

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: بابک نگاهداری

سرمدبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سیدمحمد خونی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

محمدسعید جبل عاملی (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 امام صادق (ع))

احمدحسین شریفی (استاد گروه فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (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 امام صادق (ع))

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمدصادق نصراللهی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع))

داوران این شماره: قاسم آزادی احمدآبادی، بهرام اخوان کاظمی، رضا اکبریان، مصطفی‌السان، حسین امیری، هادی امیری، رجب ایزدی، محمدعلی بابائی، علی‌اصغر بازدار، حیدر باقری اصل، رضا برادران کاظم‌زاده، حسین بصیریان جهرمی، محمدجلالی، محمدجعفر حبیب‌زاده، سیداحمد حبیب‌نژاد، حسن خسروی، جلیل دلخواه، سیداحسان رفیعی علوی، علی‌اکبر رودباری، سعید شجاعی ارانی، فاطمه عزیززاده، حسین عموزاد خلیلی، وهاب قلیچ، یعقوب محمودیان، محمدحسن معادی رودسری، آیت مولائی، محسن مهرارا، محمدصادق نصراللهی

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

ویرستار: شیوا امین اسکندری

صفحه‌آرا: فاطمه راستی

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (خلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

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

تحلیل اثر تولید قانون و مقرر بر اندازه دولت در ایران ۵

مصطفی دین محمدی و محمد کبیری

شناسایی مسئولیت مدنی دولت در خشک شدن دریاچه ارومیه ۴۳

مسعود فریادی

سیاستگذاری بومی سازی پیامرسان های اجتماعی: عوامل کلیدی کوچ کاربران از

پیامرسان های خارجی به داخلی ۷۷

یوسف خجیر

ضرورت وجود مالیات بر فعالیت های سفته بازی ۱۰۹

یعقوب فاطمی زردان و احمد بخشی

بایسته های حقوقی حاکم بر رویکرد احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای

اسلامی در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر اصلاح قانون انتخابات مجلس

شورای اسلامی مصوب ۱/۵/۱۴۰۲) ۱۴۵

امین اله زمانی

ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش های دیمتال

فازی و بهترین - بدترین ۱۷۷

علی جوخانی و علی جهان

تحلیل تغییر ادراکات ذی نفعان در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش بنیان ۱۹۹

میثم نریمانی، سیدسعید منجم زاده، علی خواجه نایینی و سیدمحمد صاحبکار خراسانی

الگوی برای تنظیم گری نرخ سود بانکی با رهیافت بانکداری اسلامی ۲۳۵

موسی شهبازی غیاثی

آسیب‌شناسی انتخابات مجلس شورای اسلامی (دوره دوازدهم اسفند ۱۴۰۲) ۲۷۵

مصطفی کواکبیان

عوامل مؤثر بر «ایراد اتهام» در یک مدل مطلوب در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران

(از نظریه‌ها تا اصول)..... ۲۹۹

عدنان عمرانی‌فر

مطالعه تطبیقی حق تحقیق و تفحص پارلمان (با نگاهی به نظام حقوقی ایران) ۳۲۹

زهرا عامری و معصومه عامری

پژوهشی نقادانه بر امکان طرح دعوی اعسار در رابطه با محکومیت به رد مال (مطالعه انتقادی

ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی)..... ۳۶۳

رضا دریائی و جمال نیک‌کار

Analysis of the Impact of Law and Regulation Production on Government Size in Iran

Mostafa Dinmohammadi and Mohammad Kabiri***

Research Article	Receive Date: 2024.08.07	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 5-41
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	------------

Although the philosophy of legislation is to reduce transaction costs and control externalities, the continuous accumulation of a large volume of laws requires extensive organizational structures and high execution, compliance, and supervision costs, which may ultimately lead to an expansion of government size. The primary objective of this study is to help explain government size by considering Iran's specific political-economic conditions during the period 1980–2020 (1359–1399 SH), with an emphasis on the role of law and regulation production. Given that the scope of governmental activity in Iran extends beyond the executive branch, public sector expenditures are considered the most appropriate proxy for government size (dependent variable). Accordingly, the number of pages published in the Official Gazette was used as an indicator of law and regulation production (main independent variable). The analysis employs an Autoregressive Distributed Lag (ARDL) model, incorporating moderating variables such as oil dependency, financial repression, trade openness, fiscal illusion, displacement effect, total employment rate, and alignment between parliament and government. The results show that, in the presence of these moderating variables, the law production index significantly explains the post-revolution expansion of government size in Iran. Holding other factors constant, a %10 increase in the number of Official Gazette pages leads, on average, to a %6/3 increase in government size. Furthermore, a descriptive analysis of law-making centers indicates that during the study period-particularly in its final two decades-the share of rulings issued by high courts and the Administrative Justice Court increased significantly. This increase coincided with a decline in legislative quality due to growth in the average size of laws (articles and notes). Overall, the legal structure has moved toward greater complexity and reduced transparency, increasing transaction costs. Since transaction costs are non-productive, they contribute to greater state intervention and expansion without stimulating production.

Keywords: *Government size; Public expenditure; Law; Legislative institutions; Transaction costs*

* Assistant Professor, Department of Economics, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran (Corresponding Author); Email: dinm@znu.ac.ir

** M.A. in Economics, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran; Email: kabirim@znu.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Dinmohammadi, M. and M. Kabiri (2026). "Analysis of the Impact of Law and Regulation Production on Government Size in Iran", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 5-41.

doi: 10.22034/mr.2025.17033.5864

تحلیل اثر تولید قانون و مقررہ بر اندازہ دولت در ایران

مصطفی دین محمدی* و محمد کبیری**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۴۱-۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------

هرچند فلسفه قانونگذاری، کاهش هزینه‌های مبادله و کنترل آثار خارجی است ولی انباشت مستمر حجم بالایی از قوانین نیازمند سازمان و هزینه‌های اجرایی، انطباق و نظارت بسیار است و در نتیجه می‌تواند باعث افزایش حجم دولت شود. هدف اصلی این پژوهش کمک به توضیح اندازه دولت با در نظر گرفتن شرایط خاص سیاسی-اقتصادی ایران در دوره ۱۳۵۹ تا ۱۳۹۹ با تأکید بر نقش تولید قوانین و مقررات است. با توجه به اینکه حوزه فعالیت حکومت ایران فراتر از دولت اجرایی است لذا بهترین مقیاس برای اندازه دولت (متغیر وابسته)، هزینه‌های بخش عمومی است. از این رو تعداد صفحات روزنامه رسمی به عنوان منبع تولید قوانین و مقررات (متغیر اصلی و مستقل پژوهش) در نظر گرفته شد و برای ارزیابی از مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی و با حضور متغیرهای تعدیل‌گر وابستگی به نفت، سرکوب مالی، باز بودن تجاری، توهم مالی، اثر جابه‌جایی، نرخ اشتغال کل و همسویی مجلس و دولت استفاده شد. نتایج نشان می‌دهد شاخص تولید قانون در حضور سایر متغیرهای تعدیل‌گر اندازه دولت در ایران، به صورت معناداری توضیح‌دهنده افزایش اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب بوده و با فرض ثبات سایر شرایط با افزایش ۱۰ درصدی تعداد صفحات روزنامه رسمی، اندازه دولت ایران به‌طور متوسط ۶/۳ درصد بالا رفته است. از این رو، سهم مراکز تولید قانون و مقررہ در کشور تحت تحلیل توصیفی قرار گرفت که نشان داد در دوره مورد بررسی و به‌ویژه در دو دهه انتهایی آن به صورت معناداری سهم آرای دیوان‌های عالی و عدالت اداری افزایش یافته است. این افزایش هم‌زمان با کاهش کیفیت قوانین به دلیل افزایش اندازه متوسط هر قانون (بندها و تبصره‌ها) است. در واقع ساختار حقوقی کشور با افزایش پیچیدگی قوانین و کاهش شفافیت قوانین در جهت افزایش هزینه مبادله حرکت کرده است. هزینه‌های مبادله، مولد نیست و بدون تحریک تولید سبب مداخله و گسترش دولت می‌شود.

کلیدواژه‌ها: اندازه دولت؛ هزینه‌های عمومی؛ قانون؛ نهادهای قانونگذار؛ هزینه مبادله

* استادیار گروه اقتصاد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: dinm@znu.ac.ir

Email: kabirim@znu.ac.ir

** کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: دین محمدی، مصطفی و محمد کبیری (۱۴۰۵). «تحلیل اثر تولید قانون و مقررہ بر اندازه دولت در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۳(۱۲۵)، ص ۴۱-۵.

doi:10.22034/mr.2025.17033.5864

مقدمه

رشد فعالیت و حجم عملیات دولت در مقایسه با نیازهای اقتصادی یکی از موضوع‌هایی است که باید به آن توجه داشت، رشد اندازه دولت می‌تواند با دخالت بیشتر دولت در اقتصاد رابطه داشته باشد. موضوع دخالت دولت در اقتصاد چنان گسترده و مهم است که از تولید کالاهای عمومی گرفته (امنیت، آموزش پایه، بهداشت و ...) تا تدوین قوانین (قوانین مالیاتی، تجارت، حمایت از مصرف‌کنندگان و ...) را دربرمی‌گیرد.

فلسفه اصلی قانونگذاری از دیدگاه اقتصادی کاهش هزینه مبادله است. درحقیقت قوانین مصوب می‌شود تا با کاهش عدم نااطمینانی، حقوق مالکیت و سهولت مبادله زمینه فعالیت‌های اقتصادی را ایجاد کند. هرچقدر مبادله حقوق مالکیت پیچیده‌تر شود، نشانگر اخلال نظام حقوقی در نظام اقتصادی است. هزینه مبادله، آن دسته از هزینه‌های پیش‌بینی نشده‌ای است که به‌علت عدم پایداری یکی از طرفین مبادله به تعهداتش، بر طرف دیگر مبادله تحمیل می‌شود (رنانی، ۱۳۸۵). در اقتصاد نهادگرا هزینه مبادله زمینه شکل‌گیری نهادها است. به‌این ترتیب، نهادها به‌منظور کاستن از عدم قطعیت در مبادله انسانی شکل گرفته‌اند و زمانی که هزینه مبادله افزایش می‌یابد نهادها اهمیت می‌یابند (North, 2005). نهادهای قانونگذاری از مهم‌ترین نهادهای رسمی هستند. آنها متولی تولید قانون و مقررات هستند. تصویب و اجرای قوانین برای به حداقل رساندن هزینه‌های مبادله است ولی نکته‌ای که باید مدنظر داشت اینکه حتی برای نهادی که به سود زیاد آن مطمئن هستیم نیز باید قبل از هرچیز هزینه‌های مورد نیاز برای تأسیس و اداره آینده آن را در نظر بگیریم (Chang, 2011). درواقع قسمت بسیاری از قوانین برای کاهش این هزینه‌های مبادله تصویب و اجرا می‌شود. اما قانونگذاری درعین حال که با هدف کاهش هزینه‌های مبادله انجام می‌شود، هزینه‌هایی نیز دربردارد که عبارتند از: هزینه‌های اجرایی، انطباق و نظارت. قوانین جدید می‌تواند تشکیلات و هزینه‌های جدید یا تعارض و هزینه عدم انطباق ایجاد کند که معمولاً این هزینه‌ها، مولد نیستند و بدون تحریک تولید سبب مداخله و گسترش دولت شده که این باعث عدم

تخصیص بهینه منابع و در نتیجه شکل‌گیری رانت می‌شود و رشد اقتصادی بهینه حاصل نخواهد شد (Facchini and Seghezza, 2021).

قوانین و مقررات می‌تواند با حذف برخی شکست‌های بازار و بهبود کارایی اقتصادی، تأثیر مثبتی بر رشد داشته باشد، ممکن است با ایجاد هزینه‌های انطباق قابل توجه، انحرافات نامطلوب بازار یا پیامدهای ناخواسته، تأثیر منفی بر متغیرهای اقتصادی مثل رشد داشته باشد. این بستگی به این دارد که کدام اثر بزرگ‌تر است که آن نیز به شرایط وابسته است. مقررات‌گذاری اقتصادی در بیشتر کشورهای جهان صنعتی در حال رشد است؛ اما مقررات‌گذاری نارسایی‌هایی نیز دارد زیرا مقررات اغلب فعالیت‌های داوطلبانه یا بخش خصوصی را منحرف کرده و باعث کاهش کارایی اقتصادی می‌شود.

در مورد ایران به نظر می‌رسد ابهام‌های قانونی و پراکندگی قوانین مربوط به ابعاد و شیوه نظارت سلسله‌مراتبی، از مهم‌ترین معضله‌هایی است که اقتصاد سیاسی ایران را دچار چالش‌های جدی کرده است؛ به‌ویژه اینکه هدف اساسی از نظارت درون‌سازمانی دولت (دولت به معنای اخص) جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله به دولت است (امامی و دهقان، ۱۳۹۲). در ایران، تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/قانونگذاری)، به حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص به‌صرفه بودن و کارآمدی آنها پدید آورده است (وکیلیان و مرکز‌المیری، ۱۳۹۵).

قانون به معنای عام شامل مقرره (بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل و نظام‌نامه) هم می‌شود، اما قانون به معنای خاص تنها شامل قوانین وضع شده از سوی مجلس است (کاتوزیان، ۱۳۷۴). مجلس مهم‌ترین نهاد تولید قانون در کشورهاست. حدود ۱۱۰ سال از عمر نهاد قانونگذاری در ایران می‌گذرد. نهادهای قانونگذاری از ارکان نهادهای رسمی هر کشوری است. آنها شکل‌دهنده چارچوب نظام حقوقی، قوانین، سیاست‌ها و مقررات آمره و مصوب شکل‌دهنده محیط‌های اقتصادی برای تولید و تجارت هستند. در دید کلی هر نهادی که اختیار ایجاد، اصلاح یا لغو قانون

را داشته باشد، ذیل عنوان نهاد قانونگذار طبقه‌بندی می‌شود. در ایران وضع‌کننده عام و اصلی قانون، مجلس شورای اسلامی بوده که در کنار آن نهادهایی مثل مجمع تشخیص مصلحت نظام، رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضایی مجازی، دیوان عدالت اداری، هیئت‌وزیران (مقررات آمره) نیز این کار را انجام می‌دهند و مصوبات آنها قانون یا در حکم قانون و لازم‌الاجرا است. البته سازمان‌ها و ارگان‌های اجرایی کشور سالیانه حجم زیادی بخشنامه، دستورالعمل و آیین‌نامه داخلی تولید می‌کنند، بخشنامه‌ها تابع قوانین بالادست هستند. امکانی برای دسترسی به سابقه این بخشنامه و آیین‌نامه‌های داخلی وجود ندارد و در این تحقیق صرفاً قوانین رسمی و مقررات آمره تحلیل می‌شود.

مقررات‌گذاری اقتصادی در بیشتر کشورهای جهان در حال رشد است؛ اما نارسایی‌هایی دارد. مقررات اغلب فعالیت‌های داوطلبانه یا بخش خصوصی را منحرف کرده و باعث کاهش کارایی اقتصادی می‌شود. در مورد ایران نیز به‌نظر می‌رسد ابهام‌های قانونی و پراکندگی قوانین مربوط به ابعاد و شیوه نظارت سلسله‌مراتبی، از مهم‌ترین معضله‌هایی است که اقتصاد سیاسی ایران را دچار چالش‌های جدی کرده است؛ به‌ویژه اینکه هدف اساسی از نظارت درون‌سازمانی دولت (دولت به‌معنای اخص) جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله به دولت است (امامی و دهقان، ۱۳۹۲). در ایران، تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/قانونگذاری)، به‌حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص به‌صرفه بودن و کارآمدی آنها پدید آورده است (وکیلیان و مرکز‌مالگیری، ۱۳۹۵). تولید حجم بالای قوانین و مقررات از جانب مراجع مختلف باعث کاهش کارآمدی و افزایش هزینه‌ها در قبال مزایای مصوبات می‌شود در این مطالعه محور اصلی ما بررسی ارتباط میان تولید قانون و مقررات با اندازه دولت در ایران است.

هر مبادله خود دادوستد بسته‌ای از حقوق مالکیت‌هاست؛ در دوران حاکمیت اقتصاد و تعامل بیشتر دانش حقوق با اقتصاد، استفاده «حقوق و اقتصاد» مدرن و به‌ویژه پس از شکل‌گیری نگرش از روش تحلیل و یافته‌های اقتصادی در تدوین

قواعد حقوقی و قوانین تخصصی به شدت تقویت شد، به نحوی که هم‌اکنون حتی در تدوین قوانین غیراقتصادی، معیارهای اقتصادی نقش مهمی دارد. قانون معمولاً به‌عنوان سیستمی از احکام شناخته می‌شود که از طریق مؤسسه‌های اجتماعی یا دولتی ایجاد و الزام می‌شود تا رفتارها را تنظیم کند (ROBERTSON, 1999).

در مطالعات متعددی متغیرهای زیادی که می‌توانند بر اندازه دولت اثرگذار باشند، مورد بررسی قرار گرفته‌اند ولی به نقش و تأثیر انباشت قوانین در تأثیرگذاری بر اندازه دولت توجهی نشده بود. با توجه به سبقه کم مطالعه حاضر (فقط برای کشور فرانسه) در این مطالعه اثر تولید قانون روی اندازه دولت در ایران برای نخستین بار مورد مطالعه قرار می‌گیرد. علاوه بر آن، برای هرچه دقیق‌تر و واقعی‌تر شدن پژوهش، سایر متغیرهای مستقل به‌عنوان متغیر کنترلی متناسب با اقتصاد ایران انتخاب و وارد مدل می‌شود. فعالیت‌های دولت در سه سطح دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی به انجام می‌رسد. در اغلب کشورها، دولت مرکزی بزرگ‌ترین، پر حجم‌ترین و یکی از پیچیده‌ترین سطوح دولت است. اما دولت عمومی شامل دولت مرکزی و همه واحدهای دولتی و همه مؤسسه‌های غیرانتفاعی غیربازاری است که واحدهای دولتی کنترل می‌کنند. نهایتاً بخش عمومی که علاوه بر دولت عمومی، شرکت‌های عمومی را نیز در ذیل خود دارد در ایران شامل دولت مرکزی، سازمان‌های تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (شامل بانک مرکزی)، مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود. نظر به مداخله حداکثری دولت در همه زمینه‌های مربوط به بخش عمومی در ایران و فراتر بودن حوزه فعالیت حکومت ایران از دولت اجرایی، معیار اندازه دولت مخارج بخش عمومی (بودجه کل، اعم از بودجه مندرج در جداول و متن ماده واحده) در نظر گرفته شده است. از آنجا که اطلاعات تولید قوانین و مقررات تاکنون احصا و استخراج نشده است، ابتدا با استفاده از منبع روزنامه رسمی به‌عنوان تنها منبع ثبت قوانین و مقررات آمره، آمار و اطلاعات تولید اندازه قوانین در ایران احصا می‌شود. این آمار مورد ارزیابی توصیفی قرار می‌گیرد و سپس اثر آن بر اندازه دولت در یک مدل علی تحلیل می‌شود.

از این رو مقاله در سه بخش اصلی تنظیم شده است به طوری که ابتدا اهم مطالعات داخل و خارج مرتبط بررسی می‌شود، سپس مدل و مفروضات آن ارائه و در بخش آخر به تحلیل و جمع‌بندی نتایج پرداخته می‌شود.

۱. پیشینه تحقیق‌های مرتبط

- کریستینسن و هاومن^۱ (۱۹۸۲) با پژوهشی، تأثیر تولید قوانین بر عملکرد اقتصادی را طی سال‌های ۱۹۳۷ تا ۱۹۷۹ میلادی در ایالات متحده بررسی کردند. ایشان بیان می‌دارند که تعداد صفحات روزنامه رسمی از ۳۴۵۰ در سال ۱۹۳۷ به ۳۵۵۹۱ صفحه در سال ۱۹۷۳، به ۶۰۲۲۱ صفحه در سال ۱۹۷۵ و به ۷۷۴۹۸ صفحه در سال ۱۹۷۹ افزایش یافت که این افزایش مسئول کاهش رشد بهره‌وری و در نتیجه تورم و عملکرد ضعیف اقتصادی است و از یک‌هشتم تا یک‌پنجم کاهش رشد بهره‌وری نیروی کار در دهه ۷۰ میلادی به دلیل مقررات دولتی بوده است.
- کوانگ^۲ (۱۹۹۵) در مطالعه‌ای با عنوان «عوامل تعیین‌کننده مخارج دولت» به بررسی عوامل تعیین‌کننده مخارج دولتی با توجه به اطلاعات برش مقطعی در ۱۰۵ کشور جهان پرداخته است. وی مدل خود را برای پنج نوع از خدمات عمومی شامل هزینه‌های دفاعی، هزینه‌های آموزش و پرورش، هزینه‌های رفاه، تأمین اجتماعی، مسکن و بهداشت برآورد می‌کند. در پنج نوع از خدمات عمومی فوق، درآمد، رابطه مثبت و معناداری با هریک از هزینه‌ها دارد.
- رودریک^۳ (۱۹۹۸) مدلی برای اینکه «چرا بیشتر کشورهایی با اقتصاد باز دارای دولت‌های بزرگ‌تر هستند؟» ارائه کرد. او به بررسی این ارتباط برای کشورهای با درآمد پایین و بالا که شامل ۲۳ کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های

1. Christainsen and Haveman

2. Quang

3. Rodrik

اقتصادی، آمریکای لاتین و کشورهای شرق آسیا و کشورهای آفریقایی به صورت برش مقطعی برای سال‌های ۱۹۸۵، ۱۹۸۹، ۱۹۹۰ و ۱۹۹۲ پرداخت. متغیر وابسته در این مدل، باز بودن تجاری و متغیرهای توضیحی است که عبارتند از: مخارج دولت، مسکن، فرهنگ، رفاه و امنیت اجتماعی، کالاها و خدمات اقتصادی، سلامت، دفاع، خدمات عمومی. نتایج حاکی از آن است که دولت‌ها در این کشورها برای تأمین رفاه، تأمین اجتماعی و کاهش نااطمینانی خارجی هزینه‌های بیشتری را متقبل می‌شوند و نااطمینانی تجارت با کشورهایی که صادرات محدود دارند و در عوض تنوع بالایی در اقلام صادراتی دارند به مراتب بیشتر است.

- اوستروم^۱ (۲۰۰۱) به بررسی عوامل تعیین‌کننده مخارج عمومی برای ۱۲۳ کشور کمتر توسعه‌یافته طی دوره زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۸ پرداخت. او با استفاده از متغیرهای طبقه‌بندی شده به این نتیجه رسید که متغیرهای سیاسی- نهادی مانند ایدئولوژی، انسجام سیاسی، ثبات سیاسی و چرخه کسب‌وکار سیاسی اثر بسیاری بر مخارج سرمایه‌ای دولت نمی‌گذارد. از سوی دیگر، متغیرهایی مانند کسری بودجه، سرمایه‌گذاری خصوصی و کمک خارجی به صورت چشمگیری به مخارج سرمایه‌ای عمومی مربوط می‌شود.

- بورچردینگ، فریز و گارزون^۲ (۲۰۰۴) در مقاله‌ای رشد اندازه واقعی دولت و تغییرات اندازه دولت در بیست کشور عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی طی دوره ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۷ را مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه حاکی از این است که باز بودن اقتصاد اثر منفی و معناداری بر اندازه دولت دارد، نیروی کار خوداشتغال تأثیر منفی و معنادار و جمعیت کهن‌سال تأثیر مثبت و معنادار بر اندازه دولت دارد.

- شلتون^۳ (۲۰۰۸) در مطالعه‌ای که به بررسی عوامل مؤثر بر اندازه و ترکیب

1. Ostrom

2. Borchering, Ferris and Garzoni

3. Shelton

مخارج دولت می‌پردازد در مورد تأثیر درآمد سرانه واقعی بر اندازه دولت معتقد است که چون افراد کشورهای ثروتمند تمایل دارند بیشتر عمر کنند، بنابراین با افزایش درآمد سرانه، مخارج مربوط به تأمین اجتماعی و حمایت‌های عمومی و مراقبت‌های پزشکی افزایش می‌یابد و در کل اندازه دولت نیز افزایش خواهد یافت. در مورد تأثیر متغیرهای جمعیت وی نتیجه می‌گیرد کشورهایی که نژادهای قومی متنوع‌تری دارند مخارجی مثل آموزش، بهداشت و درمان و نظم عمومی به‌وسیله دولت محلی اداره می‌شود و باعث کاهش مخارج دولت مرکزی می‌شود. همچنین با افزایش نسبت بیشتری از افراد بالای ۶۵ سال نسبت به کل جمعیت، مخارج دولت‌های محلی در بیشتر اجزای مخارج افزایش می‌یابد.

- دی‌ویتا، دی‌ویتا و کافیسو^۱ (۲۰۱۷) تأثیرات اقتصادی قوانین و دادرسی‌های قضایی بر رشد اقتصادی ایتالیا را طی سال‌های ۱۸۶۱ تا ۱۹۳۹ مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که فرایند هماهنگ‌سازی قوانین تأثیر مثبتی بر تولید ناخالص داخلی ایتالیا داشته است زیرا یکنواختی قانونگذاری معاملات اقتصادی را تسهیل کرده و موجب کاهش دعوی قضایی و رشد اقتصادی بالاتر می‌شود. این یکسان‌سازی به شرط پایین بودن انباشت قانونگذاری، درآمد اجتماعی قانونگذاری را نسبت به هزینه اجتماعی آن بیشتر در سطح بالاتری قرار می‌دهد.

- فاجینی^۲ (۲۰۱۹) طی مقاله‌ای ارزیابی مقالات و نوشته‌ها را در مورد عوامل تعیین‌کننده هزینه‌های عمومی با اتخاذ دیدگاه روش‌شناختی بررسی کرده است. در این بررسی نظریه اقتصادی اندازه دولت شامل ۲۳ توضیح و ۷۸ متغیر توضیحی می‌شود. اندازه دولت منعکس‌کننده ترجیحات شهروندان (مدل تقاضا)، قدرت سیاستمداران و بوروکرات‌ها برای تحمیل منافع خود در برابر منافع شهروندان (مدل عرضه) و طرح قانون اساسی است که دولت‌ها در افزایش درآمد با آن

1. Di Vita, Di vita and Cafiso

2. Facchini

مواجه‌اند. نتیجه این تحلیل بی‌فایده‌گی جستجو در پی قانون کلی برای پویایی مخارج عمومی است و اذعان دارد که این بی‌فایده‌گی را می‌توان به‌عنوان پیامد پیچیدگی تبادل سیاسی تفسیر کرد و درواقع اندازه دولت یک پدیده چند علتی است.

- فاجینی و سگتزا^۱ (۲۰۲۱) در پژوهشی رابطه تولید قانون و نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی را مورد مطالعه قرار داده‌اند. این مطالعه در مورد کشور فرانسه و در دوره زمانی ۱۹۰۵ تا ۲۰۱۵ صورت گرفت. مدل استفاده شده در این تحقیق مدل خودرگرسیون با وقفه توزیعی^۲ است که شامل ۹ متغیر می‌شود (تجزیه سیاسی، ایدئولوژی سیاسی دولت، فدرالیسم مالی، بیکاری، باز بودن اقتصاد، سرکوب مالی، نوع حکومت به لحاظ ریاستی یا پارلمانی، اثر جابه‌جایی و تعداد صفحات روزنامه رسمی فرانسه که نماینده میزان تولید قانون است). نتایج این مطالعه نشان می‌دهد متغیرهای اثر جابه‌جایی، باز بودن اقتصاد، سرکوب مالی، نرخ بیکاری و تولید قانون در افزایش نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی معنادار است.

- زارعی (۱۳۹۲) در پایان‌نامه خود روند قانونگذاران در نظام‌های قانونگذاری ایران، انگلستان، ایالات متحده آمریکا و فرانسه را مورد بررسی قرار داده و اذعان می‌دارد کشورهای پیشرفته از لحاظ روند قانونگذاران به درجه نسبی و مطلوبی از کارآمدی و موفقیت رسیده‌اند. در نتیجه پژوهش، عنوان می‌کند که در وضعیت فعلی و با توجه به نظام قانونگذاری در ایران که دچار نوعی تورم است، قانونگذاری بیش از تعجیل و تسریع محتاج تأنی و تأمل است و تصویب سریع‌تر قوانین می‌تواند منشأ قوانین ناقص و نارسا باشد. لازم است قبل از تصویب هر قانونی تمام عناصر مربوط به پیش‌قانونگذاری رعایت شود که طی آن یک پیشنهاد قانونی قبل از مراحل کمیسیون و صحن به مرحله پختگی برسد.

1. Facchini and Seghezza

2. Autoregressive Distributed Lag (ARDL)

- مرکزالمیری و مهدی‌زاده (۱۳۹۴) قانونگذاری پراکنده و تورم قانونگذاری را از آسیب‌های مبتلابه نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده‌اند و پیامد آن را ابهام بیش‌ازپیش نظام حقوقی می‌دانند. ایشان با ذکر مواردی استنباط می‌کنند که قانونگذاری پراکنده و تورم قانونگذاری مختص نظام حقوقی ایران نیست و کشورهای دیگر نیز با آنها روبه‌رو هستند. ایشان دو راهبرد برای مقابله با این آسیب‌ها معرفی می‌کنند، راهبرد اول، واکنشی است یعنی به‌جای تعدد نامحدود قوانین، می‌توان از طریق تدوین و تنقیح قوانین به ایجاد مجموعه‌های محدود و مشخصی پرداخت و بدین‌وسیله، امکان شناخت بهتر حقوق، تکالیف و ضمانت اجرای آن را برای شهروندان مهیا ساخت. راهبرد دوم، پیشگیرانه است که مستلزم شیوه‌ها و روش‌هایی برای جلوگیری از ازدیاد قوانین است؛ یعنی دربرگیرنده روش‌هایی مانند رسیدگی دقیق‌تر و کارشناسی شده به طرح‌ها و لوایح در دست بررسی در پارلمان، ارزیابی تأثیرات پیشنهادی قانونگذاری، کاربرد بهتر و مناسب اسناد قانونی و کاربرد اسناد جایگزین است (Woermans et al., 2008).

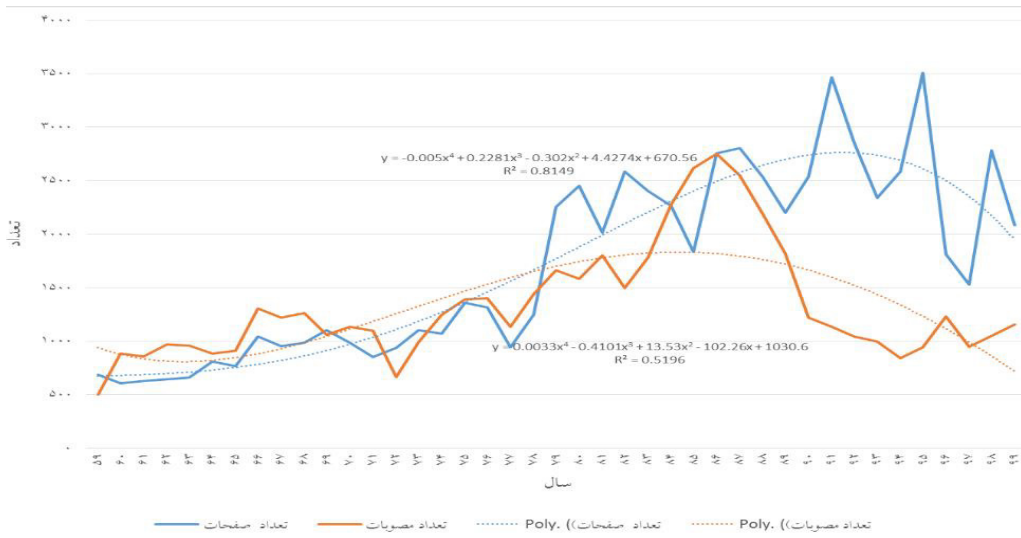
- صدر عرفانی (۱۳۹۷) در مطالعه خود رابطه دولت مدرن با تعدد نهادهای قانونگذار در نظام حقوقی ایران را بررسی کرده است. ایشان با ذکر نگرش‌های مختلف نسبت به مفهوم دولت مدرن و با تأکید بر حاکمیت قانون، شفافیت و مشروعیت قانون و نظارت بر قانونگذاری اذعان می‌دارد که تعدد قانونگذاری با رعایت شرایطی از جمله حاکمیت قانون اساسی، وجود سلسله‌مراتب قانونگذاری، نظارت سازمان‌یافته، شفافیت در قانونگذاری، مشارکت و مشروعیت نهادهای قانونگذار می‌تواند به شکل‌گیری دولت مدرن و توسعه آن منجر شود. اما فقدان این شرایط حداقلی چالش‌هایی را از جمله تداخل وظایف، پراکندگی قانونگذاری و هرج‌ومرج قوانین و مصوبات را به دنبال خواهد داشت.

۲. شهود و تحلیل توصیفی از تولید قانون در ایران

در فاصله سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۹۹ از فعالیت قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ۵۴۳۶۰ قانون و مقرر از سوی مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی قضایی مجازی، دیوان‌های قوه قضائیه (عالی و عدالت اداری) و هیئت‌وزیران ابلاغ شده است. این تعداد صرفاً مصوبات لازم‌الاجرا است یعنی مصوباتی که برابر قانون باید در روزنامه رسمی کشور چاپ شود. البته ارگان‌های اجرایی کشور نظیر وزارتخانه‌ها سالیانه حجم زیادی بخشنامه، دستورالعمل و آیین‌نامه داخلی تولید می‌کنند که اگر به آمار فوق افزوده شود آمار بسیار زیادی خواهد داشت البته تولید آمار آن نیز میسر نیست. مصوبات شوراها، اسلامی شهر و روستا نیز که در سطوح محلی وظایف قانونگذاری دارند نیز از شمول این آمار خارج است.

نمودار ۱. تولید سالیانه قانون و مقرر از حیث تعداد مصوبه و تعداد صفحات مندرج در روزنامه

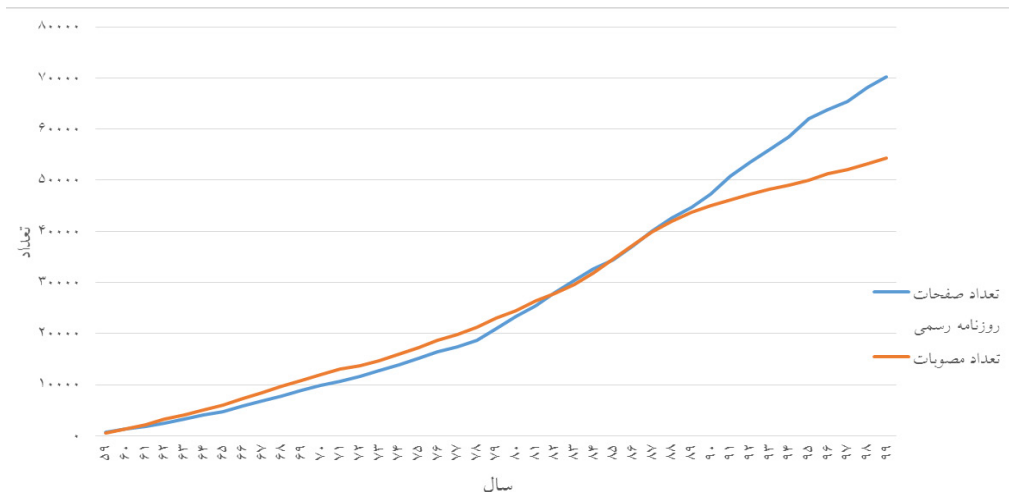
رسمی کشور



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با مقایسه شیب روند نمودار تعداد صفحات و تعداد مصوبات، مشاهده می‌شود که شدت همبستگی در بیست سال اول قوی‌تر بوده ولی در سال‌های بعد از آن ضعیف‌تر می‌شود. در نیمه دوم دوره اندازه قوانین در مقیاس صفحه به مرور بزرگ‌تر شده و از ۰/۷ به حدود ۲ صفحه به‌ازای یک مقررہ رسیده است که نشان‌دهنده حجیم‌تر شدن قوانین و افزایش معنادار تبصره و مواد قوانین است. مفهوم حقوقی آن وجود قیود بیشتر، پیچیده‌تر شدن و نحوه اجرای سخت‌تر آن است.

نمودار ۲. تعداد انباشته مصوبات و صفحات قوانین کشور



مأخذ: همان.

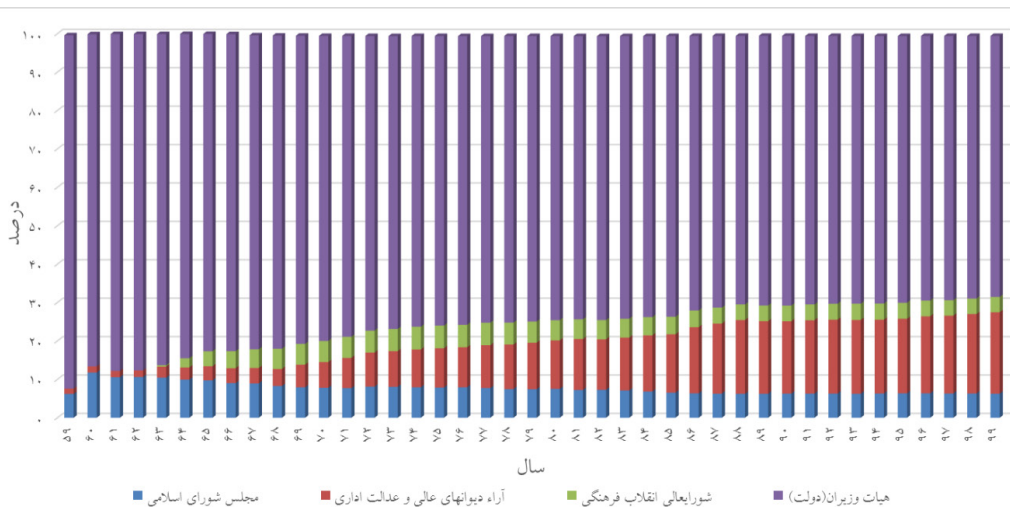
مجموع تعداد صفحات روزنامه رسمی کشور در ۴۱ سال (مجموعه قوانین و مقررات سالیانه بدون احتساب صفحات آگهی و ...) به ۷۰۲۳۹ صفحه می‌رسد. درحقیقت به‌طور متوسط طی دوره مذکور کشور سالیانه ۱۷۱۳ صفحه قانون و مقررہ و ۱۳۲۶ مورد مصوبه قانونی تولید کرده که سرانه ماهیانه آنها به‌ترتیب ۱۴۳ صفحه و ۱۱۰ مورد خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر در ایران به‌طور متوسط هرروز کاری ۶ صفحه

قانون و مقرر و ۴/۶ مورد مصوبه قانونی تولید می‌شود. توجه شود که اگر حجم بالای بخشنامه‌ها نیز به این حجم تولید قوانین و مقررات افزوده شود، ارقام تولید قانون بسیار بیشتر از اینها خواهد بود اما چون درجه رسمیت بخشنامه و آیین‌نامه‌های داخلی کمتر است و البته آمار دقیقی از تعداد آنها وجود ندارد و در روزنامه رسمی کشور به چاپ نمی‌رسد در این پژوهش از آنها صرف‌نظر شده است.

۱-۲. منابع تولید قوانین (نهادهای قانونگذار) و سهم آنها

از بین هفت ارگان قانونگذار مورد بحث به بررسی سهم چهار نهاد با فراوانی بیشتر تولید قوانین و مقررات یعنی مجلس، دیوان‌های قوه قضائیه، شورای انقلاب فرهنگی و هیئت‌وزیران پرداخته می‌شود که سهم مصوبات چاپ شده در روزنامه رسمی هر کدام در نمودار زیر مشخص شده است.

نمودار ۳. سهم تجمعی از تولید قانون در ارگان‌های قانونگذار



مأخذ: همان.

سهم مجلس از حدود ۹۰ درصد ابتدای دوره به ۷۰ درصد در تولید قانون در انتهای دوره کاهش یافته است. مشاهده می‌شود سهم آرای دیوان‌های عالی و عدالت اداری طی دوره بررسی افزایش چشمگیری داشته است یا به عبارت بهتر دعوی حقوقی اداری بیشتر شده است. این موضوع به مفهوم کاهش کیفیت قوانین، تعارض و تفسیرپذیری بیشتر آنها است.

۳. روش و مدل تحقیق

درخصوص موضوع این مطالعه از داده‌های سالیانه ۱۳۵۹ تا ۱۳۹۹ شمسی ایران استفاده شده است که از نوع کاربردی بوده و با روش‌های تحلیلی - توصیفی - علی بررسی شده است.

هاسلی^۱ و بورچردینگ^۲ تئوری‌های رشد اندازه دولت را به دو گروه نهادی و غیرنهادی و از منظری دیگر به تئوری‌های سیاسی و غیرسیاسی تقسیم کرده‌اند. در این پژوهش سعی شد نقش تولید قانون مورد بررسی قرار گیرد که زیرمجموعه گروه نهادی و سیاسی است.

متغیر اصلی و مستقل پژوهش، حجم تولید قانون و مقررات است. به موجب مصوبه سال ۱۲۸۹ مجلس وقت، در روزنامه‌ای دستخط‌های سلطنتی و احکام وزارتخانه و عزل و نصب مأموران و قوانین موضوعه منتشر می‌شود. بنا به ثابت بودن فرمت چاپ مجموعه‌های قوانین سالیانه منتشرشده توسط روزنامه رسمی کشور، معیار متغیر تولید قوانین در این پژوهش تعداد صفحات قوانین و مقررات چاپ شده در روزنامه رسمی^۳ است. روزنامه رسمی ظرف ۷۲ ساعت پس از ابلاغ قوانین آن را چاپ و منتشر

1. Hosley

2. Borcharding

۳. در روزنامه رسمی کشور همه قوانین و مقررات مصوب شده اعم از قانون، تصویب‌نامه، آراء، آیین‌نامه و اساسنامه به اعلان عمومی می‌رسد؛ اما به دلیل اینکه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها ذیل قوانین و مقررات مصوب دسته‌بندی نمی‌شوند در روزنامه رسمی کشور به انتشار نمی‌رسند. قوانین و مقررات آمره و اجباری هستند و مقامات صلاحیت‌دار صادر می‌کنند و خلاف آن نمی‌توان عمل کرد؛ اما بخشنامه‌ها این ویژگی را ندارند و رئیس اداره یا مدیرعامل می‌تواند مرجع صادرکننده باشد. بخشنامه قابل استناد در دادگاه نیست و مستند احکام قضایی قرار نمی‌گیرد و فقط در حیطه بسیار

می‌کند. هم‌اکنون این ارگان ضمن انتشار نسخه چاپی، با دو تارنما امکان جستجو و مطالعه همه قوانین تصویب شده از تاریخ ۱۲۸۵ تاکنون را به کاربران عمومی ارائه می‌دهد. گفتنی است در مورد تعداد مصوبات علاوه بر روزنامه رسمی کشور، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران که معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری مدیریت می‌کند نیز قابل مراجعه است و مصوبات مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، فرمان‌های رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، دیوان‌های قوه قضائیه (عالی و عدالت اداری) و هیئت‌وزیران را پوشش می‌دهد.

متغیر وابسته اندازه دولت است. برای اندازه‌گیری دولت از شاخص نسبت مخارج عمومی به تولید ناخالص داخلی (به‌صورت درصد) استفاده شده است. برای محاسبه این شاخص مخارج عمومی (بودجه کل) هر سال شامل بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی به‌علاوه پرداخت‌های انتقالی به تولید ناخالص داخلی آن سال تقسیم شده است.

متغیرهای کنترل و تعدیلی: در مطالعات مختلف از طیف قابل توجه متغیرهای مستقل برای توضیح اندازه دولت استفاده شده است. به تبعیت از مطالعات خارجی (Jetter And Parmeter, 2010; Ram, 2009; Torres, 2010; Facchini and Seghezza,) (2021; Rodrik, 1998; Alesina and Wacziarg, 1997) و نیز مطالعات داخلی برای انتخاب بهترین مدل توضیح‌دهنده اندازه دولت در حضور متغیر مستقل تولید قانون، ترکیبی مختلف از ۱۲ متغیر مستقل (همسویی مجلس دولت، باز بودن اقتصاد، کسری بودجه، نرخ ارز، رژیم سیاسی، درآمدهای نفتی، سرکوب مالی، بیکاری و اشتغال، اثر جابه‌جایی، چندپارگی سیاسی، توهم مالی و تکفل پیری) برآورد شد. به‌دلیل تعداد مشاهدات محدود دوره بررسی (۴۱ عدد) مدل خودتوضیح با وقفه‌های توزیعی^۱

← محدود برای مرئوسین لازم‌الاتباع است ولی غیر آنان تکلیفی ایجاد نمی‌کند. بخشنامه اگر مغایر قانون یا آیین‌نامه باشد باطل است.

برای برآورد با بیش از ۹ متغیر مستقل (بعضی حالات خاص ۱۰ متغیر) خطای ماتریس تکینه را داده و مدلی برآورد نمی‌شد در همین راستا برای انتخاب بهترین مدل از همه حالات ممکن با تعداد ۷ تا ۹ متغیر با قید اینکه متغیر تعداد صفحات حتماً در مدل باشد با نرم‌افزار Eviews 12 برآورد شد که شامل متغیرهای «تعداد صفحات (GAZZETE)، وابستگی به نفت (DEPEN)، سرکوب مالی (REPR)، باز بودن تجاری (OPEN)، توهم مالی (ILLU)، اثر جابه‌جایی (DISPL)، نرخ اشتغال (REEMPL) و همسویی مجلس و دولت (PVSG)» می‌شود و مدل نهایی به شرح زیر به‌دست آمد:

$$\beta_4 \text{ OPEN} + \beta_5 \text{ ILLU} + \beta_6 \text{ DISPL} + \beta_3 \text{ REPR} + \beta_2 \text{ DEPEN} + \beta_0 + \beta_1 \text{ GAZZETE} - \text{GOVSIZ} \\ \beta_7 \text{ REMPL} + \beta_8 \text{ PVSG} \quad (1)$$

در رابطه فوق GOVSIZ اندازه دولت متغیر وابسته است.

منابع داده‌ها: بانک مرکزی ایران، بانک جهانی (شاخص باز بودن)، مرکز آمار ایران، تحلیل‌های کارشناسان سیاسی (همسویی مجلس و دولت معیار جناح‌بندی رسمی افراد) استفاده شده است. همچنین در مورد رژیم سیاسی، مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸، شکل حکومتی برای سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۸ پارلمانی و برابر بازننگری آن (قانون اساسی جمهوری اسلامی) در سال ۱۳۶۸، شکل حکومتی برای سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۹ ریاستی در نظر گرفته شده است.

هم تعداد صفحات روزنامه رسمی و هم تعداد مصوبات قانونی به‌عنوان شاخص تولید قانون در رگرسیون وارد شده است ولی تعداد مصوبات نتوانست توضیح‌دهنده متغیر وابسته باشد که احتمالاً دلیل آن همان رابطه منفی (به شکل یو برعکس) تعداد مصوبات و تعداد صفحات است. درحقیقت کیفیت و میزان تولید قانون در اندازه قوانین تأثیر می‌گذارد و با افزایش اندازه قوانین، کیفیت کاهش می‌یابد، به همین جهت تعداد مصوبات نمایندگی اثر قانون را نمی‌کند چراکه اثر قوانین و مقررات در قالب حدود اجرایی قانون است که شامل تبصره‌ها، بندها و پیوست‌ها است که در

شاخص تعداد صفحات این مورد واقعی تر خواهد بود.

۱-۳. تبیین برخی متغیرهای مدل

- توهم مالی

دولت، نمایندگان مجلس و بوروکرات‌ها می‌توانند به‌سادگی مردم را در مورد اندازه واقعی دولت فریب دهند. دولت ساختار مالیات را دستکاری می‌کند و از طریق بدهی عمومی، کسری بودجه عمومی یا مالیات‌های مستقیم را به کل مالیات‌ها تقسیم می‌کند. پیامد این استراتژی سیاسی توهم مالی است (Hettich and Winer, 1984). طبق تئوری توهم مالی کشورهایی که نظام مالیاتی استاندارد و شفاف دارند و همچنین راه‌های دقیق تأمین هزینه خدمات دولتی مشخص نیست مقامات رسمی می‌توانند شهروندان را در مورد اندازه دولت فریب دهند. بنابراین اندازه دولت به‌طور واقعی بزرگ است اما دستگاه رسمی، آن را کوچک نشان می‌دهد. از این رو تئوری که مقامات حکومتی امکان پنهان‌کاری آن را دارند میزان واقعی هزینه‌های دولتی است که انگیزه و زمینه گسترش بخش دولتی را فراهم می‌آورد. دولت می‌تواند به‌گونه‌ای بودجه عمومی را تنظیم کند که شهروندان را درباره اندازه بودجه کل و متغیرهای مالی مربوطه خود به توهم دچار کند. به این صورت که از یک‌طرف تصور مردم در مورد سنجش اندازه دولت و شاخص موردنظر آنها معمولاً مقدار مالیات پرداختی است. بدین معنا که آنها بزرگ شدن اندازه دولت را با افزایش مالیات‌های پرداختی به دولت اندازه می‌گیرند، بنابراین با توجه به این شاخص و متغیرهای مربوط به آن وجود یا دخالت دولت در قالب فعالیت‌های مربوطه احساس می‌کنند. گروهی از مطالعات و صاحب‌نظران تأکید می‌کنند که توهم بودجه‌ای و مالی می‌تواند ابعادی از اندازه و رشد دولت را توضیح دهد. بوکانان را می‌توان یکی از تکامل‌دهندگان اصلی این نظریه برشمرد (دادگر، ۱۳۹۲). برای ورود تأثیر توهم مالی در مدل، از شاخص نسبت مالیات غیرمستقیم به مالیات مستقیم استفاده شده است.

- سرکوب مالی

سرکوب مالی ناشی از نرخ تورم است که به کاهش بار بدهی در شرایط واقعی کمک می‌کند. نرخ تورم به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در یک دوره مشخص است که از نوسان‌های قیمت کالاها و خدمات در یک سال خاص نسبت به سال پایه به‌دست می‌آید. سرکوب مالی بالا دولت‌ها را قادر می‌سازد تا هزینه بدهی عمومی را کاهش دهند (Reinhart et al., 2011). طبق نظریه پاتینکین^۱ تورم می‌تواند بر مخارج حقیقی دولت تأثیر گذارد یعنی با افزایش تورم مخارج حقیقی دولت کاهش یابد و بر اندازه دولت تأثیر گذارد. پاتینکین معتقد بود که در نرخ‌های تورم بالا مخارج حقیقی دولت کمتر از زمانی که تورم وجود ندارد یا پایین است ظاهر خواهد شد. بنابراین در زمان تورم در مراحل نخست، حقوق و دستمزد به‌عنوان جزء مهمی از مخارج دولت اغلب همگام با افزایش قیمت‌ها تعدیل نشده و در مراحل بعدی به‌طور نامنظم تعدیل می‌شود. در نتیجه متوسط حقوق و دستمزد حقیقی بخش دولتی در دوره‌های تورم کاهش می‌یابد. البته مطابق پژوهش سامانی‌پور و همکاران (۱۳۹۵) بالا رفتن نرخ تورم در ایران تا یک حد مشخصی باعث کاهش اندازه دولت می‌شود اما در بلندمدت باعث افزایش هزینه‌های دولت خواهد شد. جهت وارد کردن این متغیر، شاخص اختلاف نرخ سود سپرده یک‌ساله با نرخ تورم مدنظر قرار گرفته است.

- آزادسازی تجاری (باز بودن اقتصاد) و آزادسازی مالی

علاوه بر مزیت‌هایی که آزادسازی تجاری و مالی برای هر کشور دارد و دولت شرایط را برای ورود سرمایه مهیا می‌کند، این نوع نگرش به تأثیرات جهانی شدن بر اندازه دولت در قالب فرضیه جبرانی مطرح می‌شود. این فرضیه به عوامل سمت تقاضای بازار سیاسی پرداخته و تمرکز بر هزینه‌هایی دارد که برای نااطمینانی اقتصادی و نابرابری درآمدی و اجتماعی می‌پردازد که جهانی شدن ایجاد می‌کند.

این فرضیه را اولین بار رودریک^۱ (۱۹۹۸) با نگاه به تجارت بین‌الملل، در مورد تأثیر جهانی شدن بر رشد اندازه دولت مورد بررسی بیشتری قرار داد. وی در تحقیقی تحت عنوان «چرا اقتصادهای بازتر دولت‌های بزرگ‌تری دارند» برای ۲۳ کشور عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به بررسی رابطه میان درجه باز بودن تجارت به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم جهانی شدن با اندازه دولت می‌پردازد.

رودریک در واقع با مطالعه خود، عقیده‌ای را مبنی بر اینکه بازار و دولت‌ها جانشین یکدیگر هستند را به چالش کشید. وی بیان می‌کند که بازار و دولت تا اندازه‌ای مکمل یکدیگرند و رابطه علی میان باز بودن تجارت و اندازه دولت را حاکی از فرضیه جبرانی می‌داند که دولت‌ها با افزایش بیمه‌های اجتماعی در جهت کاهش ریسک‌های تجاری، باعث افزایش اندازه دولت می‌شوند (Molana et al., 2004). نمونه آشکار این نوع تأثیر هنگامی است که شرکت‌های خارجی وارد کشور می‌شوند، غالباً رقبای داخلی را نابود می‌کنند و امید کسبه‌ای را که می‌خواهند صنعت خانگی را به پا کنند به یأس مبدل می‌سازند (استیگلیتز، ۱۳۹۱). در پژوهش حاضر برای در نظر گرفتن این متغیر از شاخص نسبت مجموع واردات و صادرات به تولید ناخالص داخلی استفاده شده است.

- اثر جابه‌جایی

بحران‌های موقت باعث می‌شود که هزینه‌های دولت افزایش یابد و اگر بحران‌ها حل شود، هزینه‌های دولت به‌طور دائم بالاتر باقی می‌ماند (Holcombe, 1994). اثر جابه‌جایی که برای اولین بار پیکاک و وایزمن^۲ (۱۹۶۱) اشاره کرد، نشان می‌دهد که اگر به دلایلی جنگ‌ها، دوره‌های تنش اجتماعی یا ریاضت اقتصادی شهروندان دیگر ملزم به پرداخت مالیات بیشتر باشند، میزان آنها با پایان یافتن رویدادهای مهم به وضعیت قبلی برنمی‌گردد. درآمد اضافی که به لطف اقدام‌های محدودکننده مالیاتی که در دوران بحران اتخاذ شده است به سیاستگذاران این امکان را می‌دهد

1. Rodrik

2. Peacock and Wiseman

تا برای افزایش هزینه‌های عمومی و جلب حمایت انتخاباتی استفاده کنند. از این رو، نسبت قبلی مالیات به تولید ناخالص داخلی بر هزینه‌های فعلی دولت تأثیر می‌گذارد. درحقیقت دوره‌های عادی دولت به‌طور منظم رشد می‌کند، در زمان جنگ یا بحران اقتصادی مقاومت عمومی در برابر مالیات‌ها کاهش می‌یابد و اندازه دولت تلاش می‌کند افزایش یابد (Facchini and Seghezza, 2021) این شاخص به‌صورت درصد درآمد مالیات از تولید ناخالص داخلی در سال قبل وارد مدل شده است.

- بیکاری و اشتغال

بیکاری یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی اقتصاد ایران به‌شمار می‌رود که بر عملکرد اقتصاد و جامعه اثرگذار است. افزایش نرخ بیکاری باعث افزایش هزینه‌های انتقالی دولت از بابت پرداخت بیمه بیکاری می‌شود. از طرفی افزایش جمعیت بیکار، دولت را وادار به هزینه‌کرد بیشتر برای ایجاد شغل خواهد کرد که این هم می‌تواند از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم و هم با ایجاد زیرساخت برای بخش خصوصی مخارج دولت را افزایش داده و کسری بودجه عمومی را نتیجه دهد. این رخداد در مرحله مغلوب چرخه تجاری اتفاق می‌افتد که اهمیت استفاده از سیاست‌های مالی ضدچرخه‌ای را در طول زمان نشان می‌دهد (Facchini and Seghezza, 2021).

در این مطالعه از نرخ اشتغال به‌عنوان شاخص متناظر استفاده شده است. نرخ اشتغال به‌معنای درصد افرادی است که در سن کار بین ۱۵ تا ۶۵ سال، به شکل فعال در بازار کار حضور دارند.

- درآمدهای نفتی

اقتصاد ایران به‌شدت وابسته به نفت بوده و آسیب‌پذیری آن نسبت به درآمدهای نفتی بسیار بالاست. معمولاً در کشورهای صادرکننده نفت درآمدهای صادرات نفت، به‌عنوان درآمد بخش دولتی محسوب و از طریق خزانه وارد بودجه می‌شود. با توجه به روند و سهم درآمدهای نفتی همگام با افزایش قیمت نفت سهم این متغیر در کل درآمدهای دولت

افزایش می‌یابد و سهم مالیات‌ها کاهش می‌یابد و برعکس، این امر به دو دلیل است: اول اینکه در مهر و موم‌های رونق نفتی کل درآمدهای دولت افزایش می‌یابد و چون مالیات‌ها متناسب با آن افزایش نمی‌یابد سهم آن از درآمدها کاهش می‌یابد، دوم اینکه هم‌زمان با افزایش درآمدهای نفتی، دولت‌ها خود را از درآمدهای مالیاتی بی‌نیاز می‌بینند یا به دلایلی دیگر - مثل جلب آرای عمومی - به پایین آوردن نرخ مالیات‌ها یا بخشودگی مالیاتی اقدام می‌کنند. نکته حائز اهمیت این است که درآمد حاصل از مالیات، چون از جامعه و درون اقتصاد کشور جمع‌آوری شده و به آن بازمی‌گردد، افزایش آن تأثیر چشمگیری روی اندازه دولت ندارد (هرچند بی‌تأثیر نیست)؛ اما در مورد پول حاصل از فروش منابع طبیعی، به دلیل اینکه این پول خارج از بستر اقتصاد و البته به وسیله دولت وارد اقتصاد می‌شود، هر تغییری در میزان آن به منزله تغییر اندازه دولت خواهد بود. مطالعات متعددی درباره درآمدهای نفتی در کشورهای مختلف به ویژه کشورهای صادرکننده نفت و گاز انجام گرفته است که در مورد ایران می‌توان به مطالعات مهرازا و رضائی (۲۰۱۴) و اکبریان و کارکن (۱۳۹۲) اشاره کرد که نتایج آنها نشان می‌دهد افزایش درآمدهای حاصل از صادرات نفت، به اندازه دولت منجر شده است. این شاخص به صورت نسبت درآمدهای نفت و گاز به درآمدهای مالیاتی در مدل لحاظ شده است.

- همسویی دولت و مجلس

نحوه تعامل دو نهاد سیاسی دولت و مجلس می‌تواند عامل بسیار مهمی بر جهت‌گیری سیاست‌های اقتصادی باشد. استدلال می‌شود هرچه درجه رقابت سیاسی بالا باشد، احتمال اتخاذ سیاست‌های کارشناسی شده و پخته افزایش می‌یابد و مجلس نقش اصلی خود را که کنترل و نظارت بر عملکرد دولت است به نحو بهتری بازی می‌کند ولی در صورت همسویی دولت و مجلس برای رأی‌گیری یک سیاست یا قانون خاص با حداقل نظر کارشناسی و نقد کمتر از جانب سایر احزاب و نمایندگان، رأی موافق می‌گیرد که مبتنی بر منافع ملی و همسو نیست (طاهرپور و رجبی، ۱۳۹۴).

در نظام‌های ریاستی، همسویی مجلس با دولت باعث می‌شود دولت با فراغ بازتری

برای پیشبرد اهداف خود هزینه کند و درعین حال برای تأمین منافع هم‌حزبی‌های خود در مجلس دست به اقدام‌هایی زند که توجیه اقتصادی ندارد که این اعمال باعث افزایش مخارج دولت می‌شود. ولی اگر مجلس در تضاد سیاسی با دولت باشد، تلاش بیشتری برای مهار هزینه‌های دولت خواهد داشت، اما در نظام‌های مجلسی که قریب به اتفاق ادوار مجلس و دولت همسو هستند، برخلاف نظام‌های ریاستی، همسویی مجلس و دولت به مهار بیشتر دولت توسط نمایندگان منتج می‌شود و دلیل آن قدرت بیشتر مجلس نسبت به مجلس نظام‌های ریاستی است. در این نوع نظام، دولت مشروعیت خود را از قوه مقننه می‌گیرد و رئیس دولت نیز با رأی نمایندگان انتخاب می‌شود و باید همواره پاسخگوی مجلس باشد. این متغیر به صورت متغیر مجازی وارد مدل شده است.

۲-۳. برآورد مدل و آزمون تشخیصی

در جدول ۱ آمارهای توصیفی متغیرهای مدل ارائه می‌شود.

جدول ۱. آمارهای توصیفی متغیرهای مورد استفاده

	GOVSIZ	GAZZETE	DEPEN	REPR	OPEN	ILLU	DISPL	REMP	PvsG
Mean	۵۸/۷۶۵	۱۷۱۳/۱۴	۱/۳۸۲	۵/۵۶۳	۰/۴۱	۰/۴۲۴	۵/۵۹۹	۳۶/۷۲۴	۰/۵۸۵
Median	۵۹/۲۰۴	۱۵۲۸	۱/۱۸۶	۳/۲	۰/۴۲۴	۰/۴۳۴	۵/۴۷۳	۳۶/۶۵	۱
Max	۸۱/۸۸۲	۳۵۰۸	۴/۰۲۴	۲۹/۴	۰/۶۵	۰/۶۲	۷/۳۶۶	۴۰/۲۷۳	۱
Min	۲۹/۷۰۶	۶۰۸	۰/۰۷۵	-۹/۱	۰/۱۴۱	۰/۲۲۷	۳/۶۶۳	۳۱/۶۸۴	۰
Dev.Std	۱۵/۰۷	۸۵۹/۰۷	۰/۹۳۹	۹/۸۳	۰/۱۰۶	۰/۰۸۶	۰/۹۲۳	۴/۶۷۶	۰/۴۹۸
Skew	۰/۱۶۴	۰/۳۳۶	۱/۲۸۵	۰/۳۹	-۰/۵۱۹	-۰/۰۲۷	۰/۰۱۳	-۰/۰۰۱	-۰/۳۴
Kurto	۱/۶۷۴	۱/۸۴۸	۴/۲۹۳	۲/۱۴۵	۳/۲۷۵	۲/۵۴۸	۲/۶۴۴	۱/۵۴۹	۱/۱۲۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱-۲-۳. تشخیص مانایی یا نامانایی متغیرها

بررسی مانایی یا نامانایی متغیرها براساس آزمون دیکي-فولر تعمیم‌یافته^۱ انجام شد. برای بررسی وجود رابطه درازمدت در میان متغیرهای الگو از آزمون هم‌جمعی کرانه پسران و همکاران^۲ (۲۰۰۱) استفاده می‌شود. نتایج برآورد ضرایب درازمدت و کوتاه‌مدت و الگوی اصلاح خطا با روش خودتوضیح با وقفه‌های گسترده پسران و شین^۳ (۱۹۹۹) ارائه می‌شود.

مطابق آزمون ریشه واحد دیکي-فولر تعمیم‌یافته برخی متغیرها در سطح و برخی با یک تفاضل مانا است (جدول ۲) از این جهت مدل خودتوضیح با وقفه‌های گسترده مناسب برای برآزش با داده‌ها است، ولی باید وجود همجمعی بررسی شود.

جدول ۲. نتایج آزمون دیکي-فولر تعمیم‌یافته در حالت عرض از مبدأ و بدون روند (در سطح ۵ درصد)

متغیر	آماره	احتمال	مانایی	متغیر	آماره	احتمال	مانایی
GOVSIZ	-۷/۲۰۸۸	۰/۰۰۰۰	I(1)	ILLU	-۶/۸۰۸۰	۰/۰۰۰۰	I(1)
GAZZETE	-۹/۶۶۶۴	۰/۰۰۰۰	I(1)	DISPL	-۶/۷۸۰۳	۰/۰۰۰۰	I(1)
DEPEN	-۶/۱۸۹۰	۰/۰۰۰۰	I(1)	REMPPL	-۳/۳۴۷۸	۰/۰۱۴	I(0)
REPR	-۳/۰۳۱۶	۰/۰۴۰۴	I(0)	PVSG	-۳/۵۳۷۱	۰/۰۱۲۵	I(0)
OPEN	-۴/۹۶۸۶	۰/۰۰۰۲	I(1)				

مأخذ: همان.

برای انجام آزمون هم‌جمعی، آزمون باند ۸ روی مدل انجام گرفت که برابر نتایج (جدول ۳) فرض صفر مبنی بر عدم هم‌جمعی رد شده و وجود هم‌جمعی در هر دو سطح تأیید می‌شود.

با توجه به نتایج جدول ۳، متغیرهای مدل هم‌جمع و دارای رابطه تعادلی بلندمدت است.

1. Augmented Dickey-Fuller (ADF)

2. Pesaran et al.

3. Pesaran and Shin

جدول ۳. نتایج آزمون هم‌جمعی باند برای آزمون وجود رابطه بلندمدت

آماره F	سطح اطمینان	I(0)	I(1)
۵/۹۵۹۹۸۲	٪۱۰	۱/۹۲	۲/۸۹
	٪۵	۲/۱۷	۳/۲۱
	٪۲/۵	۲/۴۳	۳/۵۱
	٪۱	۲/۷۳	۳/۹

مأخذ: همان.

۳-۲-۲. تعیین تعداد وقفه بهینه

با توجه به تعداد مشاهده‌های پژوهش که ۴۱ مورد است از معیار شوارز-بیزین (SBC) که معیار سخت‌گیرانه‌تری است برای تعیین تعداد وقفه‌های بهینه مدل پژوهش استفاده شد. حداکثر وقفه وارد شده در نرم‌افزار با توجه به تعداد مشاهده‌ها، ۳ است.

۳-۲-۳. آزمون‌های تشخیص مدل

- مقدار آماره آزمون نرمال، جارق-برا^۱ برای مدل پژوهش ۲/۳۲ با احتمال معناداری ۰/۳۱ است. در نتیجه فرض صفر رد نشده و خطاها نرمال است.

- عدم خودهمبستگی، برای بررسی آن از آزمون لاگرانژ^۲ استفاده می‌شود که در مدل پژوهش برابر است با ۰/۶ که عدم خودهمبستگی را تأیید می‌کند.

- همسانی واریانس داده‌های سری زمانی، برای بررسی از آزمون آرچ^۳ استفاده می‌شود. این آزمون توان دوم خطاها را روی وقفه خودشان رگرسیون می‌کند. فرض H_0 معنادار نبودن رگرسیون مذکور است، لذا اگر آماره F زیر ۴ یا احتمال آن بالای ۰/۰۵ باشد، با رد شدن فرض H_0 ، رگرسیون معنادار نبوده و

1. Jarque-Bera

2. Lagrange Multiplier (LM) Test

3. ARCH Test

واریانس همسان است. آماره F برای رگرسیون پژوهش ۰/۷۷ و احتمال آن ۰/۰۸ بوده بنابراین برآورد ما ناهمسانی واریانس ندارد.

- **هم خطی و هم خطی چندگانه**، محققان هم خطی را براساس عامل تورم واریانس^۱ تشخیص می دهند. چنانچه در مدل رگرسیونی تورم واریانس بیشتر از ۱۰ باشد، مسئله هم خطی خواهیم داشت. همان گونه که در جدول ۴ مشاهده می شود متغیرهای پژوهش هم خطی ندارد.

جدول ۴. نتایج آزمون هم خطی براساس عامل تورم واریانس

متغیر	VIF	متغیر	VIF
GAZZETE	۴/۲۶	ILLU	۱/۹۷
DEPEN	۱/۸۴	DISPL	۱/۷۶
REPR	۱/۴۶	REMP	۲/۷۳
OPEN	۳/۴۸	PVSG	۱/۷۹

مأخذ: همان.

- **آزمون شکست ساختاری مدل**، با آزمون مجموع تجمعی خطاهای بازگشتی^۲ انجام می شود. در این آزمون با استفاده از خطای پیش بینی و واریانس روش پیش بینی یک قدمی، خطاهای بازگشتی مورد محاسبه قرار می گیرد که دارای توزیع نرمال با میانگین صفر است. سپس خطاهای بازگشتی استاندارد شده و مقدار تجمعی آن تعیین می شود (سوری، ۱۳۹۵).

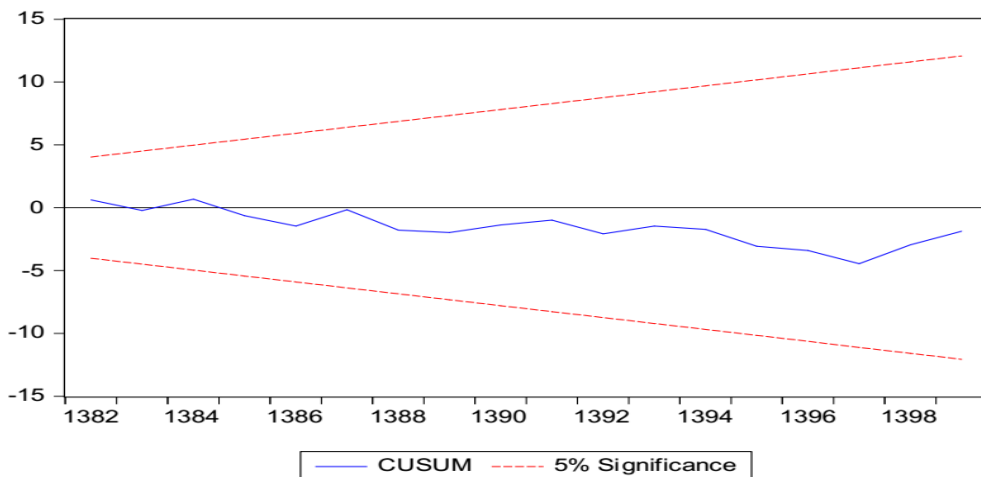
در مورد نتایج آزمون مجموع تجمعی خطاهای بازگشتی اگر نمودارهای ارائه شده داخل فاصله اطمینان ۹۵ درصد باشد، فرضیه صفر مبنی بر وجود ثبات ساختاری را نمی توان رد کرد و اگر نمودارها از فاصله اطمینان بیرون زده باشد یا به عبارتی فاصله اطمینان را قطع کرده باشد، فرضیه صفر را می توان رد کرد. نتایج آزمون

1. Variance Inflation Factor (VIF)

2. Cumulative Sum of Recursive Residuals (CUSUM)

برای مدل برآورد شده نشان داد که ضرایب طی دوره مورد بررسی پایدار است. نمودار خروجی مربوط به این آزمون ثبات ساختاری مدل را تأیید می‌کند.

