

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 جیل‌عاملی (استاد دانشکده مهندسی صنایع دانشگاه علم و صنعت ایران)

علی جهان (دانشیار مهندسی صنایع دانشگاه آزاد اسلامی سمنان)

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 نصرالهی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام‌صادق (ع))

داوران این شماره: فیروزه آقا ابراهیمی سامانی، شهرام ابراهیمی، رسول افضل‌ی، ناصر الهی، حجت‌اله ایوبی، محمدعلی بابائی، هادی تاجیک، فتح‌اله تازی، فرامرز تقی‌لو، مصطفی تیزقدم غازانی، مجتبی جانی‌پور، محمدجواد جاوید، علی‌اکبر جعفری، محمدجعفر حبیب‌زاده، سیروس حیدری، امیر خادم‌علیزاده، محمد دوستار، حانیه ذاکری‌نیا، ناصر رحمدل، اسماعیل رحیمی‌نژاد، فرهاد رهبر، حسن سبحانی، سمیه شاه‌حسینی، محمدهادی صادقی، طیبه عباسی، محمدحسن فطرس، حمیدرضا قاسمی، احمد کاظم‌زاده دولت‌آباد، مراد کاویانی راد، یحیی کمالی، مهدی مرتضوی، محمدباقر مقدسی، سیدمسعود منوری، سیددرید موسوی مجاب، محمدرضا نیله‌چی، کیومرث یزدان‌پناه

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: شیوا امین اسکندری

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

□ نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.

□ مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در مقالات به عهده نویسندگان است.

## ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی

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

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

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

## فهرست مطالب

---

- ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی ..... ۵  
امید همت افزا، مسعود احمدی و رحمان غفاری
- تحلیل سیستمی عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری دولت محلی با طراحی مدل ..... ۳۷  
نرگس حجتی پناه، سیدهادی زرقانی و امیدعلی خوارزمی
- آسیب‌شناسی رابطه عمودی دولت و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب ..... ۷۳  
بتول ملک‌حسینی، ارشک حلی‌ساز و حنا محمدی‌کنگرانی
- چالش‌های قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ایجاد اخلاص در تردد در معابر عمومی ..... ۱۰۵  
سجاد رسولی جزی، اردوان ارژنگ و عباس کلانتری خلیل‌آباد
- طراحی مدل حکمرانی مشارکتی محیط زیست در کشور ایران؛ مطالعه موردی: کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای با ابزار تجارت کربن ..... ۱۳۳  
محمد رضا اسدالهی، محمد مهدی حاجیان، عباس طوسی و علی محمد فلاح‌زاده
- تحلیل اقتصادی بر شیوع مواد مخدر در استان‌های ایران ..... ۱۷۵  
وحید شقاقی شهری
- ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود ..... ۲۰۳  
محمد رضا مجیدی و غلام‌رضا خادمی
- سازوکارهای حکمرانی مشارکتی و مردمی با استفاده از داده‌های دولتی باز ..... ۲۳۵  
محمد مرادی و مجتبی مازوچی

- بررسی موانع قانونی و اجرایی اوراق بهادارسازی دارایی‌های جاری بانک‌ها از منظر اقتصادی و فقهی ..... ۲۷۵
- حسین هرورانی، عباس عرب مازار و سیدهادی عربی
- واکاوی موانع حکومت محلی باز در ایران ..... ۳۲۹
- کریم کیاکجوری
- سازمان تعزیرات حکومتی: از تهدیدانگاری تا فرصت‌انگاری ..... ۳۶۳
- امید رستمی غازانی
- ارزبابی کاهش مداخله قضایی در جرائم منافی عفت با تأکید بر ماده (۱۰۲) قانون آیین دادرسی کیفری ..... ۳۹۵
- سجاد دانش‌آرا و حسین آقابابایی
- همگرایی منطقه‌ای ایران و سازمان همکاری‌های شانگهای ..... ۴۲۱
- مهران نصیرزاد، میرعبداله حسینی و وحید بزرگی
- راهکارهای ارتقای پایداری در خط‌مشی‌های دولت در ایران ..... ۴۵۹
- سحر بابایی و اکبر محمدی
- سیاست‌گذاری کیفری در قبال شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی ..... ۴۹۳
- هادی رستمی

# ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی

امید همت افزا،\* مسعود احمدی\*\* و رحمان غفاری\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۵-۳۶
-------------------	--------------------------	-------------------------	------------------

تجارت خارجی در حوزه کالاهای اساسی کشور، بیشترین تحریم‌ها را در دو دهه اخیر متحمل شده و آثار گسترده‌ای بر ثبات بازار و سطح رفاه اقتصادی و امنیت غذایی و اجتماعی داشته است. بنابراین یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی است که سیاستگذاران کشور با آن روبه‌رو هستند. هدف از این پژوهش ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی است که از منظر هدف کاربردی-توسعه‌ای و از منظر شیوه گردآوری داده‌ها پیمایشی-مقطعی است. جامعه مشارکت‌کنندگان پژوهش متشکل از مسئولان اجرایی، سیاستگذاران و اساتید دانشگاهی مرتبط با موضوع هستند. در بخش کیفی از دیدگاه ۱۵ نفر استفاده شد و در بخش کمی نیز ۱۸۳ نفر در این مطالعه شرکت کردند. ابزار گردآوری داده‌ها شامل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و پرسشنامه محقق‌ساخته است. برای تحلیل داده‌ها در بخش کیفی از روش داده‌بنیاد و در بخش کمی از روش حداقل مربعات جزئی استفاده شد. با توجه به رابطه مثبت و معنادار مؤلفه‌های شناسایی شده بر یکدیگر، الگوی ارائه شده نسبتاً جامع و کامل براساس الزامات و ویژگی‌های تجارت خارجی است و از سایر الگوهای ارائه شده صاحب‌نظران با توجه به اینکه برای جوامعی غیرتجاری تدوین شده، مناسب‌تر است.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری؛ تجارت خارجی؛ کالاهای اساسی؛ تحریم اقتصادی

\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران؛  
Email: omid@gmail.com

\*\* استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران (نویسنده مسئول)؛  
Email: masuodahmadi@ut.ac.ir

\*\*\* استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران؛  
Email: Rghaffari@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصدونوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi:10.22034/MR-2023.5543.5274

## مقدمه

وجود تحریم‌های اقتصادی و غیراقتصادی و تحریم مبادلات نفتی و کاهش ارزش در کشور، تأمین کالاهای اساسی را از طریق تجارت خارجی به شدت تحت تأثیر قرار داده و با مشکلات بزرگی مواجه کرده است (زارعی، ۱۴۰۰). یکی از تأثیرات مهم تحریم‌های یک‌جانبه علیه ایران را می‌توان تغییر جریان عادی تأمین و توزیع کالاهای اساسی مورد نیاز دانست که به نوسان قیمت و گرانی آنها منجر شده است. به‌ویژه آنکه امکان مبادله‌های تجاری کالاهای اساسی در شرایط تحریم وجود ندارد (فروغی نسب و همکاران، ۱۴۰۱). لذا کشوری مانند ایران که اقتصادی ساده دارد به دلیل برخورداری از شبکه کوچک تعاملات و پشتوانه ضعیف مولدی و شرکای تجاری محدود و سایر موارد گفته شده، در شرایط تحریم اقتصادی بسیار مورد تهدید و آسیب‌پذیر خواهد بود.

اکنون در بیشتر کشورهای در حال توسعه، بخش تجارت خارجی به‌عنوان اهرم اصلی رشد و توسعه اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد و اثر تحریم‌ها بر ساختار آن حائز اهمیت است (ایرانمنش و همکاران، ۱۴۰۰). تجارت خارجی به‌عنوان مهم‌ترین بستر تعامل اقتصادی کشور با دیگر کشورها نیازمند طراحی هوشمندانه است. یکی از ایده‌های نظری در زمینه اقتصاد، استفاده از ظرفیت تجارت خارجی برای ایجاد رشد اقتصادی است (Balaguer, Florica and Ripollés, 2015). جهت رشد اقتصادی و مقاوم‌سازی اقتصاد در برابر خصومت‌های اقتصادی خارجی و تحریم‌های شدید ظالمانه و همچنین شوک‌های اقتصادی جهانی و آسیب‌پذیری اقتصادی نیازمند بازنگری ساختار اقتصادی است (Gnangnon, 2017).

هدف از تحریم، تحمیل برخی ضررهای اقتصادی به هدف، یا نشان دادن خشونت اخلاقی و تلاش برای تحمیل هدف به تغییر رفتارهای نامناسب است (ربیعی و

تکروستا، ۱۴۰۰). تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان تقابل سیاسی رایج میان کشورها و همچنین ابزاری برای نیل به اهداف و ارتقای منافع سیاست خارجی مطرح شده‌اند (Ankudinov, Ibragimov and Lebedev, 2017). در جریان هر تحریم، کشور تحریم‌کننده نیز به‌منظور دستیابی به اهداف مدنظر خود، سعی می‌کند از طریق وضع تحریم تجاری (محدودیت صادرات و واردات و تحریم مالی) هزینه‌هایی بر کشور هدف وارد کند (Hufbauer and Oegg, 2003).

پیامدهای چنین تحریم‌هایی از مناظر مختلف قابل بررسی است. نخستین آثار اقتصادی تحریم در روابط تجاری و امنیت اقتصادی هر کشور به‌ویژه در زمینه کالاهای استراتژیک قابل ردیابی است (ایرانمنش و همکاران، ۱۴۰۰). یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین حوزه‌هایی که هدف تحریم‌های اقتصادی قرار می‌گیرد تجارت خارجی کشور است. تجارت خارجی معمولاً به کل واردات و صادرات هر کشور اطلاق می‌شود که ارتباط متقابل با دنیای خارج را اقتضا می‌کند (Hidalgo et al., 2007). همچنین تحریم اقتصادی کشور را در وضعیتی قرار می‌دهد که با اغلب فروض اساسی علم اقتصاد در تناقض است. حرکت آزادانه سرمایه برای کسب سود بیشتر در شرایطی که کشوری در تحریم قرار دارد، فارغ از معنای عملی و قدرت سیاست‌گذاری است. اعمال سیاست‌های تشویقی برای جذب سرمایه‌های خارجی در دوران تحریم موفق نخواهد بود. اعمال سیاست‌های ارزی برای مدیریت تجارت خارجی کشور تحت تأثیر شرایط تحریم کاملاً متفاوت است. سیاست‌های کلان اقتصادی برای کشوری که امکان تحریم شدن اقتصادی را همواره دارد، متفاوت با کشوری است که دچار این تهدید نیست. کشورهای دچار تحریم عموماً به سیاست‌های خوداتکایی و خودکفایی درون‌زا نیاز دارند (سمیعی‌نسب و سلامی، ۱۳۹۳).

بدیهی است در اقتصاد رقابتی کنونی تجارت خارجی و حضور در بازارهای

بین‌المللی اهمیت بسیاری دارد (محمدپور و همکاران، ۱۳۹۸) و تحولات اقتصادی، اجتماعی و فناورانه کشور به آن وابسته است (قادری رهقی و خندان علمداری، ۱۳۹۹). این در حالی است که کشور ایران تحت تأثیر فشارهای تحریم بین‌المللی به‌ویژه در حوزه کالاهای اساسی با مشکلات بسیاری مواجه است. از همین منظر تجارت خارجی کالاهای اساسی با تنگناها و مسائل عدیده‌ای همراه شده است. با تبیین و گفتمان‌سازی اقتصاد مقاومتی مطالعات و پژوهش‌های مناسبی برای مبانی و تدوین خط‌مشی‌های اقتصادی در کشور انجام شده است اما محور مطالعات اقتصادی و تجاری در زمینه تحریم مبتنی بر مسائل درونی بوده و کمتر به سازوکارها و راهبردهایی در زمینه تجارت خارجی پرداخته شده است. حال آنکه عرصه اقتصاد در عصر حاضر به‌شدت تحت تأثیر مبادلات خارجی و بین‌المللی قرار دارد که نیازمند تمهیداتی ویژه و خط‌مشی‌گذاری دقیق در حوزه مبادلات تجاری و فرامرزی است و البته موضوعی است که در مطالعات پیشین مغفول مانده است. جهت پوشش خلأ پژوهشی موجود این مطالعه با هدف ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی صورت گرفته است. مطالعه حاضر به این پرسش اساسی پاسخ می‌دهد که شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر در این خط‌مشی‌گذاری کدامند و راهبردها و پیامدهای این الگو چیست؟

## ۱. مبانی نظری پژوهش

### ۱-۱. خط‌مشی عمومی

«خط‌مشی»<sup>۱</sup> یا سیاست، مجموعه تصمیمات متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در خصوص انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آنها در شرایط مشخص است،



به شرط آنکه این تصمیمات قانوناً در چارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشد. «سیاستگذاری»<sup>۱</sup> یا خطمشی گذاری فرایندی را شامل می شود که از تشخیص مسئله یا موضوع شروع شده، با طی مراحل تدوین، تصویب، اجرا و درنهایت ارزیابی خطمشی به پایان می رسد. بنابراین خطمشی گذاری عمومی به نوعی، همان فرایند تصمیم گیری را طی می کند (افراسیابی و ملکی، ۱۳۹۹). «سیاستگذاری عمومی»<sup>۲</sup> مجموعه تصمیماتی است که به نام عموم ازسوی حکومت اتخاذ شده و در شکل مقررات و دستورات به اجرا درمی آید و تأثیرات مستقیم یا غیرمستقیم در زندگی همه شهروندان دارد (Jia et al., 2020). سیاستگذاری عمومی به فعالیت های حکومت و مقاصدی اشاره دارد که سبب این فعالیت ها است. در واقع شامل همه آن چیزی است که حکومت انجام می دهد یا کنار می گذارد. همچنین دربرگیرنده برنامه های سیاسی برای اجرای طرح هایی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی است (Ewert, Loer and Thomann, 2020).

خطمشی عمومی می تواند به منزله عکس العمل سیستم به نیروهایی در نظر گرفته شود که از محیط بیرون بر آن تأثیر می گذارند. نیروهایی که در محیط، سازمان یافته و بر سیستم خطمشی گذار اثر می گذارند به مثابه درون داده های سیستم در نظر گرفته می شوند. محیط به شرایط یا وضعیتی اطلاق می شود که در داخل تشکیلات و محدوده سیستم نباشد، ولی با آن مرتبط باشد. باز داده سیستم، منابع تخصیص یافته به تصمیمات و اقدام هایی است که به صورت خطمشی پدیدار می شوند (الوانی و شریفزاده، ۱۳۹۶).

با توجه به یافته ها تاکنون می توان دریافت که خطمشی های عمومی از ائتلاف های

---

1. Policy Making

2. Public Policy

بین خط‌مشی‌گذاران و مراجع مختلف ناشی می‌شود که در ساختار جامعه وجود دارد. خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی، ناشی از تفکر فردی نیست، بلکه ارتباطات داخلی و خارجی، فشارهای درونی و بیرونی، ائتلاف‌ها و سازش‌ها، اثرگذاری‌ها و اثرپذیری‌ها و عوامل بسیار دیگری، به آنها شکل می‌دهند (الوانی، ۱۳۹۶). بنابراین شرایط محیطی، تأثیرات گروه‌های بانفوذ، دیدگاه‌های گروه ذی‌نفع و غیره در تصمیم‌گیری و تدوین خط‌مشی تأثیر دارد.

## ۲-۱. تحریم اقتصادی

تحریم اقتصادی به اقدام‌های دارای خصلت اقتصادی در مقابل دیپلماتیک یا نظامی اطلاق می‌شود که دولت‌ها برای بیان مخالفت با اقدام‌های دولت هدف یا واداشتن آن دولت به تغییر خط‌مشی یا رویه یا حتی ساختار حکومت اتخاذ می‌کنند. با آنکه مرزبندی همواره دقیق نیست و گاهی انگیزه‌ها مختلط است، تحریم‌های اقتصادی معمولاً اقدام‌هایی است که به دلیل منفعت اقتصادی صورت نمی‌گیرد و غالباً زیانی تجاری به دولت درگیر در برنامه تحریم وارد می‌کند (عباسی، موسوی و امینی‌فرد، ۱۳۹۹) بنا بر تعریف رابرت ژیلین، تحریم اقتصادی دستکاری روابط اقتصادی به منظور اهداف سیاسی است. به عبارتی تحریم‌ها مجازات‌های اقتصادی هستند که یک کشور (یا گروهی از کشورها) علیه کشوری دیگر وضع می‌کنند تا اهداف سیاسی مدنظر کشورهای تحریم‌کننده را برآورده سازند. در دهه‌های اخیر از تحریم اقتصادی به عنوان سیاست برتر یا جایگزین ابزار نظامی (جنگ) با هزینه کمتر یاد می‌شود به همین علت است که کشورها برای رسیدن به مقاصد سیاسی خود از جمله تغییر رژیم و یا رفتار سیاسی کشورهای هدف از تحریم‌های اقتصادی استفاده می‌کنند (مهدیلو و همکاران، ۱۳۹۸).

کشور ایران پس از وقوع انقلاب اسلامی، با دوره‌های مختلف تحریم مواجه بوده که با توجه به یک و چندجانبه بودن آنها و نیز شدت و زمان اعمال این تحریم‌ها، دارای آثار متفاوتی بوده است. تحریم‌های اعمال شده پیش از سال ۲۰۰۶، تحریم‌های یک‌جانبه از سوی آمریکا بوده‌اند که آثار منفی اساسی بر اقتصاد ایران نداشته‌اند، ولی از سال ۲۰۰۶، اعمال تحریم‌های چندجانبه و با شدت بیشتر از سوی آمریکا، اروپا و سازمان ملل، تأثیر بازدارنده و فلج‌کننده‌ای بر اقتصاد ایران داشته‌اند (عزتی، حیدری و مریدی، ۱۳۹۸). تحریم‌ها صرف‌نظر از موفقیت و شکست در دستیابی به هدف غایی بر بخش‌های مختلف اقتصادی همچون توسعه، تجارت، سرمایه‌گذاری، اشتغال و رشد اقتصادی تأثیرگذار است. بنابراین، برای سیاست‌گذاری‌های دقیق در این حوزه‌ها باید در کنار راه‌های اثرگذاری، میزان اثرگذاری تحریم بر این بخش‌ها تا حد امکان مورد ارزیابی قرار گیرد و راهکارهای رسیدن به توسعه در شرایط تحریم طراحی و تدوین شود (گرشاسبی و یوسفی، ۱۳۹۵).

### ۳-۱. تجارت خارجی

با توجه به روند روزافزون اقتصاد جهانی و همکاری‌های منطقه‌ای اقتصادی، وابستگی تجاری بین کشورها بیشتر از گذشته شده است که به حرکت مشترک اقتصاد منطقه‌ای و تجارت خارجی منجر خواهد شد (Zhang, Zhang and Cheng, 2015). تجارت خارجی معمولاً به کل واردات و صادرات هر کشور اطلاق می‌شود که ارتباط متقابل با دنیای خارج را اقتضا می‌کند. کشورها با تجارت خارجی، سطح تولید خود را افزایش داده و سود بیشتری کسب می‌کنند. کالاهایی را که به تولیدشان قادر نیستند، با واردات به دست آورده و کالاهای مازاد بر مصرف خود را به کشورهای دیگر صادر می‌کنند. دانشمندان متعددی در زمینه تجارت خارجی نظریات گوناگونی ارائه داده‌اند، به‌ویژه زمانی که تحلیل‌ها به کشورهای در حال توسعه تعمیم می‌یابد، موضوع جدی‌تر جلوه می‌کند و

کنجکاوی در کنکاش بیشتر می‌شود (امینی داران و امیری، ۱۳۹۷). تدوین سیاست‌های تجاری و صنعتی چابک برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته ضروری است (Flentø and Ponte, 2017). سیاست تجارت جهانی پیامدهای مهمی برای اقتصاد جهانی دارد: اهمیت مناطق مختلف در اقتصاد جهانی، رشد تجارت جهانی، درآمد واقعی در مناطق مختلف و سازماندهی زنجیره ارزش جهانی. مدل‌های تجاری باید تلاش کنند تا ابزار خود را گسترش دهند تا به مدل‌سازی پدیده‌های مربوط تجارت قادر شوند (Bekkers, 2019).

با شدت گرفتن تحریم‌ها و محدودیت درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت و فراورده‌های آن، اهمیت تجارت خارجی در توسعه و رشد اقتصادی دوچندان شده است. تجارت خارجی منبع تأمین درآمدهای ارزی برای سرمایه‌گذاری در فناوری نوین، گسترش بازار داخلی، رشد بهره‌وری و افزایش توان تولید در جهت توسعه اقتصادی است. همچنین تجارت خارجی و درجه باز بودن آن تأثیر مستقیمی بر تأمین امنیت غذایی و کالاهای اساسی در کشور دارد. ازسوی دیگر، به‌دلیل حساسیت و فسادپذیری کالاهای اساسی و مواد غذایی، تجارت این نوع کالاها اغلب با مشکلات و چالش‌های زیادی روبه‌رو است و تحریم‌های صورت گرفته سبب دوچندان شدن این مشکلات و چالش‌ها می‌شود (زارعی، ۱۴۰۰). موضوع تحریم‌ها و تأثیر آن بر اقتصاد در مطالعات مختلف مورد بررسی قرار گرفته است که از دیدگاه خود سعی بر تحلیل آثار تحریم‌ها بر اقتصاد ایران داشته‌اند. در ادامه به‌مرور مهم‌ترین تحقیقات داخلی و خارجی مرتبط با موضوع پژوهش می‌پردازیم.

## ۲. پیشینه تحقیق

امیدی و همکاران (۱۴۰۱) به بررسی آثار خط‌مشی‌گذاری پولی، کنترل دولتی و تحریم بر سرمایه‌گذاری در ایران پرداختند. نتایج نشان داد خط‌مشی‌های پولی

در قالب تنظیم نرخ بهره (سود) بانکی و نیز در قالب تغییر حجم نقدینگی بر سرمایه‌گذاری اثرگذار است. به‌علاوه کنترل دولتی و درنهایت تحریم اقتصادی بر سرمایه‌گذاری اثر منفی داشته است.

نجف‌زاده، حیدرپور و ترابی (۱۴۰۰) تحلیل سیاست‌گذاری عمومی ایران را در مقابله با تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا از منظر قدرت نرم مورد مطالعه قرار داده‌اند. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که مؤلفه‌های فرهنگی و سیاست خارجی قدرت نرم به‌عنوان راهکار کاهش اثر تحریم در نظر گرفته شده‌اند.

امامیان و ویسی (۱۴۰۰) تحقیقی با عنوان تحلیل سناریوهای دفاع و توسعه پایدار اقتصادی کشور در شرایط تحریم انجام دادند. نتایج نشان داد سرمایه‌گذاری روی هشت عامل تنظیم‌کننده که با تلفیق عدم قطعیت آنها سه سناریوی مختلف به‌دست آمده، عامل سناریوی شکوفایی اقتصادی رقم خواهد خورد.

بعیدی، منوریان و رهبر (۱۳۹۷) به طراحی مدل نوین خط‌مشی‌گذاری نظارت بر تجارت فرامرزی پرداختند. مهم‌ترین عامل در مدل خط‌مشی‌گذاری به‌منظور خط‌مشی‌گذاری نظارت بر تجارت فرامرزی با بهبود ارائه تسهیلات و انجام کنترل مؤثر به‌طور توأمان پنجره واحد تجارت فرامرزی است.

حسین‌پور، شریف‌زاده و نوری (۱۳۹۷) مطالعه‌ای در زمینه تدوین الگوی خط‌مشی‌های عمومی در حوزه امور اقتصادی انجام دادند. براساس نتایج، ایجاد هماهنگی و وحدت میان نظرها و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با حفظ استقلال هر یک باید در دسته عناصر اصلی نظام نظارت بر حسن اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی باشد.

آقایی، رضاقلی و محمدرضایی (۱۳۹۷) تحریم‌های اقتصادی و تجاری را بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری بررسی کردند. نتایج نشان داد که

تحریم‌های ضعیف تأثیر منفی کمتری بر ارزش صادرات و واردات ایران داشته اما تحریم‌های شدید و گسترده تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر میزان واردات و صادرات کالای تجاری ایران داشته است بنابراین اقدام‌های انجام شده برای کاهش یا لغو تحریم‌های شدید علیه ایران می‌تواند به رونق روابط تجاری با شرکای عمده تجاری منجر شود.

کازرونی، اصغریور و خضری در سال ۱۳۹۴ اثر تحریم اقتصادی را بر ترکیب شرکای عمده تجاری ایران بررسی کردند. نتایج نشان داد که اجرای تحریم‌های اقتصادی قوی موجب کاهش تجارت ایران با کشورهای گروه اول (کشورهایی با روند نزولی تجارت با ایران) هم در دوره اجرای تحریم و هم دوره بعد از آن شده است.

زهایی (۱۳۹۴) به تحلیل پایداری بخش خارجی اقتصاد ایران در چارچوب اقتصاد مقاومتی پرداخت. نتایج نشان داد اولاً تمامی شاخص‌ها در یک کشور خاص نتایج مشابهی ارائه نمی‌دهند و ثانیاً یک شاخص باید با توجه به ویژگی‌های اقلیمی، سیاسی، اقتصادی هر کشور به صورت جداگانه مورد بررسی قرار گیرد.

یوسفی، محمودی و میرمحمدی (۱۳۹۳) تأثیر خط‌مشی‌های موضع‌یابی استراتژیک را در ارتقای جایگاه کالای ایرانی در بازار بررسی کردند. ارتباط معناداری میان خط‌مشی‌های موضع‌یابی استراتژیک با ایجاد جایگاه مناسب از کالای ایرانی در بازار وجود دارد. خط‌مشی موضع‌یابی مزیت در رتبه نخست و خط‌مشی موضع‌یابی طبقه کالا در رتبه آخر قرار دارد.

هیلمپرت و پارک<sup>۱</sup> (۲۰۲۲) به ارائه یک الگوی خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی بین کره جنوبی و اتحادیه اروپا پرداختند. براساس این الگو، دیپلماسی در کنار شاخص‌های اقتصادی دو عامل اساسی در شکل‌گیری و تقویت روابط تجاری در سطح بین‌الملل هستند.

منشیکو<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) مطالعه‌ای با عنوان ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی در اقتصاد دمکراتیک انجام داد. براساس دستاوردهای این پژوهش استفاده از رویکردهای مبتنی بر دیپلماسی نرم و تنش‌زدایی می‌تواند به توسعه تجارت خارجی ایالت متحده با کشورهای اتحادیه اروپا، خاورمیانه و خاور دور به‌طور هم‌زمان منجر شود.

کراواسک<sup>۲</sup> (۲۰۲۰) در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر تحریم‌های بین‌المللی بر اقتصاد ایران» با استفاده از روش کنترل ترکیبی به بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر رشد در جمهوری اسلامی ایران پرداخت. نتایج نشان داد که اگر اقتصاد ایران تحریم نبود، رشد پایدار تولید ناخالص داخلی سرانه برای این کشور وجود داشت.

فلبرمایر<sup>۳</sup> و همکاران (۲۰۲۰) در مورد ناهمگونی تحریم‌های تجاری و رفاه به مطالعه پرداختند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که تحریم‌های اقتصادی باعث محدودیت تجارت دوجانبه جمهوری اسلامی ایران با شرکای تجاری شده است.

کورهونن، سیمولا و سولانکو<sup>۴</sup> (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای تحریم‌ها - ضدتحریم‌ها و تأثیر آنها را بر اقتصاد، تجارت و بازارهای مالی روسیه بررسی کرده‌اند. نتایج مطالعه آنها حاکی از محدودیت بازار سرمایه روسیه به‌دنبال تحریم‌ها است. ازسوی دیگر ارتباط تجاری کشورهای عضو اتحادیه اروپا محدود شده، به‌طوری‌که سهم بازار روسیه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا تا حدودی کاهش یافته است.

آنکادینو، ایبراگیمو و لبدیو<sup>۵</sup> (۲۰۱۷) به بررسی تحلیلی تأثیر تحریم‌ها بر بازار سرمایه روسیه و مقایسه این بازار قبل و بعد از اعمال تحریم‌ها پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که تحریم‌ها با توجه به تمامی شاخص‌ها و آمارهای محاسباتی

---

1. Menshikova

2. Kraváček

3. Felbermayr

4. Korhonen, Simola and Solanko

5. Ankudinov, Ibragimov and Lebedev

نوسان‌های زیادی را در این بخش به وجود آورده است، اما نمی‌توان با اطمینان کامل گفت افزایش تحریم سبب آسیب به این بخش شده است.

کامپولامی، فدینگر و فورلاتی<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) مطالعه‌ای با عنوان «خط‌مشی تجارت و تأثیر بازار خانگی در مقایسه با شرایط تجارت خارجی» انجام داده‌اند. براساس نتایج این مطالعه سیاستگذاری برای تجارت خارجی باید با رویکردی حمایتی از تولیدکنندگان صورت گیرد و قوانین ورود و نظارت در این حوزه مورد بازنگری براساس اصول زیربنایی اقتصاد کشور تنظیم شود.

### ۳. روش‌شناسی

این تحقیق از نظر هدف یک تحقیق کاربردی-توسعه‌ای است. از منظر روش گردآوری داده‌ها یک پژوهش غیرآزمایشی (توصیفی) از نوع پیمایشی است. همچنین از منظر شیوه‌های تحلیل داده‌ها یک پژوهش آمیخته (کمی-کیفی) است که مبتنی بر طرح تحقیق آمیخته اکتشافی صورت گرفته است.

جامعه مشارکت‌کنندگان در بخش کیفی سیاست‌گذاران، اساتید مرکز سیاست علمی کشور، اساتید دانشگاه، پژوهشگران و خبرگان فعال در عرصه سیاستگذاری تجارت خارجی و اقتصاددانان برجسته و صاحب‌نظران مرتبط با عنوان پژوهش هستند. در بخش کیفی نیز با روش گلوله‌برفی به نمونه‌گیری پرداخته شد و با ۱۵ مصاحبه اشباع نظری حاصل شد. جامعه آماری بخش کمی نیز سیاست‌گذاران حوزه تجارت خارجی و مجریان و دست‌اندرکاران حوزه تجارت خارجی کشور در نهادهای مربوطه نظیر وزارت صنعت، معدن و تجارت، شرکت بازرگانی دولتی ایران و سایر دستگاه‌های مجری و همچنین خبرگان دانشگاهی می‌شود. روش نمونه‌گیری در این

1. Campolmi, Fadinger and Forlati



بخش عبارت است از نمونه‌گیری قضاوتی و هدفمند و برای تعیین میزان شاخص‌ها و روابط نیز از پرسشنامه محقق‌ساخته استفاده شد. پرسشنامه برای تعداد ۲۵۰ نفر از خبرگان مورد نظر در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری، مجری سیاست‌ها در نهادهای مربوطه و اساتید دانشگاه به صورت فیزیکی و یا پست الکترونیک و شبکه‌های اجتماعی ارسال شد که در نهایت تعداد ۱۸۳ نفر در این فرایند مشارکت و پرسشنامه را تکمیل کردند.

برای گردآوری داده‌های پژوهش در بخش کیفی از مصاحبه نیم‌ساخت یافته و در بخش کمی از پرسشنامه و برای اعتبارسنجی مصاحبه‌های انجام شده از روش پیشنهادی هولستی<sup>۱</sup> استفاده شد. کدگذاری دوبار انجام گرفت و «درصد توافق مشاهده شده»<sup>۲</sup> ۰/۷۲۱ به دست آمد که مقدار قابل قبولی است. برای سنجش روایی پرسشنامه از روایی همگرا<sup>۳</sup> و واگرا<sup>۴</sup> استفاده شد که در نهایت مقدار واریانس استخراج شده<sup>۵</sup> برای تمامی متغیرها باید بزرگ‌تر از ۰/۵ باشد. برای محاسبه پایایی نیز پایایی ترکیبی<sup>۶</sup> و ضریب آلفای کرونباخ محاسبه شد. میزان پایایی ترکیبی و آلفای کرونباخ تمامی ابعاد باید بزرگ‌تر از ۰/۷ باشد (داوری و رضازاده، ۱۳۹۲). نتایج مربوط به هریک از این شاخص‌ها در برازش بیرونی مدل ارائه شده است.

در نهایت برای تحلیل داده‌ها در بخش کیفی با روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، عوامل زیربنایی الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی شناسایی و روابط علی این عوامل تبیین شد. در بخش کمی

- 
1. Holsti
  2. Percentage of Agreement Observation (PAO)
  3. Convergent Validity (CV)
  4. Discriminant Validity (DV)
  5. Average Variance Extracted (AVE)
  6. Composite Reliability (CR)

با روش حداقل مربعات جزئی، اعتبار الگوی پارادایم پژوهش ارزیابی شد. تجزیه و تحلیل داده‌ها در بخش کیفی با نرم‌افزار MaxQDA و در بخش کمی با نرم‌افزار Smart PLS انجام شد.

#### ۴. یافته‌ها

هدف از انجام این پژوهش، ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجاری خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی است. در این راستا ابتدا ادبیات و الگوهای تحلیل خط‌مشی از دانش موجود و به‌خصوص بخش اقتصادی و کالاهای اساسی مورد واکاوی قرار گرفت و مبتنی بر آن مصاحبه تخصصی نیمه‌ساختارمند با خبرگان انجام شد تا مؤلفه‌های موردنظر شناسایی شود. برای تحلیل مصاحبه‌های تخصصی از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد استفاده شد. روش داده‌بنیاد مبتنی بر روش پیشنهادی اشتراوس و کوربین<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) با کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام گرفت. متن مصاحبه‌ها پیش از آنکه به‌صورت فایل وارد نرم‌افزار شود بارها مورد مطالعه قرار گرفت و نکات کلیدی آنها به‌صورت کد وارد نرم‌افزار MaxQDA شد. در مرحله کدگذاری باز ۳۲۷ کد شناسایی شد که در نهایت با کدگذاری محوری به ۵ مقوله اصلی و ۴۹ مقوله پایه دست پیدا کرد. شاخص‌های الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجاری خارجی مستخرج از مصاحبه‌ها در جدول ۱ ارائه شده است.

---

1. Strauss and Corbin

جدول ۱. شاخص‌های الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی

عوامل پارادایم تحقیق	عامل اصلی
شرایط علی	زیرساخت‌ها و عوامل فنی
	آموزش
	فرهنگ‌سازی
	قوانین و مقررات
	عوامل درون‌سازمانی
	عوامل بین‌المللی
	آمار و اطلاعات
	شفاف‌سازی
	ذی‌نفعان کلیدی
	موقعیت اقتصادی
شرایط زمینه‌ای	ظرفیت‌های علمی
	ظرفیت‌های نظامی
	موقعیت سیاسی
	موقعیت ژئوپلیتیکی
	ظرفیت‌های بازار ارز
	ظرفیت‌های مناطق آزاد
	ظرفیت‌های ارز دیجیتال
	ظرفیت‌های تولید داخلی
	روابط بین‌المللی
	نیاز بازار جهانی

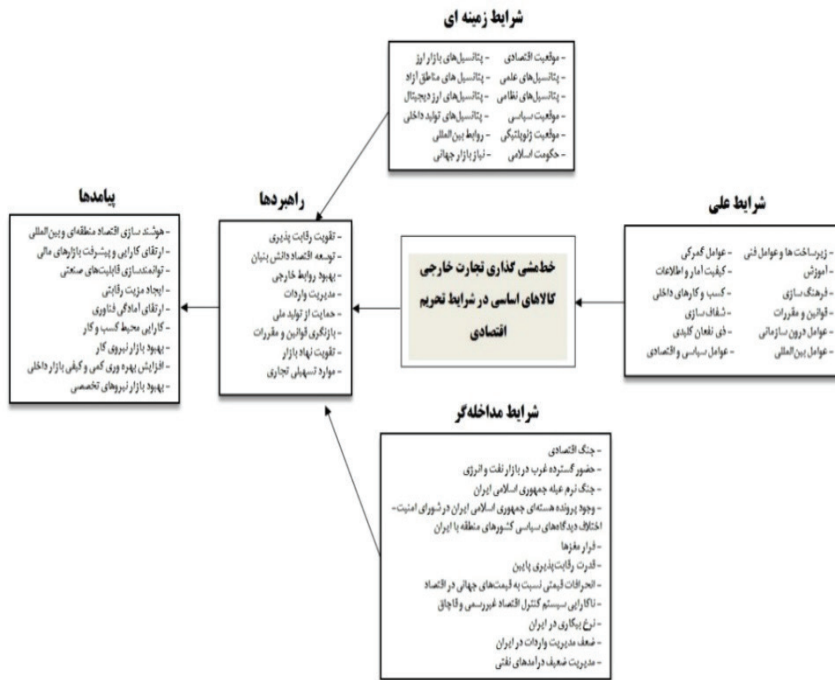
عوامل پارادایم تحقیق	عامل اصلی
شرایط مداخله‌گر	جنگ اقتصادی
	حضور گسترده غرب در بازار نفت و انرژی
	جنگ نرم علیه کشور ایران
	وجود پرونده هسته‌ای در شورای امنیت
	اختلاف دیدگاه‌های سیاسی کشورهای منطقه با ایران
	فرار مغزها
	قدرت رقابت‌پذیری پایین
	انحرافات قیمتی نسبت به قیمت‌های جهانی در اقتصاد
	ناکارایی سیستم کنترل اقتصاد غیررسمی و قاچاق
	نرخ بیکاری در ایران
	ضعف مدیریت واردات در ایران
	مدیریت ضعیف درآمدهای نفتی
راهبردها	تقویت رقابت‌پذیری
	توسعه اقتصاد دانش‌بنیان
	بهبود روابط خارجی
	مدیریت واردات
	حمایت از تولید ملی
	بازنگری قوانین و مقررات
	تقویت نهاد بازار
	موارد تسهیل تجاری

عوامل پارادایم تحقیق	عامل اصلی
پیامدها	هوشمندسازی اقتصاد منطقه‌ای و بین‌المللی
	ارتقای کارایی و پیشرفت بازارهای مالی
	توانمندسازی قابلیت‌های صنعتی
	ایجاد مزیت رقابتی
	ارتقای آمادگی فناوری
	کارایی محیط کسب‌وکار
	بهبود بازار نیروی کار
	افزایش بهره‌وری کمی و کیفی بازار داخلی
	بهبود بازار نیروهای تخصصی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

پس از کدگذاری متن مصاحبه‌ها و احصای شاخص‌های اولیه به بازبینی کدها پرداخته شد. کدهای تکراری حذف و کدهای مترادف ادغام شد. همچنین در پایان اعتبار کدها با روش صوری مورد ارزیابی داوران قرار گرفت. براساس دیدگاه داوران شاخصی مانند عوامل گمرکی که یا از جنس قوانین و مقررات است یا از جنس مسائل درون‌سازمانی، حذف شد. همچنین مواردی همچون «عوامل سیاسی اقتصادی» که با مؤلفه‌های موقعیت سیاسی، اقتصادی و بازار آزاد جهانی دارای هم‌پوشانی بود و «حکومت اسلامی» نیز با موقعیت سیاسی و عوامل سیاسی و اقتصادی دارای هم‌پوشانی است و «کسب‌وکارهای داخلی» نیز به‌علت عدم توازن با سایر مقوله‌ها حذف شدند.

شکل ۱. الگوی خط‌مشی گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

پس از آنکه مدل اولیه حافظه سازمانی در سازمان‌های دولتی کشور طراحی شد، برای اعتبارسنجی و ارائه مدل نهایی از روش حداقل مربعات جزئی<sup>۱</sup> استفاده شد. ابتدا شاخص‌های ارزیابی اعتبار بخش بیرونی شامل روایی همگرا، پایایی ترکیبی و آلفای کرونباخ ارائه شده است.

1. Partial Least Squares (PLS)

جدول ۲. روایی همگرا و پایایی متغیرهای تحقیق

CR	AVE	آلفای کرونباخ	متغیرها
۰/۷۴۵	۰/۶۱۱	۰/۷۹۳	شرایط علی
۰/۷۹۸	۰/۶۳۳	۰/۷۵۰	مقوله اصلی
۰/۷۰۲	۰/۶۶۷	۰/۷۵۷	شرایط زمینه‌ای
۰/۷۵۳	۰/۶۲۳	۰/۷۴۴	شرایط مداخله‌گر
۰/۷۸۶	۰/۶۷۹	۰/۷۳۶	راهبردها
۰/۷۹۹	۰/۶۳۵	۰/۷۴۱	پیامدها

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

آلفای کرونباخ تمامی متغیرها بزرگ‌تر از  $0/6$  بوده بنابراین از نظر پایایی تمامی متغیرها مورد تأیید است. مقدار میانگین واریانس استخراج شده (AVE) همواره بزرگ‌تر از  $0/5$  است بنابراین روایی همگرا نیز تأیید می‌شود. مقدار پایایی مرکب (CR) نیز بزرگ‌تر از AVE است. روایی همگرا نیز با روش پیشنهادی فورنل و لارکر<sup>۱</sup> مورد بررسی قرار گرفت.

جدول ۳. روش فورنل و لاکر

متغیرها	شرایط علی	مقوله اصلی	شرایط زمینه‌ای	شرایط مداخله‌گر	راهبردها	پیامدها
شرایط علی	۰/۷۸۱					
مقوله اصلی	۰/۵۳۳	۰/۷۹۵				
شرایط زمینه‌ای	۰/۴۳۶	۰/۶۹۰	۰/۸۱۶			
شرایط مداخله‌گر	۰/۶۰۱	۰/۶۴۵	۰/۸۰۲	۰/۷۸۹		
راهبردها	۰/۵۳۴	۰/۵۳۸	۰/۷۶۵	۰/۵۳۴	۰/۸۳۴	
پیامدها	۰/۴۲۸	۰/۵۱۰	۰/۶۴۹	۰/۴۱۸	۰/۶۱۳	۰/۷۰۳

مأخذ: همان.

در این پژوهش برای سنجش متغیرهای تحقیق از ابزار پرسشنامه استفاده شده است. بنابراین برای بررسی فرضیه‌های تحقیق مبتنی بر این مقیاس، نخست باید صحت مقیاس مورد استفاده تأیید شود. بنابراین از تحلیل عاملی تأییدی برای سنجش روابط متغیرهای پنهان با گویه‌های سنجش آنها استفاده شده است. تمامی بارهای عاملی برای پدیده محوری، شرایط علی، مداخله‌گر، زمینه‌ای، راهبردها و پیامدها از ۰/۳ بالاتر است. بنابراین تحلیل عاملی تأییدی متغیرها مورد تأیید قرار می‌گیرد. میزان رابطه سازه با شاخص‌هایش در مقایسه رابطه آن سازه با سایر سازه‌ها تأیید شد.

جدول ۴. نتایج بار عاملی و آماره t متغیرها

آماره t	بار عاملی	تأثیر
۱۰/۴۷۶	۰/۶۶۳	عوامل علی بر پدیده محوری
۷/۰۵۲	۰/۶۶۴	پدیده محوری بر راهبردها
۳/۰۰۶	۰/۳۸۰	عوامل زمینه‌ای بر راهبردها
۵/۴۴۸	۰/۵۱۲	عوامل مداخله‌گر بر راهبردها
۱۲/۱۳۵	۰/۶۱۴	راهبردها بر پیامدها

مأخذ: همان.

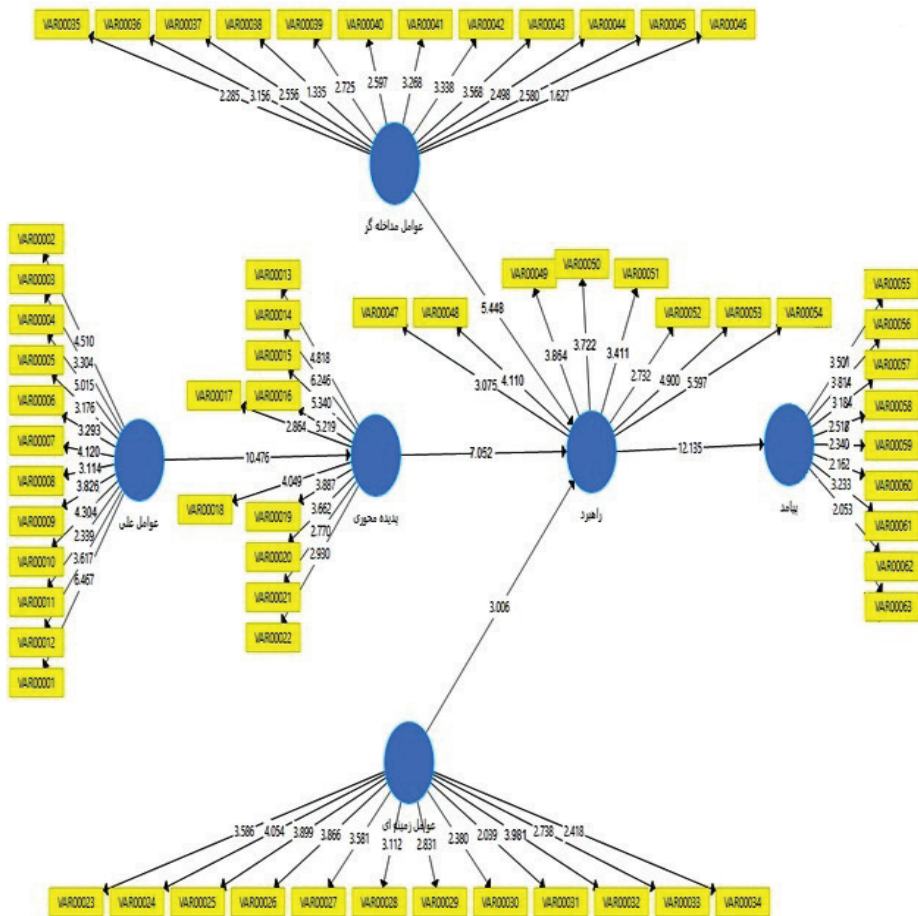
با توجه به جدول ۴ مقدار بار عاملی عوامل علی بر پدیده محوری ۰/۶۶۳ محاسبه شده است. این عدد بیانگر تأثیر مثبت و مستقیم عوامل علی بر پدیده محوری است. عدد آماره t نیز ۱۰/۴۷۶ به دست آمده که از عدد ۱/۹۶ بزرگ‌تر است، بنابراین با اطمینان ۹۵٪، عوامل علی رابطه مثبت و مستقیم با پدیده محوری دارد. مقدار بار عاملی پدیده محوری بر راهبردها ۰/۶۶۴ محاسبه شده است. این عدد بیانگر تأثیر مثبت و مستقیم پدیده محوری بر راهبردها است. عدد آماره t نیز ۷/۰۵۲ به دست آمده که از عدد ۱/۹۶ بزرگ‌تر است، بنابراین با اطمینان ۹۵٪، پدیده محوری رابطه مثبت و مستقیم با راهبردها دارد.



مقدار بار عاملی عوامل زمینه‌ای بر راهبردها  $0/380$  محاسبه شده است. این عدد بیانگر تأثیر مثبت و مستقیم عوامل زمینه‌ای بر راهبردها است. عدد آماره  $t$  نیز  $3/006$  به دست آمده که از عدد  $1/96$  بزرگ‌تر است، بنابراین با اطمینان  $95\%$  عوامل زمینه‌ای رابطه مثبت و مستقیم با راهبردها دارد. مقدار بار عاملی عوامل مداخله‌گر بر راهبردها  $0/512$  محاسبه شده است. این عدد بیانگر تأثیر مثبت و مستقیم عوامل زمینه‌ای بر راهبردها است. عدد آماره  $t$  نیز  $5/448$  به دست آمده که از عدد  $1/96$  بزرگ‌تر است، بنابراین با اطمینان  $95\%$  عوامل مداخله‌گر رابطه مثبت و مستقیم با راهبردها دارد. مقدار بار عاملی راهبردها بر پیامدها  $0/614$  محاسبه شده است. این عدد بیانگر تأثیر مثبت و مستقیم راهبردها بر پیامدها است. عدد آماره  $t$  نیز  $12/135$  به دست آمده که از عدد  $1/96$  بزرگ‌تر است، بنابراین با اطمینان  $95\%$  راهبردها رابطه مثبت و مستقیم با پیامدها دارد.

به منظور طراحی معادلات ساختاری نیز از نرم‌افزار Smart Pls استفاده شده است. با توجه به اینکه خروجی گرافیکی این نرم‌افزار به حالت ساختاری مدل گراند تئوری شباهت بیشتری دارد در این قسمت از نتایج این نرم‌افزار استفاده شده است.

شکل ۲. مدل معادلات ساختاری کلی پژوهش



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

برای ارزیابی نیز با مدل شاخص نیکویی برازش<sup>۱</sup> محاسبه شد. بدین معنا که با این معیار، محقق می‌تواند پس از بررسی برازش بخش اندازه‌گیری و بخش ساختاری، مدل کلی پژوهش خود برازش بخش کلی را نیز کنترل کند. معیار شاخص نیکویی

1. Goodness Of Fitness (GOF)

ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی — ۲۷

برازش را تین‌هاوس، آماتو و اسپاسیتوونزی<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) ابداع کردند و طبق فرمول زیر محاسبه می‌شود:

$$GOF = \sqrt{Avg(Communalities) \times R^2}$$

وتزلس و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۰۹)، سه مقدار ۰/۰۱، ۰/۰۲۵، ۰/۰۳۶ را به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای شاخص نیکویی برازش معرفی کرده‌اند که به این صورت محاسبه می‌شود:

$$Avg(R^2) = 0.472$$

$$GOF = \sqrt{0.713 \times 0.472} = 0.580$$

بنابراین براساس شاخص نیکویی برازش نیز مدل مورد تأیید است.

## ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف از انجام این پژوهش، تحلیل الگوی خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی و بررسی روابط ساختاری بین متغیرهای اصلی و فرعی شناسایی شده است. براساس نتایج به‌دست آمده چالش‌های مهم تجارت خارجی کالاهای اساسی به‌دلیل محدودیت‌های ناشی از وضع تحریم‌های اقتصادی، ضعف مدیریت واردات، قاچاق کالا به خارج از کشور به‌دلیل تخصیص یارانه قابل‌توجه به کالاهای اساسی و اختلاف قیمت به‌وجود آمده، تولید بی‌رمق کالاهای اساسی در کشور، ریشه در عدم ثبات در تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌های اقتصادی تجارت خارجی و وضع قوانین تنظیمی در بازار بدون توجه کافی به شرایط موجود دارد. ایجاد روابط سازنده تجاری با جهان و فراهم کردن ثبات و رویه مطمئن

---

1. Tenenhaus, Amato and Esposito Vinzi

2. Wetzels, Odekerken-Schröder and Van Oppen

تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز داخل کشور در شرایط تحریم‌های اقتصادی، نیازمند داشتن راهبردهای مشخص تجارت بین‌الملل متناسب با محدودیت‌ها و شرایط ویژه ناشی از تحریم‌های وضع شده و مبتنی بر منافع بلندمدت ملی است؛ به‌گونه‌ای که در یک حرکت دائمی و تکاملی، بسترهای مناسب برای ایجاد تغییر در رویه‌ها و مقررات موجود فراهم شود. نقطه آغازین این فرایند، توجه هوشمندانه به ظرفیت‌های موجود، نگاه جدی حمایتی به اقتصادهای دانش‌بنیان و عزم جدی در جهت رفع ضعف‌های مدیریتی و مقرراتی موجود برای غلبه بر چالش‌ها در چارچوب قواعد و هنجارهای جهانی است. مطالعه وضعیت موجود تجارت خارجی کشور، عناصر مؤثر در آن و بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های هر یک از این عناصر در تعیین راهبردهای مؤثر تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی بسیار ضروری است.

چالش‌های موجود در تجارت خارجی و عقد قراردادهای تأمین کالا با کشورهای بزرگ و مهم تولیدکننده در منطقه و دنیا در شرایط تحریم اقتصادی و تولید نامناسب کالاهای اساسی در کشور باعث مشکلات زنجیره‌ای همچون افزایش وابستگی به واردات، افزایش هزینه تمام شده تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز کشور، افزایش یارانه تخصیصی به کالاهای مورد نظر و محصولات در زنجیره تولید آنها در بخش توزیع برای مصرف‌کننده نهایی، گسترش میزان نقاط آسیب‌پذیر و افزایش انگیزه فساد به دلیل اختلاف قیمت بالای ایجاد شده نسبت به قیمت کالاها در بازارهای غیررسمی می‌شود. از این رو در صورتی که به کمک سیاست‌های مشخص و حساب شده و آینده‌نگر با آن مقابله نشود، از طریق ایجاد مشکلات فراوان تبعی، نهایتاً باز به تشدید مشکلات ساختار چرخه تأمین کالا می‌انجامد. بنابراین یک خط‌مشی مشخص و باثبات در راستای نحوه انتخاب و همکاری با شرکای مهم تجاری در منطقه و جهان، کاهش ضعف‌های مدیریتی موجود، افزایش ظرفیت‌های تجاری و تولیدی در کشور و

استفاده صحیح و مناسب از این ظرفیت‌ها در ایجاد رویه‌ای مطمئن در فرایند تأمین کالاهای اساسی و فراهم کردن امنیت غذایی در کشور می‌تواند راهگشا و مؤثر باشد. لازمه چنین راهکاری، بهبود روابط خارجی و مدیریت واردات، اصلاح الگوی ناکارآمد تولید کشور با نگاه حمایت از تولید ملی، ارتقای توان رقابتی تولیدات داخل و تقویت رقابت‌پذیری، توسعه اقتصاد دانش‌بنیان، تسهیل موارد تجاری برای فعالان حوزه تجارت خارجی در بخش خصوصی و بازرگانی قوانین و مقررات در این راستا است. نتایج حاصل از این تحقیق با نتایج تحقیقات کازرونی و همکاران (۱۳۹۴)، زهابی (۱۳۹۴)، پوپوا و رسولی‌نژاد<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) و چن<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) همخوانی دارد.

## پیشنهادها

با توجه به نتایج به‌دست آمده در پژوهش حاضر یعنی شناسایی مؤلفه‌ها در قالب شش دسته عوامل علی، مداخله‌گر، زمینه‌ای، مقوله محوری، راهبردها و پیامدها برای تدوین و الگوی خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- تنظیم سیاست‌های مشخص در خصوص سازوکار و نحوه تخصیص ارز ترجیحی به‌منظور صادرات و واردات کالاهای اساسی در راستای ایجاد مزیت رقابتی در صنایع تولیدی و تبدیلی مرتبط؛
- فراهم کردن بسته‌های لازم در جهت ایجاد بازارهای باثبات داخلی از طریق سیاست‌گذاری‌های کلان و قابل پیش‌بینی نظیر قیمت‌گذاری منطقی خریدهای تضمینی محصولات کشاورزی؛

---

1. Popova and Rasoulinezhad

2. Chen

- تخصیص مؤثر و کارا و استفاده بهینه از منابع آبی و انرژی موجود در جهت افزایش بهره‌وری و جلوگیری از اتلاف منابع و اجرای طرح آمایش سرزمینی نظیر توزیع هدفمند نهاده‌های کشاورزی و دامی و صدور مجوزهای تأسیس به صورت هدفمند؛
- شناسایی، جذب و حمایت از شرکت‌های نوپا و بررسی ایده‌های فناوری و دانش‌بنیان جدید ارائه شده در حوزه صنایع تولیدی و تبدیلی کالاهای اساسی؛
- تسهیل فرایند تجاری‌سازی کسب‌وکارهای دانش‌محور نظیر تولید بذره‌های مقاوم، فناوری‌های بومی صنایع تبدیلی و استفاده از ظرفیت‌های علمی دانشگاه‌ها، مراکز علمی و تحقیقاتی از طریق فراهم کردن بسترهای لازم برای ارتباط صنعت و دانشگاه؛
- سیاستگذاری‌های تشویقی نظیر اعطای تسهیلات به فعالان حوزه تجارت خارجی و تسهیل فرایندهای گمرکی به منظور توسعه بخش صادراتی و برگشت ارز به کشور و جلوگیری از رسوب واردات در بازارهای داخلی؛
- تعیین متناسب و به موقع تعرفه گمرکی برای کالاهای اساسی با توجه به شرایط و میزان تولید داخلی و نیاز بازار و جامعه مصرف به منظور سوق دادن فعالان حوزه تجارت خارجی به سمت سیاست‌های موردنظر و ایجاد تعادل در بازار؛
- افزایش نظارت و کنترل بر مبادی ورودی کشور اعم از رسمی و غیررسمی و اتخاذ تدابیر ویژه در جهت از بین بردن انگیزه‌های قاچاق کالاهای اساسی با توجه به تخصیص یارانه و وجود اختلاف قیمت با کشورهای همسایه و جلوگیری از واردات بی‌رویه و آسیب تولید داخل؛
- تأکید بر خودکفایی محصولات اساسی کشاورزی نظیر گندم و نهاده‌های دامی و کاهش وابستگی به واردات همچنین تنظیم سیاست‌هایی در جهت مهار

- تورم و ایجاد امنیت و آرامش اقتصادی برای سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی؛
- شناسایی بازارهای جدید و جایگزین در راستای توسعه صادرات کنونی و مدیریت واردات و تبدیل پتانسیل‌های بالقوه به بالفعل در این بازارها و تضمین واردات کالاهای اساسی در شرایط بحران؛
- شناسایی راه‌های جدید برای مبادلات مالی و پولی مرتبط با واردات و صادرات کالاهای اساسی و مقابله با مشکلات به‌وجود آمده در شرایط تحریم اقتصادی و جلوگیری از بروز وقفه در این خصوص و ایجاد اعتماد در طرف‌های تجاری؛
- تعامل اقتصادی سازنده با کشورهای منطقه و جهان از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌های داخلی و ایجاد بسترهای لازم به‌منظور ورود فعالان حوزه تجارت خارجی کالاهای اساسی به عرصه واردات و صادرات در راستای سیاست‌های اتخاذ شده.

## منابع و مآخذ

۱. آقایی، مجید، مهدیه رضاقلی و مجید محمدرضایی (۱۳۹۷). «بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری»، *مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، ۸ (۲۸).
۲. افراسیابی، رؤیا و اعظم ملکی (۱۳۹۹). «بررسی ابعاد خط‌مشی‌گذاری عمومی از دیدگاه اسلام با تأکید بر عدالت و مشارکت»، *فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری*، ۴ (۲۹).
۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۵). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران، انتشارات سمت.
۴. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریفزاده (۱۳۹۶). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۵. امامیان، سهیل و صالح ویسی (۱۴۰۰). «تحلیل سناریوهای دفاع و توسعه پایدار اقتصادی کشور در شرایط تحریم»، *مدیریت و پژوهش‌های دفاعی*، دوره ۱۹، ش ۹۰.
۶. امیدی، طاهره، مرتضی عزتی و رقیه حسن‌زاده (۱۴۰۱). «بررسی آثار خط‌مشی‌گذاری پولی، کنترل دولتی و تحریم بر سرمایه‌گذاری در ایران با رویکرد تاب‌آوری اقتصادی»، *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۱۰ (۳۷).
۷. امینی‌داران، مهناز و حسین امیری (۱۳۹۷). «عوامل مؤثر بر متنوع‌سازی صادرات صنعتی در ایران»، *پژوهشنامه اقتصاد کلان*، ش ۲۵.
۸. ایرانمنش، سعید، نواله صالحی آسفیجی، سیدعبدالمجید جلایی اسفندآبادی (۱۴۰۰). «بررسی اثر تحریم‌های خارجی بر تراز پرداخت‌های خارجی جمهوری اسلامی ایران: رویکرد سیستم‌های پویا»، *فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد*، سال هشتم، ش ۲.
۹. بعیدی، علی، عباس منوریان و فرهاد رهبر (۱۳۹۷). «طراحی مدل نوین خط‌مشی‌گذاری نظارت بر تجارت فرامرزی با استفاده از نظریه داده‌بنیاد»، *ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی*، ۸ (۱).
۱۰. حسین‌پور، داوود، فتاح شریفزاده و روح‌اله نوری (۱۳۹۷). «تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی»، *مجلس و راهبرد*، ۲۵ (۹۴).



### ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی — ۳۳

۱۱. داوری، علی و آرش رضازاده (۱۳۹۲). مدل‌سازی معادلات ساختاری با نرم‌افزار *PLS*، انتشارات جهاد دانشگاهی تهران.
۱۲. ربیعی، حسین و مریم تکروستا (۱۴۰۰). «بررسی اثرات تحریم اقتصادی ایالات متحده آمریکا بر اقتصاد نواحی روستایی ایران»، فصلنامه *اقتصاد فضا و توسعه روستایی*، سال دهم، ش ۳، پیاپی ۳۷.
۱۳. زارعی، نسیم (۱۴۰۰). «راهبردهای تأمین کالاهای اساسی در شرایط تحریم»، فصلنامه *امنیت اقتصادی*، ۹ (۸۶).
۱۴. زهابی، مریم (۱۳۹۴). «تحلیل پایداری بخش خارجی اقتصاد ایران در چارچوب اقتصاد مقاومتی»، *روند*، ۲۲ (۷۱).
۱۵. سمیعی‌نسب، مصطفی و زهرا سلامی (۱۳۹۳). «دیپلماسی اقتصادی، راهبرد مقابله با تحریم‌های اقتصادی در منظومه اقتصاد مقاومتی»، فصلنامه *آفاق امنیت*، دوره ۷، ش ۲۵.
۱۶. عباسی، مریم، سیدنعمت‌اله موسوی و عباس امینی‌فرد (۱۳۹۹). «بررسی اثرات هم‌زمان شوک‌های تحریم‌های اقتصادی بر بخش‌های مولد اقتصاد ایران»، فصلنامه *مطالعات اقتصادی کاربردی ایران*، سال نهم، ش ۳۴.
۱۷. عزتی، مرتضی، حسن حیدری و پروین مریدی (۱۳۹۸). «برآورد تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر اشتغال بخش کشاورزی»، فصلنامه *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۲.
۱۸. فروغی‌نسب، فرشاد، شیوا جلال‌پور، لنا عبدلخانی و بهرام یوسفی (۱۴۰۱). «بررسی تطبیقی تحریم‌های بین‌المللی تأثیرگذار بر توسعه صنعت نفت با تئوری تحریم جمعیتی مارگارت داگسی»، فصلنامه *دانش تفسیر سیاسی*، سال چهارم، ش ۱۴.
۱۹. قادری رهقی، مجید و صابر خندان علمداری (۱۳۹۹). «ارائه چارچوبی برای استقرار و توسعه نظام پیوسته سواد مالی از طریق سنجش سواد مالی در مدارس متوسطه تهران»، فصلنامه *علمی کارافن*، دوره ۱۷، ش ۳، شماره پیاپی ۴۹.
۲۰. کارزونی، علیرضا، حسین اصغرپور و اوین خضری (۱۳۹۵). «بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر ترکیب

- شرکای عمده تجاری ایران طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۷۱»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۲۰، ش ۷۹.
۲۱. گرشاسبی، علیرضا و مجتبی یوسفی (۱۳۹۵). «بررسی اثرات تحریم بین‌المللی بر متغیرهای کلان اقتصادی ایران»، فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی دانشگاه خوارزمی، دوره ۷، ش ۲۵.
۲۲. محمدپور میر، محمدمهدی، سامره شجاعی، روح‌اله سمیعی و مجید اشرفی (۱۳۹۸). «بررسی عوامل زمینه‌ای مؤثر بر تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی فناورانه (مطالعه موردی دانشگاه فنی‌وحرفه‌ای)»، فصلنامه علمی کارافن، دوره ۱۶، ش ۲، شماره پیاپی ۴۶.
۲۳. مهدیلو، علی، اصغر ابوالحسنی و محسن رضایی (۱۳۹۸). «رتبه‌بندی انواع تحریم‌های اقتصادی و برآورد شاخص مخاطرات تحریم با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی»، فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال ششم، ش ۱.
۲۴. نجف‌زاده، فاطمه، ماشو حیدرپور و محمد ترابی (۱۴۰۰). «تحلیل سیاستگذاری عمومی ایران در مقابله با تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا از منظر قدرت نرم»، مطالعات قدرت نرم، ۹ (۲۶).
۲۵. یوسفی، محمد، محمد محمودی و محمد میرمحمدی (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر خط‌مشی‌های موضع‌یابی استراتژیک در ارتقای جایگاه کالای ایرانی در بازار»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه پیام‌نور.
26. Ankudinov, A., R. Ibragimov and O. Lebedev (2017). "Sanctions and the Russian Stock Market", *Research in International Business and Finance*, 40.
27. Balaguer, J., T. Florica and J. Ripollés (2015). "Foreign Trade and Economic Growth in Spain (1900–2012): The Role of Energy Imports", *Economia Politica*, 32 (3).
28. Bekkers, E. (2019). "Challenges to the Trade System: The Potential Impact of Changes in Future Trade Policy", *Journal of Policy Modeling*, 41 (3).
29. Campolmi, A., H. Fadinger and C. Forlati (2014). "Trade Policy: Home Market Effect Versus Terms-of-trade Externality", *Journal of International Economics*, 93 (1).
30. Chen, L.C. (2015). *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-oriented Perspective*, Oxford University Press.
31. Ewert, B., K. Loer and E. Thomann (2020). "Beyond Nudge: Advancing the State-of-the-art of Behavioural Public Policy and Administration", *Policy and Politics*, 207.
32. Felbermayr, Gabriel, Constantinos Syropoulos, Erda Yalcin and Yoto Yotov (2020). "On the Heterogeneous Effects of Sanctions on Trade and Welfare: Evidence from

- the Sanctions on Iran and a New Database”, School of Economics Working Paper Series 2020-4, LeBow College of Business, Drexel University.
33. Flentø, D. and S. Ponte (2017). “Least-Developed Countries in a World of Global Value Chains: Are WTO Trade Negotiations Helping?”, *World Development*, 94.
34. Gnanngnon, S.K. (2017). “Structural Economic Vulnerability, Openness and Bilateral Development Aid Flows”, *Economic Analysis and Policy*, 53.
35. Hidalgo, C.A., B. Klinger, A.L. Barabasi and R. Hausmann (2007). “The Product Space Conditions the Development of Nations. Science”, *New Series*, 317 (5837). <https://www.science.org/doi/10.1126>
36. Hilpert, H.G. and S. Park (2022). *EU and South Korea: A Model Example for Foreign Trade Policy Relations?. In a Geo-economic Turn in Trade Policy?*, Palgrave Macmillan, Cham.
37. Hufbauer, Gary Clyde and Barbara Oegg (2003). “The Impact of Economic Sanctions on U.S.Trad: Andrew Roses Gravity Model International Economics Policy Brief”, *Institute for International Economics Washington*, Vol. 12. No.15.
38. Jia, M., Y. Liu, S.N. Lieske and T. Chen (2020). “Public Policy Change and its Impact on Urban Expansion: An Evaluation of 265 Cities in China”, *Land Use Policy*, 97 (2).
39. Korhonen, Iikka, Heli Simola and Laura Solanko (2018). “Sanctions, Counter-sanctions and Russia: Effects on Economy, Trade and Finance”, BOFIT Policy Briefs 4/2018, Bank of Finland Institute for Emerging Economies.
40. Kraváček, Tomas (2020). “The Impact of International Sanctions on The Economy of Iran”, Bachelor Thesis (Bc.), Charles University, Faculty of Social Sciences, Institut of Economic Studies.
41. Lindsay, J.M. (1986). “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination”, *International Studies Quarterly*, 30 (2). <https://www.jstor.org/stable/2600674>
42. Menshikova, A. (2021). “Features of Foreign Trade Policy of J. Biden’s Democratic Administration”, *Journal USA & Canada: Ekonomika, Politika, Kultura*, Issue 11.
43. Popova, Liudmila and Ehsan Rasoulinezhad (2016). “Have Sanctions Modified Iran’s Trade Policy? An Evidence of Asianization and De-Europeanization Through the Gravity Model”, *Economies* 4, No. 4.
44. Strauss, A. and J. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
45. Tenenhaus, M., S. Amato and V. Esposito Vinzi (2004). “A Global Goodness-of-

- Fit Index for PLS Structural Equation Modeling”, Proceedings of the XLII SIS Scientific Meeting, Padova: CLEUP.
46. Wetzels, M., G. Odekerken-Schröder and C. Van Oppen (2009). “Using PLS Path Modeling for Assessing Hierarchical Construct Models: Guidelines and Empirical Illustration”, *MIS Quarterly*, Vol. 33, Iss. 1.
47. Zhang, L., X. Zhang and K. Cheng (2015). “Construction and Analysis of Common Foreign Trade Cycle Based on MS-VAR: An Empirical Study of Global Experience”, *Journal of Systems Science and Complexity*, 28 (2).

# تحلیل سیستمی عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری دولت محلی با طراحی مدل

نرگس حجبی پناه،\* سیدهای زرقانی\*\* و امیدعلی خوارزمی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۷۱-۳۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

امروزه دولت محلی به واقعیتی انکارناپذیر در جهان تبدیل شده؛ به طوری که در پژوهش‌های مختلف چهار بعد اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی-مالی، جغرافیایی و سیاسی-قانونی به عنوان مهم‌ترین ابعاد دولت محلی یاد شده‌اند؛ و پژوهشگران به کارگیری تفکر سیستمی در دولت محلی را به عنوان کارآمدترین رویکرد اشاره کرده‌اند. تحلیل سیستمی رویکردی جامع و پویا برای بررسی پدیده‌های پیچیده است. با استفاده از این رویکرد، می‌توان روابط متقابل و پیچیده بین عناصر مختلف هر سیستم را شناسایی و تحلیل کرد. در حوزه دولت محلی، تحلیل سیستمی می‌تواند به درک عمیق‌تری از عوامل مؤثر در شکل‌گیری و عملکرد دولت‌های محلی کمک کند. در این پژوهش عوامل کلیدی چهارگانه مؤثر در شکل‌گیری دولت محلی با روش تفکر سیستمی مورد بررسی قرار گرفته تا تأثیر هر یک از عوامل را بر شکل‌گیری دولت محلی و تأثیر و روابط علی و معلولی هر یک از آنها را روی یکدیگر و بر کل سیستم در نظر گیرد. در این راستا از نرم‌افزار ونسیم جهت مدل‌سازی و روابط علی و معلولی استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد چهار زیرسیستم یادشده، هیچ‌گاه نمی‌توانند به صورت مجزا از یکدیگر عمل کنند و پیوستگی آنها موجب به وجود آوردن یک سیستم نهایی برای شکل‌گیری موفق دولت محلی خواهد شد.

**کلیدواژه‌ها:** دولت محلی؛ تفکر سیستمی؛ مدل‌سازی ونسیم؛ عوامل محیطی

---

\* دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، ایران، مشهد؛  
Email: nargeshajipanah68@gmail.com

\*\*دانشیار جغرافیای سیاسی، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، ایران، مشهد  
Email: h-zarghani@um.ac.ir (نویسنده مسئول)؛

\*\*\* استادیار برنامه‌ریزی شهری، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، ایران، مشهد؛  
Email: kharazmi@um.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/MR-2023.5532.5263

## مقدمه<sup>۱</sup>

رشد روزافزون نهادهای محلی-مردمی و ضرورت آنها در اداره امور عمومی کشور و توجه فزاینده به محلی شدن اداره امور عمومی در دهه پایانی قرن بیستم و دهه آغازین قرن بیست و یکم، دولت محلی را به واقعیتی انکارناپذیر و ضرورتی روبه گسترش در جهان تبدیل کرده است و لذا حکومت‌ها ناگزیر از به رسمیت شناختن و ایجاد آن در سطح محلی به عنوان جزء ساختاری حکومت هستند (حافظ‌نیا، پارسایی و حسین‌پور پوریان، ۱۳۹۰: ۱۴۸). در شکل‌گیری دولت محلی چهار بعد اصلی جغرافیایی، اجتماعی-فرهنگی، سیاسی-قانونی و اقتصادی-مالی ذکر شده است. با اینکه پژوهش‌های مختلفی در مورد دولت محلی انجام شده ولی در مرحله اجرا باقی مانده‌اند و به صورت سیستمی و مدل‌سازی تأثیر ابعاد و عوامل را روی یکدیگر و در نتیجه بر دولت محلی در نظر نگرفته‌اند. اگرچه دولت محلی شیوه کارآمدی است که اکثر کشورهای دنیا به آن روی آورده‌اند، اما به این معنا نیست که تمامی این کشورها در امر دولت محلی موفق هستند. موفقیت و اثربخشی دولت محلی، مانند هر نظام دیگری به برخی زیرساخت‌ها نیازمند است. قبل هر اقدامی کشورها باید از میزان آمادگی خود در خصوص استقرار دولت محلی اطمینان حاصل کنند. هدف هر کدام از ابعاد یادشده جریان دادن به روند دولت محلی است. چهار بعد جغرافیایی، اجتماعی-فرهنگی، سیاسی-قانونی، اقتصادی-مالی را می‌توان به عنوان پایه‌های اصلی دولت محلی در نظر گرفت که این ابعاد در پژوهش‌های مختلف مطرح شده‌اند. از جمله دکتر مقیمی در سال ۱۳۸۲ این ابعاد را مورد تأکید قرار داده و بر نگرش سیستمی به دولت محلی به عنوان کارآمدترین و بهترین روش تأکید داشته است.

۱. این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی با عنوان «ارزیابی عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری دولت محلی با نگرش سیستمی (مطالعه موردی: کشور ایران)» است که در دانشگاه فردوسی تدوین شده است.

هدف از این پژوهش بررسی سیستمی ارتباط بین این چهار بعد ذکرشده در جهت شکل‌گیری دولت محلی است.

## ۱. بیان مسئله

با توجه به ناموفق بودن دولت متمرکز در اداره مطلوب امور عمومی و پیاده‌سازی دولت و حکومت محلی به‌عنوان واقعیتی انکارناپذیر و ضرورتی رو به گسترش در جهان بحث تشکیل دولت محلی و تمرکززدایی به‌عنوان راه‌حلی مناسب و یکی از موضوع‌های مهم مدیریت نوین عمومی در سطح گسترده‌ای مطرح شده است (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۸۱). بنابراین برای کشوری مثل ایران نظامی بسیط و متمرکز مناسب نیست چراکه مؤلفه‌هایی مانند وسعت زیاد، شکل هندسی، تنوع قومی - زبانی - مذهبی و ... دارد و همین امر مشکلات زیادی را به‌همراه داشته و دارد. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد برای تحقق توسعه پایدار و پیشرفت همه‌جانبه در اداره هر سطحی از فضا، تمرکززدایی، دموکراسی غیرمتمرکز و کوچک‌سازی ساختارهای حاکمیتی، ازسرگیری برنامه‌ریزی مردم‌پایه و محیط‌پایه و توجه به مقتضیات محلی الزامی و اجتناب‌ناپذیر است (بوچانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۱۲).

از اواخر قرن بیستم به سبب ناموفق بودن دولت متمرکز در مدیریت مطلوب امور عمومی، موضوع حکمرانی خوب و اداره امور با مشارکت مردم برمبنای تمرکززدایی از قدرت و تشکیل دولت محلی مورد توجه دانشکده‌های مختلف قرار گرفت؛ همچنین به‌عنوان برنامه‌ای مطالعاتی ازسوی سازمان ملل متحد، بانک جهانی و اتحادیه اروپا در راستای اهداف توسعه هزاره برای دستیابی به توسعه پایدار مورد حمایت و توجه قرار گرفت. ایجاد حکومت‌های محلی و اتخاذ سیاست عدم تمرکز، مبتنی بر اعتقاد به خلاقیت، استعدادهای فردی و اعتماد به سنجیده‌تر بودن تصمیمات جمع نسبت به

قضاوت‌های فرد است. به این ترتیب امور هر محل معمولاً با توجه به امکانات و رعایت برخی مقتضیات محلی اداره شده و فشار بار بر دوش حکومت مرکزی کاهش می‌یابد (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۸۲). همچنین با گسترش رشد شهرنشینی و لزوم ارائه خدمات به شهروندان و گسترش تنوع اجتماعی و اقتصادی در محیط‌های شهری، دولت دیگر یگانه بازیگر در مدیریت شهری نیست. نیاز است دولت از تصدی‌گری در محیط شهری فاصله بگیرد و به نهادهایی همچون بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های اجتماعی اجازه نقش‌آفرینی دهد. نیاز به ارائه خدمات محلی، توسعه محلی و منطقه‌ای، گسترش دموکراسی و مشارکت در سطح محلی، به گسترش نهادهای مردمی در محیط شهری و دیگر محیط‌های جغرافیایی در قالب دولت محلی منجر شده است (الهیوردی‌زاده، علیقلی‌زاده و صانعی، ۱۳۹۴: ۲۴).

دولت‌های محلی به‌مثابه نهادهای مردمی با تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مقیاس‌های محلی، ملی و فراملی از یک‌سو موجب تقویت سازگاری میان برنامه‌های ملی و محلی هستند و از سوی دیگر با برنامه‌های توسعه محلی مبتنی بر رقابت‌های مکانی در مناسبات فراملی به‌عنوان بازیگران نوین به ایفای نقش می‌پردازند (سلیمانی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۴). برای دولت محلی باید به مؤلفه‌های متعددی مانند عوامل مؤثر زمینه‌های شکل‌گیری، فرصت‌ها و چالش‌ها توجه کرد که این مؤلفه‌ها روی هم تأثیر می‌گذارند و لزوم ایجاد و به‌کارگیری تفکر سیستمی را در این حوزه الزامی می‌کنند (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۰۸-۱۰۷). مثلاً اگر یکی از عوامل مؤثر شکل‌گیری دولت محلی مانند تنوع قومی-زبانی به‌صورت درست هدایت شود ایجاد فرصت می‌کند و اگر درست هدایت نشود این تفاوت‌ها و افتراقات به چالش تبدیل می‌شوند. با توجه به مطالب فوق این تحقیق درصدد برآمده تا عوامل مؤثر در شکل‌گیری دولت محلی را در ایران براساس تفکر سیستمی و در قالب چهار بعد (جغرافیایی، سیاسی-قانونی،



اجتماعی-فرهنگی و اقتصادی-مالی) مورد بررسی قرار دهد؛ و در نهایت هر کدام از ابعاد موردنظر را در قالب تفکر سیستمی با کمک نرم‌افزار ونسیم<sup>۱</sup> مدل‌سازی کند. بنابراین تازگی و نوآوری این تحقیق در امکان‌سنجی شکل‌گیری دولت محلی در کشور ایران با توجه به زیرساخت‌های مؤثر آن و با تمرکز به روش تفکر سیستمی است. اگرچه کاربرد تفکر سیستمی و فلسفه آن برای دولت محلی به خوبی بیان شده است ولی هیچ‌کدام از تحقیقات تاکنون از مدل‌سازی در زمینه امکان‌سنجی شکل‌گیری دولت محلی با استفاده از روش سیستمی استفاده نکرده‌اند.

## ۲. روش تحقیق

این تحقیق به صورت استقرایی براساس روابط علی و معلولی بین ابعاد شکل‌گیری دولت محلی است که با روش توصیفی-تحلیلی و رویکرد سیستمی است. در ابتدا با مطالعه مبانی نظری عوامل کلیدی موفقیت دولت محلی استخراج شد؛ سپس با توجه به بررسی تحلیلی عوامل یادشده در موفقیت دولت محلی چهار بعد جغرافیایی، اجتماعی-فرهنگی، سیاسی-قانونی، اقتصادی-مالی مشخص شده است. در جهت درک بهتر ارتباطات بین چهار بعد یادشده از نرم‌افزار ونسیم برای مدل‌سازی استفاده شده که با این سیستم به برنامه‌ریز عوامل کلیدی موفقیت و عوامل بحرانی را نشان می‌دهد. مزیت به‌کارگیری تفکر سیستمی در این تحقیق، پدیدار شدن چرخه‌های علی و معلولی است که در اثر آن سیستم با ایجاد بازخوردها از حالت ایستا به حالت پویا تبدیل می‌شود (Senge, 1990).

## ۱-۲. نرم‌افزار ونسیم

شرکت Ventana Systems در ماساچوست در سال ۱۹۸۵ تأسیس شد و به تهیه و تولید مدل‌های شبیه‌سازی در مقیاس بزرگ که عناصر تجاری و فنی را در حل مسائل مدیریتی پیچیده ادغام می‌کردند مبادرت ورزید. برای انجام این کار از داده‌های موجود ترکیب‌شده با کدهای معمول استفاده می‌شد که در زبان‌های برنامه‌نویسی نوشته شده است. برای کاهش دادن زمان تولید مدل مورد نظر، این شرکت شروع به ساخت زبان شبیه‌سازی خاص خود کرد که به Vensim مشهور است و در اصل به‌عنوان افزونه‌ای بر برنامه پاسکال به‌وجود آمد.<sup>۱</sup> در واقع، ونسیم ابزار مدل‌سازی بصری است که به شما اجازه می‌دهد مدل‌های سیستم‌های پویا را مفهوم‌سازی، مستندسازی، شبیه‌سازی، تجزیه و تحلیل و بهینه‌سازی کنید. Vensim PLE و PLE Plus قالب‌ها و تنظیماتی از ونسیم هستند که برای ساده‌سازی یادگیری پویایی‌ها و پیچیدگی‌های سیستم طراحی شده‌اند. با وصل کردن کلمات با استفاده از پیکان‌ها، ارتباط میان متغیرهای سیستم به‌عنوان ارتباطات علی و معلولی وارد، و ثبت و ضبط می‌شوند. این اطلاعات را ویرایشگر معادله<sup>۲</sup> مورد استفاده قرار می‌دهد تا شما را قادر سازد یک مدل شبیه‌سازی کامل ایجاد کنید. شما می‌توانید مدل خود را در سراسر فرایند ساخت مورد بررسی قرار دهید و به علل و استفاده‌های یک متغیر و به حلقه‌های بازخوردی آن نگاه کنید. زمانی که شما مدلی ساختید که از قابلیت شبیه‌سازی برخوردار باشد، ونسیم شما را قادر می‌سازد که به‌طور کامل رفتار مدل را مورد ارزیابی و تحلیل قرار دهید (Vensim Manual, 1988). این نرم‌افزار، قابلیت این را دارد که برای حل بسیاری از مسائل در حیطه‌هایی چون اقتصاد و خدمات مالی،

1. Vensim: ERLINK "<http://vensim.com/vensim-history/>"\t "\_blank" <http://vensim.com/vensim-history/>

2. Equation Editor

مسائل اجتماعی، مسائل محیطی، انرژی، بازاریابی، علمی و تکنولوژیکی، سیاست‌های استراتژیک، سیاست‌های یکپارچه‌سازی، نظرسنجی‌ها و ... مورد استفاده قرار گیرد.<sup>۱</sup>

### ۳. یافته‌های تحقیق

#### ۳-۱. دولت و حکومت محلی

فضای درون کشور در همه‌جا یکسان نیست و هر مکانی با مکان دیگر از لحاظ ماهیت توسعه و فرصت‌های اقتصادی، تفاوت‌های طبیعی، فرهنگی و تاریخی دارند (پورموسوی، میرزاده کوهشاهی و رهنما قره‌خانگللو، ۱۳۸۷: ۷۸). بنابراین نظام‌های سیاسی حاکم بر کشورها برای اداره بهتر سرزمین خود آن را به واحدهای کارکردی کوچک‌تری تقسیم و برخی اختیارات خود را به آنها تفویض می‌کنند. این تقسیم‌بندی ضمن آنکه باعث سهولت در اداره کشور می‌شود بسیاری از نیازها و خواسته‌های شهروندان کشور را که به فرهنگ‌های مختلفی تعلق دارند و در نواحی فرهنگی مختلفی زندگی می‌کنند، پوشش داده و میزان مشارکت آنها را در اداره کشور بیشتر می‌کند (همان: ۹۵). در ایران نظام سیاسی با دیدگاه یکسانی به همه مناطق نگاه می‌کند که این باعث بی‌توجهی به توان‌های محیطی و پتانسیل‌های منطقه‌ای شده و دولت بدون توجه به مقیاس‌های شهری (شهرک، شهرهای کوچک، متوسط، کلان‌شهر و منظومه شهر) الگوی دولت محلی یکسان (شورا-مدیر) را همراه با وظایف و اختیارات مشابه برای تمامی شهرهای ایران اعمال کرده است (ویسی، ۱۳۹۴: ۷۱). دولت محلی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد روبه‌رشد مردمی در اداره امور کشور در جهان براساس سازوکار دمکراتیک و تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی از پایین به بالاست (ویسی، الف ۱۳۹۲: ۱۴۱). دولت محلی در مفهوم مدرن، نهادی است که براساس قانون اساسی و مصوبات

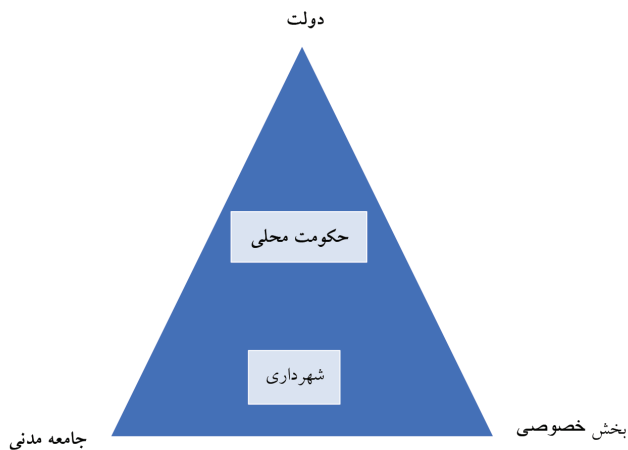
1. [http://www.ventanasystems.com/examples\\_general/](http://www.ventanasystems.com/examples_general/)

نهادهای عالی‌رتبه حکومتی یا قانون‌ایالتی، در مقیاس محله، روستا، شهر، کلان‌شهر و ناحیه تشکیل می‌شود و اعضای آن برپایه اراده شهروندان طی فرایند دموکراتیک به‌صورت مستقیم از جانب مردم محل انتخاب می‌شوند تا با تصمیم‌گیری و نظارت بر امور عمومی محلی و استفاده از ظرفیت‌های محلی، به‌دنبال حداکثر توسعه و رفاه باشند (سابقی، ۱۳۹۳: ۱۰). همچنین در ارتباط مستقیم و بلافاصل با مردم محلی است و نسبت به شرایط محلی آگاهی کامل دارد و مشروعیت و صلاحیت عمل بیشتری نسبت به دولت ملی در زمینه امور محلی دارد (کریمی و حافظ‌نیا، ۱۳۹۷: ۱). نظام سیاسی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر عملکرد دولت محلی در هر کشوری است (ویسی، ۱۳۹۴: ۵۵). تعریف سازمان ملل از حکومت محلی به تقسیم‌بندی قانونی هر کشور یا ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیئت اداره‌کننده (حکومتی) چنین موجودیتی به‌صورت محلی انتخاب می‌شود (حافظ‌نیا، پارسایی و حسین‌پور پوریان، ۱۳۹۰: ۲۹). دولت‌های محلی ارتباط نزدیکی با مردم محلی و شناخت کافی از شرایط و مسائل محلی دارند؛ به همین دلیل صلاحیت بیشتری نسبت به دولت ملی در امور محلی دارند (کریمی و حافظ‌نیا، ۱۳۹۷: ۲۷). دولت محلی در قانون اساسی فدراسیون‌های قدیمی به رسمیت شناخته نمی‌شد، حال آنکه در پنج دهه اخیر به‌صورت‌های مختلف از حمایت قانون اساسی برخوردار شده است (Steytler, 2006: 3) و در حال حاضر حمایت‌های قانون اساسی از دولت‌های محلی در بسیاری از کشورها فراتر از ساختار فدرالیسم است (Sellers and Lidström, 2007: 3).

از طرفی ایجاد و توسعه حکومت‌های محلی در رشد و توسعه و شعور اجتماعی مردم و همچنین در دوام، بقا و حفظ حاکمیت، استقلال و مقاومت در مقابل دشمنان خارجی نیز حائز اهمیت است (طاهری، ۱۳۷۵: ۲۳۳). گفتنی است واگذاری امور به

سطوح محلی و به‌عبارتی استقلال محلی می‌تواند دربردارنده چالش‌هایی نیز باشد، بدین‌معنا که دولت‌های محلی با گذشت زمان و افزایش قدرت ممکن است به رقیبی برای حکومت مرکزی تبدیل شده و علیه حکومت مرکزی اقدام کنند. در این نوع شرایط اجتناب‌ناپذیر برای جلوگیری از اتفاق فوق، باید سیاست‌های مشخص وضع و اجرا شود و بین حکومت مرکزی و دولت محلی سیاست‌های مشخصی به‌صورت جداگانه تعریف و به هر یک از آنها واگذار شود. از طرفی حکومت مرکزی فقط در شرایط ویژه از قدرت و اختیار کنترل خود استفاده کند، نه در هر شرایطی (Griffith, 1966: 5). استقلال محلی اصطلاحی است که غالباً در هر دو حوزه آکادمیک و عمومی به‌کار گرفته می‌شود ولی خیلی کم به‌صورت مفهومی و به روش دقیق یا عملیاتی منوط به تحقیقات تجربی، تعریف شده است (Wolman et al., 2008: 2).

### شکل ۱. مثلث حکومت محلی



## ۲-۳. عوامل مؤثر در شکل‌گیری دولت محلی

برای پیاده‌سازی دولت محلی هیچ «مدل از پیش‌ساخته‌ای» وجود ندارد و هر کشوری باید براساس مقتضیات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، تاریخی، جغرافیایی و جمعیت‌شناختی خود، ابعاد دولت محلی را سامان داده و کارایی مدیریت را درون دولت محلی افزایش دهد. دولت‌های محلی باید براساس الگوی استراتژیک منحصربه‌فرد خود شکل گرفته و متکامل شوند (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۱۹). در این بخش به مهم‌ترین عوامل و زمینه‌های مؤثر در دولت محلی که در قالب پژوهش‌های مختلف اندیشمندان بررسی کرده‌اند به اختصار اشاره می‌شود. نتایج تحقیقات مختلف نشان می‌دهد، در استقرار و میزان موفقیت دولت و نهادهای سطح محلی عوامل و زمینه‌های مختلف محیطی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی نقش دارند. این عوامل متناسب با ویژگی‌های طبیعی، اقتصادی، سیاسی کشور موردنظر نقش و تأثیر متفاوتی دارند و به عبارت دقیق‌تر در قالب سازمان‌ها و نهادهای سطح محلی هر کدام از این عوامل وزن و جایگاه متفاوتی دارند. مروری بر پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهد، مهم‌ترین عوامل و زمینه‌های مؤثر در استقرار و شکل‌گیری دولت محلی را در قالب چهار دسته عوامل جغرافیایی، اقتصادی-مالی، سیاسی-قانونی و فرهنگی-اجتماعی می‌توان تقسیم کرد. جدول زیر مهم‌ترین عوامل، زمینه‌ها و مؤلفه‌های مؤثر در دولت محلی آمده است.

جدول ۱. عوامل کلیدی و مؤثر در شکل‌گیری و استقرار دولت محلی

منبع	توضیح مربوط به هر بعد	عناصر و اجزا	عوامل اصلی
حافظی‌نیا و قالیباف (۱۳۸۰)؛ حافظی‌نیا و کاویانی‌راد (۱۳۸۸)؛ میرحیدری و ذکی (۱۳۸۱)؛ مقیمی (۱۳۹۰)؛ طاهری (۱۳۷۳)	سیمای حکومت‌های محلی بیانگر بعد جغرافیایی آن است و حکومت محلی در قالب واژه جغرافیایی مفهوم‌سازی می‌شود قلمروی که سکونتگاه افرادی خاص است (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۱۱). حکومت‌های محلی باید متناسب با محیط جغرافیایی و جمعیت‌شناختی خود به‌وجود آیند. هماهنگی عوامل محیطی باعث ایجاد محیط مطلوب و ایدئال برای رشد و توسعه خودگردانی محلی می‌شود (همان: ۱۱۹).	میزان وسعت، میزان تنوع آب و هوایی، فاصله بین سکونتگاه‌های انسانی، پراکندگی بیش از حد مناطق، وجود ناهمواری‌ها، شکل هندسی کشور، محدودیت طبیعی و محیطی متفاوت، لزوم تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطابق با استعدادها و نیازهای آن منطقه، استعداد و توانمندی‌های محیطی متفاوت کشور	عوامل جغرافیایی
اطاعت و موسوی (۱۳۹۰)؛ حافظ‌نیا و کاویانی‌راد (۱۳۸۸)؛ معلمی (۱۳۸۹)؛ ویسی (الف) (۱۳۹۲)؛ مقیمی (۱۳۹۰)	دولت محلی مبنیاتوری از هیئت سیاسی و شخصیت حقوقی حکومت مرکزی است؛ حکومت محلی نماینده منافع عمومی در محل است و جایگاه دولت‌های محلی به‌عنوان واحدهای خودگردان، در چارچوب قانون مشخص شده، به‌طوری‌که خودگردانی به‌عنوان حق ذاتی دولت محلی دیده شده است (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۱۳). ویژگی سیاسی مهم‌ترین جنبه سیاسی دولت محلی است (همان: ۱۱۴).	لزوم کاهش میزان هژمونی حکومت مرکزی، جهانی شدن و پیچیدگی‌های اداره امور، خدمات‌رسانی کارآمد، تأخیر در انجام امور ملی و محلی، ضرورت تصمیم‌گیری امور محلی در جامعه محلی نه بیرون از آن، لزوم اتخاذ سریع تصمیمات در کوتاه‌ترین زمان، ناتوانی دولت در پاسخگویی به نیازهای محلی، کارآمدی دولت بر اثر کاهش لایه‌های دیوان‌سالاری و دولت کوچک، افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در پی فرایند تصمیم‌سازی، فرهنگ سیاسی مردم، افزایش بوروکراسی.	عوامل سیاسی-قانونی

منبع	توضیح مربوط به هر بعد	عناصر و اجزا	عوامل اصلی
حافظی نیا و قالیباف (۱۳۸۰)	عنصر کلیدی دولت محلی، خودمختاری مالی است (Steytler, 2006: 6). امور اقتصادی حوزه محلی در مدیریت دولت محلی تأثیرگذار است (مقیم، ۱۳۹۰: ۱۱۰). ثبات مالی و وضعیت مناسب اقتصادی یکی از پایه‌های اصلی تعیین درجه استقلال سیاسی مدیریتی دولت محلی است (همان: ۱۱۸).	ترجیح رشد کیفی (توسعه) بر رشد کمی، کاهش قیومیت سیاسی حکومت مرکزی از نظر مالی، تمرکز زیاد اقتصادی و ضررهای ناشی از آن، امکان وصول دقیق‌تر مالیات از مردم، تمرکززدایی ابزاری کارآمد جهت افزایش کارایی بخش عمومی و رشد اقتصادی، کاهش هزینه‌های دولت مرکزی، کاهش رشد فساد مالی و رشوه.	عوامل اقتصادی-مالی
اعظمی و دبیری (۱۳۹۰)؛ قبادی (۱۳۹۱)؛ حافظی نیا و قالیباف (۱۳۸۰)؛ حافظی نیا و کاویانی‌راد (۱۳۸۸)؛ معلمی (۱۳۸۹)؛ ویسی (ب) (۱۳۹۲)؛ مقیمی (۱۳۹۰)	یک گروه سازمان‌یافته که درون محدوده‌ای جغرافیایی خاص، با خصایص اجتماعی-فرهنگی که نشانگر خاصی نیز دارد، موجودیت اجتماعی جداگانه‌ای را شکل می‌دهند (مقیم، ۱۳۹۰: ۱۱۹). ویژگی‌های فرهنگی و تاریخی هر کشور و ملت، مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر عملکرد و ظهور دولت‌های محلی هستند (همان: ۱۱۶).	میزان تنوع قومی-زبانی، افزایش میزان آگاهی مردم در نواحی غیر برخوردار، میزان تنوع مذهبی، گرایش مردم به دموکراسی، افزایش مطالبات محلی و ملی، وجود احساس تعلق مکانی و گرایش‌های محلی‌گرایی، وجود منافع مشترک محلی، افزایش ظرفیت مشارکت مردم و توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی	عوامل اجتماعی-فرهنگی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳-۳. تفکر سیستمی

سابقه تفکر سیستمی به بیش از ۵۰ سال پیش برمی‌گردد (Checkland, 1999) و در ابتدا روشی بود که به تصمیم‌گیری‌های پیچیده در برنامه‌ریزی جنگ‌ها کمک می‌کرد. در سال‌های بعد این تفکر به روشی کاربردی برای برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف پژوهشی تبدیل شد. امروزه تفکر سیستمی به روشی بسیار قوی برای مواجهه



با موضوع‌های بسیار پیچیده تبدیل شده است. این روش با مدل کردن سیستم و نشان دادن اجزای آن به صورت کامل، از پیچیدگی مسئله می‌کاهد و به برنامه‌ریز کمک می‌کند که به مسئله اشراف کامل پیدا کند (Flett, 2001).

در سال ۱۹۹۴ بل<sup>۱</sup> در کتابی با عنوان *برنامه‌ریزی و مدیریت از طریق تفکر سیستمی*، سه فعالیت مهم را مرتبط با تفکر سیستمی تعریف می‌کند: الف) تمرکز اصلی روی ارتباطات بین اجزا باشد؛ ب) الگوها نیز مورد بررسی قرار گیرد و فقط وقایع در نظر گرفته نشود؛ ج) بازخوردها در سیستم نمایش داده شوند تا سیستم از حالت استاتیک به حالت دینامیک تبدیل شوند. تفکر سیستمی به دنبال پاسخ دادن به این مسئله است که چگونه ساختار روی رفتار تأثیر می‌گذارد و به این نتیجه می‌رسد که ارتباطات داخلی در سیستم باعث می‌شود ساختاری به وجود آید که در نتیجه آن کل سیستم از خود رفتاری منطبق با این ارتباطات بروز دهد (Senge, 1990). رویکرد سیستمی با اتخاذ چارچوبی برای تجسم عوامل و متغیرهای داخلی و خارجی سازمان در قالب مجموعه‌ای واحد، به شناخت خرده‌سیستم‌ها، سیستم اصلی و ابرسیستم پیچیده محیط بر سازمان می‌پردازد (حافظ‌نیا، پارسایی و حسین‌پور پوریان، ۱۳۹۰: ۱۲). در کشورهایی که تنوع محیط جغرافیایی و انسانی وجود دارد سیستم متمرکز کارایی لازم را برای مدیریت سیاسی فضا ندارد. در این نوع حکومت‌ها فضای کشور در قالب یکنواخت و همسان نگریسته شده و تفاوت‌ها و تنوعات جغرافیایی در نظر گرفته نمی‌شود (همان: ۲۹-۲۸).

#### ۴. ارزیابی سیستمی عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری دولت محلی

##### ۴-۱. زیرسیستم‌های مورد مطالعه

مشکلات جوامع انسانی و سازمان‌ها روزبه‌روز پیچیده‌تر و حل آنها نیازمند تفکر

بهتر است رویکرد سیستمی، مدعی ارائه روشی برای برخورد اصولی تر با پیچیدگی‌های دنیای کنونی است (مختاری، ۱۳۸۸: ۱). برای شناخت و تحلیل موضوع‌های مدیریتی، به‌ویژه مدیریت حکومت و دولت‌های محلی، بدون شک «نگرش سیستمی» بهترین و کارآمدترین رویکرد است؛ چراکه سیستم‌های دولت محلی که بیشترین عناصر مشترک عدم تمرکز در سراسر دنیا را شامل می‌شود، کمتر مورد توجه سیستماتیک قرار گرفته‌اند (Sellers and Lidström, 2007: 2). علاوه بر این، در این روش دولت محلی به‌عنوان یک سیستم مورد تجزیه و تحلیل دقیق و همه‌جانبه قرار می‌گیرد. در دیدگاه سیستمی، تأثیر متقابل محیط و سازمان از اهمیت خاصی برخوردار است؛ در این چارچوب دولت‌های محلی به‌عنوان سیستمی از عناصر مختلف تشکیل شده‌اند که هم از محیط خود تأثیر می‌پذیرند، هم می‌توانند بر محیط تأثیرگذار باشند. اگر چنانکه عناصر تشکیل‌دهنده آن تقویت‌کننده یکدیگر باشند می‌توانند محیط خود را تغییر دهند ولی به‌هر حال همواره محیط روی عملکرد دولت‌های محلی تأثیرگذار بوده و آنها باید تا حدودی خود را با محیط تطبیق دهند (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۰۸-۱۰۷).

در این پژوهش مهم‌ترین عوامل و زمینه‌های مؤثر در شکل‌گیری و استقرار دولت محلی در چهار بعد اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی-مالی، جغرافیایی و سیاسی-قانونی در قالب نگرش سیستمی مورد مطالعه قرار گرفته. بر این اساس، هر کدام از مؤلفه‌های چهارگانه فوق در قالب یک زیرسیستم مجزا تعریف شده و سپس در ادامه اجزای این زیرسیستم تدوین و ارتباط آنها با یکدیگر در قالب مدل و با استفاده از نرم‌افزار ونسیم ترسیم شده است. درنهایت و پس از مشخص شدن عناصر هر زیرسیستم و نحوه ارتباط آنها با یکدیگر، در مدل نهایی نحوه ارتباط و تأثیر و تأثر متقابل چهار زیرسیستم و عناصر آنها بر یکدیگر به تصویر کشیده شده است.

### ۱-۱-۴. زیرسیستم اجتماعی - فرهنگی

ویژگی‌های فرهنگی و تاریخی هر کشور مهم‌ترین تأثیر را بر عملکرد حکومت‌ها و دولت‌های محلی می‌گذارد و در ظهور چنین سازمان‌هایی در هر جامعه، نقش کلیدی دارد (همان: ۱۱۶). از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر در شکل‌گیری و استقرار موفق دولت محلی در قالب زیرسیستم اجتماعی-فرهنگی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: میزان تنوع قومی-زبانی؛ میزان تنوع مذهبی؛ گرایش مردم به دموکراسی؛ وجود منافع مشترک محلی در منطقه؛ افزایش مطالبات محلی و ملی؛ وجود احساس مکانی و گرایش‌های محلی‌گرایی؛ افزایش ظرفیت‌های مشارکت مردم در توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی؛ افزایش آگاهی مردم نسبت به حقوق خود. هر کدام از عوامل و متغیرهای ذکرشده نقش مهمی در استقرار دولت محلی و میزان موفقیت آن در کشورهای مختلف دارند. به‌عنوان نمونه تنوع قومی-زبانی-مذهبی در کشورهای مختلف می‌تواند نقش مؤثری در شکل‌گیری دولت محلی داشته باشد. چنانکه اگر ساختار ملتی موزاییکی بوده و یک‌دست نباشد و از طرفی اگر نتوان تفاوت‌ها و افتراقات یک کشور را با نگاه صحیح و عملکرد واقع‌بینانه در قالب وحدت ملی در راستای منافع ملی هدایت کرد، در این صورت این تفاوت‌های قومی-زبانی-فرهنگی-مذهبی و نژادی در جامعه ناهمگون رنگ و بوی سیاسی به خود خواهد گرفت و تاروپود حیات سیاسی هر واحد سیاسی را به چالش خواهد کشاند (میرحیدری و قربانعلی، ۱۳۸۱: ۵۶).

بدیهی است در چنین شرایطی طرح شکل‌گیری و استقرار دولت و نهادهای محلی می‌تواند برای حکومت مرکزی چالش‌زا باشد و حکومت آن را تهدیدی برای خود تصور کند. در مقابل، خود این وضعیت یعنی تنوع قومی، مذهبی، زبانی ایجاب می‌کند که سیاستگذاری و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های فرهنگی، اجتماعی و ... متناسب با این تنوع باشد و در چنین شرایطی نظام عدم تمرکز و واگذاری امور به سطوح

محلی بهترین شیوه است (طاهری، ۱۳۷۳: ۱۱۳). اقوام ایرانی درخواست سهیم شدن در قدرت یا مشارکت در امور ملی و محلی را از سوی دولت مرکزی خواهان هستند (پیشگاهی فرد و امیدی آوج، ۱۳۸۸: ۴۸). توسعه پایدار از طریق تصمیم‌گیری مشارکتی در سطح محلی امکان‌پذیر است زیرا این سطح با نیازهای روزمره زندگی افراد مماس است (مشیری اصل و آلبونعیمی، ۱۳۹۶: ۷۶).

مطلوب‌ترین شیوه مدیریت در دنیایی که فشردگی زمان و مکان بر آن غالب است، شیوه توسعه مشارکت میان شهروندان، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد است (جوانمردی، ایزدی و جلالی، ۱۳۹۷: ۱۲). واگذاری امور عمومی محلی به شهروندان و رضایتمندی عمومی که پیامد آن مشروعیت حکومت و توسعه دموکراسی در قالب نظام عدم تمرکز است، مهم‌ترین تئوری اداره امور عمومی در عصر حاضر است که این مهم در قالب دولت محلی امکان‌پذیر است. محلی‌گرایی و محلی شدن اداره امور عمومی که مفهوم بسیار نزدیکی با خودگردانی دارد بیانگر نقش مستقیم و مشارکت بی‌واسطه شهروندان و منتخبان مردم در اداره امور محلی شهری، کلان‌شهری، روستایی و ناحیه‌ای دارد (ویسی، ۱۳۸۹: ۱). با حضور اقلیت‌ها در مدیریت‌های ملی و مشارکت مردم محلی، اداره امور منطقه‌ای افزایش می‌یابد (همان: ۶۹). همچنین وجود منافع و نیازهای مشترک در جوامع محلی و در سطح محلی از جمله عوامل اجتماعی تأثیرگذار بر شکل‌گیری و استقرار نهادهای محلی و موفقیت یا عدم توفیق آن است. به‌طور کلی افراد ساکن در یک فضای جغرافیایی برای زیست و ادامه حیات خود نیازها و احتیاجاتی دارند که توقع برآورده شدن آنها را در محل خود دارند و خواستار تأمین نیازهای خود هستند (حافظ‌نیا، احمدی‌پور و قادری حاجت، ۱۳۹۱: ۲۰۴).

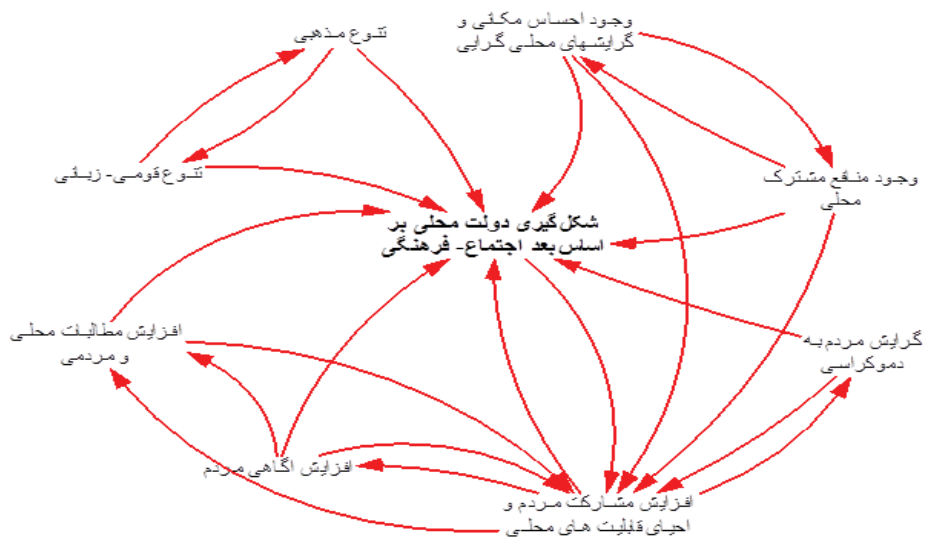
به‌عبارت دقیق‌تر، برخی از نیازها در جامعه وجود دارد که انعکاس آنها فقط در

سطح محلی است و باید به دست نهادها و دولت محلی سپرده شود و با توجه به احساس نیاز و مشارکت خود مردم محل و بدون درگیر شدن سازمان‌های بالادستی حل و فصل شود؛ در چنین شرایطی وجود سازمان‌ها و نهادهای محلی ضرورت دارد و می‌تواند موجب افزایش اعتماد عمومی، مشارکت و سرمایه اجتماعی شود. از این رو عناصر و اجزای زیرسیستم اجتماعی و فرهنگی پس از احصا جهت پیدا کردن روابط هر کدام از عناصر با یکدیگر و همچنین نحوه رابطه و تأثیر آنها بر شکل‌گیری و استقرار دولت محلی در نرم‌افزار ونسیم وارد شد و براساس این داده‌ها ترسیم شده است (شکل ۲). همچنان که در مدل زیر مشخص است، در زیرسیستم اجتماعی - فرهنگی عوامل با یکدیگر روابط متقابل دارند و بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و همچنین از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند و چرخه سیستم را از حالت ایستا به حالت پویا تبدیل می‌کنند. نهادهای محلی مانند شوراهای و شهرداری‌ها در شکل‌گیری و سامان‌دهی مشارکت مردم به‌ویژه در مقیاس محلات نقش اساسی دارند.

برای مثال؛ میزان افزایش آگاهی مردم از حقوق خود، میزان مطالبات محلی و مردمی و همچنین وجود احساس تعلق مکانی و گرایش‌های محلی‌گرایی باعث لزوم مشارکت مردم در اداره امور جامعه و محل خود و توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی می‌شود و بحث شکل‌گیری دولت محلی و توزیع فضایی قدرت را مطرح می‌کند. می‌توان گفت این عامل به‌طور مستقیم در شکل‌گیری دولت محلی تأثیرگذار است که در نتیجه شکل‌گیری دولت محلی عامل مشارکت مردمی و توسعه از پایین تقویت می‌شود. در حالی که اگر حکومت مرکزی به مطالبات مردمی در نتیجه توزیع قدرت و برآوردن نیازهای آنان توجه نکند باعث نارضایتی مردم و بروز بحران در جامعه می‌شود که حکومت را در اداره جامعه با مشکل روبه‌رو می‌سازد؛ خصوصاً اگر بحث تنوع قومی-زبانی را نیز به این مبحث افزود. شایان ذکر است هرچه

تأثیرپذیری و تأثیرگذاری هر عنصر در سیستم بیشتر باشد، آن عنصر را می‌توان به صورت بحرانی‌تر و مهم‌تر در نظر گرفت؛ بنابراین تغییر در این عنصر می‌تواند روی کل سیستم تأثیرپذیر باشد می‌توان گفت عناصر تنوع قومی-زبانی، مطالبات ملی و محلی، مشارکت مردم در اداره امور و توسعه از پایین و گرایش‌های محلی‌گرایی عناصر بحرانی در این سیستم هستند زیرا بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را نسبت به عناصر دیگر دارند.

شکل ۲. زیرسیستم اجتماعی- فرهنگی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۱-۴. زیرسیستم اقتصادی- مالی

مبنای تشکیل حکومت محلی مشورت با مردم محل در اداره امور خود، توجیهات اقتصادی از حیث ارائه خدمات براساس ترجیحات محلی و استفاده بهینه از امکانات محلی برخاسته از نظریه‌های حقوقی و سیاسی است؛ نظریه‌هایی که مشارکت

مردم را در اداره امور خود از طریق انتخاب مستقیم مسئولان محلی، نزدیک بودن مسئولان به مردم در نتیجه پاسخگویی آنها را ضروری می‌دانند (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۸۳). از دیگر مؤلفه‌ها و عناصر تأثیرگذار در شکل‌گیری دولت محلی، عوامل اقتصادی و مالی است که در این پژوهش در قالب زیرسیستم اقتصادی-مالی مطرح شده است. زیرسیستم اقتصادی-مالی عناصر و اجزای مختلفی دارد که در شکل‌گیری دولت محلی مؤثرند. برخی از مهم‌ترین این عناصر که در پژوهش‌های مختلف از آنها به‌عنوان عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری دولت محلی نام‌برده شده است عبارت‌اند از: کاهش قیومیت سیاسی حکومت مرکزی از نظر مالی؛ ترجیح رشد کیفی (توسعه) بر رشد کمی؛ امکان وصول دقیق‌تر مالیات از مردم؛ تمرکز زیاد اقتصادی و ضررهای ناشی از آن؛ کاهش رشد رشوه و فساد مالی؛ کاهش هزینه‌های دولت مرکزی؛ تمرکززدایی ابزاری کارآمد جهت افزایش کارایی بخش عمومی و رشد اقتصادی. در ادامه برخی از این عناصر به‌اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

برای مثال، عامل کاهش قیومیت سیاسی حکومت مرکزی از نظر مالی و به‌عبارت دقیق‌تر خودمختاری مالی دولت محلی یکی از مهم‌ترین عناصر اقتصادی مؤثر در شکل‌گیری دولت محلی است. به اعتقاد اکثر پژوهشگران، مهم‌ترین عنصر و به‌عبارتی عامل کلیدی دولت محلی از نظر اقتصادی، خودمختاری مالی است. درخصوص تأمین مالی دولت محلی، منابع متنوعی وجود دارد، به‌طوری‌که در بعضی از کشورها دولت محلی خودکفاست یعنی از هر طریقی منابع مالی‌اش را تأمین می‌کند و در مقابل در بیشتر کشورها منابع مالی بیشتر وابسته به جابه‌جایی مالی از سایر سطوح دولت محلی است (Steytler, 2006: 6). تمرکززدایی مالی به‌معنای تفویض اختیار مالیات‌گیری و هزینه به سطوح پایین‌تر حکومت است که امروزه به موضوع مهم حاکمیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است (قبادی، ۱۳۹۱: ۶۲).

به‌طور عمومی برای استقرار درآمدهای پایدار در یک جامعه به‌ویژه به‌دلیل وسعت و جمعیت هر محدوده جغرافیایی غیرمتمرکز بودن حکومت حالت مطلوب‌تری خواهد داشت (عندلیب و ثابت‌قدم، ۱۳۸۸: ۹۷). تمرکززدایی می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد برای افزایش کارایی بخش عمومی عمل کند زیرا انتظار می‌رود که چنین سیاست‌هایی به اهدافی نظیر افزایش کارایی و در کشورهای در حال توسعه در نهایت به رشد اقتصادی بینجامد (معلمی، ۱۳۸۹: ۲). امور اقتصادی حوزه محلی در مدیریت حکومت محلی تأثیرگذار است. ادبیات مدیریت عمومی نیز تمایل دارد اثبات کند که عدم تمرکز باعث افزایش بهره‌وری خدمات عمومی، مشارکت سیاسی و شفافیت می‌شود، در حالی که با نزدیک‌تر کردن رأی‌دهنده - مصرف‌کنندگان - به دولت، باعث کاهش فساد و جریان منابع مالی و انسانی جدید می‌شود (International Council on Human Rights Policy, 2005: 15). حکومت مرکزی از نظر مالی، قدرتمند و صاحب اختیار است و از این رو می‌تواند از این فرصت به‌عنوان یک حربه علیه دولت محلی استفاده کند و در مقابل از نظر حکومت مرکزی، دولت محلی می‌تواند از طریق رسانه‌ها و تلویزیون محلی، عدم حمایت و تأمین منابع کافی برای محل، حکومت مرکزی را در نزد مردم، بی‌کفایت و ضعیف نشان دهد (Bilgic, 1998: 7).

یکی دیگر از عناصر تأثیرگذار بر شکل‌گیری دولت محلی در زیرسیستم اقتصادی، امکان وصول دقیق‌تر مالیات از مردم است. اگر دولت‌های محلی به‌معنای واقعی کلمه به‌وجود آیند آن وقت مردم هر محل نیازهای محلی خود را تشخیص می‌دهند و عوارض و مالیات‌های محلی را به‌نحوی که مقرر شده، وصول می‌کنند و با استفاده از این منابع مالی و با نیروی انسانی و وسایل موردنیاز در اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه محلی خویش اقدام می‌کنند (رجیبه، ۱۳۷۸: ۱). برخی افراد اعتقاد دارند که اخذ مالیات از مردم نباید بدون وکالت و نمایندگی آنها صورت گیرد؛ حکومت محلی زمینه لازم را برای وکالت

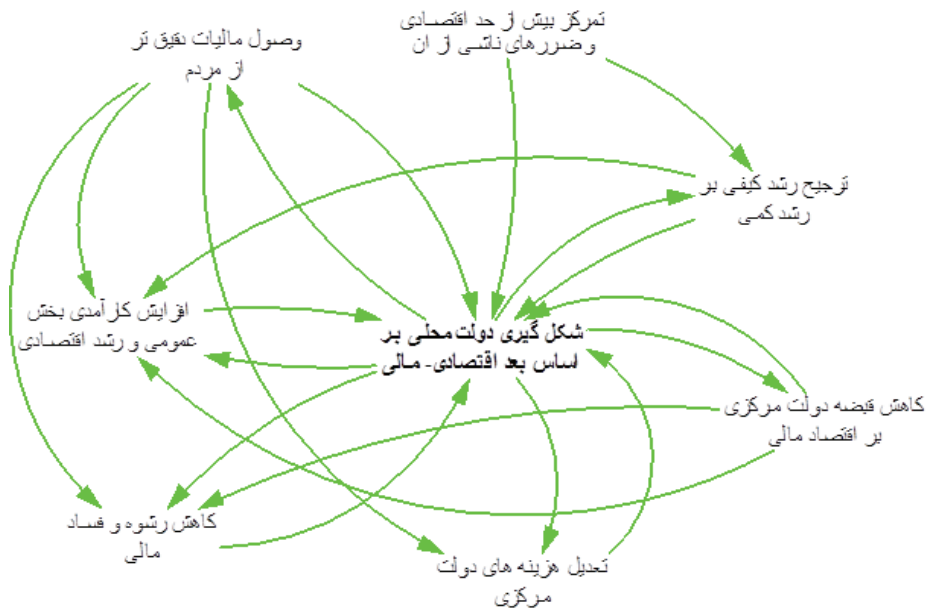


و نمایندگی مردم به وجود می‌آورد (مقیم، ۱۳۹۰: ۶۹) و در این صورت مردم در پرداخت مالیات مشارکت مؤثری خواهند داشت، زیرا از یک سو مردم برخلاف حکومت مرکزی، دولت محلی را نماینده خوبی برای دریافت مالیات می‌دانند و از سوی دیگر این اعتقاد وجود دارد که با پرداخت مالیات به دولت محلی فرایند توسعه محلی نیز تسریع خواهد شد.

بنابراین همانند زیرسیستم اجتماعی-فرهنگی، عناصر زیرسیستم اقتصادی پس از گردآوری در نرم‌افزار مربوطه وارد شد و براساس آن داده‌ها، مدل زیر ترسیم شد (شکل ۳) که هم تأثیرات متقابل هر کدام از عناصر زیرسیستم اقتصادی را بر یکدیگر و هم در مجموع تأثیرات این عناصر را بر شکل‌گیری دولت محلی نشان می‌دهد. برای مثال عامل هزینه‌های دولت مرکزی به‌طور مستقیم در شکل‌گیری دولت محلی اثرگذار است و ازسویی با شکل‌گیری دولت محلی این عامل می‌تواند تعدیل شود یا در عامل کاهش قبضه دولت مرکزی بر اقتصاد مالی روی عامل رشوه و فساد مالی تأثیرگذار است چراکه کاهش رشوه و فساد مالی خود عاملی است که لزوم شکل‌گیری دولت محلی را به وجود می‌آورد و با شکل‌گیری دولت محلی این عامل می‌تواند تعدیل شود یعنی یک ارتباط دوسویه برقرار است.

همان‌طور که در شکل ۳ مشاهده می‌شود عوامل اقتصادی-مالی ارتباط متقابل با یکدیگر دارند؛ مثلاً تمرکز بیش از حد اقتصادی و ضررهایی که از این تمرکز باعث می‌شود که حکومت به سمت عاملی مانند ترجیح رشد کیفی بر رشد کمی حرکت کند که خود باعث افزایش کارآمدی بخش عمومی و رشد اقتصادی می‌شود و با شکل‌گیری دولت محلی نیز تقویت می‌شود. یا می‌توان گفت با کاهش قبضه دولت مرکزی بر اقتصاد مالی میزان رشوه و فساد مالی کمتر می‌شود همچنین باعث کارآمدی بخش عمومی و رشد اقتصادی می‌شود و با شکل‌گیری دولت محلی این عامل تقویت و فساد مالی و میزان قبضه حکومت مرکزی بر اقتصاد مالی تعدیل می‌شود.

## شکل ۳. زیرسیستم اقتصادی-مالی



مأخذ: همان.

## ۳-۱-۴. زیرسیستم جغرافیایی

دولت‌های محلی باید متناسب با محیط جغرافیایی و جمعیت‌شناختی به‌وجود آیند (همان: ۱۱۹). سیمای دولت‌های محلی بیانگر بعد جغرافیایی آن است دولت محلی در قالب واژه جغرافیایی مفهوم‌سازی می‌شود، «قلمروی که سکونتگاه افرادی خاص است» (همان: ۱۱۱). از جمله عوامل مهمی که در شکل‌گیری دولت محلی مؤثرند می‌توان به میزان وسعت؛ وجود ناهمواری‌ها؛ میزان تنوع آب و هوایی و تنوع اقلیمی؛ فاصله بین سکونتگاه‌های انسانی؛ پراکندگی بیش از حد مناطق؛ شکل هندسی کشور؛ محدودیت طبیعی و محیطی متفاوت کشور؛ لزوم تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطابق با استعدادها و نیازهای آن منطقه؛ استعداد و توانمندی‌های محیطی متفاوت کشور اشاره کرد که در ادامه به‌صورت مختصر به تشریح چند عامل

پرداخته می‌شود و در نهایت دیاگرام زیرسیستم جغرافیایی ارائه خواهد شد.

در بحث وسعت کشور می‌توان بیان کرد وسعت زیاد کشور با تعدد واحدهای جغرافیایی، تنوع طبیعی و انسانی، تنوع معیشتی، اجتماعی، قومی و نژادی و زبانی همراه است که خود این تفاوت‌ها و تنوعات در پهنه جغرافیایی کشور زمینه ایجاد واحدهای جغرافیایی و در نتیجه تقسیم‌بندی فضای سرزمین را فراهم می‌آورد. یکی از عواملی که تأثیر قابل توجهی بر نحوه تقسیم‌بندی فضای سرزمین می‌گذارد ویژگی‌های طبیعی کشور و جبر محیط طبیعی بوده است (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۱۵۱).

همچنین در مورد پراکندگی بیش از حد مناطق می‌توان گفت با یک ستاد کمکی و تخصصی غیرمتمرکز می‌توان در اسرع وقت خدمات لازم را به تمام مناطق عرضه کرد و هماهنگی لازم را به وجود آورد. به منظور اجرای این امر باید هر منطقه خود ستادهای کمکی و تخصصی داشته باشد و ستاد فرماندهی در مرکز فقط از نظر خط‌مشی و سیاست‌های کلی عملیات را هدایت کند (میرحیدر و قربانعلی، ۱۳۸۱: ۵۵).

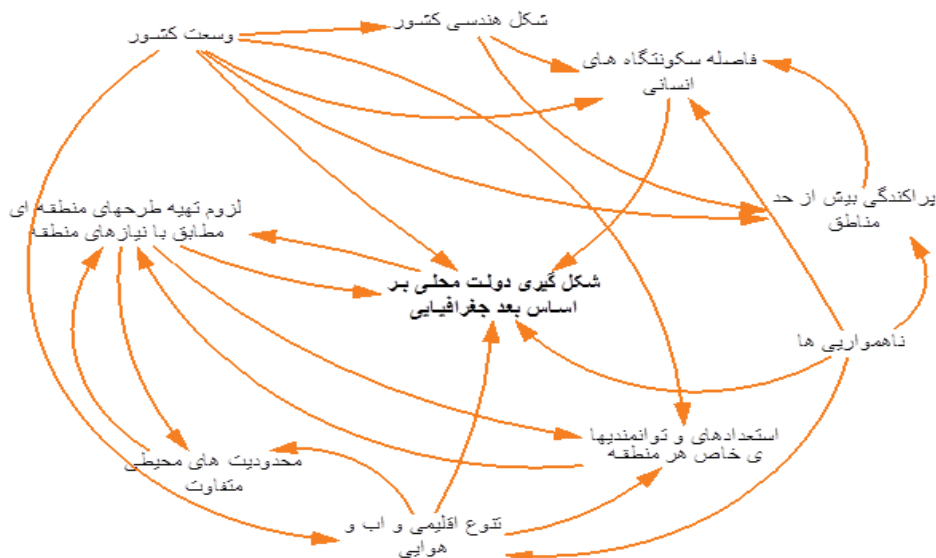
برای عامل لزوم تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطابق با استعدادها و نیازهای آن منطقه می‌توان این‌گونه بیان کرد که مکان‌ها و نواحی جغرافیایی به منظور اداره بهتر امور و تنظیم افقی و عمودی با سایر نواحی و همچنین استقرار نهادها و سازمان‌ها به خودگردانی و مدیریت در بعد محلی نیازمندند (حافظ‌نیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۸: ۱). با توجه به اینکه شرایط محیطی و جغرافیایی در همه استان‌ها و مناطق کشور یکسان نیست و از طرفی هدف دولت ارجاع صحیح برنامه‌های دولت در سطح کشور است و این اختلاف شرایط مانع و مشکل برای اجرای اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی است؛ بنابراین با توجه به توانایی‌ها، استعدادها و نیازهای هر منطقه باید به تهیه طرح‌های توسعه منطقه اقدام کرد که دولت محلی می‌تواند در جهت اجرای صحیح و سرعت بخشیدن به این طرح‌ها

با همکاری و هماهنگی لازم بین مناطق استان‌های مختلف اقدام کرده و دولت را یاری دهد (طاهری، ۱۳۸۸: ۲۲۲).

با توجه به عوامل مهمی که ذکر شد، شکل‌گیری زیرسیستم بعد جغرافیایی در جهت پیاده‌سازی دولت محلی به صورت شکل ۴ است. در زیرسیستم جغرافیایی عوامل آن با یکدیگر روابط متقابل دارند و روی یکدیگر تأثیر می‌گذارند و همچنین تأثیر می‌پذیرند و چرخه سیستم را از حالت ایستا به حالت پویا تبدیل می‌کنند. برای مثال عامل محدودیت‌ها و استعدادها، تفاوت محیطی هر منطقه باعث لزوم تهیه طرح‌های منطقه‌ای مطابق با نیازها، پتانسیل‌ها و محدودیت‌های آن منطقه می‌شود که این امر به صورت مستقیم تأثیرگذار است. در فرایند شکل‌گیری دولت محلی طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطابق با نیازها، محدودیت‌ها و پتانسیل‌های هر منطقه انجام می‌گیرد که ضامن رضایت مردم و رفع نیازهای آنها در هر منطقه و توجه به پتانسیل‌های هر محیط می‌شود در نهایت اداره امور با سهولت بیشتری انجام می‌شود. در صورتی که اگر به نیازها و پتانسیل‌های متفاوت هر محیط توجه نشود و طرح‌های توسعه برای هر منطقه مطابق با آنها اجرا نشود این طرح‌ها با وجود هزینه‌های هنگفتی که صرف آنها می‌شود با شکست یا عدم موفقیت همراه می‌شود. همچنین به دلیل برآورده نکردن نیازهای مردم در هر منطقه عامل نارضایتی مردم را نیز به همراه دارد و پتانسیل‌های محیطی بدون استفاده رها می‌شوند در نتیجه شکل‌گیری دولت محلی تأثیری ندارد و اداره امور کشور برای حکومت مرکزی سخت و طاقت‌فرسا می‌شود. شایان ذکر است هرچه تأثیرپذیری و تأثیرگذاری هر عنصر در سیستم بیشتر باشد، آن عنصر را می‌توان به صورت بحرانی و مهم‌تر در سیستم در نظر گرفت؛ بنابراین تغییر در این عنصر می‌تواند روی کل سیستم تأثیرگذار باشد. می‌توان گفت عناصر استعدادها و محدودیت‌های محیطی هر منطقه، تهیه طرح‌های توسعه‌ای

مطابق با نیازها و پتانسیل‌های هر محیط و وسعت از عناصر بحرانی در این سیستم هستند زیرا بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را نسبت به عناصر دیگر دارند.

شکل ۴. زیرسیستم جغرافیایی



مأخذ: همان.

#### ۴-۱-۴. زیرسیستم سیاسی-قانونی

در جامعه‌ای که سازمان سیاسی به صورت استبدادی و خودکامه اداره می‌شود، رشد و حیات نهادهای محلی خودگردان ممکن است به طور کامل متوقف شود؛ و از سویی یک سازمان سیاسی دمکراتیک، نهادهای خودگردان را تقویت کرده و روحیه مشارکت را در افراد توسعه می‌دهد (مقیمی، ۱۳۹۰: ۱۱۷). دولت محلی، مینیاتوری از هیئت سیاسی و شخصیت حقوقی حکومت مرکزی است؛ جایگاه دولت‌های محلی به عنوان واحدهای خودگردان، در چارچوب قانون مشخص شده، به طوری که خودگردانی به عنوان حق ذاتی دولت محلی دیده شده است (همان: ۱۱۳). به طور کلی

می‌توان گفت دولت‌های محلی می‌توانند نقش حیاتی در تشکیل و توسعه سیاسی داشته باشند (Sellers and Lidström, 2007: 23).

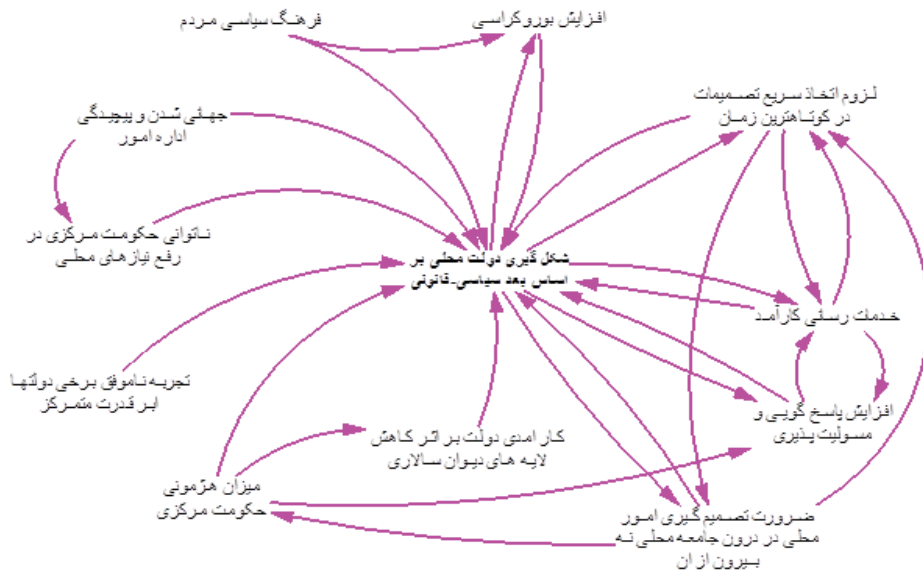
از جمله عوامل حیاتی که در شکل‌گیری زیرسیستم سیاسی-قانونی برای دولت محلی مؤثرند و در پژوهش‌های مختلف از آنها به‌عنوان عوامل تأثیرگذار یادشده، می‌توان به کاهش میزان هژمونی حکومت مرکزی؛ لزوم اتخاذ سریع تصمیمات در کوتاه‌ترین زمان؛ عدم تأخیر در انجام امور ملی و محلی؛ ضرورت تصمیم‌گیری امور محلی در جامعه محلی نه بیرون از آن؛ ناتوانی دولت در پاسخگویی به نیازهای مردم؛ تجربه ناموفق دولت‌های ابرقدرت متمرکز؛ ظهور جهانی‌شدن و پیچیدگی امور؛ ضرورت خدمات‌رسانی کارآمد؛ کاهش بوروکراسی؛ افزایش کارآمدی دولت بر اثر کاهش لایه‌های دیوان‌سالاری و دولت‌های کوچک؛ افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در پی فرایندهای تصمیم‌سازی فرهنگ سیاسی مردم اشاره کرد. به‌عنوان نمونه در بحث فرهنگ سیاسی مردم می‌توان این‌طور بیان کرد که فرهنگ سیاسی از مطالعه مردم‌شناختی ارزش‌های پایه، نمادها و باورهایی که در جامعه تثبیت‌شده به‌دست می‌آید و به مردم بینشی می‌دهد که با آن در خصوص مسائل روزمره‌شان در مقیاس بزرگ و کوچک قضاوت کنند. این بینش آمیزه‌ای از شناخت‌ها، طرز تلقی‌ها، داوری‌ها، ارزش‌ها و آگاهی‌های سیاسی هر ملت است که در بستر تاریخ شکل گرفته و در رفتار سیاسی مردم نمود می‌یابد. از این دیدگاه، پراکندگی یا تمرکز قدرت سیاسی و ظهور یا فقدان گرایش‌های محلی‌گرایی و دولت محلی در یک کشور را باید در پهنه ساختار فرهنگی-تاریخی خاص آن کشور جستجو کرد. درحقیقت، فرهنگ سیاسی یکی از ریشه‌ها و سرچشمه‌های اصلی در توفیق یا آسیب دولت محلی است (ویسی، الف، ۱۳۹۲: ۱۳۹).

همچنین در مورد مؤلفه توزیع خدمات و امکانات کارآمد می‌توان بیان کرد: بدون شک عدم توزیع مناسب امکانات و فرصت‌ها در هر جامعه‌ای می‌تواند به منازعه

بینجامد؛ چراکه باعث شکل‌گیری حس تبعیض در افراد و گروه‌های مختلف مخصوصاً گروه‌های قومی و مذهبی می‌شود. این امر اهمیت فزاینده نقش دولت محلی را آشکار می‌سازد. بدون دولت محلی مشروع، خدمات نمی‌تواند به صورت متناسب و منصفانه توزیع شود (کریمی و حافظ‌نیا، ۱۳۹۷: ۱۲). نابرابری در توزیع فرصت‌های می‌تواند موجب عدم تعادل منطقه‌ای شده و این عدم تعادل بر تمامی روابط انسانی تأثیرگذار بوده و موجب شکل‌گیری منابع تهدید می‌شود (پورطاهری و نقوی، ۱۳۹۰: ۲۶). توزیع متناسب امکانات علاوه بر اینکه مشروعیت دولت محلی را افزایش می‌دهد باعث رفع حس تبعیض مخصوصاً در جوامع متنوع از لحاظ قومی و مذهبی می‌شود و می‌تواند صلح را ارتقا دهد (کریمی و حافظ‌نیا، ۱۳۹۷: ۱۳).

افزایش قدرت نهادهای محلی در تصمیم‌گیری و ارائه خدمات به صورت بهینه به‌منظور افزایش نقش مردم در تصمیم‌گیری و مشارکت در امور محلی باعث شکوفایی و به فعلیت رسیدن امکانات و توان‌های محلی و کاهش شکاف توسعه بین مناطق و کاهش هزینه‌ها در ارائه خدمات است و درنهایت رضایت ساکنان محلی را به‌همراه دارد. مجموع این عوامل باعث افزایش سطح توسعه در بخش‌های مختلف و ایجاد توسعه متوازن و درون‌زا در سطح ناحیه خواهد شد (احمدی‌پور، میرشکاران و هوکارد، ۱۳۹۲: ۶۹). با توجه به عوامل حیاتی ذکر شده، شکل‌گیری زیرسیستم سیاسی-قانونی در جهت دولت محلی در شکل ۵ آمده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود عاملی مثل ضرورت تصمیم‌گیری در جامعه محلی لزوم خدمات‌رسانی کارآمد و همچنین لزوم اتخاذ سریع تصمیمات را می‌طلبد که همراه با خدمات‌رسانی کارآمد و بموقع میزان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت افزایش می‌یابد و این عوامل با شکل‌گیری دولت محلی تقویت می‌شود.

شکل ۵. زیرسیستم سیاسی-قانونی



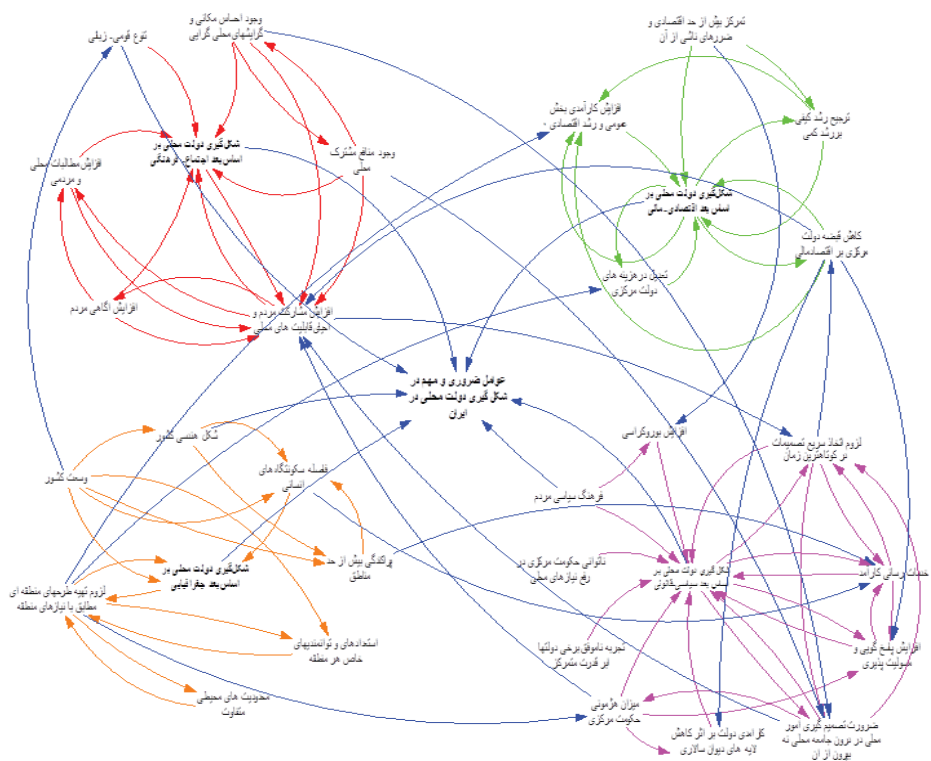
مأخذ: همان.

۲-۴. مدل کلی

طبق نتایج حاصله از تحقیق، چهار زیرسیستم (اجتماعی-فرهنگی، جغرافیایی، سیاسی-قانونی، اقتصادی-مالی)، هیچ گاه نمی توانند به صورت مجزا از یکدیگر عمل کنند و پیوستگی آنها موجب به وجود آوردن یک سیستم نهایی برای شکل گیری موفق دولت محلی خواهد شد. همان طور که در شکل ۶ آمده، عوامل حیاتی هر یک از زیرسیستم ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم روی تقویت زیرساخت های لازم در جهت موفق دولت محلی تأثیر می گذارند؛ به عبارت دیگر هر چهار زیرسیستم به نحوی با یکدیگر در ارتباط بوده و به صورت دو یا حتی چند طرفه در حال تقویت یکدیگر هستند و در نهایت سیستم اصلی برای شکل گیری موفقیت آمیز دولت محلی آماده می شود. باید متذکر شد که در سیستم نهایی (شکل ۶) عوامل حیاتی و مهم هر زیرسیستم بیان شده اند و طبق این عوامل سیستم کلی موفق دولت محلی طراحی شده است.



شکل ۶. سیستم نهایی جهت شکل‌گیری موفق دولت محلی



مأخذ: همان.

همان‌طور که در شکل ۶ نشان داده شده است می‌توان گفت عوامل هر بعد علاوه بر اینکه درون هر بعد می‌توانند بر هم تأثیر گذارند و از هم تأثیر پذیرند این عوامل با هم نیز ارتباط متقابل و سیستمی دارند طوری که عوامل هر بعد با عوامل سایر ابعاد، ارتباط متقابل و دوسویه دارند به‌طور مثال وسعت زیاد کشور در بعد جغرافیایی باعث تنوع قومی و زبانی در بعد اجتماعی-فرهنگی می‌شود که تنوع قومی-زبانی خود عاملی است که به‌طور مستقیم در شکل‌گیری دولت محلی تأثیرگذار است. یا عامل کاهش قیمومیت حکومت مرکزی بر اقتصاد مالی در بعد اقتصادی-مالی باعث افزایش مشارکت مردم و احیای قابلیت‌های محلی در بعد اجتماعی-فرهنگی

می‌شود که عامل مشارکت مردمی خود باعث تصمیم‌گیری سریع‌تر و در کوتاه‌ترین زمان در بعد سیاسی-قانونی می‌شود که لزوم اتخاذ سریع تصمیمات بحث کاهش قبضه دولت مرکزی در بعد اقتصادی-مالی را پیش می‌کشد. همچنین عامل فاصله سکونتگاه‌ها از یکدیگر در بعد جغرافیایی لزوم خدمات‌رسانی به‌موقع و سریع را در بعد سیاسی-قانونی می‌طلبد که این خود نیازمند یک سیستم غیرمتمرکز است و لزوم شکل‌گیری دولت محلی را الزامی می‌کند. پس همان‌طور که در شکل ۶ آمده است هر چهار زیرسیستم به‌نحوی با یکدیگر در ارتباط بوده و به‌صورت دو یا حتی چند طرفه در حال تقویت یکدیگر هستند و در نهایت سیستم اصلی جهت شکل‌گیری موفق دولت محلی را شکل می‌دهند. طبق نتایج حاصله زیرسیستم سیاسی-قانونی و اجتماعی-فرهنگی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند و به‌صورت چند طرفه یکدیگر و در نهایت سیستم نهایی را تقویت می‌کنند و همچنین برای سایر زیرسیستم‌ها نیز این موضوع صادق است. البته باید ذکر کرد که این شرایط در موقعیت ایدئال در قبال شکل‌گیری دولت محلی رخ خواهد داد (شکل ۶).

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تحقیقات انجام شده در مورد ضرورت شکل‌گیری تفکر سیستمی در شکل‌گیری دولت محلی مقیمی (۱۳۹۰) به لزوم به‌کارگیری تفکر سیستمی در مسائل مدیریتی همچنین مدیریت دولت محلی تأکید و برای شناخت و تحلیل موضوع‌های مدیریتی، به‌ویژه مدیریت دولت‌های محلی «نگرش سیستمی» را بهترین و کارآمدترین رویکرد می‌داند. همچنین پورموسوی، میرزاده کوهشاهی و رهنما قره‌خانگللو (۱۳۸۷) پیشنهاد می‌کنند که برای استفاده بهتر از تنوع فرهنگی توسعه و پیشرفت متوازن همه نقاط کشور و حداکثر استفاده از توان‌های انسانی می‌توان به

سازمان‌دهی مجدد فضای سیاسی با نگرش سیستمی به‌عنوان راهکار توجه کرد. در تحقیقات مشابه اهمیت تفکر سیستمی در دولت محلی مطرح شده که در پژوهش حاضر به‌صورت عملیاتی به آن پرداخته شده است.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که ابعاد یادشده نباید به‌صورت منفک و مجزا از یکدیگر در نظر گرفته شوند بلکه باید به این ابعاد با دیدی سیستمی نگریست تا بتوان نه‌تنها روابط بین آنها بلکه تأثیر و تأثری که هر کدام از این ابعاد بر یکدیگر و بر سیستم کلی دولت محلی دارند را در نظر گرفت با توجه به این نکته که هر کدام از ابعاد یادشده به‌صورت یک سیستم عمل می‌کنند. در این پژوهش سعی شده تا به چهار بعد اصلی شکل‌گیری دولت محلی (اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی-مالی، جغرافیایی، سیاسی-قانونی) با دیدی سیستمی نگریسته شود و سیستم کلی دولت محلی با کمک نرم‌افزار ونسیم طراحی شود. همان‌طور که در سیستم کلی مشاهده می‌شود برخی از عوامل نسبت به سایر عوامل ورودی و خروجی‌های بیشتری دارند، بدین معنا که این عوامل نه‌تنها تأثیر بیشتری بر عوامل دیگر می‌گذارند بلکه از سایر عوامل نیز تأثیر می‌پذیرند، این عوامل بحرانی سیستم به‌شمار می‌آیند همچنین نه‌تنها در زیرسیستم خود نقش پررنگ‌تری نسبت به دیگر عوامل را بازی می‌کنند بلکه در سیستم نهایی تأثیر بیشتری بر زیرسیستم‌های دیگر و سیستم نهایی دولت محلی دارند. ازجمله این عوامل حیاتی می‌توان به تنوع قومی-زبانی، افزایش ظرفیت مشارکت مردم و توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی، خدمات‌رسانی کارآمد، لزوم اتخاذ سریع تصمیمات در کوتاه‌ترین زمان، لزوم تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطابق با استعدادها و نیازها آن منطقه، وسعت زیاد، هژمونی حکومت مرکزی بر اقتصاد مالی و... اشاره کرد که برای دولت محلی باید به آنها نسبت به سایر عوامل توجه بیشتری نشان داد.

## منابع و مآخذ

۱. احمدی پور، زهرا، یحیی میرشکاران و برنارد هوکارد (۱۳۹۲). «سازماندهی سیاسی فضا در ساختارهای بسیط»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دهم، ش ۳.
۲. اطاعت، جواد و زهرا موسوی (۱۳۹۰). «تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران»، تهران، نشر انتخاب.
۳. اعظمی، هادی و علی اکبر دبیری (۱۳۹۰). «تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲.
۴. الهویردی زاده، رضا، علی علیقلی زاده و مهدی صانعی (۱۳۹۴). «آسیب شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)»، نشریه جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای، ش ۱۴.
۵. بوچانی، محمدحسین، مظفر صرافی، جمیله توکلی نیا و علی دشتی (۱۳۹۶). «تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری»، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره ۹، ش ۲.
۶. پیشگاهی فرد، زهرا و مریم امیدی آوج (۱۳۸۸). «ارتباط بین پراکندگی اقوام و امنیت مرزها»، فصلنامه ژئوپلیتیک، دوره ۵، ش ۱.
۷. پورطاهری، مهدی و محمدرضا نقوی (۱۳۹۰). «توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی با رویکرد توسعه پایدار (مفاهیم، نظریه‌ها و راهبردها)»، نشریه مسکن و محیط روستا، دوره ۳۱، ش ۳.
۸. پورموسوی، سیدموسی، مهدی میرزاده کوهشاهی و جهانبخش رهنما قره‌خانگللو (۱۳۸۷). «سازمان‌دهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهارم، ش ۳.
۹. جوانمردی، نظام، جهانبخش ایزدی و رضا جلالی (۱۳۹۷). «برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه صنعت گردشگری برپایه ایفای نقش ستون‌های دولت محلی کارآمد در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های گردشگری و توسعه پایدار، سال اول، ش ۳.
۱۰. حافظ‌نیا، محمدرضا، زهرا احمدی پور و مصطفی قادری حاجت (۱۳۹۱). سیاست و فضا، تهران، پژوهشکده امیرکبیر.

## تحلیل سیستمی عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری دولت محلی با طراحی مدل \_\_\_\_\_ ۶۹

۱۱. حافظ‌نیا، محمدرضا، اسماعیل پارسایی و رضا حسین‌پور پوریان (۱۳۹۰). «بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی (مطالعه موردی خانه انصاف و شوراهای حل اختلاف)»، *مجله پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ش ۷۷.
۱۲. حافظ‌نیا، محمدرضا، کاظم ذوقی بارانی و زهرا احمدی‌پور (۱۳۸۸). «بررسی تأثیر الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کارکردهای مناطق آزاد: مطالعه موردی کیش»، *مجله برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، دوره پانزدهم، ش ۱.
۱۳. حافظ‌نیا، محمدرضا و محمدباقر قالیباف (۱۳۸۰). «راهبرد توزیع فضای قدرت سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، ش ۶۱.
۱۴. حافظ‌نیا، محمدرضا و مراد کاویانی‌راد (۱۳۸۸). *افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی*، تهران، انتشارات سمت.
۱۵. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۴). *تمرکززدایی و خود‌مدیری*، تهران، نشر چشمه.
۱۶. رجبیه، محمدحسین (۱۳۷۸). «دولت محلی در انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۷. زارعی، محمدحسین و ملیحه رضایی‌زاده (۱۳۹۰). «حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه»، *نشریه تحقیقات حقوقی*، دوره ۱۴، ش ۶.
۱۸. سابقی، محمودرضا (۱۳۹۳). «نقش دولت‌های محلی (مدیریت محلی) در مدیریت سیاسی فضا»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۹. سامتی، مرتضی، محسن رنایی و مژگان معلمی (۱۳۸۶). «تمرکززدایی و منافع تشکیل دولت‌های محلی از منظر افزایش کارایی»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، ش ۷۸.
۲۰. سلیمانی، محمد، محمدرضا حافظ‌نیا، مرتضی قورچی و حسین محمدیان (۱۳۹۴). «تبیین رابطه زیرساخت‌های شهری و جهانی شدن دولت محلی کلان‌شهری»، *مجله جغرافیای سیاسی*، سال اول، ش ۲.
۲۱. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۳). *اداره امور سازمان‌های محلی (رشته مدیریت)*، تهران، دانشگاه پیام نور.
۲۲. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۷). *اداره امور شهرداری‌ها*، تهران، نشر قومس.