نمودار ۴. نتایج آزمون مجموع تجمعی خطاهای بازگشتی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۳. نتایج برآورد کوتاه و بلندمدت مدل

۳-۳-۱. نتایج کوتاه‌مدت الگو

با به‌کارگیری معیار شوارتز-بیزین وقفه بهینه با حداکثر سه وقفه، با تصریح خودتوضیح با وقفه‌های توزیعی (۰، ۰، ۰، ۰، ۰، ۰، ۰، ۰) به‌دست می‌آید که در جدول ۵ نتایج برآورد مدل ارائه شده است.

جدول ۵. نتایج الگوی خود بازگشتی با وقفه‌های توزیعی براساس معیار شوارتز - بیزین

متغیر	ضریب	آماره t	احتمال
GOVSIZ (-1)	۰/۵۹۳۱۳۲	۴/۱۲۳۹۲۱	۰/۰۰۰۶
GOVSIZ (-2)	-۰/۲۷۶۲۰۹	-۱/۷۱۸۱۳۵	۰/۱۰۲۹
GAZZETE	۰/۰۰۴۶۸۹	۲/۲۲۴۸۱۱	۰/۰۳۹۱
GAZZETE (-1)	۰/۰۰۸۹۰۹	۳/۵۱۱۰۵۲	۰/۰۰۲۵
GAZZETE (-2)	-۰/۰۰۰۷۷۵	-۰/۳۳۵۹۹۳	۰/۷۴۰۸
GAZZETE (-3)	۰/۰۱۲۶۵۸	۴/۲۴۸۸۸۰	۰/۰۰۰۵
DEPEN	-۰/۰۹۱۴۹۳	-۰/۰۶۸۸۷۱	۰/۹۴۵۹
DEPEN (-1)	۶/۴۱۱۷۳۲	۲/۸۸۶۸۱۴	۰/۰۰۹۸
DEPEN (-2)	-۳/۲۳۱۰۵۰	-۲/۲۰۴۸۳۶	۰/۰۴۰۷
DEPEN (-3)	۵/۱۴۶۵۱۱	۳/۶۸۵۸۷۴	۰/۰۰۱۷
REPR	-۰/۲۷۶۲۰۹	-۰/۵۷۸۶۲۷	۰/۵۷
OPEN	۱۰/۶۷۹۳۲	۰/۶۲۸۰۲۰	۰/۵۳۷۹
OPEN (-1)	۴۱/۶۱۴۳۳	۲/۰۱۷۶۹۵	۰/۰۵۰۸
OPEN (-2)	-۰/۶۳۰۸۰۵	-۰/۰۲۸۸۵۶	۰/۹۷۷۳
OPEN (-3)	-۵۰/۸۱۰۶۶	-۱/۸۷۸۱۶۶	۰/۰۷۶۷
ILLU	-۴۰/۶۰۰۸۹	-۲/۸۴۸۰۴۵	۰/۰۱۰۷
DISPL	۶/۳۰۹۱۳۲	۳/۳۲۷۱۳۲	۰/۰۰۳۷
REMP	-۱/۰۱۴	-۲/۵۴۰۴	۰/۰۰۲۲
PVSG	-۱/۵۷۹۰۲۹	-۰/۷۵۲۱۱۴	۰/۴۶۱۷
C	۱۵/۳۶۳۶۵	۱/۵۵۱۲۵۸	۰/۱۳۸۲

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در کوتاه‌مدت تعداد صفحات قانون بر اندازه دوم تأثیر مثبت و معنادار دارد. نتایج نشان می‌دهد اثر وضع قانون و مقرر بر اندازه دولت در سال دوم قوی‌تر می‌شود. با توجه به نتایج همه متغیرهای مستقل به جز متغیر سرکوب مالی و متغیر همسویی

دولت و مجلس معنادار و تأثیر آنها در جهت تئوری ذکر شده است. وقفه متغیر وابسته نیز معنادار بوده اما عرض از مبدأ معنادار نیست. ضریب متغیر همسویی مجلس و دولت خلاف جهت تئوری است؛ البته معنادار نیست.

۲-۳-۳. نتایج بلندمدت الگو

جهت تعیین رابطه بلندمدت، از آزمون کرانه‌های پسران و همکاران (۲۰۰۱) استفاده شده است. برای برآورد ضرایب مربوط به تعادل بلندمدت از ضریب تصحیح خطا استفاده می‌شود. اگر این ضریب منفی و معنادار باشد، درمی‌یابیم که طی هر دوره زمانی (سال) با چه سرعتی خطای عدم تعادل تعدیل شده و مقدار کوتاه‌مدت به سمت مقدار تعادل و بلندمدت خود میل می‌کند. نتیجه مربوط به برآورد ضریب تصحیح خطا برای پژوهش حاضر در جدول ۶ ارائه شده است.

جدول ۶. برآورد ضریب تصحیح خطا

احتمال	آماره t	ضریب
۰/۰۰۰۰	-۸/۸۰۲۲۵۹	-۰/۶۸۳۰۷۷
		CointEq(-1)

مأخذ: همان.

آماره F پسران برای تخمین بلندمدت ۵/۹۵۹ است و با توجه به اینکه این آماره بیشتر از کرانه معناداری ۹۵ درصدی پسران یعنی ۳/۸۲۹ و حتی بیشتر از کرانه معناداری ۹۹ درصدی پسران یعنی ۵/۰۳۱ است، در نتیجه کل رگرسیون معنادار است. نتایج تخمین بلندمدت الگوی خودبازگشتی با وقفه‌های توزیعی (ضرایب متغیرها، آماره t و احتمال آنها) در جدول ۷ آمده است.

جدول ۷. نتایج تخمین بلندمدت الگو

متغیر	ضریب	آماره t	احتمال
GAZZETE (تعداد صفحات)	۰/۰۰۰۳۷۳۰۴	۴/۲۶۴۹۳۶	۰/۰۰۰۵
DEPEN (وابستگی به نفت)	۱۲/۰۵۶۷۷	۲/۹۷۲۵۲۷	۰/۰۰۸۲
REPR (سرکوب مالی)	-۰/۰۸۳۹۳۶	-۰/۵۷۰۸۳۰	۰/۵۷۵۲
OPEN (شاخص باز بودن)	۱/۲۴۷۴۲۶	۰/۰۴۵۴۳۵	۰/۹۶۴۳
PVSG (شاخص همسویی)	۱/۳۷۴۲۶	۰/۰۵۵۴۳۶	۰/۸۲۴۳
ILLU (شاخص توهم مالی)	-۵۹/۴۳۸۲۳	-۲/۷۰۱۰۷۰	۰/۰۱۴۶
DISPL (اثر جابه‌جایی)	۹/۲۳۶۳۴۰	۲/۵۷۷۵۸۷	۰/۰۱۹۰
REMP (نرخ اشتغال کل)	-۳/۵۲۵	-۳/۸۵۹۴	۰/۰۱۱۴
C (عرض از مبدأ)	۲۲/۴۹۱۸۲	۱/۷۱۳۴۳۳	۰/۱۰۳۸

مأخذ: همان.

در بلندمدت متغیرهای تعداد صفحات مجموعه قوانین و مقررات، وابستگی به نفت، توهم مالی، اثر جابه‌جایی و اشتغال معنادار بوده و در جهت تئوری اثر می‌کنند اما متغیرهای سرکوب مالی و باز بودن تجاری هرچند برای تئوری اثر می‌کنند ولی معنادار نیست. ضریب متغیر همسویی مجلس و دولت خلاف جهت تئوری است؛ ولی معنادار نیست.

- نتایج گویای آن است که وقفه اول متغیر وابسته (اندازه دولت) به‌طور معنادار سبب افزایش اندازه دولت می‌شود.
- مطابق تئوری - چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت- با افزایش وابستگی به نفت یا با افزایش اثر جابه‌جایی، اندازه دولت در ایران افزایش یافته است.
- تأثیر توهم مالی و نرخ اشتغال نیز -هم در بلندمدت و هم در کوتاه‌مدت- مطابق تئوری بوده و با افزایش هر یک از آنها اندازه دولت در ایران کاهش پیدا کرده است.
- افزایش سرکوب مالی هرچند مطابق تئوری سبب کاهش اندازه دولت شده است اما این تأثیر معنادار نبود.
- شاخص باز بودن تجاری نیز به‌رغم تأثیر همسو با تئوری صرفاً در کوتاه‌مدت

معنادار است. علت مثبت بودن ضریب این شاخص، افزایش درآمدهای دولت به دلیل افزایش صادرات است و چون عمده درآمد صادراتی ایران به حوزه نفت، گاز و پتروشیمی مربوط است در نتیجه ارز در اختیار دولت افزایش می‌یابد.

- تأثیر متغیر مجازی همسویی دولت و مجلس نیز برخلاف تئوری بوده و با همسویی دو ارگان مذکور در نظام ریاستی (و غیرهمسویی در نظام پارلمانی) مخارج دولت ایران کاهش یافته است البته این متغیر در مدل برآوردی معنادار ارزیابی نشد. از مهم‌ترین عوامل عدم معناداری و خلاف تئوری بودن نتایج مربوط به این متغیر می‌تواند به فقدان احزاب مستقل و دارای قدرت و غلبه منطق تصمیم‌گیری بر اساس مطالبات محلی در مجلس مخصوصاً در مسائل تأثیرگذار در اندازه دولت نسبت داد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌طور متوسط طی دو دهه انتهایی دوره بررسی این مطالعه سالیانه ۲۵۰۰ صفحه قانون و مقررده تولید شده است. به‌عبارت‌دیگر در ایران به‌طور متوسط در هرروز کاری ۱۰ صفحه قانون و مقررده تولید و انباشت می‌شود که اگر حجم بالای بخشنامه‌ها نیز به این حجم تولید قوانین و مقررات افزوده شود، ارقام تولید قانون و مقررات بسیار بیشتر از اینها خواهد بود. در این پژوهش ارزیابی تأثیر تولید و انباشت قوانین و مقررات بر اندازه دولت در ایران مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد با توجه به ضرایب کوتاه‌مدت و بلندمدت، شاخص تولید قانون در حضور سایر متغیرهای تعدیل‌گر اندازه دولت در ایران، به‌صورت معناداری توضیح‌دهنده افزایش اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب بوده است.

اندازه دولت در ایران با افزایش تعداد صفحات مجموعه قوانین و مقررات افزایش می‌یابد. بدین‌صورت که در کوتاه‌مدت و بلندمدت وزن اثرگذاری تولید قانون بر اندازه دولت مثبت و معنادار است. با توجه به ضرایب مدل حجم قوانین و مقررات مصوب می‌تواند سالیانه حدود ۱ درصد (۰/۹ درصد) نسبت مخارج کل بودجه عمومی به

تولید ناخالص را با فرض ثابت بودن آثار سایر متغیرهای تعدیل‌کننده، ترقی دهد. به عبارت بهتر طبق نتایج پژوهش با افزایش یک صفحه روزنامه رسمی، نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی ایران به میزان $0/00037$ افزایش پیدا می‌کند. یا به عبارت دیگر با افزایش ۱۰ درصدی تعداد صفحات روزنامه رسمی، اندازه دولت ایران به طور متوسط $6/3$ درصد بالا می‌رود. قابل ذکر است نسبت مخارج کل بودجه عمومی به تولید ناخالص از متوسط ۴۰ درصد در دهه ۱۳۶۰ به متوسط ۷۰ درصد در دهه ۱۳۹۰ افزایش یافته است. قاعدتاً با توجه به نتایج پژوهش، بخش معناداری از این افزایش مرتبط با افزایش حجم قوانین در کشور است.

حجم بالای قوانین، هزینه‌های اجرایی و انطباق و نظارت بالایی را با خود به همراه می‌آورد. در راستای اجرای این قوانین حجم دولت نیز افزایش می‌یابد. هرچند فلسفه قانون کاهش هزینه‌های مبادله و کنترل آثار خارجی است ولی زمانی این موضوع معنادار است که راه‌حل اقتصادی مناسبی برای تخصیص مطلوب منابع وجود نداشته باشد و ناگزیر از راهکار حقوقی استفاده می‌شود. مثلاً اگر در قانون مصوب شود که قیمت دسته‌ای از کالاها تثبیت شود و این تثبیت موجب کسری عرضه یا مازاد تقاضا شود فشار اجرای کنترل بازار برعهده دولت قرار می‌گیرد. در این حالت برای مثال شرکت تولید و فرآورده‌های پالایش نیازمند افزایش تولید و سرمایه‌گذاری از منابع عمومی برای جبران مازاد تقاضا است و این به مفهوم افزایش نسبت مخارج عمومی به تولید است، به همین ترتیب افزایش قاچاق نیازمند افزایش تشکیلات اداری مبارزه با آن است. قوانینی که مداخلات اقتصادی حاکمیت را افزایش می‌دهد انتظار بر این است که حجم دولت را نیز افزایش دهد. از این رو نتیجه‌گیری می‌شود که ساختار تولید قانون و مقرر کشور در دهه‌های اخیر بر مداخله بیشتر دولت در سازوکارهای اقتصادی و نیز فرااقتصادی منتج شده که با افزایش حجم دولت همراه بوده است.

از تحلیل شهودی و سهم مراکز تولید قانون و مقرر در کشور استنباط می‌شود که ساختار حقوقی کشور با افزایش پیچیدگی و کاهش شفافیت قوانین در جهت افزایش هزینه مبادله حرکت کرده است. هزینه‌های مبادله مولد نیست و بدون تحریک تولید

سبب مداخله و گسترش دولت می‌شود که موجب عدم تخصیص بهینه منابع یا شکل‌گیری رانت می‌شود و رشد اقتصادی را تهدید می‌کند. از این رو موجب افزایش اندازه دولت بدون ایجاد کارایی جدید می‌شود.

از منظر اقتصادی هدف از قانونگذاری کاهش هزینه مبادله است اما ازدیاد قانون و افراط در قانونگذاری نه تنها این نتیجه را دربر ندارد بلکه باعث افزایش هزینه مبادله می‌شود یا بدون کاهش چشمگیر در هزینه مبادله مخارج بخش عمومی را به‌طور مؤثری بالا می‌برد.

با توجه به نتایج و یافته‌های این پژوهش، پیشنهاد می‌شود:

۱. کاهش رشد تولید قانون با توجه به تأثیر منفی بر افزایش مخارج عمومی و تهدید رشد اقتصادی در ایران،
۲. تعریف شاخص تولید قانون به‌عنوان شاخص مبنا برای رصد ساختار انباشت قوانین و مقررات،
۳. الزام قانونی سازمان‌ها و نهادها به تنقیح، کاهش و اصلاح قوانین خود.

منابع و مأخذ

۱. استیگلیتز، ژوزف ای. (۱۳۹۱). *اقتصاد بخش عمومی*، جلد دوم، ترجمه محمدمهدی عسگری، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۲. اکبریان، رضا و محمدرضا کارکن (۱۳۹۲). «بررسی رابطه میان باز بودن اقتصاد و اندازه دولت»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ۱۳ (۴۸).
۳. امامی، محمد و فرشته دهقان (۱۳۹۲). «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران»، *مطالعات حقوقی*، ۱ (۵).
۴. امانی‌پور و همکاران (۱۳۹۵). «تورم و اندازه دولت در ایران: رویکرد رگرسیون آستانه‌ای»، *فصلنامه پژوهش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصادی*، ۱۶ (۴).
۵. باغستانی‌میبدی، مسعود و همکاران (۱۳۹۴). «لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی»، *مجله اقتصادی*، ش ۷ و ۸.
۶. جیکوبز، اسکات (۱۳۹۲). *گرایش‌های کنونی در فرایند و روش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: کاربری ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در فرایند خط‌مشی‌گذاری*، ترجمه محمود فریادی، تهران.
۷. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۸۶). «معیارهای اقتصادی در قانونگذاری نوین»، *مجله مجلس و پژوهش*، ش ۵۴.
۸. دادگر، یداله (۱۳۹۱). «آنچه مناسب است حقوق‌دانان و کارگزاران حقوق از اقتصاد بدانند»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ۱۵ (۵۸).
۹. رنای، محسن (۱۳۸۲). «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، *مجلس و پژوهش*، ۳۹.
۱۰. _____ (۱۳۸۵). *بازار یا نابازار؟*، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۱۱. _____ (۱۳۷۶). *بازار یا نابازار؟*، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۱۲. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. «مجموعه قوانین سال‌های مختلف»، تهران.
۱۳. زارعی، محمد (۱۳۹۲). «روند قانونگذاری در نظام‌های قانونگذاری ایران، انگلستان، ایالات متحده آمریکا و فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.
۱۴. سوری، علی (۱۳۹۵). *اقتصادسنجی پیشرفته* (ویرایش دوم)، تهران، نشر فرهنگ‌شناسی.
۱۵. صدرعرفانی، زهرا (۱۳۹۷). «بررسی رابطه بین تعدد نهادهای قانونگذار و مفهوم دولت مدرن در نظام حقوقی ایران»، *جشنواره تألیفات علمی برتر علوم انسانی اسلامی جایزه ویژه علامه جعفری*، انجمن پژوهش‌های علوم اجتماعی ایران.
۱۶. طاهرپور، جواد و فاطمه رجبی (۱۳۹۴). «رقابت در عرصه سیاسی و تأثیر آن بر رشد اقتصادی»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ۱۵ (۵۹).

۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴). مقدمه علم حقوق، تهران، انتشارات میزان.
۱۸. مرکز آمار ایران (سنوات مختلف). «سالنامه آماری کشور»، قابل دسترس در: <https://www.amar.org.ir>
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران» (ویرایش دوم)، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
۲۰. مرکز مالگیری، احمد و محمد مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام قانونگذاری ایران». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۷ (۴۷).
۲۱. مهرآرا، محسن و صادق رضایی برگشادی (۱۳۹۵). «بررسی عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی ایران مبتنی بر رویکرد متوسط‌گیری بیزین (BMA) و حداقل مربعات متوسط وزنی (WALS)»، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۶ (۲۳).
۲۲. نورث، داگلاس (۱۳۷۹). ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، تهران، نشر نی.
۲۳. وکیلان، حسن و احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۵). «فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، پژوهش حقوق عمومی، ۵۱ (۱۸).
۲۴. هداوند، مهدی (۱۳۸۹). «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجلس و پژوهش، ۱۴ (۵۶).
۲۵. هولدن، پل (۱۳۸۷). «کاهش هزینه‌های مبادله و توسعه بخش خصوصی با اصلاح دولت»، ترجمه جعفر خیرخواهان و سارا شهرکی، دوفصلنامه حقوق اقتصادی، ۲ و ۳.

26. Alesina, A. and R. Wacziarg (1997). "Openness, Country Size and Government", *Journal of Public Economics*, 69.
27. Borcharding, T.E., J.S. Ferris and A. Garzoni (2004). *Changes in the Real Size of Government Since 1970*, Kluwer Hand Book in Public Finance, New York, Kluwer Academic.
28. Chang, H. (2011). "Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History", *Journal of Institutional Economics*, 7 (4).
29. Christainsen, G.B. and R.H. Haveman (1982). "Government Regulations and Their Impact on the Economy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 459 (1).
30. Di vita, G., F. Di vita and G. Cafiso (2019). "The Economic Impact of Legislation and Litigation on Growth: A Historical Analysis of Italy from its Unification to World War II", *Journal of Institutional Economics*, 15 (1).
31. Eng, S. (2002). "Legislative Inflation and the Quality of Law", In: L. Wintgens,

- Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford, Hart Publishing, Wintgens.
32. Facchini, F. (2019). "What are the Determinants of Public Spending? An Overview of the Literature", *Atlantic Economic Journal*, 46.
 33. Facchini, F. and E. Seghezza (2021). "Legislative Production and Public Spending in France", *Public Choice*, 189.
 34. Feldmann, H. (2009). "Government Size and Unemployment: Evidence from Developing Countries", *The Journal of Developing Areas* 43 (1).
 35. Frontier Economics (2012). "The Impact of Regulation on Growth", Available Online at: <https://www.frontier-economics.com>
 36. Hettich, W. and S.L. Winer (1984). "A Positive Model of Tax Structure", *Journal of Public Economics*, 24 (1).
 37. Holcombe, R.G. (1994). *The Economic Foundations of Government*, New York University Press.
 38. Jetter, M. and C.F. Parmeter (2010). *Does Urbanization Mean Bigger Governments?*, Working Paper.
 39. Molana, H., C. Montagna and M. Violato (2004). "On the Causal Relationship Between Trade Openness and Government Size: Evidence from 23 OECD Countries", *Journal Unknown*.
 40. North, C.D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
 41. _____ (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, NJ.
 42. Peacock, A.T. and J. Wiseman (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press.
 43. Pesaran, M.H. and Y. Shin (1999). "An Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis", In: S. Strom, Ed., *Chapter 11 in Econometrics and Economic Theory in the 20th Century the Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Cambridge University Press, Cambridge.
 44. Pesaran, M.H., Y. Shin and R. Smith (2001). "Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 16.
 45. Quang, D.M. (1995). *Determinants of Government Expenditure*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 57 (1).
 46. Ram, R. (2009). "Openness, Country Size, and Government Size: Additional Evidence from a Large Cross-country Panel", *Journal of Public Economics*, 93 (1-2).

47. Reinhart, C.M., K.S. Rogoff and M.A. Savastano (2011). "Debt Intolerance", *Journal or Book Unknown*.
48. Robertson, D. (1999). *The Penguin Dictionary of Politics*, Penguin Books.
49. Rodrik, D. (1998). "Why do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106 (5).
51. Shelton, Cameron A. (2007). "The Size and Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics, Elsevier*, Vol. 91 (11-12).
50. Sturm, J.E. (2001). "Determinants of Public Capital Spending in Lessdeveloped Countries", Working Paper, Available Online at: <https://research.rug.nl>
52. Torres, J. (2010). *Government Size and Economic Growth: A Review of the Literature*, Working Paper.
53. Volkerink, B. and J. De Haan (2001). "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence", *Public Choice*, 109.
54. Woermans, W. (2009). "Concerns about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?", Available Online at: ssrn.com/abstract=1492104.

Identifying the Civil Liability of the Government in the Drying of Lake Urmia

*Masoud Faryadi**

Research Article	Receive Date: 2024.08.27	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 43-75
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

One of the most important human factors contributing to the drying of much of Lake Urmia has been improper management of water resources and agricultural affairs in the lake's watershed, along with inadequate environmental protection. Therefore, in order to address compensation for environmental damages and prevent similar occurrences in other wetlands, identifying the government's civil liability in the drying of Lake Urmia is of critical importance. Using a descriptive-analytical legal approach, this article examines how the government can be held responsible for the lake's desiccation and demonstrates that the three essential elements of civil liability are identifiable in this case: the existence of a legal duty, a causal relationship between governmental actions or omissions and the drying of the lake, and disproportionate or inadequate governmental measures to prevent it. Human factors played a greater role than natural factors in the drying of Lake Urmia, and these human activities were legally subject to government oversight. Accordingly, the government was obligated to adopt corrective strategies and exercise effective management and supervision over water, agriculture, and environmental protection in the Lake Urmia watershed.

Keywords: *Lake Urmia; Environmental liability; Government civil liability; Environmental damage compensation; Wetland management strategy*

* Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran; Email: m.faryadi@umz.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Faryadi, M. (2026). "Identifying the Civil Liability of the Government in the Drying of Lake Urmia", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 43-75.

doi: 10.22034/mr.2025.17071.5875

شناسایی مسئولیت مدنی دولت در خشک شدن دریاچه ارومیه

مسعود فریادی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۷۵-۴۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

یکی از مهم‌ترین عوامل انسانی مؤثر در خشک شدن بخش اعظم دریاچه ارومیه مدیریت نادرست منابع آبی و امور کشاورزی در حوضه آبریز دریاچه و حفاظت ناکافی از محیط زیست آن بوده است. بنابراین به‌منظور طرح بحث جبران خسارت‌های وارده و نیز پیشگیری از تکرار چنین رخدادی در دیگر تالاب‌های کشور، شناسایی مسئولیت مدنی خشکیدن این دریاچه اهمیت دارد. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی حقوقی به بررسی این مسئله می‌پردازد که چگونه می‌توان دولت را در خشکیدن این دریاچه مقصر دانست و به این نتیجه رسید که ارکان سه‌گانه مسئولیت مدنی در مورد نقش دولت در پیشگیری از خشکیدن دریاچه یعنی داشتن مسئولیت قانونی، وجود رابطه سببیت میان اقدام‌ها و ترک فعل دولت و اقدام‌های نامتناسب دولت برای پیشگیری از خشکیدن این دریاچه قابل شناسایی است؛ چراکه عوامل انسانی سهم بیشتری نسبت به عوامل طبیعی در خشکیدن این دریاچه داشته و این عوامل انسانی هم قانوناً تحت نظارت دولت بوده که باید با اصلاح راهبردهای خود مدیریت و نظارت مؤثری در امور آب، کشاورزی و حفظ محیط زیست در حوضه آبریز دریاچه ارومیه داشته باشد.

کلیدواژه‌ها: دریاچه ارومیه؛ مسئولیت محیط زیستی؛ مسئولیت مدنی دولت؛ جبران خسارت محیط زیستی؛ راهبرد مدیریت تالاب

* دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران؛
Email: m.faryadi@umz.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: فریادی، مسعود (۱۴۰۵). «شناسایی مسئولیت مدنی دولت در خشک شدن دریاچه ارومیه»، فصلنامه مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۳۳، ص ۷۵-۴۳.

doi: 10.22034/mr.2025.17071.5875

مقدمه

شناسایی عوامل مؤثر در خشک شدن دریاچه ارومیه در سه دهه اخیر همواره محل بحث علمی و رسانه‌ای بوده است. به نظر برخی عوامل طبیعی یعنی کاهش سطح بارندگی و افزایش دما و به نظر برخی دیگر عوامل انسانی یعنی برداشت بی‌رویه آب‌های سطحی و زیرزمینی در خشکیدن این دریاچه تأثیر داشته است. اما تأثیر عوامل انسانی بر بروز این معضل محیط زیستی قابل پیش‌بینی و پیشگیری بود و چنانچه این عوامل به‌نحو کارآمدی کنترل می‌شد، امروز این دریاچه می‌توانست وضعیت بهتری داشته باشد. بنا به آخرین گزارش‌های تخصصی در مورد وضعیت این دریاچه بیش از ۸۰ درصد سطح آن خشک شده و حدود ۴ درصد از سطح آب آن باقی مانده است (روزنامه/عتماد، ۱۴۰۲/۹/۲).

خشک شدن دریاچه ارومیه آثار محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی سنگینی بر مناطق پیرامون خود خواهد گذاشت (بارانی پسیان و همکاران، ۱۳۹۶: ۴۵۲-۴۵۱) و این آثار می‌تواند خسارت‌های جبران‌ناپذیری برجای گذارد. این در حالی است که طبق برخی قوانین و مقررات دولت به حفاظت از این دریاچه مکلف بوده و پس از آغاز فرایند خشک شدن آن اقدام‌هایی را با صرف مبالغ قابل توجه برای احیای آن انجام داده است. اما فعلاً دورنمای وضعیت اکولوژیک این دریاچه چشم‌انداز مثبتی را نشان نمی‌دهد. بنابراین از لحاظ حقوقی این پرسش مطرح می‌شود که چگونه و بر چه اساسی می‌توان مسئولیت دولت را در خشک شدن این دریاچه شناسایی کرد؟ البته با توجه به اینکه دریاچه ارومیه در حال خشک شدن کامل بوده و بازگشت آن به حالت اولیه بسیار دشوار است، شناسایی مسئول خشک شدن آن شاید تأثیر سازنده‌ای در احیای این دریاچه و تنوع زیستی آسیب‌دیده آن نداشته باشد. اما طرح بحث شناسایی مسئول خشک شدن این دریاچه به لحاظ حقوقی از دو جهت مهم است:

نخست اینکه یکی از بنیادی‌ترین اصول حقوق این است که هیچ خسارتی نباید بدون جبران و هیچ تخلفی نباید بدون مجازات بماند. بنابراین عامل یا عوامل اصلی

مسئول در خشک شدن دریاچه ارومیه و بروز خسارت‌های محیط زیستی و انسانی ناشی از آن نیز باید شناسایی شود ولو آنکه به جبران خسارت منجر نشود. شناسایی عوامل مسئول در خشک شدن این دریاچه به تقویت رویه در دادرسی محیط زیستی و شناسایی مسئول ترمیم و جبران خسارت‌های طبیعی و انسانی ناشی از آن کمک می‌کند. دوم و مهم‌تر اینکه طرح بحث شناسایی مسئول این معضل محیط زیستی به پیشگیری از تکرار چنین اشتباه‌هایی در مورد دیگر تالاب‌های کشور در آینده کمک می‌کند.

در حال حاضر در ادبیات حقوق محیط زیست ایران، به‌طور کلی مسئولیت دولت در خشک شدن دریاچه ارومیه و یا حتی دیگر تالاب‌های کشور کمتر مورد بحث حقوقی جدی واقع شده است (فریادی، ۱۳۹۹) و به‌دلیل این خلأ علمی، پیچیدگی‌ها و ابهام‌های زیادی وجود دارد. به‌عنوان مثال چگونه دریاچه ارومیه با وجود هشدارهای اولیه و به‌موقع کارشناسان و علم کافی در مورد علل و ابعاد وسیع آثار آن به‌تدریج و آشکارا این دریاچه رو به خشک شدن نهاد و همچنان نیز خشک شدن آن ادامه دارد بدون آنکه مسئول واقعی بروز این خسارت محیط زیستی مشخص شده باشد و تعهدات لازم برای پیشگیری از گسترش این خسارت‌ها ایفا شود؟ اهمیت طرح مسئله مسئولیت قضیه دریاچه ارومیه در اینجا است که تالاب‌های دیگری نیز در معرض خشک شدن است که طرح بحث مسئولیت می‌تواند در پیشگیری از این فجایع محیط زیستی مؤثر باشد. در واقع چنانچه مسئول اصلی خشک شدن دریاچه ارومیه شناسایی نشود، در مورد خشک شدن دیگر تالاب‌های کشور نیز این رویه ادامه خواهد یافت و هیچ عدالت محیط زیستی تضمین نخواهد شد.

این مقاله در سه گفتار به روش توصیفی و تحلیلی حقوقی با مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی به بررسی این مسئله می‌پردازد که چگونه می‌توان مسئولیت مدنی دولت را در خشک شدن این دریاچه شناسایی کرد و آیا ارکان سه‌گانه مسئولیت مدنی، مسئولیت قانونی، داشتن قابلیت انتساب و به‌کار بردن ابزارها و امکانات متناسب برای پیش‌بینی و پیشگیری از این خسارت در مورد دولت قابل اثبات است؟ پیش‌فرض

مقاله که در نتیجه‌گیری تأیید می‌شود این است که سهم عمده‌ای از مسئولیت اصلی خشک شدن دریاچه ارومیه برعهده دولت قرار دارد؛ چراکه اولاً مسئولیت قانونی حفاظت از این دریاچه را برعهده داشته، ثانیاً تأثیر عوامل انسانی تحت نظارت دولت در خشکیدن این دریاچه، بیشتر از عوامل طبیعی بوده، ثالثاً اقدام‌ها و ترک فعل‌هایی انجام داده که به کاهش سطح آب این دریاچه منجر شده و رابعاً دولت همه ابزارهای قانونی و اداری لازم را برای پیشگیری از وقوع این اتفاق در اختیار داشته یا می‌توانست در اختیار گیرد. بنابراین دولت باید مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر و ایجاد خطر را در خشکیدن دریاچه ارومیه پذیرا باشد.

۱. مسئولیت قانونی در حفاظت از دریاچه ارومیه

مسئولیت دولت براساس اختیارات و صلاحیت قانونی آن مشخص می‌شود. بر این اساس نخستین عنصر مسئولیت مدنی دولت، داشتن مسئولیت قانونی است (زرگوش، ۱۳۸۹، ج ۱: ۴۴ و ۵۱). دولت طبق قوانین و مقررات محیط زیستی به‌طور کلی و قوانین و مقررات ناظر بر تالاب‌ها و پارک‌های ملی به‌طور اختصاصی، مسئولیت حفاظت از این مناطق را شخصاً برعهده دارد و هیچ قانونی این نقش را به نهادهای غیردولتی نداده است که لااقل بحث تسهیم مسئولیت قانونی در زمینه دریاچه ارومیه مطرح شود؛ چراکه دولت در زمینه حفاظت محیط زیست بنا به حکم ماده (۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸) مسئولیت حاکمیتی دارد که صلاحیتی مختص خود دولت است. از آنجاکه مسئولیت مدنی دولت ضمانت اجرای حاکمیت قانون است (امامی و زرگوش، ۱۳۸۶: ۱۴)، بنابراین دولت مسئولیت اجرای وظایف حاکمیتی خود را مطلقاً برعهده دارد.

مدیریت دریاچه ارومیه به‌عنوان تالاب و پارک ملی ثبت شده، تابع مقررات تالاب‌ها و پارک‌های ملی است. به موجب «قانون شکار و صید» (۱۳۴۶/۳/۱۶)، «قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» (۱۳۵۳/۳/۲۸) با اصلاحات بعدی) و «آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» (۱۳۵۴/۱۲/۳) با اصلاحات بعدی)

سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت حفاظت از پارک‌های ملی را برعهده دارد. ماده (۱۲) «قانون شکار و صید» و ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی «قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» تخریب پارک ملی را ممنوع کرده است. طبق مواد (۱) و (۴) «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» نیز به‌طور کلی هر اقدامی اعم از قصور یا تقصیر که به تخریب تالاب منجر شود، ممنوع بوده و مستوجب جبران خسارت است. مدیریت امور آب و کشاورزی نیز از جمله توزیع آب، نظارت بر مصرف آب و اصلاح الگوهای کشاورزی نیز که بر وضعیت دریاچه ارومیه تأثیر حیاتی دارد، برعهده دو وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی است.

افزون بر مواد قانونی فوق، دولت مسئولیت داشته براساس اصول پیشگیری^۱ و احتیاط^۲ که از اصول بنیادین حقوق محیط زیست است، هنگامی که احتمال بروز خطر قریب‌الوقوع نابودی دریاچه ارومیه وجود دارد، با انجام اقدام‌های مقتضی مانند کنترل مصرف آب، از هر عملی جلوگیری کند که به آسیب‌های جبران‌ناپذیر به حیات اکولوژیک این دریاچه منجر نشود.

بنابراین دولت مسئولیت قانونی صریحی در حفاظت از دریاچه ارومیه و پیشگیری از نابودی آن دارد. این مسئولیت شامل: انجام مطالعات و پایش‌های مستمر در خصوص وضعیت دریاچه، شناسایی به‌موقع تهدیدها و پیشگیری از هر نوع اختلال در کارکرد و خشکیدن دریاچه، همکاری با نهادهای ذی‌ربط مرکزی و استانی در حفاظت از دریاچه، پیگرد قضایی متخلفان و مقابله با آثار ناشی از خشک شدن این دریاچه می‌شود. دولت از اواخر دهه ۱۳۸۰ با شدت گرفتن کاهش سطح آب دریاچه ارومیه چند شورای میان‌سازمانی از جمله کارگروه نجات دریاچه ارومیه را با هدف پیشگیری از خشک شدن و سپس احیای این دریاچه ایجاد کرد. این کارگروه نیز با همکاری برخی نهادهای داخلی و بین‌المللی تلاش‌هایی برای اصلاح الگوی مصرف آب و کشاورزی با هدف نجات این دریاچه انجام داد (ستاد احیای

۱. اصل پنجاهم قانون اساسی و ماده (۱) قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست.

۲. ماده (۲۲) «قانون برنامه هفتم پیشرفت» (۱۴۰۳/۳/۱).

دریاچه ارومیه، ۱۳۹۹)؛ اما با وجود تصویب برنامه‌های مختلف در این شوراها، نه‌تنها سطح آب این دریاچه به تراز اکولوژیک خود نرسید، بلکه با تداوم روند کاهش سطح آب‌های ورودی و افزایش سطح تبخیر، با وجود برخی افزایش مقطعی در سطح آب این دریاچه، احتمالاً در آینده بخش‌های باقی‌مانده دریاچه نیز کاملاً خشک شود (Rahimi and Breuste, 2021; Bayati and Danesh-Yazdi, 2021; Feizizadeh et al., 2022). بدین ترتیب با خشک شدن دریاچه این دو پرسش طرح می‌شود که آیا این رخداد ناشی از فعل یا ترک فعل دولت است یا خیر؟ و اینکه چرا دولت با وجود داشتن مسئولیت قانونی در حفاظت از این دریاچه، اقدام‌های لازم برای پیشگیری آن انجام نداد؟

۲. قابلیت انتساب خشک شدن دریاچه ارومیه به عملکرد دولت

عنصر بعدی اثبات مسئولیت دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه، شناسایی قابلیت انتساب بروز این رخداد به فعل یا ترک فعل دولت در پیشگیری از خشکیدن این دریاچه است. همچنین در این زمینه مبنا و چالش‌های پیش‌روی اثبات مسئولیت دولت براساس نظریه‌های موجود در مسئولیت مدنی دولت باید بررسی شود. به‌طور کلی اعمال زیان‌بار در مسئولیت مدنی دولت شامل اعمالی است که یا در اثر نقص وسایل و امکانات اداری و مالی انجام داده یا عامدانه و با برنامه‌ریزی صورت گرفته است (واعظی، ۱۴۰۲: ۱۵۰). با این توضیح در مورد دریاچه ارومیه می‌توان گفت دولت هم از یک‌سو منابع مالی و فنی لازم را تأمین نکرده و هم از سوی دیگر با برنامه‌ریزی و آگاهانه اقدام‌هایی انجام داده که به خشکیدن این دریاچه منجر شده است.

۲-۱. عوامل خشک شدن دریاچه

دو دسته عوامل طبیعی مانند خشکسالی، کمبود بارش و افزایش دما (Deljuet al., 2013) و عوامل انسانی مانند برداشت بی‌رویه آب در حوضه آبریز این دریاچه و تخصیص نیافتن حبابه آن، در خشک شدن این دریاچه تأثیر داشته است.

بنابراین شاید گفته شود با توجه به اینکه عوامل طبیعی و انسانی هم‌زمان می‌توانست در خشکیدن این دریاچه تأثیر داشته باشد، دولت باید فقط بخشی از مسئولیت این رخداد را برعهده گیرد. اما در این خصوص باید به چند نکته اساسی توجه داشت. نخست اینکه هرگاه اقدام‌های کارساز برای کنترل برداشت بهینه آب و احیای این دریاچه صورت گرفته، نتایج نسبتاً مطلوبی هم به همراه داشته است. به‌عنوان نمونه مدیریت برداشت آب از رودخانه‌های حوضه آبریز دریاچه ارومیه در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ به افزایش نسبی سطح آب دریاچه منجر شد (Rahimi and Breuste, 2021). دسترنج، توکلی و سلطانیپور، ۱۳۹۷). این نکته نشان می‌دهد که فعالیت‌های انسانی تأثیر بسزایی در خشکی این دریاچه دارد و چنانچه این فعالیت‌ها کنترل شود، وضعیت این پهنه آبی نیز می‌تواند بهبود یابد. اگر خشک شدن این دریاچه صرفاً به‌دلیل تغییرات اقلیمی بود، رهاسازی آب رودها و سدها نمی‌بایست تأثیر مثبتی بر بهبود وضعیت این دریاچه داشته باشد.

دوم اینکه استناد به دخالت عوامل طبیعی مانند تغییرات اقلیمی در خشکیدن دریاچه ارومیه هنگامی قابل پذیرش است که علم قطعی وجود داشته باشد، حال آنکه در مورد دخالت این عامل در بروز این معضل اطلاعات کاملاً دقیق، قطعی و موثق وجود نداشته و اطلاعات علمی موجود هم به‌دلیل پیچیدگی‌های زیاد، ابهام‌ها و تردیدهایی دارد (Nikraftar et al., 2021). اما اطلاعات مربوط به تأثیر دخالت فعالیت‌های انسانی در خشکیدن این دریاچه مانند سطح برداشت آب در حوضه آبریز این دریاچه روشن است و مطالعات زیادی تأثیر عوامل انسانی بر خشکیدن این دریاچه را قوی‌تر از عامل تغییرات اقلیمی دانسته‌اند (Kazemi Garajeh et al., 2024 : 16-17).

حتی با پذیرش فرض تأثیر تغییرات اقلیمی در خشکیدن این دریاچه که البته خود آن هم تا حدود زیادی ناشی از فعالیت‌های انسانی در انتشار گازهای گلخانه‌ای است (IPCC, 2021: 40)، دستگاه‌های ذی‌ربط وظیفه داشتند تا با پیش‌بینی‌های لازم مصارف آب در حوضه آبریز این دریاچه را با تغییرات اقلیمی و کاهش بارش، هماهنگ و متناسب سازند تا نیاز آبی این دریاچه برای تداوم حیات تأمین شود. در چند دهه

گذشته هم‌زمان با آغاز خشکیدن دریاچه ارومیه، کارشناسان و پژوهشگران در این زمینه هشدار داده بودند و طبیعتاً سازمان حفاظت محیط زیست و وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی نیز از احتمال بروز چنین فاجعه‌ای آگاهی داشتند؛ چراکه یکی از وظایف اصلی این نهادها پیش‌بینی تهدیدهای محیط زیستی و روند نیاز به آب در سال‌های آینده است. اما پیشی گرفتن سرعت خشکیدن دریاچه ارومیه از تدابیر دولت برای احیای آن به روشنی ثابت می‌کند که دولت آن را جدی نگرفته است.

سوم اینکه، بسیاری از مطالعات علمی تأکید دارند عوامل انسانی مانند ساخت نزدیک به ۸۰ سد (اسفندیاری درآباد و همکاران، ۱۳۹۹؛ Kazemi Garajeh et al., 2021) و برداشت بیش از حد آب از رودهای منتهی به دریاچه (Ouria and Sevinc, 2016) و ایجاد سازه‌های عمرانی مخلّ چرخه طبیعی گردش آب و رسوب‌گذاری در دریاچه (حبیب‌زاده و بدری‌فر، ۱۳۸۴: ۵۶؛ Hemmati et al., 2021)، تخریب مناطق حائل طبیعی مانند مراتع و پوشش گیاهی پیرامون دریاچه (Kazemi Garajeh et al., 2021; Gachlou, Roozbahanib and Banihabib,) و افزایش تعداد چاه‌های مجاز و غیرمجاز در حوضه آبریز دریاچه (Rahimi and Breuste, 2021) که حدود ۷۰ درصد آب ورودی به این دریاچه را مصرف می‌کنند (ستاد احیای دریاچه ارومیه، ۱۳۹۴) در خشکیدن این دریاچه نقش اصلی داشته است (Shams Ghafarokhi and Moradian, 2023; Khazaei et al., 2019; Chaudhari et al., 2018). بنابراین بیشینگی تأثیر عوامل انسانی نسبت به عوامل طبیعی در خشکیدن دریاچه ارومیه محرز است. عواملی که قانوناً تحت کنترل و نظارت دولت بود.

۲-۲. تأثیر عملکرد دولت در خشک شدن دریاچه

مدیریت تقریباً همه عوامل انسانی به خشکیدن دریاچه ارومیه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم زیر نظر دولت انجام شده است. مدیریت امور آب و کشاورزی و حفاظت از

محیط زیست هر سه برعهده دولت و مشخصاً وزارتخانه‌های نیرو^۱ و جهاد کشاورزی^۲ و سازمان حفاظت محیط زیست^۳ است. همچنین دولت در حفاظت از بستر و منابع آب این دریاچه مسئولیت حاکمیتی دارد. چنانچه دولت اجازه برداشت آب در حد معقول و همساز با نیاز اکولوژیک این پهنه بسته آبی را می‌داد، می‌توانست گسترش بی‌رویه کشت‌های ناهمساز با وضعیت آبی این منطقه را مانع شود و از محیط زیست این تالاب حفاظت کافی به‌عمل آورد تا حتی با وجود کاهش سطح بارش هم یکپارچگی اکولوژیکی خود را حفظ کند؛ چراکه سطح آب ورودی رودخانه‌ها که بخش اعظم منبع تأمین آب دریاچه ارومیه را تشکیل می‌دهد به‌دلیل عوامل طبیعی مانند کاهش سطح بارندگی، افزایش دما و تبخیر آب (Darehshouri et al., 2023) و عوامل انسانی مانند سدسازی و برداشت آب سطحی، زیرزمینی و آبخیزداری ناکافی در حوضه آبریز این دریاچه کاهش چشمگیری یافته است. با این حال طبق گزارش‌های رسمی، سهم عوامل طبیعی در خشک شدن دریاچه ۳۱ درصد و عوامل انسانی ۶۹ درصد ارزیابی شده به‌نحوی که حتی در سال‌های پربارندگی نیز سطح تراز دریاچه کاهش یافته است (تقوایی نجیب، ۱۴۰۰: ۳-۴). حتی در انتخاب الگوی کشت و آبیاری که خود کشاورز انجام می‌داد مشکل اصلی نبود مقررات کنترلی و نظارت دولت بر این فعالیت‌ها است، چراکه کشاورز آزادانه هر نوع الگوی کشت و آبیاری را بنا به سلیقه خود اعمال می‌کند، ولو آنکه ناهمساز با وضعیت محیط زیستی حوضه آبریز دریاچه ارومیه باشد. بنابراین می‌توان گفت بخش عمده‌ای از عوامل در خشکیدن دریاچه به اقدام‌های نادرست و ترک فعل دولت مربوط است.

۳-۲. مبنای مسئولیت دولت

حال این پرسش مطرح می‌شود که مبنای مسئولیت دولت در خشک شدن دریاچه

۱. ماده (۱) قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست.

۲. مواد ۱ تا ۳ توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶).

۳. ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶).

ارومیه تقصیر است یا ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز؟ به‌طور کلی مبانی و سازکارهای مسئولیت محیط زیستی دولت در حقوق ایران مبهم بوده و خلأ قوانین در این زمینه آشکار است، به‌ویژه در مواردی که مسئله نوسان‌های آب و هوایی و اقلیمی هم مطرح باشد. ظاهراً با توجه به ماده (۱۱) «قانون مسئولیت مدنی» (۱۳۳۹/۲/۷) قانونگذار به پذیرش لزوم اثبات تقصیر در مسئولیت مدنی دولت تمایل دارد. با این حال در خسارت‌های محیط زیستی هم تقصیر و هم ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز هر دو می‌تواند مبنای شناسایی مسئولیت دولت باشد. به همین دلیل مسئولیت ناشی از ایجاد محیط مخاطره‌آمیز برای محیط زیست در برخی نظام‌های حقوقی مانند فرانسه پذیرفته شده است (Lombard and Dumont, 2007: 570-571). ماده (۳) دستورالعمل اتحادیه اروپا درباره مسئولیت محیط زیستی (European Council, 2004) نیز با اعلام اینکه شخص در صورت ایراد تهدیدهای قریب‌الوقوع منجر به بروز خسارت مسئول است، نظریه خطر در مسئولیت را هم پذیرفته است. مبنای مسئولیت دولت در خشک شدن دریاچه ارومیه می‌تواند هم قصور و تقصیر دولت و هم ایجاد محیط خطرآفرین باشد. البته مرز میان تقصیر و ایجاد خطر گاه بسیار باریک است، چراکه ایجاد آگاهانه خطر نوعی تقصیر تلقی می‌شود (زرگوش، ۱۳۸۹، ج ۲: ۲۷ و ۲۹) و مجموعه اقدام‌ها و ترک فعل‌های دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه ترکیبی از قصور، تقصیر و ایجاد خطر است. اقدام‌ها و ترک فعل دولت در حفاظت نامناسب، پیش‌بینی‌های نادرست یا ناکافی، تأمین نشدن امکانات مناسب برای حفاظت از دریاچه ارومیه و پیشگیری ناکافی از خشکیدن آن می‌تواند از قصور و تقصیر دولت ناشی باشد. از سوی دیگر شرایط خطرآفرینی که دولت با سدسازی، انتقال آب و اجازه گسترش زمین‌های کشاورزی در حوضه آبریز این دریاچه ایجاد کرده، تأثیر مخربی بر ادامه حیات این دریاچه داشته است.

ویژگی نظریه خطر این است که اگر دولت شرایط مخاطره‌آمیزی ایجاد کند، مطلقاً مسئول است و به اثبات تقصیر نیازی نیست (همان: ۲۸۰). ضمن اینکه نظریه خطر مبتنی بر پیشگیری از فعالیت‌های زیان‌بار است (امیری و دشتی، ۱۴۰۳: ۳۴۸) و بر

این اساس دولت مسئول بوده که از ایجاد محیط مخاطره‌آمیز برای دریاچه ارومیه پیشگیری کند. در خسارت‌های محیط زیستی به‌دلیل ماهیت عمومی این خسارت‌ها و تأثیر آن بر زندگی عموم مردم، مبنای مسئولیت باید محض (خطر) باشد (کاتوزیان و انصاری، ۱۳۸۷: ۲۸۸). همچنین به‌دلیل دشواری اثبات تقصیر یا قصور در بروز این خسارت‌ها باید به مبنای خطر در مسئولیت دولت استناد کرد؛ چه اینکه بسیاری از موارد خسارت محیط زیستی در اثر ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز یعنی دستکاری رژیم طبیعی اکوسیستم‌ها رخ می‌دهد. در حقوق اتحادیه اروپا نیز به موجب بند «۱» ماده (۳) دستورالعمل مسئولیت محیط زیستی در زمینه پیشگیری و جبران خسارت‌های محیط زیستی (European Council, 2004) هر دو نظریه مسئولیت مبتنی بر خطر و تقصیر پذیرفته شده است.

حقوق ایران در مسئولیت مدنی ناشی از تخریب محیط زیست به‌دلیل تفسیر مضیق از ماده (۱۱) «قانون مسئولیت مدنی» عموماً از نظریه تقصیر پیروی می‌کند که طی آن باید تقصیر شخص مخرب محیط زیست اثبات شود. با وجود این، مواردی از کاربست نظریه خطر را هم می‌توان یافت. طبق ماده (۱۰) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (۱۳۸۰/۱۱/۲۷) دولت مکلف است برای جبران خسارت‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، توفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی و کمک‌های بدون عوض در این زمینه، اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سالیانه منظور کند. حال اگر پدیده‌ای مانند خشکسالی طبیعی و خارج از اختیار دولت است، چرا قانونگذار دولت را به پرداخت خسارت ناشی از این پدیده طبیعی مکلف کرده است؟ اما اگر دولت مسئول بروز خسارت نیست و صرفاً بر مبنای حمایت از افراد آسیب‌دیده این خسارت‌ها را جبران می‌کند که پاسخ درست هم همین است، از این‌رو باید خسارت‌های ناشی از خشکیدن دریاچه ارومیه را هم جبران کند، حتی اگر ناشی از عوامل طبیعی باشد. هرچند دولت عوامل مخاطره‌آمیز طبیعی را ایجاد نکرده است، اما باید توجه داشت که مبنای الزام دولت به پرداخت خسارت در موارد بروز مخاطرات طبیعی

مانند سیل و خشکسالی، صرفاً حمایت اجتماعی از مردم نیست؛ چراکه یکی از مهم‌ترین عوامل آسیب‌پذیری در برابر این نوع مخاطرات طبیعی، ضعف عملکرد خود دولت در پیشگیری از بروز خسارت مانند ساخت‌وسازهای غیراصولی و خطرآفرین و ضعف نظارت بر آمادگی و سازگاری در برابر این‌گونه مخاطرات است. در واقع در این موارد دولت هم به‌نوعی به‌دلیل قصور در اجرای قوانین مربوط به ایمنی و پیشگیری در نتیجه ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز، به آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات طبیعی منجر شده و به پرداخت خسارت مکلف می‌شود.

دقیقاً چنین شرایطی بر مسئولیت ناشی از خشکیدن دریاچه ارومیه هم ناظر است و دولت در هر حال چه بر مبنای تقصیر و چه بر مبنای خطر مسئولیت دارد؛ چراکه دولت اولاً تقصیرات و ترک فعل‌هایی مانند سدسازی بی‌رویه، تخصیص ندادن حقابه دریاچه و عدم مدیریت مؤثر منابع آبی در حوضه آبریز این دریاچه داشته و ثانیاً مسئول اصلی حفاظت محیط زیست در کشور به‌عنوان یک امر حاکمیتی است که در هر شرایطی باید این وظیفه را به انجام رساند. اما با وجود آگاهی از امکان نبودن دریاچه و دشوار شدن احیای آن، نه‌تنها اقدام‌های پیشگیرانه و سازنده‌ای انجام نداده، بلکه با صدور مجوز سدسازی و انتقال آب و تضمین نکردن مصرف معقول آب، شرایط مخاطره‌آمیزی برای تداوم حیات این دریاچه ایجاد کرده است. اجازه احداث سدهای متعدد روی تقریباً همه رودخانه‌های تغذیه‌کننده آب دریاچه ارومیه و انتقال بی‌رویه آب در حوضه آبریز این دریاچه، تخصیص ناکافی حقابه این دریاچه برخلاف قانون، اجازه گسترش بی‌رویه زمین‌های کشاورزی یا عدم جلوگیری از گسترش این زمین‌ها، توزیع نامتوازن و غیرمعقول آب، نظارت ناکافی بر حفر چاه‌های زیرزمینی غیرمجاز و انجام فعالیت‌های معدنی در بستر این دریاچه، مصداق بارزی از ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز برای حیات یک دریاچه در منطقه نیمه‌خشک است که به‌طور طبیعی در برابر هر نوع اختلال در میزان آب دریافتی می‌تواند آسیب ببیند. بنابراین دولت از یک‌سو باید آثار محیط زیستی اقدام‌های خود را بر وضعیت این دریاچه ارزیابی کرده و صرفاً در صورت اطمینان از نبود آثار زیان‌بار بر این دریاچه به احداث

سد و انتقال آب اقدام می‌کرد. از سوی دیگر دولت مسئول مدیریت آب در حوزه آبریز دریاچه ارومیه بوده و اگر اشخاصی به استفاده بی‌رویه از منابع آب و توسعه کشاورزی ناپایدار اقدام کرده‌اند، این وظیفه دولت بود که بنا به «قانون توزیع عادلانه آب» با برنامه‌ریزی، به‌موقع و مناسب از این اقدام‌های مخرب پیشگیری می‌کرد. تعلل یا کاستی در انجام وظایف نظارتی و پیشگیرانه دولت از مصادیق ترک فعل و قصور به‌شمار می‌آید. در اینجا برای اثبات تقصیر و ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز دولت باید عدم پیش‌بینی و احتیاط، نبود امکانات لازم برای پیشگیری از بروز خسارت، نبود فورس ماژور و تخطی از قوانین و مقررات در اقدام‌ها یا ترک فعل دولت اثبات شود.

۱-۳-۲. پیش‌بینی و احتیاط

یکی از ارکان مهم در اثبات تقصیر و ایجاد محیط مخاطره‌آمیز عدم پیش‌بینی و بی‌احتیاطی است که به بروز خسارت‌های محیط زیستی منجر می‌شود. بنیان مسئولیت محیط زیستی دولت در پیشگیری از تخریب و وقوع خسارت در آینده برمبنای احتیاط است (کاتوزیان و انصاری، ۱۳۸۷: ۲۹۱). چنانچه دولت بدون احتیاط و پیش‌بینی لازم فعل یا ترک فعلی داشته باشد که به تخریب محیط زیست منجر شود، مسئول خواهد بود.

اصل احتیاط به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین اصول حقوق محیط زیست در سازوکار ارزیابی آثار محیط زیستی متعین شده است. براساس این اصل، مدیریت مسائل محیط زیستی، به‌ویژه مسائل مرتبط با اقلیم و چرخه‌های هیدرولوژیکی، به‌دلیل پیچیدگی‌های خاص خود باید با احتیاط لازم صورت گیرد. طبق سازوکار قانونی ارزیابی آثار محیط زیستی،^۱ طرح‌ها و پروژه‌های صنعتی و عمرانی پیش از اجرا باید ارزیابی شود تا از نبود احتمال ایراد آسیب‌های جبران‌ناپذیر اطمینان حاصل شود. دریاچه ارومیه یک دریاچه بسته با منابع آبی محدود برای تغذیه و واقع در منطقه‌ای نیمه‌خشک است که با توجه به نوسان‌های اقلیمی، احتمال خشک شدن

۱. بند «الف» ماده (۳۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴).

آن دور از ذهن نبود (Ahmadaali et al., 2018: 2). چنانچه پیش از سدسازی و گسترش زمین‌های کشاورزی در حوضه آبریز دریاچه ارومیه، آثار محیط زیستی آنها به‌طور دقیق و صحیح ارزیابی می‌شد، ساخت برخی از این سدها توجیه‌پذیر نبود. وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی باید با پیش‌بینی منابع آب در حال حاضر و آینده و بدون تعدی به حقاچه دریاچه، انجام فعالیت‌های کشاورزی را کنترل می‌کردند و سازمان حفاظت محیط زیست باید با تهیه به‌موقع برنامه عمل حفاظتی دریاچه ارومیه طی دهه‌های گذشته، از انجام هر فعالیت در ایجاد اختلال وضعیت آبی دریاچه جلوگیری می‌کرد. طبیعتاً اگر چنین احتیاط‌هایی در مدیریت آب و کشاورزی این منطقه انجام می‌گرفت، وضعیت این دریاچه امروز رو به وخامت نمی‌نهاد و حتی امروز اگر دریاچه باز هم خشک می‌شد، حداقل دولت می‌توانست با استناد به اقدام‌های پیشگیرانه و حفاظتی خود، از خود سلب مسئولیت کند و این رخداد را به عوامل طبیعی نسبت دهد. بنابراین اقدام‌ها و ترک فعل دولت در خشکیدن این دریاچه مصداق بارزی از نقض اصل احتیاط است.

با این حال در اینجا این ابهام وجود دارد که دولت در امور مربوط به محیط زیست تا چه اندازه باید احتیاط کند. مسئله چرخه‌های آب و هوایی و نوسان‌های اقلیمی همیشه وجود داشته و دولت نمی‌تواند انجام فعالیت‌های خود را به این عدم قطعیت منوط کند. بر این اساس دولت تا مدت‌ها تأمین آب کشاورزی و صنایع را مهم‌ترین اولویت خود می‌دانست و کاهش سطح آب دریاچه ارومیه را عمدتاً به عوامل طبیعی مانند خشکسالی و تغییرات دوره‌ای نسبت می‌داد و از تخصیص حقاچه کافی برای تداوم این دریاچه سر باز می‌زد. حتی هنوز هم ممکن است تأثیر عوامل طبیعی در خشک شدن این دریاچه طرفدارانی در دولت داشته باشد. عدم قطعیت زیاد در مورد وضعیت آینده دریاچه به‌دلیل نوسان‌های اقلیمی (Ghafarian, Tajbakhsh and Delju, 2023: 150;) و وضعیت اقتصادی و اجتماعی منطقه آبریز این دریاچه، (Sima et al., 2021: 3, 12) و وضعیت اقتصادی و اجتماعی منطقه آبریز این دریاچه، مدیریت وضعیت این دریاچه را پیچیده می‌کند و به همین دلیل اتخاذ راهکارهای اداری تک‌بعدی نمی‌تواند وضعیت در حال نابودی این دریاچه را بهبود بخشد.

با این حال از نظر مسئولیت مدنی دولت این بحث مطرح است که حتی اگر احتمال بالقوه وقوع خطر نیز وجود داشته باشد دولت باید تدابیر لازم را اتخاذ کند (زرگوش، ۱۳۸۹، ج ۲: ۲۹۵-۲۹۴). بنابراین نبود قطعیت علمی در خصوص امکان خشک شدن دریاچه ارومیه نمی‌تواند توجیهی بر تعویق اقدام‌های پیشگیرانه حفاظتی دولت باشد؛ چراکه در عرض سه دهه گذشته، دولت عمداً و بدون جدی گرفتن مسائل محیط زیستی دریاچه ارومیه و احتمال وقوع خسارت‌های جبران‌ناپذیر به این دریاچه، بدون توجه به نوسان‌های آب و هوایی و تغییرات اقلیمی و بدون توجه کافی به هشدارهای کارشناسان، اقدام‌ها و ترک اقدام‌هایی انجام داده است که به بدتر شدن وضعیت این دریاچه انجامیده است. دولت با تجویز گسترش زمین‌های کشاورزی و احداث واحدهای صنعتی، تجویز احداث سدهای متعدد روی رودخانه‌های تغذیه‌کننده این دریاچه و اجازه برداشت آب برای مصارف صنعتی و کشاورزی از یک سو (فعل) و تخصیص ندادن حقاچه دریاچه، انفعال در برابر گسترش غیرمجاز زمین‌های کشاورزی، نظارت ناکافی بر حفر چاه‌های غیرمجاز و جلوگیری نکردن از برداشت بی‌رویه آب از سوی دیگر (ترک فعل)، زمینه قطع رگ‌های تغذیه‌کننده این دریاچه را فراهم آورده است.

در نتیجه همه فعالیت‌های انسانی منجر به کاهش سطح آب ورودی به دریاچه یا توسط خود دولت یا با اطلاع دولت انجام گرفته است. بنابراین دولت نمی‌تواند تقصیر خود را متوجه عوامل اقلیمی کند چراکه طبق اصل احتیاط، نهادهای متصدی دولتی با آگاهی از کمبود بارش و نیاز آبی بالا در منطقه، باید پیش‌بینی‌ها و احتیاط‌های لازم را در مورد تخصیص حقاچه دریاچه ارومیه انجام می‌دادند. اساساً کارکرد اصل احتیاط در مواردی است که احتمال وقوع خطر وجود دارد ولی قطعیت کافی در آن زمینه نیست، بهترین راهکار احتیاط و پیش‌بینی است (UN, 1992: Principle 15; 2003: 268). بنابراین دولت با توجه به وضعیت اکولوژیک دریاچه باید نسبت به پیامدهای بی‌رویه بهره‌برداری آب از این دریاچه و احتمال خشک شدن آن آگاه می‌بود و سازمان حفاظت محیط زیست با

پایش مستمر وضعیت دریاچه، هشدارهای لازم را به دولت می‌داد. حال یا این سازمان به موقع هشدارهای لازم را به دولت داده است، که البته نسخه رسمی از این هشدارها در دسترس نیست و یا دولت نسبت به هشدارهای این سازمان بی‌توجهی کرده است. در نهایت می‌توان گفت اگر وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی در مدیریت منابع آبی حوضه آبخیز دریاچه ارومیه احتیاط‌های لازم را انجام می‌دادند و از سدسازی و برداشت بی‌رویه آب و گسترش بی‌رویه زمین‌های کشاورزی در این منطقه جلوگیری می‌کردند، این دریاچه می‌توانست امروز وضعیت اکولوژیک بهتری داشته باشد.

۲-۳-۲. تخطی از قوانین و مقررات

طبق ماده (۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری»، حفاظت محیط زیست یک عمل حاکمیتی در صلاحیت دولت بوده و مقتضی اعمال حاکمیت در حفاظت محیط زیست پیشگیری از تخریب آن به هر طریق ممکن است. دولت در حفاظت از دریاچه ارومیه به‌عنوان یک تالاب و پارک ملی باید از قوانین و مقررات ناظر بر این اکوسیستم‌ها پیروی می‌کرد. مهم‌ترین تکلیف قانونی دولت در این زمینه پیشگیری از تخریب با محاسبه و تخصیص حقابه دریاچه بوده است.^۱ با توجه به اینکه تخصیص نیافتن حقابه این دریاچه نقش مهمی در خشکیدن آن داشته، بنابراین تخطی دولت در پیروی از قوانین ناظر بر تأمین آب مورد نیاز تالاب‌ها روشن است.

۲-۳-۳. نبود اطلاعات و امکانات لازم

برای اثبات مسئولیت مدنی دولت باید ثابت شود که دولت آگاهی، امکانات و ابزارهای لازم برای حفظ دریاچه را در اختیار داشته ولی نتوانسته از آن بهره‌برداری کند. اما نخست اینکه دولت با توجه به مطالعات علمی انجام گرفته باید نسبت به وضعیت مخاطره‌آمیز دریاچه و هزینه‌های احتمالی ناشی از نابودی آن آگاه می‌بود.

۱. ماده (۳) «آیین‌نامه نحوه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» (۱۳۹۳/۲/۲۰)، ماده (۲۵) «قانون هوای پاک» (۱۳۹۶/۴/۲۵) و ماده (۲) «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» (۱۳۹۶/۲/۴).

همچنین دولت زمان کافی برای پیشگیری از خشکیدن این دریاچه داشت. پهنه آبی چند میلیارد متر مکعبی دریاچه ارومیه نه به‌طور ناگهانی و در عرض یک سال، بلکه به‌تدریج در عرض نزدیک به سه دهه گذشته خشک شده و این فرایند در طول این چند سال قابل مشاهده و پیش‌بینی بوده است؛ چراکه این دریاچه یک اکوسیستم بسته است و هنگامی که رگ‌های اصلی تأمین‌کننده آب آن بسته می‌شود، خشک شدن تنها گزینه پیش روی این اکوسیستم خواهد بود. بنابراین به‌دلیل تدریجی بودن خشکیدن این دریاچه دولت فرصت کافی داشته که از بروز این خسارت پیشگیری کند.

دوم اینکه، حفاظت و حتی احیای دریاچه صرفاً در یک بازه زمانی مشخص به لحاظ علمی و عملی ممکن‌الاحصول بود؛ چراکه اگر قرار بود احیای این دریاچه ممکن نباشد، دولت با تأسیس کارگروه احیای دریاچه ارومیه و تصویب حدود ۵۱ هزار میلیارد ریال اعتبارات مالی تا سال ۱۳۹۹ (تقوایی نجیب، ۱۴۰۰: ۱۲) درصدد احیای این دریاچه برنمی‌آمد. به لحاظ اجرایی، حجم نیازها و روش‌های حفاظت و احیای این دریاچه مشخص بود، اما دولت در تأمین امکانات اداری، فنی و مالی برای تعدیل مصرف آب در حوضه آبریز دریاچه و تشویق کشاورزان به اتخاذ روش‌های جایگزین دچار مشکل شد و به‌جای انتخاب روش‌های کم‌هزینه آموزش و جذب مشارکت محلی و سرمایه‌گذاری خصوصی، روش‌های پرهزینه‌ای مانند انتقال میان‌حوضه‌ای آب را انتخاب کرد (Pouladi et al., 2021). به‌رحال دولت می‌توانست با برنامه‌ریزی بهتر، انتخاب ابزارهای متناسب، پیش‌بینی نیازها و امکانات موجود و تأمین به‌موقع امکانات لازم تا حدود زیادی مانع خشکیدن دریاچه ارومیه شود.

۴-۳-۲. وجود فورس ماژور

دولت می‌تواند با اثبات وجود شرایط خارج از اراده و پیش‌بینی نشده یا بروز فورس ماژور در مدیریت دریاچه ارومیه خود را از مسئولیت مبری کند. اما خشک شدن دریاچه ارومیه یک اتفاق پیش‌بینی‌ناپذیر نبوده و در جریان اجرای برنامه‌های

احیای این دریاچه در دو دهه گذشته هیچ فورس ماژوری رخ نداده است. در سه دهه گذشته هشدارهای جدی در مورد خشکیدن تدریجی این دریاچه داده شده و نتایج مطالعات مختلف صورت گرفته هم حاکی از این بوده است که در صورت انجام ندادن اقدام‌های مؤثر برای حفظ حبابه این دریاچه، خشکی این پهنه آبی حتمی خواهد بود (تقوایی نجیب، ۱۴۰۰: ۲۱-۱۳). طی دهه‌های گذشته کاهش حجم آب این دریاچه و افزایش مستمر تقاضای آب کشاورزی و صنایع هم به‌عنوان واقعیت عینی قابل سنجش محرز و تردیدناپذیر بود.

یکی از مهم‌ترین مصادیق پیش‌بینی‌ناپذیری و تغییر خارج از اراده، می‌تواند آثار ناشی از تغییرات اقلیمی باشد. میزان تأثیر تغییرات اقلیمی بر خشکیدن این دریاچه همواره محل بحث موافق و مخالف بوده، ولی روشن است که این پدیده در کاهش سطح آب این دریاچه داشته، ولی عوامل انسانی نیز همچنان تأثیرگذار بوده‌اند (Shadkam et al., 2016; Chaudhari et al., 2018). بخشی از سطح بروز پدیده تغییرات اقلیمی، ملی و بخشی دیگر منطقه‌ای و جهانی است (Mansouri Daneshvar, Majid Ebrahimi and Nejadsoleymani, 2019) که مورد اخیر از اراده دولت ایران فراتر می‌رود. احتمالاً استناد به تأثیر تغییرات اقلیمی در خشکیدن این دریاچه برای دولت نیز گزینه مطلوبی خواهد بود تا بار مسئولیت خود را کاهش دهد. اما کاهش سطح آب دریاچه ارومیه از اواخر دهه ۱۳۷۰ خورشیدی آغاز شد و با سرعت ادامه یافت (Danesh-Yazdi and Ataie-Ashtiani, 2019) تا اینکه دریاچه در سال‌های اخیر در معرض خشکی کامل قرار گرفت. بنابراین با توجه به کاهش تدریجی آب این دریاچه، خشک شدن آن اتفاقی دور از انتظار نبوده و حتی اگر تأثیر تغییرات اقلیمی را هم بر کاهش سطح آب این دریاچه بپذیریم، این تأثیرات نیز کمابیش قابل پیش‌بینی بوده است، چراکه در سه دهه گذشته دانشمندان و مسئولان نهادهای بین‌المللی، به‌ویژه هیئت بین‌دولتی تغییرات اقلیمی و دبیرخانه کنوانسیون ساختاری تغییرات اقلیمی (۱۹۹۲) پیوسته بر لزوم جدی گرفتن آثار تغییرات اقلیمی تأکید کرده‌اند (IPCC, 2021). دولت ایران نیز با الحاق به این

کنوانسیون و ایجاد دبیرخانه اجرایی آن در سازمان حفاظت محیط زیست نشان داد که معضل تغییرات اقلیمی و لزوم مقابله با آن را به رسمیت می‌شناسد.

بنابراین استناد دولت به تأثیر پیش‌بینی‌ناپذیر تغییرات اقلیمی بر وضعیت این دریاچه، حتی اگر این تأثیر قطعاً هم اثبات شود، پذیرفتنی نیست؛ چراکه دولت موظف بوده تا این تغییرات را پیش‌بینی کرده و احتیاط‌های لازم را انجام دهد. اما به‌هرحال، سرعت خشک شدن دریاچه ارومیه از سرعت پیش‌بینی دولت و انجام اقدام‌های احیایی برای نجات این دریاچه سریع‌تر بوده است. همچنین تأثیر تغییرات اقلیمی بر خشکی این دریاچه به اندازه تأثیر فعالیت‌های انسانی (قطع آب ورودی دریاچه برای فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی) سنگین و گسترده نبوده است (Shadkam et al., 2016). حال آنکه تا سالیان مدیر مسئولان وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و شورای عالی آب کاهش سطح آب دریاچه را به کمبود بارش نسبت می‌دادند (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۸: ۷) که این امر در واقع چیزی جز فرافکنی و سلب مسئولیت نیست؛ چراکه حتی در سال‌های ترسالی نیز سطح آب این دریاچه به دلیل برداشت بیش از حد آب برای کشاورزی کاهش یافته است (تقوایی نجیب، ۱۴۰۰: ۴). بنابراین سلب مسئولیت دستگاه‌های مسئول به بهانه پیش‌بینی‌ناپذیر بودن این فاجعه و تأثیر عوامل آسمانی توجیه‌پذیر نیست. نهایت اینکه در شرایط کمبود بارش سالیانه، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو باید بهره‌برداری از آب را در این منطقه متناسب با کاهش سطح بارندگی و تبخیر آب سطحی مدیریت می‌کردند.

سرانجام می‌توان گفت، دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه هم از جهت مباشرت مانند سدسازی بی‌رویه بر رودخانه‌های منتهی به این دریاچه و هم از جهت تسبیب مانند اجازه توسعه بی‌رویه فعالیت‌های کشاورزی و نظارت نداشتن بر برداشت غیرمجاز و اتلاف آب توسط کشاورزان و صاحبان صنایع، مسئول است (مولائی، ۱۳۹۹: ۸۰). در خشک شدن دریاچه ارومیه مجموعه‌ای از قصورها و تقصیرهای دولت شامل برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های نادرست، همکاری ناکافی میان دستگاه‌های مسئول، نظارت ناکافی و اجرا نکردن قوانین و مقررات دستگاه‌های

ذی ربط و ایجاد محیطی مخاطره‌آفرین برای حیات دریاچه از طریق مسدود کردن بسیاری از مسیرهای تغذیه آبی این دریاچه مؤثر است.

۲-۴. چالش‌های شناسایی دولت به‌عنوان مسئول

علاوه بر مسئله تغییرات اقلیمی و مشکلات اجرایی در احیای دریاچه ارومیه، دو چالش دیگر ممکن است شناسایی مسئولیت دولت را در خشکیدن این دریاچه دشوار سازد:

۱-۴-۲. اقدام‌های کشاورزان محلی

برداشت غیرمجاز آب سطحی و زیرزمینی و سوءمصرف آب توسط کشاورزان محلی، تأثیر عوامل طبیعی را در خشکیدن این دریاچه دوچندان کرد (امینی، کوهستانی و کاظمیه، ۱۳۹۸). پس ممکن است ادعا شود این فقط دولت نبوده که باعث کاهش آب‌های ورودی به دریاچه ارومیه شده است؛ اما این ادعا برای سلب مسئولیت دولت موجه نیست، چراکه توزیع آب به‌طور معقول، جلوگیری از برداشت بی‌رویه یا غیرمجاز و سوءمصرف آب توسط کشاورزان وظیفه قانونی و مسئولیت نظارتی دولت بوده است و برداشت بی‌رویه و غیرمجاز آب توسط اشخاص حقیقی در این منطقه از مسئولیت نظارتی و اجرایی دولت در مدیریت معقولانه آب و کشاورزی نمی‌کاهد.

۲-۴-۲. ارائه خدمات عمومی برای تأمین منافع عمومی کشور

دولت می‌تواند استدلال کند اقدام‌هایی که برای سدسازی و توسعه شبکه‌ها و انتقال میان‌حوضه‌ای آب انجام گرفته، در راستای تأمین آب برای کشاورزی و توسعه اقتصادی و اجتماعی این منطقه و کمک به معیشت کشاورزان محلی در جهت خدمات عمومی بوده است. اما به‌سختی می‌توان این استدلال دولت را برای مبری ساختن از مسئولیت پذیرفت، چراکه بنا به اصل برابری در خدمات عمومی، هزینه‌ها

و منافع خدمات باید عادلانه و منصفانه میان همه اشخاص توزیع شود (ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری). در نتیجه سهم همه افراد در مزایا و خطرات مقررات و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور باید برابر بوده و اصولاً هیچ شخصی نباید به‌نحو تبعیض‌آمیزی قربانی خطاهای فاحش ناشی از خدمات عمومی دولت شود (Cohen, 1990: 634).

حال آنکه در قضیه خشکیدن دریاچه ارومیه، منافع خدمات آبی برای مؤسسه‌های عمرانی و سدسازی و کشاورزان اختصاص یافته ولی هزینه‌های تخریب محیط زیست این دریاچه گریبان‌گیر همه نسل‌های امروز و آینده خواهد شد و این عادلانه و منصفانه نیست. این تبعیض در توزیع منافع برای اشخاصی خاص و هزینه‌ها برای عموم مردم می‌تواند چالش‌های اجتماعی در پی داشته باشد. همچنین حفاظت از محیط زیست امری حاکمیتی است، درحالی‌که توسعه کشاورزی و سدسازی امری تصدی‌گری است و اصولاً امر حاکمیتی باید بر امر تصدی‌گری اقتصادی و اجتماعی اولویت داشته باشد. اولویتی که می‌توان از سیاق بیان مواد ۸ تا ۱۳ «قانون مدیریت خدمات کشوری» استنتاج کرد. ضمن آنکه آن دسته از اقدام‌های دولت که در راستای توسعه اقتصادی و کشاورزی منطقه دریاچه ارومیه انجام داده و به خشکیدن آن منجر شده، اعمال حاکمیتی نبوده که مشمول بند آخر ماده (۱۱) «قانون مسئولیت مدنی» شده و از پرداخت خسارت معاف باشد. این اقدام‌های دولت همگی در راستای تصدی‌گری اقتصادی بوده و ارتباطی به اعمال حاکمیتی ندارد. از این منظر اتفاقاً از آنجا که هدف دولت تحقق منافع اجتماعی است، مسئولیت‌پذیری او در جبران خسارت‌های محیط زیستی و حمایت از مردم در برابر این خسارت‌ها هم نوعی منافع اجتماعی تلقی می‌شود (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۹۲-۹۱). به‌هر حال توسعه اقتصادی و حفظ محیط زیست و صیانت از سلامت مردم نیز هر دو منفعت عمومی بوده، اما هر دولت خردمندی سلامتی و امنیت زیستی مردمش را بر منافع اقتصادی ترجیح می‌دهد.

۳. متناسب بودن اقدام‌های پیشگیرانه دولت برای جلوگیری از خشکیدن دریاچه مسئله چالشی دیگر در شناسایی مسئولیت دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه این است که آیا تعهدات دولت در زمینه حفاظت از دریاچه تعهد به وسیله (فعل) بوده است یا تعهد به نتیجه؟ آیا دولت صرفاً متعهد به این بوده که اقدام‌هایی برای حفظ این دریاچه انجام دهد یا اینکه متعهد به حفظ و تثبیت وضعیت این دریاچه بوده است؟ طبیعتاً اگر تعهد به نتیجه باشد، دولت به دلیل خشکیدن بخش بزرگ این دریاچه بدون تردید مسئول خواهد بود. مسئله تعهد به وسیله و نتیجه در حفاظت محیط زیست کمی متفاوت از دیگر حوزه‌های مسئولیت مدنی دولت است. در حفاظت از کیفیت برخی اکوسیستم‌های حساس که پیچیدگی‌های اکولوژیکی و اقلیمی زیادی دارد، ایفای تعهد دولت به حفظ محیط زیست در وضعیتی ثابت و پایدار (تعهد به نتیجه) بسیار دشوار است و دولت تنها می‌تواند با اعمال ابزارهای مناسب برای حفظ آن تلاش کند، فارغ از اینکه نتیجه مطلوب می‌تواند حاصل شود یا خیر. چراکه کیفیت اکوسیستم‌هایی مانند تالاب‌ها و رودها تحت تأثیر نوسان‌های آب و هوایی و اقلیمی کره زمین در حال تغییر بوده و تثبیت وضعیت آنها در مناطق خشک و نیمه‌خشک دشوار است. از این رو دولت به تضمین کسب یک نتیجه مشخص قادر نبوده و ناچار به انتخاب و اجرای بهترین تدابیر ممکن برای حفاظت از این قبیل اکوسیستم‌ها و پیشگیری از تخریب آنها تا حد ممکن متعهد است. بنابراین در بررسی مسئولیت قانونی دولت در حفاظت از دریاچه ارومیه و دیگر تالاب‌ها، کارآمدی و تناسب ابزارها و تدابیری که دولت برای حفاظت از این اکوسیستم به کار برده باید ارزیابی شود. اما از سوی دیگر در حفاظت فیزیکی از محیط زیست دولت باید متعهد به کسب نتیجه مطلوب یعنی پیشگیری از تخریب باشد؛ چراکه دولت این توانایی را دارد که با مراقبت کافی از محیط زیست مانع تخریب فیزیکی آن شود. برای مثال حفظ و بهبود کیفیت بیولوژیک یک دریاچه تعهد به وسیله است، چون به دلیل نوسان‌های اکولوژیکی زیاد، به سستی می‌توان نتیجه نهایی مطلوب را برای این دریاچه تضمین کرد. اما پیشگیری از آلودگی و تخریب و هرگونه اختلال فیزیکی به نابودی دریاچه

باید تعهد به نتیجه منجر باشد، چراکه دولت امکان عملی پیشگیری مؤثر و ممکن از چنین اقدام‌هایی دارد. مثلاً اگر سطح آب دریاچه ارومیه در اثر عوامل طبیعی کاهش یابد، دولت به انجام اقدام‌های لازم برای احیای این دریاچه متعهد است (تعهد به فعل)، چراکه عواملی فراتر از اراده دولت به بروز این رخداد منجر شده است. اما از آنجاکه برخی عوامل انسانی مانند سدسازی در خشکیدن این دریاچه مداخله مستقیم داشته، دولت به پیشگیری و رفع این عوامل و تضمین حقابه مورد نیاز دریاچه متعهد است (تعهد به فعل و نتیجه)؛ چراکه دولت توانایی کنترل این عوامل انسانی منجر به خشکیدن دریاچه را دارد. پس به نظر می‌رسد تعهد دولت در حفاظت و احیای دریاچه ارومیه، آمیزه‌ای از تعهد به فعل و نتیجه است و صرف متعهد ساختن دولت به انجام اقدام‌های لازم بدون تضمین نتیجه مطلوب هیچگاه برای بازگشت دوباره دریاچه به ثبات اکولوژیکی خود کافی نخواهد بود. در ارزیابی اقدام‌های دولت برای ایفای تعهد خود در پیشگیری از خشکیدن این دریاچه باید بررسی کرد که آیا این اقدام‌ها درست، کافی و به‌موقع بوده‌اند یا خیر.

بخشی از تدابیری که کارگروه نجات دریاچه ارومیه برای احیای این دریاچه انجام داد مانند لایروبی رودخانه‌ها و اصلاح الگوی آبیاری و کشاورزی از لحاظ فنی درست و بهترین گزینه در دسترس بود اما این تدابیر به‌دلیل اجرای نامناسب و پشتیبانی ناکافی دستگاه‌های ذی‌ربط، اثرگذاری لازم برای احیای این دریاچه را نداشت (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۴۰۳/۴/۱۰).

طبق اصل تناسب در حقوق اداری که بر ضرورت اتخاذ ابزارهای متناسب برای اجرای وظایف دولت تأکید دارد (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۰، ۴۳ و ۱۴۵)، دولت باید ابزارها و تدابیر متناسب با وضعیت حال و آینده دریاچه ارومیه را انتخاب می‌کرد؛ چراکه وضعیت دریاچه از لحاظ اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و حقوقی پیچیده است و این پیچیدگی و درهم‌تنیدگی مسائل مختلف ایجاب می‌کرد تا دولت به‌عنوان مسئول اصلی حفاظت از این پهنه آبی، مستمراً با توجه به افزایش اطلاعات در مورد وضعیت دریاچه ارومیه، راهبردها و برنامه‌های خود را به‌روزرسانی کرده و بهبود

می‌بخشید (Sima et al., 2021: 11) و تدابیری متناسب با وضعیت اکولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر این منطقه اتخاذ می‌کرد. حال آنکه ناکارآمدی این تدابیر در پیشگیری از خشک شدن دریاچه نامتناسب و غیراجرایی بودن آنها را نمایان می‌سازد. به‌عنوان مثال مؤثر نبودن تدابیر دولت در اصلاح الگوی آبیاری و کشاورزی در حوضه آبریز این دریاچه (تقوایی نجیب، ۱۴۰۰) مصداقی روشن از نامتناسب و ناکافی بودن این تدابیر در حل مشکل آبیاری و کشاورزی ناپایدار است. در این زمینه نامتناسب و ناکافی بودن اقدام‌های دولت در تخصیص حقبه دریاچه کاملاً گویا است.

ادعای دولت این است که به‌دلیل کمبود بارش و کاهش آب ورودی به رودها و سدها در حوضه آبریز دریاچه ارومیه، ناچار بود اولویت توزیع آب را به مصارف آشامیدنی و سپس کشاورزی و صنعتی و نهایتاً حقبه این دریاچه دهد. درست است که بنا به تصریح ماده (۲۵) «قانون هوای پاک» دولت مکلف بود حقبه این دریاچه را «متناسب با شرایط ترسالی، عادی و خشکسالی سالانه» تخصیص دهد و هرچند طبق ماده (۳) «آیین‌نامه نحوه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» قرار بود حقبه تالاب‌ها نسبت به مصارف کشاورزی و صنعتی در اولویت تخصیص باشد، اما حتی در شرایط کم‌آبی نیز به‌هرحال دولت وظیفه داشت با برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح، همان میزان آب در دسترس را به‌نحوی توزیع کند که دریاچه را تا حد امکان از خشکیدن نجات دهد. اما دو وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی آگاهانه بخش اعظم آب را برای کسب منافع اقتصادی بدون توجه به پیامدهای محیط زیستی آن به مصارف کشاورزی اختصاص دادند و اتفاقاً میزان مصرف آب کشاورزی در دو دهه اخیر و حتی پس از آغاز فعالیت کارگروه نجات دریاچه ارومیه افزایش یافت (Rahimi and Breuste, 2021). ناکافی بودن مشوق‌ها و منابع مالی، برنامه‌های دولت را در اصلاح الگوهای کشت و منع گسترش زمین‌های کشاورزی در عمل دچار مشکل ساخت (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۴۰۳/۴/۱۰).

همچنین اقدام‌های دولت در پیشگیری از خشکیدن دریاچه ارومیه به‌موقع نبود.

اولاً دولت با ایجاد کارگروه تمرکز اصلی خود را برای احیای دریاچه گذاشت، یعنی هنگامی که خشکیدن این دریاچه به مرحله بحرانی رسیده و بازگرداندن آن به حالت اولیه بسیار دشوار می‌نمود. حال آنکه دولت باید بر پیشگیری از خشک شدن یعنی حفاظت پیش‌دستانه با اصلاح نظام کشاورزی، آبیاری و صنعت متمرکز می‌شد، نه احیای پس از خشک شدن دریاچه که عملاً بسیار دشوار است. طبیعتاً احیای تنوع زیستی نابود شده دریاچه هم از احیای وضعیت آبی آن دشوارتر به نظر می‌رسد. ثانیاً برخی از قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت از تالاب‌های کشور دیر هنگام تصویب شد، یعنی در اواخر دهه ۱۳۹۰ و هنگامی که فرایند خشکیدن دریاچه ارومیه و برخی دیگر از تالاب‌ها شدت گرفته بود و عملاً این قوانین و مقررات نتوانست نظم حقوقی مطلوبی برای حفاظت از دریاچه ارومیه ایجاد کند.

در تحلیل اقدام‌های دولت در زمینه پیشگیری از خشک شدن دریاچه، مسئولیت دولت باید براساس نتایج حاصله و دستاورد نهایی انجام داده ارزیابی شود. وضعیت خاص دریاچه ارومیه اقتضای آن را دارد که تعهد دولت، تعهد به نتیجه یعنی حفاظت و احیای دریاچه شناسایی شود نه تعهد به انجام اقدام‌هایی برای «احیای» این دریاچه پس از خشک شدن بخش اعظم آن که سرانجام ممکن است بی‌ثمر بودن این اقدام‌ها محرز شود؛ چراکه اکوسیستم‌ها موجودات زنده‌ای هستند که پس از تخریب و نابودی یا اختلال شدید، به‌سختی می‌توانند به حالت اولیه خود برگردند. بنابراین احیای یک دریاچه وسیع خشکیده عملاً بسیار سخت و هزینه‌بر است که بر این اساس تعهد دولت به حفاظت از آن باید تعهد به نتیجه یعنی پیشگیری از نابودی آن باشد نه تعهد به وسیله که تضمینی برای احیای کامل دریاچه ندارد. بدین ترتیب دولت نباید با استناد به اینکه اقدام‌هایی برای حفاظت و احیای این دریاچه انجام داده، مسئولیت خود را سلب کند. حتی با وجود کاهش سطح بارندگی که به‌دلیل نوسان‌های همیشگی آب و هوایی قابل پیش‌بینی بود، دولت وظیفه داشت که نیاز آبی محیط زیستی و انسانی منطقه را به‌طور متناسب با سطح بارندگی و ذخیره آب‌های زیرزمینی تنظیم و تأمین کرده و از برداشت بی‌رویه و غیرمجاز در این

حوضه آبریز جلوگیری کند. اما دولت بدون توجه به نیاز آبی این دریاچه، اولویت را صرفاً به تأمین نیازهای کوتاه‌مدت روزافزون کشاورزی، صنعتی و شرب منطقه داد. بنابراین اقدام‌های دولت بیشتر به دلیل ناکافی بودن، نامتناسب بودن و به‌موقع نبودن، نتوانست نتیجه مطلوبی در احیای این دریاچه به‌دست آورد. کاملاً روشن است که اگر دولت به وظایف قانونی خود در حفاظت از این دریاچه پایبند می‌بود و از همان آغاز از خشک شدن آن پیشگیری می‌کرد، دیگر امروز به اجرای عملیات پیچیده و صرف هزینه زیاد برای احیا نیاز نبود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عوامل انسانی مانند سدسازی، برداشت آب سطحی و غیرسطحی بی‌رویه برای مصارف کشاورزی و صنعتی و تخصیص ندادن حقاچه مورد نیاز، نقش اساسی در خشکیدن دریاچه ارومیه در سه دهه گذشته داشته است. تمام این عوامل انسانی یعنی مدیریت آب، کشاورزی و حفاظت محیط زیست برعهده دستگاه‌های دولتی بوده و دولت قانوناً به حفاظت از این دریاچه در برابر عوامل مخرب مکلف بوده است. چنانچه دولت با انجام اقدام‌های به‌موقع و متناسب، پیش‌بینی‌های دقیق و جلب همکاری محلی بیشتر، مدیریت بهتری در زمینه منابع آبی و امور کشاورزی در حوضه آبریز این دریاچه انجام می‌داد و امروزه بخش بزرگی از این پهنه آبی خشک نمی‌شد، یا اگر هم به دلایل طبیعی خشک می‌شد، مسئولیت آن متوجه دولت نبود. بنابراین ارکان سه‌گانه مسئولیت مدنی یعنی داشتن تکلیف قانونی، قابلیت انتساب زیان و انجام اقدام‌های مقتضی در خصوص اقدام‌ها و ترک اقدام‌های دولت در پیشگیری از خشکیدن دریاچه ارومیه قابل شناسایی است و می‌توان دولت را به سبب اقدام‌های نادرست و نامتناسب و انجام ندادن اقدام‌های مقتضی برای پیشگیری از این رخداد بر مبنای قصور، تقصیر و ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز مسئول دانست. در نتیجه مسئولیت جبران خسارت‌ها هم برعهده دولت قرار خواهد گرفت.

در نهایت اگر مسئولیت دولت برای جبران خسارت‌های ناشی از قصور و تقصیر

خود و ایجاد شرایط مخاطره‌آمیز در خشک شدن این دریاچه و مسئولیت آن در برابر کنترل آثار احتمالی ناشی از این فاجعه اثبات شود ولی دولت به دلیل مشکلاتی که دارد به ایفای مسئولیت قادر نباشد، اثبات چنین مسئولیتی چه دستاورد عملی خواهد داشت و اساساً آیا طرح این موضوع ضرورتی دارد؟ آیا شناسایی مسئولیت دولت لزوماً می‌تواند به احیای دریاچه کمک مؤثری کند؟ در واقع فایده علمی شناسایی و اثبات مسئولیت دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه چیست؟ این ایراد بجاست اما ابتدا باید گفت طرح مسئله وضعیت حقوقی دریاچه ارومیه پس از خشک شدن می‌تواند برخی ابهام‌های حقوقی را در این زمینه روشن کرده و به شناسایی کاستی‌ها و مشکلات حقوقی و اداری دولت در مدیریت این دریاچه منجر شود. دوم اینکه با شناسایی مسئولیت مدنی دولت در خشک شدن این دریاچه، تکلیف مسئله جبران خسارت‌ها و پیشگیری از گسترش آثار زیان‌بار محیط زیستی خشکیدن این دریاچه مشخص می‌شود. سوم اینکه با شناسایی چالش‌ها و کاستی‌های موجود می‌توان دولت را به مسئولیت‌پذیری بیشتر در مورد پیامدهای زیان‌بار و پیش‌بینی دقیق شرایط آینده ناشی از این فاجعه ملزم ساخت که البته این امر از وظایف قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی است تا با نظارت بر حسن اجرای امور و نظارت سیاسی به پاسخگو ساختن دولت در این خصوص اقدام کنند.

اگر قرار باشد قصور یا تقصیری صورت گیرد و قاصر یا مقصر و مسئولیت آن تعیین نشود، دیگر به حقوق نیازی نیست؛ اما اینکه دولت به جبران همه این خسارت‌ها قادر است یا خیر، اینکه اساساً تمایلی برای جبران خسارت‌ها دارد یا خیر و اینکه قوه قضائیه و مجلس تا چه اندازه اراده و توان مسئولیت‌پذیر ساختن دولت در این قضیه دارند، بحثی دیگر است. سرانجام باید گفت که اولاً طرح بحث مسئولیت اشخاص در خشک شدن دریاچه ارومیه پیچیدگی‌های محیط زیستی و حقوقی خاصی دارد، اما غیرقابل حل نیست. ثانیاً شناسایی مسئولیت دولت در خشکیدن دریاچه ارومیه، خواه به طرح دعوی و جبران خسارت منجر شود یا نشود، می‌تواند زمینه بحث در مورد خشکیدن دیگر تالاب‌های کشور را فراهم کند

و دولت را بیش از پیش نسبت به حفاظت مؤثر از این اکوسیستم‌های حیاتی مسئول سازد. چه اینکه یکی از اهداف مهم بحث مسئولیت در حقوق، متعهد شدن برای پرهیز از تکرار اشتباه‌ها در آینده است.

منابع و مآخذ

۱. اسفندیاری درآباد، فریبا و همکاران (۱۳۹۹). «اثر احداث سد بر تغییرات شاخص‌های جریان سیلاب و کم‌آبی در جنوب دریاچه ارومیه»، *مخاطرات طبیعی*، دوره ۹، ش ۲۴.
 ۲. امامی، محمد و مشتاق زرگوش (۱۳۸۶). «اصل قانونی بودن مسئولیت مدنی دولت»، *پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی*، سال دوم، ش ۷.
 ۳. امیری، مصطفی و محمدتقی دشتی (۱۴۰۳). «امکان‌سنجی اعمال نظریه خطر به‌عنوان مبنای مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، سال ششم، ش ۱۸.
 ۴. امینی، مهدی، حسین کوهستانی و فاطمه کاظمیه (۱۳۹۸). «شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر خشک شدن دریاچه ارومیه و راهکارهای احیا مجدد»، *نشریه ترویج و توسعه آب‌بخیزداری*، سال هفتم، ش ۲۷.
 ۵. بارانی پسپان، وحید و همکاران (۱۳۹۶). «تحلیل روند خشک شدن دریاچه ارومیه و مهم‌ترین تأثیرات آن بر سکونتگاه‌های پیرامونی»، *فصلنامه پژوهش‌های روستایی*، سال هشتم، ش ۳.
 ۶. تقوایی نجیب، حمیدرضا (۱۴۰۰). «بررسی عملکرد و ساختار برنامه احیای دریاچه ارومیه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۷۴۱.
 ۷. حبیب‌زاده، نادر و منصور بدری‌فر (۱۳۸۴). «اثرات زیست‌محیطی جاده شهید کلانتری بر دریاچه ارومیه»، *فصلنامه جغرافیایی سرزمین*، سال دوم، ش ۶.
 ۸. دسترنج، حمیدرضا، فرخ توکلی و علی سلطانی‌پور (۱۳۹۷). «بررسی تغییرات سطحی و حجمی آب دریاچه ارومیه با استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و ارتفاع‌سنجی ماهواره»، *فصلنامه اطلاعات جغرافیایی*، سال بیست‌وهفتم، ش ۱۰۷.
 ۹. روزنامه/اعتماد (۱۴۰۲/۹/۲). «مرگ دریاچه ارومیه»، شماره ۵۶۳۶.
- <http://www.etemadnewspaper.ir/fa/Main/Detail/209556>
۱۰. روزنامه دنیای اقتصاد (۱۴۰۳/۴/۱۰). «سرنوشت دریاچه ارومیه در انتظار منابع آبی / خسارت سدسازی چقدر بود؟»، مصاحبه با مسعود تجریشی (مدیر سابق دفتر برنامه‌ریزی و تلفیق ستاد احیای دریاچه ارومیه)، ش ۴۰۸۲۰۸۱.
- <https://donya-e-eqtasad.com/>
۱۱. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی دولت*، جلد اول و دوم، تهران، نشر میزان.
 ۱۲. سامانی، احسان و سیدحسن وحدتی شبیری (۱۴۰۰). «تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیان‌بار حاکمیتی در قبال شهروندان»، *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، سال سوم، ش ۶.

۱۳. ستاد احیای دریاچه ارومیه (۱۳۹۴). «ضرورت احیای دریاچه ارومیه علل خشکی و تهدیدات ارومیه»، دبیرخانه مرکزی ستاد احیای دریاچه ارومیه.
۱۴. _____ (۱۳۹۹). «ضرورت‌ها، مبانی قانونی، راهبردها و پروژه‌های عملیاتی طرح ملی نجات دریاچه ارومیه»، دبیرخانه کارگروه نجات دریاچه ارومیه.
۱۵. فریادی، مسعود (۱۳۹۹). «مسئولیت دولت در حفاظت از محیط زیست انسانی و طبیعی در برابر آثار ناشی از خشک شدن دریاچه ارومیه»، در: *راهکارهای حقوقی حفاظت و احیای دریاچه ارومیه*، به کوشش مهدی پیری، تهران، نشر دادگستر.
۱۶. کاتوزیان، ناصر و مهدی انصاری (۱۳۸۷). «مسئولیت ناشی از خسارت‌های زیست محیطی»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۳۸، ش ۲.
۱۷. مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۲). *اصل تناسب*، تهران، نشر خرسندی.
۱۸. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۸). «بررسی تجارب برنامه‌احیای دریاچه‌ارومیه»، ش ۲۱۶-۹۸.
۱۹. مولایی، آیت (۱۳۹۹). «چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال بیست‌وهفتم، ش ۱۰۴.
۲۰. واعظی، سیدمجیدی (۱۴۰۲). «جایگاه عنصر زیان در مسئولیت مدنی دولت»، *مطالعات حقوقی*، سال پانزدهم، ش ۲.

21. AghaKouchak, A. et al. (2015). "Aral Sea Syndrome Desiccates Lake Urmia: Call for Action", *Journal of Great Lakes Research*, 41(20).
22. Ahmadaali, Jamal et al. (2018). "Analysis of the Effects of Water Management Strategies and Climate Change on the Environmental and Agricultural Sustainability of Urmia Lake Basin, Iran", *Water*, 10 (160).
23. Bayati, Majid and Mohammad Danesh-Yazdi (2021). "Mapping the Spatiotemporal Variability of Salinity in the Hypersaline Lake Urmia Using Sentinel-2 and Landsat-8 Imagery", *Journal of Hydrology*, 595.
24. Chaudhari, Suyog, Farshid Felfelani, Sanghoon Shin and Yadu Pokhrel (2018). "Climate and Anthropogenic Contributions to the Desiccation of the Second Largest Saline Lake in the Twentieth Century", *Journal of Hydrology*, 560.
25. Cohen, David S. (1990). "Suing the State", *University of Toronto Law Journal*, 40.
26. Danesh-Yazdi, M. and B. Ataie-Ashtiani (2019). "Lake Urmia Crisis and Restoration Plan: Planning Without Appropriate Data and Model is Gambling", *Journal of Hydrology*, 576.

27. Darehshouri, Sahand et al. (2023). "Evaporation from the Dried-up Lake bed of Lake Urmia, Iran", *Science of the Total Environment*, 858, Part 3, 159960.
28. Delju, H., A. Ceylan, E. Piguët and M. Rebetez (2013). "Observed Climate Variability and Change in Urmia Lake Basin, Iran", *Theoretical Applied Climatology*, 111.
29. Emadodin, Iraj, Thorsten Reinsch and Friedhelm Taube (2019). "Drought and Desertification in Iran", *Hydrology*, 6.
30. European Council, Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage, (OJ L 143, 30.4.2004).
31. Feizizadeh, B. et al. (2022). "Impacts of the Urmia Lake Drought on Soil Salinity and Degradation Risk: An Integrated Geoinformatics Analysis and Monitoring Approach", *Remote Sensing*, 14.
32. Gachlou, M., A. Roozbahanib and M.E. Banihabib (2019). "Comprehensive Risk Assessment of River Basins Using Fault Tree Analysis", *Journal of Hydrology*, 577.
33. Ghafarian, Parvin, Sahar Tajbakhsh and Amir H. Delju (2023). "Analysis of the Long-term Trend of Temperature, Precipitation, and Dominant Atmospheric Phenomena in Lake Urmia", in Peygham Ghaffari and Evgeniy V. Yakushev (eds.): *Lake Urmia: A Hypersaline Waterbody in a Drying Climate*, Springer Nature Switzerland.
34. Guzman Ruiz, A., E. Hes and K. Schwartz (2011). "Shifting Governance Modes in Wetland Management: A Case Study of Two Wetlands in Bogota, Colombia", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29.
35. Hemmati, M., H. Ahmadi, S. Ahmad Hamidi and V. Naderkhanloo (2021). "Environmental Effects of the Causeway on Water and Salinity Balance in Lake Urmia", *Regional Studies in Marine Science*, 44, 101756.
36. IPCC. (2021). "Summary for Policymakers", In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V. Masson-Delmotte et al. (eds.), Cambridge University Press.
37. Kazemi Garajeh, Mohammad et al. (2021). "An Automated Deep Learning Convolutional Neural Network Algorithm Applied for Soil Salinity Distribution Mapping in Lake Urmia, Iran", *Science of The Total Environment*, 778, 146253.
38. _____ (2024). "A Comprehensive Assessment of Climate Change and Anthropogenic Effects on Surface Water Resources in the Lake Urmia Basin, Iran", *Remote Sensing*, 16.

39. Khazaei, B. et al. (2019). "Climatic or Regionally Induced by Humans? Tracing Hydro-climatic and Landuse Changes to Better Understand the Lake Urmia Tragedy", *Journal of Hydrology*, 569.
40. Lombard, Martine and Gilles Dumont (2007). *Droit Administratif*, 7^e Édition, Dalloz.
41. Mansouri Daneshvar, Mohammad Reza, Majid Ebrahimi and Hamid Nejadsoleymani (2019). "An Overview of Climate Change in Iran: Facts and Statistics", *Environmental Systems Research*, 8.
42. Nikraftar, Z., E. Parizi, S.M. Hosseini and B. Ataie-Ashtiani (2021). "Lake Urmia Restoration Success Story: A Natural Trend or a Planned Remedy?", *Journal of Great Lakes Research*, 47(4).
43. Ouria, Mahmoud and Harun Sevinc (2016). "The Role of Dams in Drying Up Lake Urmia and its Environmental Impacts on Azerbaijani Districts of Iran", *SAUSS-UREA*, 6 (1).
44. Pouladi, P. et al. (2021). "Interconnected Governance and Social Barriers Impeding the Restoration Process of Lake Urmia", *Journal of Hydrology*, 598, 126489.
45. Rahimi, A. and J. Breuste (2021). "Why is Lake Urmia Drying up? Prognostic Modeling with Land-use Data and Artificial Neural Network", *Frontiers in Environmental Science*, 9: 603916.
46. Rambonilaza, T., C. Boschet and E. Brahic (2015). "Moving Towards Multilevel Governance of Wetland Resources: Local Water Organisations and Institutional Changes in France", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33.
47. Sands, Philippe (2003). *Principles of International Environmental Law*, USA: Cambridge University Press.
48. Shadkam, Somayeh, Fulco Ludwig, Pieter Van Oel, Çağla Kirit and Pavel Kabat (2016). "Impacts of Climate Change and Water Resources Development on the Declining Inflow into Iran's Urmia Lake", *Journal of Great Lakes Research*, 42.
49. Shams Ghafarokhi, M. and S. Moradian (2023). "Investigating the Causes of Lake Urmia Shrinkage: Climate Change or Anthropogenic Factors?", *Journal of Arid Land*, 15.
50. Sima, S. et al. (2021). "Managing Lake Urmia, Iran for Diverse Restoration Objectives: Moving Beyond a Uniform Target Lake Level", *Journal of Hydrology: Regional Studies*, 35, 100812.
51. United Nations (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro.

Policy-Making for the Localization of Social Messaging Platforms: Key Factors Driving User Migration from Foreign to Domestic Messengers

*Yousef Khajir**

Research Article	Receive Date: 2024.09.21	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 77-108
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	--------------

This study aims to identify the key factors influencing users' migration from foreign social messaging platforms to domestic ones. The conceptual framework is based on the Push–Pull–Mooring (PPM) migration model. This qualitative research employs thematic analysis, with data collected through semi-structured interviews and processed using King's (1998) three-stage coding method. The study population consists of academic experts and managers of domestic messaging platforms, from whom 21 participants were purposively selected and interviewed. The extracted themes were classified into three overarching categories: motivating factors, inhibiting factors, and intervening factors. The findings indicate that motivating factors include trust-building by domestic messengers, the positive role of network effects in encouraging migration, the creation of specialized domestic messengers tailored to user needs, and the formation of decentralized networks among domestic platforms to leverage collective capacity. Intervening factors include the dominance of a proprietary mindset toward new and citizen-driven media in migration policies, lack of integrated infrastructure, poor and incomplete policy implementation, and the ambiguous organizational status and business models of domestic messengers. Inhibiting factors include a hardware-centric policy approach with insufficient attention to cultural and social dimensions, reactive and passive policymaking toward new technologies, multiplicity and lack of coordination among policymakers, legal deficiencies in the messaging domain, and violations of user privacy in domestic platforms. The results suggest that Iranian policymakers must remove inhibiting factors, strengthen motivating factors, and reform intervening conditions to support the development of domestic messaging platforms.

Keywords: *Policy-making; Social messengers; Domestic messengers; User migration*

* Associate Professor, Department of Communication, Faculty of Culture and Communication, Soore University, Tehran, Iran; Email: khojir@soore.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Khajir Y. (2026). "Policy-Making for the Localization of Social Messaging Platforms: Key Factors Driving User Migration from Foreign to Domestic Messengers", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 77-108.

doi: 10.22034/mr.2025.17139.5895

سیاستگذاری بومی سازی پیام‌رسان‌های اجتماعی: عوامل کلیدی کوچ کاربران از پیام‌رسان‌های خارجی به داخلی

یوسف خجیر*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۳۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۱۰۸-۷۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------

این پژوهش درصدد شناسایی عوامل کلیدی کوچ کاربران از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی است. چارچوب مفهومی این پژوهش مدل مهاجرت PPM است. این پژوهش از نوع کیفی و روش آن تحلیل مضمون است. ابزار گردآوری اطلاعات این پژوهش مصاحبه نیمه‌ساختارمند و پردازش داده‌های کدگذاری سه‌گانه کینگ (۱۹۹۸) است. جامعه آماری خبرگان دانشگاهی و مدیران پیام‌رسان‌های داخلی هستند که از بین آنها به روش هدفمند ۲۱ نفر انتخاب و مصاحبه شدند. در مجموع مضامین به دست آمده در قالب سه مضمون فراگیر عوامل ترغیب‌کننده، بازدارنده و مداخله‌گر گردآوری شد. یافته‌ها نشان می‌دهد عوامل ترغیب‌کننده شامل اعتمادسازی از طرف پیام‌رسان داخلی برای کاربر، تأثیر مثبت اثر شبکه‌ای در پیام‌رسان‌های داخلی برای استفاده از ظرفیت همه آنها است. همچنین عوامل مداخله‌گر شامل غلبه نگاه مالکانه به رسانه‌های نوین و مردمی در سیاستگذاری‌های کوچ، یکپارچه نبودن زیرساخت‌های مورد نیاز کوچ، اجرای ناقص و بد سیاستگذاری‌ها، وضعیت نامشخص سازمان و مدل «کسب‌وکار» پیام‌رسان‌های داخلی است. همچنین عوامل بازدارنده کوچ، غلبه نگاه سخت‌افزاری و عدم توجه به پیوست‌های فرهنگی و اجتماعی در سیاستگذاری‌های کوچ، سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی نسبت به تکنولوژی‌ها و رسانه‌های نوین، تعدد سیاستگذاران و ناهماهنگی در میان آنها، نقص‌های قانونی در حوزه پیام‌رسان‌ها، نقض حریم خصوصی کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی شناسایی شدند. نتایج بیانگر این است که سیاستگذاران ایرانی باید با رفع عوامل بازدارنده و تقویت عوامل ترغیب‌کننده، به اصلاح عوامل مداخله‌گر در راستای توسعه پیام‌رسان‌های داخلی بپردازند.

کلیدواژه‌ها: سیاستگذاری؛ پیام‌رسان‌های اجتماعی؛ پیام‌رسان‌های داخلی؛ کوچ کاربران

* دانشیار گروه ارتباطات، دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه سوره، تهران، ایران؛

Email: khojir@soore.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: خجیر، یوسف (۱۴۰۵). «سیاستگذاری بومی سازی پیام‌رسان‌های اجتماعی: عوامل کلیدی کوچ کاربران از پیام‌رسان‌های خارجی به داخلی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، (۱۲۵)، ۳۳، ص ۱۰۸-۷۷.

doi: 10.22034/mr.2025.17139.5895

مقدمه

پیرامون امکان سیاستگذاری فضای مجازی در جامعه شبکه‌ای دو دیدگاه عمده وجود دارد. برخی صاحب‌نظران معتقدند ظهور و توسعه فناوری‌های نوین ارتباطی و به‌ویژه رسانه‌های اجتماعی، سیاستگذاری رسانه‌ای را از ماهیت متمرکز و حاکمیتی خود خارج ساخته و فضای مجازی را «برون ایستاده» از امکان سیاستگذاری کرده است؛ در مقابل دیدگاه دوم معتقد است به دلیل اهمیت یافتن رسانه در عرصه‌های کسب‌وکار، ارتباطات راهبردی، دولت الکترونیک و ... بازیگران جدید ذی‌نفع به این حوزه افزوده شده‌اند و در نتیجه سیاستگذاری رسانه‌ای برای فضای مجازی مهم‌تر از پیش شده است (شمسایی‌نیا، ۱۳۹۷: ۱۳). حمایت از پیام‌رسان‌های بومی و مسدودسازی رقبای خارجی از جمله سیاست‌های ایران در مواجهه با پیام‌رسان‌های خارجی و تهدیدهای ناشی از آن بود که موافقت‌ها و مخالفت‌های فراوانی را چه در میان سیاستگذاران و چه در میان نخبگان و کاربران به همراه داشت. سیاستگذاران کشور پس از بحران‌های اجتماعی که پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی خارجی نقش اساسی در تشدید آن داشتند به مسدودسازی پیام‌رسان‌های خارجی روی آورده‌اند. این وضعیت در خصوص پیام‌رسان تلگرام در سال ۱۳۹۷ و پیام‌رسان واتساپ و شبکه اجتماعی اینستاگرام در سال ۱۴۰۱ اتفاق افتاده است. در هر دو دوره توجه به پیام‌رسان‌های داخلی و ایجاد مشوق برای آنها و کاربر مورد توجه قرار گرفت. در مواجهه با دو سیاست مسدودسازی پیام‌رسان‌های خارجی و توجه به پیام‌رسان‌های داخلی یافته‌های پژوهشی متعددی بیانگر این است که پیام‌رسان‌های خارجی آن مقبولیت گذشته را ندارد و پیام‌رسان‌های داخلی به نسبت گذشته نزد کاربران از توجه ویژه‌ای برخوردار شده‌اند. «با مسدودسازی اینستاگرام در یک بازه زمانی ۶ ماهه کاهش یک میلیونی کاربر ایرانی در این شبکه به وجود آمد که بعد از کاهش التهاب‌های اجتماعی جامعه مجدد ضریب نفوذ کاربر اینستاگرام از طریق فیلترشکن تاحدودی افزایش یافت، اما همانند دوره قبل مسدودسازی این رشد ضریب نفوذ برای اینستاگرام محقق نشد» (خجیر و قرایی، ۱۴۰۲: ۲۵). اگرچه در نتایج چهارمین پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان در بخش رسانه‌های اجتماعی

نشان می‌دهد از میان پنج رسانه اجتماعی خارجی اینستاگرام، تلگرام و واتساپ در ایران پرطرفدار است (انتظاری، ۱۴۰۲) اما ضریب نفوذ آنها در بین کاربران بسیار کمتر از دوره قبل از انسداد شده است.

یافته‌های نظرسنجی ایسپا در شهریور ۱۴۰۳ مؤید این کاهش توجه است. یافته‌های این نظرسنجی مؤید این دو اصل است که روند استفاده از پیام‌رسان‌های خارجی طی سال‌های اخیر کاهشی و روند استفاده از پیام‌رسان‌های داخلی افزایشی بوده است به نوعی که مطالعات روندپژوهی ایسپا نشان می‌دهد در خرداد سال ۱۴۰۱، ۷۱ درصد کاربران ایرانی از واتساپ استفاده می‌کرده‌اند که در شهریور ۱۴۰۳ به ۳۳/۳ و تلگرام نیز از ۵۱ به ۳۹ درصد رسید. این در صورتی است که میزان استفاده از روبیکا و ایتا در خرداد سال ۱۴۰۱، ۵/۷ درصد بوده است که در شهریور ۱۴۰۳ به حدود ۲۹ درصد رسید (ایسپا، ۱۴۰۳). یافته‌ها نشان می‌دهد که روند کوچ در بین کاربران در حال اجراست اما برای تسریع این روند به یک مطالعه آسیب‌شناسانه نیاز است که عوامل کندی کوچ از پیام‌رسان خارجی به داخلی شناسایی شود و از سویی عواملی که باعث افزایش استفاده پیام‌رسان‌های داخلی می‌شود احصا و در اختیار برنامه‌ریزان این حوزه قرار گیرد. در راستای این امر، پژوهش حاضر با مروری بر پیشینه نظری مرتبط با سیاستگذاری رسانه‌ای در فضای مجازی و مصاحبه با خبرگان و سیاستگذاران رسانه‌ای، درصدد شناسایی آسیب‌های سیاستگذاری فرایند کوچ کاربران از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی و شناسایی عوامل کلیدی کوچ از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی است. در همین راستا پرسش این پژوهش این است که عوامل کلیدی پذیرش پیام‌رسان‌های داخلی چیست؟ و عوامل کلیدی کوچ از پیام‌رسان‌های خارجی به داخلی کدامند؟

۱. پیشینه پژوهش

پژوهش در حوزه پیام‌رسان‌های داخلی و خارجی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته نخست با رویکرد بررسی مقایسه‌ای استفاده کاربران از دو پیام‌رسان

داخلی و خارجی است که در این نوع مطالعات میزان، دلایل، انگیزه‌ها و نحوه استفاده مورد مطالعه قرار گرفته است. اما مطالعات دوم به بحث سیاستگذاری در حوزه رسانه‌های اجتماعی خارجی و داخلی، سیاست‌ها و راهبردهای استفاده کاربران از پیامرسان‌های داخلی اشاره دارد. برای مطالعه آسیب‌شناسی دقیق از سیاست‌های کوچ به بررسی هردو گونه نیاز است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود. خجیر و قرائی (۱۴۰۲) در پژوهش تطبیقی در خصوص انگاره ذهنی جوانان تهرانی دریافتند که آنها به دلیل لذت استفاده، سودمندی و خودآگاهی مورد انتظار از پیامرسان خارجی بیشتر استفاده می‌کنند. بخشی‌زاده، خادم‌حسینی و بشیرپور (۱۴۰۰) نیز دریافتند اکثر سازه‌های استخراج‌شده در مورد بررسی تطبیقی دو پیامرسان خارجی و داخلی در بین کاربران ایرانی، نگاه به پیامرسان‌های داخلی منفی بوده و دلایل آن نیز عدم کاربرپسندی، کندی پیامرسان، امنیت کاربر و مشکلات مدیریتی بوده است. خالقی مقدم، شریفی و لبافی (۱۳۹۹) نیز علل عدم استقبال اکثریت جامعه از پیامرسان‌های داخلی را بی‌اعتمادی و حس بد کاربران، تلقی مردم از وابستگی پیامرسان‌های داخلی به دولت و نبود تفکر رقابتی در این پیامرسان‌ها، مسائل فنی، ظرفیت اقتصادی پیامرسان‌های خارجی و وجود بستر کسب‌وکارهای جدی در آن بیان کرده‌اند. در همین راستا تیسنگ^۱ و همکاران (۲۰۱۸) نیز در پژوهشی عنوان کردند عواملی چون ارزش و عملکرد درک‌شده توسط کاربر، توجه به نیازهای آنان، احساس امنیت و رعایت حریم خصوصی باعث وفاداری کاربر به پیامرسان می‌شود و از کوچ وی به پیامرسان دیگر جلوگیری می‌کند. مطالعات لیو و همکاران^۲ (۲۰۱۷) نیز نشان می‌دهد لذت از سهولت استفاده و اعتماد به پیامرسان دو عامل کلیدی در ماندگاری کاربر در یک پیامرسان است.

تحقیقات دسته دوم با رویکرد سیاستگذاری به سیاست‌های شبکه‌ای در این زمینه می‌پردازند. اصنافی و همکاران (۱۳۹۷) معتقدند سیاست‌های نادرست

1. Tseng

2. Liu, Xu and Sie

دولت بر پیام‌رسان‌های داخلی باعث ضعف در رقابت‌پذیری در جذابیت کاربری، ناپایداری در درآمدزایی، تأثیر عملکرد منفی آنان در قبال کاربر ایرانی و فقدان رقابت‌پذیری آنها با پیام‌رسان‌های داخلی شده است. شریفی، مرزبان و لبافی (۱۳۹۷) نیز آسیب‌های شناسایی شده در موفقیت پیام‌رسان‌های داخلی را آسیب‌های سیستم نظارتی، سیاست‌های تولید محتوا، حمایت غیرحرفه‌ای از تولید محتوا، ضعف امنیت و حریم خصوصی، عوامل و زیرساخت‌های فرهنگی و ضعف در تصمیم‌گیری بیان کرده‌اند. مومنی و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهش «تدوین مدل راهکارهای تجاری‌سازی پیام‌رسان‌های ایرانی» به راهبردهایی چون راهبری کلان زنجیره ارزش پیام‌رسان‌ها، حمایت از پیام‌رسان‌های داخلی، اعتمادسازی و قانونگذاری راهبردهای تجاری، فرهنگ سازمانی، مدل کسب‌وکار، منابع تأمین مالی، نیروی انسانی و ویژگی‌های پیام‌رسان دست یافتند. جایکار^۱ (۲۰۲۳) نیز در سیاست کوچ کاربران معتقد است سیاستگذاران باید به سه عامل کلیدی کشش (ویژگی‌های جذاب مقصد و هنجارهای ذهنی)، فشار (خستگی و نارضایتی کاربران) و عوامل مکمل (تعهد احساسی، هزینه‌ها و عادت) توجه ویژه داشته باشند. کیانگ و همکاران^۲ (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای درخصوص استفاده کاربران چینی از پیام‌رسان‌های داخلی معتقدند در چین سیاستگذاران دو دسته سیاست را طراحی می‌کنند. نخست سیاست‌های برجسته که شامل عوامل سیاسی مانند واکنش کارکنان، ارائه حساب، بررسی محتوا، منابع انسانی و حوزه‌های محتوایی می‌شود و سیاست‌های کم‌اهمیت که شامل دسترسی به محتوا، اتمام حساب، قوانین برای اظهارنظر شهروندان و منابع مالی پیام‌رسان‌ها است. به نظر وی، آنچه در چین اهمیت دارد سیاست‌های برجسته سیاسی است.

در مجموع می‌توان بیان داشت که پژوهش‌ها در دو حوزه توجه به سیاست‌ها و مصرف کاربرها بر این یافته‌ها استوار است که سیاست‌ها باید براساس نیاز کاربر، توجه به امنیت و حریم خصوصی، ظرفیت‌های تجاری‌سازی و کسب‌وکار باشد.

1. Jayakar

2. Qiang et al.

همچنین در سیاست‌های مربوط به پیامرسان‌ها باید به عوامل سیاسی، منابع انسانی و فنی و محتوایی نیز توجه شود. بررسی پژوهش‌ها نشان داد که پژوهشی در حوزه سیاست‌های کوچ پیامرسان خارجی به داخلی در کشور وجود ندارد که این پژوهش می‌تواند محملی برای پژوهش‌های بعدی در این حوزه باشد.

۲. چارچوب مفهومی

در این پژوهش سعی شده از چارچوب PPM^۱ (مدل جذبی، دفعی و لنگری) برای آسیب‌شناسی سیاست‌های کوچ کاربران از پیامرسان خارجی به داخلی استفاده شود. چارچوب مدل جذبی، دفعی و لنگری به‌عنوان پارادایمی در ادبیات مهاجرت (Bansal, Taylor and James, 2005) در نظر گرفته می‌شود که توضیح می‌دهد چرا انسان از یک مکان یا فضا به یک مکان یا فضای دیگر مهاجرت می‌کند. در این چارچوب سه دسته عوامل وجود دارد: عوامل رویگردانی، جایگزینی و پهلوگیری. عوامل منفی (رویگردانی) شامل فشارهایی است که مردم را از مکان اصلی دور می‌کند و عوامل مثبتی (جایگزینی) شامل مواردی است که مهاجران را به مقصد مشخصی جذب می‌کند. در این چارچوب عوامل مکمل (پهلوگیری) نیز در تسهیل ممانعت یا تشویق مهاجرت مؤثر است که شرایط فردی یا اجتماعی بخشی از آنها است. این عوامل در این پژوهش به عوامل ترغیب‌کننده، بازدارنده و مداخله‌گر تقسیم می‌شود.

۳. روش پژوهش و اجزای آن

این پژوهش از نوع کیفی و روش آن تحلیل مضمون است که برای گردآوری اطلاعات از دو ابزار مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی و برای گردآوری اطلاعات نظری، پژوهش‌های پیشین و اسناد بالادستی در حوزه سیاست‌های فضای مجازی و رسانه‌های اجتماعی و مصاحبه عمیق نیمه‌ساختارمند استفاده شده است. همچنین پردازش داده‌ها از طریق کدگذاری سه مرحله‌ای کینگ (۱۹۹۸) استفاده شده است. جامعه آماری این

1. Push-Pull-Mooring (PPM)

پژوهش‌نخبگان دانشگاهی، خبرگان و مدیران پیام‌رسان‌های داخلی و سیاستگذاران فضای مجازی بوده‌اند. ملاک انتخاب خبره دانشگاهیان با تدریس و تألیف مرتبط با کتب و مقالات بیش از پنج سال و ملاک انتخاب خبرگان و سیاستگذاران فعالیت اجرایی و سیاستگذاری مستقیم در حوزه فضای مجازی و رسانه‌های اجتماعی با سابقه فعالیت بیش از پنج سال است. مصاحبه با ۲۱ نفر به اتمام رسیده است که در جدول ویژگی فردی و تخصصی مشارکت‌کنندگان آمده است.

جدول ۱. ویژگی‌های فردی و تخصصی مصاحبه‌شوندگان

ردیف	تخصص	جنسیت	سابقه فعالیت تخصصی در موضوع
۱	استاد ارتباطات دانشگاه سوره	مرد	۲۰ سال تدریس، پژوهش و مقاله
۲	استاد ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی	مرد	۱۵ سال تدریس و مقاله
۳	دانشیار ارتباطات دانشگاه علوم انتظامی	مرد	۱۵ سال تدریس، پژوهش و مقاله
۴	دانشیار ارتباطات دانشگاه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	مرد	۱۰ سال تدریس و پژوهش
۵	دانشیار جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی	زن	۷ سال تدریس و پژوهش
۶	استاد مدیریت سیاستگذاری دانشگاه تهران	زن	۵ سال تدریس و پژوهش
۷	استادیار ارتباطات دانشگاه تهران	مرد	۱۰ سال تدریس و مقاله
۸	استادیار ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی	زن	۵ سال تدریس و مقاله
۹	استادیار سیاستگذاری فرهنگی دانشگاه امام حسین (ع)	مرد	۱۰ سال تدریس و پژوهش
۱۰	استادیار مدیریت رسانه دانشگاه سوره	زن	۵ سال تدریس و پژوهش
۱۱	مدرس مدعو دانشگاه سوره درس شبکه‌های اجتماعی	زن	۱۰ سال تدریس و پژوهش
۱۲	پژوهشگر مرکز ملی فضای مجازی	مرد	۱۰ سال پژوهش
۱۳	پژوهشگر حوزه سیاستگذاری فضای مجازی	مرد	۱۳ سال پژوهش و مقاله
۱۴	کارشناس فناوری اطلاعات	زن	۸ سال روزنامه‌نگاری و دبیر سرویس فناوری

ردیف	تخصص	جنسیت	سابقه فعالیت تخصصی در موضوع
۱۵	عضو شورای عالی انقلاب فرهنگی و متخصص حوزه رسانه‌های اجتماعی	مرد	۱۳ سال تدریس و مقاله در حوزه رسانه اجتماعی
۱۶	عضو شورای عالی فضای مجازی	مرد	۱۵ سال فعالیت تخصصی در فضای مجازی
۱۷	عضو سابق شورای عالی فضای مجازی	مرد	۲۰ سال فعالیت تخصصی در فضای مجازی
۱۸	مدیر بازاریابی پیام‌رسان داخلی	مرد	۱۰ سال فعالیت تخصصی
۱۹	مدیر محتوای پیام‌رسان داخلی	مرد	۷ سال فعالیت تخصصی در تولید محتوا
۲۰	کارشناس تولید محتوای پیام‌رسان داخلی	زن	۸ سال فعالیت تخصصی تولید محتوا
۲۱	عضو هیئت‌مدیره پیام‌رسان داخلی	مرد	۱۵ سال فعالیت تخصصی در پیام‌رسان

به این ترتیب، اشباع نظری از مصاحبه ۱۹ صورت گرفت و میانگین مدت هر مصاحبه ۷۰ دقیقه بود. مصاحبه‌ها در آغاز با سؤال‌های کلی و از پیش طرح شده شروع و سپس براساس مطالب بیان شده ادامه پیدا کرده است. پس از رسیدن به کفایت نظری محقق با گردآوری مضامین سازمان‌دهنده و فراوانی مضامین پایه مرتبط با هرکدام از این مضامین سازمان‌دهنده به حذف مضامین نزدیک به هم یا کم‌اهمیت‌تر (از نظر کم بودن میزان فراوانی) اقدام کرده است تا شبکه مضامین فراگیر شکل گرفت. برای قابلیت اعتماد نخست از استراتژی چند مشاهده‌گر استفاده شده است. در این استراتژی علاوه بر محقق، سه مشاهده‌گر دیگر مراحل کدگذاری و نحوه استخراج مضامین را بررسی کرده‌اند. جهت تعیین اطمینان نیز از فرمول توافق کدگذاری کیفی کاپا کوهن استفاده شد. ضریب پایایی کاپای کوهن، یکی از معیارهای ارزیابی اعتبار تحلیل‌های کیفی است. این ضریب برای بررسی توافق بین دو یا چند ارزیاب در تحلیل‌های کیفی استفاده می‌شود. در این پژوهش ۲۰ درصد از متن مصاحبه‌های مورد بررسی در بازه زمانی مورد نظر در اختیار پژوهشگر دیگری

برای کدگذاری قرار داده شد. درصد توافق مشاهده شده میان دو کدگذار برای هر مضمون پایه بالای ۰/۹ به دست آمد.

$$\text{kappa} = \text{Pi} = (\text{PAO} - \text{PAE}) / (1 - \text{PAE})$$

مقدار PAO میزان توافق دو ارزیاب و مقدار PAE نمایانگر میزان توافق مورد انتظار است.

۴. یافته‌های پژوهش

۴-۱. عوامل ترغیب‌کننده

در ابتدا به بررسی عوامل رویگردانی در مدل PPM پرداخته می‌شود که در این پژوهش با عنوان عوامل ترغیب‌کننده در سیاست‌های کوچ به پیام‌رسان‌های داخلی مورد بررسی قرار گرفت. این عوامل باعث می‌شود کاربر ایرانی از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی کوچ کند و سیاستگذار باید به دنبال تقویت این عوامل در پیام‌رسان‌های داخلی باشد.

جدول ۲. مضامین سازمان‌یافته و فراگیر ترغیب‌کننده

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌یافته
عوامل ترغیب‌کننده	امنیت دیتا در پیام‌رسان‌های داخلی
	تعامل میان سازمان‌های دولتی و پیام‌رسان‌های داخلی و سپردن خدمات به پیام‌رسان‌های داخلی
	لزوم حمایت از افراد خلاق و ایده‌های نو در حوزه فناوری پیام‌رسان‌های داخلی
	لزوم حمایت دولت از پیام‌رسان‌های داخلی
	تأثیر مثبت اثر شبکه‌ای در ترغیب کاربران
	ایجاد پیام‌رسان‌های داخلی تخصصی با توجه به نیاز کاربر
	تفکر ایجاد یک پلتفرم جامع در میان سیاستگذاران
	تشکیل شبکه نامتمرکز میان پیام‌رسان‌های داخلی
	اعتمادسازی از طرف پیام‌رسان داخلی برای کاربر
	مدیریت محتوای مفید و مورد علاقه کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

– امنیت دیتا در پیام‌رسان‌های داخلی

مشارکت‌کنندگان معتقد بودند تأمین امنیت دیتا در پیام‌رسان‌های داخلی یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین چالش‌های پیش روی سیاستگذار است و حتی می‌توان آن را یکی از دلایل بومی کردن پیام‌رسان‌ها عنوان کرد. حفظ امنیت دیتا، قابلیت پیگیری قضایی دیتای منتشر شده، تبادل اطلاعات در بستر شبکه ملی اینترنت، عدم دسترسی بیگانگان به کلان داده‌های کشور از مضامین پایه‌ای بود که به‌عنوان دلایل اصلی روی آوردن به پیام‌رسان‌های داخلی در مصاحبه‌ها مطرح شد. در این بین یکی از مشارکت‌کنندگان بیان کرد «پیام‌رسان داخلی پروژه‌ای است که در رده پدافند هوایی و امنیت زمینی حساسیت دارد و باید برای آن هزینه شود» (استاد ارتباطات).^۱

– تعامل میان سازمان‌های دولتی و پیام‌رسان‌های داخلی و سپردن

خدمات به پیام‌رسان‌های داخلی

مشارکت‌کنندگان بر این باورند که برای گرایش شهروندان به پیام‌رسان داخلی باید بین سازمان‌های دولتی و شبکه‌های بومی تعامل سازنده به‌ویژه در ارائه خدمات آن‌لاین و دیجیتالی باشد. «سازمان‌های دولتی باید عوارض شهری، طرح ترافیک، خدمات پلیس+۱۰ و ... به پیام‌رسان‌های داخلی بسپارند تا مردم به آنها علاقه‌مند شوند. خدماتی که الان سکو بله انجام می‌دهد» (مدیر پیام‌رسان داخلی).

– لزوم حمایت از افراد خلاق و ایده‌های نو در حوزه فناوری پیام‌رسان‌های

داخلی

دولت و سیاستگذاران در عرصه رسانه‌های نوین باید نقش تسهیل‌گر و حمایت‌گر داشته باشند و بستر را برای رشد و توسعه کسب‌وکارها و ایده‌های نو (چه در بخش‌های دولتی و چه در بخش‌های خصوصی) فراهم کنند. دولت باید در این حوزه نگاه یک بسترساز را داشته باشد و به دنبال کسب درآمد از کسب‌وکارهای نوپا نباشد.

۱. فعالیت مصاحبه‌شوندگان قید شده است.

«نگاه مالکانه دولت به فضای سایبری، خلاقیت را کور می‌کند. ازسوی دیگر خلاقیت در بین جوانانی که در سازمان‌های خلاق شبکه‌های بومی فعالیت دارند، زیاد است. دولت باید حامی آنها باشد» (استاد ارتباطات).

– لزوم حمایت دولت از پیام‌رسان‌های داخلی

مشارکت‌کنندگان بر این باورند که دولت باید از پیام‌رسان‌ها حمایت کند. به‌زعم آنان حمایت‌های دولتی از یک پیام‌رسان می‌تواند در حوزه‌های حمایت‌های مالی (سرمایه‌گذاری غیرمستقیم و تسهیلات کم‌بهره)، حمایت‌های معنوی (حضور مسئولان و دستگاه‌های دولت در پیام‌رسان‌های داخلی)، حمایت زیرساختی (یکپارچه کردن زیرساخت‌های مخابراتی کشوری)، قانونگذاری (قوانین حمایتی از سرمایه‌گذاران و حریم خصوصی کاربر)، تبلیغات و درنهایت کاهش تعرفه‌های استفاده از پیام‌رسان‌های دولتی معنا شود. «تصمیم شورای عالی فضای مجازی مبنی بر اینکه پیام‌رسان داخلی (بله، سروش و گپ) را به‌عنوان پیام‌رسان رسمی و برای مکاتبات اداری معرفی کرد برای ارتقای جایگاه آنها در سال ۱۳۹۷ خیلی تأثیرگذار بود» (سیاستگذار فضای مجازی).

– تأثیر مثبت اثر شبکه‌ای در ترغیب کاربران

مشارکت‌کنندگان بر این اعتقادند که ارزش یک پیام‌رسان وقتی بالا می‌رود که در طول زمان تعداد استفاده‌کنندگان از آن اضافه شود. مهم‌ترین سرمایه هر پیام‌رسان کاربران آن است. سیاستگذاران برای جذب بیشتر کاربران نیاز است برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری دقیقی داشته باشند. «بی‌شک افزایش کاربران جدید در پیام‌رسان ارزش آن پیام‌رسان را افزایش می‌دهد. این رویداد سبب ایجاد انگیزه‌ای جدید برای کاربران جدید جهت پیوستن به آن پیام‌رسان و بالا بردن ارزش آن می‌شود. با این اتفاق مجموعه بازخورد مثبتی برای پیام‌رسان شکل می‌گیرد و هرچه تعداد متقاضیان پیوستن به شبکه بیشتر شود، ارزش آن

به صورت تصاعدی رشد می‌کند» (دانشیار مدیریت سیاستگذاری).

– ایجاد پیام‌رسان‌های داخلی تخصصی با توجه به نیاز کاربر

خبرگانی که در این مصاحبه شرکت داشته‌اند بر این باورند که تجربه اکثر پیام‌رسان‌های داخلی منتهی به شکست شده است. عدم شناخت نیازهای کاربر، نداشتن جامعه هدف مشخص، پیام‌رسان‌ها را در جذب کاربر ناکام کرده است، اما توسعه و سرمایه‌گذاری بر پیام‌رسان‌های تخصصی می‌تواند تشویقی برای کاربر باشد تا او برای دسترسی به محتوا و خدمات مورد نیاز و مورد علاقه خود در پیام‌رسان داخلی حضور داشته باشد. «یکی از دلایل موفقیت‌های شاد داشتن کاربر ویژه و ارائه خدمات تخصصی است. کاربر به خدمات این پیام‌رسان نیازمند است به همین دلیل طی پنج سال اخیر رشد خوبی داشته است» (سیاستگذار در حوزه فضای مجازی).

– تفکر ایجاد یک پلتفرم جامع در میان سیاستگذاران

از نظر بسیاری از خبرگان که مورد مصاحبه قرار گرفتند در کنار شبکه‌ها و پیام‌رسان‌های تخصصی در حوزه‌های مختلف، کشور در حال حاضر به یک یا چند پلتفرم جامع قوی در مقابل شبکه‌ها و پیام‌رسان‌های خارجی نیاز دارد و شکل‌گیری رقابت در میان پیام‌رسان‌های داخلی مطلوب نیست، چراکه در حال حاضر برای مقابله با فشارها و تهدیدهای سایبری از جانب شبکه‌های اجتماعی خارجی باید دאائقه کاربر را به پیام‌رسان‌های داخلی تغییر داد و تمام سعی و توان خود را به بالا بردن کیفیت‌های یک پلتفرم جامع داخلی معطوف کرد. «امروزه یکی از دلایل موفقیت سوپراپ‌ها این است که نوعی پلتفرم جامع هستند که سرویس‌ها VOD، AOD، ارزش افزوده و ... را در یک پلتفرم ارائه می‌دهند» (مدیر پیام‌رسان داخلی).

– تشکیل شبکه نامتمرکز میان پیام‌رسان‌های داخلی

مشارکت‌کنندگان بر این باورند که پیام‌رسان‌های داخلی به جای تلاش برای

تصاحب کل شبکه، بهتر است بر شبکه‌های غیرمتمرکز کوچک‌تری سرمایه‌گذاری کنند که می‌توانند با شبکه‌های مشابه خود ارتباط داشته باشند. «پیشنهاد شبکه نامتمرکز پیام‌رسانی داخلی یا ایجاد شبکه‌ای میان چند پیام‌رسان داخلی مختلف می‌تواند مخاطرات و صدمات پیام‌رسان انحصاری را کاهش دهد و تعداد بیشتری از کاربران را با سلايق و نیازهای گوناگون تحت پوشش قرار دهد و حضور حداکثری کاربران را برای پیام‌رسان‌های داخلی به همراه داشته باشد» (استاد ارتباطات).

– اعتمادسازی از طرف پیام‌رسان داخلی برای کاربر

از وظایف مهم پیام‌رسان‌های داخلی در برابر کاربران، اعتمادسازی است. به اعتقاد خبرگان مورد مصاحبه، این اعتمادسازی در بخش‌های مختلفی باید شکل گیرد، قوانین روشن قضایی، فیچرهای طراحی شده پیام‌رسان (مثل پیام‌های رمزگذاری شده)، جلب اعتماد سرمایه‌گذاران می‌تواند در شکل‌گیری اعتماد و تقویت آن مؤثر باشد. «برای ایجاد اعتماد و ترغیب کاربران به کوچ پیام‌رسان‌های داخلی لازم است مردم از شرایط خاص این صنعت و طبیعی بودن رشد تدریجی کیفیت در آنها آگاه شوند تا بهتر بتوانند با پیام‌رسان‌های داخلی کنار بیایند» (سیاستگذار فضای مجازی). «حس اعتماد به پیام‌رسان‌های داخلی (به‌دلیل قابلیت رهگیری قضایی) باید به کاربر منتقل شود، این امر باعث اعتماد کاربر به آنها می‌شود» (استادیار ارتباطات).

– مدیریت محتوای مفید و مورد علاقه کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی

پیام‌رسان‌های محبوب باید حوزه محتوای خود را تقویت کنند تا کاربر به راحتی بتواند محتوای مورد علاقه خود را در آن بیابد و آنچه ارزشمند است محتوای موجود روی این پلتفرم‌ها است. از سوی دیگر سیاستگذار باید محدودیت‌ها و خطوط قرمز را به‌روشنی در حوزه تولید محتوا مشخص کند و تولیدکنندگان محتوا را از این حدود آگاه سازد تا زنجیره تأمین در پیام‌رسان‌ها به‌درستی تبیین شود. «پیام‌رسان مسئول تولید محتوا نیست اما می‌تواند محتوا را مدیریت کند و محتوای خوب و کاربرپسند

را در اختیار و معرض نمایش سایر کاربران قرار دهد و کانال‌های خوب را معرفی کند. علاوه بر این پیام‌رسان‌ها می‌توانند با افزایش بات‌های دستیار و امکان بارگزاری هم‌زمان محتوا در چند پیام‌رسان، صاحبان کسب‌وکارها را جذب کنند. همچنین پیام‌رسان‌ها می‌توانند با آموزش به ادمین کانال‌های آنها را برای تولید محتوای حرفه‌ای آماده کنند» (مدیر محتوای پیام‌رسان داخلی).

۲-۴. عوامل بازدارنده

منظور از عوامل بازدارنده، عواملی است که مانع کوچ کاربر به پیام‌رسان داخلی می‌شود. مضامین سازمان‌دهنده این عوامل در جدول زیر آورده می‌شود.

جدول ۳. مضامین سازمان‌یافته و فراگیر بازدارنده

مضمون فراگیر	مضامین سازمان‌یافته
عوامل بازدارنده	غلبه نگاه سخت‌افزاری و عدم توجه به پیوست‌های فرهنگی و اجتماعی در کوچ
	سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی نسبت به تکنولوژی‌ها و رسانه‌های نوین
	استفاده از سیاست‌های سلبی و دستوری به‌جای سیاست‌های ایجابی
	تعدد سیاستگذاران و ناهماهنگی در میان آنها

مأخذ: همان.

— غلبه نگاه سخت‌افزاری و عدم توجه به پیوست‌های فرهنگی و اجتماعی

در سیاستگذاری‌های کوچ

خبرگانی که با آنها مصاحبه شد بر این باورند که نگاه حاکم بر پیام‌رسان‌های داخلی سخت‌افزاری است. از دید آنها نگاه سخت‌افزاری، مهندسی است و متأسفانه نگاه فرهنگی و جامعه‌شناسانه در آن وجود ندارد. در صورتی که حوزه پیام‌رسان‌ها حوزه‌ای فرهنگی است که در ارتباط مستقیم با کاربر قرار می‌گیرد؛ بنابراین باید در سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها کاربر را در نظر داشت. به‌زعم آنها در یک

سیاستگذاری جامع و کامل نیاز است تمام جنبه‌های یک تصمیم مورد توجه قرار گیرد. «سیاستگذاری برای پیام‌رسان‌ها از سیاستگذاری دولتی مجزا و منفک نیست و حتماً باید در یک شبکه سیاست‌های فرهنگی، اجتماعی، امنیتی، اقتصادی و سیاسی کشور اتفاق بیافتد و با هم در ارتباط باشد» (دانشیار سیاستگذاری). «متأسفانه در مورد کوچ به پیام‌رسان‌های داخلی، سیاستگذار نگاه سیاسی داشت درحالی‌که این یک مسئله مهم ارتباطاتی بود. همین کم‌توجهی باعث مقاومت کاربر شد» (استاد ارتباطات).

– سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی نسبت به تکنولوژی‌ها و رسانه‌های نوین

مشارکت‌کنندگان معتقدند پیام‌رسان‌های خارجی در سایه کم‌توجهی سیاستگذاران وارد کشور شدند، با ذائقه کاربر ایرانی هماهنگ شدند و خود را گسترش دادند. در پی این حضور قوی سیاست‌های واکنشی در دولت‌ها شکل گرفت. درحالی‌که سیاستگذاری‌ها باید کنشی باشد و هدایت جامعه را به‌دست گیرد. سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی باعث می‌شود که سیاستگذار همیشه از مخاطب خود عقب باشد. «متأسفانه طی این سال‌ها سیاست‌های ما منفعلانه بود. این نوع سیاستگذاری آسیب جدی بر اعتماد کاربران و جامعه وارد کرد. سیاستگذاران با استفاده از گروه‌های تحقیق و پژوهش و رصد تکنولوژی‌های روز باید همیشه جلوتر از مخاطب قرار گیرند و آسیب‌ها و مخاطرات مسیر را شناسایی و چاره‌جویی کنند. تاکنون که متأسفانه این‌جوری نبود» (سیاستگذار فضای مجازی).

– استفاده از سیاست‌های سلبی و دستوری به‌جای سیاست‌های ایجابی

مشارکت‌کنندگان اذعان دارند سیاست‌های ممانعتی و سلبی نه‌تنها موجب کوچ کاربران به پیام‌رسان‌های داخلی نمی‌شود بلکه آسیب‌های دیگری چون نصب فیلترشکن در تمام گوشی‌ها و سوق دادن کاربران به استفاده از شبکه‌های اجتماعی جایگزین (مثل اینستاگرام) که آسیب‌های اخلاقی بیشتری دارد را به همراه دارد.

«سیاست فیلترینگ باعث کوچ کاربران به پیام‌رسان‌های داخلی نشد بلکه کاربران در سال ۱۳۹۷ به سمت واتساپ رفتند و در سال ۱۴۰۱ بازار فیلترشکن بسیار داغ شد» (دانشیار جامعه‌شناسی). «سیاستگذاری مبتنی بر محدودیت رقبا ناکارآمد بود. محدودیت موقت یا موردی و حتی محدودیت‌های کامل براساس تجربه (دی ۱۳۹۶، اردیبهشت ۱۳۹۷، آبان ۱۳۹۸ و پاییز ۱۴۰۱) ناکارآمد بود. برای کوچ ابتدا باید اقناع عمومی صورت می‌گرفت تا کاربر بداند با کوچ نه‌تنها چیزی از دست نمی‌دهد بلکه قابلیت‌های جدیدی هم به دست می‌آورد» (استاد ارتباطات).

۲-۴. تعدد سیاستگذاران و ناهماهنگی میان آنها

مصاحبه‌شوندگان معتقدند تعدد سیاستگذاران در حوزه پیام‌رسان‌ها و فضای مجازی کشور باعث شده تا تصمیم‌گیری و سیاستگذاری این حوزه دشوار شود. علاوه بر آن اختلاف‌هایی که میان دستگاه‌های سیاستگذار و اجرایی وجود دارد باعث سردرگمی کاربران و حتی سازمان‌های پیام‌رسانی داخلی شده است که نمی‌دانند با کدام موازین و استانداردها فعالیت‌های خود را تنظیم کنند. در این زمینه یک هرج‌ومرج وجود دارد خیلی از مسئولان حوزه فضای مجازی بارها در توثیتهای خود از مخالفت با فیلترینگ می‌گویند و بسیاری از سیاستگذاران و دولتمردان در رسانه‌های فیلتر شده فعالیت دارند. «سوگیری‌های سیاسی و چندصدایی باعث شد تا کاربران نیز سیاست‌ها و محدودیت فیلترینگ را نادیده بگیرند و حاضر نباشند به پیام‌رسان‌های داخلی کوچ کنند» (دانشیار ارتباطات).

۳-۴. عوامل مداخله‌گر

عوامل مداخله‌گر در مدل PPM به عوامل مکمل در تسهیل ممانعت از تصمیم‌گیری‌های مهاجرت طبق شرایط فردی یا اجتماعی اشاره می‌کند؛ بدین معنا که چه عواملی در تصمیم‌گیری برای کوچ کاربر از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی مؤثر است و این عوامل تصمیم‌گیری را برای کاربر تسهیل

می‌کند. در جدول ۴ به این عوامل پرداخته می‌شود.

جدول ۴. مضامین سازمان یافته و فراگیر مداخله‌گر

مضمون فراگیر	مضامین سازمان یافته
عوامل مداخله‌گر	غلبه نگاه مالکانه به رسانه‌های نوین و مردمی در سیاستگذاری‌های کوچ
	عدم مدیریت و یکپارچه نبودن زیرساخت‌های مورد نیاز کوچ
	اجرای ناقص و بد سیاستگذاری‌ها
	بی‌اعتمادی به محصولات و خدمات داخلی در لایه‌های مدیریتی و مردم
	سازمانی و مدل کسب‌وکار پیام‌رسان‌های داخلی مانعی برای رشد آنها
	تأخیر پیام‌رسان‌ها در ورود به بازار پیام‌رسان‌ها
	لزوم سرمایه‌گذاری در پیام‌رسان‌های داخلی
	حمایت‌های انحصاری دولت از پیام‌رسان‌های داخلی
	نقص‌های قانونی در حوزه پیام‌رسان‌ها
	عدم نظارت و کنترل بر اجرای سیاست‌های کوچ
	ضعف تبلیغات و برندینگ در پیام‌رسان‌های داخلی
	ضعف فنی و باگ‌های برنامه‌نویسی در پیام‌رسان‌های داخلی
	نقض حریم خصوصی کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی
	ضعف سواد رسانه‌ای در میان کاربران پیام‌رسان‌ها

مأخذ: همان.

– غلبه نگاه مالکانه به رسانه‌های نوین و کاربر در سیاستگذاری‌های کوچ
یکی از اصلی‌ترین چالش‌های سیاستگذاری در حوزه پیام‌رسان‌های اجتماعی در ایران نوع نگاه مالکانه، دستوری و بالا به پایین دولتمردان و سیاستگذاران به رسانه‌های نوین است که همچنان به دنبال سیاستگذاری کامل و سلبی در این فضا هستند و معتقدند هر نوع سیاستی حتی برخلاف نیازها و منافع کاربر باشد را می‌توانند اجرا کنند. «سیاستگذار بستر را برای فعالیت رسانه‌های نوین تا حدودی گسترش داده است اما نگاه او به رسانه هنوز نگاه رسانه سنتی و سیاست‌های وی

سلبی است» (مدیر پیام‌رسان داخلی). «رسانه‌های نوین رسانه‌های مردمی است که کاربر در آن هم تولیدکننده است و هم مصرف‌کننده، دولت در این دوره تنها می‌تواند نقش تسهیل‌گر را داشته باشد و با استفاده از سیاست‌های مشارکتی و اقناع افکار عمومی، کاربر را با منافع خود همسو کند نه برای وی تعیین و تکلیف‌های یک‌سویه کند» (دانشیار ارتباطات).

– عدم مدیریت و یکپارچه نبودن زیرساخت‌های مورد نیاز کوچ

مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که زیرساخت‌های مخابراتی کشور در دوره‌های مختلف و توسط سازمان‌های مختلف به وجود آمده است. زمانی که سیاستگذار تصمیم به فیلترینگ و کوچ کاربر به پیام‌رسان‌های داخلی گرفت، ظرفیت پیام‌رسان‌های داخلی برای میزبانی از این حجم کاربر و زیرساخت‌های مورد نیاز مثل افزایش پهنای باند، فضای ذخیره‌سازی ابری، CDN (سرورهای واسط) را از قبل فراهم نکرده بود. از نظر بعضی خبرگان پژوهش، زیرساخت‌های مورد نیاز در کشور وجود داشت اما یکپارچه نبود یا در دست سازمان‌های مختلف بود که هماهنگی با آنها در آن فرصت و زمان بحرانی، فشار بسیاری را بر پیام‌رسان‌های داخلی وارد آورد و حتی باعث کاهش کیفیت و در نتیجه برگشت کاربرانی شد که به پیام‌رسان‌های داخلی کوچ کرده بودند. «وقتی تلگرام فیلتر شد و سیاست کوچ به سروش در دستور قرار گرفت به علت ناتوانی فنی و زیرساختی سروش، عضویت در سروش بسیار سخت شده بود. این نشان می‌داد که سیاستگذار اطلاعی از ظرفیت شبکه‌های بومی ندارد» (استاد سیاستگذاری).

– اجرای ناقص و بد سیاستگذاری‌ها

مشارکت‌کنندگان معتقدند که اگر کوچ هدف است باید سیاست‌های راهبردی در تمام ارگان‌ها و سازمان‌ها با آن همسو باشد و تمام توان خود را برای اجرای این سیاست‌ها بسیج کنند، اما متأسفانه سیاست‌ها در سطوح اجرایی نادیده گرفته می‌شود و نظارتی هم بر نحوه اجرا و میزان موفقیت سیاست‌ها وجود ندارد. «در سال ۱۳۹۷

سیاست فیلترینگ پیام‌رسان خارجی اعمال شد اما دولت در مقابل فیلترینگ مقاومت کرد و تلگرام‌های رنگی را راه‌اندازی کرد و شروع به فروش VPN رسمی و دولتی کرد» (استادیار ارتباطات). «ما از پیام‌رسان‌های داخلی در اجرای فیلترینگ بی‌خبر بودیم و بدون آمادگی با هجوم گسترده کاربر مواجه شدیم» (مدیر پیام‌رسان داخلی).

– بی‌اعتمادی به محصولات و خدمات داخلی در لایه‌های مدیریتی و مردم

مشارکت‌کنندگان اذعان داشتند از آنجاکه فرهنگ بی‌اعتمادی به محصولات داخلی ریشه‌ای تاریخی و فرهنگی دارد، این بی‌اعتمادی به پیام‌رسان‌های داخلی نیز رخنه کرد و دیواری از بی‌اعتمادی و عدم باور به توانمندی‌های داخلی را در میان پیام‌رسان‌ها، کاربران، مدیران و سیاستگذاران به وجود آورد. «ضربه‌ای که بی‌اعتمادی در لایه جامعه به پیام‌رسان‌های داخلی می‌زند بسیار روشن است و کاربر با نیامدن خود و با مقایسه مدام میان پیام‌رسان‌های داخلی و خارجی راه پیشرفت پیام‌رسان داخلی را سد می‌کند، اما در لایه مدیریتی این بی‌اعتمادی‌ها مانع از سرمایه‌گذاری در این حوزه و عدم باور مسئولان خواهد شد. تنها راه مبارزه با این بی‌اعتمادی‌ها فرهنگ‌سازی است» (کارشناس فناوری اطلاعات).

– ضعف سازمانی و مدل کسب‌وکار پیام‌رسان‌های داخلی

مصاحبه‌شوندگان اذعان دارند که پیام‌رسان‌های داخلی به لحاظ سازمانی و تجاری‌سازی دارای ضعف اساسی هستند. پیام‌رسان‌های داخلی باید به دنبال افزایش کیفیت خود در اندازه جهانی باشند. در مضامین پایه پرهیز از قطعی مکرر، افت سرعت، ضعف در امنیت دیتا، فقدان ارائه خدمات مالی و بومی، فقدان راه‌اندازی فروشگاه‌ها و پرداخت‌های الکترونیکی، ضعف در طراحی فضای پیام‌رسان‌ها از جمله ضعف‌هایی بود که مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره کرده‌اند. همچنین در حوزه مدیریتی نیز پیام‌رسان‌های داخلی باید با اهداف و برنامه‌های روشن، خط‌مشی‌های تجاری و مدل کسب درآمد خود را روشن کنند و به دنبال مدیریت زنجیره تأمین باشند. از دید

آنها، برقراری ارتباط قوی با کاربر و شناخت نیازهای او پیام‌رسان را در ارائه خدمات بهتر کمک می‌کند. «ضعف دامنه دانش مدیریتی و بازاریابی در سازمان پیام‌رسان‌ها باعث شده است در تبلیغ و درگیرسازی ذی‌نفعان ضعیف عمل کنند و نتوانند مدل کسب‌وکار خوبی ارائه دهند» (استاد سیاستگذاری).

– تأخیر پیام‌رسان‌ها در ورود به بازار پیام‌رسان‌ها

پیام‌رسان‌های داخلی زمانی وارد بازار پیام‌رسان‌ها شده بودند که وایبر، تلگرام و واتساپ توانسته بود بازار ایران را به‌دست گیرد و ذائقه کاربر ایرانی را شکل دهد. «اگر به‌موقع شروع کنید مخاطب حاضر است با شما جلو بیاید و کاستی‌های شما را می‌پذیرد، ولی وقتی ذائقه مخاطب شما با پیام‌رسان دیگری شکل گرفته، دیگر نمی‌تواند با وی از پایه شروع کنید» (استادیار ارتباطات).

– لزوم سرمایه‌گذاری در پیام‌رسان‌های داخلی

یکی از عوامل تقویت پیام‌رسان‌های داخلی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در آن است. سرمایه‌گذاری و مالکیت در پیام‌رسان‌ها می‌تواند باعث قدرت پیام‌رسان‌های داخلی در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شود. مالکیت دولتی یا وابسته به نهادهای خاص باعث بی‌اعتمادی کاربر می‌شود و این از نقطه‌ضعف پیام‌رسان است. قانونگذاری و سیاست‌های شفاف و روشن در حوزه پیام‌رسان‌های داخلی می‌تواند اعتماد سرمایه‌گذاران را جلب کند و آنها را برای سرمایه‌گذاری در بازار پرسود و آرام ترغیب کند. آمدن سرمایه‌گذار به این بازار موجب رشد و توسعه پیام‌رسان‌های داخلی و ترغیب کاربران به کوچ می‌شود. «یکی دیگر از راه‌های جذب سرمایه در پیام‌رسان‌های داخلی، قرار گرفتن آنها در بورس و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در این حوزه است» (دانشیار ارتباطات).

– حمایت‌های انحصاری دولت از پیام‌رسان‌های داخلی

مشارکت‌کنندگان بر این باورند که حمایت دولت از پیام‌رسان‌های داخلی شائبه دولتی بودن آنها را ایجاد کرد و باعث بی‌اعتمادی کاربران شد، چراکه از نظر کاربر وقتی یک پیام‌رسان تحت حمایت دولت است احتمال دسترسی، کنترل و افشای اطلاعات وجود دارد و به نوعی فعالیت کاربر از طرف سازمان‌های امنیتی رصد می‌شود. «پیام‌رسان‌های ما ضعیف هستند و برای رفع این ضعف به دنبال حمایت ویژه و آشکار دولت هستند. آنها حاضر به رقابت با یکدیگر نیستند و به دنبال گرفتن انحصار از دولت هستند. به‌جای توانمندسازی خودشان می‌خواهند خارجی‌ها بسته شوند تا آنها رشد کنند. این وابستگی به دولت آنها را از چشم کاربر انداخت» (استاد سیاست‌گذاری).

– نقص‌های قانونی در حوزه پیام‌رسان‌ها

برخی از خبرگان مشکل اساسی پیام‌رسان‌های داخلی ایران را ضعف در قوانین و مقررات حوزه فضای مجازی می‌دانند. «مشکل اساسی در فضای مجازی ایران که شامل پیام‌رسان‌ها هم می‌شود دو چیز است اول عدم شفافیت قانون و دوم عدم شفافیت در اجرای قانون. نبود قانون در همکاری‌های پیام‌رسان‌های داخلی و سازمان‌های دولتی، قوانین حمایتی از سرمایه‌گذاران در حوزه پیام‌رسان‌های دولتی و مشخص نبودن حدود هریک از ذی‌نفعان در زنجیره تأمین ارزش پیام‌رسان‌ها از این موارد است» (استاد سیاست‌گذاری).

– عدم نظارت و کنترل بر اجرای سیاست‌های کوچ

مصاحبه‌شوندگان معتقدند که سیاست‌های کوچی که در ادوار مختلف شورای عالی فضای مجازی تصویب کرد به‌درستی دولت برای پیام‌رسان‌ها اجرا نکرد و نهادهای ناظر نیز نظارت دقیقی بر اجرای این سیاست‌ها نداشته‌اند. «باید مشخص شود که وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌عنوان تأمین‌کننده زیرساخت‌ها و صادرکننده

مجوز برای پیام‌رسان‌های داخلی، وزارت فرهنگ و ارشاد به‌عنوان تعیین‌کننده ضوابط انتشار محتوا و مواجهه با تخلفات در حوزه انتشار و محتوای تبلیغات، مرکز ملی فضای مجازی به‌عنوان بازوی اجرایی شورای عالی فضای مجازی، صداوسیما با وظیفه ترویج و آموزش کاربری و ارتقای آگاهی و مهارت در میان جامعه و مردم، قوه قضائیه به‌عنوان مسئول صیانت از حقوق شهروندی، امنیت عمومی و اعتمادسازی و حمایت حقوقی از کسب‌وکارهای پیام‌رسان‌ها چقدر در اجرای این سیاست موفق بودند» (استاد ارتباطات).

– ضعف تبلیغات و برندینگ در پیام‌رسان‌های داخلی

مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که برندسازی در جلب کاربر بسیار اهمیت دارد. در سیاست کوچ پیام‌رسان‌هایی موفق هستند که تبلیغات و برندینگ مناسبی از خودشان در گذشته ارائه کرده باشند. «تبلیغات پیام‌رسان‌های داخلی از یک ماه قبل از فیلترینگ شروع شد و صدا و سیما به‌صورت یک‌جانبه، غیرجذاب و غیرکارشناسی به تبلیغ پیام‌رسان‌ها پرداخت. این تبلیغ آنقدر غیرحرفه‌ای بود که خود باعث مقاومت کاربر شد. حتی قشر خاکستری که نظر خاصی راجع به پیام‌رسان‌های داخلی نداشتند را در مقابل آنها قرار داد» (مدیر تولید محتوا پیام‌رسان داخلی). همچنین مصاحبه‌شوندگان از دیگر دلایل ضعف برندینگ در پیام‌رسان‌های داخلی را ضعف دامنه دانش مدیریتی و بازاریابی اعلام کرده‌اند. «بیشتر اعضای تیم پیام‌رسان‌های داخلی را افراد فنی تشکیل می‌دهند و همین امر موجب شده در تبلیغات و درگیر کردن ذی‌نفعان ضعیف عمل کنند» (سیاستگذار در حوزه فضای مجازی).

– ضعف فنی و باگ‌های برنامه‌نویسی در پیام‌رسان‌های داخلی

کیفیت پیام‌رسان در دو حوزه سخت‌افزار و نرم‌افزار تعریف می‌شود. پیام‌رسان‌های داخلی در ابتدای فعالیت و در دوره فیلترینگ تلگرام و موج کاربران ورودی نتوانستند سرویس خوبی به کاربر ارائه دهند و موجب نارضایتی کاربران شدند. این ضعف‌ها

برخی به دلیل نبود زیرساخت‌های پشتیبان، ذخیره‌سازهای ابری و سرورهای پرسرعت بود و برخی هم ناشی از کیفیت فنی پیام‌رسان‌های داخلی مثل وجود باگ‌های برنامه‌نویسی، عدم حضور حداکثری مخاطب و عدم جذابیت‌های ظاهری برنامه‌های پیام‌رسان‌های داخلی بود که موجب شد بسیاری از کاربران که به پیام‌رسان‌های داخلی کوچ کرده بودند به تلگرام بازگردند. بسیاری از کاربران پوسترهای ایرانی تلگرام را با تمام هشدارهای امنیتی که گوگل می‌داد نصب کرده بودند (به‌خوبی هم می‌دانستند که این پوسترها توسط نهادهای نظارتی ایجاد شده‌اند)، این رفتار کاربر نشان می‌دهد مردم به نظام اعتماد دارند ولی پیام‌رسان‌های داخلی را نپسندیده است.

- نقض حریم خصوصی کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی

مصاحبه‌شوندگان یکی از عوامل کلیدی موفقیت در سیاست کوچ را اطمینان بخشی به کاربر از لحاظ رعایت و حفظ حریم خصوصی می‌دانند. آنان معتقدند نظارت بر پیام‌رسان‌ها از دید کاربران امری منفی و باعث گرایش آنها به پیام‌رسان‌های خارجی می‌شود. «کاربر دوست ندارد فضای خصوصی خود را از دست دهد، حتی در مقابل کسانی که زاویه سیاسی و اجتماعی با او ندارند مثل خانواده. در صحبت‌های مدیران ما پیام‌های متناقضی وجود دارد و نحوه حفاظت از حریم خصوصی کاربران در پیام‌رسان‌های داخلی مشخص نیست» (دانشیار جامعه‌شناسی). در این زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان پیشنهاد داد که «قرار دادن یک نهاد ثالث به‌عنوان ناظر بر عملکرد قانونگذاران و پیام‌رسان‌ها در حوزه حریم خصوصی می‌تواند بسیار راه‌گشا باشد و اعتماد کاربر را افزایش دهد و باید قوانینی تدوین شود که کاربر بداند پیام‌رسان ملزم به رعایت چنین قوانینی هستند» (کارشناس فناوری اطلاعات).

- ضعف سواد رسانه‌ای در میان کاربران پیام‌رسان‌ها

مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که یکی از ضعف‌ها در سیاست کوچ عدم اطلاع و سواد کافی در خصوص پیام‌رسان‌های خارجی، وابستگی آنها به نهادهای قدرت و

امنیتی کشورهای جهان و دستکاری اطلاعات توسط صاحبان شرکت‌هایی چون متا است. ضعف سواد رسانه‌ای کاربر در این مصاحبه از دغدغه‌های مصاحبه‌شوندگان بود. «سیاستگذاران کوچ باید به جای سیاست‌های سلبی و فیلترینگ بر سواد رسانه‌ای کاربران تمرکز می‌کردند. بالا بردن سواد رسانه‌ای، توضیح جریان دستکاری داده‌ها، اهمیت داده‌های کلان در امنیت کشور از جمله مواردی است که کاربر ایرانی باید بداند.» دولت باید نقش خود را در سیاستگذاری‌ها کم‌رنگ کند. جامعه، نهادهای اجتماعی و شهروندان باید مسئول باشند و انتخاب رسانه را به‌دقت انجام دهند. اما دولت باید به سواد رسانه‌ای و مجازی این افراد توجه ویژه کند. افزایش این سواد ناخودآگاه توجه به پیام‌رسان‌های داخلی را بیشتر می‌کند» (استاد ارتباطات).

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کوچ کاربر به پیام‌رسان داخلی مسئله‌ای مهم و ضروری برای رشد و توسعه ارتباطات الکترونیک کشور، گسترش شبکه ملی اطلاعات و تسهیل‌کننده دولت الکترونیک، کسب‌وکارهای اینترنتی، گسترش رسانه‌های دیجیتال در جامعه است. سیاستگذاری‌های جامع و آینده‌نگر در حوزه کوچ کاربر به پیام‌رسان‌های داخلی می‌تواند بستر را برای رشد فناوری‌های دیجیتال در کشور فراهم و موقعیت کشور را در سطح جهانی تثبیت کند. این امر نیازمند برنامه‌ریزی دقیق براساس شناخت عوامل کلیدی در این حوزه است. همان‌طور که مدل PPM بانسال، تایلور و جامز^۱ (۲۰۰۵) درخصوص مهاجرت کاربران بر سه عامل رویگردانی، جایگزینی و پهلوگیری حائز اهمیت است این پژوهش نیز به گردآوری این عوامل ذیل سه محور کلیدی ترغیب‌کننده، بازدارنده و مداخله‌گر پرداخته است. در جدول ذیل مضامین این سه محور مورد بررسی و تبیین قرار می‌گیرد.

جدول ۵. مضامین احصا شده از نظرهای خبرگان

مضامین سازمان یافته	مضامین فراگیر
امنیت دیتا در پیام‌رسان‌های داخلی	عوامل ترغیب کننده
تعامل میان سازمان‌های دولتی و پیام‌رسان‌های داخلی و سپردن خدمات به پیام‌رسان‌های داخلی	
لزوم حمایت از افراد خلاق و ایده‌های نو در حوزه فناوری پیام‌رسان‌های داخلی	
لزوم حمایت دولت از پیام‌رسان‌های داخلی	
تأثیر مثبت اثر شبکه‌ای در ترغیب کاربران	
تعامل مثبت میان پیام‌رسان و کاربر	
ایجاد پیام‌رسان‌های داخلی تخصصی با توجه به نیاز کاربر	
تفکر ایجاد یک پلتفرم جامع در میان سیاستگذاران	
تشکیل شبکه نامتمرکز میان پیام‌رسان‌های برای استفاده از ظرفیت همه آنها	
اعتمادسازی از طرف پیام‌رسان داخلی برای کاربر	
مدیریت محتوای مفید و مورد علاقه کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی	عوامل باز دارنده
غلبه نگاه سخت افزاری و عدم توجه به پیوست‌های فرهنگی، اجتماعی در سیاستگذاری‌های کوچ	
عدم توجه به پژوهش‌ها در سیاستگذاری‌های کوچ	
سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی نسبت به تکنولوژی‌ها و رسانه‌های نوین	
استفاده از سیاست‌های سلبی و دستوری به جای سیاست‌های ایجابی	عوامل مداخله گر
تعدد سیاستگذاران و ناهماهنگی در میان آنها	
غلبه نگاه مالکانه به رسانه‌های نوین و مردمی در سیاستگذاری‌های کوچ	
عدم مدیریت و یکپارچه نبودن زیر ساخت‌های مورد نیاز کوچ	
اجرای ناقص و بد سیاستگذاری‌ها	
بی اعتمادی به محصولات و خدمات داخلی در لایه‌های مدیریتی و مردم	
سازمانی و مدل کسب و کار کامل پیام‌رسان‌های داخلی	
تأخیر پیام‌رسان‌ها در ورود به بازار پیام‌رسان‌ها	
لزوم سرمایه گذاری در پیام‌رسان‌های داخلی	
مالکیت و حمایت‌های انحصاری دولت از پیام‌رسان‌های داخلی	
نقص‌های قانونی در حوزه پیام‌رسان‌ها	
عدم نظارت و کنترل بر اجرای سیاست‌های کوچ	
ضعف تبلیغات و برندینگ در پیام‌رسان‌های داخلی	
ضعف فنی و باگ‌های برنامه نویسی در پیام‌رسان‌های داخلی	
نقض حریم خصوصی کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی	
ضعف سواد رسانه‌ای در میان کاربران پیام‌رسان‌ها	

مأخذ: همان.

در این پژوهش عوامل ترغیب‌کننده باعث می‌شود کاربر ایرانی از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی کوچ کند و سیاستگذار باید به دنبال تقویت این عوامل در پیام‌رسان‌های داخلی باشد. مهم‌ترین عوامل امنیت دیتا در پیام‌رسان‌های داخلی، تعامل میان سازمان‌های دولتی و پیام‌رسان‌های داخلی و سپردن خدمات به پیام‌رسان‌های داخلی، لزوم حمایت از افراد خلاق و ایده‌های نو در حوزه فناوری پیام‌رسان‌های داخلی، لزوم حمایت دولت از پیام‌رسان‌های داخلی، تأثیر مثبت اثر شبکه‌ای در ترغیب کاربران، تعامل مثبت میان پیام‌رسان و کاربر، ایجاد پیام‌رسان‌های داخلی تخصصی با توجه به نیاز کاربر، تفکر ایجاد یک پلتفرم جامع در میان سیاستگذاران، تشکیل شبکه نامتمرکز میان پیام‌رسان‌های داخلی برای استفاده از ظرفیت همه آنها، اعتمادسازی از طرف پیام‌رسان داخلی برای کاربر، مدیریت محتوای مفید و مورد علاقه کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی است. یافته‌های این بخش با پژوهش خجیر و قرایی (۱۴۰۲) در توجه به نیازهای کاربر و ایجاد پیام‌رسان تخصصی، با پژوهش خالقی مقدم، شریفی و لباف (۱۳۹۹) در تعامل صحیح بین دولت و پیام‌رسان‌ها و امنیت شبکه‌ای و حمایت غیرمستقیم دولت و با پژوهش لیو و همکاران (۲۰۱۷) در اعتمادسازی بین کاربران و سازمان شبکه‌ای مطابقت دارد. آنچه در این پژوهش مورد احصا قرار گرفته در پژوهش‌های دیگر نبود ارائه خدمات خلاقانه در پیام‌رسان‌ها جهت جلب کاربر و ایجاد شبکه نامتمرکز بین پیام‌رسان‌ها جهت استفاده از همه ظرفیت‌ها در کشور است.

عامل دیگر در مدل PPM به عوامل بازدارنده شهرت دارد. بانسال، تایلور و جامز (۲۰۰۵) در این بخش از مدل خود بر این باورند که عواملی در سیاست و برنامه شبکه‌های اجتماعی وجود دارد که مانع کوچ کاربر از یک شبکه به شبکه دیگر می‌شود. آنها معتقدند این نقاط منفی را باید شناخت و برای رفع آنها برنامه‌ریزی کرد. در این پژوهش عوامل بازدارنده شامل سیاست‌ها و برنامه‌هایی می‌شود که مانع کوچ کاربر به پیام‌رسان داخلی می‌شود. یافته‌ها نشان می‌دهد که این عوامل شامل غلبه نگاه سخت‌افزاری و عدم توجه به پیوسته‌های فرهنگی - اجتماعی

در سیاستگذاری‌های کوچک، عدم توجه به پژوهش‌ها در سیاستگذاری‌های کوچک، سیاستگذاری منفعلانه و واکنشی نسبت به فناوری و رسانه‌های جدید، استفاده از سیاست‌های سلبی و دستوری به جای سیاست‌های ایجابی و تشویقی و تعدد سیاستگذاران و ناهماهنگی بین آنها است. یافته‌های این بخش از پژوهش با یافته‌های جایکار (۲۰۲۳)، درخصوص سیاستگذاری بدون توجه به نیاز کاربر، مومنی و همکاران (۱۳۹۷) درخصوص غلبه روحیه فنی بر سیاستگذاران و برنامه‌ریزان شبکه‌های بومی مطابقت دارد. اما یافته‌های این پژوهش به کم‌توجهی در طراحی سیاست‌های فضای مجازی در کشور و کم‌توجهی به سیاست‌های تشویقی و ایجابی نیز اشاره دارد که در پژوهش‌های دیگر مغفول مانده است.

عوامل مداخله‌گر در مدل PPM به عوامل مکمل در تسهیل ممانعت از تصمیم‌گیری‌های مهاجرت کاربر طبق شرایط فردی یا اجتماعی اشاره دارد. بانسال، تایلور و جامز (۲۰۰۵) در این مدل بر این باورند که عواملی در تصمیم‌گیری کاربر برای کوچ از پیام‌رسان‌های خارجی به پیام‌رسان‌های داخلی مؤثر است که باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد. این عوامل محرک و تسهیل‌کننده کوچ کاربر به پیام‌رسان‌های داخلی را آسان می‌کند. عوامل مداخله‌گر در این پژوهش شامل تغییر نگاه مالکانه و دستوری به رسانه‌های نوین و کاربر در سیاستگذاری‌های کوچک، ایجاد مدیریت یکپارچه و افزایش توانمندی در زیرساخت‌های مورد نیاز کوچ، نظارت دقیق بر اجرای کامل و درست سیاست‌های حاکمیتی در حوزه کوچ، ترویج فرهنگ اعتماد به محصولات و خدمات داخلی در لایه‌های مدیریتی و مردم، تقویت مدیریت سازمانی و مدل کسب‌وکار پیام‌رسان‌های داخلی، جبران تأخیر ورود پیام‌رسان‌های داخلی به بازار پیام‌رسان‌های جهانی و تجاری‌سازی، لزوم سرمایه‌گذاری در پیام‌رسان‌های داخلی توسط بخش خصوصی، حمایت‌های غیرمستقیم دولت از پیام‌رسان‌های داخلی، برخورد محکم با نقضان موارد قانونی در حوزه پیام‌رسان‌ها، نظارت و کنترل دقیق بر اجرای سیاست‌های کوچک، توجه به تبلیغات و برندینگ در پیام‌رسان‌های داخلی، رفع ضعف فنی و باگ‌های برنامه‌نویسی در پیام‌رسان‌های داخلی، حفظ

و صیانت از حریم خصوصی کاربر در پیام‌رسان‌های داخلی و برخورد با ناقضان آن و افزایش سواد رسانه‌ای و سواد مجازی در میان کاربران پیام‌رسان‌ها است. یافته‌های پژوهش در این قسمت با یافته‌های اصنافی و همکاران (۱۴۰۲) در توجه به تجاری‌سازی پیام‌رسان‌های داخلی، برندسازی پیام‌رسان‌ها، پرهیز از نگاه دستوری و پدرسالارانه سیاستگذاران و حمایت غیرمستقیم دولت از پیام‌رسان‌ها، بخشی‌زاده، خادم‌حسینی و بشیرپور (۱۴۰۰) در امنیت شبکه‌ای و کیانگ و همکاران (۲۰۱۶) توجه به حریم خصوصی کاربران و نظارت بر اجرای قوانین حمایتی کاربران مطابقت دارد. در بخش عوامل تسهیل‌گر برای استفاده از پیام‌رسان داخلی سه سطح از عوامل در یافته‌ها احصا شده است که در پژوهش‌های دیگران کمتر به آن اشاره شده است. سطح اول مربوط به سیاستگذاران است که باید در طراحی سیاست به اقتصاد، نیاز کاربر و ظرفیت پیام‌رسان‌ها توجه کنند. همچنین پس از طراحی سیاست بر اجرای آن نظارت دقیق داشته باشند. سطح دوم به سازمان پیام‌رسان‌ها مربوط است، آنها باید در استفاده از افراد خلاق، نگاه انسانی به فضای پیام‌رسان، رفع اشکال‌های فنی و زیرساختی همت ویژه کنند. سطح سوم به کاربر مربوط است. کاربر باید به رعایت و حفظ حریم خصوصی خود و افزایش سواد فضای مجازی توجه ویژه داشته باشد.

پیشنهادها

- همکاری و ارتباط تعاملی دستگاه‌های اجرایی برای توسعه فناوری بومی و حمایت سخت‌افزاری و نرم‌افزاری آنان از پیام‌رسان‌های داخلی؛
- حمایت سیاستی، حقوقی و مالی از پیام‌رسان‌های داخلی جهت افزایش ضریب نفوذ آن در جامعه کاربران ایرانی،
- هماهنگی بین سازمان‌های متولی تولید محتوا و نرم‌افزار و ایجاد محتوا با مختصات ارزش‌های اسلامی- ایرانی و ارائه خدمات ارتباطی مبتنی بر ارزش‌های فرهنگی و دینی کشور و همکاری چندجانبه همه ذی‌نفعان از جمله سیاستگذاران، دولت، سازمان‌های نظارتی، بخش خصوصی و سایر دست‌اندرکاران این حوزه؛

- تشویق بخش خصوصی و شرکت‌های دانش‌بنیان با کمک دانشگاه‌ها برای توسعه برنامه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری پیام‌رسان‌ها؛
- با توجه به اقتصاد کاربران، ایجاد پیام‌رسان‌های تخصصی برای کاربرانی که در حوزه‌های گوناگون فعالیت دارند؛
- توجه به مؤلفه‌ها و مشوق‌های درگیرسازی کاربران در پیام‌رسان‌های داخلی توسط صاحبان این پیام‌رسان؛
- رعایت حریم خصوصی کاربران و ایجاد انگاره ذهنی قوی برای حفظ امنیت اطلاعات کاربران توسط پیام‌رسان‌های داخلی؛
- توجه به فیلترینگ هوشمند در راستای حفظ فرهنگ ایرانی-اسلامی؛
- آموزش سواد ارتباطی و رسانه‌ای کاربران جهت شناخت دقیق از فرصت‌ها و تهدیدهای پیام‌رسان داخلی و خارجی.

منابع و مآخذ

۱. اصنافی، سیدمحمدرضا، علی‌اکبر فرهنگی، عبدالله گیویان و افسانه مظفری (۱۳۹۷). «بررسی موانع رقابت رسانه‌های اجتماعی بومی با رسانه‌های اجتماعی بین‌المللی»، فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی، ۲۵ (۹۶).
۲. اکبرزاده جهرمی، سیدجمال‌الدین (۱۳۹۷). «پیامدهای همگرایی اینترنت و تلویزیون بر سیاستگذاری رسانه‌ای در ایران»، مطالعات فرهنگ - ارتباطات، ۳۴ (۶۶).
۳. انتظاری، اردشیر (۱۴۰۲). موج چهارم پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
۴. ایسپا (۱۴۰۳). «گزارش میزان استفاده ایرانیان از پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی»، مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران.
۵. بخشی‌زاده، کبری، رضا خادم‌حسینی و مهدی بشیرپور (۱۴۰۰). «مقایسه نقشه ذهنی کاربران پیام‌رسان‌های داخلی با پیام‌رسان‌های خارجی»، فصلنامه مطالعات رسانه‌های نوین، ۷ (۲۵).
۶. بصیریان جهرمی، حسین و هادی خانیکی (۱۳۹۳). «سیاستگذاران ایرانی و سیاستگذاری رسانه‌های اجتماعی: چالش‌ها، الگوها و ارائه یک مدل پیشنهادی»، برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۵ (۲۱).
۷. خالقی مقدم، وحید، مهدی شریفی و سمیه لبافی (۱۳۹۹). «شناسایی عوامل مؤثر بر مهاجرت کاربران از پیام‌رسان‌های داخلی (نمونه‌کاوی: پیام‌رسان سروش)»، مدیریت بازرگانی، ۴ (۱۲).
۸. خجیر، یوسف و محدثه قرایی (۱۴۰۲). «انگاره ذهنی جوانان درخصوص پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی و خارجی»، فصلنامه راهبردی ورزش و جوانان، ۸ (۵۶).
۹. شریفی، مهدی، بهرام مرزبان و سمیه لبافی (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی سیاستگذاری تولید محتوا در فضای مجازی در ایران»، مدیریت دولتی، ۵ (۱۸).
۱۰. شمسایی‌نیا، رامین (۱۳۹۷). «سیاستگذاری فضای مجازی در جامعه شبکه‌ای؛ موردکاوی پیام‌رسان داخلی»، مدیریت رسانه، ۱۰ (۴۰).
۱۱. مومنی، داوود، عباس اسدی، فاطمه ثقفی و طاهر روشندل اربطانی (۱۳۹۷). «تدوین مدل راهکارهای تجاری سازی پیام‌رسان‌های ایرانی»، پژوهش‌های ارتباطی، ۲۴ (۹۶).

12. Bansal, H.S., S.F. Taylor and Y.S. James (2005). ““Migrating” to new Service Providers: Toward a Unifying Framework of Consumers’ Switching Behaviors”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, (331).

13. Braun, V. and V. Clarke (2006). “Using Thematic Analysis in Psychology”,

- Qualitative Research in Psychology*, 14 (44).
14. Jayakar, K. (2023). *Media Policy*, Published Taylor and Francis.
 15. Kimberly, Solivan (2015). *Helping Worker Understand and Follow Social Media Policies*, Elsevier.
 16. Liu, F., D. Xu and R. Sie (2017). "Social Roles and Consequences in Using Social Media in Disasters: A Structural Perspective", *Information Systems Frontiers*, 20 (4).
 17. Qiang, C., X. Xiaolin, C. Bolin and Z. Wei (2016). "Social Media Policies as Responses for Social Media Affordances: The Case", *Government Information Quarterly*, 14 (45).
 18. Sun, Y. (2017). *Understanding Users Switching Behavior of Mobile Instant Messaging Application: An Empirical Study from the Perspective of Push-Pull-Mooring Framework*, *Computers in Human Behavior*.
 19. Tseng, Fan-Chen, T.T.L. Pham, T.C.E. Cheng and C.I. Teng (2018). "Enhancing Customer Loyalty to Mobile Instant Messaging: Perspectives of Network Effect and Self-Determination Theories", *Telematics and Informatics*, Vol. 35, Issue 5.
 20. Yongqiang, S., L. Dian, C. Sijing and W. Xingrong (2017). *Understanding Users' Switching Behavior of Mobile Instant Messaging*, *Computers in Human Behavior*.

The Necessity of Taxation on Speculative Activities

Yaghoub Fatemi Zardan* and Ahmad Bakhshi**

Research Article	Receive Date: 2024.07.02	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.04.11	Page: 109-143
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Widespread sanctions in recent years have led to significant price volatility across various markets. These fluctuations have redirected a substantial portion of national liquidity from productive activities toward unproductive and speculative activities, thereby fueling inflation. Accordingly, this study examines market conditions to propose solutions for reducing speculative behavior. The research addresses two questions: first, whether speculation exists in the currency, housing, gold, and automobile markets; and second, whether a speculation tax can control price volatility in these markets. An Autoregressive Distributed Lag (ARDL) model was estimated using EViews software. The results show that the adjustment coefficient in the currency market is higher than in other markets, indicating that speculators respond more rapidly to instability in this market. Moreover, the elasticity of expected prices relative to current prices has increased over time in all four markets and has exceeded one in recent years. Thus, speculation not only exists but has intensified in all examined markets. Additionally, the product of elasticity and adjustment coefficients has exceeded one in recent years, demonstrating the effectiveness of a speculation tax in controlling price volatility by reducing the speed of traders' reactions to price changes. Consequently, policymakers are advised to adopt speculation taxes as a short-term measure to curb speculative activities and redirect liquidity from unproductive to productive sectors. However, such taxes should be viewed as emergency, short-term instruments rather than permanent policy tools, as they may lead to liquidity withdrawal from targeted markets.

Keywords: Price volatility; Speculation; Taxation; Markets

* Adjunct Professor, Department of Political Science, Faculty of Literature and Political Science, University of Birjand, Birjand, Iran; Email: yaghoifatemi@alumni.ut.ac.ir

** Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Literature and Humanities, University of Birjand, Birjand, Iran (Corresponding Author); Email: bakhshi@birjand.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Fatemi Zardan Y. and A. Bakhshi (2026). "The Necessity of Taxation on Speculative Activities", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 109-143.

doi: 10.22034/mr.2025.16931.5841

ضرورت وجود مالیات بر فعالیت‌های سفته‌بازی

یعقوب فاطمی زردان* و احمد بخشی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۴/۱۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۷/۲۲	شماره صفحه: ۱۴۳-۱۰۹
-------------------	-------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

تحریم‌های گسترده در چند سال اخیر منتج به نوسان‌های قیمتی در بازارهای مختلف شده است. این نوسان‌ها باعث شده تا بخش چشمگیری از نقدینگی کشور از فعالیت‌های مولد و تولیدی به سمت فعالیت‌های نامولد و سفته‌بازی حرکت کند و به افزایش قیمت‌ها دامن زند. بنابراین لازم است شرایط بازارهای مختلف مورد بررسی قرار گیرد و راهکارهایی در جهت کاهش فعالیت‌های سفته‌بازی اتخاذ شود. از این رو هدف پاسخ به این دو سؤال است که اولاً آیا در چهار بازار ارز، مسکن، طلا و خودرو، سفته‌بازی وجود دارد؟ و ثانیاً آیا مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند نوسان‌های قیمتی این بازارها را کنترل کند یا خیر؟ برای این منظور از مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی در نرم‌افزار ایویوز استفاده شد. نتایج پژوهش نشان داد ضریب تعدیل بازار ارز نسبت به سایر بازارها بیشتر است و سفته‌بازان در شرایط بی‌ثباتی واکنش سریع‌تری به این بازار نسبت به سایر بازارها دارند. علاوه بر این کشش قیمت انتظاری نسبت به قیمت فعلی در هر چهار بازار طی زمان افزایش یافته و در چندسال اخیر بیشتر از ۱ بوده است. بنابراین سفته‌بازی در هر چهار بازار فوق‌الذکر نه تنها وجود داشته بلکه افزایش هم پیدا کرده است. همچنین نتایج نشان داد حاصل ضرب ضریب کشش در ضریب تعدیل برای چندسال اخیر بیشتر از ۱ بوده که نشانگر کارا بودن اتخاذ مالیات سفته‌بازی برای کنترل نوسان‌های قیمتی این بازارها است و می‌تواند سرعت واکنش معامله‌گران بازار را به تغییرات قیمت کاهش دهد. از این رو توصیه می‌شود سیاستگذاران برای کنترل فعالیت‌های سوداگری در بازارهای فوق‌الذکر و هدایت نقدینگی از بخش نامولد و سفته‌بازی به بخش مولد و تولیدی، مالیات سفته‌بازی را در دوره کوتاه‌مدت اتخاذ کنند. البته مالیات سفته‌بازی می‌تواند اقدام اضطراری کوتاه‌مدت و نه ابزار سیاستی بلندمدت و همیشگی برای سرکوب سفته‌بازی باشد؛ زیرا به خروج نقدینگی از بازارهای موردنظر منجر می‌شود.

کلیدواژه‌ها: نوسان‌های قیمتی؛ سفته‌بازی؛ مالیات؛ بازار

* استاد مدعو گروه علوم سیاسی، دانشکده ادبیات و علوم سیاسی، دانشگاه بیرجند، ایران؛

Email: yaghoobfatemi@alumni.ut.ac.ir

** دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه بیرجند، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: bakhshi@birjand.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: فاطمی زردان، یعقوب و احمد بخشی (۱۴۰۵). «ضرورت وجود مالیات بر فعالیت‌های سفته‌بازی»، مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۲۳، ص. ۱۴۳-۱۰۹.

doi: 10.22034/mr.2025.16931.5841

مقدمه

یکی از موضوع‌های مهمی که در چندسال اخیر با توجه به نوسان‌ها و بی‌ثباتی‌های اقتصادی، اهمیت فراوانی پیدا کرده، مباحث سفته‌بازی در بازارهای مختلف است. پویایی نوسان‌های بازار را می‌توان این‌گونه توصیف کرد که زمانی شخص سفته‌باز پیش‌بینی می‌کند که ارزش دارایی خاصی افزایش خواهد یافت از این‌رو به‌طور گسترده‌ای به خرید آن اقدام می‌کند تا جایی که با افزایش تقاضا موجب افزایش قیمت آن دارایی می‌شود. این حرکت باعث می‌شود که دیگر سرمایه‌گذاران نیز به همین کار اقدام کنند و قیمت دارایی بالا رود و به این طریق با فعالیت سفته‌بازی، حبابی کاذب در قیمت دارایی مورد نظر ایجاد می‌شود. برعکس، زمانی که سفته‌باز احساس کند قیمت دارایی خاصی بیشتر از ارزش واقعی آن است فروش گسترده آن را با قیمت پایین شروع می‌کند و در صورتی که بقیه سرمایه‌گذاران نیز مانند او عمل کنند قیمت دارایی پایین می‌آید و باعث خروج نقدینگی از آن بازار شده و رکود را در آن بازار به‌وجود می‌آورد. به‌عبارتی، ابتدا منابع عظیم مالی به‌صورت سوداگرانه بنا به دلایل مختلفی که به‌طور عمده ناشی از رشد نقدینگی در سطح کلان است به‌سوی بخش موردنظر سوق می‌یابد. در شرایط فقدان الگوها و کانال‌های مناسب، ورود نقدینگی به‌تدریج حالت هجمه‌ای به خود می‌گیرد و از آنجاکه فعالیت‌های سوداگرانه تابع قانون بازده نزولی سود نیستند، سود در این بخش بالا می‌ماند. اما زمانی که اضافه عرضه در بازار به یکباره انتظارات را نسبت به سودآوری این بخش تغییر دهد و منابع مالی را از این بخش خارج کند؛ این بازار با رکود مواجه می‌شود (قلی‌زاده و کمیاب، ۱۳۹۰). پس از آن، بخش موردنظر دچار اختلال شده و به‌دلیل ارتباطات پسین و پیشین بازارها با سایر بخش‌های اقتصادی، با رکود یک بازار مجموعه اقتصاد به‌سمت بحران پیش خواهد رفت (یزدانی، ۱۳۸۲؛ Wong, Qi and Zou, 2015).

از جمله مشکلات فعالیت‌های سفته‌بازی می‌توان به گسترش فعالیت‌های نامولد و حرکت نقدینگی از سمت فعالیت‌های مولد و تولیدی به‌سمت معاملات سفته‌بازی، افزایش نوسان‌های قیمتی، کسب سود و زیان‌های بالا و کاذب، بی‌ثباتی اقتصادی،

تحمیل هزینه به قشر ضعیف جامعه، کاهش تأثیرگذاری سیاست‌های پولی و مالی، افزایش تورم را عنوان کرد. بنابراین باید شرایطی فراهم شود تا زمینه گسترش فعالیت‌های سفته‌بازی را کاهش داد و از بی‌ثباتی‌های اقتصادی جلوگیری به عمل آید. یکی از راهکارهای کاهش سوداگری، دریافت مالیات بر فعالیت‌های سفته‌بازی است. مالیات سفته‌بازی از معاملات کوتاه‌مدت در بازارهای درگیر فعالیت‌های نامولد و سوداگری برای جلوگیری از نوسان‌ها و سفته‌بازی اخذ می‌شود. باین‌حال، نظریه‌پردازان اقتصادی دیدگاه مختلفی در مورد اثرگذاری مالیات سفته‌بازی دارند (Ackert, Qi and Zou, 2022; Cai et al., 2022; Deng, Liu and Wei, 2018). برخی از آنها معتقدند که مالیات‌های سفته‌بازی نوسان‌های بازار را با مهار معامله‌گران سوداگر کاهش می‌دهد و از مبادلات سوداگری غیرمنطقی جلوگیری می‌کند و در نهایت به بازارهای کارآمدتر منجر می‌شود (به‌عنوان مثال استیگلیتز،^۱ (۱۹۸۹)؛ سامرز و سامرز،^۲ (۱۹۸۹)). از سوی دیگر، برخی معتقدند که مالیات‌های سفته‌بازی به‌صورت بلندمدت تأثیرات خارجی منفی بالقوه مانند کاهش نقدینگی و اختلال در کارایی بازار دارند (Amihud and Mendelson, 1999; Deng, Liu and Wei, 2018; Subrahmanyam, 1998). باین‌حال اکثر همین پژوهشگران معتقدند که در کوتاه‌مدت مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند راهکاری برای کاهش نوسان‌ها و کنترل سفته‌بازی باشد (Li and Zhou, 2023; Cipriani, Guarino and Uthemann, 2022; Agarwal et al., 2022). زیرا بار مالیاتی^۳ سفته‌بازی با دوره یا طول معامله نسبت معکوس دارد. اگر دوره دریافت مالیات کوتاه باشد، بار مالیاتی بیشتر برای معاملات سوداگری خواهد بود و اگر دوره دریافت بلندمدت باشد، بار مالیاتی برای فعالیت‌های سفته‌بازی کمتر خواهد شد (Ackert, Qi and Zou, 2022). بنابراین، مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند به‌عنوان راهکار کنترل فعالیت‌های سوداگری در

1. Stiglitz

2. Summers and Summers

3. Tax Burden

کوتاه‌مدت در نظر گرفته شود. به‌رغم اهمیت بسیار بالای این موضوع، هنوز مطالعات چندانی در کشور انجام نشده است و محدود مطالعاتی که در این حیطة کار شده صرفاً به بحث سفته‌بازی پرداخته‌اند و درخصوص مالیات بر سفته‌بازی هیچ مطالعه کاربردی در کشور انجام نشده است.

از این‌رو هدف این پژوهش پاسخ به این دو سؤال است که اولاً آیا در چهار بازار ارز، مسکن، طلا و خودروی ایران سفته‌بازی وجود دارد؟ و ثانیاً، آیا مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند نوسان‌های قیمتی این بازارها را کنترل کند یا خیر؟ برای این منظور از مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی در نرم‌افزار ایویوز استفاده شده است. از این‌رو در ادامه ساختار مقاله ابتدا به ادبیات تحقیق در قالب مبانی نظری و پیشینه پژوهش و همچنین به معرفی مدل و روش تحقیق اختصاص یافته است. سپس به برآورد مدل و تحلیل نتایج پرداخته شده است. در نهایت جمع‌بندی، نتیجه‌گیری پژوهش و پیشنهادها ارائه شده است.

۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

تعاریف مختلفی درخصوص سفته‌باز و فعالیت‌های سفته‌بازی مطرح است. در برخی مطالعات، سفته‌باز به‌عنوان خریدار تعریف می‌شود که انگیزه اصلی وی از خرید، به‌دست آوردن سود در نتیجه فروش مجدد کالا در زمان آینده است (Ring and Boykin, 1986; Feagin, 1982: 42; Haila, 1991: 350). همچنین، فریدمن^۱ (۱۹۹۳: ۳۲۵) ضمن تشریح پدیده مشترک سفته‌بازان و اقدام‌های آنها، سفته‌باز را کسانی تعریف می‌کند که با پیش‌بینی وقوع یک رویداد یا یک‌سری رویدادها برای افزایش سود، به سرمایه‌گذاری اقدام می‌کند. به‌عنوان مثال، اگر ارزش خانه در چند وقت اخیر به‌سرعت افزایش یافته باشد، سفته‌باز با پیش‌بینی شرایط، چندین واحد را خریداری می‌کند. انگیزه سوداگری این است که صرفاً با خرید ارزان، نگه داشتن و سپس فروش آن با قیمت بالاتر، سود سرمایه را به‌دست آورد.

در تعریف دیگری مالپزی و واچر^۱ (۲۰۰۲) بیان می‌کنند که سفته‌باز در بازار در حال رشد سرمایه‌گذاری می‌کند تا از عایدی آن برای رفاه خود و خانواده‌اش در دوران بازنشستگی استفاده کند یا در تعریف دیگری کلول^۲ (۱۹۹۹) سفته‌بازی بازار مسکن را به صورت سرمایه‌گذاری می‌داند که سرمایه‌گذارانی، مسکن یا قطعه زمینی را خریداری می‌کنند (یا کنترل آن را به دست می‌آورند) اما آن را خالی نگه می‌دارند (یا در حال حاضر با شدت کمتری از آن استفاده می‌کنند) تا طی موقعیت مناسب در آینده برای کسب سود از آن استفاده کنند. سفته‌بازی همچنین به معنای آربیتراژ است. بازاری بزرگ یا سیال با تعداد زیادی از سرمایه‌گذاران (بسیاری از خریداران و فروشندگان) که در صورت مشاهده تغییرات قیمت‌ها، به خرید و فروش کالا برای کسب سود اقدام می‌کنند. به طور منطقی فرض بر این است که اینها بیشتر سرمایه‌گذاران کوتاه‌مدت هستند، زیرا سرمایه‌گذاران آربیتراژ به دلیل ماهیت فعالیت خود با سرعت بیشتری نسبت به سایر سرمایه‌گذاران خرید و فروش می‌کنند (Barkham and Geltner, 1996; Lin and Vandell, 2001). همچنین، از سفته‌بازی می‌توان برای توصیف محیطی استفاده کرد که در آن انتظارات سرمایه‌گذاران به روشی نادرست شکل گرفته است. به عنوان مثال، بسیاری از فعالیت‌های سوداگرانه بر اساس انتظارات انطباقی یا برون‌یابی روندهای اخیر بنا شده است. وقتی قیمت‌ها در حال افزایش است، دلالتان وارد بازار می‌شوند و تقاضا افزایش می‌یابد و وقتی قیمت‌ها رو به کاهش است، از بازار خارج می‌شوند (Malpezzi and Wachter, 2005).

باین‌حال، اقتصاددانان معتقدند که سفته‌بازی را می‌توان با توجه به مقیاس و تأثیر آن بر بازارها به طور منفی و مثبت از دو دیدگاه متفاوت بررسی کرد. از دیدگاه رایج، سفته‌بازی معمولاً تصویر منفی دارد زیرا بیانگر سودجویی است. از نظر این دیدگاه سفته‌بازی غیرمولد است و بنابراین برای اقتصاد ملی مفید نیست (Feagin, 1982: 43).

1. Malpezzi and Wachter

2. Colwell

با این حال، جاف و سیرمنز^۱ (۲۳-۲۴: ۱۹۸۹) این عقیده را دارند که سفته‌بازی در واقع با جذب سرمایه اضافی و کمک به تخصیص منظم‌تر آن در بازار، به جامعه کمک می‌کند. برای مثال طی یک بحران مسکن، املاک به فروش با قیمت‌های کم تمایل دارند و به راحتی می‌توان معامله‌ای پیدا کرد (Schumacher and Bucy, 1992: 152). بنابراین، سفته‌بازی می‌تواند انگیزه اصلی خرید باشد. در این حالت سرمایه مازاد جذب و راه را برای بازگرداندن تعادل بازار هموار می‌کند. هو و کوانگ^۲ (۳۶۰: ۲۰۰۲) در تجزیه و تحلیل داده‌های بازار دریافتند که اگرچه تغییرات قیمت به سفته‌بازی منجر می‌شود، اما این دلیل افزایش قیمت نبوده است. به عبارت دیگر، طبق یافته‌های آنها، افزایش قیمت را نمی‌توان به سفته‌بازی نسبت داد. با این حال، آنچه که از مطالعات مختلف در مورد سفته‌بازی می‌توان دریافت اینک که اگر معاملات سفته‌بازی بیش از حد در بازار وجود داشته باشد، می‌تواند آن بازار را به سمت بحران حرکت دهد.

مالیات سفته‌بازی، از معاملات کوتاه‌مدت برای جلوگیری از نوسان‌ها و سفته‌بازی اخذ می‌شود. یک اقتصاددان آمریکایی به نام جیمز توبین^۳ برای اولین بار مالیات توبین^۴ را پیشنهاد داد که نوعی مالیات سفته‌بازی بود. هنگامی که سیستم نرخ ارز برتون وودز^۵ سقوط کرد، نرخ‌های ارز ثابت با نرخ‌های نوسانی جایگزین شد. برای کاهش این نوسان‌ها، مالیات اندکی از هر مقدار ارز مبادله شده به ارز دیگر وضع شد. توبین معتقد بود که خروج انبوه ارزهای مختلف می‌تواند مشکلات متعددی را برای کشورهای کوچک ایجاد کند که این نوع مالیات می‌تواند از این فرایند جلوگیری کند. همچنین، این مالیات را می‌توان به سایر بازارها نیز بسط داد. از جمله می‌توان مهم‌ترین اهداف مالیات سفته‌بازی را موارد زیر اشاره کرد:

الف) کاهش سوداگری کوتاه‌مدت: نقش مالیات سفته‌بازی برای دستیابی به

-
1. Jaffe and Sirmans
 2. Ho and Kwong
 3. James Tobin
 4. Tobin Tax
 5. Bretton Woods

سطح پایین‌تری از فراریت سرمایه مستلزم درک درستی از چگونگی کارکرد در بازار مورد نظر است. به‌عنوان مثال، بدین‌منظور دو گروه از سرمایه‌گذاران را در نظر بگیرید که با هدف کوتاه‌مدت و بلندمدت به سرمایه‌گذاری در بازار ارز اقدام می‌کنند. سرمایه‌گذاران کوتاه‌مدت هنگام پیش‌بینی نرخ ارز به اتفاقات گذشته آن تکیه می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، این سرمایه‌گذاران به‌طور هماهنگ و همسو با تغییر روند نرخ ارز به سمت بالا یا پایین حرکت می‌کنند و به بی‌ثباتی بیشتر در این بازار منجر می‌شود. درحالی‌که سرمایه‌گذاران بلندمدت هنگام پیش‌بینی ارزش پایه (مرجع) نرخ ارز را برآورد می‌کنند چراکه به اعتقاد آنها چنانچه نرخ ارز فعلی در یک لحظه از زمان بالاتر یا پایین‌تر از نرخ مرجع باشد انتظار بر این است که به‌سمت ارزش مرجع خود بازگردد. بنابراین، انتظارات سرمایه‌گذاران بلندمدت در جهت عکس روند تغییرات ارزش نرخ ارز است و بر این اساس به ثبات در بازار ارز منجر می‌شود (Frankel, 1996). طرفداران مالیات سفته‌بازی معتقدند مالیات بر معاملات سوداگری هزینه تبدیل کالاها به یکدیگر را افزایش می‌دهد، لذا این مالیات، سوداگری‌های کوتاه‌مدت را به‌طور چشمگیری تحت تأثیر قرار خواهد داد. با این استدلال، مالیات سفته‌بازی به خروج مشارکت‌کنندگان دارای انتظارات ناپایدار و بی‌ثبات از بازار و استحکام جایگاه معامله‌گران با انتظارات باثبات (سرمایه‌گذاران بلندمدت) در بازار منجر می‌شود (غلامی، ۱۳۹۱).

ب) ایجاد درآمد مالیاتی برای پروژه‌های بین‌المللی: براساس آنچه توبین در کتاب خود در سال ۱۹۹۶ اذعان کرد درآمد مالیاتی ناشی از مالیات سفته‌بازی با نرخ ۰/۱ درصد در سال ۱۹۹۵ در کشور آمریکا تقریباً بین ۴۷ الی ۹۴ هزار میلیاردی می‌توانست باشد. نکته قابل ذکر این است که توبین بیان می‌کند که این اثر درآمدی بالقوه و دستیابی به این میزان از درآمد به کاهش معاملات ارزی ناشی از معرفی مالیات سفته‌بازی و همچنین حجم معاملات مشمول مالیات وابسته خواهد بود. بر این اساس، منتقدان مسئله اغراق‌آمیز بودن برآوردهای درآمد بالقوه ناشی از مالیات سفته‌بازی را مطرح می‌کنند و معتقدند که آثار درآمدی آن بسیار کمتر از آن است. آنها دلیل اصلی ادعای خود را به نادیده گرفتن آثار مالیات سفته‌بازی بر ساختار بازار هنگام

برآورد درآمد مالیاتی و تخمین بیش از حد آن نسبت می‌دهند. همان‌طور که در هدف اثرگذاری مالیات توپین بر ثبات بازار بیان شد، مالیات سفته‌بازی بر سوداگری‌های کوتاه‌مدت بیش از مبادلات بلندمدت ارز تأثیرگذار خواهد بود، بنابراین با فرض اینکه بیش از ۸۰ درصد حجم مبادلات بازار را دلان (سرمایه‌گذاران کوتاه‌مدت) انجام می‌دهند، وضع مالیات سفته‌بازی در بازار به خروج این بخش از معاملات مشمول مالیات و در نتیجه کاهش گردش مالی بازار منجر خواهد شد (Kasa, 1999). در این شرایط مطمئناً اثر درآمدی مالیات سفته‌بازی با فرض اثرگذاری مطلوب آن بر ثبات بازار ناچیز خواهد بود (غلامی، ۱۳۹۱).

ج) افزایش استقلال سیاستگذاران: توپین در پیشنهاد اولیه خود تأثیرگذاری مالیات سفته‌بازی بر استقلال هر کشور را در تعیین نرخ بهره داخلی، زمانی مطرح کرد که رژیم نرخ ارز ثابت بر آن کشور حکمفرما بود. طرفداران مالیات سفته‌بازی معتقدند از آنجا که اعمال این مالیات، هزینه مبادله ارزها را افزایش می‌دهد منتج به کاهش آربیتراژ بهره برای سرمایه‌گذاران در دو کشور مختلف براساس قضیه برابری نرخ بهره خواهد شد، به‌طوری‌که کاهش آربیتراژ نرخ بهره نیز دریچه‌ای از فرصت را برای سیاستگذاران باز می‌کند و آنها می‌توانند به بهترین نحو به شوک‌های اقتصاد کلان واکنش نشان دهند. بنابراین، آنها با توجه به استدلال مذکور بر این باورند که مالیات سفته‌بازی استقلال سیاستگذاران پولی و مالی را افزایش می‌دهد (همان). در این زمینه نیز مطالعاتی انجام شده است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

لی و ژو^۱ (۲۰۲۳) در مقاله‌ای به بررسی مالیات توپین و نوسان‌های بازار ارز پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد که افزایش مالیات توپین همیشه حجم معاملات را کاهش می‌دهد و تأثیر آن بر نرخ ارز به انتظارات معامله‌گران از حرکت نرخ ارز و وزن آن در بازارها بستگی دارد. همچنین نتایج نشان داد که مالیات توپین فقط برای دوره کوتاه‌مدت مناسب است. پارک^۲ (۲۰۲۲) در پژوهشی به بررسی مالیات بر

1. Li and Zhou

2. Park

معاملات سوداگرانه در بازارهای مالی پرداخت. نتایج این پژوهش نشان داد که مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند به کاهش نوسان‌های قیمتی منجر شده و سفته‌بازی را کاهش دهد. آرسیتیس و کاراگیانیس^۱ (۲۰۲۲) در مقاله‌ای به بررسی مالیات‌های مرکب شامل مالیات سفته‌بازی پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که مالیات توبین به‌عنوان یکی از انواع مالیات سفته‌بازی در بازار ارز می‌تواند باعث کاهش فعالیت سوداگرانه معاملات بین‌المللی ارز شود. آکرت، کی و زو^۲ (۲۰۲۲) در تحقیقی به بررسی این سؤال پرداختند که آیا مالیات بر معاملات اوراق بهادار باعث افزایش کارایی در بازارها می‌شود؟ نتایج پژوهش بیانگر این است که شواهد کمی وجود دارد که نشان دهد مالیات بر تجارت باعث کاهش سفته‌بازی می‌شود.

آگاروال و همکاران^۳ (۲۰۲۲) در تحقیقی به بررسی اثربخشی مالیات سفته‌بازی بر معاملات سوداگری در بازار هنگ‌کنگ پرداختند. نتایج نشان داد که مالیات بر سفته‌بازی، فعالیت سوداگری را کوتاه‌مدت کاهش می‌دهد. باین‌حال نقدینگی نیز به میزان چشمگیری در بازارهای موردنظر تنزل می‌یابد. چی، لاپونت و لین^۴ (۲۰۲۰) در تحقیقی به بررسی آثار مالیات سفته‌بازی معاملات سوداگری املاک و مستغلات تایوان پرداختند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که وضع مالیات بر معاملات سوداگری، سطح فعالیت‌های سفته‌بازی را کم می‌کند. ولز^۵ (۲۰۱۵) در مقاله‌ای به بررسی مالیات سفته‌بازی در بازار مسکن ایالات متحده پرداخت. نتایج مقاله نشان داد که مالیات سفته‌بازی می‌تواند فعالیت‌های نامولد را کاهش دهد و بحران مسکن را کنترل کند. باین‌حال این مالیات می‌تواند سرمایه‌گذاران را از سرمایه‌گذاری منصرف کند. ارتورک^۶ (۲۰۰۹) در پژوهشی به بررسی مالیات سفته‌بازی پرداخت. نتایج مقاله نشان

1. Arestis and Karagiannis

2. Ackert, Qi and Zou

3. Agarwal et al.

4. Chi, Lapoint and Lin

5. Wells

6. Erturk

داد که مالیات بر معاملات، مانند مالیات توبین، می‌تواند بازارهای مالی را تثبیت کند. همچنین، مالیات توبین به‌طور بالقوه می‌تواند اثر تثبیت‌کننده‌ای بر بازارهای ارز بین‌المللی داشته باشد، نه به این دلیل که حجم معاملات سفته‌بازان را کاهش می‌دهد، بلکه می‌تواند سرعت واکنش معامله‌گران بازار به تغییرات قیمت ارزها را کاهش دهد.

منوچهری و قلی‌زاده (۱۴۰۱) در پژوهشی به بررسی رفتار سفته‌بازان در بازار مسکن ایران، به پیروی از «الگوی روهنر» و استفاده از روش TVP-OLS^۱ در دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۸ پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که در این دوره، به‌طور میانگین، ۲۰ درصد از افزایش قیمت مسکن به سفته‌بازی مربوط بوده است. قلی‌زاده، منوچهری و فاطمی زردان (۱۴۰۰) در تحقیقی به بررسی الگوی فضایی سفته‌بازی در بازار مسکن مناطق بیست‌ودوگانه شهر تهران در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ به کمک روش حداقل مربعات غیرخطی پرداختند که در این تحقیق نشان می‌دهد انگیزه سفته‌بازی نتیجه انتظارات قیمتی و تحلیل روند قیمت دوره‌های گذشته بوده که به شکل تقاضای سفته‌بازی در بازار تأثیر زیادی در ایجاد نوسان‌ها در بازار مسکن داشته است. صادقی، صمدی و آذربایجانی (۱۴۰۰) در پژوهشی به بررسی رابطه میان بازار سرمایه، سپرده‌های بانکی و سفته‌بازی ارزی در بازه زمانی ۱۳۹۶-۱۳۶۷ با استفاده از سیستم معادلات هم‌زمان و روش حداقل مربعات سه‌مرحله‌ای (3SLS) پرداختند. نتایج نشان داد که سفته‌بازی در بازار ارز، اثر منفی و معناداری بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی داشته است. علاوه بر این، سفته‌بازی ارزی اثر مستقیم و معناداری را بر شاخص بهای کالاهای مصرفی نشان داده است. سیدنورانی (۱۳۹۳) در پژوهشی با استفاده از روش GMM برای دوره ۱۳۷۵:۱ تا ۱۳۸۹:۴ به بررسی سفته‌بازی و حساب قیمتی در بازار مسکن مناطق شهری ایران پرداخت. نتایج نشان داد اگر قیمت دوره قبل مسکن را شاخص تقاضای سفته‌بازی و تغییرات جمعیت، تغییرات تولید ناخالص

1. Time-varying parameter Ordinary Least Squares Regression (TVP- OLS)

داخلی^۱ و بازدهی سایر بازارها را شاخص تقاضای مصرفی مسکن در نظر گرفت، سهم تقاضای سفته‌بازی در توضیح تغییرات شاخص قیمت مسکن ۶/۸ برابر سهم تقاضای مصرفی در اقتصاد ایران است. خدادادکاشی و رزبان (۱۳۹۳) در مقاله‌ای به بررسی اثر سفته‌بازی بر نوسان‌های بازار مسکن در ایران طی دوره ۱۷ ساله (۱۳۸۷-۱۳۷۰) با استفاده از معادله تعادلی قیمت و روش شبیه‌سازی پرداختند. نتایج حاکی از آن است که تقاضای سفته‌بازی تأثیر بسیاری در ایجاد نوسان‌های قیمتی در بازار مسکن دارد و موجب بروز دوره‌های رونق و رکود قیمتی در این بازار می‌شود.