۲۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۵). *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران، نشر قومس.*
۲۴. عن‌دلیب، علیرضا و سیدمحمد ثابت‌قدم (۱۳۸۸). «نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی-کالبدی»، نشریه هویت شهر، سال سوم، ش ۵.
۲۵. قالیباف، محمدباقر (۱۳۸۰). «بررسی تحلیلی سیر تکوین نهادهای محلی ایران در دوران معاصر و ارائه الگوی مناسب»، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس تهران.
۲۶. قالیباف، محمدباقر و محمدجواد شوشتری (۱۳۹۲). «تأثیر فرهنگ سیاسی بر مشارکت شهروندان در حکومت محلی مطالعه موردی تهران»، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۵، ش ۲.
۲۷. قبادی، نسرین (۱۳۹۱). «چالش‌های تأمین مالی دولت‌های محلی و راهکارهای مقابله با آن مطالعه موردی دولت‌های محلی»، مجله اقتصادی-دوماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ش ۱۱ و ۱۲.
۲۸. کریمی، مهدی و محمدرضا حافظ‌نیا (۱۳۹۷). «تبیین نقش دولت محلی در صلح‌سازی»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال چهاردهم، ش ۳.
۲۹. مختاری، قاسم (۱۳۸۸). *مقدمه‌ای بر نگرش سیستمی*. [www.behsadb.com](http://www.behsadb.com).
۳۰. مشیری اصل، شادی و ابراهیم آلبو نعیمی (۱۳۹۶). «بررسی تأثیر مدیریت محلی بر توسعه اجتماعی (مطالعه موردی ساکنین ناحیه ۷ منطقه ۲ شهرداری تهران)»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، سال نهم، ش ۳۱.
۳۱. معلمی، مژگان (۱۳۸۹). «تمرکززدایی و شکست در تدارک کالاهای عمومی محلی توسط دولت‌های محلی: با استفاده از رهیافت تئوری بازی‌ها»، مجله تحقیقات اقتصادی، ش ۹۱.
۳۲. مقیمی، سیدمحمد (۱۳۹۰). *اداره امور حکومت‌های محلی و مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، تهران، انتشارات سمت.*
۳۳. میرحیدر، دره و ذکی قربانعلی (۱۳۸۱). «بررسی نظام جغرافیایی - سیاسی در ایران از طریق توسعه نهادهای محلی»، پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۴۲.
۳۴. نادری خورشیدی، علیرضا، هادی فقیه و محمود عسکری آزاد (۱۳۹۱). «مدیریت محلی مطلوب در افق ۱۴۰۴»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌ویکم، ش ۶۵.

تحلیل سیستمی عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری دولت محلی با طراحی مدل \_\_\_\_\_ ۷۱

۳۵. ویسی، هادی (۱۳۸۹). «آسیب‌شناسی دولت محلی (مطالعه موردی شوراهای اسلامی کلان‌شهرهای

ایران)»، رساله دکتری رشته جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس.

۳۶. \_\_\_\_\_ (الف ۱۳۹۲). درآمدی بر دولت محلی، تهران، نشر سمت.

۳۷. \_\_\_\_\_ (ب ۱۳۹۲). «بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران»، مجله

جغرافیا و توسعه، ش ۳۳.

۳۸. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۴). «ارزیابی عملکرد دولت محلی شهری در نظام سیاسی متمرکز (موردشناسی؛

شوراهای اسلامی شهرهای ایران)»، نشریه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، ش ۱۶.

39. Balle, M. (1994). *Managing with Systems Thinking*, McGraw-Hill, London.

40. Bilgiç, Veysel K. (1998). *Merkezi Yönetim Yerel Yönetim Üzerine Teoriler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* C. 7.

41. Checkland, P.B. (1999). *System Thinking, System Practice*, John Wiley and Sons, Chichester, England.

42. Flett, P. (2001). "The Role of Quality in the Management of Projects", PhD Thesis, University of Stirling.

43. Griffith, A.G. (1966). *Central Departments and Local Authorities*, London, Allen and Unwin.

44. [http://www.ventanasystems.com/examples\\_general/](http://www.ventanasystems.com/examples_general/)

45. International Council on Human Rights Policy (2005). *Local Government and Human Rights: Doing Good Service* 19-21, [hereinafter *Doing Good, Service*], available at [http://www.ichrp.org/files/reports/11/124\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf)

46. Sellers, J.M. and A. Lidström (2007). "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", *Governance*, 20 (4).

47. Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline, The art and Practice of the Learning Organization*, First ed, Doubleday, USA.

48. Steytler, Republic of South Africa (April 11, 2006). "The Place and Role of Local Government in Federal Systems", Konrad-Adenauer-Stiftung.

49. Vensim Manual (1988). "Vensim 4: Standard Professional DSS", Ventana Systems, Inc.

50. Wolman, H., R. McManmon, M. Bell and D. June Brunori (2008). "Comparing Local Government Autonomy Across States", *Proceedings of the Annual Conference on Taxation*.





# آسیب‌شناسی رابطه عمودی دولت و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب

بتول ملک‌حسینی،\* ارشک حلی‌ساز\*\* و حنا محمدی‌کنگرانی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۷۳-۱۰۴
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------

اجرای هر سیاستی نیازمند ابزار و وسایلی است که باید در خود سیاست پیش‌بینی شود تا در عمل با مشکل خاصی مواجه نشود. بررسی علت شکست سیاست‌های مدیریت منابع آب، مستلزم شناخت روند قانونگذاری است، بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که آیا روند قانونگذاری همواره به‌سوی اجباری کردن سیاست‌ها بوده است؟ برای پاسخ به این سؤال قوانین مدیریت منابع آب با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌ای تجزیه و تحلیل شدند و در نهایت یافته‌ها حاکی از آن است که سیاستگذاری‌های دولت در راستای مدیریت منابع آب با بهره‌گیری از ابزار اجبار بوده است و تمایز بین تکالیف اجباری بار شده بر دولت و وزارت نیرو، تمایز مشخص و استدلال فنی واضحی ندارد. همچنین استفاده از عباراتی از قبیل سازمان‌ها و قوانین مربوط باعث ایجاد ابهام و تفاسیر گوناگون شده است. بنابراین با توجه به ابهام در قوانین و ناکارآمدی سیاست‌های اجبار دولت بهتر است تلاش کند که قوانین را با چشم‌انداز رویکرد همکارانه بازنویسی کند و در فضایی همکارانه، به‌نوعی اطاعت‌پذیری شبه‌داوطلبانه را تشویق کند.

**کلیدواژه‌ها:** تحلیل شبکه‌ای؛ سیاست اجبار؛ شبه‌داوطلبانه؛ اطاعت‌پذیری؛ رویکرد همکارانه

\* دانشجوی دکتری علوم و مهندسی آبخیزداری، دانشکده مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه هرمزگان؛  
Email: malekhosseini.batool.88@gmail.com

\*\* استادیار گروه علوم و مهندسی آبخیزداری، دانشکده مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه هرمزگان  
Email: holisaz@hormozgan.ac.ir (نویسنده مسئول)؛

\*\*\* دانشیار گروه سیاستگذاری منابع طبیعی، دانشکده مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه هرمزگان؛  
Email: kangarani@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/MR-2023.5539.5270

## مقدمه

آب و کاهش میزان دسترسی به آن، تنش‌های زیادی را برای تخصیص منابع آبی ایجاد کرده است (واحدی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۹۴). ناتوانی در اتخاذ شیوه‌های صحیح اجرای مدیریت منابع آب (Green, 2003: 4) و تبدیل شدن آن به کالای عمومی راهبردی، بر این مشکلات افزوده و منابع آبی را در معرض خطر کاهش یا نایابی قرار داده است (فریادی، ۱۳۹۷: ۱۶۵). تمهیدات دولت نیز نتوانسته است، مانع از روند افزایشی اضافه‌برداشت از منابع آب و حل مشکلات ناشی از آن شود (آگاه و حسنی‌سعدی، ۱۳۹۳: ۴).

از آنجاکه پاسخ‌های مدیریتی در گام نخست به‌صورت اتخاذ سیاست، بروز پیدا می‌کند از این‌رو اجرای هر سیاستی نیازمند ابزار و وسایلی است که باید در خود سیاست پیش‌بینی شود، تا سیاست‌ها در اجرا با مشکل خاص مواجه نشوند. اگر سیاستگذاران بهترین سیاست‌ها را برای حل مسئله عمومی وضع و شرایط اجرا فراهم کنند، اما ابزار مناسب در اختیار نباشد، اجرای سیاست ممکن نخواهد بود (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۲۲۱). بسیاری از سیاست‌ها را لزوماً باید مردم اجرا کنند و میزان داوطلبانه بودن ابزار، مزیت مثبت برای آن سیاست خواهد بود. در مقابل برخی سیاست‌ها را باید دولت با ابزار قهری و اجباری اجرا کند (قلی‌پور و فقیهی، ۱۳۹۹: ۲۴۵). در این نوع سیاست که بستر آن ابزارهای اجباری سیاستی و قانونی دولت است هرگونه عدم اطاعت را به‌سختی مجازات می‌کند (Becker, 1968; Hauck, 2008: 277).

مارگارت لوی<sup>۱</sup> (۱۹۹۷: ۲۷۰) رابطه بین اطاعت‌پذیری و اعمال فشار را از چشم‌انداز ایجاد حس اعتماد در شهروندان مورد بررسی قرار می‌دهد. بر این اساس اطاعت، تصمیمی فکر شده و محاسبه شده است که از سمت بهره‌بردار و براساس رفتار دیگر بهره‌برداران

1. Margaret Levi

اتخاذ می‌شود. برای آنکه شهروندان، اطاعت‌پذیری را سرلوحه اقدام‌های خود قرار دهند، باید اطمینان داده شود که سایر شهروندان نیز به قول و قرارهای‌شان پایبند هستند. ایجاد حس اطمینان در شهروندان از اینکه قانونگذار سهم آنان را در مذاکره محترم می‌شمارد، مهم است (Levi, 1997: 270). در مطالعات به این وجه از ارتباط اعمال فشار و اطاعت توجه اندکی شده اما این موضوع درک شده است که نهادها موضوع اصلی هستند و راه‌حل‌ها باید در مورد آنها و روی آنها اعمال شود. اغلب این مطالعات تمایل داشته‌اند که نهادها را تنها به‌عنوان قاعده سیاسی معین تصور کنند که محصول تحمیل بالا به پایین از سمت حکومت است و تقریباً هیچ‌کدام‌شان نهادها را به‌عنوان نیروی موازنه‌بخش در تعامل بین قانونگذار (آمر) و قانون‌پذیر (مأمور) تصور نکرده‌اند. برداشت بالا به پایین از مفهوم نهاد، متضمن اتخاذ پیش‌فرضی است که در آن حکومت، وجهی قهرمانانه به خود می‌گیرد. وقتی فرض شود که دولت نقش قهرمان‌گونه دارد دیگر فرقی نمی‌کند که حکومت را به‌عنوان عامل فشار خیرخواه که می‌خواهد ترتیبات نهادی را برای خیر عامه وضع کند، تصور شود یا هیولایی که منابع و ظرفیت‌های بی‌حد و حصری برای اعمال اجبار در اختیار دارد (Duit, 2014: 268). در سیاستگذاری مدیریت منابع آب، ابزاری که دولت برای مقابله با مصرف بیش از حد و غیربهبینه آب اتخاذ کرده عمدتاً ابزار مقررات‌گذاری یا همان الزام از طریق کنترل و دستور است (فریادی، ۱۳۹۷: ۱۲۰)، لذا در چنین سازمان سلسله‌مراتبی و متخصص‌محور، برای مدیریت اکوسیستم‌های پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی امکان پاسخگویی و برآورد نیازهای شهروندان و ذی‌نفعان وجود ندارد (یادگاری خوزانی، ۱۳۹۴: ۸۳). با توجه به اینکه نسخه‌های ابتدایی مدیریت منابع آب در بهترین حالت چیزی جز واکنش‌های تکراری و تنش‌های سیاستی و تقاضاهای اقتصادی نیستند، مدیریت منابع آب به‌عنوان امر تخصصی و فراگیر ابزارهای متنوعی را برای تحقق لازم دارد.

## ۱. پیشینه پژوهش

بررسی پیشینه تحقیق نشان می‌دهد که پرداختن به مسائل مدیریت منابع آب، مورد توجه بسیاری از پژوهشگران بوده است، لذا به بحث سیاست اجباری و رویکردهای همکارانه توجه نشده است. کافمن، کرای و مستریوزی<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) بیان می‌کنند کشورهایی که دارای نهادهای ضعیف و فاسد باشند در حل مسائل و ایجاد حس تعاون در مقیاس بزرگ و اجتماعی ناتوان‌اند. ساختارهای نهادی و فضای حاکم بر نهادها در هر جامعه بر افزایش همکاری‌های اجتماعی بسیار تأثیر گذارند. ایزا و استاین<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) در مطالعه خود به این نکته اشاره می‌کنند که ظرفیت حکمرانی آب، سطح قابلیت هر جامعه برای پیاده‌سازی تدابیر اثربخش آبی با سیاست‌ها، قوانین، نهادها، مقررات و سازوکارهای رعایت قوانین را نشان می‌دهد که بدون سیاست روشن و نهادهای اثربخش، اعمال و رعایت قانون احتمالاً تضعیف خواهد شد. در پژوهشی دیگر جمالی (۱۳۹۶) نشان می‌دهد که اطمینان از مدیریت و عملکرد نهادهای تصمیم‌گیر بر مبنای قانون، متضمن تعریف جایگاه تنظیم‌گری با بهره‌گیری از توان نهادهای تنظیم‌گر است. برای دستیابی به این اهداف، نخستین گام ارزیابی حقوقی و ساختاری نظام مدیریت آب با هدف شناسایی موانع قانونی و نهادی است که تدوین قوانین جدید، ایجاد کمیسیون یا کمیته حکمرانی ذیل نهاد تنظیم‌گر شورای عالی آب و ایجاد قانون اطلاع‌رسانی زیست‌محیطی از جمله راهکارها برای تسهیل این موانع است.

از نظر داوری و عمرانیان خراسانی (۱۳۹۷) ایجاد اجماعی قوی و همگانی در میان کنشگران نقطه شروع پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه و مشارکتی آب است. لذا جلب مشارکت کنشگران در گرو ایجاد فضای گفتگو و اعتمادسازی متقابل است. همچنین

1. Kaufmann, Kraay and Mastruzzi

2. Iza and Stein

عسگری، کوهنورد و هداوند (۱۳۹۷) تشدید بحران کم‌آبی را نتیجه وجود قوانین ناقص و کارشناسی نشده و حکمرانی ناکارآمد منابع آب می‌دانند. احمدی‌پور و احمدی (۱۳۹۹) بحران آب را محصول درک ناقص از توسعه، گستردگی و پیچیدگی زیرساخت‌ها، نهادها، سازمان‌ها و عدم شناسایی همه ذی‌نفعان و ناهماهنگی میان آنها می‌دانند که نارسایی در قوانین و اسناد بالادستی، طرح‌های انتقال بین حوزه‌ای، مافیای پیچیده آب، ضعف در مدیریت دولتی همه مسائلی هستند که باعث تضعیف جایگاه حکمرانی آب کشور شده است. کوپرا و رامچاندران<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) ساختار نهادی آب را سه مؤلفه نهادی، یعنی قانون، سیاست و مدیریت آب تعریف می‌کنند. این مؤلفه‌ها نقش کلیدی در تعریف چارچوب قانونی، اعمال اختیارات، رویکردها و راهکارهای مقابله با چالش‌های بخشی، ساختار مالی و سازمانی مرتبط با بخش آب دارند.

در یک جمع‌بندی کلی از پیشینه ارائه شده می‌توان بیان کرد که قانون به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های ساختار نهادی آب باید مؤثر و کارآمد باشد تا بتواند در افزایش همکاری‌های اجتماعی تأثیرگذار باشد. ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری راهکاری برای بهبود کیفیت قانونگذاری است که می‌تواند چارچوب انسجام‌بخشی درون حکومت برای پیشبرد تدوین مقررات و اجرای آنها ایجاد کند. برخی کشورها در فرایندهای مقررات‌گذاری خود ضعف‌هایی داشته‌اند (وجود قوانین ناقص و کارشناسی نشده) که به نبود پاسخگویی، شفافیت و ثبات در سیاستگذاری و اجرا انجامیده است که نتیجه آن عدم موفقیت اداره امور عمومی از طریق مقررات‌گذاری در برآورده کردن اهداف مطلوب است (Parker and Kirkpatrick, 2007: 111).

با توجه به ضرورت شناسایی مسائل در حوزه مدیریت منابع آب ایران، این پژوهش با هدف تبیین قوانین در راستای اجرایی کردن سیاست غیراجبار انجام می‌شود و

سعی بر آن دارد به این پرسش‌ها پاسخ دهد که آیا روند قانونگذاری همواره به‌سوی اجباری کردن سیاست‌ها بوده است؟ آیا سیاست اجبار به‌صورت راهکار موفق‌تری در مدیریت منابع آب عمل کرده است؟

## ۲. مبانی نظری

### ۲-۱. رویکردهای گوناگون پویایی‌های عمودی میان دولت و شهروندان

برای آنکه درک کاملی از پویایی‌های عمودی در مدیریت منابع طبیعی به‌دست‌آید، به درک اولیه از تعهد قابل‌اعتماد نیاز است (Duit, 2014: 271). مشکلات ناشی از تعهد، زمانی به‌وجود می‌آید که اتخاذ تصمیم برای انجام یک عمل، به‌شکل مشخص وابسته به اعمال دیگران و موضع آنها نسبت به تصمیم مذکور باشد یا افرادی که درگیر اتخاذ تصمیم هستند پی‌درپی و زنجیروار و در محدوده‌های زمانی اندک تغییر کنند. برای حصول توافق در چنین شرایطی لازم است هر بازیگری از جانب سایر گروه‌ها مطمئن شود که تصمیم اخذ شده مورد احترام و قبول همه خواهد بود. معمولاً برای اعطای چنین اطمینانی تلاش می‌شود که قراردادی قابل‌اجرا و عملیاتی منعقد شود (Acemoglu and Robinson, 2006: 135). روابط عمودی میان دولت و شهروندان از منظر دو رویکرد بازی زور-اطاعت<sup>۱</sup> و ترویج اطاعت‌پذیری بررسی می‌شود.

### ۲-۲. بازی زور-اطاعت

بازی زور-اطاعت موازنه حاصل زورآزمایی [درونی] نهادهاست. در این بازی شهروندان می‌توانند انتخاب کنند که اطاعت کنند یا اطاعت نکنند و حکومت نیز می‌تواند انتخاب کند که به ترتیبات نهادی فشار وارد کند یا نکند.

---

1. The Enforce-Comply Game

شکل ۱. جدول بازی زور- اطاعت

		دولت	
		اعمال فشار	عدم اعمال فشار
بهره‌برداران از منابع	اطاعت	۴	۳
	تخطی	۱	۲

Source: Duit, 2014.

شکل ۱ موازنه «تشدید اعمال زور / افزایش سطح اطاعت‌پذیری» یا «موازنه کاهش فشار و اعمال زور / کاهش سطح اطاعت‌پذیری» را بررسی می‌کند. منفعت بهره‌برداران منابع در شرایطی است که دولت، مقررات دقیقی را به اجرا گذارد و این اطمینان را به سایر بهره‌برداران دهد که با خیال راحت از مقررات وضع شده پیروی کنند. بالتبع این اطمینان نیز ایجاد می‌شود که منابع عمومی محلی به‌شکلی مدیریت می‌شوند که در درازمدت پایدار و سودرسان باشند.

از دیگر سو، این موقعیت شرایطی را پدید می‌آورد که دولت نیز سود می‌برد؛ چراکه اطاعت‌پذیر کردن شهروندان نیازمند هزینه‌های اضافی نیست و دولت مجبور نیست همواره به‌دنبال تخطی‌کنندگان باشد (Duit, 2014: 271). اطاعت‌پذیری تنها زمانی برای شهروندان سودآور خواهد بود که دولت سهم‌شان را در معامله دهد. هرگاه دولت هیچ‌گونه اعمال فشاری نکند، آنگاه یک بازی افقی میان بهره‌برداران شکل خواهد گرفت. در این بازی، بهره‌برداران منابع از دیگر بهره‌برداران انتظار خواهند داشت که اقدام‌های خاصی را انجام دهند، بنابراین انتظاراتی دوجانبه را میان آنها شکل خواهد داد. بیشترین هزینه برای بهره‌بردار زمانی است که او در بازی، قاعده اطاعت را رعایت کند اما قواعد، به مورد اجرا گذاشته نشوند. برای دولت نیز بیشترین

هزینه زمانی است که دولت، هزینه زیادی برای اعمال قانون بر خود تحمیل می‌کند اما تمرد به شکل گسترده‌ای رواج دارد. از آنجاکه دو طرف از پذیرش خطر بیزارند، لذا هر دو طرف بدترین اقدام را از طرف مقابل فرض می‌گیرند. در نتیجه شهروندان اطاعت نکردن و دولت عدم اعمال قانون را انتخاب می‌کند (Bardhan, 2005: 104).

### ۳-۲. ترویج اطاعت پذیری<sup>۱</sup>

رابطه بین شهروندان و قانونگذار فراتر از یک ارتباط لحظه‌ای و منفرد است و ارتباطات مستمر و پی‌درپی می‌تواند انگیزه همکاری را در شهروندان تحریک کند. حتی اگر شهروندان خود را در موقعیتی بیابند که در آن سرشان کلاه رفته است، باز هم می‌توان امیدوار بود که شهروندان یا دولت با اتخاذ راهبردی مناسب، فضا را عوض کنند. اتخاذ چنین راهبردی مستلزم آن است که هر دو طرف قضیه، آغازکننده راهبرد همکارانه باشند. آنها این راهبرد همکارانه را می‌توانند به کمک اقدام به تهدید طرف مقابل به قصد کاستن از منافع آن طرف برای همیشه عملیاتی کنند (یعنی اقدام به کنار گذاشتن پیگیری اعمال قانون [دولت] و اطاعت نکردن از قوانین [شهروندان]؛ (Sjöstedt, 2008: 181; Greif, 2006: 12). بنابراین به نظر می‌رسد برای چنین راه‌حل‌هایی مجموعه‌ای از محدودیت‌های رسمی و قانونی به‌عنوان مکمل و تضمین‌کننده ضروری باشند. مثلاً اگر بهره‌برداران قصد داشته باشند که شروع کننده بازی باشند، آنگاه قانونگذار مجبور است ابزاری در اختیار داشته باشد که بتواند قبل از آنکه اتفاقی بیفتد طرف مقابل‌اش را تحت فشار گذارد و یا پس از آنکه طرف مقابل اقدام‌اش را انجام داد، صداقت و پایبندی خود را نشان دهد (Acemoglu and Robinson, 2006: 127). اتخاذ این راهبرد [یعنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری از دولت به نهادها] باعث خواهد شد که احتمال دستیابی به نتیجه‌ای سودآور در پایان بازی بیشتر شود. به شکل تناقض آمیزی، دولت با کمتر کردن



ظرفیت اعمال اجباراش، به مقدار بیشتری می‌تواند اعتماد شهروندان را به خود جلب کند، حس اطاعت‌پذیری‌شان را تقویت کند و سهم بیشتری از مازاد تولیدات‌شان ببرد (North, 2006).

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با استفاده از روش تحلیل شبکه اجتماعی برمبنای تحلیل مواد قانونی مرتبط با مدیریت منابع آب انجام شد.

تحلیل شبکه‌ای رهیافتی برای حل مسئله، شناخت روابط، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و مدیریت است که به بررسی چگونگی تأثیرگذاری ساختارهای اجتماعی روابط احاطه‌کننده فرد، گروه و سازمان بر عقاید و باورها می‌پردازد. این نوع تحلیل بر روابط نقش‌آفرینان تمرکز دارد، نه بر خود نقش‌آفرینان و ویژگی‌های آنان (بهرروزی‌خورگو و محمدی کنگرانی، ۱۳۹۶: ۵۲). در روش تحلیل شبکه‌ای از ماتریس‌ها برای ثبت، ورود داده‌ها و اطلاعات استفاده می‌شود که سطرها، فرستنده‌ها یا انتخاب‌کننده‌ها و ستون‌ها، گیرنده‌ها یا انتخاب‌شونده‌ها هستند. نمایش اطلاعات و داده‌های مربوط به الگوهای ارتباطی، به صورت گراف است (نصرآبادی، محمدی کنگرانی و میرزاده کوهشایی، ۱۳۹۶: ۴۱). روش تحلیل شبکه‌ای به تصمیم‌گیرنده، مدیر یا سیاستگذار این امکان را می‌دهد که در فرایند مشارکت کامل داشته باشد و براساس تجارب و مهارت خود به نتایج موردنظر دست یابد (تقی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۸۰). ازسوی دیگر، تحلیل شبکه‌ای امکان بررسی و تحلیل ارتباطات میان یک مسئله و با مسائل مرتبط را میسر می‌سازد. در این راستا مفاهیمی برای یاری دادن به تصمیم‌گیرنده ارائه شده است که با اعمال آنها و به کمک نرم‌افزارهای مرتبط، شبکه‌های مختلفی برای تحلیل جایگاه نقاط و روابط

میان‌شان ترسیم می‌شود. در واقع تصمیم‌گیرنده باید از میان مفاهیم مختلف موجود، براساس هدف و فرضیه پژوهش، مفاهیم مناسب را انتخاب و اعمال کند. از مهم‌ترین مفاهیم مورد استفاده در تحلیل شبکه‌ای، می‌توان به مرکزیت‌ها، قدرت و گروه‌بندی‌ها اشاره کرد. مرکزیت مفهوم گسترده‌ای است که برای شناسایی و تعیین مهم‌ترین کنشگران است، چراکه این کنشگران نسبت به سایر کنشگران دسترسی بیشتری به اطلاعات و منابع دارند (خیرخواه، محمدی کنگرانی و بذرافشان، ۱۳۹۵: ۲۲۹). از این‌رو در این پژوهش داده‌های شبکه در قالب شاخص‌های زیر تحلیل شدند: مرکزیت درجه: نشان‌دهنده تعداد ارتباطات مستقیمی است که هر کنشگر با سایر کنشگران دارد (خداپناه، ۱۳۹۹: ۲۶۶). هرچه تعداد روابط یک کنشگر بیشتر باشد، آن کنشگر قدرتمندتر است و حق انتخاب دارد (Hanneman and Riddle, 2005: 52). گره‌ای که دارای مرکزیت درجه بالایی است در شبکه بازیگری فعال است و در شبکه جایگاه برجسته‌ای دارد و به دلیل برخورداری از شبکه ارتباطی گسترده‌تر، فرد اثرگذارتری خواهد بود (تقی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۸۴).

**مرکزیت بینابینی:** این شاخص بیانگر این است که یک کنشگر تا چه اندازه در مسیر ارتباطی دیگر کنشگران قرار دارد و برقراری ارتباطات را او انجام می‌دهد (خداپناه، ۱۳۹۹: ۲۶۶). هرچه کنشگران شبکه برای ایجاد ارتباط با دیگران به یک کنشگر وابسته باشند، آن کنشگر قدرت بیشتری در شبکه خواهد داشت (آقایی، سلطانی و حسین‌پور، ۱۳۹۹: ۲۸۸).

**مرکزیت بردار ویژه:** این شاخص به دنبال آن است که مرکزی‌ترین کنشگرها (آنهایی که کمترین دوری را از سایرین دارند و دارای همسایگان مرکزی بیشتری باشند) برحسب ساختار سراسری و کلی شبکه پیدا کند (Hanneman and Riddle, 2005: 53). هرچه مقدار آن در گره‌ها و نقاط بیشتر باشد نقش محوری بالایی نسبت

به سایر نقاط دارند (خدایناه، ۱۳۹۹: ۲۶۷).

**مرکزیت نزدیکی:** میزان نزدیکی یک کنشگر به سایر کنشگرها را بیان می‌کند. کنشگرهایی که قادرند با طول‌های مسیر کوتاه‌تری به سایرین دسترسی پیدا کنند و در دسترس باشند، دارای موقعیت مطلوب هستند (تقی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۸۵). **تراکم:** از شاخص انسجام شبکه است که نشان‌دهنده تعداد ارتباط‌های موجود در شبکه نسبت به کل ارتباط‌های ممکن در آن شبکه است (ابراهیمی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۲). در سیستم‌هایی که جفت کنشگرهای کمتری در آنها وجود دارد (دارای تراکم کمتری هستند)، قدرت زیادی مشاهده نمی‌شود. افزایش تراکم شبکه سبب افزایش انسجام اجتماعی و همبستگی در شبکه می‌شود و امکان کنترل اجتماعی را افزایش می‌دهد. هرچه میزان انسجام در شبکه افزایش یابد، میزان مشارکت و اعتماد در شبکه نیز افزایش می‌یابد (ایزدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۴۶). تراکم شبکه، عددی بین صفر و یک است هرچه نمره تراکم شبکه به یک نزدیک‌تر باشد؛ نشان‌دهنده تراکم بیشتر است و هرچه به صفر نزدیک باشد، سستی و گسستگی شبکه را نشان می‌دهد (سعادت‌نیا، عباس‌نژاد و محمدی کنگرانی، ۱۳۹۶: ۳۱۵).

برای انجام پژوهش حاضر قوانین و آیین‌نامه‌های (۷۳ مورد) مرتبط با مدیریت منابع آب کشور (قوانین آب‌های سطحی و زیرزمینی، قوانین و مقررات تأثیرگذار بر بخش آب، قوانین مرتبط با قیمت‌گذاری آب، قوانین افزایش بهره‌وری آب، قوانین بودجه سنواتی در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، قوانین و مقررات تأثیرگذار بر بخش آب؛ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی آب) از سایت مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup>، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران<sup>۲</sup>، سایت وزارت نیرو<sup>۳</sup> گردآوری

1. <https://rc.majlis.ir>

2. <http://qavanin.ir>

3. <https://www.moe.gov.ir>

شد (جدول ۱). اساس این پژوهش بر مبنای سازمان‌ها، نهادها و مواد قانونی قرار گرفت که مشمول نهاد واژه‌های اجبار (مانند باید، ملزم است، نمی‌توانند، محکوم) و غیراجبار (مانند مجاز است، می‌تواند، حق دارد) بودند. از متن آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط با منابع آب نهاد واژه‌های اجبار (۱۶) و غیراجبار (۲۲) و سازمان‌های درگیر (۵۵ و ۳۶) استخراج شدند (جدول ۳). داده‌ها در قالب ماتریس دووجهی سازمان-واژه که سطرهای آن را سازمان‌ها و نهادها و ستون‌های آن واژه‌های اجبار و غیراجبار تشکیل می‌دادند، وارد نرم‌افزار UCINET شدند. ارزش سلول‌ها بیانگر تعداد هر کدام از واژه‌های به‌کار رفته در متن قوانین برای هر سازمان است. گراف داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار NetDraw ترسیم شد و شاخص مرکزیت و تراکم محاسبه شد، سپس پردازش‌ها و تحلیل‌های داده‌ای روی آنها صورت گرفت.

**جدول ۱. نمونه‌ای از قوانین و آیین‌نامه‌های استخراج‌شده برای انجام پژوهش**

موضوع	عنوان قانون	سال تصویب	مرجع مصوب
آب‌های سطحی	قانون آب و نحوه ملی شدن آن	۱۳۴۷	مجلس شورای ملی
آب‌های زیرزمینی	قانون توزیع عادلانه آب	۱۳۶۱	مجلس شورای اسلامی
آب شرب و بهداشت و فاضلاب	قانون بحران آب شرب تهران و سایر شهرهای کشور	۱۳۸۰	مجلس شورای اسلامی
قیمت‌گذاری	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب	۱۳۸۰	مجلس شورای اسلامی
قوانین بودجه سنواتی در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه	قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مرتبط با مدیریت منابع آب	۱۳۹۳	مجلس شورای اسلامی
قوانین تأثیرگذار بر بخش آب	آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۰) قانون آب و نحوه ملی شدن آن	۱۳۴۸	مصوبات هیئت وزیران

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## جدول ۲. سازمان‌ها و نهادهای استخراج شده از متن قوانین و آیین‌نامه‌ها

اطلاعات استخراج شده برای انجام پژوهش	
<p>وزارت نیرو، شرکت‌های آب منطقه‌ای، مؤسسه‌ها و شرکت‌های تابع وزارت نیرو، وزارت کشور*، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات*، وزارت نفت، وزارت راه و شهرسازی*، شرکت‌های آب و فاضلاب، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان ثبت اسناد*، دفاتر اسناد رسمی*، اداره ثبت اسناد*، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان آب و برق خوزستان، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی*، شرکت‌های توزیع برق استانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان انرژی اتمی*، دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های تابع و وابسته به وزارت نفت، شرکت‌های وابسته و تابع وزارت جهاد کشاورزی، وزارت آموزش و پرورش*، نیروهای مسلح*، نیروی انتظامی*، شهرداری تهران*، شهرداری‌ها، صنایع و کارخانجات* بانک کشاورزی*، اداره‌های جهاد کشاورزی*، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران*، شرکت ملی نفت ایران*، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی*، سازمان بورس و اوراق بهادار*، خزانه‌داری کل کشور، صندوق توسعه ملی، بانک‌ها*، مؤسسه‌های مالی و صندوق‌های حمایتی*، بانک مرکزی، شرکت‌های آب، برق و گاز*، ستاد اجرایی آزادسازی حریم ساحلی*، استانداری‌های استان‌های ساحلی*، فرمانداری استان ساحلی*، دادگستری استان ساحلی*، شرکت‌های سهامی زراعی، سازمان بنادر و دریانوردی، قوه قضائیه، ناشران، شرکت‌ها، سازمان‌های دارای حرفه حفاری، شورای اقتصاد*، نهادهای مردمی، دولت، بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی، سازمان‌ها، شرکت‌ها و نهادهای وابسته به دولت</p>	<p>سازمان‌ها و نهادهای اجبار شده</p>
<p>شرکت آب و فاضلاب استان تهران، شرکت‌های وابسته و تابع وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، شرکت‌های وابسته و تابع وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، شرکت‌های تابع وزارت راه و شهرسازی، شرکت‌های وابسته و تابع وزارت صنعت و معدن و تجارت، سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، شرکت‌های تعاونی تولید روستایی، سازمان‌ها و نهادهای اجبار شده به‌جز موارد ستاره‌دار</p>	<p>سازمان‌ها و نهادهای غیراجبار شده</p>

مأخذ: همان.

## ۴. یافته‌های پژوهش

نمودار شبکه اجبار (شکل ۲) ۵۵ نهاد درگیر (جدول ۲) با واژه‌های اجبار را نشان می‌دهد که از میان واژه‌های اجبار موجود در قوانین، واژه‌های «موظف» (۷۲ بار)، «باید» (۴۲ بار)، «مکلف» (۳۲ بار) بیشترین تعداد تکرار را دارند. بیشترین تعداد واژه‌های «موظف و مکلف» برای وزارت نیرو و «باید» برای نهادهای مردمی به‌کاررفته

است. نهادهای مردمی و وزارت نیرو در نهادواژه‌های «موظف»، «مکلف» و «باید» با هم اشتراک دارند. از کل واژه‌های استخراج شده (۱۶ نهادواژه) وزارت نیرو در ۶ نهادواژه («اقدام قانونی» (۱)، «اقدام حقوقی» (۲)، «باید» (۳)، «موظف» (۷۲)، «مکلف» (۳۲)، «اجازه انحصاری» (۱)) و نهادهای مردمی در ۱۳ نهادواژه، مطرح شده‌اند. موظف بودن این دستگاه‌ها و نهادها به همکاری با یکدیگر در موضوع‌های مختلف منابع آب و مکلف بودن برخی از آنها در چندین موضوع، می‌تواند نشان‌دهنده تخصصی بودن وظایف و اعتقاد به فرابخشی بودن موضوع‌ها، دستگاه‌ها و نهادهای موظف شده در آنها باشد.

از سوی دیگر وزارت نیرو در بخش آب عهده‌دار مدیریت پایدار منابع آب کشور است که مسئولیت حفاظت، کنترل و بهره‌برداری از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی را برعهده دارد. با توجه به نقش وزارت نیرو در تعامل با نهادهای مردمی که هدف آن رضایت و اقناع مردم با تأمین، تصفیه و توزیع مناسب آب بهداشتی سالم و دائمی برای انواع مصارف است، وزارت نیرو و نهادهای مردمی در سه واژه موظف، مکلف و باید که بیشترین بار دستوری را دارد، هم‌حضور دارند.

بیشترین نهادواژه «موظف» در قانون توزیع عادلانه آب و قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۶ بار)، نهادواژه «مکلف» در قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی ۱۳۵۴/۳/۵ (۱۲ بار)، نهادواژه «باید» در آیین‌نامه عملیاتی و شرایط عمومی تعرفه‌های آب و فاضلاب ۱۳۸۶/۶/۱۰ (۱۴ بار) تکرار شده است. از میان نهادها و سازمان‌های استخراج شده از متن قوانین نهادهای مردمی در قانون توزیع عادلانه آب (۲۷ بار) و قانون ملی شدن آن (۳۰ بار)، آیین‌نامه عملیاتی واگذاری اشتراک آب ۱۳۷۵/۶/۱۰ (۲۰ بار)، آیین‌نامه عملیاتی و شرایط عمومی تعرفه‌های آب و فاضلاب ۱۳۸۶/۶/۱۰ (۳۵ بار) بیشترین حضور و تعداد دفعات تکرار را دارند. قبل از انقلاب،

قوانین به بهره‌برداری بیشتر از منابع آب به‌خصوص منابع آب زیرزمینی تأکید داشت، بنابراین نهادهای غیررسمی این ذهنیت را داشتند که منابع آب هیچ محدودیتی از منظر بهره‌برداری ندارد. پس از انقلاب، هدف از قانون توزیع عادلانه آب، بهبود روند قانونگذاری بخش آب بود اما طبق شواهد، همان مشکلات قبل ادامه پیدا کرد، حتی این قانون نسبت به قوانین قبلی، منابع آب را بیشتر در معرض خطر قرار داد (به‌عنوان مثال تبصره ذیل ماده (۵)).<sup>۱</sup> تداوم قوانین قبل، قوانین اشتباه (تشویق به حفر چاه تبصره ذیل ماده (۳) قانون حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی کشور ۱۳۴۵/۳/۱)<sup>۲</sup> و گاه متناقض (تبصره «۱» ماده (۵) قانون توزیع عادلانه و ماده (۴۸)<sup>۳</sup> پیش‌نویس قانون جامع آب) تفسیر نادرست از قوانین (ماده (۳) قانون تأمین مالی ۱۳۸۳<sup>۴</sup> ممنوعیت دریافت هرگونه حق‌النظاره از کشاورزان و لغو ماده (۳۳)<sup>۵</sup> قانون توزیع عادلانه آب) باعث فشار بر منابع آب و قانون‌گریزی مردم شد. حضور حداکثری نهادهای مردمی در متن قوانین نیز حاکی از همین موضوع است.

در قانون توزیع عادلانه آب، قانون آب و نحوه ملی شدن آن، قانون دوم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آیین‌نامه اجرایی صدور پروانه مصرف معقول، آیین‌نامه بستر و حریم و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی ۱۳۷۹/۸/۱۶،

۱. تبصره ذیل ماده (۵) قانون توزیع عادلانه آب: «در مناطق ممنوعه حفر چاه‌های موضوع این ماده با موافقت کتبی وزارت نیرو مجاز است و نیازی به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری ندارد».

۲. تبصره ذیل ماده (۳) قانون حفظ و حراست: «در مناطقی که حفر چاه محتاج به تحصیل پروانه می‌شود حفر چاه در محل مسکونی یا باغچه برای مصرف شرب و درختکاری به‌شرط آنکه بهره‌برداری در شبانه‌روز از صد مترمکعب بیشتر نباشد احتیاج به کسب اجازه ندارد ولی باید قبل از اقدام به حفر چاه مراتب را کتباً به وزارت آب و برق اطلاع دهد».

۳. ماده ۴۸- کلیه چاه‌هایی که در مناطق ممنوعه بدون مجوز حفر و بهره‌برداری شده‌اند در اختیار وزارت نیرو قرار می‌گیرد.

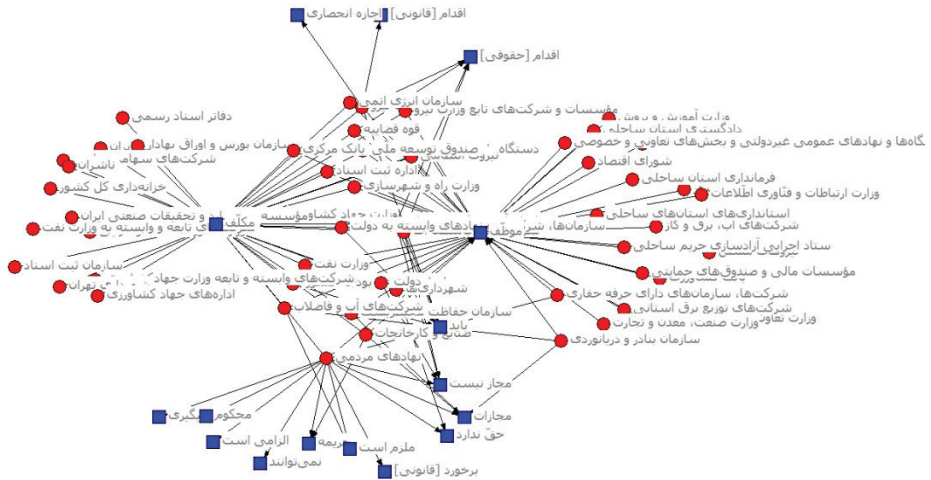
۴. ماده ۳- از ابتدای سال ۱۳۸۴ دریافت هرگونه وجهی از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری به‌عنوان حق‌النظاره آب ممنوع است.

۵. ماده ۳۳- وزارت نیرو موظف است نرخ آب را برای مصارف شهری و کشاورزی و صنعتی و سایر مصارف با توجه به نحوه استحصال و مصرف برای هریک از مصارف در تمام کشور به شرح زیر تعیین و پس از تصویب شورای اقتصاد وصول نماید.

آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۳/۸/۱۹، آیین‌نامه اجرایی فصل سوم قانون آب و نحوه ملی شدن آن ۱۳۴۸/۶/۱۵، قانون و آیین‌نامه اجرایی تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری ۱۳۸۹/۴/۱۳ و ۱۳۹۰/۳/۱۸، قانون حفظ و حراست منابع آب‌های زیرزمینی کشور مصوب ۱۳۴۵/۳/۱، قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱، قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی ۱۳۵۴/۳/۵، دستورالعمل اجرایی بند «الف» ماده (۱۴۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ۱۳۹۲/۲/۳، آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۰) قانون آب و نحوه ملی شدن آن ۱۳۴۸/۴/۲۱، قانون و آیین‌نامه اراضی مستحدث و ساحلی ۱۳۵۴/۴/۲۹ و ۱۳۸۷/۱/۱۹ وزارت نیرو و نهادهای مردمی هم‌حضور دارند. از این جهت که وزارت نیرو عهده‌دار مدیریت عرضه و تقاضای آب است نشان‌دهنده درگیر بودن این نهاد با نهادهای مردمی در این قوانین است.



شکل ۲. نمودار شبکه سازمان‌ها- واژه‌های اجبار



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نمودار شبکه غیراجبار (شکل ۳) ۳۶ نهاد درگیر (جدول ۲) با واژه «غیراجبار» را نشان می‌دهد که در این بین «وزارت نیرو» (۷۵ بار)، «نهادهای مردمی» (۶۵ بار) و «دولت» (۴۱ بار) بیشترین تعداد واژه‌های «غیراجبار» را به خود اختصاص داده است. از میان واژه‌های «غیراجبار» استفاده شده در متن قوانین، واژه‌های «می‌تواند» (۱۴۰ بار)، «اجازه داده می‌شود» (۹۶ بار) و «مجاز است» (۵۰ بار) به ترتیب بیشترین تعداد را دارا هستند و این نهادها تنها در این سه واژه با هم اشتراک دارند. در کل از میان قوانین و آیین‌نامه‌های بررسی شده «نهادهای مردمی» (۳۵ بار) در آیین‌نامه‌های عملیاتی شرایط عمومی تعرفه‌های آب و فاضلاب ۱۳۸۶/۶/۱۰ و «وزارت نیرو» (۲۸ بار) در قانون آب و نحوه ملی شدن آن بیشترین تکرار را دارد.

استفاده از واژه‌های غیراجبار در متن قوانین برای نهادهای مختلف معنای متفاوتی را به همراه دارد. نهادواژه غیراجبار «می‌تواند» در قانون توزیع عادلانه آب برای وزارت نیرو بار معنایی اختیاری بودن آن دستور را تداعی کند، مانند ماده (۷) که آمده



همبستگی بالاتری بین نهادها و سازمان‌ها در این شبکه وجود دارد که قدرت دولت و استفاده از ابزار اجبار در اطاعت‌پذیر کردن مردم است. از نظر گستردگی چون هر دو شبکه گستردگی‌شان برابر صفر است بیانگر غیرقابل گسست بودن شبکه و همکاری و ارتباط میان نهادها و سازمان‌ها است.

سازمان‌ها یا نهادهایی که در مرکز شبکه واقع شده‌اند از درجه بالای مرکزیت نسبت به سایرین برخوردارند، ارتباطات مستقیم بیشتر و در نتیجه تکالیف قانونی مشترک بیشتری دارند و این امر سبب دسترسی بیشتر آنها به اطلاعات، نفوذ و تأثیرگذاری و در نهایت قدرت بیشترشان می‌شود.

زیاد بودن مرکزیت درجه دولت در شبکه غیراجبار، جایگاه، نفوذ و قدرت آن را افزایش می‌دهد که نشان‌دهنده نقش بیشتر دولت در اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی است. با توجه به اینکه دولت نهادواژه عام است، دربرگیرنده همه سازمان‌ها و نهادهایی است که در قوانین آب مکلف شده‌اند اما تفاوت جایگاه‌شان با دولت زیاد است. قدرت و جایگاه بالای دولت می‌تواند برداشته‌های متفاوتی از قانون و تکالیف قانونی نهادها و سازمان‌ها به همراه داشته باشد. همچنین دولت کنشگر کلیدی و قدرتمندی در قوانین است و فرصت‌های بیشتری از لحاظ دارا بودن حق انتخاب خواهد داشت. این استقلال، از وابستگی آنها به کنشگرهای دیگر می‌کاهد و در نتیجه آنها را قدرتمندتر می‌سازد.

با توجه به وظایف و حساسیت عملکرد دولت و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آن روی سایر نهادها و سازمان‌ها و نقش واسطه‌ای که در میان سایر نهادها و سازمان‌ها دارد، مرکزیت بینایی بیشتری را به خود اختصاص داده است. این امر بیانگر این نکته است که دولت به‌عنوان کنشگر کلیدی از قدرت کنترلی و نفوذ اجتماعی بالاتری در شبکه برخوردار است و می‌تواند ارتباطات بین نهادها و سازمان‌ها را محدود

کند، جریان منابع را بین سایر کنشگران تحت تأثیر قرار دهد و یا در رفع مشکلات مدیریت منابع آب نقش مهمی داشته باشد.

مرکزیت بردارویژه، نشان‌دهنده همسایگان مرکزی بیشتر است و می‌توان مرکزیت بردارویژه را متوسل شدن به کانون قدرت و داشتن کوتاه‌ترین فاصله مستقیم از مرکز قدرت در شبکه تعریف کرد. بیشتر بودن مرکزیت بردارویژه وزارت نیرو نشان‌دهنده موقعیت مناسب این کنشگر در شبکه است و به این معناست که در درک وظایف این سازمان در کشور و در قوانین ملی کشور توجه شده است و وظایف کلانی به این سازمان سپرده شده است. مرکزیت نزدیکی بالای دولت، وزارت نیرو و نهادهای مردمی بیانگر موقعیت مطلوب آنها از جهت دسترسی سایر نهادها و سازمان‌ها به آنها است. جایگاه بالای دولت در تمامی مرکزیت‌ها گواهی بر قدرت مطلق دولت و دخالت مستقیم آن در امور مختلف است و مرکزیت نزدیکی بالای نهادهای مردمی نیز بیانگر این است که دولت می‌تواند با مشارکت دادن این نهاد به سیاستگذاری مطلوب دست یابد.

در جدول ۴ شاخص‌های مرکزیت درجه، بردارویژه، بینابینی، نزدیکی نهادهای مردمی بیشترین میزان را دارد که نشان‌دهنده این است که بیشترین میزان اجبار برای نهادهای مردمی به کار رفته است که برحسب موارد جرم به‌نظر حاکم شرع محکوم به مجازات، شلاق، زندان و پرداخت خسارات مالی می‌شوند که نشان‌دهنده استفاده از ابزار اجبار در سیاستگذاری است. تراکم بیشتر شبکه سازمان - واژه اجبار نیز گویای همین امر است. لذا در قوانین بخش آب، نهادهای مردمی کمترین و دولت بیشترین اختیارات را دارند و نقش دولت و وزارت نیرو در همه قوانین متمرکز است. مشخص نبودن دقیق وظایف کلی «بار شده» در متن قوانین (مانند قانون توزیع عادلانه آب ماده (۴۴)) و استفاده از واژه دولت به‌نوعی گریز از اجرایی شدن آن است.

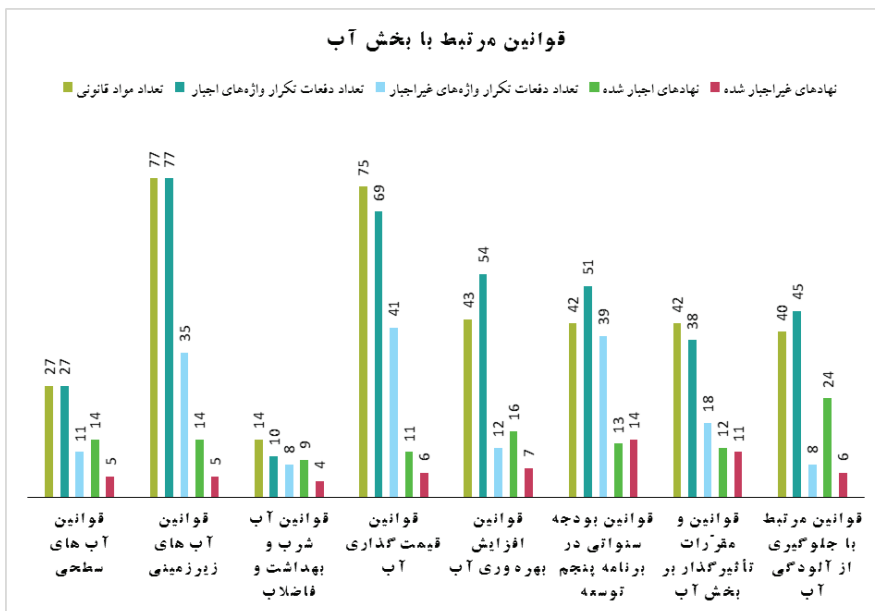
به این معنا که تمایز بین تکالیف اجباری بار شده بر دولت و وزارت نیرو، دارای تمایز مشخص و استدلال فنی واضح نیست و در برخی از مواد قانونی واژه «دولت» به کار رفته است و در برخی مواد از واژه «وزارت نیرو». این در حالی است که وزارت نیرو بخشی از دولت است و منظور از دولت در متن قوانین مشخص نیست. به عنوان مثال در قانون توزیع عادلانه آب ماده (۴۴) «دولت موظف به جبران کمبود آب خواهد بود» و در ماده (۳۳) «وزارت نیرو موظف است نرخ آب را برای مصارف شهری و کشاورزی و صنعتی و سایر مصارف تعیین نماید».

در قوانین مرتبط با آب تعاریف دقیقی درباره اصطلاحات تعیین کننده، مثل «حقوق آب»، «نهادهای» و «ذی‌نفعان» استفاده نشده و استفاده از عباراتی همچون «سازمان‌های مربوط»، «قوانین مربوط» باعث ایجاد ابهام و تفاسیر گوناگون شده است. با توجه به وظایف سازمانی و اداری که هر کدام از نهادهای دارند، در متن قوانین، از واژه‌های «موظف» و «مکلف» برای آنها به کار رفته است. واژه موظف در شبکه اجبار بیشترین مرکزیت‌ها را دارد که بیانگر این نکته است که در متن قوانین زیاد تکرار شده که بیشترین آن برای وزارت نیرو استفاده شده است. واژه «موظف» نسبت به واژه «باید» که بیشترین آن برای نهادهای مردمی استفاده شده است بار اجبار کمتری دارد. همچنین در شبکه غیراجبار، مرکزیت‌های بالای واژه «می‌تواند» و «اجازه داده می‌شود» بیانگر تکرار زیاد در متن قوانین و اختیاراتی است که به دولت و وزارت نیرو داده شده است.

با توجه به این نکته که هماهنگی، نظارت و ارزیابی فعالیت شرکت‌های زیرمجموعه و منافع همه ذی‌نفعان منابع آب به‌ویژه در بخش‌های شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی، محیط زیست در پیشبرد اهداف کلی منابع آب کشور نیاز است، از این رو نهادهای اجرایی و مرتبط با آب بدون توجه به بحران آب و تبعات اجرای سیاست‌های

بخشی بر منابع آب، سعی در تأمین آب بیشتر در راستای اهداف سازمانی دارد. نبود سیاست‌های منسجم، کارشناسی و اجرای سیاست‌های بخشی، بدون توجه کافی به کمبود منابع آب باعث شده سیاست‌های توسعه‌ای کشور بر منابع آب فشار زیادی وارد کند و چالش‌های بحران آب بیشتر شود.

### نمودار ۱. قوانین مرتبط با منابع آب در بخش‌های مختلف



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول ۳. نمونه‌ای از ادبیات اجبار در قانون توزیع عادلانه آب

قانون	ادبیات اجبار	سازمان‌ها و نهادها	جزئیات قانون
ماده ۲- تبصره ۴	اقدام [حقوقی]	وزارت نیرو	در صورت تشخیص مزاحمت اعیانی‌ها با اجازه دادستان یا نماینده اقدام به تخلیه مالک از بستر یا حریم رودخانه کند.
ماده ۳	باید	مردم	حفر چاه باید با اجازه وزارت نیرو باشد.
ماده ۳- تبصره ۱	موظف	مردم	صاحبان چاه موظف به گرفتن پروانه هستند.
ماده ۸	موظف	وزارت نیرو	موظف به رسیدگی است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول ۴. تجزیه و تحلیل شبکه سازمان- واژه اجبار براساس بیشترین مرکزیت

تراکم	مرکزیت‌ها				
	بینابینی	نزدیکی	بردار ویژه	درجه	
۰/۱۲۷	موظف(۰/۵۵۴)	موظف(۰/۷۶۶)	موظف(۰/۷۱۹)	موظف(۰/۷۶۴)	واژه‌های اجبار
	نهادهای مردمی (۰/۲۱۳)	نهادهای مردمی (۰/۹۵۴)	نهادهای مردمی (۰/۲۵۲)	نهادهای مردمی (۰/۸۱۳)	سازمان‌ها و نهادها

مأخذ: همان.

جدول ۵. تجزیه و تحلیل شبکه سازمان- واژه غیراجبار براساس بیشترین مرکزیت

تراکم	مرکزیت‌ها				
	بینابینی	نزدیکی	بردار ویژه	درجه	
۰/۱۰۷	اجازه داده می‌شود (۰/۴۵۳)	می‌تواند اجازه داده می‌شود (۰/۷۲۲)	می‌تواند (۰/۶۳۱)	می‌تواند اجازه داده می‌شود (۰/۵۸۳)	واژه‌های غیراجبار
	دولت (۰/۲۳۴)	وزارت نیرو نهادهای مردمی دولت (۰/۷۸۰)	وزارت نیرو (۰/۳۵۵)	دولت (۰/۴۵۵)	سازمان‌ها و نهادها

مأخذ: همان.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) حقوق حکمرانی آب از حقوق خصوصی مبتنی بر عرف و مشارکت مدنی به حقوق عمومی مبتنی بر حاکمیت و نظارت بلافصل دولت تبدیل شد که هدف قانونگذار حفاظت از منابع آب است. تا قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب (بازه زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱) به دلیل شرایط نابسامان سیاسی کشور و عدم نظارت کافی نهادهای مسئول با ایجاد فرصت تخطی، حفر چاه‌های غیرمجاز افزایش یافت. در قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) (تبصره ذیل ماده (۳)) عدم در نظر گرفتن مدت زمان جهت تسلیم تقاضای صدور پروانه برای افرادی که تا قبل از قانون توزیع عادلانه آب به حفر چاه اقدام کرده بودند باعث تشدید بستر قانون‌گریزی شد. ابهام موجود در تعریف دشت‌های ممنوعه (ماده ۴) که تشخیص ممنوعه بودن را بر مبنای نظر وزارت نیرو تعریف می‌کند - نه بر اساس اصول حاکم بر بیلان آبی و افت سطح ایستابی - تخریب بیشتر بُعد اکولوژیک را فراهم آورد. برای جلوگیری از تخریب بیشتر، در قانون تأسیس بنگاه آبیاری (۱۳۲۲)، قانون تأسیس وزارت آب و برق (۱۳۴۲)، قانون توزیع عادلانه آب (ماده ۱) راه‌حل را در حذف مشارکت و نظارت مدنی و افزایش نقش دولت بیان می‌کند.

در قانون آب و نحوه ملی شدن آن (ماده ۴۷)، دریافت خسارت از بهره‌برداران بالادست و مجازات متخاطیان را راه‌حل مسئله می‌داند. در این راستا افزایش نقش دولت در قانون آب و نحوه ملی شدن آن و قانون توزیع عادلانه آب نیز به دلیل کاهش سطح مشارکت مدنی، با کاهش تعهد بهره‌برداران به منبع باعث تشدید بهره‌برداری ناپایدار شد که با پژوهش فرزانه باقری و مؤمنی (۱۳۹۵) همسو است.

دولت با توجه به روند برداشت منابع آب بر این باور است که اگر نهادهای مردمی داوطلبانه تصمیم‌گیری کنند به هدف خود دست پیدا نمی‌کنند و شکست خواهند



خورد. به این ترتیب، برای دستیابی به هدف خود سیاستگذاران ناچارند از سیاست اجبار برای قانونگذاری استفاده کنند. چارچوب‌های اعمال فشار می‌تواند دو وجه داشته باشد: یک وجه، وجهی اجباری است که در آن تلاش می‌شود جلوی تمرد شهروندان گرفته شود. وجه دیگر، رویکردی است که در آن دولت تلاش می‌کند در فضایی همکارانه، نوعی اطاعت‌پذیری شبه‌داوطلبانه را تشویق کند. در این رویکرد، بر هم‌مدیریتی و مشارکت شهروندان تأکید می‌شود. اجبار، راه‌حل هابز<sup>۱</sup> برای مشکلات ناشی از عدم اطاعت است و بسترش ابزارهای سرکوب‌گرایانه سیاستی و قانونی دولت است که از طریق آنها هرگونه عدم اطاعت را به‌سختی مجازات می‌کند. بنابراین می‌توان دریافت که اجبار احتمالاً به‌طرز چشمگیری اثر اعتباری و هشداردهنده دارد؛ چراکه اعمال اجباری نشان‌دهنده آن است که دولت تمرد [شهروندان] را بسیار جدی می‌گیرد. با این وجود، استفاده از راهبرد اجبار باعث می‌شود: ۱. دولت برای اعمال فشار به منظور اطاعت‌پذیر کردن [شهروندان] مجبور است هزینه‌های زیادی را صرف کند. ۲. زمانی که شهروندان رویکرد تمرد را اتخاذ می‌کنند، مجبور است هزینه‌های زیادی را بر خود تحمیل کند.

مشخصاً و به زبان صریح‌تر، در بررسی روابط افقی و عمودی، بازیگری که به‌صورت پیش‌فرض عامل اعمال قانون و اخذ موافقت از طرف مقابل است (یعنی همان دولت)، تنها بخشی از موافقت است و نه همه آن. این مطلب به‌معنای آن است که اعلام یک‌طرفه موضع باعث ایجاد مشکلات عدیده در حصول توافق می‌شود و لازم و ضروری است که از چنین نگاه سنتی به سازوکارهای نهادی که در آن قوانین مشخص و متعین سیاسی به‌شکلی اجبارآمیز و قهرآمیز و از موضعی بالا به پایین تحمیل می‌شوند، گذر کرد. در عوض باید تمرکز را بر نگاهی گذاشت که در آن توافق‌ها

حاصل اعمال فشار از طریق خود نهادها است و خروجی‌های سیاستی حاصل تعامل بین طرف‌های درگیر است. در چنین فضایی مشوق‌ها به تمامی طرف‌های متعامل تعلق می‌گیرد. لازم است نظریه نهادی درک خود را از قضایا توسعه و ارتقا بخشد. در این نگاه ارتقایافته، جزء سوم و طرف سومی وجود دارد که لازم است در توافق مدنظر قرار گیرد. به بیان دیگر روابط عمودی بین دولت و شهروندان نوعی بازی اعتماد بین آنهاست. هرگاه دولت در اعمال قوانین و مقررات موفق نشده باشد و بهره‌برداران نیز از قوانین اطاعت نکرده باشند و به همین دلیل هم یک رهبر [محلی] بخواهد از این توازن زیر بهینه خارج شود، می‌توان با به وجود آوردن حس اعتماد، جلوی خروج و برهم خوردن شرایط توازن بهینه را گرفت. در واقع دولت می‌تواند با ایجاد حس اعتماد، تشویق و ترغیب، نوعی اطاعت‌پذیری شبه‌داوطلبانه را در فضایی همکاری و متعوانانه با تأکید بر رویکردهای هم‌مدیریتی و مشارکتی به وجود آورد. سازوکار اصلی‌ای که بتوان براساس آن این نقص را برطرف کرد و اعتماد را به وجود آورد یا باید سازوکاری اعتباری داشته باشد یا نهادی.

هم‌راستا با استدلالی که لوی (۱۹۹۷) دارد، باید گفت دولت نه با اتکا به اجبار بلکه از طریق راه‌هایی همچون مدیریت مشارکتی، درگیر کردن بهره‌برداران در مدیریت منابع و سیاست‌های توسعه‌ای است که می‌تواند باعث رشد روحیه اطاعت‌پذیری شود و موفق شود. در چنین نظم سیاسی مبتنی بر خردجمعی، معمولاً درونی‌سازی هنجارهای اجتماعی در قالب هم‌رنگی با جماعت نمود می‌یابد. این موضوع باعث می‌شود که افراد طوری رفتار کنند که به تشبیت نظم اجتماعی حاکم منجر شود. همچنین فیرمین - سلرز<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) معتقد است که «مهم‌ترین چیز آن است که قانونگذاران می‌توانند از موقعیت‌شان استفاده کنند و قصدشان را برای رفتار همکاری

اطلاع دهند و باعث شوند تعهدی به وجود آید که هر طرف به دنبال برآورده کردن امیال خود نباشد. برای رسیدن به چنین وضعیتی، قانونگذار ممکن است بستری را فراهم کند که در آن یک مسیر دوسویه رفت و برگشتی بین طرف‌ها ایجاد شود و قانونگذار بتواند به علائق، ترجیحات و پیشنهادهای طرف مقابل و به بیان بهتر موضوعی که قرار است روی آن قانونگذاری کند، گوش فرا دهد.

به شکل کلی چارچوب قانونی مدیریت منابع آب ایران محصور در سیاست اجبار، ابهام و تناقض است و قابلیت اجرای یک مدیریت مشارکتی مبتنی بر خردجمعی و کارآمد را ندارد. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۵) و قانون توزیع عادلانه آب مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب به دولت محول شده است به عبارتی حفاظت از منابع آب در سطح تصمیم‌گیری و اجرا در اختیار وزارت نیرو (دولت) قرار دارد. از این رو پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه ساختار قدرت بدون حضور جدی مردم تغییر نمی‌کند، به جای آنکه نهادهای مردمی را که از منابع بهره‌برداری می‌کنند متحمل فشار یا حذف کرد، آنها را درگیر کرد. استدلال آن است که درگیر شدن ذی‌نفعان در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا خودبه‌خود مشروعیت قوانین و برنامه‌ها را افزایش می‌دهد و از شکست سیاستگذاری‌های منابع آب جلوگیری می‌کند. لذا لازم است سیاستگذاران با پذیرش جایگاه ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها با ابزار مذاکره، به جای یک دستورالعمل، به دنبال تفاهم‌نامه باشند و ذی‌نفعان به جای نقش مفعولی به بازیگران فاعلی و اصلی تبدیل شوند (مرید، ۱۳۹۷: ۲۴۳).

با توجه به اینکه مختصات اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی مناطق گوناگون کشور متفاوت است؛ در ابتدا ضروری است کارگروه‌های مطالعاتی (مطالعات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاستی، محیط زیستی) در همه استان‌های کشور تشکیل شود و چالش‌ها و مسائل منابع آب را با مشارکت ذی‌نفعان استخراج کند و سپس با

تلفیق مطالعات انجام شده، قوانین با دیدگاه سیاست غیراجبار، مدیریت داوطلبانه و شبه‌داوطلبانه بازننگری شود. همچنین باید ملزومات تحقق این سیاست‌ها مانند داشتن نماد فرهنگی مشخص برای آب با بازسازی ارزش‌های اخلاقی ایرانی-اسلامی، وجود بسته‌های مشوق و انگیزه‌ها، منابع مالی شفاف، شفافیت و دسترسی آسان به اطلاعات منابع آب برای ایجاد حس مشارکت فراهم شود (قربانیان کردآباد و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۸۷).

## منابع و مآخذ

۱. آقای، فاطمه، علی سلطانی و محمد حسین پور (۱۳۹۹). «شناسایی اولویت‌های توسعه، به‌منظور توسعه متوازن منطقه» با به‌کارگیری شاخص‌های مرکزیت شبکه»، مجله آمایش سرزمین، دوره ۱۲، ش ۲.
۲. آگاه، مهدی و مریم حسنی‌سعدی (۱۳۹۳). «گزارش حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی»، اندیشکده تدبیر آب ایران.
۳. ابراهیمی‌زاده، محمدعلی، حنا محمدی‌کنگرانی، حمید غلامی و هدایت‌اله نیکخواه (۱۳۹۹). «استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌ای در ارزیابی شبکه اعتماد پروژه ترسیب کرین حسین‌آباد خراسان جنوبی»، مجله جنگل/ایران، دوره ۱۲، ش ۱.
۴. احمدی‌پور، زهرا و ابراهیم احمدی (۱۳۹۹). «تحلیل عوامل مؤثر بر ناکامی حکمرانی آب در ایران»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۸، ش ویژه.
۵. ایزدی، پگاه، زهره هادیان، علی حاجی‌نژاد و جعفر قادری (۱۳۹۹). «تحلیل نقش هم‌افزایی میان‌نهادی در بازآفرینی شهری با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه»، مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۲، ش ۱.
۶. بهروزی‌خورگو، سینا و حنا محمدی‌کنگرانی (۱۳۹۶). «ترسیم و تحلیل شبکه‌های ارتباطی میان ذی‌نفعان صیادی و نقش آن در توسعه گردشگری (مطالعه موردی: روستای سلخ جزیره قشم)»، فصلنامه روستا و توسعه، سال بیستم، ش ۲.
۷. تقی‌زاده، رضا، محمد عبدزاده کنفی، فاطمه کردآبادی و فاطمه حیدری اشکذری (۱۴۰۰). «تحلیل شبکه روابط گروه‌های حسابداری دانشگاه‌های دولتی ایران»، مجله بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، دوره ۲۸، ش ۲.
۸. جمالی، صادق (۱۳۹۶). «موانع قانونی و نهادی استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب در نظام مدیریت آب ایران»، اولین اجلاس هم‌اندیشی با متخصصان علوم آب و محیط زیست، وزارت نیرو.
۹. خداپناه، کیومرث (۱۳۹۹). «تحلیل شبکه گردشگری در کانون‌های گردشگری ناحیه اردبیل»، مجله آمایش جغرافیایی فضا، دوره ۱۰، ش ۳۸.

۱۰. خیرخواه، دنیا، حنانه محمدی کنگرانی و ام‌البنین بذرافشان (۱۳۹۵). «بررسی شبکه ارتباطات میان‌سازمانی در قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران با محوریت منابع طبیعی»، نشریه جنگل/ایران، دوره ۸، ش ۲.
۱۱. داوری، کامران و حمید عمرانیان خراسانی (۱۳۹۷). «الزامات حکمرانی خوب آب»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، شماره ۱۱۰۰۵۵۵. <http://css.ir/kmtash>.
۱۲. سعادت‌نیا، زهرا، طیبه عباس‌نژاد و حنانه محمدی کنگرانی (۱۳۹۶). «ترسیم و تحلیل شبکه همکاری میان دانشگاه و صنعت با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه اجتماعی (مطالعه موردی: دانشگاه هرمزگان)»، مجله مدیریت صنعتی، دوره ۹، ش ۲.
۱۳. عسگری، سهراب، ماهره کوهنورد و معصومه هداوند (۱۳۹۷). «نامنی استراتژیک آب و نقش حکمرانی ناکارآمد در پیدایش آن»، مجله مدیریت سرمایه اجتماعی، دوره ۵، ش ۳.
۱۴. فرزانه، محمدرضا، علی باقری و فرشاد مؤمنی (۱۳۹۵). «تحلیل بستر نهادی سیستم منابع آب زیرزمینی محدوده رفسنجان با رویکرد پویایی سیستم»، مجله تحقیقات منابع آب ایران، دوره ۱۲، ش ۲.
۱۵. فریادی، مسعود (۱۳۹۸). «انتخاب ابزارهای مقررات‌گذاری برای حفاظت محیط زیست»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۶، ش ۹۸.
۱۶. قربانیان کردآباد، محمد، عبدالمجید لیاقت و مرضیه مالمیر (۱۳۹۹). «بررسی علل شکست سیاست‌های مدیریت مشارکتی آب در ایران»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، ش ۳.
۱۷. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۷). «تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، انتشارات سمت.
۱۸. قلی‌پور، رحمت‌اله و مهدی فقیهی (۱۳۹۹). «سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی، تهران، انتشارات مهکامه.
۱۹. مرید، سعید (۱۳۹۷). «مروری بر اقدامات کشور در مدیریت خشک‌سالی و ظرفیت آنها برای مواجهه با بحران‌های آبی»، مجله تحقیقات منابع آب ایران، دوره ۱۴، ش ۱.
۲۰. نصرآبادی، الهام، حنانه محمدی کنگرانی و مهدی میرزاده‌کوهشایی (۱۳۹۶). «شبکه روابط اجتماعی میان بوم‌گردان و جامعه میزبان در جزیره هرمز»، دوفصلنامه مطالعات اجتماعی گردشگری، سال پنجم، ش ۱۰.

آسیب‌شناسی رابطه عمودی دولت و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب \_\_\_\_\_ ۱۰۳

۲۱. واحدی‌زاده، سجاد، لیلا فروهر و رضا کراچیان (۱۳۹۷). «مطالعه تطبیقی تجربه‌های بین‌المللی بازار

آب»، مجله تحقیقات منابع آب ایران، دوره ۱۴، ش ۴.

۲۲. یادگاری خوزانی، آمنه (۱۳۹۴). «ارزیابی ساختار نهادی مورد نیاز ایجاد بازار آب رودخانه زاینده‌رود»،

پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی اصفهان.

23. Acemoglu, Daron and James Robinson (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

24. Bardhan, Pranab (2005). "Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development", Cambridge, MA: MIT Press.

25. Becker, Gary (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76.

26. Chopra, Ashish and Parthasarathy Ramachandran (2021). "Understanding Water Institutions and Their Impact on the Performance of the Water Sector in India", *Journal Water Policy* 23.

27. Duit, A. (2014). "State and Environment: The Comparative Study of Environmental Governance", In a Duit Ed: The MIT Press.

28. Firmin-Sellers, Kathryn (1995). "The Politics of Property Rights", *American Political Science Review*, 89 (4).

29. Green, Colin (2003). *Handbook of Water Economics Principles and Practice*, John Wiley & Sons Ltd.

30. Greif, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York, Cambridge University Press.

31. Hanneman, Robert A. and Mark Riddle (2005). "Introduction to Social Network Methods, Riverside, CA: University of California", Riverside, Published in Digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>

32. Hauck, Maria (2008). "Rethinking Small-scale Fisheries Compliance", *Marine Policy*, 32 (4).

33. Iza, Alejandro and Robyn Stein (2009). "Rule-Reforming Water Governance", Chapter 3: Transforming Policy into Law. IUCN, Gland, Switzerland.

34. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2003). "Governance Matters III Governance Indicators for 1996- 2002", World Bank Policy Research Working Paper 3106, (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>).

35. Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*, Cambridge: Cambridge University Press.

36. North, Douglass (2006). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
37. North, Douglass and Barry Weingast (1989). "Constitutions and Credible Commitments: The Evolution of the Institutions of Public Choice in 17th- Century England", *Journal of Economic History*, 49 (4).
38. Parker, David and Colin Kirkpatrick (2007). "Regulatory Impact Assessment in Developing Countries", in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation* Publishing Limited, UK.
39. Sjostedt, Martin (2008). "Thirsting for Credible Commitments: How Secure Land Tenure Affects Access to Drinking Water in Sub-Saharan Africa", Doctoral Dissertation, University of Gothenburg, Göteborg Studies in Politics 110.



# چالش‌های قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ایجاد اخلاص در تردد در معابر عمومی

سجاد رسولی جزی،\* اردوان ارژنگ\*\* و عباس کلانتری خلیل‌آباد\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۱۰۵-۱۳۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

بر اساس متون قانونی متعدد همچون ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها، وزارت راه و شهرسازی، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، شهرداری و پلیس راهنمایی و رانندگی برای توسعه معابر موظف به اقدام‌های مختلف شده و از امتیازات خاصی مثل معافیت از ضمان امور حاکمیتی برخوردارند. از سوی دیگر آمار حوادث مالی و جانی در جاده‌ها و آرای صادره محاکم قضایی به ضرر نهادهای مذکور بیانگر چالش‌های تقنینی و حقوقی حل‌نشده‌ای بوده که در اثر آن نه تنها نظم و امنیت اجتماعی تأمین نمی‌شود بلکه به دلیل سوءاستفاده از خلأها و مزایای تقنینی، ارتکاب جرائم یا تخلفات و ترک فعل، خساراتی را به دنبال داشته است که هر کدام آسیب‌های حقوقی و اجتماعی دارد. سؤال این است که چالش‌های ناشی از نقص و ناکارآمدی قوانین مرتبط با نهادهای متولی ایمنی و توسعه معابر و راهکارهای حل آن چیست؟ ابهام و پراکندگی قوانین، ضمانت اجرای ناکارآمد و عدم پیش‌بینی نظارت مکفی، بخشی از خلأهای قانونی بوده که پیامدهایی همچون افزایش تخلفات و ترک فعل در جهت توسعه معابر، گسترش مفاسد و افزونی آمار پرونده‌های دعاوی مربوطه، تضییع اموال بیت‌المال، سردرگمی رانندگان و از بین رفتن نظم و امنیت اجتماعی را به همراه داشته است که در این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی با استمداد از رویه دادگاه‌ها، قواعد مسئولیت مدنی و اصول حکمرانی خوب از قبیل مسئولیت‌پذیری و لزوم پاسخگویی، سازوکار مطالبه جبران خسارات وارده از این نهادها تبیین می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حقوق حمل‌ونقل؛ مسئولیت مدنی؛ متولیان حمل‌ونقل عمومی؛ ممنوعیت تردد در

معابر

\* دانش‌آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه میبد، میبد، ایران؛

Email: sajjad75jaze@gmail.com

\*\* استاد گروه الهیات، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه یاسوج، یاسوج، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: Arzhang@yu.ac.ir

\*\*\* استاد گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه میبد، میبد، ایران؛

Email: abkalantari@meybod.ac.ir

## مقدمه

تردد در معابر عمومی به‌عنوان یکی از حقوق اساسی شهروندان در متون حقوقی کشور ما دارای ضوابط مشخصی است و اگرچه برخی از اشخاص به تأمین و رفع و دفع موانع اعمال این حق مکلف شده‌اند؛ اما به‌طور مشخص ضمانت اجرای این تکالیف در متون قانونی یافت نمی‌شود. مثلاً در ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها بدون ذکر ضمانت اجرایی، شهرداری به ایجاد خیابان و توسعه معابر مکلف شده و براساس تبصره «۱» همان ماده به جلوگیری از سد معبر عمومی موظف است. مسئله این است که اگر نهادهای مسئول همچون وزارت راه و شهرسازی و شهرداری تخلف و ترک فعل کنند یا نه تنها با سد معبر مقابله نکنند؛ بلکه به ایجاد اخلاص در تردد در معابر عمومی اقدام کنند و باعث ایراد خسارت به شهروندان شوند با چه سازوکاری می‌توان از هرکدام مطالبه جبران خسارت کرد و درواقع چالش‌ها و راهکارهای تقنینی مسئولیت مدنی نهادهای مذکور در جهت تسریع و تسهیل تردد در معابر عمومی چیست؟

درواقع این پژوهش به دنبال آن است تا بخشی از چالش‌های تقنینی همچون خلأهای قانونی از قبیل ابهام و پراکندگی قوانین، ضمانت اجرای ناکارآمد و عدم پیش‌بینی نظارت مکفی که دارای پیامدهایی همچون افزایش تخلفات و ترک فعل در جهت توسعه معابر، گسترش مفاسد و فزونی آمار پرونده‌های دعاوی مربوطه، تضییع اموال بیت‌المال، سردرگمی رانندگان و از بین رفتن نظم و امنیت اجتماعی است را با استمداد از قواعدی همچون لاضرر، حرمت سد طریق مسلمین، تضمین حق و اصل حکمرانی خوب تحلیل کند و راهکارهایی را برای کاهش خسارات مربوطه ارائه دهد. بنابراین باید در مرحله اول، مفاهیم پرکاربرد از قبیل ضرر، اخلاص در تردد و متولیان ایمنی معابر را تبیین کرد و در ادامه خلأهای قانونی، چالش‌های اجرایی و محدودیت‌های قضایی مدلل شده و سپس با بررسی آرا و رویه محاکم بدوی و

عالی، مستندات مسئولیت مدنی ناشی از اخلال در تردها را به تفصیل تحلیل کرد. یکی از کاربردهای این پژوهش آن است که با تبیین ضمانت اجرای مناسب قبل از وقوع بحران‌هایی مثل بارش برف سنگین یا بهمن، شهرداری‌ها و نهادهای مسئول به آماده‌سازی معابر و شریان‌های اصلی اقدام کرده تا به موقع خسارات جانی و مالی وارده بر اثر اخلال در تردهای شهروندان، دفع و رفع شود.

## ۱. متولیان ایمنی معابر

متولیان راه‌ها همه اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی یا عمومی غیردولتی و خصوصی هستند که به جهت ارائه خدمات عمومی به‌عنوان یکی از اصول حکمرانی<sup>۱</sup>، راه‌های مختلف در سطح کشور، تحت سلطه و تصرف آنهاست و به موجب تعهدات و تکالیف قانونی همچون مواد ۲۱۱ الی ۲۱۴ آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی، حق هرگونه اقدام و نظارت دارند.<sup>۲</sup> در کشور ما اشخاص مختلفی نظیر وزارت راه و شهرسازی، شهرداری، وزارت جهاد کشاورزی، دهیاری و مالک راه خصوصی و پلیس راهنمایی و رانندگی، به ایجاد اداره مراقبت و نگهداری از راه‌ها و رفع و دفع سد معابر مکلف شده‌اند.<sup>۳</sup> تکلیف به ایمنی عملیات اجرایی و بهسازی راه‌ها و کناره‌های جاده‌ها،

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد این اصل نک. رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۴۶-۲۳.

۲. درخصوص توضیحات بیشتر در جهت تعهدات حکومت در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نک. اسماعیلی و امینی‌پزوه، ۱۳۹۵: ۹۴-۶۹.

۳. به‌عنوان مثال بند «۱۲» ماده (۱۲) آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی مصوب سال ۱۳۸۷، پلیس راهور را موظف کرده تا معایب و نواقص جاده‌ای را به وزارت راه اعلام کند. همچنین در بند «۱۶» ماده (۲) و بندهای «۱» و «۲» ماده (۳) آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی مصوب سال ۱۳۸۷، وزارت کشور مکلف شده است که ایمنی عبور و مرور را در محل‌ها، کارگاه‌های اجرای عملیات عمرانی و دیگر نقاط حادثه‌خیز از طریق شهرداری انجام دهد. بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها نیز شهرداری را به اتخاذ تدابیر و اقدام لازم برای رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنان شهرها باشد، مکلف کرده است.

تکلیف به نصب علائم هشداردهنده در راه بندها و ایستگاه‌های بازدید نیروی انتظامی، تکلیف به نصب ابزارهای کنترل عبور و مرور استاندارد، تکلیف به نصب حفاظ‌های مربوط به افراد پیاده، تکلیف به نصب ضربه‌گیر و حفاظ در محل‌های مناسب، تکلیف به تأمین فاصله دید و آشکارسازی و ممانعت از نصب تابلوهای تبلیغاتی در کنار راه و غیره بخشی از تکالیف نهادهای مذکور است (سلیمانی بابدادی و پیرهادی، ۱۳۹۴: ۱۰۳-۵۷). مسئله این است که اگر نهادهای مذکور در تعهدات خود مرتکب تقصیر و ترک فعل شوند و در اثر آن خسارات مادی یا معنوی به بار آید با چه سازوکاری و علیه کدام نهادها می‌توان طرح دعوی خسارت کرد؟ پیش از پاسخ به این پرسش و ضمن تبیین مفهوم ضرر باید به آسیب‌شناسی تعهدات تقنینی و ترک‌فعل‌های هر کدام از آنها پردازیم.

## ۲. مفهوم ضرر

ضرر، مقابل نفع عبارت است از ورود نقصان در مال، جان یا آبرو (مؤسسه دائره‌المعارف فقه اسلامی، ۱۳۸۷: ۵، ۱۴۱). اهل لغت به علت استعمالات مختلف این کلمه، معانی مختلفی را ذکر کرده‌اند که این اختلاف به فقه نیز سرایت کرده است (موسوی بجنوردی، ۱۳۷۷، ج ۱: ۲۱۴). به‌عنوان مثال برخی آن را به‌معنای نقص در حق و اعیان یا عمل ناپسند نسبت به یک شخص می‌گیرند (محقق داماد، ۱۳۹۱، ج ۱: ۱۳۸). آنچه در این تحقیق اهمیت دارد این است که هرگونه نقصانی در اموال اشخاص یا تلف و تضییع منافع مسلم و قطعی‌الحصول محقق شود یا ازسوی متولیان ایمنی معابر، خدشه‌ای به سلامت و جان یک شخص وارد شود، ضرر محقق شده است.<sup>۱</sup> در روبه قضایی و حقوق خصوصی به معنی از بین رفتن مال یا به‌دلیل فوت شدن منفعتی

۱. برای توضیحات بیشتر نک. کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۲۴۴.

آمده است که از نقض تعهد حاصل می‌شود (غمامی، ۱۳۸۴: ۲۷۶-۲۶۱). برای شناخت و تشخیص وقوع ضرر باید به قضاوت عرف مراجعه کرد (نیک‌فرجام، ۱۳۹۲: ۱۲۵).<sup>۱</sup> بررسی‌های میدانی صورت گرفته از اقدام‌های متولیان ساخت، ایمنی و محافظت معابر، بیانگر وجود چالش‌های حل نشده‌ای است که در برخی از مواقع ایراد خسارات جانی و مالی اشخاص را به دنبال داشته است. مثلاً به دلیل شیوع ویروس کرونا یا ناامنی‌های درون شهری، برخی از متولیان بدون اطلاع‌رسانی لازم به شهروندان، به ایجاد سد معبر و ممنوعیت تردد در برخی از معابر عمومی اقدام کرده‌اند؛ این اقدام‌ها علاوه بر آنکه موجب ایراد ضرر جانی و مالی به برخی از اشخاص شده، در ایجاد وقفه و تأخیر در ایفای به موقع تعهدات اقسار مختلف همچون تردد پزشکان جراح به مقصد بیمارستان‌ها، عبور سربازان وظیفه به مقصد پادگان‌ها و محل خدمت خود، تردد و کلا برای جلسات رسیدگی حضوری دادگاه‌ها شده است. از این رو به نظر می‌رسد از باب عدم نفع نیز بتوان مطالبه خسارت را تحلیل کرد<sup>۲</sup> (احمدی و ذکائیان، ۱۳۹۲: ۳۲ و ۱۱). جلوگیری از ایراد ضرر به شهروندان در ماده (۶) آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی مصوب ۱۳۸۴ نیز مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته است.<sup>۳</sup>

### ۳. مفهوم اخلاص برای تردد در معابر عمومی

اخلاص برای تردد در معابر عمومی، هر اقدامی است که باعث مزاحمت و ممانعت شهروندان از تردد در معابر شود یا حق عبور و مرور در مسیرها را هر چند کوتاه‌مدت،

۱. برخی از علما عدم نفع یا تفویض منفعتی را ضرر تلقی می‌کنند که عرفاً خسارت محسوب شود (نک. نراقی، ق ۱۴۰۸، ج ۱: ۵۷).

۲. برای اطلاع بیشتر از مبانی مطالبه خسارت عدم نفع نک. پورامینی ۱۳۸۳: ۸۰-۷۶.

۳. ماده ۶- «ریختن شیشه، بطری، میخ، سیم، حلبی، مایعات لزج و چرب، نخاله‌های ساختمانی و زباله، مصالح ساختمانی، شستشوی وسایل نقلیه، ایجاد موانع و به‌طور کلی هر عملی که باعث سد راه و ایجاد خطر و انحراف وسایل نقلیه از مسیر حرکت باشد بر روی راه‌ها، شانه جاده‌ها و حریم قانونی آنها ممنوع است».

برایشان مختل کند.<sup>۱</sup> دامنه مفهومی لفظ محدودیت وسیع تر از مفهوم ممنوعیت است؛ چراکه نسبت منطقی بین این دو مفهوم، عموم و خصوص مطلق و شمولیت بیشتر مفهوم محدودیت است. محدودیت در تردها گاهی با وضع مصوبات و طرح‌هایی از سوی مسئولان تقنینی است و گاهی با اقدام‌های اجرایی برای تعمیر بخشی از راه‌ها یا جاگذاری و انتقال لوله‌های آب و فاضلاب در معابر؛ در برخی موارد نیز برای تشخیص مصادیق تقصیر و خطای رانندگان یا حفظ صحنه تصادفات، موقتاً تردد در معابر محدود می‌شود.<sup>۲</sup> طرح‌های محدودکننده تردد، همه مصوبات و تصمیمات قطعی نهادهای حاکمیتی در حوزه حمل‌ونقل عمومی و تردد در معابری است که به ممنوعیت تردهای برون‌شهری و حتی رفت‌وآمدهای معمول شهروندان منجر شود. علاوه بر آن، می‌تواند نوع روابط اجتماعی و زندگی شهری را نیز در برخی مواقع به چالش کشاند. مثلاً تصمیمات شورای ترافیک برخی استان‌ها در ایجاد محدوده زمانی برای تردد یا پارک خودروهای با پلاک زوج و فرد در برخی مسیرهای شهری، با اخذ جریمه و توقیف از تردد خودروهای متخلف جلوگیری می‌کند؛ یا ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا برای کنترل و کاهش تلفات جانی مقرر می‌دارد در شهرهای پرجمعیت، تردد خودروهای با پلاک غیربومی، ممنوع و یا رفت‌وآمد خودروهای بومی دارای محدودیت‌های زمانی است. اعمال این‌گونه طرح‌ها به‌نحو عام و بدون در نظر گرفتن موقعیت‌ها و شرایط خاص یک منطقه یا شهر، می‌تواند به ایراد ضرر و ضمان خسارت‌های ناشی از آن نیز منجر شود. اکنون پرسش این است که اگر وضع تصمیم و مصوبات، موجب اخلال در تردد معابر نشود، بلکه اجرای ناقص مصوبات یا

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲ مقرر می‌دارد: «منظور از ایمن‌سازی جاده‌ها، هر نوع فعالیتی است که موجب افزایش ضریب ایمنی و کاهش تصادفات جاده‌ای می‌شود».

۲. قاضی سیموند مزاحمت در معابر را چنین تعریف کرده است: هر عمل خطا یا قصور در راه که مانع عبور و مرور آزاد، توأم با ایمنی در آن می‌شود. مثلاً برقرار کردن تفتار، ایستادن و تماشا کردن مراسم تشییع جنازه، استفاده از کامیون نامتعارف در شب و پارک کردن نامتعارف وسیله نقلیه در راه‌ها (Vivienne Harpwood, 2006: 215).

سهل‌انگاری در اجرای به‌موقع آن منجر به ضرر شود، چه کسی و با چه سازوکاری مسئول است؟ به‌عنوان پاسخ در ادامه تشریح خواهد شد که مقام اجراکننده به‌جهت مباشرت و مقام تقنین به‌عنوان تسبیب در ایراد خسارات احتمالی و ضمانت اجرای مصوبات، ممکن است در برابر زیان‌دیدگان مسئول شناخته شوند.

#### ۴. تفکیک اقدام‌های حاکمیتی و تصدی‌گری

امور حاکمیتی را به آن دسته از اموری گویند که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور شده و منافع آن همه اقشار جامعه را شامل می‌شود و در جهت تضمین منافع عمومی و استقرار عدالت و اقتدار ملی است.<sup>۱</sup> طبق بند «ل» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، امور زیربنایی و اقتصادی همچون تصدی در امور حمل‌ونقل و طرح‌های مربوط به ارتباطات و راه‌ها از مصادیق بارز امور حاکمیتی هستند. اما اقدام‌های تصدی‌گری اعمالی هستند که مشابه اعمال سایر افراد انجام می‌گیرد و در آنها نشانی از اعمال اقتدار عمومی و حاکمیت دیده نمی‌شود بلکه در اموری همچون اجتماعی، اقتصادی یا در اثر تصدی‌گری و مشارکت مستقیم و یا وضع مقررات مداخله می‌کند (رسولی جزئی، ۱۳۹۸: ۱۲۲). انجام تعهدات ناشی از قراردادهای پیمانکاری اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی برای ساخت، تعمیر یا تعریض راه‌ها را می‌توان بخشی از امور غیرحاکمیتی دانست؛ چراکه در بسیاری از کشورها دولت به‌تنهایی برای رفع نیاز روزافزون خدمات عمومی همچون حمل‌ونقل قادر نیست و نسبت به بخش خصوصی در عرضه این خدمات کارایی لازم را در جهت کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری ندارد (شهبازی غیائی و بیگدلی، ۱۳۹۰: ۲۸، ۱۸۷). همچنین اگرچه بیشتر فعالیت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای کشور ما

۱. نک. مواد (۸، ۱۰ و ۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶.

از طریق بخش خصوصی انجام می‌شود؛<sup>۱</sup> اما سیاست‌گذاری، مدیریت بر حمل‌ونقل، نگهداری راه‌ها و بهره‌برداری از حمل‌ونقل جاده‌ای برعهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است.<sup>۲</sup>

درواقع دولت‌ها سعی دارند امور حاکمیتی همچون ارائه خدمات حمل‌ونقل را خصوصاً در بخش‌های ریلی و جاده‌ای با قیمت پایین‌تر و با تصدی و مدیریت خود به مردم ارائه کنند. البته تصدی‌گری دولت در بخش حمل‌ونقل اعم از هوایی، دریایی و زمینی، حضور بخش خصوصی را در امور حمل‌ونقل با چالش‌های اساسی مواجه کرده است.<sup>۳</sup> علاوه بر آن، ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی تنها با ذکر سه شرط «برحسب ضرورت اقدام شده باشد، برای تأمین منافع اجتماعی باشد و طبق قانون عمل شده باشد و آنگاه ضرر و زیانی رخ دهد» دولت را از مسئولیت مدنی معاف کرده است؛<sup>۴</sup> یعنی قانونگذار در بین اعمال حاکمیتی هم هیچ تفکیکی قائل نشده و در همه اقسام این امور صرف‌نظر از میزان تأثیرگذاری دولت و آسیب‌پذیری اقشار گوناگون، تنها با ذکر چند شرط آن را از مسئولیت معاف کرده است. چنین برداشتی از اطلاق و عمومیت ماده مورد بحث که در ابهام و اجمال آن مؤثر بوده ناشی شده است. همین امر باب سوء استفاده از شروط این ماده را در جهت پوشش تقصیرها و خطاها گشوده است.

۱. نک. مواد ۱۳ الی ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶.

۲. برخی از نهادها و سازمان‌های دولتی که به امور حاکمیتی اقدام می‌کنند عبارتند از: سازمان بنادر و دریانوردی، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی هماهنگی ترابری و غیره.

۳. برای اطلاع از چالش‌ها همچون دخالت‌های انحصارگرایانه دولت نک. شهبازی غیائی و بیگدلی، ۱۳۹۰: ۲۸ و ۲۰۱.

۴. تبصره ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی نیز مقرر می‌دارد: مجازات موضوع این ماده، در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیردولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند، اعمال نمی‌شود.



## ۵. خلاصه‌های قانونی

نواقص، سکوت، اهمال، اجمال، فقدان ضمانت‌اجراهای کارا، تعارض یا فرسودگی قوانین و مقررات متعددی نظیر قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ (ایجاد و رفع و دفع ضمان در عموم اقدام‌های حاکمیتی)، آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی مصوب سال ۱۳۸۴، آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی مصوب سال ۱۳۸۸، قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ که برای نهادهای مختلف ایجاد تکلیف کرده و دائماً متناسب با توسعه شهرها و استان‌ها در حال افزایش بوده‌اند نمونه‌ای از این موارد است. در حالی که کاستی‌های مذکور نه تنها به تأمین حقوق شهروندی و مراد قانونگذار منجر نشده بلکه در برخی موارد باعث ایجاد اختلاف نظر کارشناسان تصادفات و سردرگمی مسئولان و رانندگان و در نهایت تضییع حقوق عمومی شهروندان شده است (غلامی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۲). قانونگذار با تصویب قوانین جدیدتر سعی کرده ناکارآمدی قوانین سابق را جبران کند اما این موضوع باعث پراکندگی قوانین و سردرگمی بیشتر متولیان ایمنی و محافظت راه‌ها شده و فسادهای مالی و اداری را به وجود آورده است (نادری و همکاران، ۱۳۹۲: ۵).

فقدان سازمان واحد برای کنترل معابر شهری و برون‌شهری، نبود تعامل لازم بین دستگاه‌های حاکمیتی جهت تعریض خیابان‌ها و کوچه‌های شهری، عدم پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز برای مناسب‌سازی معابر، شفاف نبودن هزینه‌های ترمیم معابر و راه‌ها برای شهروندان، افزایش تخلفات، ترک فعل‌ها و جرائم نهادهای مسئول، عدم نظارت و بازرسی‌های مستمر از اجرای طرح‌های محدودیت تردد و وظایف محول شده به نهادهای عمومی غیردولتی بخشی از چالش‌های قانونی هستند. بررسی‌های میدانی نشان داده که هر کدام از نهادهای مسئول با چالش‌ها و محدودیت‌های اجرایی

نیز مواجه‌اند؛ مثلاً شهرداری‌های شهرستانی با مشکل ناهمگونی تکالیف با منابع مالی و بازخورد آن در آرای دیوان عدالت اداری روبه‌رو بوده‌اند<sup>۱</sup> و در اثر کمبود درآمدهای ثابت، نه تنها وظایف عمرانی و نظارتی، رفاهی و خدماتی خود را ترک کرده؛ بلکه در مواردی سعی داشته‌اند از طرق غیرقانونی تعهداتشان را ایفا کنند (همان، ۱۳۹۲: ۱۲-۱۰).<sup>۲</sup> چالش‌های ناشی از خلأهای قانونی، اشتباه‌ها و تقلب‌های مهندسی در نقشه‌کشی برای تعریض خیابان‌ها یا رفع و دفع سد معابر شهری، عدم راه‌اندازی سامانه‌های تعاملی شفاف بین دستگاه‌های حاکمیتی و مرتبط، فقدان تعریف درآمدهای پایدار برای شهرداری‌های شهرستانی در مقایسه با شهرداری‌های مراکز استان، ناکارآمدی سیستم نظارتی و بازرسی در بین نهادهای مسئول، عدم فرهنگ‌سازی و آموزش نامناسب، نبود یا کمبود سازوکارهای قانونی برای برخورد با متخلفان و رفتارهای بازدارنده عادلانه‌ای که هم به نفع شهر و هم شهرداری و سازمان راهداری و پلیس راهور باشد، تبعات حقوقی بسیاری دارد.

## ۶. محدودیت‌های قضایی

عدم تقنین ضمانت اجرای کارآمد برای ایفای تعهدات متولیان معابر، تعدد قوانین و مقررات، تعیین نهادهای مختلف برای ساخت، توسعه، نگهداری و تأمین معابر، باعث شده برخلاف اوامر قانونی مثل ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها، محدودیت‌های قضایی مثل اطلاع دادرسی، اختلاف نظر کارشناسان رسمی دادگستری‌ها و تشتت آرای محاکم

۱. نک. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۱۴۴ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ با موضوع: ابطال تبصره «۲» ذیل تعرفه شماره ۲ از تعرفه بهای خدمات سال ۱۳۹۷ شهرداری شهرضا و دادنامه مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ شماره ۳۲۷۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ردیف‌های هفت و هشت ماده (۳۵) تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۴۰۰ شورای اسلامی شهر اراک.

۲. علی نودریور، معاون امور شهرداری‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، مصاحبه با خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا) مورخ ۱۱ بهمن ۱۳۹۲، به نقل از خبرگزاری ایسنا به نشانی: <https://www.isna.ir/news/921111.7194>

قضایی شکل گیرد و آمار پرونده‌های حوادث و تلفات جانی و مالی رانندگی در دادگاه‌ها افزایش یابد.<sup>۱</sup> وضعیت به‌گونه‌ای است که در برخی معابر به‌دلیل مشکلات ساختاری و عدم تعریض، تصادفات جانی و جرحی زیادی ایجاد شده است (فرهانی، ۱۳۸۴: ۷۳). مقصود از محدودیت‌های قضایی، فعل و ترک فعل مسئولان قضایی است که با هرگونه سهل‌انگاری یا تقصیر در انجام وظایف می‌توانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم باعث تأخیر در انجام تعهدات قانونی یا قراردادی نهادهای متولی معابر هم شوند (دهقانی فیروزآبادی و روشن، ۱۳۹۳: ۷۱). همچنین ناکارآمدی قوانین نظارتی و عدم ضمانت اجرای جزایی یا حقوقی مناسب که در موارد مختلفی منعکس یافته (رحیمی‌نژاد و غفاری، ۱۳۹۶: ۳۴۵)؛ می‌تواند بخشی از محدودیت‌ها باشد.

## ۷. بررسی آراء، رویه و شکایات از شهرداری

براساس ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت از نهادهای متولی معابر برحسب موضوع تخلف، جرم، ترک فعل، فساد یا تقصیر؛ محاکم عمومی دادگستری، دادسرای کیفری محل وقوع جرم، هیئت عمومی و شعبات دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور هستند. البته رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور نیز مرجع صالح رسیدگی به حل اختلاف‌های مربوط به توسعه، اصلاح یا احداث خیابان و میدان یا سایر نیازمندی‌های اداره شهر را هیئت سه نفری مذکور در ماده (۱۴) قانون اصلاح توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰/۴/۱ دانسته است.<sup>۲</sup> نواقص قانونی خصوصاً در جهت مقرره‌گذاری لازم برای جلوگیری از رفتارهای

---

۱. در پرونده کلاسه ۹۰۰/۹۹۵/۹۰ شعبه یازدهم دادسرای عمومی و انقلاب اهواز، درخصوص تصادف مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۷ در جاده قلعه خواجه به لالی (حد فاصل روستای بنه حیدر تلوک)، اختلاف‌نظرها و نقص‌های کارشناسان رسمی مشهود است (برای اطلاعات بیشتر و تحلیل نظرهای کارشناسان این پرونده نک. سلیمانی بآبادادی و پیرهادی، ۱۳۹۴: ۹۵).

۲. براساس ماده (۱۴) قانون اصلاح توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰، هیئت سه نفره مذکور مرکب است از یک نفر نماینده شهرداری، یک نفر دادرس ازطرف وزارت دادگستری و یک نفر ازطرف وزارت کشور و رأی هیئت به اکثریت قاطع

مجرمانه یا تخلف از اجرای تعهدات و تکالیف متعدد شهرداری‌ها، آرا و احکام دادگاه‌ها را نیز تحت تأثیر قرار داده<sup>۱</sup> و افزایش پرونده‌های قضایی را دوچندان کرده است.<sup>۲</sup> به‌عنوان نمونه برخی از نواقص ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها که در ایجاد حادثه حریق و تخریب ساختمان پلاسکو تهران نیز تأثیر گذار بوده به‌خوبی توسط سخنگوی قوه قضائیه تشریح شده است.<sup>۳</sup> البته باید گفت اگرچه برخی از شهرداری‌ها تلاش کرده‌اند تا بسیاری از خلأهای قانونی و چالش‌های اجرایی خود را با نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه جبران کنند؛<sup>۴</sup> اما از یک‌طرف آرای صادره محاکم مبنی بر رفع و دفع سد معابر عمومی تأکید دارند<sup>۵</sup> و از طرف دیگر مطالعه پرونده‌های شکایات مطروحه علیه شهرداری تهران و مصوبات جلسات علنی شورای شهر تهران نشان می‌دهد در سال‌های مختلف تخلفات و جرائم متعددی در راستای عمل به وظایف گوناگون این نهاد شکل گرفته که اگر برطرف نشوند، آثار و پیامدهای آن همچنان ادامه خواهد داشت.<sup>۶</sup>

و غیرقابل واخواهی خواهد بود. برای اطلاعات بیشتر نک. رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور با موضوع مرجع حل اختلافات مربوط به توسعه معابر، شماره ۲۱۱۱ مورخ ۱۰/۱۰/۱۳۳۵.

۱. رجوع شود به رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۱۴۵ الی ۱۴۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۶ یا ابطال بند ۳۰ - ۱۶ صفحه ۵۲ و بند ۹ صفحه ۲۷ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱ کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به موجب رأی شماره ۶۲۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. می‌توان گفت خلأهای قانونی، شورای اسلامی شهر تهران را بر آن داشته تا مصوبه مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۱۵ با موضوع الزام شهرداری به رفع سد معابر ساختمانی غیرمجاز و ایمن‌سازی حصار کارگاهی را تصویب کنند. لازم به ذکر است تبصره «۱» ماده (۳) مصوبه مذکور به موجب دادنامه شماره ۳۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در پرونده ۰۰۰۱۷۳۰ از تاریخ تصویب باطل شده است.

۳. نک. سایت: <https://www.isna.ir/news/95110301903>.

۴. رجوع شود به نظریه شماره ۲۶۷۸/۹۵/۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ و نظریه شماره ۲۷۳۱/۹۵/۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۵ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.

۵. در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۰۷۷۵ شعبه ۳۰ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۸ بر تکلیف شهرداری به جلوگیری و رفع موانع از جمله جمع‌آوری دکه‌های مطبوعاتی تأکید شده است. همچنین رجوع شود به دادنامه شماره ۹۱۱۲۹۲ شعبه ۱۰۰۵ دادگاه عمومی جزایی تهران مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴.

۶. این موضوع را رئیس کمیسیون حمل‌ونقل شورای شهر تهران، ری و تجریش مورد تأکید قرار داد و سازمان بازرسی

رویه دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات علیه شهرداری‌ها خصوصاً در محاکم قضایی تهران بیانگر این واقعیت است که وقوع حوادث جانی و مالی، تصریح به ارتکاب تقصیر یا ترک فعل شهرداری و متولیان ایمنی معابر و راه‌ها در نظرات کارشناسان رسمی دادگستری یا صدور احکام قطعی دادگاه‌ها مبنی بر قصور در انجام وظایف مربوطه، روند تعریض خیابان‌ها و رفع اخلال در تردها و نقاط حادثه‌خیز معابر درون‌شهری و برون‌شهری را سرعت بخشیده و نه‌تنها باعث شده تا از بحران‌های مخرب‌تر در برخی مواقع خاص نظیر شیوع ویروس کرونا یا بارش برف و بهمن جلوگیری شود بلکه آمار تخلفات و جرائم رانندگی را نیز تحت تأثیر قرار داده است (افندی‌زاده و فرج‌الهی، ۱۴۰۲: ۷۴، ۳۰).<sup>۱</sup> در دعاوی تصادفات یا ایراد خسارت نیز برخی محاکم بدوی با استناد به ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ و ماده (۱۹) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن حکم به مسئولیت دولت یا مؤسسه عمومی غیردولتی برای جبران خسارات وارده داده<sup>۲</sup> و برخی از محاکم عالی، خطای اداری یا تقصیر شخصی کارمند یا مأمور دولت و شهرداری را مبنای مسئولیت مدنی دانسته و او را به جبران خسارات وارده، مکلف می‌دانند.<sup>۳</sup> علاوه بر آن تفاسیر و برداشت‌های متفاوتی از ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی شده که مورد انتقاد بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته است.<sup>۴</sup>

---

کل کشور نیز گزارش‌های متعددی از تخلفات و جرائم صورت گرفته در مجموعه شهرداری تهران به شهرداری و شورا ارسال کرده است. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به سایت: <https://www.khordad.news/fa/news/246964>.

۱. برای نمونه می‌توان به طرح سامان‌دهی دست‌فروشان پایتخت اشاره کرد. رجوع شود به موضوع ساماندهی روزانه ۲۴۰۰ دستفروش در پایتخت، سایت: <https://www.afkarnews.com>، کد خبر: ۶۶۶۵۹۱.

۲. دادنامه شماره ۴۴۴ و ۴۴۵ شعبه سوم دادگاه حقوقی قزوین مورخ ۱۳۸۴/۵/۲.

۳. رأی اصراری هیئت عمومی دیوان عالی کشور (زرگوش، ۱۳۸۹: ۱۳۸).

۴. رأی شعبه ۳ دیوان عالی کشور و هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۶۸/۰۹/۱۴ با رأی شماره ۱۰۴ (شریعتی و موسوی، ۱۳۹۳: ۲۸۷-۲۷۴).

## ۸. مستندات مسئولیت مدنی ناشی از اخلال در تودد

### ۸-۱. قاعده لاضرر

قاعده لاضرر که به معنی نفی هرگونه ضرر و اضرار در اسلام است (مشکینی، ۱۳۷۱: ۲۰۳)؛ هر امر زیان‌آور ازسوی اشخاص حقوق خصوصی و عمومی را دربر گرفته و منتفی می‌داند. خواه امور حاکمیتی و خواه غیر آن یا تصدی‌گری (ارژنگ و رسولی‌جزی، ۱۳۹۸: ۱۱). به‌عنوان نمونه اگر در اثر تخلفات نهادهای مسئول به شخصی ضرر مالی برسد، یا به هر روشی سبب آزار شهروندان شود، ممنوع و مذموم است. قاعده مذکور که مستند به حدیث «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» (کلینی، ۱۳۶۶، باب ضرار) است، در مقام بیان حکم تعبدی صرف نیست؛ بلکه یک قاعده عقلایی است که برای اجرای عدالت اجتماعی و رفع هرگونه ظلم و تجاوز دلالت و کاربرد دارد (موسوی خمینی، ۱۳۸۷: ۱۴۳؛ نراقی، ق ۱۴۰۸: ۳۲۰). قاعده لاضرر به قول برخی مشهورالدلاله است (تنکابنی، ق ۱۳۸۵، ج ۲: ۷۰۷). بنابراین اگر اقدام‌های متولیان ایمنی معابر همچون شهرداری به هر دلیلی به ایراد زیان منجر شود، طبق این قاعده باید شهرداری یا همه نهادها در قبال اعمال خود پاسخگو باشند؛ هرچند زمان حاکمیت و مسئولیت فاعل فعل زیان‌آور منقضی شده باشد؛ خصوصاً اگر در اثر سهل‌انگاری در انجام وظایف عام‌المنفعه باشد. البته به‌طور کلی باید مسئولیت ناشی از به‌کارگیری کارمندان و نمایندگان ناکارآمد و اقدام‌های زیان‌بارشان را در هر سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی به میزان ایراد ضرر و به تفکیک بررسی کرد و همچنین در برخی موارد به صورت تضامنی به رفع ضرر و جبران خسارت‌های ناشی از اقدام‌های زیان‌بار مکلف دانست.

## ۸-۲. قاعده حرمت تعدی به طریق مسلمین

روایت‌هایی را می‌توان یافت که هر کدام مفاد قاعده مذکور را گسترش داده‌اند؛ مثلاً در روایتی، از نماز خواندن در ده موضع نهی شده است و از آن جمله مَسَانُ الطَّرِيقِ است؛ یعنی وسط و میانه راه رفت و آمد مردم (حر عاملی، ق ۱۴۰۹، ج ۳: ۴۲۲). در خصوص مفاد قاعده، باید گفت حرمت و ممنوعیت راه‌بندان و سد طریق در شرع اسلام، حکم اولیه است و هرگاه تردد در برخی معابر، مستلزم خطرات جانی و مالی برای مسلمین باشد، وجوب ممنوعیت تردد در آن معابر، حکم ثانویه خواهد بود. به همین دلیل، پلیس راهنمایی و رانندگی در برخی از مسیرهای خطرناک با علائم ایمنی و تابلوهای هشداردهنده رانندگان را مطلع می‌کند. همان‌طور که برداشتن موانع موجود در مسیرها بر دولت واجب است، ایجاد امنیت جانی و مالی شهروندان نیز ضرورت دارد. بنابراین در برخی از مواقع خاص مثل شیوع بیماری‌های مسری و خطرناک یا مواقع تعمیر راه‌ها، در صورت لزوم می‌تواند با تصویب و اعمال طرح‌های محدودکننده از تردد در معابر عمومی ممانعت کند تا سلامت و امنیت جانی شهروندان تأمین شود. تبصره «۱» از بند «۲» ماده (۵۵) قانون شهرداری، بر همین اساس شهرداری را مکلف کرده تا از اقدام‌هایی از این دست جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد کردن معابر و اماکن مذکور فوق اقدام کند؛ بنابراین مأموران شهرداری به‌موجب قانون می‌توانند در مواردی که دست‌فروشی منتهی به سد معبر و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز از پارک‌ها می‌شود، از آن ممانعت و معبر را آزاد کنند.

## ۸-۳. قواعد اتلاف و تسبیب

این دو قاعده در فقه شیعه، از موجبات ضمان قهری و بین جمیع فرق مسلمین مقبول است (محقق داماد، ۱۳۹۱، ج ۱: ۱۱۷). به‌موجب قاعده اتلاف که برگرفته از سخن مشهور «من أتلف مال الغير فهو ضامن» است (نجفی، ۱۳۶۳، ج ۳۷: ۶۰)، هرگاه

متولیان مربوطه مستقیماً به زیان شهروندان اقدام‌هایی را انجام دهند که به تزییع اموال منجر شود، ضامن استرداد آن خواهند بود. به‌موجب قاعده تسبیب نیز وقتی شخصی با انجام فعلی مثبت یا ترک فعل، مسبب ایراد خسارت به دیگران واقع شود، تحت عنوان سبب، ضامن خسارات وارده خواهد بود. در بحث ما اغلب خسارات وارده این‌گونه هستند؛ اگرچه در مسئولیت مدنی بر مبنای قواعد عام، ضمان مثل قاعده تسبیب ممکن است گفته شود که زیان دیده باید تقصیر دارنده را ثابت کند یا بنا به نظر اقوا در حقوق ایران قابلیت استناد عرفی زیان به محافظ راه کافی تلقی شود (سلیمانی‌بابادادی و پیرهادی، ۱۳۹۴: ۹۸)؛ اما بر مبنای مقرر قانونگذار در تبصره «۳» ماده (۱۴) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، زیان دیده به اثبات تقصیر نیاز ندارد و محافظ راه مسئول است و در صورتی که سبب از اسباب معافیت مسئولیت مثل قوه قهریه مطرح شود؛ محافظ راه باید این امر را اثبات کند. البته ضمان ناشی از فعل غیر، خلاف اصل است، اما وجود برخی مصالح اجتماعی و حقوقی، چالش‌های آن را موجه می‌سازد (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۲۲۶). پذیرش مسئولیت مدنی کارگزاران و نمایندگان خویش در ایراد زیان به افراد جامعه از سوی سنت معاشرت و اعمال اقتدار پیامبران و ائمه (علیهم‌السلام) امری انکارناپذیر است (یزدانیان، ۱۳۹۱: ۳۶). این نوع مسئولیت تحت عنوان مسئولیت مدنی شخص آمر نیز مطرح شده و دارای فروض مختلفی همچون تعدد اسباب طولی و عرضی، تعدد سبب و مباشر، تعدد مباشران و غیره است که طرح آنها یاری رساله‌های علمی دیگری را می‌طلبد (عباسلو، ۱۳۹۴: ۶۷).

از بررسی‌های میدانی به‌عمل آمده در معابر شهر گزبرخوار اصفهان و شهرستان میبد یزد مشخص شد که برخی از نهادها از قبیل اداره آب و فاضلاب یا اداره گاز برای خدمات‌رسانی به برخی از شهروندان به تخریب آسفالت کوچه‌ها و خیابان‌ها اقدام کرده و پس از اتمام کار، بدون آسفالت معابر و با سهل‌انگاری در انجام وظایف، گودال



و دست‌اندازهای نامناسب ایجاد شده است. علاوه بر اینکه در ایجاد تصادفات مسبب شناخته می‌شوند، در ایراد خسارات جانی نیز ضامن هستند.<sup>۱</sup> به‌طور خلاصه باید گفت مبنای مسئولیت مدنی سازمان‌های نگهدارنده معابر مثل سازندگان راه‌ها، براساس قاعده تسبیب است و مبنای مسئولیت دارندگان معابر علاوه بر قاعده مذکور، وظیفه مراقبت از معبر است (رستمی، صادقی و سلیمانی، ۱۳۹۳: ۳۸۰)؛ زیرا طبق تبصره «۳» ماده (۱۴) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و ماده (۱۹) قانون ایمنی راه‌ها، انتظار می‌رود دارندگان یا نگهدارنده معبر پس از احداث آن، مراقبت‌های لازم و رفع موانع حادثه‌ساز را به‌عمل آورند. گفتنی است مبنای مسئولیت مدنی ایجادکنندگان موانع در معابر، سبب اقوی از مباشر است که این موضوع در حقوق کامن‌لا نیز تحت عنوان جرم مزاحمت قابل تعقیب است که در فرض تعدد اسباب سازمان‌های نگهدارنده و ایجادکنندگان موانع در برابر زیان‌دیدگان متضامناً مسئول هستند (عباسلو، ۱۳۹۴: ۸۹).

#### ۴-۸. نظریه فرض تقصیر

مطابق این نظریه زیان‌دیده تنها باید ورود خسارت و رابطه سببیت بین فعل فاعل و ایراد خسارت را ثابت کرده تا بتوان فاعل را مسئول دانست (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۲: ۶۸-۷۶). به‌موجب این مبنا اگر در اثر اقدام‌ها یا ترک فعل‌های مسئولان خسارت وارد آید، این اشخاص مسئولیت مدنی دارند. با اعمال این نظریه، بسیاری از اشخاص تمام امکاناتی را که در اختیار دارند به‌کار خواهند گرفت یا حداقل اقدام‌ها و پیش‌بینی‌های لازم را برای دفع و رفع این مخاطرات پراسیب به‌عمل آورند. نمونه‌هایی دیگر از این مبنا را در برخی دیگر از متون قانونی کشور می‌توان یافت.<sup>۲</sup> مثلاً تبصره «۳» ماده

---

۱. درخصوص تعدد فروض و دخالت اسباب و مباشران متعدد در ایجاد خسارات جانی و مالی و تقسیم مسئولیت هرکدام از آنها در برابر زیان‌دیدگان و شیوه‌های جبران خسارات وارده (نک. رسولی جزی، ۱۳۹۸: ۴۶ و ۱۳۲).

۲. ماده (۱۲) قانون مسئولیت مدنی (مسئولیت مدنی کارفرما در قبال اقدام‌های زبانی کارگر) همچنین ماده (۱) قانون بیمه اجباری وسایل نقلیه موتوری مصوب ۱۳۴۷ که به موجب این قانون و نظریه فرض تقصیر، زیان‌دیده هم حق

(۱۴) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹،<sup>۱</sup> برای متولیان و محافظان راه‌ها مسئولیت مدنی محض را در نظر گرفته است. به‌موجب این تبصره، هرگاه نقص راه‌ها در وقوع تصادفات مؤثر باشد؛ نهادهای ذی‌ربط به جبران خسارت مکلفاند و لازم نیست زیان‌دیدگان سهل‌انگاری یا تقصیر نهادهای مربوطه در ایمن‌سازی، نگهداری و رفع نقص و سد معبر را اثبات کنند (هاشمی، ۱۳۹۶: ۷۷). به همین دلیل برخی معتقدند که این امر تحول اساسی در نظام مسئولیت مدنی دارندگان و محافظان معابر محسوب می‌شود (سلیمانی بآبادادی و پیرهادی، ۱۳۹۴: ۹۹).

البته برخی دیگر (نک. شکرلبان، ۱۳۹۵: ۱۲۷) معتقدند مسئولیت متصدیان ایمنی راه براساس نظریه تقصیر است (فرهانی و خاکی، ۱۳۹۹: ۱۴۷). اما به عقیده ما حتی اگر مسئولان راه‌ها و معابر ثابت کنند که مرتکب هیچ‌گونه تقصیری نشده یا اوضاع و احوال حادثه برای آنها ناشناخته است، نمی‌توانند از مسئولیت معاف شوند؛ زیرا قانونگذار به‌طور مطلق و محض عیب و نقص را موجب مسئولیت می‌داند و حتی در صورتی که محافظ ثابت کند زمان و فرصت کافی برای اقدام‌های احتیاطی نداشته است، از مسئولیت معاف نخواهد شد.

## ۹. اصول حکمرانی

اصول حکمرانی مثل انتظار مشروع، تضمین حق، مسئولیت‌پذیری و لزوم پاسخگویی به تأمین و تضمین حقوق زیان‌دیده‌ها و اقشار آسیب‌پذیر از سوی مسئولان حکومتی ارتباط بیشتری دارد؛ یعنی هیچ شخصی حق ندارد حقوق، آرامش و سلامتی

---

مراجعه به راننده به جهت مباشرت در ایراد ضرر را داشت و هم به موجب این ماده و نظریه، حق مراجعه به دارنده؛ یعنی دارنده بدون تقصیر و راننده را در قبال زیان‌دیده دارای مسئولیت می‌دانست (نک. خزائلی، ۱۳۳۹).  
 ۱. تبصره «۳» ماده (۱۴) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی: «در صورتی که براساس نظر کارشناسان تصادفات نقص راه یا وسیله نقلیه مؤثر در علت تصادفات باشد حسب مورد متصدیان ذی‌ربط، مسئول جبران خسارات وارده بوده و با آنان برابر قانون رفتار خواهد شد».

افراد را در محیط‌های اجتماعی به خطر اندازد و هر شخص حق دارد که در محیط اجتماعی خود ایمن زندگی کند (درخسه، ۱۳۹۷: ۲۵). به همین دلیل به محض اینکه حقوق اجتماعی افراد از بین رفت و زبانی وارد شد، عامل زیان، ملزم به جبران است و مسئولیت مدنی دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵۹). این نظریه مبنای تشخیص مسئولیت مدنی را دنبال‌رو عوامل اجتماعی، فرهنگی، عرف و اصول بدیهی هر جامعه می‌داند. براساس اصل ارائه خدمات عمومی (نک. رستمی و رشیدی، ۱۳۹۶: ۱۵۷)، دولت به تأمین حقوق عمومی مکلف شده و به همین منظور عدم مناسب‌سازی فضاها و اماکن عمومی برای تردد معلولان می‌تواند به طرح دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت منجر شود (غلامعلی‌زاده کجو و راشکی، ۱۳۹۹: ۸۱). این عوامل در دوران معاصر همراه با پیشرفت جوامع انسانی، مسئله‌سازتر شده است؛ چراکه تحولات اجتماعی و فرهنگی دنیای کنونی ایجاب می‌کند نهادها حتی با وجود قوه قهریه نیز افراد عضو خود را در مقابل حوادث و خطرهای جانی و مالی حمایت کنند (رسولی جزی، ۱۳۹۸: ۸۸)؛ یعنی مسئولی که وظایفش را در خصوص تصویب و اعمال طرح‌های ترافیکی به‌درستی انجام نمی‌دهد همانند غاصب فرض می‌شود که به اموال و حقوق دیگران تجاوز کرده و ضامن اقدام‌ها یا ترک فعل‌های زیان‌بار خویش خواهد بود. تکرار حوادث مالی و جانی در محورهای حادثه‌ساز یا تشکیل ترافیک‌های سنگین در معابر کم عرض می‌تواند بخشی از تقصیر یا ترک فعل‌ها باشد. از سوی دیگر پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های حاکمیتی به‌عنوان یکی از اصول حکمرانی شایسته<sup>۱</sup>، ذیل ماده (۹۰) قانون مدیریت خدمات کشوری تشریح شده (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۴۹۸) و در دو بعد ایجابی و سلبی ظهور یافته (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹:

---

۱. مسئولیت‌پذیری در برابر شهروندان و پاسخگویی در برابر دستگاه مربوطه و نهادهای نظارتی دو مورد پیش‌بینی شده در ماده (۹۰) قانون مذکور و اصل (۵۵) قانون اساسی هم می‌باشد (نک. فاضلی‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۰). برای اطلاعات بیشتر از تأمین حقوق شهروندان به‌عنوان تکلیف سنگین حکومت (نک. زنجانی و حیدرنازاد، ۱۳۹۸: ۶۰).

۳۱۸) و کارآمدترین ابزار تأمین‌کننده حقوق شهروندان، از سوی نهادهای حاکمیتی است (هداوند و کاظمی، ۱۳۹۲: ۷۹).<sup>۱</sup> در واقع همان‌طور که برداشتن موانع از معابر، تعریض و فراهم آوردن دسترسی بهتر شهروندان به جاده‌ها و مسیرها بر ولی یا دولت واجب است (بهجت فومنی، ۱۴۲۸، ج ۴: ۳ و ۱۷۲)، جلوگیری از ایراد ضررهایی که امکان ایجاد شرایط بحرانی برای عامه شهروندان را دارند، برعهده دولت است و طبعاً باید تمهیدها، اقدام‌ها یا پیش‌بینی‌ها و رفتارهای به‌موقع را برای مقابله با این آسیب‌ها به‌عمل آورد.

#### ۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها و مواد ۲۱۱ الی ۲۱۴ آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی و آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی مصوب ۱۳۸۷ نهادهای وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و پلیس راهور را به تأمین معابر مناسب مکلف کرده است. نقص‌ها و فرسودگی هریک از آن قوانین به‌جهت فقدان ضمانت اجرا و تعیین نهاد نظارتی برای تعهدات، به ایجاد چالش‌های اجرایی همچون افزایش تکالیف بدون پیش‌بینی منابع مالی، سردرگمی و تکثر مسئولان و گسترش تخلفات و ترک‌فعل‌ها در جهت تعریض خیابان‌ها و محدودیت‌های قضایی از قبیل: افزایش دعاوی و پرونده‌های تصادف یا تلفات جانی و مالی، اطلاع دادرسی، اختلاف‌نظر کارشناسان رسمی دادگستری‌ها و تشتت آرا محاکم قضایی منجر شده است؛ هرکدام از این موارد نیز آسیب‌های حقوقی و اجتماعی مثل تضییع اموال بیت‌المال را دارد.

تحلیل آرای دادگاه‌ها و رویه محاکم قضایی در پرونده‌های شکایات مطروحه

۱. با قواعد دیگری همچون داشتن عملکردی شفاف، مشارکت عمومی و نظارت همگانی کامل می‌شود (Fuentes, 2008) و از حیث حقوقی دارای اهمیت فراوانی است که در مواد ۱۸، ۱۶، ۲۷، ۹۰، ۹۲، ۹۶ و ۱۱۴ آن قانون آشکار شده است و در متون شرعی نیز مورد تأکید قرار گرفته است (واتق و حسینی تاش، ۱۳۹۳: ۲۸-۲۷).

علیه شهرداری تهران بیانگر این است که نواقص و خلأهای قانونی خصوصاً در جهت مقررہ گذاری لازم برای جلوگیری از رفتارهای مجرمانه یا تخلف از اجرای تعهدات و تکالیف متعدد شهرداری‌ها، آرا و احکام دادگاه‌ها را نیز تحت تأثیر قرار داده و اگرچه برخی از شهرداری‌ها تلاش کرده‌اند تا بسیاری از خلأهای قانونی و چالش‌های اجرایی خود را با نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه جبران کنند؛ اما درحالی که آرا صادره محاکم مبنی بر تکلیف شهرداری به رفع و دفع سد معابر عمومی تأکید داشته، همچنان ارتکاب تخلفات و جرائم در راستای عمل به وظایف اشاره شده ادامه دارد. وقوع حوادث، تصریح به ارتکاب تقصیر یا ترک فعل شهرداری و متولیان ایمنی معابر و راه‌ها در نظریات کارشناسان رسمی دادگستری یا صدور احکام قطعی دادگاه‌ها مبنی بر قصور در انجام وظایف مربوطه، روند تعریض خیابان‌ها و رفع اخلاق در ترددها و نقاط حادثه‌خیز معابر درون‌شهری و برون‌شهری را سرعت بخشیده و اگرچه باعث شده تا از بحران‌های مخرب‌تر در برخی از مواقع خاص نظیر شیوع ویروس کرونا جلوگیری شود اما همچنان با بارش برف و بهمن بسیاری از معابر اصلی برخی از استان‌ها، شهرستان‌ها و روستاها مسدود می‌شوند و در اثر آن حوادث مالی و جانی زیادی به بار می‌آید. براساس اصول حکمرانی همچون اصل تضمین حق و مسئولیت‌پذیری، نهادهای متخلف به صورت تساوی یا تضامنی مکلف به جبران خسارات وارده هستند.

## منابع و مأخذ

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۸). «تحلیلی تاریخی بر دوگانگی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت در حقوق ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۶۲.
۲. ابن منظور، محمد بن مکرّم (ق ۷۱۱). *لسان العرب*، جلد‌های یازدهم و سیزدهم، بیروت، دار بیروت.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۵). *تحولات حقوق خصوصی*، زیر نظر ناصر کاتوزیان، تهران، دانشگاه تهران.
۴. احمدی، حسین و پرویز ذکاییان (۱۳۹۲). «مطالعه تطبیقی خسارات عدم نفع در فقه امامیه و قوانین ایران و کنوانسیون ۱۹۸۰ وین»، پژوهشگاه فقه و حقوق اسلامی، ش ۳۲.
۵. ارزنگ، اردوان و سجاد رسولی جزی (۱۳۹۸). «مبانی شرعی مسئولیت مدنی دولت در امور فرهنگی»، *مطالعات حقوقی معاصر*، ش ۱۹.
۶. اسماعیلی، محسن و حسین امینی پزوه (۱۳۹۵). «تحلیل ماهیت و نظام حقوقی حاکم بر تعهدات دولت در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ش ۵ (۱۴).
۷. افندی‌زاده، شهریار و محمد مهدی فرج‌الهی (۱۴۰۲). «تعیین تأثیر استراتژی‌های مدیریت و کنترل ترافیک بر الگوی سفرهای برون‌شهری در زمان شیوع ویروس کرونا»، *پژوهشنامه حمل‌ونقل*، ش ۲۰ (۱).
۸. انتظاری نجف‌آبادی، علیرضا و حسن باباییان (۱۳۹۶). «قاعده اقدام»، تهران، کنگره بین‌المللی حقوق شهروندی. <https://civilica.com/doc/806979>
۹. بهجت فومنی، محمدتقی (ق ۱۴۲۸). *استفتائات*، جلد چهارم، قم، دفتر حضرت آیت‌اله بهجت.
۱۰. پورامینی، محمدحسین (۱۳۸۳). «بررسی عدم نفع در فقه و حقوق موضوعه»، *مجله دادرسی*، ش ۴۶.
۱۱. تنکابنی، محمد (ق ۱۳۸۵). *ایضاح الفرائد*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، مطبعة الاسلامیه.
۱۲. حاجیان فروشانی، محمدرضا و زهره حمیدی (۱۳۹۹). «نسبت‌سنجی قاعده نفی حرج و ادله محرّمات»، *فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی*، ش ۵۳ (۲).
۱۳. حر عاملی، محمدبن حسن (ق ۱۴۰۹). *وسائل‌الشیعه*، جلد نوزدهم، قم، مؤسسه آل‌البیت.

## چالش‌های قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ایجاد اخلاق در تردد در معابر عمومی \_\_\_\_\_ ۱۲۷

۱۴. خزائلی، محمد (۱۳۳۹). *مسئولیت مدنی کارفرما ناشی از عمل کارگر*، تهران، انتشارات موسوی.
۱۵. درخشه، جلال و مهدی موسوی‌نیا (۱۳۹۷). «مؤلفه‌های حکمرانی شایسته در سیره حکومتی پیامبر اسلام (ص)»، پژوهش‌های علم و دین، ش ۹ (۱).
۱۶. دهقانی فیروزآبادی، حسین و محمد روشن (۱۳۹۳). «مسئولیت مدنی دولت در اطلاع‌داری»، فصلنامه حقوق‌داری، سال اول، ش ۳.
۱۷. دیلمی، احمد و مراد جلیلی (۱۳۹۹). «قاعده اهم و مهم و کارکردهای حقوقی آن»، فصلنامه حقوق اسلامی، سال هفدهم، ش ۶۶.
۱۸. رحیمی‌نژاد، اسمعیل و احمدرضا غفاری (۱۳۹۶). «بررسی مسئولیت کیفری ناشی از اقدامات پیشگیرانه وضعی در فقه امامیه و حقوق ایران»، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، ش ۵۰ (۲).
۱۹. رستمی، ولی و رضا رشیدی (۱۳۹۶). «نقد و تحلیل نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن، مبتنی بر آموزه‌های اسلامی»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۲۲ (۴).
۲۰. رستمی، ولی، حسین صادقی و حمیدرضا سلیمانیان (۱۳۹۳). «مسئولیت مدنی متصدیان راه در تصادفات رانندگی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ش ۳.
۲۱. رسولی جزئی، سجاد (۱۳۹۸). «مسئولیت مدنی حکومت در امور فرهنگی»، پایان‌نامه دانشگاه میبد.
۲۲. رضایی‌زاده، محمدجواد و داوود کاظمی (۱۳۹۱). «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ش ۳ (۵).
۲۳. زارع، علی (۱۳۹۵). «مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، دوره ۱۲، ش ۳ و ۲۹.
۲۴. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی دولت، قواعد عمومی*، جلد دوم، تهران، نشر میزان.
۲۵. زنجانی، محمود جمال‌الدین و ولی‌اله حیدرنژاد (۱۳۹۸). «حقوق فرهنگی در فرمان حکومتی حضرت رسول (ص) به معاذ بن جبل با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ش ۲۳.

۲۶. سلیمانی بآبادادی، مصطفی و محمدرضا پیرهادی (۱۳۹۴). «تکالیف محافظین راهها و مسئولیت مدنی ناشی از آن»، فصلنامه تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ش ۸ (۲۹).
۲۷. شریعتی، الهام و سیده لیلا موسوی (۱۳۹۳). فقه پویا، مجموعه آراء و نظریات آیت‌اله سیده‌محمدحسن مرعشی نجفی، جلد اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۲۸. شکرلبان، میترا (۱۳۹۵). «مسئولیت مدنی شهرداری در حوادث زیان‌بار ناشی از معابر»، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
۲۹. شهبازی غیائی، موسی و وحید بیگدلی (۱۳۹۰). «تحلیلی بر خصوصی‌سازی بخش حمل‌ونقل در ایران؛ موانع و محدودیت‌ها»، نشریه راهبرد توسعه، ش ۲۸.
۳۰. شهید ثانی، زین‌الدین (۱۴۱۶ ق). مسالک‌الافهام الی تنقیح شرایع الاسلام، جلد‌های چهارم و پنجم، قم، مؤسسه المعارف الاسلامیه.
۳۱. صفایی، سیدحسین و حبیب‌اله رحیمی (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات سمت.
۳۲. عباسلو، بختیار (۱۳۹۴). مسئولیت مدنی ناشی از سوانح رانندگی، تهران، نشر میزان.
۳۳. علیشاهی قلعه‌جوقی، ابوالفضل و محمد دانش‌نهاد (۱۳۹۶). «مبانی قاعده اضطرار در مسئولیت مدنی اشخاص و دولت»، جستارهای فقهی و اصولی، سال سوم، ش پیاپی ۶.
۳۴. علیشاهی قلعه‌جوقی، ابوالفضل و محمد دانش‌نهاد (۱۳۹۷). «جایگاه قاعده تحذیر در مسئولیت مدنی اشخاص و دولت»، آموزه‌های فقه مدنی، ش ۱۷.
۳۵. غزالی، ابوحامد (ق ۱۴۱۷). المستصفی من علم الاصول، بیروت، دارالکتب العالمیه.
۳۶. غلامعلی‌زاده کجو، محمد و محمد راشکی (۱۳۹۹). «مسئولیت مدنی ناشی از عدم مناسب‌سازی فضاها و اماکن عمومی با تأکید بر قانون حمایت از حقوق معلولین مصوب اسفند ۱۳۹۶»، مجله دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی، ش ۲۳.
۳۷. غلامی، غلامرضا، رودابه نودریزاده، امیر حیدری و رضا آقاحسینی (۱۳۹۵). «معیاب، معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در ایران»، فصلنامه مدیریت شهری نوین، دوره ۴، ش ۱۲.



## چالش‌های قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ایجاد اخلاق در تردد در معابر عمومی \_\_\_\_\_ ۱۲۹

۳۸. غمامی، مجید (۱۳۸۴). «ضرر جبران‌پذیر از دیدگاه رویه قضایی»، *مطالعات حقوق خصوصی*، ش ۷۰.
۳۹. فاضل اصفهانی، محمدبن‌حسن (ق ۱۴۱۶). *کشف اللثام و الإبهام عن قواعد الأحكام*، جلد یازدهم، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
۴۰. فاضلی‌نژاد، جواد و جعفر شفیعی سردشت (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی نقش دیوان محاسبات کشور در تحقق پاسخگویی و حاکمیت قانون»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ش ۱۰ (۳۳).
۴۱. فرهانی، احمد (۱۳۸۴). «نگاهی نو به مسئولیت مدنی ناشی از تصادف وسیله نقلیه و عابر پیاده در آزادراه (تحلیل حقوقی ماده (۴) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن»، *پژوهش‌های دانش انتظامی*، ش ۲۶.
۴۲. فرهانی، احمد و محمد مهدی خاکی (۱۳۹۹). «مبنای مسئولیت مدنی متولیان ایمنی راه در حوادث ناشی از رانندگی»، *آموزه‌های حقوقی گواه*، ش ۱، پیاپی ۱۰.
۴۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). *قانون مدنی در نظم حقوق کنونی*، تهران، نشر میزان.
۴۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۶۹). *حقوق مدنی مسئولیت مدنی*، تهران، دانشگاه تهران.
۴۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۷). *مبانی حقوق عمومی*، تهران، نشر دادگستر.
۴۶. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷). *الزام‌های خارج از قرارداد*، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴۷. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۱). *الزامات خارج از قرارداد*، جلد اول، ویراست سوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴۸. کریمی، فیروزه (۱۳۹۶). «مسئولیت مدنی شهرداری ناشی از حوادث رانندگی با تأکید بر رویه قضایی»، *مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی*.
۴۹. کلینی، محمدبن‌یعقوب (۱۳۶۶). *اصول کافی*، کتاب معیشت باب ضرار حدیث ۲، تهران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی.
۵۰. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۶۹). *مقالات حقوقی*، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۵۱. لطفی، اسداله (۱۳۹۳). *سلسله مباحث فقهی حقوقی مسئولیت مدنی*، تهران، انتشارات جاودانه.
۵۲. محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۷۹). *قواعد فقه*، تهران، چاپ مرکز نشر علوم اسلامی.
۵۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۱). *قواعد فقه*، تهران، چاپ مرکز نشر علوم اسلامی.

۵۴. مرتضوی، سیدضیاء (۱۳۹۶). ماهیت فقهی دولت و ضمان اقدام‌های زیان‌بار آن، چاپ اول، قم، انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.

۵۵. مشکینی، علی (۱۳۷۱). *اصطلاحات اصول*، جلد اول، چاپ پنجم، قم، نشر الهادی.

۵۶. مظفری، مصطفی و مرتضی میرزایی مقدم (۱۳۹۹). «بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید-۱۹»، فصلنامه تحقیقات حقوقی (ویژه‌نامه حقوق و کرونا)، دوره ۲۳.

۵۷. مکارم شیرازی، ناصر (ق ۱۴۱۱). *القواعد الفقیه*، جلد دوم، چاپ سوم، قم، مدرسه امیرالمؤمنین (ع).

۵۸. مؤسسه دائره‌المعارف فقه اسلامی (۱۳۸۷). *فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت علیهم‌السلام*، جلد پنجم، قم، نشر مؤسسه دائره‌المعارف فقه اسلامی.

۵۹. موسوی بجنوردی، میرزا حسن (۱۳۷۷). *القواعد الفقیه*، جلد اول، قم، نشر الهادی.

۶۰. موسوی خمینی، سیدروح‌اله (۱۳۸۷). *الرسائل*، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

۶۱. موسوی خوئی، سیدابوالقاسم (ق ۱۴۲۲). *مبانی تکمله المنهاج*، جلد دوم، انتشارات جامعه بغداد.

۶۲. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب*، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۶۳. نادری، افشین، محمود یزدانی امیری، رقیه کرمی و فاطمه سلطانی (۱۳۹۲). «مشکلات حقوقی

شهرداری‌ها در اداره شهرهای ایران»، همایش کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دوره ۵.

۶۴. نجفی، محمدحسن بن باقر (۱۳۶۳). *جواهرالکلام فی شرح شرایع الاسلام*، جلد سی‌وهفتم، تهران، نشر دارالکتب الاسلامیه.

۶۵. نراقی، احمدبن محمد (ق ۱۴۰۸). *عوائد الایام فی بیان قواعد الاحکام*، قم، انتشارات بصیرتی.

۶۶. نوذری، علی (۱۳۹۲/۱۱/۱۱). مصاحبه با خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا).

<https://www.isna.ir/news/92111107194>

۶۷. نوری، میرزا حسین (ق ۱۴۰۸). *مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل*، جلد چهاردهم، بیروت، مؤسسه

آل‌البیت.

چالش‌های قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ایجاد اخلاق در تردد در معابر عمومی ————— ۱۳۱  
۶۸. نیک‌فرجام، زهره (۱۳۹۲). «جبران خسارت معنوی در فقه و حقوق»، دوفصلنامه فقه و حقوق اسلامی  
(دانشگاه آزاد)، ش ۱۱.

۶۹. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۶). «مسئولیت مدنی پلیس ناشی از ارتکاب فعل زیان‌بار و ترک فعل با تأکید  
بر مسئولیت پلیس راهور»، فصلنامه پژوهش‌های دانش انتظامی، ش ۷۴.

۷۰. هداوند، مهدی و داوود کاظمی (۱۳۹۲). «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات  
کشوری تحلیل ماده (۹۰) قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصلنامه راهبرد، ش ۶۷.

۷۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹). اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران،  
انتشارات خرسندی.

۷۲. واثق، قادر علی و سیدعلی حسینی تاش (۱۳۹۳). «حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته بررسی و  
شاخص‌های این دو از دیدگاه امیرالمؤمنین علی (ع)»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۲، پیاپی ۸.

۷۳. یزدانیان، علیرضا (۱۳۸۲). «اصول مسئولیت مدنی»، رساله دکتری، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید  
بهشتی تهران.

۷۴. ————— (۱۳۹۱). «نظریه عمومی مسئولیت مدنی متبوع ناشی از عمل تابع در حقوق فرانسه و طرح  
آن در حقوق ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۷.

75. <https://www.afkarnews.com>

76. <https://www.khordad.news/fa/news/246964>

77. <https://www.isna.ir/news/95110301903>.

78. Fuentes, Ivan (2008). "Transparency as a Global Goal: Towards an Unity of Principles in Global Administrative", [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)

79. Vivienne Harpwood (2003). *Modern Tort Law*, Fifth Edition, Cavendish Publishing Limited, London.



# طراحی مدل حکمرانی مشارکتی محیط زیست در کشور ایران

مطالعه موردی: کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای با ابزار تجارت کربن

محمد رضا اسداللهی،\* محمد مهدی حاجیان،\*\* عباس طوسی \*\*\* و علی محمد فلاح زاده \*\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۱۳۳-۱۷۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

حکمرانی مشارکتی محیط زیست از موارد نوظهور در کشور است که ابعاد و نحوه پیاده‌سازی آن با رویکرد مشارکت عمومی-اقتصادی می‌تواند بسیار راهگشا باشد. یکی از جنبه‌های سیاست‌های انرژی و زیست‌محیطی تأثیرگذار بر زندگی مردم، تعهدات بین‌المللی و نیز بر وجهه بین‌المللی کشور، تحدید انتشار گازهای گلخانه‌ای است. سابقه کنوانسیون‌های بین‌المللی در حوزه کاهش انتشار نشان از عدم عملکرد مناسب این کنوانسیون‌ها صرفاً با تکیه بر تعهدات دولت‌ها دارد. موفق‌ترین مکانیسم‌های کاهش انتشار نیز مکانیسم‌های مشارکتی-اقتصادی است. مشارکت مردم به‌طور مستقیم در کاهش انتشار بخش خانگی و به‌صورت غیرمستقیم با فرهنگ‌سازی شکل گرفته برای افراد و گروه‌های جامعه در همه ابعاد و نیز مشارکت آنها در کاهش انتشار بخش صنعتی با محرک‌های مشارکتی-اقتصادی نظیر تجارت انتشار کربن می‌تواند به بهبود عملکرد سیاست‌های کاهش انتشار بینجامد. این مقاله مدلی بر مبنای پژوهش‌های گذشته در حوزه‌های دیگر برای حکمرانی مشارکتی محیط زیست از طریق ابزار تجارت انتشار و مشخصاً پیشنهاد انتشار اوراق کربن ارائه و بسط داده است. به‌طوری‌که ابتدا به بررسی زمینه‌های مشارکت، محرک‌ها و مشکلات، نحوه طراحی نهاد تنظیم‌گر و شرایط رهبری تسهیل‌گر و سپس به طراحی فرایند مشارکت پرداخته و در پایان نتایج مورد انتظار این مشارکت را بررسی و در قالب مدل پیشنهادی جمع‌بندی کرده است. مدل فوق و ابزار پیشنهادی آن می‌تواند برای سیاست‌گذاران حوزه انرژی و محیط زیست در زمینه تصمیم‌سازی و طراحی برنامه‌های اجرایی مشارکتی با کیفیت در کشور مثمر ثمر باشد.

**کلیدواژه‌ها:** حکمرانی مشارکتی محیط زیست؛ تجارت کربن؛ کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای

\* دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران؛  
Email: mo\_asadollahi@atu.ac.ir

\*\* استادیار گروه حقوق خصوصی و اقتصادی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران  
Email: hajian@atu.ac.ir (نویسنده مسئول)؛

\*\*\* دانشیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران؛  
Email: toosi@atu.ac.ir

\*\*\*\* دانشیار گروه عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران؛  
Email: fallahzadeh@atu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/MR-2023.5659.5343

## مقدمه

عامل اصلی گرمایش زمین و نزدیک شدن به نقطه غیرقابل بازگشت در کنترل دمای زمین، انتشار گازهای گلخانه‌ای است. ۶ گاز اصلی گلخانه‌ای بیشترین تأثیر را در این حوزه دارند که مهم‌ترین آنها گاز دی‌اکسید کربن است. اصلی‌ترین بازیگر این گرمایش و آلاینده‌گی نیز سوخت‌های فسیلی هستند.

پیش‌بینی‌های انجام گرفته نشان می‌دهد با روند فعلی انتشار گازهای گلخانه‌ای، دمای زمین ۱ تا ۳/۵ درجه سانتیگراد تا سال ۲۱۰۰ میلادی افزایش خواهد یافت که افزایش ۱/۵ درجه‌ای دمای زمین نقطه بی‌بازگشت برای گرمایش زمین پیش‌بینی شده است. بر مبنای گزارش آژانس بین‌المللی انرژی (Ansell et al., 2022) رشد انتشار گاز دی‌اکسید کربن ناشی از سوخت و فرایندهای صنعتی که کاهش ۱/۵٪ را در دوران شیوع پاندمی کوید ۱۹ تجربه کرده بود، در سال ۲۰۲۱ دوباره روند افزایشی در پیش گرفته و به بالاترین میزان سالیانه خود رسیده است. رشد ۶٪ از سال ۲۰۲۰ این عدد را به ۳۶/۳ گیگا تن در سال رسانیده است. جنگ اوکراین و رشد مجدد استفاده از زغال سنگ و سایر سوخت‌های فسیلی در اتحادیه اروپا و کاهش مصرف گاز به‌عنوان سوخت فسیلی نسبتاً پاک نیز تأثیر مستقیمی بر رشد انتشار گازهای گلخانه‌ای خواهد داشت.

کنوانسیون تغییر آب و هوا که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید، همه کشورهای عضو را به اتخاذ سیاست‌های جلوگیری از تشویق و کشورهای توسعه‌یافته را به کاهش سطح انتشار گازهای گلخانه‌ای متعهد می‌کند. جامعه بین‌الملل با تشکیل پیمان‌نامه‌های ریو، پروتکل کیوتو و توافقنامه آب و هوایی پاریس، اجلاس گلاسکو و ... تمایل و عزم خود را برای اقدام هماهنگ در حفظ زمین و همکاری حول کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و گرمایش زمین نشان داده‌اند.

پروتکل کیوتو این تعهدات را کمی کرده و سه مکانیسم اصلی برای مدیریت انتشار ۶ گاز اصلی طراحی کرده است. این سه مکانیسم عبارت بودند از تجارت انتشار، اجرای مشترک و مکانیسم توسعه پاک.

تجارت انتشار یک راهکار تشویقی با مکانیسم‌های اقتصادی برای کاهش انتشار و مکانیسم توسعه پاک نیز راهکاری ترکیبی بر مبنای تجارت انتشار است به این نحو که کشورهای توسعه یافته می‌توانند تعهدات خود را به کاهش گازهای گلخانه‌ای از طریق سرمایه‌گذاری در قراردادهای پروژه‌های کاهش انتشار در کشورهای در حال توسعه ایفا کرده و کشور در حال توسعه نیز از موهبات اقتصادی این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها بهره‌مند شود.