۲. روش تحقیق

این پژوهش به دنبال پژوهش سفته‌بازی و ضرورت یا عدم ضرورت اتخاذ مالیات سفته‌بازی در چهار بازار ارز، مسکن، طلا و خودروی ایران است. از این رو سعی شده با کمک مدل تعمیم‌یافته کالدور^۲ در پژوهش ارتورک (۲۰۰۹) که از نظریات و تئوری‌های اقتصادی استفاده شده است، به این مهم پاسخ دهد. در این مدل فرض می‌شود که سفته‌بازان، از تفاوت قیمت بین مقدار قیمت انتظاری و قیمت واقعی یک کالا سود کسب می‌کنند. این موضوع حاکی از فرایند تعدیل است که در آن نرخ تغییر قیمت فعلی تابعی از تفاوت بین قیمت فعلی و انتظاری در آینده است. به زبان ساده:

$$\frac{dp}{dt} = j(p^e - p) \quad (1)$$

به طوری که P^e بیانگر قیمت انتظاری (در این پژوهش با کمک فیلتر هودریک پرسکات استخراج شده است)؛ P نشانگر قیمت واقعی در زمان حال و j بیانگر ضریب تعدیل است که نشان‌دهنده سرعت واکنش معامله‌گران به تغییرات قیمت فعلی است. لذا:

1. Gross Domestic Product (GDP)

2. Kaldor

$$\begin{aligned} p > p^e &\Rightarrow \frac{dp}{dt} < 0 \\ p < p^e &\Rightarrow \frac{dp}{dt} > 0 \end{aligned} \quad (۲)$$

این موضوع با مدل معروفی شده کینز (۱۹۳۶) همخوانی دارد که سفته‌بازان انتظارات خود را از قیمت دارایی‌های آتی نه تنها براساس ارزش واقعی آنها، بلکه مهم‌تر از آن، براساس آنچه فکر می‌کنند آینده اتفاق خواهد افتاد، تثبیت می‌کنند. بنابراین، مسیر زمانی قیمت را می‌توان با معادله زیر تعیین کرد:

$$p(t) = P(0)e^{-jt} + p^e \quad (۳)$$

در این پژوهش برای استخراج ضریب/سرعت تعدیل، از سرعت تعدیل و همگرایی بتا استفاده شده است. در محاسبه ضریب تعدیل بتا، نرخ رشد هر متغیر به‌عنوان متغیر وابسته و سطوح اولیه آن متغیر به‌عنوان متغیر مستقل در نظر گرفته و معادله رگرسیونی تصریح می‌شود. اصطلاحاً به این نوع سرعت تعدیل، ضریب همگرایی بتا نیز گفته می‌شود. بنابراین:

$$\log(p_{it}/p_{it-1}) = a + b \log(p_{it-1}) + U_{it} \quad (۴)$$

در معادله فوق حروف a و b ثابت هستند و b نشانگر ضریب تعدیل است. همچنین P_{it} بیانگر قیمت واقعی در دوره t ، P_{it-1} نشان‌دهنده قیمت در دوره $t-1$ و U_{it} بیانگر جمله اخلال است. شرط b کمتر از صفر نشان‌دهنده تعدیل است زیرا $\log(P_{it}/P_{it-1})$ به‌صورت معکوسی با $\log(P_{it-1})$ در ارتباط است. هرچه قدر مطلق ضریب بتا یا b بزرگ‌تر باشد نشان‌دهنده سرعت تعدیل بالاتر است. برای محاسبات ضریب تعدیل از روش

خود توضیح با وقفه‌های توضیحی^۱ در نرم‌افزار ایویوز استفاده شده است. عدم قطعیت در مورد قیمت آتی، به این معنا است که معامله‌گران فاقد ارزش‌گذاری دقیق در مورد قیمت‌ها هستند (Hirota and Sunder, 2007). به عبارتی آنها نه تنها باید انتظارات را پیش‌بینی کنند، بلکه باید تصمیم بگیرند که چقدر به این پیش‌بینی‌ها می‌توانند ارزش دهند. از آنجاکه هیچ اطلاعات مستقیمی در مورد انتظارات دیگران وجود ندارد، معامله‌گران باید آنها را از روندهای بازار استنباط کنند، یعنی مقدار و جهت تغییرات در قیمت فعلی. به عنوان مثال، اگر یک معامله‌گر مشاهده کند قیمت یک دارایی (یا یک گروه دارایی) که فکر می‌کند قبلاً بیش از حد ارزش‌گذاری شده است، همچنان در حال افزایش است، به این نتیجه می‌رسد که یا نظر او در مورد ارزش واقعی اشتباه است یا اینکه افزایش قیمت نشان‌دهنده حباب است. در این صورت، تغییرات قیمت فعلی احتمالاً در نحوه شکل‌گیری انتظارات معامله‌گر از قیمت آتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. وزنی که معامله‌گران به انتظارات بالاتر خود اختصاص می‌دهند، نسبت به ارزیابی خودشان از ارزش واقعی، مشخص می‌شود که آیا سفته‌بازی در حال تثبیت است یا خیر. هرچه واکنش قیمت آتی مورد انتظار به تغییر قیمت فعلی بیشتر باشد، کشش انتظارات قیمت آتی با توجه به تغییرات قیمت فعلی بیشتر می‌شود و بزرگی این متغیر است که تعیین می‌کند آیا سفته‌بازی تثبیت می‌شود یا خیر؟ در این صورت اگر بتوان تصور کرد که قیمت آینده مورد انتظار شامل دو بخش است، می‌توانیم بنویسیم:

$$p^e = \bar{p} + \sigma \frac{dp}{dt} \quad (5)$$

که در آن میانگین قیمت واقعی (مقدار ثابت) و σ ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی است. درحقیقت، σ نشان می‌دهد افزایش یک واحدی در قیمت فعلی به چه میزان تغییر در قیمت انتظاری منجر می‌شود و سفته‌بازی را در

بازار تغییر می‌دهد. با ترکیب معادله‌های ۱ و ۲ داریم:

$$\frac{dp}{dt} = j[\bar{p} + \sigma \frac{dp}{dt} - p] \quad (۶)$$

و با تغییر معادله فوق خواهیم داشت:

$$\frac{dp}{dt} + \frac{j}{1 - \sigma j} p = \frac{j}{1 - \sigma j} \bar{p} \quad (۷)$$

که به نوبه خود مسیر زمانی زیر قیمت را حاصل می‌کند.

$$p(t) = [p(0) - \bar{p}] e^{\frac{-j}{1 - \sigma j} t} + \bar{p} \quad (۸)$$

در این مدل، کشش کمتر از ۱ ($\sigma > 1$) برای هر بازار شرط ثبات است. با این حال، معادله بالا نشان می‌دهد که سرعت واکنش نیز بخشی از شرایط پایداری است. با کشش معین انتظار قیمت آتی، مقدار کوچک‌تر j (که نشان‌دهنده سرعت واکنش کندتر از طرف معامله‌گران است)، باعث افزایش معادله می‌شود و امکان ثبات وجود دارد. بنابراین در صورتی که بازار مقدار حاصل ضرب این دو متغیر کمتر از ۱ باشد، نشانگر پایداری آن بازار و سفته‌بازی اندک در آن بازار است و به مالیات سفته‌بازی نیازی نیست اما در صورتی که مقدار این حاصل ضرب بیشتر از ۱ باشد نشانگر وجود سفته‌بازی بالا در این بازار است و مالیات سفته‌بازی می‌تواند نوسان‌های این بازار را کاهش و سفته‌بازی را کم کند و به مرور زمان بازار را به ثبات رساند. لذا:

$$\begin{aligned} \sigma j < 1 &\Rightarrow \text{مالیات سفته‌بازی نیازی نیست.} \\ \sigma j > 1 &\Rightarrow \text{مالیات سفته‌بازی می‌تواند فعالیت‌های سفته‌بازی را کاهش دهد.} \end{aligned} \quad (۹)$$

در سری‌های زمانی کاربردی، انواع گوناگونی از مدل‌های پویا وجود دارد. علاوه

بر مدل تصحیح خطای برداری، مدل‌های وقفه گسترده^۱، مدل‌های انتظارات تطبیقی، مدل‌های تعدیل جزئی^۲ و مدل‌های انتظارات عقلایی نیز از مدل‌های پویا به‌شمار می‌رود. مدل‌های وقفه گسترده شامل مدل‌های وقفه گسترده ساده (آلمن یا چندجمله‌ای)، مدل‌های وقفه گسترده عقلایی و مدل‌های خودتوضیح با وقفه گسترده است. مبنای آماری استفاده از مدل‌های خودتوضیح با وقفه گسترده، وجود همجمعی^۳ بین متغیرهای اقتصادی است. مدل‌های خودتوضیح با وقفه گسترده امکان تعیین روابط بلندمدت بین متغیرهای درون‌زا را مهیا می‌سازد. همچنین، این مدل‌ها رفتار کوتاه‌مدت متغیرها را به مقادیر تعادلی بلندمدت آنها ربط می‌دهد و نشان می‌دهد چگونه عدم تعادل مربوط به روابط تعادلی بلندمدت متغیرها بر تغییرات پویای کوتاه‌مدت آنها تأثیر می‌گذارد. این ویژگی‌های منحصر به فرد مدل‌های خودتوضیح با وقفه گسترده است که آنها را از سایر مدل‌های ساختاری و غیرساختاری اقتصادسنجی متمایز می‌سازد و باعث شده این مدل‌ها در دهه ۱۹۹۰ به سرعت رشد تکاملی خود را تجربه کند. روش خودتوضیح با وقفه‌های توضیحی الگوهای بلندمدت و کوتاه‌مدت موجود در مدل را به‌طور هم‌زمان تخمین می‌زند و مشکلات مربوط به حذف متغیرها و خودهمبستگی را رفع می‌کند. بنابراین، تخمین‌های روش خودتوضیح با وقفه‌های توضیحی به‌دلیل نبود مشکلاتی مانند خودهمبستگی و درون‌زایی، نارایب و کارا است. مدل خودتوزیع با وقفه‌های گسترده تعمیم‌یافته را می‌توان به‌صورت زیر نشان داد:

$$Q(L, P)Y_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^k \beta_i(L, q_i) X_{it} + U_t \quad i = 1, 2, \dots \quad (10)$$

در معادله فوق، α_0 عرض از مبدأ، Y_t متغیر وابسته و L عامل وقفه است که

-
1. Distributed Lag Model
 2. Partial Adjustment Models
 3. Cointegration

به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$L^i Y_t = Y_{t-i} \quad (11)$$

در معادله (۱۲) آمده است:

$$Q(L, P) = 1 - Q_1 L^1 - Q_2 L^2 - \dots - Q_p L^p \quad (12)$$

$$\beta_i(L, q_i) = 1 - \beta_{i1} L - \beta_{i2} L^2 - \dots - \beta_{iq} L^{qi} \quad (13)$$

تعداد وقفه‌های بهینه برای هر یک از متغیرهای توضیحی را می‌توان با کمک یکی از ضوابط آکائیک،^۱ شوارتز-بیزین،^۲ حنان-کوئین^۳ یا ضریب تعدیل شده تعیین کرد. معمولاً در نمونه‌های کمتر از ۱۰۰، از معیار شوارتز-بیزین استفاده می‌شود، تا درجه آزادی زیادی از بین نرود. این معیار در تعیین وقفه‌ها صرفه‌جویی می‌کند و در نتیجه، تخمین درجه آزادی بیشتری خواهد داشت.^۴

برای محاسبه ضرایب بلندمدت مدل، از همان مدل پویا استفاده می‌شود. ضرایب بلندمدت مربوط به متغیرهای X از این معادله به دست می‌آید:

$$\theta_i = \frac{\hat{b}_i(L, q_i)}{1 - \hat{\phi}(L, p)} = \frac{\hat{b}_{i0} + \hat{b}_{i1} + \dots + \hat{b}_{iq}}{1 - \hat{\phi}_1 - \hat{\phi}_2 - \dots - \hat{\phi}_p}, i = 1, 2, \dots, k \quad (14)$$

از معادله (۲-۳) مقدار آماره t مربوط به ضریب محاسبه شده بلندمدت نیز قابل

1. Akaike Criter (AIC)
2. Schwarz Criter (SBC)
3. Hannan-Quinn Criter (HQC)
4. R-Bar Squared

محاسبه است. ایندرا^۱ نشان می‌دهد که آماره‌های t از این نوع، دارای توزیع نرمال حدی معمول هستند و آزمون t براساس کمیت‌های بحرانی معمول از توان خوبی برخوردار است. بنابراین به کمک θ_i می‌توان آزمون‌های معتبری را در مورد معادله بلندمدت انجام داد.

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. ضریب یا سرعت تعدیل (j)

همان‌طور که بحث شد در این پژوهش برای استخراج ضریب/سرعت تعدیل، از ضریب تعدیل یا سرعت همگرایی بتا استفاده شده است که در آن نرخ رشد هر متغیر به‌عنوان متغیر وابسته و سطوح اولیه آن متغیر به‌عنوان متغیر مستقل در نظر گرفته می‌شود. بر این اساس، سرعت تعدیل هر یک از بازارها به‌صورت زیر است.

جدول ۱. ضریب یا سرعت تعدیل (j)

طلا و سکه ARDL (1, 0)	مسکن ARDL (2, 0)	خودرو ARDL (4, 3)	نرخ ارز ARDL (2, 1)	آزمون / بازار	
-۰/۹۳۵۴۴۷	-۰/۹۲۳۴۳۸	-۰/۶۹۹۷۷۱	-۱/۱۲۸	ضریب تعدیل	تست همبستگی
-۳۱/۳۳۰۴۰	-۴/۰۶۵۰۹۰	-۷/۷۲۴۳۱۳	-۱/۹۹۳۹	آماره t	
(۰/۰۰۰۰)	(۰/۰۰۰۷)	(۰/۰۰۰۰)	(۰/۰۰۱۸)	(Prob)	
۰/۸۱۳۴	۰/۲۶۶۵	۰/۷۲۱۴	۰/۹۶۰۷	خودهمبستگی	
۰/۴۰۰۷	۰/۵۳۷۸	۰/۲۰۳۰	۰/۹۹۱۶	واریانس ناهمسانی	تست همبستگی
۰/۵۸۷	۰/۵۳۰۲	۰/۷۳۳	۰/۱۲۱	آزمون نرمالیتی	
۰/۵۴۸۹	۰/۷۹۰۳	۰/۸۹۳۴	۰/۶۶۵۸	RESET رمزی	
ندارد	ندارد	ندارد	ندارد	شکست ساختاری	
وابسته = I(1) مستقل = I(1)	وابسته = I(1) مستقل = I(0)	وابسته = I(1) مستقل = I(1)	وابسته = I(1) مستقل = I(0)	آزمون ریشه واحد	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به جدول فوق، ضریب تعدیل بازار ارز نسبت به سایر بازارها بیشتر است. همان‌طور که اشاره شد این ضریب بیانگر سرعت واکنش معامله‌گران به تغییرات قیمت فعلی کالای مورد نظر است. بنابراین، در شرایطی که بازارها با نوسان همراه باشد و قیمت‌ها افزایش یابد، سرعت واکنش معامله‌گران و سفته‌بازان به این تغییرات در بازار ارز نسبت به سایر بازارها بیشتر خواهد بود. کمترین سرعت معامله‌گران نیز برای بازار خودرو به‌دست آمده است. نتایج ضریب تعدیل برای هر چهار بازار معنادار است. همچنین، نتایج حاصل از تخمین هیچ‌کدام از بازارها دارای خودهمبستگی، واریانس ناهمسانی و شکست ساختاری نبوده و تمامی مدل‌ها به‌درستی تصریح شده است. علاوه بر این نتایج آزمون نرمالتی بیانگر نرمال بودن جزء خطا در همه بازارها است. درنهایت نتایج آزمون ریشه واحد بیانگر این است که برخی از متغیرها در سطح مانا نبوده و شرایط برای استفاده از مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی مهیا است. در ادامه به بررسی ضریب کشش و شرایط استفاده از مالیات سفته‌بازی در هریک از بازارها پرداخته می‌شود.

۲-۳. بازار ارز

همان‌طور که اشاره شد اگر این ضریب بیشتر از ۱ باشد بیانگر آن است که افزایش یک واحدی در قیمت فعلی به افزایش بیش از یک واحدی قیمت انتظاری منجر می‌شود و سفته‌بازی را در بازار افزایش می‌دهد و در صورتی که مقدار ضریب کمتر از ۱ باشد بیانگر این است که قیمت انتظاری کمتر از یک واحد افزایش خواهد یافت و بازار باثبات خواهد بود. جدول زیر مقدار ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی را نشان می‌دهد.

جدول ۲. ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در بازار ارز

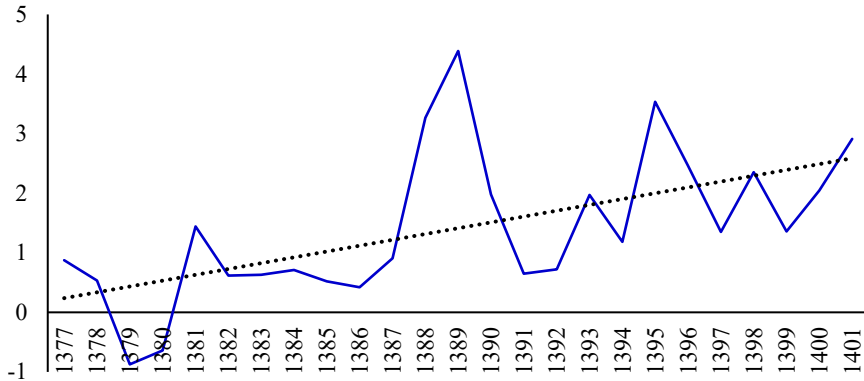
سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش
۱۳۷۷	-۰/۷۸۰	۱۳۸۶	۰/۳۷۶	۱۳۹۵	۳/۱۵۵
۱۳۷۸	-۰/۴۷۶	۱۳۸۷	۰/۸۰۹	۱۳۹۶	۲/۱۹۷
۱۳۷۹	-۰/۷۷۹	۱۳۸۸	۲/۹۱۵	۱۳۹۷	۱/۲۰۵
۱۳۸۰	-۰/۵۷۲	۱۳۸۹	۳/۹۱۶	۱۳۹۸	۲/۱۰۰
۱۳۸۱	۱/۲۸۷	۱۳۹۰	۱/۷۶۶	۱۳۹۹	۱/۲۱۳
۱۳۸۲	-۰/۵۵۲	۱۳۹۱	۰/۵۷۹	۱۴۰۰	۱/۸۲۷
۱۳۸۳	-۰/۵۶۳	۱۳۹۲	۰/۶۴۵	۱۴۰۱	۲/۵۹۹
۱۳۸۴	-۰/۶۳۴	۱۳۹۳	۱/۷۵۸	میانگین (۱۳۷۸-۱۳۸۸)	-۰/۴۱۷
۱۳۸۵	-۰/۴۶۴	۱۳۹۴	۱/۰۵۷	میانگین (۱۳۸۸-۱۴۰۱)	۱/۹۲۴

مأخذ: همان.

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که تا قبل از سال ۱۳۸۸ ضریب کشش (σ) کمتر از ۱ بوده و به‌نوعی نوسان‌های زیادی در بازار ارز وجود نداشته است. به‌طوری‌که در این مدت (۱۳۷۷-۱۳۸۸) میانگین این ضریب برابر ۰/۴۱ بوده است. اما از سال‌های ۱۳۸۸ به بعد که کشور ایران درگیر تحریم‌های گسترده بین‌المللی شد و نوسان‌های بازار ارز نیز به‌شدت افزایش یافت، مقدار کشش (σ) نیز افزایش شدیدی داشته است. حتی در برخی سال‌ها مقدار ضریب کشش به ۳ نیز رسیده است. این موضوع برای سال‌های اخیر بیشتر اتفاق افتاده است به‌طوری‌که در ۱۰ سال اخیر تقریباً همیشه مقدار σ بیشتر از ۱ بوده است که نشانگر این نکته است که با افزایش ۱ درصدی در قیمت ارز، معامله‌گران انتظارات صعودی نسبت به قیمت‌های آتی داشته‌اند و در پیش‌بینی قیمت انتظاری نرخ ارز آن را بیش از یک واحد ارزش‌گذاری کرده‌اند. بنابراین، نتایج بیانگر این است که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار ارز ایران وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. در ادامه، نمودار حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل بازار ارز آمده است.

نمودار ۱. حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل

بازار ارز (σ×j)



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که از نمودار فوق مشخص است از سال‌های ۱۳۸۸ به بعد (به‌جز سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۱) مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ بوده که نشانگر بی‌ثباتی این بازار است. علاوه بر این، روند این ضریب در طول زمان به‌صورت صعودی است که بیانگر افزایش بی‌ثباتی در بازار ارز در طول زمان است. لذا با توجه به اینکه مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی در این بازار کارا بوده و می‌تواند علاوه بر کاهش نوسان‌های قیمتی به کاهش سفته‌بازی نیز منجر شود.

۳-۳. بازار مسکن

جدول ۳ مقدار ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به قیمت فعلی را در بازار مسکن^۱ نشان می‌دهد.

۱. برای بررسی بازار مسکن، از آمار شاخص قیمت زمین همه مناطق شهری بانک مرکزی استفاده شد.

جدول ۳. ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در بازار مسکن

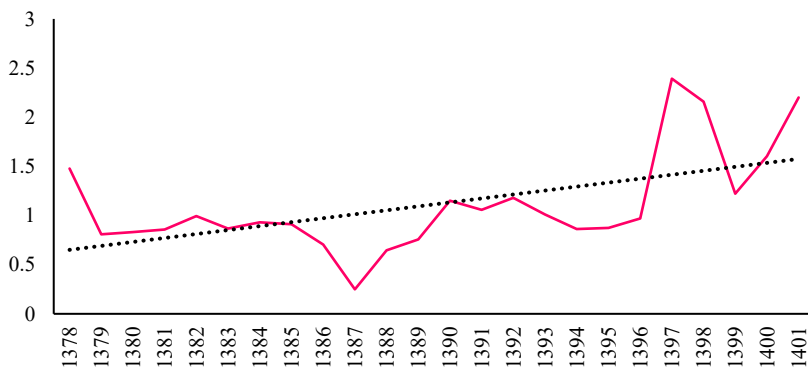
سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش
۱۳۷۸	۱/۴۷۸	۱۳۸۷	۰/۲۴۹	۱۳۹۶	۰/۹۷۰
۱۳۷۹	۰/۸۱۰	۱۳۸۸	۰/۶۴۷	۱۳۹۷	۲/۳۹۲
۱۳۸۰	۰/۸۳۱	۱۳۸۹	۰/۷۵۷	۱۳۹۸	۲/۱۵۹
۱۳۸۱	۰/۸۵۸	۱۳۹۰	۱/۱۵۰	۱۳۹۹	۱/۲۲۲
۱۳۸۲	۰/۹۹۴	۱۳۹۱	۱/۰۵۸	۱۴۰۰	۱/۶۰۳
۱۳۸۳	۰/۸۶۷	۱۳۹۲	۱/۱۸۱	۱۴۰۱	۲/۲۰۱
۱۳۸۴	۰/۹۳۱	۱۳۹۳	۱/۰۱۱	میانگین (۱۳۷۸-۱۳۸۹)	۰/۸۳۶
۱۳۸۵	۰/۹۱۱	۱۳۹۴	۰/۸۶۲	میانگین (۱۳۹۰-۱۴۰۱)	۰/۱۳۹
۱۳۸۶	۰/۷۰۵	۱۳۹۵	۰/۸۷۴	میانگین کل	۱/۱۱۳

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که تا سال‌های ۱۳۹۰ ضریب کشش (σ) برای همه سال‌ها (به جز ۱۳۷۸) کمتر از ۱ بوده است و به نوعی نوسان‌های زیادی در بازار مسکن وجود نداشته است. به طوری که در این مدت (۱۳۷۸-۱۳۸۹) میانگین این ضریب برابر ۰/۸۳۶ بوده است. اما از ابتدای دهه ۹۰ شمسی به بعد که کشور ایران درگیر تحریم‌های گسترده بین‌المللی شد و شوک‌های شدیدی به اقتصاد ایران وارد آمد، مقدار کشش (σ) نیز افزایش زیادی داشته است. همچنین در برخی سال‌ها مقدار ضریب کشش تا ۲ واحد نیز افزایش یافته و این موضوع برای سال‌های اخیر بیشتر اتفاق افتاده است و در پنج سال اخیر تقریباً همیشه مقدار σ بیشتر از ۱ بوده که بیانگر آن است که با افزایش ۱ درصدی در قیمت مسکن، قیمت انتظاری بیشتر از ۱ درصد افزایش یافته و معامله‌گران قیمت‌های آتی بازار مسکن را صعودی در نظر گرفته‌اند. بنابراین، نتایج نشان می‌دهد که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار مسکن وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. در ادامه، نمودار حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل بازار مسکن آمده است.

نمودار ۲. حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل

در بازار مسکن ($\sigma \times j$)



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که از نمودار فوق مشخص است از سال‌های ۱۳۹۰ به بعد (به‌جز سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۵) مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ بوده که نشانگر بی‌ثباتی این بازار است. علاوه بر این، روند این ضریب طی زمان به‌صورت صعودی است که بیانگر افزایش بی‌ثباتی در بازار مسکن ایران است. بنابراین با توجه به اینکه در این بازار مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی کارا بوده و می‌تواند علاوه بر نوسان‌های قیمتی، سفته‌بازی را در این بازار کاهش دهد.

۳-۴. بازار طلا

جدول زیر مقدار ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به قیمت فعلی را در بازار طلا^۱ نشان می‌دهد.

۱. برای بررسی بازار طلا، از قیمت سکه امامی استفاده شد.

جدول ۴. ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در بازار طلا

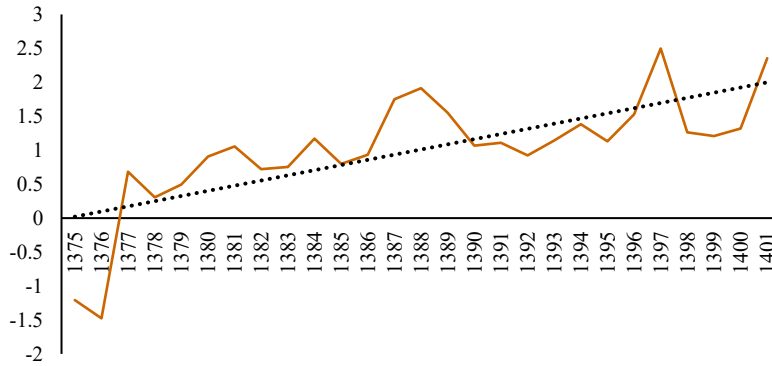
سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش	سال	ضریب کشش
۱۳۷۵	-۱/۲۰۶	۱۳۸۵	۰/۷۹۸	۱۳۹۵	۱/۱۳۰
۱۳۷۶	-۱/۴۷۶	۱۳۸۶	۰/۹۳۴	۱۳۹۶	۱/۵۲۷
۱۳۷۷	۰/۶۸۴	۱۳۸۷	۱/۷۵۱	۱۳۹۷	۲/۴۹۸
۱۳۷۸	-۰/۳۰۵	۱۳۸۸	۱/۹۱۳	۱۳۹۸	۱/۲۶۴
۱۳۷۹	-۰/۴۹۵	۱۳۸۹	۱/۵۵۳	۱۳۹۹	۱/۲۰۹
۱۳۸۰	-۰/۹۰۶	۱۳۹۰	۱/۰۶۸	۱۴۰۰	۱/۳۲۰
۱۳۸۱	۱/۰۵۶	۱۳۹۱	۱/۱۰۹	۱۴۰۱	۲/۳۵۴
۱۳۸۲	-۰/۷۲۲	۱۳۹۲	۰/۹۲۴	میانگین (۱۳۷۵-۱۳۸۶)	۰/۴۲۸
۱۳۸۳	-۰/۷۵۳	۱۳۹۳	۱/۱۴۲	میانگین (۱۳۸۷-۱۴۰۱)	۱/۴۷۶
۱۳۸۴	۱/۱۷۰	۱۳۹۴	۱/۳۸۲	میانگین کل	۱/۰۱۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که تا قبل از سال ۱۳۸۷ ضریب کشش (σ) کمتر از ۱ بوده است (به جز سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۴) و به نوعی نوسان‌های زیادی در بازار طلا وجود نداشته است. به طوری که در این مدت (۱۳۸۶-۱۳۷۵) میانگین این ضریب برابر ۰/۴۲ بوده است. اما از سال‌های ۱۳۸۷ به بعد مقدار کشش (σ) افزایش پیدا کرده است و در برخی سال‌ها به بالای ۲ واحد نیز رسیده است. این موضوع برای سال‌های اخیر بیشتر اتفاق افتاده است و در ۱۰ سال اخیر تقریباً همیشه مقدار σ بیشتر از ۱ بوده که حاکی از این است که با افزایش ۱ درصدی در قیمت، قیمت‌های انتظاری معامله‌گران بیش از ۱ درصد تغییر یافته است. بنابراین، نتایج نشان می‌دهد که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار طلا وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. در ادامه، نمودار حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل بازار ارز آمده است.

نمودار ۳. حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل

در بازار طلا ($\sigma \times j$)



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که از نمودار فوق مشخص است از سال‌های ۱۳۸۶ به بعد مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ بوده که نشانگر بی‌ثباتی این بازار است. علاوه بر این، روند این ضریب در طول زمان به صورت صعودی است که بیانگر افزایش بی‌ثباتی در بازار طلا است. بنابراین با توجه به اینکه در این بازار مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی در این بازار کارا بوده و می‌تواند علاوه بر نوسان‌های قیمتی به کاهش سفته‌بازی در این بازار منجر شود.

۳-۵. بازار خودرو^۱

جدول زیر مقدار ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی را در

بازار خودرو^۲ نشان می‌دهد.

۱. به دلیل محدودیت پیشینه آماری در خصوص قیمت خودرو، داده‌ها فقط از سال ۱۳۹۴ به بعد به صورت فصلی مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. با توجه به عدم داده‌ها برای تمامی خودروها، برای بررسی سفته‌بازی بازار خودرو، قیمت خودروی پژو پارس با موتور t۱5 به عنوان ملاک بررسی انتخاب شد.

جدول ۵. ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی بازار خودرو

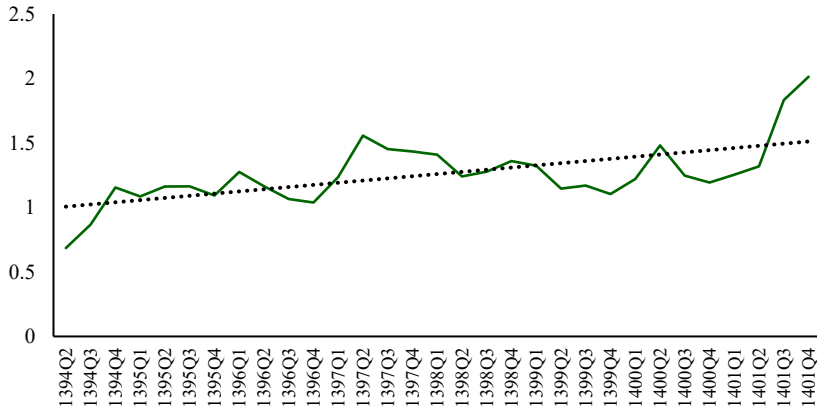
زمان	ضریب کشش	زمان	ضریب کشش	زمان	ضریب کشش
۱۳۹۴Q۲	۰/۹۹۳	۱۳۹۷Q۱	۱/۷۹۱	۱۳۹۹Q۴	۱/۶۰۰
۱۳۹۴Q۳	۱/۲۵۷	۱۳۹۷Q۲	۲/۲۵۷	۱۴۰۰Q۱	۱/۷۶۸
۱۳۹۴Q۴	۱/۶۷۴	۱۳۹۷Q۳	۲/۱۰۶	۱۴۰۰Q۲	۲/۱۴۷
۱۳۹۵Q۱	۱/۵۷۳	۱۳۹۷Q۴	۲/۰۷۸	۱۴۰۰Q۳	۱/۸۰۷
۱۳۹۵Q۲	۱/۶۸۴	۱۳۹۸Q۱	۲/۰۴۲	۱۴۰۰Q۴	۱/۷۲۹
۱۳۹۵Q۳	۱/۶۸۷	۱۳۹۸Q۲	۱/۷۹۸	۱۴۰۱Q۱	۱/۸۱۷
۱۳۹۵Q۴	۱/۵۸۴	۱۳۹۸Q۳	۱/۸۵۱	۱۴۰۱Q۲	۱/۹۱۱
۱۳۹۶Q۱	۱/۸۴۹	۱۳۹۸Q۴	۱/۹۷۰	۱۴۰۱Q۳	۲/۶۵۶
۱۳۹۶Q۲	۱/۶۸۸	۱۳۹۹Q۱	۱/۹۱۸	۱۴۰۱Q۴	۲/۹۱۸
۱۳۹۶Q۳	۱/۵۴۵	۱۳۹۹Q۲	۱/۶۶۰	میانگین	۱/۲۵۹
۱۳۹۶Q۴	۱/۵۰۵	۱۳۹۹Q۳	۱/۶۹۵		

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد که در بازه مورد بررسی تقریباً برای تمامی فصول ضریب کشش (σ) بیشتر از ۱ حاصل شده و به نوعی نوسان‌های زیادی در بازار ارز وجود داشته است. با توجه به اینکه بازه زمانی پژوهش از سال ۱۳۹۴ است و در سال‌های قبل‌تر از این بازه، نوسان‌ها و شوک‌های شدیدی به اقتصاد ایران وارد شده و تحریم‌های گسترده منجر به محدودیت واردات قطعات خودرو و به تبع آن کاهش تولید شده بود، این نتایج دور از انتظار نبود. به طوری که در این مدت میانگین ضریب کشش برابر ۱/۲۵ واحد به دست آمده است. این موضوع بیانگر این است که با افزایش ۱ درصدی در قیمت خودرو، معامله‌گران قیمت‌های آتی را به صورت صعودی در نظر گرفته‌اند و قیمت‌های انتظاری بیشتر از ۱ واحد افزایش پیدا کرده است. بنابراین، در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار خودرو وجود داشته و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. در ادامه، نمودار حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل بازار خودرو آمده است.

نمودار ۴. حاصل ضرب ضریب کشش قیمت انتظاری نسبت به تغییر قیمت فعلی در ضریب تعدیل

در بازار خودرو ($\sigma \times j$)



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که از نمودار فوق مشخص است تقریباً در همه سال‌ها مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ بوده است که نشانگر بی‌ثباتی این بازار است. همچنین، روند این ضریب در طول زمان به‌صورت صعودی است که بیانگر افزایش بی‌ثباتی در بازار خودرو است. بنابراین با توجه به اینکه در این بازار مقدار $\sigma \times j$ بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند علاوه بر نوسان‌های قیمتی بازار به کاهش سفته‌بازی منجر شود.

نتایج پژوهش در زمینه اتخاذ مالیات سفته‌بازی و تأثیر آن بر کاهش معاملات سوداگری با یافته‌های مطالعات لی و ژو (۲۰۲۳)، پارک (۲۰۲۲)، آرسطیس و کاراگیانیس (۲۰۲۲)، آگاروال و همکاران (۲۰۲۲)، چی، لاپونت و لین (۲۰۲۰)، ولز (۲۰۱۵) و ارتورک (۲۰۰۹) هم‌راستا است. باین‌حال، باید توجه داشت که مالیات‌های سفته‌بازی اگر به‌صورت همیشگی و بلندمدت باشد می‌تواند اثرات خارجی منفی بالقوه مانند کاهش نقدینگی و اختلال در کارایی بازارهای موردنظر داشته باشد (Amihud and Mendelson, 1992; Deng, Tu and Zhang, 2021; Subrahmanyam, 1998). ولی برای کوتاه‌مدت می‌تواند کارا باشد؛ زیرا بار مالیاتی

سفته‌بازی با دوره یا طول معامله نسبت معکوس دارد. اگر دوره دریافت مالیات کوتاه باشد، بار مالیاتی بیشتر برای معاملات سوداگری خواهد بود و اگر دوره دریافت بلندمدت باشد، بار مالیاتی برای فعالیت‌های سفته‌بازی کمتر خواهد شد (Ackert, Qi and Zou, 2022). بنابراین باید مالیات سفته‌بازی فقط برای یک دوره کوتاه‌مدت در نظر گرفته شود تا از خروج نقدینگی از بازار و حرکت آن به سمت رکود جلوگیری شود. نتایج این پژوهش با مطالعه آکرت، کی و زو (۲۰۲۲) مبنی بر اینکه مالیات سفته‌بازی باعث کاهش معاملات سوداگری نمی‌شود هم‌خوانی ندارد.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در چند سال اخیر به دنبال نوسان‌های متغیرهای اقتصادی و تحریم‌های بین‌المللی، قیمت‌ها در بازارهای مختلف دستخوش تغییرات زیادی شده است. همین موضوع باعث شکل‌گیری انتظارات بالای قیمت در بازارها شده و زمینه را برای فعالیت‌های سفته‌بازی مهیا کرده است. در صورتی که سفته‌بازی و انتظارات قیمتی بالا به سرعت کنترل نشود می‌تواند باعث افزایش فعالیت‌های نامولد و به دنبال آن افزایش سرسام‌آور قیمت‌ها در بازارهای درگیر سفته‌بازی شود. لذا این پژوهش به دنبال بررسی سفته‌بازی و ضرورت یا عدم ضرورت اتخاذ مالیات سفته‌بازی در چهار بازار ارز، مسکن، طلا و خودروی ایران است. نتایج پژوهش نشان داد که ضریب تعدیل بازار ارز نسبت به سایر بازارها بیشتر است. بنابراین، در شرایطی که بازارها با نوسان‌هایی همراه باشد و قیمت‌ها افزایش یابد، سرعت واکنش معامله‌گران و سفته‌بازان به این تغییرات در بازار ارز نسبت به سایر بازارها بیشتر خواهد بود. همچنین نتایج بیانگر این است که سفته‌بازی طی سال‌های اخیر در هر چهار بازار فوق‌الذکر نه تنها وجود داشته بلکه افزایش هم پیدا کرده است. به‌طور خلاصه نتایج نشان داد که:

– در بازار ارز تا قبل از سال ۱۳۸۸ ضریب کشش (σ) کمتر از ۱ بوده و به نوعی سفته‌بازی زیادی در بازار ارز وجود نداشته است. اما از سال‌های ۱۳۸۸ به بعد مقدار کشش (σ) افزایش شدیدی داشته است. به‌طوری‌که در برخی سال‌ها مقدار

ضریب کشش به ۳ نیز رسیده است. بنابراین، نتایج بیانگر این است که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار ارز ایران وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. علاوه بر این، از آنجاکه مقدار $\sigma \times z$ طی چند سال اخیر بیشتر از ۱ بوده، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی در این بازار کارا بوده و می‌تواند نوسان‌های قیمتی این بازار و سفته‌بازی را کاهش دهد.

— در بازار مسکن تا سال‌های ۱۳۹۰ ضریب کشش (σ) کمتر از ۱ بوده و نوسان‌های کمی در این بازار وجود داشته است. اما از ابتدای دهه ۹۰ شمسی به بعد مقدار کشش (σ) افزایش زیادی داشته به طوری که در برخی سال‌ها مقدار ضریب کشش بیشتر از ۲ واحد نیز رسیده است. بنابراین، نتایج نشان می‌دهد که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار مسکن وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. همچنین، از آنجاکه مقدار $\sigma \times z$ در این بازار بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند به کاهش سفته‌بازی در این بازار منجر شود و کارا است.

— در بازار طلا، در اکثر سال‌های قبل از سال ۱۳۸۷ ضریب کشش (σ) کمتر از ۱ بوده و سفته‌بازی اندکی در بازار وجود داشته است. اما از سال‌های ۱۳۸۷ به بعد مقدار کشش (σ) افزایش پیدا کرده و در برخی سال‌ها به بالای ۲ واحد نیز رسیده است. بنابراین، نتایج نشان می‌دهد که در چند سال اخیر سفته‌بازی در بازار طلا وجود داشته (مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به بعد) و باعث بی‌ثباتی این بازار شده است. علاوه بر این، با توجه به اینکه در این بازار مقدار $\sigma \times z$ بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی در این بازار کارا بوده و می‌تواند نوسان‌های قیمتی را کاهش دهد.

— در بازار خودرو، در بازه مورد بررسی (سال ۱۳۹۴) تقریباً برای همه فصول ضریب کشش (σ) بیشتر از ۱ حاصل شده و به نوعی وجود سفته‌بازی در این بازار تأیید می‌شود. همچنین، از آنجاکه مقدار $\sigma \times z$ در این بازار بیشتر از ۱ است، اتخاذ مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند به کاهش سفته‌بازی در این بازار منجر شود و کارا است.

بنابراین با توجه به نتایج، سفته‌بازی در چهار بازار مورد بررسی مقدار بالایی بوده و در چند سال اخیر افزایش هم یافته است. می‌توان با انتقال مالیات از فعالیت‌های مولد به فعالیت‌های سوداگری یا به عبارتی با دریافت مالیات از فعالیت‌های سوداگرانه، تمرکز نظام مالیاتی از درآمد و دارایی‌های تولیدی را به فعالیت‌های غیرمولد و سوداگرانه منتقل کرد. در این سیستم، فعالیت‌هایی که به‌جای ایجاد ارزش واقعی در اقتصاد، تنها بر کسب سود کوتاه‌مدت تمرکز دارند، مشمول مالیات می‌شود. هدف اصلی این نوع مالیات، کاهش فعالیت‌های غیرمولد مانند سفته‌بازی (معاملات پرریسک با هدف کسب سود کوتاه‌مدت)، احتکار و انباشت دارایی‌هایی است که باعث افزایش قیمت‌ها و کاهش دسترسی به منابع می‌شود. این انتقال مالیاتی می‌تواند به توزیع عادلانه‌تر ثروت، افزایش عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌های اقتصادی کمک کند. همچنین به دولت‌ها امکان می‌دهد تا منابع مالی جدیدی را از فعالیت‌های غیرمولد کسب کنند و به‌سمت توسعه پایدار و افزایش بهره‌وری اقتصادی هدایت کنند. بنابراین از آنجاکه نتایج پژوهش نشان می‌دهد مالیات بر سفته‌بازی می‌تواند به کاهش فعالیت‌های سفته‌بازی و نامولد در این بازارها منجر شود و نوسان‌های قیمتی را کنترل کند و سرعت واکنش معامله‌گران بازار به تغییرات قیمت را کاهش دهد. بنابراین توصیه می‌شود سیاستگذاران، مالیاتی را تحت عنوان مالیات سفته‌بازی در کوتاه‌مدت اتخاذ کنند تا منتج به کاهش سود حاصل از سفته‌بازی شود و نوسان‌های قیمتی این بازارها کنترل شود. البته باید توجه داشت که مالیات سفته‌بازی می‌تواند اقدامی اضطراری و نه ابزار سیاستی بلندمدت و همیشگی برای سرکوب سفته‌بازی باشد؛ زیرا به خروج نقدینگی از بازار موردنظر و حرکت آن به‌سمت رکود منجر می‌شود.

گفتنی است اخیراً در ایران این مالیات با هدف کاهش سفته‌بازی در بازارهای مهمی مانند مسکن، خودرو، ارز و طلا و ایجاد ثبات اقتصادی به تصویب رسیده است. اجرای این مالیات در بازارهای دارایی می‌تواند تأثیرات گسترده‌ای بر رفتار سرمایه‌گذاران، میزان نقدینگی در بازارها و ثبات اقتصادی داشته باشد. با این حال، از آنجاکه مدت کوتاهی از اجرای این قانون در ایران می‌گذرد، ارزیابی دقیق تأثیرات

آن نیازمند گذشت زمان و بررسی داده‌های اقتصادی است. برای مثال، یکی از مهم‌ترین بازارهایی که می‌تواند تحت تأثیر اجرای این قانون قرار گیرد، بازار خودرو است. این مالیات باعث افزایش هزینه‌های معاملاتی برای دلالان و سفته‌بازان شده و به کاهش خریدوفروش‌های غیرمصرفی کمک می‌کند. مطابق با تحلیل‌های ارائه شده، این قانون می‌تواند از افزایش بی‌رویه قیمت خودرو جلوگیری کند، اما درعین حال ممکن است در کوتاه‌مدت موجب کاهش نقدینگی در این بازار و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری شود. از سوی دیگر، در بازار مسکن نیز انتظار می‌رود که مالیات بر عایدی سرمایه از فعالیت‌های سوداگرانه بکاهد و این بازار را به سمت کاربری‌های مصرفی‌تر سوق دهد. تجربه کشورهایمانند استرالیا و بریتانیا نشان داده است که اجرای چنین مالیاتی می‌تواند نوسان‌های قیمت مسکن را کاهش داده و از حباب‌های قیمتی جلوگیری کند. اما با توجه به عدم اجرای طولانی‌مدت این سیاست در ایران، تأثیرات دقیق آن هنوز به بررسی بیشتری نیاز دارد. در بازار طلا و ارز، تأثیر مالیات بر عایدی سرمایه ممکن است محدودتر باشد، چراکه این دارایی‌ها از نقدشوندگی بالایی برخوردارند و در صورت اعمال مالیات، ممکن است تقاضا به سمت بازارهای غیررسمی یا دارایی‌های دیگر منتقل شود. با این حال، در بلندمدت این مالیات می‌تواند به کاهش نوسان‌های بازار و کنترل فعالیت‌های سوداگرانه منجر شود. بررسی‌های انجام شده در سایر کشورها مانند چین و کره جنوبی نشان می‌دهد وضع مالیات بر سفته‌بازی در این بازارها، باعث کاهش نوسان‌های شدید قیمتی شده و به افزایش ثبات اقتصادی کمک کرده است.

به‌طور کلی، با توجه به زمان کوتاهی که از اجرای این قانون در ایران می‌گذرد، هنوز برای ارائه یک ارزیابی قطعی از تأثیر آن زود است. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد آثار سیاست‌های مالیاتی به تدریج و در طول زمان آشکار می‌شود. برخی از تأثیرات این مالیات ممکن است در کوتاه‌مدت منفی باشد، مانند کاهش نقدینگی و خروج برخی سرمایه‌گذاران از بازار، اما در بلندمدت انتظار می‌رود که این سیاست به ثبات بیشتر بازارها، کاهش سوداگری و هدایت سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های مولد

منجر شود. بنابراین، برای ارزیابی جامع اثر این قانون، به تحلیل‌های دوره‌ای، بررسی آمارهای دقیق و مقایسه روندهای بازار پیش و پس از اجرای این مالیات نیاز دارد. بنابراین، اجرای درست مالیات بر عایدی سرمایه می‌تواند گامی مثبت برای اصلاح ساختار اقتصادی ایران و کاهش نوسان‌ها در بازارهای دارایی باشد. باین‌حال، برای بهینه‌سازی تأثیرات آن، پیشنهاد می‌شود که دولت نظارت مستمر بر نحوه اجرای این قانون داشته باشد و در صورت لزوم، اصلاحاتی برای بهبود کارایی آن انجام دهد. همچنین، اجرای این مالیات باید همراه با سیاست‌های تکمیلی مانند افزایش شفافیت در بازارها، تسهیل دسترسی به اطلاعات اقتصادی و ایجاد مشوق‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی باشد تا آثار مثبت آن تقویت شده و از بروز پیامدهای ناخواسته جلوگیری شود.

منابع و مأخذ

۱. خدادادکاشی، فرهاد و نرگس رزبان (۱۳۹۳). «نقش سفته‌بازی بر تغییرات قیمت مسکن در ایران (۱۳۸۷-۱۳۷۰)»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۲۲، ش ۷۱.
۲. سیدنورانی، سیدمحمد رضا (۱۳۹۳). «بررسی سفته‌بازی و حباب قیمت مسکن در مناطق شهری ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۱۴، ش ۵۲.
۳. صادقی، عبدالرسول، مرزبان صمدی و کریم آذربایجانی (۱۴۰۰). «رابطه میان بازار سرمایه، سپرده‌های بانکی و سفته‌بازی ارزی: با تأکید بر نقش نرخ بهره در اقتصاد ایران»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۶ (۸۷).
۴. غلامی، الهام (۱۳۹۱). «مالیات توپین و مسائل مربوط به آن قسمت دوم: معرفی مالیات توپین و اهداف آن»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۱۲ (۶).
۵. قلی‌زاده، علی‌اکبر و بهناز کمیاب (۱۳۹۰). «بررسی عوامل مؤثر بر تعیین سهم حباب قیمت در بازار مسکن (مطالعه موردی ایران)»، پژوهشنامه بازرگانی، ۱۵ (۵۸).
۶. قلی‌زاده، علی‌اکبر، صلاح‌الدین منوچهری و یعقوب فاطمی زردان (۱۴۰۰). «الگوسازی سفته‌بازی در بازار مسکن شهر تهران»، اقتصاد و الگوسازی، ۱۲ (۴).
۷. منوچهری، صلاح‌الدین و علی‌اکبر قلی‌زاده (۱۴۰۱). «واکنش سفته‌بازی در بازار مسکن به شوک‌های برون‌زا در ایران»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، ۲۲ (۲).
۸. یزدانی، فردین (۱۳۸۲). «بازار سرمایه مسکن، زمینه‌ها و چارچوب‌ها»، فصلنامه اقتصاد مسکن، ش ۳۴.
9. Ackert, L.F., L. Qi and W. Zou (2022). "Do Tobin Taxes Help Stop Stock Price Bubbles?", *Journal of Financial Economic Policy*, 14 (3).
10. Agarwal, S., K.W. Chau, M. Hu and W.X. Wan (2022). "Tobin Tax Policy, Housing Speculation, and Property Market Dynamics", Available at SSRN 3641624.
11. Amihud, Y. and H. Mendelson (1992). "Transaction Tax and Stock Values", In: K. Lehn and R.W.JR Kamphuis (Eds.), *Modernizing U.S. Securities Regulations*, New York, Irwin Professional Publishing.
12. Arestis, P. and N. Karagiannis (2022). "A Compound Tobin Tax: A Political Economy Investigation", *Panoeconomicus*, 69 (1).
13. Barkham, R.J. and D.M. Geltner (1996). "Price Discovery and Efficiency in the UK Housing Market", *Journal of Housing Economics*, 5 (1).
14. Cai, J., J. He, W. Jiang and W. Xiong (2021). "The Whack-a-mole Game: Tobin

- Taxes and Trading Frenzy”, *The Review of Financial Studies*.
15. Chi, C.C., C. LaPoint and M.J. Lin (23 December 2020). *Flip or Flop? Tobin Taxes in the Real Estate Market*, Tobin Taxes in the Real Estate Market.
 16. Cipriani, M., A. Guarino and A. Uthemann (2022). “Financial Transaction Taxes and the Informational Efficiency of Financial Markets: A Structural Estimation”, *Journal of Financial Economics*, 146 (3).
 17. Deng, Y., X. Liu and S. Wei (2018). “One Fundamental and Two Taxes: When does a Tobin Tax Reduce Financial Price Volatility?”, *Journal of Financial Economics*, 130.
 18. Deng, Y., Y. Tu and Y. Zhang (2021). *Transaction Tax and Market Illiquidity*, Working Paper, Available at SSRN 3400017.
 19. Erturk, Korkut A. (2009). “On the Tobin Tax”, *Review of Political Economy*, Vol. 18, No. 1.
 20. Feagin, J.R. (1982). “Urban Real Estate Speculation in the United States: Implications for Social Science and Urban Planning”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 6 (1). <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00377.x>
 21. Flint-Hartle, S. and A. De Bruin (2000). “Investment Decision-making in Residential Rental Real Estate: The New Zealand Experience” (No. eres2000_029), European Real Estate Society (ERES).
 22. Frankel, J.A. (1996). “Recent Exchange-rate Experience and Proposals for Reform”, *The American Economic Review*, 86 (2).
 23. Friedman, A. (1993). “Developing Skills for Architects of Speculative Housing”, *Journal of Architectural Education*, 47 (1).
 24. Haila, A. (1991). “Four Types of Investment in Land and Property”, *International Journal of Urban & Regional Research*, 15 (3).
 25. Hirota, S. and S. Sunder (2007). “Price Bubbles Sans Dividend Anchors: Evidence from Laboratory Stock Markets”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 31 (6).
 26. Ho, M.H. and T.M. Kwong (2002). “Speculation and Property Price: Chicken and Egg Paradox”, *Habitat International*, 26 (3).
 27. Jaffe, Austin J. and C.F. Sirmans (1989). *Fundamentals of Real Estate Investment*, New Jersey: Prentice Hall.
 28. Kaldor, N. (1939). “Speculation and Economic Stability”, *The Review of Economic Studies*, 7 (1).
 29. Kasa, K. (1999). “Time for a Tobin Tax?”, <http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr/>

- wklyltr99/el99-12.html.
30. Li, X. and C. Zhou (2023). *Tobin Tax, Carry Trade, and the Exchange Rate Dynamics*, Computational Economics.
 31. Lin, Z. and K.D. Vandell (2001). "Asset Allocation With Liquid and Illiquid Markets", University of Wisconsin, Center for Land Economics Research Working Paper.
 32. Malpezzi, S. and S. Wachter (2005). "The Role of Speculation in Real Estate Cycles", *Journal of Real Estate Literature*, 13 (2).
 33. Ring, Alfred A. and James H. Boykin (1986). *The Valuation of Real Estate*, New Jersey: Prentice-Hall, ISSN:0139398929
 34. Schumacher, D.T. and E.P. Bucy (1992). "The Buy and Hold Real Estate Strategy: How to Secure Profits in Any Real Estate Market", Wiley. ISBN-13: 978-0471556022; <https://www.amazon.com/Buy-Hold-Real-Estate-Strategy/dp/0471556025>
 35. Stiglitz, J.E. (1989). "Using Tax Policy to Curb Speculative Short-term Trading", *Journal of Financial Services Research*, 3.
 36. Subrahmanyam, A. (1998). "Transaction Taxes and Financial Market Equilibrium", *Journal of Business*, 71.
 37. Summers, L.H. and V.P. Summers (1989). "When Financial Markets Work too Well: A Cautious Case for a Securities Transaction Tax", *Journal of Financial Services Research*, 3.
 38. Wells, K.J. (2015). "A Housing Crisis, a Failed Law, and a Property Conflict: The US Urban Speculation Tax", *Antipode*, 47 (4).
 39. Wong, W.L., C. Lee, S.H. Law and R. Said (2015). "Consumption and Housing Wealth: A Malaysian Case That Demonstrates a Negative Relationship", *International Journal of Economics and Management*, Vol. 9, No. S.

Legal Requirements Governing the Approach to Vetting Parliamentary Candidates in Iran (With Emphasis on the Amendment to the Parliamentary Election Law of 22 July 2023)

*Aminollah Zamani**

Original Article	Receive Date: 2024.09.27	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 145-176
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

In amending the Parliamentary Election Law in 2023, the legislator sought to render the candidate vetting process more precise by clarifying and codifying specific legal requirements and aligning them with general election policies. This study addresses two fundamental questions: which legal requirements must be observed by the candidate-vetting authority, and based on these requirements, what approach or theory can be inferred as the legislator's intended framework for candidate qualification assessment? Answering these questions contributes to conceptualizing candidate vetting as a procedural process governed by legal principles and to identifying a coherent theoretical foundation for qualification assessment. Using a descriptive-analytical method and documentary research, and drawing on opinions of the Guardian Council with particular emphasis on the 2023 amendment, the findings indicate that the right to be elected constitutes a legitimate right of candidates. Accordingly, the vetting process must adhere to requirements such as the right to legal recourse, the right to know the reasons for rejection or non-qualification, the right to present defenses or explanations, and principles including the rule of law, impartiality and independence of the vetting authority, confidentiality, and urgency. These requirements suggest that the dominant approach to candidate vetting is legalistic and adversarial in nature. Consistent with this approach and the principle of maximum public participation, the vetting authority should apply reasonable and socially adaptive standards when assessing qualitative conditions such as "commitment" to Islam, the Constitution, and the Guardianship of the Jurist, and should evaluate both positive and negative records collectively to avoid unduly narrowing the pool of eligible candidates.

Keywords: *Candidate qualification; Parliamentary candidates; Guardian Council; Islamic Consultative Assembly*

* Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Crime Prevention and Correctional Education, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran; Email: zamani@ujsas.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Zamani, A. (2026). "Legal Requirements Governing the Approach to Vetting Parliamentary Candidates in Iran (With Emphasis on the Amendment to the Parliamentary Election Law of 22 July 2023)", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 145-176.

doi: 10.22034/mr.2025.17178.5898

بایسته‌های حقوقی حاکم بر رویکرد احراز صلاحیت داوطلبان نماینده‌گی مجلس شورای اسلامی در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱)

امین‌اله زمانی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۱۷۶-۱۴۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

قانونگذار در اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۴۰۲، تلاش کرده فرایند بررسی صلاحیت‌ها را با تبیین و تصریح برخی بایسته‌های حقوقی و انطباق با سیاست‌های کلی انتخابات، دقیق‌تر کند. این پژوهش به دنبال بررسی دو سؤال اساسی است: چه بایسته‌هایی را باید در فرایند تعیین صلاحیت نهاد تعیین صلاحیت رعایت کند؟ و حسب این بایسته‌ها، چه رویکرد یا نظریه‌ای را می‌توان برای موضوع تشخیص صلاحیت به‌عنوان نظر قانونگذار استنباط کرد؟ اهمیت و هدف از پاسخ به این سؤال‌ها، می‌تواند به فرایندی بودن تشخیص صلاحیت از طریق اصول حاکم بر آن و تعیین نظریه‌ای علمی برای احراز صلاحیت منجر شود. یافته‌های این پژوهش مبتنی بر روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و با جمع‌آوری اطلاعات به‌صورت اسنادی و کتابخانه‌ای و بهره‌گیری از نظر شورای نگهبان و تأکید بر اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱ انجام گرفته است که نشان می‌دهد انتخاب شدن «حقی» است برای داوطلبان که در فرایند تشخیص صلاحیت بایسته‌هایی مانند حق دادخواهی، حق دانستن دلایل رد یا عدم احراز صلاحیت، حق ارائه دفاعیات یا توضیحات و همچنین اصل حاکمیت قانون، اصل بی‌طرفی و استقلال مرجع تعیین صلاحیت، اصل محرمانگی و فوریت بر آن حاکم است. حسب این بایسته‌ها، می‌توان این‌گونه برداشت کرد که رویکرد حاکم بر فرایند بررسی صلاحیت‌ها یک رویکرد حقوقی و مبتنی بر اصل توافقی است. مبتنی بر این رویکرد و اصل مشارکت حداکثری مردم، مرجع تعیین صلاحیت در احراز شرایط کیفی «لتزام‌ها» به اسلام، قانون اساسی و ولایت فقیه، معیارهای متعارف و معقول را نیز براساس تحولات اجتماعی در نظر می‌گیرد و عرفاً همه سوابق خوب (مثبت) و بد (منفی) داوطلب را برای تعیین صلاحیت در کنار هم می‌بیند و به‌گونه‌ای عمل می‌کند که دایره احراز صلاحیت آن‌قدر مضیق نشود که داوطلبان معدودی برای نامزدی انتخابات مجلس شورای اسلامی تأیید شوند.

کلیدواژه‌ها: تشخیص صلاحیت؛ داوطلبان نمایندگی؛ شورای نگهبان؛ مجلس شورای اسلامی

* استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده پیشگیری از جرم و اصلاح و تربیت، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران؛
Email: zamani@ujss.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: زمانی، امین‌اله (۱۴۰۵). «بایسته‌های حقوقی حاکم بر رویکرد احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱)»، مجلس و راهبرد، ۳۳(۱۲۵)، ص. ۱۷۶-۱۴۵.

مقدمه

شورای نگهبان مطابق با اصل نودونهم قانون اساسی وظیفه نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری، خبرگان رهبری و مراجعه به همه‌پرسی را برعهده دارد. ماهیت این نظارت نیز براساس نظریه تفسیری آن شورا، یک نظارت استصوابی بوده که در همه مراحل انتخابات و از جمله رد و تأیید صلاحیت داوطلبان حاکم است. در خصوص ماهیت نظارت و شرایط آن تاکنون تحقیقات متعددی صورت پذیرفته است. مجلس شورای اسلامی با اصلاح و تصویب قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۲، نسبت به فرایند تشخیص صلاحیت و انطباق آن با سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی اهتمام ویژه‌ای انجام داده و نسبت به شفافیت فرایند تعیین صلاحیت اقدام کرده است. سؤال اساسی این تحقیق، آن است که از منظر قانونگذار چه اصول و بایسته‌هایی باید حاکم بر فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی باشد؟ و اینکه این بایسته‌ها دارای چه ماهیتی باشد؟ در پاسخ به این سؤال‌ها، به نظر می‌رسد که بر فرایند تعیین صلاحیت، بایسته‌هایی مانند اصل حاکمیت قانون، اصل مستند بودن عدم صلاحیت، اصل استماع دفاعیات داوطلب، اصل اعتراض و تجدیدنظرخواهی حاکم است که ماهیت این اصول نیز حقوقی بوده و مستلزم رعایت دادرسی منصفانه و عادلانه منطبق با قواعد حقوقی است. ضرورت و اهمیت شناسایی دقیق این اصول با زبان علمی از یکسو موجب تدقیق فرایند بررسی صلاحیت و ازسوی دیگر شناسایی رویکرد یا نظریه‌ای مبتنی بر این اصول بر فرایند تشخیص صلاحیت خواهد بود. الزام نهاد تصمیم‌گیر در رعایت این بایسته‌ها و شناسایی حقوق داوطلبان در آشنایی و اجرای آن می‌تواند از اهداف این تحقیق محسوب شود. همچنین احراز رویکرد یا نظریه احراز صلاحیت — که همچنان محل بحث در تولیدات علمی و مناقشات سیاسی است — از دیگر اهداف تبیین این بایسته‌هاست.

این تحقیق با روش توصیفی و تحلیلی و با جمع‌آوری اطلاعات به شیوه

کتابخانه‌ای و تأکید بر اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۴۰۲، بایسته‌های حاکم بر فرایند بررسی صلاحیت را احصا و تبیین می‌کند. از این رو قانونگذار در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تلاش کرده با تدوین اصول و مقررات لازم حقوقی در فرایند تعیین صلاحیت داوطلبان، رویکردی منطبق با اصول یک انتخابات آزاد و منصفانه را اتخاذ و حقوق مدنی و سیاسی^۱ آنها را تضمین کند. اصل حاکمیت قانون،^۲ اصل استقلال و بی‌طرفی مرجع تعیین صلاحیت، اصل ترافعی بودن تعیین صلاحیت (حق دفاع یا ارائه توضیحات از سوی داوطلب و دسترسی به اطلاعات^۳ (ادله))، اصل دادخواهی و تجدیدنظرخواهی (شفافیت^۴ و پاسخگویی^۵) و اصل مشارکت حداکثری از مهم‌ترین اصول حاکم بر این فرایند است که رعایت آنها از سوی مرجع تشخیص صلاحیت الزامی است. این اصول در اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱ با صراحت بیشتری نمایان شده است که تبیین آن و همچنین انطباق آن اصول قانونی با سیاست‌های کلی انتخابات ضرورت و اهمیت این تحقیق را نمایان می‌کند. در همین راستا، در ابتدای این پژوهش به مفهوم علمی «احراز صلاحیت» خواهد پرداخت و در ادامه به بایسته‌های حاکم بر فرایند احراز صلاحیت اشاره می‌شود و سپس حسب بررسی بایسته‌ها و ماهیت موضوع «رویکرد احراز صلاحیت» مطرح خواهد شد و در پایان با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری تلاش می‌شود نسبت به پیشنهادهای کاربردی و همچنین تبیین ماهیت «تشخیص صلاحیت» اهتمام لازم انجام شود.

۱. احراز صلاحیت

«احراز» در لغت به معنای فراهم آوردن و جمع کردن است. احراز مقام نیز در

-
1. Political and Civil Rights
 2. The Role of Law
 3. Access to Information
 4. Transparency
 5. Accountability

معنای دارا شدن مقام به کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۱: ۹۲۰). واژه «صلاحیت» در لغت به معنای شایستگی و درخوری است (همان، ج ۹: ۱۳۲۳۱). به نظر می‌رسد تعریف اصطلاحی احراز صلاحیت از معنای لغوی آن دور نباشد و آن را دارا شدن شایستگی برای کاری یا شغلی دانست. به عبارت دیگر، منظور از احراز صلاحیت، دارا شدن یا بودن شرایط اولیه شایستگی برای تصدی امر نمایندگی مجلس شورای اسلامی است. شاید به همین دلیل انطباق معنای لغوی با مفهوم اصطلاحی آن باشد که تاکنون در این خصوص تعریف مدون و منطبق با فرایند بررسی صلاحیت ارائه نشده و برخی نویسندگان (پروین و نورایی، ۱۳۹۵: ۱۲۴) به جهت بدیهی و بسیط بودن این مفهوم و بدون تعریف حقوقی آن، به مبانی تشخیص صلاحیت پرداخته‌اند. احراز صلاحیت در ادبیات حقوق انتخابات، فرایندی است که در آن مراجع ذیصلاح با تطبیق شرایط قانونی انتخاب‌شوندگان با متقاضیان ورود به مجلس، افراد واجد شرایط قانونی را برای این امر تشخیص می‌دهند (خسروی، ۱۳۸۷: ۷۲۱). نگارنده معتقد است احراز صلاحیت، فرایندی حاکمیتی، ترافعی و حقوقی است که در آن نسبت به دارا بودن شرایط قانونی انتخاب شدن (نامزدی) داوطلبان تصدی امر نمایندگی مجلس شورای اسلامی تصمیم‌گیری می‌شود. از آن جهت که احراز صلاحیت طی زمان و دارای مراحل مختلف است، یک فرایند محسوب می‌شود. ماهیت این فرایند حقوقی، مستلزم دانش حقوقی تطبیق مصداق با قانون و رعایت اصول حقوقی مانند اصل قانونی بودن است. داوطلب در این فرایند نقش فعال داشته و دارای حق اعتراض، اطلاع از دلایل عدم تأیید و حق ارائه توضیحات یا دفاعیات است، به همین دلیل ترافعی بودن از ویژگی‌های این فرایند است. با این توضیحات مشخص می‌شود که این فرایند، شبه قضایی و اجرای آن مرتبط با اقتدار و حاکمیت نظام بوده و مطابق با ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، امری حاکمیتی است. شورای نگهبان نیز در ماده (۳) دستورالعمل بررسی صلاحیت مصوب ۱۴۰۲، اشعار داشته است که تعیین صلاحیت، فرایندی است که در آن برای احراز صلاحیت داوطلبان، ادله، قرائن، شناسایی، تأمین، مستندسازی و جمع‌آوری می‌شود

و سپس با بررسی، شنیدن دفاعیات داوطلب و تحلیل ادله نسبت به تأیید، عدم تأیید یا عدم احراز صلاحیت داوطلبان اظهارنظر و تصمیم‌گیری می‌شود.

تشخیص صلاحیت اشخاص برای تصدی منصب یا شغل، تنها در شورای نگهبان مطرح نبوده و در همه نهادها و سازمان‌ها اعم از دولتی و غیردولتی، به صورت عملی، موضوع تشخیص صلاحیت برای اعطای شغل یا منصب پذیرفته شده است. هرچند از جهت نظری و علمی، رویه‌های تشخیص صلاحیت در کشور ما مورد بررسی قرار نگرفته است؛ اما بررسی اقدام‌ها و فرایندهای عملی نهادها و سازمان‌ها مانند هسته‌های گزینش، جذب نیروی انسانی برای منصب قضا، استخدام در نهادهای غیردولتی و ... را می‌توان در دو رویکرد قضایی صرف و غیرقضایی دسته‌بندی کرد. در رویکرد قضایی، مبنای تشخیص صلاحیت وجود یا عدم سابقه کیفری صادرشده از سوی محاکم قضایی یا شبه‌قضایی است و سایر اسناد و مدارک از جمله تحقیقات از فضای حقیقی یا مجازی، استعلام از نهادهای امنیتی یا سایر سوابق قضایی مانند محکومیت‌های حقوقی ... جایگاهی در تشخیص صلاحیت ندارد. در این رویکرد اصل بر صلاحیت داشتن افراد بوده و با فقدان سابقه کیفری، صلاحیت او تأیید خواهد شد. به نظر می‌رسد این رویکرد، موضوع تعیین صلاحیت را با نگاه کاملاً قضایی و به مانند فرایند احراز مجرمیت یا عدم آن در نهادهای دادگستری شناسایی می‌کند. در رویکرد غیرقضایی، همه سوابق و پیشینه افراد اعم از قضایی یا غیرقضایی و همچنین تحقیقات و استعلام‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طوری که اصل بر عدم صلاحیت اشخاص است.

این دیدگاه از آنجاکه همه سوابق اشخاص را مورد بررسی قرار می‌دهد مناسب است اما از آن جهت که موضوع تشخیص صلاحیت را حق یک‌طرفه برای نهاد یا آن سازمان می‌بیند و حقوق دفاعی داوطلب مانند حق دفاع یا اطلاع از دلایل رد صلاحیت را نادیده می‌گیرد قابل پذیرش نیست. نگارنده معتقد است که هرکدام از این دو رویکرد به تنهایی نمی‌تواند تأمین‌کننده اهداف واقعی تشخیص صلاحیت و همچنین تضمین حقوق داوطلبان و به تبع آن حقوق سازمان یا حاکمیت در نظام

جمهوری اسلامی ایران شود و از این جهت نیاز است رویکردی به همراه مبانی و اصول آن تبیین و گفتمان‌سازی شود. از این رو با بررسی اسناد، قوانین، رویه عملی شورای نگهبان، دیدگاه‌های رهبران انقلاب اسلامی و ماهیت احراز صلاحیت - که موضوعی شبه قضایی است- می‌توان رویکردی که تأمین‌کننده حقوق طرف‌های تشخیص صلاحیت باشد را با عنوان رویکرد حقوقی شناسایی کرد.

۲. بایسته‌های حاکم بر رویکرد فرایند تشخیص صلاحیت

برای تبیین یک فرایند می‌توان از دو منظر شروع کرد گاه با تبیین نظری مبانی و اهداف آن می‌توان به ارائه رویکرد پرداخت و گاه با بیان تدقیق در فرایندهای عملی و توصیف اصول و ویژگی‌های آن فرایندها به این مهم دست یافت. از آنجاکه موضوع تعیین یا تشخیص صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی برای ادوار متممادی دارای پشتوانه عملی و رویه‌ای بوده و در بسیاری از موارد تبیین و نقد نیز می‌شود، از منظر توصیفی بهتر می‌توان به انسجام نظری برای این رویکرد دست یافت. در همین راستا نگارنده تلاش کرده با احصای بایسته‌های حاکم بر فرایند احراز صلاحیت، علاوه بر ایجاد یک وحدت رویه، به کلیتی از یک رویکرد احراز صلاحیت نیز دست یابد. با استنباط از قوانین، رویه‌ها و اصول علمی و حقوقی برای فرایند بررسی صلاحیت می‌توان بایسته‌هایی را به شرح ذیل شناسایی و تعریف کرد.

۲-۱. اصل قانونی بودن و شرعی بودن تعیین صلاحیت

اصل قانونی بودن یا حاکمیت قانون که باعث کنترل قدرت سیاسی و حفظ حقوق و آزادی‌های افراد می‌شود از اصول یک انتخابات آزاد و منصفانه است (خسروی، ۱۳۸۹: ۴۱۵). این اصل بدان معنا است که هم اصل وظیفه «تعیین صلاحیت» و هم فرایندها و عملکردهای تعیین صلاحیت باید به موجب نص قانون باشد. آنچه از مفهوم انصاف در انتخابات به‌عنوان «قاعده‌مندی» یاد می‌شود ناظر بر اصل مذکور و رعایت قوانین و مقررات (آیین‌نامه‌ها) است (یورگن الکیت، ۱۳۸۴: ۸۰). برخی نویسندگان

از این اصل تحت عنوان اصل حاکمیت قانون در فرایند بررسی صلاحیت یاد کرده‌اند (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۲۹). قانون اساسی به موجب اصل نودونهم و سایر قوانین عادی (ماده ۳ و مواد فصل پنجم قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) اصل وظیفه نظارت استصوابی و لوازم آن از جمله تعیین صلاحیت داوطلبان انتخاباتی را برعهده شورای نگهبان قرار داده است. تعیین صلاحیت داوطلبان مجلس یک نظارت استصوابی قانونی است و این‌گونه نیست که نظارت استصوابی خارج از فرایندهای قانونی و مبتنی بر صلاحدید و تشخیص خارج از قانون نهاد شورای نگهبان باشد. چنین دیدگاهی آن‌گونه که برخی منتقدان مطرح کرده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۶؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۸۶-۸۷) ممکن است از عدم تفکیک میان مفهوم و اصول حاکم بر نظارت استصوابی - که یک نظارت مبتنی بر قانون است (مرتضایی و حسینی، ۱۳۹۳: ۱۷۶) - یا عملکرد ناظر - که گاه ممکن است دچار خطا شده باشد - ناشی شود؛ همان‌طور که برخی منتقدان با عدم تفکیک میان مفهوم نظارت استصوابی و عملکرد ناظر، مطرح کرده‌اند. در صلاحیت استصوابی همه اصول قانونی از جمله استقلال و بی‌طرفی، پاسخگویی، حق اعتراض و تجدیدنظرخواهی رعایت می‌شود که برخی از نویسندگان به‌عنوان شاخصه‌های «نظارت قانونی» (اطاعت، ۱۳۸۳: ۳۲) یا «نظارت انضباطی» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۷) یا به‌عنوان «الگوی مطلوب نظارتی» در نظام مردم‌سالار (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۱۸)، در نقد و جایگزین نظارت استصوابی پیشنهاد می‌کنند. بنابراین در صلاحیت استصوابی همه مراحل بررسی صلاحیت و اقدام‌های نهاد ناظر مبتنی بر قانون است. شاید این شبهه مطرح شود که چه تضمینی برای عدم خروج صلاحیت استصوابی از مسیر قانونی خود وجود دارد؟ این شبهه برای هر نوع نظارتی اعم از استصوابی یا غیر آن وجود خواهد داشت با این حال، نسبت به نهادهای ناظری که اظهار نظر آنها قطعی و غیرقابل اعتراض است مانند شورای نگهبان یا دیوان عالی کشور جدی‌تر خواهد بود. نظارت حقوقی از طریق نهاد ناظر دیگر در این موارد از آنجاکه موجب تسلسل نهادهای نظارتی و ناکارایی (همان: ۲۱۹) یا اخلال و بی‌نظمی می‌شود (قطبی، محمدپور و کرمی، ۱۳۹۸: ۱۳۲) امری

غیرممکن، غیرعقلانی و غیرمفید است. ضمن اینکه، چنین نظارتی می‌تواند استقلال این نهاد — که از شرایط انتخابات آزاد و منصفانه است (خسروی، ۱۳۸۹: ۴۳۷) — را تحت تأثیر قرار دهد.

بنابراین نظارت باید از طریق تضمین فرایندها منطبق با قانون و رعایت اصول آن فراهم شود. به عبارت دیگر، قانونگذار باید با تشخیص ماهیت عملکرد قضاوت یا تشخیص صلاحیت نسبت به تصریح شرایط تصمیم‌گیران، تدابیر مراحل اعتراض و دادخواهی و اصول حاکم بر تصمیم‌گیری را در نظر داشته باشد. از این رو، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در اصلاحات اخیر خود (مصوب ۱۴۰۲) تلاش کرده مراحل تضمین حقوق افراد را با اعطای حق دفاع یا ارائه توضیحات،^۱ حق دانستن دلایل،^۲ حق اعتراض به هیئت مرکزی نظارت^۳ و شورای نگهبان^۴ پیش‌بینی کند. شورای نگهبان در دستورالعمل بررسی صلاحیت مصوب ۱۴۰۲ بر حضور کارشناسان دارای شرایط امانت و وثاقت و همچنین داشتن تحصیلات حقوقی یا فقه تأکید کرده است. از طرف دیگر، با نظارت قضایی از طریق هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری بر عدم رعایت فرایندهای شکلی مانند عدم رعایت حق دفاع یا دادخواهی در بررسی صلاحیت، ارتکاب برخی جرائم مانند افترا یا گزارش خلاف واقع در بررسی صلاحیت‌ها یا عدم رعایت اصل بی‌طرفی^۵ اقدام لازم صورت پذیرد. در کنار این نظارت‌ها، اختیارات مقامات منصوب‌کننده (مقام رهبری) یا معرفی‌کننده (رئیس قوه قضائیه یا مجلس شورای اسلامی) اعضای شورای نگهبان حسب بررسی و گزارش عملکرد ایشان، به‌عنوان نظارت اداری بر نهاد مذکور پابرجاست. ضمن اینکه، نظارت مردمی و غیررسمی از طرف رسانه‌ها، گروه‌های منتقد و مختلف، سازمان‌های مردم‌نهاد، احزاب سیاسی و سایر تأسیسات مشابه می‌تواند در

۱. ماده (۶۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲.

۲. تبصره «۱» ماده (۶۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲.

۳. تبصره ماده (۶۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲.

۴. بند «ب» ماده (۶۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲.

۵. مواد (۷۵) و (۹۶) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲.

ضمانت عملکرد مطلوب این نهاد مؤثر واقع شود (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۱۹).

۲-۲. اصل صلاحیت ذاتی و انحصاری مرجع تعیین صلاحیت

به موجب اصل نودونهم قانون اساسی، شورای نگهبان تنها مرجع عالی نظارت بر انتخابات و از جمله تعیین صلاحیت است و سایر مراجع چنین صلاحیتی را برای ورود به تعیین صلاحیت ندارند. شورای نگهبان رسیدگی به امور صلاحیت و نظارت را وظیفه انحصاری و ذاتی خود می‌داند که می‌تواند از طریق معتبر قانونی و شرعی و به صورت مستقل اقدام کند. از این جهت موادی از مصوبات پیشنهادی مجلس شورای اسلامی که تعیین صلاحیت را به نظر کارشناس یا مرجع دیگری از جمله محاکم قضایی و نهادهای امنیتی منحصر کرده است که موجب تضییق نظارت شورای نگهبان و نفی طرق شرعی دیگر تعیین صلاحیت می‌شود را مغایر با اصل نودونهم قانون اساسی دانسته است.^۱ اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص نظارت بر صلاحیت‌ها و فرایند برگزاری انتخابات نهایی و قطعی است و ارجاع موضوع به نهاد دیگر مثل دیوان عالی کشور در خصوص داوطلبان رد صلاحیت شده، مغایر استقلال شورا و اصل نودونهم قانون اساسی است.^۲ به طور کلی تصمیمات نهادهای عالی و مستقل در نظام‌های حقوقی که وظیفه صیانت از قانون اساسی را برعهده دارند از اعتبار امر مختومه برخوردارند و آرای آنها به جهت ناپسند بودن نظارت بر نظارت و ایجاد تسلسل در فرایندها، غیر قابل اعتراض در نزد مراجع دیگر است (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۱۹).

شورای نگهبان، اختیار نظارت بر فرایند انتخابات را «صرفاً» از وظایف و اختیارات دانسته و ارجاع موارد اختلاف بین شورای نگهبان و وزارت کشور در موضوع صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی به مرجع دیگر مانند هیئتی به ریاست رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام را مغایر با اصل نودونهم قانون اساسی دانسته

۱. اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مندرج در نامه شماره

۱۳۸۲/۱/۱۱ مورخ ۸۲/۳۰/۲۷۱۲

۲. همان.

است.^۱ بر همین اساس، مراجعی که موضوع استعلام قرار می‌گیرد تنها باید در محدوده استعلام، اطلاعات لازم را در اختیار شورای نگهبان قرار دهد و مجاز نیست تشخیص و یا قضاوت خود را به شورای نگهبان پاسخ دهد. ماده (۵۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۴۰۲/۵/۱ نیز در همین راستا تأکید کرده است که پاسخ وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، سازمان ثبت احوال کشور، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و قوه قضائیه به شورای نگهبان می‌بایست «تنها ناظر به وجود سوابق در خصوص شرایط مذکور در قانون باشد» و در نتیجه این حق را ندارند که نسبت به صلاحیت داوطلبان اظهار نظر کنند.

۲-۳. اصل استقلال مرجع تعیین صلاحیت

مهم‌ترین ویژگی هر نهاد داور و تصمیم‌گیرنده نسبت به حقوق افراد، استقلال آن است. رعایت این اصل برای نهاد ناظر از مختصات انتخابات آزاد و تأمین‌کننده حقوق سیاسی داوطلبان است (خسروی، ۱۳۸۹: ۴۳۷). بنابراین شورای نگهبان باید صرف‌نظر از تأثیر قدرت‌ها، اشخاص، گروه‌ها و سلاقی و تنها براساس شرع و قانون به وظایف خود عمل کند.^۲ شورای نگهبان باید از جهت اداری و بودجه‌ای دارای استقلال ساختاری باشد تا بدون وابستگی به دولت ذی‌نفع در انتخابات، به نظارت خود بپردازد. از جهت اداری و حسب تفسیر شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان از اصل نودویکم قانون اساسی، تصویب مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان برعهده این شورا است که در همین راستا، مقررات اداری، مالی، استخدامی و معاملاتی شورای نگهبان در سال ۱۳۸۹ برای استقلال اداری و استخدامی به تصویب رسیده است. از جهت بودجه‌ای نیز مطابق قانون مقررات

۱. اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص تبصره «۴» ماده (۵۲) طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مندرج در نامه شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۸/۲۹ شورای نگهبان.

۲. وصیت‌نامه سیاسی امام خمینی بند «ز» بیانات رهبر انقلاب در جمع اعضای شورای نگهبان (۱۳۶۲/۹/۲۰)؛ پیام به مناسبت ۲۲ بهمن و سالگرد پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۶۲/۱۱/۲۲)؛ بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای نگهبان (۱۳۸۰/۷/۱۱) (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

مالی شورای نگهبان مصوب ۱۰ مهر ۱۳۶۲، بودجه شورای نگهبان پس از تفکیک برنامه‌ها و مواد هزینه به‌وسیله امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود تا «عیناً» در لایحه بودجه منظور شود که این نظارت از طریق خود شورای نگهبان در بررسی لوایح سالانه بودجه صورت می‌پذیرد. از جهت سیاسی و اجتماعی نیز شورای نگهبان باید در مقابل احزاب و گروه‌های سیاسی، دولت‌ها، طرفداران نامزدها، داوطلبان و ... دارای استقلال باشد و فشارها و اعتراض‌های سیاسی نتواند بر عملکرد او اثرگذارد؛ زیرا استقلال شورا در مقابل گروه‌ها و احزاب سیاسی او را از اتهام سیاسی بودن یا ورود شورا به گزینش صلاحیت سیاسی داوطلبان که برخی از نویسندگان مطرح کرده‌اند (علینقی، ۱۳۷۸: ۸۶) مبرا می‌کند.

همچنین اعضای شورای نگهبان و ناظران نیز نباید در فرایند انتخابات به‌گونه‌ای مانند اعلام‌نظر، جانب‌داری، طرفداری و ... عمل کنند که استقلال شورای نگهبان خدشه‌دار شود. برای این امر باید دقت کرد که اعضای شورای نگهبان یا ناظران عضویت در حزب یا گروه سیاسی یا تمایل سیاسی، جناحی، قومی و ... نداشته باشند. بند «۱۵» سیاست‌های کلی انتخابات یکی از شاخص‌های سلامت انتخابات را استقلال مجریان و ناظران دانسته و بر رعایت کامل این اصل از سوی آنها تأکید کرده است. در همین راستا قانونگذار اصلاح قانون مصوب سال ۱۴۰۲ در ماده (۷۵)، عدم رعایت بی‌طرفی و استقلال اعضای شورای نگهبان را جرم‌انگاری کرده و نسبت به عدم رعایت این اصول توسط ناظران نیز قبلاً در ماده (۹۶) قانون انتخابات جرم‌انگاری شده است.

۴-۲. اصل بی‌طرفی

بایسته‌ای که در همه فرایندهای انتخابات و از جمله تعیین صلاحیت، حاکم است اصل بی‌طرفی نهاد تعیین‌کننده صلاحیت است. اصل بی‌طرفی که از ویژگی‌های یک نظام دموکراتیک و قانونمند است (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۱۸) به‌عنوان شاخص و مفهومی

در تبیین یک انتخابات منصفانه تلقی می‌شود (یورگن الکیت، ۱۳۸۴: ۷۹). مطابق این اصل، شورای نگهبان، هیئت مرکزی نظارت، هیئت‌های نظارت در انجام وظایف خود تنها بر مبنای قانون، عدالت و انصاف اقدام کنند (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷: ۴۷). در تفکیک میان اصل بی‌طرفی و استقلال شاید بتوان گفت که اصل بی‌طرفی یک امر درونی و ناشی از عدم تأثیر تمایل آگاهانه فرد به تعلقات شخصی مانند مذهب، طایفه، رویکرد فکری، مکتبی، سیاسی و ... در بررسی صلاحیت است. داشتن تمایلات در اشخاص امری طبیعی است اما توانایی عدم دخالت این تعلقات در یک قضاوت امری است اخلاقی و نیازمند تربیت است که می‌توان از آن به اصل بی‌طرفی یاد کرد. این در حالی است که استقلال یک ویژگی یا صفت اخلاقی است که در مقابل فشارها و تأثیرات بیرونی، شناسایی می‌شود و بدان معناست که فرد مستقل تحت تأثیر فشارهای بیرونی نیست.

۵-۲. اصل مشارکت حداکثری

لازمه حکومت مردم‌سالاری، حضور مردم در صحنه سیاسی کشور و مشارکت در تعیین سرنوشت خود است. انتخابات مهم‌ترین جلوه مشارکت عمومی در امور اداری کشور است. هرچه میزان مشارکت جامعه بیشتر باشد، نهادها و اشخاص انتخابی و به تبع آن حکومت، از اعتبار بالاتر و پشتوانه محکم‌تری برخوردار خواهد بود. بنابراین فرایند تعیین صلاحیت نباید به گونه‌ای باشد که نتیجه آن کاهش قابل توجه مشارکت عمومی و مردم در انتخابات باشد. به همین دلیل حضور افراد، گروه‌ها و احزاب با سلیق گوناگون سیاسی و فکری مشروع، برای مشارکت حداکثری جامعه باید مدنظر قرار گیرد. مقام معظم رهبری حضور افراد و جناح‌های بیشتر را در انتخابات هم برای نظام و هم شورای نگهبان مفیدتر و بهتر قلمداد کرده‌اند؛^۱ زیرا مبنای عملکرد

۱. «هرچه افراد از جهات و جناح‌های مختلف بیشتر در انتخابات شرکت کنند، این برای نظام بهتر است؛ برای شورای نگهبان هم بهتر است». بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات مجلس، ۴ اسفند ۱۳۷۰ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

شورای نگهبان توجه به حفظ نظام جمهوری اسلامی است.^۱ مستفاد از بند «۱۱» سیاست‌های کلی نظام آن است که اصل «جلب مشارکت حداکثری» را باید شورای نگهبان در همه فرایندهای نظارت از جمله بررسی صلاحیت داوطلبان رعایت کند. شورای نگهبان در نظرهای خود مصوبه‌ای را که موجب کاهش مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت شود را مغایر با بند «۸» اصل سوم قانون اساسی می‌داند.^۲ برای ایجاد مشارکت حداکثری نیز باید میان آرمان حکومت اسلامی یعنی تصدی مناصب به دست صالحان و واقعیت اداره جامعه و حفظ اعتماد مردم به نظام که با مشارکت حداکثری تحقق می‌یابد موازنه و تعادل برقرار شود که این موازنه و تعادل تنها با نگرشی واقع‌بینانه به تحولات اجتماعی و پیش‌بینی حضور حداکثری مردم قابل تحلیل است.

۶-۲. اصل موسع بودن تشخیص صلاحیت

نتیجه اصل مهم مشارکت حداکثری آن است که تعیین شاخص‌ها و صلاحیت اشخاص نباید به گونه‌ای مضیق باشد که داوطلبان معدودی صلاحیت‌شان تأیید

۱. پیام حضرت امام خمینی (رحمه‌الله علیه) به مناسبت ۲۲ بهمن و سالگرد پیروزی انقلاب اسلامی، ۲۲ بهمن ۱۳۶۳ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

۲. از جمله: الف) اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۲۳ مورخ ۹۸/۱۰۲/۹۸ مورخ ۹۸/۲/۲۸ شورای نگهبان.

ب) اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نامه شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۹/۴؛ اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی نامه شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷ مورخ ۹۴/۱۰۲/۱۳۹۴/۴/۲۱.

ج) شورای نگهبان استانی شدن انتخابات را از آن جهت که موجب اختلاف قومی و همچنین کاهش مشارکت مردم می‌شود مغایر شرع و بند «۸» قسمت اخیر بند «۱۰» اصل سوم دانسته است (اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۲۳ مورخ ۹۸/۱۰۲/۲۸/۱۳۹۸).

د) همچنین شورا موادی از قانون که بر فهرستی بودن اسامی نامزدها و تشریفات آن تأکید می‌کند و همچنین شماره آرا به صورت استانی و تناسبی و توسعه حکم محرومیت مشاغل و سمت‌ها برای داوطلبی مبنی بر ایراد کاهش مشارکت مردم مغایر با قانون اساسی دانسته است (اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۲۳ مورخ ۹۸/۱۰۲/۲۸/۱۳۹۸).

شود.^۱ بنابراین بررسی صلاحیت، سهل‌گیرانه و با تسامح عرفی و شرعی انجام می‌شود. بنابراین، تعیین صلاحیت بر مبنای حداقل شاخص‌های صلاحیت است. نتیجه این موضوع آن است که شورای نگهبان کسانی را که تأیید می‌کند، از حداقل صلاحیت مورد نیاز برای تصدی امور اجرایی یا تقنینی برخوردارند و انتخاب اصلح میان ایشان بر عهده ملت ایران است.^۲

۷-۲. اصل محرمانگی تعیین صلاحیت نسبت به غیر داوطلبان

در بررسی صلاحیت، با استعلام از مراج ذی‌صلاح قانونی، اطلاعاتی در خصوص داوطلبان کسب می‌شود که این اطلاعات از یکسو جزء حریم خصوصی آنها محسوب شده و از سوی دیگر افشای آنها بدون اذن، ممکن است موجب تهدید آبرو و حیثیت آنها یا در برخی موارد هتک حیثیت افراد دیگر باشد. اصل محرمانگی در همه فرایندهای تعیین صلاحیت اعم از مرحله جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل داده‌ها جاری است. باید خاطر نشان کرد با توجه به حق دانستن دلایل و اصل شفافیت و پاسخگویی در فرایند بررسی صلاحیت، اطلاق اصل محرمانگی شامل داوطلب نبوده و منصرف از اوست. به همین دلیل کارشناسان و مراجع تعیین صلاحیت باید در همه مراحل تعیین صلاحیت، اصل محرمانه بودن اطلاعات و فرایند رسیدگی را رعایت و از افشا و انتقال اخبار و اطلاعات به دست‌آمده یا منابع خبر بدون مجوز قانونی خودداری کنند. نقض این اصل موجب رسیدگی قضایی در محاکم دادگستری خواهد بود و حتی در مرحله ارائه ادله رد صلاحیت به داوطلب نیز جاری بوده و همچنین به موجب بندهای «ب»، «ج» و «د» بند «۲» ماده واحده قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مواردی که ارائه اسناد مستوجب هتک حیثیت داوطلب یا افراد دیگر یا مغایر با امنیت ملی باشد، با محدودیت‌هایی روبه‌رو است. البته رعایت

۱. بیانات مقام معظم رهبری در خطبه‌های نماز جمعه تهران، ۱۴ بهمن ۱۳۹۰ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار مردم یزد، ۱۲ دی ۱۳۸۶ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

این اصل از سوی داوطلبان رد صلاحیت شده نیز الزامی است و به همین جهت داوطلب نمی‌تواند آن دسته از دلایل رد صلاحیت خود که افشای آنها از مصادیق «اشاعه فحشا» است را حتی با رضایت خود اعلام و منتشر کند. قانونگذار تبصره «۵» ماده (۶۴) اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به صراحت به این اصل و ضمانت اجرای نقض آن اشاره کرده است.^۱

۸-۲. اصل فوریت در تعیین صلاحیت

فوریت در رسیدگی بدان معناست که نهاد تعیین صلاحیت، در مناسب‌ترین زمان ممکن به صلاحیت داوطلبان، رسیدگی کند به گونه‌ای که حقوق او از جمله حق دفاع، اعتراض و دادخواهی تضییع نشود. لذا هر امری که باعث وقفه یا اخلال در این فرایند شود مغایر با قانون اساسی و عدالت انتخاباتی بوده و موجب تضییع حقوق داوطلبان خواهد بود (طحان نظیف و کدخدامرادی، ۱۳۹۸: ۱۱۳۳). شورای نگهبان، ماده (۵۱) موضوع ماده (۲۰) اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ را از آن جهت که حذف عبارت «فرمانداران و بخشداران باید با سریع‌ترین وسیله اسناد و مدارک رد صلاحیت را به هیئت نظارت استان برسانند» موجب اخلال در اعمال نظارت شورای نگهبان می‌شود را مغایر اصل نودونهم قانون اساسی تشخیص داد.^۲ باین حال به نظر می‌رسد که زمان‌های تعیین شده در قانون برای بررسی صلاحیت داوطلبان (۱۰ روز در هیئت‌های اجرایی،^۳ بیست روز در هیئت مرکزی نظارت و ۱۰ روز در شورای نگهبان) که مستلزم جمع‌آوری ادله، اخذ استعلام‌ها، اخذ دفاعیات داوطلبان رد صلاحیت شده و ... است و با وجود حجم زیاد

۱. تبصره «۵» ماده (۶۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱: «مبتنی بر اصل محرمانگی تعیین صلاحیت، اطلاعات و اسناد مربوط به بررسی صلاحیت داوطلبان، مشمول قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ است. در صورتی که انتشار و افشای اطلاعات و اسناد مذکور یا اخبار خلاف واقع، مستلزم توضیح یا تبیین از سوی شورای نگهبان باشد، شورا می‌تواند به نحو مقتضی توضیحات خود را به صورت عمومی ارائه نماید».

۲. نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ شورای نگهبان.

۳. ماده (۵۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب.

ثبت‌نام‌کنندگان نمی‌تواند وقت مناسبی برای رعایت حقوق داوطلبان باشد. به همین دلیل شورای نگهبان تعیین مدت کم برای بررسی صلاحیت‌ها را از آنجاکه باعث اختلال در امر نظارت شورا بر انتخابات می‌شود مغایر با اصل نودونهم قانون اساسی دانست.^۱ از این جهت بود که قانونگذار در سال ۱۴۰۲ با اصلاح مواعد رسیدگی صلاحیت، زمان رسیدگی صلاحیت در هیئت‌های اجرایی را به ۱۵ روز،^۲ هیئت مرکزی نظارت به ۵۰ روز^۳ و شورای نگهبان را به ۳۰ روز^۴ توسعه داده است. تأکید قانونگذار بر رسیدگی به صلاحیت داوطلبان با تصریح بر «اسرع وقت»^۵ «ارسال روزانه مدارک با سریع‌ترین وسیله به وزارت کشور^۶ یا ارسال مدارک به قید فوریت به هیئت‌های نظارت استان»^۷ ارسال «روزانه» اطلاعات و فهرست داوطلبان به مراجع استعلامی،^۸ در راستای فوریت در تعیین صلاحیت است. به همین جهت قانونگذار تأخیر در فرایند رسیدگی به صلاحیت و از جمله عدم پاسخ استعلام‌های نهادهای مربوط را جرم‌انگاری کرده است.^۹

۹-۲. اصل استثنایی بودن صلاحیت

مدیریت و نمایندگی، امری استثنایی است و اصل بر عدم شرایط مدیریت و تصدی نمایندگی در میان اشخاص است مگر اینکه شرایط آن احراز شود. اصول حقوق عمومی نیز اصل را بر عدم صلاحیت در تصدی مناصب می‌دانند (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۲۲)؛ زیرا شرایط نمایندگی اوصافی است که یک شخص باید آنها را کسب

۱. اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مندرج در نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱.

۲. ماده (۶۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۳. ماده (۶۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۴. بند «ب» ماده (۶۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۵. تبصره «۲» ماده (۴۵) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۶. ماده (۵۷) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۷. ماده (۶۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۸. ماده (۵۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۹. تبصره «۲» ماده (۵۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

کند و این گونه نیست که به صورت ذاتی متصف به آنها باشد و در مواردی که تردید در وجود چنین شرایط باشد با استصحاب سابقه فقدان این شرایط حکم به عدم صلاحیت صادر می شود (رضایی زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۳۴). لذا شرایط ماده (۳۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، شرایطی است که باید در اشخاص اثبات شود و نمی توان اصل صحت را در خصوص آن جاری دانست.^۱ شورای نگهبان وظیفه احراز صلاحیت شهروندان برای تصدی امر تقنین و اجرا را برعهده دارد^۲ بنابراین شورای نگهبان در صورتی که نتواند صلاحیت فرد را برای وظیفه تقنین احراز کند برای فقدان صلاحیت کفایت می کند. به همین دلیل عدم احراز برای رد کافی است و احراز عدم لازم نیست.^۳ پذیرش صلاحیت اشخاص در صورت عدم احراز شرایط قانونی نمایندگی، نقض اصل شصت و دوم قانون اساسی - که بر وجود شرایط نمایندگی به موجب قانون تأکید می کند - و در نتیجه نفی اصل حاکمیت قانون خواهد بود (همان: ۱۳۰). برخی با استناد به اصل برائت، اصل را بر داشتن صلاحیت دانسته اند، این در حالی است که مجرای اعمال اصل برائت در تکلیف و حکم یعنی حق «انتخاب شدن» است و اگر در استیفای این حق توسط شخصی تردید شود اصل بر داشتن و استیفای این حق است در حالی که داشتن شرایط نمایندگی در قانون انتخابات برای داوطلب، مکلف به بوده که در موارد شک اصالت اشتغال و احتیاط جاری است و نه اصل برائت (مرتضایی، ۱۳۸۹: ۱۴۲).

شورای نگهبان در بررسی ماده (۵۱) موضوع ماده (۲۰) و ماده (۵۲) موضوع ماده (۲۱) لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی که احراز عدم صلاحیت را به منزله داشتن صلاحیت داوطلبان دانسته و رسیدگی هیئت نظارت را منحصر به «احراز عدم صلاحیت» کرده بود را از آن جهت که این موضوع مستلزم تجویز ورود

۱. شورای نگهبان در بررسی لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اظهار داشته است که شرایط مذکور در ماده (۲۸) قانون انتخابات اثباتی است و باید احراز شود و اصل صحت جاری نیست (نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ شورای نگهبان).

۲. بیانات مقام معظم رهبری مدظله العالی در دیدار جمعی از دانشجویان قزوین ۲۶ آذر ۱۳۸۲ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

۳. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای نگهبان ۱۱ مهر ۱۳۸۰ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

افراد غیرواجد شرایط به مجلس شورای اسلامی می‌شود مغایر اصل شصت و هفتم قانون اساسی تشخیص داد^۱ و صرف ابراز وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه بدون التزام عملی را مغایر بند (۱-۱۰) سیاست‌های کلی انتخابات دانسته است.^۲ حال که مشخص شد اصل بر فقدان صلاحیت است؛ مطابق با اصول، شخصی که خلاف اصل ادعایی را مطرح می‌کند، مدعی شمرده می‌شود که باید براساس قاعده «البینه علی المدعی»، دلیل داشتن صلاحیت را تأمین کند. بنابراین در مواردی که شورای نگهبان مبتنی بر برخی از قرائن و امارات متعارف نمی‌تواند صلاحیت داوطلب را احراز کند، داوطلب باید دلیل برای صلاحیت خود - از جمله اثبات نفی قرائن و امارات مغایر با صلاحیت‌اش - را ارائه کند؛ در غیر این صورت، صلاحیت او احراز نخواهد شد.

۱۰-۲. اصل جمع‌نگری و ویژگی‌های داوطلب

مبتنی بر اصل عدم صلاحیت، شرایط تصدی منصب نمایندگی باید احراز شود و از جهت عقلی و عرفی صلاحیت داوطلب احراز نمی‌شود مگر اینکه همه ویژگی‌های خوب (مثبت) و بد (منفی) داوطلب به صورت مجموعه کاملی مورد بررسی قرار گیرد. منظور از ویژگی مثبت و منفی، سوابق، خصوصیات و رفتارهای داوطلب است که می‌توان از طریق آنها نسبت به احراز یا رد شرایط کیفی صلاحیت مانند «اعتقاد و التزام عملی به اسلام، جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه» تصمیم‌گیری کرد.^۳

بنابراین از یکسو باید همه ویژگی‌ها و سوابق برجسته و مهم (ویژگی ایجابی) داوطلب اعم از فرهنگی، اجرایی، علمی، سیاسی و ... در معرض بررسی قرار گیرد

۱. نامه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ شورای نگهبان.

۲. اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۰۲۳ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۸.

۳. ویژگی ایجابی یا سلبی با شرایطی که برخی از نویسندگان در تقسیم‌بندی شرایط بررسی صلاحیت موضوع مواد (۲۸)، (۲۹) و (۳۰) قانون انتخابات ارائه کرده‌اند متفاوت است.

و از سوی دیگر در صورت وجود سابقه یا ویژگی منفی (ویژگی سلبی)، آن سابقه یا ویژگی‌های منفی باید در کنار ویژگی برجسته و مثبت فرد مورد بررسی قرار گیرد. به عبارت دیگر، ممکن است داوطلب هیچ‌گونه سابقه سوء یا ویژگی سلبی (اعم از قضایی یا امنیتی) نداشته باشد در این صورت با مشکل عدم احراز مواجه‌ایم و برای رفع این موضوع باید ویژگی‌های مثبت و ایجابی برجسته فرد که مرجع تعیین صلاحیت می‌تواند معیارهای کیفی صلاحیت را احراز کند مورد توجه و بررسی قرار دهد. به عنوان نمونه در رویکرد سلبی صرف، در صورتی که داوطلب دارای یک فقره محکومیت به توهین ساده از محاکم کیفری باشد (ویژگی سلبی)، صلاحیت وی رد خواهد شد این در حالی است که در رویکرد حقوقی-عرفی به صرف همین موضوع نمی‌توان عدم التزام وی به قانون و در نتیجه قانون اساسی را نتیجه گرفت بلکه باید ویژگی‌های ایجابی وی نیز در نظر گرفته شود چه بسا خدمات و ویژگی‌های مثبت داوطلب به گونه‌ای است که آن ویژگی منفی در مقابل ویژگی‌های مثبت، نافی صلاحیت داوطلب نخواهد بود. مؤید این نگاه را می‌توان در بخشی از بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) یافت.^۱

۱۱-۲. اصل توافقی بودن تعیین صلاحیت

ماهیت تعیین صلاحیت شبه‌قضایی است یعنی از آنجا که مرجع تعیین صلاحیت

۱. «قاچاق، یک عنوان عام و وسیع و یک طیف است. مثلاً یک وقت هست که یک نفر فرضاً به خارج از کشور رفته و حالا آمده و یک دستگاه ضبط صوت هم با خودش آورده که مثلاً قاچاق محسوب می‌شود؛ یا مثلاً موقع خروج از کشور، فلان جنس را همراه خودش خارج کرده است. هر چند ورود و خروج آن اجناس طبق مقررات نبوده و البته این یک قانون شکنی و تخلف از قوانین است؛ اما معلوم نیست که این خیلی اهمیت داشته باشد که کسی را از صلاحیت بی‌اندازد؛ به خصوص بعد از آنکه آثار توبه و انابه هم ظاهر بشود. اما یک وقت هست که یک نفر با یک باند قاچاق ارتباط دارد و اصلاً کارش تمهید مقدمات و تسهیل طرق برای انجام قاچاق است؛ اینها یکسان نیستند. باید واقعاً نگاه کرد، حدود را مشخص کرد و فهمید که صرف عنوان کافی نیست. یا مثلاً یک نفر در یک معامله تخلف کوچکی داشته، اما یک نفر هم در امر معامله و تصرفات مالیش اصلاً آدم فاسد و سوءاستفاده‌چی است؛ بناحق به دست می‌آورد، بناحق خرج می‌کند و بناحق به این و آن می‌دهد؛ اینها فساد مالی است. بنابراین، کار اهمیت دارد و باید ضوابط را در این کار به شدت رعایت کرد» (بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در دیدار با اعضای هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات مجلس، ۴ اسفند ۱۳۷۰) (ابریشمی راد، ۱۳۹۴: ۷۵-۷۴).

نسبت به حق داوطلب اظهار نظر می‌کند داوطلب این حق را دارد و باید بتواند نظرها و دفاعیات خود را در مقابل تصمیم مرجع مذکور اعلام کند. ترافعی بودن خود مستلزم چند اصل دیگر از جمله اصل شفافیت معیارها و فرایند تعیین صلاحیت، اصل اطلاع از دلایل رد صلاحیت، اصل تجدیدنظرخواهی و اعتراض، اصل استماع دفاعیات و ... است.

۱-۱۱-۲. اصل شفافیت معیارها و فرایند تعیین صلاحیت

اصل شفافیت یکی از معیارهای انتخابات آزاد و منصفانه است به این معنا که شرایط قانون، اطلاعات و فرایند بررسی صلاحیت‌ها به گونه‌ای آزاد و منسجم در اختیار اشخاصی قرار گیرد که مخاطب تصمیمات مجریان یا ناظران اجرای قانون است (خسروی، ۱۳۸۷: ۱۴۳). در همین راستا قانون باید شرایط لازم برای بررسی صلاحیت داوطلبان را به روشنی تبیین کند.^۱ اعلام معیارها و شاخص‌ها در هر دوره و همچنین اخذ دفاعیات و رسیدگی مشورتی، می‌تواند ایرادهای وارد بر عدم عینی و کمی شرایط نمایندگی از جمله ناتوانایی شهروندان در انطباق خود با شرایط نمایندگی و همچنین غیرقابل پیش‌بینی بودن بررسی صلاحیت توسط نهاد ناظر (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۹) را نیز برطرف کند. معیارهای عینی تعیین صلاحیت مانند سن، مدرک تحصیلی و تابعیت که واجد اندازه‌گیری عینی است، قضاوت در مورد آنها مستلزم استدلال و معیارهای ذهنی نیست. اما هرچند بتوان برای معیارهای کیفی مانند «اعتقاد و التزام عملی به اسلام، جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه» معیارهای عینی تبیین کرد مانند «ارتکاب هرگونه عمل خلاف شرع» یا «عدم پایبندی به اصول و ارزش‌های اسلامی مانند امانت‌داری، رعایت حق الناس» (طحان نظیف و کدخدامرادی، ۱۳۹۸: ۱۱۳۵) از آنجا که سطح و مصادیق التزام عملی مفاهیم مذکور مبتنی بر نظریه حقوقی-عرفی (نوعی) احراز صلاحیت در زمان و دوره‌ای

۱. بند ۱-۱۰- سیاست‌های کلی انتخابات در راستای شایسته‌گزینی داوطلبان تراز نمایندگی مجلس بر تعیین دقیق معیارها و شاخص‌ها و شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان تأکید می‌کند.

متناسب با عرف متعارف آن تغییرپذیر است (که در قسمت انتهایی مقاله توضیح داده خواهد شد)، تعیین معیارها و مصادیق عینی کارساز نخواهد بود و باعث موقتی بودن قانون تنها برای یک یا چند دوره خاص می‌شود ضمن اینکه اختلاف‌نظرها در خصوص جزئیات و مصادیق در میان اعضا و نوع برداشت آنها به وجود خواهد آمد و از طرف دیگر اصل جمع‌نگری به همه شرایط سلبی و ایجابی را غیرممکن خواهد کرد. از این رو نگارنده برخلاف دیدگاه برخی نویسندگان (طحان نظیف و قلیچ‌پور، ۱۴۰۰: ۲۶) معتقد است مبتنی بر نظریه تعیین صلاحیت، باید شرایط کیفی را به صورت کلی و تشکیکی بیان کرد که قابل انطباق با شرایط و مقتضیات باشد تا بتوان مصادیق آن را در هر دوره از زمان برشمرد و آن را جرح و تعدیل کرد. این رویکرد یعنی شناور بودن مصادیق منطبق با زمان و مکان این امکان را می‌دهد که شرایط بررسی نمایندگی در هر دوره‌ای به گونه‌ای «تنظیم شوند که بین ضرورت‌های انجام مطلوب [وظایف] نمایندگی و ویژگی همگانی انتخابات [=مشارکت حداکثری] تعادل ایجاد شود» (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۸).

۲-۱۱-۲. اصل اعلام دلایل رد صلاحیت (اصل پاسخگویی)

مطابق با نظریه حقوقی-عرفی، رد صلاحیت داوطلبان باید براساس دلایل و مدارک معتبر و مستند به قانون باشد^۱ و در صورت درخواست داوطلبان، مقام ناظر موظف است دلایل و مدارک رد صلاحیت را به وی اعلام کند تا بتواند در مقابل، دفاعیات یا توضیحات خود را ارائه دهد. سیاست‌های کلی انتخابات، شورای نگهبان را موظف کرده است که دلایل رد صلاحیت داوطلبان را در صورت درخواست به وی اعلام کند؛ ضمن اینکه شیوه اعلام دلایل نیز به موجب قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین شده است. لذا داوطلب حق اعتراض داشته و شورای نگهبان نیز موظف است به صورت کتبی دلایل رد صلاحیت را مستند و مستدل به

۱. تبصره ماده (۶۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

داوطلب اعلام کند. بیان دلایل می‌تواند تعدیل‌کننده و محک قرار دادن نهادهای استعلام‌شونده باشد که به ارسال مدارک اقدام می‌کنند که اگر اشتباهی رخ دهد از طریق این فرایند ترافیعی حل‌وفصل شود. عدم اعلام مستندهای رد صلاحیت داوطلبان می‌تواند نقض قانون اساسی محسوب و مشمول پیام ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی شود (عالی‌پور، ۱۳۹۴: ۸۳). در همین راستا، قانونگذار در اصلاح قانون انتخابات در سال ۱۴۰۲ در ماده (۶۲)^۱ و تبصره «۱» ماده (۶۴)^۲ به‌صراحت شنیدن توضیحات و دفاعیات داوطلب و همچنین دانستن دلایل عدم صلاحیت را به‌عنوان حقی مسلم پذیرفته است.

۳-۱۱-۲. اصل اعتراض و تجدیدنظرخواهی

تجدیدنظرخواهی از آرا و تصمیمات از اصول اساسی دادرسی عادلانه است از این رو کسانی که صلاحیت آنها تأیید یا احراز نشده است این حق را دارند که به تصمیم بدوی شورای نگهبان اعتراض کنند. مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) یکی از مبانی تجدیدنظر شورا را در تعیین صلاحیت‌ها، ایجاد فضای لازم برای حضور سلاقی گوناگون سیاسی دانسته‌اند.^۳ به همین دلیل قانونگذار به داوطلبان اجازه داده از آرای هیئت‌های اجرایی به هیئت نظارت استان^۴ و از آرای هیئت مرکزی نظارت به شورای

۱. ماده (۶۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱: «هیئت نظارت استان در راستای بررسی دقیق صلاحیت داوطلبان و تحت نظارت هیئت مرکزی نظارت موظف است به‌صورت مستدل و مستند به قانون، مدارک، دلایل یا قرائن اطمینان‌آور براساس تحقیقات لازم، اخذ سوابق و مدارک اثباتی از داوطلب، شنیدن توضیحات یا دفاعیات داوطلب و با رعایت موازین شرعی و حقوقی، نظر خود را به همراه مستندات به هیئت مرکزی نظارت اعلام کند. مدت زمان بررسی و تشخیص صلاحیت در این مرحله (بررسی در هیئت نظارت استان و نظر نهایی هیئت مرکزی نظارت) ۵۰ روز است.»

۲. تبصره «۱» ماده (۶۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲/۵/۱: «تبصره ۱- حق دانستن دلایل و ارائه دفاعیات و توضیحات داوطلب در مراحل بررسی صلاحیت در شورای نگهبان تنها در صورتی است که یکی از شرایط زیر در مورد وی صدق کند: ...»

۳. نامه به شورای نگهبان برای تجدیدنظر در صلاحیت کاندیداهای انتخابات ریاست جمهوری، دوم خرداد ۱۳۸۴.

۴. تبصره ماده (۶۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

نگهبان^۱ اعتراض و شکایت کنند. همچنین مطابق تبصره «۱» قانون ماده واحده لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورتی که شورای نگهبان صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی مورد تأیید قرار گرفته است رد کند داوطلب می‌تواند تقاضای تجدیدنظر خود را به شورای نگهبان اعلام کند. از آثار تجدیدنظرخواهی، قطعی بودن و غیرقابل اعتراض بودن تصمیم تجدیدنظر شده است؛ به عبارت دیگر، تصمیماتی که اعتراض در خصوص آنها مورد بررسی قرار گرفته از اعتبار امر مختومه برخوردارند و قابل اعتراض در شورای نگهبان یا در نهاد دیگری نیست. به طور کلی تصمیمات نهادهای عالی و مستقل در نظام‌های حقوقی که وظیفه صیانت از قانون اساسی و در کنار آن نظارت بر انتخابات را برعهده دارند از اعتبار امر مختومه برخوردارند (یاوری، ۱۳۹۶: ۲۱۹). در همین راستا بند «۸» اعلامیه درباره معیارهای انتخابات آزاد و منصفانه ۱۱۹۴ پاریس اشعار می‌دارد: «هر فرد یا حزب سیاسی که حقوق مبارزاتی، نامزدی یا حزبی او سلب یا محدود شده، باید حق داشته باشد به مرجعی صالح دادخواهی کند تا مرجع مذکور آن تصمیمات را بررسی و اشتباهات را به‌طور فوری و مؤثر تصحیح کند» (گودوین گیل، ۱۳۸۹: ۲۵).

۴-۱۱-۲. اصل شنیدن دفاعیات و توضیحات داوطلب

یکی از آثار اصل ترافعی بودن، اخذ دفاعیات داوطلبان است. استماع دفاعیات یا توضیحات داوطلب موجب اتخاذ تصمیم صحیح و عادلانه در فرایند بررسی صلاحیت‌ها است (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۳۳). در همین راستا تبصره ماده (۶۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، هیئت نظارت استان را موظف کرده است که «توضیحات و اظهارات داوطلبانی که صلاحیت آنها تأیید نشده یا تأیید نمی‌شود و یا احراز نگردیده است» را استماع کند. این تبصره در قانون سابق انتخابات مجلس شورای اسلامی وجود داشت اما با اصلاح صدر ماده (۶۲) در قانون انتخابات

۱. بند «ب» ماده (۶۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

مصوب ۱۴۰۲ و ترسیم اصول دادرسی ضمن الزام رعایت این اصل، شیوه اعمال آن را نیز شفاف‌تر کرده است. این موضوع در تبصره «۲» ماده واحده قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مورد تأکید قرار گرفته است. شورای نگهبان نیز در راستای اعمال این اصل، در دوازدهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی، دوازده هزار جلسه دعوت از داوطلبان و استماع دفاعیات آنها را برگزار کرد (۱۰ هزار جلسه حضوری و دو هزار جلسه تلفنی). در این جلسات ضمن ارائه دلایل عدم تأیید یا عدم احراز صلاحیت به داوطلبان، دفاعیات و توضیحات ایشان برای تصمیم‌گیری در هیئت مرکزی نظارت و همچنین شورای نگهبان اخذ شد که در حدود شش هزار نفر از آنها احراز صلاحیت شدند.

۳. رویکرد حقوقی-عرفی (نوعی) تشخیص صلاحیت

بررسی و تبیین اصول حاکم بر فرایند تعیین صلاحیت نشان می‌دهد که دیدگاه مقنن و ماهیت احراز صلاحیت، برپایه رویکرد حقوقی و مبتنی بر قانون است و از آنجاکه طرف دیگر این احراز، مردم و مشارکت جامعه مدنی به‌عنوان عرف است، برخی از ویژگی‌های آن دارای ماهیت عرفی یا به‌عبارت‌دیگر «نوعی» است. بنابراین، تشخیص صلاحیت، نوعی تصمیم‌گیری در خصوص «حق» انتخاب شدن اشخاص است و قانونگذار همه اصول و بایسته‌های حاکم بر یک نوع دادرسی حقوقی و شبه‌قضایی را بر آن بار کرده است. از این‌رو می‌توان نظریه احراز صلاحیت را نظریه حقوقی دانست و در همین راستا است که از منظر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲، داوطلبان همه حقوق دفاعی خود را دارند و از این جهت حق دارند از دلایل رد یا عدم احراز صلاحیت خود مطلع شوند^۱ و دفاعیات و ادله^۲ و توضیحات خود را

۱. بند ۱۱-۲. سیاست‌های کلی نظام شورای نگهبان را موظف به «پاسخگویی مکتوب در خصوص دلایل ابطال انتخابات و رد صلاحیت داوطلبان در صورت درخواست آنان»، کرده است.

۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای نگهبان، ۱۱ مهر ۱۳۸۰ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

به مرجع تعیین صلاحیت ارائه کنند و مرجع مذکور نیز ملزم به پذیرش و استماع دفاعیات و ادله در هر مرحله از بررسی است. از دیگر حقوق دفاعی داوطلبان در بررسی صلاحیت، حق اعتراض یا تجدیدنظرخواهی از بررسی اولیه صلاحیت داوطلب است. از آثار دیگر حقوقی بودن «تعیین صلاحیت» آن است که بررسی صلاحیت باید «مستند» و «مستدل» به قانون باشد. در همین راستا، قانونگذار در ماده (۶۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۴۰۲/۵/۱ ماهیت احراز صلاحیت را با تأکید بر عبارت «رعایت موازین شرعی و حقوقی»، حقوقی و شبهقضایی دانسته و اشعار می‌دارد:

«ماده ۶۲- هیئت نظارت استان در راستای بررسی دقیق صلاحیت داوطلبان و تحت نظارت هیئت مرکزی نظارت موظف است به صورت مستدل و مستند به قانون، مدارک، دلایل یا قرائن اطمینان‌آور براساس تحقیقات لازم، اخذ سوابق و مدارک اثباتی از داوطلب، شنیدن توضیحات یا دفاعیات داوطلب و با رعایت موازین شرعی و حقوقی، نظر خود را به همراه مستندات به هیئت مرکزی نظارت اعلام کند. مدت زمان بررسی و تشخیص صلاحیت در این مرحله (بررسی در هیئت نظارت استان و نظر نهایی هیئت مرکزی نظارت) ۵۰ روز است.

تبصره- هیئت نظارت استان موظف است رأساً یا از طریق کارشناسان خود توضیحات و اظهارات داوطلبانی که صلاحیت آنها تأیید نشده یا تأیید نمی‌شود و یا احراز نگردیده است را تا پایان مهلت مقرر در این ماده استماع نماید».

بنابراین، با توجه به اینکه احراز صلاحیت، یک دادرسی شبهقضایی و مستلزم دانش حقوقی یا فقهی موردنیاز است، استفاده از کارشناسان با تحصیلات حقوقی برای تحلیل و بررسی و اخذ دفاعیات داوطلبان لازم است. شورای نگهبان نیز در ماده (۴) دستورالعمل بررسی صلاحیت مصوب ۱۴۰۲، بر حضور کارشناسان با مدرک تحصیلی در رشته حقوق یا فقه تأکید کرده است. این موضوع بدان جهت است که در راستای یک دادرسی عادلانه و منصفانه حضور کارشناسان آموزش‌دیده با علم حقوق و فقه، ضمن اجرای صحیح قانون باعث تضمین حقوق داوطلبان خواهد شد. از این رو

به‌عنوان اصل حرفه‌ای بودن در نظارت بر انتخابات یاد می‌شود (خسروی و حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۶: ۹۲).

منظور از احراز عرفی یا نوعی، گستره یک دیدگاه «متعارف و معقول» مبتنی بر شرایط اجتماعی، سیاسی و دینی بر فرایندها، مصادیق و مفاهیم تعیین صلاحیت است. هرچند تعیین معیارهای عینی برای شناسایی این معیارهای نوعی ساده نیست و این امر به نهادهای مشورتی و جمعی مانند هیئت‌منصفه یا در بررسی صلاحیت به هیئت‌های نظارت (اعم از استانی، مرکزی و شورای نگهبان) واگذار می‌شود اما، درخصوص نوعی یا عرفی بودن تعیین صلاحیت می‌توان به برخی از اصول ذیل اشاره کرد: الف) مبتنی بر احراز عرفی یا نوعی، باید همه ادله و قرائن نیز نوعی و متعارف باشد که این سطح از ادله قانونی و شرعی شروع و به امارات متعارف علم‌آور (اطمینان‌آور) ختم می‌شود (موضوع ماده (۶۲) پیش‌گفته). ب) عرف متعارف و معقول حکم می‌کند که برای تعیین صلاحیت داوطلبان هم ویژگی‌های مثبت (خوب) و هم منفی (بد) داوطلبان مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد و از این جهت صرف توجه به موارد منفی بدون در نظر گرفتن نکات مثبت داوطلبان خلاف عرف معقول است. ج) مبتنی بر شاخص عرفی (نوعی) بودن تعیین صلاحیت، باید مرجع تعیین صلاحیت برای شرایط کیفی و ماهوی تشخیص میزان التزام از جمله بندهای «۱»، «۲» و «۴» ماده (۳۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، التزام عملی متعارف و معقول جامعه را نیز شناسایی و مورد توجه قرار دهد و نمی‌توان به التزام آرمانی یا مطلوب خاص استناد کرد. د) مبنای توجه به عرف متعارف و معقول، توجه به فلسفه و هدف تشخیص «صلاحیت» و «انتخابات» و ارتباط آنها با اداره جامعه در حکومت اسلامی است.

به بیان دیگر، هدف از تشخیص صلاحیت، حضور افرادی از سوی مردم (عرف) برای قانونگذاری و اداره جامعه و هدف از انتخابات ایجاد و نقش مشارکت حداکثری در اداره جامعه و اعتماد به حاکمیت است. به نظر می‌رسد عدم توجه به شرایط اجتماعی، سیاسی و دینی در هر دوره از انتخابات و یا تأکید بر التزام‌های آرمانی،

نمی‌تواند تأمین‌کننده مشارکت حداکثری و حضور مردم برای تعیین سرنوشت خود باشد و شاید به همین دلیل باشد که مقام معظم رهبری در توصیه‌ای به شورای نگهبان ضمن توجه به تسامح در سطح صلاحیت، تأکید می‌کند که دایره احراز نباید آنچنان مضیق شود که تعداد معدودی تأیید صلاحیت شوند.^۱ هرچند این ادعای نگارنده و ارجاع به عرف متعارف می‌تواند شبهه غیرعینی بودن بررسی صلاحیت و در نتیجه تشتت‌آرا را ایجاد کند؛ اما شاید بتوان گفت، توجه به اصول مهمی مانند مشارکت حداکثری و اداره صحیح و مطلوب حکومت اسلامی با حضور آحاد مردم، می‌تواند تا اندازه‌ای محدوده مصادیق و سطح صلاحیت را نسبت به معیارهای کیفی ماده (۳۱) قانون انتخابات تنظیم کند. توضیح بیشتر اینکه در شرایط کنونی جامعه نمی‌توان به استناد ارتکاب یک گناه کوچک یا یک محکومیت کیفری جزئی یا یک تخلف اداری یا انتظامی ساده، داوطلبی را لزوماً غیرملتزم به شرع یا قانون دانست بلکه، تعدد و تکرار حاکی از انگیزه و قصد واقعی داوطلب بر تخریب، عرف متعارف و معقول این عدم التزام خواهد بود و شاید در شرایط و زمان دیگری، عرف متعارف آن را عدم التزام بداند. به نظر می‌رسد از آنجاکه تشخیص عرف متعارف و معقول را یک فرد یا قاضی به‌سختی می‌تواند احراز کند؛ قانونگذار تشخیص صلاحیت را برعهده هیئت‌های نظارت مرکزی و شورای نگهبان و به‌صورت تصمیم‌گیری جمعی قرار داده است، مشابه همین موضوع در نظام حقوقی کامن‌لا جاری است؛ آنجاکه ملاک تشخیص عرف متعارف و معقول برای دادگاه‌ها، اظهار نظر هیئت‌منصفه است. البته نگارنده معتقد است این موضوع به نقد و ارائه نظر سایر اندیشمندان حقوقی نیاز خواهد داشت.

۱. «... البته توصیه همیشگی ما این بوده است که سطح صلاحیت‌ها را آنقدر بالا نبرند که یک عده معدودی ته آن بمانند. آنچه که موجب صلاحیت است، یک قدری سطح آن را با سماحت‌تر نگاه کنند». بیانات مقام معظم رهبری در خطبه‌های نماز جمعه تهران، ۱۴ بهمن ۱۳۹۰ (ابریشمی راد، ۱۳۹۴).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تبيين ماهیت «احراز صلاحیت» و اصول حاکم بر آن یکی از چالش‌های سیاسی و علمی است. این مقاله با استناد به منابع حقوقی و مذاقه در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌ویژه اصلاحات اساسی این قانون در سال ۱۴۰۲ و همچنین بررسی فرایندها و رویه‌ها، اصول و بایسته‌های حاکم بر بررسی صلاحیت را مشخص و سپس برمبنای این اصول و نشانه‌های قانونی، ماهیتی را برای نظریه احراز صلاحیت به‌دست آورده است. یافته‌های این تحقیق بر اثبات فرضیه‌ها دلالت دارد. این پژوهش در راستای پاسخ به سؤال‌ها، اثبات کرد که اصل قانونی بودن یا حاکمیت قانون، اصل بی‌طرفی و استقلال مرجع تعیین صلاحیت، اصل فوریت و اصل محرمانگی، اصل دادخواهی و تجدیدنظرخواهی (شفافیت و پاسخگویی)، اصل ترافیعی بودن تعیین صلاحیت (حق دفاع یا ارائه توضیحات ازسوی داوطلب و دسترسی به اطلاعات (ادله)) و اصل مشارکت حداکثری، مهم‌ترین اصول و بایسته‌های حاکم بر فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی است که قانونگذار در اصلاح قانون انتخابات مصوب ۱۴۰۲ با صراحت بیشتری نسبت به آنها اهتمام ورزیده است. همچنین در پاسخ به سؤال دوم این تحقیق و اثبات فرضیه متناظر آن، باید گفت دقت در مبانی این اصول و بایسته‌های پیش‌گفته نشان می‌دهد که ماهیت احراز صلاحیت یک موضوع حقوقی-عرفی (نوعی) است که باید کارشناسان و اظهارنظرکنندگان آن دارای مدرک و دانش حقوقی و فقهی لازم در این زمینه باشند. به‌عبارت‌دیگر، از آنجاکه در این فرایند نسبت به «حق» یا «سلب حق» انتخاب شدن داوطلبان تصمیم‌گیری می‌شود، ماهیت این فرایند و اصول حاکم بر آن حاکی از شبه‌قضایی یا نیمه‌قضایی بودن آن است و از این جهت راهکار رسیدن به یک دادرسی منصفانه و عادلانه، رعایت دقیق این بایسته‌های حقوقی و تضمین عدم نقض آنهاست. از این‌رو قانونگذار در ماده (۶۲) اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۲ ضمن برشمردن این حقوق به‌صراحت بر عبارت «رعایت موازین شرعی و حقوقی» در فرایند بررسی صلاحیت تأکید کرده است. همچنین حسب دو اصل

مشارکت حداکثری (حضور آحاد مردم) و همچنین اصل اداره صحیح نظام اسلامی در شرایط زمان، نیاز است که سطح و مصادیق شرایط کیفی احراز صلاحیت با توجه به معیار عرف متعارف و معقول سنجیده شود و نمی‌توان به مصادیق آرمانی در این خصوص بسنده کرد؛ زیرا در غیر این صورت و عدم توجه به معیارهای واقعی، برگزاری انتخابات و مشارکت با مشکل مواجه خواهد شد که نتیجه آن اخلال در اداره صحیح جامعه است. نگارنده معتقد است که تنها با باور و رعایت رویکرد حقوقی - عرفی (نوعی) احراز صلاحیت می‌توان حقوق افراد در استیفای حق انتخاب‌شدن و حق حاکمیت در شناسایی افراد منطبق با شرایط قانونی و مشارکت حداکثری را به شایستگی تضمین کرد.

منابع و مأخذ

۱. ابریشمی راد، محمدمامین (۱۳۹۴). «شورای نگهبان از منظر امام خمینی (رحمه‌الله علیه) و مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)»، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۲، ۱۳۹۲۰۰۰۶.
۲. اطاعت، محمدجواد (۱۳۸۳). «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، نشریه حقوق اساسی، ش ۲.
۳. پروین، خیراله و مهدی نورایی (۱۳۹۵). «تحلیل نظریه حق الناس در خصوص رأی و بررسی صلاحیت‌ها»، نشریه حکومت اسلامی، ش ۸۲.
۴. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۷). نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۵). «شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی»، نشریه حقوق اساسی، ش ۶ و ۷.
۶. خسروی، حسن (۱۳۸۷). حقوق انتخابات دمکراتیک (اصول، مبانی و الگوی مطلوب نظام انتخابات پارلمان)، تهران، انتشارات مجد.
۷. ----- (۱۳۸۹). «دمکراسی و اصول حاکم بر انتخابات آزاد و منصفانه»، تحقیقات حقوقی، ش ۲ (ویژه‌نامه).
۸. خسروی، حسن و ایرج حسینی صدرآبادی (۱۳۹۶). «نظارت کارآمد بر انتخابات»، حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۳.
۹. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). لغت‌نامه دهخدا، جلد اول و نهم، تهران، نشر روزانه.
۱۰. رضایی‌زاده، محمدجواد و محسن داوری (۱۳۹۵). «مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، نشریه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، ش ۱۴.
۱۱. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، «سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی ۱۳۹۵ مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)».
12. -----، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اصلاحی مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی ۱۳۹۵/۳/۳».
13. طحان نظیف، هادی و سجاد قلیچ‌پور (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی تعیین شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس در پرتو قانون اساسی و سیاست‌های کلی انتخابات»، نشریه دانش حقوق عمومی، سال دهم، ش ۱.

۱۴. طحان نظیف، هادی و کمال کدخدامرادی (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات»، نشریه مطالعات حقوق عمومی، دوره چهل‌ونهم، ش ۴.
۱۵. عالی‌پور، حسن (۱۳۹۴). «نظام حقوقی انتخابات و حق انتخاب در جمهوری اسلامی ایران»، نشریه مطالعات راهبردی، ش ۶۹.
۱۶. علینقی، امیرحسین (۱۳۷۸). نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان، تهران، نشر نی.
۱۷. قطبی، میلاد، اسماعیل محمدپور و حامد کرمی (۱۳۹۸). «نظارت بر نهاد شورای نگهبان و اعضای آن»، فقه حکومتی، ش ۷.
۱۸. گودوین‌گیل، گای اس (۱۳۸۹). انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی، ترجمه سیدجمال سیفی و سیدقاسم زمانی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۹. مرتضایی، سیداحمد (۱۳۸۹). «پاسخ به شبهات نظارت استصوابی با رویکرد فقهی»، حکومت اسلامی، ش ۵۵.
۲۰. مرتضایی، سیداحمد و ابراهیم حسینی (۱۳۹۳). «بررسی نظریه نظارت انتخاباتی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ش ۱۱.
۲۱. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). «نظارت انتخاباتی: ماهیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات»، حکومت اسلامی، ش ۴۸.
۲۲. نامه‌های شورای نگهبان مندرج در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس:
<http://nazarat.shora-rc.ir>
۲۳. وصیت‌نامه سیاسی - الهی امام خمینی (رحمه‌الله علیه) به آدرس:
<https://farsi.khamenei.ir/print-content?id=9447>
۲۴. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). «نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است، نه «استصوابی» و نه «استطلاعی»»، نشریه مدرس، ش ۳۱.
۲۵. یاوری، اسداله (۱۳۹۶). «بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات توسط شورای نگهبان: تأملی دیگر»، نشریه تحقیقات حقوقی، ش ۸۰.
۲۶. یورگن‌الکیت (۱۳۸۴). «انتخابات آزاد و منصفانه»، ترجمه احمد مرکز مال‌میری، مجلس و راهبرد، ش ۴۶.

Evaluation of Inefficiency Dimensions in Iran's Automotive Industry Innovation System Using Fuzzy DEMATEL and Best–Worst Methods

Ali Jokhani and Ali Jahan***

Research Article	Receive Date: 2024.09.30	Accept Date: 2025.11.19	Online Publication Date: 2025.11.22	Page: 177-198
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

This study aims to identify and analyze dimensions of inefficiency in Iran's automotive industry innovation system. Initially, exploratory factor analysis identified three main dimensions and thirteen sub-components. Subsequently, fuzzy DEMATEL was used to examine causal relationships among dimensions and components, revealing that factors such as weak administrative structures, international sanctions, and infrastructure limitations play predominantly causal roles. In the next stage, using the Best–Worst Method, experts prioritized these same components as the most critical challenges facing the innovation system. Overall, these factors exert a direct influence within the causal network and are of highest importance from a policy and management perspective for institutional and strategic reforms. Accordingly, the findings emphasize the necessity of reengineering administrative structures, strengthening intellectual property systems, and mitigating sanction impacts through the development of indigenous technologies.

Keywords: *Exploratory factor analysis; Fuzzy DEMATEL; Best–Worst Method; Innovation system; Automotive industry*

* M.Sc. in Industrial Engineering, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran;
Email: alijokhani@gmail.com

** Associate Prof. , Faculty of Industrial Engineering , Department of Industrial Engineering, Se.C., Islamic Azad University, Semnan, Iran (Corresponding Author); Email: alijahan@iau.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Jokhani, A. and Ali Jahan (2026). "Evaluation of Inefficiency Dimensions in Iran's Automotive Industry Innovation System Using Fuzzy DEMATEL and Best–Worst Methods", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 177-198.

doi: 10.22034/mr.2025.16895.5866

ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش‌های دیمتل فازی و بهترین - بدترین

علی جوخانی* و علی جهان**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۹	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۲۸	تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱	شماره صفحه: ۱۹۸-۱۷۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

این پژوهش با هدف شناسایی و تحلیل ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران انجام شده است. ابتدا با استفاده از تحلیل عاملی اکتشافی سه بُعد اصلی و سیزده مؤلفه فرعی شناسایی شد. سپس به کمک روش دیمتل فازی، روابط علی- معلولی میان ابعاد و مؤلفه‌ها مورد بررسی قرار گرفت و نتایج نشان داد بخشی از مؤلفه‌ها مانند ضعف ساختار اداری، تحریم‌های بین‌المللی و محدودیت زیرساخت‌ها بیشتر در نقش علی ظاهر شده است. همچنین، در مرحله بعد و براساس روش بهترین-بدترین، خبرگان همین مؤلفه‌ها را به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های نظام نوآوری اولویت‌بندی کردند. در نهایت می‌توان گفت این عوامل در شبکه روابط علی نقش مستقیمی ایفا می‌کند و از منظر سیاست‌گذاری و مدیریت، بیشترین اهمیت را برای اصلاحات نهادی و راهبردی دارد. از این رو یافته‌ها بر ضرورت بازمهندسی ساختارهای اداری، تقویت نظام مالکیت فکری و کاهش تأثیرات تحریم‌ها از طریق توسعه فناوری‌های بومی تأکید دارد.

کلیدواژه‌ها: تحلیل عاملی اکتشافی؛ دیمتل فازی؛ بهترین- بدترین؛ نظام نوآوری؛ صنعت خودرو

* کارشناسی ارشد مهندسی صنایع، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران؛

Email: alijokhani@gmail.com

**دانشیار مهندسی صنایع، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: alijahan@iaui.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: جوخانی، علی و علی جهان (۱۴۰۵). «ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش‌های دیمتل فازی و بهترین - بدترین»، مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۳۳، ص. ۱۷۷-۱۹۸.

doi: 10.22034/mr.2025.16895.5866

مقدمه

صنعت خودروسازی به‌عنوان یکی از صنایع کلیدی، نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشورها ایفا می‌کند. این صنعت نه تنها به دلیل سهم بالای آن در اشتغال‌زایی مستقیم و غیرمستقیم، بلکه با پیوند گسترده سایر صنایع، جایگاهی استراتژیک در زنجیره تأمین ملی و بین‌المللی دارد. تولید خودرو مستلزم بهره‌گیری از فناوری‌های پیشرفته در حوزه‌های مختلفی نظیر مهندسی مواد، الکترونیک، طراحی صنعتی و مدیریت تولید است؛ از این‌رو، نوآوری در این صنعت به‌مثابه پیشران رشد فناوری در بسیاری از بخش‌های اقتصادی تلقی می‌شود.

با وجود ظرفیت‌های بالا، نظام نوآوری در صنعت خودروی ایران با چالش‌های ساختاری و عملکردی متعددی مواجه است. عواملی نظیر ضعف در زیرساخت‌های فناورانه، ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی، ناهماهنگی نهادی میان بازیگران اصلی نوآوری (دولت، دانشگاه و صنعت) و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی، موجب شده تا این صنعت از روندهای جهانی نوآوری عقب ماند. در جهان، صنعت خودرو به‌سوی مفاهیمی چون برقی‌سازی، دیجیتالی‌سازی و بهره‌گیری از هوش مصنوعی حرکت کرده درحالی‌که در ایران، ساختار نهادی و سیاستی همچنان توان پاسخگویی به این تحولات را ندارد.

با توجه به نقش نظام نوآوری در ارتقای رقابت‌پذیری و تاب‌آوری صنعت خودرو، بررسی ابعاد ناکارآمدی این نظام از اهمیت بسزایی برخوردار است. این مقاله با هدف شناسایی، تحلیل و اولویت‌بندی مؤلفه‌های ناکارآمدی نظام نوآوری در صنعت خودروی ایران تدوین شده است. برای دستیابی به این هدف، پژوهش حاضر از ترکیب روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره شامل تحلیل عاملی اکتشافی^۱، دیمتل فازی^۲ و بهترین-بدترین^۳ استفاده کرده است.

ساختار مقاله به‌گونه‌ای طراحی شده که پس از ارائه مقدمه و بیان اهداف پژوهش،

1. Exploratory Factor Analysis (EFA)

2. Fuzzy Dematel

3. Best-Worst Method (BWM)

پیشینه نظری و تجربی بررسی می‌شود. در ادامه، روش‌شناسی تحقیق و نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها تشریح شده و درنهایت، جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای کاربردی ارائه می‌شود.

۱. پیشینه پژوهش

نظام‌های نوآوری یکی از چارچوب‌های تحلیلی مهم در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری به‌شمار می‌رود. این چارچوب‌ها بر فرایند تولید، اشاعه و بهره‌برداری از دانش در بستر تعاملات میان بازیگران کلیدی چون دولت، دانشگاه، صنعت و نهادهای واسط تمرکز دارد. اثربخشی نظام‌های نوآوری در گرو وجود پیوندهای نهادی پایدار، زیرساخت‌های فناورانه مناسب و گردش روان اطلاعات میان اجزای مختلف آن است. در غیاب این الزامات، کارایی و پویایی نظام نوآوری تضعیف شده و ساختارهای فناورانه کشور دچار رکود خواهد شد. صنعت خودروسازی، با توجه به ماهیت پیچیده و فناوری‌محور آن، از جایگاه ویژه‌ای در نظام نوآوری ملی برخوردار است. بررسی ساختار این صنعت نشان می‌دهد علاوه بر پیوند گسترده با سایر بخش‌های صنعتی، ظرفیت بالقوه‌ای برای توسعه فناوری‌های پیشرفته دارد (Schulze and MacDuffie, 2015). با این حال، شواهد تجربی حاکی از آن است که صنعت خودروی ایران به‌رغم نقش مهم آن در اشتغال و تولید ناخالص داخلی، در زمینه نوآوری با عملکردی ضعیف مواجه بوده است (ارجمندی و فتحی، ۱۴۰۲).

مطالعات داخلی متعددی به بررسی ریشه‌های این ناکارآمدی پرداخته‌اند به‌طوری‌که اسمعیلی‌پور ماسوله (۱۴۰۰) و مظلومی و همکاران (۱۴۰۰) به ضعف در تعامل میان دانشگاه و صنعت؛ عدم سیاست‌های هماهنگ و پایدار و همچنین نبود زیرساخت‌های تحقیق و توسعه به‌عنوان موانع اصلی اشاره کرده‌اند. این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که نه‌تنها پیوند میان نهادهای علمی و صنعتی در ایران ضعیف است، بلکه نظام حمایت از نوآوری نیز انسجام و جهت‌گیری درستی ندارد. علاوه بر این، نبود نظام مؤثر مالکیت فکری و نهادهای واسط کارآمد، موجب شده که انگیزه‌های برای نوآوری فناورانه در این

صنعت شکل نگیرد. در چنین بستری، مسیرهای یادگیری سازمانی نیز دچار اختلال شده و ساختارهای اداری سنتی مانع پویایی نظام نوآوری شده است.

در کنار مطالعات داخلی، پژوهش‌های تطبیقی بین‌المللی نیز به ارائه تصویری روشن از الزامات موفقیت نظام‌های نوآوری در صنایع خودروسازی پرداخته‌اند. مطالعات در کشورهایی مانند هند، مجارستان و چین نشان می‌دهد که موفقیت در ارتقای نظام نوآوری مستلزم برخورداری از ساختارهای سیاستگذاری منسجم، سرمایه‌گذاری هدفمند در تحقیق و توسعه، نهادهای پشتیبان کارآمد و نظام مالکیت فکری توسعه‌یافته است (Gupta and Mane, 2023; Molnár and Kozma, 2020; Liu, Shi and Yang, 2024).