کشور جمهوری اسلامی ایران نیز به‌عنوان دارنده منابع عمده سوخت فسیلی و عضوی از جامعه بین‌الملل، ناگزیر از بررسی وضعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش آن است. ایران دارای رتبه ششم انتشار دی‌اکسید کربن در جهان بوده و دو برابر سهم جمعیتی گاز گلخانه‌ای تولید می‌کند که سهمی معادل ۲/۱۴ درصد از کل انتشار گازهای گلخانه‌ای را تشکیل می‌دهد. این موضوع مؤید آن است که شدت انرژی در کشور بسیار بالا بوده و به‌رغم هدف‌گذاری‌هایی نظیر سیاست‌های الگوی مصرف، اقدام مؤثری برای بهینه‌سازی مصرف انرژی صورت نگرفته است. اصلاح این روند نیازمند نگاه جامع حکمرانی محیط زیست با در نظر گرفتن هر دو بخش صنعتی و غیرصنعتی است.

تجارب جهانی در زمینه کنترل انتشار با کنترل دستوری بخش صنعت و هدف‌گذاری‌های محدودیتی نشان از ناکارآمدی این روش و شکست پیمان‌ها و کنوانسیون‌ها به دلیل رویکرد متفاوت و خودخواهانه سیاستمداران کشورهای گوناگون و به‌خصوص بزرگ‌ترین نسردهندگان گاز گلخانه‌ای مانند کشورهای آمریکا

و چین دارد. در این میان آنچه تا حدی امیدوارکننده بوده، تأثیر موفق‌تر سیاست‌های اقتصادی بر روند کنترل انتشار است. با این حال تمرکز صرف بر بخش صنعتی در کشوری نظیر ایران نخواهد توانست اهداف کنترل انتشار را محقق سازد. بنابراین نگاه جامع حکمرانی مشارکتی محیط زیست با هدف در نظر گرفتن تمامی تعاملات ذی‌نفعان در ابعاد گوناگون فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و ورود بدنه جامعه به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی کاهش انتشار به مشارکت در طرح‌های کنترل انتشار از طریق مدل‌های مشوق اقتصادی می‌تواند کارایی روش‌های دستوری کنترل انتشار را تا حدود زیادی بالا برده و فرهنگ‌سازی صورت گرفته به تدریج در میان آحاد جامعه رسوخ و کارکردهای خود را در بخش‌های خانگی و غیره به‌طور ملموس نمایان سازد. جایگاه حکمرانی مشارکتی در این حوزه علاوه بر پیچیدگی به‌دلیل ابعاد گوناگون، موضوعی میان‌رشته‌ای بوده و علوم مختلف در آن دخیل است.

در این مقاله پس از بررسی الگوهای مشارکتی در سایر حوزه‌ها، به انتخاب مدل اولیه و کشف اجزا و شاخصه‌های آن از طریق مصاحبه با خبرگان پرداخته و نهایتاً به یک الگوی حکمرانی مشارکتی با رویکرد اقتصادی در حوزه محیط زیست و به‌طور مشخص در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای با خرید اوراق کربن، به‌عنوان یکی از روش‌های کاهش آلاینده‌گی، پرداخته‌ایم به‌نحوی که هم مشارکت‌کنندگان از عواید اقتصادی سرمایه‌گذاری در طرح‌های کاهش آلاینده‌گی سود برند و هم بخش‌های صنعتی به تعهدات اعمال شده سیاستگذار نائل شود. در گام بعدی و به تدریج فرهنگ‌سازی شکل گرفته و موجب افزایش مشارکت مردم در تمامی ابعاد حفظ محیط زیست از کاهش مصرف خانگی گرفته تا ارتقای فرهنگ عمومی محیط زیست و نهایتاً بهبود وجهه بین‌المللی کشور و عمل به تعهدات زیست‌محیطی در سطح ملی و بین‌المللی خواهد شد. این مدل‌ها و مدل‌های مشابه آن همگی به‌عنوان



زیرسیستم‌هایی برای تصمیم‌سازی و نهایتاً تبدیل به برنامه‌های اجرایی توسط حکمرانان تعریف می‌شوند که می‌توان با تجمیع آنها به مجموعه‌ای منسجم و کارآمد از رویه‌ها در یک چارچوب سیاستگذاری جامع دست یافت.

### ۱. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

در سال‌های اخیر، شدت تخریب محیط زیست ناشی از تغییرات اقلیمی نه تنها بر کیفیت زندگی همه افراد تأثیر گذاشته است، بلکه تأثیر عمیقی بر توسعه پایدار اقتصاد جهانی و جامعه بشری داشته است. برای حل مشکلات زیست‌محیطی ناشی از تغییرات اقلیمی، چندین کنفرانس سازمان ملل متحد برگزار کرده است تا در مورد اقدام‌های متقابل برای پاسخگویی فعال به این مشکلات زیست‌محیطی جهانی بحث شود (Liu et al., 2015).

اجلاس‌ها، نشست‌ها و نهایتاً کنوانسیون‌های متعددی در جهت همسوسازی کشورهای مختلف به منظور کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و آلاینده‌ها با هدف جلوگیری از رسیدن به نقطه غیرقابل بازگشت تشکیل شده که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. کنوانسیون باران‌های اسیدی،
  ۲. کنوانسیون انرژی هسته‌ای، ایمنی هسته‌ای و مسئولیت دولت‌ها،
  ۳. کنوانسیون چارچوب سازمان ملل درباره تغییرات آب و هوا،
  ۴. پروتکل کیوتو،
- سه مکانیسم انعطاف‌پذیر کیوتو شامل تجارت انتشار گازهای گلخانه‌ای، مکانیسم

توسعه پاک<sup>۱</sup> و اجرای مشترک<sup>۲</sup>، همیشه بحث برانگیز بوده‌اند. طرفداران، این مکانیسم‌ها را ابزاری هوشمندانه برای اطمینان از دستیابی به نتایج زیست‌محیطی با حداقل هزینه می‌دانستند. آنها استدلال کردند که کاهش هزینه‌های انطباق، اهداف زیست‌محیطی سخت‌تری را ممکن می‌کند و قطعاً از نظر سیاسی امکان‌پذیرتر می‌شود.

مخالفان استدلال کرده‌اند که مکانیسم‌های انعطاف‌پذیر، جو زمین را به مانند کالایی می‌نگرند که به پروژه‌های نامطمئن و ناآزموده اجازه می‌دهد جایگزین مکانیسم‌های تعامل با تغییرات آب و هوایی شود (Hepburn, 2007). تجارت کربن که به تجارت انتشار شش گاز گلخانه‌ای اصلی اشاره دارد، جدیدترین مکانیسم در میان سایرین است. تجارت انتشار<sup>۳</sup> یک روش مبتنی بر بازار برای کنترل انتشار آلاینده‌ها از طریق ارائه مشوق‌های اقتصادی است. در تجارت انتشار، حق انتشار (مجوز، سهمیه یا اعتبار انتشار) برای رسیدن به حد انتشار مشخص شده و خرید و فروش می‌شود. در کنار برنامه‌های الزامی، برنامه‌های داوطلبانه خرید و فروش اعتبارات کربن هم وجود دارد. منتشرکننده‌ای که کمتر از مجوزهای خود منتشر کرده است، حق انتشار مازاد خود را به منتشرکننده‌ای می‌فروشد که بیش از مجوزهای خود منتشر کرده است. طرح تجارت انتشار اتحادیه اروپا<sup>۴</sup> بزرگ‌ترین طرح تا به امروز است (اگرچه به هیچ‌وجه اولین طرح نیست (و تنها میزان انتشار دی‌اکسید کربن اروپا از تأسیسات صنعتی ثابت (با سهم انتشار ۲/۲۴٪) را محدود می‌کند اما پنج گاز گلخانه‌ای اصلی دیگر و سایر بخش‌ها را در نظر نگرفته است که باید با اقدام‌های سیاسی مورد توجه قرار گیرد (Hepburn, 2007). این بخش‌ها عبارتند از: انرژی در ساختمان (۵/۱۷٪)،

- 
1. Clean Development Mechanism
  2. Joint Implementation
  3. Emission Trade
  4. European Emission Trading Scheme(ETS)

انرژی در حمل و نقل (۰/۱۶/۲)، سهم بخش کشاورزی و جنگلداری (۰/۱۸/۴)، صنایع شیمیایی و سیمان (۰/۵/۳) که هر یک به ترتیب می‌توانند نقش مؤثری بر کاهش انتشار داشته باشند (Ritchie, Roser and Rosado, 2020).

روش‌های جدیدتری نظیر مالیات بر کربن نیز طراحی شده است که می‌تواند بخش‌های مختلف غیرصنعتی و افراد را نیز به سمت کاهش انتشار سوق دهد، هرچند از نظر کارکرد بر مدل سقف- کف قیمت<sup>۱</sup> برتری محسوسی ندارد اما امکان پیاده‌سازی آن در کشورهای در حال توسعه با سیستم‌های مالیاتی ناکارآمد در حاله‌ای از ابهام قرار دارد (Goulder and Schein, 2013).

۵. معاهده منشور انرژی،

۶. پروتکل بهره‌وری انرژی،

۷. سایر اعلامیه‌های غیرالزام‌آور شامل کنفرانس ملل متحد در زمینه محیط زیست و توسعه، اعلامیه ریو، برنامه عمل ۲۱، اهداف توسعه هزاره، اجلاس جهانی توسعه پایدار، برنامه اجرایی ژوهانسبورگ، برنامه عمل کینگل ۲۰۰۵،  
۸. توافقنامه آب و هوایی پاریس (Boyce, 2018).

توافقنامه پاریس چارچوب کلی برای همکاری بین‌المللی در راستای مقابله با تغییرات آب و هوایی و به‌طور خاص برای تحدید افزایش میانگین دمای جهانی به زیر ۲ درجه سانتیگراد و محدود کردن گرمایش به ۱/۵ درجه سانتیگراد و رسیدن به صفر خالص انتشار تا سال ۲۰۵۰ فراهم می‌کند. قیمت‌گذاری کربن در توافقنامه پاریس ذکر نشده است، اما این یک ابزار سیاستی مهم است که تعداد فزاینده‌ای از کشورها و دولت‌های محلی از آن برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در کمک به دستیابی به تعهدات بین‌المللی آب و هوایی خود استفاده می‌کنند. اتحادیه اروپا در

سال ۲۰۰۵ یک سیستم سقف-تجارت ایجاد کرد و بریتیش کلمبیا در سال ۲۰۰۸ مالیات کربن را اعمال نمود. بسیاری از کشورها در سراسر جهان از آن زمان شروع به تعیین قیمت کربن کردند و همه روش‌های پیشگیری از انتشار جدید نیز برمبنای قیمت‌گذاری کربن بنا نهاده شده است.

اگر مالیات خیلی پایین تعیین شود، پرداخت مالیات و ادامه آلودگی و انتشارات گازها ارزان‌تر از سرمایه‌گذاری در فناوری برای جلوگیری از انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌شود. به همین ترتیب، اگر سقف-تجارت در حد خیلی بالا تنظیم شود، نقضی در سیستم برای تولید قیمتی که مشوق کاهش انتشار باشد وجود نخواهد داشت (Boyce, 2018).

در کشور جمهوری اسلامی ایران نیز نخستین گام عملی پیاده‌سازی تجارت کربن یا مالیات کربن به‌منظور کاهش انتشار آلاینده‌ها، باید قیمت‌گذاری صحیح کربن برمبنای واقعیت‌های اقتصادی حاکم بر جامعه با رویکرد سوق جامعه صنعتی و غیرصنعتی به سمت مشوق‌های اقتصادی کاهش انتشار باشد.

در مرور ادبیات تحقیق در حوزه تجارت کربن با رویکرد حکمرانی مشارکتی، پژوهش‌های چندانی صورت نپذیرفته است. در میان پژوهش‌های داخلی موسی‌زاده منجیل و نظری (۱۴۰۱) به «تأثیر تجارت بین‌الملل بر انتشار دی‌اکسید کربن با مطالعه موردی کشورهای صادرکننده نفت» پرداخته‌اند.

خانی و زرین‌پور (۱۴۰۱) به مطالعه در «طراحی یک شبکه زنجیره تأمین نسل دوم سوخت سبز مبتنی بر سیاست‌های انتشار کربن در شرایط عدم قطعیت» پرداخته‌اند. دشتی و حیدری (۱۳۹۹) در مطالعه «بهینه‌سازی تصمیمات قیمت‌گذاری و زیست‌محیطی در یک زنجیره تأمین با یک تأمین‌کننده و دو تولیدکننده مستقل تحت قانون تجارت کربن» در این خصوص بحث کرده‌اند.

سایر پژوهش‌های داخلی صورت گرفته در این حوزه نیز در جدول ۱ گردآوری شده است.

جدول ۱. اهم پژوهش‌های داخلی در حوزه تجارت انتشار کربن

پژوهشگر	عنوان پژوهش
شاه‌محمد و حکیمی‌پور (۱۳۹۹)	ارزیابی پتانسیل اقتصادی کشور ایران برای کسب درآمد از طریق تجارت کربن و مکانیزم توسعه پاک
سامانی و جلینی (۱۳۹۸)	تحلیل پویا از فرار مالیاتی زیست‌محیطی شرکت‌های رشوه‌گیر در بازار تجارت انتشار آلودگی
شاه‌حسینی، فریدزاد و مروت (۱۳۹۶)	بررسی اثرات مقیاس، ترکیبی و فنی الگوی تجارت بین‌الملل بر انتشار کربن در کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت
رحیمی و همکاران (۱۳۹۳)	تعیین هزینه‌های اجتماعی (خارجی) انتشار CO <sub>2</sub> ، SO <sub>2</sub> و NOX در بخش انرژی کشور (نیروگاه‌ها)
رضایی و دهقانیان (۱۳۹۳)	ارائه یک مدل تصادفی دومرحله‌ای برای طراحی شبکه زنجیره تأمین سبز با در نظر گرفتن تجارت مجوزهای نشر آلودگی
اشکوربان و همکاران (۱۳۹۲)	جایگاه سوخت‌های زیستی (بیواتانول و بیودیزل) در برنامه‌های تغییرات اقلیم و آب و هوا و تجارت جهانی کربن ایران و چین
لطفعلی‌پور، فلاحی و آشنا (۱۳۹۰)	بررسی رابطه انتشار دی‌اکسید کربن با رشد اقتصادی
نیکوکار و تاج‌نیا (۱۳۹۸)	راهکارهای دستیابی به کشاورزی کم کربن در ایران

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

آنچه مشخص است پژوهش‌های صورت گرفته تاکنون بیشتر بر جنبه‌های فنی و تجاری مبحث تجارت انتشار معطوف بوده و در مورد نحوه تعامل افراد جامعه و حکمران در پیش‌برد این اهداف سخنی به میان نیامده است.

در میان پژوهش‌های خارجی در حوزه تجارت کربن و انتشار، مهم‌ترین پژوهش‌های اخیر به شرح ذیل در جدول ۲ گردآوری شده است. شایان ذکر است که حجم زیاد مباحث مطروحه اخیر در این موضوع، ممکن است این تصور را ایجاد کند که تجارت کربن ایده‌ای کاملاً جدید است اما باید دانست که زیربنای مفهومی تجارت کربن در

سال ۱۹۲۰ با پیگو آغاز شد که به مزایای اجتماعی وادار کردن شرکت‌ها به پرداخت هزینه‌های آلودگی اشاره داشته و کوز (Marciano, 2011) آن را توسعه داد، که نشان می‌داد تخصیص حقوق مالکیت و اجازه تجارت می‌تواند نتایج کارآمدی داشته باشد (Hepburn, 2007).

### جدول ۲. اهم پژوهش‌های خارجی در حوزه تجارت انتشار کربن

عنوان پژوهش	پژوهشگر
تأثیر سیستم تجارت آلاینده‌های اتحادیه اروپا بر تغییرات تکنولوژیکی کم کربن با شواهد تجربی	تیکسیدو، ورد و نیکلای <sup>۱</sup> (۲۰۱۹)
اثر بخشی اجرای طرح‌های تجارت انتشار گازهای گلخانه‌ای: مروری بر قوانین	ویلوریا-سائز و همکاران <sup>۲</sup> (۲۰۱۶)
تحقیق در مورد طرح تجارت انتشار کربن به روش سقف-تجارت در چین: بررسی اجمالی و چشم‌انداز	ژیانگ و همکاران <sup>۳</sup> (۲۰۱۶)
تجارت انتشار کربن در چین: بررسی اجمالی، چالش‌ها و آینده	لیو و همکاران <sup>۴</sup> (۲۰۱۵)
تجارت انتشار گازهای گلخانه‌ای در چین: پیشرفت و چشم‌اندازها	ژانگ و همکاران <sup>۵</sup> (۲۰۱۴)
آثار و عوارض جانبی طرح تجارت آلاینده‌های اتحادیه اروپا	لائینگ و همکاران <sup>۶</sup> (۲۰۱۴)
طرح تجارت آلاینده‌های اتحادیه اروپا	بایلی <sup>۷</sup> (۲۰۱۰)
بازتاب‌ها - مباحث نوظهور در باب تجارت گازهای گلخانه‌ای در اروپا	کانوری <sup>۸</sup> (۲۰۰۹)

1. Teixidó, Verde and Nicolli
2. Villoria-Sáez et al.
3. Jiang et al.
4. Liu et al.
5. Zhang et al.
6. Laing et al.
7. Bailey
8. Convery

پژوهشگر	عنوان پژوهش
هپبورن <sup>۱</sup> (۲۰۰۷)	تجارت کربن: بررسی مکانیسم‌های کیوتو
اکینز و همکاران <sup>۲</sup> (۲۰۰۱)	مالیات کربن و تجارت انتشار کربن

مأخذ: همان.

در تمامی پژوهش‌ها، تمرکز بر تجارت انتشار و مالیات کربن نهاده شده و البته نگاه‌ها اغلب به سمت چین و نحوه پیاده‌سازی و پیشرفت در آن کشور به عنوان انتشاردهنده رتبه اول جهانی با حدود ۳۰٪ از گازهای گلخانه‌ای جهان و به حجم ۱۰ میلیارد تن در سال است که معادل دو برابر انتشاردهنده رتبه دوم یعنی کشور ایالات متحده آمریکا است. براساس اطلاعات مرکز تحقیقات اروپایی در سال ۲۰۲۰، ایران در این طبقه‌بندی، رتبه ششم بالاترین انتشار گازهای گلخانه‌ای را به خود اختصاص داده است.

همان‌طور که ناگفته پیداست، اختلاف زیاد میان رتبه اول و دوم انتشاردهندگان گازهای گلخانه‌ای و اختلاف بسیار زیاد سایر ناشران از رتبه‌های اول و دوم، موجب بروز سؤال‌های اساسی میان کشورهای عضو پروتکل‌های گوناگون و نهایتاً سیاستمداران در مورد پذیرش هزینه‌های مربوط به کاهش انتشار در مقابل رقابت‌های سنگین اقتصادی میان کشورهای صنعتی شده است. در این بین انقضای فازهای اجرایی پروتکل کیوتو، عدم همراهی قدرت‌های بزرگ صنعتی و اقتصادی دنیا نظیر ایالات متحده آمریکا با پیمان جایگزین کیوتو یعنی توافقنامه آب و هوایی پاریس و نیز بروز شوک‌های اقتصادی ناشی از کووید ۱۹ موجب ارائه پیشنهادهایی شده است مبنی بر مشارکت بیشتر افراد جامعه به عنوان ذی‌نفعان اصلی محیط زیست با رویکرد حکمرانی مشارکتی محیط زیست در فرایندهای کنترل انتشار که سابقاً صرفاً سیاسی بود.

1. Hepburn

2. Ekins et al.

حاکمیت مشارکتی<sup>۱</sup> - یا به‌طور ساده، مشارکت - برای نشان دادن شیوه خاصی از تعامل استفاده می‌شود که مشورتی، چندجانبه، اجماع‌جویانه و جهت‌گیری به‌سمت تولید مشترک نتایج و راه‌حل‌ها دارد. در حالی که اصطلاحات حاکمیت، حاکمیت تعاملی، حاکمیت شبکه‌ای و حاکمیت مشارکتی اغلب مترادف با هم به‌نظر می‌رسد، دامنه و معنای متفاوتی دارد. حکمرانی مشارکتی و مدیریت مشارکتی مفاهیم هنجاری رایجی است که به‌طور گسترده در برنامه‌های سیاست زیست‌محیطی در جهان به‌کار گرفته شده (Ansell and Gash, 2007).

فریمن<sup>۲</sup> (۱۹۹۷) به موضوع حاکمیت مشارکتی در دولت اداری پرداخته و بیان می‌دارد که تلاش‌های اخیر در بازطراحی تنظیم‌گری عمدتاً شامل تلاش‌هایی برای محدود کردن اختیارات آژانس از طریق تحمیل نظارت قضایی، قانونگذاری یا اجرایی بر فعالیت آژانس بوده است. در این مقاله، پورفسور جودی فریمن استدلال می‌کند که این تلاش‌های اصلاحی به جدی‌ترین ضعف‌های ایجاد، پیروی از مقررات و اجرای قوانین پاسخ نمی‌دهد چراکه بسیاری از آنها نتیجه یک فرایند تصمیم‌گیری اداری متناقض است که از سوی نظریه نمایندگی منافع اجرا شده‌اند.

هاکسهام و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۰۶) در مقاله‌ای با عنوان «چالش‌های حاکمیت مشارکتی» به نقش مهم مشارکت در تعیین و اجرای سیاست‌های اصلی در جوامع بومی می‌پردازند. درک اینکه چنین جوامعی چگونه ارائه ارزش می‌کنند، برای درک اصول حاکمیت مدرن ضروری است. این مقاله اقدام‌پژوهی را با هدف توسعه مفهومی از عوامل ذاتی در قالب مشارکتی بررسی و از این‌رو، در مورد کاربردی بودن آنها به‌عنوان ابزار حکومتی اظهار نظر کرده‌اند. ابتدا تفاسیر مختلف از آنچه حکمرانی

---

1. Collaborative Governance  
 2. Freeman  
 3. Huxham et al.



مشارکتی برای دستیابی به آن هدف است بررسی می‌شود؛ سپس دو حوزه را مطرح می‌کنند که به‌طور جدی بر توانایی همکاری‌ها برای ارائه پتانسیل، پیچیدگی ساختاری و تنوع تأثیر می‌گذارد، و درنهایت این مقاله با در نظر گرفتن آنچه برای اجرای حکمرانی مشارکتی مورد نیاز است، به پایان می‌رسد.

نومن و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) به مشارکت عمومی و حکمرانی مشارکتی پرداخته‌اند و براساس یافته‌های یک مطالعه درباره دمکراسی، برنامه فرایندهای مشارکت را در انجمن‌های مشورتی بررسی می‌کنند (نظیر پانل‌های کاربران، انجمن‌های جوانان، کمیته‌های منطقه‌ای و ...) که به‌عنوان ابزاری برای تشویق فعال‌تر مشارکت‌کننده در شیوه شهروندی و بهبودی خدمات رفاهی به آنها عمل می‌کند و نهایتاً یافته‌هایی را پیرامون محدودیت‌های توسعه حاکمیت مشارکتی ارائه می‌دهند.

بوهر<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) نیز به موضوع حاکمیت مشارکتی و دمکراسی پرداخته و مجموعه‌ای از چارچوب‌های مفهومی، یافته‌های پژوهشی و دانش مبتنی بر عمل را در چارچوبی یکپارچه برای حکمرانی مشارکتی ترکیب و گسترش می‌دهد. این چارچوب مجموعه‌ای از ابعاد تودرتو را مشخص می‌کند که شامل یک زمینه سیستم بزرگ‌تر، یک رژیم حاکمیت مشارکتی، و پویایی‌ها و اقدام‌های مشارکتی داخلی آن است که می‌تواند تأثیرات و سازگاری‌هایی را در سراسر سیستم‌ها ایجاد کند. این چارچوب، نقشه مفهومی گسترده برای موقعیت‌یابی و کاوش اجزای سیستم‌های حکمرانی فرامرزی ارائه می‌کند که از همکاری بین‌دولتی مبتنی بر سیاست‌ها یا برنامه‌های اجرایی تا همکاری منطقه‌ای مکان‌محور با سهامداران غیردولتی تا مشارکت‌های عمومی و خصوصی را شامل می‌شود. این چارچوب دانش انگیزه‌های فردی و موانع

---

1. Newman etal.

2. Booher

اجرایی، یادگیری اجتماعی مشارکتی و فرایندهای حل تعارض، و ترتیبات سازمانی برای همکاری فرامرزی را با هم ادغام می‌کند و در پایان بیان می‌دارد که حتی زمانی که تمرین مشترک به‌درستی و در موقعیت مناسب انجام شود، تغییر حکومت سنتی همچنان یک کار دلپره‌آور است. همان‌طور که ماکیاول قرن‌ها پیش اظهار داشته که باید به‌خاطر داشت که در دست گرفتن هیچ‌چیز دشوارتر، انجام آن خطرناک‌تر، یا در موفقیت آن نامطمئن‌تر از این نیست که رهبری نظم جدیدی از چیزها را به‌عهده گیرد.

جوز<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) پیچیدگی‌های مشارکت شهروندان را از طریق حاکمیت مشارکتی در شهرهای ایالات متحده آمریکا بررسی کرده و بیان داشته در سال‌های اخیر، تعدادی از برنامه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی در شهرها معرفی شده‌اند که فرصتی برای شهروندان به حاشیه رانده شده سنتی فراهم می‌کند تا رسماً در کارهای اصلاحی درون‌شهری مشارکت کنند. در این بیانیه ادعا شده است که فرایند برنامه‌انجام ملی توسط نئولیبرالیسم شکل گرفته که موانع متعددی برای مشارکت است و درنهایت رویکرد تکنوکرات‌تر در برنامه‌ریزی مشارکتی پیشنهاد داده است. باین‌حال، هدایت ماهرانه آن به شهروندان این فرصت را داده تا فضای شهری خود را تغییر دهند.

زادک و رادویچ<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) در مقاله‌ای با عنوان «مدیریت حاکمیت مشارکتی؛ بهبود نتایج توسعه‌ای از طریق حاکمیت مشارکتی و مسئولیت‌پذیری» پرداخته و با در نظر گرفتن مشارکت بخش‌های خصوصی و دولتی در زیر حوزه‌های گوناگون خدمات عمومی و زیرساخت و نحوه گرفتن بازخورد و اصلاح رویه‌ها، چارچوبی برای هدایت حاکمیت و مسئولیت‌پذیری چنین مشارکت‌هایی پیشنهاد داده که اولین در

1. Ghose

2. Zadek and Radovich

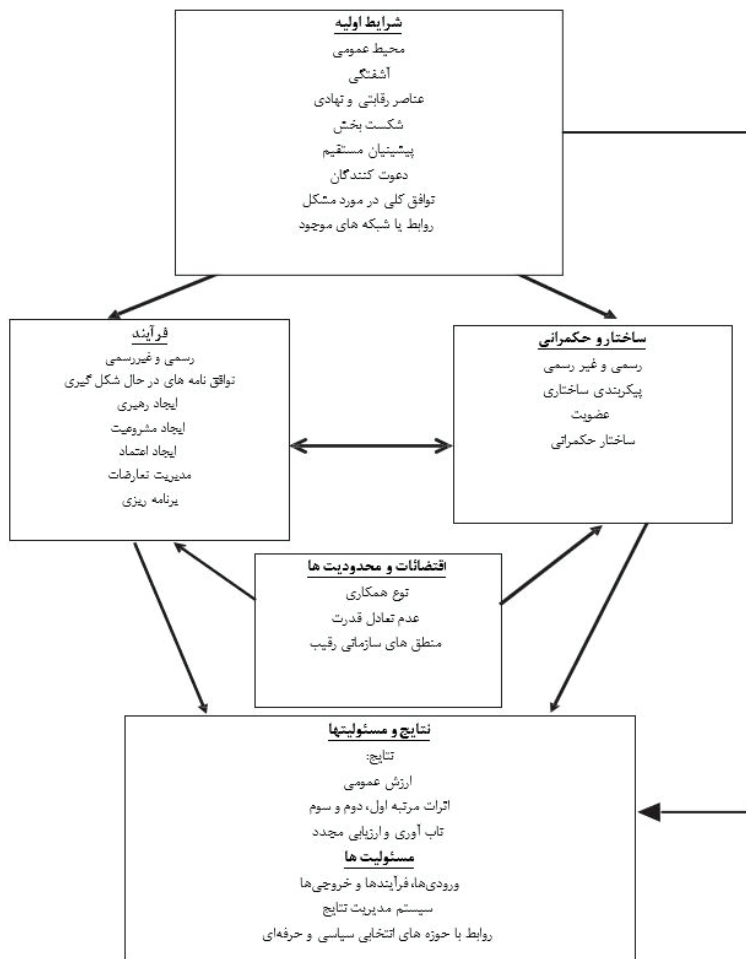
نوع خود است. «چارچوب حاکمیت و پاسخگویی مشارکت» طی دو سال در میان مشارکت‌ها و کارشناسان مختلف ایجاد و آزمایش شده است و پایه‌ای محکم برای پیشبرد رویکردی نظام‌مندتر در حکمرانی مؤثر و مسئولیت‌پذیری چند ذی‌نفع یا مشارکت‌های دولتی و خصوصی در آینده ارائه داده است. چارچوب ارائه شده شامل سه بخش است که در بخش اول ۱۲ اصل ذکر شده است و در بخش دوم یک ابزار تشخیصی جهت رتبه‌بندی و سنجش کمی شاخص‌ها ارائه شده و در بخش سوم نیز مجموعه‌ای از راهنماها بر مبنای اصول ۱۲ گانه بخش اول ارائه شده است.

برایسون و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) چارچوب همکاری بین‌بخشی را برای حکمرانی مشارکتی ارائه کرده‌اند. این مدل ابتدا شرایط اولیه و محرک‌های محیطی و سپس ساختار حکمرانی و فرایند آن را بررسی و پس از برشمردن نقش و جایگاه محدودیت‌ها به تشریح نتایج حاصل و تقسیم مسئولیت‌ها پرداخته‌اند. از دیدگاه وی مشارکت بین‌بخشی میان حکومت، کسب‌وکارها، سازمان‌های مردم‌نهاد و مجامع عمومی از طرق مختلف اشتراک توانمندی‌ها و اطلاعات تا حصول نتیجه جمعی، ایجاد می‌شود. چارچوب مشارکت پیشنهادی وی در شکل ۱ ارائه شده است.

---

1. Bryson et al.

شکل ۱. چارچوب مشارکتی برایسون



Source: Bryson, Crosby and Stone (2006).

انسل و گاش<sup>۱</sup> (۲۰۰۷) به حاکمیت مشارکتی در تئوری و عمل پرداخته‌اند و با مطالعه فراتحلیلی از ادبیات موجود در مورد حکمرانی مشارکتی با هدف بسط یک مدل اقتضایی به این موضوع توجه کرده‌اند. پس از بررسی ۱۳۷ مورد از حکمرانی مشارکتی

1. Ansell and Gash

در طیف وسیعی از بخش‌های خط‌مشی، متغیرهای مهمی را شناسایی می‌کنند بر اینکه آیا این شیوه حکمرانی باعث ایجاد همکاری موفق می‌شود یا خیر. این متغیرها شامل سابقه قبلی درگیری یا همکاری، انگیزه‌های مشارکت سهامداران، عدم تعادل قدرت و منابع، رهبری و طراحی سازمانی است. همچنین مجموعه‌ای از عوامل را شناسایی می‌کنند که در خود فرایند مشارکتی بسیار مهم هستند. این عوامل عبارتند از: گفتگوی رودررو، ایجاد اعتماد، توسعه تعهد و درک مشترک. به عقیده آنها یک چرخه باارزش همکاری زمانی ایجاد می‌شود که گروه‌های مشترک بر «پیروزی‌های کوچک» تمرکز می‌کنند که اعتماد، تعهد و درک مشترک را عمیق‌تر می‌کند.

کاپوسو و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) به بررسی و تحلیل مفهومی و واژه‌شناسی مدیریت عمومی مشارکتی و حاکمیت مشارکتی پرداخته و اولی را بیشتر معطوف به همکاری‌های محلی و دیگری را دارای ابعاد جهانی برشمرده‌اند. این مقاله به درک بهتر مدیریت عمومی مشارکتی و حاکمیت مشارکتی با توضیح مفاهیمی برای پژوهش و اجرا در آینده کمک می‌کند.

سیریانی<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) با موضوع سرمایه‌گذاری در دموکراسی و مشارکت شهروندان در حاکمیت مشارکتی پرداخته و سلامت دموکراسی آمریکایی را در نهایت به تمایل و توانایی شهروندان برای همکاری به‌عنوان ذی‌نفعان و سهامداران در کشور خود وابسته دانسته است. این کتاب بیشتر بر موانع دولت تمرکز دارد که ناکام‌کننده تلاش‌های تقویت مشارکت مدنی شهروندان است و مدل‌های همکاری مشخصی را ارائه نداده است.

---

1. Kapucu et al.

2. Sirianni

روگرس و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) در مقاله‌ای تحت عنوان «نگاهی عمیق‌تر به نتایج ترتیبات حکمرانی مشارکتی»، درس‌آموخته‌های اقدام‌های صورت گرفته بر بستر مسئولیت اجتماعی را بررسی کرده‌اند. هدف این مقاله دو مورد است: در درجه اول، کشف پیوندهای موجود و بالقوه بین استانداردهای چند ذی‌نفع و هم‌زمان و سپس کشف پتانسیل برای همگرایی استاندارد است. روش‌شناسی مقاله از یک رویکرد مفهومی پیروی می‌کند که با نمونه‌های موردی مختلف پشتیبانی می‌شود.

بینگهام<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) از منظر حقوقی به حکمرانی مشارکتی پرداخته و نقشه راهی برای تدوین قوانین آتی به‌منظور تهیه زیرساخت‌های قانونی این نوع حکمرانی ارائه داده است. وی علاوه بر بررسی قوانین اساسی و ارزش‌ها به الزاماتی که باید در آن لحاظ شوند، به شیوه‌های دمکراتیک مشورتی و مشارکتی پرداخته و حتی ساختار قانونی حل اختلاف‌های اداری را پیشنهاد داده است.

سیلیویا<sup>۳</sup> (۲۰۱۱) پژوهشی تحت عنوان «حاکمیت مشارکتی، مفاهیمی برای رهبری موفق شبکه‌ای» انجام داده است. مقاله برخی از تفاوت‌های بین رهبری سلسله‌مراتبی و رهبری شبکه، جنبه‌های مهم رهبری مشارکتی و رفتارهای رهبری مؤثر در ساختارهای حاکمیت مشارکتی را مورد بحث قرار می‌دهد. این مقاله با تمرکز بر مبحث رهبری در مدیران عمومی، به بحث در مورد برخی از بهترین شیوه‌ها برای رهبری مشارکتی، از جمله تشکیل تعهد مشترک، شناسایی منابع، ایجاد یک درک مشترک، دستیابی به حمایت از ذی‌نفعان پرداخته و در نهایت با ایجاد اعتماد به پایان می‌رسد.

1. Rogers etal.

2. Bingham

3. Silvia

امرسون و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) اولین بار به موضوع حکمرانی مشارکتی با محوریت تغییرات آب و هوایی پرداخته‌اند و از آن به‌عنوان فرصتی برای مدیریت عمومی و آینده مدیریت دولتی و خدمات عمومی در سراسر جهان یاد شده است.

گلس و بینگام<sup>۲</sup> (۲۰۱۱) در کتابی با عنوان حکمرانی مشارکتی مروری مبتکرانه این حوزه جذاب را با تأکید ویژه بر مفاهیم و موضوع‌های نظری؛ مهم، جدید و نوظهور ارائه می‌دهند. بخش اول که به چهار بخش تقسیم می‌شود، نظریه‌های اصلی تأثیرگذار بر تفکر فعلی و شکل دادن به تحقیقات آینده در زمینه حکمرانی را بررسی می‌کند. بخش دوم به‌طور خاص به مسائل پیرامون نظریه‌های جدید می‌پردازد - نقش متغیر دولت و عملکرد نوظهور شبکه‌ها و حوزه‌های جایگزین حاکمیت - سپس بخش‌های سوم و چهارم به بررسی پیامدهای مدیریت حکمرانی و تلاش‌های اخیر برای بازنگری در دموکراسی و شهروندی به روش‌هایی می‌پردازند که کمتر به نهادهای رسمی دولت مرتبط هستند.

جوهانستون و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۱۱) به بررسی جذب ذی‌نفعان بیشتر در فرایند حکمرانی مشارکتی می‌پردازند که چگونه انتخاب‌های طراحی سازمانی انجام شده در مورد شیوه‌های مشارکت در مراحل اولیه حیاتی مشارکت، بر انتظارات ذی‌نفعان در یک برنامه مدنی از یکدیگر تأثیر می‌گذارد و متعاقباً بر نتایج فرایند همکاری تأثیرگذار است.

انسل<sup>۴</sup> (۲۰۱۱) با تمرکز بر حکمرانی مشارکتی، انواع آن را مورد بحث قرار می‌دهد، عوامل مؤثر در موفقیت این مشارکت را شناسایی می‌کند و آن را بازسازی

---

1. Emerson et al.

2. Gales and Bingham

3. Johnston et al.

4. Ansell

دمکراتیک حکومت می‌داند. این مقاله نتیجه می‌گیرد که مذاکرات تنظیم‌گرانه به ذی‌نفعان کمک می‌کند تا در اختلاف‌های پیچیده به توافق‌های مناسبی دست یابند و یکی از مهم‌ترین مزایای تمام روش‌های مشارکت در تنظیم مقررات این است که رضایت ذی‌نفعان و یادگیری بیشتری نسبت به رویکردهای مرسوم ایجاد می‌کند.

پوردی<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) بیان می‌دارد که استفاده روزافزون از روش‌های حکمرانی مشارکتی، نگرانی‌هایی را در مورد قدرت نسبی شرکت‌کنندگان در چنین فرایندهایی و احتمال طرد یا سلطه برخی از احزاب ایجاد می‌کند. این تحقیق چارچوبی را برای ارزیابی قدرت ارائه می‌دهد که اقتدار، منابع و مشروعیت گفتمانی را به‌عنوان منابع قدرت در نظر می‌گیرد. رابرتسون و جوی<sup>۲</sup> (۲۰۱۲) در مطالعه خود پیرامون شبیه‌سازی حکمرانی مشارکتی، به توسعه نظریه حاکمیت مشارکتی با بررسی اینکه تحت چه شرایطی یک فرایند تصمیم‌گیری مشورتی و اجماع‌محور در بین سهامداران مختلف (با وجود تضاد منافع) به اخذ تصمیمی منجر می‌شود که برای اکثر ذی‌نفعان رضایت‌بخش است. با استفاده از شبیه‌سازی محاسباتی، درمی‌یابد که مزایای حکمرانی مشارکتی مشروط به شرایطی است مانند نوع گزینه‌های جایگزین، سطح تعارض بین سهامداران و اینکه چگونه ذی‌نفعان ترجیحات خود را در طول زمان تغییر می‌دهند. امرسون و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۱۲) مجموعه‌ای از چارچوب‌های مفهومی، یافته‌های پژوهشی و دانش مبتنی بر عمل را در چارچوبی یکپارچه برای حکمرانی مشارکتی، ترکیب و بسط می‌دهند. این چارچوب مجموعه‌ای از ابعاد تودرتو را مشخص می‌کند که شامل یک زمینه سیستم بزرگ‌تر، یک رژیم حاکمیت مشارکتی، و پویایی‌ها و اقدام‌های مشارکتی داخلی آن است که می‌تواند تأثیرات و سازگاری‌هایی را در

1. Purdy

2. Robertson and Choi

3. Emerson et al.



سراسر سیستم‌ها ایجاد کند. امرسون و جرلک<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) سپس به انطباق و ظرفیت انطباق سیستم‌های انسانی و محیطی با حکمرانی مشارکتی پرداخته و بین این دو مبحث ارتباط برقرار کرده و چهار بعد مشترک آنها یعنی ترتیبات ساختاری، رهبری، دانش و یادگیری و منابع را پیدا می‌کند. در این مقاله، نویسنده‌ها روی انطباق نهادی در چارچوب رژیم‌های حکمرانی مشارکتی تمرکز کرده و سعی می‌کنند ظرفیت مشارکتی را از ظرفیت انطباقی و سهم آنها در کنش تطبیقی روشن و متمایز کنند. امرسون و نباتچی<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) تحقیقات قبلی را برای توسعه یک ماتریس عملکرد برای ارزیابی بهره‌وری رژیم‌های حکمرانی مشارکتی<sup>۳</sup> گسترش می‌دهند و سه سطح عملکردی (اقدام‌ها، نتایج و انطباق) را در سه واحد تحلیل (سازمان‌های شرکت‌کننده، خود رژیم حاکمیت حکومتی و اهداف) مورد بررسی قرار داده و ماتریس عملکردی از ۹ بعد مهم بهره‌وری رژیم حکمرانی مشارکتی را ایجاد می‌کنند.

اسکوت<sup>۴</sup> (۲۰۱۵) نیز با برقراری ارتباط میان حکمرانی مشارکتی و نتایج زیست‌محیطی حاصل از به‌کارگیری این نوع مشارکت، به دنبال پاسخ به سؤال‌های ذیل است که: چکیده این مقاله به دو پرسش پژوهشی می‌پردازد: ۱. آیا نظارت زیست‌محیطی مشارکتی پیامدهای زیست‌محیطی را بهبود می‌بخشد؟، ۲. گروه‌های مشارکتی با سطوح مختلف مسئولیت، رسمیت و نمایندگی چگونه در این زمینه مقایسه می‌شوند؟

امسler<sup>۵</sup> (۲۰۱۶) به موضوع یکپارچه‌سازی مدیریت، سیاست و حقوق در حکمرانی مشارکتی پرداخته و یک نمای کلی از چارچوب قانونی فعلی برای حکمرانی اشتراکی

- 
1. Emerson and Gerlak
  2. Emerson and Nabatchi
  3. Collaborative Governance Regime (CGR)
  4. Scott
  5. Amsler

در ایالات متحده در سطوح دولت فدرال، ایالتی و محلی ارائه می‌دهد و شکاف‌هایی را نیز شناسایی می‌کند. وی چارچوب تحلیل و توسعه نهادی مجموعه‌ای از نظریه‌ها و قوانین را ارائه می‌کند. این مقاله نتیجه می‌گیرد که تحقیقات آتی در مورد حکمرانی مشارکتی باید چارچوب قانونی را به‌عنوان متغیری مهم و همکاری را به‌عنوان یک ارزش عمومی دربرگیرد.

کپیکو<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) به پیچیدگی گسترده مشکلات عمومی جهان اشاره کرده که نقش دولت‌ها را هر روز سخت‌تر و همچنین غیرمستقیم‌تر می‌کند و لذا سیاستگذاران و مدیران دولتی مطمئن هستند که حکمرانی مشارکتی، شیوه‌ای ترکیبی از تصمیم‌گیری و ارائه خدمات با ترکیب عمومی، غیرانتفاعی، مشاغل و انجمن‌های اجتماعی، مؤثرترین پاسخ به مشکلاتی است که با یک سازمان قابل حل نیست. این پژوهش یک راهنمای اساسی، براساس تحقیقات پیشرفته، در مورد نحوه طراحی، مدیریت و ارزیابی همکاری ارائه می‌دهد.

گرلک و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۸) به تحلیل وعده‌ها و مشکلات احتمالی حکمرانی مشارکتی می‌پردازند. در ابتدا خاستگاه و نحوه تکامل حکمرانی مشارکتی را به‌طور اجمالی بررسی و سپس ادعاهای موافقان و مخالفان را با هم مقایسه می‌کنند. سپس به‌مرور تحقیقات تجربی در حوزه حکمرانی مشترک محیط زیست پرداخته و در مورد آینده حکمرانی مشارکتی، هم برای تحقیق و هم برای عمل پیشنهادهایی ارائه داده‌اند. فلورینی و پاولی<sup>۳</sup> (۲۰۱۸) به پژوهشی با محوریت حکمرانی مشارکتی و اهداف توسعه پایدار پرداخته و چگونگی و چرایی این همکاری‌های بین‌بخشی را بررسی می‌کنند که چه گام‌هایی را می‌توان یا باید برای اطمینان از ایجاد ارزش عمومی

1. Cepiku

2. Gerlak et al.

3. Florini and Pauli

و خصوصی از مشارکت‌ها برداشت. استدلال‌ها با اشاره به مواردی از مشارکت‌های مبتنی بر بازار برای کشاورزی در آسیای جنوب شرقی بیان شده‌اند.

نوینگ و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۸) نیز به موضوع حکمرانی مشارکتی با شهروندان و ذی‌نفعان در موضوع محیط زیست پرداخته‌اند و بیان می‌دارند که چنین مشارکتی می‌تواند موجب بهبود تصمیم‌گیری‌ها در مقایسه با روش‌های سنتی شود. این مقاله برای شناسایی پنج خوشه از مکانیسم‌های علی که رابطه بین مشارکت و پیامدهای محیط زیستی را توصیف می‌کنند، از چندین مبحث استفاده کرده است. اولاً مکانیسم‌هایی را که نحوه تأثیر مشارکت بر استانداردهای محیطی خروجی‌ها را توصیف می‌کند، ثانیاً مکانیسم‌های مربوط به اجرای خروجی‌ها و ثالثاً مکانیسم با نقش بازنمایی نگرانی‌های زیست‌محیطی، افزایش دانش زیست‌محیطی شرکت‌کنندگان و تعامل گفتگو در تصمیم‌گیری را بررسی می‌کنند. دو مکانیسم دیگر بیشتر در مورد نقش پذیرش، حل تعارض و شبکه‌های مشارکتی برای اجرای تصمیمات توضیح می‌دهد. علاوه بر مکانیسم‌های فوق، در پیوند مستقل با متغیرهای وابسته، شرایطی را شناسایی می‌کنند که تحت آن مشارکت ممکن است به نتایج محیطی بهتر (یا بدتر) منجر شود. این به حل تناقضات ظاهری در مباحث مطروحه کمک می‌کند.

بینجی و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۲۱) به موضوع اجرای حکمرانی مشارکتی در سه بخش مدل‌ها، تجربیات و چالش‌ها پرداخته‌اند و خواننده را به موضوع خاص متمرکز بر اجرای حکمرانی مشارکتی رهنمون می‌سازند. هدف از این پژوهش پیشبرد دانش ما از مسائل پیچیده و متقاطع اجرای حاکمیت مشارکتی است که شامل موارد زیر است: الف) حمایت از فرایند مشارکتی از طریق مدل‌ها و روش‌های نوآورانه برای افزایش

---

1. Newig et al.

2. Bianchi et al.

درک مشترک از مشکلات و نتایج جامعه، ب) پرورش فعل و انفعالات بین سیاست خدمات و ارائه خدمات، ج) ترکیب دیدگاه خدمات عمومی با دیدگاه سازمانی و بین‌سازمانی.

انسل و همکاران (۲۰۲۲) در ویرایش دوم کتاب خود به بازنگری کلی در نظریه‌های خود پرداخته و مشخصاً ریسک‌های بیشتری را درباره حکمرانی مشارکتی مدنظر قرار داده‌اند و نظریه‌ها و مباحث اولیه و گذشته را تا حدود زیادی آمیخته با سطحی‌نگری عوامانه انگاشته‌اند. از نظر آنها آینده مشارکت‌ها در عمل بسیار مبهم است و بیش از آنکه پیشنهاددهندگان به فکر سیاست‌ها و مشکلات تنظیم‌گرانه باشند، باید به دنبال جلب حمایت و مشارکت ذی‌نفعان مشارکت‌کننده باشند.

در خصوص حوزه حکمرانی مشارکتی پژوهش‌های داخلی نیز به شرح جدول سه انجام شده‌اند:

### جدول ۳.۱ اهمیت پژوهش‌های داخلی در حوزه حکمرانی مشارکتی

عنوان پژوهش	پژوهشگر
مدیریت مشارکتی شاه‌کلید سند چشم‌انداز، توسعه پایدار و حکمرانی شایسته در ایران (بررسی جامعه‌شناختی واقعیت‌ها، چالش‌ها و موانع)	مهاجری (۱۳۸۹)
ارائه راهبردهایی برای نیل به رضایتمندی شهروندی در چارچوب نظریه حکمرانی مشارکتی	عالی و احمدی (۱۳۹۴)
حکمرانی مشارکتی و کنترل بحران خشکی زاینده‌رود	طالبی‌نیا (۱۳۹۴)
چالش‌های حکمرانی مشارکتی رودخانه‌های فرامرزی و منابع آب بین‌المللی مشترک	میان‌آبادی (۱۳۹۶)
حکمرانی مشارکتی سازگار در منابع آب	صادقی‌زاده بافنده، صانع و میان‌آبادی (۱۳۹۶)
سنجش و مقایسه معیارهای حکمرانی مشارکتی آب در حوزه آبخیز طالقان	ابراهیمی، قربانی و ملکیان (۱۳۹۷)

پژوهشگر	عنوان پژوهش
محمدی و دانایی فرد (۱۳۹۸)	الگوی حکمرانی مشارکتی توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران (رویکرد نهادی)
قربانی مهر (۱۳۹۸)	رابطه حکمرانی مشارکتی و سیاستگذاری شهری با رویکرد شایسته‌سالاری
گلدان‌ساز و نظری (۱۳۹۸)	مدیریت مشارکتی؛ زیربنای گذار به نسل جدید حکمرانی آب
ژاله باغبادرانی، یعقوبی پور و فتحی‌زاده (۱۴۰۰)	طراحی مدل حکمرانی مشارکتی در راستای کاهش فساد اداری با رویکرد آمیخته (مورد مطالعه: استانداری و فرمانداری شهر اهواز)
قنبری، اسلامی و آزادی (۱۴۰۰)	الگوی روابط شبکه همکاری فردی سازمانی در جهت نیل به حکمرانی مشارکتی
ذبیح‌زاده، صیاد و حق‌شناس کاشانی (۱۴۰۰)	طراحی مدل حکمرانی مشارکتی مدیریت تقاضای برق در ایران
آزادی و همکاران (۱۴۰۱)	الگوی مناسب حکمرانی مشارکتی در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در مدیریت بحران شیوع بیماری‌های نوظهور

مأخذ: همان.

درنهایت با بررسی پیشینه تحقیقات داخلی باید گفت اکثریت قریب به اتفاق پژوهش‌ها درباره حکمرانی مشارکتی در حوزه مدیریت آب انجام شده است و تحقیق مشخصی با موضوع حکمرانی مشارکتی محیط زیست به‌طور مستقیم صورت نپذیرفته حال آنکه خاستگاه اصلی حکمرانی مشارکتی در دنیا در حوزه حکمرانی محیط زیست تعریف شده است.

## ۲. روش تحقیق

تحقیق حاضر به‌لحاظ هدف از نوع توسعه‌ای و کاربردی است بدین‌صورت که با بررسی انواع مدل‌های ارائه شده در تحقیقات پیشین، به‌دنبال انتخاب و توسعه مدلی مناسب برای استفاده در زمینه محیط زیست انرژی با جلب مشارکت ذی‌نفعان بوده است. از لحاظ نظری یا کاربردی بودن نیز تحقیق حاضر کاربردی بوده و نتایج آن

می‌تواند به صورت کاربردی مورد بررسی و پیاده‌سازی قرار گیرد.

به لحاظ ماهیت، داده‌های جدید از نوع کیفی بوده و خبرگان با تخصص ویژه از سه بخش مختلف تأمین مالی حوزه انرژی، مدیریت و حکمرانی انرژی و فعالان حوزه مسئولیت اجتماعی در صنعت (با رویکرد محیط زیست و جامعه) مورد مصاحبه نیمه‌ساختاریافته قرار گرفتند. انتخاب نمونه‌ها با توجه به تخصص ویژه آنها به روش نمونه‌گیری هدفمند بوده و روش اشباع داده‌ها به عنوان استاندارد طلایی در پژوهش‌های کیفی به عنوان حد کفایت داده‌ها انتخاب شد که مؤید پایایی پژوهش است (اشباع داده در ۲۰ خبره انتخابی مشاهده شد).

صحت و روایی یافته‌های پژوهش به روش چندجانبه‌نگری یا سه سوسازی به طرق ذیل بررسی و تأیید شد:

۱. جمع‌آوری اطلاعات با استفاده از مصاحبه با سه گروه متفاوت از مصاحبه‌شوندگان از سه حوزه کاری متفاوت در زمان و مکان متفاوت،
۲. بررسی و تأیید جمع‌بندی مصاحبه‌ها با خود مصاحبه‌شوندگان،
۳. اخذ مشارکت و تأیید نهایی مصاحبه‌شوندگان بر تحلیل و تفسیر نتایج روی مدل نهایی.

### ۳. یافته‌های تحقیق

پس از بررسی مدل‌های گوناگون ارائه شده برای حکمرانی مشارکتی در سایر حوزه‌ها دریافتیم که دو نوع مدل کلی قابل برداشت است. اولین دسته انسل و گاش (۲۰۰۷) و برایسون و همکاران (۲۰۰۶) مدل‌های اولیه هستند که ساده‌تر بوده و در مراحل اولیه توسعه مفاهیم حکمرانی مشارکتی به لحاظ نظری و اجرایی پیشنهاد شده‌اند. دومین دسته انسل و همکاران (۲۰۲۲) و بینجی و همکاران (۲۰۲۱) هستند که مدل‌های پیچیده‌تر و توسعه‌یافته ارائه داده‌اند و بازخورد مطالعات و پروژه‌های

موردی روی مدل‌های اولیه اعمال شده هستند و ضمن رفع نواقص مدل‌های اولیه، درس‌آموخته‌های سالیان اجرای حکمرانی مشارکتی نیز بر آنها افزوده شده است. با بررسی تحقیقات کپیکو (۲۰۱۷) و بینجی (۲۰۲۱) روی نتایج خروجی مشارکت‌ها دریافتیم که به دلیل پیچیده‌تر شدن زمینه اجرای مشارکت (Booher, 2004) و نیز اهمیت بیش از حد تصور جلب مشارکت و حمایت ذی‌نفعان (Ansell et al., 2022)، مدل‌های دسته دوم فوق‌الذکر برای جوامع با سابقه پیاده‌سازی قبلی مؤثرتر بوده و مدل‌های ساده‌تر دسته اول مناسب مبنای نظری بازطراحی، توسعه و اجرا در جوامعی نظیر کشور ایران است که ذی‌نفعان فاقد تجربه و آموزش کافی در حوزه حکمرانی مشارکتی هستند.

مدل مشارکتی (Ansell and Gash, 2007) به‌عنوان مبنای پیشنهادی در این پژوهش انتخاب و پس از دریافت نظر مصاحبه‌شوندگان خبره، اجزای مدل انتخابی تأیید و بخش‌های توسعه‌ای و زیربخش‌های سیستم برای استفاده در حکمرانی مشارکتی محیط زیست استخراج و در مدل پیاده‌سازی شد. یافته‌های ذیل خروجی تفسیر مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته هستند:

### ۳-۱. زمینه کار (مطالعه موردی پیشنهادی)

از دیدگاه خبرگان، زمینه پیشنهادی تجارت کربن در صنایع با تمرکز بر صنعت نفت و گاز و پتروشیمی به‌عنوان زمینه مناسبی برای شروع پروژه حکمرانی مشارکتی محیط زیست به شرح ذیل تأیید شد.

#### ۳-۱-۱. شرایط شروع

۱. **توان و منابع لازم:** با توجه به جدید بودن این پروژه و محدودیت‌های اندک پذیرفته شده کشور ایران در حوزه تحدید انتشار کربن به‌جهت وجود تحریم‌های

بین‌المللی، ابعاد اجرایی می‌تواند از مقیاس بسیار کم آغاز و منابع اقتصادی آن از مشارکت ذی‌نفعان خصوصی و دوست‌داران محیط زیست از حجم کم تأمین شود. زمینه کار بخش صنعتی و به‌خصوص صنایع سودآور پتروشیمی و نفت تعریف شده‌اند. کاستی‌هایی در زمینه نهادهای غیردولتی در حوزه محیط زیست وجود دارد که با توسعه‌سازی و کارهای بورس انرژی و افزایش ضریب دسترسی و معاملات مردم به‌صورت مستقیم و نیز وجود سوابق قبلی در زمینه انتشار اوراق تضمینی و قرضه در حوزه‌های مختلف، تا حدود زیادی می‌تواند جبران‌کننده ضعف نهادهای غیردولتی باشد.

۲. **دانش کافی**: حوزه تجارت انتشار به‌جهت وجود پیوند اقتصادی و منافع مادی و نیز وجود مابه‌ازای اجرا شده خارجی در اتحادیه اروپا و آمریکا مبنای مناسبی برای آغاز فرایند مشارکت است. محرک‌های اقتصادی و فرهنگی کافی برای انگیزش ذی‌نفعان به شروع مشارکت وجود دارد. ابزار اوراق کربن با توجه به مسبوق به سابقه بودن انتشار اوراق تأمین مالی در حوزه انرژی، وجود ناشران معتبر و کارآزموده و نیز آشنایی افکار عمومی با واژه‌های اوراق درآمد ثابت یا اوراق تضمینی محرک‌های دانشی کافی برای موفقیت ابزار اوراق کربن است. توسعه سازوکار بورس کالا و انرژی نیز بستر مناسب اطلاع‌رسانی و دسترسی همگانی و رویه‌های اجرایی منسجم را در اختیار توسعه‌دهندگان قرار می‌دهد.

۳. **سطح اولیه اعتماد**: بخش صنعت و به‌خصوص صنایع پتروشیمی و نفت با دارا بودن سابقه انتشار اوراق مشارکت، سودآوری مناسب و ریسک عملیاتی کم، از سطح اولیه اطمینان برای سرمایه‌گذاری ذی‌نفعان برخوردار است.

در نتیجه از دیدگاه خبرگان، تعریف زمینه کاری مشارکت به‌صورت انتشار اوراق کاهش کربن و سرمایه‌گذاری مبالغ حاصل در پروژه‌های زیست‌محیطی نظیر



جمع‌آوری گازهای فلر و سرچاهی، دارای محرک‌ها و مشوق‌های کافی بر مبنای مدل ارائه شده برای آغاز مشارکت است.

## ۲-۱-۳. چرخه فرایند مشارکت

۱. **مکالمات رودررو (تعامل سازنده با حسن نیت):** این فرایند با توجه به

ساختار خصوصی شرکت‌های پتروشیمی و اغلب صنایع خصوصی شده کشور از طریق تعریف نمایندگان در هیئت‌مدیره و برگزاری مجامع عمومی شرکت‌ها امکان‌پذیر است. بنابراین در سال‌های اخیر عدم انتقال شفاف مدیریت بخش‌های خصوصی‌سازی شده طبق اصل چهل و چهارم به نمایندگان واقعی سهامداران، مشکلاتی را در این زمینه به وجود آورده است که به‌عنوان تهدیدی در اجرای مکالمات رودررو و نهایتاً اعتمادسازی محسوب می‌شود.

۲. **اعتمادسازی:** با انجام صحیح مرحله قبل، سابقه همکاری و سرمایه‌گذاری

موفق در حوزه صنعت از سوی مشارکت‌کنندگان خصوصی با ناشران اوراق و افزودن تضامین مالی کافی به اوراق منتشره امکان اعتمادسازی صحیح میان ذی‌نفعان مشارکت تأیید می‌شود.

۳. **تعهد به فرایند:** با داشتن هدف شفاف و یکسان، تعریف نهاد ناظر و تنظیم‌گر

مناسب و شفافیت اطلاع‌رسانی امکان حصول تعهد نسبت به فرایند مشارکت تأیید شد.

۴. **فهم مشترک:** از دیدگاه خبرگان هدف روشن این فرایند که بر دو پایه اصلی

مشارکت یعنی سود اقتصادی و کاهش انتشار آلاینده‌ها استوار است برای تمامی ذی‌نفعان با شفافیت بالا قابل تعریف و نهایتاً فهم مشترک حاصل می‌شود.

۵. **نتایج میانی:** تعریف مایلیستونی اهداف پروژه مشارکت نظیر پیشرفت

مرحله به مرحله پروژه کاهش انتشار در هر طرح صنعتی و سپس تحقق سودهای

حاصل از فروش اوراق مشارکت و تعریف تضامین کافی و مسئولیت‌آور برای تمام اطراف مشارکت، مبنی بر انجام تعهدات خود، اهداف میانی مناسب برای مشارکت هستند که تحقق آنها هم موجب تسریع در اجرای تعهدات گام بعدی و نیز الگوی مناسبی برای سایر پروژه‌های مشابه است. نکته حائز اهمیت، نظارت دقیق و برداشتن گام‌های صحیح و تحقق به موقع و درست اهداف میانی در پروژه‌های اولیه است در غیر این صورت، ضربات جبران‌ناپذیر به مرحله اعتمادسازی و جلب مشارکت در سایر پروژه‌های مشارکتی وارد خواهد آمد.

### ۳-۱-۳. طراحی نهاد تنظیم‌گر

از دیدگاه خبرگان مهمترین موضوع و بخش اصلی مدل، نهاد تنظیم‌گر است. نهاد تنظیم‌گر باید دارای ویژگی‌های ذیل با رویکرد بین‌بخشی نظیر پیشنهاد ارائه شده در مدل برایشون باشد.

#### ۱. تعریف حداکثری ذی‌نفعان مشارکت‌کننده: به منظور شفافیت و

مشارکت حداکثری، پس از فاز آزمایشی، نهاد تنظیم‌گر باید نسبت به راهکارهایی برای حداکثرسازی مشارکت بخش‌های گوناگون عمومی و خصوصی در گام‌های پروژه‌های مشارکتی اقدام کند. بدین منظور از همان ابتدا باید امکانات قانونی لازم دیده شود و مثلاً قوانین مشارکت محدودکننده در سازمان‌های دولتی مالک پروژه‌های صنعتی و ... مورد بازنگری قرار گیرد. در صورت انتخاب سازوکار اجرایی از طریق بورس کالا، ضریب نفوذ بالای بورس در بین مردم از عواملی است که می‌تواند تضمین‌کننده مشارکت حداکثری باشد.

#### ۲. تعریف اقلیت‌های غیرمشمول در مشارکت: در صورت نیاز به وجود

بخش‌هایی که باید از فرایند مشارکت به دلایلی نظیر تضاد منافع حذف شوند، باید این ذی‌نفعان به طور شفاف تعریف شوند.

۳. **تعریف شفاف قوانین زمینه مشارکت**: قوانین شفاف، کارا و انعطاف پذیر و چابک بدون هرگونه تضاد منافع اصلی ترین خروجی یک نهاد تنظیم گر است.

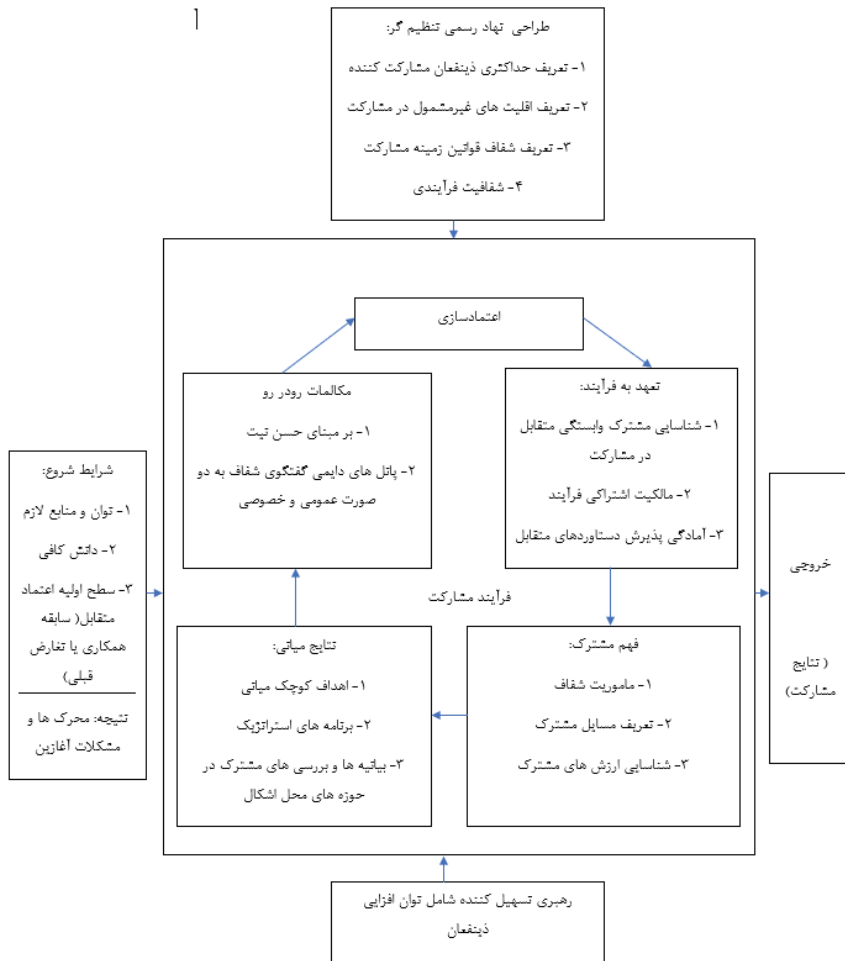
۴. **شفافیت فرایندی**: پس از انجام گام های اصلی فوق نوبت به تعریف و طراحی فرایندهای اجرایی و نظارتی شفاف نهاد تنظیم گر می رسد.

#### ۴-۱-۳. رهبری تسهیل گر

این بخش از مدل پیشنهادی شامل همه اقدام هایی است که به منظور تسهیل فعالیت های مشارکت از طریق تأثیرگذاری بر ذی نفعان، افکار عمومی، نهادهای قانونی و تنظیم گر و ... صورت می پذیرد. فعالیت های قابل تعریف در نهاد تنظیم گر، درون رهبری مشارکت یا به صورت برون سپاری به نهادهای تسهیل گر بیرونی مانند نهادهای فرهنگی و سازمان های مردم نهاد غیردولتی از این دست هستند.

نتایج مورد تأیید و اجزای مدل در قالب شکل ۲ به شرح ذیل نمایش داده شده است.

## شکل ۲. مدل مشارکتی پیشنهادی نویسندگان



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر پس از بررسی عمیق همه تحقیقات صورت گرفته و با استفاده از نظر خبرگان در حوزه حکمرانی مشارکتی محیط زیست و تجارت انتشار و با در نظر گرفتن تجارب نه‌چندان موفق صرفاً سیاسی با تکیه بر کنوانسیون‌های بین‌المللی،

به انتخاب و بسط مدل حکمرانی بومی به روش پیاده‌سازی مشارکت عمومی در پروژه‌های کاهش انتشار آلاینده‌ها پرداخته است. نظر خبرگان مؤید اجزای الگوی پیشنهادی و زیرسیستم‌های اصلی آن به شرح شکل ۲ است. مطالعه موردی پیشنهاد شده بر اجرای پروژه‌های مشارکتی کاهش آلاینده‌های صنعتی با تمرکز بر صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و با ابزار اقتصادی که مشخصاً انتشار اوراق کربن بود متمرکز شد که نتایج پیش‌بینی شده این مدل مشارکت علاوه بر کاهش آلاینده‌ها، تقویت اعتماد و فرهنگ‌سازی عمومی در زمینه حفظ محیط زیست با مشوق‌های اقتصادی تعریف شده است.

از دیدگاه خبرگان بخش اصلی مدل، نهاد تنظیم‌گر بود که برای این منظور سه گزینه مختلف اجرایی توصیه شدند که هر یک مزایا و معایب خاص خود را دارد. اولین گزینه تشکیل سازمانی ذیل وزارت سمت شبیه به سازمان حمایت از مصرف‌کننده است که ایراد اصلی آن عدم استقلال کافی اجرایی و تصمیم‌گیری است. گزینه دوم واگذاری تنظیم‌گری و اجرا به سازمان بورس انرژی بود که با وجود داشتن سوابق کافی در زمینه مدیریت معاملات اقتصادی، ضریب نفوذ کافی در عامه مردم از طریق بورس، ایراد اصلی آن عدم نگاه غیراقتصادی در آن سازمان نسبت به پدیده‌های مشارکت اجتماعی و زیست‌محیطی است. گزینه سوم تشکیل کمیته‌ای متشکل از سازمان‌های حفاظت محیط زیست، وزارت نیرو، سمت، مجلس و واگذاری اجرای ابزار انتشار اوراق بر بستر تخصصی سازمان بورس انرژی باشد. حضور نمایندگان دارای حق رأی کافی و تأثیرگذار از سمت اتاق‌های بازرگانی و نهادهای غیردولتی زیست‌محیطی می‌تواند تضمین‌کننده حل مسئله تعارض منافع میان بخش‌های گوناگون دولتی و ذی‌نفعان عمومی مشارکت باشد.

مدل تأیید شده از انواع مدل‌های ابتدایی این حوزه و بسط داده با شرایط بومی ایرانی است که همه بخش‌های زمینه‌های مشارکت، نهاد تنظیم‌گر، رهبری تسهیل‌گر و نتایج مورد انتظار را به همراه تشریح فرایند مشارکت پوشش داده است. اجرای چنین ایده‌های مشارکتی نیازمند ابزارهای پیاده‌سازی است که ابزار انتخابی پیشنهادی تجارت کربن و اوراق انتشار است که دلیل آن عدم امکان استفاده از روش‌های پیشرفته مالیات‌محور دیگر در حوزه تجارت انتشار به دلیل به‌روز نبودن سیستم‌ها و قوانین مالیاتی کشور است.

مدل پیشنهادی این پژوهش باید در عمل مورد واکاوی اجرایی قرار گیرد تا معایب و ریسک‌های این نوع حکمرانی مشارکتی در کشور ایران استخراج شود. پس از بررسی نتایج اجرای مدل پیشنهادی، می‌توان به تغییر مدل و حرکت به سمت مدل‌های بنیادی پیشرفته‌تر و سپس بومی‌سازی آنها اقدام کرد. ضمناً فرایند کشف قیمت در ابزار اوراق انتشار که نیازمند مذاقه و بررسی‌های دقیق اقتصادی و علمی است، یکی از مواردی است که با توجه به شرایط کشور ایران نیازمند پژوهش‌های جدی در آینده است.

## منابع و مآخذ

۱. آزادی، بهزاد، کامبیز حمیدی، علیرضا اسلامبولچی، جواد نیک‌نفس و بهروز بیات (۱۴۰۱). «الگوی مناسب حکمرانی مشارکتی در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در مدیریت بحران شیوع بیماری‌های نوظهور»، مجله توسعه آموزش جندی‌شاپور اهواز، دوره ۱۳، ش ۱.
۲. ابراهیمی، فریما، مهدی قربانی و آرش ملکیان (۱۳۹۷). «سنجش و مقایسه معیارهای حکمرانی مشارکتی آب در حوزه آبخیز طالقان»، کنفرانس بین‌المللی جامعه و محیط زیست. <https://civilica.com/doc/815650>
۳. اشکوربان، صبورا، جلیل بدرافی، فاطمه ممشلی و الهه پورفرخایی (۱۳۹۲). «جایگاه سوخت‌های زیستی (بیواتانول و بیودیزل) در برنامه‌های تغییرات اقلیم و آب و هوا و تجارت جهانی کربن ایران و چین»، سومین کنفرانس بین‌المللی رویکردهای نوین در نگهداشت انرژی <https://civilica.com/doc/305270>
۴. خانی، آیدا و ناعمه زرین‌پور (۱۴۰۱). «طراحی یک شبکه زنجیره تأمین نسل دوم سوخت سبز مبتنی بر سیاست‌های انتشار کربن در شرایط عدم قطعیت»، مجله مهندسی صنایع و مدیریت شریف، دوره ۳۷، ش ۲. <https://doi.org/10.24200/j65.2020.54886.2076>
۵. دشتی، سیدحسام‌الدین و جعفر حیدری (۱۳۹۹). «بهینه‌سازی تصمیمات قیمت‌گذاری و زیست‌محیطی در یک زنجیره تأمین با یک تأمین‌کننده و دو تولیدکننده مستقل تحت قانون تجارت کربن»، اولین کنفرانس ملی بهینه‌سازی سیستم‌های تولیدی و خدماتی <https://civilica.com/doc/1163780>
۶. ذبیح‌زاده، احسان، سعید صیاد و فریده حق‌شناس کاشانی (۱۴۰۰). «طراحی مدل حکمرانی مشارکتی مدیریت تقاضای برق در ایران»، مجلس و راهبرد، ۲۹ (۱۱۰). <https://doi.org/10.22034/MR.2021.4529.4436>
۷. رحیمی، نسترن، نرگس کارگری، حسن صمدیار و محمد نیکخواه منفرد (۱۳۹۳). «تعیین هزینه‌های اجتماعی (خارجی) انتشار SO<sub>2</sub>، NOX و CO<sub>2</sub> در بخش انرژی کشور (نیروگاه‌ها)»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۶ (۳). <https://www.magiran.com/paper/1351124> LK
۸. رضایی، احمد و فرزاد دهقانیان (۱۳۹۳). «ارائه یک مدل تصادفی دومرحله‌ای برای طراحی شبکه زنجیره

تأمین سبز با در نظر گرفتن تجارت مجوزهای نشر آلودگی»، فصلنامه مدیریت زنجیره تأمین، ۱۶ (۴۵).

<https://www.magiran.com/paper/1340278> LK

۹. ژاله باغبادرانی، معصومه، علی یعقوبی پور و علی رضا فتحی زاده (۱۴۰۰). «طراحی مدل حکمرانی مشارکتی در راستای کاهش فساد اداری با رویکرد آمیخته (مورد مطالعه: استانداری و فرمانداری شهر اهواز)». *مجله راهبرد*، دوره ۳۰، ش ۴.

۱۰. سامانی، مصطفی و زهره جلینی (۱۳۹۸). «تحلیل پویا از فرار مالیاتی زیست محیطی شرکت های رشوه گیر در بازار تجارت انتشار آلودگی»، هفتمین همایش ملی پژوهش های مدیریت و علوم انسانی در ایران. <https://civilica.com/doc/1022750>

۱۱. شاه حسینی، سمیه، علی فریدزاد و حبیب مروت (۱۳۹۶). «بررسی اثرات مقیاس، ترکیبی و فنی الگوی تجارت بین الملل بر انتشار کربن در کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ۲ (۶۵). <https://www.magiran.com/paper/1760818> LK

۱۲. شاه محمد، محسن و نادر حکیمی پور (۱۳۹۹). «ارزیابی پتانسیل اقتصادی کشور ایران برای کسب درآمد از طریق تجارت کربن و مکانیزم توسعه پاک»، اولین کنفرانس بین المللی پژوهش در علوم مهندسی و علوم کاربردی. <https://civilica.com/doc/1172026>

۱۳. صادقی زاده بافنده، شهرزاد، پردیس صانع و حجت میان آبادی (۱۳۹۶). «حکمرانی مشارکتی سازگار در منابع آب»، اولین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی. <https://civilica.com/doc/800950>

۱۴. طالبی نیا، مرجان (۱۳۹۴). «حکمرانی مشارکتی و کنترل بحران خشکی زاینده رود»، دومین همایش ملی آب، انسان و زمین. <https://civilica.com/doc/535277>

۱۵. عالی، حدیث و سیدرضا احمدی (۱۳۹۴). «ارائه راهبردهایی جهت نیل به رضایتمندی شهروندی در چارچوب نظریه حکمرانی مشارکتی»، نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران. <https://civilica.com/doc/531145>

۱۶. قربانی مهر، معصومه (۱۳۹۸). «رابطه حکمرانی مشارکتی و سیاستگذاری شهری با رویکرد شایسته سالاری»، سومین کنفرانس بین المللی نوآوری و تحقیق در علوم تربیتی، مدیریت و روان شناسی.



طراحی مدل حکمرانی مشارکتی محیط زیست در کشور ایران ... \_\_\_\_\_ ۱۶۹

۱۷. قنبری، فاطمه، ایمان اسلامی و حسین آزادی (۱۴۰۰). «الگوی روابط شبکه همکاری فردی سازمانی در جهت نیل به حکمرانی مشارکتی»، اولین همایش بین‌المللی و هشتمین همایش ملی مرتعداری ایران.

<https://civilica.com/doc/1390656>

۱۸. گلدانساز، سیدمحمدرضا و مهدی نظری (۱۳۹۸). «مدیریت مشارکتی؛ زیربنای گذار به نسل جدید حکمرانی آب»، سومین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی. <https://civilica.com/doc/1138075>.

۱۹. لطفعلی‌پور، محمدرضا، محمدعلی فلاحی و ملیحه آشنا (۱۳۹۰). «بررسی رابطه انتشار دی‌اکسید کربن با رشد اقتصادی، انرژی و تجارت در ایران». [https://jte.ut.ac.ir/article\\_22450.html](https://jte.ut.ac.ir/article_22450.html)

۲۰. محمدی، نعیمه و حسن دانایی‌فرد (۱۳۹۸). «الگوی حکمرانی مشارکتی توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران: رویکرد نهادی»، مجله پژوهش‌های برنامه‌ریزی و سیاستگذاری انرژی، ۵ (۳)

<http://epprjournal.ir/article-1-552-fa.html>

۲۱. مهاجری، اصغر (۱۳۸۹). «مدیریت مشارکتی شاه‌کلید سند چشم‌انداز، توسعه پایدار و حکمرانی شایسته در ایران (بررسی جامعه‌شناختی واقعیت‌ها، چالش‌ها و موانع)»، همایش ملی حاکمیت و دولت شایسته در ایران ۱۴۰۴. <https://civilica.com/doc/381287>

۲۲. موسی‌زاده منجیلی، مهسا و افسانه نظری (۱۴۰۱). «تأثیر تجارت بین‌الملل بر انتشار دی‌اکسید کربن مطالعه موردی: کشورهای صادرکننده نفت»، یازدهمین کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های نوین در مدیریت، اقتصاد، حسابداری و بانکداری. <https://civilica.com/doc/1492696>

۲۳. میان‌آبادی، حجت (۱۳۹۶). «چالش‌های حکمرانی مشارکتی رودخانه‌های فرامرزی و منابع آب بین‌المللی مشترک»، اولین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی. <https://civilica.com/doc/801039>.

۲۴. نیکوکار، افسانه و آیلین تاج‌نیا (۱۳۹۸). «راهکارهای دستیابی به کشاورزی کم کربن در ایران»، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، دوره ۳۳، ش ۲.

25. Amsler, L.B. (2016). "Collaborative Governance: Integrating Management, Politics, and Law", *Public Administration Review*, 76 (5).

26. Ansell, C. (2012). *Collaborative Governance*, The Oxford Handbook of Governance.

27. Ansell, C. and A. Gash (2007). "Collaborative Governance in Theory and Practice",

28. Ansell, C., J. Torfing, A. Gash, C. Ansell and J. Torfing (2022). *Handbook on Theories of Governance: Second Edition*, In Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972>
29. Bailey, I. (2010). "The EU Emissions Trading Scheme", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (1).
30. Bianchi, C., G. Nasi and W.C. Rivenbark (2021). "Implementing Collaborative Governance: Models, Experiences, and Challenges", In *Public Management Review* (Vol. 23, Issue 11), Taylor and Francis.
31. Bingham, L.B. (2010). "The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance", *Wisconsin Law Review*, Vol. 2010, (2), 297.
32. Booher, D.E. (2004). "Collaborative Governance Practices and Democracy", *National Civic Review*, 93 (4). <https://doi.org/10.1002/ncr.69>
33. Boyce, J.K. (2018). "Carbon Pricing: Effectiveness and Equity", *Ecological Economics*, 150 (November 2017). <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.03.030>
34. Bryson, J.M., B.C. Crosby and M.M. Stone (2006). "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, 66.
35. Cepiku, D. (2017). "Collaborative Governance", *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration*, New York, Routledge (Routledge International Handbooks), July, 1=24. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3423.6009>
36. Convery, F.J. (2009). *Reflections—The Emerging Literature on Emissions Trading in Europe*, Review of Environmental Economics and Policy.
37. Elkins, P., T. Barker, P. Elkins and T. Baker (2001). "Carbon Taxes and Carbon Emissions Trading", *Journal of Economic Surveys*, 15 (3). <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00142>
38. Emerson, K. and A.K. Gerlak (2014). "Adaptation in Collaborative Governance Regimes", *Environmental Management*, 54 (4).
39. Emerson, K., P. Murchie, Kirk Emerson and P. Murchie (2011). "Collaborative Governance and Climate Change", *The Future of Public Administration Around the World*, June, 141.
40. Emerson, K. and T. Nabatchi (2015). "Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix", *Public Performance and*

41. Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh (2012). "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1). <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
42. Florini, A. and M. Pauli (2018). "Collaborative Governance for the Sustainable Development Goals", *Asia and the Pacific Policy Studies*, 5 (3). <https://doi.org/10.1002/app5.252>
43. Freeman, J. (1997). "Collaborative Governance in the Administrative State", *UCLA L. Rev.*, 45 (1), 1.
44. Gales, P. Le and L. B. Bingham (2011). *Collaborative Governance*, The SAGE Handbook of Governance.
45. Gerlak, A. K., T. Heikkila and M. Lubell (2018). *The Promise and Performance of Collaborative Governance*, The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199744671.013.0019>
46. Ghose, R. (2005). "The Complexities of Citizen Participation Through Collaborative Governance", *Space and Polity*, 9 (1). <https://doi.org/10.1080/13562570500078733>
47. Goulder, L. H. and A. R. Schein (2013). "Carbon Taxes Versus Cap and Trade: A Critical Review", *Climate Change Economics*, 4 (03), 1350010. <https://doi.org/10.1142/S2010007813500103>
48. Hepburn, C. (2007). "Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms", *Annual Review of Environment and Resources*, 32 (1).
49. Huxham, C., S. Vangen, C. Huxham and C. Eden (2006). "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2 (3). <https://doi.org/10.1080/147190300000000021>
50. Jiang, J., D. Xie, B. Ye, B. Shen and Z. Chen (2016). "Research on China's cap-and-Trade Carbon Emission Trading Scheme: Overview and Outlook", *Applied Energy*, 178.
51. Johnston, E. W., D. Hicks, N. Nan and J. C. Auer (2011). "Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4). <https://doi.org/10.1093/jopart/muq045>
52. Kapucu, N., F. Yuldashev and E. Bakiev (2009). "Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences", *European Journal of Economic and Political Studies*, 2 (1).
53. Laing, T., M. Sato, M. Grubb and C. Comberty (2014). "The Effects and Side-effects of the EU Emissions Trading Scheme", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5 (4).

54. Liu, L., C. Chen, Y. Zhao and E. Zhao (2015). "China's Carbon-emissions Trading: Overview, Challenges and Future", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 49.
55. Marciano, A. (2011). "Ronald Coase, "The Problem of Social Cost" and the Coase Theorem: An Anniversary Celebration", *European Journal of Law and Economics*, 31 (1).
56. Newig, J., E. Challies, N.W. Jager, E. Kochskaemper and A. Adzersen (2018). "The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms", *Policy Studies Journal*, 46 (2).
57. Newman, J., M. Barnes, H. Sullivan and A. Knops (2004). "Public Participation and Collaborative Governance", *Journal of Social Policy*, 33 (2).
58. Purdy, J.M. (2012). "A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes", *Public Administration Review*, 72 (3).
59. Ritchie, H., M. Roser and P. Rosado (2020). "CO<sub>2</sub> and Greenhouse Gas Emissions", *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions>.
60. Robertson, P.J. and T. Choi (2012). "Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A Simulation of Collaborative Governance", *Public Management Review*, 14 (1). <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.589619>
61. Rogers, E., E.P. Weber and A. Rasche (2010). "Thinking Harder about Outcomes for Collaborative Governance Arrangements", *The American Review of Public Administration*, 10 (5). <https://doi.org/10.1108/14720701011069713>
62. Scott, T. (2015). "Does Collaboration Make any Difference? Linking Collaborative Governance to Environmental Outcomes", *Journal of Policy Analysis and Management*, 34 (3).
63. Silvia, C. (2011). "Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership", *State and Local Government Review*, 43 (1).
64. Sirianni, C. (2010). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*, Brookings Institution Press.
65. Teixidó, J., S.F. Verde and F. Nicolli (2019). "The Impact of the EU Emissions Trading System on Low-carbon Technological Change: The Empirical Evidence", *Ecological Economics*, 164, 106347.
66. Villoria-Sáez, P., V.W.Y.Y. Tam, M. del Río Merino, C. Viñas Arrebola, X. Wang (2016). "Effectiveness of Greenhouse-gas Emission Trading Schemes Implementation: A Review on Legislations", *Journal of Cleaner Production*, 127. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.03.148>
67. Zadek, S. and S. Radovich (2006). *Governing Collaborative Governance*,

*Enhancing Development Outcomes by Improving Partnership Governance and Accountability*, Working Paper, No. 23.

68. Zhang, D., V.J. Karplus, C. Cassisa and X. Zhang (2014). "Emissions Trading in China: Progress and Prospects", *Energy Policy*, 75.



# تحلیل اقتصادی بر شیوع مواد مخدر در استان‌های ایران

وحید شفاقی شهری\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۱۷۵-۲۰۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

تحلیل اقتصادسنجی نظریه عقلایی اعتیاد و مواد مخدر به مطالعات نظری اقتصاددانان «بکر، گروسمن و مورفی» برمی‌گردد. هدف این مقاله بررسی عوامل اقتصادی اثرگذار بر کاهش مصرف مواد مخدر در استان‌های ایران با به‌کارگیری مدل لاجیت طی دهه ۱۳۹۰ است. طبق نتایج مقاله، سهولت دسترسی به مواد مخدر، افزایش فقر (محرومیت) و نابرابری درآمدی بیشترین احتمال را در تشدید شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور دارد. برعکس افزایش مشارکت اقتصادی و درآمد سرانه (شاخص رفاه) با بیشترین احتمال به کاهش شیوع مواد مخدر در استان‌ها می‌انجامد.

کلیدواژه‌ها: تحلیل اقتصادی؛ مواد مخدر؛ مدل لاجیت؛ استان‌های ایران؛ انتخاب عقلایی

\* استادیار گروه اقتصاد اسلامی و بانکداری، دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی، تهران؛

Email: v.shaghghi@khu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/MR-2023.5572.5294

## مقدمه

از جمله معضلات روبه‌تزايد که هزینه‌های سنگینی بر پیکره جوامع وارد می‌سازد، شیوع و گسترش مواد مخدر و مصرف آن در بین اقشار مختلف به‌خصوص جوانان و نوجوانان است. این پدیده شوم ریشه چندوجهی دارد و مطالعات پیرامنه‌ای از زوایای مختلف در جهت تبیین نقش و سهم عوامل متعدد در کنترل یا شیوع اعتیاد و مصرف مواد مخدر انجام گرفته است. به‌طوری‌که به این معضل در علوم مختلف و از جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی، سلامت و بهداشت، سیاسی و روابط فراملی، حقوقی و قضایی، جغرافیایی و هم‌جواری و همچنین اقتصادی پرداخته شده و ادبیات نظری و مطالعات کاربردی و تجربی متعددی انجام گرفته است. هر کشوری بنا به شرایط تاریخی، منطقه‌ای و موقعیت مکانی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به‌نحوی با این معضل گریبان‌گیر بوده و برای مبارزه و ریشه‌کنی اعتیاد راهبردهای مختص خود را در پیش گرفته است. برخی کشورها به‌دلیل هم‌جواری با کشورهای تولیدکننده مواد مخدر، برخی به‌علت گسترش ناهنجاری‌های اجتماعی همچون پدیده طلاق فزاینده و برخی به‌دلیل شرایط نامساعد اقتصادی شاهد شیوع و مصرف بالای مواد مخدر بوده‌اند و برای مبارزه و کنترل آن هم به راهبردهای موضوع‌محور از جمله انعقاد معاهده‌های بین‌کشوری مبارزه با مواد مخدر، تشدید جرائم بازدارنده، فرهنگ‌سازی و آموزش و همچنین حل ریشه‌های اقتصادی اثرگذار و مؤثر اهتمام کرده‌اند.

سابقه تاریخی مطالعات اقتصادی مربوط به مواد مخدر به دهه ۱۹۸۰ میلادی و انجام مطالعات نظری اقتصاددانان به نام «بکر، گروسمن و مورفی»<sup>۱</sup> برمی‌گردد. مبانی نظری آنها در شیوع مواد مخدر و اعتیاد، رویکرد اقتصاد خرد و مدل‌سازی برپایه ترجیحات و مطلوبیت بین‌دوره‌ای و انتخاب عقلایی در ترجیحات مصرفی

1. Becker, Grossman and Murphy (BGM)



بوده است. با توسعه مبانی نظری اقتصاد خرد، در حوزه اقتصاد کلان هم رویکردهای اقتصاد سیاسی و اجتماعی در تبیین و توجیه علل و ریشه‌های مواد مخدر آغاز شد و مدل‌های کلان اقتصادی شیوع مواد مخدر توسعه پیدا کرد.

مقاله حاضر تلاش دارد با اتخاذ رویکردی اقتصادی و ارائه تحلیل اقتصادی بر مسئله شیوع مواد مخدر به بررسی علل و ریشه‌های اثرگذار بر این معضل بپردازد. برای این منظور ابتدا ادبیات تجربی و مطالعات انجام گرفته داخل و خارج کشور مرور خواهد شد تا مهم‌ترین ریشه‌های اقتصادی اثرگذار احصا و جمع‌بندی شود. سپس ادبیات تئوریک اقتصاد مواد مخدر در دو رویکرد انتخاب و تصمیم‌گیری عقلانی و سپس اقتصاد سیاسی و اجتماعی تبیین و تحلیل خواهد شد. در ادامه مدل اقتصادسنجی لاجیت دوگانه برای بررسی عوامل اقتصادی اثرگذار بر شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور معرفی و با جمع‌آوری اطلاعات متغیرهای وابسته و توضیحی، برآورد مدل تصریحی انجام شده و نتایج حاصله ارائه و تحلیل می‌شود. در خاتمه نیز جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی براساس نتایج به‌دست آمده ارائه می‌شود.

## ۱. ادبیات تجربی

در زمینه اقتصاد مواد مخدر مطالعات داخلی بسیار اندک است که در ادامه به‌صورت خلاصه به نتایج این مطالعات اشاره خواهد شد.

درگاهی و بیرانوند (۱۳۹۹) در مقاله «عوامل اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر اعتیاد در ایران با تأکید بر ادوار تجاری» نتیجه می‌گیرند نرخ شیوع اعتیاد با درآمد سرانه، مخارج سرانه حقیقی دولت و سطح تحصيلات مردان رابطه منفی و معنادار و با تورم، ضریب جینی، طلاق، فقر و بیکاری رابطه مثبت و معنادار دارد.

متوسلی، رزاقی و هادی (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «رویکرد اقتصادی به اعتیاد،

چرا اقتصاد رفتاری یک چارچوب تحلیلی مناسب است؟» نشان می‌دهند اعتیاد، مطابق با تعاریف استاندارد، یک رفتار مصرفی است که از الگوهای رفتاری مشخصی پیروی می‌کند.

معصومی‌زاده (۱۳۹۵) در مقاله «بررسی ارتباط بین نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و گرایش با اعتیاد در بین جوانان ایرانی» به روش نمونه‌گیری با مراجعه به زندان نشان می‌دهد که ارتباط معناداری بین عوامل اجتماعی، اقتصادی و فردی با گرایش به مواد مخدر در بین جوانان وجود دارد.

لشگری و همکاران (۱۳۹۵) با مطالعه «بررسی تأثیر شاخص‌های کلان اقتصادی بر تکرار جرائم مواد مخدر» با برآورد رگرسیون حداقل مربعات معمولی نتیجه می‌گیرند تورم و بیکاری از بین شاخص‌های اقتصادی به تبیین ۸۵ درصد از تغییرات تکرار جرائم اقتصادی قادر هستند. در حالی که ضریب جینی، تحصیلات و شهرنشینی تأثیری ندارند.

برومند (۱۳۸۲) در مقاله «بررسی اقتصادی رفتار مصرف‌کننده مواد مخدر» نخست رفتار مصرف‌کننده مواد مخدر را با توجه به فرضیه‌های سنتی اقتصاد خرد مورد مطالعه قرار داده و سپس رابطه بین تقاضای مواد مخدر و افزایش قیمت آن، رابطه بین میل به مصرف مواد مخدر و مقدار مصرف آن و همچنین رابطه بین مصرف مواد مخدر و بزهکاری را مورد بحث قرار می‌دهد.

احمدی و غلامی (۱۳۸۲) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی عوامل اقتصادی - اجتماعی مؤثر بر اعتیاد» نشان می‌دهند معتادانی که از شدت اعتیاد بیشتری برخوردارند، علاقه و دلبستگی کمی نسبت به نهاد خانواده و مدرسه داشته‌اند و پیوند و ارتباط آنان با دیگر نهادهای اجتماعی نیز ضعیف است.

در ادبیات تجربی بین‌المللی، مطالعات برگرفته از رویکردهای نظری «بکر، گراسمن

و مورفی» و بر پایه مبانی نظری توسعه یافته از اقتصاد مواد مخدر و اعتیاد هستند که به تعدادی از این مطالعات اشاره می‌شود:

آل‌اوتایی و آل‌صانع<sup>۱</sup> (۲۰۲۲) در مقاله‌ای با عنوان «اثرات سیاست مالیاتی بر مصرف تنباکو در عربستان سعودی» نشان می‌دهند اصلاح در سیاست مالیاتی و افزایش مالیات تصاعدی بر مصرف تنباکو بر تهیه و مصرف سیگار در عربستان اثر معنادار کاهشی داشته است.

ناجل‌هات‌گرا، هومل و وریس<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان «کساد اقتصادی و بیکاری چگونه استفاده از مواد مخدر را تحت تأثیر قرار می‌دهند؟»، با بهره‌گیری از روش مرور واقعی سیستماتیک ادبیات تجربی<sup>۳</sup> و ترکیب نتایج ۲۸ مطالعه منتشر شده بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵ نشان می‌دهند کساد و بیکاری با تشدید پریشانی‌های عصبی (روان‌شناختی) به افزایش استفاده از دارو و مواد مخدر می‌انجامد.

کارپنتر، مک‌کلان و رییس<sup>۴</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان «شرایط اقتصادی، استفاده از مواد مخدر، اختلالات استفاده از مواد مخدر در ایالات متحده» نشان می‌دهند شواهد قوی طی دوره ۲۰۱۵-۲۰۰۲ در ایالات متحده وجود دارد که رکود اقتصادی به افزایش شدید استفاده از صدور نسخه داروهای تسلی‌دهنده درد در کنار افزایش مراجعات کلینیکی اختلالات مرتبط با مصرف مواد (همچون تریاک) منجر شده است. این اثرات در میان مردان در سن کار با سطح تحصیلات پایین بیشتر مشاهده می‌شود. لذا محققان پیشنهاد می‌کنند سیاستگذاران در دوران رکود اقتصادی بیشتر به اعطای منابع برای رفع اختلالات مواد مخدر همت گمارند.

---

1. Alotaibi and Alsanea

2. Nagelhout Gera, Hummel and Veris

3. Systematic Realist Literature Review

4. Carpenter, McClellan and Rees

کوکسال و هولجنانت<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) در مقاله‌ای با عنوان «روش برآورد پانل دیتا ساختگی و مدل عقلایی اعتیاد: تحلیل تقاضای سیگار، الکل و قهوه»، نتیجه می‌گیرند که تقاضای سیگار و قهوه با مدل عقلایی اعتیاد هم‌راستاست، با این حال تقاضای الکل با مدل اثرات ذخیره موجودی<sup>۲</sup> قابل توجیه است. طبق نتایج، مصرف الکل مطلوبیت نهایی حاصل شده از مصرف سیگار را افزایش می‌دهد. از طرف دیگر، افزایش قیمت‌های سیگار اثر یکسان بر مصرف الکل ندارد. همچنین کشش بین قیمتی قهوه بر حسب قیمت سیگار مثبت و معنادار است که پیشنهاد می‌کند مصرف قهوه وقتی قیمت سیگار افزایش می‌یابد، جانشینی برای مصرف سیگار خواهد بود. در ضمن کشش بین قیمت الکل بر حسب قیمت قهوه دارای اثر منفی و معنادار است.

ویل<sup>۳</sup> (۲۰۱۰) در مقاله‌ای با عنوان «اعتیاد و تئوری انتخاب عقلایی» تأکید دارد که تئوری انتخاب عقلایی اقتصاددانان با تئوری مدرن «روان‌شناختی زیستی» به چالش کشیده و پیشنهاد می‌دهد مدل انتخاب بین دوره‌های استاندارد با در نظر گرفتن فرایندهای اجتماعی و اثراتش بر رفتار، بازنگری مفهوم انباشت مصرف و امکان ژنتیکی اعتیاد بازنگری و طراحی مجدد شود.

بالتاجی و گریفین<sup>۴</sup> (۲۰۰۷) در مقاله‌ای با عنوان «بهره‌گیری از روش پانل دیتا برای برآورد مدل‌های اعتیاد عقلایی» با استفاده از سه نمونه کاربردی و تجربی برای ایالت‌های آمریکا (مصرف سیگار و الکل) و روسیه (الکل) در خصوص مصرف سیگار و مشروبات الکلی به برآورد مدل عقلایی اعتیاد ارائه شده «بکر و مورفی» می‌پردازند. یافته‌های مقاله در هر سه نمونه، مبانی نظری مدل عقلایی اعتیاد را اثبات می‌کند.

---

1. Koxsal and Wohlgenant

2. A Model with Inventory Effects

3. Vale

4. Baltagi and Griffin

لاندبورگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) در مقاله‌ای با عنوان «جوانان و الکل: یک تحلیل اقتصادسنجی» به تحلیل عوامل مهم اثرگذار بر رفتار نوشیدن الکل جوانان در قالب یک چارچوب اقتصادی-نظری می‌پردازد. طبق یافته‌های مقاله، در خانواده‌هایی که مصرف الکل متداول است، جوانان بیشتر درگیر رفتار نوشیدن الکل هستند (نتیجه اثر قیمتی به دلیل دسترسی رایگان به الکل)، در حالی که اثر معناداری از زندگی تک‌والدینی بر مصرف الکل مشاهده نشد. در ضمن تحصیلات و آموزش اثر معنادار بازدارنده بر مصرف الکل داشته است.

بالتاجی و گریفین (۲۰۰۱) در مقاله‌ای با عنوان «اقتصادسنجی اعتیاد عقلایی: حالت سیگار» با استفاده از روش حداقل مربعات دومرحله‌ای اثرات ثابت برای ۴۶ ایالت در دوره ۱۹۹۲-۱۹۶۳ نظریه اعتیاد عقلایی ارائه شده «بکر، گراسمن و مورفی» را تأیید می‌کنند. جمع‌بندی مطالعات انجام شده نشان می‌دهد:

۱. در زمینه اقتصاد مواد مخدر و رویکرد اقتصادی به پدیده اعتیاد، مطالعات داخلی بسیار اندک است و عمده مطالعات این حوزه، رویکردی اجتماعی، فرهنگی یا روان‌شناختی دارد.

۲. جمع‌بندی نتایج مطالعات داخلی و خارجی نشان می‌دهد متغیرهای اقتصادی همچون نابرابری درآمدی، بیکاری، درآمد سرانه، صنعتی شدن، فقر و سیاست‌های مالیاتی و متغیرهای اجتماعی و فرهنگی همچون باسوادی، شهرنشینی، تنوع فرهنگی و ارزشی، طلاق و مشکلات خانوادگی از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر اعتیاد و شیوع مواد مخدر در جوامع و کشورها هستند.

۳. در خصوص تحلیل اقتصادی پدیده اعتیاد، روش مطالعات انجام شده در کشور به صورت نمونه‌گیری (با مراجعه به زندان) یا در سطح ملی (شاخص‌های کلان

کشور) و با تأکید بر ادوار تجاری است و مطالعه جامعی از علل اقتصادی این پدیده در استان‌های کشور انجام نشده است. در این مقاله سعی می‌شود با رویکرد کمی و اقتصادسنجی با بهره‌گیری از مدل لاجیت (برآورد احتمال وقوع و شیوع پدیده)، همه عوامل اقتصادی اثرگذار بر شیوع مواد مخدر در قالب سناریوهای مختلف برآورد و تحلیل جامع اقتصادی از پدیده اعتیاد صورت گیرد.

## ۲. مبانی نظری

ادبیات تئوریک اقتصاد مواد مخدر در دو رویکرد انتخاب و تصمیم‌گیری عقلانی و همچنین اقتصاد سیاسی و اجتماعی قابل تبیین و تحلیل است. رویکرد تصمیم‌گیری عقلایی برپایه مطالعات گری‌بکر و مورفی (۱۹۸۸) و بکر، گروسمن و مورفی (۱۹۹۴) توسعه پیدا کرد. محققان تأکید دارند مطلوبیت فرد در هر لحظه تابعی از مصرف کالای اعتیادآور و سایر کالاها در دوره فعلی و آینده (ترجیحات و محدودیت بودجه بین‌دوره‌ای) است و چنانچه مطلوبیت انتظاری از مصرف کالای اعتیادآور براساس شرایط اقتصادی جامعه در مقایسه با سایر کالاها افزایشی باشد، در نتیجه گرایش فرد به سمت اعتیاد تشدید خواهد شد.

براساس نگرش نظری بکر، گراسمن و مورفی (۱۹۹۴)، هدف مصرف‌کننده حداکثرسازی مجموع مطلوبیت طول عمر با نرخ تنزیل  $r$  است، لذا:

$$\sum_{t=1}^{\infty} \beta^{t-1} U(C_t, C_{t-1}, Y_t e_t) \quad (1)$$

$$\beta = \frac{1}{(1+r)}$$

که میزان مواد مخدر مصرف شده در زمان  $t$ ،  $Y_t$ ، مصرف یک مجموعه کالا در

زمان  $t$  و  $Y_t$  اثر متغیرهای طول عمر اندازه‌گیری نشده روی مطلوبیت است. چنانچه نرخ بهره مساوی با نرخ ترجیح زمانی در نظر گرفته شود، حداکثرسازی تابع مطلوبیت فوق براساس محدودیت‌های زیر است:

$$C_0 = C^0 \quad (۲)$$

$$\sum_{t=1}^{\infty} \beta^{t-1} (Y_t + P_t C_t) = A_0$$

که  $P_t$  قیمت مواد مخدر در زمان  $t$ ،  $C^0$  شرط اولیه نشانگر سطح مصرف ماده مخدر در زمان صفر و ارزش فعلی ثروت است. با اعمال شرایط مرتبه اول، مطلوبیت نهایی ثروت  $w$  برابر با مطلوبیت نهایی مصرف کالاهای دیگر در هر دوره  $U_y$  است.

$$U_y(C_t, C_{t-1}, Y_t, e_t) = w \quad (۳)$$

همچنین، مطلوبیت نهایی مصرف فعلی ماده مخدر  $U_1$  به‌علاوه اثر نهایی تنزیل شده مطلوبیت مصرف امروز دوره بعدی  $U_2$  برابر با قیمت فعلی در مطلوبیت نهایی ثروت است:

$$(۴)$$

$$U_1(C_t, C_{t-1}, Y_t, e_t) + \beta U_2(C_{t+1}, C_t, Y_{t+1}, e_{t+1}) = w P_t$$

با فرض اینکه تابع مطلوبیت درجه دوم باشد و حل شرایط مرتبه اول برای ، معادله دیفرانسیل اول به‌صورت زیر خواهد بود:

$$C_t = \theta C_{t-1} + \beta \theta C_{t+1} + \theta_1 P_t + \theta_2 e_t + \theta_3 e_{t+1} \quad (۵)$$

به‌طوری‌که:

$$\theta_1 = (u_{yy} \lambda / [(u_{11} u_{yy} - u_{1y}^2) + \beta (u_{22} u_{yy} - u_{2y}^2)]) < 0$$

$$\theta_2 = - (u_{yy} u_{1e} - u_{1y} u_{ey}) / [(u_{11} u_{yy} - u_{1y}^2) + \beta (u_{22} u_{yy} - u_{2y}^2)]$$

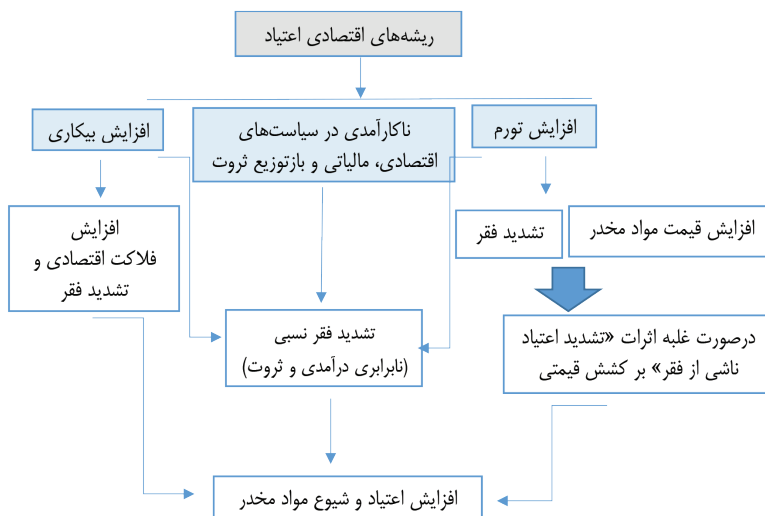
$$\theta_3 = -\beta (u_{yy} u_{2e} - u_{2y} u_{2e}) / [(u_{11} u_{yy} - u_{1y}^2) + \beta (u_{22} u_{yy} - u_{2y}^2)]$$

$\theta$ ها ضرایب تابع مطلوبیت درجه دوم هستند. رابطه (۵) مصرف ماده مخدر فعلی

را تابعی از مصرف گذشته و آینده آن، قیمت ماده مخدر و متغیرهای انتقال غیرقابل مشاهده<sup>۱</sup> ( $e_t \cdot e_{t+1}$ ) در نظر می‌گیرد. درضمن بکر، گراسمن و مورفی تأکید دارند جزء اخلاص‌های غیرقابل مشاهده، مطلوبیت هر دوره را تحت تأثیر قرار می‌دهند و به احتمال بالا به صورت سریالی همبسته هستند. بنابراین متغیرهای گذشته و آینده مصرف ماده مخدر را به صورت درون‌زا و قیمت‌های گذشته و آینده را به عنوان متغیرهای ابزاری در برآورد مدل استفاده می‌کنند.

همچنین از منظر رویکرد اقتصاد کلان و اقتصاد سیاسی به پدیده شیوع و گسترش اعتیاد در جامعه از حیث عوامل محرک و مؤثر اقتصادی، الگوی مفهومی زیر قابل تصویر است.

شکل ۱. الگوی مفهومی ریشه‌های اقتصادی اعتیاد



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

طبق الگوی مفهومی فوق، انتظار تئوریک به این صورت است:



۱. با افزایش بیکاری در جامعه، فقر و فلاکت اقتصادی تشدید شود و در نتیجه شیوع بیشتر مواد مخدر را در پی داشته باشد.
۲. با ناکارآمدی سیاست‌های مالیاتی و ضعف نظام بازتوزیع ثروت، نابرابری درآمدی و ثروت در جامعه تشدید شده و به سرخوردگی اجتماعی دامن زده شود و حاصل آن به شیوع مواد مخدر بینجامد.
۳. از منظر اقتصاد خرد و نظریه تقاضا و رفتار مصرف‌کننده که در کشش قیمتی متبلور می‌شود، انتظار تئوریک این است که با افزایش تورم، قیمت مواد مخدر نیز افزایش یافته و مصرف یا گرایش به اعتیاد کاهش یابد. از طرف دیگر انتظار می‌رود با افزایش تورم، قدرت خرید مردم و درآمد خانوارها کاهش یافته و برعکس فقر در جامعه افزایش یابد و با تشدید فقر و کاهش درآمد خانوارها نیز افزایش اعتیاد رخ می‌دهد. بنابراین در خصوص متغیر تورم، اثر نهایی به برآیند دو اثر متضاد بستگی دارد. از این رو با افزایش تورم، در صورت غلبه اثرات «تشدید اعتیاد ناشی از فقر» بر کشش قیمتی مواد مخدر، شاهد افزایش اعتیاد و شیوع مواد مخدر خواهیم شد.

### ۳. مدل اقتصاد مواد مخدر و معرفی متغیرها

#### ۳-۱. مدل اقتصادی مواد مخدر

نظر به اینکه هدف مقاله تحلیل اقتصادی شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور است، از رویکرد لاجیت دوگانه برای بررسی عوامل اقتصادی اثرگذار بر شیوع مواد مخدر در ایران بهره برده خواهد شد. همان‌طور که در شکل ۱ اشاره شد، نرخ بیکاری، نرخ مشارکت اقتصادی، نرخ تورم، نرخ فقر (محرومیت)، سهولت دسترسی به مواد مخدر، نابرابری درآمدی (ضریب جینی)، به‌عنوان مهم‌ترین متغیرهای توضیحی

اقتصادی اثرگذار بر شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور (متغیر وابسته) هستند. دوره زمانی مطالعه دهه ۱۳۹۰ (S=1-31, t=1390-1399) را دربرمی‌گیرد. در مدل لاجیت تصریح شده، شیوع مواد مخدر و نیز عوامل اقتصادی در استان‌های کشور به دو طبقه بالاتر و پایین‌تر از متوسط کشوری دسته‌بندی شده و در برآورد مدل ملاک قرار می‌گیرند.

حالت عمومی مدل لاجیت دوگانه به صورت شکل کلی زیر است:

(۶)

$$E(Y_i) = \frac{\exp(\alpha + \beta X_i)}{[1 + \exp(-\alpha - \beta X_i)]}$$

$$E(Y_i) = \frac{1}{[1 + \exp(-\alpha - \beta X_i)]}$$

که در آن

$$E(Y_i) = P(Y_i = 1) \quad (7)$$

با حل رابطه فوق برای  $\alpha + \beta X_i$  رابطه زیر به دست می‌آید:

$$\ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = \alpha + \beta X_i \quad (8)$$

که در آن  $\frac{P_i}{1 - P_i}$  نسبت افراد با  $Y_i = 1$  در برابر  $Y_i = 0$  است.

بنابراین براساس حالت کلی مدل لاجیت دوگانه اشاره شده، احتمال شرطی شیوع مواد مخدر (نرخ اعتیاد) ( $E(Y_i) = P(Y_i)$ ) (متغیر وابسته نرخ اعتیاد)، براساس عوامل اقتصادی اثرگذار به صورت زیر است:

$$P_{st} = E(\text{Addiction rate}_{st} = 1 \text{ or } 0 / \text{inflation rate}_{st} = 1 \text{ or } 0, \text{unemployment rate}_{st} = 1 \text{ or } 0, \text{poverty rate}_{st} = 1 \text{ or } 0, \text{inequality}_{st} = 1 \text{ or } 0, \text{industrialize}_{st} = 1 \text{ or } 0)$$

لذا:

$$\ln\left(\frac{P_i}{1-P_i}\right) = \alpha + \beta X_i$$

$$= b_0 + b_1 * inflation\ rate_{st} + b_2 * unemployment\ rate_{st} + b_3 * poverty\ rate_{st} + b_4 * inequality_{st} + b_5 * industrialize_{st} + u_{st}$$

### ۳-۲. معرفی متغیرهای وابسته و توضیحی (مستقل) مدل

#### ۳-۲-۱. متغیر وابسته شیوع مواد مخدر

در مقاله حاضر، متغیر وابسته شیوع مواد مخدر براساس «نسبت تعداد دستگیرشدگان مواد مخدر به کل جمعیت» تعریف و در جدول ۱ آورده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در مقطع سال ۱۳۹۵ میانگین نسبت دستگیرشدگان مواد مخدر به کل جمعیت استان‌ها (در ۱۰ هزار نفر جمعیت) معادل ۵۰/۳۸ و در مقطع سال ۱۳۹۹ معادل ۵۰/۲۵ بوده است. درضمن در سال ۱۳۹۵ بیشترین دستگیری (نسبت به جمعیت) برای استان‌های لرستان، البرز و قم و کمترین تعداد دستگیری در استان‌های خوزستان، ایلام و آذربایجان شرقی گزارش شده است. طبق آخرین اطلاعات منتشر شده در مرکز آمار ایران، برای سال ۱۳۹۹ بیشترین دستگیر شده مواد مخدر (نسبت به جمعیت) در استان‌های مرکزی، قم و البرز و کمترین نسبت برای استان‌های کردستان، کهگیلویه و بویراحمد و هرمزگان بوده است. استان تهران نیز در مقطع سال ۱۳۹۵ رتبه هشتم را داشته که در سال ۱۳۹۹ شرایط بدتر شده و وضعیت تنزل پیدا کرده و به رتبه پنجم در بین ۳۱ استان کشور رسیده است.

جدول ۱. روند نسبت دستگیرشدگان مواد مخدر به کل جمعیت در کشور و استان تهران

(تعداد به ۱۰ هزار نفر جمعیت)

۱۳۹۹		کشور / استان	۱۳۹۵		کشور / استان
رتبه	نسبت		رتبه	نسبت	
-	۵۰/۲۵	کشور	-	۵۰/۳۸	کشور
۱	۱۰۷/۲۹	مرکزی	۱	۱۱۹/۱۲	لرستان
۲	۱۰۳/۵	قم	۲	۱۱۴/۸۲	البرز
۳	۹۱/۵۶	البرز	۳	۱۱۱/۸۹	قم
۳۱	۲۱/۰۵	کردستان	۳۱	۲۰/۲۱	خوزستان
۳۰	۲۳/۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۳۰	۲۳/۳۷	ایلام
۲۹	۲۳/۲۶	هرمزگان	۲۹	۲۴/۲۹	آذربایجان شرقی
۵	۷۴/۱۲	تهران	۸	۶۷/۴۴	تهران

مأخذ: سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران.

## ۲-۳. متغیرهای توضیحی اثرگذار در مدل اقتصادی مواد مخدر

### - متغیر سهولت دسترسی به مواد مخدر

یکی از مهم‌ترین عوامل بر گسترش مصرف و شیوع مواد مخدر در جامعه، دسترسی راحت و آسان به مواد مخدر است. شاخص «مقدار مواد مخدر کشف شده به جمعیت استان» در واقع بازگوکننده سهولت دسترسی و فراوانی کمی مواد مخدر در استان است. در جدول زیر نسبت متوسط مقدار مواد مخدر کشف شده به کل جمعیت در استان‌های با شرایط بهتر (کمترین) و همچنین بدتر (وخیم) برای سال ۱۳۹۹ آورده شده است. براساس اطلاعات جدول ۲ در استان‌های خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان و کرمان بیشترین میزان مواد مخدر کشف شده و در استان‌های کردستان، ایلام و آذربایجان شرقی کمترین مقدار مواد مخدر کشف شده گزارش شده است.

جدول ۲. نسبت متوسط مقدار مواد مخدر کشف شده به کل جمعیت در سال ۱۳۹۹  
(کیلوگرم به ۱۰ هزار نفر)

۱۳۹۹		کشور / استان
رتبه	نسبت	
-	۱۴۰	کشور
۱	۱۷۵۱	خراسان جنوبی
۲	۱۰۲۲	سیستان و بلوچستان
۳	۶۳۰	کرمان
۲۹	۱۴	آذربایجان شرقی
۳۰	۸	ایلام
۳۱	۷	کردستان
۱۷	۴۰	تهران

مأخذ: همان.

همچنین در جدول ۳ متغیرهای اقتصادی اثرگذار بر شیوع مصرف مواد مخدر یعنی نرخ بیکاری، تورم، نابرابری درآمدی، درآمد سرانه و شاخص صنعتی شدن آورده شده است.

جدول ۳. متغیرهای اقتصادی اثرگذار بر شیوع و مصرف مواد مخدر (سال ۱۳۹۹)

متغیر	بیکاری	تورم	نابرابری	صنعتی شدن	درآمد سرانه (بدون نفت)	نرخ مشارکت اقتصادی
تعریف شاخص	نرخ بیکاری (درصد)	شاخص قیمت کالاها و خدمات	ضریب جینی	تعداد کارگاه‌های ۱۰ نفر کارکن و بیشتر	نسبت تولید ناخالص داخلی به جمعیت استان (میلیون ریال)	نسبت جمعیت فعال (شاغل و بیکار) ۱۵ ساله و بیشتر به جمعیت در سن کار ۱۵ ساله و بیشتر، ضرب در ۱۰۰
حداقل (کمترین) استان‌ها	خراسان رضوی و جنوبی (۶/۲)	فارس (۲۴۰/۳)، قم (۲۳۳/۱)	کرمان (۰/۲۷۲۹)	ایلام و کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی	سیستان و بلوچستان (۷۱/۹)، خراسان شمالی (۸۶/۸)	سیستان و بلوچستان (۳۳/۸)، کهگیلویه و بویراحمد (۳۴/۸)
حداکثر (بیشترین) استان‌ها	چهارمحال و بختیاری (۱۵/۲)	ایلام (۲۸۶/۶)، چهارمحال و بختیاری (۲۷۹/۴)	سیستان و بلوچستان (۰/۴۹۲۹)	تهران، اصفهان و خوزستان	بوشهر (۵۶۱/۱)، تهران (۲۶۹/۸)	زنجان (۴۵/۵)، یزد (۴۵/۲)
کشور	۹/۶	۲۵۰/۶	۰/۳۸۳۵	-	۱۶۰/۷	۴۱/۳

مأخذ: همان.

۴. برآورد مدل و تبیین نتایج

مدل اقتصادسنجی شیوع مواد مخدر به روش لاجیت برای دوره زمانی ۱۳۹۹-۱۳۹۰ و در نظر گرفتن ۳۱ استان کشور با لحاظ عوامل اقتصادی اثرگذار بر متغیر وابسته برآورد شد. شاخص «نسبت تعداد دستگیرشدگان مواد مخدر به کل جمعیت»

به‌عنوان نماینده و معرف «شیوع مواد مخدر» در استان‌های کشور ملاک قرار گرفت. در ضمن برای تصریح و برآورد مدل لاجیت، متغیرهای وابسته و توضیحی مدل به دو طبقه بالاتر و پایین‌تر از متوسط کشوری دسته‌بندی شد. چنانچه مقدار عددی متغیر توضیحی برای استانی بالاتر از میانگین کشوری باشد معادل عدد ۱ و در صورتی که مقدار متغیر توضیحی استانی پایین‌تر از متوسط کشوری باشد عدد صفر در نظر گرفته شد.

برای تصریح درستی مدل و به‌منظور بررسی متغیرهای توضیحی اقتصادی اثرگذار بر شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور، دو مدل برآورد شد که ملاک‌های نیکویی برازش داشته باشند. در مدل اول، عوامل اقتصادی کلیدی شامل نرخ تورم، ضریب جینی، نرخ مشارکت اقتصادی و درآمد سرانه و در مدل دوم، متغیرهای اقتصادی نرخ بیکاری، بیکاری با وقفه، ضریب جینی، نرخ فقر (محرومیت)، سهولت دسترسی به مواد مخدر و شاخص صنعتی شدن مدنظر قرار گرفت. نتایج حاصل از برآورد مدل در جدول ۴ آورده شده است.

جدول ۴. نتایج برآورد مدل لاجیت شیوع مواد مخدر (۱۳۹۰-۱۳۹۹)

آماره Z	ضرایب برآوردی	متغیرهای توضیحی (مدل دوم)	متغیرهای توضیحی (مدل اول)
۱/۷۵	۱/۲۵	-	نرخ تورم
۲/۳۵ ۱/۹۲	مدل ۱: ۱/۸۶ مدل ۲: ۲/۲۴	ضریب جینی	ضریب جینی
-۲/۷۶	-۲/۱۸	-	نرخ مشارکت اقتصادی
-۲/۹۴	-۱/۴۶	-	درآمد سرانه
۱/۸۸ ۲/۰۹	۱/۲۱ ۱/۶۵	صنعتی شدن	صنعتی شدن
۱/۶۸	۱/۱۳	نرخ بیکاری	-
۱/۷۹	۱/۲۹	نرخ بیکاری با وقفه	-
۳/۲۱	۲/۸۵	نرخ فقر (محرومیت)	-
۲/۹۱	۳/۰۲	سهولت دسترسی به مواد مخدر	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به اینکه مدل لاجیت مدلی لگاریتمی و احتمالی است، تفسیر ضرایب آن مستقیماً انجام نمی‌شود؛ بنابراین باید ابتدا از تابع مدل لاجیت نهایی، تابع توزیع تجمعی محاسبه و سپس مشتق جزئی گرفته شود تا اثر نهایی متغیرها به دست آید.

$$\frac{\delta p_i}{\delta x_{it}} = 0.2376 * b_k \quad \text{اثر نهایی متغیرها در مدل اول:}$$

$$\frac{\delta p_i}{\delta x_{it}} = 0.2083 * b_k \quad \text{اثر نهایی متغیرها در مدل دوم:}$$

تحلیل و تفسیر نتایج به دست آمده:

۱. اگر نرخ تورم استان بالاتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۳۰ درصد، شیوع



مواد مخدر بیشتر خواهد شد. اثرگذاری نرخ تورم بر شیوع مواد مخدر و اعتیاد از دو منظر قابل تحلیل است: نگرش اول از منظر اقتصاد خرد و نظریه تقاضا و رفتار مصرف‌کننده است که در کشش قیمتی متبلور می‌شود. در رویکرد دوم، انتظار بر این است که با افزایش تورم، قدرت خرید مردم و درآمد خانوارها کاهش یافته و برعکس فقر در جامعه افزایش می‌یابد. با تشدید فقر و کاهش درآمد، خانوارها شاهد افزایش اعتیاد می‌شوند. لذا طبق نتایج برآوردی مدل اول، شواهد حکایت از غلبه اثر کاهش درآمدی و رفاهی خانوارها (و تشدید فقر) در اثر تورم بر کشش قیمتی است و در مجموع نتایج مدل نشان از این دارد که با افزایش تورم و به تبع آن غلبه اثر کاهش رفاهی و تشدید فقر به خصوص در بین دهک‌های پایین درآمدی، شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور بیشتر شده است.

۲. اگر ضریب جینی استان بالاتر از میانگین کشوری باشد، در مدل اول و دوم به ترتیب با احتمال ۴۴ و ۴۷ درصد شیوع مواد مخدر بیشتر خواهد شد.

۳. اگر نرخ مشارکت اقتصادی در استان بیشتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۵۲ درصد به کاهش شیوع مواد مخدر منجر خواهد شد. در ضمن این متغیر در مقایسه با سایر متغیرهای اقتصادی، نقش و اثرگذاری و بیشترین احتمال را در کاهش شیوع مواد مخدر و اعتیاد در استان‌های کشور دارد. در واقع انتظار می‌رود با افزایش نرخ مشارکت در استان، درآمد خانوارهای استان بیشتر شود و وقتی درآمد خانوار بهبود یابد (به‌منزله کاهش فقر خانوار)، اعتیاد کمتر خواهد شد.

۴. اگر درآمد سرانه استان بیشتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۳۵ درصد به کاهش شیوع مواد مخدر می‌انجامد.

۵. چنانچه شاخص صنعتی شدن در استانی بالاتر از میانگین کشوری باشد، در

مدل اول و دوم به ترتیب با احتمال ۲۹ و ۳۴ درصد به تشدید شیوع مواد مخدر منجر خواهد شد. در خصوص تأثیر مثبت صنعتی شدن بر تشدید شیوع مواد مخدر نیز باید اشاره کرد به رغم اینکه صنعتی شدن استان‌های کشور در بهبود وضعیت اشتغال و کاهش بیکاری اثر گذار است، با این حال به افزایش مهاجرت به این استان‌ها، گسترش حاشیه‌نشینی و ایجاد تنوع بیشتر فرهنگی و ارزش‌های مختلف منجر شده است. برآیند این دو اثر متضاد نیز در غلبه اثر «مهاجرت، گسترش حاشیه‌نشینی و ایجاد تنوع بیشتر فرهنگی» بر اثر «بهبود وضعیت اشتغال» و در نتیجه افزایش اعتیاد شده است. حتی آمارها نیز همین موضوع را تأیید می‌کنند، به طوری که در سال ۱۳۹۹ در شاخص تعداد دستگیر شده مواد مخدر (نسبت به جمعیت)، استان‌های صنعتی همچون استان مرکزی (رتبه اول)، البرز (رتبه سوم) و تهران (رتبه پنجم) بدترین وضعیت را دارند و نشان می‌دهد در استان‌های صنعتی کشور به دلیل اثر غالب «مهاجرت، گسترش حاشیه‌نشینی و ایجاد تنوع بیشتر فرهنگی»، اعتیاد در این استان‌ها روندی افزایشی داشته است.

۶. در صورتی که نرخ بیکاری و نرخ بیکاری با وقفه (سال پیش) استانی بالاتر از میانگین کشوری باشد، به ترتیب با احتمال ۲۷ و ۳۴ درصد شیوع مواد مخدر را تشدید خواهد کرد.

۷. چنانچه نرخ فقر (محرومیت) استانی بالاتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۵۹ درصد به افزایش شیوع مواد مخدر منجر خواهد شد.

۸. در پایان چنانچه سهولت دسترسی به مواد مخدر در استان بالاتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۶۳ درصد به تشدید شیوع مواد مخدر می‌انجامد. طبق نتایج حاصله مشاهده می‌شود سهولت دسترسی به مواد مخدر، افزایش فقر

(محرومیت) و نابرابری درآمدی بیشترین احتمال را در تشدید شیوع مواد مخدر دارند. برعکس افزایش مشارکت اقتصادی و درآمد سرانه (شاخص رفاه) بیشترین احتمال را در کاهش شیوع مواد مخدر در استان خواهد داشت.

### - تعیین میزان نیکویی برازش مدل برآورد شده

برای بررسی نیکویی برازش مدل از آماره کای دو، آماره  $R^2$  مکفادن و آماره هاسمر-لم شو استفاده شد. آماره LR که شبیه آماره F در مدل رگرسیون خطی است دارای توزیع کای دو با درجه آزادی K است. چنانچه در مدل برازش شده احتمال آماره LR کمتر از ۰/۰۵ باشد، فرض صفر مبنی بر صفر بودن همه ضرایب متغیرهای مستقل در سطح اطمینان ۹۵ درصد رد شده و در نتیجه رگرسیون معنادار است. هرچقدر آماره  $R^2$  مکفادن به ۱ نزدیک تر شود میزان تطابق مدل با واقعیت بیشتر و به نحو خوبی برازش بیشتر است.

در مدل اول، با توجه به اینکه احتمال آماره LR کمتر ۰/۰۵،  $R^2$  مکفادن معادل ۰/۵۶ درصد و آزمون هاسمر-لم شو با درجه آزادی ۸، معادل ۰/۳۱۴۴ بزرگ تر از ۰/۰۵ است (آماره هاسمر-لم شو معادل ۹/۸۶)، فرض صفر که بیانگر نیکویی برازش است پذیرفته می شود.

در مدل دوم نیز با توجه به اینکه احتمال آماره LR کمتر ۰/۰۵،  $R^2$  مکفادن معادل ۰/۶۸ درصد و آزمون هاسمر-لم شو با درجه آزادی ۸، معادل ۰/۶۴۶۱ بزرگ تر از ۰/۰۵ است (آماره هاسمر-لم شو ۱۰/۲۱)، فرض صفر که بیانگر نیکویی برازش است پذیرفته می شود.

نتایج نیکویی برازش مدل‌ها در جدول زیر آورده شده که دال بر خوبی برازش دو مدل است.

### جدول ۵. نتایج نیکویی برازش مدل‌ها

مدل / آماره	احتمال آماره LR	R <sup>2</sup> مک‌فادن	آماره هاسمر-لم‌شو
مدل اول شیوع مواد مخدر	۳۹/۸۸ (۰/۰۰)	۰/۵۶	۹/۸۶
مدل دوم شیوع مواد مخدر	۲۸/۹۱ (۰/۰۰)	۰/۶۸	۱۰/۲۱

مأخذ: همان.

### ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

مواد مخدر از معضلات چندوجهی برای هر کشوری است به‌طوری‌که پیامدهای مخرب اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، بهداشتی و سلامتی داشته و تحرک و پویایی جامعه را سلب می‌کند. از زمانی که بحث‌های اقتصاد جرم در دهه‌های ۶۰-۵۰ میلادی آغاز شد، مطالعه گرایش‌های مختلف آن نیز شروع شد، به‌طوری‌که مباحث اقتصادی مرتبط با فساد و رشوه، اعتیاد و مواد مخدر، قتل و سرقت و سایر شقوق جرم در محافل علمی و دانشگاهی بحث و بررسی و مطالعه شدند. تحلیل اقتصادی بر اعتیاد و مواد مخدر به مطالعات نظری اقتصاددانان «بکر، گروسمن و مورفی» برمی‌گردد که از حیث اقتصاد خرد، مطلوبیت و ترجیحات مصرفی و با تکیه بر انتخاب و تصمیم‌گیری عقلایی به این پدیده ورود کردند. در ادامه نیز رویکرد اقتصاد کلان با تکیه بر اقتصاد سیاسی و اجتماعی توسعه پیدا کرد و مطالعات متعددی حول‌وحوش این موضوع انجام گرفت.

در این مقاله تلاش شد تحلیل اقتصادی بر شیوع مواد مخدر در استان‌های ایران در دهه ۱۳۹۰ محور بررسی قرار گیرد. در این دهه تکانه‌های اقتصادی شدیدی بر اقتصاد ایران وارد شد به‌طوری‌که میانگین رشد اقتصادی صفر درصد، رشد منفی سرمایه‌گذاری و به‌تبع آن تشدید بیکاری و تعدیل نیروی کار، تورم ۲۶ درصدی،

افزایش نابرابری‌های درآمدی و شکاف طبقاتی (افزایش ضریب جینی از ۳۸/۵ اوایل دهه به بالای ۴۰ در پایان دهه ۱۳۹۰)، شیوع کرونا و تعطیلی برخی کسب‌وکارها و تشدید تحریم‌های اقتصادی موجب شد فشار شدیدی بر خانوارهای ایرانی وارد شود. بنابراین دهه ۱۳۹۰ بنا به ماهیت اقتصاد ایران ملاک مناسب بررسی تجربی و تحلیل اقتصادی شیوع مواد مخدر در ایران است.

درضمن برای بررسی تجربی و کاربردی موضوع از مدل لاجیت بهره گرفته شد تا نوع تأثیر و احتمال شدت اثرگذاری عوامل اقتصادی و اجتماعی بر شیوع مواد مخدر سنجیده شود. همچنین به دلیل اینکه آمارها و اطلاعات استانی بالاخص برای متغیرهای اجتماعی از دقت بالا برخوردار نیستند، مدل لاجیت دوگانه با این معیار که متغیر برای استان مزبور بالاتر (عدد یک) یا پایین‌تر از میانگین کشوری (عدد صفر) است، مناسب‌تر است و هدف مقاله نیز برآورد می‌شود.

نتایج برآورد مدل اقتصادسنجی شیوع مواد مخدر و توصیه‌ها و پیشنهادها به شرح زیر است:

۱. چنانچه شاخص سهولت دسترسی به مواد مخدر استانی بالاتر از میانگین کشوری باشد، با احتمال ۶۳ درصد شیوع مواد مخدر استان‌های کشور را افزایش خواهد داد. لذا احتمال بالای ۶۳ درصدی افزایش شیوع مواد مخدر حکایت از این دارد که سهولت دسترسی و مقدار زیاد و موجودی بالای مواد مخدر در استان‌های کشور تأثیر بسزایی بر گسترش این معضل دارد. به‌خصوص در استان‌های مرزی به‌شدت مکشوفات مواد مخدر بالا است و این استان‌ها و نیز استان‌های هم‌جوارشان تحت تأثیر این معضل شوم هستند. از این‌رو تشدید کنترل‌های پلیس برای مبارزه با قاچاق و مواد مخدر و ستاد مبارزه با قاچاق و مواد مخدر در این استان‌های مرزی می‌تواند احتمال بالای شیوع اعتیاد و مواد مخدر را کاهش چشمگیری بخشد.

۲. عامل بعدی در تشدید اعتیاد در جامعه، فقر و محرومیت است به طوری که افزایش فقر در استان‌های کشور با احتمال ۵۹ درصد به شیوع بیشتر مواد مخدر منجر خواهد شد. بنابراین سیاست‌های فقرزدایی نقش کلیدی و بسزایی در کاهش اعتیاد استان‌ها دارد.

۳. طبق انتظار تئوریک و مطالعات جهانی، نرخ بیکاری نیز بر تشدید اعتیاد اثرگذار است به طوری که افزایش نرخ بیکاری و نرخ بیکاری با وقفه (سال پیش) استانی (بالاتر از میانگین کشوری) با احتمال ۲۷ و ۳۴ درصد شیوع مواد مخدر را تشدید خواهد کرد. البته تأثیر منفی بیکاری با یک وقفه بیشتر از بیکاری است که نشان می‌دهد بیکاری به تدریج تأثیر خود را بر تشدید اعتیاد دارد. از این رو رفع موانع سرمایه‌گذاری و تولید در استان‌های کشور، بهبود فضای کسب و کار و رقابت‌پذیری می‌تواند با کاهش سطح بیکاری در استان‌های کشور، بر کنترل اعتیاد در بین خانوارها بالاخص جوانان و نوجوانان بینجامد.

۴. گسترش شکاف طبقاتی و نابرابری‌های درآمدی بر شیوع مواد مخدر در استان‌های کشور تأثیر مثبت و معنادار دارد. لذا اصلاح سیاست‌های اقتصادی بازتوزیع ثروت و اصلاح ساختارها و نهادهای اقتصادی از جمله بانک، مالیات و یارانه در جهت بهبود توزیع ثروت و درآمد می‌تواند به کاهش نابرابری و به تبع آن کاهش اعتیاد و میزان مواد مخدر منجر شود.

۵. طبق نتایج مدل اول، نرخ تورم بالاتر در استان‌های کشور (بیشتر از میانگین کشوری)، با احتمال ۳۰ درصد شیوع مواد مخدر را افزایش می‌دهد. لذا مسئولان مربوطه در تبیین علل اقتصادی اعتیاد و در جهت کاهش شیوع مواد مخدر باید بر کنترل تورم توجه کنند.

۶. با صنعتی شدن استان‌های کشور تأیید می‌شود که به دلیل افزایش مهاجرت

و گسترش تنوع فرهنگی استان، افزایش احتمال ناشناس ماندن افراد درگیر پدیده اعتیاد و کاهش ریسک دستگیری، شیوع مواد مخدر بیشتر رخ خواهد داد. به همین دلیل باید در استان‌های صنعتی و هم‌جوار آنها، دولت برای مقابله با معضل با اتخاذ سیاست‌های فرهنگ‌سازی و توسعه زیرساخت‌ها (در جهت کاهش حاشیه‌نشینی و آثار نامطلوب مهاجرت بی‌رویه به این استان‌ها) اهتمام بیشتری ورزد.

۷. افزایش نرخ مشارکت اقتصادی در استان با احتمال ۵۲ درصد به کاهش شیوع مواد مخدر منجر خواهد شد و به دلیل معناداری بالا، این متغیر در مقایسه با نرخ بیکاری، تأثیر واقعی ایجاد شغل و اشتغال‌زایی و پیامدش بر کاهش اعتیاد جامعه را بهتر بازگو می‌کند.

۸. تأثیر مثبت بهبود درآمد سرانه استان بر کاهش شیوع مواد مخدر هم‌تأییدی بر نظریه کاهش میزان اعتیاد در اثر بهبود رفاه جامعه و سطح توسعه‌یافتگی استان‌ها است.

## منابع و مآخذ

۱. احمدی، حبیب و محسن غلامی (۱۳۸۲). «بررسی عوامل اقتصادی - اجتماعی مؤثر بر اعتیاد»، نشریه/اعتیاد پژوهی، ش ۵.
۲. برومند، شهرزاد (۱۳۸۲). «بررسی اقتصادی رفتار مصرف کننده مواد مخدر»، نشریه/اعتیاد پژوهی، ش ۴.
۳. درگاهی، حسین و امین بیرانوند (۱۳۹۹). «عوامل اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر اعتیاد در ایران با تأکید بر ادوار تجاری»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۲۰، ش ۷۸.
۴. لشگری، مجتبی، حسین رامشگر، مهدی ارمان و مصطفی درویشی (۱۳۹۵). «بررسی تأثیر شاخص‌های کلان اقتصادی بر تکرار جرائم مواد مخدر»، فصلنامه/اعتیاد پژوهی، ش ۱۰ (۳۸).
۵. متوسلی، محمود، عمران رزاقی و محمدحسین هادی (۱۳۹۷). «رویکرد اقتصادی به اعتیاد، چرا اقتصاد رفتاری یک چارچوب تحلیلی مناسب است؟»، نشریه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ش ۳ (پیاپی ۳۹).
۶. معصومی‌زاده، خدیجه‌سادات (۱۳۹۵). «بررسی ارتباط بین نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و گرایش با اعتیاد در بین جوانان ایرانی»، دومین کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های نوین در حوزه علوم تربیتی و روان‌شناسی و مطالعات اجتماعی ایران.
7. Alotaibi, H.F. and A.N. Alsanea (2022). "Impact of Taxation Policy on Tobacco Consumption in Saudi Arabia", <https://www.annsaudimed.net/doi>
8. Baltagi, B.H. (2007). "ON the Use of Panel Data Methods to Estimate Rational Addiction Models", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 54, Issue. 1.
9. Baltagi, B.H. and J.M. Griffin (2001). "The Econometrics of Rational Addiction: The Case of Cigarettes", *Journal of Business and Economics Statistics*, Vol. 19, No. 4.
10. Carpenter, C.S., C.B. McClellan and D. Rees (2017). "Economic Conditions, Illicit Drugs Use, and Substance Use Disorders in the United States", *Journal of Health Economics*, Vol. 52.
11. Koksai, A. and M. Wohlgenant (2016). "Pseudo Panel Data Estimation Technique



- ۲۰۱ \_\_\_\_\_ تحلیل اقتصادی بر شیوع مواد مخدر در استان‌های ایران  
and Rational Addiction Model: An Analysis of Cigarette, Alcohol and Coffee  
Demands”, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 47, Issue 4.
12. Lundborg, P. (2002). “Young People and Alcohol: An Econometric Analysis”, Lund  
University Centre for Health Economics.
13. Nagelhout Gera E., K. Hummel and H. Veris (2017). “How Economic Recessions and  
Unemployment Affect Illegal Drug Use: A Systematic Realist Literature Review”,  
*International Journal of Drug Policy*, Vol. 44.
14. Vale, H.P. (2010). “Addiction and Rational Choice Theory”, *International Journal  
of Consumer Theory*, Vol. 34, Issue 1.



# ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود

محمد رضا مجیدی\* و غلام رضا خادمی\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۰۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۲۰۳-۲۳۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

در سه دهه اخیر، اقدام‌های انجام شده سازمان‌های همگرایی منطقه‌ای در قالب کشورهای مستقل همسود و سپس امتداد آن در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا، سازمان پیمان امنیت جمعی و اتحادیه اقتصادی اوراسیا بازآفرینی شاکله و اجزای اتحاد شوروی بوده است. پیش‌بینی سازوکار مجامع بین پارلمانی در بیشتر سازمان‌های اوراسیایی پساشوروی نیز در راستای تسهیل و تقویت راهبرد مذکور با راهکارهای متنوع در کشورهای مستقل همسود انجام شده است. از مهم‌ترین راهکارها در دستور کار مجامع بین پارلمانی در کشورهای مستقل همسود، قانونگذاری نمونه با هدف یکسان‌سازی قوانین ملی برای تسهیل و تقویت همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا است. بدین ترتیب، کانون تمرکز این نوشتار، واکاوی نقش‌آفرینی پارلمان‌گرایی چندجانبه در چارچوب قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در فرایند همگرایی منطقه‌ای اوراسیا است. از این رو در پی پاسخ به این پرسش است که قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود داشته است؟ در نتیجه با استفاده از روش تحلیل مقایسه‌ای مبتنی بر داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی، استدلال می‌شود راهکار مجامع بین پارلمانی یعنی قانونگذاری نمونه به‌عنوان اقدامی حداقلی ولی زیربنایی در راستای تسهیل همگرایی منطقه‌ای از سوی کشورهای مستقل همسود است.

**کلیدواژه‌ها:** فدرالیسم تدریجی؛ قانونگذاری نمونه؛ کشورهای مستقل همسود؛ مجامع بین پارلمانی؛ همگرایی منطقه‌ای

Email: mmajidi@ut.ac.ir

\* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛

\*\* دانش‌آموخته دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: khademi2735@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/mr.2023.5645.5333

## مقدمه

فضای دموکراتیک مدرن همراه با جهانی شدن موجب شکل‌گیری وضعیتی شده که در آن همکاری بین‌پارلمانی در تعقیب سیاست‌های جهانی مفید واقع شده است (Alshareef, 2021: 42). از این رو، همکاری بین‌پارلمانی به‌عنوان ابزاری برای هماهنگی روندهای ملی و جهانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Saidov, 2005: 10). در این مسیر، روسیه با وجود ناکامی در دستیابی به همه اهدافش در بیشتر پروژه‌های همگرایی منطقه‌ای، به‌طور پیوسته ولی آهسته در استفاده از تجربیات مرتبط با همگرایی منطقه‌ای برگرفته از اروپا از جمله پارلمان‌گرایی چندجانبه برای تأمین منافع دائمی خود در اوراسیا ثابت قدم بوده است. تأسیس نهادهای همکاری بین‌پارلمانی در چارچوب کشورهای مستقل همسود در این راستا قابل تأمل است. در حالی که تکامل نهادهای پارلمانی با افزایش مشارکت پارلمان‌ها در فرایند تصمیم‌گیری در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی به‌طور ملموس مشخص می‌شود (Mullagaleeva, 2013: 2). البته نهادهای بین‌پارلمانی در اوراسیا قبل از هر چیز با هدف هماهنگ کردن قوانین ملی ایجاد شدند، زیرا به‌نظر بنیان این سازوکارها قوانین مشابه، جوامع مشابه را شکل خواهند داد (Shovalievna, 2020: 108). از این رو، در فضای پسا شوروی کشورهای مستقل همسود همانند برخی همتایان خود در مناطق مختلف جهان یک مسیر بین‌پارلمانی تعامل بین خود را در سطح منطقه‌ای در قالب همگرایی منطقه‌ای راه‌اندازی کردند (Ibid.,: 145). تمام عناصر همگراساز که در این فضا وجود دارد، از میراث گذشته متعلق به تمام کشورهای مستقل همسود از اتحاد شوروی است. بنابراین، از نظر پیکربندی و روش نهادینه‌سازی، تمام مصادیق همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود روسیه‌محور است. بدین ترتیب، تلاش‌هایی که در راستای همگرایی آن انجام می‌شود، باید به‌عنوان

ابزاری برای بازآفرینی فضای روسیه محور تلقی شود. از این رو می‌توان گفت، میراث گذشته عنصری از ساختار اصلی فرصت‌های سیاسی یعنی تغییرات ساختاری بیرونی است (Murzakulova, 2011: 96).

با توجه به این واقعیت، در این مقاله تأثیرگذاری قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه بر همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا بررسی می‌شود. همچنین، در پاسخ به این پرسش که قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در کشورهای مستقل همسود چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا دارد، فرض می‌شود راهکار مجامع بین پارلمانی یعنی قانونگذاری نمونه به‌عنوان اقدامی مبنایی در راستای تسهیل همگرایی منطقه‌ای از سوی کشورهای مستقل همسود درخور بررسی و مذاقه است.

## ۱. چارچوب نظری

فدرالیسم به‌عنوان راه‌حلی نهادی برای مسائل مرتبط با تنوع ارائه می‌شود (Bulmer, 2017: 6). فدرالیسم فرایندی از مذاکرات مداوم، هنر حل مناقشات، رویکردی مبتنی بر مصالحه و همکاری است. این ویژگی یکی از بزرگ‌ترین مزایای فدرالیسم است. هدف و غایت فدرالیسم، سازش دو گرایش متضاد یعنی اقتدار سلسله‌مراتبی در قالب یک دولت فدرال و حفظ خودمختاری اعضا برپایه قانون اساسی است، یعنی وحدت بدون یکسانی و تنوع بدون آنارشی یا وحدت در عین کثرت (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۹۵). البته استناد به مفهوم فدرالیسم در اینجا در قالب فدرالیسم تدریجی به‌معنای انتقال دموکراتیک قدرت به یک اتحادیه سیاسی با یک قانون اساسی نیست (Manoli and Maris, 2015: 87) بلکه به‌نوعی اشاره به قانونگذاری نمونه به فرایندی تسهیل‌کننده با هدف نیل به مرحله‌ای از همگرایی

منطقه‌ای در درازمدت است که اکنون فاقد زمینه کافی است.

از این رو، در این نوشتار، واکاوی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی به‌عنوان متغیر مستقل و همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود به‌عنوان متغیر وابسته در چارچوب نوعی فدرالیسم تدریجی توضیح داده می‌شود. هر چند پژوهشگران فدرالیسم بر تصویب قانون اساسی به‌عنوان مناسب‌ترین راه برای دستیابی به یک اتحادیه فدرال تأکید دارند، اما در چارچوب فدرالیسم تدریجی معاهده‌سازی و قانونگذاری در قالب سازوکارهای منطقه‌ای به‌مثابه حرکت هر چند مقدماتی، ولی زمینه‌ساز برای همگرایی منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود، زیرا آنها به تدریج موجب شکل‌گیری نهادهایی می‌شوند. این نهادها می‌توانند طی زمان، صلاحیت‌ها و اختیارات جدید و بیشتری هم از نظر عملی در چارچوب معاهدات و هم از طریق بازنگری آنها به‌دست آورند. بنابراین، رویکرد فدرالیسم تدریجی مبتنی بر در نظر گرفتن معاهدات به‌عنوان مبنای قانونگذاری با افزودن صلاحیت‌های جدید و ارتقای اختیارات نهادها برای حرکت در مسیر احتمالی آتی شکل‌گیری و تقویت همگرایی منطقه‌ای درخور تأمل است (Corbett, 1998: 3-20). بر این اساس، همان‌طور که اشاره شد، قوانین و معاهدات مشابه می‌توانند به شکل‌گیری جوامع مشابه کمک کنند.

بدین ترتیب، فرایند قانونگذاری نمونه مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود در چارچوب فدرالیسم تدریجی به‌عنوان مرحله‌ای مقدماتی برای تسهیل همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا با چارچوب سازوکاری نوین قابل بررسی است. از این رو، مطالعه کارکردهای مجامع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌عنوان مسئله جدید با استفاده از روش و تحلیل تطبیقی با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی واکاوی می‌شود. بررسی تطبیقی، روشی مفید برای ارزیابی فرایند قانونگذاری نمونه مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود با همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا است.

در چارچوب شناخت به دست آمده از این مقایسه، انتظارات از ظرفیت پارلمان‌گرایی چندجانبه کشورهای مستقل همسود در همگرایی منطقه‌ای و چگونگی بهره‌مندی مجلس شورای اسلامی از ظرفیت مذکور مشخص می‌شود. برای تبیین دقیق موضوع در ابتدا زمینه و سابقه پژوهش توضیح داده می‌شود.

## ۲. پیشینه پژوهش

از اواخر قرن بیستم دولت‌ها تلاش کردند در کنار سازمان‌های منطقه‌ای، مجامع بین پارلمانی ایجاد کنند، اما پژوهشگران در این خصوص فعالیت‌های زیادی برای بررسی انجام ندادند. مطالعات پارلمان‌گرایی چندجانبه با تأکید بر همگرایی منطقه‌ای در مناطق مختلف جهان به جز اروپا به درجات متفاوت در آغاز راه قرار دارد. از این رو، واکاوی رابطه بین کارکرد قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود و همگرایی منطقه‌ای در اوراسیا نیز از این وضعیت مستثنا نیست. بنابراین، هماهنگی در قانونگذاری یکی از مهم‌ترین سازوکارهای مجامع بین پارلمانی برای همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل همسود است (Petrova, 2019: 425).

آندره کوفلیس در کتاب خود با عنوان نهادهای پارلمانی در حکمرانی منطقه‌ای و بین‌المللی به این نکته اشاره دارد که ابزارهای نسبتاً بدیع اتخاذ شده دو نهاد پارلمانی مستقر در منطقه اتحاد شوروی یعنی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود و مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی، به منظور انجام کار مشورتی تشکیل شده است. این نهادها می‌توانند دو نوع قانون غیرالزام‌آور تصویب کنند: توصیه‌ها که مرتبط با نهادهای منطقه‌ای و کشورهای عضو بوده و قانونگذاری‌های نمونه که مختص پارلمان‌های ملی با هدف دستیابی به قوانین ملی هماهنگ و منطبق با معاهدات تصویب شده از سوی سازمان‌های مربوطه است (Cofelice, 2019: 100). بنابراین، از جمله

اهداف قانون نمونه ارائه پیشنهاد‌های قانونگذاری در زمینه هماهنگ کردن کلیت هنجارهای قانونی در کشورهای مستقل همسود، بهبود قوانین موجود به منظور حل مسائل حکمرانی و تقریب با استانداردهای بین‌المللی است (Schramm, 2011: 215).

البته محتوای برخی از قانونگذاری‌های نمونه هنوز از واقعیت‌های اقتصادی جوامع اوراسیا عقب‌تر است؛ آنها گاهی اوقات فقط مسائل فعلی را منعکس می‌کنند. از این‌رو، هنوز کارهای جدی زیادی برای بهبود محتوا و کیفیت جهت همگرایی و هماهنگ‌سازی قوانین ملی برای تعمیق فرایندهای همگرایی ضروری است (Ubaidulloev, 2008: 8-9). با وجود این، نقش مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود در همراهی با ایجاد فضای واحد قانونگذاری از سوی نمایندگان پارلمان کشورهای عضو مجمع مثبت ارزیابی می‌شود (Murzakulova, 2011: 39).

البته، سازوکارهای متنوع همگرایی از جمله مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، ساختاری است که برای حفظ خطوط فضای روسیه‌محور طراحی شده است (Saidamirova, 2021: 181). از این‌رو، کروتوف بر این نظر است که همکاری‌های بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌رغم مشکلات، مسیر شایسته‌ای را طی کرده است و در آینده نیز تقویت و توسعه خواهد یافت (Krotov, 2011: 63).

بنابراین بررسی و واکاوی فرایند مذکور برای مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بانی و حامی بهره‌گیری از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی در راستای تأمین منافع ملی به‌ویژه با تأکید بر سیاست همسایگی از اهمیت برخوردار است. به همین منظور در ادامه، نخست روند تأسیس مجامع پارلمانی در کشورهای مستقل همسود توضیح داده می‌شود.



## ۱-۲. مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود

سران کشورهای مستقل همسود، سند اصلی تنظیم‌کننده فعالیت‌های مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود یعنی کنوانسیون مجمع را در ماه مه ۱۹۹۵ امضا کردند. ایجاد این مجمع در سخت‌ترین دوره بحران اقتصادی و سیاسی سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۲ اتفاق افتاد. بر این اساس، همه اعضای کشورهای مستقل همسود برای شروع کار در ارگان جدید عجله نداشتند. در آغاز، موافقتنامه مجمع بین پارلمانی را فقط شش کشور ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان و فدراسیون روسیه امضا کردند. گرجستان در مه ۱۹۹۴ به مجمع بین پارلمانی پیوست، مولداوی در ژوئیه ۱۹۹۴ و آذربایجان در سال بعد به توافقنامه آما آتا پیوستند. در این دوره، اوکراین که در سال ۱۹۹۹ به این سازمان پیوست، به‌عنوان ناظر در همه جلسات مجمع شرکت می‌کرد. تکمیل رسمیت قانونی مجمع بین پارلمانی و تعیین مسیرهای اصلی برای همکاری بین پارلمانی با تصویب کنوانسیون مجمع در ۲۶ مه ۱۹۹۵ در نشست شورای سران کشورهای مستقل همسود در مینسک به پایان رسید (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 295). براساس این کنوانسیون که در ۱۶ ژانویه ۱۹۹۶ لازم‌الاجرا شد، مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در قالب یک سازمان بین‌المللی پارلمانی وضعیت یک نهاد بین‌المللی را دریافت کرد (Saidamirova, 2021: 178). بدین ترتیب، به‌طور چشمگیری وظایف و اختیارات آن در قالب کشورهای مستقل همسود گسترش یافت.

مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود مطابق با اختیارات خود در ماده (۴) کنوانسیون مجمع، تعامل پارلمانی را در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، حقوقی، بشردوستانه، دفاعی و سایر حوزه‌ها به شرح ذیل فراهم می‌کند:

- موضوع‌های همکاری بین کشورهای عضو در زمینه‌های مختلف را مورد بحث قرار می‌دهد و توصیه‌هایی به شورای سران کشورها و دولت‌ها، سایر نهادهای کشورهای مستقل همسود و پارلمان‌ها، بنا به ماهیت موضوع بررسی و ارسال می‌کند.
  - موضوع‌های ارجاع شده شورای سران کشورها و دولت‌ها را بررسی می‌کند و توصیه‌هایی در مورد آنها به ترتیب به شورای سران کشورها و دولت‌ها و نیز سایر ارگان‌های کشورهای مستقل همسود ارسال می‌کند.
  - توصیه‌هایی را برای تقریب قوانین کشورهای شرکت‌کننده ارائه می‌کند.
  - قوانین نمونه را تصویب و با توصیه‌های مناسب به پارلمان‌های کشورهای عضو این کنوانسیون ارسال می‌کند.
  - توصیه‌هایی در مورد هماهنگ‌سازی رویه‌های تصویب از سوی پارلمان‌های کشورهای مستقل همسود برای دستیابی به اهداف مشترک مندرج در منشور این کشورها ارائه می‌کند.
  - توصیه‌هایی را در مورد تطبیق قوانین کشورهای عضو با مفاد معاهدات بین‌المللی منعقد شده این کشورها را در چارچوب کشورهای همسود ارائه می‌کند.
  - تبادل اطلاعات با ماهیت حقوقی بین کشورهای شرکت‌کننده را تسهیل می‌کند.
  - سایر موضوع‌های همکاری بین پارلمانی را مورد بحث قرار می‌دهد.
- بر این اساس، مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، حق بحث در مورد مسائل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را با توافق اعضا دارد. بررسی مسائل همکاری پارلمانی، ارائه پیشنهاد به پارلمان‌های عضو، شورای سران کشورها، شورای سران دولت‌های کشورهای عضو مستقل همسود از جمله وظایف مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود هستند. فعالیت‌های مجمع را شورای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود سازماندهی می‌کند که متشکل از رؤسای هیئت‌های

پارلمانی است. تصمیمات مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در مورد موضوع‌های مورد بحث براساس اجماع در قالب بیانیه‌ها، توصیه‌ها و قوانین نمونه اتخاذ می‌شود.

رویه فوق، تجربه‌ای مهم از تعامل بین پارلمان‌های ملی کشورهای مستقل همسود در چارچوب قانونی مناسب به‌شمار می‌آید. کشورهای مستقل همسود شامل جمهوری آذربایجان، ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان، مولداوی، فدراسیون روسیه، تاجیکستان و ازبکستان، از اعضای رسمی مجمع بین پارلمانی هستند. البته ازبکستان در نشست شورای مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در ۲۹ نوامبر ۲۰۱۸، کنوانسیون را امضا کرده و به عضویت درآمده است. در نقطه مقابل، گرجستان در آگوست ۲۰۰۹ و اوکراین در فوریه ۲۰۱۹ از این شورا کنار رفتند (Shovalievna, 2020: 67-68).

## ۲-۲. مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی

مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی در واقع فعالیت خود را در چارچوب مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود حتی قبل از ایجاد رسمی سازمان پیمان امنیت جمعی آغاز کرد. تصمیم برای ایجاد آن در ۱۴ مه ۲۰۰۲ در مسکو گرفته شد و در ۷ اکتبر ۲۰۰۲ منشور و توافقنامه در مورد وضعیت حقوقی سازمان پیمان امنیت جمعی در کیشینو امضا شد. ایجاد رسمی نهاد پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی تنها چهار سال بعد انجام شد. ایجاد مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی به‌طور قانونی با رؤسای پارلمان‌های اعضای سازمان پیمان امنیت جمعی در نشست ۱۶ نوامبر ۲۰۰۶ رسمیت یافت. ساختار مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی تقریباً به‌طور کامل ساختار مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود را تکرار می‌کند. البته، با گذشت چند سال از آغاز به کار مجمع پارلمانی سازمان پیمان

امنیت جمعی تاکنون در منشور سازمان هیچ اشاره‌ای به مجمع پارلمانی آن نشده است (Ibid.: 74).

طبق آیین‌نامه موقت مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی، از جمله اهداف آن، می‌توان به هماهنگ‌سازی قوانین ملی در قالب قانونگذاری نمونه در راستای تنظیم روابط حقوقی، بحث در مورد مسائل همکاری بین کشورهای عضو در حوزه‌های بین‌المللی و نظامی-سیاسی و تدوین توصیه‌هایی برای ارسال مستقیم به نهاد عالی شورای سازمان پیمان امنیت جمعی اشاره کرد. مجمع پارلمانی سازمان پیمان امنیت جمعی همچنین از توسعه همکاری بین سازمان پیمان امنیت جمعی و سازمان‌های بین‌المللی (سازمان ملل متحد، سازمان همکاری شانگهای، سازمان امنیت و همکاری اروپا، ناتو) در درجه اول از طریق تهیه پیش‌نویس موافقتنامه‌های همکاری بین‌المللی حمایت می‌کند (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 298-299).

### ۳-۲. مجمع (کمیته) بین‌پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا

کمیته بین‌پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا که بعداً به مجمع بین‌پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تبدیل شد، مبانی قانونگذاری را با هدف همگرایی و یکسان‌سازی قوانین ملی کشورهای جامعه اقتصادی اوراسیا تصویب می‌کرد. همچنین مجمع به‌عنوان یک نهاد همکاری پارلمانی، بررسی مسائل مربوط به هماهنگ‌سازی قوانین ملی کشورها و تطبیق آن با موافقتنامه‌های منعقد شده در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا را برعهده داشت (Degterev and Kurylev, 2019: 12).

فعالیت‌ها و قابلیت‌های کمیته بین‌پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تفاوتی نداشت با آنچه که مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود انجام می‌داد. شاید بتوان گفت ساختار کمیته بین‌پارلمانی یک کپی کوتاه شده از مجمع بین‌پارلمانی بود. در ادامه، مجمع بین‌پارلمانی یک نهاد همکاری پارلمانی در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا

شکل گرفت که مسائل مربوط به هماهنگی و یکسان‌سازی قوانین ملی اعضا و تطبیق آن با موافقتنامه‌های منعقد شده در چارچوب جامعه اقتصادی اوراسیا به منظور انجام وظایف جامعه را مورد توجه قرار می‌داد که این نیز یک نوآوری قابل توجه بود. اما تفاوت اصلی در این بود که مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا مبانی قانونگذاری را در زمینه‌های اساسی روابط حقوقی مشروط به بررسی شورای بین دولتی انجام می‌داد. بنابراین، همه کشورها معاهده وضعیت مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، روند توسعه، تصویب و اجرای آنها را در سال ۲۰۰۷ تصویب کردند.

نمی‌توان این واقعیت را انکار کرد که محصول اصلی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، مبانی قانونگذاری بود. موافقتنامه درباره وضعیت مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، رویه تدوین، تصویب و اجرای آنها در ۱۸ ژوئن ۲۰۰۴ امضا شد. طبق این موافقتنامه، در قالب مبانی قانونگذاری قواعد یکسانی درباره مقررات قانونگذاری برای اعضا در زمینه‌های اساسی روابط حقوقی تنظیم شده و به تصویب می‌رسید. جامعه اقتصادی اوراسیا براساس نتایج بررسی، یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ می‌کرد: الف) تصویب موافقتنامه در مورد تصویب مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا، ب) ارسال پیش‌نویس مبانی قانونگذاری جامعه اقتصادی اوراسیا به کمیته همگرایی جامعه اقتصادی اوراسیا برای تجدید نظر.

با توجه به این توضیحات، وظیفه اصلی مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا، مطابق با مقررات مربوط به مجمع بین پارلمانی - مصوب شورای بین دولتی در سطح سران کشورها - حمایت قانونی از عملکرد جامعه بود. در مدت فعالیت مجمع بین پارلمانی بیش از صد مبانی قانونگذاری تهیه و تصویب شده است. همچنین، مجمع بین پارلمانی بر روند اجرای آنها نظارت می‌کرد. البته، تمام پارلمان‌های ملی به طور مؤثر در فعالیت‌های قانونگذاری خود از رویکردها، مقررات و هنجارهای تصویب شده مجمع

بین پارلمانی استفاده می‌کردند (Uбайдulloev, 2008: 6)، زیرا مبنای قانونگذاری مجمع بین پارلمانی جامعه اقتصادی اوراسیا تنها یک ارزش کاربردی فعلی نداشت، بلکه ارزش کاربردی درازمدت و آینده‌نگر داشت (Shovalievna, 2020: 111). اگر کارهای لازم دیگری از جمله تأسیس مجمع پارلمانی (پارلمان) اتحادیه اقتصادی اوراسیا در این خصوص اجرا می‌شد، گام مهمی در جهت همگرایی و هماهنگ‌سازی قوانین ملی برای تعمیق فرایندهای همگرایی در اوراسیا برداشته می‌شد. با وجود این، سیر شکل‌گیری مجامع پارلمانی در حوزه کشورهای مستقل همسود به لحاظ تنوع از پویایی خاصی برخوردار بوده است که به جز یک مورد (مجمع پارلمانی گوام) همه آنها در راستای تقویت اقدام‌های مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌ویژه قانونگذاری نمونه فعال هستند. در این قالب به‌طور قابل توجه‌تری رویکرد کشورهای مستقل همسود نسبت به مقوله دیپلماسی پارلمانی مشخص می‌شود.

#### ۲-۴. مجمع پارلمانی گوام

مجمع پارلمانی گوام در قالب سازمان گوام، سازمانی برای دموکراسی و توسعه اقتصادی متشکل از کشورهای جمهوری آذربایجان، گرجستان، جمهوری مولداوی و اوکراین در سال ۲۰۰۴ تأسیس شده است. با وجود اینکه این مجمع شامل سه کمیته سیاسی، تجاری و اقتصادی و علم، فرهنگ و آموزش است، همچون سازمان متبوع خویش نتوانسته در راستای تحقق اهداف تقویت ارزش‌های دموکراتیک، تضمین برتری قانون و احترام به حقوق بشر، تضمین توسعه پایدار، تقویت امنیت و ثبات بین‌المللی و منطقه‌ای، تعمیق همگرایی اروپایی برای ایجاد فضای امنیتی مشترک و گسترش همکاری‌های اقتصادی و بشردوستانه، توسعه ظرفیت‌های اجتماعی-اقتصادی، حمل‌ونقل، انرژی، علمی، فنی و بشردوستانه و تشویق تعاملات سیاسی و همکاری عملی در زمینه‌های مورد علاقه متقابل گام بردارد. دلایل این وضعیت عبارتند از:

- با وجود تأکید سازمان بر توسعه سیاسی و اقتصادی، ریشه آن بیشتر ژئوپلیتیکی است تا ژئواکونومیکی،
- جهت‌گیری آن بیشتر اروپا-آتلانتیک است تا اوراسیایی به آن نسبت به پیرامون خویش به‌ویژه روسیه صبغه تقابلی داده است تا تعاملی،
- تمام کشورهای عضو گوام درگیر مناقشات سرزمینی و مرزی با همسایگان خود هستند که در خوش‌بینانه‌ترین حالت مختل‌کننده فرایند همگرایی است،
- بانیان و حامیان این فرایند با نادیده گرفتن واقعیت‌های حاکم بر اوراسیا ناکارآمدی آن را تضمین کرده‌اند.

با آگاهی از این مطالب، موجب شگفتی نیست که با وجود گرایش اروپا آتلانتیک حتی نتوانسته در سطح کارکردهای همتایان شکل گرفته خود در اوراسیا همچون قانونگذاری نمونه دستاورد خاصی داشته باشد. هرچند سران سازمان در بیانیه‌های خود به سطح بالای همکاری در مجمع پارلمانی گوام اشاره کرده و از مجمع می‌خواهند تا فعالانه به تحکیم سازمان دموکراسی و همکاری اقتصادی گوام کمک کنند.

## ۵-۲. مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه

در آغاز مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه به‌عنوان یک نهاد نمایندگی فعالیت می‌کرد. در نشست رؤسای پارلمان‌های روسیه و بلاروس که در سن‌پترزبورگ در ۲۹ آوریل ۱۹۹۶ برگزار شد، موافقتنامه مجمع پارلمانی روسیه و بلاروس به تصویب رسید. در ماده (۱) موافقتنامه، مجمع به‌عنوان نهادی دائمی برای بحث و تصمیم‌گیری در مورد موضوع‌های مورد علاقه متقابل در نظر گرفته شد. رؤسای جمهور روسیه و بلاروس در مسکو در ۲ آوریل ۱۹۹۷ معاهده اتحادیه بلاروس و روسیه و در ۸ دسامبر ۱۹۹۹ معاهده تأسیس دولت اتحادیه را امضا کردند. از جمله وظایف مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه تدوین پیش‌نویس قوانین و تصویب

قوانین مربوط به صلاحیت انحصاری دولت اتحادیه است. از این رو، تمهید چارچوب قانونی برای دولت اتحادیه با هدف همگرایی قوانین ملی دو کشور اولویت مهمی تعریف شده است. در عین حال فعالیت مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه که سازمانی نسبتاً محافظه کار است، به طور کلی به اندازه کافی مؤثر نبوده است (Malyshev, 2020: 276-282)، زیرا در چارچوب سیاست همگرایی تاریخی، حفظ محور روسیه در چارچوب مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود به مثابه یک اصل بنیادی، مجمع پارلمانی اتحادیه بلاروس و روسیه فرع و ذیل آن قرار می گیرد.

#### ۶-۲. مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه

مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه به ابتکار قربانقلی بردی محمداف، رئیس مجلس مصلحت ترکمنستان، در عشق آباد پایتخت ترکمنستان در ۱۲ مه ۲۰۲۲ تشکیل شد. از آنجا که فعالیت های بین المللی قانونگذاران در قالب دیپلماسی پارلمانی به ویژه در شرایط کنونی کم اهمیت نیست، بدون شک نمایندگان مردم کشورهای آسیای مرکزی و روسیه می توانند سهم زیادی در امر صلح و ثبات در مقیاس منطقه ای داشته باشند. گفتگوی بین پارلمانی به ایجاد جو مساعد در روابط بین کشورها، تقویت اعتماد متقابل و تشکیل چارچوب قانونی برای همکاری کمک می کند (Madina, 2020: 17). برای مثال استفاده از ابزار دیپلماسی پارلمانی یکی از راه ها برای حل مسئله آب در آسیای مرکزی درخور توجه جدی است و دیپلماسی پارلمانی می تواند زمینه را برای حل مسالمت آمیز مسئله آب در آسیای مرکزی آماده کند (Ugli and Ugli, 2022: 184). برگزاری مجمع بین پارلمانی کشورهای آسیای مرکزی و روسیه نشان دهنده علاقه مشترک به یک سکوی گفتگوی مؤثر و همچنین همگرایی درون منطقه ای روبه رشد است. این مجمع با فعالیت های اصلی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود هماهنگ است که وظیفه اصلی آن



تدوین قوانین و اسناد نمونه حاوی دستورالعمل‌ها برای همگرایی نظام‌های حقوقی کشورهای مستقل همسود است.

در این راستا، روسیه از دیپلماسی پارلمانی به مفهوم قدرت نرم در امور خارجی خود استفاده می‌کند (Abitbekov, 2021: 47). نقش فزاینده دیپلماسی پارلمانی در قالب پارلمان‌های کشورهای آسیای مرکزی و فدراسیون روسیه مقوم ائتلاف آنها بیش از هر زمان دیگری است. در واقع صفحه جدیدی در تاریخ همکاری‌های بین‌پارلمانی در فضای کشورهای مستقل همسود و در کل فضای اوراسیا در حال نضج است. قزاقستان برای تعمیق همکاری بین کشورهای منطقه و فدراسیون روسیه از طریق پارلمان‌ها که به‌طور ارگانیک مکمل مشارکت بین دولتی در چارچوب مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود و سایر ساختارها است، اهمیت قائل است. از این‌رو، قرقیزستان ضمن استقبال از برگزاری مجمع بین‌پارلمانی در قالب آسیای مرکزی و روسیه، ظرفیت بسیاری برای تعمیق مشارکت جامع در آسیای مرکزی قائل است.

با توجه به این قابلیت، پارلمان ترکمنستان علاقه‌مند به همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه در تأمین صلح و امنیت از طریق دیپلماسی پارلمانی است. کار برای یکسان‌سازی قوانین و بررسی بهترین شیوه‌های قانونگذاری و اجرای آن از مؤلفه‌های مهم فعالیت نمایندگان پارلمان ترکمنستان در این قالب است. افزون بر این، تداوم هماهنگی قوانین، مشارکت در توسعه و گسترش چارچوب قانونی همکاری و نیز روابط بین‌پارلمانی در زمینه‌های علمی، آموزشی، فرهنگی و گردشگری ضروری است. به همین دلیل، ازبکستان اهمیت زیادی برای ایجاد مشارکت بین کشورهای همسایه و روسیه قائل است و از افزودن مؤثر تلاش‌های مشترک پارلمان‌ها در این راستا حمایت می‌کند. ازبکستان از پیشنهاد مبنی بر تبدیل شدن این مجمع به سکوی دائمی برای بحث در مورد ابتکارات و توسعه پیشنهادها برای تقویت روابط بین‌دولتی

و تقویت همکاری‌های بین‌پارلمانی حمایت کرده است. به‌طور کلی، همکاری بین‌پارلمانی می‌تواند به توسعه و تقویت روابط اقتصادی و بشردوستانه و بهبود ارتباطات در حوزه حقوقی کمک کند؛ همچنین دستور کار این همکاری می‌تواند موضوع‌های مرتبط با همگرایی بیشتر قوانین ملی باشد. برای مثال تجربه موجود از قانونگذاری نمونه با هدف همگرایی قوانین ملی در چارچوب مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌عنوان سازوکاری تسهیل‌کننده همگرایی در چارچوب فدرالیسم تدریجی قابل بررسی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### ۳. قانونگذاری نمونه مهم‌ترین فعالیت مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود

اگرچه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، در ساختار نهادی خود شباهت‌های زیادی با سایر مجامع بین‌المللی پارلمانی مانند مجمع پارلمانی سازمان امنیت و همکاری اروپا و مجمع پارلمانی شورای اروپا دارد، اما از نظر محتوای فعالیت اصلی خود یعنی قانون نمونه، مشابهی در رویه بین‌المللی ندارد. هرچند براساس پروتکل اساسنامه اتحادیه آفریقا مربوط به پارلمان آفریقا که در سال ۲۰۱۴ امضا شده و البته هنوز در مرحله تصویب باقی مانده است، پارلمان قادر خواهد بود پیش‌نویس قوانین نمونه (پیشنهادهای قانونی که باید قبل از اجرای آن کشورهای عضو ارزیابی و تأیید کنند) را پیشنهاد دهد، اما فقط در زمینه‌هایی که پس از تصویب پروتکل مجمع اتحادیه آفریقا تعیین می‌کند (Luciano, 2022: 160). بر این اساس، پارلمان آفریقا همچون مجامع بین‌پارلمانی در کشورهای مستقل همسود با داشتن اختیارات کامل قانونگذاری سال‌ها فاصله دارد (Mumford, 2018: 120). لیکن، سران کشورهای مستقل همسود در تمام موضوع‌های توسعه‌ای از مجمع بین‌پارلمانی

خواسته‌اند تا با تدوین قوانین نمونه در موارد لازم از نزدیک مشارکت داشته باشند. علاوه بر این، نقش مجمع در توسعه پارلمان‌گرایی و دموکراسی پارلمانی در کشورهای عضو مورد تأکید قرار گرفته است.

با این سابقه، در بیست‌وپنجمین نشست عمومی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، قطعنامه شماره ۲۵-۸ در ۱۴ آوریل ۲۰۰۵، در مورد قوانین نمونه در کشورهای مستقل همسود به تصویب رسید که مقررات مربوط به اقدام‌های قانونگذاری نمونه و توصیه‌های مجمع بین‌پارلمانی کشورهای عضو مستقل همسود را تصویب کرد. این آیین‌نامه شرایط تهیه پیش‌نویس اقدام‌های قانونگذاری نمونه و توصیه‌های مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود، روش سازماندهی و اجرای اقدام‌های قانونگذاری نمونه و همچنین برآورده کردن الزامات مربوطه را تعیین کرد. پیش‌نویس لایحه قانونی مصوب در جلسه کمیسیون دائمی به ترتیب مقرر به پارلمان‌های کشورهای عضو ارسال می‌شود تا بازخورد و نظرهای کمیته‌های مربوطه (کمیسیون‌ها) را به دبیرخانه شورای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود ارسال کنند. کمیسیون دائمی با در نظر گرفتن نظرها و پیشنهادهای دریافتی از پارلمان‌های کشورهای عضو، پس از بررسی پیش‌نویس ارائه شده، یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ می‌کند:

- تصویب پیش‌نویس قانون نمونه و ارائه آن برای بررسی در جلسه عمومی مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود،
- ارسال پیش‌نویس قانون نمونه برای بازنگری،
- عدم مصلحت توسعه بیشتر پیش‌نویس قانون نمونه.

پارلمان‌های کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود اقدام‌هایی را برای تنظیم رویه‌ها برای بررسی و استفاده در روند تدوین قوانین نمونه

در کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمان‌های کشورهای عضو انجام می‌دهند. البته کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمان‌های کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود قانون نمونه دریافتی را مطابق با مقررات داخلی خود بررسی و براساس آن، کمیسیون‌های دائمی پیشنهادهایی را برای بهبود روند قانونگذاری نمونه ارائه می‌کنند (Vasilevich, 2017: 24). با توجه به توضیحات مذکور برخی کشورها برای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود مزیت‌های ذیل را قائل شده‌اند:

۱. مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود دارای شخصیت حقوقی است و تنها ساختاری در کشورهای مستقل همسود است که به انعقاد قراردادها و توافقنامه‌ها با سازمان‌های دیگر مطابق با ماده (۱۲) کنوانسیون مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود قادر است. این حق برای مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود را فقط پارلمان جمهوری آذربایجان در هنگام تصویب کنوانسیون به رسمیت شناخت.

۲. مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود مستقیماً در شکل‌گیری رویکردهای واحد به قوانین با مکانیسم قانونگذاری نمونه و نهاد نظارت بر انتخابات نقش دارد. بنابراین، مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود نهاد اصلی همکاری بین‌پارلمانی است و می‌تواند تا حد زیادی به‌عنوان شاخص توسعه پارلمان‌گرایی در منطقه عمل کند.

۳. هنگام در نظر گرفتن نهادهای همکاری بین‌پارلمانی، توجه به این نکته حائز اهمیت است که نهادها دارای پیامدهای توزیعی هستند، یعنی به برخی از بازیگران نسبت به برخی دیگر برتری می‌دهند و همچنین بازیگران مسلط را تا حدی محدود می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، تعادل نهادی، منعکس‌کننده همسویی موجود نیروها است (Murzakulova, 2011: 96-98). در این چارچوب تأثیر تفاوت

نظام‌های سیاسی بر کیفیت همکاری پارلمان‌های کشورهای عضو تا حدودی تعدیل می‌شود. به‌عنوان مثال، اگرچه ارمنستان از اعضای اولیه سازوکارهای پارلمانی کشورهای مستقل همسود بوده است، اما پارلمان این کشور پس از تحول نظام سیاسی از ریاستی به پارلمانی، کمیته دائمی همگرایی منطقه‌ای و اوراسیا را در کنار کمیته‌های دیگر در سال ۲۰۱۹ تشکیل داد که هم‌زمان با ریاست ارمنستان در اتحادیه اقتصادی اوراسیا بود (Balasanyan, 2021: 41). بنابراین، تأثیرپذیری فرایند همگرایی منطقه‌ای از مؤلفه قانونگذاری نمونه ملهم از فدرالیسم تدریجی جریان‌ی تکوینی با فراز و نشیب خاص اوراسیایی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### ۱-۳. ارزیابی قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی در اوراسیا

در اولین مراحل فعالیت مجمع (تا سال ۱۹۹۹)، مقررات اقتصادی و مالی (۱۸ قانون) وجه غالب قانونگذاری نمونه بود و تقریباً به مسائل حوزه اجتماعی و بشردوستانه و مهاجرت توجه برابر شد (۱۴ قانون). دستاورد اصلی در فعالیت قانونگذاری مجمع بین پارلمانی در حوزه اجتماعی، تصویب منشور حقوق اجتماعی و تضمین‌های شهروندان کشورهای مستقل در ۲۹ اکتبر ۱۹۹۴ بود. براساس این سند، شرکت‌کنندگان کشورهای همسود متعهد شدند که ایجاد یک بازار کار واحد را با تردد شهروندان بدون روایید در سراسر قلمرو و تضمین کار برابر تضمین کنند. همچنین اصل آزادی مهاجرت رعایت شود و از مهاجران اجباری، حمایت اجتماعی و قانونی شود. فعالیت مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود را در اواخر قرن بیستم می‌توان ضدتروریستی توصیف کرد. ازسوی دیگر، در دوره مذکور ایده ایجاد فضای واحد اقتصادی در کشورهای مستقل همسود نضج گرفت و محتوای اصلی مرحله بعدی توسعه همکاری‌های بین پارلمانی در مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود شد.

بر این اساس، در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰، فعالیت‌های مجمع بین‌پارلمانی باید بیشتر جنبه اقتصادی پیدا می‌کرد که مشخصه مرحله اول فعالیت آن در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۲ بود. مطابق با برنامه بلندمدت قانونگذاری نمونه در کشورهای مستقل همسود در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵، که در آوریل ۲۰۰۵ تصویب شد، برنامه‌ریزی شده بود که بیش از ۸۰ قانونگذاری نمونه تدوین شود. در این دوره، حوزه همکاری و امنیت نظامی (۱۵ قانون) رتبه اول، حوزه سیاست اجتماعی (۱۴ قانون) رتبه دوم، حوزه اقتصادی (۱۳ قانون) رتبه سوم، حوزه بشردوستانه (۱۲ قانون) رتبه چهارم، علم و آموزش (۱۰ قانون) رتبه پنجم و محیط زیست و مدیریت منابع طبیعی (۹ قانون) رتبه ششم را در فعالیت‌های کشورهای مستقل همسود به خود اختصاص داده است. بنابراین، تجزیه و تحلیل قوانین نمونه تدوین شده مجمع در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵ نشان می‌دهد که بیشترین اهمیت را نه به حل مسائل اقتصادی، بلکه به مبارزه با جرم و جنایت و تضمین امنیت جمعی داده است. همچنین در دهه ۲۰۱۰، فعالیت قانونگذاری نمونه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به حفظ تعصب خاصی نسبت به قوانین ضد تروریسم، مهاجرت و جنایی ادامه داد. طرح چشم‌انداز قانون نمونه مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود برای سال ۲۰۲۰-۲۰۱۶ شامل هفت برنامه بوده است که پنج برنامه آنها به مبارزه با جرم و جنایت و تروریسم اختصاص داشت (Amiantov and Grachev-Vorontsov, 2020: 297-300). به‌طور خلاصه، قانونگذاری نمونه در کشورهای مستقل همسود برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ بر امور ذیل متمرکز بوده است:

- اقدام‌های مشترک برای مبارزه با جرم و جنایت برای سال ۲۰۱۴ و مبارزه با جرائم ارتكابی با استفاده از فناوری اطلاعات برای سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۶،
- مبارزه با تروریسم و سایر مظاهر خشونت‌آمیز افراط‌گرایی برای سال ۲۰۱۴،

سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۷ و سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۲۰،

- مبارزه با قاچاق غیرقانونی مواد مخدر، مواد روان گردان و پیش‌سازهای آنها و مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر برای ۲۰۱۸-۲۰۱۴.
  - راهبرد توسعه اقتصادی کشورهای مستقل همسود تا سال ۲۰۲۰ و مفهوم همکاری بین منطقه‌ای و فرامرزی کشورهای مستقل همسود تا سال ۲۰۳۰.
  - ایجاد و توسعه جامعه اطلاعاتی و برنامه اقدام برای اجرای آن تا سال ۲۰۱۵.
  - مبارزه با جرائم ارتكابی با استفاده از فناوری اطلاعات برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ (Shovalievna, 2020: 109).
  - اجرای راهبرد سلامت جمعیت کشورهای عضو کشورهای مستقل همسود برای سال ۲۰۲۱-۲۰۲۰.
  - اجرای مفهوم سیاست هماهنگ اجتماعی و جمعیتی کشورهای مستقل همسود برای سال‌های ۲۰۲۳-۲۰۲۰.
  - تقویت امنیت مرزی در مرزهای خارجی برای سال‌های ۲۰۲۵-۲۰۲۱.
  - پیشنهاد هیئت‌های پارلمانی و کمیته‌های دائمی مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود در زمینه‌های اقتصاد و دارایی، سیاست اجتماعی، بشردوستانه، سیاست کشاورزی، مدیریت محیط زیست و منابع طبیعی، همکاری نظامی و امنیتی، حقوقی، دانش و آموزش و دولت‌سازی و خودگردانی محلی.
- گرچه قوانین نمونه مجامع بین پارلمانی در کشورهای مستقل همسود در حوزه‌های فوق‌الذکر به‌طور بالقوه ابزار مهمی در هماهنگی و توسعه قوانین ملی بوده‌اند، اما پارلمان‌های ملی پذیرش بسیار محدودی به دلایل زیر داشته‌اند (Cofelice, 2019: 100):
- اقدام‌های قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود ماهیت مشورتی دارد، یعنی الزام‌آور نیست و روابط حقوقی ایجاد نمی‌کند. این مهم توضیح می‌دهد که چرا قانون نمونه همیشه به هدف پیش‌بینی شده برای آن نمی‌رسد.

- قوانین نمونه را کشورها به‌طور جداگانه در برخی مناطق استفاده می‌کنند، دولت‌ها آنها را براساس نیاز خود تغییر می‌دهند و بدون تغییر نمی‌پذیرند. با وجود این، تا زمانی که قانونگذار دولتی آن را به تصویب نرسانده باشد، قدرت قانونی ندارند. آنها پس از انتشار در قالب قوانین قدرت قانونی پیدا می‌کنند.
- تدوین قانون نمونه مطابق با فرایند قانونگذاری انجام می‌شود. با وجود این، روند تدوین و تصویب قوانین نمونه بسیار کند است.
- قوانین نمونه تنها در ترکیب با موافقتنامه‌ها، کنوانسیون‌ها و معاهدات مؤثر است و دستورالعمل‌هایی را برای تعامل تعیین می‌کنند.
- قوانین نمونه در کشورهای همسود غیرسیستماتیک هستند و به‌طور خودکار نمی‌توانند سطح لازم از تنظیم روابط پیچیده را فراهم کنند.
- هدف از ایجاد قوانین نمونه باید براساس نیازها و منافع مشترک تعیین شود. بنابراین، قوانین نمونه در صورتی مورد استفاده قرار می‌گیرند که هدف کلی از تعامل دولت‌ها در این خصوص مشخص باشد.
- درواقع، اولویت‌های تدوین قانون نمونه به‌وضوح تعریف شده باشد.
- کارکرد پیش‌بینی قانون نمونه ضعیف بوده است. از این‌رو، مطالعه مقدماتی همه‌جانبه باید کاستی‌های قوانین موجود را مشخص کند که اغلب انجام نمی‌شود.
- سازوکار جذب نه‌تنها برای نمایندگان، بلکه برای متخصصان دستگاه‌های اجرایی دولتی به‌منظور همکاری در این زمینه صوری است.
- کشورهای عضو مجمع بین‌پارلمانی مستقل همسود اطلاعات کمی در مورد استفاده از اقدام‌های قانونگذاری نمونه در فعالیت‌های مرتبط با استانداردها دارند.
- مشکلات موجود در اجرای قوانین نمونه بسیار کند برطرف می‌شود، در نتیجه فضا برای استفاده گسترده از آنها مساعد نیست.



ارزیابی رابطه بین قانونگذاری نمونه مجامع بین پارلمانی و همگرایی منطقه‌ای ... \_\_\_\_\_ ۲۲۵

- فراوانی اسناد قوانین نمونه تنها این توهم را ایجاد می‌کند که کشورهای مستقل همسود یک شرکت‌کننده تمام‌عیار در جامعه به اصطلاح متمدن بین‌المللی است. اقدام‌های قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود، منابع قانونی این کشورها نیستند.

با وجود این، در چارچوب همکاری بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود، تلاش می‌شود با تدوین قوانین نمونه و سپس اعمال آنها در فرایند قانونگذاری کشورهای عضو، به هماهنگ‌سازی و همگرایی نظام‌های اقتصادی کمک شود (Mullagaleeva, 2013: 3). در وهله نخست، این امر به تعمیق بیشتر تعامل بین کشورهای مستقل همسود در حوزه اقتصادی در قالب مجامع همگرایی می‌انجامد. همچنین تعامل سیاسی، فرهنگی و حقوقی کشورهای مستقل همسود را ارتقا می‌دهد (Shovalievna, 2020: 120). بر این اساس، پیشنهادهای مربوط به تدوین توصیه‌ها و قوانین نمونه، باید به انتظارات در خصوص نزدیک شدن (یکسان‌سازی) قوانین دولت‌های عضو کشورهای مستقل همسود پاسخ دهد. تا پیش از تصویب یک قانون نمونه، فرایند قانونگذاری باید در جهت هماهنگی با سیاست‌های اعلامی کشورهای مستقل همسود قدم بردارد، اما پس از تصویب قانون نمونه، سیاستگذاری‌های آینده باید تابع قوانین مصوب باشد. در صورت اجرا، برآیند این فرایند در چارچوب فدرالیسم تدریجی برقراری نظم، ثبات و امنیت است که چنانچه تعمیق و توسعه یابد، انسجام و همگرایی منطقه‌ای را تسهیل می‌کند. در ادامه، با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی یکی از بنیان، حامیان و فعالان عرصه دیپلماسی پارلمانی در قالب مجامع مختلف پارلمانی از جمله مجمع مجالس آسیایی و اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی بوده است، چگونگی بهره‌مندی جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی در راستای شکل‌دهی به فرایند همگرایی منطقه‌ای با توجه به تجربه پارلمان‌گرایی چندجانبه در کشورهای مستقل همسود تشریح می‌شود.

#### ۴. جمهوری اسلامی ایران و مجامع منطقه‌ای پارلمانی

با عنایت به اینکه رویکرد این نوشتار معرفی ظرفیت‌های گوناگون دیپلماسی پارلمانی در حوزه‌های سیاست‌گذاری روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران است، در این بخش به فرصت‌های پیش رو در حوزه سازمان‌های پارلمانی منطقه‌ای اشاره می‌شود. دیپلماسی پارلمانی به‌مثابه دیپلماسی مکمل، ظرفیت‌های جدیدی را در اختیار سیاست خارجی قرار می‌دهد. جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در تعقیب موفقیت‌آمیز سیاست نگاه به شرق به‌طور عام و سیاست همسایگی به‌طور خاص از مجامع منطقه‌ای پارلمانی با بومی‌سازی از تجربیات موفق کشورهای مستقل همسود در زمینه همگرایی منطقه‌ای استفاده کند، زیرا در صورتی که سازوکارهای منطقه‌ای پارلمانی با نگاه به سوابق و ظرفیت‌های موجود به‌درستی برقرار و پایدار باشند، موجب اشاعه هنجارها و رویه‌های بومی می‌شوند (Koenig-Archibugi and Bareis, 2022: 20).

در این مسیر، در گام نخست مجلس شورای اسلامی باید مطالعه قوانین کشورهای مستقل همسود را که تسهیل‌کننده همگرایی اقتصادی آنها بوده است، در دستور کار قرار دهد. در گام دوم، باید قوانینی متناسب با شرایط کشور از یک‌طرف و الزامات منطقه‌ای و بین‌المللی از طرف دیگر تنظیم و تصویب شود تا فرایند هماهنگی، همکاری و در نهایت همگرایی منطقه‌ای اقتصادی را تسهیل کند. در سطحی دیگر مجلس شورای اسلامی همان‌طور که مبتکر مجامع پارلمانی در آسیا و کشورهای اسلامی بوده است، باید همکاری‌های پارلمانی خاص‌تر را در دستور کار قرار دهد. یکی از مؤثرترین کارهای نوآورانه بسیار تأثیرگذار مجلس شورای اسلامی برای حرکت به‌سوی ایرانی باثبات و پیشرفته، هموارسازی مسیر برای طی فرایندی است که به ایجاد مجمع بین‌پارلمانی کشورهای همسایه جمهوری اسلامی ایران بینجامد.

شکل‌گیری این مجمع می‌تواند ستون‌های هرگونه هماهنگی، همکاری و سرانجام همگرایی اقتصادی را بیمه کند. بدیهی است ایجاد سازوکارهای مردم‌بنیاد، با اقبال نخبگانی و همگانی حمایت خواهد شد، زیرا متناسب با واقعیات، مقدرات و البته مطالبات، دغدغه تأمین منافع ملی و منطقه‌ای را خواهند داشت.

گستره متنوع کارکرد پارلمان‌گرایی چندجانبه نشان‌دهنده ظرفیت بالقوه دیپلماسی پارلمانی در اثربخشی و شکل‌دهی به سیاست خارجی است (حاجی‌مینه و عابدی، ۱۳۹۹: ۱۴۳). گسترش اعتمادسازی و همگرایی منطقه‌ای، کاهش تنش‌ها، دستیابی به الگوی صلح پایدار و روان‌سازی دیپلماسی رسمی دولت می‌تواند از جمله مؤلفه‌های موفق دیپلماسی پارلمانی باشد (منصوریان و اکبری تالارپشتی، ۱۳۹۹: ۲۲۹). افزون بر تقویت اعتماد بین جوامع و حکومت‌ها، دیپلماسی پارلمانی به تأمین منافع مشترک آنها یاری می‌رساند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران مانند هر کشور دیگری می‌تواند از دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای در تسهیل و تقویت روابط همسایگی با تأکید بر بعد اقتصادی استفاده کند. به‌ویژه با توجه به اینکه با برخورداری از همسایگان متنوع، ظرفیت‌های چشمگیری در این خصوص دارد. اگر پارلمان‌ها و دولت‌ها به‌عنوان دو قدرت تکمیل‌کننده در کنار هم پیش روند، می‌توانند تأثیر بسزایی در تسهیل فرایند پیشرفت هر منطقه‌ای داشته باشند. ایران و همسایگان آن نیز از این امر مستثنا نیستند؛ به‌ویژه در زمینه روابط خارجی که برخی از قوانین را می‌توان با تعامل در چارچوب دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای همسایه‌محور ایران با همسایگان خویش با هدف طراحی همگرایانه منطقه‌ای اصلاح کرد. بی‌شک، در کنار هم قرار دادن کشورها، اقتصادها و سرزمین‌ها و هماهنگ کردن قوانین در یک فرایند تصمیم‌گیری مشترک، دستاوردهای ملموس‌تری را در پی خواهد داشت (Kille and Alger, 2014: 82).

تجارب سه دهه گذشته در راه‌اندازی پارلمان‌های آسیایی، اسلامی و حوزه‌اکو

و حضور فعال در اتحادیه جهانی بین‌المجالس می‌تواند در کنار بهره‌گیری از تجارب سازمان‌های پارلمانی به‌ویژه مجامع پارلمانی کشورهای مستقل همسود به ایجاد فرصت‌های جدید مانند تأسیس حوزه پارلمانی سازمان همکاری شانگهای کمک کند. تحقق هر کدام از این موارد در قالب دیپلماسی پارلمانی شبکه‌ای با مزایای دست‌کم زمینه‌ساز و اعتمادساز همراه با خطرپذیری کمتر و سود بیشتر به همکاری‌های ایران و همسایگانش عمق بیشتری خواهد بخشید. این وضعیت به آثار صرف در عرصه اقتصادی محدود نخواهد ماند، بلکه با تأثیرات قوام‌بخش به حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی تسری خواهد یافت. در این راستا، پیشنهادهای ذیل می‌تواند در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد:

- درخواست عضویت در مجمع بین‌پارلمانی کشورهای مستقل همسود به‌صورت ناظر و در ادامه پیوسته،
  - ایجاد گروه دوستی پارلمانی با کشورهای آسیای مرکزی و سپس مجمع پارلمانی،
  - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای حوزه دریای خزر و سپس مجمع پارلمانی،
  - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای فارسی‌زبان و سپس مجمع پارلمانی،
  - ایجاد گروه دوستی پارلمانی کشورهای همسایه ایران و سپس مجمع پارلمانی.
- بدیهی است در دستور کار قرار گرفتن هریک از این پیشنهادها مستلزم بررسی دقیق آنها از زوایای مختلف به‌ویژه حقوقی و سیاسی است که در این زمینه نقش مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی حائز اهمیت است.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برای پاسخ به این پرسش که قانونگذاری نمونه مجامع بین‌پارلمانی در چارچوب پارلمان‌گرایی چندجانبه چه تأثیری بر همگرایی منطقه‌ای در کشورهای مستقل

همسود داشته است، با استناد به این مهم که در چارچوب فدرالیسم تدریجی قوانین مشابه، جوامع مشابه را تشکیل خواهند داد، مورد بحث قرار گرفت. بی تردید هر پدیده جدیدی که در جامعه یا جوامع به وجود آید، در صورت از قوه به فعل درآمدن ظرفیت برجای مانده، مورد استقبال قرار گرفته و توسعه می‌یابد. ظرفیت همگرایی منطقه‌ای اقتصادی بدون شک یکی از توجیهات کلیدی برای هماهنگی قانونی و حقوقی در کشورهای مستقل همسود بوده است. با وجود این مجامع بین پارلمانی، هنوز هدف اصلی کشورهای مستقل همسود که تشکیل یک فضای واحد اقتصادی و قانونی است را محقق نکرده‌اند. از این رو می‌توان گفت اگر در اولین مراحل فعالیت در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۲، مجمع بین پارلمانی کشورهای مستقل همسود بیشترین توجه را به توسعه همکاری اقتصادی داشت، در اولین دهه از قرن بیست و یکم فعالیت قانونگذاری نمونه به‌ویژه پس از تأسیس مجمع پارلمانی سازمان امنیت جمعی عمدتاً بر امنیت ملی و مبارزه با تروریسم متمرکز شد. در نیمه دوم نخستین دهه قرن بیست و یکم، به دلیل ظهور جریان‌های مهاجرتی پایدار از آسیای مرکزی و ماوراء قفقاز به روسیه، موضوع مقابله با مهاجرت غیرقانونی، قاچاق انسان و قاچاق مواد مخدر مطرح شد. از آن زمان، برای تقریباً یک دهه و نیم، مسیر فعالیت قانونگذاری نمونه تغییر چندانی نکرد و بسیاری از مسائل واقعی توسعه کشورهای مستقل همسود از بحث نمایندگان مجمع کنار گذاشته شد.

البته این واقعیت را می‌توان با ضعف پارلمان‌ها در تقریباً همه کشورهای همسود و وابستگی شدید آنها به قدرت دولت به رهبری رئیس‌جمهور مرتبط دانست. با وجود این، نمی‌توان انکار کرد که قانونگذاری نمونه کشورهای مستقل همسود به‌عنوان سازوکاری برای تسهیل و تسریع در همکاری‌های منطقه‌ای، یکی از فعالیت‌های اصلی مجامع بین پارلمانی است. بی تردید، استفاده از قانونگذاری نمونه، پیش از

هرچیز، به‌عنوان تسهیل‌کننده فرایند همگرایی منطقه‌ای به‌ویژه در مرحله زیربنایی در قالب فدرالیسم تدریجی هرچند به‌صورت ضعیف، تأثیرگذار است.

بنابراین در تأثیر نهادهای بین‌پارلمانی نباید اغراق کرد و باید درک کرد که توسعه پارلمان‌گرایی در کشورهای مستقل همسود به شرایط و امکانات پارلمان‌گرایی در سطح ملی نیز بستگی دارد. با در نظر داشتن این شرایط، مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند در راستای تقویت سیاست همسایگی جمهوری اسلامی ایران، دیپلماسی پارلمانی مبتنی بر سیاست همسایگی را برای تحکیم پایه‌های همگرایی منطقه‌ای با ایجاد مجمع پارلمانی کشورهای همسایه جمهوری اسلامی ایران در دستور کار قرار دهد و به تقویت سازوکارهای موجود بپردازد و در نهایت امکان و میزان همکاری با مجامع بین‌پارلمانی را در کشورهای مستقل همسود مورد بررسی قرار دهد. از این‌رو گفتنی است در خصوص تأثیر رابطه بین پارلمان‌گرایی چندجانبه و همگرایی منطقه‌ای با تأکید بر هماهنگ‌سازی تقنینی باید پژوهش‌های گسترده‌ای انجام شود تا بهترین تصمیم گرفته شود.

## منابع و مآخذ

۱. حاجی‌مینه، رحمت و محمد عابدی (۱۳۹۹). «پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، دوره ۱۲، ش ۲ (پیاپی ۶۴).
۲. دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۳). *نظریه‌های همگرایی منطقه‌ای و رژیم‌های بین‌المللی*، تهران، نشر مخاطب.
۳. منصوریان، ناصرعلی و عزت‌اله اکبری تالارپشتی (۱۳۹۹). «جایگاه و اهمیت دیپلماسی عمومی پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران»، دوفصلنامه مطالعات قدرت نرم، سال دهم، ش ۱ (پیاپی ۲۲).
4. Abdukarimova, Z.T. (2014). "The Role of the Model Standards in Lawmaking", *World Applied Sciences Journal*, 30 (3).
5. Abitbekov, Aibolat (2021). "Parliamentary Diplomacy in Kazakhstan: Evolution, Institutionalization and Implementation Mechanism", *Central Asia's Affairs*, Vol. 82, No. 2.
6. Alshareef, Shaker Ahmed (2021). "Inter-parliamentary Cooperation: The Next Frontier in Global Politics", *International Journal of Law and Public Administration*, Vol. 4, No. 2.
7. Amiantov, A.A. and A.V. Grachev-Vorontsov (2020). "Trends in the Development of Inter-Parliamentary Cooperation (On the Example of the CIS Inter-Parliamentary Assembly)", *Political Science Issues*, Issue 3 (42-44), Vol. 10.
8. Balasanyan, Grigor (2021). "Issues of Eurasian Integration in the Parliamentary Diplomacy of Armenia", *International Relations*, No. 1, <https://doi.org/10.46991/BYSU:D/2021.12.1.036>.
9. Bulmer, Elliot (2017). *Federalism*, Stockholm: International Idea.
10. Cofelice, Andrea (2019). *Parliamentary Institutions in Regional and International Governance*, London, Routledge.
11. Corbett, Richard (1998). *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, New York, Palgrave Publishers Ltd.
12. Degtarev, Denis and Konstantin Kurylev (2019). *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
13. Dragneva, Rilka (2007). *Investor Protection in the CIS: Legal Reform and Voluntary Harmonization*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.

14. Kille, Kent and Chadwick F. Alger (2014). "How Areare, and Should, Parliamentarians of States be Involved in Global Governance?", *Journal of International Organizations Studies*, Retrieved from <https://openworks.wooster.edu/facpub/402>
15. Koenig-Archibugi, M. and L. Bareis (2022). "Do International Parliaments Matter? An Empirical Analysis of Influences on Foreign Policy and Civil Rights", *European Journal of International Relations*, 28 (4). <https://doi.org/10.1177/13540661221123026>
16. Krotov, M.I. (2011). "Interparliamentary Cooperation of the CIS: The Experience of Twenty Years", *Eurasian Integration: Economy, Law, Politics*, No. 10.
17. Luciano, Bruno Theodoro (2022). *Parliamentary Agency and Regional Integration in Europe and Beyond: The Logic of Regional Parliaments*, London, Routledge.
18. Madina, Dzhantaleeva (2020). "The Role of Parliamentary Diplomacy in Interstate Relations Between Russia and Kazakhstan", *Astrapolis: Yearbook of the Department of Political Science of the Astrakhan State University*, Vol. 9-10. Available at <https://caspdiscub.asu.edu.ru/images/File/ASTRAPOLIS-2020.pdf>
19. Malyshev, D.V. (2020). "Formats of Parliamentary Institutions of International Organizations in the Post-Soviet Space", In Prokhorenko, I.L., *Interparliamentary Institutions in World Politics*, Moskow, Imemo Ran.
20. Manoli, Panagiota and Georgios Maris (2015). "The Role of the European Parliament in Managing the International Economic Crisis in Stavridis, Stelios and Irrera, Daniela", *The European Parliament and its International Relations*, London, Routledge.
21. Mullagaleeva, R.R. (2013). "Inter-parliamentary Cooperation: Theoretical and Legal Basics", Ufa, Russia: Bashkir State University, <https://s.science-education.ru/pdf/2013/4/71.pdf>
22. Mumford, Densua (2018). *The Power of Experts: Why Non-Democracies Create Regional Parliaments*, Oxford, University of Oxford.
23. Murzakulova, A.D. (2011). "Role of CIS Inter-parliamentary Institutions in Conditons of Post-soviet Transformation", *Vestnik KRSU*, Vol. 11, No. 2.
24. Petrova, Irina (2019). "Inter-parliamentary Cooperation in Post-soviet Space: Exploring Blind Spots of Regional Dynamics", In Raube, Kolja, *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Glos, Edward Elgar Publishing Limited.
25. Saidamirov, Firuza Shovalievna (2020). *Activties of the CIS Inter-parliamentary Assembly and the Role of the Republic of Tajikistan in Regional Cooperation*, Dushanbe: Tajik State Pedagogical University (Sadriddin Aini).



26. Saidamirov, Firuza Shovalievna (2021). "The Essence and Main Task of the Model Legislation of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States", *Proceedings of the Institute of Philosophy, Political Science and Law of the National Academy of Sciences of Tajikistan*, No. 1.
27. Saidov, Akmal Kholmatovich (2005). *National Parliaments of the World: Encyclopedia*, Moscow, Wolters Kluwer.
28. Schramm, Hans-Joachim (2011). "Commentary on the CIS 2010 Model Law on Joint-stock Companies", *Review of Central and East European Law*, Vol. 36.
29. Ubaidulloev, M. (2008). "On the Main Activities of the Inter-parliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community and Prospects for its Development", *Eurasian Integration: Economy, Law, Politics*, No. 3.
30. Ugli, Kenzhaev Amirbek Alijon and Khudoberganov Jasur Alisher Ugli (2022). "The Water and Legal Problem of Central Asia as One of the Objects of Parliamentary Diplomacy", *International Law and Comparative Law*, Vol. 71, No. 4.
31. Vasilevich, G.A. (2017). "Legal Bases of Interaction of the Representative Bodies of National States and Integration Associations Bodies", *Journal Belarus State University, Law*, No. 1.



# سازوکارهای حکمرانی مشارکتی و مردمی با استفاده از داده‌های دولتی باز

محمد مرادی\* و مجتبی مازوچی\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۰۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۲۳۵-۲۷۴
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

حکمرانی مشارکتی و همکاری بین حکومت و مردم، سبب دستیابی به منابع انسانی و ایده‌های شهروندان، تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تر، کاهش فساد و هدررفت بودجه و غیره خواهد شد و در نتیجه حکومت مردم‌سالار به وجود می‌آید. با توجه به ضرورت بیان شده، هدف این پژوهش بررسی روش‌های افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز یعنی داده‌هایی که آزاد و رایگان در اختیار مردم قرار می‌گیرد و همچنین بررسی روش‌های افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌ها است. بدین منظور، از مطالعات کتابخانه‌ای برای استخراج معیارهای تأثیرگذار در افزایش تمایل شهروندان در استفاده از داده‌ها و استخراج عوامل و محرک‌ها در ترغیب سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز استفاده شده است. سپس با روش داده‌کاوی، ویژگی‌های داده‌های سازمان‌هایی که مورد تمایل و استفاده بیشتر شهروندان بوده مشخص و با استفاده از روش میدانی و تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره، وزن و اهمیت عوامل تأثیرگذار در مشارکت سازمان‌ها در ارائه داده‌ها به صورت باز محاسبه شده است. پس از مطالعات کتابخانه‌ای، براساس نتایج به دست آمده، معیار «موضوع جامعه» با دارا بودن ضریب ۷۲/۵۶۴ و علامت مثبت، بیشترین تأثیر را در افزایش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز داشت. پس از آن، معیار «باز بودن قالب» با دارا بودن ضریب ۵۲/۶۸۲ و علامت مثبت، رتبه دوم را در افزایش میزان بازدید داشته است. همچنین، براساس مطالعات کتابخانه‌ای، ۶ عامل «نیاز به تبعیت از مقامات بالاتر»، «کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان»، «نیاز به منابع مالی»، «نیاز به ایجاد شفافیت»، «نیاز به منابع انسانی» و «نیاز به منابع فناوری اطلاعات» به عنوان عوامل تأثیرگذار در مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز استخراج شدند.

کلیدواژه‌ها: داده باز؛ داده دولتی باز؛ حکمرانی مشارکتی

\* استادیار گروه مهندسی کامپیوتر، دانشکده مهندسی، دانشگاه بزرگمهر قانات، قانات، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: m\_moradi@buqaen.ac.ir

Email: mazoochi@ittr.ac.ir

\*\* استادیار، پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، تهران، ایران؛

## مقدمه

حکمرانی مشارکتی بر مشارکت عمیق و دموکراتیک با مشارکت شهروندان تمرکز دارد و ایده پشتیبان آن این است که شهروندان باید نقش مستقیم‌تری را در تصمیمات عمومی داشته باشند، یا حداقل در مسائل سیاسی عمیق‌تر دخیل شوند. در عمل، این نوع حکمرانی می‌تواند مکمل نقش شهروندان، به‌عنوان رأی‌دهنده و ناظر کارکردهای دولت باشد (Fu, 2019؛ ژاله باغبادرانی، یعقوبی‌پور و فتحی‌زاده، ۱۴۰۰). همکاری بین حکومت و شهروندان، سبب دستیابی به منابع انسانی و ایده‌های شهروندان، تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تر، کاهش فساد و هدررفت بودجه و غیره می‌شود و در نتیجه ایجاد یک حکومت مردم‌سالار را در پی خواهد داشت که این موضوع، اهمیت توجه به مسئله حکمرانی مشارکتی را بیان می‌کند (امام‌جمعه‌زاده، ۱۳۹۵). برای مثال، زمانی که دولت، اطلاعات مربوط به نحوه و میزان تخصیص بودجه به نهادهای مختلف را در اختیار شهروندان قرار دهد، شهروندان می‌توانند بر آن نظارت کرده و از هدررفت بودجه و فساد جلوگیری کنند. همچنین، آنها می‌توانند ایده‌های خود را در این خصوص بیان کنند. در وضعیت کنونی کشور، سازمان‌های دولتی داده‌های کمی به شهروندان ارائه داده‌اند که این تعداد از مجموعه داده‌ها مناسب نیست و اغلب مشکلات عدم به‌روز بودن، عدم فراداده، عدم قابل خواندن ماشین و غیره را داراست. درواقع می‌توان گفت این مشکلات نشان می‌دهد که سازمان‌ها به ارائه داده‌های خود به شهروندان تمایلی ندارند. همچنین، بررسی میزان بازدیدها از داده‌هایی که در دسترس عموم قرار گرفته‌اند، نشان می‌دهد شهروندان نیز تمایل کمی به استفاده از این داده‌ها دارند. این مشکل می‌تواند به دلایل مختلفی مانند موضوع مجموعه داده‌ها و غیره باشد. وضعیت مطلوب زمانی رخ می‌دهد که هم سازمان‌ها به ارائه داده‌های خود به شهروندان بپردازند و هم شهروندان در استفاده از داده‌ها، تمایل نشان دهند.

از این رو به منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و دستیابی به مزایای ذکر شده آن، افزایش تمایل سازمان‌ها در ارائه داده‌ها و همچنین افزایش تمایل شهروندان در استفاده از داده‌ها، ضروری است.

با توجه به ضرورت بیان شده، هدف این پژوهش بررسی روش‌های افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌های باز<sup>۱</sup> یعنی داده‌هایی که آزاد و رایگان در اختیار مردم قرار گرفته‌اند (Enders, Benz and Satzger, 2021) و همچنین بررسی روش‌های افزایش مشارکت مردم در استفاده از داده‌ها است. بدین منظور، در فاز اول، به استخراج معیارهای مؤثر در افزایش تعامل و استفاده شهروندان از داده‌ها براساس مطالعات کتابخانه‌ای پرداخته شده است. جامعه آماری شامل همه مقالات مرتبط با معیارهای مؤثر در تمایل شهروندان در استفاده از داده‌های باز بوده است. از روش نمونه‌گیری احتمالی از نوع نمونه‌های تصادفی ساده استفاده شده و ۱۵ مقاله در این حوزه بررسی شده است. سپس همه سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی حاضر در سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی که به ارائه داده‌ها به صورت باز می‌پردازند مورد بررسی قرار گرفته است و وضعیت هر سازمان با توجه به هر معیار که از مطالعات کتابخانه‌ای به دست آمده، مشخص شده است. با توجه به اینکه تعداد سازمان‌های دولتی ارائه‌دهنده داده‌های باز در این سامانه ۱۱۲ مورد بوده همه اعضای جامع آماری را شامل شده و مورد بررسی قرار گرفته است. سپس، با استفاده از روش‌های داده‌کاوی، ویژگی‌های داده‌های سازمان‌های باز با وضعیت مطلوب، مشخص شده است. در فاز دوم، به استخراج عوامل و محرک‌های ترغیب‌کننده سازمان‌ها در ارائه داده‌ها به صورت باز براساس مطالعات کتابخانه‌ای پرداخته شده است. همچنین

با استفاده از روش میدانی و تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره<sup>۱</sup> وزن و اهمیت هر معیار محاسبه شده است.

از این رو پژوهش‌های مرتبط، معایب و محدودیت‌های آنها و دلایل پرداختن به پژوهش جاری ارائه شده است. همچنین در ادامه روش پژوهش مطرح شده که شامل فازهای نحوه افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز و عوامل و محرک‌های ترغیب‌کننده سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز، بیان شده است. سپس به نتایج و بحث در خصوص یافته‌ها پرداخته شده و در نهایت در بخش پایانی به نتیجه‌گیری مطالب گفته شده می‌پردازد.

### ۱. پیشینه پژوهش

در این بخش به پژوهش‌های مرتبط با عوامل و محرک‌ها در افزایش مشارکت سازمان‌ها و شهروندان در ارائه و استفاده از داده‌های دولتی باز پرداخته شده است. جدول ۱، پژوهش‌های مرتبط را براساس نام پژوهشگران، سال انتشار، عنوان پژوهش، شرح مختصر و نتایج نشان می‌دهد.

جدول ۱. پژوهش‌های پیشین، شرح مختصر و نتایج

عنوان پژوهش	نام پژوهشگران	سال انتشار	شرح مختصر	نتایج
قابلیت استفاده از پورتال داده‌های دولتی باز: تحلیل کاربر محور ۴۱ پورتال داده‌های دولتی باز	نیکیفوروا و امسی برآید <sup>۱</sup>	۲۰۲۱	قابلیت استفاده از داده‌های ارائه شده ۴۱ پورتال داده دولتی باز براساس بازخورد ۴۰ کاربر بررسی شده است.	براساس نتایج این پژوهش، عدم تعامل بین کاربران با پورتال‌های داده‌های دولتی باز در مواردی مانند ارائه بازخورد یا درخواست مجموعه داده از مشکلات اصلی پورتال‌های داده‌های دولتی باز است که سبب کاهش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز شده است.
چارچوب ارزیابی کیفیت داده‌های دولتی باز (تجزیه و تحلیل تحقیقات کیفی، ۲۰۰۹-۲۰۱۹)	ژنگ و ژیانو <sup>۲</sup>	۲۰۲۰	یک چارچوب مرجع مشترک برای ارزیابی کیفیت داده‌های دولتی باز ارائه شده است.	براساس یک تحلیل هفت مرحله‌ای، یک چارچوب مرجع مشترک برای ارزیابی کیفیت داده‌های دولتی باز ارائه شده است که شامل شش معیار دقت، دسترسی، کامل بودن، به‌موقع بودن، ثبات و قابل درک بودن است. بهبود وضعیت سازمان‌ها براساس معیارهای بیان شده می‌تواند سبب افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز شود.
مدل ارزیابی پورتال‌های داده دولتی باز	دهبی و همکاران <sup>۳</sup>	۲۰۱۸	یک مدل ارزیابی برای پورتال‌های داده‌های دولتی باز براساس چند بعد اصلی که تأثیر زیادی بر مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز دارد، مشخص شده است.	ابعاد مشخص شده عبارتند از: غنای اطلاعاتی، قابلیت کشف، قابلیت استفاده مجدد و تعامل. مدل ارزیابی پیشنهادی برای انجام ارزیابی چهار پورتال داده‌های دولتی باز ملی استفاده شده است.

1. Nikiforova and McBride
2. Zhang and Xiao
3. Dahbi, Lamharhar and Chiadmi

عنوان پژوهش	نام پژوهشگران	سال انتشار	شرح مختصر	نتایج
چارچوب اندازه‌گیری کیفیت داده‌های باز: تعریف و کاربرد برای داده‌های دولتی باز	وترو و همکاران <sup>۱</sup>	۲۰۱۶	رویکردی برای اندازه‌گیری و بهبود کیفیت مجموعه داده‌های دولتی باز به منظور افزایش مشارکت و استفاده شهروندان از داده‌ها ارائه شده است.	نویسندگان پیشنهاد می‌کنند که مجموعه داده‌ها از نظر کامل بودن، دقت، قابل ردیابی بودن، قابل فهم بودن، انطباق و انقضا ارزیابی شوند.
داده‌های دولتی باز در بین سازمان‌های دولتی	وانگ و لو <sup>۲</sup>	۲۰۱۶	معیارهای تأثیرگذار بر مشارکت آژانس‌های دولتی تایوان در ارائه داده‌های دولتی به صورت باز مورد بررسی قرار گرفته است.	نتایج نشان داد که آمادگی سازمانی و فشارهای خارجی دارای رابطه مثبت با انتشار داده‌ها توسط سازمان‌ها است.
بررسی عوامل تعیین‌کننده فنی و اجتماعی تأثیرگذار بر انتشار داده‌های باز سازمان‌های دولتی	یانگ و وو <sup>۳</sup>	۲۰۱۶	از نظریه‌ها و عوامل اجتماعی و فنی در انتشار داده‌های باز در بین سازمان‌های دولتی تایوان الگو گرفته شده است.	گزارش شده است که درک مفید بودن، توانایی سازمانی، نفوذ خارجی و شرایط تسهیل‌کننده بر قصد سازمان‌های دولتی در انتشار داده‌ها تأثیر مثبت می‌گذارد.

همان‌طور که در پیشینه پژوهش ملاحظه می‌شود، هریک از پژوهش‌های انجام شده بر بعد خاصی از بهبود کیفیت داده‌های دولتی باز و افزایش تمایل شهروندان در استفاده از داده‌ها تمرکز کرده‌اند. همچنین، وزن و اهمیت هریک از این ابعاد و معیارها مشخص نشده است. در نظر گرفتن وزن و اهمیت هریک از این ابعاد و معیارها براساس میزان تمایلی که شهروندان تاکنون از داده‌ها داشتند، در پژوهش‌های پیشین مورد توجه قرار نگرفته است. تعیین وضعیت سازمان‌ها براساس معیارهای استخراج شده و استفاده از این اطلاعات به منظور خوشه‌بندی سازمان‌ها

1. Vetrò et al.
2. Wang and Lo
3. Yang and Wu



با وضعیت مشابه و ایجاد یک مدل طبقه‌بندی<sup>۱</sup> به‌منظور پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌ها انجام نشده است. از این‌رو در این پژوهش، پس از استخراج معیارهای جامع تأثیرگذار در مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز براساس مطالعات کتابخانه‌ای، به تعیین وضعیت سازمان‌ها براساس هر معیار پرداخته است. سپس با استفاده از روش‌های داده‌کاوی و مدل رگرسیون، ویژگی داده‌های سازمان‌های با وضعیت مطلوب، استخراج شده است. همچنین به خوشه‌بندی سازمان‌ها و تخصیص برچسب به هر خوشه، برای ایجاد یک مدل طبقه‌بندی به‌منظور پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌های ارائه‌دهنده داده‌های دولتی باز پرداخته شده است. علاوه بر این، عوامل و محرک‌های تأثیرگذار بر سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز و وزن و اهمیت هر عامل استخراج و محاسبه شده است.

## ۲. روش پژوهش

در این پژوهش، نوع تحقیق بر مبنای هدف از نوع تحقیقات کاربردی است. شکل ۱، فرایند تحقیق شامل فازهای افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز و افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز را نشان می‌دهد.

شکل ۱. فرایند تحقیق



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

روش پژوهش، به تفکیک هریک از فازهای افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز و افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها بیان شده است.

## ۲-۱. افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز

در این فاز به افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز به منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و مردمی و بهره بردن از مزایای ذکر شده آن پرداخته شده است. این فاز شامل چهار گام استخراج معیارهای مربوط به داده‌های باز و تأثیرگذار در مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌ها، تعیین وضعیت هر سازمان براساس معیارهای استخراج شده، استخراج ویژگی‌های داده‌های باز سازمان‌های با وضعیت مطلوب و ایجاد یک مدل طبقه‌بندی است که هر یک در ادامه توضیح داده شده است.

### ۲-۱-۱. استخراج معیارهای مربوط به داده‌های باز و تأثیرگذار در مشارکت

#### شهروندان

در این بخش، معیارهای مربوط به داده‌های باز که در مشارکت شهروندان تأثیرگذارند استخراج شده است. بدین منظور با مطالعات کتابخانه‌ای، جامعه آماری شامل همه مقالات مرتبط با ابعاد و معیارهای مؤثر در افزایش مشارکت و تمایل شهروندان است. همچنین از روش نمونه‌گیری احتمالی از نوع نمونه‌های تصادفی ساده استفاده شده و ۱۵ مقاله در این حوزه مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۲-۱-۲. تعیین وضعیت هر سازمان براساس معیارهای استخراج شده

پس از استخراج معیارهای مربوط به داده‌های دولتی باز که در مشارکت شهروندان مؤثر است، سازمان‌ها، شامل تمامی سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی حاضر در سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی<sup>۱</sup> که به ارائه داده‌ها به صورت باز می‌پردازند مورد بررسی قرار گرفته‌اند و اطلاعات مرتبط با هر معیار که در بخش

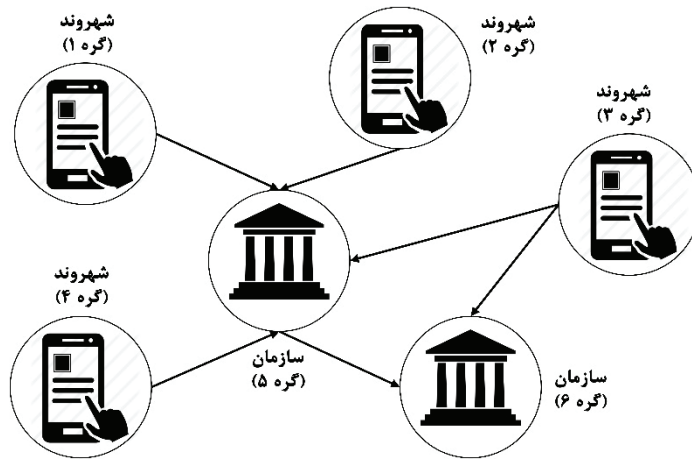
1. <https://data.gov.ir/>

پیش استخراج شده‌اند، برای هر سازمان محاسبه شده است. با توجه به اینکه تعداد سازمان‌های دولتی ارائه‌دهنده داده‌های باز در این سامانه ۱۱۲ مورد بوده، اعضای جامع آماری شامل تمامی سازمان‌ها و از نمونه‌گیری استفاده نشده است.

### ۳-۱-۲. استخراج ویژگی‌های داده‌های باز مورد استقبال شهروندان

در این بخش به تجزیه و تحلیل شبکه پیچیده شهروندان، سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی ارائه‌دهنده داده‌های باز پرداخته شده است. این شبکه جهت‌دار است و گره‌ها در این شبکه؛ شهروندان، سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی هستند و لینک‌ها، بازدید از داده‌ها را نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال در شکل ۲، شبکه‌ای از شهروندان و سازمان‌های ارائه‌دهنده داده‌های دولتی باز نشان داده شده است. لینک که از شهروند  $i$  به سازمان  $j$  متصل شده است، نشان می‌دهد که شهروند  $i$  از داده‌های منتشر شده به‌صورت باز سازمان  $j$  بازدید کرده است. در این شبکه، لینک‌های جهت‌دار از شهروند به سازمان یا سازمان به سازمان دیگر می‌تواند وجود داشته باشد. اما امکان لینک جهت‌دار بین شهروندان یا سازمان به شهروند در این شبکه وجود ندارد. همچنین امکان ایجاد لینک از یک شهروند به چندین سازمان وجود دارد، یعنی یک شهروند می‌تواند از داده‌های چندین سازمان بازدید کند.

شکل ۲. شبکه پیچیده شهروندان، سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی



مأخذ: همان.

از مرکزیت درجه به‌منظور شناسایی سازمان‌هایی که داده‌های آنها مورد تمایل بیشتری قرار گرفته‌اند، استفاده شده است. مرکزیت درجه مطلق گره  $v_i$  از طریق رابطه ۱ محاسبه می‌شود (Estrada, 2021):

$$c_D(i) = \text{degree of vertex } i \quad (1)$$

مرکزیت درجه نسبی گره  $v_i$  از طریق رابطه ۲ قابل محاسبه است.  $n-1$  بزرگ‌ترین درجه ممکن یک شبکه با  $n$  گره است.

$$C_D(i) = c_D(i)/(n-1) \quad (2)$$

این اطلاعات از طریق سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی براساس میزان بازدید که از مجموعه داده‌های باز هر سازمان انجام شده، قابل استخراج است.

از تکنیک‌های داده‌کاوی به‌منظور استخراج ویژگی‌های داده‌های سازمان‌هایی که مورد تمایل بیشتری بودند (درجه مرکزیت بالاتری داشتند)، از مدل رگرسیون استفاده شده است. از معیارهای استخراج شده (در بخش ۱-۱-۲)، به‌عنوان صفات

خاصه و از داده‌ها (بخش ۲-۱-۲) که داده‌های سازمان‌ها براساس هر معیار است، به‌عنوان رکورد استفاده شده است. صفت خاصه «میزان بازدید» به‌عنوان برچسب<sup>۱</sup> آمده است. خروجی این مدل، ضرایب مرتبط با هر معیار است که وزن و اهمیت آن معیار را مشخص می‌کند.

#### ۴-۱-۲. ایجاد مدل طبقه‌بندی

در این بخش به ایجاد یک مدل طبقه‌بندی، برای پیش‌بینی وضعیت سازمان‌ها و همچنین چگونگی مدیریت و کنترل سازمان‌ها به‌منظور دستیابی به وضعیتی پرداخته شده که داده‌های آنها مورد استقبال بیشتر شهروندان قرار گیرد. بدین‌منظور در ابتدا از روش‌های داده‌کاوی، شامل خوشه‌بندی به‌منظور شناسایی سازمان‌ها با وضعیت مشابه و تخصیص برچسب به هر سازمان استفاده شده سپس، به ایجاد مدل طبقه‌بندی درخت تصمیم<sup>۲</sup> براساس برچسب‌های مشخص شده پرداخته شده است. همچنین از ماتریس درهم‌ریختگی<sup>۳</sup> و استفاده از معیارهایی مانند دقت<sup>۴</sup>، برای ارزیابی مدل طبقه‌بندی ایجاد شده استفاده شده است.

#### ۲-۲. افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز

در این فاز به افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز به‌منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و مردمی و بهره‌بردن از مزایای ذکر شده آن پرداخته شده است. این فاز شامل دو گام استخراج عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز و محاسبه وزن و اهمیت هر یک از عوامل است. این

- 
1. Label
  2. Decision Tree
  3. Confusion Matrix
  4. Accuracy

دو گام در ادامه توضیح داده شده است.

## ۱-۲-۲. استخراج عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها

### به صورت باز

در این فاز به استخراج عوامل و محرک‌ها در ترغیب سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز مطالعات کتابخانه‌ای استفاده شده است.

## ۲-۲-۲. محاسبه وزن و اهمیت عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در

### ارائه داده‌ها به صورت باز

پس از استخراج عوامل و محرک‌هایی که سبب مشارکت بیشتر سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز می‌شود، به محاسبه وزن و اهمیت هر یک از این عوامل با استفاده از روش میدانی و تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره شامل تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی<sup>۱</sup> پرداخته شده است.

## ۳. یافته‌های پژوهش

در این بخش به نتایج و یافته‌های حاصل از اعمال روش پیشنهادی شامل فازهای افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز و افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز به منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و مردمی و بهره بردن از مزایای ذکر شده آن پرداخته شده است.

### ۳-۱. افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز

#### ۳-۱-۱. استخراج معیارهای مربوط به داده‌های باز و تأثیرگذار در مشارکت شهروندان

ابعاد و معیارهای استخراج شده به‌همراه مرجع مربوطه در ادامه بیان شده است.

##### ۳-۱-۱-۱. باز بودن داده

۱. دقت داده‌ها (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2014; Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018): این بعد با اصالت داده‌ها، عدم داده‌های از دست رفته و به‌روز بودن داده‌ها سروکار دارد. معیارهای مرتبط با بعد دقت داده‌ها عبارتند از:

الف) اصالت داده‌ها (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2014; (Vetro et al., 2016

ب) عدم وجود داده‌های از دست رفته (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018).

ج) به‌روز بودن (سایت داده باز جهانی<sup>۱</sup>)، Veljković, Bogdanović-Dinić and, Stoimenov, 2014; Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Huang et al., 2019): این معیار، به‌روز بودن داده‌ها را براساس فراداده زمانی به‌ویژه تاریخ ایجاد مجموعه داده و تاریخ به‌روزرسانی مجموعه داده‌ها مورد سنجش قرار می‌دهد. نمره هر سازمان *Oi* براساس داده‌هایی که در پنج سال اخیر منتشر کرده است *Tj* داده‌هایی که در *z* سال پیش منتشر شده است) با استفاده از رابطه ۳ محاسبه می‌شود.

---

1. <https://index.okfn.org/place/>



$$O_i = \sum_{j=0}^4 \left(1 - \frac{j}{10}\right) \times t_j \quad (3)$$

۲. قابل کشف بودن (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Attard et al., 2015): قابلیت کشف با ابزارها و مکانیزمی که دسترسی و پیمایش داده‌ها را افزایش می‌دهند، سروکار دارد. معیارهای مرتبط با بعد قابل کشف بودن عبارتند از:

الف) کامل بودن فراداده (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Zheng et al., 2020; Huang et al., 2019; Saxena, 2018): این معیار کامل بودن فراداده توصیفی را ارزیابی می‌کند که شامل عنوان، توضیحات، برچسب‌ها، ناشر و غیره برای هر مجموعه داده است.

ب) میزان دسترسی به داده (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Zheng et al., 2020; Huang et al., 2019; Vetro et al., 2016): این معیار وجود ویژگی‌هایی را ارزیابی می‌کند که کشف داده‌ها را افزایش می‌دهد، به‌ویژه وجود سه ویژگی: جستجو، مرتب‌سازی و فیلتر که مقادیر خود را در محدوده [۰، ۱] با توجه به وجود این ویژگی‌ها دریافت می‌کنند.

۳. غنای اطلاعات (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018): غنای اطلاعات، رفع نیازهای کاربر را از نظر مقدار داده بررسی می‌کند. معیارهای مرتبط با بعد غنای اطلاعات عبارتند از:

الف) تعداد مجموعه داده (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Huang et al., 2019; Vetro et al., 2016; Saxena, 2018): این معیار تعداد مجموعه داده‌هایی که یک سازمان به‌صورت باز ارائه کرده است را ارزیابی می‌کند.  
ب) تعداد دسته‌های داده (Saxena, 2018).

ج) موضوع داده‌ها (Saxena, 2018): شهروندان ممکن است به برخی موضوع‌ها،

تمایل بیشتری داشته باشند. براساس بررسی سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی، موضوع تمامی مجموعه داده‌های موجود استخراج شد که به شرح زیر است:

i.	ارتفاعات	x.	بهداشت
ii.	برنامه‌ریزی	.xi	مدیریت
iii.	عوارض آبی	.xii	محیط زیست
iv.	زیست‌بوم جانوری و گیاهی	.xiii	مزرعه‌داری
v.	مرزها	.xiv	آموزش علوم و تحقیقات
vi.	تصاویر / نقشه‌های مبنایی / پوشش	.xv	انرژی
		.xvi	سازه زمین
vii.	موقعیت و مکان	.xvii	اقتصاد
viii.	آب و هوا	.xviii	حمل و نقل
ix.	جامعه	.xix	علوم زمین

د) امکان درخواست داده (Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Zheng et al., 2020): این معیار میزان باز بودن، نسبت به درخواست کاربران را ارزیابی می‌کند. با توجه به امکان وجود درخواست داده، دو مقدار ۱ یا ۰ تعیین می‌شود.

### ۲-۱-۱-۳. شفافیت داده

۱. قابل استفاده مجدد بودن (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2014; Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018): قابلیت استفاده مجدد با ویژگی‌هایی سروکار دارد که راهی آسان برای استفاده مجدد از داده‌ها مانند برنامه‌ها و API (رابط برنامه‌نویسی برنامه) فراهم می‌کند. معیارهای مرتبط با بعد قابل استفاده مجدد بودن عبارتند از:

الف) باز بودن مجوز (سایت داده باز جهانی، ۲۰۱۸؛ Veljković, Bogdanović-  
:(Dinić and Stoimenov, 2014; Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018  
این معیار، باز بودن مجوز مجموعه داده برای استفاده مجدد را ارزیابی می‌کند.  
ب) باز بودن قالب (سایت داده باز جهانی، ۲۰۱۸- Veljković, Bogdanović-  
Dinić and Stoimenov, 2014; Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018;  
Saxena, 2018); این معیار باز بودن قالب منابع را ارزیابی می‌کند. برای هر  
مجموعه داده Dn، نمره FOIn براساس قالب منبع، به صورت زیر تخصیص  
می‌یابد:

- اگر قالب غیرقابل خواندن توسط ماشین است: FOIn = 0 (به عنوان مثال PDF)  
- اگر قالب قابل خواندن توسط ماشین است: FOIn = 1 (به عنوان مثال JSON  
یا CSV)

ج) رایگان بودن (سایت داده باز جهانی، ۲۰۱۸)،

د) تبعیض آمیز نبودن (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2016; Vetro et al. 2014): امکان دسترسی و استفاده مجدد از داده‌ها برای  
تمامی افراد حقیقی و حقوقی یکسان باشد.

۲. قابل فهم بودن (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2014).

### ۳-۱-۱-۳. تعامل

۱. بازخوردپذیر (Veljković, Bogdanović-Dinić and Stoimenov, 2019);  
(Dahbi, Lamharhar and Chiadmi, 2018; Huang et al., 2019): این معیار  
وجود ویژگی‌های مربوط به همکاری، بازخورد و ارزیابی را بررسی می‌کند و  
وجود سه امکان را مورد سنجش قرار می‌دهد: اظهارنظر در مورد مجموعه  
داده‌ها، رتبه‌بندی مجموعه داده‌ها، بازخورد درباره پورتال.

۲. تجسمی بودن (Huang et al., 2019; Saxena, 2018; Dahbi, Lamharhar, and Chiadmi, 2018): این معیار وجود ابزارها و ویژگی‌های تجسم مانند نقشه‌ها، نمودارها یا برنامه‌ها را برای تجسم و تعامل با داده‌ها ارزیابی می‌کند.

### ۲-۱-۳. تعیین وضعیت سازمان‌ها براساس معیارهای استخراج شده

شکل ۳، نمایی از اطلاعات استخراج شده سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی حاضر در سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی براساس معیارهای بیان شده را نشان می‌دهد.

شکل ۳. نمایی از اطلاعات استخراج شده سازمان‌ها براساس هر معیار

	L	K	J	I	H	G	F	E	D	C	B	A	
1											3	2098	کدام مجموعه داده
2	98	2098	0	2098	1765.6	2098	2098	223	2098	0	2098	سازمان زمین‌شناسی	
3	45	645	645	645	516	645	645	645	645	0	8	645	مرکز آمار ایران
4	37	337	226	337	235.9	337	337	226	337	0	1	337	سازمان راهبردی و حمل و نقل جابجایی
5	81	81	0	81	73.5	81	81	0	81	0	5	81	سازمان بیمه سلامت ایران
6	97	97	53	97	82.7	97	97	54	97	0	11	97	سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران
7	107	107	16	107	103.6	107	107	16	107	0	1	107	روزنامه رسمی کشور
8	39	39	0	39	27.3	39	39	0	39	0	2	39	سازمان احیای ارتباطات و فناوری رومیه
9	70	70	0	70	61	70	70	0	70	0	2	70	پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات
10	52	52	0	52	48.8	52	52	0	52	0	6	52	مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی
11	46	46	0	46	28.3	46	46	0	46	0	10	46	شرکت آب منطقه‌ای اصفهان
12	16	16	4	16	15.1	16	16	4	16	0	3	16	سازمان زمین‌شناسی
13	32	32	0	32	28.8	32	32	0	32	0	2	32	مرکز تحقیقات راه آبی
14	32	32	0	32	30.8	32	32	0	32	0	1	32	معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری
15	20	20	0	20	18.9	20	20	0	20	0	1	20	سازمان نشریات کشور
16	29	29	0	29	20.3	29	29	0	29	0	5	29	سازمان فضایی ایران
17	15	15	15	15	13.5	15	15	15	15	0	1	15	سازمان تهرانی‌ها و دهفوری‌های کشور
18	10	10	0	10	9	10	10	0	10	0	1	10	سازمان ثبت اسناد و املاک
19	14	14	0	14	12.6	14	14	0	14	0	1	14	شرکت فرودگاهها و ترمینال هوایی ایران
20	13	13	0	13	13	13	13	0	13	0	1	13	سازمان جاسوسی
21	24	24	0	24	22.8	24	24	1	24	0	3	24	سازمان امور عشایر ایران
22	12	12	0	12	11.5	12	12	0	12	0	1	12	پژوهشگاه فضاپیمایی ایران

مأخذ: همان.

### ۳-۱-۳. استخراج ویژگی‌های داده‌های باز مورد استقبال شهروندان

۳-۱-۳-۱. تجزیه و تحلیل شبکه پیچیده شهروندان، سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی در این بخش، شبکه پیچیده شهروندان، سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی حاضر در سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی، مورد بررسی قرار گرفتند. به‌منظور شناسایی سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی با مرکزیت درجه بالا، لینک‌های ورودی از شهروندان به سازمان‌ها که نشان‌دهنده درجه ورودی<sup>۱</sup> هر سازمان است، محاسبه شد. این اطلاعات براساس میزان بازدید از مجموعه داده‌های هر سازمان در سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی، در دسترس بود. شکل ۴، نمونه‌ای از استخراج میزان بازدید براساس مجموعه داده و سازمان انتخاب شده را نشان می‌دهد.

شکل ۴. نمونه‌ای از استخراج میزان بازدید براساس مجموعه داده و سازمان انتخاب شده

The screenshot shows the website interface for the National Catalog and Open Data Collection and Usage Portal. The search results for 'Post Bank of Iran' (پست بانک ایران) are displayed. The organization's name is highlighted in red, and a red arrow points to it. The address is listed as 'Post Bank of Iran, Tehran, Iran'. The map shows the location of the organization in Tehran, Iran. The page also includes navigation links and a search bar.

مأخذ: همان.

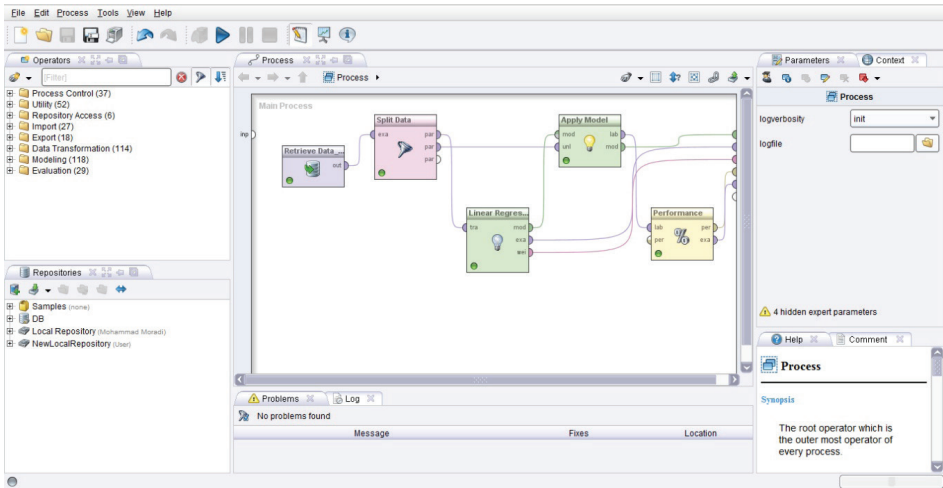
## ۲-۳-۱-۳. استفاده از تکنیک‌های داده‌کاوی به منظور محاسبه وزن و اهمیت

### هر معیار

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد در این بخش، قصد داریم وزن و اهمیت هر معیار را براساس میزان تمایلی محاسبه کنیم که شهروندان تاکنون از مجموعه داده‌های هر سازمان داشته‌اند. بدین صورت که مجموعه داده‌های سازمان‌های با وضعیت مطلوب که مورد تمایل بیشتر شهروندان بوده است، مشخص شوند. سپس ویژگی‌های این مجموعه داده‌ها استخراج و بر این اساس وزن و اهمیت هر معیار تعیین شود. بنابراین معیارهای استخراج شده، به‌عنوان صفات خاصه در نظر گرفته شده‌اند. رکوردها شامل داده‌های استخراج شده هر سازمان براساس این معیارها هستند. از صفت خاصه میزان بازدید به‌عنوان برچسب استفاده شده است. همچنین نام سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی به‌عنوان آی‌دی در نظر گرفته شده است. در این بخش، از مدل رگرسیون به‌منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها و محاسبه وزن و اهمیت هر معیار استفاده شده است. خروجی این مدل، ضرایبی است که وزن و اهمیت هر معیار را مشخص می‌کند. بدین‌منظور از نرم‌افزار رپیدماینر<sup>۱</sup> استفاده شده است. شکل ۵، اپراتورهای استفاده شده در این نرم‌افزار را نشان می‌دهد.

سازوکارهای حکمرانی مشارکتی و مردمی با استفاده از داده‌های دولتی باز \_\_\_\_\_ ۲۵۵

شکل ۱.۵. اپراتورهای استفاده شده در نرم‌افزار رپیدماینر به منظور محاسبه ضرایب رگرسیون



مأخذ: همان.

از اپراتور تقسیم داده<sup>۱</sup> به منظور تقسیم داده‌ها به دو مجموعه داده‌های آموزش و تست استفاده شده است. ۷۰ درصد داده‌ها به عنوان داده‌های آموزش و ۳۰ درصد باقی‌مانده به عنوان داده‌های تست در نظر گرفته شد. شکل ۶، داده‌های آموزش شامل صفات خاصه، رکوردها، آی‌دی و برجسب را نشان می‌دهد. تعداد داده‌های آموزش، ۷۸ مورد بود که به صورت تصادفی از کل ۱۱۲ مورد موجود انتخاب شدند.

## 1. Split Data

## شکل ۶. داده‌های آموزش

ردیف	نام	میزان بازدید	میزان فروش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش	میزان سفارش
1	زمان روزگاری	141118	2098	3	0	2098	223	2098	2098	1755.600	2098	0	2098	2098	2098	2098	2098
2	میزان سفارش	103255	545	8	0	645	645	645	645	516	645	645	645	645	645	645	645
3	میزان سفارش	48009	81	5	0	81	0	81	81	73.500	81	0	81	81	81	81	81
4	میزان سفارش	3258	107	1	0	107	16	107	107	103.600	107	16	107	107	107	107	107
5	میزان سفارش	2815	70	2	0	70	0	70	70	61	70	0	70	70	70	70	70
6	میزان سفارش	2346	52	6	0	52	0	52	52	46.800	52	0	52	52	52	52	52
7	میزان سفارش	1757	16	3	0	16	4	16	16	15.100	16	4	16	16	16	16	16
8	میزان سفارش	1729	32	2	0	32	0	32	32	28.800	32	0	32	32	32	32	32
9	میزان سفارش	1585	32	1	0	32	0	32	32	30.900	32	0	32	32	32	32	32
10	میزان سفارش	1319	20	1	0	20	0	20	20	18.900	20	0	20	20	20	20	20
11	میزان سفارش	1307	29	5	0	29	0	29	29	20.300	29	0	29	29	29	29	29
12	میزان سفارش	1202	10	1	0	10	0	10	10	9	10	0	10	10	10	10	10
13	میزان سفارش	1114	14	1	0	14	0	14	14	12.600	14	0	14	14	14	14	14
14	میزان سفارش	1081	24	3	0	24	1	24	24	22.800	24	0	24	24	24	24	24
15	میزان سفارش	1056	12	1	0	12	0	12	12	11.500	12	0	12	12	12	12	12
16	میزان سفارش	1047	5	4	0	5	0	5	5	0	5	0	5	5	5	5	5
17	میزان سفارش	1028	17	1	0	17	0	17	17	15.300	17	0	17	17	17	17	17
18	میزان سفارش	1000	10	1	0	10	0	10	10	10	10	0	10	10	10	10	10

مأخذ: همان.

از اپراتور رگرسیون خطی<sup>۱</sup> به منظور تحلیل داده‌ها و محاسبه ضرایب رگرسیون استفاده شده است. شکل ۷، ضرایب محاسبه شده را نشان می‌دهد. علامت مثبت، تأثیر مثبت معیار مشخص شده را در برچسب نشان می‌دهد که میزان بازدید شهروندان از مجموعه داده‌ها است. هرچه ضریب یک معیار، مثبت و بزرگ‌تر باشد، آن معیار، تأثیر بیشتری در افزایش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز دارد. علامت منفی، نشان‌دهنده تأثیر منفی معیار مشخص شده در میزان بازدید است. هرچه ضریب یک معیار، منفی و بزرگ‌تر باشد، آن معیار، تأثیر بیشتری در کاهش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز دارد.



شکل ۷. ضرایب رگرسیون مرتبط با هر معیار

Attribute	Coefficient	Std. Error	Std. Coeffi...	Tolerance	t-Stat	p-Value	Code
تعداد مجموعه داده	10.349	9.285	53.912	0.051	1.115	0.385	
تعداد دسته‌های داده	-24.826	344.183	-21.768	0.979	-0.072	0.943	
کامل بودن فراداده	11.196	9.285	58.323	0.051	1.206	0.322	
میزان دسترسی به داده	-43.375	7.264	-263.771	0.856	-5.971	0.000	****
اصالت داده‌ها	8.719	9.285	45.421	0.051	0.939	0.360	
عدم وجود داده‌های از دست رفته	8.306	9.285	43.268	0.051	0.895	0.383	
باز بودن مجوز	8.053	9.285	41.949	0.051	0.867	0.397	
باز بودن قالب	52.682	7.088	401.612	0.997	7.432	0	****
قابل فهم بودن	8.773	9.285	45.699	0.051	0.945	0.357	
رایگان بودن	8.402	9.285	43.767	0.051	0.905	0.377	
تبعیض‌آمیز نبودن	8.085	9.285	42.117	0.051	0.871	0.395	
موضوع مرزها	-77.242	245.458	-352.390	1.000	-0.315	0.757	
موضوع تصاویر/نقشه‌های مبدایی/پوشش زمین	-12.094	167.598	-52.889	1.000	-0.072	0.943	
موضوع موقعیت و مکان	-27.968	220.930	-145.792	1.000	-0.127	0.901	
موضوع جامعه	72.564	124.799	384.651	0.998	0.581	0.569	
موضوع بهداشت	-9.888	71.144	-72.756	1.000	-0.139	0.891	
موضوع مدیریت	-42.155	42.181	-270.373	1.000	-0.999	0.330	
موضوع مرز عملاری	-160.413	31.526	-1406.931	0.997	-5.088	0.000	****
موضوع آموزش ظرم و تحقیقات	-25.032	80.365	-90.318	1.000	-0.311	0.760	
موضوع انرژی	-41.681	83.672	-158.187	0.999	-0.498	0.625	
موضوع سازه	-59.139	22.011	-430.373	0.997	-2.687	0.011	**
موضوع اقتصاد	-34.340	22.894	-203.815	0.997	-1.500	0.177	
موضوع حمل و نقل	-26.228	93.489	-68.123	1.000	-0.281	0.783	
(Intercept)	56.208	∞	?	?	0	1	

مأخذ: همان.

همان‌طور که در شکل ۷ مشاهده می‌شود، معیار «موضوع جامعه» با دارا بودن ضریب ۷۲/۵۶۴ و علامت مثبت، بیشترین تأثیر را در برجسب داشته است که میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز است. بدین معنا که شهروندان به مجموعه داده‌هایی که دارای موضوع جامعه هستند، تمایل بیشتری داشتند. پس از آن، معیار «باز بودن قالب» با دارا بودن ضریب ۵۲/۶۸۲ و علامت مثبت، رتبه دوم را در افزایش میزان بازدید داشته است. لذا شهروندان به مجموعه داده‌هایی که قابلیت خواندن توسط ماشین را دارند، تمایل بیشتری داشتند. معیارهای «کامل بودن فراداده»، «تعداد مجموعه داده»، «قابل فهم بودن»، «اصالت داده‌ها»، «رایگان بودن»، «عدم داده‌های از دست رفته»، «تبعیض‌آمیز نبودن» و «باز بودن مجوز» با دارا بودن علامت مثبت، به ترتیب رتبه‌های بعدی در افزایش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز را کسب کردند. نکته‌ای که حائز



از خطای جذر میانگین مربعات<sup>۱</sup> به‌عنوان ارزیابی مدل رگرسیون ایجاد شده استفاده شد که برابر مقدار ۱۹۹۸/۴۳۵ بود. با توجه به خطای جذر میانگین مربعات به‌دست آمده، مقدار خطای جذر میانگین مربعات نرمال شده<sup>۲</sup> برابر ۰/۰۱۴ (۱/۴ درصد) بود که طبق نوشته فو<sup>۳</sup> (۲۰۰۵) چون کمتر از ۱۰ درصد است، نشانگر وضعیت مطلوب مدل رگرسیون ایجاد شده است.

### ۳-۱-۴. پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌ها

#### ۳-۱-۴-۱. خوشه‌بندی

به‌منظور شناسایی سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی با وضعیت مشابه، تخصیص برچسب به هر خوشه و ایجاد یک مدل طبقه‌بندی به‌منظور پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌ها، از خوشه‌بندی استفاده شده است. برای این کار در ابتدا نیاز است تعداد خوشه‌های بهینه مشخص شود. بدین‌منظور از کدنویسی در R استفاده شده که در ادامه توضیح داده شده است.

#### الف) تعیین تعداد خوشه‌های بهینه

به‌منظور شناسایی تعداد خوشه‌های بهینه از کدنویسی در R و کتابخانه NbClust استفاده شده است. معیارها Elbow، Silhouette، Gap Statistic و Pseudo بودند. اکثر معیارها، سه خوشه را به‌عنوان تعداد خوشه بهینه پیشنهاد دادند.

---

1. Root Mean Square Error (RMSE)

2. Normal Root Mean Square Error (NRMSE)

3. Fu

### ب) الگوریتم خوشه‌بندی

در این بخش به اعمال الگوریتم خوشه‌بندی بر داده‌های استخراج شده سازمان‌ها براساس هر معیار، پرداخته شده است. به دلیل حساس بودن الگوریتم K-means به داده‌های پرت<sup>۱</sup> از الگوریتم K-medoids استفاده شده است. بدین منظور نرم‌افزار رپیدمایر مورد استفاده قرار گرفته است. پس از استفاده از الگوریتم K-medoid، سه خوشه شامل خوشه ۰، خوشه ۱ و خوشه ۲ تشکیل شدند و سازمان‌ها براساس شباهت‌شان به یکدیگر در این خوشه‌ها قرار گرفتند.

### ج) تخصیص برچسب به هر خوشه

به منظور تخصیص برچسب به هر خوشه، از صفت خاصه «میزان بازدید» استفاده شده است. این صفت خاصه، میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز هر سازمان را نشان می‌دهد. برچسب‌های در نظر گرفته شده و تعداد سازمان‌ها و مؤسسه‌های مرتبط با هر برچسب در جدول ۲ مشخص شده است.

جدول ۲. برچسب‌های تخصیص یافته به هر خوشه و تعداد سازمان‌های مرتبط با هر

#### برچسب

خوشه	برچسب	تعریف برچسب	تعداد سازمان‌ها با برچسب مشخص شده
خوشه ۰	بازدید بالا (HV)	میزان بازدید بالاتر از ۱۰۰۰۰	۲
خوشه ۱	بازدید متوسط (MV)	میزان بازدید بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰۰	۷۴
خوشه ۲	بازدید پایین (LV)	میزان بازدید کمتر از ۱۰۰	۳۶

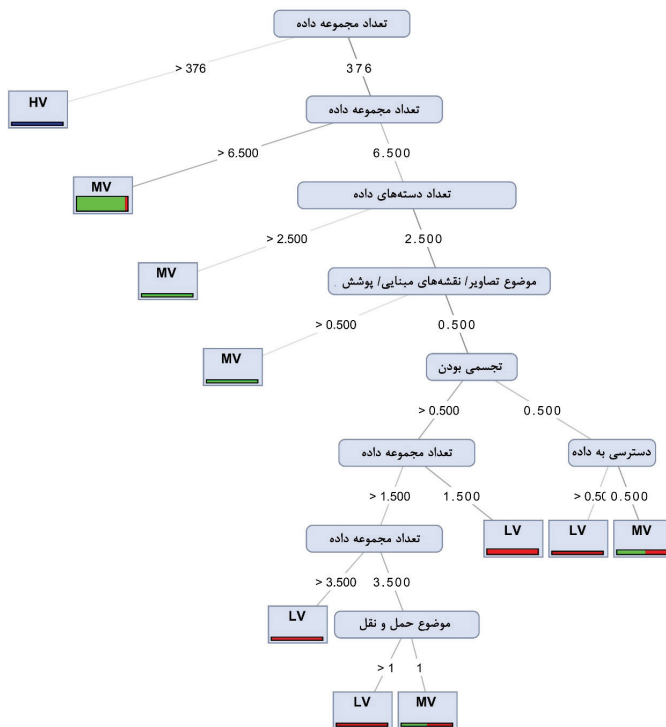
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۴-۱-۳. مدل طبقه‌بندی

### الف) ایجاد مدل طبقه‌بندی درخت تصمیم

پس از برچسب‌گذاری، به ایجاد مدل طبقه‌بندی درخت تصمیم با استفاده از نرم‌افزار رپیدماینر پرداخته شد. در این مدل، از ۸۰ درصد داده‌ها به‌عنوان داده‌های آموزش استفاده شد و ۲۰ درصد باقی‌مانده به‌عنوان داده‌های تست در نظر گرفته شد. شکل ۹، درخت تصمیم ایجاد شده را نشان می‌دهد.

شکل ۹. درخت تصمیم



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با استفاده از درخت تصمیم ایجاد شده در شکل ۹، می‌توان به پیش‌بینی وضعیت سازمان‌ها در ارائه داده‌های دولتی باز پرداخت. برای مثال اگر تعداد مجموعه داده‌ها کوچک‌تر از ۷ و تعداد دسته‌های داده بزرگ‌تر از ۲ باشد، وضعیت سازمان برابر MV یعنی میزان بازدید متوسط خواهد بود. همچنین با استفاده از درخت تصمیم ایجاد شده می‌توان به کنترل وضعیت سازمان‌ها و بهبود وضعیت آنها در جهت افزایش مشارکت و استفاده شهروندان از داده‌های باز پرداخت. به‌عنوان مثال، اگر وضعیت یک سازمان برابر میزان بازدید کم باشد می‌توان با افزایش تعداد مجموعه داده‌ها، افزایش بصری‌سازی و دسترسی داده، آن را به وضعیت میزان بازدید متوسط سوق داد.

### ب) ارزیابی مدل طبقه‌بندی ایجاد شده

در این بخش به ارزیابی مدل طبقه‌بندی ایجاد شده پرداخته شده است. شکل ۱۰، ماتریس درهم‌ریختگی درخت تصمیم ایجاد شده را نشان می‌دهد.

شکل ۱۰. ماتریس درهم‌ریختگی درخت تصمیم ایجاد شده

accuracy: 90.91%				
	true HV	true MV	true LV	class precision
pred. HV	0	0	0	0.00%
pred. MV	0	14	1	93.33%
pred. LV	0	1	6	85.71%
class recall	0.00%	93.33%	85.71%	

مأخذ: همان.

دقت مدل طبقه‌بندی ایجاد شده برابر ۹۰/۹۱٪ است که نشان از مطلوب بودن مدل دارد. همچنین مقادیر سایر معیارها مانند صحت<sup>۱</sup> و پوشش<sup>۲</sup> در شکل ۱۰ نشان داده شده است.

1. Precision  
2. Recall

### ۳-۲. افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز

در این قسمت به نتایج حاصل از استخراج عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز و محاسبه وزن و اهمیت هر معیار پرداخته شده است.

### ۳-۲-۱. استخراج عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها

#### به صورت باز

اکثر چالش‌های موجود مانند به روز نبودن داده‌ها، کم بودن تعداد مجموعه داده‌های ارائه شده، عدم مواردی مانند تجسم داده‌ها و غیره در این است که سازمان‌های دولتی تمایلی برای به اشتراک‌گذاری داده‌های خود ندارند. در ادامه عوامل و محرک‌ها برای ترغیب سازمان‌های دولتی در اشتراک‌گذاری داده‌ها و در نتیجه بهبود حکمرانی مشارکتی و مردمی و بهره بردن از مزایای آن بیان شده است.

۱. نیاز به منابع انسانی (Zhenbin et al., 2020; Mergel, 2015; Tapscott,)

(Williams and Herman, 2008): منابع انسانی شامل نیروی انسانی، ایده‌ها، دانش و مهارت‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف سازمان است. سازمان‌های دولتی به دنبال منابع انسانی و افراد هستند تا ایده‌هایی برای کمک به نوآوری خدمات عمومی ارائه دهند. لذا:

-میزان نیاز نسبی به منابع انسانی با وابستگی سازمان دولتی به مبتکران خارجی رابطه مثبت دارد. هرچه این وابستگی بیشتر باشد، سازمان‌ها مجبور خواهند بود به ارائه داده‌های دولتی به صورت باز بیشتری برای جذب مبتکران خارجی بپردازند.

۲. نیاز به منابع مالی (Taylor, 2018; Zhenbin et al., 2020; Mohanty,)

(Choppali and Kougianos, 2016): از آنجاکه سازمان‌های دولتی معمولاً منابع مالی محدود دارند، سرمایه‌گذاری در توسعه خدماتی که نیازهای مختلف مردم را برآورده می‌کند برای آنها می‌تواند چالش برانگیز باشد. بنابراین، سازمان‌های

دولتی ممکن است به نوآوران خارجی برای کمک به منابع مالی وابسته باشند. لذا:

- میزان نیاز به منابع مالی با وابستگی سازمان‌های دولتی به مبتکران خارجی ارتباط مثبت دارد. هرچه این وابستگی بیشتر باشد، سازمان‌ها مجبور خواهند بود برای جذب منابع از مبتکران خارجی، به ارائه داده‌های دولتی باز بیشتر بپردازند.

۳. نیاز به منابع فناوری اطلاعات (Zhenbin et al., 2020): از آنجاکه منابع داخلی فناوری اطلاعات ناکافی می‌تواند ارائه خدمات جدید بخش دولتی را محدود کند، بنابراین انتظار می‌رود که وابستگی سازمان‌های دولتی به منابع فناوری اطلاعات مبتکران خارجی افزایش یابد بنابراین:

- میزان نیاز نسبی به منابع فناوری اطلاعات (از مبتکران خارجی) با وابستگی سازمان دولتی به مبتکران خارجی رابطه مثبت دارد. همچنین وابستگی سازمان‌های دولتی به مبتکران خارجی با عملکرد انتشار داده‌های باز آن نیز رابطه مثبت دارد.

۴. نیاز به تبعیت از مقامات بالاتر (Zheng et al. 3013; Zhenbin et al., 2020): یکی از عوامل اصلی در مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌های باز، مقامات بالاتر (به‌عنوان مثال، دولت‌های محلی و ملی) هستند که سیاست‌های رسمی و غیررسمی را برای تأثیرگذاری بر سازمان‌ها در به اشتراک گذاشتن داده‌ها اعمال می‌کنند. بنابراین:

- نیاز تبعیت سازمان‌های دولتی از مقامات بالاتر با رفتار انتشار داده‌های باز آن ارتباط مثبت دارد.

۵. نیاز به ایجاد شفافیت (Zhenbin et al., 2020; Yu and Robinson, 2011): هنگامی که سازمان‌های دولتی داده‌های خود را از طریق ابتکارات داده‌های



دولتی باز با مردم به اشتراک می‌گذارند، شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند فعالیت‌های آنها را کنترل کرده و بدین ترتیب نیاز آنها را با شفافیت تأمین کنند. بنابراین:

- نیاز سازمان‌های دولتی به شفافیت به‌طور مثبت با رفتار انتشار داده‌های باز آن ارتباط دارد.

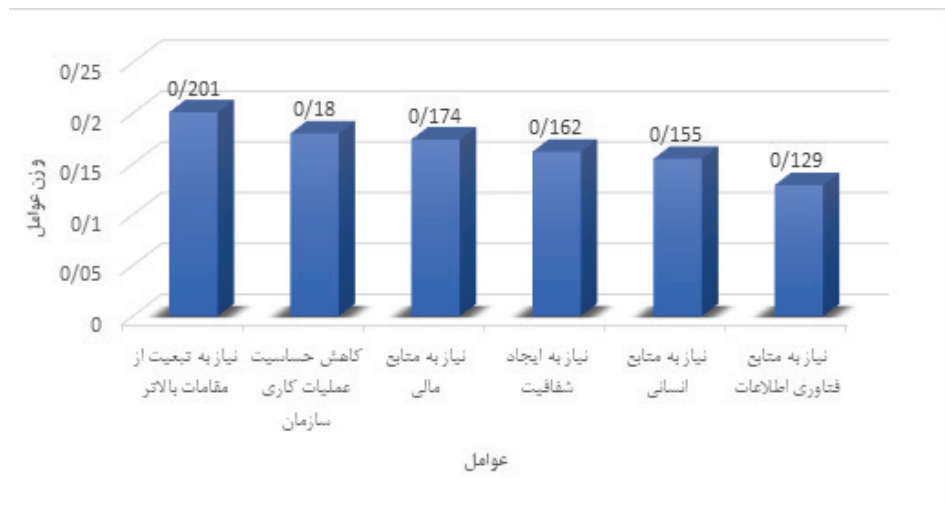
۶. کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان (Zhenbin et al., 2020; Appari and Johnson, 2010): برخی از سازمان‌های دولتی به‌دلیل عملیات کاری خود در دولت، اطلاعات حساسی را در اختیار دارند و پردازش می‌کنند که می‌تواند مشارکت داده‌های دولتی باز آنها را محدود کند. بر این اساس، هرچه حساسیت عملیات کاری سازمان‌ها بیشتر باشد به اشتراک کمتر داده‌های آنها از طریق ابتکارات داده‌های دولتی باز منجر خواهد شد. لذا:

- حساسیت عملیات کاری سازمان دولتی با رفتار اشتراک داده‌های باز آن رابطه منفی دارد.

## ۲-۳. محاسبه وزن و اهمیت عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به‌صورت باز

در این بخش به محاسبه وزن و اهمیت عوامل و محرک‌های ترغیب سازمان‌ها در ارائه داده‌ها به‌صورت باز براساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی پرداخته شده است. بدین‌منظور پرسشنامه‌ای طراحی شد و از خبرگان خواسته شد به مقایسه زوج عوامل بپردازند. نمودار ۱، رتبه و وزن‌های حاصل از اعمال روش تحلیل سلسله‌مراتبی بر عوامل بیان شده را نشان می‌دهد. مجموع وزن‌ها برابر با ۱ است. گفتنی است نرخ ناسازگاری، ۰/۰۲۸ بود که چون کمتر از ۰/۱ است، پایایی پرسشنامه‌ها را تأیید می‌کند.

نمودار ۱. وزن و اهمیت محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت  
باز براساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

براساس نتایج کسب شده، عوامل «نیاز به تبعیت از مقامات بالاتر» با وزن ۰/۲۰۱ «کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان» با وزن ۰/۱۸ و «نیاز به منابع مالی» با وزن ۰/۱۷۴ به ترتیب سه رتبه نخست در بین عوامل و محرک‌ها در ترغیب سازمان‌ها به ارائه داده‌ها به صورت باز و بهبود حکمرانی مشارکتی و مردمی دارند.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحقق حکمرانی مشارکتی و بهره بردن از مزایای آن زمانی صورت می‌گیرد که هم سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی به ارائه داده‌های خود به صورت باز بپردازند و هم مردم از این داده‌ها برای ارائه نظرها و ایده‌ها و خلق ارزش استفاده کنند. از این رو در این پژوهش به بررسی عوامل و محرک‌های تأثیرگذار در مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز و مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌ها پرداخته شد. در

بخش افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های باز، هریک از پژوهش‌های صورت گرفته فقط بر بعد خاصی از داده‌های دولتی باز متمرکز شده‌اند و یک مجموعه معیار جامع و کامل وجود ندارد. به‌عنوان مثال در پژوهش نیکیفوروا و امسی برآید (۲۰۲۱)، فقط معیارهای امکان بازخورد و درخواست مجموعه داده به‌عنوان معیارهای تأثیرگذار در افزایش تمایل شهروندان در استفاده از داده‌ها در نظر گرفته شده است. اما در این پژوهش، پس از مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی مقالات مرتبط، معیارهای جامع تأثیرگذار در افزایش تمایل شهروندان در استفاده از داده‌ها شامل «اصالت داده‌ها»، «باز بودن مجوز»، «به‌روز بودن»، «میزان دسترسی به داده»، «کامل بودن فراداده»، «تعداد مجموعه داده»، «باز بودن قالب»، «تبعیض‌آمیز نبودن»، «قابل فهم بودن»، «تعداد دسته‌های داده»، «رایگان بودن»، «عدم داده‌های از دست رفته»، «امکان درخواست داده»، «تجسمی بودن»، «بازخوردپذیر» و «موضوع مجموعه داده» ارائه شده است.

مشکل دیگر موجود در پژوهش‌های پیشین این است که میزان اهمیت هر بعد و معیار، در نظر گرفته نشده است؛ به‌عنوان مثال در پژوهش ژنگ و ژیانو (۲۰۲۰)، شش معیار دقت، دسترسی، کامل بودن، به‌موقع بودن، ثبات و قابل درک بودن به‌عنوان معیارهای تأثیرگذار در استفاده از داده‌های دولتی باز بیان شده است، اما مشخص نیست کدام معیارها اهمیت بالاتری دارند. همچنین در پژوهش وترو و همکاران (۲۰۱۶)، نویسندگان پیشنهاد می‌کنند که مجموعه داده‌ها از نظر کامل بودن، دقت، قابل ردیابی بودن، قابل فهم بودن، انطباق و انقضا ارزیابی شوند. با وجود جامع نبودن معیارهای ارائه شده، وزن و اهمیت این معیارها مشخص نیست. نکته مهم‌تر اینکه در هیچ‌یک از پژوهش‌های پیشین، وزن و اهمیت هر معیار، براساس تمایلی که تاکنون شهروندان از داده‌های دولتی باز مختلف داشته‌اند، محاسبه نشده

است. نکات بیان شده، در این پژوهش مدنظر قرار گرفته است و براساس نتایج به دست آمده، معیار «موضوع جامعه» با دارا بودن ضریب  $۷۲/۵۶۴$  و علامت مثبت، بیشترین تأثیر را در افزایش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز داشت. پس از آن، معیار «باز بودن قالب» با دارا بودن ضریب  $۵۲/۶۸۲$  و علامت مثبت، رتبه دوم را در افزایش میزان بازدید داشته است. معیارهای «کامل بودن فراداده»، «تعداد مجموعه داده»، «قابل فهم بودن»، «اصالت داده‌ها»، «رایگان بودن»، «عدم داده‌های از دست رفته»، «تبعیض آمیز نبودن» و «باز بودن مجوز» با دارا بودن علامت مثبت، به ترتیب رتبه‌های بعدی را در افزایش میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز کسب کردند. ضریب معیار «تعداد دسته‌های داده» دارای علامت منفی بود، بدین معنا که شهروندان تمایل بیشتر به مجموعه داده‌هایی داشته‌اند که تمرکز روی یک موضوع خاص دارد. همچنین «موضوع مزرعه‌داری» با دارا بودن علامت منفی و ضریب  $۱۶۰/۴۱۳$  بیشترین تأثیر منفی را در بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز داشته است.

مسئله دیگر که در پژوهش‌های پیشین مورد توجه قرار نگرفته است، عدم ارائه یک مدل طبقه‌بندی است. ارائه یک مدل طبقه‌بندی می‌تواند به پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌های ارائه‌دهنده داده‌های دولتی باز به منظور افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌ها و بهبود حکمرانی مشارکتی و مردمی کمک کند. در این پژوهش، به خوشه‌بندی سازمان‌ها، پرداخته شد. سپس با بررسی صفت خاصه میزان بازدید شهروندان از داده‌های دولتی باز هر سازمان، تخصیص برچسب به هر خوشه صورت گرفت. این برچسب‌ها نشان‌دهنده وضعیت هر سازمان است. پس از تخصیص برچسب به هر سازمان، به ارائه مدل طبقه‌بندی درخت تصمیم به منظور پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌ها برای سوق دادن وضعیت آنها به وضعیت مطلوب پرداخته شد که

افزایش مشارکت و استفاده شهروندان از داده‌های دولتی باز است.

در بخش مربوط به عوامل و محرک‌های ترغیب‌کننده سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز نیز به رغم کامل و جامع نبودن محرک‌های بیان شده در پژوهش‌های صورت گرفته، وزن و اهمیت هر عامل محاسبه نشده است. به عنوان مثال در پژوهش یانگ و وو (۲۰۱۶)، تنها گزارش شده است که درک مفید بودن، توانایی سازمانی، نفوذ خارجی و شرایط تسهیل‌کننده بر قصد سازمان‌های دولتی در انتشار داده‌ها تأثیر مثبت می‌گذارد. اما وزن و اهمیت هر عامل مشخص نشده است که در این پژوهش با استفاده از روش میدانی و استفاده از تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره به محاسبه اهمیت هر عامل پرداخته شد. براساس مطالعات و بررسی مقالات، ۶ عامل شامل «نیاز به تبعیت از مقامات بالاتر»، «کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان»، «نیاز به منابع مالی»، «نیاز به ایجاد شفافیت»، «نیاز به منابع انسانی» و «نیاز به منابع فناوری اطلاعات» استخراج شدند. در این پژوهش نیز با روش تحلیل سلسله‌مراتبی برای محاسبه وزن و اهمیت هر عامل استفاده شد و عوامل «نیاز به تبعیت از مقامات بالاتر» با دارا بودن وزن ۰/۲۰۱، «کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان» با دارا بودن وزن ۰/۱۸ و «نیاز به منابع مالی» با دارا بودن وزن ۰/۱۷۴ به ترتیب سه رتبه نخست در بین عوامل و محرک‌های مؤثر در افزایش مشارکت سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز را کسب کردند.

براساس نتایج و یافته‌های این پژوهش، می‌توان برخی از پیشنهاد‌های سیاستی زیر را به منظور افزایش تمایل سازمان‌ها در ارائه داده‌ها به صورت باز و افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌های دولتی باز، به منظور تحقق حکمرانی مشارکتی و مردمی و بهره بردن از مزایای آن بیان کرد.

- پیشنهاد‌های مربوط به افزایش تمایل سازمان‌ها در ارائه داده‌ها به صورت باز:

- قوانینی برای تأثیرگذاری بر سازمان‌ها در به اشتراک گذاشتن داده‌ها به صورت باز تصویب شود.
- سیاست‌هایی برای کاهش حساسیت عملیات کاری سازمان‌ها تعیین شود برای مثال سازمان‌هایی مانند بیمارستان‌ها که به اطلاعات بیماران مانند نام و کد ملی آنها دسترسی دارند، پس از جایگزینی این مشخصات با کدهایی، به ارائه این داده‌ها برای عموم پرداخته شود. قابل ذکر است با حذف این فیلدها، از ارزش داده‌ها کاسته نمی‌شود.
- در نظر گرفتن تسهیلات به منظور افزایش شرکت‌های خصوصی که قصد سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مختلف دارند تا بدین ترتیب سازمان‌ها، ترغیب به ارائه داده‌های خود به صورت باز برای جلب نظر شرکت‌های خصوصی و دریافت منابع مالی شوند.
- آگاه کردن، تبلیغ و اطلاع‌رسانی در خصوص سازمان‌هایی که با دریافت ایده‌های شهروندان به پیشرفت‌های چشمگیری دست یافتند تا سبب ترغیب سازمان‌های دیگر در ارائه داده‌ها به صورت باز برای کسب منابع انسانی شود.
- پیشنهاد‌های مربوط به افزایش تمایل شهروندان در مشارکت و استفاده از داده‌های دولتی باز:
- سعی شود مجموعه داده‌هایی که مورد نیاز بیشتر مردم است مانند مجموعه داده‌های با موضوع جامعه‌شناسی بیشتر به صورت باز ارائه شود.
- حتی‌المقدور داده‌های ارائه شده که به صورت باز دارای فرمت‌های قابل خواندن توسط ماشین مانند JSON، CSV و غیره باشد.
- برای مجموعه داده‌هایی که به صورت باز ارائه می‌شود، فراداده‌هایی شامل عنوان، توضیحات، برچسب، ناشر و غیره فراهم شود.

• پیش از ارائه داده‌ها به صورت باز از عدم داده‌های از دست رفته، اطمینان حاصل شود.

• سعی شود داده‌ها به صورت دوره‌های متوالی به روز شود.

• حتی‌المقدور سعی شود هر سازمان بر موضوع خاص مربوط به حیطة خود متمرکز شود و تعداد دسته‌های داده زیاد نباشد.

اقدام‌های انجام شده و یافته‌های به دست آمده از این پژوهش، شامل استخراج معیارهای جامع مربوط به داده‌های دولتی باز و مؤثر در افزایش مشارکت شهروندان در استفاده از داده‌ها، محاسبه وزن و اهمیت هر معیار با بررسی شبکه پیچیده شهروندان و سازمان‌ها، ارائه یک مدل طبقه‌بندی به منظور پیش‌بینی و کنترل وضعیت سازمان‌ها و همچنین ارائه عوامل و محرک‌های سازمان‌های دولتی در ارائه داده‌ها به صورت باز و محاسبه وزن و اهمیت هر عامل، می‌تواند به مدیران در تصمیم‌گیری و مدیریت صحیح به منظور بهبود حکمرانی مشارکتی و مردمی و در نتیجه بهره بردن از مزایای آن کمک کند.

## منابع و مآخذ

۱. امام‌جمعه‌زاده، سیدجواد (۱۳۹۵). «الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه»، فصلنامه علوم سیاسی، ۱۲ (۳۶).
۲. ژاله باغبادرانی، معصومه، علی یعقوبی‌پور و علیرضا فتحی‌زاده (۱۴۰۰). «طراحی مدل حکمرانی مشارکتی در راستای کاهش فساد اداری با رویکرد آمیخته (مورد مطالعه: استانداری و فرمانداری شهر اهواز)»، فصلنامه علمی راهبرد، ۳۰ (۴).
3. Appari, Ajit and M. Eric Johnson (2010). "Information Security and Privacy in Healthcare: Current State of Research", *International Journal of Internet and Enterprise Management* 6, No. 4.
4. Attard, Judie, Fabrizio Orlandi, Simon Scerri and Sören Auer (2015). "A Systematic Review of Open Government Data Initiatives", *Government Information Quarterly* 32, No. 4.
5. Dahbi, Kawtar Younsi, Hind Lamharhar and Dalila Chiadmi (2018). "Toward an Evaluation Model for Open Government Data Portals", In *International Conference Europe Middle East & North Africa Information Systems and Technologies to Support Learning*, Springer, Cham.
6. Enders, Tobias, Carina Benz and Gerhard Satzger (2021). "Untangling the Open Data Value Paradox: How Organizations Benefit from Revealing Data", In *International Conference on Wirtschaftsinformatik*, Springer, Cham.
7. Estrada, Ernesto (2012). *The Structure of Complex Networks: Theory and Applications*, Oxford University Press.
8. Fu, Guobin (2005). *Modeling Water Availability and its Response to Climatic Change for the Spokane River Watershed*, Washington State University.
9. Fu, Y. (2019). The Value of Corporate Governance: Evidence From the Chinese Anti-corruption Campaign", *The North American Journal of Economics and Finance*, 47.
10. <https://index.okfn.org/place/>
11. <https://data.gov.ir/>
12. Huang, Ruhua, Chunying Wang, Xiaoyu Zhang, Dan Wu and Qingwen Xie (2019). "Design, Develop and Evaluate an Open Government Data Platform: A User-centred Approach", *The Electronic Library*, Vol. 37, No. 3.



13. Mergel, Ines (2015). "Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate With External Problem Solvers", *Social Science Computer Review* 33, No.
14. Mohanty, Saraju P., Uma Choppali and Elias Kougianos (2016). "Everything you Wanted to Know About Smart Cities: The Internet of Things is the Backbone", *IEEE Consumer Electronics Magazine* 5, No. 3.
15. Nikiforova, Anastasija and Keegan McBride (2021). "Open Government Data Portal Usability: A User-centred Usability Analysis of 41 Open Government Data Portals", *Telematics and Informatics* 58.
16. Saxena, Stuti (2018). "Open Government Data (OGD) In Six Middle East Countries: An Evaluation of the National Open Data Portals", *Digital Policy, Regulation and Governance*, 20 (2).
17. Tapscott, Don, Anthony D. Williams and Dan Herman (2008). "Government 2.0: Transforming Government and Governance for the Twenty-first Century", *New Paradigm* 1.
18. Taylor, Simon Peter (2018). "Innovation in the Public Sector: Dimensions, Processes, Barriers and Developing a Fostering Framework", *International Journal of Research Science & Management* 5, No. 1.
19. Veljković, Nataša, Sanja Bogdanović-Dinić and Leonid Stoimenov (2014). "Benchmarking Open Government: An Open Data Perspective", *Government Information Quarterly* 31, No. 2.
20. Vetrò, Antonio, Lorenzo Canova, Marco Torchiano, Camilo Orozco Minotas, Raimondo Iemma and Federico Morando (2016). "Open Data Quality Measurement Framework: Definition and Application to Open Government Data", *Government Information Quarterly* 33, No. 2.
21. Wang, H.J. and J. Lo (2016). "Adoption of Open Government Data Among Government Agencies", *Government Information Quarterly*, 33 (1).
22. Yang, T.M. and Y.J. Wu (2016). "Examining the Socio-technical Determinants Influencing Government Agencies' Open Data Publication: A study in Taiwan", *Government Information Quarterly*, 33 (3).
23. Yu, Harlan and David G. Robinson (2011). "The new Ambiguity of Open Government", *UCLA L. Rev. Discourse* 59.
24. Zhang, Hui and Jianying Xiao (2020). "Quality Assessment Framework for Open Government Data: Meta-synthesis of Qualitative Research, 2009-2019", *The Electronic Library* 38, No. 2.

25. Zhenbin, Yang, Atreyi Kankanhalli, Sangwook Ha and Giri Kumar Tayi (2020). "What Drives Public Agencies to Participate in Open Government Data Initiatives? An Innovation Resource Perspective", *Information & Management* 57, No. 3.
26. Zheng, Daqing, Jin Chen, Lihua Huang and Cheng Zhang (2013). "E-government Adoption in Public Administration Organizations: Integrating Institutional Theory Perspective and Resource-based View", *European Journal of Information Systems* 22, No. 2.
27. Zheng, Lei, Wai-Min Kwok, Vincenzo Aquaro, Xinyu Qi and Wenzeng Lyu (2020). "Evaluating Global Open Government Data: Methods and Status", In *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*.

# بررسی موانع قانونی و اجرایی اوراق بهادارسازی دارایی‌های جاری بانک‌ها از منظر اقتصادی و فقهی

حسین هرورانی،\*عباس عرب مازار\*\* و سیدهای عربی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۳۲۸-۲۷۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

هدف این مقاله احصای موانع و چالش‌های فقهی، قانونی و اجرایی اوراق بهادارسازی دارایی‌های تسهیلاتی بانک‌هاست که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، برخی راهکارها جهت گسترش استفاده از این ابزار ارائه خواهد شد. یافته‌ها نشان می‌دهد به‌رغم وجود نیاز جدی بانک‌ها برای افزایش توان تسهیلات‌دهی، چالش‌هایی از جمله بالا بودن هزینه‌های انتشار اوراق بهادار، قیمت‌گذاری مطالبات بدون توجه به شرایط بازار (سرکوب مالی) و بالاتر بودن سود سایر بازارهای موازی نسبت به عایدی این اوراق، طولانی بودن فرایند بررسی اوراق بهادارسازی، ساختار پیچیده فرایند اوراق بهادارسازی، توقف اجرای استفاده از این ابزار به دلیل مصادف شدن با بحران مالی ۲۰۰۸، ریسک اعتباری بالای وام‌گیرندگان و کیفیت پایین دارایی‌های بانک‌ها، وجود چندین دیدگاه فقهی در زمینه بیع دین به غیر دین، خلأ قانونی و نظارتی در استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، عدم تسری قوانین مالیاتی اوراق مشارکت به اوراق بهادار ناشی از مطالبات بانکی وجود دارد که به کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران برای خرید این اوراق از یک سو و کاهش تمایل بانک‌ها برای اوراق بهادارسازی مطالبات خود از سوی دیگر منجر خواهد شد. از این رو تبعات عدم توجه به این مهم، در کاهش قدرت تأمین مالی بانک‌ها بروز خواهد کرد که باعث تنزل نسبت کفایت سرمایه آنها خواهد شد.

کلیدواژه‌ها: اوراق بهادارسازی؛ تسهیلات اعطایی؛ دارایی‌های بانکی؛ دارایی‌های تسهیلاتی؛ بازار ثانویه

\* پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛ Email: h.har2000@yahoo.com

\*\* دانشیار دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی؛ Email: ab\_arabmazar@sbu.ac.ir

\*\*\* دانشیار دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه قم؛ Email: sh. arabi@qom.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/mr.2023.5613.5325

## مقدمه<sup>۱</sup>

امروزه بانک‌ها مهم‌ترین واسطه‌های گردش وجوه به حساب می‌آیند، بانک‌ها با طراحی انواع سپرده‌ها و جوه مازاد اشخاص حقیقی و حقوقی را جمع‌آوری کرده و از طریق تسهیلات بانکی در اختیار فعالان اقتصادی قرار می‌دهند و بدین‌وسیله طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی را تأمین مالی می‌کنند. اقتصاد ایران تا حد زیادی بانک‌محور است به گونه‌ای که ۸۰ درصد تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی بر دوش این بخش قرار دارد (خاندوزی، ۱۴۰۰)؛ و هر معضلی که برای بانک‌ها به وجود آید، گریبان‌گیر اقتصاد کشور می‌شود. یکی از مشکلاتی که در دهه اخیر انباشته و به معضلی بزرگ برای کشور تبدیل شده، مطالبات معوق بانکی و کمبود نقدینگی است؛ چراکه از طرفی نرخ رشد نقدینگی طی ۱۰ سال اخیر همواره بالای ۲۲ درصد بوده و از طرف دیگر بخش حقیقی و تولید از کمبود نقدینگی رنج می‌برد. به عبارت دیگر، هرچند حجم نقدینگی از ۳۷۰۵ هزار میلیارد تومان (در پایان خردادماه سال ۱۴۰۰) عبور کرده، اما همچنان کمبود نقدینگی وجود دارد و بنگاه‌های اقتصادی با مشکل نقدینه‌خواهی و تأمین مالی برای تأمین کسری بودجه از طرق دیگر از جمله بازار سرمایه مواجه‌اند. در خصوص ضرورت انجام این مطالعه، توجه به موارد ذیل حائز اهمیت است:

- از ناحیه تقاضای تسهیلات بانکی، بررسی‌ها و پیمایش‌های داخلی و خارجی این ادعا را تأیید می‌کند که مسئله تأمین مالی برای بنگاه‌ها از مهم‌ترین موانع و چالش‌ها به‌شمار می‌رود و ایران نیز از این مسئله مستثنا نیست. از بین موانع متعدد رشد بنگاه‌ها، در اغلب کشورها، مسئله تأمین مالی بیش از

۱. این مقاله از رساله دکتری با عنوان «امکان‌سنجی اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی از منظر فقهی و اقتصادی» استخراج شده است.

سایر مسائل اهمیت دارد. در برخی کشورها افزایش هزینه‌های تأمین مالی بنگاه‌ها بیش از سایر موانع تأمین مالی مشاهده شده که این مسئله موجب عدم دستیابی کافی بنگاه‌ها به منابع مالی شده است (Ayyagari, Demirgu, C-Kunt and Maksimovic, 2006). علاوه بر این شیوع ویروس کرونا و بروز رکود تورمی از یک سو و تلاش دولت برای حمایت از اصناف و مشاغل آسیب‌دیده ناشی از شرایط به وجود آمده از سوی دیگر، به افزایش تقاضای دریافت تسهیلات طی ماه‌های آتی جهت پرداخت هزینه‌های جاری و ثابت بنگاه‌های اقتصادی در کشور منجر خواهد شد و به تبع آن مطالبات غیرجاری بانک‌ها به دلیل عدم توان بازپرداخت تسهیلات‌گیرندگان افزایش خواهد یافت. به علاوه در بین انواع روش‌های تأمین مالی برای بنگاه‌های اقتصادی، وجه تمایزی که برای تأمین مالی بانکی با سایر ابزارهای تأمین مالی به ویژه بازار سرمایه گفته می‌شود این است که بانک‌ها به دلیل ماهیت فعالیت، نقش تأمین مالی کوتاه‌مدت را برعهده دارند و اساساً تأمین مالی بلندمدت (بیش از یک یا دو سال) باید در نهادهای غیربانکی صورت گیرد؛ زیرا منابع بانکی باید سیال بوده و بانک ماهیتاً نمی‌تواند در تأمین مالی بلندمدت وارد شود که استفاده از ابزار اوراق بهادارسازی دقیقاً منطبق با این کارکرد است.

- همچنین از ناحیه عرضه تسهیلات نیز توجه به این نکته حائز اهمیت است که اگرچه اقتصاد ایران بانک‌محور است، اما به نظر می‌رسد بحث انحراف نقدینگی و کیفیت آن ضرورت توجه به اوراق بهادارسازی تسهیلات بانکی را نمایان می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد، اولاً در سال‌های گذشته، اقتصاد ایران تورم‌های بالایی را تجربه کرده و سیاستگذاران برای کاهش نرخ‌های سود (به سطوحی کمتر از نرخ تورم) به بانک‌ها فشار آورده‌اند. ثانیاً، بانک‌ها

نیز برای افزایش سودآوری و ایفای تعهدات در مقابل سپرده‌گذاران، به خرید دارایی‌های واقعی (مانند مستغلات، سهام و شرکت‌های وابسته) اقدام کرده‌اند؛ پدیده‌ای که از آن اغلب با عنوان «بنگاه‌داری بانک‌ها» یاد می‌شود. ثالثاً، دولت‌ها به دلیل محدودیت‌هایی که در قالب بودجه‌های سنواتی با آن مواجه‌اند، بخشی از وظایف خود را در قالب تسهیلات تکلیفی بر دوش بانک‌ها گذاشته‌اند. رابعاً افزایش مطالبات معوق ناشی از تسهیلات اعطایی به اشخاص حقیقی و حقوقی که بعضاً ارادی و در برخی مواقع خارج از کنترل و اراده گیرندگان اعتبار (فی‌المثل شیوع گسترده بیماری، بحران‌های مالی، بروز رکودهای عمیق، جنگ یا عدم تعهد اشخاص ثالث و ...) بوده که همه موارد فوق به کاهش توان بانک‌ها در انجام وظایف خود به‌عنوان واسطه‌های مالی و هدایت‌کننده نهایی نقدینگی و به‌تبع آن افزایش ریسک نقدینگی و ریسک اعتباری بانک‌ها منجر شده است. بنابراین با توجه به اینکه از طرفی روش‌های متداول جذب نقدینگی نمی‌تواند پاسخگوی نیاز بانکداران باشد و از طرف دیگر پایین آوردن ریسک نقدینگی و انتقال آن به خارج از ترانزنامه بانک و ایجاد و گسترش بازارهای سرمایه‌گذاری جدید، ضرورتی انکارناپذیر است، استفاده از ابزار اوراق بهادارسازی می‌تواند در مدت‌زمان مطلوب با کاهش شکاف زمانی جذب نقدینگی و تأمین منابع موردنیاز متقاضیان تسهیلات، نقدینگی مناسبی را جمع‌آوری کند و اهدافی نظیر افزایش نقدینگی، گسترش و تنوع فعالیت‌ها، کاهش ریسک‌های اعتباری و نقدینگی و نیز بهبود نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری را در پی داشته باشد (اسماعیل‌زاده و امیری، ۱۳۹۴: ۹).

- علاوه بر موارد فوق بررسی‌ها حاکی از آن است که با وجود تجربیات موفق

جهانی در استفاده از این ابزار در بسیاری از کشورها از دو دهه گذشته، متأسفانه در ایران هنوز مورد استقبال بانک‌ها قرار نگرفته است؛ بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به وابستگی بالای نظام اقتصادی کشور به بانک به دلیل بانک‌محور بودن نظام تأمین مالی کشور از یک سو و ضرورت فعالیت بانک‌ها بر مبنای عملیات بدون ربا از سوی دیگر و عدم مجوز استفاده از برخی ابزارهای تأمین مالی از جمله اوراق قرضه و ... فرایند تبدیل مطالبات بانک‌ها به اوراق بهادار منطبق با شریعت با افزایش تنوع در ابزارهای تأمین مالی، موجب افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها شود.

در مجموع به نظر می‌رسد با استفاده از این روش در کشور می‌توان با واگذاری بخشی از مطالبات بانک‌ها، معضل تولید که همان تأمین سرمایه در گردش است را مرتفع کرده و توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها را نیز افزایش داد.

حال با فرض پذیرش این گزاره که تسهیلات اعطایی بانک‌های بدون ربا از منظر فقهی قابل تبدیل به اوراق بهادار است؛ این سؤال پیش می‌آید که اولاً کدام تسهیلات بهترین گزینه برای تبدیل شدن به اوراق بهادار است و ثانیاً فروش مطالبات بانک‌ها در قالب اوراق بهادار کردن آنها با چه موانع اجرایی و قانونی در کشور مواجه است؟ روش تحقیق این مطالعه (توصیفی-تحلیلی) است. با این توصیف که ابتدا به بررسی مبانی نظری اوراق بهادارسازی در جهان و ضرورت انتشار این اوراق در ایران اشاره و سپس به سیاست‌ها، قوانین و مقررات مرتبط با اوراق بهادارسازی در کشور با شیوه بررسی اسنادی پرداخته شده و در ادامه به فرایند و ارکان اصلی تبدیل دارایی‌های تسهیلاتی به اوراق بهادار در بانکداری متعارف، گروه‌بندی مطالبات بانکی جهت تبدیل به اوراق بهادار، بررسی قابلیت اوراق بهادارسازی تسهیلات اعطایی، مدل عملیاتی تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار در بازار ثانویه و موانع اجرایی و قانونی

پیش روی انتشار این اوراق اشاره می‌شود. در نهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاسی و اجرایی با رویکرد بازنگری در قوانین و مقررات پولی و مالی پرداخته می‌شود.

## ۱. بررسی انواع دارایی و مطالبات بانکی

بدون شک بررسی امکان‌سنجی اوراق بهادارسازی مطالبات (تسهیلات) بانکی از منظر فقهی و اقتصادی مستلزم شناخت برخی اجزای ترازنامه کل شبکه بانکی است؛ چراکه روی دارایی‌های موهومی<sup>۱</sup> نمی‌توان اوراق بهادار منتشر کرد.

مطابق با جدول ذیل در یک تقسیم‌بندی، دارایی بانک‌ها براساس میزان و زمان نقدشوندگی به دودسته جاری و غیرجاری تقسیم می‌شوند که تمرکز اصلی در این مطالعه بر مطالبات جاری ذیل دارایی‌های جاری بانک‌ها است؛ چراکه بسترهای لازم برای اوراق بهادارسازی سایر دارایی‌ها فراهم نیست یا بانک‌ها خود برای این کار تمایلی ندارند. همچنین پرداختن به مطالبات جاری تا حدودی مطالبات غیرجاری را نیز پوشش خواهد داد (درودیان و حسینی‌دولت‌آبادی، ۱۴۰۰: ۱۸).

---

۱. منظور از دارایی‌ها و مطالبات موهومی آن بخش از تسهیلات مشکوک‌الوصول است که به دلیل عدم امکان بازپرداخت از گیرنده تسهیلات، سوخت شده‌اند.



### جدول ۱. انواع دارایی‌های بانکی

ردیف	انواع دارایی	تسهیلاتی	غیر تسهیلاتی
۱	جاری (نقدشوندگی بالا)	وجوه نقد و مطالبات جاری و ...	ساختمان شعب و سایر دارایی‌های ثابت بانک‌ها و ...
۲	غیرجاری (نقدشوندگی پایین)	مطالبات سررسید گذشته + معوق + مشکوک‌الوصول (منجمد یا سوخت شده)	وثایق تملیکی و ...
		موهومی	

مأخذ: شورای پول و اعتبار، دستورالعمل‌های اجرایی «طبقه‌بندی دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری»، (جلسه ۱۰۲۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۹).

البته طبق یک تقسیم‌بندی دیگر، اوراق بهادارسازی می‌تواند روی دارایی‌های تسهیلاتی و غیرتسهیلاتی بانک‌ها منتشر شود. منظور از دارایی‌های تسهیلاتی، آن دسته از اقلام ستون دارایی ترازنامه بانک‌هاست که مطالبات تسهیلاتی بانک (اعم از جاری و غیرجاری) از مشتریان را شامل می‌شود. دارایی‌های غیرتسهیلاتی، شامل مواردی است که اگرچه در ستون دارایی بانک وجود دارد، اما ناشی از تسهیلات نیست؛ مانند ساختمان شعب و سایر دارایی‌های ثابت بانک. تبدیل دارایی‌های غیرتسهیلاتی به اوراق بهادار زمانی رخ می‌دهد که خود بانک نیازمند منابع است<sup>۱</sup> (میسمی، ۱۳۹۴: ۱۸۰).

## ۲. مبانی نظری

دارایی‌ها را به اوراق بهادار تبدیل کردن سازوکار پیچیده مالی بانکی است که در دهه‌های اخیر در برخی کشورهای اروپایی و مؤسسه‌های مالی ایالات متحده آمریکا

۱. فرایند تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها (Securitization)، یک دارایی خاص از ترازنامه بانک خارج شده و به اوراق بهادار تبدیل می‌شود و در نتیجه عرضه اوراق در بازار، بانک به نقدینگی مورد نیاز دست می‌یابد.

که در این راستا پیشرو به حساب می‌آیند؛ حضور پررنگی داشته است.<sup>۱</sup> در این دهه با افزایش تقاضای خرید مسکن، بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی و اعتباری آمریکا با تقاضای انبوه برای وام مسکن روبه‌رو شدند. در نتیجه کوشش‌های فراوانی صورت گرفت تا با هدف اعطای وام، منابع مالی بیشتری جذب شود. تا آن زمان، تأمین مالی وام‌های مسکن در اقتصاد آمریکا عمدتاً از محل سپرده‌ها انجام می‌شد؛ اما این منابع جوابگوی تقاضای انبوه مشتریان نبود و به همین دلیل، بانک‌ها برای تأمین مالی به بازار سرمایه و بازار رهن ثانویه روی آوردند و اوراق بهادار با پشتوانه تسهیلات رهنی<sup>۲</sup> منتشر کردند که به اوراق رهنی معروف است. هدف از این ابزارهای جدید، آزادسازی انبوه منابع بانکی در بخش مسکن است (Martellini and Priaulet, 2003: 593). بدین طریق دارایی‌ها و مطالبات، قابلیت نقدشوندگی بالایی می‌یابند (Szablowoska, 2010: 39). نمودار ۱ پیوست، روند روبه‌رشد حجم اوراق بهادار به پشتوانه دارایی‌های مسکن را بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲ در ایالات متحده آمریکا پس از بحران مالی نشان می‌دهد به گونه‌ای که انتشار این اوراق با رشدی حدود ۱۷۷ درصد از ۱۰۴۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۰ به رقم ۲۸۸۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۲ رسیده است. از سوی دیگر استفاده از این ابزار تنها به آمریکا اختصاص نداشت؛ بلکه در یک دهه اخیر مورد استقبال برخی کشورهای اروپایی نیز قرار گرفت (رهنمای رودپشتی و منصوره، ۱۳۹۷). توضیح آنکه به‌رغم کاهش استفاده از این اوراق طی سال‌های پس

۱. طبق دیدگاه کلی‌تر، اوراق بهادارسازی را به مجموعه‌ای از مطالبات یا دارایی‌های مالی همگن، گروه‌بندی و یک کاسه شده که به صورت اوراق بهادار قابل دادوستد به فروش می‌رسند می‌توان تعمیم داد که نتیجه این اقدام تبدیل دارایی‌های غیرنقدینه بلندمدت به دارایی‌های قابل مبادله از طریق اوراق بهادار با پشتوانه است (Fabozzi and Kothari, 2008: 21). بدین طریق یک نهاد مالی یا هر بنگاه دارنده دارایی، دارایی‌هایی را که قابلیت ایجاد جریان نقدی آتی دارند، طی فرایندی به طرف سوم منتقل می‌کند و به پشتوانه این دارایی‌ها و در قالب ساختاری جدید اوراق بهادار منتشر می‌شود (علیزاده و سیفال‌دینی، ۱۳۸۸).

۲. تسهیلات رهنی نیز به تسهیلاتی اطلاق می‌شود که بانک در برابر اعطای تسهیلات به متقاضی (گیرنده تسهیلات)، سند دارایی را در رهن خود قرار داده است.

از بحران مالی ۲۰۰۸ در برخی کشورهای اروپایی، اما همچنان آمارهای اوراق منتشره حاکی از آن است که طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۸ حجم اوراق فوق در کشورهای اروپایی و طی سال‌های مختلف از ۱۲۰۰ میلیارد دلار پایین‌تر نیامده است که رقم بسیاری است و در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ این رقم بالای ۲۰۰۰ میلیارد دلار بوده است (de Jong and Vannier, 2018).