در مقایسه با این کشورها، صنعت خودروی ایران با مشکلات متعددی از جمله تحریم‌های بین‌المللی، عدم امنیت سرمایه‌گذاری، محدودیت دسترسی به فناوری و بازارهای جهانی و همچنین سیاستگذاری‌های ناپایدار مواجه است (Schulze and MacDuffie, 2015)؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ب ۱۳۸۷). همچنین، ساختارهای غیرمنعطف، نبود نظام ارزیابی و پایش فناوری و ضعف در نهادینه‌سازی عزم ملی برای نوآوری، از دیگر موانع ساختاری این صنعت به‌شمار می‌رود (Luke and Walther, 2019)؛ مظلومی و همکاران، ۱۴۰۰). این شرایط موجب شده تا صنعت خودروی ایران از روند جهانی نوآوری عقب ماند. در پاسخ به این خلأ پژوهشی، مطالعه حاضر با رویکردی ترکیبی و با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره به تحلیل ابعاد ناکارآمدی نظام نوآوری در این صنعت می‌پردازد و چارچوبی تحلیلی برای اولویت‌بندی مؤلفه‌های اصلی آن ارائه می‌دهد.

۲. روش تحقیق

۲-۱. طراحی کلی پژوهش

فرایند این پژوهش با هدف شناسایی و تحلیل مؤلفه‌های ناکارآمدی در

نظام نوآوری صنعت خودروی ایران، از رویکردی ترکیبی بهره گرفته که شامل گردآوری شاخص‌ها با مرور ادبیات، کاهش ابعاد با تحلیل عاملی، تحلیل روابط علی با استفاده از روش دیمتل فازی و تعیین اولویت‌ها از طریق روش بهترین-بدترین است.

در گام نخست، به منظور شناسایی و دسته‌بندی مؤلفه‌های اثرگذار، مجموعه‌ای از شاخص‌های اولیه براساس مرور نظام‌مند مطالعات داخلی و بین‌المللی گردآوری شد. سپس برای سنجش ساختار مفهومی مؤلفه‌ها و کاهش تعداد آنها، از روش تحلیل عاملی اکتشافی بهره گرفته شد. نتایج این تحلیل نشان داد که متغیرهای مورد بررسی در سه بُعد مفهومی اصلی قابل طبقه‌بندی است که مبنای شکل‌گیری ساختار سلسله‌مراتبی پژوهش قرار گرفت.

در گام دوم، به منظور تحلیل روابط متقابل میان ابعاد و مؤلفه‌ها و وزن‌دهی نهایی آنها، از ترکیب دو روش تصمیم‌گیری چندمعیاره شامل دیمتل فازی برای شناسایی ساختار علی- معلولی و روش بهترین- بدترین برای استخراج وزن‌های نهایی استفاده شد. ترکیب این دو رویکرد مزایای متعددی از جمله پوشش عدم قطعیت در قضاوت‌های انسانی، افزایش دقت مقایسات و ارتقای اعتبار نهایی مدل را فراهم می‌سازد.

۲-۲. تشکیل پانل خبرگان و گردآوری داده‌ها

به منظور جمع‌آوری داده‌های تخصصی و معتبر در زمینه شناسایی، ارزیابی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های ناکارآمدی نظام نوآوری، از روش پانل خبرگان^۱ استفاده شد. انتخاب اعضای پانل از طریق نمونه‌گیری هدفمند^۲ و به روش گلوله‌برفی^۳ صورت گرفت؛ به این ترتیب که ابتدا تعدادی از افراد کلیدی در صنعت خودرو و حوزه

1. Expert Panel

2. Purposive Sampling

3. Snowball Sampling

سیاستگذاری شناسایی و سپس سایر اعضا با معرفی آنها به گروه اضافه شدند. معیارهای اصلی برای انتخاب اعضای پانل عبارت بودند از:

۱. سابقه مدیریتی یا کارشناسی در حوزه تحقیق و توسعه^۱ یا نوآوری در شرکت‌های خودروسازی؛

۲. تجربه در سیاستگذاری یا برنامه‌ریزی کلان در صنعت خودرو؛
۳. سابقه نگارش مقاله یا انجام پژوهش‌های کاربردی در حوزه نوآوری صنعتی یا نظام‌های نوآوری؛

۴. تسلط بر روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره و تحلیل سیاست‌های نوآوری. در مجموع، ۱۸ نفر به‌عنوان حجم مناسب برای پانل انتخاب شدند. ترکیب اعضا شامل مدیران ارشد و کارشناسان تحقیق و توسعه از شرکت‌های خودروسازی بزرگ کشور (ایران خودرو و سایپا)، متخصصان حوزه سیاستگذاری صنعتی از وزارت صمت و شورای عالی انقلاب فرهنگی، و اعضای هیئت علمی فعال در حوزه مدیریت فناوری و نوآوری بودند.

فرایند تشکیل و مشارکت پانل در سه مرحله انجام شد:

۱. **مرحله اول:** تدوین فهرست اولیه مؤلفه‌ها براساس مرور ادبیات نظری و تجربی و طراحی پرسشنامه نیمه‌ساخت‌یافته برای دریافت دیدگاه‌های اولیه خبرگان؛
۲. **مرحله دوم:** غربال‌سازی مؤلفه‌ها و بازنگری آنها براساس نظرات تخصصی دریافت‌شده و طراحی نهایی پرسشنامه‌های مقایسه‌ای برای اجرای روش دیمتل فازی؛

۳. **مرحله سوم:** اعضای پانل پرسشنامه‌ها را تکمیل کرده و قضاوت‌های فردی با استفاده از میانگین‌گیری هندسی برای دستیابی به اجماع جمعی تجمیع شده است. این رویکرد موجب ارتقای دقت، جامعیت و اعتبار داده‌های ورودی گردید و اطمینان حاصل شد که قضاوت‌های استخراج‌شده مبتنی بر دانش تخصصی و تجربه‌های عملی در حوزه صنعت خودرو است.

۳-۲. تحلیل عاملی اکتشافی

تحلیل عاملی اکتشافی به‌عنوان یکی از روش‌های آماری پیشرفته برای کشف ساختار زیربنایی متغیرها به‌کار گرفته شد (فرشچی، ۱۳۹۸). این روش با بررسی الگوهای همبستگی بین متغیرهای مشاهده شده، امکان شناسایی عوامل مکنون^۱ را فراهم می‌کند. در این پژوهش، تحلیل عاملی با استفاده از نرم‌افزار SPSS انجام شد. برای ارزیابی کیفیت داده‌ها جهت انجام تحلیل عاملی، از شاخص KMO^۲ و آزمون کرویت بارتلت^۳ استفاده شد. شاخص KMO برابر با ۰/۶۶۱ به‌دست آمد که نشان‌دهنده کیفیت نسبی نمونه برای تحلیل عاملی است. همچنین آزمون بارتلت در سطح معناداری ۰/۰۴۸ نشان داد که بین متغیرها همبستگی کافی برای اجرای تحلیل عاملی وجود دارد.

با استفاده از روش چرخش واریماکس، سه عامل اصلی استخراج شد که مجموعاً ۶۶ درصد از واریانس کل داده‌ها را تبیین کرد. این سه عامل به‌عنوان ابعاد مفهومی پژوهش در مراحل بعدی مورد استفاده قرار گرفت (امیری، صابری و حاله، ۱۳۹۱).

۴-۲. روش دیمتل فازی

روش دیمتل یکی از ابزارهای معتبر برای شناسایی و تحلیل روابط علی و معلولی بین مؤلفه‌های یک سیستم پیچیده است. نسخه فازی این روش با بهره‌گیری از اعداد فازی مثلثی، امکان لحاظ کردن عدم قطعیت در قضاوت‌های انسانی را فراهم می‌سازد و دقت تحلیل را افزایش می‌دهد (Lin and Wu, 2008).

مراحل اجرای روش دیمتل فازی در این پژوهش به شرح زیر است:

۱. شناسایی مجموعه عوامل که سه بُعد اصلی و سیزده مؤلفه فرعی ناکارآمدی نظام نوآوری را شامل می‌شود؛

1. Latent Factors

2. Kaiser-Meyer-Olkin

3. Bartlett's Test of Sphericity

۲. طراحی پرسشنامه مقایسات زوجی فازی برمبنای طیف زبانی از «بدون تأثیر» تا «تأثیر خیلی زیاد» که به اعداد فازی متناظر تبدیل شد؛
۳. تجمیع پاسخ‌ها با استفاده از میانگین‌گیری برای تشکیل ماتریس روابط مستقیم فازی انجام شد؛
۴. نرمال‌سازی ماتریس روابط مستقیم جهت استانداردسازی داده‌ها؛
۵. محاسبه ماتریس روابط کل^۱ که شامل اثرات مستقیم و غیرمستقیم میان عوامل است؛
۶. محاسبه شاخص‌های r (تأثیرگذاری)، c (تأثیرپذیری)، $r + c$ (اهمیت کل) و $r - c$ (نقش علی-معلولی) برای هر عامل را نشان می‌دهد؛
۷. تعیین نقش هر عامل که اگر $r - c > 0$ باشد، عامل در گروه علی و اگر $r - c < 0$ باشد، در گروه معلولی طبقه‌بندی می‌شود؛
۸. محاسبه وزن نهایی عوامل نیز براساس اهمیت کل $(r + c)$ جهت ورود به مرحله بعدی تحلیل می‌شود.

۲-۵. روش بهترین-بدترین

- روش بهترین-بدترین که رضایی (۲۰۱۵) معرفی کرد، یکی از روش‌های بهینه‌سازی در تصمیم‌گیری چندمعیاره است که با کاهش تعداد مقایسات زوجی، دقت و سازگاری نتایج را به شکل محسوسی افزایش می‌دهد.
- مراحل اجرای روش بهترین-بدترین در این پژوهش شامل موارد زیر است:
۱. تعیین معیارهای تصمیم‌گیری: براساس خروجی تحلیل دیمتل فازی (ابعاد و مؤلفه‌های ناکارآمدی)؛
 ۲. انتخاب خبرگان برای بهترین و بدترین مؤلفه‌ها: برمبنای بالاترین و پایین‌ترین اهمیت ادراک شده؛
 ۳. تعیین بردار مقایسات BO (Best-to-Others) و OW (Others-to-Worst) با

امتیازدهی مقایسه‌ای از ۱ تا ۹؛

۴. فرموله‌سازی مدل بهینه‌سازی خطی: برای کمینه‌سازی انحراف میان وزن‌های حاصل و مقایسات اعلام‌شده؛

۵. استخراج وزن نهایی هر مؤلفه: به‌عنوان شاخص نهایی اولویت‌بندی؛

۶. محاسبه نرخ ناسازگاری^۱: برای بررسی اعتبار و انسجام پاسخ‌ها.

در این پژوهش نرخ ناسازگاری در محدوده قابل‌قبول ($CR < 0.1$) به‌دست آمد که نشان‌دهنده صحت و انسجام قضاوت‌های خبرگان است.

۶-۲. اعتبارسنجی مدل پژوهش

برای اطمینان از اعتبار روش‌شناسی و صحت ساختار مدل تصمیم‌گیری، در این پژوهش از رویکردی چندبعدی استفاده شده است. پنج بُعد اصلی اعتبار مورد بررسی قرار گرفت که شامل روایی محتوایی، روایی سازه‌ای، روایی تصمیم‌گیری، پایایی ابزار و روایی بیرونی است.

۱. **روایی محتوایی:** از طریق مرور نظام‌مند ادبیات و مشارکت خبرگان در بازبینی و اصلاح شاخص‌ها مورد ارزیابی قرار گرفت.

۲. **روایی سازه‌ای:** با بهره‌گیری از تحلیل عاملی اکتشافی و ارزیابی، ساختار مفهومی نهفته در میان مؤلفه‌ها بررسی شد.

۳. **روایی تصمیم‌گیری:** با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره شامل دیمتل فازی و بهترین-بدترین، و با طراحی دومرحله‌ای گردآوری داده‌ها از خبرگان انجام شد.

۴. **پایایی ابزار:** با محاسبه شاخص‌های آماری مرتبط با همسانی درونی پرسشنامه سنجیده شد.

۵. **روایی بیرونی:** از طریق مقایسه تطبیقی، چارچوب مفهومی پژوهش با مطالعات مشابه در نظام‌های نوآوری کشورهای دیگر مورد تحلیل قرار گرفت.

۳. تجزیه و تحلیل نتایج

۳-۱. نتایج تحلیل عاملی اکتشافی

با استفاده از آزمون KMO و بارتلت (جدول ۲) کفایت داده‌ها برای تحلیل عاملی تأیید شد ($KMO = 0/661$ و $sig\ 0/048$). نتایج تحلیل عاملی نشان داد که سه عامل اصلی می‌تواند ۶۶ درصد از واریانس کل داده‌ها را تبیین کند (جدول ۳). براساس بارهای عاملی به‌دست آمده و چرخش واریماکس (جدول ۴)، مؤلفه‌ها در سه خوشه اصلی دسته‌بندی شده است. شکل ۱ نیز دیاگرام تحلیل عاملی را نشان می‌دهد که ساختار سه‌بعدی مؤلفه‌ها را به تصویر کشیده است.

جدول ۱. جمع‌بندی پرسشنامه‌ها برای ۱۳ مؤلفه یادشده در ابعاد ناکارآمدی نظام نوآوری صنعت خودرو کشور

مؤلفه یادشده در ابعاد ناکارآمدی نظام نوآوری صنعت خودرو کشور					مؤلفه‌های ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودرو کشور
۰	۱	۲	۳	۴	
۰	۳	۱	۸	۶	تحریم‌های بین‌المللی مؤثر بر صنعت خودرو (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ب ۱۳۸۷)
۰	۱	۱	۹	۷	ضعف ساختار اداری در کارخانه‌های خودروسازی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ب ۱۳۸۷)
۰	۱	۲	۱۲	۳	پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ب ۱۳۸۷)
۱	۴	۱	۹	۳	ایراد در نظام ملی نوآوری از سیستم‌های پیرامونی (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۱	۶	۲	۸	۱	کمبود مراکز تحقیق فناوری (شورای عالی انقلاب فرهنگی، الف ۱۳۸۷)
۰	۴	۲	۱۰	۲	فقدان رژیم مالکیت فکری و معنوی قوی جهت کاهش ریسک نوآوری (شورای عالی انقلاب فرهنگی، الف ۱۳۸۷)
۱	۰	۵	۱۰	۲	کمبود سیستم‌های نظارت بر اجرا، ارزیابی فناوری (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۰	۱	۲	۱۲	۳	عدم همسویی سیاست‌های بخش‌های علمی، صنعتی و حوزه تحقیق و توسعه (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۱	۳	۷	۷	۰	عرضه‌محور بودن نظام تحقیقات دولتی (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۰	۲	۴	۱۰	۲	ناهماهنگی و اولویت‌بندی مرجعیتی در بخش‌های مختلف (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۱	۲	۴	۸	۳	فقدان تعامل مؤثر سیاستگذاران با دانشمندان، اتاق‌های فکر و ارتباط با دانشگاه‌ها (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۱	۶	۱	۵	۵	فقدان عزم ملی در زمینه تولید و نوآوری (ضعف فرهنگی) (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)
۰	۲	۰	۱۰	۶	کمبود تعامل و تقابل مراکز سیاستگذاری (باقری‌نژاد، ۱۳۸۷)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول ۲. جواب آزمون KMO و بارتلت ۱۳ در نرم افزار SPSS

۰/۶۶۱	Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy	
۹۹/۹۰۹	Approx. Chi-Square	Bartlett's Test of Sphericity
۷۸	Df	
۰/۰۴۸	Sig.	

مأخذ: همان.

جدول ۳. واریانس کل ۱۳ مؤلفه وارد شده در نرم افزار SPSS

استخراج مجموع مربعات			مقادیر ویژه اولیه			مؤلفه‌ها
درصد فراوانی تجمعی	درصد واریانس	مجموع	درصد فراوانی تجمعی	درصد واریانس	مجموع	
۳۴/۱۴۰	۳۴/۱۴۰	۴/۴۳۸	۳۴/۱۴۰	۳۴/۱۴۰	۴۳۸/۴	۱
۵۲/۸۶۵	۱۸/۷۲۵	۲/۴۳۴	۵۲/۸۶۵	۱۸/۷۲۵	۴۳۴/۲	۲
۶۶/۰۳۷	۱۳/۱۷۲	۱/۷۱۲	۶۶/۰۳۷	۱۳/۱۷۲	۷۱۲/۱	۳
			۷۳/۴۶۷	۷/۴۳۰	۹۶۶۰	۴
			۷۹/۷۲۶	۶/۲۵۹	۰/۸۱۴	۵
			۸۵/۳۸۵	۵/۶۶۰	۰/۷۳۶	۶
			۸۹/۹۱۴	۴/۵۲۹	۰/۵۸۹	۷
			۹۳/۲۷۵	۳/۳۶۱	۰/۴۳۷	۸
			۹۵/۹۷۲	۲/۶۹۷	۰/۳۵۱	۹
			۹۷/۴۶۸	۱/۴۹۶	۰/۱۹۴	۱۰
			۹۸/۵۴۸	۱/۰۸۰	۰/۱۴۰	۱۱
			۹۹/۴۸۲	۰/۹۳۳	۰/۱۲۱	۱۲
			۱۰۰	۰/۵۱۸	۰/۰۶۷	۱۳

مأخذ: همان.

ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش‌های دیمتل - ۱۸۹

جدول ۴. ماتریس ۱۳ مؤلفه دسته‌بندی شده به ۳ گروه با روش چرخش واریماکس

۳	۲	۱	چرخش واریماکس
۰/۷۵۸۷	۰/۳۶۸	-۰/۰۹۲	تحریم‌های بین‌المللی مؤثر بر صنعت خودرو
۰/۶۵۵۷	-۰/۱۳۳	۰/۵۹۳	ضعف ساختار اداری
۰/۷۲۳۷	-۰/۰۲۷	-۰/۰۳۶	پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو
۰/۰۵۴	۰/۸۷۵۷	-۰/۱۰۲	ایراد در نظام ملی نوآوری از سیستم‌های پیرامونی
-۰/۲۵۰	۰/۰۶۱	۰/۷۶۹۷	کمبود تعامل و تقابل مراکز سیاستگذاری
-۰/۲۲۸	-۰/۱۵۶	۰/۵۱۶۷	فقدان تعامل مؤثر سیاستگذاران با دانشمندان، اتاق‌های فکر و ارتباط با دانشگاه‌ها
-۰/۰۴۸	۰/۴۴۱	۰/۷۸۵۷	کمبود سیستم‌های نظارت بر اجرا، ارزیابی فناوری و لحاظ بازخورد آن در تدوین سیاست‌های جدید
۰/۰۹۲	-۰/۰۹۴	۰/۸۴۳۷	عدم همسویی سیاست‌های بخش‌های علمی، صنعتی، حوزه تحقیق و توسعه و ...
۰/۰۱۱	-۰/۰۹۹	۰/۸۶۳۷	عدم هماهنگی و اولویت‌بندی مرجعیتی در بخش‌های مختلف
۰/۰۷۵	۰/۴۲۷	۰/۶۹۹۷	کمبود مراکز تحقیق فناوری
-۰/۰۹۵	۰/۸۵۵۷	۰/۲۷۴	فقدان رژیم مالکیت فکری و معنوی قوی جهت کاهش ریسک نوآوری
۰/۳۲۵	-۰/۰۱۵	۰/۶۶۷۷	عرضه‌محور بودن نظام تحقیقات دولتی
۰/۳۱۶	۰/۵۴۸۷	-۰/۱۶۰	فقدان عزم ملی در زمینه تولید و نوآوری (ضعف فرهنگی)

توضیح: ✓ در چرخش واریماکس، برای تعیین سرگروه هر عامل، متغیری انتخاب شد که بزرگ‌ترین مقدار بار عاملی را در آن مؤلفه داشت.
 مأخذ: همان.

شکل ۱. دیاگرام تحلیل عاملی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۳. نتایج روش دیمتل فازی

در این پژوهش، برای شناسایی روابط علی و معلولی میان ابعاد ناکارآمدی از روش دیمتل فازی (Lin and Wu, 2008) به‌جای دیمتل کلاسیک استفاده شده است تا امکان تحلیل دقیق‌تر روابط علی میان مؤلفه‌های ناکارآمدی فراهم شود. دلیل اصلی این انتخاب، توانایی دیمتل فازی در مدیریت ابهام و عدم قطعیت موجود در نظرات خبرگان است؛ زیرا قضاوت‌های انسانی در حوزه‌هایی مانند نوآوری اغلب به‌صورت زبانی و کیفی بیان می‌شود و ترجمه آنها به مقادیر قطعی می‌تواند به کاهش دقت تحلیل منجر شود. منطق فازی با تبدیل قضاوت‌های زبانی به اعداد فازی، انعطاف‌پذیری لازم برای بازنمایی شدت اثرات، پوشش ناسازگاری‌ها و استخراج روابط علی معتبرتر را فراهم می‌سازد و بدین ترتیب، تحلیل واقع‌گرایانه‌تری از نظام نوآوری ارائه می‌دهد.

نتایج شاخص‌های دیمتل برای سه سرگروه ناکارآمدی در جدول ۵ ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بعد «منابع ناکارآمدی در صنعت خودرو کشور» دارای نقش علی $r-c$ (مثبت) بوده است.

جدول ۵. شاخص‌های دیمتل فازی برای سرگروه‌های ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودرو

اولویت‌بندی	نهایی وزن	$r-c$ (نقش)	$r+c$ (کل اهمیت)	c (تأثیرپذیری)	r (تأثیرگذاری)	سرگروه
۱	۰/۳۴	۰/۱ (علی)	۱	۰/۴۵	۰/۵۵	منابع ناکارآمدی در صنعت خودرو کشور
۲	۰/۳۳	-۰/۱ (معلولی)	۱	۰/۵۵	۰/۴۵	ناکارآمدی نهادها در صنعت خودرو
۲	۰/۳۳	۰/۱ (علی)	۰/۹	۰/۴	۰/۵	عدم تأثیرگذاری نهادهای صنعت خودرو

مأخذ: همان.

جدول ۶. شاخص‌های دیمتیل فازی برای مؤلفه‌های ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودرو

اولویت بندی	وزن نهایی	r-c (نقش)	r+c (کل اهمیت)	c (تأثیرپذیری)	r (تأثیرگذاری)	مؤلفه
۱	۰/۱۲	۰/۴ (علی)	۱/۴	۰/۵	۰/۹	ضعف ساختار اداری در کارخانه‌های خودروسازی
۱	۰/۱۲	۰/۴ (علی)	۱/۴	۰/۵	۰/۹	تحریم‌های بین‌المللی مؤثر بر صنعت خودرو
۱	۰/۱۲	۰/۴ (علی)	۱/۴	۰/۵	۰/۹	پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو
۲	۰/۱۱	۰/۳ (علی)	۱/۳	۰/۵	۰/۸	کمبود سیستم‌های نظارت بر اجراء، ارزیابی فناوری و لحاظ بازخورد آن در تدوین سیاست‌های جدید
۲	۰/۱۱	-۰/۵۲ (معلولی)	۱/۱۲	۰/۸۲	۰/۳	عرضه‌محور بودن نظام تحقیقات دولتی
۳	۰/۱	-۰/۱ (معلولی)	۱/۱	۰/۶	۰/۵	عدم هماهنگی و اولویت‌بندی مرجعیت در بخش‌های مختلف
۴	۰/۰۸	-۰/۲ (معلولی)	۱	۰/۶	۰/۴	عدم همسویی سیاست‌های بخش‌های علمی، صنعتی و حوزه تحقیق و توسعه
۵	۰/۰۷	-۰/۲ (معلولی)	۰/۹	۰/۵۵	۰/۳۵	فقدان تعامل مؤثر سیاستگذاران با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی
۶	۰/۰۵	-۰/۲۵ (معلولی)	۰/۸۵	۰/۵۵	۰/۳	کمبود مراکز تحقیق فناوری
۷	۰/۰۴	۰/۲ (علی)	۱	۰/۵	۰/۷	کمبود تعامل و تقابل مراکز سیاستگذاری
۷	۰/۰۴	۰/۲ (علی)	۱	۰/۴	۰/۶	ایراد در نظام ملی نوآوری از سیستم‌های پیرامونی
۸	۰/۰۲	۰/۲ (علی)	۰/۹	۰/۳۵	۰/۵۵	فقدان عزم ملی در تولید و نوآوری (ضعف فرهنگی)
۸	۰/۰۲	۰/۲ (علی)	۰/۹	۰/۳۵	۰/۵۵	فقدان رژیم مالکیت فکری و معنوی قوی برای کاهش ریسک نوآوری

مأخذ: همان.

۳-۳. نتایج روش بهترین-بدترین

وزن‌دهی نهایی با استفاده از روش بهترین-بدترین در جدول ۷ (سطح سرگروه‌ها) و جدول ۸ (سطح مؤلفه‌ها) گزارش شده است. برخلاف نتایج دیمتیل،

ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش‌های دیمتل - ۱۹۳

در این مرحله خبرگان «منابع ناکارآمدی» را با وزن ۰/۴۳ به‌عنوان مهم‌ترین بعد مطرح کرده‌اند. همچنین در سطح مؤلفه‌ها، «ضعف ساختار اداری در کارخانه‌های خودروسازی»، «تحریم‌های بین‌المللی مؤثر بر صنعت خودرو» و «پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو» بالاترین وزن را به‌دست آورده‌اند. این یافته نشان می‌دهد که با توجه به برخی مؤلفه‌ها در دیمتل فازی در نقش علی ظاهر شده، همچنین از دید خبرگان در مرحله بهترین - بدترین به‌عنوان اولویت‌های کلیدی شناسایی شده‌اند.

جدول ۷. نتایج وزن‌دهی بهترین - بدترین

اولویت‌بندی	وزن بهترین - بدترین	سرگروه
۱	۰/۴۳	منابع ناکارآمدی در صنعت خودرو کشور
۲	۰/۳۰	ناکارآمدی نهادها در صنعت خودرو
۳	۰/۲۷	عدم تأثیرگذاری نهادهای صنعت خودرو

مأخذ: همان.

جدول ۸. وزن ۳۱ مؤلفه ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودرو

اولویت‌بندی	وزن بهترین - بدترین	مؤلفه
۱	۰/۱۲۵	ضعف ساختار اداری در کارخانه‌های خودروسازی
۱	۰/۱۲۵	تحریم‌های بین‌المللی مؤثر بر صنعت خودرو
۱	۰/۱۲۵	پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو
۲	۰/۰۶۶	عدم هماهنگی و اولویت‌بندی مرجعیت
۲	۰/۰۶۶	عدم همسویی سیاست‌های بخش‌های علمی، صنعتی و حوزه تحقیق و توسعه
۲	۰/۰۶۶	فقدان تعامل مؤثر سیاستگذاران با دانشگاه‌ها
۲	۰/۰۶۶	کمبود مراکز تحقیق فناوری
۲	۰/۰۶۶	ایراد در نظام ملی نوآوری از سیستم‌های پیرامونی
۲	۰/۰۶۶	فقدان عزم ملی در تولید و نوآوری
۲	۰/۰۶۶	فقدان رژیم مالکیت فکری و معنوی قوی
۳	۰/۰۵۸	کمبود تعامل و تقابل مراکز سیاستگذاری
۳	۰/۰۵۸	عرضه‌محور بودن نظام تحقیقات دولتی
۴	۰/۰۴۷	کمبود سیستم‌های نظارت

مأخذ: همان.

در این پژوهش، نتایج اعتبارسنجی مدل تصمیم‌گیری در پنج بُعد مورد بررسی قرار گرفت. روایی محتوایی با بازنگری پرسشنامه توسط پانل ۱۸ نفره خبرگان و اصلاح ساختار مفهومی شاخص‌ها تأیید شد. در ارزیابی روایی سازه‌ای، شاخص KMO برابر با ۰/۶۶۱ و معناداری آزمون بارتلت در سطح ۰/۰۴۸ نشان داد که داده‌ها برای تحلیل، عاملی مناسب بوده و سه عامل استخراج شده توانست ۶۶/۲۳ درصد واریانس کل را تبیین کند. در بُعد روایی تصمیم‌گیری، میانگین نرخ ناسازگاری حاصل از روش بهترین-بدترین کمتر از ۰/۱ بود که انسجام و اعتبار قضاوت‌های خبرگان را نشان می‌دهد. ضریب آلفای کرونباخ پرسشنامه معادل ۰/۷ محاسبه شد که حاکی از پایایی مطلوب ابزار گردآوری داده‌ها است. همچنین، مقایسه تطبیقی یافته‌ها با پژوهش‌های مشابه در کشورهای نظیر کره جنوبی و ترکیه، هم‌پوشانی چشمگیری در شناسایی مؤلفه‌های کلیدی ناکارآمدی نظیر ضعف نظام مالکیت فکری و تعامل ناکافی دانشگاه و صنعت نشان داد که مؤید قابلیت تعمیم نسبی نتایج به سایر کشورها با شرایط مشابه است. تفاوت در نتایج روش‌های دیمتل فازی و بهترین-بدترین ناشی از ماهیت تحلیلی متفاوت آنهاست، به‌گونه‌ای که دیمتل بر شناسایی روابط علی میان مؤلفه‌ها تمرکز دارد، درحالی‌که روش بهترین-بدترین اولویت‌ها را براساس ادراک ذهنی خبرگان تعیین می‌کند.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ناکارآمدی نظام نوآوری در صنعت خودرو ریشه در مشکلات ساختاری و نهادی دارد. در تحلیل به‌عمل آمده با روش دیمتل فازی مشخص شد که عواملی نظیر «تحریم‌های بین‌المللی»، «ضعف ساختار اداری» و «پایین بودن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های توسعه فناوری خودرو» بیشتر اثرگذارند در نتیجه، اصلاح ساختارهای اداری و نهادی، ایجاد نظام مالکیت فکری کارآمد، تقویت ارتباط دانشگاه و صنعت و همچنین کاهش وابستگی به شرایط تحریمی از مهم‌ترین راهکارها برای ارتقای تاب‌آوری و نوآوری در صنعت خودرو ایران

است. از منظر روش‌شناختی، این پژوهش نشان داد که ترکیب دو رویکرد دیمتل فازی و بهترین-بدترین می‌تواند ابزاری کارآمد برای تحلیل هم‌زمان روابط علی و اولویت‌بندی مؤلفه‌ها در مسائل پیچیده صنعتی فراهم آورد. این چارچوب می‌تواند مبنای توسعه مدل‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره در سایر صنایع کشور نیز قرار گیرد. در همین راستا، سیاستگذاران و مدیران صنعت خودرو می‌توانند اقدام‌های اصلاحی زیر را با توجه به نقش علی و وزن نهایی مؤلفه‌ها در دستور کار قرار دهند: استقرار نظام مالکیت فکری و معنوی قوی از طریق ایجاد چارچوب‌های قانونی روشن برای حفاظت از اختراعات، طراحی صنعتی و نوآوری‌های فناورانه جهت افزایش انگیزه و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه؛ تدوین سیاست‌های هماهنگ میان دستگاه‌های علمی، صنعتی و اجرایی با تشکیل نهاد یا شورای راهبری نوآوری خودرو برای کاهش تضاد نهادی؛ بازطراحی ساختارهای اداری در کارخانه‌های خودروسازی با هدف افزایش چابکی و کاهش بوروکراسی، به‌ویژه در واحدهای تحقیق و توسعه؛ ایجاد دفاتر ارتباط دانشگاه و صنعت در شرکت‌های خودروسازی برای تقویت پیوندهای دانشی و حمایت از پروژه‌های مشترک؛ سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نوآوری و فناوری‌های نوظهور از طریق تأسیس مراکز تحقیق و توسعه ملی یا منطقه‌ای با تمرکز بر خودروهای برقی، خودران، متصل و هوش مصنوعی؛ راه‌اندازی صندوق‌های مالی ویژه حمایت از استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان در صنعت خودرو؛ نهادینه‌سازی فرهنگ نوآوری در سطوح مدیریتی و جامعه با بهره‌گیری از مشوق‌های انگیزشی، آموزش‌های هدفمند و کمپین‌های عمومی؛ حمایت هدفمند از محصولات نوآورانه با قابلیت صادراتی و تسهیل مسیرهای ورود به بازارهای بین‌المللی.

علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی از مدل‌های ترکیبی پیشرفته مانند DEMATEL-ANP-VIKOR یا BWM-COPRAS به‌منظور دستیابی به رتبه‌بندی دقیق‌تر و جامع‌تر مؤلفه‌های ناکارآمدی و راهکارهای بهبود، بهره‌گرفته شود. همچنین انجام مطالعات تطبیقی میان صنعت خودروی ایران و کشورهای موفق

در اصلاح نظام نوآوری مانند کره جنوبی، چین و ترکیه می‌تواند به استخراج الگوهای بومی‌سازی شده کمک کند. بهره‌گیری از رویکرد سیستم‌های پویا برای مدل‌سازی روابط علی و تحلیل آثار بلندمدت سیاست‌های اصلاحی، تحلیل جامع اثر تحریم‌های بین‌المللی بر نوآوری و مقایسه آن با سناریوهای پساتحریم برای تدوین راهبردهای تاب‌آور، طراحی سناریوهای آینده‌پژوهی در افق‌های میان‌مدت و بلندمدت برای ترسیم مسیر تحول صنعت خودرو در ایران، و تمرکز بر ارزیابی نقش فناوری‌های نوظهور نظیر خودروهای برقی، متصل و خودران در ارتقای نظام نوآوری صنعت خودرو کشور از جمله محورهای تحقیقاتی پیشنهادی برای ادامه مسیر علمی در این حوزه است. نتایج این پژوهش، علاوه بر غنای ادبیات علمی در حوزه نظام‌های نوآوری، می‌تواند برای سیاست‌گذاران، مدیران صنعت و فعالان حوزه فناوری، مبنایی جهت تدوین راهبردهای مؤثر و مبتنی بر شواهد فراهم سازد.

ارزیابی ابعاد ناکارآمدی در نظام نوآوری صنعت خودروی ایران با ترکیب روش‌های دیمتل - ۱۹۷

منابع و مأخذ

۱. ارجمندی، روح‌اله و محمدرضا فتحی (۱۴۰۲). «ارائه الگوی گذار فناورانه به نسل چهارم انقلاب صنعتی در صنعت خودرو»، فصلنامه توسعه تکنولوژی صنعتی، دوره ۲۱، ش ۵۲.
۲. اسمعیلی‌پور ماسوله، الهام (۱۴۰۰). «زیست‌بوم نوآوری در صنعت خودرو ایران: چه هست؟ چه نیست؟»، فصلنامه بهبود مدیریت، دوره ۱۵، ش ۴.
۳. امیری، مقصود، نرگس صابری و حسن‌حاله (۱۳۹۱). «ارائه مدلی جهت حل مسئله انتخاب تأمین‌کنندگان با استفاده از روش تصمیم‌گیری خاکستری و تحلیل عاملی (مورد مطالعه: شرکت سازه‌گستر سایپا)»، نشریه مدیریت توسعه و تحول، دوره ۴، ش ۹.
۴. باقری‌نژاد، جعفر (۱۳۸۷). «سیستم ارتباط دانشگاه و صنعت برای توسعه فناوری در ایران، سازوکارها و پیشنهادها»، فصلنامه سیاست علم و فناوری، دوره ۱، ش ۱.
۵. شورای عالی انقلاب فرهنگی (الف) (۱۳۸۷). «پیش‌نویس نقشه جامع علمی کشور».
۶. _____ (ب) (۱۳۸۷). «گزارش ارزیابی وضعیت موجود فناوری کشور از منظر روندهای جهانی، گونه‌شناسی‌های رایج، نیازهای چشم‌انداز و وضعیت رقبا نقشه جامع علمی کشور».
۷. فرشچی، سیدمجتبی (۱۳۹۸). «تحلیل عاملی-روشی برای خلاصه‌سازی داده‌ها»، اطمینان شرق.
<https://spss-iran.ir/factor-analysis/>
۸. قاضی‌نوری، سیدسپهر و سیدسروش قاضی‌نوری (۱۳۸۷). «استخراج راهکارهای اصلاح نظام ملی نوآوری ایران با تکیه بر مطالعات تطبیقی»، فصلنامه سیاست‌های علم و فناوری، دوره ۱، ش ۱.
۹. مظلومی، علی‌اکبر، علی‌ابوخیلی، علیرضا احمدی و غلامرضا اسماعیلیان (۱۴۰۰). «واکاوای شاخص‌های نوآوری بخشی صنعت خودرو در راستای کاهش شکاف و توسعه نظام نوآوری (مطالعه موردی: گروه صنعتی ایران خودرو)»، فصلنامه مدیریت فردا، دوره ۲۰، ش ۶۶.
۱۰. وزارت صنایع و معادن (۱۳۸۴). «سند بهبود و اصلاح نظام ملی نوآوری ایران».

11. Gupta, P.R. and P. Mane (2023). "Application of Data Mining Techniques for Measuring and Predicting Employee Performances, In the Automotive Industry", *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 14 (2), <https://doi.org/10.14569/IJACSA.2023.0140241>
12. Lin, C.J. and W.W.J. Wu (2008). "A Causal Analytical Method for Group Decision-Making Under Fuzzy Environment", *Expert Systems with Applications*, 34(1), <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2006.09.012>

13. Liu, Y., J. Shi and X. Yang (2024). "Impact of "de-risk" Measures in the US Automotive Sector on China's Industrial Safety and Relative Suggestions", *Journal of Industrial and Business Economics*, 51(1).
14. Luke, K.H. and J. Walther (2019). "Innovation Management Methods in the Automotive Industry", *Procedia Manufacturing*, 39, <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2020.01.308>
15. Molnár, E. and G. Kozma (2020). "Upgrading and the Geography of the Hungarian Automotive Industry in the Context of the Fourth Industrial Revolution", *Hungarian Geographical Bulletin*, 69(2), <https://doi.org/10.15201/hungeobull.69.2.3>
16. Schulze, A. and J.P. MacDuffie (2015). "Knowledge Generation and Innovation Diffusion in the Global Automotive Industry: Change and Stability During Turbulent Times", *Industrial and Corporate Change*, 24(3), <https://doi.org/10.1093/icc/dtu040>

Analysis of Changes in Stakeholder Perceptions During the Adoption of the Knowledge-Based Production Leap Law

Meysam Narimani*, Seyed Saeed Monjamzadeh**, Ali Khajeh-Naeini***

and Seyed Mohammad Sahebkar Khorasani****

Research Article	Receive Date: 2024.11.03	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 199-233
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

The enactment of two comprehensive and strategic laws in the field of knowledge-based activities over a period of more than a decade represents major turning points in technology and innovation policy and in the development of a knowledge-based economy in Iran. Given the importance of stakeholder perceptions in legislative processes, this study examines changes in stakeholder perceptions and preferences during the adoption of the Knowledge-Based Production Leap Law. An exploratory qualitative case study approach was employed, with data collected through interviews and analyzed using category-based content analysis. The findings indicate that stakeholders involved in drafting the new law adopted a more comprehensive and structured approach compared to the earlier Law on Supporting Knowledge-Based Firms. The substantive focus of the law expanded beyond the “knowledge-based firm” to encompass broader innovation ecosystem concepts, as well as issues related to completing value chains-such as reducing raw material exports, preventing stagnation at early stages of value chains, and moving toward higher value-added products. Consequently, the range of stakeholders addressed by the law also broadened.

Keywords: *Knowledge-based production leap law; Stakeholder perceptions; Science and technology policy*

* Associate Professor, Technology Studies Institute (TSI), Tehran, Iran (Corresponding Author); Email: narimani@tsi.ir

** Ph.D. Graduate in Economics and Financial Management of Higher Education, Faculty of Education and Psychology, University of Tehran, Tehran, Iran; Email: monajmzadeh@gmail.com

*** Assistant Professor, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran; Email: naeniali@atu.ac.ir

**** Assistant Professor, Technology Studies Institute (TSI), Tehran, Iran; Email: sahebkar@tsi.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Narimani, M., S.S. Monjamzadeh, A. Khajeh-Naeini and S. M. Sahebkar Khorasani (2026). “Analysis of Changes in Stakeholder Perceptions During the Adoption of the Knowledge-Based Production Leap Law”, *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 199-233.

doi: 10.22034/mr.2025.17194.5905

تحلیل تغییر ادراکات ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش بنیان

میثم نریمانی،* سیدسعید منجم‌زاده،** علی‌خواجه‌نایینی*** و سیدمحمد صاحبکار

خراسانی****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۳۳-۱۹۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

تصویب دو قانون جامع و راهبردی در حوزه فعالیت‌های دانش بنیان در فاصله بیش از یک دهه، نقاط عطف مهمی در زمینه سیاستگذاری فناوری و نوآوری و توسعه اقتصاد مبتنی بر دانش در کشور به‌شمار می‌رود. در این پژوهش تلاش شده با عنایت به اهمیت ادراکات ذی‌نفعان در فرایند تدوین و تصویب قانون، تغییرات ادراکات و ترجیحات ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش بنیان مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. بر این اساس، مطالعه اکتشافی با راهبرد مطالعه موردی کیفی در دستور کار قرار گرفت. داده‌های پژوهش مبتنی بر مصاحبه و با روش تحلیل محتوای مقوله‌محور بررسی شد. پژوهش حاضر نشان می‌دهد ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان در تدوین قانون جدید، در مقایسه با قانون حمایت از شرکت‌های دانش بنیان، از رویکردی جامع‌تر و ساختارمندتر بهره‌مند بوده و محوریت محتوایی قانون، از «شرکت دانش بنیان» فراتر رفته و علاوه بر پرداختن به مفاهیم مرتبط با «زیست‌بوم نوآوری»، برخی مقولات دیگر مرتبط با تکمیل زنجیره ارزش (کاهش خام‌فروشی، جلوگیری از توقف در نقاط اولیه زنجیره ارزش و حرکت به سمت محصولات با ارزش افزوده بالاتر) نیز مورد توجه قرار گرفته و دامنه ذی‌نفعان قانون وسیع‌تر شده است.

کلیدواژه‌ها: قانون جهش تولید دانش بنیان؛ ادراکات ذی‌نفعان؛ سیاستگذاری علم و فناوری

* دانشیار پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ Email: narimani@tsi.ir

** دانش‌آموخته دکتری اقتصاد و مدیریت مالی آموزش عالی، دانشکده علوم تربیتی و روان‌شناسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ Email: monajemzadeh@gmail.com

*** استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛

Email: naeniiali@atu.ac.ir

**** دانشیار پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران؛ Email: sahebkar@tsi.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: نریمانی، میثم، سیدمحمد منجم‌زاده، علی‌خواجه‌نایینی و سیدمحمد صاحبکار خراسانی (۱۴۰۵). «تحلیل تغییر ادراکات ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش بنیان»، مجلس و راهبرد، ۳۳(۱۲۵)، ص. ۲۳۳-۱۹۹.

doi: 10.22034/mr.2025.17194.5905

مقدمه

بررسی سیاست‌های توسعه علمی فناوری و نوآوری کشور طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی به‌خوبی بیانگر سیر تطور و تکامل از حیث فرایند تدوین محتوا و نحوه پیاده‌سازی و بازخوردگیری از ذی‌نفعان است (فرتاش و همکاران، ۱۳۹۶؛ شجاعی، صاحبکار خراسانی و غریبی، ۱۴۰۰). می‌توان ادوار این سیاست‌ها را در نگاهی کلان و کل‌نگر در چهار دوره پیاپی تبیین کرد: نسل اول شامل توسعه آموزش عالی و انتشارات علمی در دهه ۱۳۷۰؛ نسل دوم شامل توسعه زیرساخت‌ها و ساختارهای حاکمیتی و ارتقای فناوری‌های نوظهور در دهه ۱۳۸۰ و اقدام‌هایی نظیر تأسیس شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف)، تدوین نقشه جامع علمی کشور، تأسیس معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و راه‌اندازی ستادهای توسعه فناوری‌های نوظهور؛ نسل سوم شامل تجاری‌سازی دانش و ایجاد و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان در دهه ۱۳۹۰ و سیاست‌هایی نظیر تدوین قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان، تأسیس صندوق نوآوری و شکوفایی، توسعه زیرساخت‌های زیست‌بوم نوآوری نظیر مراکز نوآوری و نسل چهارم شامل سیاست‌های دانش‌بنیان شدن اقتصاد نظیر تدوین قوانین مربوط به افزایش سهم کالاها و خدمات دانش‌بنیان از تولید ناخالص ملی، ارتقای بهره‌وری و ارزش افزوده در زنجیره‌های صنعتی، نفوذ فناوری و نوآوری در صنایع بزرگ و ...

در این میان و از منظر سیاست‌های ملی، تدوین قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان در سال ۱۳۸۹ یک نقطه عطف و جهش سیاستی در این حوزه محسوب می‌شود و اولین قانون جامع و کلی مستقل به‌شمار می‌رود. اجرای این قانون در یک دهه، اگرچه آغاز حرکت ملی در حوزه توسعه فناوری و نوآوری محسوب می‌شد و با عینیت بخشیدن به مفهوم «شرکت‌های دانش‌بنیان» و ایجاد ساختار حمایتی از این شرکت‌ها، نقش بسیار مهمی در این زمینه داشته است اما تداوم این حرکت و توسعه اقتصاد دانش‌بنیان، مستلزم رویکردی جامع‌تر و طراحی سازوکارهای قانونی گسترده‌تر و دقیق‌تری بود که متناسب با اقتضائات جدید به‌کار گرفته شود و

این امر زمینه‌ای برای تدوین «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» در سال ۱۴۰۱ بود. قانون جهش تولید دانش‌بنیان (همان‌طور که در ادامه مقاله به مواردی از آن اشاره خواهد شد)، از جامعیت بیشتری برخوردار است هم از حیث فرایند تدوین و مسئله‌یابی و هم محتوای قانون و ساختار ابزارهای مورد تصریح در قانون، ابعاد بسیار گسترده‌تری دارد. با وجود انجام پژوهش‌های متعدد درخصوص قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان (مانند قاضی‌نوری، سجادی‌فر و محمدهاشمی، ۱۳۹۸؛ شجاعی، صاحبکار خراسانی و غریبی، ۱۴۰۰)، اما هنوز برای موضوع قانون جهش تولید دانش‌بنیان، مطالعات پژوهشی منسجمی صورت نپذیرفته است. البته مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور در سال ۱۳۹۹ در گزارشی به تحلیل طرح جهش تولید دانش‌بنیان ارائه شده به مجلس شورای اسلامی پرداخته و پیشنهاد کرده که طراحی یک بسته سیاستی جدید برای جهش تولید با در نظر گرفتن سایر سیاست‌های موجود یا همان بستر سیاستی موجود، نتایج ارزیابی سیاست‌های پیشین و با در نظر گرفتن حدود اختیارات و وظایف قانونی مجریان ابزارهای سیاستی انجام شود (مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، ۱۳۹۹).

یکی از ابعاد مهمی که در فرایند تدوین این قانون می‌تواند مورد مطالعه قرار گیرد تحلیل و بررسی تغییرات ادراکات ذی‌نفعان این قانون و میزان و شدت اختلاف‌های دیدگاه‌های آنها در فرایند تدوین و تصویب قانون است. تدوین و تصویب این قانون از آن جهت که طیف وسیعی از سازوکارها و مفاهیم سیاستی در آن مورد اشاره قرار گرفته و ادراکات و ترجیحات ذی‌نفعان در زمان نسبتاً طولانی تدوین و تصویب، (مقارن با دوره زمانی دولت دوازدهم و سیزدهم و نیز مجلس یازدهم)، دچار تحولاتی بوده است، به‌صورت جدی قابلیت بررسی و پژوهش دارد. بر این اساس در این مقاله تلاش شده این تحولات به تفکیک ذی‌نفعان و در طول فرایند تدوین و تصویب قانون، مورد مذاقه و بررسی قرار گیرد. علاوه بر گفتگو با ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان در فرایند تدوین و تصویب قانون، حضور مستقیم و بی‌واسطه نویسندگان طی این فرایند در جلسات و مباحث مرتبط در کمیسیون‌ها و صحن مجلس شورای اسلامی و نیز

جلسات دولت در این خصوص، امکان بررسی دقیق‌تر این موضوع را در این مقاله فراهم ساخته است.

۱. ادبیات پژوهش

۱-۱. ادراک و نظام شناختی

اصطلاح «ادراک» به چگونگی توجه، فهم، ارتباط، تفسیر یا آگاهی یک موجودیت از چیزی اشاره دارد (Molin, 2005). دیدگاه هر فرد از محیط را می‌توان در یک سلسله‌مراتب شناختی سازمان‌دهی کرد. عوامل بی‌شماری مانند ارزش‌ها، تجربیات، دانش، هنجارها و باورها بر ادراکات، نگرش‌ها، نیات و رفتارها تأثیر می‌گذارد. تنوع ادراکی در بین افراد می‌تواند به ارزیابی‌های متفاوتی از تأثیر یک فعالیت منجر شود (Munhall, 2008). مفهوم ادراک در ابعاد و زمینه‌های مختلف همواره مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال در حوزه علوم سیاسی ادراک بازیگران از اهمیت زیادی برخوردار است. سازوکارهای عصبی درگیر در پردازش اطلاعات، حافظه و سوگیری‌های شناختی برای فهم چگونگی درک و تفسیر افراد اطلاعات سیاسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. این امر شامل تأثیر سوگیری تأییدی و ناهماهنگی شناختی بر باورهای سیاسی است. پردازش شناختی جزء حیاتی تصمیم‌گیری سیاسی است (Hatemi and McDermott, 2012).

اهمیت ادراکات فردی در تصمیم‌گیری همیشه مورد توجه قرار گرفته است. سوگیری‌های شناختی، الگوهای نظام‌مند انحراف از عقلانیت در قضاوت و تصمیم‌گیری هستند. آنها می‌توانند به‌طور چشمگیر بر باورها و نگرش‌های سیاسی تأثیر گذارند. محققان بررسی می‌کنند که چگونه سوگیری‌های شناختی، مانند سوگیری تأیید (تمایل به جستجو و تفسیر اطلاعاتی که باورهای موجود را تأیید می‌کند) و سوگیری در دسترس که با تکیه بر اطلاعات به‌دست آمده، باورهای سیاسی و تصمیم‌گیری را شکل می‌دهد (Hatemi, Medland and Klemmensen, 2014). نظریه‌های سیاست

عمومی نیز به مفهوم «ادراک» توجه ویژه‌ای دارد. به‌عنوان مثال یکی از پایه‌های اصلی نظریه ائتلاف حامی که ساباتیه مطرح کرد، سطوح مختلف ادراک بازیگران در خصوص مسائل سیاستی است که براساس همسویی ادراک بازیگران، ائتلاف‌های سیاستی شکل می‌گیرد. عقاید سیاستی هر ائتلاف در سه سطح براساس ماهیت ادراک‌ها دسته‌بندی می‌شود: عقاید عمیق شامل تعهدات هنجاری پایه و ایدئولوژیک در قبال موضوع، عقاید سیاستی، ادراک مشترک افراد از برنامه و جنبه‌های ثانویه، عقاید و ادراک فردی اعضا از برنامه سیاستی را دربرمی‌گیرد. آنچه اعضای هر ائتلاف را کنار هم نگاه می‌دارد، ترکیبی از سه نوع عقاید بالادست است که به‌عنوان نظام عقاید سیاستی ائتلاف شناخته می‌شود (Jenkins-Smith and Sabatier, 1994). بنابراین می‌توان گفت یکی از مزایای شناسایی ادراک بازیگران در موضوع‌های سیاستی مختلف این است که ادراک‌های مشابه می‌تواند به ائتلاف‌هایی در جهت عمل سیاستی منجر شود.

۲-۱. ادراک ذی‌نفعان در نظام‌های سیاستی

مفهوم «ذی‌نفع»^۱ را اولین بار مؤسسه تحقیقات استنفورد در سال ۱۹۶۳ مطرح و در سال ۱۹۸۴ فریمن وارد ادبیات مدیریت راهبردی کرد. پس‌از آن، مطالعات گسترده‌ای در اولویت‌بندی و تحلیل ذی‌نفعان در زمینه‌های مختلف اقتصاد، علوم سیاسی، برنامه‌ریزی و علوم محیطی به‌ویژه در مطالعات فریمن و همکاران (۱۹۹۱ و ۱۹۸۷) برای مدیریت ذی‌نفعان انجام گرفته است (باقری و صادقیان‌ندوشن، ۱۳۹۵). یکی از دغدغه‌های مهم سیاستگذاران و مدیران سازمان‌ها، مشارکت سازنده ذی‌نفعان و ایجاد تعادل بین خواسته‌های مختلف و گاه متناقض ایشان در شرایط محیطی پیچیده و دارای عدم قطعیت برای تحقق اهداف و رفع موانع احتمالی موفقیت سیاست‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و پروژه‌ها بوده است. ضعف یا عدم مدیریت ذی‌نفعان می‌تواند برای پروژه و سازمان مخرب باشد و مشکلاتی از قبیل بروز تضاد با جامعه،

1. Stakeholder

پیچیده شدن فرایند تصمیم‌گیری‌ها، بروز تأخیر و افزایش هزینه‌ها، مخدوش شدن اعتبار و دشواری اولویت‌بندی و پاسخگویی به مطالبات ذی‌نفعان را در پی خواهد داشت (دهقانی، حقیقت نائینی و زبردست، ۱۴۰۰). شناخت ادراک بازیگران از آن جهت اهمیت دارد که رفتارها نتیجه ادراک‌هایی هستند که به‌عنوان نگرش و قواعد ذهنی سنجیده می‌شود (Fishbein et al., 1997). بدون شناخت ذی‌نفعان؛ هدف‌گذاری صحیح، شناسایی مسائل، اولویت‌ها و میزان سهم در رسیدن به نتایج امکان‌پذیر نیست (Miles and Keenan, 2003).

چالش کلیدی برای مدیریت موفق پروژه‌ها، پیچیدگی فزاینده آنها به‌دلیل ادراکات پیچیده ذی‌نفعان است. به‌دلیل اثربخشی محدود روش‌های سنتی مبتنی بر طرح و کنترل برای مدیریت پروژه‌های پیچیده، به مدیریت مدل‌های ذهنی و ادراک ذی‌نفعان برای نیل به همگرایی نیاز است. مدل‌های ذهنی، سازوکارهایی هستند که انسان‌ها از طریق آنها توصیفی از هدف و شکل سیستم، توضیحاتی در مورد وضعیت و عملکرد سیستم و پیش‌بینی‌های آینده ارائه می‌کنند (Cooke et al., 2000).

تحلیل‌گران سیاست، همواره در پی درک چگونگی شکل‌گیری و توسعه ابزارهای شکل‌دهی سیاست‌ها، تصمیمات و برنامه‌ها با توجه به حضور گروه‌های ذی‌نفع بوده‌اند تا رفتار، منافع و تأثیر آنها بر فرایندهای تصمیم‌گیری را درک کنند و با اجرای روشن‌تر تصمیمات یا اهداف و امکان‌سنجی گزینه‌ها سیاست آینده را بررسی کنند. با این حال، عواملی مانند تقسیم‌پذیری منابع و برتری نابرابر ذی‌نفعان مانع این کار می‌شود (Reynolds, 2006). شناخت ادراک ذی‌نفعان می‌تواند به ایجاد اعتماد میان بازیگران، تدوین استراتژی‌های مدیریت تعارض، اتخاذ رویکردهای مشارکتی برای به اشتراک گذاشتن دانش و ایجاد بستر گفتگو کمک کند (Minter et al., 2024). بررسی ادراک ذی‌نفعان به‌منظور شناسایی ارزش‌های مشترک و جنبه‌های مورد توافق میان ذی‌نفعان برای دستیابی به تفاهم و کمک به مدیریت موفق مسائل از اهمیت زیادی برخوردار است (Manfredo, 2008). مشارکت ذی‌نفعان در فرایند سیاست می‌تواند با ارائه شواهدی برای حمایت و شکل‌دهی

سیاست‌ها و افزایش پاسخگویی دولت به ذی‌نفعان، مشروعیت بیشتری به ارمغان آورد و در نتیجه به اجرای بهتر سیاست‌ها کمک کند (Alemanno, 2015). اگر ارتباط و هم‌افزایی میان بازیگران بخش عمومی و خصوصی با همگرا شدن ادراک آنها نسبت به لوازم توسعه در بخش‌های مختلف تحکیم یابد امکان برقراری حکمرانی مؤثر فراهم می‌شود (Nguyen and Trinh, 2018). به‌عنوان مثال، نمایندگان مجلس، دانشمندان و پژوهشگران بخش دولتی و خصوصی، صاحبان صنایع و بازرگانان، روزنامه‌نگاران، رسانه، روشنفکران و ...، برخی از ذی‌نفعان سیاستگذاری علم و فناوری به‌شمار می‌آیند که در فرایند سیاستگذاری علم و فناوری، نقش‌های متعددی را برعهده می‌گیرند. تدوین دستور کار برای سیاستگذار، تبیین نیازها و انتظارات، نظارت و ارزیابی، اجرای سیاست، سیاست‌پژوهی، بهبود همکاری‌های علمی، انتشار علم و فناوری در جامعه و ارائه خدمات آموزشی برخی از این نقش‌ها است. تعامل ذی‌نفعان در فرایند سیاستگذاری عموماً از طرق مختلفی شامل جلسات گفتگو، مستندسازی، همایش‌ها، شبکه‌های مجازی، رسانه‌ها، بازدیدها، آموزش، تحقیق، رویدادهای عمومی، بروشور و مجلات، نظرسنجی‌ها، عضویت در کمیته‌ها، جلسات فردی و تماس‌های تلفنی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌شود (نصیری و قنبری، ۱۴۰۳).

در برخی موارد مشارکت ذی‌نفعان به‌عنوان ابزار نوآورانه در نظر گرفته می‌شود که به ذی‌نفعان اجتماعی نقش و نفوذ بیشتری در چشم‌انداز «پاسخگویی»^۱ سازمان‌های دولتی می‌دهد (Bovens, 2007). اگر ذی‌نفعان با ادراک‌ها و ارزش‌های متفاوت بتوانند با یکدیگر همکاری کنند، آنگاه امکان دستیابی به گزینه‌های مدیریتی برای کاهش تضاد وجود دارد. به این وضعیت «مدیریت سازگاران مشترک»^۲ می‌گویند. مدیریت سازگاران، فرایندی ساختاریافته و تکرارشونده برای تصمیم‌گیری در مواجهه با عدم قطعیت، با هدف کاهش عدم اطمینان طی زمان از طریق پایش سیستم است (Lundmark and Matti, 2015; Butler et al., 2015). به‌طور کلی شناسایی

1. Accountability

2. Adaptive Co-management

ادراک ذی‌نفعان می‌تواند به گسترش چشم‌انداز ملی و درک الزامات، فرصت‌ها و چالش‌های مرتبط کمک کرده و زمینه‌های پویایی توسعه را در هر کشور به تصویر کشد. از آنجاکه ذی‌نفعان در مسائل سیاستی مختلف براساس ایده‌ها و تجربیاتشان ادراک‌های متفاوت دارند، تحلیل چشم‌انداز جمعی از ادراک‌های آنان می‌تواند در تصمیمات سیاستی تضاد را کاهش داده و جامعیت ابزارهای سیاستی را برای حمایت از سیاست‌ها ارتقا بخشد (Emodi et al., 2021).

پژوهشگران مختلف، ضرورت بررسی ادراک ذی‌نفعان در موضوع‌های مهم ملی را یادآور شده‌اند. این امر می‌تواند زمینه حکمرانی مشارکتی مبتنی بر دیدگاه‌های بازیگران مختلف را فراهم کند. یکی از موضوع‌های مهمی که محققان کشورهای مختلف در پی بررسی و ارزیابی ادراک ذی‌نفعان در خصوص آن بوده‌اند، «اقتصاد هیدروژن» است. با وجود دیدگاه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های مختلف در خصوص اقتصاد هیدروژن به‌عنوان یک فرصت، برای اقتصادهای ملی، تحلیل‌های نظام‌مندی از ادراک ذی‌نفعان وجود ندارد (Ibid). اما نیاز به وجود تصویر مناسبی از ادراک ذی‌نفعان باعث شده که چند پژوهش در حوزه اقتصاد هیدروژن صورت گیرد. اشلوند^۱ و همکاران (۲۰۲۲) در مطالعه خود؛ ذی‌نفعان کلیدی، روابط متقابل و ادراک آنها نسبت به مزایا و چالش‌های سیاست‌های توسعه فناوری‌های مبتنی بر هیدروژن را در آلمان بررسی کرده‌اند. اندرسون و سواکول^۲ (۲۰۱۴) در دانمارک، ادراک ذی‌نفعان در خصوص منافع مشترک و حوزه‌های اختلاف مرتبط با سیاست‌های اقتصاد هیدروژن را مورد مطالعه قرار داده‌اند. سزار^۳ و همکاران (۲۰۱۹) نیز ادراک ذی‌نفعان در محرک‌های رقابت‌پذیری زنجیره تولید هیدروژن در برزیل و نقاط قوت و ضعف آن را بررسی کرده‌اند.

1. Schlund

2. Andreasen and Sovacool

3. César

۲. روش انجام پژوهش

برای پاسخگویی به سؤال پژوهش در خصوص تحلیل تغییر ادراکات ذی‌نفعان در فرایند گذار از قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان به قانون جهش تولید دانش‌بنیان، مطالعه اکتشافی با راهبرد پژوهش مطالعه موردی کیفی در دستور کار قرار گرفت تا با مواجهه عمیق‌تری در موضوع مورد مطالعه، تغییر در ادراک و نوع مواجهه ذی‌نفعان بررسی و تحلیل شود. به‌منظور شناسایی ذی‌نفعان در گام اول، همه متون سیاستی و قوانین و مقررات مرتبط شناسایی و مورد بررسی قرار گرفت و در جدول ۱ گردآوری شد. سایر متون سیاستی همچون گزارش‌های عملکرد اجرای قانون ازسوی نهادهای مجری و ناظر و نیز گزارش‌های مرتبط با تحلیل مواد قانون در فرایند تصویب مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گردآوری و تحلیل شده است.

جدول ۱. مصوبات مورد بررسی در پژوهش

نوع مصوبه	مرجع تصویب	عناوین
قوانین	مجلس شورای اسلامی	قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹
		قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱
آیین‌نامه‌های اجرایی	هیئت وزیران	آیین‌نامه‌های اجرایی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات
		اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی
		اساسنامه نمونه صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی
		آیین‌نامه کارگروه نظارت بر صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی
		آیین‌نامه استفاده پارک‌های علم و فناوری از مزایای قانونی (تنفیذ ماده (۴۷) برنامه چهارم توسعه)
		دستورالعمل اجرایی تعیین موضوعات اولویت‌دار ملی و طرح‌های مصوب شورا
		آیین‌نامه اجرایی بند «د» الحاقی به ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور
		آیین‌نامه اجرایی بند «ب» ماده (۱)، بند «ب» ماده (۶)، بند «پ» ماده (۱۰)، بند «ب» و «ت» ماده (۱۱)، ماده (۵)، ماده (۱۶)، بند «ب» و «الف» ماده (۱۷) قانون جهش تولید دانش‌بنیان
		آیین‌نامه‌های اجرایی قانون جهش تولید دانش‌بنیان (۱۲ مورد)

نوع مصوبه	مرجع تصویب	عناوین
	مصوبات کارگروه ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان	معیارهای تشخیص صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان
		نحوه انتخاب و نظارت بر عملکرد کارگزاران ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان
		فهرست محصولات و خدمات دانش‌بنیان
		شیوه‌نامه معافیت‌های گمرکی شرکت‌های دانش‌بنیان
دستورالعمل اجرایی کارگروه تولید بار اول	مصوبات هیئت امنای صندوق نوآوری و شکوفایی	ضوابط و نحوه اعطای تسهیلات به شرکت‌های دانش‌بنیان
		ضوابط فعالیت و نظارت بر عملکرد صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی
		نحوه همکاری با کارگزاران ارزیابی مالی شرکت‌های دانش‌بنیان
		ضوابط همکاری صندوق نوآوری و شکوفایی با بانک‌ها
دستورالعمل اجرایی بند «ب» ماده (۱۱) قانون جهش تولید دانش‌بنیان	مصوبات شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان	دستورالعمل اجرایی بند «ت» ماده (۱۱) قانون جهش تولید دانش‌بنیان
		شیوه‌نامه برخورداری از اعتبار مالیاتی برای قراردادهای تحقیق و توسعه صنعت و دانشگاه
		دستورالعمل اجرایی بند «الف» ماده (۱۸) قانون جهش تولید دانش‌بنیان
		دستورالعمل تأسیس و فعالیت صندوق‌های پژوهش و فناوری سرمایه‌گذاری خطرپذیر شرکتی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مشارکت‌کنندگان تحقیق با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند (قضاوتی) در قالب سه دسته اصلی مشتمل بر نمایندگان و ذی‌نفعان مرتبط در قوه مقننه، قوه مجریه و نهادهای عمومی و غیردولتی که در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان نقش آفرینی کردند برای انجام مصاحبه انتخاب شدند. نمونه‌گیری هدفمند (قضاوتی) یک روش نمونه‌گیری غیراحتمالی است که در آن براساس پیش‌فرض‌های مشخصی افراد واجد شرایط انتخاب می‌شوند. برای تحقق روایی تحقیق، مصاحبه‌ها بر مبنای رهنمود و پروتکل مصاحبه انجام شده و رهنمود مصاحبه نیز براساس الگوی تحلیل ذی‌نفعان ارائه شده در بخش قبل طراحی شده است. همچنین برای تحقق پایایی تحقیق و جلوگیری از سوگیری، مشارکت‌کنندگان از گروه‌های ذی‌نفع اصلی و متنوع انتخاب شده‌اند تا به ابعاد اصلی مورد نظر گروه‌های مختلف توجه شود. مشخصات مشارکت‌کنندگان در جدول ۲ مشتمل بر دسته‌بندی نهادی، سازمان محل فعالیت، سمت و سابقه مرتبط (سال) معرفی شده است.

جدول ۲. معرفی مشارکت‌کنندگان در تحقیق

کد	دسته‌بندی نهادی	سازمان محل فعالیت	سمت	سابقه مرتبط (سال)
A1	قوه مقننه	کمیسیون صنایع و معادن	نماینده مجلس	۴
A2		کمیسیون آموزش و تحقیقات	نماینده مجلس	۱۲
A3		مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیر گروه	۱۰
A4		پژوهشکده شورای نگهبان	مدیر گروه پژوهشی	۸
A5	قوه مجریه	معاونت علمی فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان	معاون سیاستگذاری و توسعه	۱۰
A6		وزارت علوم تحقیقات و فناوری	معاون پژوهش و فناوری	۵
A7		وزارت صنعت معدن و تجارت	معاون پژوهش و فناوری	۸
A8		صندوق نوآوری و شکوفایی	معاون تسهیلات	۷
A9	نهادهای عمومی و غیردولتی	انجمن سرمایه‌گذاری خطرپذیر	رئیس انجمن	۶
A10		اتاق فکر و اقدام صنعت ماشین‌سازی	رئیس اتاق	۵
A11		پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری	عضو هیئت علمی	۱۰
A12		پارک علم و فناوری	رئیس پارک	۲۰

برای تحلیل داده‌های پژوهش از روش محتوای مقوله‌محور استفاده شده است. استفاده از رویکرد تحلیلی محتوای مقوله‌محور زمانی ضرورت می‌یابد که اطلاعات کافی درباره یک پدیده وجود ندارد و محقق می‌خواهد دانش زمینه‌ای لازم را در این خصوص فراهم کند. این شیوه تحلیل محتوا بیشتر به دنبال تقلیل اطلاعات و ارائه توصیفی دقیق پیرامون یک موضوع است. در اینجا هدف تحقیق استقرایی، کمک به پدید آمدن یافته‌ها از طریق توجه به مضامین مسلط و متداول در داده‌هاست. در تحلیل محتوای کیفی با رویکرد استقرایی، «تبدیل اطلاعات متنی گسترده به مطالب خلاصه و چکیده، استخراج اصلی‌ترین مضامین موجود در آن، ایجاد ارتباط دقیق و روشن میان پرسش‌های تحقیق و یافته‌های به‌دست آمده، ایجاد یک مدل یا نظریه پیرامون ساختار متن مورد مطالعه یا کشف فرایندهایی که در متن مستتر است»، انجام می‌شود (Thomas, 2006).

در این راستا، برای تحلیل محتوای مقوله‌محور، در جمع‌آوری اطلاعات تحقیق بر مبنای مصاحبه، سؤال‌های باز یا نیمه‌باز طرح می‌شود تا پاسخگو بتواند به راحتی دیدگاه‌های خود را بیان و احتمالاً زمینه‌های جدیدی را پیرامون موضوع مورد تحقیق

روشن کند. متن این مصاحبه‌ها، اساس و آغاز فرایند تحلیل محتوای مقوله‌محور را شکل می‌دهد. مرحله سازمان‌دهی اطلاعات، از کدگذاری اطلاعات آغاز می‌شود. محققان با توجه به محتوای آشکار یا پنهان مستتر در هر واحد، مفاهیم گویایی را بدان اطلاق کرده و مرحله کدگذاری اولیه صورت می‌گیرد. با مرور کدهای به‌دست آمده، عناوین گوناگون تکرار شده و بیش از یک مفهوم را پوشش می‌دهد. جمع‌آوری کدهای مشابه در کنار هم، زمینه ایجاد مقولات مستتر را در متن فراهم می‌آورد. در ادامه، کدگذاری اولیه و جمع کردن کدهای مشابه ذیل یک مقوله واحد، به ایجاد ۱۰ تا ۱۵ مقوله اولیه منجر می‌شود. در مراحل بعد، این مقولات با یکدیگر مقایسه شده و تعدادی از آنها که نزدیکی بیشتری دارد، زیرمجموعه مقولات عام‌تری قرار می‌گیرد. هریک از این مقولات میانی، معرف یک بخش یا طبقه خاص از موضوع تحقیق است. این مقولات در ارتباط با هم قرار می‌گیرد و در سطح بالاتری از انتزاع، زیر یک مقوله اصلی جمع می‌شود (Patton, 1990).