شایان ذکر است که تحلیلگران اقتصادی یکی از عوامل مهم بحران اخیر آمریکا را در رشد حسابی و بی‌رویه اوراق بدهی به‌ویژه اوراق رهنی و توسعه نامتوازن بخش اعتباری و بازار اوراق بهادار در مقایسه با بخش حقیقی اقتصاد می‌دانند. هرچند این به‌معنای مخدوش شدن اصل ابزار نیست و همه تحلیلگران عامل بحران را نه خود ابزار بلکه استفاده بی‌ضابطه و ناصحیح از ابزار و متناسب نبودن میزان استفاده با رشد بخش حقیقی اقتصاد می‌دانند (Tallman and Wicker, 2010: 16). به همین جهت بعد از بحران اخیر، آمریکا درصدد تنظیم قوانین و مقررات کنترلی برای این ابزار بوده و هستند (موسویان، وثوق و فرهادیان، ۱۳۹۰: ۱۲۳).

اگرچه به اعتقاد کارشناسان بروز بحران مالی ۲۰۰۸ به دلایلی همچون رونق کاذب بازار مسکن در آمریکا، استفاده بی‌ضابطه و خارج از توان مالی اقتصاد از اوراق بهادار و متناسب نبودن میزان استفاده با رشد بخش حقیقی اقتصاد، آسان شدن شرایط دریافت وام و لغو بسیاری از محدودیت‌های موجود در اعطای وام‌های رهنی به افراد بیکار و بدون درآمد<sup>۱</sup>، ورود سرمایه‌های خارجی برای سفته‌بازی و سودجویی به بازار مسکن آمریکا (تشکیل حساب) رخ داد؛ اما به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین دلیل، فقدان نظارت کافی بر عملکرد سفته‌بازان در بازار سرمایه بوده است. با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته و در راستای تقویت و تشدید نظارت بر بانک‌ها و

---

1. Ninja=No Income No Job and Mortgage

مؤسسه‌های مالی اهم اقدام‌های قانونی بعد از وقوع بحران در آمریکا برای افزایش کارآمدی اوراق بهادارسازی شامل این موارد می‌شود: اصلاح برخی قوانین و مقررات وضع شده در نظام بانکداری آمریکا از جمله اصلاح ضوابط حاکمیت شرکتی، محدود کردن فعالیت‌های خارج از ترازنامه و نیز معامله مشتقات، بازنگری در مقررات مربوط به ایجاد ریسک‌های سیستمی. همچنین اهم اقدام‌های اصلاح ساختاری برای تقویت و تشدید نظارت بر حوزه‌های مالی نیز شامل: تجمیع مراجع قانونگذاری از طریق اصلاح ساختار مقررات‌گذاری برای هماهنگی مقررات نظارتی بر حوزه‌های مالی اعم از بورس، بانک و بیمه در قالب دو کمیسیون ثبات بازارهای مالی<sup>۱</sup> و کمیسیون سلامت محصولات مالی<sup>۲</sup>؛ تقویت نهادهای نظارتی بر بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی از طریق سه نهاد اداره ممیزی پولی<sup>۳</sup>، سیستم نظارتی فدرال رزرو و شرکت ضمانت سپرده فدرال (ذوالفقاری و افسری، ۱۳۹۷: ۲۲-۱۹ و ۴۷-۴۳) بود. البته در کنار اقدام‌های فوق مهم‌ترین معیارها برای صدور مجوز اوراق بهادارسازی در ایالات متحده آمریکا شامل: لزوم رعایت نسبت کفایت سرمایه براساس استانداردها و قواعد کمیته بال ۳ برای همه نهادهای مالی و لزوم رعایت ضوابط حاکمیت شرکتی و نیز مقررات ناظر بر ریسک‌پذیری نهادهای مالی است (Ogunmola et al., 2022).

شایان ذکر است تجربه انتشار اوراق رهنی فقط مربوط به آمریکا یا سایر کشورهای غیراسلامی نیست، بلکه در چند سال اخیر برخی از کشورهای اسلامی نیز (به صورت محدود) در جهت طراحی اوراق رهنی منطبق با شریعت اقدام‌های خوبی انجام داده‌اند (صالح‌آبادی، ۱۳۸۴: ۱۵). در این باره می‌توان به کشور مالزی (که یکی از معدود کشورهای اسلامی است که به صورت سازمان‌یافته و منسجم به طراحی و

1. Financial Stability Oversight Council (FSOC)

2. Financial Products Health Commission (FPHC)

3. Office of the Comptroller of the Currency

انتشار اوراق رهنی اسلامی اقدام کرده است)، اشاره کرد. مطابق نمودار ۲ پیوست، طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۹ روند انتشار صکوک منتشره در کشور مالزی صعودی بوده و در سال ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ به دلیل شیوع ویروس کرونا و بروز رکود جهانی این روند نزولی شده است (Akhtar, 2013: 22).

در مجموع بررسی‌ها حاکی از آن است که سیر تکامل اوراق بهادارسازی در سایر کشورها از جمله آمریکا و مالزی روند روبه‌رشدی داشته که به‌طور مختصر به برخی از مؤلفه‌های مهم در جدول ذیل اشاره شده است.

#### جدول ۲. ساختار مقایسه‌ای اوراق بهادارسازی دارایی‌های بانکی در سه

##### کشور مالزی، ایالات متحده آمریکا و ایران

ردیف	موارد سیر تکامل اوراق بهادارسازی در سه کشور	مالزی	ایالات متحده	ایران
۱	نظام بانکداری	دوگانه (اسلامی و متعارف)	متعارف	اسلامی
۲	مقررات‌گذاری بر بازارهای مالی	متمرکز	غیرمتمرکز (فدرال و ایالتی)	متمرکز
۳	رعایت استانداردهای سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسه‌های مالی اسلامی	بله	-	تا حدودی
۴	قانون بانکداری اسلامی	بله	خیر	بله
۵	وجود هیئت نظارت شریعت	بله	-	بله
۶	داشتن قانون واحد و مشخص مختص اوراق بهادارسازی	دارد	دارد	ندارد
۷	رعایت الزامات عام برای اوراق بهادارسازی (بانکداری متعارف) شامل کفایت سرمایه و اصول حاکمیت شرکتی	بله	بله	تا حدودی
۸	رعایت الزامات خاص برای اوراق بهادارسازی (قواعد شریعت)	بله	خیر	بله

ردیف	موارد سیر تکامل اوراق بهادارسازی در سه کشور	مالزی	ایالات متحده	ایران
۹	لزوم رعایت اصول و معیارهای خرد <sup>۱</sup> جهت اوراق بهادارسازی	بله	خیر	تا حدودی
۱۰	لزوم رعایت اصول و معیارهای کلان <sup>۲</sup> جهت اوراق بهادارسازی	خیر	خیر	خیر
۱۱	جامعیت و هماهنگی مقررات نظارتی بر حوزه‌های مالی <sup>۳</sup>	بله	بله	خیر
۱۲	تعداد نهادهای ناظر <sup>۴</sup>	۴	۵	۳

۱. مهم‌ترین اصول و معیارها در حوزه اقتصاد خرد برای اوراق بهادارسازی در کشور مالزی شامل: تطابق با اهداف و انگیزه‌های خریداران (متناسب با اهداف و انگیزه‌های خیرخواهانه و اخروی یا با هدف کسب سود مادی)، تناسب با روحیات و سلیقه‌های خریداران از حیث پذیرش ریسک برای هر سه گروه (ریسک‌گریز، ریسک‌پذیر و ریسک‌خشی)، داشتن درجات نقدشوندگی متفاوت (براساس شرایط بازار از جمله میزان عرضه و تقاضا، نرخ تورم، نرخ سود بانکی، تغییر در رتبه اعتباری اوراق و ...)، لزوم داشتن درجه کارایی بالا از طریق (حداقل کردن هزینه برای انتشار و حداکثر کردن سود ممکن برای ذی‌نفعان)، لزوم رقابت‌گرایی است که جهت هرگونه اوراق بهادارسازی باید این اصول رعایت شود.

۲. مهم‌ترین اصول و معیارها در حوزه اقتصاد کلان برای اوراق بهادارسازی در کشور مالزی، همسویی با رشد اقتصادی و توسعه پایدار و قابلیت به‌کارگیری در سیاست‌های پولی و مالی است.

۳. در مالزی وظیفه بررسی جامعیت و هماهنگی مقررات نظارتی وضع شده بر حوزه‌های مالی برعهده کمیسیون اوراق بهادار مالزی و هیئت نظارت شریعت است. این وظیفه در ایالات متحده آمریکا برعهده کمیسیون ثبات بازارهای مالی (FSOC) و کمیسیون سلامت محصولات مالی است. در ایران نیز این وظیفه برعهده شورای فقهی بانک مرکزی و کمیته فقهی سازمان بورس و بانک مرکزی است.

۴. مهم‌ترین نهادهای ناظر برای اوراق بهادارسازی در کشور مالزی شامل: کمیسیون اوراق بهادار مالزی، هیئت نظارت شریعت، هیئت خدمات مالی - اسلامی، سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسه‌های مالی - اسلامی است. البته شایان ذکر است هیئت خدمات مالی - اسلامی (دارای ۱۷ استاندارد)، سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسه‌های مالی - اسلامی (دارای ۸۶ استاندارد) هستند که در قالب توصیه می‌باشد و رعایت همه آنها پیش شرط اوراق بهادارسازی نیست. مهم‌ترین نهادهای ناظر برای اوراق بهادارسازی در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون ثبات بازارهای مالی (FSOC)، کمیسیون سلامت محصولات مالی، اداره ممیزی پولی، هیئت‌مدیره فدرال رزرو، شرکت ضمانت سپرده فدرال و شورای بازرسی مؤسسه‌های مالی فدرال (FFIEC) است. مهم‌ترین نهادهای ناظر برای اوراق بهادارسازی در ایران، شورای فقهی بانک مرکزی و کمیته فقهی سازمان بورس برای رعایت و انطباق با ملاحظات فقهی است. البته تفکیک مشخصی در خصوص حیطه وظایف و مرزبندی ورود هر یک از نهادهای ناظر فوق در برخی موارد وجود ندارد. در یک تقسیم‌بندی کلی ابعاد نظارت در ایران در سه سطح نظارت داخلی در قالب حاکمیت شرکتی با شش نهاد (سازمان حسابرسی، جامعه حساب‌رسان مستقل، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی)، نظارت صنفی را تشکل‌های بانکی (نهادهای صنفی بانکی، شورای هماهنگی بانک‌های دولتی، کانون بانک‌های خصوصی) و نظارت حاکمیتی را بانک مرکزی یا سایر دستگاه‌های حاکمیتی انجام می‌دهند. البته شایان ذکر است در خصوص اوراق بهادارسازی همه نهادهای مذکور ورود پیدا نمی‌کنند و غالباً ابعاد فقهی این اوراق مدنظر قرار می‌گیرد.

ردیف	موارد سیر تکامل اوراق بهادارسازی در سه کشور	مالزی	ایالات متحده	ایران
۱۳	سابقه انتشار در بازار سرمایه	بله	بله	بله
۱۴	تضمین اصل سرمایه در صورت نکول از طریق بیمه سپرده‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری	خیر	بله	-
۱۵	انتشار در سطح داخلی و بین‌المللی	هر دو	هر دو	داخلی
۱۶	محدودیت انتشار روی نوع خاصی از دارایی جهت اوراق بهادارسازی	خیر	خیر	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳. پیشینه پژوهش

موضوع اوراق بهادارسازی مطالبات جاری بانکی از جمله موضوع‌هایی است که تاکنون در مطالعات داخلی به آن پرداخته نشده و تنها در چند تحقیق انگشت‌شمار به موضوع اوراق بهادارسازی دارایی ثابت بانک‌ها و تحلیل حقوقی تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها در بانکداری اسلامی اشاره شده که در جدول ۳ به برخی از مطالعات انجام گرفته در این خصوص اشاره شده است.

جدول ۳. مطالعات انجام گرفته در حوزه اوراق بهادار سازی به تفکیک مطالعات داخلی و خارجی

مطالعات داخلی					
ردیف	نگارنده	سال	عنوان	چکیده	نتایج و پیشنهادهای
۱	کمانکش	۱۳۹۸	بررسی ابعاد فقهی و عملیاتی تبدیل دارایی‌های ثابت بانکی به اوراق بهادار	اشاره به راهکارهای مختلف جهت رونق تولید	روش تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌های بانکی روش کارآمدتری نسبت به سایر روش‌های تأمین مالی برای بانک‌هاست.
۲	پرندهک	۱۳۹۵	تحلیل حقوقی تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها در بانکداری اسلامی	بررسی و تحلیل بنیادین سازوکار بهادار سازی به صورت عرفی و اسلامی	تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها در بانکداری اسلامی با چه مخاطرات و ریسک‌ها و درعین حال فرصت‌هایی برای نظام اقتصادی ایران مواجه خواهد بود.
۳	جمشیدی، واعظ برزانی و ابراهیمی	۱۳۹۵	تحلیل آثار اقتصاد کلان اوراق بهادار سازی در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران	بررسی آثار اقتصاد کلان اوراق بهادار سازی در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران	استفاده از اوراق بهادار سازی به منظور تأمین مالی منابع مالی بانک‌های داخلی، آثار اقتصاد کلان منفی شامل کاهش رشد اقتصادی و اشتغال و نیز افزایش تورم را به دنبال خواهد داشت.
۴	میسمی	۱۳۹۴	طراحی مدل‌های عملیاتی اوراق بهادار (صکوک) منطبق با فقه امامیه جهت انجام عملیات بازار باز در نظام بانکی کشور: چارچوبی نوین برای سیاستگذاری پولی اسلامی	طراحی اوراق بهادار اسلامی (صکوک) به منظور استفاده در عملیات بازار باز بانک مرکزی	عقود فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک، به دلیل دارا بودن کمترین ریسک نکول، زمان بندی کاملاً معلوم و مشخص، بازدهی ثابت و معین (نرخ سود قطعی و از پیش تعیین شده)، نقدشوندگی بالا، قابلیت معامله در بازار و قابلیت وثیقه گذاری به عنوان بهترین گزینه‌ها برای اجرایی سازی فرایند تبدیلی اوراق بهادار معرفی شده‌اند.



مطالعات داخلی					
ردیف	نگارنده	سال	عنوان	چکیده	نتایج و پیشنهادهای
۵	مصباحی مقدم، صالح آبادی و اعتصامی	۱۳۹۴	امکان‌سنجی طراحی صکوک بانکی تبدیل‌شونده به سهام	آیا می‌توان از ابزار تبدیل به اوراق بهادارسازی تسهیلات بانکی در جهت تأمین و یا افزایش سرمایه بلندمدت شرکت‌های مدیون به نظام بانکی استفاده کرد؟ آیا صکوک بانکی قابلیت تبدیل‌شوندگی به سهام را دارند؟	- تبدیل به اوراق بهادارسازی تسهیلات بانکی راهکار مناسبی برای کاهش ریسک اعتباری و ریسک نقدینگی بانک است. - اختیار تبدیل‌سازی این اوراق به سهام موجب کاهش هزینه‌های تأمین مالی شرکت‌ها و راهکار جهت تأمین مالی بلندمدت برای شرکت‌های سهامی خواهد بود.
۶	زندیه و زندیه	۱۳۹۴	جایگاه اوراق بهادارسازی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها با تأکید بر نیاز به گسترش بازار اوراق بهادارسازی در ایران	بررسی تأثیر اوراق بهادارسازی بر رشد و توسعه اقتصادی و بررسی عوامل وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸ و علل کاهش رشد اقتصادی	اوراق بهادارسازی موجب افزایش رشد اقتصادی در کشورهای مورد بررسی شده است.
۷	اسلامی میلانی	۱۳۹۲	تجزیه و تحلیل ساختار و عوامل اصلی تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌های شبکه بانکی	اهداف تبدیل به اوراق بهادارسازی شبکه بانکی، ارائه تحلیل درباره دلایل و منافع افزایش تمایل نسبت به استفاده بیشتر از پدیده اوراق بهادارسازی دارایی‌ها	ارائه پیشنهادهای مشخص جهت نحوه تنظیم قوانین و مقررات لازم برای فراهم‌سازی زمینه‌ها و بسترهای مناسب، به‌منظور نیل به اهداف تبدیل به اوراق بهادارسازی.

مطالعات داخلی					
ردیف	نگارنده	سال	عنوان	چکیده	نتایج و پیشنهادها
۸	موسویان، وثوق و فرهادیان	۱۳۹۰	اوراق بهادار صکوک بانکی؛ تبدیل تسهیلات بانکی به اوراق بهادار در بانکداری بدون ربا	امکان سنجی تبدیل تسهیلات بانکی به اوراق بهادار در بانکداری بدون ربا، گروه‌بندی تسهیلات بانکی برای تبدیل به اوراق بهادار سازی و بررسی فقهی و اقتصادی و شناسایی ریسک‌های این اوراق	معرفی مناسب‌ترین عقود برای اوراق بهادار سازی.
۹	موسویان	۱۳۸۹	تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار در بانکداری بدون ربا	نگاهی به سابقه تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار در بانکداری متعارف و بانکداری اسلامی و تبیین اهداف، عملکرد و آسیب‌شناسی تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار و تبیین ویژگی‌های آن در بانکداری ایران	فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک به جهت ویژگی‌هایی که دارند، بهترین گزینه برای تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار هستند.

مطالعات خارجی					
ردیف	نگارنده	سال	عنوان	چکیده	نتایج و پیشنهادها
۱	هلیم و همکاران <sup>۱</sup>	۲۰۲۰	اطلاعات نامتقارن و طراحی اوراق بهادار در بازارهای سرمایه اسلامی	بررسی الگوهای استفاده شده برای اوراق بهادارسازی در بازار سرمایه کشورهای اسلامی با استفاده از رگرسیون دوجمله‌ای منفی و نقش اوراق بهادارسازی در متقارن‌سازی اطلاعات	اوراق بهادارسازی علاوه بر کاهش ریسک تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی، به از بین رفتن عدم تقارن اطلاعات منجر خواهد شد.
۲	عباسی و همکاران <sup>۲</sup>	۲۰۱۶	معاملات اوراق بهادار توسط بانک‌ها و تأمین اعتبار: شواهد خرد از بحران	تحلیل مبادلات اوراق بهادار در دوران پسابحران	ارائه یک چارچوب برای اوراق بهادارسازی اعتبارات.
۳	مارتین-الیور و سارینا <sup>۳</sup>	۲۰۰۷	چرا بانک‌ها دارایی‌های خود را تبدیل به اوراق بهادار می‌کنند؟	بررسی عوامل تعیین‌کننده در اوراق بهادارسازی بانک‌ها و ریسک ناشی از آن	اوراق بهادارسازی روشی است که از طریق آن بانک می‌تواند بخشی از دارایی خود را برای به‌دست‌آوردن نقدینگی، انتقال ریسک مربوط به سبد اعتباری و آربیتراژ سرمایه به فروش برساند.

1. Halim et al.

2. Abbassi et al.

3. Martín-oliver and Saurina

مطالعات خارجی					
ردیف	نگارنده	سال	عنوان	چکیده	نتایج و پیشنهادها
۴	منجوا <sup>۱</sup>	۲۰۰۵	تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها، راهکاری مهم برای بانک‌های اسلامی	فرایند تبدیل به اوراق بهادار نمودن دارایی‌ها، تحلیل دلایل و منافع افزایش تمایل نسبت به استفاده بیشتر از پدیده اوراق بهادارسازی دارایی‌ها، ارائه نقاط ضعف احتمالی آن، تشریح سازوکار به کار گرفته شده در فرایند اوراق بهادار کردن دارایی‌ها بر واسطه‌های مالی و ارزیابی پدیده اوراق بهادارسازی دارایی‌ها از منظر اسلامی با استفاده از روش توصیفی	مزایای اوراق بهادارسازی: افزایش بازدهی سرمایه، افزایش روش‌های تأمین مالی، بهبود بازدهی دارایی‌ها، متنوع‌سازی منابع مالی، کاهش میزان مواجهه با ریسک اعتباری بانک‌های اسلامی.
۵	کالم و لاکور-لیتل <sup>۲</sup>	۲۰۰۴	الزامات سرمایه مبتنی بر ریسک برای وام‌های رهنی	مطالعه روی مفاهیم ریسک اوراق بهادارسازی	بانک، ریسک دارایی با اعتبار پایین را به امین انتقال می‌دهد و بدین‌گونه دارایی‌های با کیفیت پایین‌تر را از ترازنامه خارج می‌کند.

مأخذ: همان.

1. Manjoo
2. Calem and Lacour-Little

در مجموع اکثر پژوهش‌های صورت گرفته استفاده از ابزار اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی را به دلیل غالب بودن منافع بر مضار آن توصیه می‌کنند؛ چراکه می‌تواند باعث آزادسازی بخش چشمگیری از تسهیلات بانک‌ها شود و نقش مؤثری را در سامان‌دهی بازار پول و سرمایه ایفا کند.

#### ۴. ارکان اصلی در فرایند تبدیل مطالبات بانکی به اوراق بهادار

با توجه به اینکه هدف اصلی این تحقیق، طرح مباحث اوراق بهادارسازی در چارچوب نظام بانکی کشور ایران است، باید ارکان دارای اهمیت در نظام مالی کشور مورد توجه قرار گیرد. بر این اساس، مطابق با آیین‌نامه سازمان بورس و اوراق بهادار کشور، مهم‌ترین عناصر لازم در فرایند تبدیل مطالبات (نمودار ۳ پیوست) به اوراق بهادار شامل بانی، ناشر (واسطه)، سرمایه‌گذاران (خریداران صکوک)، امین، شرکت تأمین سرمایه و مؤسسه رتبه‌بندی می‌شود که در پیوست ۲ بدان‌ها اشاره شده است (کمیته تخصصی فقهی سازمان بورس و اوراق بهادار، ۱۳۸۶: ۲).

#### ۵. بررسی قابلیت اوراق بهادارسازی تسهیلات اعطایی

در ادامه برای بررسی قابلیت اوراق بهادارسازی تسهیلات اعطایی با در نظر گرفتن سه ضابطه (فقهی، براساس آمار مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود و کارکرد اقتصادی) می‌توان از میان عقود مورد استفاده در قانون عملیات بانکداری بدون ربا ایران، برخی از آنها را جهت اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی پیشنهاد کرد.

##### ۵-۱. از منظر فقهی

بررسی منابع فقهی نشان می‌دهد شارع مقدس اسلام در برخورد با معاملات، رویکردی امضایی اتخاذ کرده است؛ بدین معنا که هر معامله‌ای را که از دیدگاه عرف و

عقلا معامله نامیده شود، مورد تأیید قرار می‌دهد؛ یعنی اگر از نظر عرف و عقلا صدق عرف معامله‌ای احراز شد تا زمانی که دلیل خاص یا عام بر نفی و بطلان معامله نباشد، از نظر شرعی حکم به صحت می‌شود. البته در مورد جزئیات این اصل بین فقهای عظام اختلاف وجود دارد.<sup>۱</sup> در این میان برخی از فقها این اصل را در مورد معاملات مستحدثه نپذیرفته و برخی دیگر این اصل را این‌گونه مسائل جاری و ساری می‌دانند. البته این تأیید مطلق نیست و باید اصول و ضوابطی در نظر گرفته شود. تمام این اصول را می‌توان در دو دسته «ضوابط فقهی عمومی»<sup>۲</sup> و «ضوابط فقهی اختصاصی»<sup>۳</sup> مطرح کرد. یکی از موارد اساسی در ضوابط فقهی عمومی ممنوعیت معاملات صوری و اتحاد مالکیت است. مقصود از معاملات صوری، روابطی است که بنا به دلایلی صرفاً

۱. بنا به نظر آیت‌الله مکارم شیرازی بنای عقلا از حجّت‌های قطعی شرعی محسوب نمی‌شود و علت تأمه برای حجّیت ندارد تا بدون نیاز به امضای شارع، معتبر تلقی شود، بنابراین تنها در صورتی می‌توان اعتبار آن را پذیرفت که مورد امضا یا عدم انکار شرع قرار گرفته باشد؛ زیرا واضح است که صرف استقرار عقلا بر روش معین، نشان‌دهنده مقبولیت آن نزد شارع مقدّس نیست. در نتیجه هریک از بنائات عقلانیه فقط در صورتی اعتبار شرعی خواهد داشت که در منظر شارع بوده و از سوی او مورد انکار قرار نگرفته باشد (مشکینی اردبیلی، ۱۳۹۹).

البته قابل توجه است که بسیاری از برنامه‌های فعلی عقلا که قالب ظاهری آن جدید است جوهره و مغز آن در قالب شکل‌های دیگری از بنای عقلا در زمان معصومان وجود داشته و در واقع آنچه مورد امضا واقع شده، آن روح و جوهره است و شکل و قالب فعلی چون مصداقی از آن محسوب می‌شود جزء احکام امضایی محسوب می‌شوند. به بیان دیگر هرگاه در عرف عقلای امروز احکامی وضع شود که در سابق نبوده، هرگز نام احکام امضایی بر آن نمی‌توان گذاشت و اعتبار شرعی ندارد مگر اینکه به‌طور قطع مشابه احکامی باشد که در زمان شارع مقدّس بوده و مورد امضا قرار گرفته باشد. به بیان دیگر: مگر اینکه جوهره این حکم ولو در قالبی دیگر، مورد امضای شارع قرار گرفته باشد. احکامی که از عمومات و اطلاعات ادله و قواعد کلی شرع برای موضوعات مستحدثه استنباط می‌شود ممکن است احکام امضایی باشد یا تأسیسی. بستگی به قواعد، عمومات و اطلاعاتی دارد که آن حکم از آن استفاده شده است؛ هرگاه آن عمومات و اطلاعات و قواعد جنبه تأسیسی داشته، فروع مستنبط از آن نیز تأسیسی است و اگر جنبه امضایی داشته، فروع آن نیز امضایی است (مکارم شیرازی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۵۶۶).

۲. ضوابط فقهی عمومی، اصولی عام هستند که باید در همه معاملات وجود داشته باشند و نبود آنها باعث بطلان معامله و حرمت تصرف در اموال می‌شود و شامل اصل صحت قراردادها، اصل لزوم قراردادها، ممنوعیت اکل مال به باطل، ممنوعیت ربا، ممنوعیت ضرر، ممنوعیت غرر و ممنوعیت معاملات صوری و اتحاد مالکیت است.

۳. برخلاف قواعد عمومی (که شامل همه قراردادهاست)، قواعد اختصاصی به نکات مهم در خصوص قراردادهای خاص می‌پردازد. در واقع، شارع مقدّس در هریک از معاملات، احکام و ویژگی‌های خاصی را در نظر گرفته است که باید در کنار ضوابط عمومی، به آنها نیز توجه کرد؛ به‌عنوان نمونه، اختصاص مضاربه به تجارت و جایز نبودن کاربرد آن در سایر فعالیت‌ها یک قاعده فقهی اختصاصی در باب مضاربه است (موسویان، ۱۳۸۹: ۱۲۹).

صورت معاملات واقعی را دارد و ماهیت حقیقی یک عقد صحیح را پیدا نمی‌کند (صدقی، ۱۳۷۸: ۲۱). در این خصوص سه حالت ذیل به صوری شدن معاملات منجر می‌شود که عبارتند از:

۱. **عدم کالا یا خدمت واقعی**: در این حالت رابطه مالی دو طرف عقد مبنایی

ندارد و روی کالا یا خدمت خاصی واقع نمی‌شود.

۲. **عدم قصد در متعاملان**: در این حالت اگرچه معامله روی کالا یا خدمت

واقعی انجام می‌شود که دارای ارزش اقتصادی است، اما قصد طرفین عقد از انجام معامله با ماهیت معامله ناسازگار است (همان).

۳. **اتحاد مالکیت**: سوومین حالت متصور در معاملات صوری، وجود اتحاد

مالکیت بین طرفین قرارداد (متعاملان) است، به بیان دیگر اگر طرفین معامله یک شخصیت حقیقی یا حقوقی به حساب آیند، آن معامله صوری است که در این باره در منابع فقهی، شرایط متعددی برای متعاقدان بیان شده است و فقها علاوه بر اصل وجود متعاملان، از: بلوغ، عقل، عدم حجر (منع از تصرف در اموال)، اختیار، قصد و جواز تصرف، به عنوان شرایط متعاقدان نام می‌برند (نجفی، ق ۱۴۱۷، ج ۲: ۳۱)؛ بنابراین متعاملان یک معامله در وهله اول باید از یکدیگر مستقل باشند تا بتوان وجود حداقل دو طرف را برای قرارداد تصور کرد و ثانیاً حتماً باید واجد برخی ویژگی‌های لازم (اهلیت) باشند (انصاری، ق ۱۴۰۶: ۱۲۱)؛ بنابراین، اگر متعاملان یک نفر یا در حکم یک نفر باشند، آن معامله صحیح نیست (میسمی، ۱۳۹۴: ۱۹۱).

فارغ از ضوابط فوق، قانون عملیات بانکداری بدون ربا<sup>۱</sup> ایران طی مواد ۷ تا ۱۷ به مسئله تخصیص منابع پولی<sup>۱</sup> می‌پردازد. به موجب این قانون، شیوه‌های تخصیص

۱. شیوه‌های تخصیص منابع و اعطای تسهیلات به چهار گروه قرض‌الحسنه، عقود مبادله‌ای (شامل مرابحه، فروش

منابع و اعطای تسهیلات را می‌توان با توجه به ماهیتشان در یک تقسیم‌بندی کلی به چهار گروه قرض الحسنه، عقود مبادله‌ای با بازدهی ثابت (شامل مرابحه، فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک، سلف، استصناع، خرید دین و جعاله)، عقود مشارکتی با بازدهی متغیر (شامل مضاربه، مشارکت مدنی، مشارکت حقوقی، مزارعه و مساقات) و نهایتاً سرمایه‌گذاری مستقیم تقسیم کرد. اگر از نظر تبدیل تسهیلات به اوراق بهادار به این شیوه‌ها نگرسته شود، می‌توان ویژگی‌های ذیل را برای شیوه‌های تخصیص منابع برشمرد (موسویان، ۱۳۸۹: ۲۱).

الف) طبق ماده (۱۴) قانون بانکداری و آیین‌نامه اجرایی مربوطه، بانک‌ها مجازند برای رفع برخی از نیازهای افراد از قبیل هزینه‌های ازدواج، درمان و ... به شرکت‌های تولیدی و خدماتی که فعالیت آنها اشتغال‌زا و در جهت تأمین مایحتاج ضروری جامعه باشد، در قالب تسهیلات قرض الحسنه وام اعطا کنند اما به جهت غیرانتفاعی بودن این تسهیلات، تبدیل به اوراق بهادارسازی آن برای بانک توجیه اقتصادی ندارد.

ب) در تسهیلات مرابحه، فروش اقساطی، استصناع و جعاله نتیجه قرارداد، بدهی گیرنده تسهیلات به بانک است و بانک می‌تواند با تبدیل دیون ناشی از این قراردادها به اوراق بهادار، آنها را در بازار ثانویه از طریق تنزیل (بیع دین) واگذار کند.

ج) در تسهیلات اجاره به شرط تملیک، نتیجه قرارداد دو چیز است؛ از یک سو گیرنده تسهیلات به عنوان مستأجر، اجاره‌بهای مشخصی را به بانک بدهکار است و از سوی دیگر، بانک به عنوان مؤجر، مالک دارایی (عین مستأجره) است که بازه ثابت و معینی دارد؛ بنابراین، بانک می‌تواند هم خود اجاره‌بها را به عنوان مطالبات مدت‌دار به اوراق بهادار تبدیل کند و در بازار ثانویه از طریق تنزیل (بیع دین)

---

اقساطی، اجاره به شرط تملیک، سلف، استصناع، خرید دین و جعاله، عقود مشارکتی (شامل مضاربه، مشارکت مدنی، مشارکت حقوقی، مزارعه و مساقات) و نهایتاً سرمایه‌گذاری مستقیم تقسیم می‌شود.



بفروشد و هم می‌تواند خود دارایی (عین مستأجره) را که بازه ثابت و معینی دارد به اوراق بهادار تبدیل کند و در بازار ثانویه از طریق بیع عین (دارایی فیزیکی) بفروشد (موسویان و میثمی، ۱۳۹۷: ۴۳۸).

د) در تسهیلات سلف، اگرچه نتیجه قرارداد، بدهی گیرنده تسهیلات به بانک است، اما به جهت ویژگی خاص قرارداد سلف، امکان تبدیل شدن به اوراق بهادار وجود ندارد، زیرا از نظر فقهی، مبیع قرارداد سلف را نمی‌توان قبل از سررسید فروخت (هرورانی، هرورانی و زهتابیان، ۱۳۸۹: ۵۰).

ه) در تسهیلات خرید دین، نتیجه قرارداد انتقال طلب از تنزیل‌کننده اسناد تجاری به بانک است؛ بنابراین، فرد بدهکار اسناد در واقع به بانک بدهکار خواهد بود. به همین دلیل بانک می‌تواند دیون ناشی از تسهیلات خرید دین را به اوراق بهادار تبدیل کند و در بازار ثانوی از طریق تنزیل (بیع دین) مجدداً بفروشد (همان: ۴۷).

شایان ذکر است در حال حاضر، عملیات مربوط به خرید دین بر مبنای دستورالعمل اجرایی عقد خرید دین انجام می‌گیرد که در ۱۲ ماده و ۲ تبصره در یک‌هزار و یک‌صد و بیست و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ شورای پول و اعتبار به تصویب رسید. در ادامه با توجه به پذیرش ضرورت اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی به شقوق مختلف این بحث، از جمله بیع دین به دین، بیع دین به غیر دین، بیع دین سررسید شده یا سررسید نشده، تنزیل دین و فروش به ارزش اسمی یا به قیمتی بالاتر یا پایین‌تر از آن، جواز فروش قبل یا بعد از سررسید پرداخته شده است.

### ۱-۱-۵. بیع دین به دین

در مقوله بیع دین، معاملات مبتنی بر تبادل دین با دین است. در این حالت ثمن و مثن هر دو دین است. مشهور فقهای شیعه این نوع بیع دین را نپذیرفته<sup>۱</sup> و حکم

۱. این گروه به موثقه طلحه بن زید از امام صادق (ع) توسل می‌کنند که فرمود: «قال رسول الله (ص): لا بیع الدین

به ناصحیح بودن بیع دین می‌دهند.

## ۲-۱-۵. بیع دین به غیر دین

در این حالت، مبیع قبل از شروع قرارداد، دین بوده و ثمن، غیر دین (حال) است. بررسی منابع فقهی و دیدگاه فقها و استدلال‌هایشان نسبت به بیع دین نشان می‌دهد که این حالت مورد اختلاف بوده و در مجموع پنج دیدگاه در بین فقهای امامیه در این خصوص وجود دارد که در ذیل به آنها اشاره می‌شود:

۱. بیع دین مطلقاً باطل است؛ این نظریه را شیخ طوسی به شافعی نسبت داده است.

۲. بیع دین حال صحیح، اما مؤجل باطل است؛ صاحب حدائق، محقق و شهید این نظریه را دارند.

۳. بیع دین به مدیون صحیح، اما به غیر او باطل است؛ این نظریه را ابن ادریس و امام خمینی در قول جدیدشان مطرح کرده‌اند.

۴. بیع دین صحیح است لکن مشتری تنها حق مطالبه ثمن پرداخت شده را دارد؛ شیخ طوسی، ابن براج و شهید در دروس این نظر را بیان کرده‌اند.

۵. بیع دین مطلقاً صحیح است و خریدار مالک تمام دینی می‌شود که مدیون بدهکار است؛ مشهور فقهای گذشته و معاصر، چون سیدیزدی، بروجرودی، خویی، امام خمینی

---

بالدین (عاملی، ۱۴۰۹ق: ۲۹۷) یعنی: «دین در مقابل دین فروخته نمی‌شود» این روایت از جهت سند مورد تسالم بوده و از جهت محتوا محل بحث فقهی قرار گرفته است. مطابق ظهور، روایت از بیع دین به دین نهی شده است و نهی در معاملات، ارشاد به فساد دارد. از طرفی ادعا شده است که دین در روایت اطلاق دارد و آنچه را پیش از معامله دین بوده یا به معامله دین می‌شود دربرمی‌گیرد؛ لذا صاحب جواهر بطلان بیع دین به ثمن مؤجل را به مشهور نسبت می‌دهد (نجفی، ق ۱۴۱۷، ج ۲۴: ۳۴۶). در مقابل گروهی از فقها چون محقق حلی در شرایع معتقدند اصل لفظی مستنبط از عمواماتی چون احل. .. البیع در بیع صحت بوده و خروج از این اصل تنها در موارد متیقن ممکن است و آن جایی است که دینی به دین دیگر که هر دو قبل از عقد دین بوده‌اند فروخته شود. امام خمینی (ره) نیز در جایی که عوضین قبل از عقد دین هستند را بنابر اقوی باطل می‌داند و در جایی که حداقل یکی از آنها قبل از عقد دین نیست احتیاط می‌کند (موسوی خمینی، ۱۳۶۳، ج ۲: ۱۲۱).

(طبق قول اولشان)، سیستمی، مکارم شیرازی، تبریزی، وحید خراسانی و زنجانی، این نظریه را مطرح کرده‌اند (موسوی، ۱۳۸۱: ۸۷-۷۸).

هرچند بحث بیع دین به غیر دین، بحثی اختلافی در میان فقهای شیعه و اهل سنت است، اما در مجموع می‌توان مدعی بود که مشهور فقهای شیعه (برخلاف مشهور فقهای اهل سنت) و فقهای شافعیه و مالکیه بیع دین به غیر دین را جایز می‌دانند اعم از اینکه دین به خود مدیون یا به شخص ثالث فروخته شود و فقهای حنفی و حنبلی آن را باطل می‌شمارند (موسویان و بهاری قرامکی، ۱۳۹۱: ۲۲۶).  
با پذیرش بیع دین به غیر دین، در جدول ذیل به‌طور خلاصه به شقوق مختلف بیع دین اشاره شده است:

**جدول ۴. شقوق مختلف بیع دین**

مطلقاً باطل است				<b>بیع دین</b>
عدم پذیرش توسط مشهور فقهای شیعه		به دین (مؤجل)		
عدم پذیرش توسط فقهای شیعه و اهل سنت		صوری	به غیر دین (حال)؛ پذیرش توسط مشهور فقهای شیعه و فقهای مالکیه و شافعیه و عدم پذیرش توسط فقهای حنفی و حنبلی	
پذیرش توسط همه فقهای شیعه و اهل سنت؛ چه به خود شخص بدهکار و چه به شخص ثالث	سررسید شده	واقعی		
پذیرش توسط همه فقهای شیعه و اهل سنت	به خود شخص بدهکار			
به قیمت اسمی یا کمتر (مشهور فقهای شیعه)	به شخص ثالث (پذیرش توسط مشهور فقهای شیعه و شورای نگهبان)			
فقط به ارزش اسمی (امام خمینی (ره))		سررسید نشده		

مأخذ: همان.

نتیجه بررسی‌های اجمالی نشان می‌دهد مطالبات بانک‌های بدون ربا - که حاصل از تسهیلات مرابحه، فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک، جعاله و استصناع، خرید

دین است - از منظر فقهی می‌تواند به اوراق بهادار تبدیل شود؛ اما مطالبات حاصل از عقد معاملات سلف<sup>۱</sup> (به دلیل عدم امکان فروش مبیع سلف قبل از سررسید) توجیه فقهی ندارد و مطالبات حاصل از عقد قرض الحسنه نیز (به دلیل عدم سود و فقدان توجیه اقتصادی) قابلیت تبدیل شدن به اوراق بهادار را ندارد.<sup>۲</sup>

## ۲-۵. براساس آمار مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود

یکی دیگر از معیارهای انتخاب عقود مناسب برای اوراق بهادارسازی، توجه به آمار تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود است. مطابق با ارقام جدول ۵ که براساس آخرین آمار متخذه از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تا پایان تیرماه سال ۱۴۰۱ ارائه شده، بیشترین سهم تسهیلات تاکنون در قالب عقود مرابحه، فروش اقساطی و مشارکت مدنی پرداخت شده که این سه عقد در مجموع بیش از ۶۶ درصد از حجم تسهیلات اعطایی را به خود اختصاص داده‌اند. این در حالی است که عقد مشارکت به معنای واقعی خود مشارکت نیست؛ زیرا براساس بررسی‌های متعدد و اظهارنظرهای کارشناسی، عقود مشارکتی در نظام بانکی ما اغلب در همه موارد به صورت صوری انجام می‌شود و آزادی عمل بیشتر بانک‌ها در این عقد موجب اقبال بیشتر به آن شده است. همچنین سهم عنوان سایر در عقود بانکی سهم به نسبت بالایی است و به نظر

۱. مطابق مصوبه شماره ۱۱۴ کمیته فقهی مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۰۷ در مورد انتشار اوراق رهنی مبتنی بر تسهیلات اعطایی، تنزیل بخشی از تسهیلات مبادله‌ای (به جز سلف)، در صورتی که ناشی از معامله واقعی و دارای پشتوانه رهنی باشد، از طریق عقود مبادله‌ای (به جز سلف) بوده و صحیح است. پیرو این مصوبه «دستورالعمل انتشار اوراق رهنی» در اجرای بند «۲» ماده (۷) قانون بازار اوراق بهادار مصوب آذرماه ۱۳۸۴ و مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۵ و ۱۳۹۴/۰۹/۱۷ شورای عالی بورس، در تاریخ ۱۳۹۴/۰۹/۲۴ به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسید.

۲. شایان ذکر است مباحث مطرح شده در چارچوب فقه شیعه و تا حدودی فقه شافعی و مالکی قابل پذیرش است. اما با توجه به اینکه سایر مذاهب فقهی اهل سنت (به ویژه فقه حنبلی) بیع دین را نمی‌پذیرند، تبدیل آن دسته از دارایی‌ها به اوراق بهادار که مبتنی بر بیع دین است (مانند مرابحه) با مبانی فقهی آنها سازگار نیست و تنها مواردی که به بیع عین می‌انجامد (مانند مشارکت)، قابلیت کاربرد دارد. یادآور می‌شود در حال حاضر عقد بیع دین در بانک‌های اسلامی عربستان سعودی، پاکستان، کشورهای حاشیه خلیج فارس و... کاربردی ندارد و صرفاً در بانک‌های اسلامی مالزی (آن هم به صورت محدود) استفاده می‌شود.

می‌رسد علت بالای آن توانایی قراردادن برخی عقود در این بخش است. با این اوصاف می‌توان گفت با فرض عدم منع شریعت و نیز با فرض اوراق بهادارسازی همه تسهیلات اعطا شده در قالب این سه عقد، می‌توان انتظار داشت حداقل حدود ۶۶ درصد به قدرت تسهیلات‌دهی شبکه بانکی افزوده شود. از سوی دیگر با توجه به ارقام جدول ۵ فارغ از قیود شریعت، می‌توان اذعان کرد که با در نظر گرفتن صرف سود اقتصادی حدود ۹۱ درصد از حجم تسهیلات اعطایی به صورت بالقوه امکان اوراق بهادارسازی را دارند و تنها عقد قرض الحسنه به دلیل نداشتن توجیه اقتصادی را نمی‌توان به اوراق بهادار تبدیل کرد. البته با توجه به اینکه دستگاه‌های متولی آمار میزان نکول هر عقد را به تفکیک منتشر نمی‌کنند به ناچار می‌توان انتظار داشت به تناسب افزایش تسهیلات اعطا شده در قالب هر عقد، میزان نکول در آن عقد نیز نسبت به سایر عقود افزایش یابد. براساس آخرین آمار اعلامی بانک مرکزی، نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات (ریالی) اعطایی در تیرماه سال ۱۴۰۱ حدود ۹ درصد بوده<sup>۱</sup> که البته رقم واقعی مطالبات غیرجاری بسیار بالاتر از رقم فوق است؛ زیرا همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، رقم چشمگیری از مطالبات غیرجاری در دل مطالبات جاری بانک‌ها وجود دارد و پرداختن به مطالبات جاری تا حدودی مطالبات غیرجاری را پوشش خواهد داد.<sup>۲</sup>

---

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی - دایره آمارهای پولی، ص. ۸ و دایره آمارهای پولی، ص. ۲۴.

۲. متأسفانه در حال حاضر حتی مقام ناظر بانکی نیز اطلاع دقیقی از حجم تسهیلات امهالی بانک‌ها ندارد، اما اظهارنظرهای غیررسمی مقامات درخصوص حجم واقعی تسهیلات غیرجاری سیستم بانکی که با تکنیک‌های مختلف جاری تلقی شده‌اند، به حدود ۵۰ درصد از کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها نیز می‌رسد؛ دارایی‌هایی که بخش مهمی از آن براساس محاسبات اقتصاد سوخت شده و غیرقابل بازگشت است (درودیان و حسینی دولت‌آبادی، ۱۴۰۰: ۱۸).

جدول ۵. میزان مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود در پایان تیرماه سال ۱۴۰۱

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

تفکیک بانک‌ها <sup>۱</sup>	اسفند ۱۴۰۰	تیر ۱۴۰۱	سهم از مانده تیر ۱۴۰۱ (درصد)	درصد تغییر به اسفند ۱۴۰۰
مجموع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری:	۳۵,۴۰۹	۳۷,۶۳۰	۱۰۰	۶,۲۷
بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری	۲۲,۹۶۱	۲۴,۱۴۲	۶۵	۵,۱۵
بانک‌های تجاری	۷,۴۴۲	۷,۸۷۲	۲۱	۵,۷۸
بانک‌های تخصصی	۵,۰۰۶	۵,۶۱۵	۱۴	۱۲,۱۶
تفکیک عقود:	اسفند ۱۴۰۰	تیر ۱۴۰۱	سهم از مانده تیر ۱۴۰۱ (درصد)	درصد تغییر به اسفند ۱۴۰۰
مرابحه*	۱۲,۴۰۷	۱۳,۴۲۵	۳۵	۳۶
فروش اقساطی	۶,۰۱۱	۶,۱۰۰	۱۷	۱۶
مشارکت مدنی	۴,۸۹۷	۴,۷۸۱	۱۴	۱۳
سایر**	۳,۲۴۹	۳,۷۳۶	۹	۱۰
قرض الحسنه	۳,۰۹۲	۳,۵۹۳	۹	۱۰

۱. براساس فهرست بانک مرکزی از بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری و سایر نهادهایی که مجوز تأسیس و فعالیت آنها صادر و تحت نظارت قرار دارند، اعلام شده بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری و سایر نهادها به هفت دسته تقسیم می‌شوند: ۱. بانک خارجی (بانک تجاری ایران و اروپا، استاندارد چارترد، تعاون اسلامی برای سرمایه‌گذاری (مصرف التعاون الاسلامی للاستثمار)، فیوچر بانک (المستقبل)، ۲. بانک غیردولتی تجاری (صادرات ایران، تجارت، ملت، رفاه کارگران، پارسیان، پاسارگاد، آینده، سینا، ایران زمین، شهر، اقتصاد نوین، سرمایه، سامان، کارآفرین، گردشگری، دی و خاورمیانه)، ۳. بانک دولتی تخصصی و توسعه‌ای (کشاورزی، مسکن، توسعه تعاون، صنعت و معدن، توسعه صادرات ایران)، ۴. بانک دولتی تجاری (سپه، ملی ایران، پست ایران)، ۵. بانک غیردولتی قرض الحسنه (قرض الحسنه مهر ایران و قرض الحسنه رسالت)، ۶. مؤسسه اعتباری ایرانی غیربانکی غیردولتی (ملل، نور، کاسپین و توسعه)، ۷. بانک مشترک ایرانی و خارجی (بانک مشترک ایران - ونزوئلا) که در مجموع بالغ بر ۲۰۲۶۹ شعبه در سراسر کشور دارند. در یک تقسیم‌بندی پیشنهادی چهار نوع بانک قرض الحسنه، تجاری، تخصصی و توسعه‌ای و جامع و چهار نوع موسسه اعتباری غیربانکی (مؤسسه‌های مالی و اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های واسپاری و صندوق‌های قرض الحسنه) جهت تجهیز و تخصیص منابع پیشنهاد شده است (موسویان و میثمی، ۱۳۹۷: ۶۱۶).

تفکیک بانک‌ها <sup>۱</sup>	اسفند ۱۴۰۰	تیر ۱۴۰۱	سهام از مانده تیر ۱۴۰۱ (درصد)	درصد تغییر به اسفند ۱۴۰۰
مشارکت حقوقی	۲,۵۴۰	۲,۴۹۴	۷	۷
جعاله	۱,۵۴۷	۱,۶۱۶	۴	۴
سلف	۸۵۲	۱,۰۵۰	۲	۳
مضاربه	۴۲۹	۴۴۳	۱	۱
اجاره به شرط تملیک	۳۰۳	۳۰۹	۱	۱
سرمایه‌گذاری مستقیم	۸۰	۸۲	۰/۲	۰
استصناع*	۱	۴ / ۰	۰	۰

**توضیحات:** شایان ذکر است داده‌های جدول به صورت متغیرهای انباشت (Stock) است، به بیان دیگر ارقام بیانگر وضعیت مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک هر عقد از ابتدای فعالیت بانک‌ها بر مبنای قانون عملیات بانکداری بدون ربا ایران تاکنون است.

\* از تیرماه سال ۱۳۹۴ آمار تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود مرابحه و استصناع به انواع تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود اسلامی اضافه شده است.

\*\* شامل خرید دین، اموال معاملات و مطالبات معوق، سررسید گذشته و مشکوک‌الوصول است.

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال‌های مختلف: ۸.

### ۳-۵. از منظر اقتصادی

اوراق بهادارسازی مطالبات جاری بانک‌ها مستلزم در نظر گرفتن برخی ملاحظات است که علاوه بر ترغیب بانک‌ها به این کار، سرمایه‌گذاران نیز انگیزه لازم برای خرید این اوراق را داشته باشند تا اجرای این سیاست در عمل با شکست مواجه نشود. فارغ از ملاحظات شریعت، در گام نخست باید به این نکته توجه کرد که دارایی‌هایی قابلیت اوراق بهادارسازی دارند که خصوصیتی از قبیل همگن بودن، قابلیت تعیین رتبه اعتباری و تعیین درجه ریسک، قابلیت افزایش رتبه اعتباری از طریق بانک یا شرکت بیمه و قابلیت ارائه اطلاعات شفاف به مشتریان داشته باشند (فرجی، رفیعی شمس‌آبادی، ۱۳۸۹: ۱۷). در گام بعدی توجه به برخی ملاحظات از جمله لزوم داشتن ریسک پایین مطالبات خریداری شده ضروری است که براساس این معیار، عقود اجاره به شرط تملیک، سلف، فروش اقساطی کمترین ریسک را در تأمین مالی

برای سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز دارا هستند که در صورت در نظر گرفتن ملاحظات شریعت، عقد سلف از میان عقود فوق حذف خواهد شد (خطیب و صادقی، ۱۳۹۵: ۳۰-۳۱).

البته در برخی مطالعات (میسمی، ۱۳۹۴: ۱۸۳) به‌جز شرط داشتن ریسک پایین نکول مطالبات خریداری شده، به داشتن زمان‌بندی مشخص و معلوم و نیز داشتن وثایق و ضمانت‌نامه‌های معتبر و نقدشوندگی بالا به‌عنوان ارکان موفقیت در اجرای اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی اشاره شده که براساس ملاحظات فوق، اوراق بهادارسازی عقود تسهیلات فروش اقساطی<sup>۱</sup> و اجاره به‌شرط‌تملیک، نسبت به سایر عقود (به دلایل اشاره شده) پیشنهاد شده است<sup>۲</sup> (موسویان، ۱۳۸۹: ۱۵؛ موسویان، وثوق و فرهادیان، ۱۳۹۰: ۲۱).

در کنار موارد فوق باید به این نکته توجه کرد که موفقیت در تبدیل مطالبات بانکی به اوراق بهادار، علاوه بر مشروعیت فقهی ابزارها به بررسی سایر ابعاد از جمله

۱. در مطالعه‌ای با عنوان «رتبه‌بندی عقود اسلامی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر با استفاده از مدل تصمیم‌گیری چندمعیاره TOPSIS» به‌شناسایی معیارهای تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر و تعیین درجه اهمیت هر یک از آنها در تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر و کاربرد روش TOPSIS در رتبه‌بندی عقود اسلامی در این نظام تأمین مالی پرداخته‌اند. روش پژوهش این تحقیق، تلفیقی از دو روش کمی و کیفی برای تحلیل حساسیت در تصمیم‌گیری است که در روش کمی برای تعیین درجه اهمیت معیارها از روش «آنتروپی شانون» استفاده شده که با توجه به میزان اهمیتی که خبرگان برای هر یک از معیارها در عقود اسلامی مختلف در تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر در پرسشنامه قائل هستند، محاسبه می‌شود و در روش کیفی سه حالت مختلف برای تعیین درجه اهمیت معیارها در نظر گرفته شده است. در مرحله نهایی، رتبه‌بندی عقود اسلامی در نظام تأمین مالی ریسک‌پذیر در چهار حالت فوق براساس معیارها با درجه اهمیت مختلف با استفاده از روش TOPSIS انجام گرفته که نتایج این مطالعه نشان می‌دهد عقود منعقد در قالب سرمایه‌گذاری مستقیم، مشارکت مدنی، مشارکت حقوقی، مزارعه، مساقات، مضاربه، جعاله، اجاره به‌شرط‌تملیک، سلف، فروش اقساطی به‌ترتیب بیشترین ریسک را در تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر به خود اختصاص داده‌اند.

۲. در قرارداد فروش اقساطی نتیجه این است که بانک از مشتری طلب‌کار میشود و مشتری متعهد است طبق زمان‌بندی معین بدهی خود را بپردازد. در این حالت، بانک می‌تواند از این قابلیت استفاده کند که همه یا بخشی از مطالبات خود را از مشتریانی که واجد شرایط هستند، به اوراق بهادار تبدیل کند و از طریق بیع دین (تنزیل) در بازار سرمایه (بازار ثانویه) به فروش رساند.



تطابق با اهداف و انگیزه‌های خریداران، تناسب با روحیات و سلیقه‌های خریداران از حیث پذیرش ریسک، میزان نقدشوندگی، درجه کارایی، همسویی با رشد اقتصادی و توسعه پایدار، قابلیت به‌کارگیری در سیاست‌های مالی و پولی و ... نیاز دارد.

## ۶. موانع پیش روی اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی

### ۶-۱. موانع قانونی

یکی از مهم‌ترین ابعادی که هنگام طراحی ابزار مالی باید بدان توجه کرد، قوانین و مسائل مالیاتی خاص هر کشور است. کشور ایران نیز از این مسئله مستثنا نیست. اوراق بهادار با پشتوانه مطالبات در همان شکلی که در دنیا منتشر می‌شود شامل سه مرحله است.

مرحله نخست آن، فروش طلب‌ها به ناشر است. در این مرحله چون فروشی واقع شده، بنابراین مالیاتی نیز اخذ نمی‌شود و از آنجا که فروش به کسر (به‌صورت تنزیل) صورت گرفته است و تسهیلات کمتر از قیمت اسمی به فروش رسیده‌اند بنابراین، مالیات در این بخش صفر خواهد بود. همچنین مرحله دوم انتشار اوراق بهادار و جمع‌آوری وجوه نیز مشمول مالیات نخواهد بود؛ اما مرحله سوم که به پرداخت سود اوراق و معاملات ثانویه این اوراق مطرح است، مشمول اخذ مالیات است.

براساس ماده (۱۴۳) مکرر قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴ از هر نقل و انتقال و حق تقدم سهام شرکت‌ها در بورس و همچنین دیگر اوراق به اداری که در بورس معامله می‌شوند، مالیات مقطوع به میزان نیم درصد ارزش فروش یا حق تقدم سهام دریافت می‌شود.

بدین طریق حتی در صورت طراحی ابزار مالی جدید، نقل و انتقال آن با مالیات همراه خواهد بود. به بیان دیگر، حتی در صورت عدم ملاحظات فقهی برای انتشار

اوراق بهادار با پشتوانه مطالبات بانکی، بعد مالیاتی این ابزار، مانعی را برای گسترش و رونق این اوراق به وجود خواهد آورد کما اینکه یکی از دلایل عدم استقبال بانک‌ها و سرمایه‌گذاران برای ادامه روند انتشار اوراق رهنی بانک مسکن در سال ۱۳۸۶ نیز وجود همین مسئله بود (بتشکن، ۱۳۹۶).

## ۲-۶. موانع اجرایی

استفاده از اوراق بهادارسازی دارایی‌های تسهیلاتی در بانک‌های ایران سابقه طولانی ندارد. به عبارت دیگر به رغم اینکه با تصویب قانون بازار اوراق بهادار در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۸، بستر قانونی لازم برای طراحی و انتشار انواع گوناگون اوراق بهادار جدید ایجاد شده اما بررسی‌ها حاکی از آن است که تاکنون بانک‌ها بنا به دلایل مختلف به صورت محدود از این ابزار استفاده کرده‌اند؛ به گونه‌ای که تاکنون تنها دوبرابر بانک مسکن (یک‌بار به ارزش ۱۰۰۰ میلیارد تومان و بار دیگر به ارزش ۳۰۰ میلیارد تومان) برای رونق بازار مسکن، این اوراق را انتشار داده است.<sup>۱</sup> این در حالی بود که تا قبل از آن با وجود الگوهای دیگری از قبیل صندوق زمین و ساختمان (بازار سرمایه)، و بازار ثانویه رهن (بازار سرمایه) بخش مسکن، در کشور تنها از الگوی سپرده‌گذاری برای تأمین مالی این بخش استفاده می‌شد (سعیدی و کرد، ۱۳۸۸: ۲). نخستین تلاش برای فروش اوراق بهادار به پشتوانه تسهیلات رهنی بانک مسکن در سال ۱۳۸۵ انجام شد که با توجه به مصادف شدن آن با بحران مالی سال ۲۰۰۷ و ذهنیت منفی دولت نسبت به این ابزار، اجرایی نشد. در حال حاضر با توجه به درس‌آموخته‌های بحران مالی جهانی از قبیل مقررات‌گذاری مناسب، جمع‌بندی و گروه‌بندی تسهیلات باکیفیت و عدم انتشار اوراق پیچیده مبتنی بر تسهیلات بانکی می‌توان به نحو مؤثرتری به طراحی سازوکار بازار رهن ثانویه اندیشید. در ادامه به

۱. آمار متخذه از سایت فراپورس ایران: <https://www.ifb.ir>

چالش‌های پیش روی بانک‌ها برای اوراق بهادارسازی مطالبات خود جهت عرضه در بازار سرمایه اشاره شده است.

### ۱-۲-۶. چالش‌های اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی از مسیر بازار سرمایه

- بررسی‌ها حاکی از آن است که سهم تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه در اقتصاد ایران فاصله چشمگیری با بسیاری از کشورهای پیشرفته دنیا دارد. علت این مسئله به تعداد زیاد ارکان اوراق بهادارسازی شامل ۱۱ رکن<sup>۱</sup>، زمان طولانی برای طی کردن فرایند اوراق بهادارسازی و میزان بالای تشریفات اداری و ... باز می‌گردد (صلواتیان و حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۸: ۶-۵).  
مسئله‌ای اضافه شدن تعداد مراحل به‌معنای افزایش هزینه‌های مبادلاتی<sup>۲</sup> است که در نهایت، هزینه‌های آن به بانک‌ها تحمیل می‌شود. به‌عبارت‌دیگر با افزایش این هزینه‌ها، انگیزه بانک‌ها برای اوراق بهادارسازی مطالبات خود کاهش می‌یابد. بالطبع با افزایش این هزینه‌ها، حاشیه سود خریداران این اوراق در مقایسه با سایر بازارهای موازی کاهش خواهد یافت و همین امر به عدم استقبال سرمایه‌گذاران برای خرید این اوراق منجر خواهد شد.

- نحوه مداخله دستوری بانک مرکزی در تعیین نرخ سود سپرده‌ها، تسهیلات و عدم توجه به وضعیت اعتباری بانک‌ها که عملاً هیچ‌سختی با شرایط بازار ندارد از دیگر چالش‌هاست. به‌عبارت‌دیگر حداکثر نرخ ۱۸ درصدی تعیین شده برای تسهیلات اعطایی در سال ۱۴۰۰ فاصله حدود ۴ درصدی با نرخ بازدهی اوراق دولتی (اسناد خزانه) در بازار سرمایه دارد (که حدود ۲۲ درصد

---

۱. بانی اوراق، ۲. ضامن اوراق، ۳. خریداران اوراق، ۴. مشاور عرضه، ۵. متعهد پذیرهنویسی، ۶. عامل فروش، ۷. بازارگردان، ۸. کارگزاران، ۹. نهاد رتبه‌بندی، ۱۰. بانک مرکزی (نظارت)، ۱۱. سازمان بورس (نظارت)، ۱۲. شرکت فرابورس یا بورس تهران (نظارت)، ۱۳. شرکت سپرده‌گذاری مرکزی (نهاد واسط یا ناشر).

بوده است). همین امر انگیزه سرمایه‌گذاران را برای خرید این اوراق کاهش می‌دهد؛ زیرا سرمایه‌گذاران بازار سرمایه با در نظر گرفتن ریسک و بازده و با وجود دارایی‌های بدون ریسک با نرخ سود بالاتر (مثل اسناد خزانه که بازدهی حدود ۲۲ درصد داشته‌اند)، عملاً هیچ انگیزه‌ای برای خرید این اوراق را نخواهند داشت. به بیان دیگر با توجه به اینکه نرخ اوراق دولتی (اسناد خزانه) که با ضمانت دولت منتشر می‌شود و به‌عنوان دارایی بدون ریسک در نظر گرفته می‌شود (با توجه به شرایط فعلی) دارای نرخ بازدهی بالاتری نسبت به اوراق بهاداری است که بانک‌ها منتشر خواهند کرد و از ریسک بیشتری برخوردار است. ضمن آنکه اگر هزینه‌های انتشار ناشی از اوراق بهادارسازی مطالبات و کارمزد بانک‌ها نیز در نظر گرفته شود؛ نرخ بازدهی این اوراق برای خریداران به کمتر از ۱۸ درصد خواهد رسید و عملاً اجرای این سیاست با شکست مواجه می‌شود. به‌علاوه هزینه‌های حقوقی، هزینه مؤسسه‌های رتبه‌بندی و سایر هزینه‌های وابسته در صورت اندک بودن مقدار دارایی‌ها برای اوراق بهادارسازی می‌تواند فرایند تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها را غیراقتصادی کند (فیض‌ل منجو و کریمی، ۱۳۸۶: ۱۵).

## ۲-۲-۶. سایر موانع اجرایی اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی

- اوراق بهادار منتشر شده برپایه مطالبات بانک‌ها برخلاف اوراق قرضه - که از بازار ثانویه خوبی برخوردار است - ساختار پیچیده‌ای دارد و در زمان انتشار ناشر<sup>۱</sup> باید با پشتوانه دارایی با کیفیت باشد که در عمل ممکن است به کاهش اقبال بانک‌های کشور به استفاده از این ابزار منجر شود؛ چراکه برخی از مطالبات بانک‌ها فاقد دارایی‌های قابل قبول یا کافی است. همچنین،

1. SPV

یکی دیگر از چالش‌ها عدم رعایت نسبت کفایت سرمایه بانی (بانک) است. بدین معنا که بانک‌های کشور به دلیل پایین بودن این نسبت، اغلب برای دست یافتن به استاندارد مورد نیاز با ناکامی مواجه می‌شوند و همین امر به پایین بودن رتبه اعتباری آن بانک منجر شده که یکی از نتایج نامطلوب آن دلسردی سرمایه‌گذاران برای خرید اوراق بهاداری است که آن بانک منتشر کرده است. به منظور رفع این نقیصه و در راستای عملیاتی کردن اوراق بهادارسازی مطالبات بانکی، الزام به افشای صورت‌های مالی مربوط به بانک‌ها و مؤسسه اعتباری، بسیار مهم است. از آثار مثبت این الزام می‌توان به امکان بررسی دقیق و نسبت کفایت سرمایه بانک از سوی مقامات نظارتی و نیز تسهیل تصمیم‌گیری برای عموم به منظور خرید یا عدم خرید این اوراق اشاره کرد. با توجه به این ضرورت، در سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی اولین آیین‌نامه سرمایه پایه و نیز آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک‌ها را تدوین کرد. اگرچه این آیین‌نامه تا سال ۱۳۹۶ مبنای عمل بوده اما در این سال، بانک مرکزی دستورالعمل جدیدی در حوزه کفایت سرمایه به شبکه بانکی کشور ابلاغ کرد. نکته قابل توجه آن است که اگرچه نگاه کلی براساس مفاد مندرج در دستورالعمل جدید (مصوب سال ۱۳۹۶) بانک مرکزی تلاش در رساندن الزامات نظارتی خود به استانداردهای کمیته بال و هیئت خدمات مالی اسلامی است، اما کماکان سیستم بانکی فاصله زیادی با استانداردهای روز دنیا داشته و دارد. البته شورای پول و اعتبار نیز با هدف افزایش شفافیت وضعیت عملکرد بانک‌ها، مؤسسه‌ها و یکسان کردن رویه انتشار عمومی اطلاعات توسط آنها و در اجرای تکلیف مقرر در جزء «۱» بند «د» ماده (۹۷)

قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات از سوی بانکها و مؤسسه‌های اعتباری را در سال ۱۳۹۳ تصویب کرد. اما برخلاف این مصوبه و ابلاغیه بانک مرکزی به بانکها (به‌ویژه بانک‌های خصوصی)، همچنان بسیاری از بانکها اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی و همچنین نسبت کفایت سرمایه خود را افشا نکرده یا به افشای ناقص اقدام کرده و در اختیار عموم قرار داده‌اند. همچنین رویه‌های سلیقه‌ای گزارش‌دهی صورت‌های مالی به‌ویژه اجزای سرمایه پایه، دارایی‌های موزون شده به ریسک و نسبت کفایت سرمایه این امکان را برای بانکها فراهم کرده تا به راحتی مؤلفه‌ها و شاخصه‌های مختلف نشان‌دهنده ثبات و سلامت مالی خود را پنهان سازند (فضلی، ۱۳۹۷: ۱۵۸).

- از دیگر چالش‌ها می‌توان به وجود برخی پیچیدگی‌های فرایند اوراق بهادارسازی اشاره کرد که ممکن است به دادوستد این اوراق تنها در سطوح سازمانی منجر شود و بازار ثانویه آن از عمق کافی برخوردار نباشد.
- خلأ قانونی و نظارتی در استقرار حاکمیت شرکتی مورد دیگر است. بررسی چالش‌های مربوط به مقررات حاکمیت شرکتی نشان می‌دهد که اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با بعضی از ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰) اقدام کرده، اما این مجموعه مقررات

۱. ماده ۹۷ - با توجه به بند «۲۳» سیاستهای کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری شورای پول و اعتبار موظف است طی سال‌های برنامه موارد زیر را انجام دهد:

د - افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی از طرق ذیل:  
 ۱. الزام بانکها به رعایت استانداردهای تعیین شده توسط بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی و بهبود نسبت شاخص کفایت سرمایه و اطلاع‌رسانی مبادلات مشکوک به بانک مرکزی.

و رهنمودها، از جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نیست. به‌علاوه هیچ‌یک از این رهنمودها بومی نشده و تطابق پایینی با مقررات و شرایط جاری بانک‌های کشور دارد. مضافاً اینکه وقتی الزامی به رعایت اصول حاکمیت شرکتی نشده است، قاعدتاً نمی‌توان سازوکاری نظارتی و کنترلی نیز در این خصوص پیاده و اجرایی کرد.

علاوه بر این در خصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها، در حال حاضر نهادهایی همچون سازمان حسابرسی، جامعه حساب‌رسان مستقل، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان بورس و اوراق بهادار از یک سو و بانک مرکزی نیز از سوی دیگر مسئولیت‌ها و وظایفی دارند که این مسئله موجب شده عملاً اختلاف‌نظرهایی در برخی حوزه‌ها همچون بازرسی و حسابرسی، نظارت بر برخی عملکردهای بانک به‌وجود آید و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های جداگانه‌ای را به شبکه بانکی ابلاغ کنند. این در حالی است که تاکنون در نظام بانکی کشور، مجموعه مقررات و دستورالعمل‌های روشن و واحدی در خصوص ارکان و اجزای حاکمیت شرکتی ارائه نشده است به‌نحوی که متضمن تعریف و تبیین دقیق شرح وظایف و مسئولیت‌های هر یک از نهادهای مذکور باشد. مشکل دیگر در خصوص قوانین و مقررات ناظر بر عملکرد بانک‌ها در راستای استقرار حاکمیت شرکتی این است که مقررات مربوط به اداره بانک‌ها در ایران متناسب با نوع بانک‌ها اعم از تجاری، تخصصی، توسعه‌ای و ... نبوده و این مسئله موجب شده سازوکارها، فرایندها و رویه‌های ناظر بر ساختار سازمانی و چارچوب اداره بانک‌ها متناسب با اهداف و حوزه فعالیت بانک‌ها ساختاربندی نشود. همچنین بخش زیادی از بانک‌های کشور (دولتی و خصوصی شده) به‌دلیل ساختارهای اداره و اساسنامه‌ای با اصول حاکمیت شرکتی فاصله زیادی پیدا کنند که این مسئله ضرورت اصلاح قوانین مربوط به اساسنامه این

بانک‌ها و همچنین اصلاح سایر قوانینی که به‌نوعی در اداره این بانک‌ها ورود پیدا کرده‌اند (همچون قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص مقررات واریز سود سهم دولت و ...) را ضروری می‌کند (شهبازی غیاثی و ترابی فر، ۱۳۹۵: ۴۳-۴۲).

- از حیث تضمین مناسب جهت ریسک اعتباری، موضوع «کیفیت و درجه اعتباری»<sup>۱</sup> مطرح است. این مسئله نیز به‌نوبه خود رتبه‌بندی اوراق بهادار را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد چراکه پایین بودن درجه اعتباری برخی از تسهیلات گیرندگان در مرحله نخست که از بانک وام گرفته‌اند به افزایش ریسک اعتباری و به‌تبع آن کاهش استقبال به خرید این اوراق و نیز کاهش قدرت نقدشوندگی این اوراق منجر می‌شود که نتیجه آن ایجاد چالش برای اوراق بهادارسازی مطالبات بانک‌ها است (صلواتیان و حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۸).

## ۷. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یکی از مسیرهای متعارف تأمین مالی بنگاه‌ها، انتشار اوراق مالی است که البته سهم این نوع از تأمین مالی در ایران در مقایسه با سایر کشورها پایین‌تر است. در این گزارش به مهم‌ترین موانع پیش روی توسعه تأمین مالی مبتنی بر دارایی‌های جاری بانک‌ها از مسیر بازار سرمایه پرداخته شد.

مداخله مستقیم بانک مرکزی در تعیین نرخ‌های اسمی، عدم الزام به رتبه‌بندی اوراق مالی و بانی آن و پیچیدگی ماهیت این اوراق، چالش‌هایی است که در این مطالعه به آنها پرداخته شده است. این چالش‌ها به افزایش هزینه تمام شده تأمین مالی، فقدان شفافیت در نحوه توزیع منافع مالی حاصل از انتشار اوراق و درنهایت طولانی شدن فرایند انتشار اوراق منجر می‌شود. الزام بانک مرکزی به رتبه‌بندی اوراق و بانی آن می‌تواند ضمن افزایش مشارکت سرمایه‌گذاران در تأمین مالی از طریق تبدیل مطالبات بانکی به اوراق بهادار،



هزینه‌های مالی و زمانی انتشار این‌گونه اوراق را کاهش دهد. با توجه به آسیب‌شناسی انجام گرفته در حوزه‌های پیشین پیشنهادهای ذیل قابل توصیه است:

### الف) راهکارهای قانونی

- الزام بانک‌ها به رعایت نسبت کفایت سرمایه: عموماً هدف از مقررات‌گذاری نسبت کفایت سرمایه در کشورهای مختلف، دستیابی به ثبات مالی از طریق الزام بانک‌ها به حفظ سطح مناسبی از سرمایه برای پوشش ریسک و خطرپذیری منتج از فعالیت اعتباردهی آنهاست. از این‌رو در صورتی افزایش نسبت سرمایه بانک‌ها هدف ثبات مالی را تأمین خواهد کرد که با افزایش سرمایه در کنار کاهش ریسک - در اثر کاهش دارایی‌های موزون به ریسک یا تغییر ترکیب دارایی‌های بانک در جهت کاهش دارایی‌های با وزن ریسکی بالاتر یا حتی کاهش در شاخص دیگری مانند کاهش در مقدار نسبت مطالبات مشکوک‌الوصول بانک - می‌توان به بهبود این نسبت و به تبع آن افزایش تمایل به خرید اوراق بهادار تسهیلات بانکی دست یافت. این نکته از این جهت حائز اهمیت است که کاهش نسبت کفایت سرمایه به ایجاد ذهنیت منفی برای خریداران نسبت به بانکی که این اوراق را منتشر می‌کند، منجر می‌شود و نتیجه آن کاهش انگیزه خریداران برای خرید این اوراق در بازار ثانویه است.
- انجام مطالعات گسترده جهت شناسایی و برطرف کردن خلأهای قانونی، مقرراتی و حقوقی فرایند تبدیل به اوراق بهادار نمودن دارایی‌ها با توجه به قیود شریعت،

- تسری قوانین مالیاتی اوراق مشارکت به اوراق بهادار مطالبات بانکی ناشی از عرضه این اوراق.<sup>۱</sup>

### ب) راهکارهای اجرایی

- مداخله غیردستوری بانک مرکزی: بانک‌های مرکزی به‌عنوان سیاستگذار پولی و مقام ناظر بر بانک‌ها و سایر مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی، عموماً به‌جای مداخله مستقیم و تعیین نرخ‌های اوراق مالی اسلامی و البته نرخ‌های سپرده‌ها و تسهیلات مؤسسه‌های اعتباری، به‌صورت غیرمستقیم و از طریق مدیریت نرخ در بازار بین‌بانکی و با استفاده از ابزارهایی مثل عملیات بازار باز اقدام می‌کنند.

به‌نظر می‌رسد با توجه به ساختار نظام پولی و بانکی کشور، ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مقام سیاستگذار در سیاست‌های پولی، بازدهی سایر بازارهای موازی را در تعیین نرخ عقود بانکی در نظر گیرد؛ زیرا تعیین نرخ‌های ناسازگار با شرایط بازار، اولاً با روش‌های مختلف برای تخلف بانک‌ها، قابلیت اعمال و تحقق ندارد؛ ثانیاً ضمن ایجاد فضای رانتی و غیرشفاف، عملاً هزینه‌های تأمین مالی بنگاه‌ها را افزایش خواهد داد. به‌علاوه سیاست اوراق بهادارسازی مطالبات تسهیلاتی بانک‌ها را نیز با چالش جدی مواجه خواهد کرد؛ چراکه ازطرفی بازدهی این اوراق برپایه نرخ سود عقود است که بانک مرکزی تعیین می‌کند و بازدهی این اوراق در عقود مبادله‌ای با فرض صفر در نظر گرفتن هزینه‌های انتشار، حداکثر می‌تواند به اندازه نرخ تسهیلات اعطا شده باشد. ازطرف دیگر تا زمانی که بازدهی سایر بازارهای

---

۱. در این صورت مالیات بر معاملات ثانویه این اوراق همانند اوراق مشارکت، از پرداخت مالیات معاف خواهد شد؛ زیرا براساس بند «۵» ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴، سود و جوایز متعلق به اوراق مشارکت از پرداخت مالیات معاف است.

موازی بدون ریسک از جمله اسناد خزانه دولت بالاتر از نرخ سود تسهیلات اعطا شده باشد، خرید این اوراق حتی در صورت انتشار، مورد استقبال خریداران قرار نخواهد گرفت؛ زیرا سرمایه‌گذاران بازار سرمایه با در نظر گرفتن ریسک و بازده و در مقابل با وجود دارایی‌های بدون ریسک با نرخ سود بالاتر (مثل اسناد خزانه که بازدهی حدود ۲۲ درصد داشته‌اند)، عملاً هیچ انگیزه‌ای برای خرید این اوراق نخواهند داشت. به بیان دیگر نرخ اوراق دولتی (اسناد خزانه) که با ضمانت دولت منتشر می‌شود و به عنوان دارایی بدون ریسک در نظر گرفته می‌شود (با توجه به شرایط فعلی) دارای نرخ بازدهی بالاتری نسبت به اوراق بهاداری است که بانک‌ها منتشر خواهند کرد (در حال حاضر حداکثر ۱۸ درصد) و از ریسک کمتری نیز برخوردار است.

- الزام به ارائه رتبه اعتباری اوراق بهادار منتشره بانک‌ها توسط مؤسسه‌های رتبه‌بندی در بازار سرمایه: یکی از ارکان مهم در انتشار اوراق بهادار، نهاد رتبه‌بندی است. این نهاد به ارائه رتبه اعتباری اوراق و نیز بانکی موظف است که می‌خواهد اوراق بهادار منتشر کند. با بهره‌گیری از رتبه اعتباری، می‌توان نرخ منصفانه اوراق را به دست آورد که با ریسک تعدیل شده است. با منطقی شدن نرخ بازده اوراق، تقاضا برای خریداری این اوراق افزایش می‌یابد و به تبع آن، هزینه‌های متعهد پذیره‌نویسی و بازارگردانی کاهش خواهد یافت. علاوه بر این، با وجود نهاد رتبه‌بندی، هزینه‌های زمانی و ارزیابی انتشار اوراق که با ارکان مختلف صورت می‌پذیرد، کاهش می‌یابد.

- افزایش عمق بازار اوراق مالی اسلامی از طریق الزام بانک‌ها به تبعیت از استانداردهای کفایت سرمایه و رعایت اصول حاکمیت شرکتی: با فرض آنکه نرخ‌گذاری منصفانه‌ای در بازار اوراق صورت پذیرد و اوراق از رتبه اعتباری بالایی برخوردار باشد، هرچه میزان مشارکت افراد با درجات مختلف ریسک‌پذیری و

ترجیحات نقدینگی در بازار اوراق بهادار بیشتر باشد، نقدشوندگی اوراق بالاتر خواهد رفت و بازار به اصطلاح عمیق می‌شود. تعمیق بازار به این معناست که فعال بازار بتواند در سریع‌ترین زمان ممکن به بهینه‌ترین قیمت مورد نظر دارایی مالی موجود در بازار مالی، دست یابد. افزایش عمق بازار می‌تواند با طراحی ابزارهای مالی متنوع، در بازار سرمایه حاصل شود. برای مثال، طراحی ابزارهای تأمین مالی که نرخ‌های سود مصون از تورم و یا مصونیت از نوسان‌های نرخ ارز دارد، می‌تواند به عمق بازار کمک کند که در نتیجه آن هزینه‌های انتشار این اوراق نیز کاهش یابد. در این راستا تدوین و اجرای اصول حاکمیت شرکتی، امری ضروری برای بهبود عملکرد بنگاه‌ها و از جمله نظام بانکی به‌شمار می‌آید. در مورد نظام بانکی مسئولیت اصلی نظارت بر حسن جریان امر به‌عهده بانک مرکزی محول شده است. این نقش از تدوین مقررات شروع می‌شود و به نظارت بر عملکرد درست و منطبق با قوانین و مقررات بانک‌ها ختم می‌شود. در این راه بومی‌سازی و تطبیق اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و تأمین ابزارهای لازم برای اجرای آن توسط بانک مرکزی از ضروریات استقرار قواعد حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است.

- کاهش زمان رویه‌های اداری و اجرایی انتشار اوراق بهادار بر پایه مطالبات تسهیلاتی بانک‌ها: زمان بر بودن انتشار این اوراق، یکی از هزینه‌های غیرمالی تأمین مالی از طریق بازار سرمایه است. برای رفع این چالش ضروری است ارکان انتشار اوراق مانند ضامن، مشاور عرضه، مؤسسه رتبه‌بندی که به بررسی بانی اوراق می‌پردازند، با بهره‌گیری از سیستم‌های سریع تحلیل، ارزیابی و سنجش ریسک به تسریع در فرایند تصمیم‌گیری و انتشار اوراق بهادار مالی

اقدام کنند. همچنین ضروری است بانک مرکزی فرایندهای مربوط به تأیید ضمانت اوراق را از بانک‌ها تسریع بخشد.

- استفاده از پتانسیل شرکت‌های بیمه‌ای جهت تضمین حداقل بودن میزان مواجهه با ریسک برای سرمایه‌گذاران با لحاظ کردن موارد مرتبط با ارتقا و بهبود وضعیت اعتباری در قرارداد: برای جذاب کردن نهاد متولی، انتشار اوراق بهادار و تأمین وجوه با نرخ‌های بازده مطلوب و تضمین حداقل بودن میزان مواجهه با ریسک برای سرمایه‌گذاران امری ضروری است. با وجود این، موضوع مهم‌تر این است که ریسک زیان سرمایه‌گذاران نه فقط پایین، بلکه باید شفاف باشد. غالباً، این تضمین با لحاظ کردن موارد مرتبط با ارتقا و بهبود وضعیت اعتباری در قرارداد به دست می‌آید. ارتقای اعتباری صرفاً توافقی است که موجب مصونیت در برابر ریسک اعتباری - که خطر عدم پرداخت وجوه دریافت شده از سوی وام‌گیرنده است - می‌شود. معمولاً ارتقای اعتباری، زیان‌های احتمالی را تا اندازه‌ای - که چندین برابر سطوح ثبت شده قبلی است - پوشش خواهد داد به طوری که احتمال وقوع هرگونه زیانی برای سرمایه‌گذاران بسیار ضعیف و ناچیز باشد. به طور معمول، روش‌های متداول برای ارتقای اعتباری عبارتند از:

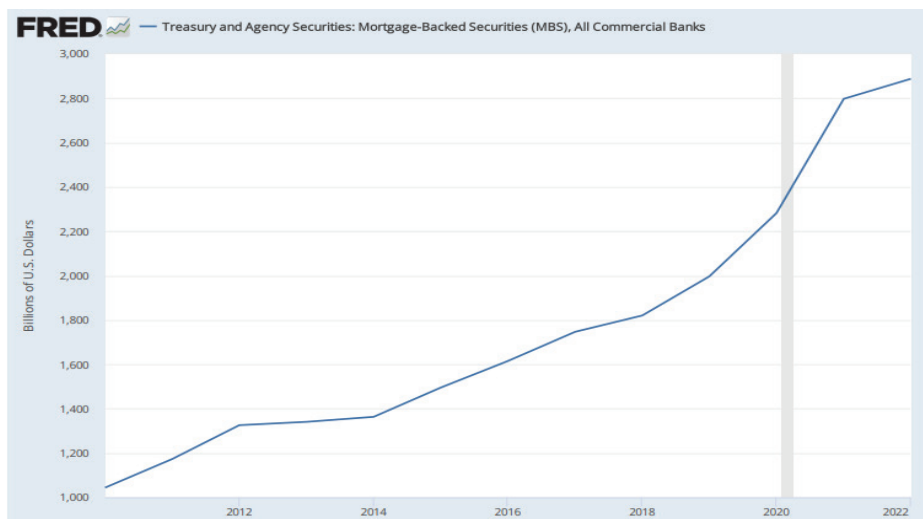
الف) تضمین بازپرداخت اصل و سود تسهیلات از سوی شخص ثالث در صورت نکول توسط تسهیلات‌گیرندگان؛

ب) فراهم کردن زیرساخت‌های استفاده از سامانه‌های اعتبارسنجی و رتبه‌دهی اعتباری برای تعیین ریسک و ارزش ریالی تسهیلات تبدیل شده به اوراق بهادار.

## پیوست‌ها

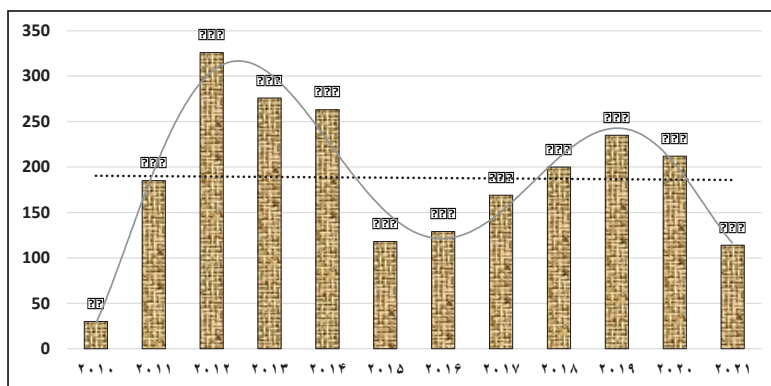
### پیوست ۱.

نمودار ۱ پیوست. ارزش اوراق رهنی منتشره بانک‌های آمریکای طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۲۲ (ارقام به میلیارد دلار)



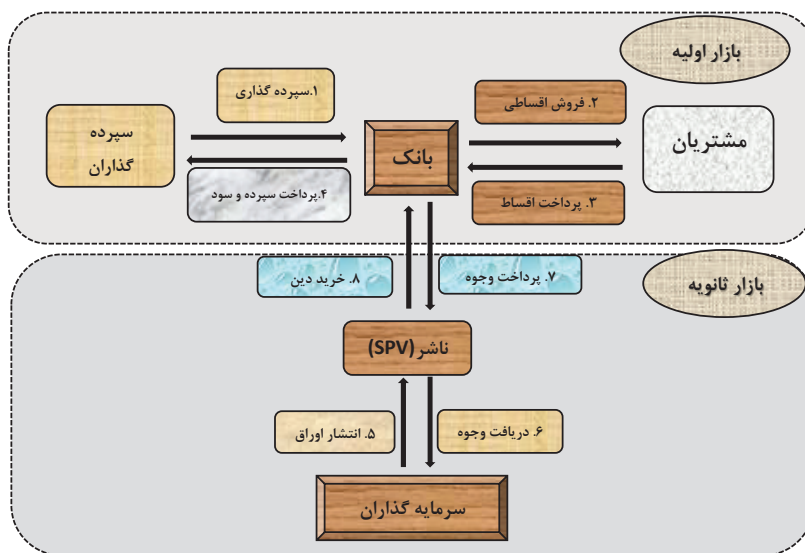
Source: <https://fred.stlouisfed.org/series/TMBACBM027SBOG>

نمودار ۲ پیوست. حجم صکوک منتشره در مالزی طی سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۱۰ (ارقام به میلیارد رینگت)



Source: Malaysia International Islamic Financial Center <http://www.mifc.com>  
<https://www.iifm.net/sukuk-reports>

نمودار ۳ پیوست. فرایند تبدیل تسهیلات فروش اقساطی (مراجعه) به اوراق بهادار



## پیوست ۲. ارکان اصلی در فرایند تبدیل مطالبات بانکی به اوراق بهادار

مطابق با آیین‌نامه سازمان بورس و اوراق بهادار کشور، مهم‌ترین عناصر قابل قبول در فرایند تبدیل مطالبات به اوراق بهادار شامل موارد ذیل می‌شود (کمیت‌ه تخصصی فقهی سازمان بورس و اوراق بهادار، ۱۳۸۶: ۲).

**الف) بانی:** هر شخص حقوقی مانند دولت، مؤسسه وابسته به دولت، شهرداری، بانک یا بنگاه خصوصی است که انتشار اوراق با هدف تأمین مالی وی صورت می‌گیرد. مقصود از بانی، بانکی است که قصد تبدیل تسهیلات خود به اوراق بهادار را دارد.

**ب) ناشر (واسط):** مؤسسه‌ای مالی است که توسط امین جهت انجام یک پروژه خاص انتخاب یا تأسیس می‌شود. در فرایند اجرایی‌سازی اوراق، مهم‌ترین وظیفه ناشر انتشار اوراق است.

**ج) سرمایه‌گذاران (خریداران صکوک):** اشخاص حقیقی یا حقوقی هستند که با خرید اوراق بهادار، بانی را تأمین مالی می‌کنند.

**د) امین:** شخص حقوقی مورد تأیید بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار است که بر فرایند انتشار اوراق بهادار نظارت دارد و تمامی نقل و انتقالات مالی با اجازه وی انجام می‌شود.

**ه) شرکت تأمین سرمایه:** شرکتی که به‌عنوان واسطه بین ناشر و سرمایه‌گذاران فعالیت می‌کند.

**و) مؤسسه رتبه‌بندی:** شرکتی که با اخذ مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار، به تعیین رتبه اعتباری اوراق اقدام می‌کند.



### پیوست ۳. مراحل انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه ایران

در حال حاضر بخش عمده هزینه‌های انتشار اوراق مبتنی بر مطالبات مربوط به کارمزد مشاور عرضه، متعهد پذیرهنویسی و بازارگردانی است که در ذیل مراحل انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه ایران اشاره شده که بالغ بر ۳۱ مرحله است:

۱. تصمیم بانک مبنی بر اوراق بهادارسازی مطالبات (تأیید هیئت‌مدیره و ...)
۲. مراجعه به مشاور عرضه اوراق (شرکت تأمین سرمایه) به منظور مشاوره در انتشار اوراق و ارتباط با سایر ارکان انتشار اوراق مانند سازمان بورس و اوراق بهادار<sup>۱</sup>
۳. انجام بررسی‌های اولیه از سوی مشاور عرضه (اعتبارسنجی، بررسی نسبت‌های مالی، خروجی حسابرسی و ...)
۴. پیگیری و مذاکره با ارکان<sup>۲</sup> (ضامن،<sup>۳</sup> عامل فروش،<sup>۴</sup> متعهد پذیرهنویس<sup>۵</sup> و بازارگردان<sup>۶</sup>) و اخذ تأیید ایشان از طرف سازمان بورس و اوراق بهادار؛
۵. تکمیل فرم تقاضای موافقت اصولی<sup>۷</sup> و ارسال آن؛
۶. رسیدگی به تقاضای موافقت اصولی از حیث شکلی و محتوایی توسط سازمان بورس و اوراق بهادار؛
۷. صدور موافقت اصولی سازمان بورس و اوراق بهادار؛
۸. مراجعه مشاور عرضه به شرکت مدیریت دارایی مرکزی بازار سرمایه (امین)

---

۱. مطابق با دستورالعمل استفاده از خدمات مشاوران عرضه اوراق بهادار - سازمان بورس و اوراق بهادار.  
۲. براساس فرم قبولی سمت ارکان در انتشار اوراق بهادار مالی اسلامی سازمان بورس و اوراق بهادار.  
۳. ضامن بازپرداخت اصل و سود اوراق که معمولاً از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری هستند.  
۴. شخص حقوقی که مسئول فروش اوراق است؛ به عنوان نمونه کارگزاری‌ها می‌تواند عامل فروش باشد.  
۵. شخص حقوقی که متعهد می‌شود چنانچه اوراق به فروش نرود، اوراق به فروش نرفته را خریداری کند. شرکت تأمین سرمایه این نقش را در بازار سرمایه ایفا می‌کند.  
۶. شخص حقوقی که متعهد است ضامن نقدشوندگی اوراق منتشره باشد. به بیانی دیگر؛ ضامن نقدشوندگی این اطمینان را به دارنده اوراق می‌دهد که وی بتواند اوراقی را که در پذیرهنویسی یا بازار ثانویه خریداری کرده است، به آسانی به فروش برساند و نقد کند. شرکت‌های تأمین سرمایه چنین وظیفه‌ای دارند.  
۷. مطابق با فرم تقاضای دریافت موافقت اصولی انتشار اوراق سازمان بورس و اوراق بهادار.

- به‌منظور تعیین و معرفی ناشر، عقد قرارداد مشاور عرضه با ناشر، تهیه قراردادهای عاملیت فروش، پرداخت، تعهد پذیره‌نویسی و بازارگردانی اوراق منتشره؛
۹. ارسال مستندات موافقت اصولی، قراردادهای ارکان، آخرین صورتهای مالی سالیانه و میان‌دوره‌ای حسابرسی شده بانی به ناشر (نهاد واسط)<sup>۱</sup> جهت تأیید و ارسال ناشر به سازمان بورس و اوراق بهادار برای صدور مجوز انتشار؛
۱۰. ارسال قرارداد بازاریابی اوراق به عامل فروش و شرکت فرابورس پس از دریافت مجوز انتشار؛
۱۱. مراجعه مشاور عرضه به نمایندگی از طرف ناشر به سازمان بورس جهت ارائه بیانیه ثبت اوراق، فرم تقاضای ثبت اوراق، قراردادهای منعقد شده میان ارکان و طرح اعلامیه فروش اوراق؛
۱۲. واریز کارمزد شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه توسط بانی (بانک)؛
۱۳. واریز کارمزد نهاد واسط مالی توسط بانی (بانک)؛
۱۴. صدور اعلامیه فروش اوراق؛
۱۵. عرضه اوراق از طریق عامل فروش در مهلت تعیین شده؛
۱۶. واریز کارمزد شرکت فرابورس؛
۱۷. ارائه درخواست تمدید مهلت عرضه اوراق؛
۱۸. خرید اوراق توسط متعهد پذیره‌نویسی در صورتی که اوراق کامل به فروش نرسیده باشد؛
۱۹. انتقال رسمی دارایی از بانی به ناشر؛

---

۱. نهاد واسط به‌عنوان عامل انتشار انواع اوراق بهادار اسلامی یا همان صکوک تنها نهادی است که می‌تواند اوراق بهادار منتشر کند. شخص بانی که قصد دارد به‌منظور تأمین مالی خویش اوراق بهادار منتشر نماید باید تنها از طریق نهاد واسط به امر انتشار اوراق اقدام کند ([www.sukuk.ir](http://www.sukuk.ir)).

۲۰. انعقاد قرارداد میان ناشر، سهام‌داران و بانی مطابق با ماهیت اوراق منتشره؛
۲۱. نامه ناشر مبنی بر انجام عقد میان ارکان عقد و ارسال قرارداد به سازمان بورس و اوراق بهادار؛
۲۲. فرم درخواست ایجاد معاملات ثانویه؛
۲۳. اخذ کارمزد متعهد پذیرهنویسی؛
۲۴. اخذ کارمزد بازارگردانی؛
۲۵. اخذ کارمزد مشاور عرضه؛
۲۶. تسویه کارمزد ضمانت از بانی و انتقال به حساب ضامن؛
۲۷. تسویه کارمزد عاملیت فروش و انتقال به حساب عامل فروش؛
۲۸. واریز وجوه توسط ناشر برای بانی؛
۲۹. ارسال نامه از سوی ناشر به سازمان، جهت صدور مجوز برداشت وجوه به بانی؛
۳۰. انجام مرحله بازارگردانی اوراق؛
۳۱. سررسید اوراق، تسویه مطابق با عقد اوراق بهادارسازی شده (صلواتیان و حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۸: ۱۳-۱۰).

مطابق با مراحل فوق‌الذکر انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه نیز ذیل یکی از عقود فقهی صورت می‌پذیرد؛ بانی اوراق (بانک) پس از تأیید انتشار اوراق از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار، ذیل عقد مورد استفاده، از طریق ناشر اوراق (نهاد واسط) دارایی‌های مبنای انتشار اوراق بهادار به خریداران اوراق منتقل می‌شود و در مقابل، منابع مالی سرمایه‌گذاران به بانی (بانک) انتقال می‌یابد. اوراق پس از پذیرهنویسی، در بازار ثانویه معامله و در فواصل زمانی مشخص، سود اوراق پرداخت می‌شود. در نهایت در سررسید؛ اصل و باقی‌مانده سود اوراق (آخرین کوپن اوراق) به دارندگان اوراق پرداخت می‌شود.

## منابع و مأخذ

۱. اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸). «دستورالعمل اجرایی نحوه امهال مطالبات مؤسسات اعتباری»، مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول‌شویی.
۲. اسلامی میلانی، پریسا (۱۳۹۲). «تجزیه و تحلیل ساختار و عوامل اصلی تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌های شبکه بانکی»، گزارش تحقیقاتی، سومین کنفرانس توسعه نظام تأمین مالی در ایران، تهران.
۳. اسماعیل‌زاده، علی و حمیده امیری (۱۳۹۴). «بررسی ابزارهای نوین تأمین مالی و راهکارهای اجرایی نمودن آن در بانک تجارت»، اقتصاد مالی، ۹ (۳۱).
۴. انصاری، مرتضی ابن محمد (ق ۱۴۰۶). کتاب المکاسب، قم، مجمع‌الفکر اسلامی.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی ایران به نشانی وبگاه <https://tsd.cbi.ir>
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی - دایره آمارهای پولی) (سال‌های مختلف)، گزیده آمارهای اقتصادی.
۷. \_\_\_\_\_ (سه ماهه سوم ۱۴۰۰). *نماگرهای اقتصادی*، ش ۱۰۶.
۸. بت‌شکن، محمدهاشم (۱۳۹۶). «تعادل بخشی به جریانات نقدی بانک با انتشار اوراق رهنی»، سخنرانی در بیست‌وهشتمین همایش بانکداری اسلامی.
۹. بختیارزاده، محمدجواد (۱۳۸۸). «بررسی علل و ریشه‌های بحران اقتصادی ۲۰۰۸ آمریکا و ارائه راهکارها»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۳۸.
۱۰. پرنسک، زهرا (۱۳۹۵). «تحلیل حقوقی تبدیل به اوراق بهادار کردن دارایی‌ها در بانکداری اسلامی»، تهران، پایان‌نامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی.
۱۱. جمشیدی، ندا، محمد واعظ برزانی و بهنام ابراهیمی (۱۳۹۵). «تحلیل آثار اقتصاد کلان اوراق بهادارسازی در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران»، معرفت/اقتصاد اسلامی، سال هشتم، ش ۱ (پیاپی ۱۵).
۱۲. حسینی عاملی، سیدمحمدجواد (ق ۱۴۱۹). *مفتاح الکرامه فی شرح القواعد العلامه*، چاپ اول، قم، مؤسسه النشر الاسلامی.

## ۳۲۵ \_\_\_\_\_ بررسی موانع قانونی و اجرایی اوراق بهادارسازی دارایی‌های جاری بانک‌ها...

۱۳. خاندوزی، سیداحسان (۱۴۰۰/۱۰/۲۸). «هشتاد درصد تأمین مالی اقتصاد بر دوش بانک‌ها»، مصاحبه وزیر امور اقتصادی و دارایی با خبرگزاری صدا و سیما، وبگاه:

<https://www.iribnews.ir/fa/news>

۱۴. خطیب، محمود و مهدی صادقی (۱۳۹۵). «رتبه‌بندی عقود اسلامی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر با استفاده از مدل تصمیم‌گیری چندمعیاره TOPSIS»، فصلنامه مطالعات مالی و بانکداری اسلامی، سال اول، ش ۲.

۱۵. درودیان، حسین و سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (۱۴۰۰). «ناترازی پنهان در شبکه بانکی ایران ۱۳۹۶-۱۳۹۳»: تحلیل چيستی و ریشه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۷۹.

۱۶. ذوالفقاری، امیراحمد و علی افسری (۱۳۹۷). «بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۵۹.

۱۷. رهنمای رودپشتی، فریدون و غلامرضا منصوره (۱۳۹۷). «اوراق بهادارسازی وام‌ها با رویکرد پوشش ریسک اعتباری»، دانش سرمایه‌گذاری، ۷ (۲۵).

۱۸. زندیه، وحید و سعید زندیه (۱۳۹۴). «جایگاه اوراق بهادارسازی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها با تأکید بر نیاز به گسترش بازار اوراق بهادارسازی در ایران»، دانش سرمایه‌گذاری، ش ۱۶.

۱۹. سایت فرابورس ایران به نشانی: <https://www.ifb.ir>

۲۰. سعیدی، علی و مجید کرد (۱۳۸۸). «امکان‌سنجی اقتصادی تبدیل تسهیلات فروش اقساطی به اوراق رهنی (مورد مطالعه بانک ملی)»، اقتصاد اسلامی، ۹ (۳۶).

۲۱. شهبازی غیاثی، موسی و هادی ترابی‌فر (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۵ چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۵۳.

۲۲. صالح‌آبادی، علی (۱۳۸۴). «بررسی اوراق قرضه اسلامی در مالزی از دیدگاه فقه امامیه»، فصلنامه دین و ارتباطات (دانشگاه امام صادق)، ش ۲۵.

۲۳. صدقی، غلامعلی (۱۳۷۸). «تحلیل معاملات صوری»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه قم.

۲۴. صلواتیان، محمدامین و سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (۱۳۹۸). «چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۲.
۲۵. عاملی، محمد باقر (ق ۱۴۰۹). *الوسائل الی تحصیل المسائل*، جلد هجدهم، قم، مؤسسه آل‌البیت.
۲۶. علیزاده، الناز و جلال سیف‌الدینی (۱۳۸۸). «تبدیل به اوراق بهادارسازی املاک و مستغلات»، مجموعه مقالات دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
۲۷. فیوزی، فرانک و وینود کوتهارد (۱۳۹۲). *اوراق بهادارسازی*، ترجمه علی راه‌نشین و حامد تاجمیر ریاحی، تهران، انتشارات ترمه.
۲۸. فرجی، شهرزاد و پریسار فیعی شمس‌آبادی (۱۳۸۹). «بررسی فرایند انتشار اوراق رهنی و چگونگی به‌کارگیری آن، راهکارهای نوین به‌منظور تأمین نقدینگی بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست‌ویکمین همایش بانکداری اسلامی: چشم‌انداز نظام بانکداری بدون ربا: فرصت‌ها و چالش‌ها، مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.
۲۹. فضلی، کمیل (۱۳۹۷). «تحلیل مقایسه‌ای اصل کفایت سرمایه نظام بانکی با مقررات کمیته بال و استانداردهای هیئت خدمات مالی اسلامی (آی اف اس بی) و ارائه راهبردهای سیاستی برای بهبود کفایت سرمایه در ایران»، پایان‌نامه دانشگاه امام‌صادق (ع).
۳۰. فیض‌منجو، احمد و مجتبی کریمی (۱۳۸۶). «تبدیل به اوراق بهادار نمودن دارایی‌ها راهکاری مهم برای بانک‌های اسلامی»، روند، ش ۵۴ و ۵۵.
۳۱. کمانکش، حسین (۱۳۹۸). «بررسی ابعاد فقهی و عملیاتی تبدیل دارایی‌های ثابت بانکی به اوراق بهادار»، تهران، پایان‌نامه دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی.
۳۲. کمیته تخصصی فقهی سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۳۸۶). «صورت‌جلسه بررسی انتشار اوراق مشارکت رهنی»، تهران، مدیریت پژوهش توسعه و مطالعات اسلامی سازمان بورس و اوراق بهادار.
۳۳. محقق حلی، حسن بن یوسف (۱۳۹۶). *شرایع الاسلام*، تهران، مؤسسه نشر اسلامی.
۳۴. مشکینی اردبیلی، ابوالحسن (۱۳۹۹). *حاشیه کفایة الأصول*، تهران، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
۳۵. مصباحی‌مقدم، غلامرضا، علی صالح‌آبادی، سیدامیر حسین اعتصامی (۱۳۹۴). «امکان‌سنجی طراحی

## ۳۲۷ \_\_\_\_\_ بررسی موانع قانونی و اجرایی اوراق بهادارسازی دارایی‌های جاری بانک‌ها...

۳۲۷. صکوک بانکی تبدیل‌شونده به سهام، «مطالعات اقتصاد اسلامی»، دوره ۷، ش ۲ (پیاپی ۱۴).
۳۲۸. مکارم‌شیرازی، ناصر (۱۳۷۹). *القواعد الفقهیه*، چاپ پنجم، قم، مدرسه امام علی ابن ابی‌طالب.
۳۲۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰). *دائرة المعارف فقه مقارن*، جلد اول، قم، انتشارات امام علی بن ابی‌طالب.
۳۳۰. موسوی، سیدباقر (۱۳۸۱). «خریدوفروش دین»، فصلنامه *اقتصاد اسلامی*، ش ۷.
۳۳۱. موسوی خمینی، سیدروح‌الله (۱۳۶۳). *تحریرالوسیله*، نجف، چاپ آداب.
۳۳۲. موسویان، سیدعباس (۱۳۸۹). «تبدیل دارایی‌های بانکی به اوراق بهادار در بانکداری بدون ربا»، فصلنامه *پژوهش‌های پولی - بانکی*، ۲ (۴).
۳۳۳. موسویان، سیدعباس و حسن بهاری قرامکی (۱۳۹۱). *مبانی فقهی بازار پول و سرمایه*، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۳۳۴. موسویان، سیدعباس و حسین میثمی (۱۳۹۷). *بانکداری اسلامی (۱): مبانی نظری - تجارب علمی*، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۳۳۵. موسویان، سیدعباس، بلال وثوق و علی فرهادیان (۱۳۹۰). «اوراق بهادار صکوک بانکی؛ تبدیل تسهیلات بانکی به اوراق بهادار در بانکداری بدون ربا»، *تحقیقات مالی اسلامی*، ۱ (۱).
۳۳۶. میسمی، حسین (۱۳۹۴). «طراحی مدل‌های عملیاتی اوراق بهادار (صکوک) منطبق با فقه امامیه جهت انجام عملیات بازار باز در نظام بانکی کشور: چارچوبی نوین برای سیاست‌گذاری پولی اسلامی»، تهران، رساله دکتری، دانشکده اقتصاد و معارف اسلامی، دانشگاه امام صادق (ع).
۳۳۷. نجفی، محمدحسن (ق ۱۴۱۷). *جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام*، چاپ هفتم، بیروت، دارالحیا التراث العربی.
۳۳۸. هرورانی، حسین، مهدی هرورانی و مصطفی زهتابیان (۱۳۸۹). «نقدی بر بانکداری اسلامی (مطالعه آن در ایران و سایر کشورها و ارائه راهکارها و آینده آن»، دانشگاه امام صادق (ع).
47. Abbassi, Puriya, Rajkamal Iyer, Jose-Luis Peydro and Francesc Rodríguez Tous (2016). "Securities Trading by Banks and Credit Supply: Micro-evidence from the Crisis", *Journal of Financial Economics*, 121 (3).
48. Akhtar, Zeti (2013). *The Trends of Banking in Malaysia*, Kuala Lumpur: Bank Negara Malaysi.

49. Ayyagari, Meghana, Asli Demirgu C-Kunt and Vojislav Maksimovic (2006). "How Important are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment", *The World Bank Economic Review*, Vol. 22, No. 3.
50. de Jong, Marielle and Hubert Vannier (2018). "European Asset and Mortgage-backed Securities - ten Years on!", at: <URL: <https://research-center.amundi.com/article/european-asset-and-mortgage-backed->
51. Calem, P.S. and M. Lacour-Little (2004). "Risk-Based Capital Requirements for Mortgage Loans", *Journal of Banking and Finance*, 28 (3).
52. Fabozzi, F.J. and V. Kothari (2008). *Introduction to Securitization*, John Wiley and Sons Malaysia International Islamic Financial Center <http://www.mifc.com>
53. Halim, Z.A., J. How, P. Verhoeven and M.K. Hassan (2020). "Asymmetric Information and Securitization Design in Islamic Capital Markets", *Pacific-Basin Finance Journal*, 62, 101189.
54. <https://fred.stlouisfed.org/series/TMBACBM027SBOG>
55. <https://www.iifm.net/sukuk-reports>.
56. Malaysia International Islamic Financial Centre <http://www.mifc.com>.
57. Manjoo, Ahmad Faizal (2005). "Securitization: An Important Recipe for Islamic Banks a Survey", *Review of Islamic Economics: Journal of the International Association for Islamic Economics and the Islamic Foundation*, Vol. 9, No. 1.
58. Martellini, L. and P. Priaulet (2003). *Fixed-income Securities: Valuation, Risk Management and Portfolio Strategies*, John Wiley & Sons.
59. Martín-Oliver, A. and J. Saurina (2007). "Why do Banks Securitise Assets", XV Spanish Finance Forum Conference Proceedings.
60. Ogunmola, Gabriel A., Fengsheng Chien, Ka Yin Chau and Li Li (2022). "The Influence of Capital Requirement of Basel III Adoption on Banks' Operating Efficiency: Evidence from US Banks", *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 11 (2).
61. Szablowoska, Ewa (2010). "The Financial Crisis and Securitization", *Journal of Education Culture and Society*, Vol. 1, No. 1.
62. Tallman, Ellisw and Elmus Wicker (2010). "Banking and Financial Crises in United States History: What Guidance Can History Offer Policymakers", Federal Reserve bank of Cleveland.
63. [www.sukuk.ir](http://www.sukuk.ir)



# واکاوی موانع حکومت محلی باز در ایران

کریم کیاکجوری\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۳۶۲-۳۲۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

حکومت محلی باز با تأکید بر سه اصل اساسی شفافیت، مشارکت و پاسخگویی با ارائه خدمات محلی، توسعه بازار محلی، کیفیت زندگی مردم منطقه (شهروندان) و توجه به موضوع‌های زیست‌محیطی و... به دنبال فضایی برای مشارکت دمکراتیک و گفتگوی مدنی و ایجاد اعتماد بین مسئولان محلی و مردم است. هدف این تحقیق واکاوی موانع حکومت محلی باز در کشور با رویکرد کیفی و شیوه تحلیل مضامین است که به مانند مدل‌های جدید حکمرانی با چالش‌هایی در کشورهای جهان سوم و به‌طور خاص در ایران مواجه است. پژوهش فوق مبتنی بر مصاحبه نیمه‌ساختارمند و شیوه نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند است. جامعه پژوهشی را ۱۱ نفر از اساتید و خبرگان آگاه به این امر شامل می‌شوند که براساس یافته‌های به‌دست آمده از مصاحبه، مضامین موانع حکومت محلی باز شامل ۵۵ مضمون پایه، ۱۱ مضمون سازمان‌دهنده در قالب ۳ مضمون فراگیر پاسخگویی، شفافیت و مشارکت تعریف شده است. شناسایی این موانع و توجه به آگاهی مقامات منتخب محلی و منطقه‌ای، جلوگیری از فساد و اثربخشی خدمات عمومی، مشارکت شهروندان از طریق دسترسی آنها به داده‌های آزاد و تصمیم‌گیری بهتر و اعتماد بیشتر مردم به نهادها می‌تواند به توانمندسازی حکومت محلی در ایران کمک کند.

کلیدواژه‌ها: تحلیل مضامین؛ حکومت محلی باز، شفافیت؛ پاسخگویی؛ مشارکت

\* استادیار گروه مدیریت دولتی، واحد بندر انزلی، دانشگاه آزاد اسلامی، بندر انزلی، ایران؛

Email: karim.kiajouri@iau.ir

## مقدمه

اداره امور اقتصادی، فرهنگی و خدماتی مناطق شهری و روستایی را نهادهای منتخب ملت تحت عنوان حکومت محلی برعهده دارند. حکومت محلی هرچند نهاد عمومی و غیردولتی محسوب می‌شود، اما در طول دولت قرار دارد نه در عرض آن، زیرا این نهاد براساس قوانین ملی تشکیل می‌شود و حکومت مرکزی آن را به رسمیت می‌شناسد. حکومت محلی در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردار است و خودمختاری کامل به‌حدی ندارد که بتواند قوانین اساسی و سایر قوانین لازم‌الاتباع کشور را نقض کند (امیدی، ۱۳۹۲: ۱۱۳). حکومت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی کشور و یا ایالت اشاره دارد که با قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیئت حکومتی چنین موجودیتی به‌صورت محلی انتخاب می‌شود. واحدی که در حکومت محلی مسئولیت قانونگذاری را به‌عهده می‌گیرد، اصطلاحاً شورای شهر یا روستا و یا انجمن شهر یا روستا نامیده می‌شود و شهردار و مدیر شهر یا دهیار عناوینی هستند که به مسئول امور اجرایی شهر یا روستا، اطلاق می‌شود (مقیمی، ۱۳۸۲: ۱۷۴).

شوراها، سازمان‌هایی هستند که برای تحقق مشارکت مردم در فرایندهای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، نظارت و اجرای سیاستگذاری‌ها در سطوح محلی و منطقه‌ای فعالیت کرده و زمینه حضور و مشارکت مردم را در امور مربوط به خود فراهم می‌کنند. شوراهای اسلامی به‌عنوان نمایندگان منتخب مردم تبلور عینی مدنیت، مشارکت و تعامل مدنی به‌شمار می‌آیند و نشانه بارز حضور هم‌زمان حاکمیت مردم و خردجمعی هستند. در قوانین مصوب شوراها، نیازسنجی، ارائه برنامه، مطالبه از مسئولان و پایش و پیگیری از وظایف شوراهای اسلامی عنوان شده است. ارتقای سلامت و تبادل اطلاعات، سیاستگذاری، بسیج منابع، تخصیص منابع و

پایش پاسخگویی و ارتقای کیفیت، مواردی هستند که از شوراها انتظار می‌رود (بابایی و جباری بیرامی، ۱۳۹۳: ۷۹).

مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل است. از این منظر، حکمرانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور جامعه محلی است و شامل سازوکارها و جریان‌ها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروه‌ها، علائقشان را ابراز و حقوق قانونی‌شان را اعمال می‌کنند، تعهداتشان را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌های خود می‌پردازند. در واقع در حکمرانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک‌مساعی می‌کنند (زرقانی و احمدی، ۱۳۹۸).

مدل‌ها و رویکردهای متعددی برای کارآمدی حکومت‌های محلی پیشنهاد شده که یکی از مدل‌های کارآمد که به تأثیر از حکومت ملی مطرح می‌شود، حکومت باز<sup>۱</sup> در سطح محلی است. حکومت باز مفهومی با پیشینه قدیمی است که در سال‌های اخیر در محافل دانشگاهی و سیاسی به‌عنوان یک مدل مطلوب حکمرانی، مورد توجه قرار گرفته است. حکومت باز راهبردی جدید و مترقی پیرامون این مطلب است که دولت چگونه با فناوری‌های ارتباطی و استفاده از روش‌هایی نوآورانه با مردم ارتباط برقرار می‌کند. این رویکرد به دولت این امکان را می‌دهد که هر زمان لازم شد از شهروندان طلب یاری و کمک کند و نتیجه نهایی این کار به‌وجود آمدن یک دمکراسی قدرتمند و اثربخش خواهد بود. بررسی تجارب و نظریات در عرصه مدیریت محلی، حاکی از آن است که حفظ تعادل بین نیازهای اجتماعی و اقتصادی و محیطی

نسل حاضر و آینده از طریق توسعه انسانی پایدار، تغییر پارادایم را در اداره امور ایجاد کرده است. این تغییر پارادایم، به ورود مفاهیمی مانند مشارکت شهروندی، جامعه مدنی، شفافیت، پاسخگویی، عدالت و برابری در کنار کارایی و اثربخشی در حکومت محلی منجر شده است (دربان آستانه و همکاران، ۱۳۸۹).

همان‌طور که تحقیقات سازمان ملل متحد، پتنام، فوکویاما<sup>۱</sup> و کلمن<sup>۲</sup> مؤید این امر است که عملکرد خوب حکومت‌ها با حکومت دموکراتیک محقق خواهد شد، حکومت محلی در ایران نیز با هدف تحقق نظام نامتمرکز حکومتی تحت عنوان شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۷ با قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا پس از گذشت دو دهه اجرایی شد تا تصمیم‌گیری و دخالت مردم در سرنوشت خود و توسعه کشور از پایین‌ترین حوزه‌ها یعنی روستاها و شهرها صورت پذیرد. اما پس از برگزاری پنج دوره از انتخابات شوراهای اسلامی، نتایج و پیامدهای مورد انتظار، به‌ویژه در امر تمرکززدایی و بهبود حکمرانی در ایران، میسر نشده است (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷: ۱۵؛ ابوالحسنی و ابراهیم‌آبادی، ۱۳۹۸: ۱۰) و کماکان با چالش‌هایی چون؛ عدم اطلاع مردم از عملکرد شورا، نبود بسترهای لازم برای مشارکت مردم، فروش تراکم و شهرفروشی، عدم استقلال مالی شورا و ابهام در بودجه‌بندی، سیاسی شدن شورا، فساد اداری و مالی، عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و ... مواجه است.

به‌کارگیری اصول حکومت باز بر مبنای سه مؤلفه شفافیت اطلاعات، مشارکت عمومی و پاسخگویی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات در ایران می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای کارآمدسازی و تقویت اعتماد به نهاد شورا و شهرداری ایفای نقش کند. انتظار می‌رود در نتیجه چنین اقدام‌هایی سیاست‌های کارآمدتری در نهاد

---

1. Fukuyama

2. Coleman

شوراهای اسلامی وضع شود، اعتماد به مسئولان محلی افزایش یابد و حضور و مشارکت مردم در تدوین برنامه‌ها از طریق باز شدن چرخه سیاسی افزایش یابد. به‌طور کلی، فرض می‌شود کیفیت عملکرد شورا و شهرداری با بهره‌گیری از اصول حکومت باز ارتقا و با همراهی مردم و کسب اعتماد عمومی، مشروعیت و مقبولیت نهاد مدیریت شهری افزایش یابد. به‌کارگیری اصول حکومت باز در سطح محلی به دلیل اندازه کوچک‌تر، تمرکز بر مسائل عینی و ارتباط بسیار نزدیک نهادها با مردم، فرصت بیشتری برای تبلور مردم‌سالاری مستقیم ایجاد می‌کند (کریمی‌فرد، ۱۳۹۹: ۲). از این‌رو، جهت شناخت بهتر و استقرار یک حکومت محلی کارآمدتر و مطلوب با نگاه آسیب‌شناسانه و شناسایی چالش‌های پیش روی این نهاد، پرسش اصلی پژوهش آن است که «موانع حکومت محلی باز چیست»؟

## ۱. پیشینه پژوهش

مطالعه و بررسی تحقیقات پیشین مؤید این امر است که تاکنون پژوهش‌های داخلی به این موضوع نپرداخته و بیشتر به یکی از ابعاد حکومت محلی باز توجه شده است.

حیدری و همکاران (۱۳۹۸) در تحقیقی با عنوان «توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی» به موانع ساختاری همچون؛ درآمد ناپایدار، فقدان مدیریت واحد شهری، فقدان تخصص و همچنین تمرکز قدرت در حاکمیت مرکزی و کم‌توجهی به مدیریت‌های محلی در شوراهای اسلامی اشاره کرده است.

کوزه‌گر و رضایی (۱۳۹۸)، تحقیقی تحت عنوان «رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی» انجام دادند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که

تمرکززدایی اگر به درستی طراحی شود، می‌تواند دمکراسی را بدون تضعیف قدرت دولت افزایش دهد و در عین حال سطحی از قدرت و اختیار را نیز به جوامع محلی واگذار کند. تمرکززدایی خوش‌ساخت، سطوح بالاتری از مشارکت و مشروعیت را گسترش می‌دهد که این امر موجب کاهش هزینه‌های برقراری و حفظ نظم، افزایش الزام به اجرای قانون و کاهش نیاز به کارگیری قدرت توسط دولت می‌شود و در نهایت تمامی موارد فوق از پیشران‌های توسعه محسوب می‌شوند.

احمدی، فرجی و رنجبری (۱۳۹۸) تحقیقی تحت عنوان «عناصر مؤثر بر شکل‌گیری دولت محلی کارآمد در ایران» انجام دادند. یافته‌ها نشان دادند دغدغه تمرکززدایی و تفویض اختیار به مکان‌های غیرمرکزی و پراکنش قدرت در سطح فضاهای جغرافیایی به صورت پراکنده در برخی قوانین و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران اشاره شده است؛ بنابراین عناصر مؤثری که باید مورد توجه قرار گیرد سیستم حکومتی، قوانین بالاسری، اراده سیاسی حکومت و غیره است. در این چرخه اقدام‌هایی چون رها کردن سیستم متمرکز و پایه‌گذاری سیستم نیمه‌متمرکز؛ تدوین و اصلاح قوانین در چارچوب نظام شکل گرفته جدید؛ درگیر کردن مردم در اداره زیستگاه‌های خود؛ ایجاد رقابت در میان مکان‌ها؛ قدرت‌سپاری به ارگان‌های محلی؛ انتخابی کردن مسئولان اداره‌کننده دولت محلی؛ سهمیم کردن مردم در سرنوشت خود؛ توجه به توانش‌های انسانی و محیطی؛ توجه به فرهنگ سیاسی و عوامل جغرافیایی انسانی باید مورد توجه قرار گیرند.

حشمت‌زاده و همکاران در سال ۱۳۹۶ تحقیقی تحت عنوان «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران» انجام دادند. مقاله با بررسی مطالعات انجام شده به روش اسنادی، نشان می‌دهد چالش اصلی حکمرانی خوب در ایران، برخورد آن با فرهنگ سیاسی حاکم است به طوری که در مقابل هر شاخص حکمرانی خوب،

مؤلفه‌هایی از فرهنگ سیاسی قرار دارد که مانع از تحقق آن شاخص‌ها می‌شوند و برای رفع این موانع، باید به مقوله فرهنگ سیاسی بیش از گذشته توجه شده و اقدام‌های عملی در راستای اصلاح فرهنگ سیاسی با تمرکز بر نقش دولت صورت گیرد.

آرایی، قاسمی و معینی فر (۱۳۹۶) در تحقیق خود به شناسایی موانع چهار شاخص پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت خوب در شهرستان مینودشت پرداختند. آنها با روش کتابخانه‌ای پیمایشی و تحقیق علی‌همبستگی منابع را گردآوری کردند. سپس اطلاعات مورد نیاز را با بررسی میدانی و تکمیل پرسشنامه جمع‌آوری کرده و با نرم‌افزار اس پی اس و ارزش‌گذاری متغیرها با بهره‌گیری از طیف لیکرت براساس آزمون فریدمن مورد تجزیه و تحلیل قرار دادند. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که به ترتیب شاخص‌های پاسخگویی با رتبه ۲/۰۰، حاکمیت قانون رتبه ۲/۴۰، شفافیت رتبه ۲/۸۰ و مشارکت رتبه ۲/۸۱ در اولویت آخر قرار می‌گیرد. بنابراین نتایج تحقیق حاکی از میزان بالای موانع تحقق حکمرانی خوب در شهرستان مورد مطالعه است و برای رفع آن باید به ترتیب پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت را در اولویت قرار داد.

اشتریان و کریمی فرد (۱۳۹۵) در تحقیق خود تحت عنوان «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران» به ارزیابی چهار دوره شوراهای اسلامی شهر می‌پردازند و به عملکرد نه‌چندان مطلوب آنها براساس اهداف تعیین شده در قوانین و اسناد بالادستی اشاره می‌کنند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که تمرکزگرایی، رانتی بودن سیستم و مبهم بودن جایگاه حقوقی، موجب عملکرد نامطلوب شوراها در ایران شده است.

آیت‌اله‌زاده شیرازی و نرگسیان (۱۳۹۲) در پژوهشی به شناسایی تأثیر مدیریت

ارتباط با شهروند بر افزایش مشارکت عمومی، پاسخگویی عمومی و همچنین شفافیت سازمان‌های دولتی در منطقه ۳ شهر تهران پرداختند. روش پژوهش مورد استفاده توصیفی همبستگی و به‌طور مشخص، مبتنی بر مدل معادلات ساختاری است. بر این اساس، مدل ساختاری از چگونگی روابط میان این چهار متغیر در نرم‌افزار لیزرل اجرا شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که بین این چهار متغیر رابطه معناداری وجود داشته و مشارکت عمومی نقش میانجی را ایفا می‌کند.

آدیپوترا، یوتاما و روسیتا<sup>۱</sup> (۲۰۱۸)، در تحقیقی تحت عنوان «شفافیت دولت محلی در اندونزی»<sup>۲</sup> به شواهد تجربی در مورد تأثیر اندازه حکومت محلی، کیفیت صورت‌های مالی دولت محلی، میزان پاسخگویی دولت محلی به افشای اطلاعات مالی و فضای سیاسی محلی حاکم بر شفافیت محلی پرداخته‌اند. نمونه مطالعه ۳۴ استان در اندونزی با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند و تحلیل آماری رگرسیون چندگانه انجام گرفته است. یافته‌ها گویای این مطلب است که کیفیت گزارشگری مالی از طریق حسابرسی، تأثیر مثبتی بر شفافیت دولت محلی دارد. از طرف دیگر، اندازه و نرخ پاسخگویی دولت محلی بر شفافیت دولت محلی در اندونزی تأثیری ندارد.

موسی، بیک و دورمن<sup>۳</sup> (۲۰۱۵)، با ارزیابی وبسایت‌های ۱۶ شهر کرواسی، شاخص شفافیت و باز بودن حکومت محلی را از چهار بعد تشکیل شده مورد بررسی قرار داده‌اند. تحقیقات آنها مؤید این امر بود که شهرها هنوز از استانداردهای شفافیت، حتی اگر این استانداردها از نظر قانونی تصویب شده باشند، پیروی نمی‌کنند. آنها مایل به افشای اطلاعات بی‌ارزشی هستند که بار سیاسی برای آنها نداشته باشد لذا پاسخگویی آنها به همین صورت تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

1. Adiputra, Utama and Rossieta

2. Transparency of Local Government in Indonesia

3. Musa, Bebić and Đurman



کیم و لی<sup>۱</sup> (۲۰۱۷)، در تحقیق خود به تجزیه و تحلیل رابطه بین مشارکت عمومی شهروندان در برنامه‌های مختلف و ارزیابی شرکت‌کنندگان از شفافیت در دولت محلی پرداختند. نظرسنجی از ۱۰۱۴ پاسخ دهنده صورت گرفته است که نشان می‌دهد مشارکت شهروندان در برنامه‌های عمومی با درک شفافیت از حکومت محلی ارتباط معناداری ندارد. علاوه بر این، مشارکت شهروندان در برنامه‌های آنلاین با ارزیابی شفافیت دولت ارتباط منفی داشت. با این حال، در مرحله تنظیم دستور کار خط‌مشی‌ها به صورت برنامه‌های مشارکت آفلاین، شهروندان ارزیابی مطلوب‌تری از شفافیت در دولت محلی داشتند.

سایوگو و یولی<sup>۲</sup> (۲۰۱۸)، در تحقیق خود به بررسی چالش‌های حکومت باز و اجرای داده‌های باز از منظر حکومت محلی در کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند. روش تحقیق کیفی و با رویکرد مباحثه گروه‌های کانونی و شیوه جمع‌آوری اطلاعات براساس مصاحبه با مدیران دولتی بوده است. چالش‌های اساسی در این تحقیق عبارتند از: تصرف غلط و سوءاستفاده از اطلاعات، محدودیت در قابلیت فناوری، اطمینان از اعتبار داده، در دسترس بودن خط‌مشی اطلاعاتی برای حاکمیت باز، حفظ مشارکت و اشتیاق عمومی. نویسندگان همچنین چهار عامل حیاتی که باعث موفقیت حکومت باز محلی بود را شناسایی کردند که شامل: الف) همکاری بین دولت، دانشگاهیان، نهادهای خصوصی و عموم مردم، ب) اداره عمومی باز برای پذیرش انتقاد و پیشنهاد، ج) رهبران سازگار<sup>۳</sup> و د) تعهد آژانس‌های دولتی برای مشارکت در داده‌های حکومت محلی.

با مرور بر مطالب فوق می‌توان به این مهم پی برد که بومی‌سازی کردن حکومت

- 
1. Kim and Lee
  2. Sayogo and Yuli
  3. The Accommodating Leaders

محلّی باز و توجه به سه اصل شفافیت،<sup>۱</sup> مشارکت<sup>۲</sup> و پاسخگویی<sup>۳</sup> از منظر گالستر<sup>۴</sup> (۲۰۱۸) در سطح شوراهای و شهرداری‌ها، به افزایش اعتماد عمومی، مشروعیت و مقبولیت عمومی، مشارکت مردم، کارایی، اثربخشی و کیفیت عملکرد شوراهای و شهرداری‌های کشور منجر خواهد شد.

### ۱-۱. اهمیت، ضرورت و جنبه نوآوری در تحقیق

داده حکومتی باز زیرمجموعه‌ای از اطلاعات بخش عمومی نظیر اطلاعات تصادفات، بیماری‌ها، اطلاعات تفضیلی از محیط کسب‌وکار، آب و هوا و آلودگی‌ها، آمار آموزش و پرورش و عملکرد سازمان‌ها است که به‌صورت داده باز در اختیار مردم قرار می‌گیرد (ثنایی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۱۰). حکومت باز، یک شکلی از حکمرانی در اداره امور عمومی است که بر مقوله‌هایی چون شفافیت، پاسخگویی، مشارکت شهروندان، دسترسی آزاد به اطلاعات، تضمین حق استفاده شهروندان از اطلاعات و حفاظت از داده‌های خصوصی تأکید دارد. از دلایل عمده حرکت به‌سمت حکومت باز، محقق شدن اهدافی چون پیگیری حکمرانی خوب، تصمیم‌گیری بهتر، اعتماد بیشتر مردم، کاهش فساد، ترویج اخلاق عمومی و خدمات مؤثرتر عمومی است (Criado, Ruvalcaba-Gómez and Valenzuela-Mendoza, 2018; Galster, 2018: 15). تعاریف حکومت باز براساس سه اصل شفافیت، مشارکت و پاسخگویی از منظر شهروندان و حکومت در جدول ۱ آمده است.

- 
1. Transparency
  2. Participation
  3. Accountability
  4. Galester

جدول ۱. مفهوم اصول حکومت باز از منظر شهروندان و دولت

اصول	معنی آن از منظر شهروندان	معنی آن از منظر دولت
شفافیت	مردم عملکرد دولت را می‌بینند و درک می‌کنند.	فضای باز و در دسترس داده‌ها و اطلاعات حکومت مانند هزینه‌های عمومی، قراردادهای دولتی، فعالیت‌های لابی، توسعه و عملکرد خدمات عمومی.
مشارکت	عموم مردم می‌توانند بر عملکرد دولت خود تأثیر گذارند.	حمایت از یک جامعه مدنی قوی و مستقل، دخالت شهروندان و سایر ذی‌نفعان در فرایندهای تصمیم‌گیری و حمایت از افشاگران و سایر افرادی که هزینه‌های نابجا، سهل‌انگاری یا فساد در دولت را برجسته می‌کنند.
پاسخگویی	مردم، دولت را مسئول اقدام‌ها و عملکرد خود می‌دانند.	قوانین و سازوکارهایی که دولت براساس آن، تضمین می‌دهد که صدای مردم را گوش دهد، به آنها پاسخ دهد و در صورت لزوم تغییر کند.

Source: Galster, 2018: 11.

تمایل به ایجاد حکومت باز فقط در سطح ملی نیست، بلکه در سطح محلی نیز وجود دارد. برای مثال بیش از ۵۰۰ مدل، شهر با داده‌های باز را پذیرفته‌اند. به‌مثابه حکومت باز، حکومت محلی باز<sup>۱</sup> نیز با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات و تأکید بر سه اصل اساسی شفافیت، مشارکت و پاسخگویی علاوه بر فعالیت در زمینه ارائه خدمات محلی، توسعه بازار محلی، کیفیت زندگی مردم منطقه (شهروندان) و توجه به موضوع‌های زیست محیطی و...، به‌دنبال فضایی برای مشارکت دمکراتیک و گفتگوی مدنی و ایجاد اعتماد بین مسئولان محلی و مردم نیز است (Yavuz and Welch, 2014; Sayogo and Yuli, 2018: 29). کارکرد مدل حکومت محلی باز در بخش‌ها و وظایف مختلف سازمان‌های محلی همچون شورای شهر و شهرداری‌ها در جدول ۲ آمده است.

## جدول ۲. مفهوم اصول حکومت باز از منظر شهروندان و دولت

تعریف	کارکرد
دسترسی به اطلاعات مرتبط به درآمدها و هزینه‌ها و نحوه هزینه کردن مالیات‌ها مانند بودجه مشارکتی پاریس.	بودجه‌بندی حکومت محلی باز
مردم باید بفهمند حکومت محلی چه قراردادی را، با چه کسی و برای چه چیزی امضا می‌کند. مانند مشارکت پیمانکاری باز <sup>۱</sup> که انتشار داده‌ها در تمام مراحل قراردادهای، از جمله برنامه‌ریزی، مناقصه، جوایز، اجرا و پیاده‌سازی را ممکن می‌سازد.	پیمانکاری حکومت محلی باز
مردم باید بتوانند به صحت روند انتخابات اعتماد کنند و برای تصمیم‌گیری آگاهانه، به اطلاعات مربوط به انتخابات و کاندیدهای حکومت محلی دسترسی داشته باشند.	انتخابات محلی باز
مردم باید بدانند که نمایندگان منتخب آنها چه تصمیماتی می‌گیرند و چرا و چگونه این تصمیم را گرفته‌اند تا بتوانند آنها را مسئول این تصمیمات بدانند. این امر از طریق ارتباط الکترونیکی جهت شفاف‌سازی و دسترسی آسان به اطلاعات میسر می‌شود.	قانونگذاری محلی باز
مردم باید به روند سیاستگذاری دسترسی داشته باشند تا بتوانند بر تصمیماتی که به توسعه شهر و زندگی آنها منجر می‌شود، تأثیرگذار باشند. سیاست‌هایی که مردم از آن آگاهی نداشته باشند، سبب بی‌اعتمادی آنها به حکومت محلی خواهد شد.	سیاستگذاری محلی باز
سازوکارهای حکومت محلی می‌تواند اطمینان و اعتماد لازم برای دسترسی شهروندان به خدمات عمومی باکیفیت را ایجاد کند.	خدمات عمومی محلی باز

Source: Ibid.: 28-49.

مطالعه ادبیات نظری، اهمیت و ضرورت توجه به موضوع حکومت محلی و پژوهش‌های بیشتر در این خصوص را در کشور ما نشان می‌دهد. همچنین با مروری بر پیشینه‌های پژوهش و کمبود تحقیقات در این حوزه، به‌تازگی و بداعت این پژوهش می‌توان پی برد. لذا نوآوری این تحقیق، واکاوی موانع حکومت محلی باز است که دستاوردهای حاصل از آن می‌تواند به افزایش اعتماد و مشارکت بیشتر مردم، ارتقای کیفیت عملکرد شورا و شهرداری‌ها و افزایش مقبولیت نهاد مدیریت شهری در ایران منجر شود.

## ۲. روش تحقیق

با توجه به جدید بودن عنوان تحقیق به‌ویژه در ایران، در این پژوهش با رویکرد اکتشافی از روش کیفی (تحلیل مضامین) استفاده شده است. تجزیه و تحلیل مضامین<sup>۱</sup> یک روش قدرتمند و درعین حال انعطاف‌پذیر برای داده‌های کیفی است که می‌تواند در انواع جهت‌گیری‌های پارادایم یا معرفت‌شناختی استفاده شود. این شیوه، یک رویکرد مناسب برای جستجو و درک تجربیات، اندیشه‌ها یا رفتارها در یک مجموعه داده است. مضامین به‌طور فعال از الگوها (یا معانی) مشتق شده از یک مجموعه داده که به سؤال تحقیق پاسخ می‌دهد، به‌صورت استقرایی یا قیاسی ساخته می‌شود. این روش برای شناسایی، تجزیه و تحلیل و گزارش الگوهای (مضامین) درون داده است که ضمن سازماندهی اطلاعات، مجموعه داده‌هایی را با جزئیات (غنی) توصیف و تفسیر<sup>۲</sup> می‌کند. چارچوب پذیرفته شده برای تحلیل موضوعی، شامل فرایندی شش مرحله‌ای است: آشنایی با داده‌ها، تولید کدهای اولیه،<sup>۳</sup> جستجوی مضامین، بازنگری در مضامین، تعریف و نام‌گذاری مضامین و تهیه گزارش (Kiger and Varpio, 2020; Braun and Clarke, 2006: 79).

- 
1. Thematic Analysis
  2. Interprets
  3. Generating Initial Codes

### جدول ۳. مراحل تحلیل مضامین

مرحله	توصیف فرایند
۱. آشنایی با داده‌ها	رونویسی داده‌ها (در صورت لزوم)، خواندن و بازخوانی داده‌ها، یادداشت ایده‌های اولیه.
۲. تولید کدهای اولیه	کدگذاری ویژگی‌های جالب داده‌ها به شیوه‌ای سیستماتیک در کل مجموعه داده، جمع‌آوری داده‌های مربوط به هر کد.
۳. جستجوی مضامین	جمع‌آوری کدها در مضامین بالقوه، جمع‌آوری تمام داده‌های مربوط به هر الگوی بالقوه.
۴. بازنگری در مضامین	بررسی مضامین در خصوص عصاره‌های کدگذاری شده (سطح ۱) و کل مجموعه داده‌ها (سطح ۲)، ایجاد یک نقشه موضوعی از تجزیه و تحلیل.
۵. تعرف و نام‌گذاری مضامین	تجزیه و تحلیل مداوم برای اصلاح ویژگی‌های هر الگو و داستان کلی. ایجاد تعاریف و نام‌های واضح برای هر الگو.
۶. تهیه گزارش	آخرین فرصت برای تحلیل، انتخاب نمونه‌های مستخرج شده واضح و قانع‌کننده، تجزیه و تحلیل نهایی عصاره‌های منتخب، مرتبط کردن تحلیل با توجه به سؤال و ادبیات تحقیق، تهیه گزارش علمی از تحلیل.

Source: Braun and Clarke, 2006: 35.

جمع‌آوری اطلاعات با مصاحبه نیمه‌ساختاریافته انجام شده است. جامعه پژوهشی ۱۱ نفر از اساتید و خبرگان با تحصیلات دانشگاهی در رشته‌های علوم سیاسی و مدیریت دولتی را شامل می‌شود که در این حوزه یا کارهای تحقیقاتی انجام داده‌اند یا تجربه فعالیت شورایی و شهرداری داشته‌اند. غالباً با توجه به محدودیت زمانی و منابع، تعداد افراد مصاحبه می‌تواند بین ۱۰ تا ۱۵ نفر باشد (Kvale, 1996: 101).

جدول ۴. داده‌های آماری توصیفی جمعیت‌شناختی اعضای نمونه آماری

نوع شغل	شورا	شهردار	سازمان شهرداری	استاد	جمع
	فراوانی	۴	۲	۳	۲
تحصیلات	زیر لیسانس	لیسانس	فوق لیسانس	دکتری	جمع
	فراوانی	-	۱	۲	۸

نمونه‌گیری به صورت هدفمند و از نوع نظری بوده است. نمونه‌گیری (نمونه خبرگان) و مصاحبه تا زمانی ادامه پیدا کرد که فرایند تجزیه و تحلیل و اکتشاف به اشباع نظری رسید؛ به گونه‌ای که در مصاحبه‌های نهمین نفر به بعد اطلاعات جدید و اضافی مرتبط با موضوع کمتر به چشم می‌خورد. همچنین مصاحبه‌ها بعد از هماهنگی و برقراری ارتباط مؤثر و ایجاد اعتماد در مشارکت‌کنندگان با رعایت ملاحظات اخلاقی و ایجاد فضای دوستانه و غیررسمی از معرفی محقق قبل از شروع مصاحبه و اطمینان خاطر دادن بابت محرمانه بودن و حفاظت از اطلاعات صورت گرفته است. مصاحبه با پرسش اساسی «موانع حکومت محلی باز چه می‌باشد؟»، آغاز شد و برای پاسخ دادن به این سؤال کلی، سؤال‌های فرعی زیر مطرح شد: موانع شفافیت حکومت محلی باز چه می‌باشد؟ موانع پاسخگویی حکومت محلی باز چیست؟ موانع مشارکت حکومت محلی باز چه می‌باشد؟.

بنابراین برای رسیدن به جزئیات بیشتر، شکافتن موضوع و رفع ابهام‌های محتمل، از سؤال‌های کاوشی<sup>۱</sup> استفاده شد. سؤال‌های کاوشگرانه کمک می‌کند که در جستجوی جزئیات، معنا یا دلایل بیشتری باشیم. برای تحلیل داده‌ها، پس از پیاده کردن مصاحبه‌ها و مطالعه آنها و مقایسه و تطبیق مستمر در متن مصاحبه، جملات مهم استخراج و به هر کدام از آنها معنی و مفهوم خاصی داده شد و نهایتاً با انتخاب نام مناسب، مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر از درون متن مصاحبه

1. Explor

مشارکت‌کنندگان استخراج شده است. به‌منظور اعتبار داده‌های کیفی از روش بازبینی اعضا استفاده شد؛ بدین صورت که به‌منظور اطمینان از موثق بودن یافته‌ها، مطالب استخراج شده از مصاحبه‌ها به شرکت‌کنندگان ارائه شد که بعد از اعمال تعدیل‌های مورد نظر، یافته‌های نهایی به‌دست آمد. سعی شد تا با استفاده از داده‌های به‌دست آمده از مصاحبه با مشارکت‌کنندگان، ضمن درک عمیق‌تر پدیده مورد مطالعه از منظر آنان، نتایج پرمایه‌ای تولید شود و باورپذیری (اعتمادپذیری) نتایج، ارتقا یابد.

جهت افزایش اعتمادپذیری و قابلیت اعتماد در خصوص سؤال‌های مصاحبه، از نظر اساتید و کارشناسان این حوزه استفاده شد. چند نفر از اعضای هیئت علمی، سؤال‌های مصاحبه را مطالعه و بعد از اصلاح و تعدیل لازم، کیفیت آن را تأیید کردند. در فرایند کدگذاری‌ها و تحلیل و تفسیر داده‌ها، اساتید همکار همچون دوست منتقد در ترغیب، پروراندن، کاوش و توسعه مضامین و تفسیرهای ارائه شده، محقق را برای یک استدلال منسجم و منطقی همکاری کردند. در معیار انتقال‌پذیری، نتایج و یافته‌ها با پیشینه پژوهش مقایسه شد و با استناد به بحث‌های نظری در تبیین آنها اقدام شده است. در وابستگی و اتکاپذیری سعی شد دقت بیشتری نسبت به داده‌های مصاحبه صورت گیرد؛ لذا متن مصاحبه و کدهای استخراج شده به مشارکت‌کنندگان ارائه شد و آنها درباره صحت و سقم آن اظهار نظر کردند و ابهام‌ها و تناقضات برطرف شد. در تأییدپذیری، تلاش شد یافته‌های تحقیق، مبتنی بر داده‌های مستخرج از مصاحبه‌ها باشد. همچنین جهت افزایش تأییدپذیری، تمامی مصاحبه‌ها با رضایت مشارکت‌کننده‌ها ضبط و چندین بار مورد بازنگری قرار گرفته است (هومن، ۱۳۹۰: ۷۶؛ Sparkes and Smith, 2013: 175).



### ۳. یافته‌ها

با توجه به مطالعه عمیق مصاحبه‌های خبرگان، ۲۵۰ جمله و عبارت و به تبع آن ۲۵۰ کد از متن استنتاج شد. ۵۵ مضمون پایه و ۱۱ مضمون سازمان‌دهنده با عناوین (موانع اداری / مالی، موانع قانونی سیاسی، موانع فرهنگی، موانع ارتباطی) با مضامین فراگیر پاسخگویی، شفافیت و مشارکت استخراج شده است.

در این بخش کدهای به‌دست آمده مرتبط به موانع حکومت محلی باز در ایران از منظر خبرگان به‌صورت مضامین پایه در قالب جدول ذیل ارائه شده است (جدول ۵).

جدول ۵. نمونه‌ای از متن مصاحبه و مضامین پایه

مضامین پایه	متن مصاحبه	کد
- روحیه محافظه‌کاری - ترس از انتقاد - عدم حمایت از افشای اطلاعات	«... مدیران شهری ما هم محافظه‌کار هستن. ما ترس افشای ساده‌ترین اطلاعات را داریم. ترس از نقد و انتقاد داریم. ترجیح می‌دهیم کاری نکنیم یا حرفی نزنیم چون از پیامدهای آن می‌ترسیم. تا جایی که فشاری صورت نگیرد سعی داریم که اطلاعاتی افشا نکنیم...»	۳
زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباط ضعیف	«... هنوز اهتمام جدی برای وجود یک سامانه الکترونیک مناسب برای اقدامات و فعالیت‌های شورا و شهرداری اعم از هزینه‌ها و درآمدها، مناقصه‌ها ... صورت نگرفته است.»	۴
- عدم تفویض اختیار لازم به مدیران شهری - ابهام در قوانین در خصوص اختیارات	«اگر مطابق قانون، اختیارات لازم به شوراهای شهر داده شود و مدیران دولتی نگرش منفی به این اختیارات نداشته باشند و شورا قدرت واقعی خود را که در قانون اساسی به آن اشاره شده، داشته باشد، پاسخگویی هم به شکل مناسب رقم خواهد خورد... هر چند یک بحث و ابهام در خصوص اختیارات اعضای شورا می‌باشد چون اصل هفتم قانون اساسی وظایف شوراهای را «تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» می‌داند؛ اما اصل صد قانون اساسی وظایف آنها را «نظارت در امور محلی» مطرح می‌کند.	۷

مضامین پایه	متن مصاحبه	کد
<ul style="list-style-type: none"> <li>- سیستم مالی ضعیف</li> <li>- عدم تمایل گزارش به مردم</li> <li>- نبود روحیه مطالبه‌گری</li> </ul>	<p>« ... سیستم مالی و حسابداری ضعیفی حاکم است. به‌روز نمی‌باشد. امکان فساد و سوءاستفاده در آن وجود دارد... اعضای شورا باید گزارش مالی و سرمایه‌گذاری را از شهردار هر ۶ ماه بخواهند و آن را به مردم از طریق سایت یا روزنامه گزارش بدهند اما نه آنها تمایل دارند نه روحیه مطالبه‌گری در مردم... »</p>	۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در گام بعد، مضامین پایه مورد بررسی، مقایسه دقیق‌تری قرار گرفته و مضامینی که از لحاظ موضوعی و مفهومی مشترک بودند و امکان قرار دادن آنها در یک طبقه میسر بود را با هم ترکیب کرده و به‌عنوان مضامین سازمان‌دهنده تعریف شدند. درنهایت مضامین سازمان‌دهنده در یک طبقه، دسته‌بندی شد و تحت عنوان مضامین فراگیر تحقیق قرار گرفت (جدول ۶).

## جدول ۶. طبقه‌بندی مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر

ردیف	مضامین پایه	کد مصاحبه‌شونده	مضمون سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر				
۱	عدم پاسخگویی جهت مسائل اداری نبود ارائه خدمات مطلوب به مردم عدم ارائه گزارش‌های مالی به مردم عدم ارائه گزارش‌های مالی به نهادهای ذی‌ربط پایین بودن سطح تکریم ارباب‌رجوع عدم توجه به نقد و پیشنهادهای مردم عدم تعهد سازمانی در شهرداری‌ها	I1, I2, I3, I4, I5, I6, I7, I9, I10, I11	موانع اداری / مالی	موانع پاسخگویی				
					I1, I2, I3, I4, I5, I6, I7, I9, I10	موانع قانونی سیاسی		
							I3, I4, I5, I6, I7, I9, I10	موانع فرهنگی
		I1, I2, I3, I4, I5, I6, I7, I9						
							عدم جسارت در مسئولیت‌پذیری و پاسخگو بودن نبود فرهنگ مطالبه‌گری مردم	I3, I4, I5, I6, I7, I9, I10
					همکاری پایین با رسانه‌ها نداشتن مهارت ارتباطی مناسب با مردم نبود یک خط ارتباطی جهت پاسخگویی	I1, I2, I3, I4, I5, I6, I7, I9		

ردیف	مضامین پایه	کد مصاحبه‌شونده	مضمون سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
۲	نبود سرعت اینترنت برای بارگذاری اطلاعات	I2, I3, I4, I5, I6, I8, I9, I10	نامناسب بودن زیرساخت فناوری و اطلاعات	
	ضعف زیرساخت فناوری و اطلاعات			
	عدم دسترسی مردم به داده‌ها و اطلاعات مربوط به شهر و منطقه	I3, I4, I5, I6, I8, I9, I11	موانع ارتباطی	
	محدود بودن رسانه‌های مستقل و کارآمد			
	فساد اداری و مالی به‌علت سیستم مالی ضعیف	I2, I3, I4, I5, I6, I8, I9, I10, I11	موانع اداری / قانونی	موانع شفافیت
	عدم آگاهی مردم از برنامه‌های شهری			
	عدم شفافیت در عملکرد			
	پنهان‌سازی مناقصه‌ها و مزایده‌ها به‌دلیل دخالت برخی جهت منافع شخصی یا حزبی			
	موانع قانونی افشای اطلاعات			
	پنهان‌سازی هزینه‌ها و درآمدهای شهر			
	مشکلات در انتخابات اعضای شورا			
	ابهام در قوانین و موازی‌کاری سازمان			
	ترس و نگرانی افراد از افشای اطلاعات یا رسانه‌ای کردن وجود یک فساد اداری			
	وجود پارتی‌بازی و رشوه			
	صرفاً شعار بودن مدیریت شهر شیشه‌ای			
	پنهان‌سازی در قراردادهای به‌دلیل دخالت مدیران			
	عدم آگاهی عمومی در استفاده‌ها			
	نبود تناسب میان بودجه و پروژه‌ها			
	نبود آمار مناسب شهری یا منطقه‌ای			
	روحیه محافظه‌کاری	I1, I2, I3, I5, I6, I7, I8, I9, I10, I11	موانع فرهنگی	
نبود فرهنگ اعتماد و اطمینان				
محافظه‌کاری مسئولان شهری				
عدم تمایل به تسهیم اطلاعات				

ردیف	مضامین پایه	کد مصاحبه‌شونده	مضمون سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
۳	وجود خرده فرهنگ‌های نامناسب بازدارنده مشارکت	I1, I2, I3, I4, I6, I7, I8, I9, I10	موانع فرهنگی	
	نبود روحیه کار شورایی و گروهی			
	نبود بستر فرهنگی و ارزشی لازم جهت اختیارات بیشتر به حکومت محلی			
	انتقادپذیر نبودن و پذیرش سخت ایده‌های نو			
	ابهام قوانین حکومت‌های محلی در اختیارات و تصمیم‌گیری‌ها	I2, I4, I5, I6, I7, I8, I9, I10, I11	موانع قانونی- اداری	
	ابهام قانون اساسی در میزان اختیارات			
	نظام اداری و ساختار سازمانی متمرکز			
	نداشتن تخصص و صلاحیت لازم			
	نبود مکانیسم مناسب جهت استفاده از پتانسیل سرمایه اجتماعی منطقه	I1, I2, I3, I4, I5, I6, I8, I9, I10, I11	موانع مشارکت	
	عدم ارتباط مناسب جهت شناخت مسائل و مشکلات مردم			
	عدم بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید جهت بهره‌گیری از نظرات مردم			
	نبود سازمان‌های مردم‌نهاد توانمند برای ایجاد ارتباط بهتر و استفاده از خواسته و نظرات مردم	I2, I3, I4, I5, I7, I8, I9, I10	موانع ارتباطی	
مشارکت مدنی پایین به‌علت نبود اعتماد و اطمینان مردم به حکومت محلی				
ارتباط نامناسب با بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی				
درگیر کردن مردم برای تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه شهری				

مأخذ: همان.

تجزیه و تحلیل داده‌های این بخش حاکی از آن است که از نظر خبرگان، مضامین شناسایی شده به‌عنوان موانع استقرار حکومت محلی باز در کشور است. بدون توجه

به بحث‌های گوناگونی که معمولاً در مورد تئوری و تئوری‌پردازی مطرح می‌شود در مجموع می‌توان هرگونه نوآوری تئوریکی را در چهار گروه بدین شرح در نظر گرفت: بسط یا بهبود تئوری‌های موجود، مقایسه دیدگاه‌های تئوریکی مختلف، بررسی پدیده‌ای خاص با استفاده از دیدگاه‌های تئوریکی مختلف و بالاخره، بررسی پدیده‌ای مستند و تکراری (تحقیقی که قبلاً انجام شده است) در محیط و شرایطی جدید (کیاکجوری و رودگرزاد، ۱۳۹۹). مبتنی بر این دیدگاه، مقاله حاضر در گروه اول و چهارم قرار می‌گیرد. بر این اساس، هدف مقاله حاضر که پاسخ به سؤال موانع حکومت محلی باز چه می‌باشد؟ انجام گرفته است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج یافته‌های تحقیق نشان داد که موانع حکومت محلی باز شامل ۵۵ مضامین پایه؛ ۱۱ مضامین سازمان‌دهنده؛ در قالب سه مضمون فراگیر؛ پاسخگویی، شفافیت و مشارکت است.

#### الف) موانع پاسخگویی

پاسخگویی امر مهمی برای حکومت محلی و ارائه‌کنندگان خدمات عمومی محسوب می‌شود چراکه مردم حق دارند از نحوه خرج کردن پول و عملکرد حکومت محلی آگاه باشند. شهرداری به مردم و شورای شهر که نمایندگان مردم هستند، پاسخگوست. بهره‌گیری از الگوی حکومت باز برای شوراها و شهرداری‌ها می‌تواند تا حدود زیادی به مردم فرصت مشارکت بیشتر در امور مربوط به خود را دهد، موجب شفافیت روبه‌ها و فرایندها شود و پاسخگویی را نیز افزایش دهد.

مضامین سازمان‌دهنده موانع پاسخگویی در این مقاله شامل؛ موانع اداری-مالی؛ موانع قانونی-سیاسی؛ موانع فرهنگی و موانع ارتباطی است که مضامین پایه مستخرج شده موانع اداری-مالی در مصاحبه با خبرگان شامل هفت مقوله می‌شود:

نبود پاسخگویی جهت مسائل اداری، نبود ارائه خدمات مطلوب به مردم، عدم ارائه گزارش‌های مالی به مردم، عدم ارائه گزارش‌های مالی به نهادهای ذی‌ربط، پایین بودن سطح تکریم ارباب‌رجوع، عدم توجه به نقد و پیشنهادهای مردم، عدم تعهد سازمانی در شهرداری‌ها. مضامین پایه مستخرج شده موانع قانونیسیاسی شامل چهار مقوله است: موانع موجود در اختیارات مدیران، نبود مسئولیت‌پذیری در مدیران، ابهام در قوانین و مقررات، عدم رعایت به اجرای قوانین و مقررات، وابستگی مالی به حکومت مرکزی. مضامین پایه مستخرج شده موانع فرهنگی شامل دو مقوله می‌شود: عدم جسارت در مسئولیت‌پذیری و پاسخگو بودن، نبود فرهنگ مطالبه‌گری مردم و مضامین پایه مستخرج شده موانع ارتباطی شامل سه مقوله است: همکاری پایین با رسانه‌ها، نداشتن مهارت ارتباطی مناسب با مردم، نبود خط ارتباطی برای پاسخگویی. لازمه رسیدن به جامعه توسعه‌یافته، داشتن نظام پاسخگو است. هیوود<sup>۱</sup> پاسخگویی را به معنای جوابگو بودن می‌داند و آن را وظیفه یک شخص برای توضیح و توجیه رفتارش و همچنین پذیرش انتقاد از دیگران تعریف می‌کند. در برخی موارد پاسخگویی با مفهوم شفافیت یکسان پنداشته می‌شود در حالی که شفافیت پیش شرط رسیدن به پاسخگویی است و هیچ‌گاه نمی‌توان مفهوم پاسخگویی را با مفهوم شفافیت یکسان دانست. ایمانوئل کانت در تئوری معروف خود، با عنوان «صلح جاویدان»، ایده دولت پاسخگو را بیان کرده است. دولت پاسخگو برای شکل‌گیری نیازمند دو امر مهم است: زمامداران مسئول و شهروندان مقتدر. دولت پاسخگو همان دولت مبتنی بر دمکراسی یا تعریف کارکردی دمکراسی است (جلالی و اژئر، ۱۳۹۵).

اهمیت مسئله پاسخگویی در حاکمیت از آن جهت است که اگر دولتهایی که قدرت دارند در مورد اعمال اشتباهات و تصمیم‌گیری‌های خود به مردم پاسخگو

نباشند، دمکراسی و مردم‌سالاری در حد حرف و شعار باقی می‌ماند. بنابراین پاسخگویی عمومی به‌عنوان یک نهاد مکمل مدیریتی، در حکومت دمکراتیک و مردم‌سالار است و دولت پاسخگو در جامعه شرایط جلب‌اعتماد عمومی شهروندان را فراهم کرده و درنهایت باعث افزایش مشارکت عمومی شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی از قبیل انتخابات خواهد شد (ره‌نورد و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۶).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخگویی را به‌عنوان یکی از سازوکارهای تحقق عدالت اجتماعی و دمکراسی در نظر گرفته و همه اجزای حکومت و دولت را با روش‌های متفاوت، مکلف به پاسخگویی در برابر مردم و نیز در برابر نهادهای نظارتی کرده است (الوانی، کیاکجوری و رودگرنژاد، ۱۳۹۹: ۱۰۷).

#### ب) موانع شفافیت

شفافیت درباره چگونگی ارائه خدمات و کارهای عمومی باعث می‌شود از ایجاد انحصار برای یک یا چند شرکت جلوگیری شود، رقابت‌های عادلانه ایجاد شود، کالاها و خدمات با کیفیت بهتری به مردم ارائه شود و تا حد زیادی از فاسد شدن مقامات محلی، پیشگیری شود و همچنین شهروندان می‌توانند از فرایند مدیریت شهری و فعالیت‌هایی که در حال انجام است آگاه شوند.

مضامین سازمان‌دهنده موانع شفافیت در این مقاله شامل: عدم زیرساخت فناوری و اطلاعات، موانع ارتباطی، موانع اداری-قانونی و موانع فرهنگی است. مضامین پایه مستخرج شده موانع عدم زیرساخت فناوری و اطلاعات در مصاحبه با خبرگان شامل دو مقوله می‌شود: نبود سرعت اینترنت برای بارگذاری اطلاعات و نبود زیرساخت فناوری و اطلاعات. موانع ارتباطی در مصاحبه با خبرگان شامل دو مقوله است: عدم دسترسی مردم به داده‌ها و اطلاعات مربوط به شهر و منطقه، محدود بودن رسانه‌های مستقل و کارآمد. موانع اداری-قانونی در مصاحبه با خبرگان شامل ۱۵ مقوله می‌شود:



فساد اداری و مالی به علت سیستم مالی ضعیف، ناآگاهی مردم از برنامه‌های شهری، عدم شفافیت در عملکرد، پنهان‌سازی مناقصه‌ها و مزایده‌ها به دلیل دخالت برخی جهت منافع شخصی یا حزبی، موانع قانونی افشای اطلاعات، پنهان‌سازی هزینه‌ها و درآمدهای شهر، مشکلات در انتخابات اعضای شورا، ابهام در قوانین و موازی‌کاری سازمان، ترس و نگرانی افراد از افشای اطلاعات یا رسانه‌ای کردن وجود یک فساد اداری، وجود پارتی‌بازی و رشوه، صرفاً شعار بودن مدیریت شهر شیشه‌ای، پنهان‌سازی در قراردادهای به خطر دخالت مدیران، عدم آگاهی عمومی در استخدام‌ها، نبود تناسب میان بودجه و پروژه‌ها، نبود آمار مناسب شهری یا منطقه‌ای. موانع فرهنگی در مصاحبه با خبرگان شامل چهار مقوله؛ روحیه محافظه‌کاری، نبود فرهنگ اعتماد و اطمینان، محافظه‌کاری مسئولان شهری و عدم تمایل به تسهیم اطلاعات است.

موضوع شفافیت به‌طور گسترده در ادبیات مربوط به دولت باز و آزادی اطلاعات مورد بحث قرار گرفته است (Tavares and da Cruz, 2017: 1). از منظر سازمان بین‌المللی شفافیت،<sup>۱</sup> موضوع شفافیت، اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاهی یابند. به عبارت دیگر وظیفه و تکلیف کارکنان و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل‌رؤیت، پیش‌بینی و درک باشد. براساس گزارش ۱۱ مارس سال ۲۰۲۰، از منظر شاخص حاکمیت قانون در پروژه عدالت جهانی،<sup>۲</sup> که در سراسر جهان به بررسی و رصد «حاکمیت قانون»، در کشورهای مختلف دنیا می‌پردازد،<sup>۳</sup> در بعد شاخص حکومت باز در منطقه رتبه ۷ از ۸ کشور و در دنیا رتبه ۱۲۴ از ۱۲۸ کشور قرار داریم.<sup>۴</sup> گزارش مرتبط

1. [www.transparency.com](http://www.transparency.com).

2. WJP Rule of Law Index

۳. این پروژه با استفاده از نهادهای مدنی و اشخاص حقیقی و حقوقی براساس هشت معیار اصلی و مجموعاً ۴۴ معیار به سنجش حاکمیت قانون در کشورها می‌پردازد که هدف شناخت شاخص‌های مدنظر پروژه عدالت جهانی است.

۴. گزارش کامل این پروژه در سایت: <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>

به حوزه شفافیت، دولت‌ها را براساس چهار بعد: قوانین و اطلاعات حکومتی منتشر شده، حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت مدنی و مکانیسم‌های دادخواهی کشورها ارزیابی و رتبه‌بندی می‌کند (جمالی، نرگسیان و پیران‌نژاد، ۱۳۹۶: ۶۳).

یکی از اهداف بسیار مهم در شفافیت که حتی سازمان بین‌المللی شفافیت آن را دنبال می‌کند آگاهی برای مبارزه با فساد اداری از طریق اشاعه اطلاعات و ایجاد شفافیت در فعالیت مالی حکومت‌ها و به تبع آن حکومت‌های محلی مانند شورای شهر و شهرداری‌هاست. شهرداری و شورای شهر مکانی است که در آن سلامت و اعتماد به مقدار بسیار زیادی مورد توجه قرار می‌گیرد. اما با توجه به وسعت و نوع فعالیت‌هایی که در شهرداری‌ها انجام می‌شود، احتمال بروز فساد در برخی فرایندها همچون؛ اجرای وظایف و ارائه خدمات، اداره شرکت‌های شهرداری، تدارکات و عقد قراردادهای تجاری و... وجود دارد (آقازاده و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۰). جمله معروف داگ فورد<sup>۱</sup> که کاندید انتخابات شورای شهر تورنتو در سال ۲۰۱۰ شده بود، بسیار قابل تعمق است وی در خصوص وضعیت فساد شهرداری و لزوم شفافیت چنین می‌گوید: «کاش می‌توانستم مواردی که پشت درهای بسته اتفاق می‌افتد را به شما بگویم. سیستم در تالار شهر (شهرداری) خراب است»<sup>۲</sup> (Palmer, 2011: 5). تأثیرات این موضوع برای دولت محلی چشمگیر و آسیب‌زا نبوده است. در بسیاری از موارد مقامات موفق شدند تا دیگر اعضا را تشویق به شفاف‌سازی کنند. نگرش‌های مقاوم در برابر تغییر، یک شبه تغییر نکرده است، اما کسانی که پنهان‌کاری را ترجیح می‌دهند به‌طور فزاینده‌ای می‌دانند که چنین نگرشی یک قاعده و اصول نیست. تجربه دولت محلی نشان می‌دهد که قانون آزادی اطلاعات، مردان و زنان بد را خوب نمی‌کند، اما به بهتر شدن انسان‌های خوب کمک

1. Doug Ford

2. "The System at City Hall is Broken"

می‌کند. همان‌طور که بنتهام<sup>۱</sup> مدت‌ها پیش استدلال خود را ارائه داده بود، «پنهان‌کاری، یک پوشش برای قلدرهاست»<sup>۲</sup> (Birkinshaw, 1998: 54).

### ج) موانع مشارکت

مشارکت فرایندی است که از طریق آن مردم به‌صورت کاملاً آگاهانه، فعالانه و واقعی درگیر تصمیم‌گیری‌های مربوط به عوامل مؤثر بر زندگی‌شان، تدوین و اجرای سیاست‌ها و برنامه ریزی‌های شهری می‌شوند. لذا پیش‌بینی میزان مشارکت مردم در مراحل مختلف سیاستگذاری مانند تعیین دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها ضرورت دارد. در حال حاضر نقش مشارکتی مردم فقط در انتخاب اعضای شورا خلاصه می‌شود و بعد از انتخابات، شهروندان به مدت چهار سال هیچ نقشی در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های شهری ندارند، درحالی‌که مشارکت، زیربنای اصلی حکمرانی خوب است. در این مقاله، مضامین سازمان‌دهنده موانع مشارکت شامل؛ موانع فرهنگی، موانع قانونی-اداری، موانع ارتباطی است. مضامین پایه مستخرج شده موانع فرهنگی در مصاحبه با خبرگان شامل چهار مقوله می‌شود: وجود خرده فرهنگ‌های نامناسب بازدارنده مشارکت، نبود روحیه کار شورایی و گروهی، نبود بستر فرهنگی و ارزشی لازم جهت اختیارات بیشتر به حکومت محلی، انتقادپذیر نبودن و پذیرش سخت ایده‌های نو. مضامین پایه مستخرج شده موانع قانونی-اداری شامل چهار مقوله است: ابهام قوانین حکومت‌های محلی در اختیارات و تصمیم‌گیری‌ها، ابهام قانون اساسی در میزان اختیارات، نظام اداری و ساختار سازمانی متمرکز، نداشتن تخصص و صلاحیت لازم. مضامین پایه مستخرج شده موانع ارتباطی در مصاحبه با خبرگان شامل هفت مقوله است: نبود مکانیسم مناسب جهت استفاده

1. Bentham

2. Secrecy, In Most Cases, is a Cloak to Protect Blackguards, Bullies and Buffoons.

از پتانسیل سرمایه اجتماعی منطقه، عدم ارتباط مناسب جهت شناخت مسائل و مشکلات مردم، عدم بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید جهت بهره‌گیری از نظرات مردم، نبود سازمان‌های مردم‌نهاد توانمند برای ایجاد ارتباط بهتر و استفاده از خواسته و نظرات مردم، مشارکت مدنی پایین به علت نبود اعتماد و اطمینان مردم به حکومت محلی، ارتباط نامناسب با بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی، درگیر کردن مردم برای تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه شهری.

پس از خرداد ۱۳۷۶، تأثیرات جهانی شدن و توسعه گفتمان مردم‌سالاری فضای جدیدی را برای توسعه شاخص‌های دموکراسی به وجود آورد که از جمله دستاوردهای مهم شوراهای اسلامی شهر و روستا هستند که زمینه مناسبی برای تحقق مشارکت جامعه فراهم کرد. تأثیر شوراها در کاهش تمرکز اداری و واگذاری بخشی از اختیارات نظام سیاسی به نهادهای محلی است که در اصل صد قانون اساسی و مواد (۱)، (۶۸)، (۷۰)، (۷۴)، (۷۶) و (۷۷) قانون تشکیلات و وظایف شورا مصوب ۱۳۷۵ آمده که نشان‌دهنده تأثیر شوراها در مشارکت جامعه و کاهش تصدی‌گری و تمرکز دولت است (الوانی، کیاکجوری و رودگرزاد، ۱۳۹۹: ۱۰۷-۱۰۶). انجمن بین‌المللی مشارکت‌های مردمی<sup>۱</sup> هفت اصل اساسی برای مشارکت عمومی بیان کرده است:

- مشارکت عمومی بر این باور استوار است که کسانی که تحت تأثیر تصمیمی قرار می‌گیرند، حق دارند در روند تصمیم‌گیری دخیل باشند.
- مشارکت عمومی این نوید را می‌دهد که همکاری عموم مردم در تصمیم‌گیری تأثیر خواهد گذاشت.
- مشارکت عمومی با شناخت نیازها و منافع<sup>۲</sup> همه شرکت‌کنندگان، از جمله

1. The International Association for Public Participation's (IAP2).

2. Needs and Interests

- تصمیم‌گیرندگان، تصمیمات پایدار را ارتقا می‌بخشد.
- مشارکت عمومی فرایند تصمیم‌گیری را برای علاقه‌مندان به تصمیم تسهیل و آسان می‌کند.
  - مشارکت عمومی از شرکت‌کنندگان در طراحی نحوه مشارکت آنها کمک می‌گیرد.
  - مشارکت عمومی اطلاعات و روش منطقی برای شرکت‌کنندگان مشارکت ارائه می‌دهد.
  - مشارکت عمومی به شرکت‌کنندگان نشان می‌دهد که چگونه نظرهای آنها بر تصمیم تأثیر گذاشته است (Galster, 2018: 40).
- در نقش مشارکت‌کننده باید حکمرانی محلی برخی از وظایف خود را با مشارکت یا شراکت سایر بخش‌ها انجام دهد. برای مثال در بحث زیرساخت‌های کلان از قبیل راه و جاده، آبرسانی، برق‌رسانی با بخش دولتی مشارکت یا شراکت کند و مراحل از کار را برعهده گیرد. همچنین اگر تأمین آب و انتقال آن با سطح مرکزی است، توزیع آن برعهده نهاد محلی باشد. در بحث‌های فرهنگی، مشارکت بین بخش دولتی مانند وزارت ارشاد، بخش عمومی مانند شهرداری‌ها، بخش خصوصی مانند سرمایه‌گذاران فرهنگی و بخش مردمی مانند سمن‌هایی که در راستای امور فرهنگی فعالیت می‌کنند، صورت می‌گیرد. به‌عنوان مثال در حوزه مالی و اداری شهر پاریس در سال ۲۰۱۴، اولین بودجه مشارکتی را اجرا کرد. ۱۷/۷ میلیون یورو برای ۹ پروژه توسط ۴۰۷۴۵ نفر رأی‌دهنده اختصاص داده شد. در سال ۲۰۱۶، ۱۰۰ میلیون یورو برای ۲۱۹ پروژه با مشارکت ۹۲۸۰۹ رأی‌دهنده، تخصیص پیدا کرد (کازمیان و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۹۰؛ Galster, 2018: 30).
- تحقیق حاضر، شروعی برای استقرار و توجه به حکومت محلی باز است که در کنار مدل‌های دیگر همچون حکمرانی محلی خوب، می‌تواند به توانمندسازی حکومت‌های

محلی کمک کند. نکات اشاره شده در ادبیات نظری و مصاحبه خبرگان، گویای این امر مهم است که باید یک سینرژی بین حکومت مرکزی، حکومت محلی، مردم، نهادهای مدنی و بخش خصوصی ایجاد شود که نتیجه آن، افزایش آگاهی مقامات منتخب محلی و منطقه‌ای، جلوگیری از فساد و اثربخشی خدمات عمومی، مشارکت شهروندان از طریق دسترسی آنها به داده‌های آزاد، تصمیم‌گیری بهتر و اعتماد بیشتر مردم به نهادها را در پی خواهد داشت. در این راستا برای محقق شدن مدل و رفع موانع پیش رو باید به مقوله‌هایی چون؛ زیرساخت‌های فناوری و اطلاعات، ارتباطات مؤثر و دموکراتیک بین مردم و حکومت محلی، نظام اداری و مالی مناسب، قوانین و مقررات شفاف و فرهنگ‌سازی در حوزه‌های پاسخگویی، شفافیت و مشارکت توجه شود.

حکومت محلی باز باید سیاست‌ها، برنامه‌ها و روش‌هایی را اعمال کند تا شهروندان اجازه داشته باشند در صورت تمایل در مورد اقدام‌ها و تصمیم‌گیری‌های حکومت، به داده‌ها و اطلاعات صحیح، قابل درک و استفاده دسترسی داشته باشند و این داده‌ها و اطلاعات باید مرتباً به‌روز و آنلاین باشند. حکومت محلی باید برای شناسایی مهم‌ترین اطلاعات مورد نیاز شهروندان، با رعایت قوانین مرتبط با حفظ حریم شخصی مردم و حفظ امنیت آنها، در جستجوی بازخورد عمومی باشد. وجود ارتباط مناسب بین حکومت محلی و شهروندان امری ضروری است. مردم در کنار حکومت محلی نقش مهمی در کشف و شناسایی موانع، مشکلات و نیازهای موجود در مسیر تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها دارند و همگام با شفاف شدن فعالیت‌ها، زمینه برای پاسخگویی درباره برنامه‌ها و ارزیابی موفقیت‌ها یا شکست‌های مسئولان فراهم می‌شود. قاعدتاً رعایت این موارد به افزایش شفافیت، مشارکت عمومی و پاسخگویی در سیاست‌های حکومت محلی باز منجر خواهد بود.

## منابع و مآخذ

۱. آبیار، منصور، حسین مسعودنیا و امیرمسعود شهرام‌نیا (۱۳۹۶). «نقش حکومت‌های محلی در فرایند توسعه سیاسی (مطالعه موردی: ایران)»، سیاست جهانی، ۶ (۱).
۲. آرایبی، وحید، ابوالفضل قاسمی و یاسر معینی فر (۱۳۹۶). «توصیه‌های سیاستی موانع تحقق‌پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)»، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۷ (۲۵).
۳. آقازاده، فتاح، حسن عابدی جعفری، حبیب‌اله طاهرپور کلانتری و سعید زرنندی (۱۳۹۷). «تدوین مدل علی بروز فساد اداری در مناطق شهرداری»، فرایند مدیریت و توسعه، ۳۱ (۳).
۴. آیت‌اله‌زاده شیرازی، میرحسین و عباس نرگسیان (۱۳۹۲). «مدیریت ارتباط با شهروند: مطالعه رابطه آن با مشارکت، پاسخگویی عمومی و شفافیت در منطقه ۳ شهر تهران»، مدیریت دولتی، ۵ (۲).
۵. ابراهیم‌آبادی، غلامرضا و سیدعبدالرحیم ابوالحسنی (۱۳۹۸). «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم‌سیاسی، ۱۴ (۱).
۶. ابوالحسنی، سیدعبدالرحیم و غلامرضا ابراهیم‌آبادی (۱۳۹۸). «شوراهای اسلامی شهر و روستا و تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۴ (۱).
۷. احمدی، سیدعباس، محمدرضا فرجی و کمال رنجبری (۱۳۹۸). «عناصر مؤثر بر شکل‌گیری دولت محلی کارآمد در ایران»، آمایش سیاسی فضا، ۱ (۴).
۸. اشتریان، کیومرث و حسن کریمی‌فرد (۱۳۹۵). «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، دولت پژوهی، ۲ (۷).
۹. الوانی، سیدمهدی، کریم کیاکجوری و فروغ رودگرنژاد (۱۳۹۹). مدیریت توسعه، چاپ چهارم، تهران، انتشارات صفار.
۱۰. امیدی، علی (۱۳۹۲). «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، تحقیقات جغرافیایی، ش ۴، (پیاپی ۱۱۱).

۱۱. ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷). «بررسی جامعه‌شناختی شوراهای اسلامی با رویکرد کیفی نظریه بنیانی»، فصلنامه پژوهشنامه (پژوهشکده تحقیقات استراتژیک)، ۱۱ (۴).
۱۲. بابایی، جواد و حسین جباری بیرامی (۱۳۹۳). «موانع مشارکت اعضای شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای استان آذربایجان شرقی در نظام بهداشت و درمان (یک مطالعه کیفی)»، فصلنامه مدیریت ارتقای سلامت، ۳ (۳).
۱۳. ثنایی، مهدی، محمدسعید تسلیمی، محمد عبدالحسین‌زاده و محمدحسین خانی (۱۳۹۷). «تحلیل و ارزشیابی مدل‌های اکوسیستم داده حکومتی باز»، پژوهشنامه پردازش و مدیریت اطلاعات، ۳۴ (۲).
۱۴. جلالی، محمد و زهرا اژئر (۱۳۹۵). «پاسخگویی دولت: جایگاه، ارکان و پیش‌شرط‌ها»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۲۰ (۱).
۱۵. جمالی، فاسمعلی، عباس نرگسیان و علی پیران‌نژاد (۱۳۹۶). «ارزیابی وضعیت شفافیت پورتال سازمان‌های دولتی (مطالعه موردی: وزارتخانه‌های ایران)»، مدیریت دولتی، ۹ (۱).
۱۶. حشمت‌زاده، محمدباقر، امیرمحمد حاجی‌یوسفی و محمدعلی طالبی (۱۳۹۶). «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران، جستارهای سیاسی معاصر، سال هشتم، ش ۱.
۱۷. حیدری، علی، علیرضا رضایی و عباس صالحی نجف‌آبادی (۱۳۹۸). «توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت نقش شوراهای اسلامی و مشارکت شهروندی»، جستارهای سیاسی معاصر، ۱۰ (۱).
۱۸. دربان آستانه، علیرضا، محمدرضا رضوانی، سیدحسن مطیعی و سیدعلی بدری (۱۳۸۹). «سنجش و تحلیل عوامل مؤثر بر حکمروایی روستایی در حکومت‌های محلی (مطالعه موردی: شهرستان قزوین)»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۷۳.
۱۹. رهنورد، فرج‌اله، طیبه بیاتی‌چالشرتی، حبیب‌اله طاهرپور کلانتری و عباس منوریان (۱۳۹۶). «پاسخگویی در شبکه خط‌مشی عمومی»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، ۳۰ (۴).
۲۰. زرقانی، سیدهادی و ابراهیم احمدی (۱۳۹۸). «حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی»، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال پنجم، ش ۱۹.



۲۱. کاظمیان، غلامرضا، وجهاله قربانی‌زاده، رضا واعظی و مرضیه شاه‌محمدی (۱۳۹۸). «الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران»، مدیریت دولتی، ۱۱ (۲).
۲۲. کوزه‌گر، لطفعلی و مصطفی رضایی (۱۳۹۹). «رهیافت توسعه؛ تمرکززدایی از حکومت ملی به حکومت محلی»، توسعه پایدار محیط جغرافیایی، ۲ (۳).
۲۳. کریمی‌فرد، حسن (۱۳۹۹). «اصول و ضوابط حکومت باز در سطح محلی؛ پیشنهاداتی برای شوراهای شهرداری‌ها»، معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات سیاسی.
۲۴. کیاکجوری، کریم و فروغ رودگرنژاد (۱۳۹۹). «تحلیل تماتیک شناسایی علل موفقیت قهرمانان ورزشی بندر انزلی»، مطالعات مدیریت ورزشی، دوره ۱۳، ش ۶۹.
۲۵. مقیمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). *اداره امور حکومت‌های محلی*، تهران، انتشارات سمت.
۲۶. هومن، حیدرعلی (۱۳۹۰). *راهنمای عملی پژوهش کیفی*، تهران، انتشارات سمت.
27. Adiputra, I.M.P., S. Utama and H. Rossieta (2018). "Transparency of Local Government in Indonesia", *Asian Journal of Accounting Research*, 3 (1).
28. Birkinshaw, P. (1988). "Open Government-local Government Style", *Public Policy and Administration*, 3 (1-2).
29. Braun, V. and V. Clarke (2006). "Using Thematic Analysis in (Psychology)", *Qualitative Research in Psychology*, 2 (3).
30. Criado, J.I., E.A. Ruvalcaba-Gómez and R. Valenzuela-Mendoza (2018). "Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature", *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 10 (1).
31. Galster, Andreas (2017). "Open Local Government Outline Report", *Congress of Local and Regional Authorities*, CG/GOV05 (2017) 02.
32. Galster, Andreas (2018). "Transparency and Open Government", *Congress of Local and Regional Authorities*, Printed at the Council of Europe.
33. <http://worldjusticeproject.org/open-government-index>
34. Kiger, M.E. and L. Varpio (2020). "Thematic Analysis of Qualitative Data: AMEE Guide", *Medical Teacher*, 42 (8).
35. Kim, S. and J. Lee (2017). "Citizen Participation and Transparency in Local Government: Do Participation Channels and Policy Making Phases Matter?", In *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences*, ISBN: 978-0-9981331-0-2.

36. Kvale, S. (1996). *Inter Views; An Introduction to Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: Sage.
37. Musa, A., D. Bebić and P. Đurman (2015). "Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities", *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava: Časopis Za Teoriju I Praksu Javne Uprave*, 15 (2).
38. Palmer, J. (2011). "Corruption Prevention in Ontario Municipalities", *MPA Major Research Papers*, 101. <https://ir.lib.uwo.ca/lgp-mrps/101>.
39. Sayogo, D.S. and S.B.C. Yuli (2018). "Critical Success Factors of Open Government and Open Data at Local Government Level in Indonesia", *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14 (2).
40. Sparkes, A. and B. Smith (2013). *Qualitative Research Methods in Sport; Exercise and Health: From Process to Product*, London, Routledge.
41. Tavares, A.F. and N.F. Da Cruz (2017). "Explaining the Transparency of Local Government Websites Through a Political Market Framework", *Government Information Quarterly*, 101249.
42. [www.transparency.com](http://www.transparency.com)
43. Yavuz, N. and E.W. Welch (2014). "Factors Affecting Openness of Local Government Websites: Examining the Differences Across Planning, Finance and Police Departments", *Government Information Quarterly*, 31 (4).

# سازمان تعزیرات حکومتی: از تهدیدانگاری تا فرصت‌انگاری

امید رستمی غازانی\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۳۶۳-۳۹۴
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

سازمان تعزیرات حکومتی به‌عنوان یکی از مراجع شبه‌قضایی و رسیدگی‌کننده اداری، مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به برخی از تخلفات اقتصادی است. این سازمان و صلاحیت‌های آن بعضاً به‌عنوان یکی از مصادیق نقض اصل تفکیک قوا (اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی)، تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه (اصل یکصد و پنجاه‌ونهم قانون اساسی) و اصل قضایی بودن مجازات‌ها (اصل سی‌وششم قانون اساسی) مطرح شده است؛ این نگاه سبب شده که سازمان تعزیرات حکومتی به‌عنوان نهاد رقیب قوه قضائیه تلقی شده و در نتیجه رویکرد حذفی نسبت به آن وجود داشته باشد. در این مقاله با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی تلاش شده است که ضمن پاسخگویی به نقدهای پیشین با رویکردی فرصت‌مدارانه به سازمان تعزیرات حکومتی پرداخته شود. بر این اساس راهبردهایی چون جرم‌زدایی و قضا‌زدایی، در کنار پشتوانه فقهی تاریخی نهاد حسبه می‌تواند به‌عنوان تبیینی برای صلاحیت‌های شعب سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به تخلفات اقتصادی مطرح شود. اتخاذ رویکرد فرصت‌مدارانه به سازمان تعزیرات حکومتی در کنار اهتمام در رفع انتقادهای وارده به این نهاد، می‌تواند جایگاه آن را به‌عنوان یکی از نهادهای مکمل (و نه رقیب) قوه قضائیه مطرح کرده و بستر مناسبی را برای توسعه صلاحیت‌های آن با جرم‌زدایی از جرائم اقتصادی فراهم کند.

**کلیدواژه‌ها:** تخلفات اقتصادی؛ تعزیرات حکومتی؛ جرم‌زدایی؛ قضا‌زدایی؛ حسبه

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه بین‌المللی اهل‌بیت (ع)؛ Email: o.rostamighazani@abu.ac.ir

## مقدمه

حقوق کیفری به‌عنوان یکی از مظاهر اختیارات اصلی و انحصاری دولت‌ها مطرح است (یکرنگی، ۱۳۹۰: ۲۴۲). این تمایل به انحصارطلبی و گسترش قلمرو مداخله از سوی دولت‌های مدرن در ارائه پاسخ‌های واکنشی کیفری نسبت به بزهکاری، منتهی به گسترش قلمرو حقوق کیفری و تورم قوانین کیفری شده است؛ امری که امروزه یکی از مهم‌ترین معضلات نظام‌های حقوق کیفری در کشورهای مختلف بوده و خود ناکارآمدی نظام پاسخ‌دهی دولتی به بزهکاری را به‌دنبال داشته است. اگر در ابتدای دوران مدرنیته، دولت‌ها درصدد بسط قلمرو مداخله انحصاری کیفری خود بودند، در دهه‌های اخیر این رویه معکوس شده است و دولت‌ها به انحای مختلف به‌موجب قوانین یا رویه‌های عملی سعی در تمرکز فعالیت‌های خود بر بزه‌های واجد اولویت و اهمیت کرده و در بزه‌های با اولویت و اهمیت کمتر درصدد بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه مدنی در پاسخ‌دهی به بزهکاری هستند. در موارد پاسخ‌دهی دولتی نیز تلاش بر این است که میزان بهره‌گیری از پاسخ‌های کیفریِ اعمالی مراجع قضایی کاهش و در مقابل پاسخ‌هایِ اعمالی مراجع اداری افزایش یابد. در این راستا اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر دوری از نظام عدالت کیفری از اولویت‌های دولت‌ها قرار گرفته است. «جرم‌زدایی»،<sup>۱</sup> «کیفرزدایی»<sup>۲</sup> و «قضازدایی»<sup>۳</sup> از جمله راهبردهای مورد استفاده دولت‌ها است که هر یک از آنها تعریف خاص خود را داشته و البته هم‌پوشانی‌هایی نیز با یکدیگر دارند.

گسترش اهمیت موضوع‌های اقتصادی در جامعه سبب شده است که سیاست‌های کیفری در کشورهای مختلف در راستای تأمین سلامت فعالیت‌های اقتصادی از دو

1. Decriminalization

2. Depenalization

3. Diversion

راهبرد (به ظاهر متعارض) «پیش روی» و «پس روی» استفاده کند. مطابق راهبرد پیش رو ممکن است در راستای تأمین سلامت اقتصادی در جامعه، رفتارهای جدیدی جرم انگاری شده یا کاربرد کیفر در خصوص رفتارهایی گسترش یابد که پیش از این جرم انگاری شده است. در راهبرد پس روی ممکن است وصف مجرمانه از برخی رفتارهای مجرمانه سلب شده یا اینکه با جرم زدایی ناقص دایره مداخله دولت در حوزه اقتصاد کاهش و یا جنس مداخله از پاسخ های کیفری به اداری تبدیل یابد. این دو راهبرد، در واقع دو راهبرد مکمل هستند که دولت ها با لحاظ شرایط حاکم بر جامعه حسب مورد یکی از آنها را اتخاذ می کنند.

تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی با صلاحیت رسیدگی به برخی از تخلفات اقتصادی در قوه مجریه به عنوان اقدامی در جهت راهبرد پس روی است که از بدو تشکیل مورد نقد و ایراد حقوق دانان واقع شده است که برخی از این نقدها ناظر به اصل تشکیل این نهاد بود. بر این اساس تشکیل این نهاد و واگذاری صلاحیت رسیدگی به آن در تعارض با اصول بنیادین حقوق دانسته شد. این دیدگاه وجود سازمان تعزیرات حکومتی را تهدیدی علیه ارزش های حقوقی شناخته شده می داند، تهدیدی که سبب می شود مواردی چون حذف این سازمان، ادغام آن در قوه قضائیه یا تحدید صلاحیت این سازمان، به عنوان راهکارهای احتمالی مطرح شود. در مقابل برخی در مقام پاسخگویی به این نقدها برآمده اند، اما سؤال اساسی این است که آیا اشکال ها و ایرادهای بنیادین در حدی است که سبب برای انحلال سازمان تعزیرات حکومتی و به تبع آن واگذاری صلاحیت های آن به مراجع دیگر (و از جمله قوه قضائیه) شود؟ سؤال دیگری که در اینجا می تواند مطرح شود آن است که آیا می توان در اندیشه گسترش صلاحیت های رسیدگی به تخلفات اقتصادی در سازمان تعزیرات حکومتی بود؟ تاکنون مجادلات موافقان و مخالفان وجود سازمان تعزیرات حکومتی

در خصوص سازمان تعزیرات حکومتی بسیار بوده است و لیکن مدافعان وجود را مجال بحث در خصوص امکان گسترش صلاحیت آن نبوده است. در این راستا نگارنده دلایل توجیهی گسترش صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به تخلفات اقتصادی را مورد بحث و بررسی قرار داده است.

در راستای تبیین مباحث، نخست در حد ضرورت به «سیر تحول سازمان تعزیرات حکومتی و صلاحیت‌های آن» از بدو تشکیل تاکنون پرداخته می‌شود. در ادامه اشکال‌های بنیادین و اساسی (و نه جزئی و موردی) که برخی از حقوق دانان در خصوص این سازمان و صلاحیت‌های آن مطرح کرده‌اند مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت سپس مبانی توجیهی رسیدگی به تخلفات اقتصادی در شعب تعزیرات حکومتی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱. سیر تحول سازمان تعزیرات حکومتی و صلاحیت‌های آن

سازمان تعزیرات حکومتی با عمری حدود سه دهه و رسیدگی عملی به چند صد هزار پرونده در هر سال و پراکنش شعب آن در سراسر کشور یکی از مراجع رسیدگی‌کننده اداری در نظام حقوقی ایران است.<sup>۱</sup> در تاریخ ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام «قانون تعزیرات حکومتی» و «قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی» را به صورت هم‌زمان به تصویب رساند.<sup>۲</sup> تصویب این دو قانون را باید به جهت ناکارآمدی قوانین پیش از آن در جهت ایفای نقش تنظیم‌گری دولت در

۱. مطابق آمار، تعداد پرونده‌های وارده به سازمان تعزیرات حکومتی در سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۱ به ترتیب ۹۱۹۰۹۲، ۸۷۲۴۴۴، ۶۵۱۸۱۷ و ۵۲۲۱۳۱ پرونده بوده است که تقریباً تعداد پرونده‌های مختومه نیز به همین میزان بوده است (دفتر برنامه‌ریزی و فناوری‌های مدیریتی سازمان تعزیرات حکومتی، ۱۳۹۵: ۴۴).

۲. البته سابقه اصطلاح «تعزیرات حکومتی» به پیش از تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی و به اوایل دهه ۱۳۶۰ شمسی و درخواست نخست‌وزیر وقت از حضرت امام خمینی (ره) جهت تفویض اختیارات به قوه مجریه برای کنترل و نظارت بر بازار برمی‌گردد (نک. دبیرخانه کمیسیون مرکزی نظارت بر قیمت‌ها و کنترل تورم، بی تا: ۱).

عرصه اقتصاد و کنترل بازار دانست. با وجود قوانین متعدد در پیش و پس از انقلاب اسلامی، دولت توفیق مطلوبی در تنظیم‌گری عرصه اقتصاد و کنترل بازار به دست نیاورده بود. با وجود آنکه رسیدگی به بزه‌های اقتصادی به مراجع قضایی و حتی بعضاً مراجع قضایی اختصاصی (مانند دادگاه انقلاب به موجب ماده واحده قانون حدود صلاحیت دادرها و دادگاه‌های انقلاب مصوب ۱۳۶۲) سپرده شده بود اما بی‌نظمی همچنان بر عرصه فعالیت‌های اقتصادی حاکم بود (نک. فتحی، ۱۳۷۹: ۱۷۷-۱۷۴). در راستای رسیدگی به تخلفات مقرر در قوانین تعزیرات حکومتی، سه مرجع (کمیسیون مرکزی تعزیرات حکومتی و نیز کمیسیون‌های استانی (مواد ۱۹ و ۲۱)، دادرها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی (ماده ۳۶) و وزارت بازرگانی (تبصره ماده ۳۶)) پیش‌بینی شده بود. صلاحیت کمیسیون‌ها ناظر به تخلفات تعزیرات حکومتی در بخش دولتی و صلاحیت دو مرجع اخیر ناظر به تخلفات ارتكابی در بخش غیردولتی بود. در ادامه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۷ صلاحیت رسیدگی به تعزیرات حکومتی بخش دولتی را نیز به دادرها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی واگذار کرد.

به دنبال افزایش قیمت‌ها و نرخ ارز در نیمه اول سال ۱۳۷۳ و به منظور نظارت و کنترل دولت بر امور اقتصادی، لزوم هماهنگی مراجع قیمت‌گذاری و توزیع کالا و اجرای ضوابط و مقررات مربوط به آن و نیز مهار تورم و رسیدگی به تخلفات اقتصادی، رئیس‌جمهور وقت از مقام رهبری درخواست می‌کند که رسیدگی به تخلفات در بخش دولتی و غیردولتی به قوه مجریه محول شود و رهبری موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع کند. مجمع نیز در تاریخ ۱۳۷۳/۰۷/۱۹ با تصویب ماده واحده، قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی، امور بازرسی، نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن را در بخش دولتی و غیردولتی به «دولت» محول کرد (فتحی، ۱۳۷۹: ۱۸۳).

دلالت ماده واحد مذکور بر سلب صلاحیت دادگاه‌های انقلاب در حوزه رسیدگی به تخلفات تعزیرات حکومتی و انحصار صلاحیت «دولت» (قوه مجریه) است. یکی از مسائل مبتلابه دادگاه‌های انقلاب در رسیدگی به تخلفات تعزیرات حکومتی اطاله دادرسی بود که با سلب صلاحیت از دادگاه انقلاب و واگذاری آن به دولت و محول کردن دادرسی این مرجع به آیین‌نامه (به‌موجب تبصره «۲» ماده واحد)، قانونگذار در صدد تکمیل فرایند قضا دایی‌ای بود که پیش از این با تصویب قانون تعزیرات حکومتی آغاز شده بود، تا از یک سو مرجع اداری به تخلفات تعزیرات حکومتی رسیدگی کند و از سوی دیگر این مرجع در مقام رسیدگی به رعایت تشریفات دادرسی کیفری و مدنی متداول در رسیدگی‌های مراجع قضایی ملزم نباشد.

در راستای اجرای ماده واحد فوق‌الذکر ابتدا «تصویب‌نامه در خصوص تعیین سازمان و تشکیلات تعزیرات حکومتی» به تصویب رسید و به‌موجب ماده (۲) آن صلاحیت قوه مجریه در رسیدگی به تخلفات، به سازمان تعزیرات حکومتی محول شد. بدین ترتیب سازمان تعزیرات حکومتی ایجاد، و صلاحیت رسیدگی به بخشی از تخلفات اقتصادی به شعب آن محول شد. البته در ادامه صلاحیت‌های این سازمان با فراز و فرودهایی توأم شده که اوج این فرود را می‌توان در تصویب قانون نظام صنفی کشور در سال ۱۳۸۲ و سلب صلاحیت رسیدگی به تخلفات صنفی از شعب تعزیرات حکومتی دانست. با تصویب این قانون رسیدگی به تخلفات صنفی که به لحاظ آماری بخش بسیاری از تخلفات در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی بود، به هیئت‌های متشکل از نمایندگان سازمان بازرگانی، قوه قضائیه و مجمع امور صنفی ذی‌ربط واگذار شد. ترکیب هیئت نشان از رویکرد قانونگذار در بهره‌گیری از سیاست جنایی مشارکتی از یک سو و تقویت مداخله قوه قضائیه از دیگر سو بود که در نتیجه به حذف نقش سازمان تعزیرات حکومتی می‌انجامید؛ اما با توجه به ناکارآمدی این هیئت‌ها



دیری نپایید که این صلاحیت‌ها مجدداً به سازمان تعزیرات حکومتی اعاده شد. بر این اساس تصویب قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در سال ۱۳۸۸ و اعاده صلاحیت رسیدگی به تخلفات صنفی به شعب تعزیرات حکومتی و نیز تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲ را می‌توان در جهت تقویت و توسعه این سازمان دانست.

رسیدگی به تخلفاتی که در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی باشد در قوانین متعددی ذکر شده است؛ در آیین‌نامه قانون تعزیرات حکومتی امور گندم، آرد و نان، قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی، قانون نظام صنفی کشور، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز پیش‌بینی شده است (نک. رستمی غازانی، ۱۴۰۲: ۶۱-۲۱). گران‌فروشی، کم‌فروشی و تقلب، احتکار، عرضه و خرید خارج از شبکه، عدم درج قیمت، اخفا و امتناع از عرضه کالا، عدم صدور فاکتور، فروش کالاهای اجباری، عدم اعلام موجودی، تخلفات ارزی و ... از جمله تخلفات در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی است.<sup>۱</sup> سابقه اعطای صلاحیت به شعب تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به تخلفات قاچاق کالا و ارز به قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی درباره قاچاق کالا و ارز برمی‌گردد که به موجب آن شعب تعزیرات حکومتی اصولاً صلاحیت ثانوی برای رسیدگی به جرم قاچاق کالا و ارز داشتند. در شرایط کنونی بنا به ماده (۴۴) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی در رسیدگی به تخلفات قاچاق کالا و ارز محرز شده است که البته با توجه به حکم مقرر در تبصره «۵» ماده (۶۳) قانون اخیرالذکر دامنه صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی علاوه بر تخلفات قاچاق، به دیگر تخلفات مذکور در این قانون نیز تسری پیدا کرده است.

۱. برای آشنایی با تخلفات در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی نک. موسوی، ۱۳۹۷؛ باقرزاده، ۱۳۸۳: ۸۹-۵۷.

## ۲. ایرادهای بنیادین رسیدگی به تخلفات اقتصادی در سازمان تعزیرات حکومتی

ایجاد سازمان تعزیرات حکومتی و رسیدگی در شعب این سازمان با یکسری ایرادها و اشکال‌های بنیادین حقوق‌دانان مواجه شده است. «مغایرت با اصل تفکیک قوا»، «مغایرت با تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه» و «مغایرت با اصل قضایی بودن مجازات‌ها» سه ایراد اساسی است که منتقدان به آنها اشاره کرده و البته برخی نیز به دفاع در مقابل این انتقادات پرداخته‌اند. در این قسمت با رویکردی انتقادی به این انتقادات و نیز پاسخ‌های ارائه شده به آنها پرداخته می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۱-۲. مغایرت با اصل تفکیک قوا

مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، اصل تفکیک قوا در نظام حکومتی ایران به‌مانند بسیاری از کشورها پذیرفته شده است و در این راستا مطابق اصل شصت و یکم «اعمال قوه قضائیه به‌وسیله دادگاه‌های دادگستری است ...». منتقدان، واگذاری رسیدگی به برخی از تخلفات را به شعب سازمان تعزیرات حکومتی، مغایر با اصل تفکیک قوا می‌دانند. «سازمان تعزیرات حکومتی به‌واقع یک مرجع اداری وابسته به قوه مجریه است که برخلاف اصل تفکیک قوا، استثنائاً به‌کار قضایی می‌پردازد ...» (خالقی، ۱۳۹۷: ۱۰۲ همچنین نک. توسلی‌زاده، ۱۳۹۲: ۲۶۱؛ مهدوی‌پور، ۱۳۹۵: ۲۸۱؛ قلی‌پور، ۱۳۹۸: ۴۸۶؛ اخوان، ۱۴۰۰: ۲۵). آنچه سبب تمرکز انتقادهای منتقدان به اصل تفکیک قوا شده است از یک‌سو سابقه رسیدگی به این تخلفات در دادگاه انقلاب است و از سوی دیگر عبارت ماده‌واحد قانون اصلاح قانون تعزیرات

۱. البته حقوق‌دانان بر رعایت موازین دادرسی منصفانه و برخورد منصفانه در دادرسی‌های تعزیرات حکومتی تأکید دارند و از این جهت نقدهایی را بر دادرسی‌های تعزیرات حکومتی وارد می‌دانند که در اینجا مدنظر نیست (برای توضیحات بیشتر نک. زینالی و احمدی، ۱۳۸۳؛ ویژه، ۱۳۹۱: ۹۴؛ اعظمی چهاربرج و همکاران، ۱۳۹۲؛ رستمی‌غازانی، ۱۴۰۲: ۲۲۳-۲۲۹؛ عبداللهیان و رفیعی، ۱۳۹۶: ۶۶-۶۸؛ جمشیدی، ۱۳۹۶؛ نیازپور، ۱۳۹۸: ۱۷۶-۱۵۶).

حکومتی است که دلالت بر واگذاری رسیدگی به موضوعات به دولت (شعب تعزیرات حکومتی) دارد.

در مقابل این انتقاد برخی پاسخ داده‌اند که در صورت اقتضای وضع و تشخیص مقام ولایت ایجاد مرجعی در کنار قوه قضائیه برای رسیدگی به برخی از موضوع‌های خاص نه تنها باعث تداخل در سایر قوا نیست، بلکه خود مبین وجود نوعی همکاری و هماهنگی مطلوب بین قوای مملکت بوده و موجب ایجاد امنیت و حفظ نظم می‌شود (نوری، ۱۳۸۰: ۷۴ و ۷۵؛ همچنین نک: شاه چراغی، ۱۳۷۹: ۲۴ و ۲۵)؛ به تعبیر دیگر مطابق این دیدگاه تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی ریشه در بند «۸» اصل یکصد و نهم قانون اساسی و حل معضلات نظام توسط رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام دارد.

مفروض هر دو گروه آن است که اصل تفکیک قوا با تشکیل نهادهای رسیدگی کننده اداری در بدنه قوه مجریه مغایرت دارد و از این رو در مقابل انتقادهای صریح دال بر مغایرت ایجاد سازمان تعزیرات حکومتی با اصل تفکیک قوا، پاسخگویان نه بر رد این ادعا، بلکه بر توجیه تشکیل آن براساس اختیار مجمع تشخیص مصلحت نظام در امر قانونگذاری در شرایط خاص و نیز اختیارات ولی فقیه استناد کرده‌اند. اگر این ایراد و پاسخ‌دهی پذیرفته شود، در این صورت چالش بسیار بزرگی در نظام حقوقی ایران به وجود می‌آید؛ زیرا این سؤال مطرح می‌شود که دیگر نهادهای رسیدگی کننده اداری در بدنه قوه مجریه (و نیز قوه مقننه) که قوانین آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان بوده است را چگونه می‌توان توجیه کرد؟

هریک از قوای سه‌گانه دو نوع وظیفه دارند، نخست «وظایف هسته‌ای» که علت وجودی آنها است و دیگری «وظایف جنبی» که بر حسب الزامات مختلف، بر فهرست اختیارات آنها افزوده شده است. وظیفه هسته‌ای قوه مجریه، اجرای قوانین مصوب

است و از جمله وظایف جنبی آن مشارکت در تهیه و تنظیم قوانین و تعیین خط‌مشی سیاسی کشور است. وظیفه اصلی قوه قضائیه نیز رسیدگی به اختلاف‌ها و حل و فصل آنها است و در کنار این وظیفه مهم دارای وظایف دیگری چون نظارت بر نهادهای اداری، اجرای احکام، تهیه لوایح قضایی و ... است. پیش‌بینی وظایف جنبی در کنار وظایف هسته‌ای برای هر یک از قوا ناگزیر به معنای دور شدن از نظریه تفکیک قوای انتزاعی و تدبیری برای عملیاتی کردن این نظریه است و در این مسیر ممکن است هر یک از قوا بخشی از وظایف هسته‌ای خود را از دست داده و در مقابل بخشی از وظایف هسته‌ای قوای دیگر را به‌عنوان یک وظیفه جنبی برعهده گیرند. در این تبادل وظایف و اختیارات بین قوای سه‌گانه، استقلال قضایی ایجاب می‌کند که اعطای اختیارات هسته‌ای قوه قضائیه به قوای دیگر در حداقلی‌ترین حالت ممکن باشد و در این موارد نیز تلاش شود که تا حد امکان نظارت قوه قضائیه بر آنها اعمال شود. پیش‌بینی مراجع رسیدگی‌کننده در زیرمجموعه قوای دیگر توأم با قابلیت نظارت از طریق دیوان عدالت اداری یا دیگر مراجع قضایی از این منظر قابل تبیین است.

## ۲-۲. مغایرت با تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه

به‌موجب اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی «مراجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است». این اصل، تأکید می‌کند بر اصل تفکیک قوا و ضرورت تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه است. مفهوم مخالف این اصل دلالت بر منع مداخله سایر قوا در امور قضایی دارد، موضوعی که بعضاً حتی برای نقض‌کنندگان آن ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی شده است (ماده (۵۷۷) قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات). این ماده با نگاهی آرمان‌گرایانه در صدد ممانعت از مداخله مراجع رسمی (غیر از قوه قضائیه) در جهت رسیدگی به شکایات است (گرچه از ندریانی و قهرمان‌زاده نیم‌گزی، ۱۳۹۴: ۱۰۲). در این راستا در بند «۵» سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی سال ۱۳۸۱

بر «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط براساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات» تأکید شده است. امری که در بند «۲» سیاست‌های کلی قضایی پنج‌ساله ابلاغی سال ۱۳۸۸ نیز مجدداً مورد تأکید قرار گرفت. در ماده (۷) سند امنیت قضایی که در سال ۱۳۹۹ رئیس قوه قضائیه وقت ابلاغ کرده است نیز بر این موضوع تأکید شده است. «تفکیک عمل قضایی از عمل اجرایی و اصل تمرکز بر امور قضایی لازمه تفکیک قوا و اصل استقلال قضایی است ...».

دیدگاه برخی بر این است که ماهیت رسیدگی در شعب تعزیرات حکومتی به‌مانند سایر مراجع کیفری است (گل‌دوست جویباری، ۱۳۹۶: ۲۲۵) و این امر سبب شده است که برخی بر این نظر باشند که رسیدگی به موضوع‌ها در شعب تعزیرات حکومتی برخلاف اصل یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی است. مطابق این دیدگاه «تعزیرات حکومتی» یکی از نهادهایی است که رسیدگی‌هایی با ماهیت قضایی انجام می‌دهد. آن‌گونه که ماده واحد قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی اشعار می‌دارد، علاوه بر وظایف نظارتی که وظیفه‌ای غیرقضایی محسوب می‌شود، وظیفه قضا (رسیدگی و صدور حکم قطعی) و اجرای حکم نیز به این نهاد سپرده شده است و برای تخلفات موضوع صلاحیت این سازمان مجازات‌هایی چون «جریمه»، «قطع تمام یا برخی از خدمات دولتی»، «تعطیلی موقت»، «تشهیر»، «انفصال از خدمات دولتی»، «انفصال دائم از خدمات دولتی» و ... پیش‌بینی شده است. مطابق این دیدگاه صرف‌نظر از نوع و میزان ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده، نفس رسیدگی به اتهام اشخاص به تخلفات مذکور در این قوانین، ماهیتاً جنبه قضایی دارد؛ چراکه به‌معنای رسیدگی و صدور حکم در مورد طرح ادعای عمومی علیه متهم مبنی بر نقض قانون است (جمشیدی و رستمی غازانی، ۱۳۹۲: ۵۷).

در همین راستا شورای نگهبان در بند «۲۰» نظریه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۲۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱ در مقام اظهار نظر به لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا بیان می‌دارد که «در ماده (۳۸) موضوع اصلاح ماده (۴۴) قانون، اعطای صلاحیت به سازمان تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به مواردی که دارای ماهیت قضایی است، مغایر اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی ... شناخته شد». البته نکته محل تأمل در آن این است که هر چند در متن ماده اصلاحی توسعه‌ای در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی در رسیدگی به تخلفات قاچاق کالا و ارز ایجاد نشده و با وجود اینکه ماده (۴۴) قبلاً به تأیید شورای نگهبان رسیده بود، ولی این بار صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی به جهت مغایرت با اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی محل اشکال واقع می‌شود.

در پاسخ به این اشکال شاید بتوان گفت که امور در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی (و به نحو کلی تر مراجع رسیدگی کننده اداری) نه از زمره امور قضایی بلکه از امور اجرایی است و بدین ترتیب رسیدگی به موضوع‌های داخل در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی خارج از قلمرو اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی قرار می‌گیرد یا اینکه بر استثنای پذیر صلاحیت‌های مقرر برای قوه قضائیه استناد کرده و در این راستا جز در موارد مصرح در قانون اساسی (مانند اصل یکصد و سی و چهارم) در دیگر موارد بتوان حسب ضرورت رسیدگی به موضوع‌ها را به مراجع غیر دادگستری سپرد. لیکن این پاسخ‌ها نمی‌تواند قانع کننده باشد؛ چرا که اولاً در ماهیت قضایی رسیدگی در شعب تعزیرات حکومتی و دیگر مراجع رسیدگی کننده اداری تردیدی نیست و نمی‌توان رسیدگی‌های شعب تعزیرات حکومتی را ماهیتاً متفاوت از رسیدگی‌های مدنی و کیفری مراجع قضایی دانست، موضوعی که قانونگذار خود نیز به صراحت به

آن اشاره دارد.<sup>۱</sup> ثانیاً شاید تحت شرایطی صلاحیت مراجع قضایی استثناپذیر باشد ولی این بدین معنا نیست که تحت هر شرایطی بتوان صلاحیت مراجع قضایی را تخصیص داد. به عبارت دیگر در رسیدگی به دعاوی، اصل بر صلاحیت مراجع قضایی است و در صورت پذیرش استثنا این امر باید بر مبنای حقوقی قابل قبول متکی باشد. هر چند اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی بر این موضوع دلالت دارد که «مراجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است»، لیکن این اصل تفسیرپذیر است. تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه به عنوان یکی از ابزارهای مهم تحقق استقلال قضایی محسوب می‌شود؛ چراکه حاکمیت‌ها ممکن است با واگذاری برخی از امور دارای ماهیت قضایی به غیر قوه قضائیه از رعایت اصول دادرسی منصفانه حاکم بر رسیدگی‌های قضایی اجتناب کنند؛ لیکن تمرکز، گاه به معنای رسیدگی به تمامی دعاوی در قوه قضائیه و گاه به معنای تلفیقی از حالت نخست و رسیدگی نخستین از سوی مراجع اداری و در ادامه قابلیت نظارت قوه قضائیه با رسیدگی نهایی به موضوع است.

تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه یکی از الزام‌هایی است که در اسناد بین‌المللی نیز بر آن تأکید شده است. در ماده (۳) «اصول اساسی استقلال قضایی»<sup>۲</sup> که در سال ۱۹۸۵ به تأیید مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده، آمده است که «قوه قضائیه باید در خصوص تمامی موضوعات دارای ماهیت قضایی<sup>۳</sup> صلاحیت داشته باشد...» در مقابل ماده (۳) «اعلامیه پکن در مورد اصول استقلال قضایی»<sup>۴</sup> (۱۹۹۵) بیان می‌دارد:

---

۱. ماده (۲۷) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی: «مقررات این قانون در مورد ... آرای مدنی تعزیرات حکومتی نیز مجری است. تبصره - محکومیت‌های کیفری سازمان تعزیرات حکومتی تابع مقررات حاکم بر اجرای احکام کیفری دادگاه‌ها است.»

2. Basic Principles on the Independence of the Judiciary

3. Judicial Nature

4. Beijing Statement of the Independence of the Judiciary 1995

«استقلال قوه قضائیه مستلزم آن است که: ... به قوه قضائیه صلاحیت (مستقیم یا از طریق بازنگری) بر همه موضوعها با ماهیت قضایی را داشته باشد». یک تفاوت بسیار مهم بین مفاد دو سند فوق الذکر وجود دارد و آن اینکه مطابق «اصول اساسی استقلال قضایی» تمامی امور دارای ماهیت قضایی باید در قوه قضائیه متمرکز شود؛ در حالی که مطابق «اعلامیه پکن در مورد اصول استقلال قضایی» این امور باید یا در قوه قضائیه متمرکز شده باشد یا اینکه قوه قضائیه صلاحیت بازنگری در مورد تصمیمات اتخاذی مراجع دیگر را داشته باشد. به تعبیر دیگر، اعلامیه پکن تمرکز تصمیم‌گیری و یا اختیار نظارت در مورد موضوع‌های دارای ماهیت قضایی را برای قوه قضائیه ضروری دانسته است. در بند «ج» قسمت ۳ بخش اول اعلامیه چهاردهمین کنگره بین‌المللی حقوق کیفری<sup>۱</sup> (۱۹۸۹) نیز ضمن پذیرش دادرسی‌های کیفری اداری<sup>۲</sup> مقرر شده است که: «رسیدگی در پرونده‌های کیفری اداری می‌تواند توسط نهادهای اداری یا توسط دیگر نهادهای غیرقضایی ذی‌صلاح برای اعمال ضمانت اجراها صورت گیرد، اما رجوع به دادگستری و دادرسی‌های ترافعی می‌بایست ممکن باشد».

هرچند ظاهر اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی بیشتر بر رویکرد نخست دلالت دارد، اما اتخاذ رویکرد دوم نیز مغایر با اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی نیست. تجربه قانونگذاری در کشور ما پس (و نیز پیش) از انقلاب اسلامی همواره شاهد تصویب قوانینی در راستای ایجاد صلاحیت برای مراجع رسیدگی‌کننده اداری با لحاظ رعایت صلاحیت بازبینی از سوی مراجع قضایی (از طریق قابلیت اعتراض در دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی حقوقی) بوده و مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است. بنابراین صلاحیت مراجع رسیدگی‌کننده اداری به معنای تضییق

1. Resolution of Fourteenth International Congress of Penal Law

2. Administrative Penal Law



صلاحیت مراجع دادگستری نیست و از این حیث خلاف اصل یکصدوپنجاهونهم قانون اساسی نیست. آنچه که خلاف اصل یکصدوپنجاهونهم است صلاحیت رسیدگی رسمی به دعاوی، به غیر قوه قضائیه محول شده و قوه قضائیه در این خصوص صلاحیت مداخله نداشته باشد، لیکن پیش‌بینی‌های مرحله‌ای برای رسیدگی به موضوع پیش از طرح در قوه قضائیه نمی‌تواند تا زمانی که نافی نظارت مراجع دادگستری باشد، در تعارض با این اصل باشد.

قانونگذار عمدتاً با دو شیوه سعی کرده نظارت قضات را بر مراجع رسیدگی‌کننده اداری تأمین کند. شیوه نخست رسیدگی هیئتی است که یکی از اعضای آن از قضات دادگستری است. شیوه دوم نیز قابلیت اعتراض به تصمیم اتخاذی در مراجع قضایی است. در برخی موارد نیز دو شیوه مذکور تجمیع شده و در امتداد یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما اکتفا به شیوه نخست نمی‌تواند تضمین‌گر نظارت قضایی باشد؛ چراکه در حالت نخست ممکن است اکثریت هیئت، نظری متفاوت با نظر قاضی شرکت‌کننده در آن داشته باشند یا حتی در مواردی در غیاب او تصمیم گیرند. از این‌رو است که حکم تبصره «۲» ماده (۵۰) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در خصوص ممنوعیت اعتراض به آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در پرونده‌های قاچاق کالا و ارز در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی محل اشکال است.

علاوه بر اصل یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی و همچنین اطلاق بند «۲» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که آرای قطعی صادره از شعب تعزیرات حکومتی را قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌داند، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۱۳ صراحتاً بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای قطعی صادره از شعب تعزیرات حکومتی تصریح کرده است. تبصره «۸» ماده (۷۲) قانون

نظام صنفی کشور نیز بر قابلیت اعتراض به آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در دیوان عدالت اداری تصریح کرده است. تنها استثنایی که وجود دارد به موجب تبصره «۲» ماده (۵۰) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. «آرا صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده‌های قاچاق کالا و ارز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نیست» که نقد این حکم پیش از این گذشت.

### ۲-۳. مغایرت با اصل قضایی بودن مجازات‌ها

به موجب اصل سی‌وششم قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». بنابراین صدور حکم به مجازات صرفاً باید از طریق مرجعی با عنوان «دادگاه» انجام شود، همان دادگاه‌هایی که در اصل شصت‌ویکم قانون اساسی از آنها یاد شده است. «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است ...». از این رو صدور حکم به مجازات شعب تعزیرات حکومتی (و نیز دیگر مراجع رسیدگی کننده اداری) برخلاف اصل سی‌وششم قانون اساسی و به تعبیر دیگر مغایر با اصل قضایی بودن مجازات‌ها است. در تبیین اصل یا قاعده قضایی بودن مجازات‌ها بیان شده که تنها مقام صلاحیت‌دار قضایی است که می‌تواند به مجازات و اجرای آن، حکم کند. به این معنا که افراد فاقد صلاحیت قضایی به هیچ‌وجه حق ندارند حکم به مجازات کنند، یا به اجرای مجازات دستور دهند (نوبهار، ۱۳۹۶: ۹).

در پاسخ به این ایراد گفته شده است که از منطوق اصل سی‌وششم این‌گونه استنباط می‌شود که قانونگذار خواسته حکم به مجازات و اجرای آن از طریق مرجع صلاحیت‌دار انجام پذیرد که به موجب قانون تشکیل یافته است. البته این بدان معنا نیست که امر فوق با دادگاه‌های دادگستری صورت گیرد؛ زیرا اولاً این اصل در فصل سوم قانون اساسی که موضوع حقوق ملت را شامل می‌شود، پیش‌بینی شده و به هیچ‌وجه قانونگذار در این فصل در صدد تبیین وظایف قوه قضائیه نبوده

است و ثانیاً مراجع دیگری نیز وجود دارد که به موجب قانون (اعم از مصوب مجلس شورای اسلامی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام) تشکیل شده و حسب مورد، تحت نظارت قوه مجریه یا قوه مقننه اعمال مجازات می‌کنند (شاه‌چراغی، ۱۳۷۹: ۳۰-۳۱)؛ البته با توجه به نص ماده (۳۶) که دلالت بر صدور حکم به مجازات از سوی «دادگاه صالح» (و نه «مرجع صلاحیت‌دار») دارد این استدلال محل خدشه است. باید توجه داشت، آنچه که به موجب اصل سی‌وششم قانون اساسی در صلاحیت دادگاه‌ها است «مجازات به مفهوم اخص» یا همان «مجازات کیفری» است. «مجازات کیفری» مصداق اعلای ضمانت اجرای تنبیهی حقوقی است. علت افزودن قید «کیفری» به «مجازات» آن است که هر چند اصطلاح «مجازات» تا مدت‌ها در قلمرو حقوق کیفری مورد استفاده قرار می‌گرفت؛ اما با تحولات صورت گرفته در قلمرو سیاست جنایی این اصطلاح در دیگر قلمروهای حقوقی نیز (مانند حقوق اداری) به کار برده می‌شود (حسینی و رستمی، ۱۳۹۷: ۹۱). مجازات‌های کیفری از تدابیری چون مجازات‌های بدنی، حبس، جزای نقدی و ... تشکیل می‌شود و در مقابل مجازات‌های اداری و انتظامی از تدابیر خفیف تنبیهی مانند جریمه نقدی، محرومیت‌های شغلی، توبیخ و ... بهره می‌گیرد. رابطه تدابیر ناظر به مجازات‌های کیفری و اداری با یکدیگر عموم و خصوص من وجه است، اما مسلم آن است که مراجع رسیدگی‌کننده اداری و از جمله شعب تعزیرات در راستای اصل سی‌وششم قانون اساسی صلاحیت صدور حکم به تدابیر تنبیهی مختصه حقوق کیفری را (مانند مجازات‌های بدنی و حبس) ندارند که این امر مانع از صدور حکم به مجازات‌های اداری و انتظامی نیست. در این راستا بند «الف» قسمت ۱ بخش اول اعلامیه چهاردهمین کنگره بین‌المللی حقوق کیفری پیش‌بینی مجازات حبس را در ابتدا به‌عنوان ابزار الزام برای تخلفات کیفری اداری منع کرده است. بر این

اساس هر چند شعب تعزیرات حکومتی صلاحیت بهره‌گیری از ضمانت اجرای مختصه حقوق کیفری را ندارند اما بهره‌گیری از ضمانت اجرای اداری نمی‌تواند در تعارض با اصل سی‌وششم قانون اساسی تلقی شود.

### ۳. مبانی توجیهی رسیدگی به تخلفات اقتصادی در شعب تعزیرات حکومتی

سامان‌دهی نظام اقتصادی جامعه از اولین اولویت‌های هر حکومت نوپا است و حکومت انقلابی ایران نیز از این امر مستثنا نیست (عبدلی‌نسب‌گروهی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۷۱۴). از این‌رو با تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی گامی در راستای ساماندهی نظام اقتصادی برداشته شده که امروزه تردیدی در تأثیرگذاری آن وجود ندارد (دانشفر و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۹۷؛ اجتهادی، ۱۴۰۰: ۱۸). پیش‌بینی رسیدگی به تخلفات اقتصادی در سازمان تعزیرات حکومتی از سوی سیاستگذاران اقتصادی در جهت کنترل ناهنجاری‌های اقتصادی بوده است (عبدلی‌نسب‌گروهی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۴) و حتی برخی بر این نظر هستند که امروزه ضرورت وجود سازمان تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به امور حسیبه اقتصادی به مراتب بیش از زمان شکل‌گیری آن است (اعظمی چهاربرج، ۱۴۰۰: ۱۵). رسیدگی به تخلفات اقتصادی در شعب تعزیرات از یک سو با سوابق تاریخی و مستندات فقهی سازگار است و نهاد حسیبه می‌تواند در این راستا مورد بررسی قرار گیرد و از سوی دیگر، مباحث مطرح در سیاست جنایی کشورهای مختلف در زمینه تفکیک تخلف از جرم و قضا‌دایی می‌تواند مبنای دیگری برای رسیدگی به تخلفات اقتصادی در شعب تعزیرات حکومتی باشد.

### ۳-۱. تفکیک تاریخی نهاد قضا و حسبه

در روایات اسلامی دستورات ویژه‌ای برای نظارت بر جامعه از جمله بازار آمده است که فقها از آن تعبیر به «حسبه» می‌کنند و مأموران رسیدگی به این نوع امور را «محتسب» می‌نامند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷: ۲۹۳). پیشینه این نهاد (حسبه) در جوامع اسلامی به عصر پیامبر (ص) بازمی‌گردد (منتظری، ۱۴۱۵: ۲۵۹) و ریشه در امر به معروف و نهی از منکر دارد. محتسب و اعوان او، از یاران قوه مجریه و کارکنان اداری و اجرایی بودند و عمده‌ترین وظیفه آنها نظارت بر اجرای صحیح قوانین بود (اصغری، ۱۳۷۸: ۱۵۷).

سازمان حسبه از دادوستدهای غرری و زیان‌بخش و به‌ویژه رباخواری و احتکار مواد خوراکی و مورد نیاز مردم جلوگیری می‌کرد و با مصادره اموال مورد احتکار محتکر و فروش آن به قیمتی عادلانه و پرداخت بهای آن به مالک، جامعه را از خطر گرانی و کمبود رهایی می‌داد (ساکت، ۱۳۸۲: ۴۵۰). از دیگر وظایف محتسب در بازار، جلوگیری از نیرنگ و فریب‌هایی بود که در معاملات مشروع انجام می‌شد، که یکی از مهم‌ترین آنها نظارت در اندازه‌گیری کالاها بود (صرامی، ۱۳۷۷: ۱۰۷). بازرسی نرخ‌ها، جلوگیری از احتکار، نظارت در سنگ‌ها و پیمان‌ها و اندازه‌ها، کشف و پیگرد فریب‌کاران و آمیزکنندگان در کالاها، نظارت در چگونگی پخش و فراهم‌سازی نیازهای مردم، به‌ویژه مواد خوراکی و حتی در سده‌های میانه، در پی خشک‌سالی و قحطی، تعیین و تثبیت قیمت‌ها گوشه‌هایی از صلاحیت‌های سازمان حسبه بود. محتسب با نظارت بر کارهای تولیدی و صنعتی درصدد آسودگی و بهبود وضع مصرف‌کنندگان و رشد فعالیت‌های اقتصادی در جامعه بود (ساکت، ۱۳۸۲: ۴۵۰-۴۴۹).

سازمان حسبه اگرچه سرشته‌ی اداری-اجرایی داشته، ولی به همان اندازه از

سرشتی قضایی نیز برخوردار بوده است. ابن عبدون اشبیلی از سازمان حسبه به برادر دادرسی تعبیر کرده بود و عمر بن عباس جرسیقی، در رساله‌ای در پیرامون حسبه نوشته است: «همانا دیوان حسبه از بزرگ‌ترین دیوان‌هاست؛ زیرا نیازمند بسیاری از قوانین است و پس از شغل دادرسی (قضا) از حسبه شغلی شریف‌تر نیست؛ چراکه حسبه از وظایف دینی است که در بسیاری بخش‌ها با مقام دادرسی اشتراک دارد» (ساکت، ۱۳۸۲: ۴۵۳-۴۵۲) آن‌گونه که نویسندگان این حوزه بیان داشته‌اند حسبه نهادی شبیه قضا و البته با تفاوت‌هایی نسبت به آن است. از وجوه مشترک بین این دو، آن است که هر دو می‌توانند محل استماع دعاوی در خصوص کم‌فروشی و تدلیس و تأخیر در پرداخت دیون باشند و محتسب نیز مانند قاضی امکان الزام به اجرای حکم را دارد. از وجوه امتیاز حسبه نسبت به قضا آن است که مداخله محتسب نیازی به شکایت شاکی نداشته و او رأساً می‌تواند ورود پیدا کند، همچنین در حسبه بنا بر سخت‌گیری و قاطعیت است و این در حالی است که در قضا بر بردباری و ملاحظت تأکید می‌شود (ماوردی، ق ۱۴۰۹: ۳۱۸-۳۱۶).

آن‌گونه که بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد سازمان حسبه به‌عنوان مرجعی اداری ایفاگر نقشی بوده است که مدنظر تصویب‌کنندگان ماده‌واحد قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی بوده است. آنچه که امروزه در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی است، در گذشته در صلاحیت نهاد حسبه بوده و موضوع بسیار مهمی که وجود دارد، تمایز نهاد حسبه از نهاد دادگستری بوده است و به تعبیر دیگر این دو نهاد، مجزای از یکدیگر ولیکن مکمل یکدیگر بودند. لزوم سرعت در رسیدگی‌ها و بعضاً مداخلات پیشگیرانه سبب می‌شد که فرهنگ سازمانی حاکم بر نهاد دادگستری مانع دستیابی به اهداف حسبه شده و در نتیجه نهاد مجزایی برای این منظور تشکیل شده بود. بر این اساس صلاحیت‌ها و اختیارات تعزیرات حکومتی را می‌توان تجلی

نهاد حسبه در دوران حاضر دانست.

### ۲-۳. بهره‌گیری از راهبرد تخلف‌انگاری در بزه‌های اقتصادی

مجازات‌های اداری در نظام سیاست جنایی کشورهای مختلف نقش‌های مختلفی را ایفا می‌کند. مجازات اداری گاه نقش مکمل و گاه جایگزین را در مجازات‌های کیفری دارد. در حالت نخست فرض بر این است که مجازات اداری کارکرد متفاوتی در مقایسه با ضمانت اجرایی کیفری داشته و از این رو می‌توانند با یکدیگر هم‌زیستی کنند (دل‌ماس - مارتی، ۱۳۹۳: ۸۲). بنابراین گاه قانونگذار با بهره‌گیری از تدابیر اداری برای تکمیل تدابیر کنترل بزهکاری در جامعه است و گاه تدابیر اداری به‌عنوان جایگزین تدابیر کیفری به‌کار می‌رود. در مواردی که قانونگذار گرایش به شدت مداخله دارد روش نخست و برعکس در مواردی که گرایش به کاهش شدت مداخله دارد، روش دوم قابل بهره‌گیری است.

امروزه توجه به آثار منفی مداخلات کیفری سبب شده است که استفاده از جرم‌انگاری و به‌تبع آن بهره‌گیری از ابزار مجازات با احتیاط و به‌عنوان آخرین راه‌حل به‌عمل آید. استفاده کمینه از مجازات و بهره‌گیری از آن صرفاً در موارد ضرورت سبب شده است که قانونگذاران از یک‌سو در خصوص جرم‌انگاری‌های پیشین به بررسی مجدد پرداخته و ضرورت به‌کارگیری ضمانت‌اجراهای کیفری را مورد تأمل مجدد قرار دهند و از سوی دیگر در جرم‌انگاری‌های جدید نیز ملاحظات ناظر به استفاده کمینه از حقوق کیفری را مدنظر قرار دهند.

استفاده محدود از نهاد حقوق کیفری سبب می‌شود که ضرورت ایجاد نهادهای جایگزین، برای رفع خلأهای ناشی از عدم بهره‌گیری از نهادهای کیفری مطرح شود و پاسخ‌های اداری می‌تواند یکی از راهکارهای رفع این خلأها باشد. در واقع سیاست جرم‌زدایی و عدم ایجاد جرم جدید منتهی به این امر شد که پاسخ‌های اداری کیفری

به‌عنوان یکی از راهکارهای پاسخ به بزهکاری پررنگ‌تر شود. بر این اساس، مثلث «تخلف»، «دادرسی اداری» و «مجازات اداری»، جایگزین مثلث «جرم»، «دادرسی کیفری» و «مجازات کیفری» می‌شود. بنابراین، مفهوم «تخلف» در دایره توجهات سیاست جنایی قرار می‌گیرد.

«تخلف» به‌مثابه «جرم» دلالت بر دایره ممنوعات رفتاری در جامعه دارد اما تفاوت‌هایی نیز با آن دارد. البته تعریف دقیقی از تخلف وجود ندارد که بتوان آن را از جرم تفکیک کرد و برخی معیار تفکیک تخلف را از جرم در عدم تعارض تخلف با نظم عمومی دانسته‌اند (گرچی از ندریانی و قهرمان‌زاده نیم‌گزی، ۱۳۹۴: ۱۰۵). مطابق دیدگاه دیگر، «تخلف» رفتار ممنوعه‌ای در حد فاصل بین جرائم و مباحات است (جمشیدی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۰۸). برخی از حقوق دانان نیز در تعریف تخلف بیان داشته‌اند که هر آنچه که برای آن ضمانت اجراهای خاص حقوق جزا مانند حبس استفاده نشده و رسیدگی به آن در صلاحیت مراجع غیرقضایی باشد (حسینی و احمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۹).

با وجود فقدان تعریف، می‌توان با معیارهایی چون اهمیت قاعده نقض شده، میزان آسیب وارده ناشی از نقض قاعده، نوع دادرسی و نیز نوع ضمانت اجرای پیش‌بینی‌شده، به تفکیک تخلف از جرم اقدام کرد. در این راستا بند «۳» از قسمت مقدمه بخش اول اعلامیه چهاردهمین کنگره بین‌المللی حقوق کیفری در خصوص تفکیک جرم از تخلف ضمن بیان این امر که تمییز این دو در صلاحیت قانونگذار است؛ لحاظ معیارهای مربوط به اهمیت مصلحت اجتماعی آسیب‌دیده از رفتار مورد بحث، شدت مخاطره یا صدمه به مصلحت اجتماعی و نوع و درجه تقصیر مرتکب را به قانونگذار توصیه می‌کند.

تفکیک جرم از تخلف در مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۲۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳



پیش‌بینی شده است، «رؤسای قوای مجریه و قضائیه ظرف مدت حداکثر یک سال، لایحه‌ای را برای تعیین تکلیف تعزیرات حکومتی با تفکیک جرائم از تخلفات تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند». این مصوبه چند دلالت عمده دارد: نخست آنکه، آنچه در صلاحیت تعزیرات حکومتی است، بعضاً جرم و تخلف محسوب می‌شود که باید بین این دو قائل به تفکیک شد و رسیدگی به تخلف در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی ادامه یافته و رسیدگی به جرائم به قوه قضائیه محول می‌شود. دوم آنکه، این مصوبه هم‌زمان با مباحث تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه مربوط بوده، بنابراین چنین برداشت می‌شود که رسیدگی به تخلف ابتدائاً از صلاحیت قوه قضائیه خارج بوده و از این‌رو صلاحیت قوه مجریه در رسیدگی به تخلفات استثنائی بر صلاحیت‌های قوه قضائیه تلقی نمی‌شود و به تعبیر دیگر، رسیدگی به تخلف خروج موضوعی از مقررات ناظر به جرم دارد.

تکلیف مقرر در این مصوبه در بازه زمانی مذکور به سرانجام نرسید، در این خصوص قوه مجریه و قوه قضائیه هریک پیش‌نویس لایحه‌ای را تهیه کردند که به جهت اختلاف بین این دو قوه به سرانجام نرسید (آشوری، ۱۳۹۹: ۱۸). البته مصوبه مجمع بی‌تأثیر نبود و در تصویب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲ مورد توجه قانونگذار قرار گرفت. به موجب ماده (۴۴) این قانون «رسیدگی به جرائم قاچاق کالا و ارز سازمان یافته و حرفه‌ای، قاچاق کالاهای ممنوع و قاچاق کالا و ارز مستلزم حبس و یا انفصال از خدمات دولتی در صلاحیت دادسرا و دادگاه انقلاب است. سایر پرونده‌های قاچاق کالا و ارز، تخلف محسوب و رسیدگی به آن در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است...». البته بر این تفکیک نقدهای جدی وارد است؛ چراکه در عمل قانونگذار اکثریت احکام جاری در خصوص جرائم را (آن هم با رویکرد افتراقی سخت‌گیرانه) در تخلفات موضوع این قانون جاری دانسته است و این تفکیک به‌نوعی سوءاستفاده از راهبرد تخلف‌انگاری

است. لیکن این ماده به جهت اولین تجربه مهم در زمینه عملی کردن (هرچند نادرست) تفکیک جرم از تخلف می تواند واجد اهمیت باشد.

### ۳-۳. بهره گیری از راهبرد قضاودایی در رسیدگی به تخلفات اقتصادی

رسیدگی در سازمان تعزیرات حکومتی به عنوان یکی از سازمان های وابسته به قوه قضائیه نمودی از نهاد قضاودایی است. در قلمرو سیاست جنایی تعدادی از کشورها نهادی مانند سازمان مذکور برای پاسخ دهی به شماری از جرم ها و تخلف های اقتصادی راه اندازی شده است، تا در راستای رویکرد قضاودایی به رفتارهای ناقض هنجارهای اقتصادی بدون درنگ پاسخ داده شود (نیازپور، ۱۳۹۸: ۱۶۰؛ فتحی، ۱۳۷۹: ۱۶۷؛ جعفری، ۱۳۹۳: ۱۷). ملاحظه تجربیات دیگر کشورها حکایت از اتخاذ رویکردی مشابه ایران در واگذاری رسیدگی به تخلفات اقتصادی (و از جمله تخلفات در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی) به مراجعی با ویژگی «دولتی» و «غیروابسته به قوه قضائیه» است (نک. شاه بیگی، ۱۳۹۵).

راهبرد قضاودایی سبب زوال صلاحیت قوه قضائیه نسبت به موضوع و تفویض امور به مراجع دیگر و از جمله نهادهای اداری\_اجرایی می شود. قضاودایی می تواند راهکارهایی چون صلح و سازش، میانجیگری، داوری و نیز بهره گیری از ظرفیت مراجع رسیدگی کننده اداری را شامل شود و سازمان تعزیرات حکومتی به عنوان نهاد رسیدگی کننده اداری نقش مهمی در قضاودایی در حوزه تخلفات اقتصادی ایفا کند و زمینه مناسبی برای رسیدگی سریع و تخصصی به تخلفات حوزه اقتصادی فراهم آورد و منتهی به کاهش هزینه های کنشگران اقتصادی جامعه شود. به عنوان نمونه رسیدگی به نقض حقوق مصرف کننده در قالب فرایند تعریف شده برای جرائم (مانند آنچه که در قانون تجارت الکترونیکی رخ داده است) در مقایسه با رسیدگی در قالب فرایند تعریف شده برای تخلفات (مانند آنچه که در قانون نظام صنفی کشور رخ داده است) هزینه های (مادی و

معنوی) بیشتری را برای پیگیری بزه، متوجه بزه‌دیده می‌کند. به‌موجب بند «۱۴» سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی سال ۱۳۸۱ «بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرائم...» یکی از سیاست‌هایی است که باید مورد توجه تصمیم‌گیران سیاست جنایی ایران باشد. هرچند راهکارهای متنوعی در جهت کاهش عناوین مجرمانه وجود دارد، اما یکی از مهم‌ترین راهکارها از طریق تحدید قلمرو حقوق کیفری با پس راندن آن از حوزه تخلفات است. موضوعی که در بند «الف» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بند «ج» ماده (۱۱۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم جمهوری اسلامی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است. از این‌رو بهره‌گیری از ظرفیت سازمان تعزیرات حکومتی می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای کاهش ورودی پرونده‌های کیفری یا حقوقی به مراجع قضایی باشد.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با لحاظ عواملی چون ضرورت تأمین امنیت فعالیت‌های اقتصادی در جامعه، تأمین شرایط رقابت سالم بین فعالان اقتصادی از طریق مقابله با بزهکاری‌های اقتصادی، تضمین حقوق مصرف‌کنندگان کالا و خدمات، ایجاد بسترهای رشد و رونق اقتصادی در جامعه برای پرتو تحولات سریع در عرصه اقتصاد و ... نحوه مداخله دولت در عرصه اقتصاد مهم است. موضوع حائز اهمیت در خصوص مداخلات کیفری دولت آن است که اهمیت اقتصاد در جامعه و تأثیر آن بر دیگر قلمروهای زندگی اجتماعی ایجاب می‌کند که دولت نقش تنظیم‌گری خود را در زمینه اقتصاد به‌نحو درستی ایفا کند. دولت با نقش تنظیم‌گری سبب می‌شود که حاکمیت با لحاظ مصالح جامعه، سیاست انسجام توأم با انعطاف را در قبال بزهکاری اقتصادی ایفا کند. تفکیک «جرائم» و «تخلفات» اقتصادی از یکدیگر و پیش‌بینی نظام‌های دادرسی و ضمانت

اجراهای متناسب برای هریک از این دو گروه، از ضرورت‌های سیاست جنایی در حوزه بزهکاری اقتصادی است. به تعبیر دیگر، گرایش‌های سخت‌گیرانه هرچند درخصوص برخی مصادیق بزهکاری اقتصادی ضرورت دارد، اما این بدین معنا نیست که با تمسک به این سیاست با مداخله گسترده و سرکوبگرانه در همه مصادیق بزهکاری اقتصادی؛ در فعالیتهای اقتصادی جامعه اخلاص ایجاد کند. یکی از راهکارهایی که حاکمیت می‌تواند در راستای کاهش مداخله انجام دهد، ارائه پاسخ‌های اداری به تخلفات اقتصادی ازسوی مراجع تخصصی اداری است. مزیت این راهکار را می‌توان در تسریع به رسیدگی و دادرسی تخصصی دانست.

با توجه به سابقه تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی و تخلفات در صلاحیت آن، کارکرد این سازمان را می‌توان به‌عنوان مرجع اداری در پاسخ به برخی از تخلفات اقتصادی ترسیم کرد. هرچند انحرافات که از همان ابتدا در چگونگی ایفای این کارکرد بوده است از یک‌سو و فراز و فرودهایی که بعضاً این مرجع را تا نزدیکی انحلال پیش برده و جایگاهی مشابه دادگستری به آن داده است از دیگرسو، موجب شده این مرجع نتواند نقش بایسته‌ای را در تنظیم‌گری دولت در عرصه اقتصاد ایفا کند. تبیین جایگاه صحیح تعزیرات حکومتی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراجع رسیدگی‌کننده اداری به تخلفات اقتصادی تأثیر مهمی در ایفای صحیح کارکردهای این نهاد در اقتصاد جامعه ایران دارد. بنابراین باید توجه داشت که این مرجع به‌جهت خروج از ساختار دادگستری از همان ابتدا نمی‌توانسته یک مرجع قضایی باشد و در نتیجه نمی‌توانست و نباید از اختیارات قضایی صرف و بالاخص از جنس کیفری برخوردار باشد. انحراف اصلی در قوانین و رویه‌های مربوط به تعزیرات حکومتی در این است که مدل اصلی در رسیدگی‌های این سازمان شبیه‌سازی شده رسیدگی‌های کیفری است. همین امر سبب شده تعزیرات حکومتی به‌عنوان رقیب دستگاه قضایی (و نه

مکمل آن) مطرح شود و دو گروه درصدد حذف آن باشند، نخست دستگاه قضایی و حقوق دانان که با تمسک به ایرادهای حقوقی، وجود چنین مرجعی را برخلاف مقررات فراتقنینی می دانند و دوم، آن دسته از فعالان اقتصادی که فعالیت این نهاد را مخل فعالیت های صحیح اقتصادی در جامعه می دانند.

با این وجود، استمرار حیات نهاد تعزیرات حکومتی به عنوان مرجع رسیدگی کننده اداری از ضرورت های کنونی نظام حقوقی ایران است و البته با رفع نقدها و اشکال های وارد بر آن، دورنمای والاتری را می توان برای این نهاد ترسیم کرد و در این دورنما قطعاً قوه قضائیه نیز با اتخاذ سیاست های پسروری در خصوص برخی از جرائم (مانند برخی از جرائم مذکور در قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲، قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد مصوب ۱۳۹۶ و ...) برای تمرکز فعالیت بر بزهکاری های واجد اهمیت منتفع خواهد شد. در این دورنما سازمان تعزیرات حکومتی می تواند به عنوان مرجع عام اداری در رسیدگی به تخلفات اقتصادی باشد. البته برای رسیدن به دورنمای مطلوب مبتنی بر توسعه صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به گستره وسیع تری از تخلفات اقتصادی، اقدام هایی ضروری است که به برخی از موارد مهم آن اشاره می شود:

- تعریف مفهوم تخلف و تبیین مرز آن با جرم (و بالاخص در حوزه بزه های اقتصادی) از سوی قانونگذار؛
- بازبینی در قوانین موجد صلاحیت برای سازمان تعزیرات حکومتی جهت خارج کردن موارد جرم در صلاحیت این سازمان؛
- بازبینی در حدود اختیارات تفویض به شعب تعزیرات حکومتی (بالاخص در بزه های موضوع قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز) برای متناسب سازی اختیارات با تخلفات در صلاحیت این سازمان؛

- پذیرش نظارت مراجع قضایی بر تمامی آرای قطعی صادره از شعب تعزیرات حکومتی و اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در این راستا؛
- رعایت هرچه بیشتر استانداردهای دادرسی عادلانه در دادرسی‌های تعزیرات حکومتی متناسب با استانداردهای مقرر برای مراجع رسیدگی‌کننده اداری.

## منابع و مآخذ

۱. آشوری، علی اصغر (گردآورنده) (۱۳۹۹). *قاجاق کالا و ارز، چاپ اول، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات.*
۲. اجتهادی، سیدعبدالمجید (۱۴۰۰). *سلسله نشست‌های تدوین سند جامع اصول راهبردی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران، گزارش نشست شماره چهاردهم کارگروه جرم‌انگاری و شماره شانزدهم کارگروه آیین دادرسی کیفری و ادله اثبات جرم، پژوهشگاه قوه قضائیه.*
۳. اخوان، محمود (۱۴۰۰). «ضابطه تشخیص تخلف و جرم در سازمان تعزیرات حکومتی»، *دوفصلنامه راه وکالت، ش ۲۶.*
۴. اصغری، سیدمحمد (۱۳۷۸). *مسئولیت همگانی در پرتو امر به معروف و نهی از منکر، چاپ اول، تهران، انتشارات اطلاعات.*
۵. اعظمی چهاربرج، حسین (۱۴۰۰). *سلسله نشست‌های تدوین سند جامع اصول راهبردی سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران، گزارش نشست شماره سیزده کارگروه آیین دادرسی کیفری و ادله اثبات جرم دکتر حسین اعظمی چهار برج، پژوهشگاه قوه قضائیه.*
۶. اعظمی چهاربرج، حسین و همکاران (۱۳۹۲). *نحوه عملی رسیدگی در شعب تعزیرات حکومتی (بدوی صنفی)، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.*
۷. باقرزاده، احد (۱۳۸۳). *نگرشی بر قانون نظام صنفی، چاپ اول، تهران، انتشارات داور.*
۸. توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۲). *پیشگیری از جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.*
۹. جعفری، امین (۱۳۹۳). *حقوق کیفری کسب‌وکار، چاپ اول، تهران، انتشارات شهر دانش.*
۱۰. جمشیدی، علیرضا و امید رستمی غازانی (۱۳۹۲). «تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۶۳.*
۱۱. جمشیدی، علیرضا و همکاران (۱۴۰۱). «از جرم‌زدایی تا تخلف‌انگاری (مطالعه تطبیقی)»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۹۷.*

۱۲. جمشیدی، علیرضا (۱۳۹۶). «حقوق شهروندی و دادرسی منصفانه در سازمان تعزیرات حکومتی» در حقوق شهروندی و سازمان تعزیرات حکومتی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۱۳. حسینی، سیدحسین و زهرا احمدی (۱۳۹۵). «رویه‌های ضدرقابته جرم یا تخلف؟ (تبیین رویکردی نوین در سیستم کیفری ایران)»، مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ش ۸.
۱۴. حسینی، سیدمحمد و امید رستمی غازانی (۱۳۸۷). «جنبه‌های حقوقی، فلسفی، سیاسی و جامعه‌شناختی مجازات»، پژوهشنامه حقوق کیفری، ش ۱.
۱۵. خالقی، علی (۱۳۹۷). آیین دادرسی کیفری، جلد دوم، چاپ سی‌وهشتم، تهران، انتشارات شهر دانش.
۱۶. دانشفر، جلال و همکاران (۱۳۹۹). «قاچاق کالا و ارز و تأثیرات آن بر جامعه و نقش سازمان تعزیرات حکومتی در برخورد و پیشگیری از آن»، فصلنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ش ۹.
۱۷. دبیرخانه کمیسیون مرکزی نظارت بر قیمت‌ها و کنترل تورم (بی‌تا). مجموعه بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های تعزیرات حکومتی تا تاریخ ۱۳۶۶/۸/۵.
۱۸. دفتر امور حقوقی سازمان تعزیرات حکومتی (۱۳۹۷). مجموعه نظریه‌های مشورتی دفتر امور حقوقی سازمان تعزیرات حکومتی به‌انضمام مصوبات شورای حقوقی، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.
۱۹. دفتر برنامه‌ریزی و فناوری مدیریتی سازمان تعزیرات حکومتی (۱۳۹۵). برنامه راهبردی و عملیاتی سازمان تعزیرات حکومتی (۱۴۰۱-۱۳۹۶)، چاپ اول، تهران، بی‌نا.
۲۰. دل‌ماس - مارتی، میری (۱۳۹۳). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.
۲۱. رستمی غازانی، امید (۱۴۰۲). آیین دادرسی تعزیرات حکومتی، چاپ سوم، تهران، انتشارات میزان.
۲۲. زینالی، امیرحمزه و علی احمدی (۱۳۸۳). «سازمان تعزیرات حکومتی، از قضاودایی تا کیفرزدایی و رعایت حقوق متهمان و بزه‌دیدگان»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۴۸ و ۴۹.
۲۳. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۲). دادرسی در حقوق اسلامی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۲۴. شاه‌بیگی، ایمان (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی نهادهای رسیدگی‌کننده به تخلفات اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۲۵. شاه‌چراغی، سیدعلی (۱۳۷۹). «قانون اساسی و تعزیرات حکومتی»، ترجمان حربه، ش ۱.



- سازمان تعزیرات حکومتی: از تهدید انگاری تا فرصت انگاری \_\_\_\_\_ ۳۹۳
۲۶. صرامی، سیف‌اله (۱۳۷۷). حسبه یک نهاد حکومتی، چاپ اول، قم، مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
۲۷. عبداللهیان، امید و محمدرضا رفیعی (۱۳۹۶). *راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی*، چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۲۸. عبدلی‌نسب گروهی، احسان و همکاران (۱۳۹۹). «بنیان‌های کنشگری سازمان تعزیرات حکومتی در تقابل با تخلفات اقتصادی»، فصلنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ش ۱۱.
۲۹. \_\_\_\_\_ (۱۴۰۰). «سیاست کیفری و اخلاقی سازمان تعزیرات حکومتی در قبال تخلفات اقتصادی»، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، ش ۴.
۳۰. فتحی، جواد (۱۳۷۹). «تحولات تشکیلات و سازمان‌های مبارزه با تخلفات اقتصادی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، ش ۶.
۳۱. قلی‌پور، غلامرضا (۱۳۹۸). «سازمان تعزیرات حکومتی» در *دانشنامه علوم جنایی اقتصادی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.
۳۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و فرزین قهرمان‌زاده نیم‌گزی (۱۳۹۴). «بررسی جایگاه سازمان قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه فقه و حقوق اسلامی، ش ۱۰.
۳۳. گل‌دوست جویباری، رجب (۱۳۹۶). *آیین دادرسی کیفری*، چاپ نهم، تهران، انتشارات جنگل.
۳۴. ماوردی، آبی الحسن علی‌بن محمد بن حبیب (۱۴۰۹). *الاحکام السلطانیة و الولايات الدینیة*، الطبعة الأولى، الکویت، مکتبه دار ابن قتیبسه.
۳۵. مکارم شیرازی، ناصر (زیر نظر) (ق ۱۴۲۷). *دایره المعارف فقه مقارن*، چاپ اول، قم، مؤسسه الامام علی بن ابی طالب (ع).
۳۶. منتظری، حسین علی (ق ۱۴۱۵). *دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه*، جلد دوم، چاپ دوم، قم، انتشارات تفکر.
۳۷. موسوی، سیدکاوه (۱۳۹۷). *مجموعه قوانین تعزیرات حکومتی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.

۳۸. مهدوی پور، اعظم (۱۳۹۵). سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.

۳۹. نوبهار، رحیم (۱۳۹۶). اصل قضایی بودن مجازات‌ها: تحلیل فقهی حق بر محاکمه عادلانه، چاپ دوم، تهران، انتشارات شهر دانش.

۴۰. نوری، جعفر (۱۳۸۰). «بررسی ماهیت تصمیمات شعب تعزیرات حکومتی و تعیین قلمرو صلاحیت آنها»، ترجمان حسبه، ش ۲.

۴۱. نیازپور، امیرحسین (۱۳۹۸). آیین دادرسی کیفری اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.

۴۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱). «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای شعب سازمان تعزیرات حکومتی (با تأکید بر رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیئت عمومی دیوان)»، فصلنامه رأی، ش ۱.

۴۳. یکرنگی، محمد (۱۳۹۰). «توجیه کیفرگذاری از منظر فلسفه سیاسی با نظر به سیاست کیفری ایران»، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی.

44. International Association of Penal Law (1989). "Resolution of Fourteenth International Congress of Penal Law".

45. The 6th Conference of the Chief Justices of Asia and the Pacific (1995). Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region.

46. United Nations (1985). Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

# ارزیابی کاهش مداخله قضایی در جرائم منافی عفت با تأکید بر ماده (۱۰۲) قانون آیین دادرسی کیفری

سجاد دانش‌آرا\* و حسین آقابابایی\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۹	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۳۹۵-۴۲۰
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

نحوه واکنش در برابر جرائم جنسی از این جهت مهم است که از یک طرف، مستقیم با یکی از پنج مقصد از مقاصد شریعت اسلام یعنی حفاظت از نسل اصطکاک دارد و از طرف دیگر، حسب ظاهر، اصل بر سختگیری در اثبات آن است. قانونگذار در ماده (۱۰۲) از قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ که متکفل گونه‌انگاری مواجهه سیستم عدالت کیفری با جرائم جنسی است، با نگاه ظاهری به موازین فقهی، به تقریر مواضع پرداخته است؛ غافل از آنکه این مقرر، اولاً، تحقیقات در برخی از جرائم جنسی را ممنوع اعلام کرده درحالی‌که شرعاً باید مورد رسیدگی واقع شوند؛ ثانیاً، چنانچه مبنای شروع به تحقیق در جرائم مزبور، اصل ضرر (و نه پدرسالاری قانونی) باشد، اساساً مشخص نیست چرا ادله اثبات باید موضوعیت داشته باشد. افزون بر این، چنانچه انتشار یا توزیع لحظات پورن با فیلم یا عکس به‌نحو وسیع صورت پذیرد، درحالی‌که خود جرم جنسی به هیچ‌یک از طرق مذکور در ماده فوق واقع نشده باشد، واضح نیست بازیگران جرم اخیر که ممکن است روسپیان حرفه‌ای باشند، چه سرنوشتی خواهند داشت؟! این جستار کوشیده است تا با روش تحلیلی به مسائل فوق بپردازد و سیاست جنایی‌ای که قانونگذار در پی آن است را نمایان سازد. در این راستا به‌نظر، قانونگذار زنای مطاوعی (غیر: سازمان‌یافته، به‌عنف، مرئی و منظر عام و وجود شاکه) را تحت هیچ شرایطی قابل رسیدگی ندانسته، حال آنکه اجلی مصداق مخاطب آیه ۳ سوره نور همین نوع از زنا است.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست جنایی؛ جرائم جنسی؛ مبانی جرم‌انگاری؛ ضرر

\* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان (نویسنده مسئول)؛  
Email: sajadroostaei69@gmail.com

\*\* دانشیار دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان؛  
Email: aghababaei@guilan.ac.ir

## مقدمه

جرائم منافی عفت با مصادیقی که در تبصره ماده (۳۰۶) از قانون آیین دادرسی کیفری مطرح شده، از جمله مهم‌ترین جرائمی هستند که بنیان خانواده را نشانه رفته و فساد اخلاقی را در جامعه ترویج می‌کنند. از این‌رو، شارع اسلامی مجازات‌های متنوعی را در واکنش به این جرم پیش‌بینی کرده است که کیفر رجم از مهم‌ترین آنهاست. عظمت نمادینی که در جرائم مذکور به کیفر رجم ختم می‌شود، در موازنه ادله اثبات آن در عمل اجرای حد را تعلیق به محال کرده است. در توجیه این نوع سیاست جنایی که در آثار متعدد لاتعد و لاتحصی که آراسته به زیور طبع شده‌اند، گفته شده که قانونگذار اسلامی و به تبع آن مقنن قانون، اصل بزه‌پوشی به تبع عدم اشاعه فحشاء را با عدم رسیدگی قضایی به آن مدنظر قرار داده است.

در این راستا، نمی‌توان نادیده انگاشت که گذار از حقوق کیفری سنتی با کارناوال‌های نظام کیفردهی مرگ، به حقوق کیفری مدرن با ظهور تجددخواهان به‌عنوان مظهر تمدن جدید، گریز و گذیری از پذیرش تحولات در نحوه کیفرگزینی و کیفرگذاری را باقی نگذاشته است. اما با توجه به تأثیر مستقیم شرع بر حقوق کیفری ایران، سیر تحولات پیش‌گفته با تکلف افزون‌تری در حال حرکت است. این در حالی است که برخی گذارهای شرعی به‌ظاهر لایتغیر بوده و پیشینه‌ای قوی نیز از آن حمایت می‌کند. اما در هر حال، تأثیر غیرقابل کتمان است (دانش‌آرا و کاظمی، ۱۴۰۱: ۱۸۴-۱۸۳).

همان‌طور که گفته شد، داشته‌ها و انباشته‌های شرعی حکایت از سختگیری در اثبات جرائم جنسی دارند، اما قبل از هر چیز باید علل این سیاست بررسی و پیگیری شود و این موضوع که آیا این سختگیری مطلق است یا در بسیاری از موارد نباید کاربرد داشته باشد (مانند جرم جنسی‌ای که تلازم با ضرر بزه‌دیده دارد)؟ زیرا، اثبات این جرم ممکن است مجازات‌های سنگینی چون کیفر مرگ را در پی داشته باشد

و از طرفی به آزادی مرتکبی انجامد که شرعاً و آن گونه که مقنن ادعای آن را دارد اجرای حد بر وی واجب است. شاید آبخور این بحث در آن است که به هر حال، کشورهای اسلامی نیز لاجرم در دهکده جهانی قرار داشته و آزادی در عمل - ناشی از تفکرات لیبرالیستی - تا جایی که به حقوق دیگران صدمه‌ای وارد نکند را قبول کرده‌اند. بدین ترتیب که، تأسیسات غیرمسیوق به سابقه‌ای همچون سازمان‌یافتگی در ارتکاب جرائم جنسی یا داشتن شاکی خصوصی، در قانون آیین دادرسی کیفری شرط تعقیب اعلام شده است. از این رو، منشأ بحث هر چه که باشد، به نظر می‌رسد قابل توجه نیست که قانونگذار گونه مواجهه خود را به نحوی تغییر دهد که صرف نظر از تشویش در عبارات مورد استخدام، دوئیت در رفتار مجریان قانون را موجب شود. پژوهش‌هایی که در زمینه جرائم جنسی نگاشته شده‌اند عموماً به بررسی الگوهای افتراقی پیشگیری از آنها (به‌طور مثال الهی، حیدری و شکرچی‌زاده ۱۴۰۰: ۳۹؛ محمدی جورکویه، ۱۳۹۵: ۱۳۵)، دادرسی افتراقی در جرائم جنسی (رستمی و قربان‌پور، ۱۳۹۹: ۱۳۵)، ادله اثبات جرم مذکور (شاه‌ملک‌پور و حیدری، ۱۳۹۸: ۱۳۹؛ پهلوان، آقایی بجستانی و حقیقت، ۱۴۰۰: ۱۳۹؛ اسپانلو، گلدوزیان و کلانتری، ۱۳۹۹: ۳)، ماهیت ارکان و مبانی آن (ساریخانی، ۱۳۹۶: ۸۱؛ ساریخانی، حاجی‌ده‌آبادی و قبادیان، ۱۴۰۱: ۷۰؛ پاک‌نژاد، سبحانی و شاه‌ملک‌پور، ۱۴۰۰: ۳؛ جعفری، ۱۳۹۴: ۱۱۳) معطوف بوده و در بحث سیاست جنایی به شیوه مطروحه در این جستار مسکوت هستند. البته، شاید علت گستردگی مباحث مطروحه در این زمینه را بتوان در پهنای مفاهیم و سختگیری در ادله اثبات پایش کرد. موضوعیت بیش از حد به بحث بزه‌پوشی، تعبیه پیش شرط‌های شروع به رسیدگی و نادیده انگاشتن ضرر بزه‌دیده، در مصادیقی که بر مبنای اصل ضرر جرم‌انگاری شده‌اند و اجرای کیفرهای جانکاه از رهگذر ادله اثبات غیرمتداول، چنان پارادوکسی ایجاد کرده که نه تنها پژوهشگران بلکه مقنن نیز در آن

گرفتار شده، به نحوی که اصل جرم و رسیدگی به مصادیق مهمی از آن، همان گونه که در مباحث آتی خواهد آمد، پس از سال ها که قانون آیین دادرسی کیفری تصویب شده و به اجرا درآمده، به فراموشی مطلق سپرده شده است.

اهمیت و به تبع آن ضرورت بحث پیش رو آنجا روشن می شود که رویکرد برخاسته از فهم معیوب مقنن از متون فقهی و درعین حال وجدان های جمعی جامعه شناسانده شود و مورد پیشنهاد اصلاح قرار گیرد تا از شکل گیری مقرره ای متروک یا مصوبه ای غیرهمسو با ملهمات فقهی ای که حتی قانون ایران اعتبار خود را از آن می گیرد، جلوگیری شود.

بنا به مراتب فوق، نوشتار حاضر، ابتدا به بازخوانی مختصر قرائت قالب از ماده (۱۰۲) قانون آیین دادرسی کیفری می پردازد و سپس با منظور داشتن این فرضیه که در قابل رسیدگی بودن یا نبودن جرائم جنسی در حقوق ایران، هیچ چیز جز تضرر یا توافق طرفین مدنظر قانونگذار نبوده و عفت و اخلاق عمومی در ورود پرونده های مربوط به جرائم جنسی به دستگاه عدالت کیفری بی تأثیر است، به انتقاد به موضع مقنن می پردازد و سرانجام پیشنهاد لازم را ارائه می کند.

### ۱. خوانشی قانونی از ماده (۱۰۲) قانون آیین دادرسی کیفری

ماده (۱۰۲) از قانون آیین دادرسی کیفری در مبحث اول از فصل چهارم مربوط به وظایف و اختیارات بازپرس و حدود آن درج شده است. ماده مذکور اصل را بر عدم جواز هرگونه تعقیب و تحقیق در جرائم منافی عفت قرار داده که همین امر سبب می شود چنانچه به هر نحو، در جواز تحقیق و تعقیب به کیفیتی که در آینده مورد بحث قرار می گیرد تردید شود، گریزی جز بازگشت به اصل فوق الذکر نباشد. همچنین مطابق با ماده (۳۰۶) از قانون فوق به جرائم منافی عفت به طور مستقیم در دادگاه صالح رسیدگی می شود.

با عنایت به بند فوق، در این مقام جای طرح این اشکال است که ماده (۱۰۲) در فصل وظایف و اختیارات بازپرس درج شده و مخاطب آن مقام تحقیق مستقر در دادسراست و لذا در خصوص مقام قضایی مستقر در دادگاه که حسب ماده (۳۰۶) به رسیدگی جرائم منافی عفت مکلف است، دلالتی ندارد. پاسخ مشخص است که حسب صراحت ماده (۳۴۱) قانون آیین دادرسی کیفری «در مواردی که پرونده به طور مستقیم در دادگاه مطرح می‌گردد تحقیقات مقدماتی در دادگاه باید طبق مقررات مربوط صورت گیرد». نیک پیداست که منظور از عبارت «مقررات مربوط»، تحقیقات مقدماتی در دادسراست. بنابراین، چنانچه مخاطب ماده (۱۰۲) تنها بازپرس باشد، ذیل ماده (۳۴۱) به عنوان ماده مؤخر و دلیل حاکم توسعه‌دهنده،<sup>۱</sup> بر ماده مذکور حکومت دارد. نظر شماره ۷/۹۷/۴۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۷ صادره از اداره حقوقی قوه قضائیه نیز مؤید همین استدلال است.

نکته مهمی که درباره ماده (۱۰۲) وجود دارد آن است که قانونگذار مرحله مستقلی را برای ورود جرائم منافی عفت به مرحله تحقیق و تعقیب در نظر گرفته و اضافه کرده و آن مرحله عبارت است: از رخ دادن جرم منافی عفت در مرئی و منظر عام، داشتن شاکی، به عنف یا سازمان یافته بودن. بدیهی است ادله اثبات از جمله اقرار و شهادت شهود و علم قاضی فرع بر مرحله مذکور است. تا مادامی که رفتار جنسی (در مفهوم مورد نظر در این مقال) از یکی از مجاری فوق عبور نکند، بحث از ادله اثبات، سالبه‌ای خواهد بود به انتفاء موضوع و محمول!<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، ماده

---

۱. اصطلاح حکومت در اصول فقه بدان معناست که یکی از دو دلیل (دلیل حاکم)، دایره شمول دلیل دیگر (دلیل محکوم) را ضیق می‌نماید یا توسعه می‌دهد، تصرفاً در موضوع یا محمول. در اینجا، بنابر این نظر که ماده (۱۰۲) مذکور منحصرأ شامل بازپرس است و مقام قضایی مستقر در دادگاه را شامل نمی‌شود، بنا به دلیل مذکور حسب ذیل ماده (۳۴۱) هم صنف مرجع رسیدگی کننده (دادگاه کیفری) گسترده شد و هم مقام قضایی رسیدگی کننده شامل قاضی دادگاه شد.

۲. در این استدلال، ادله اثبات به عنوان حکم، تنزیلاً قرار داده شد به منزله سالبه‌ای که موضوع آن مجاری چهارگانه مذکور در ماده (۱۰۲) است. رابطه حکم و موضوع نیز چنانکه استدلال آن در جای خود آمده است، رابطه علت و

فوق حاوی یک اصل است و دو استثنا، که استثنای دوم اصطیادی از استثنای قبل از خود و تخصیصی از مستثنی منه مقدر است. توضیح آنکه؛ اصل بر ممنوعیت تحقیق و تعقیب در جرائم منافی عفت است. تخصیص اول وقوع جرم در مرئی و منظر عام، وجود شاکی، به عنف یا سازمان یافته بودن طریق ارتکاب است و تخصیص دوم، تحدید تعقیب و تحقیق به محدوده شکایت یا اوضاع و احوال مشهود از طریق تضییق اختیار مطلق تمسک به ادله اثبات جرم موصوف خواهد بود. بدین ترتیب، اینکه گفته شود چون در تبصره اول و دوم ماده (۱۰۲) در خصوص ادله اثبات احکامی بیان شده، پس اگر «شاکی وجود نداشته باشد و متهم بدو قصد اقرار داشته باشد قاضی وی را توصیه به پوشاندن جرم و عدم اقرار می‌نماید» به معنای آن خواهد بود که به عبور از مجاری چهارگانه فوق نیازی نیست، اساساً غیرمستند و برخلاف ماده مذکور است؛ زیرا اولاً گفته شد که قانونگذار به عنوان اولین تخصیص بعد از ذکر اصل، مجاری چهارگانه فوق را برشمرد و این موارد مقدم بر ادله اثبات هستند. هرچند، بر فرض محال که مؤخر بر آن باشند تفاوت چندانی در اصل موضوع نخواهد داشت. ثانیاً اساساً صرف نظر و انصراف از استثنای مذکور نیازمند تصریح است که این تصریح یا حتی تلویح در هیچ یک از قوانین شکلی یا ماهوی وجود ندارد. بدین ترتیب، از هر سو یا با هر استدلالی که به ماده فوق نگریسته شود، عبور رفتار غیرمتعارف جنسی از یکی از مجاری فوق برای وجود قابلیت تحقیق یا تعقیب ضروری است. در غیر این صورت، موضوع مطروحه قابل تحقیق و تعقیب نخواهد بود.

البته، این نحوه از واکنش، با موضع موسع تری از سوی مقنن کیفری مسبوق به سابقه است. در تبصره ماده (۴۳) از قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب

معلول است. بنابراین، رابطه مجاری چهارگانه و ادله اثبات نیز رابطه‌ای علت و معلولی فرض شده و تا زمانی که پرونده رابطه جنسی از یکی از مجاری فوق عبور نکند، اثبات آن قانوناً متغی خواهد بود.



در امور کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ آورده شده بود: «تحقیق در جرائم منافی عفت ممنوع است مگر در مواردی که جرم مشهود باشد و یا دارای شاکی خصوصی بوده که در مورد اخیر توسط قاضی دادگاه انجام می‌گیرد».

با عنایت به ماده فوق، مشهود است که دایره تعقیب و تحقیق جرم منافی عفت در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ بسیار مضیق‌تر است؛ زیرا وفق ماده فوق، مقام قضایی مجوز تحقیق را در حالتی دارد که جرم مشهود باشد اما در قانون اخیرالذکر چنین مجوزی تنها در جرم منافی عفتی داده شده که در مرئی و منظر عام رخ داده باشد. بدیهی است دامنه جرم مشهود آن‌گونه که در ماده (۲۱) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ ذکر شده، گسترده‌تر از جرمی است که در مرئی و منظر عام رخ دهد (جهت ملاحظه نظر موافق نک. شیدائیان و شیدائیان، ۱۳۹۷: ۱۲۷). مرئی و منظر عام نیز به اعتبار افراد است و نه مکان؛ به عبارت دیگر ممکن است جرم در محل و معبر عمومی رخ دهد اما آن زمان هیچ فردی در آن مکان حضور نداشته باشد یا برعکس جرم در محضر تعداد زیادی از افراد رخ دهد اما مکان و محل عمومی نباشد. در هر دو مثال، مقوم عبارت «مرئی و منظر عام» تعداد افراد مشاهده‌کننده جرم منافی عفت است؛ زیرا منظور «مشخص بودن» و «دیدن» است که این دو مورد از سنخ ملکه‌ای<sup>۱</sup> است که تنها در انسان یافت می‌شود و انسان نیز زمانی متصف به صفت دیدن و رؤیت است که ببیند. صرف نظر از اینکه مکان معمولاً مهیای حضور عمومی باشد یا خیر. در نتیجه، اگر جرم در مکانی که عمومی باشد رخ دهد و هیچ‌کس اتفاقاً در آنجا حضور نداشته باشد، صدق مرئی و منظر عام را ندارد (در تأیید این نظر نک. نظریه شماره ۷/۹۷/۴۴۲ اداره حقوقی قوه

---

۱. ملکه در اصول فقه به تبع فلسفه، به معنای امری است وجودی که بر یک موضوع که شأنت آن را دارد عارض می‌شود. مثلاً بینایی برای انسان. عدم ملکه نیز در معنای مقابل است مانند کوری نسبت به درخت از آن جهت که اجسام شأنت بینایی ندارد.

قضائیه به تاریخ ۱۳۹۷/۳/۱۲ و جهت ملاحظه نظر مخالف نک. خالقی، ۱۳۹۵: ۱۴۹).

قانونگذار در ماده (۱۰۲) از قانون آیین دادرسی کیفری به نحوی به شاکی و شکایت وی اهمیت داده است که برخی پنداشته‌اند جرائم منافی عفت قابل گذشت محسوب می‌شود (شیدائیان و شیدائیان، ۱۳۹۷: ۱۲۵). البته این برداشت با توجه به موضوعیت و محوریت که شکایت شاکی در این جرائم دارد نه تنها گزاف نیست بلکه مرجح نیز دارد. از جمله آنکه، این جرائم به صرف داشتن بزه دیده قابل رسیدگی نیستند یا اینکه دادستان در همه مصادیق آن نمی‌تواند رأساً شروع به تعقیب کند. همچنین، به‌عنوان مؤید قابل گذشت بودن جرائم مذکور می‌توان گفت؛ قانونگذار در ماده (۱۲) قانون آیین دادرسی کیفری اعلام داشته: تعقیب متهم در جرائم قابل گذشت تنها با شکایت شاکی آغاز می‌شود. حال موردی را فرض کنید که بزه دیده محجور است و جرم جنسی به‌عنف، سازمان‌یافته یا در مرئی و منظر عام رخ نداده باشد، آیا پرونده ارتکاب جرم جنسی بدون شکایت شاکی خصوصی اساساً قابل تشکیل است؟ پاسخ به این پرسش امری جز قابل گذشت بودن جرائم فوق را به اثبات می‌رساند؟ در پاسخ به این پرسش، ممکن است دو گونه پاسخ مطرح شود؛ اول آنکه، اصل بر غیرقابل گذشت بودن جرائم است و قابل گذشت بودن به تصریح مقنن نیاز دارد. جرائم منافی عفت در ماده (۱۰۴) قانون مجازات اسلامی و ماده (۱۱) از قانون کاهش حبس تعزیری قید نشده‌اند، بنابراین، غیرقابل گذشت به حساب می‌آیند. چنانچه مورد اول پذیرفته نشود، پاسخ دوم آن است که برخی از جرائم مانند سرقت حدی وجود دارد که شرط تعقیب و تحقیق در آنها، شکایت شاکی است، اما شاکی منحصراً تا پیش از اثبات سرقت حق اعلام رضایت دارد (بند «د» ماده (۲۶۸) قانون مجازات اسلامی) و بعد از آن جنبه عمومی جرم غلبه کرده و رضایت شاکی مؤثر نخواهد بود (بند «ذ» از ماده اخیرالذکر) و حد با تجمیع همه شرایط اجرا می‌شود. جرائم منافی عفت هم

ارزیابی کاهش مداخله قضایی در جرائم منافی عفت با تأکید بر ماده (۱۰۲) ... \_\_\_\_\_ ۴۰۳

همین‌طور است؛ شکایت شاکی شرط مقدم شروع به تعقیب و تحقیق است و پس از آن هیچ تأثیری ندارد.

این‌گونه پاسخ‌ها اگرچه به‌ظاهر مستدل به‌نظر می‌رسند، اما انگاره‌هایی سطحی هستند زیرا؛ مقوم اصل موصوف به‌غیر قابل‌گذشت بودن جرائم، شماره‌های مواد اعلامی از سوی مقنن نیست، بلکه همان‌طور که در تبصره ماده (۱۲) از قانون آیین دادرسی کیفری اعلام شده: «تعیین جرائم قابل‌گذشت به‌موجب قانون است» و نه به‌موجب شماره‌های اعلامی مقنن. آری، یکی از راه‌های مشخص کردن جرائم قابل‌گذشت می‌تواند تصریح به شماره مواد باشد؛ اما ممکن است قانونگذار بنا به مصالحی که خالی از مسامحه نیز نیست، به اعطای ضابطه نیز اکتفا کند. مادامی که قانونگذار در یک ماده تعقیب و تحقیق را منوط به شکایت شاکی می‌کند (ماده ۱۰۲) و در ماده‌ای دیگر اعلام می‌دارد جرائم قابل‌گذشت فقط با شکایت شاکی آغاز می‌شود (ماده ۱۲)، در تدارک اثبات حالتی غیر از تغلیب جنبه عمومی جرم بر جنبه خصوصی آن، بنا بر دلالت ملازمه است و این یعنی همان جرم قابل‌گذشت. در تأیید این نظر، اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۱۵۴۲/۹۵/۷ در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۳ اعلام کرده: «چنانچه تعقیب جرم منافی عفت با شکایت شاکی شروع شده باشد، با گذشت وی ادامه تعقیب و تحقیق جایز نیست». از سوی دیگر، وجود حالت بینابینی که فوقاً مرئسم شد (شکایت شاکی منحصراً علت محدثه تحقیق و تعقیب است و علت مبقیه ادامه تحقیق و تعقیب نیست) نیازمند دلیل است که در سرقت حدی این دلیل تصریحاً بیان شده است. بنابراین، یکی از موارد تعقیب و تحقیق در جرائم منافی عفت منوط به شکایت شاکی است که بنا به مفهوم ماده (۱۲) قابل‌گذشت محسوب می‌شود. بدیهی است، نظر فوق به مواردی مربوط است که جرم منافی عفت سازمان‌یافته، به‌عنفاً یا در مرئی و منظر عام نباشد.

بنا به مراتب فوق، بحث از رضایت شاکی پس از اعلام شکایت و در اثنای رسیدگی،

دور از ذهن نیست. درواقع، شکایت و رضایت دو روی یک سکه هستند و به مجرد اینکه مشخص شود جرمی تعقیب نمی‌شود مگر با شکایت شاکی، به تبع رضایت وی نیز در ادامه تعقیب مؤثر خواهد بود.<sup>۱</sup>

حسب ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی کیفری شاکی فردی است که از وقوع جرم متحمل ضرر و زیان می‌شود و تعقیب مرتکب را نیز درخواست می‌کند. در مانحن‌فیه نیز شاکی شخصی است که نسبت به او عمل منافی عفت ارتکاب یافته و اگر هجده ساله باشد و غیرمحمور، شخص دیگری غیر از خودش شاکی محسوب نمی‌شود (خالقی، ۱۳۹۵: ۱۵۰). برخی معتقدند در جرائم منافی عفت افرادی غیر از بزه‌دیده مستقیم -مانند همسر- نیز می‌توانند شاکی تلقی شوند (حدادزاده نیری، ۱۳۸۸: ۱۱۸؛ رستمی و قربان‌پور، ۱۳۹۹: ۱۴۵). اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه شماره ۱۸۵۱/۹۶/۷ به تاریخ ۱۳۹۶/۸/۱۴ نیز صراحتاً اعلام کرده است: «منظور از شاکی شخصی است که از وقوع جرم، متحمل ضرر و زیان قابل مطالبه شده است و براساس ماده (۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، ضرر و زیان‌های قابل مطالبه، اعم است از زیان‌های مادی و معنوی و منافع ممکن‌الحصول و براساس تبصره یک آن ماده، زیان معنوی عبارت از صدمات روحی و هتک حیثیت و اعتبار شخصی، خانوادگی یا اجتماعی است. با این وصف، در فرض سؤال، همسر، پدر و مادر در جرائم منافی عفت می‌توانند در زمره شکات باشند». اداره فوق در نظر شماره ۲۵۷۵/۹۶/۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۶ این نظر را گسترش داده و اعلام کرده: «در جرائم منافی عفت، همسر (زوج یا زوجه) و پدر یا مادر که خویشان نزدیک‌اند می‌توانند عنوان شاکی را داشته باشند ولی برادر که در طبقه دوم خویشاوندان است، نمی‌تواند این عنوان را داشته

۱. تنها یک استثنای مصرح قانونی وجود دارد که تحقیق و تعقیب مرتکب نیازمند شکایت شاکی است لکن با وجود شرایطی، رضایت وی مؤثر در ادامه تعقیب، رسیدگی و صدور و اجرای حکم نخواهد بود و آن هم سرقت حدی است. تخصیص دیگری قابل تصویر نیست.

باشد؛ مگر آنکه بستگان نزدیک‌تری (پدر-مادر-همسر) وجود نداشته باشد». اولین اشکالی که به این نظر وارد می‌شود آن است که اگر مرتکب هیچ خویشاوندی جز به‌عنوان مثال نوه دایی خود نداشته باشد وی بتواند به‌عنوان شاکی اقامه شکایت کند. به‌عبارت‌دیگر حد یقف در این تسلسل مشخص نیست. اشکال دوم آن است که دلیل اعم از مدعا بوده و شامل سایر جرائم نیز می‌شود. به‌طور مثال و به‌عنوان توضیح، ممکن است حیثیت خانوادگی و اعتبار شخصی برادر یا پدر شخص توهین‌شونده یا مضروب، به‌واقع، مخدوش شود. آیا این برادر یا پدر می‌تواند به اعتبار خدشه‌مذکور، به فرض ثبوت و اثبات، شکایت توهین یا ضرب و جرح عمدی کند؟ هیچ تفاوت مؤثری از این جهت، میان جرم منافی عفت و سایر جرائم وجود ندارد تا در بحث شاکی‌شناسی و گستره آن تفاوت ایجاد کند. افزون بر اینکه، وفق تبصره «۲» از ماده (۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری، «پرداخت خسارت معنوی شامل جرائم موجب تعزیرات منصوص شرعی و دیه نمی‌شود».

ناگفته پیداست برخی از مصادیق جرائم منافی عفت حدی هستند و برخی نیز تعزیر منصوص شرعی. بنابر صراحت تبصره مذکور منافیات عفتی که منصوص شرعی هستند شامل مقررات مربوط به زیان معنوی نیستند و مادامی که منصوصات شرعی از شمول زیان معنوی خارج باشند به‌طریق اولی منافیات عفت حدی مستثنا خواهند بود. بنابراین، استدلال به زیان‌دیدگی معنوی پدر، مادر، همسر، برادر برای گسترش مفهوم شاکی، صرف‌نظر از اینکه برخلاف تفسیر به نفع متهم، تفسیر مضیق قوانین جزایی و بزه‌پوشی مورد ادعا است، به‌کلی مخدوش و خلاف قانون خواهد بود. از نحوه ادبیات نظریه اخیر اداره حقوقی قوه قضائیه مشخص است که این مسئله برای سائل محل بحث و ابهام داشته و بدون مناقشه و بدیهی نبوده است. در حالتی که پرسشگر مسئله فوق‌مقام قضایی باشد (اصولاً تنها قضات می‌توانند از اداره فوق استعلامات علمی داشته

باشند) و در بحث مانحن فیه به اقناع نرسد آیا می‌تواند با شکایت شخصی غیر از بزه‌دیده مستقیم، دائر بر زنا یا محصنه یا زنا یا محارم - به فرض ثبوت و اثبات - حکم به اعدام صادر کند؟ ابهامی که باقی می‌ماند آن است که اگر شاکی همان بزه‌دیده مستقیم است، زنا یا شاکی خصوصی باید به عنف باشد؛ زیرا زنا یا مطاوعی، طرفین را از حالت بزه‌دیدگی‌ای که قانون آن را به متضرر از جرم تعریف کرده، خارج می‌کند. بنابراین، مصادیق زنا یا دارای شاکی با زنا یا به عنف یکسان بوده و قانونگذار به امر بیهوده مبادرت ورزیده است. در پاسخ گفته می‌شود ذکر واژه‌های «شاکی» و «به عنف» تحصیل حاصل و عبث نیست زیرا اولاً نسبت میان زنا یا شاکی و زنا یا به عنف عموم و خصوص من وجه است و نه تساوی. اشکال فوق ممکن است جایی مطرح شود که نسبت مذکور تساوی باشد و نه نسبتی که ذکر شد. ثانیاً در زنا یا به عنف چنانچه شاکی وجود داشته باشد و تقاضا کند، ارش البکاره و مهرالمثل نیز به وی پرداخت خواهد شد اما اگر شاکی وجود نداشته باشد (شاکی شکایت نکند و ارش البکاره که پرداخت آن نیازمند تقاضا است را مطالبه نکند) موارد مزبور منتفی خواهند بود. بنابراین، در پرونده زنا یا به عنف ممکن است شاکی در معنای مدعی خصوصی هم وجود داشته باشد. ثالثاً در برخی از مصادیق مانند تجاوز به عنف به اطفال، با توجه به اینکه بزه‌دیده مستقیم محجور است، وفق تبصره «۳» ماده (۱۰۲) شاکی خصوصی ولی یا سرپرست قانونی وی است. بنابراین، به‌رغم وجود هم‌پوشانی میان دو واژه، وجود تمایز به شرح فوق میان آنها امری غیرقابل کتمان به‌نظر می‌رسد.

نکته اساسی دیگر آن است که وفق ماده (۱۰۲) در صورتی که شروع به تعقیب و تحقیق جرم منافی عفت با شکایت شاکی بوده باشد، مقام قضایی فقط در محدوده شکایت حق تحقیق و تعقیب دارد. این عبارت بدان معناست که اگر برای مثال شاکی اشخاص خاصی را به‌عنوان شاهد معرفی کرد یا تنها دلیل خود را دوربین منصوب

در محلی خاص ذکر کرد، مقام قضایی حق تحقیق از غیر موارد اعلامی را ندارد. با عنایت به عبارت «محدوده شکایت شاکی» به نظر می‌رسد، اگر شکایت شاکی صراحتاً زنای قُبُل باشد و دلایل تعرفه شده زنای دُبُر را نمایان کند، ادامه رسیدگی، تعقیب و صدور حکم به محکومیت متهم به زنای دُبُر، خروج از محدوده شکایت شاکی خواهد بود. همچنین است اگر شاکی تنها رسیدگی به زنای رخ داده در روز را مطالبه کند اما دلایل ابرازی زنای در شب را به اثبات برسانند. اما اگر تعقیب در جرم منافی عنف نه با شکایت شاکی، بلکه به دلیل به عنف یا سازمان یافته بودن یا در مرئی و منظر عام بودن آغاز شود، تعقیب و تحقیق تنها در محدوده اوضاع و احوال مشهود انجام می‌گیرد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که اوضاع و احوال مشهود چه شرایطی دارد؟ آیا اوضاع و احوال غیرمشهود هم قابل تصور است؟ مشهود بودن، نزد شهود یا مقام قضایی یا ضابط دادگستری؟ مشهود واقعی یا در حکم مشهود؟ ممکن است در پاسخ دو وجه تصویر شود. وجه اول آنکه اصل در جرائم منافی عفت بزه‌پوشی است. پذیرش این اصل اقتضای تضييق محدوده آن را دارد که به کشف و اثبات جرائم مذکور می‌انجامد. بنابراین اصل، مشهود بودن به معنای رؤیت عینی جرم منافی عفت توسط شهود، مقام قضایی یا ضابط دادگستری است. وجه دوم آنکه اصل فوق‌الذکر تا مادامی معتبر است که متضرر منحصراً شخص باشد، اما اگر جرم به عنف، سازمان یافته یا در منظر عام رخ داد خدشه به ساحت جامعه است از این رو قانون تا فیلم دوربین مبنی بر وقوع جرم منافی عفت یا اقرار بر جرم موصوف را هم اجازه داده است. به نظر می‌رسد، قدر مسلم آن باشد که تحقیق از اوضاع و احوال غیرمشهود از جمله، احضار متهم به عنوان مطلع در جهت اخذ اقرار بدون وجود هیچ‌گونه دلیلی بر وقوع جرم مذکور، انجام آزمایشات پیشرفته مختلف از متهمین به زنای سازمان یافته در جهت یافتن مایع منی در رحم متهمه بدون وجود هیچ دلیل یا مدرک مشهودی

که دلالت بر وقوع بزه کند و ... ممنوع بوده و این تحقیق معتبر نیست. بدین ترتیب، مشهود بودن اوضاع و احوال در اینجا به معنای هر آنچه که بدون نیاز به چشم یا گوش مسلح باشد معیار و ملاک در این تفسیر عرف است.

بدین ترتیب، اینکه گفته شود همه جرائم منافی عفتی که به عنف یا سازمان یافته باشند یا در مرئی و منظر عام رخ دهند، قابل تعقیب هستند به نحو موجه کلیه صحیح نیست. بلکه افزون بر شروط فوق الذکر، اوضاع و احوال مشهود - و نه غیر مشهود - نیز باید بر وقوع جرم دلالت کند.

به عنوان واپسین بند در این بخش ذکر این نکته خالی از فایده نیست که یکی از ادله اثبات ذکر شده در ماده (۱۰۲) اقرار است. همان طور که قبلاً گفته شد اقرار به ذاته از جمله جهات قانونی شروع به تعقیب و تحقیق در جرائم منافی عفت به شمار نمی رود و تا مادامی که از مجاری چهارگانه ذکر شده عبور نکند قابل تعقیب نیست. پرسشی که در این خصوص قابل طرح است اینکه درج تبصره «۱» از ماده (۱۰۲) به چه منظور بوده است؟ فلسفه وجود تبصره مذکور به رسمیت شناختن بزه پوشی مقام قضایی در جایی است که - بنا به مفهوم مخالف - جرم منافی عفت به عنف، سازمان یافته یا در مرئی و منظر باشد. اما اینکه تبصره مذکور و به ویژه عبارت «شاکی وجود نداشته باشد» دلالت بر آن دارد که اگر شاکی وجود داشته باشد، سازمان یافته، در مرئی و منظر و یا به عنف باشد، اقرار متهم از دلایل مثبت خواهد بود (شیدائیان و شیدائیان، ۱۳۹۷: ۱۳۴-۱۳۳)، برداشت صحیحی به نظر نمی رسد؛ زیرا تبصره فوق در مقام بیان حجیت ادله اثبات نیست و اقرار متهم به عنوان یکی از ادله اثبات، در هر حالتی، منحصرأ در جایی معتبر و مثبت محسوب می شود که موضوع از مجاری چهارگانه فوق عبور کرده باشد. لکن، اگر جرم منافی عفت مطروحه شاکی داشته باشد و متهم بدو قصد اقرار داشته باشد، مقام قضایی مکلف به توصیه به عدم اقرار و



پوشاندن جرم نیست. تبصره بیش از این اشعار یا دلالتی ندارد. بدیهی است، اگر جرم منافی عفت شاکی نداشته باشد (یعنی به عنف، سازمان یافته یا در مرئی و منظر عام باشد) و بعد از تحقیقات لازم، جرم با ادله قانونی غیر از اقرار اثبات شود، در صورت احراز قصد اقرار، تکلیف مذکور از عهده مقام قضایی ساقط خواهد شد. همچنین، چنانچه جرم منافی عفت شاکی نداشته باشد و متهم اقرار خود را کتباً به دادگاه تقدیم کند یا به نحوی از انحا، اقرار متهم به گونه‌ای معتبر به دادگاه واصل شود، تکلیف به توصیه به بزه‌پوشی ساقط است. به عبارت بهتر، باید میان قصد اقرار و خود اقرار عرفاً فاصله‌ای باشد تا دادگاه مجال توصیه را پیدا کند و چنانچه دادگاه با اقرار تام مواجه شود نمی‌تواند توصیه به عدم اقرار کند.

## ۲. کاوشی فقهی در جرائم منافی عفت

بی‌تردید دانش فقه برای قوانین جزایی در حقوق کیفری ایران، مانند ریاضی برای مهندسی است. حقوق کیفری جرائم جنسی مستثنا از این قاعده نیست و برای فهم بهتر مفاهیم جرائم مذکور، گریز و گذیری از مراجعه به داشته‌ها و انباشته‌های فقهی وجود ندارد. اما در این مقال، تنها مباحثی بررسی خواهند شد که قانونگذار در ماده (۱۰۲) قانون آیین دادرسی کیفری متعرض آنها شده بود.

مرحوم نجفی در مجموعه کتاب مشهور جواهر الکلام و اوایل کتاب حدود و تعزیرات، به نکاتی اشاره دارد؛ از جمله آنکه ممنوعیت زنا در هر ملتی که رخ دهد برای حفظ نسب است و لذا یکی از اصول پنج‌گانه شریعت محسوب می‌شود. زنا ممکن است مخالفت با ضروری دین تلقی شود. در هر حال، بی‌تردید بنا به کتاب، سنت و اجماع، زنا یکی از گناهان کبیره است (نجفی، ق ۱۴۰۴، ج ۴۱: ۲۵۸). حرمت لواط نیز به‌عنوان یکی دیگر از جرائم جنسی، بنا به صریح نظر صاحب جواهر از ضروریات دین به‌شمار می‌رود (همان: ۳۷۴). مساحقه زنا کی‌اکبر نامیده شده و مانند

لواط معرفی و محسوب شده است (همان: ۳۸۷). در هیچ‌کدام از ابواب مذکور در کتاب حدود و تعزیرات صاحب اثر فوق، برای شاکی نقشی در تحقق، اجرای حد یا تعقیب مرتکب در نظر گرفته نشده است (همان: ۲۵۸ تا ۳۹۹ از ابتدای باب زنا تا انتهای باب قوادی)، جز آنکه اگر زنا به عنف باشد موجب تشدید مجازات خواهد بود (همان: ۳۱۵). با توجه به مطالب فوق، ناگفته پیداست این نظر که ضروری دین (علی المبنای مأخوذ مصنف) منوط به شکایت شاکی شود، واضح البطلان خواهد بود.

عاملی (شهید اول) بدون اشاره به جایگاه شاکی یا اینکه جرم منافی عفت در چه زمان یا مکانی واقع شده باشد پس از بحث موجبات جرائم منافی عفت و بحث از ادله اثبات، اجرای حد را واجب می‌داند (محمدبن مکی عاملی، ق ۱۴۱۰: ۲۵۳ تا ۲۵۷ انتهای باب قوادی). نظر مشابهی را فقهای دیگر ارائه کرده‌اند (بنگرید به حلبی، ق ۱۴۱۷: ۴۲۱ به بعد؛ حلّی، ق ۱۴۱۰، ج ۳: ۴۲۸ به بعد؛ یوسفی، ق ۱۴۱۷، ج ۲: ۵۳۸ به بعد؛ از فقهای معاصر نیز منتظری نجف‌آبادی، بی‌تا: ۵؛ مؤمن قمی، ق ۱۴۲۲: ۹). چنانچه در این خصوص اجماع محصل قابل تحصیل نباشد، دست‌کم خلافتی در آن وجود ندارد.

عاملی (شهید ثانی) در باب «فیما یسقط به حد الزنا» که به صورت مستقل و به فراخور مبحث در کتاب خود ذکر کرده است، هیچ اشاره‌ای به تأثیر شکایت یا رضایت شاکی یا نحوه ارتکاب جرم نکرده و صرفاً به جهل حکمی و موضوعی می‌پردازد (زین‌الدین بن علی عاملی، ق ۱۴۱۰، ج ۹: ۵۷).

بدین ترتیب، بنا بر آنچه که در مستندات فقهی قابل رصد است، برای اجرای حدود در جرائم منافی عفت، شرطی جز تحقق رفتار، وجود شرایط عامه تکلیف، فقد جهل در معنای اعم آن وجود ندارد. شرایط مذکور لازم و کافی هستند زیرا جرائم فوق حق‌الله محض محسوب می‌شوند.

### ۳. گذار از فقه، سیاست جنایی سرگردان مقنن در منافیات عفت

تا مادامی که همه جوانب قانونی ماده (۱۰۲) و مبنای فقهی آن مورد مذاقه، نقض و ابرام قرار نگیرد، نتیجه متقنی در پی نخواهد داشت. لذا، تطویل مخل نخواهد بود. با توجه به بندهای اول و دوم، زناى محصنه و غیر آن، زناى با اقارب (شامل محارم، زن پدر، ربیبه و ...)، زناى غیرمسلمان با زن مسلمان، لواط، مساحقه و جرائم جنسی مادون زنا چنانچه شاکی نداشته باشد یا به عنف، در مرئی و منظر و یا سازمان یافته نباشد قابل تعقیب و بالتبع تحقیق نیست، هرچند ادله اثبات به طریق شرعی بر وقوع آنها قائم شود. حتی اگر همسر یا پدر و مادر یا ... بنا به تفسیر غیرمنطقی و خلاف قانون، شاکی محسوب شوند؛ چنانچه به زناى همسر یا دختر خود اذن / اجازه داده باشند یا اساساً شکایت نکنند، باز هم تعقیب حسب ماده (۱۰۲) ممنوع است. امری که در فقه حسب تتبع انجام شده فاقد هرگونه سابقه است. به طور مثال، چنانچه روسپی حرفه‌ای از لحظات زناى خود فیلم برداری کرده و آن را در فضای مجازی منتشر کند، چنانچه شاکی نداشته باشد یا در مرئی و منظر عام مرتکب آن رفتار نشده باشد، به عنف یا سازمان یافته هم نباشد قابل تعقیب به لحاظ ارتکاب جرم منافی عفت حدی نخواهد بود. ناگفته پیداست که اعتقاد به تعزیر فرد مذکور به لحاظ انتشار فیلم موصوف با موضوع مورد پیگیری در این مقاله متفاوت بوده و بدیهی است که خارج از ماده (۱۰۲) خواهد بود.

شاید یکی از جاهایی که می‌تواند برای پاسخ به اشکال‌های فوق وجود داشته باشد بررسی مبانی موردنظر مقنن در ماده (۱۰۲) است. قدر مسلم از داشتن شاکی، سازمان یافتگی، به عنف یا در مرئی و منظر عام بودن، آن است که در همه این موارد عنصر ضرر به فرد یا جامعه موجود است. به عبارت دیگر، مادامی که سابقه فقهی و قانونگذاری جرائم جنسی توجه می‌گردد و مبرهن می‌شود که هیچ‌کدام

از رسیدگی و اجرای حد شرعی منوط به عبور از موارد چهارگانه فوق نشده باشد. از سوی دیگر محوریت وجود شاکی، به عنف بودن، سازمان‌یافتگی یا در مرئی و منظر عام بودن در ماده فوق، همه‌وهمه حکایت از آن دارد که مقنن اصل ضرر را مدنظر داشته است؛ چراکه مقنن به خوبی می‌داند ممکن است جرم جنسی‌ای رخ دهد که نه شاکی داشته باشد، نه به عنف رخ دهد، نه سازمان‌یافته باشد و نه در مرئی و منظر عام باشد. بعید است قانونگذار هم، تعمد یا دست‌کم تغافل خود را انکار کند در اینکه نمی‌توان افرادی که در خفا مرتکب زنا یا محارم یا لواط با رضایت می‌شوند، تعقیب کرد. این ادعا صحیح است که ایجاد منطقه الزام و ممنوعه در جرائم جنسی، در نظام‌های ایدئولوژیک اصولاً مبتنی بر امتزاج اخلاق‌گرایی و در مرحله بعدی پدرسالاری برخاسته از سنت‌های تحت تأثیر شریعت است. مقرره‌های مربوط به ممنوعیت جرائم جنسی در جمهوری اسلامی ایران نیز از این اصل مستثنا نیستند اما انضمام مجاری چهارگانه مذکور در ماده (۱۰۲) در سال ۱۳۹۲ به‌عنوان پیش‌شرط ضروری رسیدگی به جرائم مذکور، حکایت از اهمیت موضوعی ثانوی نزد مقنن دارد. این موضوع مهم، پس از عبور مصادیق مختلف از سنجه مبانی فلسفی جرم‌انگاری قابل تشخیص خواهد بود.

به این ترتیب اگر مبنای قانونگذار در ماده فوق پدرسالاری و اخلاق‌گرایی قانونی باشد باید جرم جنسی مطاوعی با محارم را نیز در هر حالتی (جز در حالت وجود معاذیر قانونی معافیت از مجازات) قابل رسیدگی و مجازات بداند؛ زیرا هم خلاف اخلاق‌شناسانده شده توسط وی است و هم سابقه مجازات این رفتار را داشته است. مسلم است که رفتار موصوف بنا بر ماده مذکور و با توضیحاتی که قبلاً گفته شد، اساساً قابل رسیدگی نخواهد بود. چنانچه قانونگذار مجاری فوق‌الذکر را در ماده درج نمی‌کرد، آن جرم‌انگاری کاملاً با مبنای پدرسالاری قانونی و اخلاق‌گرایی منطبق بود.

اما، چنانچه مبنای مقنن در ماده (۱۰۲) اصل ضرر باشد باید مواردی اجازه ورود به سیکل رسیدگی را داشته باشند که به نوعی ملازم با ضرر (جامعه / فرد) محسوب شوند. در اینکه یکی از مصادیق رسیدگی در ماده (۱۰۲) منوط به شکایت شاکی است و شاکی فردی است که مستقیم از وقوع جرم ضرر کرده است تردیدی وجود ندارد. شاکی مطلق در مرحله اخف از شاکی جرم جنسی به عنف قرار دارد لذا به طریق اولی بزه دیده در جرم جنسی به عنف، متضرر است. در ضرر جامعه نیز همین بس که در سطح وسیع با هماهنگی و هم‌فکری و بدون خطا رخ دهد (سازمان یافته) یا عموم مردم رابطه جنسی را به نحو عینی مشاهده کنند.<sup>۱</sup> در این صورت، چنانچه به عنوان مثال جرم منافی عفت به عنف باشد چرا ادله اثبات در آن باید موضوعیت داشته باشد؟ چرا اصل بر بزه‌پوشی و عدم اقرار (در صورت عدم وجود شاکی) قائم شود؟ آیا سراب‌سازی تحقق جرم با سختگیری در ادله اثبات، در این گونه موارد، خود ضرر مضاعف نیست؟ جالب آنکه رسیدگی به این جرم در تلازم با اشاعه فحشاء دانسته شده اما انتشار لحظات پورن مجرمان جنسی حرفه‌ای که از یکی از چهار مجرای پیش‌گفته عبور نکرده چنین حالتی را ندارد و نهایتاً شامل تعزیر می‌شود. به نظر می‌رسد، سختگیری در ادله اثبات، مربوط و منحصر در حالتی باشد که جرم منافی عفت در خفا انجام شده و متضرر در آن وجود ندارد و به‌طور کلی حق‌الله محض باشد (توجهی و توکل پور، ۱۳۹۰: ۱۰۱). لکن مقنن اصل مواجهه سیستم عدالت کیفری را به یکی از آن چهار مورد منوط کرده که به اصل ضرر (فرد / جامعه) بازگشت دارند، اما ادله اثبات آن را در ادله قانونی مندرج در بخش پنجم قانون

---

۱. در جوامع لیبرالیستی که عمداً حقوق کیفری آنها مبتنی بر قرارداد اجتماعی است رابطه جنسی در ملاعام ممنوع است. در این جوامع که اصولاً از اخلاق خاصی حمایت نمی‌شود این ممنوعیت‌ها با عنایت به مبنای نظم عمومی توجیه می‌شود. ناگفته پیداست که رفتار مخالف نظم اجتماعی و عمومی با اصل ضرر مرتبط و از این جهت دو روی یک سکه هستند؛ یعنی از عدم ارتکاب رفتار مخالف نظم عمومی، جامعه منتفع و از ارتکاب آن متضرر می‌شود؛ زیرا نظم عمومی به هم خورده است.

مجازات اسلامی منحصر دانسته است. این ادله اثبات بیشتر به ادله‌ای شباهت دارد که در صدد اثبات جرائمی هستند که برمبنای پدرسالاری قانونی جرم‌انگاری شده‌اند زیرا برمبنای قاعده لاضرر قابل توجیه و معقول نیست که اصل جرم‌انگاری برمبنای ضرر باشد اما ادله اثبات، همان ضرر را به بهانه‌های مختلف نادیده انگارد.

درنهایت، صرف‌نظر از اینکه ماده (۱۰۲) که پیش‌شرط رسیدگی به جرائم منافی عفت است و برخی موارد، کیفر مرگ را به‌همراه دارد، باید به‌گونه‌ای نگاشته می‌شد که تفسیربردار نباشد، سیاست جنایی مقنن در آن چنان سرگردان است که هرگونه تفسیر را برمی‌تابد. در این نگاه مقنن مبرهن است که اصل تحریم و تحریم در جرائم منافی عفت را نه کاملاً توقیفی شرعی می‌داند و نه تماماً ذیل بحث «سیاسات فقهی» که قابل‌تغییر با عرف عقلا باشد.

حال سؤال اساسی آن است که چرا مقنن از سختگیری در اجرای حدود و به‌طور کلی فقه به‌معنای کامل کلمه که اوایل انقلاب تا سال ۱۳۷۸ با تصویب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری داشت صرف‌نظر کرده و به شرحی که تاکنون گفته رفت و اجازه تعقیب مرتکب منافی عفت مطاوعی را نداده است؟! حتی به این امر اکتفا نکرده و در مواردی نیز که بزه‌دیده مستقیم از زنا وجود دارد با سختگیری در ادله اثبات همه ضرری را که شاکی جرم منافی عفت به عنف کرده است، نادیده می‌انگارد.

تقریباً می‌توان گفت روزی نیست که اخبار مربوط به سقط جنین‌های نامشروع، رهاسازی نوزادانی بدون والدین، روابط نامشروع جنسی خارج از حریم خانواده به چشم نخورد. آمار بسیاری از این انحرافات نیز که در مراحل پیشرفته‌تر رابطه جنسی ضربدری و ... هستند در دسترس نیست لکن این انعطاف مقنن در نحوه واکنش به جرم فوق و تقلیل مجازات زنا محصنه به ۱۰۰ ضربه شلاق (ماده (۲۲۵) قانون مجازات اسلامی)،

داشتن شرط احصان برای مرد لواط‌کار (ماده (۲۳۴) از قانون اخیرالذکر) و ... بدون وجود سابقه فقهی مستحکم، حاوی پیام تکثر در وقوع جرائم منافی عفت است. عمق واقعه به حدی است که این دگردیسی را به سختگیری شرعی در ادله اثبات رها نکرده که حتی پیش‌شرط شروع به تعقیب را به آن افزوده است. با توجه به قرائن و امارات موجود، بعید است بتوان عدم علم یا اطلاع قانونگذار یا سهل‌انگاری وی را اثبات کرد. به‌نظر می‌رسد، ادعای تعددی شگرف در این موضوع، گزاف نباشد.

قانونگذار به‌درستی متوجه این امر مهم شده است که در پیش نهادن سیاست جنایی خشن (شلاق / سنگسار / اعدام) در مواجهه با جرائم جنسی، پیشگیری از جرم مقطعی را به‌همراه دارد. همچنین می‌داند راه مؤثر مقابله با جرائم جنسی به‌کارگیری راه‌های غیرکیفری از جمله تسهیل شرایط ازدواج از طریق تقویت اقتصاد است. اما درعین‌حال، بنا به دلایلی که برای نگارندگان این مقاله پوشیده است، نه به انقیاد ناشی از اجرای مجازات‌های حدی پایبند است و نه به انقیاد ناشی از عقلانیت به‌کارگیری راه‌های کنشی در مقابله با جرائم منافی عفت. شاید مقنن نمی‌خواهد به اعمال خشونت متهم یا معروف شود یا برای پیشگیری، بیش از آنچه خود وی در نظر دارد، هزینه‌ای کند. به‌نظر وی بهترین راهکاری که هم در مقابله با فشارهای بین‌المللی ناشی از اجرای رجم و اعدام مصون بماند و هم پرونده‌های بسیار زیادی از جرائم جنسی گریبان عدلیه را نگیرد و هم اندکی به ظواهر فقهی متوجه به‌نظر برسد، و از طرفی به عرفیات جامعه‌ی نیز پاسخ داده دهد، بسیار مضیق نمودن تشکیل پرونده‌های جرائم منافی عفت است. وگرنه در هیچ ادله قرآنی یا روایی یا حتی فتوایی صرف در خفاء رخ دادن منافی عفت موجب ممنوعیت رسیدگی نبوده و نیست. برعکس، عدم تعقیب جرم منافی عفتی که مستند به اقرار متهم و فیلم واضح از صحنه وقوع جرم است، به لحاظ عدم رخ دادن آن در مرئی و منظر یا

سازمان یافته و به عنف نبودن یا شاکی نداشتن، برخلاف صریح آیه ۳ از سوره مبارکه نور است. قابل تفسیر قرار دادن واژه «شاکی»، افزودن عبارات «در محدوده شکایت شاکی»، «اوضاع و احوال مشهود»، «مرئی و منظر عام» و ... نیز، به کیفیت پیش گفته، قابل ارزیابی خواهد بود. گویی مقنن با عباراتی به ظاهر ساده، در عین پیچیدگی در مفهوم، قصد دارد عنان پیگیری، تعقیب و اجرای منافیات عفت از جمله حد زنا و لواط را به تفسیر قضایی از عبارات فوق بسپارد. بدیهی است تفسیر موصوف از طرف افرادی (قضاتی) صورت می‌پذیرد که در بطن مردم زندگی می‌کنند و با روحيات آنها از نزدیک آشنا هستند و خواست عرف در نوع تفسیر قطعاً مؤثر خواهد بود. عدم رأی وحدت رویه، قانون تفسیری یا هر مقرر دیگری از سوی قانونگذار یا نهادهای مشابه دیگر در خصوص ماده (۱۰۲) کاملاً گویای این مطلب است که تشخیص با مقام قضایی و به تبع آن عرفی خواهد بود که قاضی در آن زندگی می‌کند.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ماده (۱۰۲) از قانون آیین دادرسی کیفری مملو است از عباراتی که تفسیرپذیر هستند. شاهد این مطلب سؤال‌های متعددی است که مقامات قضایی پاسخ آنها را از اداره حقوقی قوه قضائیه جویا شده‌اند. تفسیر مضیق قوانین جزایی که در اینجا با تفسیر به نفع متهم تلاقی دارد اجازه گسترش مفهوم شاکی را نمی‌دهد و از طرفی هم، مقام قضایی نمی‌تواند از مجاری چهارگانه ماده (۱۰۲) خارج شود. کوتاه سخن آنکه، ماده فوق به عدم تعقیب جرائم منافی عفتی که مستند به شکایت شاکی نیست یا به عنف، سازمان یافته و در مرئی و منظر عام نیست، تأکید دارد. تأکیدی که به پشتوانه فقهی یا حتی حکم ثانوی یا حکومتی که قانونگذار به پاسداشت آن مشهور است استوار نیست. اما، به نظر می‌رسد در گیر کردن بحث با برداشتهای متفاوت خود اقدامی هوشمندانه! در جهت پاسخگویی به همه همه‌های وارده ممکن است. البته نقش نیروهای اجتماعی موجود در دهکده جهانی نیز در این خصوص بی‌بديل



می‌نماید. شاید در ظاهر امر، مقام قضایی دیوان‌سالار به نظر برسد اما در پس این پرده، معمای رازآلود کارکرد جامعوی سیاست جنایی از نظر پنهان مانده است. این روش نه با اصول حقوقی و جرم‌انگاری منطبق است، نه با ظاهر شریعت سازگاری دارد و نه تفسیری مضیق یا به‌نفع متهم از جرائم منافی عفت را برمی‌تابد. به‌این ترتیب که ممکن است یک مقام قضایی در برهه‌ای از زمان، اعطاکننده شکوائیه جرم منافی عفت را شاکی تلقی کرده و مرتکبین آن را - به فرض ثبوت و اثبات - به اعدام محکوم کند و در برهه‌ای دیگر در همین موضوع، وی را شاکی تعرفه شده در قانون آیین دادرسی کیفری ندانسته و پرونده را با تصمیمی کاملاً شکلی (که نشان از غیرمهم بودن جرم موصوف دارد) مختومه اعلام کند. تبعیض در واکنش دستگاه عدالت کیفری، از لوازم ضروری این‌گونه سیاست جنایی خواهد بود.

## منابع و مأخذ

۱. اسپانلو، محمود، ایرج گلدوزیان و کیومرث کلاتنتری (۱۳۹۹). «چالش‌های اثبات دعوی تجاوز جنسی در فرایند کیفری ایران»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، ش ۱۹.
۲. الهی، محمدعلی، محمدعلی حیدری و محسن شکرچی‌زاده (۱۴۰۰). «سیاست جنایی پیشگیرانه ناظر بر جرائم جنسی در فقه اسلامی»، *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، ش ۲۴.
۳. پاک‌نژاد، دانیال، مهین سبحانی و حسن شاه‌ملک‌پور (۱۴۰۰). «بررسی تطبیقی جرم تجاوز جنسی در نظام حقوقی ایران و حقوق بین‌الملل کیفری»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، ش ۲۲.
۴. پهلوان، زکیه، مریم آقایی بجستانی و محمدامین حقیقت (۱۴۰۰). «کیفرزدایی از جرائم جنسی در حقوق کیفری ایران تجلی حقوق بشر اسلامی»، *مطالعات حقوق بشر اسلامی*، ش ۲۲.
۵. توجهی، عبدالعلی و محمدهادی توکل‌پور (۱۳۹۰). «وجود تمایز زنا و تجاوز به عنف با تأکید بر شیوه اثبات»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ش ۲.
۶. جعفری، مجتبی (۱۳۹۴). «آخرین تحلیل انتقادی مرزهای رضایت در جرم تجاوز جنسی: حقوق موضوعه و ضرورت‌های اصلاح آن»، *پژوهش حقوق کیفری*، ش ۱۰.
۷. حدادزاده نیری، محمدرضا (۱۳۸۸). «تحقیق در جرائم منافی عفت»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۶۷.
۸. حلبی، حمزه بن علی بن زهره حسینی (۱۴۱۷ ق). *غنیة النزوع الی علمی الأصول و الفروع*، قم، مؤسسه امام صادق علیه‌السلام.
۹. حلی، ابوعبدالله فخرالدین محمد بن منصور بن احمد بن ادریس (۱۴۱۰ ق). *السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی*، جلد سوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه.
۱۰. خالقی، علی (۱۳۹۵). *نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری*، تهران، انتشارات شهر دانش.
۱۱. دانش‌آرا، سجاد و سیدسجاد کاظمی (۱۴۰۱). «دگردیسی حقوق کیفری در موازنه سنت و مدرنیته؛ با تأکید بر حقوق کیفری ایران»، *مطالعات حقوقی*، ش ۴.

ارزیابی کاهش مداخله قضایی در جرائم منافی عفت با تأکید بر ماده (۱۰۲) ... \_\_\_\_\_ ۴۱۹

۱۲. رستمی، هادی و ناصر قربان‌پور (۱۳۹۹). «دادرسی اختصاری در جرائم جنسی (چالش‌ها و راهکارها)»، پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ش ۱۶.

۱۳. ساریخانی، عادل، محمدعلی حاجی ده‌آبادی و علی قبادیان (۱۴۰۱). «امکان‌سنجی جواز تجسس جهت کشف جرم در جرائم جنسی به عنف از منظر ادله قرآنی و روایی ناظر به نهی از تجسس با نگاه حقوق کیفری ایران»، تعالی حقوق، ش ۱.

۱۴. ساریخانی، عادل (۱۳۹۶). «فلسفه احسان در جرائم جنسی مستوجب حد با محوریت قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲»، پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، ش ۴۸.

۱۵. شاه‌ملک‌پور، حسن و فریبرز حیدری (۱۳۹۸). «تشکیک و تردید در حجیت و اعتبار اقرار بر جرائم جنسی»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ش ۲۱.

۱۶. شیدائیان، مهدی و زینت شیدائیان (۱۳۹۷). «رویکرد قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ به جرائم منافی عفت»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۱۰۱.

۱۷. عاملی (شهید اول)، محمدبن مکی (۱۴۱۰ ق). *اللمعة الدمشقية فی فقه الإمامیه، بیروت، دار التراث - الدار الاسلامیه.*

۱۸. عاملی (شهید ثانی)، زین‌الدین بن علی (۱۴۱۰ ق). *الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشقية (الم حسی - کلانتر)، جلد نهم، قم، کتاب‌فروشی دآوری.*

۱۹. محمدی جورکویه، علی (۱۳۹۵). «راهبردهای سیاست جنایی اسلام در پیشگیری اجتماعی از جرائم جنسی»، دین و قانون، ش ۱۲.

۲۰. مؤمن قمی، محمد (۱۴۲۲ ق). *مبانی تحریر الوسیله - کتاب الحدود، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی قدس سره.*

۲۱. منتظری نجف‌آبادی، حسین علی (بی‌تا). *کتاب الحدود، قم، انتشارات دارالفکر.*

۲۲. نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ ق). *جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، جلد چهل و یکم، بیروت، دار الإحياء التراث العربی.*

۲۳. یوسفی آبی، حسن بن ابی طالب (۱۴۱۷). *کشف الرموز فی شرح مختصر النافع*، جلد دوم، قم، دفتر

انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

# همگرایی منطقه‌ای ایران و سازمان همکاری شانگهای

مهران نصیرزاد،\* میرعبداله حسینی\* و وحید بزرگی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۴۲۱-۴۵۸
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

سازمان همکاری شانگهای با محوریت چین در ابعاد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و تجاری جایگاه پویا و روبه‌رشدی در اقتصاد بین‌الملل دارد و با عضویت کامل ایران در سازمان، منافع قابل توجه غیراقتصادی، اقتصادی و تجاری متقابل می‌تواند به همراه آورد. مطالعه حاضر در راستای ارائه پاسخی به این پرسش‌هاست که از عملکرد گذشته و دورنمای تجارت درون منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای سازمان همکاری شانگهای و جایگاه ایران چه ارزیابی می‌توان کرد؟ و آیا با گذشت دو دهه از شکل‌گیری سازمان و الحاق تعدادی از کشورها و افزایش اعضا، تغییر و تحولات تجاری آنها ناشی از اثر ایجاد تجارت بوده است یا انحراف تجارت؟ هدف اصلی مقاله، ارزیابی کارآمدی و موفقیت همگرایی اقتصادی اعضای سازمان همکاری شانگهای و ایران است. برای این منظور، دو معیار عمده همگرایی منطقه‌ای «همگونی و تجانس شاخص‌های اقتصادی» و «درجه همگرایی تجارت» برای سازمان همکاری شانگهای و اعضای آن طی دوره ۲۰۲۰-۲۰۰۰ مورد بررسی و سنجش قرار گرفته است. نتایج مطالعه نشان می‌دهد طی دوره مورد مطالعه، شکاف و دامنه پراکنش درآمد سرانه برای برخی کشورها روبه‌کاهش و برای برخی دیگر روبه‌افزایش گذاشته است و همگونی و تجانس شاخص‌های توسعه برای تمامی اعضای سازمان در بلندمدت رخ نداده است. همچنین، افزایش سهم تجارت درون منطقه‌ای سازمان و ایران همسو با توسعه تجارت بین‌الملل آنها نبوده و توسعه و تعمیق تجارت درون منطقه‌ای نه تنها به توسعه تجارت بین‌الملل ایران منجر نشده، بلکه به انحراف تجارت نیز انجامیده است. تحلیل نتایج حاکی است که عدم توسعه تجارت درون منطقه‌ای ناشی از ساختار تجاری ضعیف ایران است و هم‌اکنون امکان توسعه تجارت درون منطقه‌ای و همگرایی ایران با سازمان ضعیف به نظر می‌رسد. البته با توسعه و ارتقای ساختار اقتصادی-تجاری ایران، امکان بهره‌گیری از منافع همگرایی فراهم می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** همگرایی اقتصادی منطقه‌ای؛ همگونی اقتصادی؛ شدت تجاری؛ سازمان همکاری شانگهای؛ ایران

\* استادیار گروه حسابداری و مدیریت، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد آستارا؛

Email: mehnan.nasirzad@iaua.ac.ir

\*\* دانشیار گروه بازرگانی خارجی، پژوهشکده توسعه بازرگانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (نویسنده مسئول)؛

Email: m.hosseini@itsr.ir

\*\*\* دانشیار گروه بازرگانی خارجی، پژوهشکده توسعه بازرگانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی؛

Email: v.bozorgi@itsr.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

## مقدمه و طرح مسئله<sup>۱</sup>

اندیشه شکل‌گیری سازمان همکاری شانگهای<sup>۲</sup> به اواخر دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد. در آن سال‌ها تغییرات زیادی در روسیه و چین در حال انجام بود. چین درگیر آموزه‌های شیائوپینگ و مدل‌هایی بود که اصلاح‌طلبانی چون زائو زیانگ دنبال می‌کردند. روسیه و چین دریافته بودند که نمی‌توانند به تنهایی در برابر قدرت مطلق بیستند که در جهان غرب وجود دارد در آن زمان، فرمول کاهش تنش در دستور کار دو کشور قرار گرفت و همچنین زمان برای تغییرات مناسب به نظر می‌رسید. زمینه شکل‌گیری سازمان همکاری شانگهای به سال ۱۹۸۹ و سفر گورباچف به چین بازمی‌گردد که مذاکراتی در سطوح بالا برای حل و فصل اختلاف‌های مرزی دو کشور آغاز شد. پس از فروپاشی شوروی و تقسیم قلمرو آن به ۱۵ کشور مستقل در ۲۶ آوریل ۱۹۹۶، پنج کشور هم‌مرز یعنی روسیه، چین، قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان در شهر شانگهای گرد هم آمدند و گروه موسوم به «شانگهای ۵» را با هدف حل اختلاف‌های مرزی و منطقه‌ای، تقویت اعتماد متقابل و خلع سلاح در مرزها و ایجاد کمربند حسن هم‌جواری مرزی تأسیس کردند (بزرگی و حسینی، ۱۳۸۹: ۲). در پنجمین اجلاس سران «شانگهای ۵» (۱۵ ژوئن ۲۰۰۱ در شانگهای) اعضا درخواست کشور غیرهم‌مرز ازبکستان را برای عضویت دائم در سازمان پذیرفتند و به دنبال آن با صدور بیانیه‌ای تشکیل «سازمان همکاری شانگهای» را اعلام کردند. این سازمان در سال ۲۰۰۴، مغولستان و یک سال بعد ایران، هند و پاکستان را به عنوان عضو ناظر پذیرفت (همان). سپس سند عضویت ایران پس از ۱۶ سال عضویت ناظر در بیست‌ویکمین نشست

۱. مقاله حاضر برگرفته و اضافات بر گزارش پژوهشی «بررسی ابعاد اقتصادی و تجاری سازمان همکاری شانگهای و فرصت‌های پیش‌روی ایران» است که در گروه پژوهش‌های بازرگانی خارجی معاونت پژوهشی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در زمستان سال ۱۴۰۰ به انجام رسیده است.

2. Shanghai Cooperation Organization

سران سازمان در تاریخ ۲۶ شهریور ۱۴۰۰ (۱۷ سپتامبر ۲۰۲۱) در تاجیکستان شهر دوشنبه، پذیرفته شد. اما این پذیرش تا زمان عضویت کامل، مستلزم قبول تمامی شرایط عضویت است. هم‌اکنون این سازمان با ۱۲ عضو شامل ۹ عضو دائم (روسیه، چین، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ازبکستان، هند، پاکستان و ایران پذیرفته‌شده برای عضویت دائم)، و سه عضو ناظر (مغولستان، بلاروس و افغانستان) است (سایت انگلیسی سازمان همکاری شانگهای<sup>۱</sup>، ۲۰۲۴).

از ابتدای دهه ۲۰۲۰ با در نظر گرفتن اوضاع و احوال اقتصاد بین‌الملل و اهمیت جایگاه چین به‌ویژه پس از تنش‌های سیاسی بین روسیه و غرب با جنگ اوکراین از یکسو، و چین و غرب از سوی دیگر، به‌علاوه تکانه‌ها و شوک‌های وارده بر اقتصاد بین‌الملل ایران از کانال تحریم‌ها؛ سازمان همکاری شانگهای با ابعاد و جنبه‌های چندوجهی متعددی مواجه است.

این مقاله تلاش دارد از جنبه اقتصادی بین‌المللی به ارزیابی همگرایی اقتصادی-تجاری ایران با سازمان همکاری شانگهای بپردازد. این مطالعه در راستای ارائه پاسخ به این پرسش‌هاست که عملکرد گذشته و دورنمای تجارت درون منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای سازمان چگونه ارزیابی می‌شود؟ و آیا از جنبه درجه همگرایی اقتصادی در مقایسه با دیگر ترتیبات منطقه‌ای، موفق ارزیابی می‌شود یا خیر؟ آیا با گذشت دو دهه از شکل‌گیری سازمان و الحاق تعدادی از کشورها به آن و افزایش اعضا، تغییر و تحولات تجاری اعضا- پس از عضویت آن کشورها در این ترتیب منطقه‌ای- ناشی از اثر انحراف تجارت بوده است یا اثر ایجاد تجارت؟ آیا عضویت این کشورها در سازمان به ایجاد تجارت در منطقه منجر شده است یا به انحراف تجارت؟ در این خصوص دو معیار عمده «همگونی شاخص‌های مختلف اقتصادی» و «درجه همگرایی تجاری» بین اعضا

1. <https://eng.sectsco.org/>

سازمان طی سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۰۰ مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفته است. با مروری بر مطالعات و پژوهش‌های انجام شده مرتبط با سازمان همکاری شانگهای به این نتیجه می‌رسیم که مطالعات بی‌شماری با محوریت سیاسی و غیراقتصادی به انجام رسیده است. در واقع، نظر به محوریت سیاسی و امنیتی شکل‌گیری این سازمان، مطالعات مبتنی بر وجوه و جنبه‌های اقتصادی، تجاری و سرمایه‌گذاری این سازمان نازل و بسیار کم‌رنگ بوده است (حسینی، ۱۳۹۰: ۱۴۴). از این رو مطالعه حاضر در پنج بخش مقدمه، چارچوب نظری و پیشینه پژوهش، روش مطالعه، نتایج پژوهش و جمع‌بندی تلاش دارد به جنبه‌های اقتصادی با محوریت توسعه تجارت درون منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای سازمان با تکیه بر ایران بپردازد. گفتنی است نتایج پژوهش در پنج محور ارائه می‌شود به طوری که ابتدا، تجانس و همگونی درآمد سرانه کشورهای عضو و ناظر سازمان در دوره بلندمدت؛ سپس شاخص‌های کلیدی توسعه و اقتصاد بین‌الملل سازمان و تمام کشورهای عضو و ناظر؛ در محور سوم، شرکای تجاری طبیعی منطقه‌ای و بین‌المللی (جهانی) تمام کشورهای عضو و ناظر سازمان؛ در محور چهارم، موانع دسترسی به بازار، سیاست تجاری تمام کشورهای عضو و ناظر سازمان با محوریت تعرفه‌های گمرکی و در نهایت محور پنجم، کارآمدی و همگرایی تجارت در این سازمان با تأکید بر جایگاه تجارت ایران مورد محاسبه، تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد.



## ۱. چارچوب نظری و پیشینه پژوهش

نظریه‌ها و بحث‌های موافق و مخالف فراوانی درباره نقش ترتیبات اقتصادی منطقه‌ای ابراز شده است. اقتصاددان کانادایی جاکوب واینر (۱۹۵۰) در کتاب مشهور خود با عنوان موضوع اتحادیه گمرکی<sup>۱</sup> نگرانی خود را در مورد این ترتیبات تجاری بیان داشت. به باور واینر، وقتی دو کشور براساس توافق تعرفه‌های خود را در مورد کالاهای یکدیگر حذف می‌کنند اما همین تعرفه‌ها را برای کالاهایی که از کشورهای ثالث وارد می‌شود حفظ می‌کنند، شاهد بهبود سوددهی مبادله برای تاجران دو کشور خواهند بود، زیرا هر دو کشور محصولات همسایگانیشان را که قادر به تولید ارزان‌تر هستند وارد می‌کنند. اما باید توجه داشت که در این حالت، تجارت منحرف می‌شود، زیرا اکنون دو کشور، کالاهایی را از یکدیگر می‌خرند که سابق بر این، از سایر کشورهایی که در تولید آنها کارا تر بودند وارد می‌کردند. پیام صریح واینر این است که ترتیبات تجاری ترجیحی با تبعیض در آزادسازی تجاری، به تجارت اعضای خود و رفاه جهانی آسیب وارد می‌کند. در مقابل آن، نظریه «شرکای تجاری طبیعی»<sup>۲</sup> مطرح شده است. شرکای تجاری طبیعی بر مبنای وجود حجم تجارت بالا در میان دو یا چند کشور تعریف می‌شود. اقتصاددانانی مانند پل وناکات و مارک لوتز<sup>۳</sup> (۱۹۸۹) و نیز لورنس سامرز (۱۹۹۱)<sup>۴</sup> بر این باورند که در ترتیبات تجاری منطقه‌ای، ایجاد تجارت بیش از انحراف تجارت<sup>۵</sup> است. از طرف دیگر، پل کروگمن<sup>۶</sup> (۱۹۹۱) معتقد است که اگرچه تجارت بر مبنای مزیت نسبی استوار است، ولی تحت تأثیر مسائلی از

1. Jacob Viner, The Customs Union Issue

2. Natural Trading Partners (NTP)

3. Mark Lutz

4. Lawrence Summers

5. Trade Diversion (TD) and Trade Creation (TC)

6. Paul Krugman

قبیل وضعیت جغرافیایی قرار دارد و نزدیکی جغرافیایی و کاهش فاصله، هزینه‌های حمل و نقل را کاهش می‌دهد. همسایگان در چنین مناطقی در گستره وسیعی با یکدیگر به دادوستد می‌پردازند و بدین ترتیب، انحراف تجاری بسیار اندک خواهد بود (حسینی، ۱۳۹۰: ۷۰). این نظریه به‌طور تجربی در بسیاری از مناطق جغرافیایی جهان به‌ویژه در مناطق توسعه‌یافته نظیر اروپا و آمریکای شمالی تأیید می‌شود. باگواتی و پانگاریا<sup>۱</sup> اقتصاددان هندی تبار آمریکایی یادآور می‌شود که اقتصاددانان پیش‌گفته، مقوله ترتیبات منطقه‌ای را به‌صورت ایستا در نظر می‌گیرند و تأثیرات پویای این ترتیبات را لحاظ نمی‌کنند که با در نظر گرفتن عامل زمان در تسریع یا کاهش موانع تجاری در تجارت جهانی سنجیده می‌شود. باگواتی دو مفهوم بلوک‌های بازدارنده و سازنده را مطرح می‌کند که به دو مفهوم انحراف تجارت و ایجاد تجارت که واینر مطرح کرده بود، نزدیک است. مسئله انحراف تجارت یا بازدارنده بودن ترتیبات اقتصادی در رشد تجارت ملت‌ها، به‌سادگی قابل اندازه‌گیری نیست و بدین لحاظ، به اهداف و اصول تشکیل ترتیبات باید توجه بیشتری معطوف شود. در متون تجارت، ترتیبات تجاری منطقه‌ای نوعی سیاست تجاری در راستای کاهش یا حذف موانع و محدودیت‌های تجاری میان اعضا قلمداد می‌شود. این ترتیبات اشکال مختلفی دارد که ترتیبات تجاری ترجیحی و آزاد از جمله آنها است.

انحراف تجارت که به‌عنوان یکی از آثار منفی ترتیبات تجاری ترجیحی در سطح منطقه‌ای شناخته می‌شود، در حالتی به‌وقوع می‌پیوندد که تولیدات نامرغوب و پرهزینه اعضا در نتیجه برخورداری از ترجیحات تجاری با تولیدات مرغوب‌تر و کم‌هزینه‌تر غیراعضا جایگزین شوند. این مسئله به مفهوم کاهش تجارت با تولیدکنندگان غیرمنطقه‌ای و به‌عبارت‌دیگر همان انحراف تجارت است. انحراف تجارت هزینه‌ها

1. Bhagwati and Panagariya

و آثار سوء زیادی را از خود برجای می‌گذارد. از مهم‌ترین تأثیرات منفی انحراف تجارت ایجاد اختلال در شرایط طبیعی رقابت بین‌المللی، تقسیم بین‌المللی منابع و بهره‌گیری از مزیت نسبی در سطح بین‌المللی است (Sheila, 2000: 39). تغییر الگوهای مبتنی بر مزیت نسبی در تجارت در اثر انحراف تجارت در نهایت موجب کاهش رفاه مصرف‌کنندگان می‌شود. از دیگر هزینه‌های عمده انحراف تجارت می‌توان به از دست رفتن عواید و درآمدهای گمرکی دولت‌ها اشاره کرد. این مسئله مخصوصاً در مورد کشورهای در حال توسعه که اتکای بیشتری به درآمد گمرکی به‌عنوان یکی از منابع تأمین بودجه خود دارند، موضوعیت بیشتری می‌یابد. کاهش موانع تجاری برای صادرکنندگان غیرعضو، هم‌زمان با مبادله ترجیحات تجاری بین اعضای ترتیبات منطقه‌ای، هزینه انحراف تجارت را کاهش داده یا از بین می‌برد. در بسیاری موارد، تولیدکنندگان منطقه‌ای با اتکا به مزیت‌های طبیعی نظیر نزدیکی جغرافیایی و هزینه پایین‌تر حمل‌ونقل در مقایسه با تولیدکنندگان غیرمنطقه‌ای از قابلیت رقابت برخوردارند (Hoekman and Schiff, 2002: 552).

ایجاد تجارت ممکن است یکی از مهم‌ترین تأثیرات اقتصادی ترتیبات تجاری باشد. این اثر زمانی به‌وقوع می‌پیوندد که تولیدات کارآمدتر و کم‌هزینه‌تر دیگر کشورهای عضو یک ترتیب تجاری، در نتیجه آزادسازی تجاری جایگزین تولیدات غیرکارآمد و هزینه‌بر داخلی شود. از آنجاکه اثر ایجاد تجارت در نتیجه رقابت بین تولیدکنندگان منطقه‌ای در خصوص بخش‌ها و محصولاتش شکل می‌گیرد که قبلاً مورد حمایت قرار گرفته و تجارتی با دنیای خارج در آنها وجود نداشته است، فاقد هرگونه اثر سوء برای تولیدکنندگان غیرمنطقه‌ای است. ایجاد تجارت موجب افزایش بهره‌وری و تخصصی شدن تولیدات منطقه‌ای بر پایه مزیت نسبی و نیز بهبود رفاه عمومی اعضای یک ترتیب تجاری می‌شود. اثر ایجاد تجارت، از آنجاکه در نتیجه رقابت بین تولیدکنندگان

منطقه‌ای شکل می‌گیرد، تولیدکنندگان ناکارآمد داخلی را با بحران مواجه می‌سازد و آنها را ناگزیر به افزایش بهره‌وری یا خروج از گردونه رقابت می‌کند. تعطیلی تولیدات ناکارآمد، کاهش تولیدات داخلی و ازدست‌رفتن فرصت‌های شغلی در نتیجه سیل واردات (از تولیدکنندگان کارآمدتر منطقه‌ای) از پیامدهای منفی ایجاد تجارت برای اقتصاد اعضا است. این مسئله افزایش فشارهای سیاسی را در مخالفت با این‌گونه ترتیبات تجاری باعث می‌شود و مقاومت‌هایی را علیه آزادسازی تجاری منطقه‌ای به بار می‌آورد. بر این اساس، اعضای ترتیبات غالباً برای جلوگیری از اثر ایجاد تجارت و خسارت به تولیدکنندگان ناکارآمد داخلی در جریان آزادسازی منطقه‌ای، تجارت بخش‌ها یا محصولات خاصی را از شمول تعهدات آزادسازی مستثنا می‌سازند یا ابزارها و سازوکارهای حفاظتی آسان‌تری را برای آنها فراهم می‌آورند (Hoekman and Schiff, 2002: 554). در جدول ۱ عنوان برخی پژوهش‌ها با نتایج و روش مطالعه آورده شده است.

جدول ۱. برخی شواهد تجربی و مروری بر مطالعات و پژوهش‌ها

مؤلف (سال)	عنوان مقاله / کتاب	فصلنامه	روش پژوهش	نتایج پژوهش
حسینی و بزرگی (۱۳۸۱)	شرکای منطقه‌ای ایران و امکان تشکیل هسته مرکزی یک هم‌پیوندی منطقه‌ای	پژوهشنامه بازرگانی	نماگرها و معیارهای چندگانه کلیدی اقتصادی و اقتصاد بین‌الملل	شناسایی شرکای تجاری طبیعی منطقه‌ای ایران در منطقه منا
حسینی و هومن (۱۳۸۶)	مطالعه تطبیقی شاخص‌های اقتصاد کلان بین‌الملل کشورهای اکو در فرایند منطقه‌گرایی	دانش و توسعه	معیارهای همگونی و کارآمدی منطقه‌گرایی	ناموفق در همگونی اقتصادی و ناکارآمدی در همگرایی منطقه‌ای
حسینی (۱۳۹۰)	توسعه تجارت ایران با سازمان همکاری شانگهای	-	مجموعه ملاک‌ها و شاخص‌های متنوع و مختلف اقتصادی و تجارت منطقه‌ای	ارزیابی توسعه اقتصادی و تجارت منطقه‌ای
بزرگی و حسینی (۱۳۸۹)	سازمان همکاری شانگهای: تحولات گذشته و چشم‌انداز آینده	مطالعات اوراسیای مرکزی	معیارهایی از جنبه‌های پنجگانه اقتصاد، تجارت، سرمایه‌گذاری، انرژی و نظامی	قابلیت ارتقا به بزرگ‌ترین قطب‌های بین‌المللی چندبعدی
بزرگی و حسینی (۱۳۹۰)	سازمان همکاری شانگهای و جنبه‌های عضویت دائم ایران	اطلاعات سیاسی اقتصادی	مطالعه تطبیقی ساختار، اصول، اهداف و مواضع، تهدید و فرصت‌ها	شناسایی و تحلیل مواضع و تهدید و فرصت‌های پیش رو عضویت دائم
امیراحمدیان و حسینی (۱۳۹۰)	مطالعه جایگاه ژئواکونومی سازمان همکاری شانگهای در جهان	ژئوپلیتیک	معیارهایی از جنبه‌های چندگانه توسعه اقتصاد، تجارت، سرمایه‌گذاری و زیرساخت‌ها	شناسایی قوت و ضعف‌ها و فرصت‌ها و تهدیدهای مشترک پیش رو
راسخی و حسینی (۱۳۹۶)	ارزیابی همگرایی اقتصادی منطقه‌ای حوزه دریای خزر	مطالعات اوراسیای مرکزی	معیارهای همگونی و کارآمدی منطقه‌گرایی	ارزیابی همگونی اقتصادی و همگرایی تجارت منطقه‌ای

مؤلف (سال)	عنوان مقاله / کتاب	فصلنامه	روش پژوهش	نتایج پژوهش
حسینی، امیراحمدیان و نصیرزاد (۱۳۹۷)	مطالعه شاخص‌های توسعه‌ای کشورهای ساحلی خزر در فرایند همگرایی منطقه‌ای	مطالعات اوراسیای مرکزی	معیارهایی از جنبه‌های چندگانه توسعه اقتصاد، تجارت، سرمایه‌گذاری و زیرساخت‌ها	بلوک‌های منطقه‌ای سازنده با شکل‌گیری تدریجی FTA

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲. روش‌شناسی مطالعه و جمع‌آوری داده‌ها

ترتیبات منطقه‌ای به گسترش تجارت بین اعضا کمک می‌کند. امروزه ترتیبات تجاری مختلفی در دنیا فعالیت دارند و سطوح کارآمدی بین آنها متفاوت است. این سؤال مطرح است که در چه شرایطی می‌توان یک ترتیب تجاری را در مقایسه با دیگر ترتیبات منطقه‌ای مشابه، موفق و کارآمد ارزیابی کرد و اصولاً ملاک‌های موفقیت ترتیب تجاری چیست؟ ساده‌ترین شاخصی که می‌توان به‌عنوان معیاری برای امکان‌سنجی ادغام<sup>۱</sup> بین گروهی از کشورها استفاده کرد، تولید ناخالص داخلی (اندازه اقتصاد) کشورهاست. وقتی کشورها از نظر اندازه اقتصاد و درآمد سرانه به هم نزدیک‌تر باشند، امکان تجارت بین آنها افزایش می‌یابد (هیلمن، ۱۹۸۴: ۸۱۲). در واقع کشورها از نظر اندازه اقتصاد به هم نزدیک هستند و تولیدات متنوع‌تری را وارد می‌کنند. نتایج تجربی این معیار برای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی مورد تأیید است. در این زمینه می‌توان دو معیار عمده را مورد بررسی قرار داد که با مقوله‌های ایجاد و انحراف تجارت ارتباط دارند: الف) تجانس و همگونی در درآمد سرانه<sup>۲</sup> و ب) درجه همگرایی تجاری بین کشورهای عضو آن یا شاخص شدت تجارت.<sup>۳</sup>

1. Integration

2. Economic Convergence Index (ECI)

3. Trade Intensity Index (TII)

**الف) تجانس و همگونی در درآمد سرانه:** یکی از معیارهای موفقیت ترتیب تجاری منطقه‌ای را می‌توان همگون و نزدیک شدن شاخص‌های مختلف اقتصادی بین کشورهای عضو آن دانست. تجانس و همگونی در درآمد سرانه به‌منزله این است که همه اعضا به‌تناسب از منافع همگرایی منطقه‌ای برخوردار شده و منافع و عواید ناشی از آزادسازی اقتصادی در سطح منطقه‌ای به‌صورت عادلانه بین اعضا توزیع شده باشد. در این زمینه از تجانس درآمد سرانه اعضا به‌عنوان یکی از شاخص‌های همگونی اقتصادی بین اعضا یاد می‌شود (World Bank, 2000: 51).

یکی از موفق‌ترین نمونه‌های همگرایی اقتصادی منطقه‌ای در دنیا اتحادیه اروپاست که فرایند همگونی و همسان شدن شاخص‌های اقتصادی را بین اعضای آن می‌توان مشاهده کرد. در این زمینه، عضویت در اتحادیه اروپا برای ایرلند، پرتغال و اسپانیا باعث شد تا به ترتیب از ۶۱، ۴۹ و ۲۷ درصد درآمد سرانه کشورهای بزرگ این اتحادیه در اواسط دهه ۱۹۸۰ به ۹۱، ۶۷ و ۳۸ درصد در اواخر دهه ۱۹۹۰ افزایش یابد (Ibid.: 52). این مسئله به‌خوبی روند همسان شدن شاخص‌های اقتصادی را بین کشورهای عضو این اتحادیه نشان می‌دهد. تجربه دیگر کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، در اغلب موارد خلاف موضوع فوق را ثابت می‌کند و همگرایی منطقه‌ای در بین این گروه از کشورها چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. در واقع، اغلب موارد با تأسیس ترتیبات بین کشورهای در حال توسعه، اختلاف درآمد سرانه و سطح توسعه اقتصادی این کشورها بیش‌ازپیش تشدید شده است. مطالعات نشان داده است که همگرایی اقتصادی منطقه‌ای بین دو کشور توسعه‌یافته موجب همگونی درآمد سرانه آنها می‌شود و این فرایند در بین دو کشور فقیر با سطوح متفاوت توسعه‌یافتگی، موجب تشدید نابرابری و ناهمگونی موجود بین شاخص‌های مختلف اقتصادی آنها می‌شود. این مسئله، به‌دلیل غالب بودن اثر انحراف تجارت در برابر ایجاد تجارت در

ترتیبات منطقه‌ای بین کشورهای در حال توسعه با درجات توسعه یافتگی نامتوازن است (حسینی، ۱۳۹۰: ۱۰۵).

**ب) درجه همگرایی تجاری:** از دیگر معیارهای موفقیت و کارآمدی ترتیبات منطقه‌ای، درجه همگرایی تجاری بین اعضاست. این موضوع از طریق نسبت تجارت درون منطقه‌ای اعضا و دیگر مبادلات اقتصادی درون منطقه‌ای نظیر جریان سرمایه‌گذاری خارجی آنها ارزیابی می‌شود. نسبت‌های تجارت درون منطقه‌ای در بین ترتیبات منطقه‌ای موجود در دنیا با یکدیگر متفاوتند. مطالعات نشان می‌دهد نسبت تجارت درون منطقه‌ای بین اعضای ترتیبات منطقه‌ای با درآمد بالا به مراتب بیشتر از ترتیبات مشابه بین کشورهای با درآمد پایین است (World Bank, 2000: 62). در واقع، نسبت تجارت درون منطقه‌ای به ترتیب از ترتیبات تجاری با درآمد بالا به ترتیبات تجاری با درآمد پایین سیر نزولی را طی می‌کند. در این زمینه، برخی از نویسندگان به منظور شناسایی اثر انحراف و ایجاد تجارت در ترتیبات منطقه‌ای فرمولی را با عنوان «شدت تجارت» طرح کرده‌اند. شدت تجارت با اندازه‌گیری نسبت تجارت درون منطقه‌ای یک کشور به تجارت فرامنطقه‌ای آن یا سهم آن در تجارت غیرمنطقه‌ای تعیین می‌شود (Sheila, 2000: 113-115). این نسبت همچنین در مورد همه اعضای یک ترتیب منطقه‌ای به صورت دسته‌جمعی نیز قابل اندازه‌گیری است. فرمول درجه شدت تجارت را علاوه بر آنکه می‌توان در مورد کل تجارت یک منطقه به صورت عام به کار گرفت، برای شناخت دقیق‌تر آثار منطقه‌گرایی می‌توان آن را به صورت ریزتر در مورد بخش‌ها یا کالاهای خاص نیز محاسبه کرد.

اندازه‌گیری شدت تجارت نشان خواهد داد که آیا افزایش تجارت درون منطقه‌ای به قیمت کاهش تجارت یک منطقه با دنیا بوده یا افزایش تجارت به صورت هماهنگ و متوازن رخ داده است. اندازه‌گیری شدت تجارت، آهنگ رشد تجارت درون منطقه‌ای و تجارت فرامنطقه‌ای را به صورت پویا نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که آیا در صورت



کاهش نیافتن حجم تجارت فرامنطقه‌ای، انحراف تجارت اتفاق افتاده است یا خیر؟ با فرض ثابت بودن تقاضای جهانی یا برابر بودن نوسان‌های آن در داخل و خارج منطقه و ثبات دیگر شرایط، افزایش شدت تجارت بر اثر افزایش تجارت درون منطقه‌ای و کاهش سهم منطقه در تجارت جهانی نشانه وقوع انحراف تجارت خواهد بود. در مقابل، ثابت بودن سهم منطقه در تجارت جهانی و افزایش شدت تجارت به دلیل افزایش تجارت درون منطقه‌ای، حاکی از اثر ایجاد تجارت در یک ترتیب منطقه‌ای است (Ibid.: 116).

شاخص شدت تجارت (صادرات) نسبت سهم شریک تجاری به کل تجارت (صادرات) منطقه / کشور و سهم کل تجارت (صادرات) جهانی همان شریک تجاری محاسبه می‌شود. در ادامه نحوه محاسبه شاخص شدت تجارت (صادرات) به شرح روابط زیر ارائه شده است (Asian Development Bank, 2022):

$$TH_{ij} = \frac{t_{ij} / T_{iw}}{t_{wj} / T_{ww}} \quad XII_{ij} = \frac{x_{ij} / X_{iw}}{x_{wj} / X_{ww}}$$

$TH_{ij}$  یا  $XII_{ij}$  = شاخص شدت تجارت (صادرات) کشور / منطقه  $i$  به کشور / منطقه  $j$ ؛  $x_{ij}$  یا  $t_{ij}$  = ارزش دلاری کل تجارت (صادرات) کشور / منطقه  $i$  به کشور / منطقه  $j$ ؛  $T_{iw}$  یا  $X_{iw}$  = ارزش دلاری کل تجارت (صادرات) کشور / منطقه  $i$  به کل جهان  $w$ ؛  $t_{wj}$  یا  $x_{wj}$  = ارزش دلاری کل تجارت (صادرات) جهانی کشور / منطقه  $j$  و  $T_{ww}$  یا  $X_{ww}$  = ارزش دلاری کل تجارت (صادرات) جهانی. روند بلندمدت شاخص شدت تجارت برای کشور / منطقه اگر روبه‌بهبود گذارد، به معنای اهمیت روبه‌افزایش تجارت آن کشور / منطقه در تجارت جهانی (ایجاد تجارت) است و برعکس اگر روند بلندمدت این شاخص روبه افول / تنزل باشد، گویای کاهش اهمیت تجارت آن کشور / منطقه

در تجارت جهانی (انحراف تجارت) است. این شاخص برای جریان دوجانبه و منطقه‌ای تجارت به‌ویژه برای صادرات کالا کاربرد دارد.

داده‌های آماری بین‌المللی این مطالعه از نهادهای از جمله صندوق بین‌المللی پول و کنفرانس توسعه و تجارت ملل متحد (آنکتاد) جمع‌آوری، پردازش، تحلیل و ارزیابی شده است؛ منتهی اطلاعات آماری به‌روز ایران در چند سال اخیر به‌ویژه در وضعیت تشدید تحریم‌ها، مخدوش و ماهیت غیررسمی و پیش‌بینی شده دارد. بنابراین تحلیل‌ها مقاطع سالیانه به سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۹ بسنده شده است که البته برای هدف‌های این نوشتار کافی به‌نظر می‌رسد. به‌هرحال، داده‌های آماری سازمان همکاری‌های شانگهای تاحدامکان و تا سال ۲۰۱۹ به‌روز شده است. در واقع نظر به نتایج پژوهش داده‌های خام آمارهای بین‌المللی به شرح زیر گردآوری، تنظیم و دسته‌بندی شده است:

۱. داده‌های آماری اقتصاد کلان بین‌الملل و همچنین شاخص‌های همگونی درآمد سرانه اعضای سازمان از گزارش‌های سالیانه تجارت و سرمایه‌گذاری کنفرانس توسعه و تجارت ملل متحد (آنکتاد) گردآوری و اخذ شده است.
۲. داده‌های آماری سیر تحولات سیاست تجاری با تکیه بر تعرفه‌های گمرکی کشورهای عضو و ناظر سازمان همکاری‌های شانگهای از گزارش سالیانه آمارهای بین‌المللی کنفرانس توسعه و تجارت ملل متحد (آنکتاد) جمع‌آوری شده است.
۳. داده‌های آماری شرکای تجاری منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، همچنین همگرایی تجاری کشورهای عضو سازمان همکاری‌های شانگهای از گزارش سالیانه آمارهای بین‌المللی تجارت صندوق بین‌المللی پول جمع‌آوری و اخذ شده است.

### ۳. نتایج پژوهش

از پنج سرفصل نتایج پژوهش، چهار سرفصل همگونی و تجانس اقتصادی اعضا، همگرایی تجاری اعضا، شرکای تجاری طبیعی اعضا و سیاست تجاری کشورهای عضو روی متغیرهایی تمرکز دارد که بیشترین تأثیرپذیری را از عضویت در سازمان همکاری شانگهای دارند.<sup>۱</sup> بنابراین محور این مطالعه بر همگونی اقتصادی و همگرایی تجاری متمرکز است.

#### ۳-۱. تجانس و همگونی در آمد سرانه کشورهای عضو سازمان همکاری‌های شانگهای

تولید ناخالص داخلی سرانه و تجانس و همگونی آن برای ۱۲ عضو دائم و ناظر سازمان طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹ در جدول ۲ ارائه شده است. مطابق اطلاعات جدول، در مقاطع سالیانه، بیشترین و کمترین تولید سرانه از آن روسیه و تاجیکستان بوده و این شکاف فاصله تا انتهای دوره همچنان تداوم داشته است. در این بین، در انتهای دوره، چین، قزاقستان، ایران و بلاروس در مراتب دوم تا پنجم قرار دارند و تاجیکستان، قرقیزستان و افغانستان درآمد سرانه پایینی دارند. البته طی دو دهه اخیر برخی اعضا با محوریت چین توانسته‌اند تولید سرانه را به‌طور چشمگیری افزایش دهند، اما طی دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹، آهنگ رشد تولید سرانه ایران پایین بوده است. طی دوره، افزایش معناداری در همگونی و تجانس تولید سرانه اعضای سازمان مشاهده نمی‌شود، چراکه در زمینه همگونی و همسان شدن درآمد سرانه با محوریت متوسط سرانه تولید جهانی، چین، روسیه، قزاقستان، هند و مغولستان به‌طور چشمگیری

۱. مجموعه متغیرهای اقتصاد کلان از جمله تورم و رشد اقتصادی یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی به‌طور غیرمستقیم در شرایط اتحادیه کامل اقتصادی (که با تحرک عوامل و سیاست‌های اقتصادی واحد) متأثر می‌شوند. در واقع متغیرهای اقتصاد کلان در هر کشور متأثر از سیاست‌های پولی و مالی (داخلی) و سیاست تجاری آن کشور است. همچنین، عوامل متعدد ساختاری در کشورها مانند نهادها، شرایط سیاسی، ثبات محیط اقتصاد کلان، فضای کسب‌وکار و شوک‌ها و تکانه‌های غیراقتصادی از جمله تحریم‌ها و نظایر آنها به‌شدت تأثیر گذارند که نمونه بارز آن برای اقتصاد ایران در دهه ۱۳۹۰ رخ داد و بیم آن می‌رود در دهه نخست ۱۴۰۰ تداوم یابد.

بهترین عملکرد را شاهد بوده‌اند، ولی تولید سرانه افغانستان، قرقیزستان، تاجیکستان و ایران چندان بالا نبوده است. در این بین، تولید سرانه، به‌رغم رشد نسبی، فاصله و شکاف نسبتاً بالایی با متوسط تولید سرانه جهانی داشته است. بنابراین، امکان تأیید همگونی و تجانس درآمد سرانه در بین اعضای سازمان وجود ندارد. البته نسبت تولید سرانه یکایک اعضا به تولید سرانه جهانی طی دوره افزایش یافته است، ولی شکاف و فاصله تولید سرانه در ابتدا و انتهای دوره همچنان پابرجاست. در دوره بلندمدت از ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹، بالاترین شاخص عملکرد و رشد درآمد سرانه از آن چین، مغولستان، قزاقستان و روسیه با نرخ رشد ۱۰ و بالای ۱۰ درصد بوده است که توانسته‌اند به سطح متوسط درآمد جهانی ارتقا یابند. در مقابل، در بین اعضا، پایین‌ترین رشد توأم با نوسان‌های بالا از آن افغانستان، پاکستان، تاجیکستان، قرقیزستان و ایران بوده است که همچنان بالاترین شکاف و عدم‌تجانس را نسبت به متوسط درآمد جهانی و کشور شاخص سازمان - فدراسیون روسیه - دارند.

همگونی و تجانس درآمد سرانه در بین اعضای سازمان در مقیاس منطقه‌ای طی دوره به‌طور معناداری قابل مشاهده و مورد تأیید نیست، چراکه همگونی و همسان شدن درآمد سرانه با محوریت روسیه (عدد ۱۰۰)، در ابتدا (سال ۲۰۰۰) و انتهای دوره (۲۰۱۹) برای قزاقستان از ۶۸/۹ به ۸۲/۱ به نفع درآمد سرانه آن کشور بهبود یافته است که همگونی و تجانس درآمد سرانه در بین این دو کشور را تأیید می‌کند. اما در مقابل، فرایند همگونی و تجانس تولید سرانه با محوریت روسیه، برای ایران از ۹۳/۸ به ۶۱/۳، تاجیکستان از ۷/۸ به ۳۴/۴ و قرقیزستان از ۱۵/۶ به ۱۱/۳ به‌مراتب ناهمگون و نامتجانس‌تر شده است. همگونی و تجانس تولید سرانه در بین این سه کشور تأیید نمی‌شود. برای نمونه، دامنه درآمد سرانه بین روسیه و ایران در سال ۲۰۰۰ حداکثر ۱۷۷۴ دلار (روسیه) و حداقل ۱۶۶۴ دلار (ایران) به نسبت ۱۰۰ به

۹۴ بود که در سال ۲۰۱۹ این دامنه و شکاف عمیق‌تر شده است، چون تولید سرانه روسیه طی ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹ با ۶/۶ برابر روبه‌فزونی گذاشته است، حال آنکه تولید سرانه در ایران طی دوره بلندمدت تنها ۴/۳ برابر افزایش یافته است و در نتیجه دامنه درآمد سرانه بین روسیه و ایران در سال ۲۰۱۹ حداکثر ۱۱۶۶۲ و ۷۱۴۶ دلار، به نسبت ۱۰۰ به ۶۱/۳ افزایش یافته است که نسبت به ابتدای دوره، این دامنه، فاصله و شکاف عمیق‌تر - ۳۲/۷ واحد درصد - شده است.

جدول ۲. تجانس و همگونی در درآمد سرانه اعضای سازمان همکاری شانگهای در دوره

بلندمدت ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹

شاخص عملکرد و نرخ رشد (%)	تجانس درآمد سرانه با جهان					تولید ناخالص داخلی سرانه (دلار PPP)					کشور	ردیف
	۲۰۱۹	۲۰۱۵	۲۰۱۰	۲۰۰۵	۲۰۰۰	۲۰۱۹	۲۰۱۵	۲۰۱۰	۲۰۰۵	۲۰۰۰		
(۱۲/۴۳) ۱۰۴۲/۳	۸۷/۳	۷۹/۷	۴۷/۳	۲۴/۲	۱۷/۵	۹۹۲۳	۸۱۰۷	۴۴۷۸	۱۷۵۵	۹۵۲	چین	۱
(۹/۸۷) ۶۵۷/۴	۱۰۲/۶	۸۸/۸	۱۱۲/۴	۷۳/۴	۳۲/۶	۱۱۶۶۲	۹۰۳۶	۱۰۶۵۲	۵۳۲۰	۱۷۷۴	روسیه	۲
(۱۰/۸۴) ۷۸۲/۹	۸۴/۲	۱۰۲/۶	۹۵/۸	۵۱/۰	۲۲/۵	۹۵۷۵	۱۰۴۳۶	۹۰۷۷	۳۶۹۷	۱۲۲۳	قزاقستان	۳
(۸/۱۰) ۴۷۴/۷	۱۱/۵۶	۱۱/۲	۹/۳	۶/۶	۵/۱	۱۳۱۵	۱۱۴۴	۸۷۷	۴۸۱	۲۷۷	قرقیزستان	۴
(۵/۴۰) ۲۸۶/۳	۳/۵	۱۰/۲	۷/۹	۴/۷	۲/۶	۳۹۸	۱۰۳۹	۷۴۴	۳۴۰	۱۳۹	تاجیکستان	۵
(۵/۶۷) ۳۰۱/۴	۱۴/۹	۲۱/۷	۱۵/۰	۷/۷	۱۰/۳	۱۶۹۱	۲۲۰۳	۱۴۲۵	۵۵۵	۵۶۱	ازبکستان	۶
(۸/۵۴) ۵۱۴/۷	۱۹/۷	۱۶/۶	۱۴/۳	۹/۹	۸/۰	۲۲۳۹	۱۶۹۳	۱۳۵۶	۷۱۷	۴۳۵	هند	۷
(۳/۸۹) ۲۱۴/۶	۱۰/۵	۱۳/۹	۱۰/۸	۱۰/۶	۱۰/۲	۱۱۹۳	۱۴۱۰	۱۰۲۶	۷۶۸	۵۵۶	پاکستان	۸
(۷/۵۶) ۴۲۹/۴	۶۲/۸	۵۴/۲	۶۶/۵	۴۳/۲	۳۰/۶	۷۱۴۶	۵۵۱۶	۶۳۰۰	۳۱۳۵	۱۶۶۴	ایران	۹
(۱۰/۷۲) ۷۶۶/۰	۳۷/۰	۴۰/۵	۲۸/۰	۱۶/۰	۱۰/۱	۴۲۱۳	۴۱۱۹	۲۶۵۰	۱۱۵۸	۵۵۰	مغولستان	۱۰
(۲/۱۰) ۱۵۱/۴۶	۴/۶	۱۱/۹	۸/۰	۵/۶	۶/۴	۵۲۴	۱۲۱۱	۷۵۵	۴۰۳	۳۴۶	افغانستان	۱۱
(۹/۶۲) ۶۲۷/۵	۵۷/۸	۵۵/۳	۶۱/۴	۴۳/۲	۱۹/۳	۶۵۷۰	۵۶۲۳	۵۸۱۸	۳۱۳۴	۱۰۴۷	بلاروس	۱۲
(۳/۷۶) ۲۰۹/۱۸	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۱۳۷۱	۱۰۱۷۳	۹۴۷۵	۷۲۵۱	۵۴۳۶	جهان	

Source: UNCTAD, Handbook of Statistics, 2015-2020.

## ۳-۲. ارزیابی شاخص‌های کلیدی اقتصادی بین‌المللی سازمان همکاری‌های شانگهای و کشورهای عضو آن

۱. اندازه اقتصاد ۱۲ کشور عضو سازمان ۲۰۱۱، ۲۰ تریلیون دلار معادل ۲۲/۹ درصد اقتصاد جهانی در سال ۲۰۱۹ است. چین با اندازه اقتصاد ۱۴،۲ تریلیون دلار (۷۰/۶ درصد از اندازه اقتصاد این سازمان) جایگاه کاملاً مسلط را دارد. هند، روسیه، ایران، پاکستان و قزاقستان به ترتیب با سهم ۱۵/۲، ۸/۵، ۲/۶، ۱/۳ و ۰/۹ درصد از اندازه اقتصاد سازمان، در مراتب دوم تا ششم قرار دارند. این ۶ کشور جمعاً ۹۹/۱ درصد از اندازه اقتصاد این سازمان را از آن خود دارند. بقیه سهم اندازه اقتصاد سازمان با کمتر از ۱ درصد به ۶ عضو کوچک سازمان تعلق دارد. در سال ۲۰۱۹، بالاترین و پایین‌ترین درآمد سرانه با ۱۱۶۶۲ دلار از آن روسیه و ۳۹۸ دلار از آن تاجیکستان بوده است. از لحاظ درآمد سرانه، چین، قزاقستان، ایران و بلاروس در مراتب دوم تا پنجم قرار دارند. در این سال، بالاترین رشد با ۷/۵ درصد از آن تاجیکستان بوده، حال آنکه کمترین رشد اقتصادی (۸/۰- درصد) به ایران تعلق داشته است.

۲. صادرات و واردات کالای اعضا در سال ۲۰۱۹ به ترتیب ۳،۴۵ و ۳،۰۳ تریلیون دلار بود که ۱۸/۳ و ۱۵/۷ درصد از صادرات و واردات کالای جهان بود. تراز تجارت کالای سازمان با رقم چشمگیر ۱۵۷،۱ میلیارد دلار مثبت بود که از تراز تجاری مثبت چین و روسیه نتیجه می‌شود. بین اعضای سازمان، چین با ۲،۵ و ۲،۱ تریلیون دلار صادرات و واردات، به ترتیب ۷۲/۵ و ۶۸/۶ درصد از صادرات و واردات این سازمان را داشته است. هند، روسیه، ایران، قزاقستان و بلاروس به ترتیب در صادرات و واردات کالا در مراتب دوم تا ششم بوده‌اند. تراز تجارت کالای چین، روسیه، ایران و قزاقستان با ارقام قابل ملاحظه مثبت (مازاد تراز تجارت کالایی)، در

مقابل تراز تجارت کالای منفی هند، بلاروس، قرقیزستان و افغانستان (کسری تراز تجارت کالایی) قرار دارد. کمابیش این تحلیل برای تجارت (صادرات و واردات)، خدمات و تراز حساب جاری اعضا نیز موضوعیت دارد.

۳. رابطه مبادله قیمتی (به سال پایه ۲۰۱۵=۱۰۰) تجارت کالایی کشورهای عضو سازمان در سال ۲۰۱۹ بالاتر از ۱۰۰ بود و در این بین بالاترین رابطه مبادله ۱۲۶ و از آن مغولستان و پایین‌ترین رابطه مبادله ۹۳ و از آن چین بوده است. رابطه مبادله قیمتی تجارت کالایی ایران، قزاقستان، قرقیزستان و روسیه با بیش از ۱۱۰، در مراتب بعدی واقع است.

۴. در سال ۲۰۱۹، جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به این سازمان ۲۳۶٫۸ میلیارد دلار بود که ۱۵/۴ درصد از جریان ورودی آن در جهان بوده است. چین با ۱۴۱٫۲ میلیارد دلار جریان ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ۵۹/۶ درصد جریان ورودی سازمان، رتبه نخست را داشته است. پنج کشور هند، روسیه، قزاقستان، پاکستان و ایران به ترتیب با ۲۱/۴، ۱۳/۴، ۱/۳، ۰/۹، ۰/۶ درصد در مراتب دوم تا ششم جریان ورودی سازمان قرار داشته‌اند.

۵. از شاخص‌های مهم اقتصاد کلان که معیار مهمی در مورد ثبات محیط اقتصاد کلان محسوب می‌شود، نرخ تورم است. در شرایطی که ۱۰ کشور عضو سازمان، تورم کمتر از ۱۰ درصد را در سال ۲۰۱۹ تجربه کرده‌اند، ایران با تورم ۳۹/۹ درصد بالاترین نرخ تورم را نه تنها در منطقه، بلکه حتی در جهان داشته است.

۶. تجارت خدمات در مقایسه با تجارت کالا در سازمان سهم پایین‌تری از تجارت جهانی دارد. در حالی که این سازمان در تجارت کالایی با تراز تجاری کالایی کاملاً مثبت (مازاد تراز تجارت کالایی) مواجه بوده، در تجارت خدمات با تراز تجارت خدمات کاملاً منفی (کسری تراز تجارت خدمات) مواجه بوده است.

درواقع، اعضای سازمان با محوریت چین، اقتصادهای تولید صنعتی صادرات محور هستند تا اقتصادهای خدمات محور.

۷. از ارزیابی شاخص های کلیدی اقتصادی سازمان نتیجه می شود که بازیگر نخست، چین است. از جنبه اندازه اقتصاد، تجارت و سرمایه گذاری هند، روسیه، ایران، پاکستان، قزاقستان و بلاروس در مراتب دوم تا ششم قرار دارند و پنج کشور افغانستان، قرقیزستان، تاجیکستان، مغولستان و ازبکستان در مراتب آخر قرار دارند. در این بین، رشد اقتصادی، جریان سرمایه گذاری خارجی و نرخ تورم ایران در مقایسه با دیگر اعضای سازمان نامناسب ارزیابی می شود.

### جدول ۳. شاخص های کلیدی اقتصادی-تجاری بین المللی اعضای سازمان همکاری

#### شانگهای در سال ۲۰۱۹

جمعیت	تورم	جریان FDI		اندازه اقتصاد			حساب جاری	تجارت خدمات		تجارت کالایی			شرح
		ورودی	خروجی	رشد	GDP سرانه	GDP		واردات	صادرات	رابطه مبادله	واردات	صادرات	
میلیون نفر	درصد	\$M	\$M	درصد	دلار	\$B	\$M	\$B	\$B	۱۰۰=۲۰۱۵	\$B	\$B	
۱۴۳۳/۸	۲/۹	۱۴۱۲۲۵	۱۱۷۱۲۰	۶/۱	۹۹۲۳	۱۴۲۲۷/۴	+۱۴۱/۳	۵۰۰/۷	۲۸۳/۲	۹۳	۲۰۷۸/۴	۲۴۹۹/۵	۱. چین
۱۴۵/۸۷	۴/۵	۳۱۷۳۵	۲۲۵۳۰	+۱/۳	۱۱۶۶۲	۱۷۰۰/۱	+۶۵/۳	۹۸/۸	۶۲/۷	۱۰۹	۲۵۴/۶	۴۱۹/۹	۲. روسیه
۱۸/۵۵	۵/۲	۳۱۱۸	-۲۵۹۲	+۴/۵	۹۵۷۵	۱۷۷/۶	-۶/۵	۱۱/۴	۷/۸	۱۱۵	۳۷/۶	۵۷/۳	۳. قزاقستان
۶/۴۲	۱/۱	۲۰۹	۳	+۴/۵	۱۳۱۵	۸/۴	-۰/۹	۱/۰	۱/۲	۱۱۱	۴/۹	۲/۰	۴. قرقیزستان
۹/۳	۷/۸	۲۱۳	۲۳	۷/۵	۳۹۸	۳/۷	-۰/۱۹	۰/۴۹	۰/۲۴	۱۱۰	۳/۳۵	۱/۲۵	۵. تاجیکستان
۳۳/۰	۱۴/۵	۲۲۸۶	۳	۵/۶	۱۶۹۱	۵۵/۸	-۰/۱۹	۵/۴	۳/۱	۱۰۶	۲۱/۹	۱۴/۰	۶. ازبکستان
۱۳۶۶/۴	۷/۷	۵۰۵۵۳	۱۲۱۰۴	+۵/۳	۲۲۳۹	۳۰۵۹/۴	-۲۹/۸	۱۷۹/۲	۲۱۴/۴	۹۶	۴۸۶/۱	۳۲۴/۳	۷. هند
۲۱۶/۶	۱۰/۶	۲۲۱۸	-۷	+۱/۹	۱۱۹۳	۲۵۸/۴	-۷/۱	۹/۳	۵/۴	۱۰۹	۵۰/۳	۲۳/۳	۸. پاکستان
۸۲/۹	۳۹/۹	۱۵۰۸	۸۵	-۸/۰	۷۱۴۶	۵۲۹/۴	-	-	-	۱۱۵	۴۱/۸	۶۵/۷	۹. ایران
۳/۲	۷/۳	۲۴۴۳	۱۲۷	+۴/۹	۴۲۱۳	۱۳/۵	-۲/۲	۳/۰	۱/۴	۱۲۶	۶/۱	۷/۶	۱۰. مغولستان



جمعیت	تورم	FDI جریان		اندازه اقتصاد			حساب جاری	تجارت خدمات			تجارت کالایی		شرح
		ورودی	خروجی	رشد	GDP سرانه	GDP		واردات	صادرات	رابطه مبادله	واردات	صادرات	
		\$M	\$M	درصد	دلار	\$B		\$M	\$B	\$B	۱۰۰=۲۰۱۵	\$B	
۳۸/۰	۲/۳	۳۹	۲۶	+۲/۴	۵۲۴	۱۹/۹	-۳/۸	۱/۳	۰/۷	۱۰۸	۷/۳	۰/۹۸	۱۱. افغانستان
۹/۴۵	۵/۶	۱۲۹۰	-۷	+۱/۲	۶۵۷۰	۶۲/۱	+۱/۲	۵/۸	۹/۶	۱۰۱	۳۹/۵	۳۳/۰	۱۲. بلاروس
۳۳۶۳/۴۹	-	۲۳۶۸۳۷	۱۵۲۰۲۱	-	-	۲۰۱۱۶/۸	۱۵۷/۱	۸۱۶/۴	۵۸۹/۷	-	۳۰۳۱/۹	۳۴۴۸/۸	جمع اعضا
۴۳/۶۱	-	۱۵/۴	۱۱/۶	-	-	۲۲/۹	۳۵/۵	۱۴/۰	۹/۶	-	۱۵/۷	۱۸/۳	سهم از جهان (%)
۷۷۱۳/۵	۳/۱	۱۵۳۹۹۰۰	۱۳۱۳۷۰۰	+۲/۶	۱۱۳۷۱	۸۷۷۱۰/۲۱	+۴۴۲/۸	۵۸۲۶/۳	۶۱۴۴/۰	۱۰۱	۱۹۲۶۳/۲	۱۸۸۳۳/۰	جهان

Source: Ibid., 2021: 86-97.

### ۳-۳. تحلیل شرکای طبیعی تجارت کالایی (صادرات و واردات) جهانی و درون منطقه‌ای سازمان

با بررسی شرکای تجاری (صادرات و واردات) نخست جهانی و شرکای منطقه‌ای اعضا در سال ۲۰۲۰ نتیجه می‌شود که:

۱. ۱۲ کشور عضو سازمان از منظر شرکای تجاری طبیعی جهانی و منطقه‌ای به

سه گروه قابل دسته‌بندی هستند:

- پنج کشور با شرکای تجاری طبیعی منطقه‌ای: دست کم نزدیک به ۴۰٪ تجارت با پنج کشور اعضای سازمان است. مغولستان با ۹۰٪ صادرات و ۶۳٪ واردات، بلاروس با ۵۲٪ صادرات و ۷۰٪ واردات، افغانستان با ۸۸٪ صادرات و ۷۱٪ واردات، قزاقستان با ۴۱٪ صادرات و ۵۷٪ واردات، قرقیزستان با ۳۹٪ صادرات و ۷۶٪ واردات با اعضای سازمان تجارت دارند. این کشورها با اندازه اقتصاد و تجارت کوچک‌تر، بیشترین محصولات را به این سازمان صادر و وارد می‌کنند.
- کشورهای با شرکای تجاری طبیعی فرامنطقه‌ای: هرچه اندازه اقتصاد و تجارت کشور بزرگ‌تر باشد، شرکای تجاری فرامنطقه‌ای اهمیت بیشتری

می‌یابد. چین تنها با اعضای سازمان ۶٪ صادرات و ۵٪ واردات؛ هند ۹٪ صادرات و ۱۸٪ واردات؛ پاکستان ۱۳٪ صادرات و ۳۱٪ واردات و روسیه ۳۱٪ صادرات و ۳۴٪ واردات دارند. این کشورها به‌ویژه چین با اندازه تجارت کالایی بالا، بخش اعظم تجارت با شرکای فرامنطقه‌ای را انجام می‌دهند.

- تجارت کالایی با صادرات و واردات نامتقارن: تعدادی از اعضا با وجود آنکه قسمت مهمی از واردات خود را از اعضا تأمین می‌کنند، اما بخش مهمی از محصولات خود را به خارج از منطقه صادر می‌کنند. برای نمونه، ازبکستان ۵۷٪ از واردات خود را از اعضا تأمین می‌کند، اما فقط به اعضا ۲۷٪ صادرات داشته است.

۲. در بین اعضا، چین بازار نخست صادرات و واردات را از آن خود کرده است و بیش از نیمی از اعضا از جمله روسیه، ازبکستان، هند، پاکستان، ایران و مغولستان است. از این جنبه، روسیه، هند، قزاقستان، بلاروس و ایران در مراتب دوم تا ششم قرار دارند. در این بین، قزاقستان و بلاروس از توسعه تجارت دوجانبه متوازن برخوردار بوده‌اند و شریک تجاری طبیعی متقابل درون منطقه‌ای یکدیگر هستند. آمریکا، آلمان، ژاپن، کره جنوبی و ترکیه شرکای فرامنطقه‌ای بسیاری از اعضا هستند.

۳. برخی از کشورها قسمت قابل‌ملاحظه واردات خود را از اعضای سازمان تأمین و قسمت مهمی از صادرات خود را به این کشورها روانه می‌کنند. بلاروس، قزاقستان، تاجیکستان و قرقیزستان بخش مهمی از صادرات خود را به بازار این سازمان روانه می‌کنند و در مقابل، چین، ایران، هند و روسیه صادرات کمتری را به این سازمان عرضه کرده‌اند. بلاروس، قزاقستان و قرقیزستان بخش مهمی از واردات خود را از بازار این سازمان تأمین می‌کنند و در مقابل، ایران و روسیه کمترین واردات نسبی را از این سازمان دارند. اقتصادهای کوچک و متوسط سازمان شامل تاجیکستان و قرقیزستان قسمت مهمی از تجارت خود را با این

سازمان انجام می‌دهند. البته تجارت درون منطقه‌ای دوجانبه سازمان حداکثر کمتر از ۱۰٪ است و پایین ارزیابی می‌شود.

۴. در این بین، برخی کشورها شرکای تجاری طبیعی متقابل منطقه‌ای هستند. روسیه، قزاقستان و بلاروس شرکای تجاری صادراتی نخست اعضا هستند. این کشورها برای یکایک اعضا یکی از چهار شریک نخست صادراتی هستند. روسیه، قزاقستان و بلاروس به‌طور متقابل بخش مهمی از صادرات و واردات خود را با این کشورها مبادله کرده‌اند. در این بین، چین، ایران، هند و پاکستان شرکای تجاری صادراتی و وارداتی نامتقارن هستند.

۵. نظر به ناهمگونی نسبی اندازه صادرات و واردات اعضای سازمان، امکان توسعه تجارت درون منطقه‌ای بالا هم‌پای اقتصادهای بزرگ با درآمد سرانه بالا میسر نیست، مگر آنکه در بلندمدت کشورهای با درآمد پایین نظیر تاجیکستان، قرقیزستان، افغانستان و مغولستان در مسیر رشد بالا قرار گیرند و اندازه اقتصاد و درآمد سرانه آنها تا چند برابر اندازه فعلی افزایش یابد و متعاقباً تجارت آنها گسترش یابد و متنوع‌تر شود. تاکنون توسعه تجارت درون منطقه‌ای به‌ویژه برای اعضای با توسعه تجارت درون منطقه‌ای بالا متأثر از اقدام‌های اصلاحی ناشی از سیاست تجارت منطقه‌ای نبوده است، بلکه این کشورها شرکای تجاری طبیعی درون منطقه‌ای از قبل از شکل‌گیری سازمان به‌شمار می‌آیند.

#### ۳-۴. سیاست تجاری با محوریت تعرفه‌های گمرکی واردات برای اعضای سازمان

مطابق اطلاعات آماری میانگین ساده / وزنی نرخ‌های تعرفه کامله‌الوداد و کاربردی یا جاری واردات ۱۲ کشور عضو سازمان طی مقاطع ۲۰۰۵، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ از گزارش سالیانه کنفرانس تجارت و توسعه ملل متحد (آنکتاد)، می‌توان نتیجه گرفت:

۱. کامل‌ترین اطلاعات تعرفه گمرکی برای تمامی کشورهای عضو سازمان همکاری

شانگهای به‌ویژه بازیگران کلیدی چین و روسیه درج شده است. در این بین، اطلاعات آمار تعرفه گمرکی ایران ناقص، نامعتبر، پراکنده و غیر روزآمد است.

۲. در ابتدای دوره، تعرفه واردات برای ۱۲ عضو سازمان نشان می‌دهد که پایین‌ترین تعرفه‌ها به قزاقستان، قرقیزستان و مغولستان با تعرفه سراسری کمتر از ۰.۵٪ تعلق دارد، حال آنکه بالاترین تعرفه‌های واردات از آن ایران (۰.۴۱/۸٪)، هند (۰.۳۲/۶٪) و پاکستان (۰.۲۴/۷٪) بوده است. طی دوره مورد مطالعه، اصلاحات اساسی کاهشی برای برخی اعضای کلیدی سازمان با تعرفه بالا رخ داده است، به‌طوری‌که طی دوره، تعرفه‌های واردات اعضا شامل هند از ۳۲/۶ به ۸/۸ درصد، پاکستان از ۲۴/۷ به ۱۲/۶ درصد، چین از ۱۵/۸ به ۸/۷ درصد، ایران از ۴۱/۸ به ۲۷/۲ درصد، بلاروس از ۱۰ به ۶/۹ درصد و روسیه از ۱۰/۶ به ۶/۹ درصد کاهش یافته است.

۳. در انتهای دوره، سطح تعرفه گمرکی ۹ کشور از ۱۲ عضو به کمتر از ۱۰ درصد رسیده است و در ایران، پاکستان و ازبکستان، تعرفه گمرکی بالاتر از ۱۰ درصد بوده است. ایران با سطح تعرفه ۲۷/۲ درصد بالاترین سطح تعرفه را برای واردات در بین اعضا دارد، حال آنکه ۹ کشور از ۱۲ کشور سطح تعرفه کمتر از ۱۰ درصد را برای واردات وضع کرده‌اند.

۴. میانگین ساده تعرفه‌ها نشانگر میانگین نرخ تعرفه مصوب در جداول مقررات گمرکی کشورهاست (نرخ تعرفه که در کتاب مقررات گمرکی کشورها مشاهده می‌شود)، اما میانگین وزنی تعرفه گویای آن است که با نرخ تعرفه وضع شده، چه میزان واردات در عمل انجام شده است (نرخ تعرفه مؤثر). بالاترین شکاف برای این دو میانگین ساده و وزنی تعرفه‌ها از آن ایران و پایین‌ترین شکاف از آن روسیه بوده است. شکاف و فاصله بین میانگین ساده و وزنی ریشه در مداخلات

- پردامنه و وسیع دولت در تجارت از جمله کنترل‌های قیمتی، پرداخت یارانه‌ها، حمایت‌ها، انحراف‌ها، قیمت‌گذاری دستوری و شکاف نرخ ارز ریشه دارد.
۵. در بین اعضا، به‌جز ایران همگونی و تجانس در میانگین ساده و وزنی تعرفه برای انواع محصولات و تولیدات صنعتی مشاهده می‌شود. در دوره مورد مطالعه، روند میانگین ساده به‌ویژه وزنی، تعرفه گمرکی برای تمامی محصولات و تولیدات صنعتی با آهنگ و شیبی ملایم برای اعضا روبه‌کاهش بوده است. در مورد دامنه میانگین ساده و وزنی تعرفه برای انواع محصولات و تولیدات صنعتی اعضا هماهنگی و همگونی مشاهده می‌شود. در واقع، برای اعضا دامنه تعرفه گمرکی در انواع محصولات با پراکنش بالایی مواجه نبوده، این در حالی است که دامنه تعرفه گمرکی برای انواع محصولات صنعتی در ایران ناهمگون است. تعدادی از کشورها، پیش از عضویت در سازمان، در چارچوب جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع<sup>۱</sup> از سیاست تجاری هماهنگ و مشترک برخوردار بوده‌اند، به‌طوری‌که در انتهای دوره مورد مطالعه به یک سیاست تجاری واحد و مشترک دست یافته‌اند.
۶. سیاست تجاری ایران صرفاً به تعرفه‌های گمرکی محدود نمی‌شود. در شرایط خاص بین‌المللی اقتصاد ایران با محوریت تحریم‌های پردامنه، انواع موانع تجاری غیرتعرفه‌ای و مداخلات و کنترل‌ها در قالب ممنوعیت‌ها، مجوزها و محدودیت‌ها بر سیاست تجاری سلطه دارد و سیاست تجاری ایران از شفافیت، پیش‌آگاهی و پیش‌بینی‌پذیری فاصله دارد.
۷. نظر به اینکه اندازه اقتصاد، تجارت (صادرات و واردات) کالا و خدمات و جریان ورودی و خروجی سرمایه‌گذاری خارجی نیمی از اعضای سازمان به‌ویژه چهار

---

1. Commonwealth of Independent States (CIS)

کشور تاجیکستان، قرقیزستان، مغولستان و افغانستان بسیار پایین است، در ادامه این چهار کشور از پژوهش حذف و کارآمدی و همگرایی تجارت هشت کشور منتخب مورد مطالعه و ارزیابی قرار می‌گیرد.

### ۳-۵. ارزیابی کارآمدی و همگرایی تجارت در سازمان همکاری شانگهای

جدول ۴ جریان تجارت (صادرات و واردات) دوجانبه و جهانی اعضای سازمان را در مقاطع سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد. ارزیابی نتایج محاسبات کارآمدی تجارت برای سازمان و بازیگران کلیدی گویای آن است که:

۱. صادرات و واردات جهانی سازمان به ترتیب از ۲/۳۶ و ۲/۱۳ تریلیون دلار در سال ۲۰۱۰ به ۳/۳۳ و ۲/۷۹ تریلیون دلار در سال ۲۰۲۰ رسیده و با شاخص عملکرد ۱۴۱/۱ و ۱۳۱/۰ و نرخ رشد سالیانه ۳/۵ و ۲/۷ درصد طی این مدت مواجه بوده است. این در حالی است که صادرات و واردات درون منطقه‌ای سازمان به ترتیب از ۱۸۸/۵ و ۲۳۵/۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۰ به ۳۰۳/۶ و ۳۳۰/۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۰ رسیده و با شاخص عملکرد ۱۶۱/۱ و ۱۴۰/۱ و نرخ رشد سالیانه ۴/۹ و ۳/۴ درصد طی این مدت روبه‌افزایش گذاشته است. سهم صادرات و واردات درون منطقه‌ای از صادرات و واردات جهانی سازمان از ۸/۰ و ۱۱/۱ درصد در سال ۲۰۱۰ به ۹/۱ و ۱۱/۸ درصد در سال ۲۰۲۰ روبه‌بهبود گذاشته است. ملاحظه می‌شود که در دهه اخیر، رشد تجارت (صادرات و واردات) درون منطقه‌ای به مراتب از رشد تجارت (صادرات و واردات) جهانی آن سازمان، بیشتر بوده است. همچنین، ارزش و آهنگ رشد صادرات درون منطقه‌ای سازمان از ارزش و آهنگ رشد واردات آن پایین‌تر بوده است. آهنگ رشد تقاضا برای واردات درون منطقه‌ای از آهنگ رشد تولید برای صادرات درون منطقه‌ای پرشتاب‌تر بوده است.

۲. هم‌اکنون پرسش این است که آهنگ رشد تجارت (صادرات و واردات) درون منطقه‌ای این سازمان هماهنگ و همسو با توسعه تجارت جهانی اعضا (ایجاد تجارت) اتفاق افتاده است یا نه (انحراف تجارت)؟ در پاسخ باید اذعان داشت که در یک دهه اخیر آهنگ رشد تجارت (صادرات و واردات) درون منطقه‌ای این سازمان بیشتر از آهنگ رشد و توسعه تجارت جهانی آن سازمان بوده است. شاخص شدت صادرات و واردات این سازمان به ترتیب از ۰/۵۱ و ۰/۷۹ در سال ۲۰۱۰ به ۰/۵۶ و ۰/۷۴ در سال ۲۰۲۰ تغییر کرده است. این تغییر شاخص گویای آن است که اولاً میزان تجارت (صادرات و واردات) درون منطقه‌ای این سازمان در یک دهه گذشته، حداکثر کمتر از ۱۰ درصد بوده است و علت عمده آن حضور بازیگران کلیدی در سازمان از جمله چین و هند است که بخش اعظم تجارت (صادرات و واردات) آنها با خارج از این سازمان انجام می‌شود؛ ثانیاً، تجارت (صادرات و واردات) درون منطقه‌ای تأثیر معناداری در توسعه تجارت (صادرات و واردات) جهانی نداشته است.

۳. پرسش دیگر اینکه چه اعضایی، شاهد بیشترین توسعه تجارت و منافع تجاری (ایجاد تجارت) بوده‌اند و در مقابل چه اعضایی با انحراف تجارت روبه بوده‌اند؟ در پاسخ، اعضای سازمان را در سه گروه می‌توان دسته‌بندی کرد:

- گروه کشورهای پیشرو / پیشگام در توسعه تجارت: گروه کشورها با محوریت چین و هند توانسته‌اند توسعه تجارت درون منطقه‌ای را هماهنگ و همسو با توسعه تجارت جهانی پیش برند، چراکه سهم صادرات جهانی چین از ۴/۳ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۱۰/۵ و ۱۵ درصد در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ رسیده و ۲/۴۴ و ۳/۴۹ برابر شده است، در حالی که صادرات درون منطقه‌ای چین از ۲/۵ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۶/۳ و ۶/۲ درصد در دو سال ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ رسیده و ۲/۵ برابر شده است. همچنین،

سهم صادرات جهانی هند از ۰/۷ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۱/۲ و ۱/۶ درصد در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ رسیده و ۱/۷ و ۲/۳ برابر شده است، در حالی که صادرات درون منطقه‌ای هند از ۵/۲ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۴/۷ و ۲۰/۳ درصد در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ رسیده و ۰/۹ و ۳/۹ برابر شده است. بنابراین، آهنگ رشد صادرات درون منطقه‌ای چین و هند هماهنگ و همسو با آهنگ رشد صادرات جهانی بوده است. توسعه صادرات جهانی آن دو اساساً مرهون توسعه صادرات فرامنطقه‌ای آن با جهان، اروپا و آمریکا بوده است.

- گروه کشورهای توسعه‌نیافته در تجارت: منظور از گروه کشورهای توسعه‌نیافته؛ کشورهایی است که هم در توسعه تجارت درون منطقه‌ای و هم در توسعه تجارت جهانی، توفیقی به‌دست نیاورده‌اند. ایران نمونه و مصداق بارز این گروه است، چراکه سهم صادرات جهانی ایران از ۰/۳۹ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۰/۶۷ و ۰/۱۶۵ درصد در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۹ رسیده و پرنوسان و روبه‌افول بوده است، در حالی که صادرات درون منطقه‌ای ایران از ۱۳/۱ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۳۰/۲ و ۵۸/۵ درصد در دو سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۹ رسیده است. بنابراین، آهنگ رشد صادرات درون منطقه‌ای ایران، نه تنها هماهنگ و همسو با آهنگ رشد و توسعه صادرات جهانی نبوده است، بلکه توسعه تجارت بین‌الملل ایران روبه‌افول است. در واقع، هم‌اینک که مسئله عقب‌ماندگی توسعه تجارت ایران آشکار است، باید تدابیر بنیادینی برای این عقب‌ماندگی اندیشیده شود.

- گروه کشورهای با توسعه تجارت درون‌زای منطقه‌ای (متوازن و متقارن): این گروه کشورهایی هستند که توسعه تجارت درون منطقه‌ای با توسعه تجارت جهانی آنها متوازن و هم‌افزا بوده است. کشورهای مستقل مشترک‌المنافع



عضو سازمان، با محوریت قزاقستان و بلاروس در این گروه قرار دارند، چراکه اولاً بخش مهمی از تجارت آنها با کشورهای منطقه عضو سازمان صورت می‌گیرد و ثانیاً توسعه تجارت جهانی آنها با شیب ملایم روبه‌بهبود است.

جدول ۴. جایگاه ایران و سازمان همکاری شانگهای در تجارت جهانی و روند تجارت آنها

قزاقستان	پاکستان	ایران	هند	روسیه	چین	شرح (افقی: صادرات، عمودی: واردات)	
(۳۳)۳۲۷.۷ (۳۳)۹۳۲۰.۴ (۳۸)۸۴۲۷.۴ (۳۴)۱۲۸۰۷.۰ (۳۶)۱۱۷۰۷.۲	(۳۲)۸۱۵.۰ (۳۶)۹۳۷.۸ (۲۶)۱۶۴۸۱.۲ (۳۰)۱۶۱۸۳.۵ (۳۰)۱۵۳۶۶.۷	(۳۰)۸۸۸.۶ (۳۲)۱۱۰۹۲.۲ (۲۸)۱۷۸۳۱.۲ (۳۷)۹۶۰۸.۷ (۴۲)۸۵۱۰.۱	(۱۸)۱۸۹۵.۸ (۷)۴۰۹۱۴.۰ (۷)۵۸۲۶۲.۰ (۷)۷۴۹۲۴.۳ (۹)۶۶۷۲۷.۰	(۱۲)۲۷۱۰.۵ (۹)۲۹۶۱۲.۱ (۱۵)۳۴۸۰۹.۹ (۱۳)۴۹۴۸۴.۵ (۱۴)۵۰۵۸۴.۵	- - - - -	۲۰۰۱ ۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۱) چین
(۱۴)۲۷۷۸.۰ (۱۰)۱۰۶۹۰.۴ (۸)۱۰۴۵۱.۱ (۷)۱۴۰۵۰.۸ (۷)۱۴۰۵۱.۵	(۵۹)۵۷.۳ (۸۲)۱۰۴.۳ (۹۱)۹۵.۷ (۶۴)۱۶۸.۷ (۶۴)۴۹۶.۹	(۲۴)۹۰۴.۰ (۳۹)۳۳۵۹.۰ (۳۴)۱۰۱۹.۰ (۴۵)۱۱۹۷.۵ (۴۵)۱۴۲۳.۵	(۱۹)۱۱۲۰.۴ (۱۸)۵۴۰۶.۳ (۱۶)۵۴۵۴.۵ (۱۵)۷۳۰۸.۱ (۱۵)۵۷۹۸.۲	- - - - -	(۶)۵۵۹۶.۰ (۳)۹۷۸۳۰. (۲)۲۷۳۰۸.۰ (۱)۵۶۷۹۱.۶ (۱)۴۹۱۴۶.۳	۲۰۰۱ ۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۲) روسیه
(۷۴)۵۴.۵ (۸۴)۱۴۶.۲ (۱۰۶)۱۶۶.۶ (۱۰۰)۱۹۳.۷ (۹۶)۲۲۵.۷	(۳۳)۱۶۴.۶ (۳۷)۲۲۳۵.۸ (۴۰)۱۹۶۱.۶ (۴۹)۱۱۸۶.۲ (۸۸)۲۸۲.۴	(۱۸)۲۵۳.۳ (۳۱)۲۵۰۹.۳ (۳۰)۳۱۲۴.۱ (۳۰)۳۸۵۵.۰ (۳۳)۲۲۴۳.۷	- - - - -	(۲۸)۸۳۹.۶ (۳۵)۱۳۹۳.۲ (۳۵)۱۶۱۰.۹ (۳۱)۲۸۷۱.۲ (۳۱)۲۵۵۹.۲	(۳)۹۲۲.۵ (۳)۱۷۴۴۰. (۴)۹۵۳۹.۵ (۲)۵۴۲۸۸.۲ (۲)۴۹۳۲۰.۶	۲۰۰۱ ۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۳) هند
(۴۰)۱۱.۰ (۵۰)۲۶.۴ (۳۷)۶۹.۸ (۳۸)۸۰.۷ (۳۰)۱۰۷.۹	(۱۱)۳۰۱.۷ (۱۱)۸۸۳.۶ (۳۰)۲۶۰.۹ (۲۴)۵۳۲.۶ (۲۸)۳۷۱.۸	- - - - -	(۳۱)۲۶۶.۹ (۸)۱۰۷۸.۳ (۲۰)۶۲۷۹.۷ (۳۲)۳۳۷۵.۴ (۷۸)۲۹۷.۱	(۶۹)۳۴.۵ (۶۳)۲۷۱.۶ (۶۱)۲۴۰.۰ (۶۱)۳۹۱.۴ (۷۰)۷۹۶.۸	(۲۲)۲۴۲۴.۰ (۱۷)۱۸۳۰۰.۹ (۲۴)۱۶۰۳۴.۶ (۳۳)۱۳۴۰۱.۶ (۴۷)۶۴۰۱.۹	۲۰۰۱ ۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۴) ایران (نظر به عدم گزارش ایران، صادرات ایران از شرکای تجاری به دست آمده است)
(۷۳۰)۱۰۰ (۱۱۵)۵.۹ (۷۲)۱۲.۸ (۴۷)۸۳.۵ (۴۷)۵۹.۱	- - - - -	(۲۶)۸۲.۱ (۳۰)۱۸۲.۲ (۶۱)۳۲.۳ - -	(۲۵)۸۳.۵ (۱۵)۲۷۵.۰ (۱۴)۳۱۲.۳ - -	(۵۶)۱۶.۸ (۲۷)۱۴۴.۳ (۲۸)۱۶۰.۹ (۲۸)۱۴۱.۶ (۲۸)۱۴۴.۵	(۱۳)۲۵۹.۶ (۳)۱۴۳۵.۹ (۲)۱۹۳۴.۹ (۲)۴۰۴۲.۳ (۲)۴۱۴۱.۸	۲۰۰۳ ۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۵) پاکستان
- - - -	(۵۸)۱۶.۰ (۶۷)۱.۵ (۷۴)۱.۹ (۵۲)۱۶.۱	(۲۲)۱۰۹۲.۰ (۱۶)۵۶۵.۸ (۲۸)۲۹۹.۵ (۳۲)۱۲۹.۰	(۳۲)۱۱۷.۰ (۱۹)۲۲۰.۱ (۹)۱۵۷۲.۷ (۷)۱۹۹۲.۰	(۴)۲۷۰۳.۰ (۳)۴۳۳۴.۰ (۳)۵۶۰۲.۵ (۳)۴۸۹۹.۵	(۱)۱۰۱۲۲.۱ (۲)۵۴۸۰.۱ (۱)۷۸۲۳.۴ (۱)۹۰۰۴.۰	۲۰۱۰ ۲۰۱۵ ۲۰۱۹ ۲۰۲۰	(۶) قزاقستان

{جریان تجارت (صادرات و واردات) بین اعضای منتخب طی سال‌های ۲۰۱۰، ۲۰۱۵، و ۲۰۲۰}

کارآمدی تجارت منطقه‌ای		صادرات به جهان		صادرات به سازمان		بلاروس	ازبکستان
شاخص عملکرد	۲ به ۱	۲ سهم از جهان	میلیون دلار	۱ سهم از سازمان	میلیون دلار		
۱۰۰	۰.۵۸۰	۴.۳۴	۲۶۶۰۹۸.۲	۲.۵۱۷	۶۶۹۷.۱	(۱۳۱)۸۸.۸	(۹۸)۵۰.۷
۱۰۴.۴۲	۰.۶۰۶	۱۰.۴۵	۱۵۷۷۷۶۳.۸	۶.۳۲۹	۹۹۸۵۳.۱	(۱۱۳)۷۹۵.۶	(۸۷)۱۱۸۱.۰
۷۵.۴۵	۰.۴۳۸	۱۳.۹۰	۲۲۸۱۸۵۵.۹	۶.۰۸۳	۱۳۸۷۹۵.۳	(۱۰۶)۷۴۷.۲	(۸۲)۲۲۳۶.۴
۸۷.۹۳	۰.۵۱۰	۱۳.۳۴	۲۴۹۸۵۶۹.۹	۶.۸۰	۱۶۹۸۲۹.۷	(۸۶)۱۷۷۷.۷	(۵۴)۵۰۴۴.۶
۷۱.۰۶	۰.۴۱۲	۱۵.۰۰	۲۵۹۰۶۰۷.۷	۶.۱۸۲	۱۶۰۱۵۴.۴	(۸۶)۲۱۱۳.۳	(۵۵)۵۱۴۵.۶
۱۰۰	۷.۰۶۱	۱.۶۳	۹۹۸۶۸.۴	۱۱.۵۱	۱۱۴۹۰.۴	(۴)۵۲۴۹.۴	(۳۷)۴۰.۹۱
۲۹.۳۴	۲.۰۷۲	۲.۵۹۶	۳۹۲۶۷۴.۰	۵.۳۸	۲۱۱۴۲.۰	(۶)۱۸۰۰.۶	(۳۴)۱۶۶۳.۵
۵۷.۸۰	۴.۰۸۱	۲.۱۰۰	۳۴۱۴۶۵.۰	۸.۵۷	۲۹۲۵۸.۰	(۴)۱۵۲۰.۶۰	(۳۲)۲۱۶۰.۶
۱۵۹.۵۵	۱۱.۲۶۶	۲.۲۷۴	۴۲۲۷۷۷.۲	۲۵.۶۲	۱۰۸۳۲۸.۷	(۵)۲۰۵۴۵.۰	(۱۸)۳۹۰۸.۲
۷۳.۸۷	۵.۲۱۶	۱.۹۶۷	۳۳۷۱۰۵.۴	۱۰.۲۶	۳۴۵۷۲.۴	(۵)۱۵۹۸.۰۰	(۱۸)۴۶۵۹.۶
۱۰۰	۷.۲۶۳	۰.۷۱۶	۴۳۸۷۸.۵	۵.۲۰	۲۲۸۱.۸	(۱۴۲)۲.۴	(۱۲۶)۱۰.۵
۳۹۰.۹۰	۳.۹۰۹	۱.۲۰۵	۱۸۱۸۶۰.۹	۴.۷۱	۸۵۶۷.۷	(۱۳۴)۲۹.۸	(۱۱۴)۵۶.۶
۵۵.۷۵	۴.۰۴۹	۱.۶۰۸	۲۶۲۸۸۹.۰	۶.۵۱	۱۷۱۷۳.۹	(۶۷)۵۹.۶	(۱۰۶)۱۰۷.۸
۱۵۷.۰۵	۱۱.۴۰۶	۱.۷۲۵	۳۲۳۲۵.۷	۱۹.۶۸	۶۳۶۰۴.۰	(۱۳۸)۵۶.۰	(۹۱)۱۹۳.۵
۱۷۵.۱۶	۱۲.۷۲۱	۱.۵۹۵	۲۷۵۴۸۸.۷	۲۰.۲۹	۵۵۹۰۳.۱	(۱۳۸)۵۸.۹	(۹۱)۲۶۰.۸
۱۰۰	۳۳.۴۷	۰.۲۹	۲۳۹۰۴.۰	۱۳.۰۵۵	۳۱۲۰.۶	(۸۰)۰.۸۲	(...)۸۱.۷
۱۳۴.۸۲	۴۵.۱۳	۰.۶۷۰	۱۰۱۳۱۶.۰	۳۰.۲۳۸	۳۰۶۳۵.۹	(۷۵)۷.۶	(...)۶۷.۵
۲۸۲.۶۴	۹۴.۶۱	۰.۳۸۸	۶۳۰۰۰.۰	۳۶.۷۲۱	۲۳۱۳۴.۳	(۷۳)۱۱.۷	(...)۲۳۷.۶
۱۰۹۲.۷۵	۳۶۵.۷۹	۰.۱۶۵	۳۰۷۴۵.۹	۵۸.۵۲۶	۱۷۹۹۴.۳	(۷۲)۹.۲	(۱۶)۲۰۳.۴
۲۹۷۵.۹۶	۹۹۶.۱۷	۰.۰۶۹	۱۱۷۷۶.۲	۶۸.۷۳۶	۸۰۹۴.۵	(۶۸)۱۲.۰	(۲۳)۱۰۷.۰
۱۰۰	۳۷.۴۴	۰.۱۹۵	۱۱۹۳۰.۱	۷.۳	۸۶۷.۴	(۱۳۵)۰.۸	(۱۰۵)۳.۳
۳۲۷.۸۸	۱۲۲.۷۵	۰.۱۴۲	۲۱۴۱۳.۱	۱۷.۴۳	۳۷۳۳.۰	(۱۴۵)۰.۲۸	(۱۱۸)۲.۷
۳۷۴.۷۶	۱۴۰.۲۹	۰.۱۳۵	۲۲۰۸۹.۰	۱۸.۹۴	۴۱۸۲.۹	(۱۴۶)۰.۴	(۱۱۹)۲.۰
۳۷۹.۰۲	۱۴۱.۸۸	۰.۱۲۷	۲۳۸۱۸.۸	۱۸.۰۲	۴۲۹۱.۰	(۱۳۴)۱.۰	(۷۲)۲۲.۶
۴۰۷.۱۰	۱۵۲.۴۰	۰.۱۲۹	۲۲۲۳۷.۲	۱۹.۶۶	۴۳۷۱.۷	(۱۳۴)۱.۱	(۷۲)۲۵.۲
۱۰۰	۷۵.۱۶	۰.۳۷۸	۵۷۲۴۴.۰	۲۸.۴۱	۱۶۲۶۱.۰	(۴۱)۴۱.۵	(۱۶)۱۱۰۱.۲
۱۳۴.۰	۱۰۰.۷۱	۰.۲۸۱	۴۵۷۲۲.۰	۲۸.۳	۱۲۹۶۰.۶	(۴۴)۵۳.۵	(۸)۹۴۲.۳
۱۳۴.۸۸	۱۰۱.۱۳	۰.۳۱۰	۵۷۷۲۲.۹	۳۱.۳۵	۱۸۰۹۷.۴	(۳۶)۱۰.۱۵	(۶)۱۹۸۱.۶
۲۰۸.۴۲	۱۵۶.۶۴	۰.۲۷۴	۴۶۹۴۹.۷	۴۲.۹۲	۲۰۱۴۸.۵	(۳۸)۶۹.۶	(۵)۲۱۳۳.۳

ادامه جدول ۴. جایگاه ایران و سازمان همکاری شانگهای در تجارت جهانی و روند تجارت آنها

قزاقستان	پاکستان	ایران	هند	روسیه	چین	شرح (افقی: صادرات، عمودی: واردات)	
						۲۰۱۹	۲۰۲۰
(۴)۱۲۳۷.۳	(۱۱)۹۳.۸	(۸)۲۰.۸۵	(۳۰)۱۰.۱	(۲)۲۰۶۷.۲	(۲)۱۷۶۷.۶	۲۰۱۹	(۷) ازبکستان
(۵)۷۳۲.۳	(۱۱)۹۷.۴	(۹)۱۳۵.۹	(۲۷)۱۳.۹	(۳)۱۱۶۱.۸	(۲)۱۲۸۲.۱	۲۰۲۰	
(۲۲)۲۸.۵	(۷۶)۲.۱	(۱۹)۳۷.۹	(۱۵)۶۵.۰	(۱)۳۹۶۲.۷	(۸)۱۴۳.۱	۲۰۰۱	(۸) بلاروس
(۹)۴۴۴.۸	(۵۳)۳۳.۷	(۲۵)۹۷.۲	(۹)۳۳.۰۸	(۱)۹۹۵۳.۷	(۸)۴۷۵.۸	۲۰۱۰	
(۱۱)۵۲۵.۱	(۳۸)۴۳.۸	(۴۱)۳۹.۰	(۱۲)۳۱۶.۵	(۱)۰۳۹۸.۴	(۸)۷۸۰.۷	۲۰۱۵	
(۹)۷۳۶.۸	(۴۶)۳۵.۰	(۶۴)۱۷.۷	(۱۱)۳۸۹.۱	(۱)۱۳۶۲۴.۱	(۹)۶۳۴.۷	۲۰۱۹	
(۹)۷۲۵.۸	(۴۹)۳۱.۷	(۷۸)۰.۰	(۱۲)۴۰۰.۰	(۱)۱۳۰۰۴.۵	(۸)۷۴۵.۲	۲۰۲۰	
۲۰۶۵۴.۱	۱۰۲۱۱.۲	۱۸۳۳۲.۰	۵۸۱۲۱.۴	۴۵۷۰۸.۹	۶۷۲۲۵.۰	۲۰۱۰	واردات از کشورها
۱۹۶۵۲.۸	۱۸۸۴۴.۷	۲۲۶۱۱.۴	۷۰۸۴۵.۱	۵۱۵۵۴.۱	۶۱۰۷۷.۸	۲۰۱۵	
۲۹۱۸۹.۸	۱۸۲۰۱.۷	۱۵۱۸۶.۹	۸۷۵۷۹.۷	۷۴۱۸۲.۵	۱۳۸۷۴۹.۴	۲۰۱۹	
۲۷۶۰۹.۵	۱۶۶۶۳.۰	۱۶۵۶۵	۷۵۲۲۸.۲	۷۳۱۵۰.۸	۱۲۰۰۴۱.۹	۲۰۲۰	
۸۶.۰۵۹	۲۷.۲۳۰	۳۲.۹۱۲	۱۶۶۰۶	۱۹.۹۶۹	۴.۸۱۴	۲۰۱۰	سهم واردات از کشورها
۶۴.۲۲۵	۴۲.۸۲۹	۵۶.۵۲۹	۱۸.۱۲۸	۲۹.۰۷۷	۳.۶۳۲	۲۰۱۵	
۷۶.۰۱۵	۳۶.۳۳۱	۳۶.۸۶۱	۱۸.۲۸۸	۳۰.۴۲۸	۶.۷۰۶	۲۰۱۹	
۷۲.۴۶۶	۳۶.۳۸۲	...	۲۰.۴۴۲	۳۱.۵۷۱	۵.۸۴۰	۲۰۲۰	
۲۴.۰	۳۷.۵	۵۵.۷	۳۵۰.۰	۲۲۸.۹	۱۳۹۶.۰	۲۰۱۰	واردات از جهان
۳۰.۶	۴۴.۰	۴۰.۰	۳۹۰.۸	۱۷۷.۳	۱۶۸۱.۷	۲۰۱۵	
۳۸.۴	۵۰.۱	۴۱.۲	۴۷۸.۹	۲۴۳.۸	۲۰۶۹.۰	۲۰۱۹	
۳۸.۱	۴۵.۸	...	۳۶۸.۰	۲۳۱.۷	۲۰۵۵.۶	۲۰۲۰	
۰.۱۵۶	۰.۱۷۹	۰.۲۶۳	۲.۲۸۲	۱.۴۹۲	۹.۱۰۱	۲۰۱۰	سهم از واردات جهان
۰.۲۳۲	۰.۲۶۶	۰.۲۴۹	۲.۳۵۹	۱.۰۷۰	۱۰.۱۵۱	۲۰۱۵	
۰.۲۰۱	۰.۲۶۳	۰.۲۱۶	۲.۵۱۰	۱.۲۷۸	۱۰.۸۴۴	۲۰۱۹	
۰.۲۱۷	۰.۲۶۱	...	۲.۰۹۷	۱.۳۲۰	۱۱.۷۱۲	۲۰۲۰	

{جریان تجارت (صادرات و واردات) بین اعضای منتخب طی سال‌های ۲۰۱۰، ۲۰۱۵، و ۲۰۲۰}

شاخص عملکرد	صادرات به جهان		صادرات به سازمان		بلاروس	ازبکستان	
	۱ به ۲	۲ سهم از جهان	میلیون دلار	۱ سهم از سازمان			میلیون دلار
	۶۰۷.۵۳	۰.۰۷۷	۱۴۳۴۴.۷	۴۶.۷۸	۶۷۱۰.۲	(۱۳)۴۴.۴	-
	۵۰۴.۲۱	۰.۰۷۶	۱۳۱۲۷.۳	۳۸.۳۲	۵۰۳۰.۰	(۱۴)۳۷.۳	-
۱۰۰	۴۶۹.۸۴	۰.۱۲۲	۷۴۵۰.۶	۵۷.۳۲	۴۲۷۰.۷	-	(۳۳)۱۶.۶
۵۸.۸۱	۲۷۴.۹۱	۰.۱۶۷	۲۵۲۸۳.۵	۴۵.۹۱	۱۱۶۰۶.۵	-	(۲۶)۹۵.۱
۵۹.۹۱	۲۸۰.۰۶	۰.۱۶۴	۲۶۶۶۰.۴	۴۵.۹۳	۱۲۲۴۴.۷	-	(۴۲)۳۷.۵
۵۵.۱۰	۲۵۸.۹۰	۰.۱۸۱	۳۳۷۲۶.۱	۴۶.۸۶	۱۵۸۰۳.۹	-	(۱۲)۱۸۶.۶
۶۶.۱۴	۳۱۰.۷۷	۰.۱۶۹	۲۹۱۷۹.۴	۵۲.۵۲	۱۵۳۲۵.۰	-	(۱۴)۲۳۵.۶
۱۰۰	۰.۵۱۲	۱۵.۶۱۹	۲۳۵۷۵۵۵.۳	۷.۹۹۶	۱۸۸۴۹۸.۸	۱۱۳۹۱.۱	۴۱۶۷.۶
۱۸۲.۲	۰.۹۳۳	۱۸.۵۵۱	۳۰۴۴۸۱.۳	۷.۸۰۹	۲۳۷۷۵۰.۱	۱۵۲۷۱.۲	۵۷۲۱.۲
۱۲۷.۷۴	۰.۶۵۴	۱۸.۱۷۳	۳۴۰۶۹۵۶.۲	۱۱.۸۸۶	۴۰۴۶۵۹.۲	۲۰۶۸۹.۵	۱۱۹۴۰.۵
۱۰۹.۶۳	۰.۵۶۱	۱۹.۲۶۰	۳۳۲۶۴۷۱.۶	۹.۱۲۷	۳۰۳۵۹۹.۶	۱۶۰۹۰.۷	...
						۳۲.۶۵۴ ۵۰.۴۱۴ ۵۳.۸۶۶ ۴۰.۷۶۰	۴۷.۷۰۲
۱۰۰	۰.۷۹۹	۱۳.۸۶۷	۲۱۲۷۰۰۰	۱۱.۰۸۷	۲۳۵۸۱۱.۳	۳۴.۹	...
۹۵.۱۲	۰.۷۶۰	۱۴.۵۲۷	۲۴۰۶۷۰۰	۱۱.۰۳۵	۲۶۵۵۷۸.۳	۳۰.۳	۱۲.۰
۱۰۶.۳۸	۰.۸۵۰	۱۵.۶۳۳	۲۹۸۲۸۰۰	۱۳.۲۶۷	۳۹۵۷۲۰.۰	۳۹.۵	۲۱.۹
۹۳.۱۲	۰.۷۴۴	۱۵.۹۰۷	۲۷۹۲۰۰۰	۱۱.۸۳۵	۳۳۰۴۴۰.۱	۳۲.۸	۲۰.۰
						۰.۲۲۸ ۰.۱۸۳ ۰.۲۰۷ ۰.۱۸۷	...

Source: IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 2010-2015, Trade Map, 2019-2020.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج پژوهش در محورهای تجانس و همگونی اقتصادی، شاخص‌های توسعه و اقتصاد بین‌الملل، شرکای تجاری طبیعی منطقه‌ای و جهانی، روندهای سیاست تجاری، و ارزیابی کارآمدی و همگرایی تجارت درون و فرا منطقه‌ای سازمان همکاری شانگهای با محوریت جایگاه تجارت بین‌الملل ایران طی دوره بلندمدت ۲۰۲۰-۲۰۰۰ گویای آن است که:

۱. در ادبیات تجارت مطرح می‌شود که همگرایی منطقه‌ای بین دو کشور توسعه‌یافته، موجب همگونی درآمد سرانه آنها می‌شود ولی این فرایند بین دو کشور در حال توسعه با اختلاف سطح توسعه موجب تشدید نابرابری و ناهمگونی درآمد سرانه آنها می‌شود. در بین اعضای سازمان، شکاف و دامنه پراکنش درآمد سرانه طی دوره بلندمدت مذکور، نه تنها کم نشده، بلکه شکاف درآمدی آنها عمیق‌تر نیز شده است. در واقع، طیف کشورهای با عملکرد اقتصادی بالا و ضعیف منطقه‌ای / جهانی از جنبه همگونی درآمد سرانه اعضا طی مدت مذکور مشاهده می‌شود. البته هنوز در خصوص عملکرد سازمان نظر قطعی نمی‌توان ارائه کرد، چراکه فرایند همگونی درآمد سرانه بین اعضا می‌تواند متأثر از اقدام‌ها و سیاست‌های اقتصادی اصلاحی خاص سازمان باشد که هنوز اقدام‌ها و سیاست تجاری جدی اتخاذ نشده است.

۲. ارزیابی شاخص‌های اقتصاد کلان بین‌المللی اعضا از جمله شاخص‌های کلان اقتصادی، تجارت کالا و خدمات و جریان سرمایه‌گذاری خارجی مطابق جدیدترین اطلاعات آماری گویای آن است که تحولات شایان توجهی در بسیاری از اعضا با محوریت چین و هند رخ داده است، اما در این میان، اوضاع اقتصاد کلان بین‌الملل ایران از جمله رشد اقتصادی، تورم و جریان سرمایه‌گذاری خارجی در

مقیاس جهانی و حتی در بین اعضا، مناسب ارزیابی نمی‌شود.

۳. با تحلیل شرکای طبیعی تجارت (صادرات و واردات) کالایی (۶ شریک نخست) جهانی و منطقه‌ای اعضای سازمان، می‌توان اعضا را در سه گروه کشورهای با اقتصاد بزرگ مبتنی بر توسعه تجارت فرامنطقه‌ای با محوریت چین و هند، گروه کشورهای با اقتصاد کوچک مبتنی بر توسعه تجارت کاملاً درون منطقه‌ای (۶ کشور از ۱۲ کشور با اقتصاد کوچک) و گروه کشورهای با تجارت نامتقارن (تولید صادراتی فرامنطقه‌ای) از جمله ایران اشاره کرد.

۴. مطالعه روندهای سیاست تجاری اعضا در دوره بلندمدت نشان می‌دهد که بسیاری از اعضا به اقدام‌ها و اصلاحات اساسی کاهشی در سیاست تجاری با هدف تسهیل توسعه تجارت دست یافته‌اند، به طوری که سطح تعرفه برای برخی اعضا تا یک سوم روبه کاهش گذاشته است. در این بین، سیاست تجاری ایران با بی‌ثباتی بالایی مواجه بوده و سطح تعرفه بالا توأم با موانع تجاری غیرتعرفه‌ای متعدد و متنوعی وضع شده است و به سبب وقوع تکانه‌های غیراقتصادی، تحولات اصلاحی مهمی در سیاست تجاری ایران مشاهده نمی‌شود.

۵. محاسبات شاخص شدت صادرات درون منطقه‌ای ایران گویای آن است که طی دوره مورد مطالعه، دو تجربه نامتقارن و متمایز در تجارت ایران رخ داده است. در دوره ۲۰۱۰-۲۰۰۰ بهبود تجارت درون منطقه‌ای همسو با توسعه تجارت جهانی ایران رخ داده است، ولی از ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۹ به ویژه در سال ۲۰۲۰ با وضع تحریم‌های جدید و شیوع کرونا، به رغم توسعه تجارت درون منطقه‌ای، تجارت جهانی ایران شدیداً روبه افول گذاشته است (انحراف تجارت).

بنابراین به منظور توسعه تجارت درون و فرا منطقه‌ای ایران اقدام‌ها و تدابیر

سیاستی، برگرفته از پژوهش، پیشنهاد می‌شود:

۱. اصلاحات سیاستی کلان برای ثبات محیط اقتصاد کلان ایران با محوریت رشد و توسعه پایدار و فراگیر و کاهش ریسک‌ها با محوریت نرخ تورم و کنترل تکانه‌های غیراقتصادی صورت پذیرد.

۲. اصلاحات در سیاست تجاری ایران با هدف‌گذاری برچیدن موانع تجاری غیرتعرفه‌ای و ثبات بخشی توأم با منطقی‌سازی میزان نرخ تعرفه‌های گمرکی انجام گیرد.

۳. نظر به شناسایی شرکای تجاری طبیعی درون و فرامنطقه‌ای ایران، شرکای تجاری طبیعی بالقوه و بالفعل در شرایط ایستا و پویای بلندمدت و افق چشم‌انداز توسعه تجارت پایدار و فراگیر همه‌جانبه به‌خصوص توسعه صادرات صنایع کارخانه‌ای اشتغال‌زا، در گام‌های بعدی متعاقباً دانش‌بنیان و با بهینگی مرزی در توسعه تجارت مورد توجه قرار گیرد.

۴. تحولات ساختاری در تجارت کالا و خدمات ایران با هدف ارتقای مزیت‌های نسبی و دستیابی به مزیت‌های رقابتی با محوریت صنایع کارخانه‌ای اشتغال‌زای ارزآور و متعاقباً دانش‌بنیان و توسعه انواع خدمات از جمله گردشگری تحقق یابد.



## منابع و مآخذ

۱. امیراحمدیان، بهرام و میرعبداله حسینی (۱۳۹۰). «مطالعه جایگاه ژئواکونومی سازمان همکاری شانگهای در جهان»، فصلنامه بین‌المللی ژئوپلیتیک (انجمن ژئوپلیتیک ایران)، سال هفتم، ش ۳.
۲. بزرگی، وحید و میرعبداله حسینی (۱۳۸۹). «سازمان همکاری شانگهای: تحولات گذشته و چشم‌انداز آینده»، *مطالعات اوراسیای مرکزی* (دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، سال سوم، ش ۷.
۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰). «سازمان همکاری شانگهای و جنبه‌های عضویت دائم ایران»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، سال بیست‌وپنجم، ش ۲۸۴.
۴. حسینی، میرعبداله، بهرام امیراحمدیان و مهران نصیرزاد (۱۳۹۷). «مطالعه شاخص‌های توسعه‌ای کشورهای ساحلی خزر در فرایند همگرایی منطقه‌گرایی»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال یازدهم، ش ۱.
۵. حسینی، میرعبداله و وحید بزرگی (۱۳۸۱). «شرکای منطقه‌ای ایران و امکان تشکیل هسته مرکزی یک هم‌پیوندی منطقه‌ای»، *پژوهشنامه بازرگانی*، سال ششم، ش ۲۳.
۶. حسینی، میرعبداله و تقی هومن (۱۳۸۶). «مطالعه تطبیقی شاخص‌های اقتصاد کلان بین‌الملل کشورهای اکو در فرایند منطقه‌گرایی»، *دانش و توسعه*، سال ششم، ش ۲۳.
۷. حسینی، میرعبداله (۱۳۹۰). *توسعه تجارت ایران با سازمان همکاری شانگهای*، انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۸. راسخی، سعید و میرعبداله حسینی (۱۳۹۶). «ارزیابی همگرایی اقتصادی منطقه‌ای حوزه دریای خزر»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، سال دهم، ش ۱.
۹. مرادی حقیقی، فائزه و میرعبداله حسینی (۱۴۰۰). «بررسی ابعاد اقتصادی و تجاری سازمان همکاری شانگهای و فرصت‌های پیش‌روی ایران»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
10. Andriamananjara Soamiley (1999). "On the Size and Number of Regional Integration Arrangements: A Political Economy Model", *Policy Research Working paper 2117*, The World Bank.
11. Asian Development Bank (2022). "Integration Indicators Technical Notes", <https://aric.adb.org/integrationindicators/technotes>
12. Barry, Donald and Ronald C. Keith (eds.) (1999). *Regionalism, Multilateralism, and the*

13. Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (1996). "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends", *American Economic Review*, Vol. 86, Issue 2.
14. Customs of the Islamic Republic of Iran. *Iranian Foreign Trade Statistics Yearbook*, Years 1998-2021 [in Persian].
15. Flam, Harry and Elhanan Helpman (1987). "Vertical Product Differentiation and North-South Trade", *American Economic Review*, Vol. 77, No. 5.
16. Helpman, E. (1981). "International Trade in the Presence of Product Differentiation, Economies of Scale and Monopolistic Competition: A Chamberlin-Heckscher-Ohlin approach", *Journal of International Economics*, 11 (3).
17. Helpman, E. (1984). "The Factor Content of Foreign Trade", *The Economic Journal*, 94 (373).
18. Hoekman, Bernard and Maurice Schiff (2002). "Benefiting from Regional Integration", in *Development, Trade and the WTO*, Washington, D.C: The World Bank.
19. <https://eng.sectesco.org/>
20. IMF (1998-2021). *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington: International Monetary Fund Publications. ([http://www. IMF.Org](http://www.IMF.Org)).
21. Krugman, P. (1980). "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade", *The American Economic Review*, 70 (5).
22. \_\_\_\_\_ (1998). "What's new about the new Economic Geography?", *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2).
23. Krugman, P. R. (1979). "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", *Journal of International Economics*, 9 (4).
24. Scott-Smith, G. (2019). "The Shanghai Cooperation Organisation", In P. Lombaerde, L. Langenhove, & G. Rayp, *United Nations University Series on Regionalism*, Springer, Berlin.
25. Sheila, Page (2000). *Regionalism Among Developing Countries*, Macmillan Press LTD, Overseas Development Institute, London.
26. UNCTAD (1995-2020). *Handbook of International Trade and Development Statistics 1994-2008*, New York: UN Publications, [www.UNCTAD.org](http://www.UNCTAD.org).
27. \_\_\_\_\_ (2021). *World Investment Report, FDI/TNC Database*, Geneva: Union Nation Conference Trade and Development, Retrieved from [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics).
28. Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endow.
29. World Development Indicators Database (1998 -2021). WWW. World Bank. [org/ data/](http://data/).
30. World Bank (2000). *Trade Blocs: A World Bank Policy Research Report*, NY: Oxford University Press.

# راهکارهای ارتقای پایداری در خط‌مشی‌های دولت در ایران

سحر بابایی\* و اکبر محمدی\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۴۵۹-۴۹۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

پایداری خط‌مشی به معنای عدم تغییرات مکرر خط‌مشی است که علاوه بر کاهش هزینه‌ها در بلندمدت، موجبات حل مسائل کشور را فراهم ساخته و ارتباط مستقیمی با اثربخشی دولت‌ها دارد. ناپایداری خط‌مشی‌ها به دلایلی همچون کاهش اعتماد مردم و بخش خصوصی به دولت، حل نشدن مسائل کشور به صورت ریشه‌ای، هزینه‌های بالای تغییرات مکرر و تأثیرات جانبی و ناخواسته خط‌مشی‌ها، نامطلوب بوده به طوری که پژوهش‌های زیادی برای کاهش این ناپایداری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه به چشم می‌خورد. هدف از این پژوهش نیز استخراج راهکارهایی برای ارتقای پایداری خط‌مشی‌هایی است که دولت و هیئت وزیران وضع می‌کند. بدین منظور علاوه بر مرور ادبیات، نهادهای مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت و مجالس دوم به‌طور خاص مورد بررسی قرار گرفته‌اند و برای تأیید و تکمیل یافته‌ها از تشکیل گروه کانونی و همچنین مصاحبه با خبرگان بهره گرفته شده است. در این مطالعات از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شده و در پیل مورد ارزیابی داوران قرار گرفته است. در نهایت راهکارهایی در چهار دسته ساختاری، نهادی، مدیریتی و حکمرانی به‌منظور افزایش احتمال پایداری خط‌مشی‌ها ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: پایداری؛ تغییر؛ خط‌مشی؛ دولت؛ نهاد؛ حکمرانی

Email: sa.babaei@ut.ac.ir

\* استادیار دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران؛

Email: imohammadi@ut.ac.ir

\*\* استادیار دانشکده تجارت و بازرگانی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و نوزدهم، پاییز ۱۴۰۳

doi: 10.22034/mr.2023.5671.5353

## مقدمه

رؤسای جمهور در طول دوره ریاست خود، در راستای رفع مشکلات کشور و رسیدن به اهداف مدنظر خود، خطمشی‌هایی را اتخاذ می‌کنند اما تجربه نشان داده است که در بسیاری از کشورها همچون ایران، پس از پایان دوره ریاست جمهوری، فردی از جناح مخالف برای دوره بعدی انتخاب می‌شود که این تغییرات جناحی یا حزبی موجب تغییرات مکرر خطمشی و کاهش پایداری خطمشی شده است. به علاوه رفتار دولت‌ها در اتخاذ برخی خطمشی‌ها در دوره اول و دوم ریاست‌شان نیز با توجه به منافع، اهداف و انگیزه‌های متفاوتی که دارند، تغییر می‌کند.

پایداری خطمشی منافع و مزایایی دارد که هرچه این پایداری کاهش یابد، بیشتر با معایب تغییرات مکرر خطمشی مواجه می‌شویم. طبق بررسی‌هایی که انجام شده پایداری خطمشی ارتباط مستقیمی با کارایی دولت‌ها دارد (Bris and Caballero, 2016) و هرچه تغییرات خطمشی بیشتر شود، کارایی دولت کاهش خواهد یافت. همچنین پایداری خطمشی به کاهش هزینه‌های تغییر خطمشی منجر می‌شود، چراکه تغییر خطمشی نیازمند هزینه‌های بالای آغاز خطمشی جدید و هدر رفتن هزینه‌های صورت گرفته برای خطمشی قبلی است. علاوه بر این، پایداری خطمشی به افزایش اعتماد بخش خصوصی به دولت منجر شده و مشارکت بخش خصوصی و دولتی را افزایش می‌دهد (Pereira, Singh and Mueller, 2011: 60). همچنین هر خطمشی تبعات اصلی و جانبی خاص خود را دارد که تغییرات مکرر آن، یعنی افزایش تعداد خطمشی‌ها و تعداد تبعات و آثار ناخواسته و نامطلوبی که برجای می‌گذارد.

در کشورهای در حال توسعه، عدم توافق و هم‌اندیشی بین نخبگان و مدیران حکمران، تغییرات پایین به بالا در سیستم تصمیم‌گیری، نبود یکپارچگی ملی و تداوم بحران‌ها می‌تواند عدم پایداری را در خطمشی‌های کشور باعث شود. در کشورهایی که به پایداری

خط‌مشی اهمیت می‌دهند، نخبگان و حاکمان با توافق و هم‌اندیشی در مورد اهداف و راهبردهای کشور، به سرپرستی کشور می‌پردازند و تصمیمات در سطح بالا گرفته شده و از بالا به پایین منتقل می‌شود، در حالی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تصمیمات از پایین به بالا منتقل می‌شود (Bennett and Raab, 2020). همچنین، در کشورهایی با خط‌مشی‌های پایدار، مردم از یکپارچگی ملی برخوردارند و در مواقعی که با بحران مواجه می‌شوند، با یکدیگر هم‌افزایی می‌کنند، در حالی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نبود یکپارچگی ملی باعث شده است گروه‌ها و افراد به دنبال منافع خود بوده و پایداری خط‌مشی را به خطر بیندازند (Knill and Tosun, 2020). همچنین تداوم بحران‌ها نیز باعث شده متولیان امر در هر زمانی به صورت مقطعی به دنبال رفع بحران باشند و این موضوع باعث عدم پایداری در خط‌مشی‌های کشورهای در حال توسعه شده است.

بنابراین یکی از چالش‌های مهم در خط‌مشی‌گذاری دولت، عدم پایداری خط‌مشی‌هاست که می‌تواند به ناآرامی‌های اقتصادی و اجتماعی منجر شود. پژوهش‌ها در این حوزه نشان داده‌اند که پایداری در خط‌مشی‌گذاری‌ها عامل مهمی در توسعه و بهبود شرایط جامعه است (Bennett and Raab, 2020; Zhu and Cao, 2020). از این رو ایجاد پایداری در خط‌مشی‌گذاری امری حائز اهمیت و ضروری است و به پژوهش‌های بیشتر در این زمینه و اقدام‌های عملی بیشتری نیاز دارد. با توجه به اینکه خط‌مشی‌گذاری دولتی نقش بسیار مهمی در توسعه کشور دارد، پژوهش‌های بیشتری باید در این حوزه و به منظور افزایش پایداری این خط‌مشی‌ها انجام گیرد (Wiering, Liefferink and Crabbé, 2018). با این روند، راهکارهای لازم برای ایجاد پایداری در خط‌مشی‌گذاری به دست خواهد آمد و در نتیجه بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور رقم خواهد خورد.

در برخی کشورها به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته، راهکارهایی برای ارتقای پایداری خط‌مشی‌ها اندیشیده و پیاده‌سازی شده است که استخراج آن راهکارها و تولید راه‌حل‌هایی متناسب با شرایط کشور، می‌تواند بسیار مفید بوده و از معایب تغییرات مکرر خط‌مشی جلوگیری کند (Zhu and Cao, 2020). لذا هدف این پژوهش شناسایی راهکارهای ارتقای پایداری خط‌مشی‌های دولت و هیئت وزیران در کشور ایران است. در ادامه ابتدا ادبیات این موضوع به‌منظور استخراج ایده‌های مرتبط مورد مطالعه قرار می‌گیرد. سپس در بخش دوم نهادهایی همچون دولت پنهان، دولت سایه، شاخه چهارم دولت، دیوان عالی و شوراهای عالی که تأثیرات بر خط‌مشی‌های دولت دارند مورد مطالعه قرار گرفته و ایده‌هایی برای افزایش پایداری خط‌مشی از آنها احصا شده است. در وهله سوم، مجالس دوم که کارکرد اصلی‌شان بررسی لوایح دولت است، به‌طور خاص به‌ویژه در کشورهای آمریکا و انگلستان مورد توجه قرار گرفته و نکاتی که نشان‌دهنده تأثیر این مجالس بر پایداری خط‌مشی هستند مشخص شده‌اند. در نهایت یافته‌های مطالعات فوق برای خبرگان ارائه شده و به کمک آنها به تکمیل یافته‌ها پرداخته شده است.

## ۱. مرور ادبیات

برای ایجاد پایداری در خط‌مشی و جامعه، شناسایی مشکلات و چالش‌های موجود در کشور و پیدا کردن راه‌حل‌های مناسب با همکاری بین سطوح مختلف دولتی و مردمی، ترویج فرهنگ همکاری و تعامل در جامعه و توجه به سازمان‌های پژوهشی و آموزشی ضروری است. همچنین، نقاط قوت کشور می‌تواند به‌عنوان یک نقطه شروع برای بهبود وضعیت کشور و تبادل فرهنگی با کشورهای دیگر باشد و توسعه ارتباطات بین‌المللی و همکاری با کشورهای دیگر می‌تواند در حل مشکلات کشور مؤثر باشد (Knill and Tosun, 2020). پژوهش‌های انجام شده در جهان می‌تواند

به‌عنوان راهنمایی برای خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیران در همه کشور استفاده شود. عوامل کلیدی برای ایجاد پایداری در خط‌مشی‌ها می‌تواند مشارکت مردم در فرایند تصمیم‌گیری، پایبندی به اصول و ارزش‌های اساسی، ارزیابی و بازبینی مداوم، تعاملات خوب و مثبت بین خط‌مشی‌گذاران و جامعه محلی، ارتباطات قوی بین سطوح دولتی و نهادهای مردمی و بین‌المللی، تعاملات خوب بین حکومت و بازار، و همچنین تعاملات خوب بین خط‌مشی‌گذاران، متخصصان و پژوهشگران و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی را شامل شود (Wiering, Liefferink, and Crabbé, 2018). بنابراین برای ایجاد پایداری در خط‌مشی‌ها، باید به عوامل مختلفی توجه کرد تا با ایجاد تعاملات مثبت و قوی بین افراد و نهادهای مختلف، خط‌مشی‌هایی پایدار و قابل پذیرش برای همه ارائه شود.

توسعه پایداری در خط‌مشی‌ها، با توجه به تعاملات خوب و مثبت بین خط‌مشی‌گذاران و جامعه، ارتباطات قوی و مؤثر بین نهادهای دولتی و مردمی، تعاملات خوب بین حکومت و بازار، ارتباطات بین‌المللی و تعاملات خوب بین خط‌مشی‌گذاران و متخصصان و پژوهشگران، بهبود کارایی و کیفیت تصمیم‌گیری‌ها را به همراه دارد (Knill and Tosun, 2020).

براساس ادبیات، ایجاد پایداری خط‌مشی‌ها در کشورهای در حال توسعه، راهکارهای ساختاری، نهادی، مدیریتی و حکمرانی می‌تواند مؤثر باشد و توسعه نظام حکمرانی قوی، نظام اقتصادی، آموزش و پرورش، سلامت، حمایت از محیط زیست و مبارزه با فساد را شامل شود. با اجرای این راهکارها در کشورهای در حال توسعه می‌توان پایداری را در خط‌مشی‌ها ایجاد کرد. جزئیات اقدام‌های لازم برای پایداری خط‌مشی‌ها در کشورهای مختلف براساس اقتضات موجود، متفاوت است و به بررسی‌های دقیق‌تر نیاز دارد.

استمرار یا تغییر تدریجی، مشخصه اکثر خط‌مشی‌های عمومی است، و پایداری خط‌مشی یک شاخص توسعه‌یافتگی است (Dutt and Mushfiq Mobarak, 2015: 6). یک ویژگی مهم پایداری خط‌مشی ارتباط آن با رشد اقتصادی است؛ چون بخش خصوصی در عدم قطعیت ناشی از خط‌مشی‌های در حال تغییر، از سرمایه‌گذاری اقتصادی خودداری خواهد کرد (Groen and etal., 2022: 7). حتی تعداد محدودی از عدم قطعیت خط‌مشی، می‌تواند به میزان زیادی به کاهش سرمایه‌گذاری منجر شود. بنابراین غالباً ملت‌هایی که تغییر خط‌مشی مکرر دارند احتمالاً رشد اقتصادی کمتری را تجربه می‌کنند (Paterson, Tobin and VanDeveer, 2022: 2). محیط‌های خط‌مشی که یا خیلی انعطاف‌پذیرند یا خیلی سرسخت هستند، رشد اقتصادی را به‌علت ارتباطشان با ناپایداری دولتی به تأخیر می‌اندازند (Pereira, Singh and Mueller, 2011: 60).

با این وجود، حتی اگر در یک حوزه انحصار خط‌مشی قوی وجود داشته باشد، گاهی احزاب قادرند محتوای آن را تغییر دهند (Meijerink, 2005: 1060). در همین راستا چارچوب جریان‌های چندگانه<sup>۱</sup> به مسئله، خط‌مشی و جریان‌های سیاسی نسبتاً مستقل را در یک فرایند خط‌مشی‌گذاری اشاره می‌کند و تغییر خط‌مشی را با سوءاستفاده از پنجره فرصت توسط مخالفان یا کارآفرینان خط‌مشی توضیح می‌دهد (Ibid.: 1061). میجرینک همچنین چارچوب‌های ائتلاف طرفداری، تعادل مشتق شده و اجتماعات معرفتی را فرایندهای مرتبط می‌داند که شرط پایداری و تغییر خط‌مشی هستند.

از دیگر عواملی که بر پایداری خط‌مشی تأثیر می‌گذارد دمکراسی است (Cianciara, 2017: 52; Heckelman and Wilson, 2016: 224). دمکراسی بیشتر (عدم تمرکزگرایی قدرت) به انتخاب‌های خط‌مشی پایدارتر منجر می‌شود. بنابراین

1. Multiple Streams Framework (MSF)



خط‌مشی‌ها در محیط‌های دمکرات به‌طور معنادارتری در طول زمان پایدارتر هستند. (Dutt and Mushfiq Mobarak, 2016: 2).

یکی دیگر از مهم‌ترین موضوع‌هایی که با پایداری خط‌مشی رابطه مستقیم دارد، تعداد احزاب درون دولت یا مجلس است. دولت‌های تک‌حزبی همچون دولت‌های انگلستان که در چندین دهه شکل گرفته‌اند؛ به تولید سطوح بسیار بالایی از تغییرات و واژگونی‌های خط‌مشی تمایل دارند. در حالی که دولت‌های ائتلافی چندحزبی مانند کشورهای سوئیس و رژیم اشغالگر قدس، متمایل به درجه بالایی از پایداری و تغییرات اندک خط‌مشی هستند. بنابراین همبستگی منفی شدیدی بین تعداد احزاب در دولت و درجه تغییر خط‌مشی وجود دارد (Colomer, 2012: 229). در واقع می‌توان گفت فضای مانور سیاسی از سوی یک دولت منفرد، بزرگ است (Ibid.: 233). همچنین دولتی با پشتیبانی اکثریت کرسی، قادر است علاوه بر کنترل خدمات مدنی برای اجرای خط‌مشی‌هایش، پیشنهادهای خط‌مشی خود را از طریق پارلمان تحت فشار قرار دهد (Ibid.: 236).

پریرا و همکاران مطرح می‌کنند که در برخی از ایالات آمریکای لاتین به‌صورت مکرر تغییر خط‌مشی رخ می‌دهد، در صورتی که در برخی ایالات دیگر با وجود تغییر فضای سیاسی یا رخداد بحران، بیشتر شاهد پایداری خط‌مشی است. بنابراین می‌توان گفت قوانین نهادی و قدرت‌های بازیگران کلیدی مؤثر بر حکمرانی ایالت‌ها متفاوت بوده و این تفاوت‌ها به‌ندرت در ادبیات مورد اشاره قرار گرفته است (Pereira, Singh and Mueller, 2011: 59).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که پایداری خط‌مشی تابعی از تعامل میان خط‌مشی‌گذاران کلیدی است که به قدرت‌های نسبی آنها، ترجیحات آنها و تنظیمات نهادی هر یک بستگی دارد. چندین عامل مهم بر پایداری خط‌مشی تأثیر گذارند از جمله شواهدی

وجود دارد که قوه مقننه قوی به‌عنوان پایدارکننده در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمل می‌کند. اگر قوه مقننه به‌طور مؤثر بتواند قوه مجریه را به چالش کشد، خط‌مشی‌گذاری برای قوه مجریه فعالیت با هزینه بالا است، بنابراین پایداری وضع موجود افزایش می‌یابد. اگر قوه مقننه نتواند به‌عنوان دروازه‌بان خط‌مشی‌گذاری فعالیت کند، محیط خط‌مشی در کشور بسیار خطرناک خواهد بود، زیرا دستگاه اجرایی می‌تواند بدون کنترل عمل کند. همچنین به‌نظر می‌رسد دولت‌های متحد با خط‌مشی‌های کمتر پایدار مطابقت دارند. این امر به این دلیل است که قوه اجرایی و قوه مقننه ترجیحات مشابهی در سیستم‌های یکپارچه دارند و این باعث می‌شود روابط کاری آسان‌تر شود و از این طریق روند خط‌مشی‌گذاری تسریع شود. علاوه بر این سیستم‌هایی که در آن انگیزه لازم برای رأی‌گیری شخصی وجود دارد، انگیزه‌هایی را برای رؤسای جمهور و قانونگذاران برای تجارت منافع ایجاد می‌کند. زمانی که خط‌مشی با ترجیحات متفاوت مواجه می‌شود، هرگونه تغییر پیشنهادی در خط‌مشی می‌تواند با تأخیر یا شکست خط‌مشی مواجه شود (Ibid., 2011: 80).

علاوه بر موارد فوق، اثربخشی چارچوب قانونی، تنظیم‌گری و اجرای مؤثر تصمیمات دولت در تعیین پایداری خط‌مشی‌ها بسیار مهم است. نتایج نشان می‌دهد که اثربخشی چارچوب قانونی و تنظیم‌گری مؤثرترین و مشترک‌ترین متغیر در تعیین پایداری در زمینه خط‌مشی و کارایی دولت است. سازگاری خط‌مشی دولت، اجرای مؤثر تصمیمات دولت، کارایی بوروکراتیک، اجرای عادلانه عدالت و شفافیت دولت نقش تعیین‌کننده‌ای در تعیین اثربخشی سیستم قانونی و تنظیم‌گری دارد (True, Jones and Baumgartner, 2019; Bris and Caballero, 2016).

از سویی باید توجه داشت که پایداری خط‌مشی به‌معنای حفظ و ثبات یک خط‌مشی و عدم انعطاف آن نیست. چهار عامل موجب عدم انعطاف یک خط‌مشی

می‌شود: اصطکاک تحمیل شده با قوانین رسمی و هنجارهای غیررسمی در فرایند خط‌مشی‌گذاری، عدم انگیزه برای رفع مشکلات، تمرکز در خط‌مشی‌گذاری و عدم تنوع در کانال‌های اطلاعاتی. ارزیابی اهمیت نسبی این عوامل دشوار است، زیرا ویژگی‌ها در رژیم‌های اقتدارگرا و دموکراتیک متفاوت است. برای مثال در رژیم‌های اقتدارگرا، تمرکز معمولاً با سرکوب اطلاعات همراه است (Jones et al., 2019: 22).

## ۲. نهادهای رسمی و غیررسمی مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری

در این قسمت تلاش می‌شود نهادهایی که در کشورهای مختلف برای اثرگذاری بر خط‌مشی‌های دولت فعالیت می‌کنند مشخص شده و معایب و مزایای هر یک مورد بررسی قرار گیرد. این نهادها طبق بررسی این پژوهش عبارتند از: کنترل و موازنه،<sup>۱</sup> دولت پنهان،<sup>۲</sup> دولت سایه،<sup>۳</sup> شاخه چهارم دولت،<sup>۴</sup> دیوان عالی، شوراهای عالی و نهادهای خط‌مشی‌پژوهی؛ که در ادامه هر یک از آنها در اثرگذاری بر پایداری خط‌مشی مورد بحث قرار می‌گیرند.

در تدوین برخی اسناد مهم در آمریکا دو مؤلفه مهم و تأثیرگذار وجود دارد: مؤلفه اول نگرش خط‌مشی‌گذاران است که معمولاً با تغییر هر رئیس‌جمهور، تغییر می‌کند. اما مؤلفه مهم دوم، ساختارهای داخلی ایالات متحده است که عمدتاً ثابت است. نهادها عمدتاً پایداری و ساختارهای توزیع قدرت یکدیگر را کنترل می‌کنند بنابراین تأثیرگذاری لازم و مطلوب را با الگوهای کنترل و توازن دارند و این مؤلفه، تأثیر بسیاری روی پایداری دارد (کاردان، ۱۳۹۰: ۹۳-۹۲). این کنترل و موازنه قوی میان

---

1. Check and Balance

2. Deep State

3. Shadow Government

4. The Fourth Branch of Government

قوا از قدرت بیش از حد هریک از قوا و خودمختاری آنها پیشگیری می‌کند و مانع وضع خط‌مشی‌های نامطلوب و منفعت‌طلبانه که عموماً غیرپایدارند می‌شود. اما یکی از مهم‌ترین معایب آن، ایجاد تعادل منفی در مقابل تعادل مثبت در سطح کلان است. دولت پنهان به وجود احتمالی گروهی از مقامات غیرمنتخب دولت و نظامی اشاره دارد که مخفیانه خط‌مشی ملی را دست‌کاری یا هدایت می‌کنند (Monmouth University Polling Institute, 2018: 5). بنابراین بیش از اینکه یک نهاد پنهان اثرگذار با مفهوم مثبت باشد، دارای مضمونی منفی است چراکه به دنبال برنامه‌ها، منافع و اهداف خود بوده و چون پنهان است در نتیجه پاسخگویی و شفافیت ندارد. اعضای دولت پنهان «رهبران غیردمکراتیک در یک کشور» هستند که قدرت آنها «مستقل از هرگونه تغییر سیاسی» است. آنها «اغلب در زیر لایه‌های بوروکراسی پنهان هستند» و ممکن است «همیشه تحت کنترل کامل» نباشند، اما «کنترل محسوس منابع کلیدی (اعم از انسانی یا مالی)» داشته باشند. قدرت دولت پنهان ناشی از تجربه، دانش، روابط، بینش، هنر، مهارت‌های ویژه، سنت‌ها و ارزش‌های مشترک است. این صفات در کنار هم، بوروکرات‌های بی‌نام را به دولت بزرگی تبدیل می‌کند که پاسخگوی هیچ‌کس نیست.<sup>۱</sup> بنابراین با توجه به اینکه دولت پنهان در بلندمدت وجود دارد، می‌تواند در خط‌مشی‌هایی که مدنظر آنهاست، به پایداری منجر شود.

دولت سایه (کابینه در سایه) به حزب یا جناح مخالف با دولت منتخب اشاره دارد که تلاش می‌کند تمام امور و تصمیمات دولت منتخب را تحت نظر و ارزیابی قرار دهد و تحلیل‌های خود را منتشر کند تا بتواند دولت منتخب را زیر سؤال برد. همچنین با انتصاب وزیران احتمالی خود را برای در دست گرفتن دولت در موقع لزوم آماده

1. "Deep State." The Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster Inc., <https://www.merriamwebster.com/dictionary/deep%20state>. Accessed 25 January 2020

می‌کند (UK Parliament, 2012) با توجه به اینکه دولت سایه نیز بیشتر جناحی و حزبی است، نمی‌توان از آن انتظار داشتن دید بلندمدت ملی را داشت. منظور از شاخه چهارم دولت نیز گروه‌ها یا نهادهایی است که بر سه شاخه مقننه، مجریه و قضائیه عامل و تأثیرگذارند. دیدگاه‌ها در مورد این تأثیرگذاری بین ضروری یا غیرضروری و اقدام‌های خوب یا بد متفاوت است. رسانه، هیئت‌های خاص از مردم، گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های اداری مستقل حتی اگر بخشی از سه شاخه اصلی باشند، و سازمان‌های اطلاعاتی را می‌توان شاخه چهارم دولت در نظر گرفت (en.m.wikipedia.org). تفاوت شاخه چهارم دولت با دولت پنهان در مخفی و آشکار بودن آنهاست.

دیوان عالی در کشورهای گوناگون بر مصوبات کنگره نظارت می‌کند تا با قانون اساسی آنها مغایر نباشد. دیوان عالی را می‌توان به‌عنوان یکی از تجارب نهادی موفق در ارزیابی اولیه خط‌مشی‌ها از نظر معیار خاص (در اینجا قانون اساسی) دانست که می‌تواند ایده‌ای برای ایجاد نهادی مشابه در راستای ارزیابی خط‌مشی‌ها از نظر سازگاری با منافع عامه بلندمدت و پایداری آنها باشد.

شوراهای عالی در ایران عموماً وظیفه خط‌مشی‌گذاری و نظارت را در زمینه‌های تخصصی عهده‌دار می‌شوند. این شوراها اعضای حقیقی و حقوقی هستند که ریاست آن را رئیس‌جمهور وقت برعهده دارد که هرچند سال یک‌بار تغییر می‌کند. با توجه به اینکه این شوراها یک نهاد دولتی آشکار هستند می‌توان آنها را به‌عنوان شاخه چهارم دولت هم در نظر گرفت.

نهادهای خط‌مشی‌پژوهی که عموماً غیرانتفاعی بوده و از بودجه دولتی بی‌نیازند، از جمله نهادهای مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری‌ها بوده که اگر مورد حمایت کشور باشند و اجازه انتشار نتایج خود را در سطح جامعه داشته باشند، می‌توانند از جمله نهادهای

مؤثر بر پایداری خط‌مشی باشند؛ چراکه با انتشار گزارش‌ها، به دولت اجازه وضع خط‌مشی‌هایی نمی‌دهند که منافع بلندمدت ملی را در پی نداشته باشد. موضوع مهمی که در این زمینه وجود دارد اینکه بهتر است این نهادها از احزاب گوناگون و مستقل باشند تا دیدگاه انتقادی و چالشی حفظ شود.

در جدول ۱ تلاش شده است معایب و مزایای نهادهای مورد بررسی، تبیین شده تا دید بهتری برای ایده گرفتن از آنها حاصل شود.

جدول ۱. مقایسه نهادهای رسمی و غیررسمی مؤثر بر پایداری خط‌مشی

معایب	مزایا	مثال	راهکار
تعادل منفی، اگر قوا از یک حزب باشند احتمال کاهش کنترل وجود دارد. قدرت زیادی برای تأثیر بر تمام تصمیمات نمی‌دهد.	پیشگیری از قدرت بیش از حد هر قوه	آمریکا، استرالیا، انگلستان، ایران، هند، مالزی، نروژ	کنترل و موازنه
به دنبال منافع و اهداف شخصی و غیرملی، عدم پاسخگویی، غیرشفاف بودن.	دارای دانش، تجربه و قدرت زیاد برای تأثیرگذاری	روسیه، آمریکا، انگلستان، ترکیه، ایتالیا، آلمان، ایران	دولت پنهان
داشتن دید جناحی و حزبی.	انتقادهای گسترده و منطقی از دولت وقت و انتشار برای عموم مردم	کانادا، انگلستان، آمریکا	دولت سایه
غیرپاسخگو و غیرقابل کنترل، چون امکان دارد جزئی از سه قوه باشد، ممکن است تحت سلطه آنها قرار گیرد.	شفاف، دارای قدرت	آمریکا	شاخه چهارم دولت
تنها بر خط‌مشی‌هایی که متضاد قانون اساسی باشد نظارت دارد و اگر موضوعی ناقض قانون اساسی نباشد اما پایداری و منفعت عمومی را مدنظر نداشته باشد، نقد نمی‌کند.	قدرت زیاد در نقد دولت در خط‌مشی‌های متناقض با قانون اساسی	اکثر کشورها	نهاد دیوان عالی

معایب	مزایا	مثال	راهکار
ریاست آن با رئیس‌جمهور است و ممکن است تأثیرگذاری آن بر خط‌مشی‌ها متناسب با خواسته‌های او باشد.	شفاف، پاسخگو، دانش و مهارت زیاد در مشورت دارد	شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی و ...	شوراهای عالی
قدرت زیادی برای اثرگذاری ندارد. بودجه زیادی ندارد.	غیردولتی، شفاف، انتشار گزارش‌هایی برای عموم، ارزیابی خط‌مشی‌ها با معیارهای دقیق علمی	مؤسسه هادسن، مؤسسه پژوهش خط‌مشی عمومی امریکن انترپرایز	نهادهای خط‌مشی‌پژوهی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳. مجالس دوم

مجالس دوم با توجه به ویژگی‌هایی که دارند، به‌طور عمومی کمک زیادی به پایداری خط‌مشی‌ها در کشور می‌کنند. برای مثال این مجلس زمینه انعکاس بیشتر منافع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را فراهم می‌کند و در نهایت اجماع گسترده‌تری درباره تصمیم‌های پارلمان به‌وجود می‌آید. جامعه واجد ساختاری متکثر است و امکان انعکاس هرچه بیشتر این تکثر در نظام‌های دومجلسی بیشتر است. در جوامعی که شکاف‌های عمده مذهبی، ایدئولوژیک، زبانی، فرهنگی، نژادی و قبیله‌ای وجود دارد می‌توانند از این ابزار برای ایجاد ائتلاف و همبستگی بهره‌مند شوند. گاه مجلس دوم ابزار جبرانی مناسبی برای طیف‌هایی از جامعه است که به هر دلیل فاقد نمایندگی کافی در مجلس اول بوده یا هست. برای مثال در قانون اساسی نپال ۵ درصد کرسی‌های مجلس سنا به نمایندگان زن اختصاص یافته است. همچنین ترکیب اعضای مجلس سنای بلژیک مبتنی بر نمایندگی اقلیت‌های زبانی است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۳۹).

نمایندگی بیشتر گروه‌های گوناگون کشور باعث می‌شود که منافع عامه بیشتر در خط‌مشی‌ها مورد توجه قرار گیرد و همچنین جنبه‌های متفاوت یک خط‌مشی بهتر مدنظر قرار گیرد. در این زمینه می‌توان مجلس اعیان انگلستان را به‌عنوان

نمونه، مثال زد. نخست‌وزیر برای ارائه پیشنهاد اعضای مجلس لردها به ملکه، صرفاً نمایندگان پیشنهادی حزب خودش را مشخص می‌کند و به دیگر احزاب اجازه می‌دهد تا خودشان نمایندگان پیشنهادی حزبشان را مشخص کنند. نخست‌وزیر پیش از ارسال پیشنهادها برای ملکه، آن را به کمیسیون انتصابات مجلس اعیان معرفی می‌کند تا صلاحیت آنها را ارزیابی کند. این کمیسیون شامل هفت عضو است که سه عضو آن از سه حزب اصلی نمایندگی می‌کنند و چهار عضو دیگر افراد مستقل و غیرحزبی هستند. این کمیسیون امکان درخواست عمومی برای نمایندگی را فراهم کرده است (حسنی، ۱۳۹۷: ۱).

یکی دیگر از کارکردهای مهم مجالس دوم تحقیق، بررسی، شور و مذاکره درباره مصوبات و تصمیم‌های مجلس اول است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۴۰). این موضوع باعث بررسی دقیق‌تر و جامع‌تر پیرامون قوانین و لایحه‌های دولت می‌شود و از وضع قوانین عجولانه که پیش‌زمینه تغییرات مکرر خط‌مشی است جلوگیری می‌کند. وجود عملکرد پیچیده تقنین در نظام‌های دومجلسی موجب کاهش نوسان‌ها و تغییرات شدید در خط‌مشی‌ها و قوانین می‌شود و از این رهگذر پایداری قوانین و پیش‌بینی‌پذیر رفتارها امکان بیشتری می‌یابد (همان: ۲۴۱). لازمه این امر آن است که ترکیب دو مجلس مشابه هم نباشد تا امکان شور را فراهم آورد.

نمایندگان مجلس اول برآمده از آرای عمومی هستند و ناگزیرند برای به‌دست آوردن دوباره آرای مردم در حوزه انتخابیه خود تقاضاهای ایشان را برآورده کنند. گاه افراط در این امر موجب سوق یافتن پارلمان به سوی تأمین منافع بخشی به‌جای منافع ملی است (همان). همچنین مجالس اول از حضور متخصصان، مجریان و سرامدان که کمتر فعالیت سیاسی می‌کنند و در نتیجه در معرض انتخاب عمومی نیستند محروم است (همان: ۲۴۲). وجود این مرجع که فارغ از هیجانات سیاسی و بیشتر بر مبنای خرد،



تجربه و خیر همگانی به موضوع توجه می‌کند، موجب کاهش خطا و نقصان در مسیر قانونگذاری می‌شود. این امر که یک طرح و لایحه، دو بار مورد بررسی قرار می‌گیرد، خود مانع از ارائه لوایح ضعیف از سوی دولت و طرح‌های شتاب‌زده نمایندگان خواهد شد. علاوه بر این طولانی شدن فرایند تقنین به افکار عمومی و رسانه‌ها اجازه می‌دهد که با فرصت بیشتر و شتابزدگی کمتری درباره پیشنهادهای تقنینی ارائه شده بیندیشند و واکنش نشان دهند (همان).

مجالس دوم با ویژگی‌هایی مانند کوچک بودن و ترکیب اعضای متخصص و باتجربه، تحقق این کارکرد را تقویت می‌کند. باید توجه داشت که توانایی مجالس دوم در ایجاد پایداری در خط‌مشی‌ها و قوانین تنها به سبب ویژگی‌های فردی و ترکیب متفاوت اعضای آن نیست، بلکه برخی خصایص نهادی مانند طولانی بودن دوره نمایندگی (و گاه مادام‌العمر بودن) آن را تقویت می‌کند. همچنین در بعضی پارلمان‌ها تغییر اعضا به صورت کامل رخ نمی‌دهد بلکه در بازه‌های زمانی معین (مثلاً هر دو سال) بخشی از اعضا تغییر می‌کنند. این خصیصه خود بر قابلیت مجلس دوم در ایجاد پایداری نظام سیاسی کمک می‌کند (همان: ۲۴۳-۲۴۲).

موضوع دیگر، زمان مذاکرات پیرامون لایحه است که برای مثال در مجلس لردهای انگلستان، محدودیت زمانی وجود ندارد و می‌تواند مورد بررسی‌های بیشتری قرار گیرد. در مجلس عوام، دولت برای پایان بخشیدن به مباحثات از واژه گیوتین یا همان اعلام ختم مذاکرات استفاده می‌کند؛ یعنی خواستار پایان مذاکرات و مباحثات می‌شود تا پیشنهادهای اصلاحی مکرر، رویه قانونگذاری را به تأخیر نیندازد. هنگامی که دولت گیوتین را پیشنهاد می‌کند، راجع به موضوع کفایت مذاکرات در مجلس عوام بحث و رأی‌گیری می‌شود و چنانچه تصویب شود، لایحه برای طی مراحل قانونی بعدی، در اولویت زمان‌بندی قرار می‌گیرد و به این ترتیب فرایند قانونگذاری تسریع

می‌شود. اما چنین مکانیزمی در مجلس لردها وجود ندارد و دولت نمی‌تواند اعلام کفایت مذاکرات کند و به همین دلیل، بررسی‌های دقیق‌تری در مجلس لردها انجام می‌شود (حسنی، ۱۳۹۷: ۵؛ زینالو و عباسی، ۱۳۹۷: ۳۳).

نوعی موازنه در رابطه میان قوه مقننه و مجریه وجود دارد (گرفتن رأی اعتماد دولت از مجلس و حق منحل کردن مجلس)، که این موازنه اغلب موجب کاهش قدرت نظارتی پارلمان می‌شود و نمایندگان را تشویق می‌کند که بر بسیاری از رفتارهای ناصواب دولت سرپوش گذارند. اما چنین مناسبات و موازنه‌ای بیشتر میان مجالس اول و دولت برقرار است نه مجلس دوم. این امر باعث می‌شود که در نظام‌های پارلمانی، مجالس دوم در مقایسه با مجالس اول از استقلال بیشتری برخوردار باشد و همین امر می‌تواند موجب تقویت کارکرد نظارتی پارلمان از مجرای مجالس دوم شود (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۴۶).

در مجلس اعیان انگلستان، سند قواعد رفتاری برای مجلس دوم وجود دارد که مهم‌ترین وجه دستورات این سند این است که نمایندگان را موظف می‌کند، در سامانه‌ای به صورت شفاف تمام منافع خود را در زمینه‌های گوناگون اعلام کند. علاوه بر این در تمام گفتارهای شفاهی‌شان در مجلس یا با نمایندگان دولت، باید در ابتدای صحبت، به‌طور خاص همه منافع احتمالی را در مورد موضوع مورد بحث اعلام کند. اعلام تمام منافع نمایندگان در زمینه‌های گوناگون موجب می‌شود نظر افرادی که در راستای منافع خود صحبت می‌کنند و به منافع ملی و پایداری خط‌مشی توجه کمی دارند از اهمیت پایین‌تری برخوردار شود (حسنی، ۱۳۹۷: ۲).

در مجلس دوم معمولاً سن نمایندگان و نیز دوره نمایندگی‌شان از مجلس اول طولانی‌تر است و تغییر نمایندگان نه به یکباره بلکه به صورت دوره‌ای انجام می‌شود (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۴۹). برای مثال تعداد نمایندگان سنای ایالات متحده آمریکا ۱۰۰ نفر است و هر ایالت فارغ از بزرگی یا کوچکی، دو نماینده در سنا دارد. سناتورها

برای یک دوره شش‌ساله انتخاب می‌شوند و عضویت آنان محدودیتی ندارد. در این دوره شش‌ساله، هر دو سال یکبار برای انتخاب یک‌سوم سناتورهای این مجلس برگزار می‌شود. در واقع اعضای این مجلس به سه دسته یک (۳۳ عضو)، دو (۳۳ عضو) و سه (۳۴ عضو) تقسیم می‌شوند و هر دو سال انتخابات یک دسته برگزار می‌شود.

از نظر لیفارت، مجالس دوم قدرتمند آنهایی است که قدرت مجلس اول و دوم هم‌سنگ و ترکیب سیاسی آنها نامتجانس باشد. به این معنا که اکثریت حاکم بر مجلس اول با اکثریت مجلس دوم متفاوت باشد (همان: ۲۴۹).

با توجه به مطالعاتی که در سه حوزه ادبیات، نهادها و مجالس دوم صورت گرفته است، در جدول ۲، یافته‌های پژوهشگران ارائه می‌شود که از طریق احصای محتوای کیفی بررسی هریک از موارد فوق به‌دست آمده است.

### جدول ۲. یافته‌های حاصل از بررسی ادبیات، نهادها و مجالس دوم در

#### راستای افزایش پایداری خط‌مشی

ردیف	منابع	عوامل / اقدام‌ها
۱	عوامل افزایش پایداری خط‌مشی براساس ادبیات	علاوه بر تغییرات بیش از حد، اصرار زیاد بر پایداری و عدم تغییر خط‌مشی‌ها نیز شایسته نیست، بلکه خط‌مشی پایدار منطبق با شرایط مهم است.
۲		توجه به نظریه‌های تغییر خط‌مشی مثل جوامع معرفتی و ائتلاف حمایتی، و آگاهی از آنها، جهت هم‌راستا کردن آنها با منافع بلندمدت ملی و ارتقای پایداری خط‌مشی.
۳		چاره‌اندیشی برای بررسی سازگاری خط‌مشی‌های دولت در حین خط‌مشی‌گذاری، اجرای مؤثر تصمیمات دولت، ارتقای کارایی بوروکراتیک، اجرای عادلانه و شفافیت دولت (عوامل مؤثر بر اثربخشی نهاد قانونگذاری و تنظیم‌گری)
۴		قدرت قوه مقننه باید در کشور افزایش یابد. قوه مقننه قوی به پایداری خط‌مشی‌ها کمک می‌کند.
۵		همواره باید این قانون وجود داشته باشد که ترکیب حزبی مجلس با دولت مشابه نباشد تا امکان چانه‌زنی فراهم شود.

ردیف	منابع	عوامل / اقدامها
۶	عوامل افزایش پایداری خطمشی براساس بررسی نهادهای رسمی و غیررسمی	وجود دولت سایه در کشور می‌تواند کمک‌کننده باشد، چراکه هم‌زمان تمام عملکردهای دولت را از دیدگاه مخالف نقد و منتشر می‌کند و تهدیدی برای آنها وجود ندارد. لذا دولت از انجام هر عملکردی که تنها متناسب با دیدگاه‌های خود است، اجتناب می‌کند.
۷		مجمع تشخیص با توجه به جایگاهی که دارد می‌تواند به‌عنوان شاخه چهارم دولت در نظر گرفته شود و بر خطمشی‌های قوا اثرگذاری داشته باشد.
۸		با توجه به اینکه شورای نگهبان وظیفه بررسی قوانین از نظر سازگاری با قانون اساسی را برعهده دارد، وظیفه بررسی خطمشی از نظر سازگاری با منافع بلندمدت ملی را نیز می‌توان به یک نهاد مشابه واگذار کرد، چراکه کارکردهای مشابهی داشته و تجربه خوبی از آن در کشور وجود دارد.
۹		دولت پنهان با توجه به قدرت بسیار زیادی که دارد، اثرگذاری بالایی بر پایداری خطمشی‌ها دارد، چراکه به‌راحتی مانع اقدام‌های منفعت‌طلبانه ریاست جمهوری می‌شود. اما هم‌راستا کردن منافی که دولت پنهان دنبال می‌کند با منافع ملی بلندمدت دشوار است.
۱۰		وجود اندیشکده‌هایی از احزاب مختلف که از سوی کشور به رسمیت شناخته شوند اهمیت زیادی دارد.
۱۱		اندیشکده‌ها بهتر است غیردولتی باشند و درآمد آنها از جایی غیر از دولت باشد.
۱۲		مجلس دوم باید نمایندگانی از تمام طیف‌های جامعه داشته باشد.
۱۳		بهتر است نمایندگان مجلس، منافع خود را ابتدا اعلام کنند تا در زمان اظهار نظر در مورد لوایح، منافع آنها مشخص باشد.
۱۴		مجلس دوم باید از نظر قدرتی هم‌سنگ مجلس اول باشد، اما از نظر توازن و ترکیب، نامتناسب با آن باشد.
۱۵		مجلس دوم به دلایلی همچون وجود افرادی با تخصص بالاتر و نداشتن زمینه سیاسی، دوره‌های طولانی‌تر عضویت، طولانی شدن و پیچیده شدن بررسی لوایح، حضور افرادی از تمام احزاب کشور می‌تواند کمک زیادی به پایداری خطمشی‌ها کند.

مأخذ: همان.

#### ۴. روش تحقیق

در این پژوهش، با توجه به اینکه محققان با دیدی تحلیلی و انتقادی وضعیت کشور و نهادهای مختلف را بررسی می‌کنند و در مصاحبه با خبرگان نیز این دید انتقادی

وجود دارد، می‌توان آن را در زمره پژوهش‌های انتقادی در نظر گرفت. این پژوهش در تلاش برای یافتن راهکارهایی مناسب با شرایط کشور ایران است و از نظر هدف، کاربردی محسوب می‌شود. در خصوص روش‌های جمع‌آوری داده‌ها، در این پژوهش از داده‌های کتابخانه‌ای (اطلاعات و مدارک موجود) و مصاحبه استفاده شده است. داده‌های گردآوری شده را می‌توان با روش‌های مختلف تحلیل کرد که در این پژوهش از تحلیل محتوای کیفی برای رسیدن به نتایج بهره گرفته شده است و از آنجا که داده‌ها و روش تحلیل به صورت کیفی بوده‌اند، این پژوهش در نحله کلان پژوهش‌های کیفی دسته‌بندی می‌شود. قلمرو موضوعی این پژوهش، پایداری خط‌مشی و روش‌های کمک به ارتقای آن است. قلمرو مکانی آن به سطح خط‌مشی‌گذاری کلان کشور ایران مربوط بوده و قلمرو زمانی آن در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است.

در این تحقیق از دو روش مختلف به منظور جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. روش اول، مصاحبه با خبرگان بود که سؤال‌های مشخصی از خبرگان پرسیده شد و پاسخ‌های آنها جمع‌آوری شده است. روش دوم، تحلیل محتوا بود که شامل کدگذاری و تحلیل متن به منظور بررسی و تحلیل داده‌ها بوده است. این دو روش هر کدام جداگانه اما در کنار هم برای به دست آوردن نتایج دقیق و قابل اطمینان کمک کردند. لذا، با استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده، توانستیم نتایج مورد نظر خود را به طور دقیق و قابل اعتماد در تحقیق به دست آوریم.

در این تحقیق، با استناد به پیشینه مطالعاتی استیوارت در سال ۲۰۰۶، پنج معیار برای انتخاب خبرگان شناسایی شده‌اند. این معیارها عبارتند از: الف) کلیدی بودن؛ برای مشارکت در تحقیق، آیا افراد دارای دانش و تخصص بالایی در حوزه مدیریت و انتقال دانش بیرونی درون بنگاه هستند؟، ب) شناسایی شده توسط سایرین؛ آیا ذی‌نفعان این افراد را به عنوان کسانی که در فرایند پایداری خط‌مشی نقشی کلیدی

داشته‌اند، معرفی کرده‌اند؟، ج) فهم نظری موضوع: آیا این افراد فهم مطلوبی از برخی ابعاد نظریه در حال تکوین دارند؟، د) تنوع: آیا افراد در سطوح مختلف مراحل خط‌مشی‌پژوهی فعالیت داشته‌اند؟ و ه) موافقت با مشارکت: آیا افراد انگیزه مناسبی برای مشارکت در تحقیق دارند؟

برای انتخاب گروه کانونی، با شروع مصاحبه با افراد کلیدی، از روش گلوله برفی برای شناسایی افراد برخوردارتر از ویژگی‌های مذکور استفاده شد. به علاوه، با تشکیل گروه کانونی و انجام مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته با خبرگان، اطلاعات لازم برای پاسخ به سؤال‌های تحقیق جمع‌آوری شد. در این تحقیق، مصاحبه‌های انجام شده با افراد، براساس میزان تخصص و تجربه آنها در هر یک از ابعاد چارچوب خط‌مشی، متفاوت بوده است. به عنوان مثال، مصاحبه با مدیران ارشد حوزه حکمرانی عمدتاً حول مباحث خط‌مشی‌گذاری و سطوح کلان فرایند بوده، در حالی که مصاحبه با افرادی که بیشتر در سطح اجرای خط‌مشی‌ها مشغول به فعالیت بوده‌اند، بیشتر بر سطوح میانی و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری متمرکز بوده است.

پیش از هر مصاحبه با توضیحاتی که در مورد طرح تحقیق داده می‌شد، از افراد برای شرکت در مصاحبه موافقت شفاهی کسب می‌شد، از این رو این توافق در مشارکت مورد سنجش قرار می‌گرفت.

در این مطالعه، براساس سؤال‌های تحقیق، مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته با ۱۲ نفر از افراد باتجربه و خبره در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، مطابق با افراد معرفی شده در جدول ۳ صورت گرفت.

جدول ۳. لیست خبرگان مصاحبه‌شونده

ردیف	عنوان	سابقه مرتبط در صنعت	حوزه تجارب	زمان مصاحبه (دقیقه)
۱	مشاور رئیس مؤسسه پژوهشی	۱۷ سال	تجارب اجرایی و خط‌مشی‌گذاری	۳۵
۲	رئیس گروه در نهاد خط‌مشی‌گذار حاکمیتی	۱۶ سال	خط‌مشی‌گذاری عمومی مدیریت دولتی	۶۲
۳	معاون اداره در نهاد اجرایی حاکمیتی	۱۲ سال	خط‌مشی صنعتی	۳۵
۴	معاون اداره در نهاد اجرایی حاکمیتی	۸ سال	خط‌مشی‌گذاری علم و فناوری	۶۲
۵	رئیس گروه در مؤسسه مطالعاتی	۱۲ سال	سوابق مدیریتی و پژوهشی در حوزه حکمرانی و مدیریت تعارض	۳۰
۶	دانشیار در مؤسسه مطالعاتی	۲۱ سال	پژوهشگر حوزه دولت و حاکمیت	۴۵
۷	محقق در مرکز پژوهشی حاکمیتی	۱۲ سال	پژوهشگر حوزه خط‌مشی صنعتی	۵۴
۸	رئیس گروه همکاری‌ها در وزارتخانه	۱۱ سال	پژوهشگر حوزه مدیریت فناوری و نوآوری	۳۸
۹	مشاور مؤسسه تحقیقاتی و عضو هیئت علمی دانشگاه	۱۷ سال	پژوهشگر حوزه حاکمیتی در صنایع دفاعی و امنیت ملی	۳۶
۱۰	پژوهشگر مؤسسه تحقیقاتی دفاعی و عضو هیئت علمی دانشگاه	۹ سال	پژوهشگر حوزه مدیریت و دکترین‌های دفاعی	۳۰
۱۱	مشاور وزیر و مجری پروژه حاکمیتی	۱۵ سال	پژوهشگر حوزه مدیریت و حکمرانی	۴۵
۱۲	استاندار سابق و مشاور استاندار فعلی	۳۴ سال	تجربیات اجرایی و آکادمیک در حوزه شهرسازی	۴۳

مأخذ: همان.

در این مطالعه، برای ارزیابی اعتبار پژوهش، از فرایند دریافت بازخور از مصاحبه‌شوندگان استفاده شد. به‌شکلی که نتایج تحقیقات به‌دست آمده در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا تناسب نتایج تحلیل‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. تناسب‌سنجی نتایج با تحلیل‌های صورت گرفته، کمک می‌کند که بتوان به نتایج دقیق‌تر و مطمئن‌تر در خصوص موضوع‌های مورد بحث دست‌یافت (King, Brooks and Horrocks, 2018).

در خصوص بررسی پایایی کدهای شناسایی شده نیز دو نفر از اعضای هیئت علمی باتجربه که سابقه پژوهش‌های کیفی در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی دارند در بازبینی کدها به محققان کمک کردند.

همچنین برای ارزیابی روایی نتایج پژوهش نیز در سطوح روایی درونی، تشریح دقیق مفاهیم و مقایسه نتایج مطالعات با نتایج حاصل از بررسی ادبیات، و درنهایت در سطح روایی بیرونی انطباق‌دهی حداکثری میان ظرفیت‌ها و توانمندی‌های مصاحبه‌شوندگان با سؤال‌های پژوهش، صورت پذیرفت. در این تحقیق از رویه و پروتکل واحد استفاده شد. همچنین با استفاده از استراتژی سه‌گوشه، داده‌های کیفی گردآوری و تحلیل شدند. برای اطمینان از روایی نتایج، نظر اعضای گروه متمرکز و منابع موجود برای گردآوری داده‌ها به‌کار گرفته شده است.

## ۵. تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

براساس آنچه از برگزاری جلسه گروه کانونی و مصاحبه‌ها استخراج شد و بررسی ابعاد مختلف مؤثر بر پایداری خط‌مشی در حکمرانی، خبرگان شوک‌های محیطی در ابعاد اقتصادی و صنعتی را به‌عنوان پیشران مؤثر بر پایداری خط‌مشی تأیید کردند. این شوک‌های محیطی بالادستی از فشارهای سیاسی در روابط بین‌المللی از جمله تشدید



تحریم‌ها، فشارهای رسانه‌ای و ... در کنار شوک‌های منتج از نوسان متغیرهای کلان اقتصادی و خط‌مشی‌گذاری‌های تنظیم‌گیری و تسهیل‌گری، به‌عنوان محرکی، باعث ایجاد موج‌هایی از مسائل استراتژیک در شرایط حکمرانی کشور می‌شود. همچنین مهم‌ترین این مسائل می‌توان به فشارهای ذی‌نفعان در مسیر جهت‌دهی خط‌مشی‌ها به سمت منافع شخصی، تعاملات ضعیف ذی‌نفعان در فرایند خط‌مشی‌گذاری، عدم نگاه بلندمدت در خط‌مشی‌گذاری، عدم شفافیت منافع افراد به‌ویژه در خط‌مشی‌گذاری و توجه کمتر به منافع عمومی در خط‌مشی‌گذاری اشاره کرد.

این مسائل راهبردی، ضعف و چالش‌هایی را در پایداری خط‌مشی‌ها در حکمرانی ایجاد می‌کند که مهم‌ترین ضعف‌ها در این حوزه شامل: ضعف در پاسخگو بودن، ضعف دانشی در حکمرانی، ضعف پیامدسنجی در خط‌مشی‌ها و ضعف نظارت متداول بر اجرای خط‌مشی‌ها است. ضعف‌های خط‌مشی‌شناسایی شده در این مطالعه به‌عنوان زمینه استخراج راهبردهای خط‌مشی در مصاحبه با خبرگان مورد بهره‌برداری قرار گرفت. این زمینه تأثیرگذاری و ابعاد اثرگذاری شوک‌های محیطی، مسائل استراتژیک، ضعف‌های سیاستی و درنهایت راهبردهای خط‌مشی در شکل ۱ تشریح شده است.

## شکل ۱. لایه‌های پیشین ایجادکننده ضعف‌های خط‌مشی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در جدول ۴ براساس تحلیل تم صورت گرفته، مفاهیم، مقوله‌ها و مضامین مستخرج از متن مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته نشان داده شده است. سطح مفاهیم براساس آنچه خبرگان برای پایداری خط‌مشی‌ها مهم تلقی کرده‌اند به‌عنوان عوامل کلیدی معرفی می‌شود که ذیل مقوله‌ها و مضامین دسته‌بندی شده است. سه مقوله مدیریت ذی‌نفعان، نگاه بلندمدت خط‌مشی‌گذاران و مدیریت تضاد منافع به‌عنوان عوامل اصلی ذیل بعد ساختاری پایداری خط‌مشی‌ها مستخرج شده است. دو مقوله ارزیابی پیشین خط‌مشی، و ارزیابی حین و پس از اجرای خط‌مشی نیز ذیل بعد نهادی پایداری خط‌مشی‌ها مستخرج شده است. چهار مقوله مدیریت فرایند، طراحی زیرساخت‌ها، مدیریت منابع انسانی و درنهایت مدیریت منابع زیرساختی ذیل بعد مدیریتی پایداری خط‌مشی‌ها و همچنین چهار بعد انتقادپذیری، عدالت و شفافیت، پاسخگویی و دانش

حکمرانی نیز ذیل بعد حکمرانی در پایداری خط‌مشی‌ها مستخرج شده است.

جدول ۴. کدهای استخراجی از مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مضامین	مقوله‌ها	مفاهیم	تعداد کد	تعداد خبره	
۱	ساختاری	مدیریت ذی‌نفعان	طراحی اکوسیستم تعاملات بین ذی‌نفعان	۴	۲	
۲			ارتقای کارکرد هماهنگی بین ذی‌نفعان	۸	۴	
۳			بهبود مماشات بین مجلس و شورای نگهبان	۱	۱	
۴		نگاه بلندمدت خط‌مشی‌گذاران		زمان عضویت طولانی‌تر خط‌مشی‌گذاران	۲	۲
۵				ایجاد تفکرات بلندمدت	۸	۵
۶				برنامه‌ریزی‌های بلندمدت	۷	۴
۷		مدیریت تضاد منافع		کاهش سوگیری به سمت منافع شخصی	۱۲	۹
۸				چرخش شغلی و وظیفه‌ای میان اعضا	۵	۲
۹				آشکار کردن منافع افراد	۶	۲
۱۰	نهادی	ارزیابی پیشین خط‌مشی	ارزیابی پیشین خط‌مشی‌ها براساس منافع عمومی	۸	۷	
۱۱			بررسی تطبیق‌پذیری خط‌مشی‌ها	۶	۴	
۱۲			پویایی‌پذیری خط‌مشی‌ها	۲	۱	
۱۳		ارزیابی حین و پس از اجرای خط‌مشی	بررسی سازگاری خط‌مشی‌ها	۵	۳	
۱۴			ارزیابی‌های متداول حین اجرا	۱۱	۸	

ردیف	مضامین	مقوله‌ها	مفاهیم	تعداد کد	تعداد خبره	
۱۵		مدیریت فرایند خط‌مشی‌گذاری	به‌روزرسانی مستمر در فرایند اجرا	۶	۴	
۱۶			تدوین راهکارهای عملیاتی اجرا	۶	۳	
۱۷			اجرای فرایندی خط‌مشی‌ها	۹	۶	
۱۸			اندازه‌گیری دشواری‌های اجرا	۳	۲	
۱۹			نظارت دائمی و متداول بر اجرا	۶	۵	
۲۰	مدیریتی	طراحی زیرساخت‌های خط‌مشی‌گذاری	طراحی مکانیزم آزمایش خط‌مشی‌ها	۸	۴	
۲۱			تغییر سریع خط‌مشی‌های نامطلوب	۱۱	۶	
۲۲			شناسایی متداول پیامدهای خط‌مشی‌ها	۸	۵	
۲۳			اندازه‌گیری اثرات جانبی نامشهود	۸	۴	
۲۴		مدیریت منابع انسانی	بهره‌گیری از ظرفیت نخبگان، محققان و اعضای هیئت علمی	۹	۶	
۲۵		مدیریت منابع زیرساختی	بهره‌گیری از ظرفیت تجهیزات و امکانات فیزیکی	۴	۳	
۲۶	انتقادپذیری در حکمرانی		طراحی مکانیزم دریافت بازخورد	۸	۶	
۲۷			ایجاد زیرساخت‌های انتقادی	۸	۶	
۲۸			اجازه ورود منتقدان و نخبگان به مباحث	۴	۲	
۲۹	حکمرانی	عدالت و شفافیت در حکمرانی	کنترل و ارزیابی مستمر	۸	۴	
۳۰			بهره‌گیری از ظرفیت اندیشکده‌ها در توسعه شفافیت و عدالت	۵	۳	
۳۱		پاسخگویی در حکمرانی		سرمایه‌گذاری بر فرهنگ	۲	۲
۳۲				همسو کردن انگاره‌های ذهنی با خط‌مشی‌ها	۳	۲
۳۳				همسویی تصمیمات با منافع بلندمدت ملی	۶	۵
۳۴	دانش حکمرانی		توجه بر نظریه‌های حکمرانی	۱۱	۸	
۳۵			حمایت از تغییرات خط‌مشی	۴	۳	
۳۶						

در نهایت براساس بررسی‌های انجام گرفته و نتایج حاصل از جلسه گروه کانونی و همچنین مصاحبه با خبرگان، راهکارهای خط‌مشی در سطوح نهادی، مدیریتی، ساختاری و حکمرانی ازسوی محققان این مطالعه ارائه شده است.

## ۶. نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

در این پژوهش به‌منظور شناسایی راهکارهایی برای ارتقای پایداری خط‌مشی در ایران، تلاش شد در ابتدا با مطالعه ادبیات این موضوع، اهمیت پایداری خط‌مشی تعیین و ایده‌هایی شناسایی شود. در ادامه نهادهای رسمی و غیررسمی مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری‌ها همچون دولت پنهان، نهادهای خط‌مشی‌پژوهی، دولت سایه، کنترل و موازنه و ... شناسایی و معایب و مزایای هر یک مورد مطالعه قرار گرفت. در مسیر سوم، ویژگی‌های کلیدی مجالس دوم که به ارتقای پایداری خط‌مشی منجر می‌شود، استخراج شده و ایده‌هایی در راستای داشتن مجلس دوم احصا شد.

شوک‌های محیطی در محیط کسب‌وکار می‌تواند شامل انواع تحریم‌های بین‌المللی، نوسان‌های قیمت ارز، تغییرات سیاسی و اجتماعی، تغییرات قوانین و مقررات، عدم پایداری به قوانین و مقررات، تحولات صنعتی و فناوری، تغییرات در بازارها و رقابت‌های جدید و ... باشد.

در مورد فشارهای سیاسی بین‌المللی، می‌توان گفت تحریم‌های اقتصادی و تجاری تأثیر بسیاری روی کسب‌وکار و صنایع مختلف دارد. این تحریم‌ها می‌تواند باعث کاهش درآمدها، افزایش هزینه‌ها، کاهش تقاضا و ضعف بازار شود و در کل مشکلات زیادی در صنعت و اقتصاد کشور به‌وجود آورد. همچنین، نوسان‌های شاخص‌های اقتصادی مانند نرخ ارز، قیمت مواد خام و محصولات، نرخ بهره، تورم و سایر شاخص‌ها تأثیر بسیار زیاد بر کسب‌وکارها دارند. این نوسان‌ها می‌تواند باعث تغییر در قیمت محصولات،

کاهش تقاضا، افزایش هزینه‌ها و ... شود. همچنین، عدم علاقه خط‌مشی‌گذاران به ایجاد شفافیت در خط‌مشی‌گذاری و تعاملات ضعیف آنها با یکدیگر باعث کاهش اعتماد عمومی به خط‌مشی‌ها و تصمیمات حاکمیتی می‌شود که این مسئله در نتیجه به کاهش درآمدها و کاهش تقاضا در بازار می‌انجامد.

علاوه بر این، وجود نگرش‌های کوتاه‌مدت مدیریتی می‌تواند مشکلات جدی در کسب و کارها ایجاد کند. این نگرش‌ها باعث تصمیمات ناصحیح، کاهش کیفیت محصولات و خدمات، کاهش اعتماد عمومی و ... خواهد شد. در واقع، همه این مسائل زمینه‌ای با هم ارتباط دارند و مشکلات مختلف در صنعت و اقتصاد کشور به وجود می‌آورد. برای پیشگیری از این مشکلات، باید خط‌مشی‌گذاران به منافع عمومی توجه کنند، شفافیت را در خط‌مشی‌گذاری حاکم کنند و به همکاری و تعامل با یکدیگر توجه داشته باشند.

همچنین برای پیشگیری از مشکلات زمینه‌ای در کسب و کار، لازم است با تحلیل و پیش‌بینی شوک‌های محیطی، به مدیریت خطرات و ایجاد راهکارهای مناسب برای مقابله با این مشکلات پرداخته و به ارتقای سطح کیفیت محصولات و خدمات، جذب نخبگان، دقت در پیش‌بینی روند بازار و تغییرات صنعتی و فناوری، کاهش هزینه‌ها و اصلاح روش‌های مدیریتی توجه شود. برای مقابله با شوک‌های محیطی مذکور، باید از رویکردهای مدیریتی و استراتژیک مناسبی استفاده کرد و به بهبود وضعیت فرهنگی و هم‌افزایی اقتصادی و اجتماعی در کشور کمک شود تا بازار و اقتصاد سالم و پایداری را به نفع همه طرفین فراهم کنند. با توسعه و ارائه راهکارهای خط‌مشی در حوزه‌های نهادی، ساختاری، مدیریتی و حکمرانی می‌توان به مقابله با شوک‌ها و حل مسائلی کمک کرد که در حال حاضر وجود دارد. براساس مصاحبه‌هایی که انجام شد، خبرگان بر برخی از راهکارهای اساسی تأکید داشتند که در ادامه به تفکیک بخش‌های نهادی،

ساختاری، حکمرانی و مدیریتی بیان می‌شود.

در خصوص تأیید و تکمیل یافته‌ها با چند نفر از خبرگان مرتبط، جلساتی گذاشته شد و چهار دسته راهکار ساختاری، نهادی، مدیریتی و حکمرانی مبتنی بر تحلیل شوک‌های محیطی و مسائل زمینه‌ای و فرهنگی شناسایی شد که باعث ایجاد ضعف‌های خط‌مشی در خصوص ایجاد پایداری در خط‌مشی شده است. با توجه به اینکه پایداری خط‌مشی ابعاد بسیار متفاوتی دارد و با تغییر دولت‌ها و تغییر نگرش خط‌مشی‌گذاران، حفظ پایداری خط‌مشی کار بسیار دشواری است، نمی‌توان راهکاری منحصر به فرد برای این منظور ارائه داد. لذا پیشنهاد محققان ارائه چندین راهکار به‌طور هم‌زمان است تا بتوان جوانب مختلفی که به تغییرات زودهنگام خط‌مشی منجر می‌شود را بهتر کنترل کرد.

براساس پنل برگزار شده و ارائه نتایج یافته‌های تحقیق از تحلیل محتوای کیفی، پژوهشگران با توافق اعضای پنل به ارائه راهکارهای ساختاری، نهادی، مدیریتی و حکمرانی پرداختند. راهکارهای ساختاری ارائه شده محققان به ترتیب ذیل است:

- با توجه به تأثیر بسیار خوبی که مجالس دوم در پایداری خط‌مشی دارند و با توجه به اینکه یکی از وظایف اصلی چهارگانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تشخیص مصلحت میان نظرات مجلس و شورای نگهبان است، می‌توان این کارکرد را ارتقا داد و آن را به‌عنوان مجلس دوم در نظر گرفت.
- در این راهکار باید مجمع تشخیص و مجلس از نظر قدرت همسنگ باشند.
- باید برای انتخاب اعضا قوانینی وجود داشته باشد که ترکیب افراد در مجلس و مجمع در هر دوره متفاوت باشد. همچنین ترکیب اعضا هیچ‌یک از آنها با دولت نیز یکسان نباشد.
- دوره عضویت مجمع تشخیص طولانی‌تر باشد تا اعضا زمان بیشتری برای

موضوع مطرح شده گذارند. همچنین می‌توان قوانینی همچون تغییر بخشی از اعضا در هر دو یا سه سال را برای تنوع در اعضای آن و جلوگیری از بده-بستان‌های افراد مدنظر قرار داد.

- نمایندگان مجلس و مجمع تشخیص باید در ابتدای عضویت تمام منافع خود را در تمامی حوزه‌ها آشکار کنند و در ابتدای نظردهی درباره هر موضوع، منافع مرتبط را یادآور شوند.

همچنین راهکارهای نهادی از سوی پژوهشگران به ترتیب ذیل معرفی می‌شود:

- بررسی سازگاری عمودی و افقی خط‌مشی‌ها و اسناد کلی توسط نهادی غیر از دولت؛

- بررسی اجرایی بودن اسناد کلان و خط‌مشی‌ها پیش از وضع خط‌مشی با نهادی غیر از دولت؛

- بررسی سازگاری خط‌مشی با منافع عامه بلندمدت از سوی نهادی مثل دیوان عالی با تجربه مشابه.

همچنین راهکارهای مدیریتی پژوهشگران به ترتیب ذیل معرفی می‌شود:

- با اسناد فرعی، راهکار عملیاتی اسناد و خط‌مشی‌ها از طریق سازمان‌های زیرمجموعه مشخص شود تا هم سازمان‌ها منابع و اهداف خود را در مسیر صحیح متمرکز کنند و هم پیاده‌سازی سند و خط‌مشی‌های زیرمجموعه آن امکان‌پذیر و ادامه‌دار شود؛

- به‌روزرسانی اسناد کلی به‌صورت سالیانه برای حفظ پایداری پویا؛

- پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها به‌صورت تدریجی (مرحله‌ای) و همچنین استفاده آزمایشی خط‌مشی قبل از پیاده‌سازی (چراکه دشواری‌های اجرا و تأثیرات جانبی زودتر نمایان شده و می‌توان از وضع خط‌مشی‌های نامطلوب جلوگیری کرد.



- درواقع خط‌مشی‌های نامطلوب هستند که بیشتر محکوم به تغییر هستند؛
- تلاش برای توجه به اصول خط‌مشی‌گذاری همچون نظارت دائمی بر اجرا، جذب تمام ارکان مؤثر بر اجرای موفق خط‌مشی مثل سرمایه، نخبگان و ... . همچنین راهکارهای حکمرانی از سوی پژوهشگران به ترتیب ذیل معرفی می‌شود:
  - حمایت مجمع تشخیص و رهبری از اندیشه‌های خط‌مشی‌پژوهی غیردولتی با جناح‌های سیاسی مختلف در کشور و اجازه انتشار تمام پژوهش‌های آنها در کشور؛
  - مطالبه پاسخگویی از خط‌مشی‌گذاران حتی پس از دوران خدمت درخصوص تصمیمات و تغییرات خط‌مشی؛
  - پیشبرد دولت (سازمان‌های مجری خط‌مشی‌ها) به‌سوی پیاده‌سازی ابعاد حکمرانی خوب مثل شفافیت و عدالت (چراکه با توجه به ادبیات، تأثیر زیادی در پایداری خط‌مشی دارند)؛
  - توجه به نظریه‌های تغییر خط‌مشی مثل جوامع معرفتی و ائتلاف حمایتی، و آگاهی از آنها، برای هم‌راستا کردن آنها با منافع بلندمدت ملی و ارتقای پایداری خط‌مشی؛
  - تلاش برای هم‌راستا کردن فرهنگ و انگاره‌های ذهنی غالب با خط‌مشی مدنظر.
- برای پیشبرد این پژوهش می‌توان راهکارهای فوق را اولویت‌بندی کرد. در این راستا می‌توان از مصاحبه با خبرگان و تکمیل پرسشنامه اولویت‌بندی استفاده کرد. علاوه بر این می‌توان از برخی راهکارهای پیشنهادی به‌طور جزئی و عملیاتی‌تر بهره گرفت. برای مثال درخصوص راهکارهای نهادی، می‌توان چگونگی بررسی سازگاری خط‌مشی‌ها را به‌طور خاص تشریح کرد.

وجود دستگاه‌های کلیدی و تأثیرگذار در کشور مانند ائمه جمعه، استاندار، شهردار، فرماندار، شوراهای مختلف از جمله شورای فرهنگ عمومی و غیره در بررسی پایداری خطمشی‌ها باید به‌طور دقیق مورد تحلیل قرار گیرد. این دستگاه‌های محلی با توجه به نیازهای خاص مناطق مختلف، مسئولیت‌های متنوعی را برعهده دارند و در این بین، انتقال نظرها و دیدگاه‌های آنان بسیار حائز اهمیت است. در پژوهش‌های آتی می‌توان از نتایج و یافته‌های حاصل از نظرهای این دستگاه‌ها به‌عنوان یکی از منابع اصلی استفاده کرد و با تحلیل آنها، به نتایج مفیدی دست یافت. بنابراین، تحلیل وجود و تأثیرگذاری دستگاه‌های فراوان موازی، در مدیریت‌های محلی، بسیار مهم و اثرگذار بوده و می‌تواند در پژوهش‌های آینده نقش بسزایی ایفا کند.

همچنین در پژوهش‌های آتی، می‌توان به موضوع‌های حساسیت‌های امنیتی و شیوه خاص نظارت در ایران توجه داشت و به بررسی آنها پرداخت. علاوه بر این با توجه به پیشرفت فناوری، می‌توان بررسی و تحلیل الگوریتم‌های جدید برای بهبود امنیت سامانه‌های نظارتی در پایداری خطمشی‌ها را نیز در نظر گرفت.

## منابع و مآخذ

۱. زینالو، مهدی و رضا عباسی (۱۳۹۷). «الزامات پیشینی مورد نیاز جهت قانونگذاری (مطالعه موردی کشور انگلیس)»، اندیشکده مطالعات حاکمیت و خط‌مشی‌گذاری، پژوهشکده خط‌مشی‌گذاری علم، فناوری و صنعت دانشگاه صنعتی شریف.
۲. حسنی، سیدمرتضی (۱۳۹۷). «تحلیل و بررسی سازوکارهای مجلس اعیان انگلیس»، اندیشکده مطالعات حاکمیت و خط‌مشی‌گذاری، پژوهشکده خط‌مشی‌گذاری علم، فناوری و صنعت دانشگاه صنعتی شریف.
۳. کاردان، عباس (۱۳۹۰). کتاب آمریکا ۱۰؛ ویژه بررسی اسناد استراتژی امنیت ملی آمریکا پس از جنگ سرد، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
۴. وکیلان، حسن (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
5. Bennett, C.J. and C.D. Raab (2020). "Revisiting the Governance of Privacy: Contemporary Policy Instruments in Global Perspective", *Regulation and Governance*, 14 (3).
6. Bris, Arturo and José Caballero (2016). *Policy Stability and Government Efficiency*, IMD World Competitiveness Center.
7. Cianciara, A.K. (2017). "Stability, Security, Democracy: Explaining Shifts in the Narrative of the European Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, 39 (1).
8. Colomer, Josep M. (2012). "The More Parties, The Greater Policy Stability", *European Political Science*, Vol. 11, Iss. 2.
9. Dutt, Pushan and Ahmed Mushfiq Mobarak (2015). "Democracy and Policy Stability", *International Review of Economics and Finance*, Elsevier, Vol. 42 (C).
10. Groen, L., M. Alexander, J.P. King, N.W. Jager and D. Huitema (2022). "Re-examining Policy Stability in Climate Adaptation Through a Lock-in Perspective", *Journal of European Public Policy*, 30 (3).
11. Heckelman, J.C. and B. Wilson (2016). "Interest Groups, Democracy, and Policy Volatility", *Contemporary Economic Policy*, 34 (2).
12. [http://en.m.wikipedia.org/wiki/fourth\\_branch\\_of\\_government](http://en.m.wikipedia.org/wiki/fourth_branch_of_government).
13. Jones, Bryan D., Derek A. Epp and R. Baumgartner Frank (2019). "Democracy,

- Authoritarianism, and Policy Punctuations”, *International Review of Public Policy*, 1 (1).
14. King, Nigel; Joanna Brooks and Christine Horrocks (2018). *Interviews in Qualitative Research*, SAGE Publications Ltd.
15. Knill, C. and J. Tosun (2020). *Public Policy: A New Introduction*, Bloomsbury Publishing.
16. *Merriam-Webster Dictionary*, Merriam-Webster Inc., <https://www.merriamwebster.com/dictionary/deep%20state>. Accessed 25 January 2020.
17. Meijerink, S.V. (2005). “Understanding Policy Stability and Change. The Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1945-2003”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Iss. 6.
18. Paterson, M., P. Tobin and S.D. VanDeveer (2022). “Climate Governance Antagonisms: Policy Stability and Repoliticization”, *Global Environmental Politics*, 22 (2).
19. Pereira, Carlos, P. Shane Singh and Bernardo Mueller (2011). “Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, Issue 1.
20. True, J.L., B.D. Jones and F.R. Baumgartner (2019). “Punctuated-equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, In *Theories of the Policy Process*, Routledge.
21. UK Parliament. Retrieved 22 September (2012). Shadow Cabinet: Glossary.
22. United Nations Development Programme (2011). “Governance Principles”, Institutional Capacity and Quality.
23. Wiering, M., D. Liefferink and A. Crabbé (2018). “Stability and Change in Flood Risk Governance: On Path Dependencies and Change Agents”, *Journal of Flood Risk Management*, 11 (3).
24. Zhu, D. and S. Cao (2020). “Decision-making and Risk Sources: Key to Source Governance for Social Stability”, *Chinese Political Science Review*, 5.

# سیاستگذاری کیفری در قبال شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی

هادی رستمی\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۱۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۴۹۳-۵۲۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

رشد فرقه‌ها و گروه‌ها و جمعیت‌های گوناگون با نام‌ها و نشانه‌های خاص در سال‌های اخیر در ایران و مخاطرات جسمانی و روانی پیوستن به آنها، قانونگذار را به سمت جرم‌انگاری این پدیده به‌مثابه یک رفتار علیه امنیت داخلی و خارجی در سال ۱۳۹۹ سوق داد. هدف قانونگذار از یک‌سو، مقابله کیفری با استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی در قالب فرقه‌ها، گروه‌ها، جمعیت‌ها یا مانند آنها به‌منظور تسلط جسمی یا روانی بر دیگران و از سوی دیگر، پیشگیری از انجام فعالیت‌های آموزشی یا تبلیغی انحرافی مغایر با شرع مقدس اسلام است. با این حال، جرم شناختن فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی که در عمل ضرر یا صدمه‌ای نداشته و منصرف از مقوله «ارتداد»، «سب نبی» یا «توهین به مقدسات اسلام» باشد، در غیاب معیارهای تشخیص «مغایر و یا مخل به شرع مقدس»، می‌تواند موجب سلب آزادی‌های اساسی شهروندان و ترویج نوعی سبک زندگی مشخص شود. وانگهی، در شرع اسلام، رفتارهای فرقه‌گرایانه و کنترل ذهن دیگران و مغزشویی با طرح ادعاهای واهی، چنانچه در سطح ارتداد نباشد، جرم نبوده و شیوه مقابله با آنها از طریق ابزارهای رایج عقیدتی و کلامی صورت می‌گیرد. راهکار مناسب، خودداری از مداخله کیفری در قلمرو باورها و اعتقادهای شخصی به بهانه کنترل ذهن و مغزشویی یا دست‌کم تمایزگذاری میان فرقه‌های آسیب‌رسان و سایر رفتارهای فرقه‌گرایانه است.

کلیدواژه‌ها: کنترل ذهن؛ القائات روانی؛ فرقه؛ گروه؛ جرم‌انگاری؛ آموزشی؛ تبلیغی

\* دانشیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران؛  
Email: h.rostami@basu.ac.ir

## مقدمه

استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی برای تسلط بر دیگران که به‌طور معمول در چارچوب گروه‌ها، جمعیت‌ها، فرقه‌ها یا کیش‌های نوظهور دینی و معنوی صورت می‌گیرد، در سال‌های اخیر رشد چشمگیری در ایران و جهان داشته است.<sup>۱</sup> این نوع تلاش‌ها، تا جایی که صرفاً به تبلیغ باورها و اندیشه‌ها مربوط شود، نگرانی خاصی ایجاد نمی‌کند، اما وقتی موجب سلطه بر اشخاص شده و خودباوری و عزت‌نفس آنها را تضعیف نماید، بی‌گمان چالش‌برانگیز بوده و حساسیت جامعه و حکومت را برمی‌انگیزد. فرقه‌گرایی یا گرایش به فرقه‌ها و گروه‌های نوظهور معنوی جدید در گام نخست، با تکیه بر مؤلفه‌های جذابی چون معنویت‌گرایی، رستگاری، ریاضت‌جویی، خودشکوفایی و تهذیب‌نفس تبلیغ می‌شود و در گام بعدی، با جذب اشخاص سرگردانی که به‌دنبال ارضای نیازهای روحی و روانی و آرامش و تسکین خود هستند، فعالیت خود را به‌صورت سازمان‌یافته و منسجم آغاز می‌کنند. گروه‌ها و فرقه‌ها که به‌طور خزنده و خاموش در لایه‌های پنهان اجتماعات رشد می‌کنند، دارای رهبر یا قطب کاریزماتیک بوده و از طریق نمادها، نشانه‌ها و مناسک و زبان مشخص، آیین و مسلک خود را تبلیغ و عضوگیری می‌کنند. به‌تدریج، نوعی قدسی‌سازی بر برخی از این فرقه‌ها، سایه می‌افکند و فردیت و خودمختاری اعضا در پرتو رهبران گروه‌ها که «افرادی خودانتصابی و مجابگر هستند» (سینگر، ۱۴۰۱: ۴۱)، رنگ می‌بازد.

بی‌گمان، نفس عضو شدن در گروه‌ها و فرقه‌ها، تا زمانی که صدمه یا اخلال یا مزاحمتی ایجاد نکند، موضوع حقوق‌کیفری نیست، اما ورود این جریان‌ها به امور

۱. سایت ویکی‌پدیای انگلیسی، فهرست کاملی از فرقه‌ها. جنبش‌های نوین دینی را در جهان به تفکیک مشخص کرده است. نک: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_new\\_religious\\_movements](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_new_religious_movements)؛ همچنین، مطابق گزارش مؤسسه خاورمیانه در نوامبر ۲۰۱۹، موج فرقه‌گرایی ضدشیعه در خاورمیانه رو به افزایش است. نک: <https://www.mei.edu/publications/sectarianism-middle-east-and-asia>. Middle East and Asia: in:

پزشکی و درمان و سوءاستفاده‌های جسمی، جنسی، مالی یا مذهبی، مجوزی برای مداخلات کیفی است. از این رو قانونگذار ایرانی، به موجب «قانون الحاق دو ماده به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی» با عنوان ماده (۵۰۰) مکرر در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۴، در دو بند و چهار تبصره، کنترل ذهن و القائات روانی را جرم‌انگاری می‌کند.<sup>۱</sup> جانمایی این ماده در فصل اول کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی «تعزیرات» و ذیل جرائم علیه امنیت داخلی و خارجی به روشنی گویای آن است که قانونگذار، سیاست جنایی امنیت‌گرایانه را در قبال شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی در پیش گرفته است و مرتکبان این نوع جرائم را در طیف بزهکاران علیه امنیت شناسایی می‌کند و آشکارا این پیام را می‌رساند که آنها، استحقاق برخورد‌های شدیدتری هستند.

جهت‌گیری سیاست کیفی در قبال فرقه‌ها و گروه‌های نوظهور آشکارا متأثر از سیاست‌های عمومی و ایدئولوژی رسمی است و این موضوع در همه جرم‌انگاری‌هایی که مرتبط با ساحت فکر و اندیشه است، بیش یا کم صادق است. به تعبیر کریستین لازرژ، استاد دانشگاه مون‌پلیه، «آموزش حقوق کیفی متضمن بررسی آموزه‌هایی است که به تدوین، اصلاح یا به انشای متون حقوق کیفی جهت داده‌اند» (لازرژ، ۱۴۰۰: ۸۱). از این رو، نگرش‌ها و باورهای سیاستگذاران تأثیر انکارناپذیری در جهت‌گیری حقوق

۱. ماده ۵۰۰ مکرر: «هرکس در قالب فرقه، گروه، جمعیت یا مانند آن و استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی در فضای واقعی یا مجازی مرتکب اقدامات زیر گردد، چنانچه رفتار وی مشمول حد نباشد، به حبس و جزای نقدی درجه پنج یا یکی از این دو مجازات و محرومیت از حقوق اجتماعی درجه پنج محکوم می‌گردد. مجازات سردستگی فرقه یا گروه مزبور مطابق ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ تعیین می‌شود:

۱. هر اقدامی که موجب تسلط روانی یا جسمی بر دیگری شود به‌نحوی که فرد مورد بهره‌کشی و سوءاستفاده جنسی، جسمی یا مالی واقع شود و یا در اثر آسیب‌رسانی به قدرت تصمیم‌گیری فرد و تشویق وی به ارتکاب جرائمی از قبیل اعمال منافی عفت، مصرف مشروبات الکلی، مواد مخدر و یا مواد روان‌گردان، خودآزاری یا دیگرزنی، فرد مرتکب این اقدامات گردد.

۲. هرگونه فعالیت آموزشی و یا تبلیغی انحرافی مغایر و یا مخل به شرع مقدس اسلام از طرقی مانند طرح ادعاهای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی از قبیل ادعای الوهیت، نبوت یا امامت و یا ارتباط با پیامبران یا ائمه اطهار علیهم‌السلام».

کیفری دارند. البته، سیاستگذاری کیفری و استفاده از سازوکارهای حقوق کیفری علیه بزهکاران بخش مضیق و مهمی از یک «سیاست جنایی» است و سیاست جنایی مفهوم وسیع‌تری دارد که تمام برنامه‌ریزی‌های حکومت را در سطوح گوناگون تقنین، قضایی و اجرایی دربرمی‌گیرد.<sup>۱</sup> برخورد کیفری، هسته اصلی و سخت این سیاست را تشکیل می‌دهد.

ایده سیاست کیفری در مواجهه با فرقه‌ها، عرفان‌واره‌ها و بدعت‌گذاران در ایران، از نیمه نخست دهه ۱۳۹۰ خورشیدی آغاز شد و طرح‌های گوناگون با عنوان کلی «طرح مقابله با گروه‌های انحرافی» در مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی تدوین و ارائه شد. دغدغه سیاستگذاران، مقابله با گروه‌هایی بود که «به‌روشنی و آشکارا از ابتدای امر با انحرافات فکری توأم یا ... در لایه و پوشش اسلامی و الهی هستند، اما در مراحل پسینی، میانی یا نهایی منافی شرع و اعتقادات هستند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۲). فرضیه طراحان آن بود که شکل‌گیری و هدایت این گروه‌ها از «اهداف و برنامه‌های گوناگون دشمنان نظام و کشور در ایجاد انحراف و استحاله جامعه اسلامی» است<sup>۲</sup> و مقابله با آنها به‌عنوان تهدیدکنندگان امنیت کشور، از نگرش مذکور نشئت می‌گیرد.

باین حال، جرم‌انگاری رفتارهای فرقه‌گرایانه و توسل به سیاست کیفری، به‌ویژه در حالتی که رفتار مرتکب صرفاً در سطح انجام فعالیت آموزشی و تبلیغی است و آسیب یا آزاری در پی ندارد، ممکن است با این اتهام روبه‌رو شود که با ورود به ساحت باورها و اعتقادات که همواره اجماع و توافق جامعی نسبت به آنها وجود ندارد و به‌اندازه کافی تأویل‌برانگیز و دلالت‌های مفهومی چندگانه دارند؛ آزادی‌های اساسی و قدرت انتخاب

۱. در خصوص سیاست کیفری و رابطه آن با سیاست جنایی، نک. نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۴: ۲۳-۹.

۲. نک: مقدمه توجیهی یک‌شوری طرح الحاق دو ماده به قانون مجازات اسلامی، در ۱۳۹۷/۱۰/۱۲، <https://www.shora-gc.ir/fa/news/6980>



شهروندان را محدود و آشکارا سبک زندگی مشخصی را تحت سلطه ایدئولوژی مسلط و مطلوب حاکمیت به بهانه مبارزه با فرقه‌ها و جریان‌های انحرافی بر همگان تحمیل می‌کند. از این رو، نخستین پرسش، آن است که محدوده و شرایط این سیاستگذاری کجاست و با کدام معیار، کنترل ذهن و القائات روانی جرم محسوب می‌شود؟ وانگهی، سیاست کیفری در عمل با چه نوع پیامدها و دشواری‌هایی همراه خواهد شد؟ این مقاله<sup>۱</sup> می‌کوشد که با لحاظ دغدغه‌های مربوط به حقوق شهروندان، نخست، شرایط و قلمرو سیاستگذاری کیفری در خصوص کنترل ذهن را در پرتو اصول محدودکننده آزادی توجیه کند و در مرحله بعد، چالش‌های این نوع مداخلات کیفری از حیث بیشینه‌گرایی، تقابل با مقوله آزادی بیان و فقدان معیار برای تشخیص فعالیت‌های مغایر با شرع مقدس را مورد بررسی قرار دهد.

## ۱. شرایط و قلمرو سیاستگذاری کیفری

با نگاهی به طرح‌ها و پیش‌نویس‌های قبل از تصویب ماده (۵۰۰ مکرر)، دغدغه سیاستگذاران، حمایت از باورهای رایج در مقابل جریان‌های فکری نوظهور است. در «طرح منع تشکیل و تبلیغ و عضویت در فرقه‌ها» (۱۳۹۳)<sup>۲</sup>، مواردی چون «صیانت انسان‌ها در برابر مغزشویی، گرایش‌های دگر باوری یا القای ایدئولوژیک تغییر معنا، دگرگونی فریبکارانه، القاگری، ایجاد وهن و فتنه اعتقادی و جلوگیری از سوءاستفاده افراد، فرقه‌ها و جریان‌های فکری منحرف...» اساس توجیه جرم‌انگاری دانسته می‌شود.

۱. درباره فرقه‌ها، گروه‌ها و جنبش‌های دینی جدید و رویکرد روان‌شناختی و جامعه‌شناختی به آنها، نوشته‌ها و مقاله‌های معدودی به زبان پارسی نوشته شده که در این مقاله مورد استناد قرار گرفته است، اما درباره ابعاد کیفری فرقه‌ها و مقوله کنترل ذهن توسط آنها فقط یک مقاله دیده می‌شود که آن نیز پیش از تصویب ماده (۵۰۰ مکرر) نوشته شده و ناظر به ضرورت‌های جرم‌انگاری عرفان‌های نوظهور و خلأها و چالش‌های فراوی ضابطان دادگستری برای مقابله با این پدیده است (نک: خان‌پیری و احدی، ۱۳۹۸: ۷۴-۵۳).

۲. این طرح در تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۷ اعلام وصول شده بود ([https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/917729](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/917729)).

این طرح‌ها که زیربنای تصویب ماده (۵۰۰ مکرر) است، آشکارا سویه‌های ایدئولوژیکی داشته و نشان می‌دهد که چگونه داده‌های ذهنی سیاست‌گذاران، جهت‌گیری و سمت‌وسوی حقوق کیفری به سمت مقابله با جریان‌های نوظهور و متکی به مغزشویی را شکل می‌دهد. جریان‌های ایدئولوژیک به‌طور معمول خاستگاه اصلی سیاست جنایی است و توسل به شیوه‌های کیفری نوعی سازمان‌دهی زندگی اجتماعی با تکیه بر قدرت برای تضمین ارزش‌های مورد نظر ایدئولوژی رسمی است (نک. دلماس-مارتی، ۱۳۹۸: ۱۰۵) که بسته به نوع و ماهیت ایدئولوژی، هدف‌گذاری سیاست جنایی و راهبرد آن مشخص می‌شود.

با این حال، به لحاظ فنی، ماده (۵۰۰ مکرر) یک جرم مرکب را ایجاد کرده که برای شکل‌گیری آن، شرایطی لازم است. براساس این ماده، هر اقدامی که موجب تسلط روانی یا جسمی بر دیگری شود یا هرگونه فعالیت آموزشی یا تبلیغی انحرافی مغایر یا مخل به شرع مقدس اسلام باید در قالب یک فرقه،<sup>۱</sup> گروه، جمعیت یا مانند آن و استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی در فضای واقعی یا مجازی واقع شود. قانونگذار افزون بر رفتارهای موضوع بندهای «۱» و «۲» ماده (۵۰۰ مکرر) شرایطی را برای تحقق رفتار مجرمانه، الزام‌آور کرده است. براساس صدر این ماده، لازمه تحقق جرم، تشکیل گروه، فرقه، دسته، جمعیت و نظایر اینها است. استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن یا همان شست‌وشوی مغزی باید در چارچوب مصداق‌های موردنظر واقع شود و همه مصداق‌ها در واقع، به شکل گروه شناسایی می‌شوند. ملاک گروه نیز ضابطه مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۳۰) قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲)

۱. واژه فرقه (Sect) از ریشه فَرَقَ به معنای جدایی است. شامل گروه‌هایی می‌شود که با ویژگی‌هایی چون طردشدگی، ناهمسویی با دین مستقر، سرسپردگی به پیشوا شناخته می‌شوند (نک: احمدآبادی و بیگدلو، ۱۳۹۹: ۱۷۸). به دلیل بار منفی واژه «فرقه»، جامعه‌شناسان، ترجیح می‌دهند که از پسوند و واژگان دیگری مانند فرقه‌های مخرب، یعنی گروه‌هایی که اعضایشان به شکل عامدانه به زخمی کردن یا قتل اعضای گروه خود یا افراد دیگر اقدام کرده باشند، یا از جنبش‌های نوظهور دینی استفاده کنند (نک. Marion, 2006: 87-94).

است که وجود حداقل سه نفر را برای شکل‌گیری آن لازم می‌شمارد. این نصاب نیز برای تشکیل جمعیت یا فرقه ضروری است. هدف از گروه در این جرم، با لحاظ تبصره مذکور، سازمان‌یافتگی و متشکل بودن و وجود سردسته است که اعضا با آگاهی از مواضع و اهداف همدیگر برای کنترل ذهن افراد و القائات روانی در سایه یک رهبر مقتدر متحد می‌شوند.

نام‌گذاری گروه به جنبش، حزب، انجمن، جامعه، هیئت، سازمان یا برگزیدن نام‌ها و نشانه‌های اختصاری، تأثیری نداشته و مهم، سازمان‌یافتگی گروه است که هسته اصلی آن را هدف واحدی تشکیل می‌دهد. بدیهی است کنفرانس، همایش، کلاس درس، جلسه سخنرانی و جمع‌های دوستانه علی‌الاصول به لحاظ عرفی مصداق تشکیل دسته، گروه یا جمعیت نبوده و این مصداق ناپایدارند (نک. شیری، ۱۳۹۶: ۱۰۴). فرقه‌ها و گروه‌ها، متنوع و متکثرند و می‌توانند پیرامون موضوع‌های گوناگون مانند مذهب، سیاست، عرفان، معنویت، شیطان و ... شکل گیرند. با این حال، فرقه‌های مذهبی و دینی در مقایسه با دیگر گروه‌ها، غلبه بیشتری در کشورها و به‌ویژه ایران دارند.

نکته مهم در ماده (۵۰۰ مکرر) آن است که قانونگذار، صرف عضویت در این گروه‌ها را جرم‌انگاری نکرده و مسئولیت را به صورت فردی پیش‌بینی کرده است. با توجه به واژگان «هرکس»، «مرتکب اقدامات زیر گردد» و «محکوم می‌گردد» در ماده مذکور، می‌توان گفت رفتار هریک از اعضای گروه در کنترل ذهن دیگران یا القائات روانی به گونه‌ای که موجب تسلط جسمی یا روانی شود یا به صورت فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی انجام گیرد، تأثیری بر وضع و حال اعضایی ندارد که فقط در نشست‌ها و مراسم‌های گروه یا فرقه شرکت می‌کنند و حتی تعالیم و آموزه‌های آنها را به کار می‌گیرند؛ این اعضا خود می‌توانند به‌عنوان بزه‌دیده از مرتکب و کسانی که در تبلیغ فعالیت‌های گروه یا فرقه نقش‌آفرین بوده‌اند، شکایت کنند.

بنابراین، قانونگذار در ماده (۵۰۰ مکرر)، به گروهی بودن جرم تصریح نمی‌کند و همین‌که رفتار مرتکب با نام یک گروه، جمعیت، فرقه یا نظایر اینها واقع شود، کافی به مقصود است. افزون بر این، گروه باید وجود خارجی داشته باشد و ارتکاب رفتار به نام گروه‌ها، جمعیت‌ها یا فرقه‌های موهوم و فاقد واقعیت عینی، از شمول این ماده خارج است. با توجه به تبصره‌های «۱» و «۲» این ماده که به تأمین مالی گروه‌ها با آگاهی از ماهیت آنها تصریح کرده و ارتباط گروه‌ها را با خارج از کشور برای دریافت حمایت یا هدایت‌های تشکیلاتی موجب تشدید مجازات به میزان یک درجه دانسته و در تبصره «۳» نیز به مصادره اموال سردسته‌ها و اشخاص تأمین‌کننده مالی گروه‌ها به نفع بیت‌المال اشاره داشته، گروه یا فرقه باید در عالم واقع شکل گرفته باشد.

### ۱-۱. کاربست شیوه‌های کنترل ذهن

روش کار در فرقه‌ها و گروه‌ها به صورت کنترل ذهن از طریق فرایند مغزشویی<sup>۱</sup> و بازسازی فکر است. کنترل ذهن، مفهومی است که ذهن انسان را با استفاده از تکنیک‌های روان‌شناختی تغییر داده و تحت نفوذ و سلطه دیگری درمی‌آورد. این روش، توانایی تفکرورزی مستقل را کاهش می‌دهد و افکار و ایده‌های جدید و ناخواسته را در ذهن آنها وارد می‌کند. مرحله نخست این فرایند، مجاب کردن از رهگذر تلقین و نفوذ به ذهن اشخاص برای وادار کردن آنها به پیوستن، ماندن و اطاعت کردن است. مرحله دوم به صورت بازسازی فکر ظاهر می‌شود که این روند با نامتعادل کردن و تهاجم به خویشتن فرد و تغییر جهان‌بینی وی با تسلط بر محیط مکانی و زمانی او، اعتراف‌گیری، ایجاد حس ناتوانی و ترس، وابستگی و ... همراه می‌شود. اندیشه، قدرت عمل و انتخاب در برخی از فرقه‌ها سلب و تمام شبکه روابط قبلی با دوستان و صمیمیت و عواطف میان آنها گرفته می‌شود. شخص، هویت جدیدی پیدا کرده و

1. Brainwashing

نوعی تشخص فرقه‌ای همراه با یک سبک زندگی متمایز و بعضاً استفاده‌ها از نمادها و نشانه‌های سمبلیک و نوع پوشش و آرایش خاص بر رفتار و حالت فرد عارض می‌شود (نک. تاجیک و احمدی، ۱۳۹۱: ۱۱۳).

راه دیگری که فرقه‌ها ایجاد می‌کنند، خارج کردن فرد از شغل اصلی و جدا کردن او از منابع درآمدش است. برای رسیدن به این منظور، بسیاری از سازمان‌های فرقه‌ای در جهان، اعضای‌شان از مدرسه فرار کرده‌اند، از شغل‌شان استعفا داده‌اند یا کار و کسب‌شان را رها و همه دارایی، ارثیه و سایر منابع مادی خود را به سازمان واگذار نموده‌اند. این یکی از گام‌هایی است که حس وابستگی به سازمان و احساس مستمر ناتوانی فردی را به وجود می‌آورد. از اعضا خواسته می‌شود که درون گروه، باز و راستگو بوده و جزئی‌ترین و خصوصی‌ترین مسائل خود را اعتراف کنند و در همان حال، تشویق می‌شوند که اسرار گروه را حفظ و نسبت به آن رازدار و امین باشند.<sup>۱</sup> افشای اسرار گروه، ممکن است مجازات سنگینی برای فرد خاطی داشته باشد.

فرقه‌ها به منظور تسلط بیشتر، با استفاده از تفکرات افراطی منطبق بر ایدئولوژی‌شان، بعضاً اعضا را علیه خانواده‌هایشان، برمی‌انگیزند. این کار به منظور جدا کردن اعضا از خانواده و تعلیم آنان به اطاعت از دستورهای فرقه صورت می‌پذیرد. فرقه‌هایی که از تکنیک‌های روانی استفاده می‌کنند، اعضا را به بازخوانی گذشته خویش با نگاهی دیگر وادار می‌کنند و به‌ویژه با دادن تصویر شیطانی از والدین و خویشاوندان، اعتماد را میان آنها و نزدیکانشان می‌گسلند.

بحران‌های عاطفی، فشارهای ناشی از ناملايمات روحی و مادی، وجود جذابیت‌هایی مانند نیایش همراه با موسیقی، روابط آزاد دختران و پسران، ضعف عقلانیت و پیروی از

---

۱. در این مورد و درباره ویژگی‌های فرقه‌ها و ساختار تشکیلاتی و روابط بین رهبران و پیروان، تمایز فرقه‌ها از دیگر گروه‌ها و تشکل‌های اجتماعی، نک. سینگر، ۱۴۰۱: ۳۳-۳۵.

احساسات آنی و هیجان‌های زودگذر در این میان بی‌تأثیر نیست و مطابق بررسی‌های میدانی، قریب به ۸۰ درصد از اشخاصی که به فرقه‌ها می‌پیوندند، دارای اختلالات روانی از نوع افسردگی، خودبیمارانگاری و هیستری هستند (حسینی، ابراهیمی مقدم و احدی، ۱۴۰۰: ۷۲) و همین مشکلات، استعداد کنترل شدن از سوی دیگران و مغزشویی را فراهم می‌کند. با این حال، همان‌طور که گفته شد، قانونگذار ایرانی در ماده (۵۰۰ مکرر)، به دنبال حمایت از اشخاص دارای ضعف نیست، بلکه بیشتر به دنبال حمایت از ایدئولوژی مسلط در برابر جریان‌های رقیب دینی یا مذهبی یا معنوی است که فضای بازتری برای مخاطب در نظر می‌گیرند.

قانونگذار در ماده (۵۰۰ مکرر)، دو عامل را مبنای جرم شناختن عمل قرار می‌دهد که هر دو از رهگذر کنترل ذهن و القائات روانی یا همان فرایند شست‌وشوی مغزی صورت می‌گیرد: نخست، تسلط روانی یا جسمی بر اشخاص به نحوی که فرد مورد بهره‌کشی و سوءاستفاده جنسی، جسمی یا مالی واقع شود یا در اثر آسیب‌رسانی به قدرت تصمیم‌گیری فرد و تشویق وی به ارتکاب جرائمی از قبیل اعمال منافی عفت، مصرف مشروبات الکلی، مواد مخدر یا مواد روان‌گردان، خودآزاری یا دیگرزنی، فرد مرتکب این اقدام‌ها شود و دوم، فعالیت آموزشی یا تبلیغی انحرافی مغایر یا مخل مغل شرع مقدس اسلام باشد. ضابطه نخست روشن و بدون ابهام است، اما ضابطه دوم، تا حدودی لغزنده و تأویل‌برانگیز است.

## ۲-۱. تسلط جسمی و روانی

بدیهی است که جرم‌انگاری رفتارها، امری استثنائی و خلاف قاعده است؛ از این رو دولت‌ها برای سیاستگذاری کیفری و کیفردهی ناگزیر به توجیه و دلیل‌آوری متوسل می‌شوند. در جوامع مدرن و امروزی، معیار اصلی و غالب برای جرم‌انگاری رفتار،

اصل ضرر<sup>۱</sup> به دیگری است. براساس این اصل که میراث ارزشمند جان استوارت میل، فیلسوف فایده‌گرا است، رفتار آدمیان تا زمانی که متضمن لطمه یا ضرر جدی به دیگران نباشد، نمی‌تواند معیار و مجوزی برای مداخله حقوق کیفری باشد. دولت تنها در صورتی می‌تواند خلاف اراده شهروندان در زندگی آنها دخالت کند که با این دخالت، ضرری (یا خطری) را که متوجه دیگران است، از میان برداشته یا آن را کاهش دهد (Holtug, 2002: 357). بدون تردید، درباره ماهیت «ضرر» و قلمرو شمول آن، مناقشه‌های فراوانی وجود دارد، اما آنچه که مورد اجماع همگان است، جنبه‌های مادی و مشهود ضرر است که با شرایطی می‌تواند دخالت کیفری را موجه سازد. در همین خصوص، بند «۱» ماده (۵۰۰ مکرر) که بر معیارهای ملموسی چون «تسلط جسمی یا روانی» متمرکز می‌شود، توجیه‌پذیر است، زیرا تسلط بر دیگری، به‌ویژه در رفتارهای آسیب‌رسانی چون «بهره‌کشی و سوءاستفاده جنسی، جسمی یا مالی یا خودآزاری یا دیگرزنی» که بند مذکور به آن تصریح کرده است، به‌لحاظ اصول جرم‌نگاری، قابل توجیه است. در عمل شکایت‌های زیادی از سوءاستفاده‌های این جریان‌ها در رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی منتشر شده است.<sup>۲</sup> رهبران فرقه‌ها و گروه‌هایی که از روند بازسازی فکری استفاده می‌نمایند، با جذب و کنترل افراد، موجبات آسیب رساندن به آنان را فراهم می‌کنند. کلید موفقیت رهبران فرقه‌ها برای سوءاستفاده و تسلط و کنترل بر افراد، در جاهل نگاه داشتن عضو نهفته است و اینکه

### 1. Harm Principle

۲. در این خصوص، بعضی از خبرگزاری‌های رسمی ایران با برخی از قربانیان گروه موسوم به «عرفان حلقه» مصاحبه کرده‌اند از جمله باشگاه خبرنگاران جوان (<https://www.yjc.news/fa/news/5833307>). پایگاه و خبرگزاری مهر (<https://www.mehrnews.com/news/2857462>). همچنین، پایگاه سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران از معرفی فردی به نام «ف.ق» بنیان‌گذار گروه «من حقیقی»، به دادستانی کشور خبر می‌دهد. این شخص با برانگیختن احساسات، افراد را ناگزیر می‌ساخت در جمعی ۴۰۰ نفره به شنیع‌ترین اعمال یا خصوصی‌ترین دردها و مسائل خود در برابر همگان اعتراف کنند و سپس در برابر امواج توهین‌ها، مورد بازخواست قرار گیرد تا به‌اصطلاح، زخم‌هایشان شفا یابد (<https://pcoiran.ir/news/pos>).

سوژه همواره به‌طور خاص نسبت به سیر تحولاتی که در خدمت تأمین منافع دیگری و به ضرر وی در جریان است، جاهل نگاه داشته شود. نتیجه معمول روند بازسازی فکری آن است که هر شخص یا گروه، کنترلی تقریباً نامحدود را بر سوژه مربوطه برای دوره‌های متفاوت زمانی اعمال می‌کند (سینگر، ۱۴۰۱: ۱۱۵-۱۱۴). تمام فرقه‌ها در این روند بازسازی، بیش یا کم، راهبرد مشترکی دارند و از این رو، صرف نظر از نگاه سیاستگذاران، تمرکز بر تسلط جسمی یا روانی با تصریح به مصادیق، روش مناسبی برای برخورد با این جریان‌ها است؛ هرچند مناسب‌تر بود که برای پیشگیری از ابهام و تفسیرهای شخصی، مصادیق تسلط، به‌قید حصر احصا می‌شد.

سیاستگذاری کیفری در بند «۱» ماده (۵۰۰ مکرر)، بیشتر معطوف به فرقه‌ها و گروه‌ها و کیش‌های نوظهوری است که با فرایند مغزشویی و ادعای ارتباط با نیروهای ماورایی، اتصال کیهانی یا طب مکمل فرادمانی یا سایمنتولوژی،<sup>۱</sup> مدعی معجزه و شفاعت گرفتن و درمان امراض لاعلاج می‌شوند. برخی از این فرقه‌ها با مداخله در امور پزشکی و با سوءاستفاده از ضعف نفس اشخاص و فریب آنها، در عمل آسیب‌های جسمی یا روانی برای شهروندان ایجاد کرده‌اند. کانون توجه قانونگذار در این بخش، جنبش‌هایی است که با نوعی دین‌ورزی شفاف‌جویانه و درمانی<sup>۲</sup> و عرفان‌گرایی و معنویت‌جویی کاذب<sup>۳</sup> زمینه جذب اشخاص را فراهم کرده و سپس با روش‌های شست‌وشوی مغزی، توانایی تصمیم‌گیری مستقل را از آنها سلب می‌کنند و

۱. سایمنتولوژی (Scientology)، مجموعه‌ای از تعالیم رون هابارد (Ronald Hubbard)، نویسنده داستان‌های علمی و تخیلی است. سایمنتولوژی این عقیده را تقویت می‌کند که انسان‌ها ارواحی فناپذیرند که اتصال با اصل خود را گم کرده‌اند. در این راستا انسان باید با هوشیاری کامل تمام تجربه‌های تلخ زندگی خود را مرور و به یاد آورد تا از آنها به سرچشمه حیاتی خود نزدیک‌تر شود (برای اطلاع بیشتر، نک. نصیری، فروتن و جعفری، ۱۳۹۲: ۵۳-۲۳).

۲. برای اطلاع بیشتر در این خصوص نک. مشایخی و حمیدیه، ۱۳۹۶: ۷۰-۴۷. نیز، رحیمی خویگانی، دهقان‌نژاد و فیاض انوش، ۱۴۰۰: ۴۲.

۳. درخصوص انواع جنبش‌ها و فرقه‌های نوظهور دینی و تبارشناسی و دلایل شکل‌گیری آنها، نک. گیدنز، ۱۴۰۱: ۸۰۵-۸۰۱.



آسیب‌های گوناگونی را رقم می‌زنند. بی‌گمان، همه فرقه‌ها آسیب‌رسان نبوده و بعضاً حول اندیشه‌ها و باورهای خاصی شکل می‌گیرند که متمایز از عقاید رایج یا انحرافی از آن است.<sup>۱</sup>

تسلط بر اعضا، تعصب و جزم‌اندیشی میان بعضی از فرقه‌ها به حدی است که اعضای آنها، تحت هدایت رهبران‌شان، به افسران مجری قانون شلیک کرده و بعضاً مرتکب قتل و صدمه می‌شوند و در عمل شمار زیادی از رفتارهای مجرمانه مانند حمل و نگهداری مواد مخدر، جرائم مالی، جرائم منافی عفت و جرم‌های جنسی و حتی تنبیهات بدنی نسبت به اعضای خود را انجام داده‌اند. نمونه‌های فراوانی از خودکشی‌های دسته‌جمعی در برخی از فرقه‌ها نیز دیده شده است.<sup>۲</sup>

تصریح به واژگانی مانند «آسیب‌رسانی به قدرت تصمیم‌گیری فرد و تشویق وی به ارتکاب جرائمی از قبیل اعمال منافی عفت، مصرف مشروبات الکلی، مواد مخدر و یا مواد روان‌گردان، خودآزاری یا دیگرزنی» در بند «۱» ماده (۵۰۰ مکرر) نشان می‌دهد که باید در عمل ضرر یا صدمه‌ای واقع شود. بنابراین، جرم موضوع بند «۱» از حیث نتیجه، مقید محسوب می‌شود و باید رفتار مرتکب به یکی از نتایج مقرر در قانون (تسلط روانی یا جسمی، بهره‌کشی، سوءاستفاده جنسی، جسمی یا مالی یا آسیب‌رسانی به قدرت تصمیم‌گیری فرد و ارتکاب جرم) بینجامد. در حالی که واژگان

۱. برای نمونه، می‌توان به فرقه‌های آخرالزمانی اشاره کرد که به انقلاب هزاره و پیش‌بینی فاجعه آخرالزمان معتقدند یا گروه‌هایی که درصدد محقق کردن آن هستند (Jenkins, 2001: 216)؛ همچنین می‌توان از گروه‌ها یا به تعبیر دقیق‌تر، جنبش‌های معناگرا نام برد که به‌رغم داشتن خصوصیات یک فرقه، عمدتاً آسیب‌رسان نیستند.

۲. برای نمونه، در مارس ۱۹۹۷، ۳۹ عضو فرقه دروازه بهشت در خانه‌ای نزدیک سان‌دیگو کالیفرنیا پیدا شدند که در نتیجه خودکشی دسته‌جمعی مسموم شده بودند. هر عضو در یک تخت‌خواب دراز کشیده و یک کفن ارغوانی با شلوارهای سیاه و کفش‌های ورزشی با مارک نایکی پوشیده بودند. هریک چمدانی بسته بودند، گویی سفری در پیش داشتند و رهبر فرقه، مارشال هرف اپل‌وایت (Marshall Herff Applewhite) به پیروانش آموخته بود که از ماورای عالم خاک آمده تا آنها را در یک سفینه گرد آورد تا پشت ستاره دنباله‌دار هیل بوپ (Hale-Bopp)، مستقر شوند. این راه تنها با مرگ پیموده می‌شود. در این خصوص و نیز سایر موارد خودکشی در فرقه‌ها می‌توانید به پژوهش کریساید (۱۳۹۳: ۷۶۷-۷۶۴) مراجعه کنید.

«تسلط روانی یا جسمی» برای مقید محسوب شدن جرم کفایت می‌کرد و تصریح به سایر مصادیق بیشتر جنبه تأکید و رفع ابهام داشته است (آقای‌نیا و رستمی، ۱۴۰۱: ۱۱۶). از آنجاکه جرم ارتكابی، مقید محسوب می‌شود، قصد نتیجه یا علم به وقوع آن، مطابق ماده (۱۴۴) قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲)، ضروری است. بنابراین ارتكاب رفتار با استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن یا القائات روانی که موجب تسلط روانی یا جسمی بر دیگری می‌شود، در صورتی مشمول ماده است که مرتکب قصد نتیجه (تسلط بر دیگری) یا علم به وقوع آن را داشته باشد. با توجه به ایدئولوژی رهبر یا رهبران گروه و شیوه‌هایی که برای کنترل ذهن دیگران به کار می‌بندند و توصیه‌هایی که برای انجام دستورهای خاص به اعضا می‌دهند، احراز قصد یا علم در عمل چندان دشوار نخواهد بود. خطرناکی دستورها و اقدام‌های تجویز شده، می‌تواند معیاری برای تشخیص قصد یا علم به نتیجه باشد. بدیهی است اعضای فرقه می‌توانند به‌عنوان بزه‌دیده و قربانی مغزشوایی از رهبران این گروه‌ها یا مشارکت‌کنندگان در فرایند کنترل ذهن شکایت کنند. باین‌حال، بزه‌دیده بودن عضو، مانع از تعقیب کیفری او برای ارتكاب جرائمی که در اثر القائات روانی مرتکب شده است، مانند استعمال مشروبات الکلی یا مواد مخدر یا فحشا، نخواهد شد، مگر آنکه تحت تأثیر مغزشوایی، اراده یا اختیار را از دست داده باشد.

### ۳-۱. آموزش‌ها و تبلیغات مغایر با شرع

پیدایش جنبش‌های عرفانی و معنوی جدید که با نام‌ها و نشانه‌های خاصی شناخته می‌شوند، همیشه همراه با فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی است. دلایل جامعه‌شناختی این فعالیت‌ها در دنیای غرب، آن است که ادیان سنتی به تشریفات تبدیل شده و از معنای روحانی و معنوی خود تهی شده‌اند و شاید افراد در جنبش‌های نوظهور که حلقه کوچک‌تری را شامل می‌شوند، آرامش بیشتر و حس تعلق به اجتماع را دریابند

(گیدنز، ۱۴۰۱: ۸۰۲) این نگاه، مُصّرّانه روی شخصیت افراد و نیاز آنها به تکامل، تربیت و ترقی متمرکز می‌شود تا از رهگذر ترویج نوعی سبک زندگی و غلبه بر بیگانگی و انزوای عاطفی و معنوی شادی و آرامش بیشتری را به ارمغان آورد.

رهبران این جنبش‌ها به‌طور معمول، کسانی هستند که از جریان فرهنگی و سیاسی جامعه دور بوده یا کنار گذاشته شده‌اند. برخی از پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فعالیت تبلیغی گروه‌ها بیشتر در فضای مجازی و پایگاه‌های اینترنتی است و تأکید بر واژگان «شادی» و «آرامش»، به‌عنوان اهداف اصلی زندگی، بیشترین کاربرد را دارد. در کلاس‌های حضوری و جمع‌های مراقبه نیز انرژی مثبت از طریق جمله‌ها و پیام‌های آرامش‌بخش مانند توجه به درون و پالایش آن انتقال داده می‌شود. آموزه‌ها و شعارها فاقد منطق و استدلال علمی و همراه با کلی‌گویی و اغلب متکی به شهود و احساس‌گرایی است (رهنمائی، نقیب‌السادات و یکتا، ۱۳۹۷: ۹۷-۹۶). گرویدن به این گروه‌ها، نوعی تجربه همدلی عاطفی، احساسی و هیجانی است.

همان‌طور که گفته شد، نفس فرقه‌گرایی و انجام فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی نسبت به آن، نمی‌تواند معیاری مناسب برای جرم شناختن رفتار باشد و جرم‌انگاری در این حوزه به‌دلیل تقابل با اصل آزادی عقاید، در بادی امر ناروا است و برهان‌های قوی‌تری برای توجیه مداخلات کیفی لازم است؛ زیرا این نوع جرم‌انگاری می‌تواند برای کلاس‌ها و دوره‌های آموزش فلسفه یا روان‌شناسی یا عرفان که در مؤسسه‌های آزاد برگزار می‌شود، چالش یا تهدیدی محسوب شود. با این حال، قانونگذار در بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر) «هرگونه فعالیت آموزشی و یا تبلیغی انحرافی مغایر و یا مخل به شرع مقدس اسلام از طرقی مانند طرح ادعاهای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی از قبیل ادعای الوهیت، نبوت یا امامت و یا ارتباط با پیامبران یا ائمه اطهار علیهم‌السلام» را جرم شناخته و به همان میزان بند «۱» این ماده، مرتکب را

مسئول می‌شناسد. درواقع، مجازات هر دو بند، به شرط آنکه رفتار ارتكابی مشمول عنوان «حد» نباشد، واحد است و مرتکبان، صرف‌نظر از آثار رفتارشان، یکسان نواخته می‌شوند که این امر مخالف اصل تناسب مجازات‌ها است.

جرم موضوع بند «۲» ماده مذکور، مطلق است و به مجرد انجام فعالیت آموزشی مغایر یا مخل به شرع مقدس اسلام، مانند طرح ادعاهای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی، واقع می‌شود. در هر دو بند، رفتار مرتکبان باید با استفاده از شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی باشد. درواقع، تسلط روانی یا جسمی بر دیگری یا انجام فعالیت آموزشی یا تبلیغی انحرافی همراه با شست‌وشوی مغزی است و از رهگذر کنترل ذهن یا القائات روانی، اقدام‌های مزبور حاصل می‌شود. بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر) که به فعالیت‌های تبلیغی یا آموزشی اشاره می‌کند، مستلزم قصد یا انگیزه خاصی نیست و جرم با قصد عام واقع می‌شود. این نوع جرم‌انگاری و به‌ویژه عدم تمایز مجازات‌ها در دو بند ماده مذکور، یعنی حالتی که رفتار مرتکب آسیب‌رسان است و حالتی که هیچ آسیبی در میان نیست، غیرمنطقی و ناموجه است. وانگهی، جرم‌انگاری فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی می‌تواند در مواردی تهدیدی برای آزادی بیان و آزادی اعتقادات و به‌ویژه چالشی برای خوانش‌های جدید از دین باشد.

## ۲. چالش‌های سیاستگذاری کیفری

سیاست محدودسازی رفتار آدمیان، در بادی امر چالش‌برانگیز و ناروا است. جرم‌انگاری و کیفرگذاری، به‌دلیل آنکه نوعی تعرض به ساحت آزادی شهروندان محسوب می‌شود، مستلزم توجیه و برهان‌سازی و ارزیابی فیلترها یا صافی‌های جرم‌انگاری است.<sup>۱</sup> سیاست کیفری به‌عنوان آخرین راهکار برای کنترل کنش‌های

۱. جاناتان شنشک، یکی از فیلسوفان حقوق کیفری، جرم‌انگاری را مستلزم گذر از سه مرحله یا فیلتر می‌داند: نخستین

انحرافی یا ضداجتماعی است و از این رو، باید توجیه منطقی و قابل دفاعی داشته باشد. جرم‌شناختن هر رفتاری به لحاظ نظری، از رهگذر اصولی دنبال می‌شود که به اصول محدودکننده آزادی<sup>۱</sup> مشهور است. باید مشخص شود که به کارگیری مجازات، آخرین راه چاره برای مقابله با ناهنجاری‌ها و کجروی‌های اجتماعی است و راه دیگری وجود ندارد. با این توصیف، قسم نخست ماده (۵۰۰ مکرر) که بر معیارهای عینی مانند تسلط جسمی یا روانی با ذکر مصادیق آسیب‌ها تأکید می‌کند، از منظر اصول محدودکننده آزادی به‌ویژه اصل ضرر به دیگری، توجیه می‌شود، هرچند مناسب بود که آسیب‌ها حصری و فاقد جنبه‌های تمثیلی باشد. در مقابل، قسم دوم این ماده، به دلیل ورود به قلمرو باورها و اعتقادات، مبهم و چالش‌برانگیز است. تصریح به بعضی نمونه‌ها، مانند «ادعای الوهیت، نبوت یا امامت و یا ارتباط با پیامبران یا ائمه اطهار علیهم‌السلام»، برای رفع ابهام از اقدام‌های فرقه‌گرایان در مجموع مطلوب و قابل پذیرش است، اما قید «طرح ادعاهای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی» در غیاب ضوابط مشخص و رسمی، در عمل می‌تواند به تفسیرها و سلیق قضایی گوناگون دامن زند و عرصه را برای آزادی و خلاقیت اشخاص تنگ‌تر کند. در واقع، قانونگذار با ذکر یک قید تمثیلی، اصل صراحت و شفافیت قانون را نادیده گرفته و زمینه مداخلات کیفری را برای مقابله با دگراندیشان باز گذاشته است. از این رو، تبلیغ یا آموزش باورهای دینی متمایز یا اشاعه قرائت‌ها و برداشت‌های خاص از دین اسلام ممکن است، با این توجیه که بدعت‌گرایانه و مغایر با آموزه‌ها و خوانش‌های مذهبی مورد نظر حاکمیت است، با استناد به این ماده سرکوب و مجازات شوند.

این فیلترها، اصول (The Principles Filter) است که مبانی نظری جرم‌شناختن رفتار را توجیه می‌کند؛ دوم، فیلتر پیش‌فرض‌ها (The Presumptions Filter) که مشخص می‌کند که کیفر در مقایسه با دیگر ضمانت‌اجراها، آخرین راه چاره برای پیشگیری از ضرر است. سرانجام، فیلتر کارکردها (The Pragmatis Filter) که بر پیامدها، هزینه‌های عملی جرم‌انگاری تأکید می‌کند. در این مورد نک. Schonscheck, 1994: 64-68.

وانگهی، در اسلام بدعت‌گرایی به‌عنوان یک جرم تعزیری شناسایی نشده و آنچه که در درازی تاریخ اسلام، مورد توجه بیشتر فقهای اسلامی قرار گرفته است، بدعت‌گرایی از نوع حدی است که در شکل «ارتداد» ظاهر می‌شود و مجازات آن به باور اکثریت فقهای اسلامی، اعدام است. باین‌حال، گزاره «چنانچه رفتار وی مشمول حد نباشد»، در صدر ماده (۵۰۰ مکرر)، می‌تواند ناظر به ارتداد یا در تفسیر موسع‌تری، شامل افساد فی‌الارض باشد. هرچند جرمی به‌عنوان ارتداد در قوانین کیفری ایران وجود ندارد و ماده (۲۶) قانون مطبوعات (۱۳۷۹) که به صدور «حکم ارتداد» تصریح می‌کند، مجازات آن را مسکوت می‌گذارد، اما ماده (۲۲۰) قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲)، مفاد اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی را در مراجعه به منابع شرعی و فتاوی معتبر تکلیف می‌کند که نوعی تقابل آشکار را با اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها به تصویر می‌کشد که در اصل سی و ششم قانون مذکور آمده است.

## ۱-۲. بیشینه‌گرایی کیفری

کمینه‌گرایی و استفاده حداقلی از کیفر برای مقابله با کجروی‌ها و انحرافات اجتماعی، دیدگاهی است که همواره و به‌ویژه در سال‌های اخیر در نوشته‌های مرتبط با مبانی و فلسفه حقوق کیفری، ترویج و دفاع می‌شود. این رویکرد، بر این باور است که حقوق کیفری باید لاغر شده و مجازات‌ها به‌صورت قطره‌چکانی اعمال شود. هر اندازه که حقوق کیفری، فربه گردد، به همان میزان، ساحت حقوق و آزادی‌های فردی محدودتر خواهد شد (نک. غلامی، ۱۳۹۱: ۴۴ و بعد). در این چشم‌انداز، حقوق کیفری به‌دلیل پیامدهای نامطلوبش باید به‌مثابه آخرین راهکار در برخورد با انحرافات اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. حکومت در صورتی می‌تواند به‌منظور لازم‌الاجرا کردن یک رفتار اجتماعی به مجازات متوسل شود که سایر ضمانت‌اجراها، نظیر ضمانت‌اجرای مدنی، اداری یا اجتماعی در رسیدن به هدف موردنظر ناتوان

یا ناکارآمد باشد (Wendt, 2013: 85). بر این اساس، دولت‌ها نباید باورها و عقاید شهروندان را موضوع مجازات‌ها قرار داده و با روش‌های گوناگون در مقام سانسور و تحدید آنها برآیند. باورها و اعتقادهای، امور شخصی محسوب شده و دربرگیرنده واژه‌ها و دلالت‌هایی هستند که علی‌الاصول صدمه‌ای در پی نخواهند داشت. جان لاک، فیلسوف مشهور سده هفدهم انگلستان، در این باره می‌گوید: «قلمرو قدرت حاکم تحت هیچ شرایطی نمی‌تواند و نباید به امور مربوط به رستگاری ارواح انسان‌ها تعمیم داده شود» (گاراندو، ۱۳۸۳: ۴۹)؛ پیش‌فرض این دیدگاه، آن است که آدمیان فقط به دلیل رفتارهای زیان‌بار، نه کلام و اندیشه، باید پاسخگو باشند. باورها، هرچند بدعت‌گرایانه و مغایر با عقاید رایج مردمان باشد، توجیه‌کننده مداخلات کیفی نیست و جرم‌انگاری آنها، اصل مدارا و بی‌طرفی حکومت را زیر سؤال می‌برد.

با نگاهی به بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر)، مشخص می‌دهد که سیاستگذاران جنایی ایران در این بند، بیش از آنکه دغدغه نظم اجتماعی و حمایت از مردم در قبال رفتارهای فرقه‌گرایانه را داشته باشند، نگران باورهای دینی و مذهبی بوده‌اند که در چارچوب ایدئولوژی رسمی عرضه می‌شود و در عمل، جرمی را بر ساخته‌اند که به دلیل ابهام در شرایط و قلمرو آن، می‌تواند برای حقوق و آزادی‌ها خطرناک باشد. تأکید بر «فعالیت آموزشی و یا تبلیغی انحرافی مغایر و یا مخل به شرع مقدس اسلام» در این بند، بدون ارائه ضابطه‌های دقیق و حصری، نوعی بیشینه‌گرایی کیفی و استفاده از مجازات برای مقابله با باورها و اعتقادهای و مصداق «جرم‌انگاری تهاجمی»<sup>۱</sup> است. بی‌گمان، موضوع این ماده، منصرف از جرائم «توهین به مقدسات» و «سب نبی» است که در مواد قانونی دیگری جرم‌انگاری شده‌اند. این بند، ناظر به «طرح ادعاهای واهی و کذب» است که به نام فرقه یا گروه یا جمعیت خاصی عرضه می‌شود. در این خصوص، دو حالت مورد توجه است:

نخست، فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی انحرافی مغایر با موازین شرع مقدس اسلام، از سوی اشخاص مسلمان عرضه می‌شود که خود می‌تواند به دو حالت منجر شود: رفتار مرتکب به ارتداد یا افساد فی الارض منتهی می‌گردد که در آن صورت، حکم مربوطه باید اجرا شود که در مورد ارتداد به دلیل سکوت قوانین کیفری، رجوع به منابع فقهی و فتاوی معتبر، چالشی برای اصل قانونی جرائم و مجازات‌ها خواهد بود و یا رفتار ارتكابی در سطح ارتداد نباشد، اما مغایر با موازین شرع مقدس باشد که این مغایرت با لحاظ تشدد و تکرر آرای فقهی و وجود تأویل‌ها و تفسیرهای گوناگون محل نزاع بوده و در عمل موجب برداشت‌های شخصی و برخوردهای سلیقه‌ای می‌شود.

دوم، فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی انحرافی و مغایر از سوی اقلیت‌های دینی یا اشخاص خداناباور، ارائه می‌شود که در این صورت، اتهام ارتداد، مفهومی نداشته و ظاهراً مرتکب یا مرتکبان مشمول مجازات تعزیری موضوع این ماده قرار می‌گیرند. در این حالت نیز اقدام کیفری، ممکن است با آموزه‌های دینی و مذهبی این اشخاص و احوال شخصیه آنها (اقلیت‌ها) که با این کارها مغایرت و مخالفتی ندارند، در تقابل قرار گیرد. همین تقابل و رویارویی عقیدتی، سرانجام می‌تواند به یک بحران امنیتی تبدیل شود که نمونه تراژیک آن در عمل، حوادث (قتل و جرح) ناشی از برخورد با دراویش گنابادی (سلسله نعمت‌اللهی) در تاریخ ۳۰ بهمن ۱۳۹۶ در خیابان پاسداران تهران (گلستان هفتم) است.

## ۲-۲. تقابل با آزادی بیان

نبود ضابطه دقیق برای شناسایی «موازین شرع مقدس اسلام» و تقابل موضوع با مقوله آزادی باورها و اندیشه‌ها، تصویر قابل دفاعی از بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر) عرضه نمی‌کند. در شرایطی که جرمی چون ارتداد در قوانین کیفری به صراحت شناسایی نشده است، جرم شناختن فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی که با هدف کنترل



ذهن و شست‌وشوی مغزی و متکی به گروه یا فرقه انجام شود، به بهانه مغایرت با موازین شرع مقدس، پرسش‌برانگیز است؛ به‌ویژه آنکه این فعالیت‌ها منصرف از توهین یا اهانت به ادیان دیگر و فقط تبلیغ یک گروه یا فرقه یا قرائت خاصی از دین اسلام باشد. وانگهی، ملاک و معیار مسلم و مورد اجماعی برای تشخیص مغایرت فعالیت‌های آموزشی در میان فقهای اسلامی نیست. در شرایطی که درباره تشخیص مرتد و حدود ارتداد و حتی نوع مجازات وی، اجماعی وجود ندارد، نسبت به اقدام‌های مادون ارتداد، بی‌گمان، اختلاف‌ها بیشتر است. افزون بر این، چرا باید فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی جرم شناخته شود؛ این نوع فعالیت‌ها به‌طور معمول، صرف‌نظر از ابعاد تبلیغی آن، با سوءنیت یا قصد مجرمانه ارائه نمی‌شود. اساساً فعالیت‌هایی که علمی و آموزشی است و هیچ صدمه‌ای هم به دیگران نزده باشد و در عمل نیز تسلط جسمی یا روانی موجب نشده است، چگونه و با کدام منطق باید جرم شناخته شود. جامعه ایرانی یک اجتماع دینی و مذهبی است و جرم‌انگاری توهین به مقدسات برای حمایت از باورهای این جامعه، قابل دفاع است، اما طرح ادعای تازه که به فعالیت‌های علمی، آموزشی یا تبلیغی متکی است و توهینی هم در پی نداشته باشد، با کدام منطق باید جرم شناخته شود.<sup>۱</sup>

از چشم‌انداز مبانی نظری فلسفه حقوق کیفری، مداخله کیفری برای جلوگیری از آزادی بیان عقاید در جامعه موجب شکل‌گیری یک جامعه بسته و قفس‌گونه

---

۱. در این خصوص، دادنامه شماره ۱۴۰۰۲۸۳۹۰۰۳۲۶۱۶۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۸ صادره از شعبه یک دادگاه انقلاب شهرستان فامنین به ریاست امیرمهدی عزیزی درباره فرقه یمانی از فرقه‌های آخرالزمانی، تحسین‌برانگیز است: «... در پرونده حاضر فرقه «یمانی» به‌عنوان یک خط فکری دینی و صرف‌نظر از صحت و سقم اعتقادات آن، نظر به اینکه این فرقه به صورت جمعیت که در بالا متذکر شد و تشکیل نشده و به فرض تشکیل نیز، هدف آن، برهم زدن امنیت کشور نمی‌باشد ... از طرفی متهمین را نمی‌توان به‌عنوان عضو صرفاً از این باب که از عقاید این گروه حمایت کرده‌اند، تلقی نمود، چراکه دفاعیات برخی متهمین در پرونده مبتنی بر کنجکاوی و یافتن پاسخ برای پرسش‌های خود بوده که لازمه ذهن انسان است ... لذا نباید اختلاف عقیده که ممکن است ناشی از مطالعات گسترده فرد یا افرادی بوده یا تحقیق در موضوع خاصی بوده را به عنوان «جرم امنیتی» تلقی نمود ... حکم به برائت متهمان از اتهامات فوق ... صادر و اعلام می‌گردد».

می‌شود. البته، این حکم مطلق نیست و بسته به خاستگاه اجتماعی و ارزش‌های هر جامعه‌ای، مبانی جرم‌شناختن رفتارها متغیر خواهد بود. برای نمونه، دولت‌های غربی در قبال نشر کتاب آیات شیطانی از سلمان رشدی و نیز کاریکاتورهای موهن از پیامبر اسلام (ص)، منفعلانه برخورد کردند که در نگاه مسلمانان، مناسب و منطقی نبود. با این حال، مسئله سلمان رشدی، عده‌ای در دنیای غرب را به این باور رساند که هرگاه اصل و پایه هویت اجتماعی مورد اهانت و تعرض قرار گیرد، مدارا جایز نبوده و محدودیت‌هایی چون سانسور یا محرومیت از حقوق اجتماعی باید ملاک عمل قرار گیرد (نک. هیوود، ۱۳۹۳: ۴۰۶). ایجاد جامعه‌ای عاری از ساختارهای اخلاقی به قیمت دفاع از مقوله آزادی بیان جایز نیست و توسل به برخی محدودیت برای حمایت از ارزش‌های اخلاقی و دینی گروه‌های اکثریت ضروری است.

فرقه‌ها و جنبش‌های نوپدید با طرح عقاید و باورهای جدید و جذاب و انگشت نهادن بر شکاف‌های ایدئولوژی رسمی و مسلط، می‌کوشند تا روزه‌های تازه‌ای را برای نسل‌گریزان و طالب معنویت باز کنند؛ هرچند ممکن است آنها نیز فریب ایدئولوژیک باشند. این فرقه‌ها در نظام‌های عرفی و سکولار به‌طور معمول به‌عنوان یک پدیده اجتماعی خاص یا انحراف شناخته می‌شوند، اما در نظام‌های ایدئولوژیک که قرائت خاصی از دین یا مذهب دارند، تضاد و تقابل ایدئولوژیکی میان فرقه‌ها و دولت‌ها محسوس است و گاه سطح تنش‌ها به‌گونه‌ای است که فرقه‌ها را به یک گروه اپوزیسیون تبدیل می‌کند (حاجیان، ۱۳۸۳: ۲۴۴).

نحوه واکنش حاکمیت با این گروه‌های جزم‌اندیش و متعصب که ممکن است اعضای آنها بسیار محدود باشند، موجب می‌شود که به‌سرعت ماهیت اعتراضی به خود گیرند و با واکنش متقابل، نظر مردم را به خود معطوف کرده و اعضای بیشتری را جلب کنند. از این‌رو، مناسب‌ترین سیاست، آن است که این گروه‌ها تا زمانی که ضرر

یا صدمه‌ای نداشته و متعرض مقدسات نشده‌اند، به‌مثابه تهدید نرم شناسایی شوند و پاسخ به آنها در سطح واکنش‌های آموزشی و تبلیغی همراه با آگاه‌سازی شهروندان باشد، زیرا اعمال زور می‌تواند روند معکوس داشته و به خشونت‌های فرقه‌ای دامن زند. بی‌گمان، گروه‌های اجتماعی بدون مدد گرفتن از دولت‌ها می‌توانند شکوفا شوند و ارزش‌های مشترک بشری را حفظ نمایند و درباره حقانیت یا عدم حقانیت عقاید و مذاهب خود داوری کنند. از این گذشته، برخی از جنبش‌های دینی، عرفانی و معناگرا که برچسب فرقه دریافت می‌کنند، ممکن است بعدها در فرهنگ غالب ادغام شده و موجب رشد و پیشرفت آن شوند.<sup>۱</sup> بنابراین، کارکرد دولت باید به‌صورت حداقلی و ایجاد بستر مناسبی برای تعامل شهروندان با یکدیگر باشد و این امر محقق نمی‌شود مگر آنکه دولت نسبت به باورها و عقاید مردم مادامی که خشونت یا ضرری در پی نداشته و بنیادهای اساسی دین را نشانه نمی‌گیرند، مدارا و بردباری پیشه کند.

### ۲-۳. فقدان معیارهای تشخیص مغایرت با «شرع مقدس اسلام»

شناسایی بدعت‌گرایی از طریق کنترل ذهن و القائات روانی در قالب جرم تعزیری، به شرحی که گفته شد، مبانی شرعی قدرتمندی ندارد و حتی در مورد بدعت‌گرایی به‌عنوان جرم حدی، قرائت کاملاً یکدست و هماهنگی در میان فقهای اسلامی وجود ندارد. علت خودداری از ذکر جرم ارتداد در قانون نیز، افزون بر مصلحت‌گرایی، آن است که اجماع کاملی میان فقهای اسلامی (مذاهب شیعه و سنی) درباره شرایط مرتد و مجازات او از حیث حدی یا تعزیری بودن وجود نداشته و اختلاف‌ها فراوان است. برخی از مذاهب اسلامی مانند مذهب حنفی، ارتداد را از مصادیق جرم‌های تعزیری دانسته و

۱. یک پژوهشگر دینی به نام «ایلیا سیگلر» در سال ۲۰۰۷ بر این نتیجه می‌رسد که هرچند عقاید هیچ‌کدام از جنبش‌های نوپدید دینی به عقیده غالب در کشورها تبدیل نشده است، اما پاره‌ای از مفاهیمی که نخستین بار آنها ارائه می‌کردند، به‌مثابه بخشی از فرهنگ غالب جهانی و ایده‌های عصر مدرن تبدیل و معرفی شده‌اند (Sieglar, 2007: 51).

شافعی در کتاب *آلام*، بحث ارتداد را ذیل تعزیرات بررسی می‌کند. محقق حلی از فقهای امامیه نیز در جلد چهارم کتاب *شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام* ارتداد را از اسباب تعزیردهی محسوب می‌کند. برخی نیز احکام ارتداد را با عنایت به مصالح عصر حاضر و شرایط زمانی و مکانی از مصادیق احکام ولایی و حکومتی پنداشته و تعزیر را برای مرتکب تجویز کرده‌اند (نک. ولایی، ۱۳۹۶: ۱۴۸-۱۴۳).

بنابراین، همان‌گونه که ارتداد و شرایط و مجازات آن، چالش‌برانگیز است، جرم‌انگاری کنترل ذهن دیگران از طریق فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی، به‌عنوان جرم تعزیری چالش‌برانگیزتر است و به‌ویژه آنکه مورد اخیر، سابقه و ردپایی در متون فقهی نداشته از این‌رو، تشخیص ادعاهای کذب و واهی و مغایر با موازین شرع مقدس اسلام که متضمن ارتداد، سب و توهین به مقدسات یا حتی افساد فی الارض نباشد، به‌دلیل نبود معیار روشن و مشخص در فقه جزایی اسلام،<sup>۱</sup> دشوار و ناممکن می‌شود و همین موضوع، زمینه را برای برخوردهای شخصی و سلیقه‌ای با تکیه بر دیدگاه‌ها و استفتائات برخی از فقها که ممکن است برداشت‌های محدود از دین اسلام داشته باشند، می‌گشاید و حتی خوانش‌ها و جنبش‌های نوپدید و معناگرا از دین اسلام با این بهانه‌ها از دور خارج می‌شوند. این شیوه جرم‌انگاری در نوع خود بدعت محسوب می‌شود، زیرا در شرع مقدس چنین جرمی پیش‌بینی نشده و فقهای اسلامی موضع مشخصی نسبت به آن ندارند.

بدین ترتیب، وجود خوانش‌ها و قرائت‌های گوناگون از موازین اسلامی می‌تواند اجرای قانون را به میل و اراده قضات گره زند و زمینه را برای استفتائات فقهی فراهم کند. در همین خصوص، تبصره «۴» ماده «۵۰۰ مکرر» مقرر می‌دارد: «امور آموزشی

۱. در پیش‌نویس اولیه (تبصره «۷» ماده ۴۹۹ مکرر) طرح الحاق دو ماده به قانون مجازات اسلامی، تشخیص و تعیین مصادیق فرقه‌ها، گروه‌ها و جریان‌ات انحرافی و تکفیری با «وزارت اطلاعات و حسب مورد مدیریت حوزه علمیه قم» بود که قاضی مکلف به اخذ نظر کارشناسی آنها بود. این تبصره به‌دلیل مخاطرات و چالش‌ها، در متن نهایی حذف شد.

و پژوهشی و سایر اقدامات مشابه به‌منظور رد و طرد و پاسخگویی به شبهات و نقد عقاید گروه‌های موضوع این ماده از شمول حکم این ماده و ماده (۴۹۹ مکرر) خارج است»، ایراد اساسی دارد، زیرا ممکن است انجام امور آموزشی و پژوهشی به‌منظور رد و طرد و پاسخگویی به شبهات نباشد، بلکه ابتکار تازه‌ای در قلمرو تفسیر علوم دینی باشد که از نظر برخی، به بدعت و «ادعای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی» تأویل گردد و بدین‌سان، توجیهی برای برخورد کیفی با نواندیشان مذهبی و مقابله با آنها پیدا شود. بنابراین، تشخیص مورد و مرجع تشخیص، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و نمی‌توان فقط به‌نظر کارشناسان مرتبط با حاکمیت اکتفا کرد. به‌لحاظ اصولی، حتی نظر مشهور فقهی درباره موضوعی دلالت بر مشروعیت و حقانیت آن دیدگاه و ترجیح آن بر دیدگاه‌های فقهی دیگر نیست. ممکن است اشخاصی که عضو این گروه‌ها و فرقه‌ها نیستند، با پژوهش و تحقیق، درستی برخی از آموزه‌های آنها را تصدیق و تأیید کنند و به‌جای رد، طرد و پاسخگویی در مقام دفاع از این عقاید برآیند. از این‌رو، تبصره مذکور نباید مفهوم مخالف داشته باشد. امور آموزشی و پژوهشی می‌تواند به‌صورت دفع شبهه باشد و درعین‌حال، به‌جای رد و طرح، لباس تأیید و تصدیق را بپوشد. تبصره «۴» به‌گونه‌ای تقریر شده که ظاهراً مفهوم مخالف آن جرم است و حال آنکه چنین نیست، زیرا جرم موضوع ماده (۵۰۰ مکرر) متکی به جمعیت، گروه یا فرقه است<sup>۱</sup> و مرتکب باید از اعضا باشد و فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی را به‌عنوان عضوی از اعضا عرضه کند.

۱. رأی شماره ۹۳۰۹۹۸۰۹۲۵۲۰۰۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۳ شعبه ۳۷ دیوان عالی کشور که در مقام تجویز اعاده دادرسی صادر شده است، صرف عضویت در گروه یا فرقه غیرقانونی را برای محکومیت کافی ندانسته و بر شرط «تبانی یا ضدیت با امنیت کشور» تأکید می‌کند. البته، پیش از تصویب ماده (۵۰۰ مکرر)، تشکیل یا عضویت در فرقه‌ها با استناد به مواد (۴۹۸) و (۴۹۹) قانون تعزیرات (سال ۱۳۷۵) تحت پیگرد قرار می‌گرفت.

### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فرقه‌گرایی و پیدایش فرقه‌ها و گروه‌ها و عرفان‌های نوظهوری که با روش‌های کنترل ذهن و تلقین‌های روانی در فضای واقعی یا مجازی به جذب اعضا می‌پردازند، سال‌های اخیر در ایران و جهان، روند روبه‌رشدی به خود گرفته و کنش‌های نامتعارف و بعضاً آسیب‌رسان و خشونت‌بار آنها، نگرانی‌های زیادی برای شهروندان ایجاد کرده است. این گروه‌ها و فرقه‌ها رهبرانی فرهمند دارند که به‌سان پیامبران، مدعی رسالت یا مأموریت خاصی برای هدایت یا آرامش و دفع اضطراب بشر هستند و گاه ادعای دانش یا قدرت خاصی دارند که دیگران از آن بی‌بهره‌اند. رهبران فرقه با سوءاستفاده از تمایل ذاتی انسان به متفاوت بودن یا تجربه امور متفاوت، خود را تافته جداافتاده می‌دانند و بهشت موعود را برای طرفداران خود وعده می‌دهند. سیاست کشورها در قبال این پدیده‌ها متفاوت است و برخی کشورها نسبت به فرایند مغزشویی موضع خاصی ندارند، اما شماری از کشورها مانند ایران، سیاست جنایی مشخصی دارند که به نگرش‌ها و باورهای دینی و مذهبی متکی است که در سطح رسمی و حاکمیتی تبلیغ و ترویج می‌شوند. سیاست کیفری و استفاده از سازوکارهای تنبیهی مانند حبس، هسته سخت و مهم سیاست جنایی است که قانونگذار ایرانی برای مقابله با این جریان‌ها بدان متوسل شده است.

با توجه به فقدان آمار از گروه‌ها و فرقه‌های نوظهور در ایران، تصویر روشنی از تعداد، روش کار و دلایل گرایش مردم به آنها وجود ندارد و ماهیت پنهان گروه‌ها و فرقه‌ها و التزام اعضا به رازداری موجب شده تا اطلاعات کمتری از درون آنان به بیرون درز پیدا کند. با این حال، با افزایش شمار اشخاصی که قربانی برخی از این گروه‌ها شده و بعضاً جان و سلامتی جسمانی و روانی خود را از دست داده‌اند و شکایت‌های مطرح در مراجع قضایی نشان می‌دهد که فرقه‌گرایی به معضلی اجتماعی تبدیل شده

و از این‌رو، سیاستگذاران جنایی ایران، چاره کار را در جرم‌انگاری و مقابله کیفری با این پدیده دیده‌اند. پیش از این، برای مقابله با برخی فرقه‌های نوظهور مذهبی، سیاست‌های محدودکننده غیرکیفری اتخاذ می‌گردید یا موضوع با عناوین مجرمانه دیگری مانند تبلیغ علیه نظام یا تشکیل دسته یا جمعیت غیرقانونی و در شرایط نادر افساد فی الارض تطبیق داده می‌شد. سرانجام، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ «قانون الحاق دو ماده به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی» را با عنوان ماده (۵۰۰ مکرر) ذیل جرائم علیه امنیت تصویب و ابلاغ کرد. براساس این مصوبه، نفس فرقه‌گرایی جرم نیست و برای تحقق رفتار مجرمانه، وجود سه شرط لازم است: نخست، رفتار در قالب فرقه، گروه یا جمعیت یا نظایر آن ارتکاب یابد؛ دوم، رفتار متکی به شیوه‌های کنترل ذهن و القائات روانی باشد و سوم، رفتار به‌صورتی باشد که موجب تسلط روانی یا جسمی بر دیگران گردد یا به‌صورت فعالیت‌های آموزشی و تبلیغی مغایر با موازین اسلام انجام شود. افزون بر اینها، شرایط، رکن معنوی و سوءنیت مرتکب نیز باید احراز شود.

باین‌حال، بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر) و اشاره این بند به «طرح ادعاهای واهی و کذب در حوزه‌های دینی و مذهبی» در غیاب ضوابط مشخص و رسمی، در عمل می‌تواند به تفسیرها و سلايق گوناگون قضایی دامن زند و عرصه را برای آزادی و خلاقیت اشخاص تنگ‌تر کند. تأکید بر «فعالیت آموزشی یا تبلیغی انحرافی مغایر و یا مخل به شرع مقدس اسلام» در بند «۲» ماده (۵۰۰ مکرر)، بدون ارائه ضابطه‌های دقیق و حصری، نوعی بیشینه‌گرایی کیفری و استفاده از مجازات برای مقابله با باورها و اعتقادات است. بی‌گمان، موضوع این ماده، منصرف از توهین به مقدسات و سب نبی است که در مواد قانونی دیگری جرم‌انگاری شده است. در اسلام بدعت‌گرایی به‌عنوان یک جرم تعزیری شناسایی نشده و آنچه در طول تاریخ اسلام، مورد توجه و بررسی

فقه‌های اسلامی قرار گرفته، بدعت‌گرایی از نوع حدی است که در شکل ارتداد ظاهر می‌شود. بنابراین، راهکار مناسب آن است که سطح جرم‌انگاری و مداخله کیفری به آن نوع کنش‌های فرقه‌گرایانه‌ای محدود باشد که موجب تسلط جسمی یا روانی بر دیگری می‌شود یا آنکه اعضا را به انجام رفتارهای خشونت‌بار تحریک می‌کند. در غیر این صورت، یعنی اگر رفتار فرقه‌ای متضمن ضرر یا نتیجه‌ای نباشد، باید روش‌ها و مهارت‌های دفاع روانی و آگاهی‌بخشی در مورد خطرهای زندگی فرقه‌ای به کار گرفته شود. فرقه‌ها و گروه‌ها مانند هر ساختار دیگری ضعف‌ها و آسیب‌های خود را دارند و این‌گونه نیست که شکست‌ناپذیر یا غیرقابل نفوذ باشند. با شناخت آسیب‌ها و به‌ویژه با تمرکز بر عوارض رفتارهای فرقه‌ای و فساد رهبران آنها، می‌توان شیوه‌های مقابله مدنی با آنها را جایگزین روش‌های کیفری قرار داد.



## منابع و مآخذ

۱. آقای‌نیا، حسین و هادی رستمی (۱۴۰۱). حقوق کیفی اختصاصی (۲)؛ جرائم علیه مصالح عمومی کشور، چاپ دوم، تهران، انتشارات میزان.
۲. احمدآبادی، محمد و رضا بیگللو (۱۳۹۹). «مدیریت‌گفتمان چالش‌های انتظامی-امنیتی فرقه‌های نوظهور دینی»، پژوهشنامه نظم و امنیت اجتماعی، سال سیزدهم، ش ۲.
۳. باشگاه خبرنگاران جوان. <https://www.yjc.news/fa/news/5833307>
۴. پایگاه خبرگزاری مهر. <https://www.mehrnews.com/news/2857462>
۵. تاجیک، ابوالفضل و احسان احمدی (۱۳۹۱). «جستاری در فرقه‌شناسی»، معرفت/ادیان، سال سوم، ش ۴.
۶. حاجیانی، ابراهیم (۱۳۸۳). «بررسی جامعه‌شناختی فرقه‌های مذهبی و تأثیر آن بر نظم و ثبات سیاسی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره هفتم، ش ۲۴.
۷. حسینی، سیدعلی، حسین ابراهیمی مقدم و حسن احدی (۱۴۰۰). «ارائه مدل راهبردی کاهش فرقه‌گرایی با رویکرد روان‌شناختی»، فصلنامه علمی مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، سال پنجم، ش ۲۰.
۸. خان‌پیری، سجاد و فاطمه احدی (۱۳۹۸). «انسداد حقوق کیفی در قبال فعالیت عرفان‌های نوظهور و چالش‌های فراروی ضابطان دادگستری»، پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، سال چهاردهم، ش ۳.
۹. دلماس-مارتی، میری (۱۳۹۸). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات میزان.
۱۰. رحیمی‌خویگانی، فهیمه، مرتضی دهقان‌نژاد و ابوالحسن فیاض‌انوش (۱۴۰۰). «سیر تاریخی عرفان حلقه در ایران»، فصلنامه علمی پژوهش‌های تاریخی، سال سیزدهم، ش ۴.
۱۱. رهنمائی، حسین، سیدرضا نقیب‌السادات و مهدیه یکتا (۱۳۹۷). «شناسایی تکنیک‌های تبلیغی عرفان‌واره‌های نوظهور (تحلیل محتوای وبسایت‌های اینترنتی تبلیغی فرقه‌های با منشأ هندی)»، فصلنامه علوم خبری، ش ۲۵.
۱۲. سینگر، مارگارت تالر (۱۴۰۱). فرقه‌ها در میان ما، ترجمه ابراهیم خدابخنده، چاپ نهم، تهران، نشر ماهریس.

۱۳. شیرینی، عباس (۱۳۹۶). *درسنامه جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی*، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۴. غلامی، حسین (۱۳۹۱). «اصل حداقل بودن حقوق جزا»، *فصلنامه پژوهش حقوق کیفری*، دوره ۱، ش ۲.
۱۵. کریساید، جورج دی (۱۳۹۳). «قتل و خودکشی گروهی در فرقه‌ها»، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی، *در دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم*، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۱۶. گاراندو، میکائیل (۱۳۸۳). *لیبرالیسم در تاریخ اندیشه غرب*، ترجمه عباس باقری، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۱۷. گیدنز، آنتونی (۱۴۰۱). *جامعه‌شناسی*، ترجمه حسن چاوشیان، چاپ هجدهم، تهران، نشر نی.
۱۸. لازرژ، کریستین (۱۴۰۰). *درآمدی بر سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ نهم، تهران، انتشارات میزان.
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). «دییاجه اظهار نظر کارشناسی درباره طرح مقابله با گروه‌های انحرافی». [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft)
۲۰. مشایخی، مصطفی و بهزاد حمیدیه (۱۳۹۶). «زمینه‌های فرهنگی - اجتماعی گرایش به جنبش‌های نوپدید دینی در ایران (با تأکید بر عرفان حلقه و اکنکار)»، *مطالعات معنوی*، ش ۲۳.
۲۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (دییاجه کتاب) (۱۳۷۴). *از سیاست کیفری تا سیاست جنایی*، درآمدی بر *سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ نهم، تهران، انتشارات میزان.
۲۲. نصیری، محمد، بهروز فروتن و صابر جعفری (۱۳۹۲). «ساینٹولوژی - دیانتی کس»، *حکمت/اسراء*، ش ۱۵.
۲۳. هیوود، اندرو (۱۳۹۳). *مقدمه نظریه سیاسی*، ترجمه عبدالرحمن عالم، چاپ سوم، تهران، انتشارات قومس.
۲۴. ویکی‌پدیا انگلیسی. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_new\\_religious\\_movements](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_new_religious_movements)
۲۵. ولایی، عیسی (۱۳۹۶). *ارتداد در اسلام*، چاپ ششم، تهران، نشر نی.
26. Holtug, Nils (2002). "The Harm Principle", in: *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 5, No. 4, Published by: Springer.

27. <https://pcoiran.ir/news/pos>
28. [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/917729](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/917729)
29. <https://www.shora-gc.ir/fa/news/6980>
30. Jenkins, Philip (2001). *Mystics and Messiahs: Cults and New Religions in American History*, Oxford University Press.
31. Marion, Goldman (2006). "Review Essay: Cults, New Religions, and the Spiritual Landscape: A Review of Four Collections", *Journal of the Scientific Study of Religion* 45(1).
32. Sectarianism in the Middle East and Asia: in: <https://www.mei.edu/publications/sectarianism-middle-east-and-asia>
33. Schonsheck, Jonathan (1994). *On Criminalization; An Essays in the Philosophy of the Criminal Law*, Kluwer Academic Publishers.
34. Siegler, Elijah (2007). *New Religious Movements*, Prentice Hall.
35. Wendt, Rudolf (2013). "The Principle of "Ultima Ratio" and/or the Principle of Proportionality", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 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 ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۵۰۰,۰۰۰ 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 و نقلیسی مقالات

## **Criminal Policy Regarding Mind Control Techniques and Psychological Manipulation**

*Hadi Rostami*

The growth of various sects, groups, and organizations with specific names and symbols in recent years in Iran, along with the physical and psychological dangers of joining them, has led lawmakers to criminalize this phenomenon as a behavior against internal and external security in 1399 (2020). The aim of the legislator is, on one hand, to impose criminal penalties for the use of mind control techniques and psychological manipulation in the form of sects, groups, or organizations to exert physical or psychological dominance over others, and on the other hand, to prevent educational or promotional activities that deviate from the sacred principles of Islam. However, criminalizing educational and promotional activities that do not cause harm or damage and are not related to “apostasy,” “insulting the Prophet,” or “offending Islamic sanctities,” in the absence of criteria for distinguishing “contrary to or disruptive to sacred law,” can lead to the deprivation of fundamental freedoms of citizens and promote a specific lifestyle. Furthermore, in Islamic law, sectarian behaviors and mind control over others through false claims, as long as they do not reach the level of apostasy, are not considered crimes, and the approach to counter them should be through common ideological and verbal tools. A suitable solution is to refrain from criminal intervention in the realm of personal beliefs and convictions under the pretext of mind control and brainwashing, or at least to differentiate between harmful sects and other sectarian behaviors.

**Keywords:** *Mind Control; Psychological Manipulation; Sect; Group; Criminalization; Educational; Promotional*



## **Strategies for Enhancing Sustainability in Government Policies in Iran**

*Sahar Babaei and Akbar Mohammadi*

Policy sustainability means the absence of frequent changes in policies, which not only reduces long-term costs but also facilitates the resolution of the country's issues and has a direct relationship with government effectiveness. Policy instability is undesirable due to reasons such as reduced public and private sector trust in the government, unresolved root issues in the country, high costs of frequent changes, and unintended side effects of policies, leading to numerous studies aimed at reducing this instability, especially in developing countries. The goal of this research is to extract strategies for enhancing the sustainability of policies set by the government and the cabinet. To this end, in addition to reviewing the literature, the institutions influencing government policies and the second assemblies have been specifically examined, and to confirm and complete the findings, a focus group was formed, and interviews with experts were conducted. Qualitative content analysis was used in these studies, and the results were evaluated by a panel of reviewers. Ultimately, strategies were presented in four categories: structural, institutional, managerial, and governance to increase the likelihood of policy sustainability.

**Keywords:** *Sustainability; Change; Policy; Government; Institution; Governance*

## **Regional Convergence of Iran and the Shanghai Cooperation Organization**

*Mehran Nasirzad, Mir Abdollah Hosseini and Vahid Bozorgi*

The Shanghai Cooperation Organization, centered around China, has a dynamic and growing position in the international economy in terms of economic, investment, and trade dimensions. With Iran's full membership in the organization, significant non-economic, economic, and commercial mutual benefits can be achieved. This study aims to answer the questions regarding the past performance and future outlook of intra-regional and extra-regional trade within the Shanghai Cooperation Organization and Iran's position. Has the trade transformation over two decades since the organization's formation and the accession of several countries been due to trade creation or trade diversion? The main objective of the article is to evaluate the effectiveness and success of the economic convergence of the members of the Shanghai Cooperation Organization and Iran. For this purpose, two major criteria of regional convergence—"homogeneity and similarity of economic indicators" and "degree of trade convergence"—have been examined and measured for the Shanghai Cooperation Organization and its members during the period of 2000-2020. The results indicate that during the studied period, the gap and range of per capita income for some countries have decreased, while for others, it has increased, and homogeneity and similarity of development indicators have not occurred for all members of the organization in the long term. Additionally, the increase in the share of intra-regional trade of the organization and Iran has not aligned with their international trade development, and the development and deepening of intra-regional trade have not only failed to lead to the development of Iran's international trade but have also resulted in trade diversion. The analysis of the results suggests that the lack of development in intra-regional trade is due to Iran's weak trade structure, and currently, the possibility of developing intra-regional trade and Iran's convergence with the organization seems weak. However, with the development and enhancement of Iran's economic-trade structure, the opportunity to benefit from convergence will be provided.

**Keywords:** *Regional Economic Convergence; Economic Homogeneity; Trade Intensity; Shanghai Cooperation Organization; Iran*

## **Evaluating the Reduction of Judicial Intervention in Crimes Against Chastity with Emphasis on Article (102) of the Criminal Procedure Code**

*Sajjad Daneshara and Hossein Aghababayi*

The manner of response to sexual crimes is significant because, on one hand, it directly relates to one of the five objectives of Islamic law, which is the protection of lineage, and on the other hand, it appears that there is a presumption of strictness in proving such crimes. In Article 102 of the Criminal Procedure Code, enacted in 1392 (2013), which addresses the categorization of the criminal justice system's response to sexual crimes, the legislator has superficially addressed the legal standards, unaware that this provision, firstly, prohibits investigations into certain sexual crimes that should be addressed according to Islamic law; secondly, if the basis for initiating an investigation into these crimes is the principle of harm (and not legal paternalism), it is unclear why the evidence must be relevant. Furthermore, if the distribution or dissemination of pornographic moments through film or photo occurs widely, while the sexual crime itself has not occurred in any of the ways mentioned in the above article, it is unclear what fate awaits the perpetrators of this recent crime, who may be professional prostitutes! This inquiry seeks to analytically address the above issues and reveal the criminal policy that the legislator is pursuing. In this context, it seems that the legislator does not consider consensual adultery (as opposed to organized, violent, visible, and public acts with a complainant) to be subject to any conditions for prosecution, whereas the immediate example addressed in verse 3 of Surah An-Nur pertains to this type of adultery.

**Keywords:** *Criminal Policy; Sexual Crimes; Foundations of Criminalization; Harm*

## **The Government Trading Organization: From Threat Perception to Opportunity Perception**

*Omid Rostami Ghazani*

The Government Trading Organization, as one of the quasi-judicial and administrative bodies, is the competent authority for addressing certain economic violations. This organization and its competencies have sometimes been viewed as a violation of the principle of separation of powers (Article 57 of the Constitution), the concentration of judicial matters in the judiciary (Article 159 of the Constitution), and the principle of judicial punishment (Article 36 of the Constitution). This perspective has led to the Government Trading Organization being perceived as a rival to the judiciary, resulting in a dismissive approach towards it. This article employs a descriptive-analytical method to respond to previous criticisms while adopting an opportunity-oriented approach to the Government Trading Organization. Accordingly, strategies such as decriminalization and judicial reduction, alongside the historical jurisprudential support of the institution of Hisbah, can be proposed as explanations for the competencies of the branches of the Government Trading Organization in addressing economic violations. Adopting an opportunity-oriented approach to the Government Trading Organization, along with efforts to address the criticisms directed at this institution, can position it as a complementary (rather than rival) entity to the judiciary and provide a suitable framework for expanding its competencies by decriminalizing economic offenses.

**Keywords:** *Economic Violations; Government Trading Organization; Decriminalization; Judicial Reduction; Hisbah*

## **Analysis of Barriers to Open Local Government in Iran**

*Karim Kiakojuri*

Open local government, emphasizing three fundamental principles of transparency, participation, and accountability, aims to provide local services, develop local markets, enhance the quality of life for residents (citizens), and address environmental issues, among others. It seeks a space for democratic participation, civil dialogue, and building trust between local officials and the public. The goal of this research is to analyze the barriers to open local government in the country using a qualitative approach and thematic analysis, which faces challenges similar to new governance models in third-world countries, particularly in Iran. The study is based on semi-structured interviews and purposive sampling. The research community consists of 11 experts and scholars knowledgeable about this matter. Based on the findings from the interviews, the themes of barriers to open local government include 55 basic themes and 11 organizing themes categorized into three overarching themes: accountability, transparency, and participation. Identifying these barriers and raising awareness among elected local and regional officials, preventing corruption, enhancing the effectiveness of public services, and encouraging citizen participation through access to open data and better decision-making can help empower local government in Iran.

*Keywords: Thematic Analysis; Open Local Government; Transparency; Accountability; Participation*

## **Examining Legal and Executive Barriers to the Securitization of Current Assets of Banks from Economic and Jurisprudential Perspectives**

*Hossein Harorani, Abbas Arab Mazar and Seyed Hadi Arabi*

The aim of this article is to identify the jurisprudential, legal, and executive barriers and challenges to the securitization of banks' loan assets, providing some solutions for expanding the use of this tool through a descriptive-analytical method. The findings indicate that despite the serious need for banks to increase their lending capacity, challenges such as high costs of issuing securities, pricing of receivables without regard to market conditions (financial repression), and higher returns in other parallel markets compared to the yields of these securities, the lengthy process of reviewing securitization, the complex structure of the securitization process, the halt in the use of this tool due to the 2008 financial crisis, high credit risk of borrowers, and poor quality of bank assets, as well as the existence of multiple jurisprudential views on the sale of debt to non-debtors, and the legal and regulatory gaps in establishing corporate governance in banks, all contribute to reducing investors' motivation to purchase these securities on one hand and decreasing banks' willingness to securitize their receivables on the other. The consequences of neglecting this issue will manifest in the reduced financial capacity of banks, leading to a decline in their capital adequacy ratio.

**Keywords:** *Securitization; Loans; Banking Assets; Loan Assets; Secondary Market*

coefficient of 72.564 and a positive sign had the greatest impact on increasing citizens' visits to open government data. Following that, the criterion "format openness" with a coefficient of 52.682 and a positive sign ranked second in increasing visit rates. Additionally, based on library studies, six factors—"need to comply with higher authorities", "reduction of operational sensitivity of the organization", "need for financial resources", "need for transparency", "need for human resources" and "need for information technology resources"—were identified as influential factors in the participation of government organizations in providing data openly.

*Keywords:* Open Data; Open Government Data; Participatory Governance

## **Mechanisms of Participatory and Public Governance Using Open Government Data**

*Mohammad Moradi and Mojtaba Mazoochi*

Participatory governance and collaboration between the government and the public lead to access to human resources and citizen ideas, more informed decision-making, reduced corruption and budget waste, and so on, resulting in the emergence of a democratic government. Participatory governance occurs when both government organizations provide their data to citizens and citizens use the provided data to generate ideas and create value. Given this necessity, the aim of this research is to examine methods for increasing the participation of government organizations in providing open data, meaning data that is freely and openly available to the public, as well as examining methods for increasing citizen participation in using the data. To this end, library studies were used to extract influential criteria for increasing citizens' willingness to use data and to identify factors and incentives for encouraging government organizations to provide data openly. Subsequently, all government organizations and institutions present in the national catalog and open and applicable data system that provide data openly were examined, and the status of each organization was extracted and specified based on each criterion. Given that the number of government organizations providing open data in this system was 112, it constituted the entire statistical population, and sampling was not used. Then, using data mining methods, the characteristics of the data from organizations that were more preferred and used by citizens were identified. Additionally, using field methods and multi-criteria decision-making techniques, the weight and importance of the influential factors in the participation of organizations in providing data openly were calculated. After library studies, the criteria of "data authenticity", "license openness", "up-to-dateness", "data accessibility", "metadata completeness", "number of datasets", "format openness", "non-discrimination", "understandability", "number of data categories", "free availability", "absence of missing data", "possibility of data requests", "visualization", "feedback capability", and "data set subject" were extracted as comprehensive influential criteria for increasing citizens' willingness to use data. Based on the results obtained, the criterion "community subject" with a



## **Evaluating the Relationship between Model Legislation of Inter-Parliamentary Assemblies and Regional Convergence in the Commonwealth of Independent States**

*Mohammad Reza Majidi and Gholam Reza Khademi*

In the past three decades, the actions taken by regional integration organizations within the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS) and subsequently extended within the Eurasian Economic Community, the Collective Security Treaty Organization, and the Eurasian Economic Union have recreated the structure and components of the Soviet Union. The prediction of inter-parliamentary assembly mechanisms in most post-Soviet Eurasian organizations has also been aimed at facilitating and strengthening this strategy with various approaches in the CIS countries. One of the most important strategies on the agenda of inter-parliamentary assemblies in the CIS is model legislation aimed at harmonizing national laws to facilitate and strengthen regional convergence in Eurasia. Thus, the focus of this paper is to explore the role of multilateral parliamentary governance within the framework of model legislation of inter-parliamentary assemblies in the process of regional convergence in Eurasia. Therefore, it seeks to answer the question: What impact has the model legislation of inter-parliamentary assemblies within the framework of multilateral parliamentary governance had on regional convergence in the CIS countries? As a result, using a comparative analysis method based on library and documentary data, it is argued that the strategy of inter-parliamentary assemblies, namely model legislation, serves as a minimal yet foundational action to facilitate regional convergence among the CIS countries.

**Keywords:** *Gradual Federalism; Model Legislation; Commonwealth of Independent States; Inter-parliamentary Assemblies; Regional Convergence*

## **Economic Analysis of Drug Abuse in Iranian Provinces**

*Vahid Shaghaghi Shahri*

The econometric analysis of the rational theory of addiction and drugs traces back to the theoretical studies of economists such as Becker, Grossman, and Murphy. The aim of this article is to examine the economic factors influencing the reduction of drug consumption in Iranian provinces using the logit model during the 2010s. According to the results of the article, the ease of access to drugs, increasing poverty (deprivation), and income inequality have the highest probability of exacerbating drug abuse in the provinces of the country. Conversely, increasing economic participation and per capita income (a welfare indicator) are most likely to lead to a reduction in drug abuse in the provinces.

**Keywords:** *Economic Analysis; Drugs; Logit Model; Iranian Provinces; Rational Choice*

## **Designing a Model for Participatory Environmental Governance in Iran**

### **Case Study: Reducing Greenhouse Gas Emissions through Carbon Trading**

*Mohammad Reza Asadollahi, Mohammad Mahdi Hajian, Abbas Toosi and Ali Mohammad Fallahzadeh*

Participatory environmental governance is an emerging issue in the country, and its dimensions and implementation methods with a public-economic participation approach can be very effective. One aspect of energy and environmental policies that significantly impacts people's lives, international commitments, and the country's international reputation is the limitation of greenhouse gas emissions. The history of international conventions in the field of emission reduction indicates the inadequate performance of these conventions solely relying on government commitments. The most successful emission reduction mechanisms are also participatory-economic mechanisms. Direct public participation in reducing emissions in the residential sector and indirectly through the cultural awareness created for individuals and groups in society in all dimensions, as well as their participation in reducing emissions in the industrial sector through participatory-economic incentives such as carbon trading, can lead to improved performance of emission reduction policies. This paper presents and expands a model based on previous research in other fields for participatory environmental governance through the tool of emission trading, specifically proposing the issuance of carbon certificates. It first examines the areas of participation, incentives, and challenges, the design of the regulatory institution, and the conditions for facilitative leadership, and then designs the participation process, concluding with an analysis of the expected outcomes of this participation, compiled in the form of a proposed model. The above model and its proposed tools can be fruitful for policymakers in the energy and environmental sectors in decision-making and designing high-quality participatory executive programs in the country.

**Keywords:** *Participatory Environmental Governance; Carbon Trading; Reducing Greenhouse Gas Emissions*

## **Legal Challenges of Civil Liability Arising from Disruption of Traffic in Public Thoroughfares**

*Sajjad Rasouli Jazi, Ardavan Arzhang and Abbas Kalantari Khalilabad*

According to various legal texts, such as Article 55 of the Municipalities Law, the Ministry of Roads and Urban Development, the Road Maintenance and Transportation Organization, municipalities, and traffic police are obligated to take various actions for the development of thoroughfares and enjoy specific privileges such as immunity from liability for governmental actions. On the other hand, statistics on financial and bodily accidents on roads and court rulings against these entities indicate unresolved legislative and legal challenges that not only fail to ensure social order and security but also lead to crimes or violations and omissions due to the exploitation of legal gaps and advantages, resulting in damages that each carry legal and social harms. The question arises: What are the challenges stemming from the deficiencies and inefficiencies of laws related to the entities responsible for safety and development of thoroughfares, and what are the solutions? Ambiguity and dispersion of laws, ineffective enforcement mechanisms, and lack of adequate oversight are part of the legal gaps that have led to consequences such as increased violations and omissions in the development of thoroughfares, the spread of corruption, and an increase in the number of related lawsuits, misappropriation of public assets, confusion among drivers, and the loss of social order and security. This article employs a descriptive-analytical method, utilizing court precedents, civil liability rules, and principles of good governance such as accountability and the necessity of responsiveness, to elucidate the mechanisms for claiming compensation for damages incurred by these entities.

**Keywords:** *Transportation Law; Civil Liability; Public Transport Authorities; Prohibition of Traffic in Thoroughfares*

## **Pathology of the Vertical Relationship between Government and Stakeholders in Water Resource Management**

*Batool Malekhosseini, Arashk Holisaz and Hannaneh Mohammadi-Kangarani*

The implementation of any policy requires tools and means that must be anticipated within the policy itself to avoid specific problems in practice. Investigating the reasons for the failure of water resource management policies necessitates understanding the legislative process. Therefore, the question arises: Has the legislative process always been directed towards enforcing policies? To answer this question, the laws governing water resource management were analyzed using a network analysis approach, and the findings indicate that government policymaking in the realm of water resource management has relied on coercive tools, and the distinction between the mandatory obligations imposed on the government and the Ministry of Energy lacks a clear and technical rationale. Additionally, the use of terms such as organizations and related laws has led to ambiguity and various interpretations. Therefore, considering the ambiguity in the laws and the ineffectiveness of coercive policies, it is better for the government to strive to rewrite the laws with a collaborative approach and encourage a form of quasi-voluntary compliance in a collaborative environment.

**Keywords:** *Network Analysis; Coercive Policy; Quasi-voluntary; Compliance; Cooperative Approach*

## **A Systematic Analysis of Influential Factors in the Formation of Local Government Using Model Design**

*Narges Hajipana, Seyed Hadi Zarghani and Omid Ali Kharazmi*

Today, local government has become an undeniable reality in the world; in various studies, four dimensions—social-cultural, economic-financial, geographical, and political-legal—have been identified as the most important aspects of local government. Researchers have pointed to the application of systemic thinking in local government as the most effective approach. Systemic analysis is a comprehensive and dynamic approach for examining complex phenomena. Using this approach, the interrelated and complex relationships between different elements of each system can be identified and analyzed. In the realm of local government, systemic analysis can contribute to a deeper understanding of the factors influencing the formation and performance of local governments. This research examines the four key factors affecting the formation of local government using systemic thinking to consider the impact of each factor on the formation of local government and the causal relationships among them and the entire system. In this regard, the Vensim software has been used for modeling and causal relationships. The results of the research indicate that the four mentioned subsystems can never operate separately from one another, and their continuity will create a final system for the successful formation of local government.

**Keywords:** *Local Government; Systemic Thinking; Vensim Modeling; Environmental Factors*

## **Providing a Model for Analyzing Foreign Trade Policy of Essential Goods Under Economic Sanctions**

*Omid Hematafza, Masoud Ahmadi and Rahman Ghaffari*

Foreign trade in essential goods in the country has faced the most sanctions in the past two decades, significantly impacting market stability, economic welfare, and food and social security. Therefore, it is one of the most important challenges policymakers face. The aim of this research is to provide a model for analyzing foreign trade policy of essential goods under economic sanctions. This study is applied-developmental in nature and employs a cross-sectional survey method for data collection. The research participants consist of executive officials, policymakers, and university professors related to the subject. In the qualitative section, insights from 15 individuals were utilized, while 183 participants contributed to the quantitative section of the study. Data collection tools included semi-structured interviews and a researcher-designed questionnaire. For data analysis, a grounded theory approach was used in the qualitative section, and Partial Least Squares (PLS) was employed in the quantitative section. Given the positive and significant relationships among the identified components, the proposed model is relatively comprehensive and complete based on the implications and characteristics of foreign trade, making it more suitable than other models presented by experts, especially those designed for non-commercial societies.

**Keywords:** *Policy-making; Foreign Trade; Essential Goods; Economic Sanctions*





# **English Abstracts**

# Majlis & Rahbord

*Scientific Quarterly*  
Vol. 31, No. 119, Fall 2024

# 119

**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:** Abbasi, T.; Afzali, R.; Agha Ebrahimi Samani, F.; Ayoubi, H.; Babaei, M.A.; Doostar, M.; Ebrahimi, SH.; Elahi, N.; Fotros, M.H.; Ghasemi, H.R.; Habibzadeh, M.J.; Heydari, S.; Jafari, A.A.; Janipour, M.; Javid, M.J.; Kamali, Y.; Kaviani Rad, M.; Kazemzadeh Dolatabad, A.; Khadem Alizadeh, A.; Moghadasi, M.B.; Monavari, S.M.; Mortazavi, M.; Mousavi Mojab, S.D.; Nilechi, M.R.; Rahbar, F.; Rahiminejad, E.; Rahmdel, N.; Sadeghi, M.H.; Shah Hosseini, S.; Sobhani, H.; Taghilou, F.; Tajik, H.; Tari, F.; Tizghadam Ghazani, M.; Yazdanpanah, Q.; Zakerinia, H.

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientific - Research Journal.

## **Majlis Research Center:**

No. 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:** Amin Eskandari, Sh.

**Layout:** Sardari, B.

• 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:2500000 RL