بر این اساس در گام اول، جدول تحلیل ذی‌نفعان در مواد بیست‌گانه قانون جهش تولید دانش‌بنیان به شرح ارائه شده در جدول ۳، براساس داده‌های متنی اولیه و ثانویه تکمیل شده و در گام دوم مقولات محوری و یکپارچه‌ساز برای تحلیل ادراکات ذی‌نفعان از داده‌های متنی استخراج شده است. در انتها نیز براساس این مقولات و مواد قانونی مرتبط با آن، الگوی ادراکات ذی‌نفعان در چارچوب قانون جهش تولید دانش‌بنیان استخراج شده است. همچنین برای سنجش پایایی از بررسی هم‌تایان استفاده شد، به‌طوری‌که محققان این پژوهش، مصاحبه‌ها، کدگذاری داده‌ها، شناسایی مقوله‌ها و مفاهیم را براساس نظر کارشناسان انجام داده و یکی از اعضای گروه با دید انتقادی، فرایند پیاده‌سازی و کدگذاری را مشاهده و با ارائه نکات تخصصی به اصلاح بهتر داده‌ها کمک کرده است. برای اعتبارسنجی الگوی استخراج شده، از روش دلفی با استفاده از مصاحبه‌های عمیق و تخصصی با کارشناسان استفاده شده است. این روش به‌طور خاص برای دستیابی به توافق و نظرهای کارشناسان در موضوع‌های پیچیده و تخصصی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این تحقیق، فرایند اعتبارسنجی

با دو دور مصاحبه با کارشناسان حوزه تخصصی انجام گرفت. در گام آخر و براساس الگوی استخراج شده تحلیل گذار در ادراکات ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان ارائه شده است که مشتمل بر حرکت از قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان به سمت قانون جهش تولید دانش‌بنیان است.

۳. یافته‌های تحقیق

در جدول ۳ نمونه‌ای از وضعیت ادراکات و ترجیحات دستگاه‌های مختلف و شدت اختلاف میان آنها و نیز نتیجه حاصله درباره هر یک از مواد و بندهای قانون جهش تولید دانش‌بنیان همراه با توضیحاتی درخصوص موضوع‌های محوری مرتبط با آنها براساس داده‌های متنی اولیه و ثانویه حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته به تفکیک مواد قانون جهش تولید دانش‌بنیان ذکر شده است. همان‌گونه که در بخش قبل اشاره شد، پروتکل مصاحبه (که در برگزیده جدول تحلیل ذی‌نفعان مشتمل بر موضوع محوری، ذی‌نفعان اصلی، ادراکات و ترجیحات، شدت اختلاف و نتیجه است) مبنای انجام مصاحبه‌ها و جمع‌آوری داده‌های تحقیق بوده است.

جدول ۳. نمونه‌ای از ادراکات و ترجیحات دستگاه‌های مختلف، شدت اختلاف میان آنها و نتیجه حاصله (برای همه مواد، این جدول استخراج شده است)

نتیجه	شدت اختلاف	ادراکات و ترجیحات	دستگاه مرتبط	موضوع محوری	مواد مرتبط
تصویب قانون با تأکید بر محوریت وزارت صمت در تدوین آیین‌نامه اجرایی آن	متوسط	موافق به دلیل ضرورت محوریت وزارت صمت به دلیل اشراف اطلاعاتی نسبت به صنایع کشور	وزارت صمت- برخی نمایندگان مجلس	بهره‌گیری از منابع و اختیارات دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برای تأمین اقلام راهبردی و ارتقای توانمندی‌های فناورانه	ماده ۱- بند «ب»
		موافق به دلیل تأکید بر ضرورت محوریت معاونت علمی به دلیل جایگاه فرابخشی و نگاه راهبردی به فناوری در طرح‌های اولویت‌دار	معاونت علمی		
		محوریت شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان و معاونت علمی و فناوری در راهبری اجرای قانون	معاونت علمی		

مأخذ: همان.

به‌منظور طراحی الگوی ادراکات ذی‌نفعان در فرایند قانون جهش تولید دانش‌بنیان، مقولات محوری و مقولات یکپارچه‌ساز از داده‌های متنی استخراج و دسته‌بندی شد و نتیجه به شرح جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. مقولات محوری و یکپارچه‌ساز در تحلیل ادراکات ذی‌نفعان

مقولات محوری	مقولات یکپارچه‌ساز
ارتقای عملکرد اقتصادی پارک‌های علم و فناوری افزایش درآمد دانشگاه‌ها از خدمات پژوهشی و فناوری اصلاح نظام حکمرانی اقتصادی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی و فناوری	توسعه فعالیت‌های دانشگاهی مرتبط با اقتصاد دانش‌بنیان
کاهش نیمه‌خام‌فروشی و توسعه زنجیره‌های ارزش داخلی اصلاح نظام مصرف انرژی صنعتی سیاست صنعتی هدفمند اقلام راهبردی و غیره ارتقای نظام ساخته تجهیزات و ماشین‌آلات داخلی	ارتقا در زنجیره‌های ارزش محصولات با ارزش افزوده بالاتر
تسهیل تأمین فضای استقرار تحریک تقاضای دولت و بخش عمومی ارتقای نظام تأمین مالی شرکت‌های دانش‌بنیان کاهش هزینه فعالیت شرکت‌ها و هزینه مالیاتی، خدمات قضایی، هزینه‌های صادراتی تنظیم رقابت و مقابله با انحصارات دولتی	تکمیل ابزارهای حمایتی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان
ایجاد شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان تجمیع شورای مزبور و هیئت امنای صندوق نوآوری و شکوفایی تکمیل نظام آمار و اطلاعات دانش‌بنیان تعیین مجری معین برای پیگیری اجرای قانون	انسجام در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری اقتصاد دانش‌بنیان
توسعه فناوری منطقه‌ای و استانی مقابله با تحریم‌های خارجی ارتقای نظام سرمایه‌گذاری در فناوری و نوآوری متنوع‌سازی ابزارهای تأمین مالی فناوری کاهش هزینه‌های بیمه تأمین اجتماعی شرکت‌ها	تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

مأخذ: همان.

بر این اساس در ادامه، مقولات محوری و یکپارچه‌ساز در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان تشریح می‌شود.

۳-۱. توسعه فعالیت‌های دانشگاهی مرتبط با اقتصاد دانش‌بنیان

رویکرد گسترده به اقتصاد دانش‌بنیان مستلزم توسعه فعالیت‌های دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی از مأموریت‌های سنتی آموزشی و پژوهشی به سمت فعالیت‌های فناورانه و نوآورانه و تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی و متنوع‌سازی منابع درآمدی است. در قانون جهش تولید دانش‌بنیان، این امر در سه بعد توسعه پارک‌های علم و فناوری و واحدهای فناور، افزایش درآمد دانشگاه‌ها از قراردادهای پژوهشی و فناوری و نیز ایجاد سازمان‌های توسعه و سرمایه‌گذاری مطرح شده است. به گفته مصاحبه‌شونده A6: «لازم بود هر جا حمایتی از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌شود، واحدهای فناور هم ذکر شود. حوزه دانش‌بنیان مسئولیتش با معاونت علمی و فناوری است و واحدهای فناور مسئولیتش با وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است، لذا حمایت‌ها از واحدهای فناور در قانون جهش خیلی توسعه پیدا کرد».

چالش مهم در حوزه پارک‌های علم و فناوری، ارتقای زیرساخت و خصوصاً امکان واگذاری زمین بود تا بتوان اسناد مالکیت برای آن صادر کرد. در حوزه زیرساخت تلاش شد حمایت‌ها در مقیاس مناطق ویژه اقتصادی از پارک‌های علم و فناوری هم انجام شود و برای صدور اسناد مالکیت، تدابیری برای حل مشکلات ثبتی و حقوقی ارائه شد. به گفته مصاحبه‌شونده A12: «اگر به شرکت، سند زمین را ندهیم، انگیزه ندارد در پارک سرمایه‌گذاری کند. مالکیت زمین و امکان وثیقه‌گذاری این دارایی و افزایش قیمت آن محرک مهمی است که تا انجام نشود، پارک‌های ما رونق نمی‌گیرند. بعضی پارک‌ها مثل پارک فناوری پردیس از ابتدا با الگوی شهرهای جدید توسعه یافتند و مشکل اسناد تفکیکی زمین با کاربری مشخص را نداشتند. ولی زمین عمده پارک‌های کشور، بخشی از سند ملکی زمین دانشگاه است که تفکیک شده نیست و واگذاری آن با انبوهی از مشکلات حقوقی همراه است». به هر تقدیر با وجود تلاش‌های انجام شده در قانون جهش تولید دانش‌بنیان و خصوصاً بند «چ» ماده (۴) قانون، مسئله واگذاری زمین پارک‌های فناوری همچنان حل نشده است.

ایده بنگاهداری در دانشگاه‌ها و توسعه دانشگاه‌های کارآفرین که منابع مالی فعالیت‌های نوآورانه و اقتصادی ذیل دانشگاه را مدیریت می‌کنند، در قالب ماده (۱۴) قانون به تصویب رسید. به گفته مصاحبه‌شونده A2: «دانشگاه تهران با اختیارات خودش سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری ایجاد کرده بود و در عمل به مشکلاتی برخورد کرده بود و اصرار داشت که مسیر را برایش هموار کنیم. ازسویی سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی، نگران توسعه تشکیلات اداری دولت و افزایش هزینه‌های دانشگاه به بهانه ایجاد ساختار جدید بودند. شورای نگهبان هم منع ناشی از اصل (۴۴) قانون اساسی برای توسعه فعالیت‌های دولتی را مطرح می‌کرد. از ترکیب این موارد، ماده (۱۴) قانون متولد شد که البته کاستی‌هایی دارد». راه‌اندازی چنین سازمانی حتی پس از تصویب قانون و در قالب تصویب اساسنامه آن در دولت، با چالش‌های پیش‌گفته مواجه بود. به‌نظر می‌رسد برای قضاوت درخصوص میزان موفقیت این ماده به زمان بیشتری نیاز است.

در حوزه افزایش درآمدهای دانشگاه‌ها از خدمات پژوهش و فناوری، علاوه بر حمایت‌های مالیاتی برای قراردادهای صنعت و دانشگاه، تسهیل تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی در قالب ماده (۵) قانون پیش‌بینی شده است. به گفته مصاحبه‌شونده A6: «چیزی شبیه به قانون بای دال در آمریکا مدنظر ما بود تا هم امکان فروش و مشارکت در تجاری‌سازی دستاوردها را دانشگاه‌ها داشته باشند و هم امکان واگذاری آن را. اینها در اختیار هیئت امنای دانشگاه‌ها هم بود ولی جرئت اقدام نداشتند. انگار دارایی دولت را می‌خواهیم حراج کنیم و ناظران و بازرسان سراغ ما می‌آیند، ولی اگر واگذار نکنیم و بماند در دانشگاه و خاک بخورد کسی بازخواست نمی‌شود. این را ما تسهیل کردیم». لذا در سه حوزه پارک‌ها و واحدهای فناوری، خدمات پژوهشی و فناوری و نیز موضوع حکمرانی فعالیت‌های اقتصادی در دانشگاه‌ها، رویکردها و ادراکات جدیدی برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان در قانون جهش تولید دانش‌بنیان مورد توجه قرار گرفت.

۲-۳. ارتقا در زنجیره ارزش محصولات با ارزش افزوده بالاتر

اگرچه قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان عمدتاً متمرکز بر شرکت‌های دانش‌بنیان بود، اما در قانون جهش تولید دانش‌بنیان، نقش فناوری‌های نوین در سیاست صنعتی، کاهش خام‌فروشی و نیمه‌خام‌فروشی و توسعه صنایع پایین‌دستی، ارتقای صنعت ماشین‌سازی و ساخت تجهیزات و ارتقای بهره‌وری صنعتی خصوصاً از مسیر اصلاح نظام مصرف انرژی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر مورد توجه قرار گرفته است.

از منظر سیاست صنعتی، هدف‌گیری اقلام راهبردی دارای پیچیدگی فنی متوسط به بالا در ماده (۱) قانون مورد توجه قرار گرفته است. به اذعان مصاحبه‌شونده A7: «وزارت صنعت، معدن و تجارت که تاکنون متولی تأمین کالاها بوده است حالا یا از خارج یا از طریق مونتاژ در داخل، اکنون متولی پیگیری تولید داخل اقلام راهبردی شده است. این یعنی رویکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت به سیاست صنعتی و اقتصاد دانش‌بنیان تغییر کرده است و می‌خواهد فعالانه مشارکت کند. باین حال اقلام هدف‌گذاری شده مبهم‌اند و فقط شاخص‌هایی برای آن گفته شده است». به گفته مصاحبه‌شونده A1: «در نسخه اولیه قانون، اقلام را ذکر کرده بودیم تا تکلیف معین شود. ولی گفتند قانون ثابت است و اقلام پویا هستند و دست دولت را باز بگذارید. این بود که این ماده مقداری مبهم و کم‌اثر شد. الان هم در گیرودار دستگاه‌های تخصصی بخشی و معاونت علمی و فناوری به خوبی اجرایی نشده است». این موضوع به‌رغم پیگیری‌های شورای فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان در دولت چندان عملیاتی نشده است.

اگرچه خام‌فروشی مطابق قانون مالیات‌های مستقیم، مشمول حمایت‌های مالیاتی چندانی نمی‌شد، اما مفهوم نیمه‌خام‌فروشی که با فراوری محدودی روی مواد خام انجام می‌شود، تا پیش از قانون جهش تولید دانش‌بنیان مطرح نبود و صادرات این مواد همچنان مورد حمایت‌های مالیاتی بود. به گفته مصاحبه‌شونده A3: «عمده ارزآوری کشور از صادرات کامودیتی است. در دو سال اخیر بندی در بودجه آورده شد

که صادرات نیمه‌خام هم مشمول مالیات و حتی عوارض شود. نباید از صادرات مواد خام و نیمه‌خام در کشور حمایت شود». در کنار عرضه داخلی مواد نیمه‌خام برای تکمیل زنجیره ارزش، موضوع اعتبار مالیاتی برای پروژه‌های تحقیق و توسعه صنایع هم مورد توجه قانون قرار گرفته است. به گفته مصاحبه‌شونده A5: «معافیت مالیاتی دانش‌بنیان پسینی و مستلزم ارائه محصول دانش‌بنیان است، ولی ما می‌خواستیم از فرایند سخت و پیچیده تحقیق و توسعه که هنوز به محصول نرسیده حمایت کنیم. رسوخ فناوری در صنعت مستلزم ابزار جدیدی به نام اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه است». در این تغییر رویکرد، لزومی نیست که شرکت حتماً محصول دانش‌بنیان تولید کند یا حتی لزومی نیست که محصول تولیدی آن درنهایت محصول دانش‌بنیان و فناوری پیشرفته باشد. بلکه باید پروژه تحقیق و توسعه از محل منابع داخلی شرکت تعریف شود تا هزینه‌های معینی از آن مشمول اعتبار مالیاتی شود.

موضوع دیگر در تغییر رویکردهای موجود در فرایند تصویب قانون جهش دانش‌بنیان، حمایت از توسعه صنعت راهبردی ماشین‌سازی و ساخت داخل تجهیزات است. به گفته مصاحبه‌شونده A10: «مدت‌ها در کشور با شعار نوسازی صنعتی و افزایش کیفیت تولید، ماشین‌آلات خارجی بدون اخذ حقوق ورودی در قالب بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی وارد کشور می‌شد. واردات ارزان ماشین‌آلات حتی به صورت مستعمل، نفس تولیدکنندگان داخلی ماشین‌آلات را گرفته بود». بزرگ‌ترین مخالف حذف حمایت‌های مربوط به واردات ماشین‌آلات خطوط تولید خارجی، وزارت صنعت، معدن و تجارت بود که به دنبال افزایش واردات ماشین‌آلات برای توسعه خطوط تولید در کشور و افزایش ظرفیت تولید محصولات نهایی در داخل بود. درنهایت این دوگان (واردات یا ساخت داخلی) با تغییر ریل وزارت صنعت، معدن و تجارت همراه شد و صنعت ماشین‌سازی و ساخت داخل تجهیزات خطوط تولید به‌عنوان یکی از زیربناهای توانمندی صنعتی کشور در این قانون مورد توجه ویژه قرار گرفت.

۳-۳. تکمیل ابزارهای حمایتی قانون حمایت از شرکتها و مؤسسات دانش‌بنیان

اگرچه رویکرد اولیه قانون حمایت از شرکتها و مؤسسات دانش‌بنیان مصوب سال ۱۳۸۹ حمایت از شرکت‌های زایشی دانشگاهی با محوریت اعضای هیئت علمی بود، اما در عمل و با اصلاح فرایندها، هدف‌گیری این قانون بر شرکت‌های تولیدکننده محصولات فناوری پیشرفته متمرکز شد و طیفی از ابزارهای حمایتی اعم از معافیت‌های مالیاتی، گمرکی، استقرار شرکتها و غیره مورد توجه قرار گرفت. با این حال حل برخی مشکلات این شرکتها همچنان مستلزم توسعه ابزارهای قانونی جدید بود که در فرصت تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان در دستور کار قرار گرفت.

اگرچه مواردی از قانون حمایت از شرکتها و مؤسسات دانش‌بنیان برای تسهیل حضور این شرکتها در مناقصات دولتی و تأمین نیاز دولت از این شرکتها پیش‌بینی شده بود، ولی اولویت‌دهی به آنها برای تسویه مطالبات دولتی، تسهیل قرارداد با شرکت‌های دانش‌بنیان از محل بودجه‌های پژوهشی، تجمیع تقاضای دولت و بخش عمومی و نیز حمایت از ساخت بار اول محصولات دانش‌بنیان، موارد جدیدی بود که در قانون جهش تولید دانش‌بنیان پیش‌بینی شد.

به گفته مصاحبه‌شونده A5: «تسهیل قراردادهای ساخت بار اول، ابتدا با توجیه شرایط تحریمی و اقلام راهبردی مورد نیاز انجام می‌شد. ولی پیش‌بینی ما این بود که اگر قراردادهای بار اول تسهیل بشود، بار دوم و سوم بهتر راه می‌افتد. بنابراین این موضوع را دائمی کردیم». با این حال به نظر می‌رسد موضوع تجمیع تقاضای دولت و بخش عمومی که در قانون جهش تولید دانش‌بنیان به آن اشاره شده است، همچنان در عمل با موانع متعددی مواجه بوده و به اهداف اجرایی و عملکردی مورد نظر نرسیده است.

از سوی دیگر اگرچه در قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، ابزارهای اصلی

تأمین مالی دانش‌بنیان اعم از ایجاد صندوق نوآوری و شکوفایی و صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و فعالیت آنها پیش‌بینی شد، ولی اعتبار بانکی قراردادهای آنها و توسعه پذیرندگان ضمانت‌نامه‌ها مورد توجه قانون جهش قرار گرفته است. به عقیده مصاحبه‌شونده A9: «نهادهای عمومی و نظامی برای پذیرش ضمانت‌نامه صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی چالش حقوقی داشتند، بعضی می‌پذیرفتند و برخی خیر. با دولتی‌ها مشکل کمتر بود چون در آیین‌نامه تضامین دولتی صندوق‌های پژوهش و فناوری ذکر شده است. در قانون، سمت پذیرنده حل شد ولی در سمت ذی‌نفع همچنان ابهام وجود دارد و برخی ما را محدود می‌کنند که فقط برای شرکت‌های دانش‌بنیان می‌توانید ضمانت‌نامه صادر کنید». همچنین استقرار در پهنه‌های مسکونی معین و بهره‌مندی از اموال و ساختارهای مازاد دولتی برای استقرار و برخی حمایت‌های مالی و قضایی از فعالیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است و تغییر رویکرد شهرداری‌ها، قوه قضائیه، سازمان تأمین اجتماعی و غیره برای مشارکت در حوزه دانش‌بنیان به‌وجود آمده است. همچنین در ماده (۱۰) قانون برای مقابله با انحصارات دولتی و فعالیت شبه‌دولتی‌ها مواردی ذکر شده است. به گفته مصاحبه‌شونده A11: «اراده نظام و رهبری انقلاب همواره این بوده است که نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی‌ها اگر فعالیت اقتصادی می‌کنند به‌نحوی نباشد که بخش خصوصی هم بتواند آن را انجام دهد و محل فعالیت بخش خصوصی باشد. ماهیت غیردولتی شرکت‌های دانش‌بنیان و اراده کشور بر حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان باعث شد تصمیم به مقابله با انحصارات شبه‌دولتی و رقابت غیرمنصفانه دولتی و خصوصی در حوزه دانش‌بنیان اتخاذ شود». بر این اساس یکی از تغییر رویکردهای مهم در فرایند تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان، حمایت از بخش خصوصی دانش‌بنیان و فناوری و توانمند، در مقابل تولیدکنندگان غیرخصوصی بود.

۴-۳. انسجام در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری اقتصاد دانش‌بنیان

طبق قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، سیاست‌گذاری و پیگیری اجرا و نظارت در حوزه دانش‌بنیان برعهده شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری بود. اما در اجرای قانون، محوریت با معاونت علمی و فناوری بود. به گفته مصاحبه‌شونده A2: «شورای عتف در اجرای قانون عملاً هیچ کاره بود. کارگروه ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان با محوریت معاونت علمی و فناوری فعال بود. هیئت امنای صندوق نوآوری و شکوفایی مستقل بود و کارگروه نظارت بر صندوق‌های پژوهش و فناوری هم محوریتش با صندوق نوآوری و شکوفایی بود. هرچند رئیس آن کارگروه وزیر علوم بود ما در قانون جهش تولید دانش‌بنیان همه این شوراها را جمع کردیم در یک شورای واحد و انسجام در نظام تصمیم‌گیری ایجاد کردیم. در قانون همچنین مشخصاً به معاونت علمی و فناوری به‌عنوان مسئول پیگیری اجرای قانون و دبیرخانه شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان اشاره شده است و از این منظر اختلاف میان شورای عتف و وزارت علوم با معاونت علمی و فناوری برطرف شده است. در سال ۱۳۸۹ لایحه معاونت علمی و فناوری برای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در مجلس تغییر یافت و معاونت تازه‌تأسیس علمی و فناوری رئیس‌جمهور با اتکا به مصوبات درونی دولت مأموریت دانش‌بنیان را برای خود حفظ کرد. اما در سال ۱۴۰۱ استدلال‌های مخالف معاونت علمی و فناوری مبنی بر منع واسپاری امور اجرایی به معاونت رئیس‌جمهور کارگر نیفتاد».

به گفته مصاحبه‌شونده A4: «انبوهی از مأموریت‌های شبه‌اجرایی در سالیان اخیر از سوی مراجع تقلینی همچون مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی و غیره به معاونت علمی و فناوری واگذار شده است. عمده وظایفی که در قانون جهش تولید دانش‌بنیان برای معاونت دیده شده است همکاری در تدوین دستورالعمل‌ها و پیگیری اجرا و پیاده‌سازی حمایت‌هاست. لذا اینها نمی‌توانست مورد ایراد شورا قرار گیرد».

اگرچه از منظر کلان سیاست‌گذاری، ایجاد یک شورای عالی جدید در کنار شوراهای عالی موجود می‌تواند به‌عنوان آشفتگی و موازی‌کاری تعبیر شود اما باید توجه داشت که عمده فعالیت‌های حوزه دانش‌بنیان طی ۱۰ سال پس از اجرای قانون در معاونت علمی و فناوری متمرکز شده بود و عملاً شورای عالی علوم تحقیقات و فناوری (عتف) مأموریت خاصی را در حوزه دانش‌بنیان پیگیری نمی‌کرد.

به گفته مصاحبه‌شونده A1: «در پیشنهاد اولیه اصلاً شورای عالی جدیدی وجود نداشت و فقط خواسته بودند مأموریت حوزه دانش‌بنیان را به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری منتقل و واگذار کنند و اصلاً قبول نمی‌کردند که همچنان این مأموریت در شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری باقی بماند. شورای عتف هم همواره در کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس به‌عنوان نهادی که بر حوزه آموزش و تاحدودی پژوهش متمرکز بوده و دغدغه حوزه فناوری ندارد مطرح بود، خصوصاً بعد از تعطیلی معاونت فناوری در وزارت علوم در دوره قبل. لذا هم می‌خواستند احترام وزارت علوم حفظ شود و هم کار به معاونت علمی و فناوری سپرده شود. این بود که شورای جدید درست شد تا هم وزارت علوم در شورا حضور داشته باشد و هم اجرا در معاونت علمی و فناوری دنبال شود».

اگرچه قبلاً این ایده مطرح بود که معاون علمی و فناوری دبیر شورای عالی عتف باشد، ولی معاونت علمی و فناوری علاقه‌ای به این موضوع نداشت چون درگیر نظامات دانشگاهی می‌شد که با دغدغه‌های بنگاهی این معاونت سازگار نبود و وزارت علوم نیز حاضر به جدا شدن شورای عالی عتف نبود و آن را تضعیف جدی خود قلمداد می‌کرد. لذا ایجاد یک شورای عالی جدید به‌عنوان یک راه‌حل میانه مورد توافق طرفین قرار گرفت و این‌گونه بود که سازوکارهای اجرایی و سیاست‌گذاری کشور، مولد ایجاد شورای عالی جدید شد.

۵-۳. تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

علاوه بر ارتقای نقش شرکت‌های دانش‌بنیان و نیز هم‌افزایی کل زنجیره، از نظام آموزش و پرورش گرفته تا تولید و صادرات، توسعه اقتصاد دانش‌بنیان مستلزم ایجاد زیرساخت‌هایی است که به بهبود عملکرد همه حلقه‌های زنجیره مرتبط است. ازسویی باید متناسب با شرایط منطقه‌ای و توانمندی‌های بومی قطب‌های جمعیتی و اقتصادی کشور برنامه توسعه فناوری در کشور دنبال شود و در این مسیر استانداران مسئولیت توسعه فناوری و نوآوری در مناطق را بپذیرند (ماده ۱۲) و از بعد کلان، رفع تحریم‌های ظالمانه خارجی و مقابله با نقاط آسیب‌پذیر و ضعف اقتصادی و صنعتی ناشی از آن در دستور کار قرار گیرد (ماده ۲). مسائل عمومی مرتبط با بهبود فضای کسب‌وکار کشور همچون مشکلات کسب‌وکارها در نظام تأمین اجتماعی (ماده ۷) و نیز ارتقای نظام تأمین مالی در بازار پول و سرمایه با محوریت تسهیل تأمین مالی طرح‌های فناورانه و نوآورانه (مواد ۱۷ و ۱۸) برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان باید مورد توجه قرار گیرد.

۴. ارائه الگوی تغییر ادراکات ذی‌نفعان

براساس تحلیل محتوای مقوله‌محور و انجام شده در این مقاله، الگوی پنج‌بخشی به شرح شکل ۱ ارائه می‌شود. سه دسته ذی‌نفعان در زنجیره نظام آموزشی و پژوهشی کشور، شرکت‌های فناور و دانش‌بنیان و نیز شرکت‌ها و صنایع بزرگ تولیدی و خدماتی کشور از یکدیگر متمایز شده و همه این بخش‌ها باید در یک نظام حکمرانی منسجم با یکدیگر تعامل و هم‌افزایی داشته باشند. همچنین نظامات زیرساختی و پشتیبان نیز باید برای بهبود عملکرد همه اجزا مورد توجه قرار گیرد. در شکل ۱ ارتباط میان اجزای پنجگانه الگو براساس مقولات یکپارچه‌ساز ذی‌نفعان کلیدی مرتبط و نیز ارتباط مقولات محوری استخراج شده با بخش‌های مختلف قانون جهش تولید دانش‌بنیان تشریح شده است.

جدول ۵. انسجام در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری اقتصاد دانش‌بنیان

ذی‌نفعان مرتبط	مقولات محوری	مواد مرتبط
شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان	ایجاد شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان	ماده ۸ بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ت»
	تجمیع شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان و هیئت امنای صندوق نوآوری و شکوفایی	ماده ۸ بند «ت»
	ارتقای نظام آمار و اطلاعات دانش‌بنیان	ماده ۱۷ بند «پ»
	تعیین مجری معین برای پیگیری و اجرای قانون	ماده ۱۹

مأخذ: همان.

جدول ۶. توسعه فعالیت‌های دانشگاهی مرتبط با توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

ذی‌نفعان مرتبط	مقولات محوری	مواد مرتبط
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی پارک‌های علم و فناوری واحدهای فناور	ارتقای عملکرد اقتصادی پارک‌های علم و فناوری توثیق زمین پارک تکمیل زیرساخت‌های پارک و ساختمان‌های دولتی ایجاد پردیس‌های استانی پارک معافیت مالیاتی کارکنان پارک	بند «ج» ماده ۴؛ ماده ۶ بندهای «ب»، «پ» و «ت»؛ ماده ۸ بند «ج»
	افزایش درآمد دانشگاه‌ها از خدمات پژوهشی و فناوری تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی معافیت مالیاتی قراردادهای صنعت و دانشگاه	ماده ۵ ماده ۱۳
	اصلاح نظام حکمرانی اقتصادی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی ایجاد سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری در دانشگاه‌ها	ماده ۱۴

مأخذ: همان.

جدول ۷. تکمیل ابزارهای حمایتی قانونی حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان

ذی‌نفعان مرتبط	مقولات محوری	مواد مرتبط
معاونت علمی فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان؛ صندوق نوآوری و شکوفایی؛ شرکت‌های دانش‌بنیان؛ صندوق‌های پژوهش و فناوری؛ سازمان برنامه و بودجه	تسهیل تأمین فضای استقرار استقرار در پهنه‌های مسکونی و بهره‌مندی از املاک مازاد دولتی	ماده ۶ بندهای «الف» و «ب»
	تحریک تقاضای دولت و بخش عمومی معافیت از قراردادهای بار اول برای شرکت در مناقصات تجمیع تقاضای دولت و بازاریابی برای محصولات دانش‌بنیان قرارداد با شرکت‌های دانش‌بنیان از محل بودجه‌های پژوهشی اولویت‌دهی به شرکت‌های دانش‌بنیان در تسویه مطالبات دولتی	ماده ۴ بند «ت» ماده ۷ بند «الف» ماده ۱۰ بندهای «الف» و «ب»
	ارتقای نظام تأمین مالی شرکت‌های دانش‌بنیان پذیرش ضمانت‌نامه‌های صندوق‌های پژوهش و فناوری تضمین مطالبات قراردادی اعتبار بانکی قراردادهای صندوق‌های پژوهش و فناوری	ماده ۴ بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ث»
	کاهش هزینه فعالیت شرکت‌ها تسهیل خدمات قضایی (ایجاد شعب تخصصی قضایی و عدم نیاز به حضور وکیل در محاکم قضایی) معافیت مالیاتی کمک‌های دولتی به شرکت‌های دانش‌بنیان کمک‌های فنی اعتباری صادراتی حمایت‌های بیمه تأمین اجتماعی	ماده ۷ بند «الف» ماده ۹ ماده ۱۱ بند «پ» ماده ۱۵ ماده ۱۷ بند «پ»
	تنظیم رقابت و مقابله با انحصارات دولتی	ماده ۱۰ بند «پ»

مأخذ: همان.

جدول ۸. ارتقا در زنجیره ارزش محصولات با ارزش افزوده بالاتر

ذی‌نفعان مرتبط	مقولات محوری	مواد مرتبط
وزارت صنعت معدن و تجارت وزارت نیرو وزارت نفت وزارت جهاد کشاورزی وزارت امور اقتصادی و دارایی	کاهش نیمه‌خام‌فروشی و توسعه زنجیره‌های ارزی داخلی حذف معافیت مالیاتی صادرات کالاهای نیمه‌خام اعتبار مالیاتی هزینه‌های تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری دانش‌بنیان	ماده ۱۱ بندهای «الف»، «ب» و «ت»
	سیاست صنعتی هدفمند تولید داخل اقلام راهبردی	ماده ۱
	ارتقای نظام ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات داخلی حذف معافیت حقوق ورودی ماشین‌آلات خارجی	ماده ۳
	اصلاح نظام مصرف انرژی صنعتی توسعه برق تجدیدپذیر	ماده ۱۶

مأخذ: همان.

جدول ۹. تقویت زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه اقتصاد دانش بنیان

ماده مرتبط	مقولات محوری	ذی نفعان مرتبط
ماده ۱۲	توسعه فناوری منطقه‌ای و استانی	استانداری‌ها، مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت، سازمان تأمین اجتماعی، بازار سرمایه، بانک‌ها
ماده ۲	مقابله با تحریم‌های خارجی	
ماده ۷ بند «ب»	کاهش هزینه‌های بیمه تأمین اجتماعی	
ماده ۱۷ بند «ت»	ارتقای نظام سرمایه‌گذاری در فناوری و نوآوری، تأمین مالی سرمایه‌ای	
ماده ۱۸ بند «الف»	بانک‌ها، تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای	
ماده ۱۲ بند «الف»	متنوع‌سازی ابزارهای تأمین مالی (از طریق بازار سرمایه)	

مأخذ: همان.

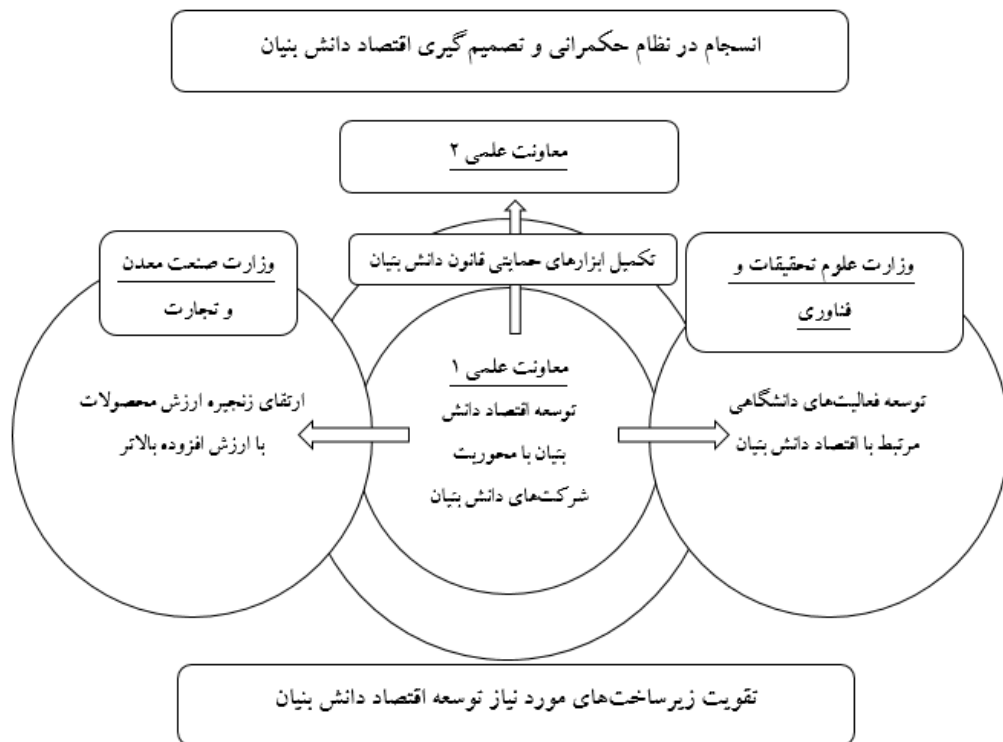
۵. تحلیل تغییر ادراکات ذی نفعان

تحلیل مقولات حاصل از مصاحبه‌ها، دو نوع گذار را نشان می‌دهد. در مقطع تصویب و اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان، تغییر ادراکات ذی نفعان به مثابه گذار از محوریت شرکت‌های زایشی دانشگاهی به سمت شرکت‌های تولیدکننده محصولات فناوری پیشرفته صورت گرفت. در واقع در گذار اول، ادراک نهفته در سیاست اول (قانون حمایت از شرکت‌های دانش بنیان مصوب ۱۳۸۹) که متمرکز بر محوریت دانشگاه‌ها و شرکت‌های زایشی از دانشگاه‌ها بود، در مرحله اجرای قانون -که با تدوین آیین‌نامه‌های مرتبط توسط معاونت علمی ریاست جمهوری همراه بود- به شرکت‌های دارای محصول دانش بنیان (محصول فناورانه محور) تحول پیدا کرد (مصاحبه‌شونده‌های A1, A2, A6). اما در گذار دوم که مبتنی بر ادراک سیاست دوم (قانون جهش دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱) است، تمرکز از شرکت دانش بنیان (شرکت مبتنی بر محصول فناورانه) به حمایت از فعالیت‌های تحقیق و توسعه تحول پیدا کرد. در این ادراک جدید، لزوماً اصراری بر تولید محصول فناورانه شرکت‌ها نبوده و شرکت‌هایی که به فعالیت تحقیق و توسعه، تکمیل زنجیره ارزش و به‌طور کلی اقتصاد دانش بنیان بپردازند مورد حمایت قرار می‌گیرند (مصاحبه‌شونده A5, A1, A9).

به عبارت دیگر در گذار اول، برداشت دانشگاه محور جای خود را به برداشت

محصول محور داد. اگرچه متن مصوب قانون، مدعی حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان بود، اما برداشت دانش‌محور حاکم بر تدوین قانون، بیشتر از آنکه متوجه شرکت باشد، متوجه دانش‌بنیان بود و تلاش داشت با انجام حمایت‌های مالی از دستاوردهای پژوهشی دانشگاهی، شرکت دانش‌بنیان ایجاد کند. اما در اجرا موضوع تغییر کرد و ماهیت بنگاهی بر ماهیت دانشگاهی تفوق پیدا کرد و نهاد متولی آن هم از وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به معاونت علمی و فناوری تغییر یافت. با وجود تغییر در نوع برداشت از شرکت دانش‌بنیان، منطق حاکم بر تلقی ذی‌نفعان همچنان محوریت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان بود و گویی اقتصاد دانش‌بنیان به میزان فروش شرکت‌های دانش‌بنیان فروکاسته شده بود. با این حال ۱۰ سال پس از تصویب و اجرای قانون دانش‌بنیان و در مقطع تصویب و اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و در گذار دوم، فهم اقتصاد دانش‌بنیان توسعه یافت و الگوی نظام‌مندتری جایگزین آن شد که هم کل زنجیره آموزش و پژوهش تا تولید و صادرات را دربرمی‌گیرد و هم نظام حکمرانی و توسعه زیرساخت‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. در شکل ۱ الگوی تحلیل تغییرات ارکان ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش دانش‌بنیان مشاهده می‌شود.

شکل ۱. الگوی تحلیل تغییرات ادراک ذی‌نفعان در فرایند تصویب قانون جهش دانش‌بنیان



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در الگوی جدید اگرچه باز هم محوریت الگو با شرکت‌های دانش‌بنیان است، اما نظام آموزش عالی و پژوهشی کشور به‌عنوان متولی تولید، توسعه و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان مورد توجه قرار می‌گیرد. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به‌عنوان ذی‌نفعان کلیدی، ادراکات جدیدی مبنی بر توسعه خدمات آموزشی و پژوهشی فعالیت‌های پارک‌های علم و فناوری و خصوصاً ایجاد زیرساخت‌های توسعه دانشگاه‌های کارآفرین و ایجاد ساختارهای مستقل توسعه و سرمایه‌گذاری متوجه شده‌اند. به بیان دیگر، نظام آموزش عالی و پژوهشی کشور مطابق قانون دانش‌بنیان، صرفاً به دنبال تجاری‌سازی دستاوردهای

پژوهشی با ایجاد شرکت‌های زایشی نیست و طیف متنوعی از ابزارهای نوآورانه را مدنظر دارد. ازسوی دیگر ذی‌نفعان جدیدی به حوزه اقتصاد دانش‌بنیان اضافه شده‌اند که خلأ آنها تا پیش از این احساس می‌شد. نظام صنعتی کشور با توجه به لزوم توسعه تولید اقلام راهبردی و ایجاد و توسعه صنایع راهبردی ماشین‌سازی و ساخت تجهیزات داخل کشور به‌جای واردات، ایفای نقش کلیدی در اقتصاد دانش‌بنیان را برعهده گرفت. موضوعی که اساساً در قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان اشاره نشده بود. به بیان دیگر، هدف از توسعه فناوری و پژوهش‌های کاربردی در دانشگاه‌ها و نیز توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان، درنهایت کاهش خام‌فروشی و ارتقای زنجیره‌های ارزش محصولات با ارزش افزوده بالاتر در نظر گرفته شده است و این تغییر در ادراکات ذی‌نفعان نیل به هم‌افزایی و تحقق اقتصاد دانش‌بنیان را در ساختاری نظام‌مندتر و با مشارکت ذی‌نفعان بیشتر دنبال خواهد کرد. معاونت علمی و فناوری هم تلاش کرده از نهاد متولی جذب حمایت برای شرکت‌های دانش‌بنیان به‌سمت متولی و حکمران اقتصاد دانش‌بنیان، ارتقای جایگاه یابد و پیگیری و راهبری کل زنجیره را هدف خود قرار دهد. ازسوی دیگر با عنایت به موضوع‌های مهمی همچون مسائل بین‌المللی یا چالش‌های منطقه‌ای و استانی، محورهای مرتبط با ارتقای زیرساخت‌های عمومی تحقق اقتصاد دانش‌بنیان در الگو مورد توجه قرار گرفته و از این طریق، ذی‌نفعان جدیدی با ادراکات مرتبط با نقش‌آفرینی در اقتصاد دانش‌بنیان همچون استانداران، سفرا، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان‌های توسعه‌ای و ... به نظام توسعه اقتصاد دانش‌بنیان افزوده شده‌اند.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تدوین قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان در سال ۱۳۸۹ یک نقطه عطف در حوزه سیاست‌های حمایتی دولت محسوب می‌شود. این قانون طی یک دهه اجرا شد و پس از آن متناسب با اقتضات جدید «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» تدوین و اجرایی شد. با وجود انجام پژوهش‌های متعدد درباره قانون حمایت از

شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، در خصوص قانون جهش تولید دانش‌بنیان، مطالعات پژوهشی منسجمی صورت نپذیرفته است. یکی از ابعاد مهمی که در فرایند تدوین این قانون می‌تواند مورد مطالعه قرار گیرد تحلیل و بررسی تغییرات ادراکات ذی‌نفعان این قانون و میزان و شدت اختلاف‌های دیدگاه‌های آنها در فرایند تدوین و تصویب این قانون است. این پژوهش نشان می‌دهد که در مجموع، ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان که در تدوین قانون جهش تولید دانش‌بنیان حضور داشته‌اند، در مقایسه با قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، از رویکردی جامع‌تر و ساختارمندتر بهره‌مند بوده‌اند و محوریت محتوایی قانون، از «شرکت دانش‌بنیان» فراتر رفته و علاوه بر پرداختن به مفاهیم مرتبط با «زیست‌بوم نوآوری»، برخی مقولات اقتصاد کلان نیز مورد توجه قرار گرفته است و در نتیجه دامنه ذی‌نفعان قانون وسیع‌تر و گسترده‌تر شده است. در این ادراک جدید، همه زنجیره آموزش و پژوهش تا تولید و صادرات دربرگرفته شده و بر نظام حکمرانی و توسعه زیرساخت‌ها تمرکز شده است. همچنین ذی‌نفعان جدیدی به حوزه اقتصاد دانش‌بنیان اضافه شدند و صنایع کشور با توجه به لزوم توسعه تولید اقلام راهبردی و ایجاد و توسعه صنایع راهبردی ماشین‌سازی و ساخت تجهیزات در کشور به‌جای واردات، نقش محوری‌تری در اقتصاد دانش‌بنیان ایفا می‌کنند.

همچنین نظام آموزش عالی و پژوهشی کشور به‌عنوان متولی تولید و توسعه و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان عمل کرده و نهادهای آن صرفاً به دنبال تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی با ایجاد شرکت‌های زایشی نیست و طیف متنوعی از ابزارهای نوآورانه را به کار می‌گیرد. نتایج این تحقیق هم‌راستا با نتایج پژوهش سزار و همکاران (۲۰۱۹) است که بر ادراک متحول‌شده ذی‌نفعان زیست‌بوم اقتصاد هیدروژن برزیل به‌عنوان حوزه دانش‌بنیان و انتظار آنها از اتصال زیست‌بوم دانش و نوآوری و افزوده شدن ذی‌نفعان جدید به ابعاد اقتصادی زیست‌بوم دانش‌بنیان تأکید می‌کنند. همچنین نتایج پژوهش، یافته‌های دگل‌سگر و تورگرسن^۱ (۲۰۱۱) را تأیید می‌کند

که هرچه دامنه موضوع‌های سیاست‌گذاری به محدوده ارزش‌ها و باورها ورود کمتری داشته باشد، فرایند سیاست‌گذاری چالش کمتری را تجربه خواهد کرد. به نظر می‌رسد اجرای مؤثر قانون جهش تولید دانش‌بنیان و تثبیت و تکمیل الگوی پنج بخشی ارائه شده در این مقاله، راه را برای برداشتن گام سوم در این حوزه هموار کند. در گام سوم، «دانش‌بنیان شدن اقتصاد کشور» باید در کانون توجه قرار گیرد و در آن محوریت «شرکت دانش‌بنیان» و «زیست‌بوم نوآوری»، جای خود را به اصلاح نظامات اقتصادی مبتنی بر خلق ارزش ناشی از دانش خواهد داد.

انجام این پژوهش با چالش‌هایی مواجه بوده که از جمله می‌توان به دشواری دسترسی به برخی اسناد و مستندات مرتبط و نیز استنکاف برخی ذی‌نفعان از بیان دقیق و صریح ادراکات و ترجیحات خود اشاره کرد. این پژوهش یکی از اولین تحقیقاتی است که در خصوص قانون جهش تولید دانش‌بنیان انجام شده است و انتظار می‌رود سرآغاز انجام تحقیقات وسیع‌تر و بررسی‌های عالمانه و محققانه از این قانون در زوایای مختلف باشد. پیشنهاد می‌شود محققان در پژوهش‌های آتی، ابعاد مختلف این قانون را از حیث دسته‌بندی موضوع‌های قانون از جمله ارتقای نظام حکمرانی در حوزه علم، فناوری و نوآوری، ارتقای نظام تأمین مالی نوآوری، ابعاد مرتبط با تنظیم‌گری بخشی در قانون در حوزه‌هایی نظیر انرژی‌های تجدیدپذیر و صنایع ماشین‌سازی، احکام مرتبط با اقتصاد کلان، توسعه بازار محصولات دانش‌بنیان و ... مورد بررسی قرار دهند. همچنین اثربخشی قانون در حوزه‌های مختلف مورد اشاره، می‌تواند مبنای مطالعات آتی قرار گیرد. در حوزه حاکمیتی نیز در دو سطح مجلس شورای اسلامی و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری می‌توان از این ادراک جدید ذی‌نفعان در تدوین اصلاحات مرتبط با برخی مواد قانون جهش تولید دانش‌بنیان و آیین‌نامه‌های مرتبط با تأمین مالی، بیمه‌ها و اعتبارات تحقیق و توسعه بهره برد. به نظر می‌رسد این مقتضیات ادارک شده جدید را باید نهادهای زیست‌بوم نوآوری کشور - که کارکردهای پژوهشی، فناورانه و تجاری‌سازی دارند - مورد تحلیل قرار دهند تا به سیاست‌های کلان و خرد عملیاتی تبدیل شود.

منابع و مأخذ

۱. الیاسی، مهدی، سیدحبیب‌اله طباطبائیان و کیارش فرتاش (۱۳۹۶). «تحلیل فرایند سیاستی تصویب قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان براساس چارچوب ائتلاف مدافع»، *سیاست علم و فناوری*، دوره ۱۰، ش ۲.
۲. باقری، محمود و مهرداد صادقیان ندوشن (۱۳۹۵). «تئوری ذی‌نفعان در حقوق شرکت‌ها»، *فصلنامه قضاوت*، ۸۷.
۳. دهقانی، مصطفی، غلامرضا حقیقت‌نائینی و اسفندیار زبردست (۱۴۰۰). «تحلیل ذی‌نفعان توسعه شهری دانش‌بنیان (موردپژوهی: شهر اصفهان)»، *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، دوره ۳۵، ش ۱.
۴. شجاعی، سیدمحمدحسین، علی شجاعتی و آرمان خالدی (۱۴۰۰). «تحلیلی تاریخی بر شکل‌گیری و توسعه تجربه سیاستی قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان»، *بهبود مدیریت*، دوره ۱۵، ش ۳.
۵. شجاعی، سیدمحمدحسین، سیدمحمد صاحبکار خراسانی و جلیل غریبی (۱۴۰۰). «رزیایی اثربخشی سیاست‌های حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران»، *سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۷، ش ۱.
۶. فرتاش، کیارش، مهدی الیاسی، سیدسروش قاضی نوری و سیدحبیب‌اله طباطبائیان (۱۳۹۶). «یادگیری سیاستی در سیاست‌های توسعه فناوری و نوآوری ایران (مطالعه قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه)»، *مدیریت نوآوری*، دوره ۶، ش ۲.
۷. قاضی‌نوری، سپهر، مهدی سجادی‌فر و زهرا محمدهاشمی (۱۳۹۸). «ارائه مدل منطقی ابزارهای سیاستی مالی و مالیاتی قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان»، *رهیافت*، دوره ۲۹، ش ۴.
۸. مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور (۱۳۹۹). «تحلیل طرح جهش تولید دانش‌بنیان ارائه شده به مجلس شورای اسلامی».
۹. نصیری، حسین و رضا قنبری (۱۴۰۳). «شناسایی موانع و سازوکارهای تعاملات ذی‌نفعان در فرایند سیاست‌گذاری علم و فناوری»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۱۰، ش ۲.

10. Alemanno, A. (2015). *Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Brussels: OECD Publishing.
11. Andreasen, K.P. and B.K. Sovacool (2014). "Mapping and Interpreting Critical Hydrogen Stakeholders in Denmark", *Int. J. Hydrog. Energy*, 39 (15).
12. Bovens, M. (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, 13 (4).
13. Butler, J.R., J. C. Young, I.A. McMyn, B. Leyshon, I.M. Graham, I. Walker and C. Warburton (2015). "Evaluating Adaptive Co-management as Conservation Conflict

- Resolution: Learning from Seals and Salmon”, *Journal of Environmental Management*, 160.
14. César, A.S., T.S. Veras T.S. Mozer and M.A. Conejero (2019). “Hydrogen Productive Chain in Brazil: An Analysis of the Competitiveness’ Drivers”, *Journal Clean. Prod.* 207.
 15. Cooke, N.J., P.A. Kiekel, E. Salas, R.J. Stout, C. Bowers and J.A. Cannon-Bowers (2003). “Measuring Team Knowledge: A Window to the Cognitive Underpinnings of Team Performance”, *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 7 (3).
 16. Cooke, N.J., E. Salas, J.A. Cannon-Bowers and R.J. Stout (2000). “Measuring Team Knowledge”, *Human Factors*, 42 (1).
 17. Degelsegger, A. and H. Torgersen (2011). “Participatory Paternalism: Citizens’ Conferences in Austrian Technology Governance”, *Science and Public Policy*, 38 (5).
 18. Emodi, N.V., H. Lovell, C. Levitt and E. Franklin (2021). “A Systematic Literature Review of Societal Acceptance and Stakeholders’ Perception of Hydrogen Technologies”, *Journal Hydrog Energy*, 46 (60).
 19. Fishbein, M. and I. Ajzen (1977). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*, Books With Buzz.
 20. Freeman, R. Edward and R. Gilbert Daniel (1987). “*Managing Stakeholder Relationships*” *Business and Society: Dimensions of Conflict and Cooperation*, MA Lexington Books.
 21. Freeman, R. Edward and M. Evan William (1991). “Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation”, *Journal of Behavioral Economics*, Vol. 19, No. 4.
 22. Hatemi, Peter K., Sarah E. Medland and Robert Klemmensen (2014). “Genetic Influences on Political Ideologies: Twin Analyses of 19 Measures of Political Ideologies from Five Democracies and Genome-Wide Findings from Three Populations”, *Behav Genet*, 44 (3).
 23. Hatemi, Peter K. and Rose McDermott (2012). “The Political Psychology of Biology, Genetics, and Behavior”, *Journal Political Psychology*, Vol. 33, No. 3.
 24. Jenkins-Smith, H.C. and P.A. Sabatier (1994). “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”, *Journal of Public Policy*, 14 (2).
 25. Lundmark, C. and S. Matti (2015). “Exploring the Prospects for Deliberative Practices as a Conflict-reducing and Legitimacy-enhancing Tool: The Case of Swedish Carnivore Management”, *Wildlife Biology*, 21 (3).
 26. Manfredi, M.J. (2008). *Who Cares About Wildlife? Social Science Concepts for*

- Exploring Human-Wildlife Relationships and Other Issues in Conservation*, New York, Springer.
27. Miles, Ian and Michael Keenan (2003). *Organising a Technology Foresight Exercise, Technology Foresight for Organizers*, Ankara, Turkey.
 28. Minter, M., L.R. Mason, M.D. Burgess, W.J. Peach and J. Hughes (2024). "Understanding Stakeholder Perceptions on the Impacts of Gamebird Releasing on or Near UK Protected Sites", *Journal for Nature Conservation*, 78, 10.
 29. Molin, E. (2005). *Causal Analysis of Hydrogen Acceptance*, Transport Res Rec.
 30. Munhall, P.L. (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, SAGE Publications.
 31. Nguyen, C.T. and L.T. Trinh (2018). "The Impacts of Public Investment on Private Investment and Economic Growth: Evidence from Vietnam", *Journal Asian Bus. Econ. Stud.*, 25 (1).
 32. Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative Research and Evaluation Methods*, London, Sage.
 33. Reynolds, Scott (2006). "Stakeholder Theory and Managerial Decision Making: Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests", *Journal of Business Ethics*, No. 64.
 34. Schlund, D., S. Schulte and T. Sprenger (2022). "The Who's Who of a Hydrogen Market Ramp-Up: A Stakeholder Analysis for Germany", *Renew. Sust. Energ. Rev.*, 154.
 35. Thomas, David R. (2006). "A General Inductive Approach for Qualitative Data Analysis", *American Journal of Evaluation*, Vol. 27, No. 2.

A Model for Regulating Bank Interest Rates Based on Islamic Banking Principles

*Mousa Shahbazi Ghiasi**

Research Article	Receive Date: 2024.07.29	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 235-274
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

One of the major challenges facing the banking system in achieving the objectives of Islamic banking lies in the processes and mechanisms governing the calculation and payment of profits, which face both Sharia-related and efficiency challenges. This article proposes a reformative framework for policymaking and regulation of bank interest rates grounded in Islamic principles and attentive to monetary policy dimensions. The diagnostic analysis identifies factors such as the separation of the monetary–banking sector from the real economy, profit payments disconnected from actual bank profitability, ineffective interest-rate regulation, lack of a comprehensive policy perspective, and institutional and behavioral challenges related to depositors as key causes of inefficiency. Using a descriptive–analytical method and relying on Sharia principles, the study proposes a regulatory model that includes restructuring investment deposits by separating transactional investment deposits from participatory investment deposits, establishing distinct profit-payment rules based on actual bank profits, and reforming central bank policy instruments through the creation of a profit equalization reserve account. These elements collectively provide a basis for revising usury-free banking laws and moving toward the realization of a fully Islamic banking system.

Keywords: *Interest rate; Islamic banking; Usury-free banking; Monetary policy; Real sector*

* Assistant Professor, Research Center of the Islamic Consultative Assembly (Majlis Research Center), Tehran, Iran; Email: Financial@majles.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Shahbazi Ghiasi, M. (2026). "A Model for Regulating Bank Interest Rates Based on Islamic Banking Principles", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 235-274.

doi: 10.22034/mr.2025.17015.5856

الگوی برای تنظیم‌گری نرخ سود بانکی با رهیافت

بانکداری اسلامی

موسی شهبازی غیائی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۰۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۷۴-۲۳۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

یکی از چالش‌های اساسی نظام بانکی در دستیابی به اهداف بانکداری اسلامی، فرایندها و سازوکارهای حاکم بر محاسبه و پرداخت سود در شبکه بانکی است که با چالش‌هایی از منظر شرعی و کارآمدی مواجه است. این مقاله درصدد ارائه چارچوبی اصلاحی درخصوص سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری نرخ سود بانکی مبتنی بر اصول و قواعد شرعی و توجه به ابعاد سیاست‌گذاری پولی است. آسیب‌شناسی انجام گرفته نشان داد عواملی نظیر انفکاک بخش پولی-بانکی از بخش واقعی، پرداخت سود بدون اتکا به سودآوری واقعی بانک، مقررات‌گذاری ناکارا و غیراثر بخش در نرخ سود، فقدان نگاه جامع و سیاستی به مقوله نرخ سود و چالش‌های نهادی و رفتاری مربوط به سپرده‌گذاران از دلایل اصلی ناکارآمدی نرخ سود در نظام بانکی است. بر این اساس مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی و با تکیه بر اصول و قواعد شرعی، الگویی ناظر بر تنظیم‌گری نرخ سود در نظام بانکی ارائه شد. بازنگری در ساختار سپرده‌های سرمایه‌گذاری از طریق تفکیک سپرده سرمایه‌گذاری مبادله‌ای و سپرده سرمایه‌گذاری مشارکتی و تعیین قواعد مجزا برای پرداخت سود با ایتنای بر سود واقعی بانک، بازنگری در سازوکار اعمال سیاست‌گذاری و مدیریت بانک مرکزی بر نرخ و نوسان‌های نرخ سود تحقق یافته با تشکیل حساب ذخیره تعدیل سود، ارکان الگوی پیشنهادی تحقیق را تشکیل می‌دهد که در نهایت می‌تواند برای بازنگری قوانین و مقررات عملیات بانکداری بدون ربا و حرکت به سمت استقرار نظام بانکداری اسلامی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: نرخ سود؛ بانکداری اسلامی؛ بانکداری بدون ربا؛ سیاست‌گذاری پولی؛ بخش واقعی

Email: Financial@majles.ir

* استادیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: شهبازی غیائی، موسی (۱۴۰۵). «الگویی برای تنظیم‌گری نرخ سود بانکی با رهیافت بانکداری اسلامی»، مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۳۳، ص. ۲۳۵-۲۷۴.

doi: 10.22034/mr.2025.17015.5856

مقدمه

طی سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا به‌ویژه در دو دهه اخیر، ابهام‌ها و ایرادهای متعددی از منظر شرعی، کارایی و اثربخشی سیاست‌های ناظر بر کنترل نرخ سود در شبکه بانکی مطرح شده است. وضعیت کنونی معلول عوامل متعدد قانونی، ساختاری، نظارتی و اجرایی بوده که موجب شده ابزار نرخ سود بانکی کارایی لازم را نداشته و از ماهیت خود مبنی بر «سود»^۱ خارج شده و به نرخ‌گذاری ثابت و شبهه ربوی منجر شود. در سود سپرده‌ها آنچه در واقعیت رخ می‌دهد این است که بانک‌ها به سپرده‌گذاران نرخ سودی را به‌نوعی تعهد پرداخت می‌کنند و در واقعیت نرخ سود قطعی غیرمتناسب با عملیات بانکی پرداخت می‌شود و بانک نیز در بخش دارایی‌ها اگر با کاهش بازدهی مواجه شود به سودسازی اقدام می‌کند یا در مواردی سودی را به سپرده‌گذاران پرداخت می‌کند که بیش از سود مشاع قابل پرداخت به سپرده‌گذاران بوده است.

از این‌رو در برخی برهه‌ها، عوامل بیرونی نیز موجب اعوجاج و ناکارایی در سیاست‌های کنترل نرخ سود بانکی شده است، به‌عنوان مثال در شرایطی که بازارها بی‌ثبات است و به‌دلیل وجود شوک‌هایی همانند بی‌ثباتی اقتصادی و تورم‌های بالا، نقدینگی به بازارهای دارایی سرازیر می‌شود، سیاستگذار برای کنترل شرایط، به‌صورت دستوری نرخ سود سپرده‌ها را با هدف کاهش سرعت گردش پول، افزایش می‌دهد که به افزایش هزینه تجهیز منابع بانکی و نهایتاً تعمیق شکاف ترانزنامه‌ای و شکل‌گیری دارایی‌های موهومی برای باقی ماندن در رقابت بانکی منجر می‌شود. این نشان می‌دهد نرخ سود در نظام بانکی درحالی‌که باید خروجی عملیات بانکی باشد متغیری برون‌زا و تعیینی شده است. مسائلی از این دست نشان می‌دهد موضوع سیاست نرخ سود بانکی بسیار پیچیده و ذوابعاد بوده و اصلاح آن به نگاه همه‌جانبه در موضوع نیازمند است. وجود قیدها و محدودیت‌های متنوع در تعیین نرخ سود بانکی که برخی ریشه در ساختار به نسبت دولتی اقتصاد و نظام بانکی و محدودیت‌های ساختاری اقتصاد

ایران دارد، در عمل نظام بانکی را در جهتی غیر از اجرای دقیق عملیات بانکی بدون ربا سوق می‌دهد و تحول در آن به طوری که نرخ سود برپایه الزامات و اسباب اجرای عملیات بانکی بدون ربا تعیین شود، مستلزم بازنگری در شیوه‌ها و روش‌های تجربه شده است (آقانظری، ۱۳۹۲).

جدا از تک‌تک عقود که نرخ بازدهی مشخصی دارد، وقتی بانک‌های بدون ربا کاملاً مطابق با ویژگی‌های تعیین‌کننده تأمین مالی اسلامی رفتار کنند و عملیات بانکی را سامان دهند به نحوی که پایه تأمین مالی، عقود مشارکتی و مشارکت در سود و زیان باشد، در کل اقتصاد نیز نرخ تعیین خواهد شد که معیار و بیان روشنی از هزینه فرصت منابع کمیاب سرمایه است. اما به دلیل اجرای صوری بانکداری بدون ربا، وقتی نرخ سود تعیین شده با انحراف مواجه است، نرخ بازدهی بانک‌های بدون ربا نمی‌تواند هزینه فرصت سرمایه را نشان دهد. بر همین اساس چالش تعیین نرخ سود، یکی از مشکلات عمده بانک‌های اسلامی است (القری، ۱۳۸۴). با توجه به اهمیت موضوع نرخ سود در بانکداری اسلامی و ارتباط آن با ساختار عملیات بانکی از یک سو و وجود چالش‌هایی در تنظیم‌گری نرخ سود بانکداری بدون ربا در ایران، این پژوهش درصدد است تا مبتنی بر چارچوب‌های نظری اقتصاد و بانکداری اسلامی و آسیب‌شناسی تجربه چند دهه گذشته بانکداری بدون ربا در ایران، چارچوب و الگویی را با هدف سیاستگذاری و تنظیم‌گری مطلوب در خصوص سود بانکی ارائه دهد.

ساختار مطالعه بدین‌گونه است که در ابتدا به پیشینه مطالعات گذشته و مبانی نظری بانکداری اسلامی و مقوله نرخ سود پرداخته خواهد شد. سپس چالش‌های تنظیم‌گری نرخ سود در تجربه بانکداری بدون ربا ایران بحث می‌شود و همچنین مبتنی بر چارچوب‌های ارائه شده، محورهای الگوی اصلاحی تبیین می‌گردد. در انتها نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مطرح می‌شود.

۱. پیشینه پژوهش

در خصوص سازوکارهای تنظیم‌گری نرخ سود بانکی پژوهش‌های اندکی صورت

گرفته است که در ادامه به برخی از آنها اشاره و نقطه تمایز این پژوهش با تحقیقات قبلی تبیین می‌شود.

رضوی و شمسیان (۱۳۸۹) یازده عامل را در چهار دسته مؤثر بر تعیین نرخ سود معرفی می‌کند: عواملی که بانک مرکزی تغییر می‌دهد، عواملی که در اختیار دولت است، عواملی که از بانک متأثر می‌شود و عواملی که از حیطه اختیارهای عوامل بالا خارج است. این پژوهش بیان می‌دارد که براساس روح بانکداری اسلامی، بانک‌ها نباید نرخ از پیش تعیین و تضمین شده اعلام کنند، زیرا باید سود واقعی سپرده‌ها تقسیم شود. این سود بعد از به ثمر نشستن سرمایه‌گذاری‌ها و سوددهی آنها به دست می‌آید. به‌رغم ریشه‌یابی درست صورت گرفته از مقوله نرخ سود بانکی در این پژوهش، الگوی مشخص اصلاحی برای سازوکار پرداخت سود واقعی در بانک‌ها ارائه نشده است.

دادگر و فیروزان سرنقی (۱۳۹۱) رویکرد هزینه سایه‌ای را برای تعیین نرخ سود عقود مبادله‌ای پیشنهاد می‌کنند و معتقدند این پیشنهاد می‌تواند با پوشش ویژگی‌ها و الزاماتی، نظریه‌ای سازگار در تعیین نرخ سود باشد. این نظریه با اتکا به اطلاعات درونی واحدهای تولیدی به برآورد بازدهی سرمایه و هزینه فرصت سرمایه در اقتصاد می‌پردازد. براساس این تحقیق، نرخ سود عقود مبادله‌ای باید از نرخ سود تحقق‌یافته در عقود مشارکتی به دست آید و میزان سود تحقق‌یافته در عقود مشارکتی باید پایه‌ای برای تعیین نرخ سود عقود مبادله‌ای در بخش‌های مشابه اقتصادی باشد. اشکال این پیشنهاد آن است که همواره ارتباط نظام‌مند یا یک‌به‌یک بین سودآوری واحدهای تولیدی از یک سو و سودآوری در بانک از سوی دیگر وجود ندارد و از این رو نرخ سود تحقق‌یافته در قراردادها هرچند با نرخ سود عملیات بانکی در ارتباط است ولی به‌تنهایی نمی‌تواند مبنای پرداخت سود قرار گیرد. در همین زمینه آقانظری (۱۳۹۲) بیان می‌دارد که چالش اساسی تعیین نرخ سود بانکی این است که براساس دستور تعیین می‌شود نه براساس بخش واقعی اقتصاد. محقق در پاسخ به این سؤال که تعیین دستوری نرخ سود براساس چه ملاک و خط‌کشی باید انجام شود بیان

می‌دارد که تعیین نرخ‌های سود بانکی با بانکداری متعارف تفاوت دارد و مبتنی بر یک‌سری عوامل تعیین می‌شود از جمله توجه به بازدهی اقتصادی در بخش‌های واقعی اقتصاد کشور، وجود نگاه حمایتی به بخش‌های اقتصادی در تعیین نرخ، توجه به شاخص تورم به منظور جبران ارزش پول، توجه به سایر نرخ‌ها و شاخص‌های کلان اقتصادی مانند نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌ها، نرخ سود در بازار سهام، منافع ناشی از تغییرات نرخ ارز، بازدهی در بازار طلا، حداقل نرخ سود در بازار غیرمتشکل پولی، نرخ سود اوراق مشارکت و ...، توجه به ساختار مالی بانک‌ها و حاشیه سود آنها.

در پژوهش محقق‌نیا و همکاران (۱۳۹۵) با در نظر گرفتن پیشینه سودآوری و کارایی هر بانک، نرخ‌ها به صورت درصدی از میانگین وزنی سود قطعی دوره‌های مالی گذشته تعیین و ملاک سود علی‌الحساب یا تبلیغات قرار می‌گیرد. براساس این پژوهش سود قطعی پایان دوره نیز به صورت درصدی از سودآوری کل منابع بانک در دوره مالی به سپرده‌گذاران اختصاص می‌یابد. در پاسخ به این سؤال که سازوکار تعیین نرخ سود در نظام بانکی چگونه خواهد بود عیوضلو و بکی حسکویی (۱۳۹۹) در پژوهشی به تبیین سازوکار تعیین نرخ سود در نظام بانکی کشور پرداختند. براساس نتایج به دست آمده از مبانی فقهی، در شرایط طبیعی قیمت‌گذاری و تعیین دستوری نرخ سود بانکی ممنوع و خلاف اصول شریعت است و بر همین اساس چارچوبی برای این موضوع ارائه می‌شود. در این چارچوب بانک مرکزی کریدور نرخ سود را تعیین و بانک‌ها برپایه عقود اسلامی از طریق انتشار اوراق و عرضه آن در بازار بین‌بانکی به تأمین مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت بنگاه‌ها اقدام می‌کنند. نرخ سود اوراق براساس بازدهی در بخش واقعی اقتصاد و نرخ سود بازار بین‌بانکی براساس مبادلات اوراق در بازار تعیین می‌شود. در خصوص پیشنهاد ارائه شده در این پژوهش باید بیان داشت که مشخص نیست چگونه نرخ سود اوراق می‌تواند مبنایی برای تعیین سود در بانک‌ها قرار گیرد درحالی‌که صرفاً بخشی از پرتفوی بانک‌ها را اوراق تشکیل می‌دهد و سود بانک‌ها عمدتاً متأثر از عملیات بانکی (تسهیلات‌دهی و سپرده‌گیری) است.

در همین موضوع حیدری و همکاران (۱۳۹۹) نیز روشی را برای تعیین نرخ سود

بانکی پیشنهاد کردند که برخلاف تعیین دستوری نرخ سود بانکی، بانک مرکزی دو نرخ به‌عنوان سقف و کف برای سود بانکی به بانک‌ها ابلاغ کرده که کرانه‌های بالا و پایین هستند. سپس بانک‌ها با توجه به عملکرد خود می‌توانند در حد فاصل سقف و کف نرخ سود، به‌صورت آزاد و رقابتی عمل کرده و نرخ سود متناسب را خود بانک‌ها تعیین کنند و در سیکل‌های اقتصادی با سرعت بیشتری تعدیل و منابع مالی خود را حفظ کنند.

در کنار پژوهش‌هایی که به روش تعیین نرخ سود پرداخته شده است، برخی مطالعات به این مسئله پرداخته‌اند که آیا نرخ سود در بانکداری اسلامی با بخش واقعی ارتباط مستقیم دارد یا خیر؟ به‌عنوان نمونه خسروی و ندری (۱۳۹۹) معتقدند خلق پول، چه در نظام بانکداری متعارف و چه در نظام بانکداری اسلامی، بازاری تحت عنوان بازار ذخایر ایجاد می‌کند که نرخ آن به‌هیچ‌وجه به بخش واقعی مرتبط نیست بلکه تنها به خلق پول بانک‌های تجاری و بانک مرکزی بستگی دارد. مؤلفان معتقدند که تنها در شرایطی که خلق پول در اقتصاد وجود نداشته و نرخ بهره طبیعی بر معاملات حاکم باشد، اصل تعیین سود در بخش واقعی مصداق دارد و این مسئله ناسازگاری نظریه نرخ سود بانکی اقتصاددانان مسلمان با موضع آنان در قبال مسئله خلق پول را آشکار می‌کند. هرچند ایراد مطرح شده در این تحقیق در خصوص ارتباط سودآوری بانک با بخش واقعی وارد است ولی این بدان معنا نیست که سودآوری بانک‌ها هیچ ارتباطی به بازدهی‌های بخش واقعی ندارد بلکه در کنار تأثیرپذیری از بازار ذخایر، پرتفوی تسهیلات‌دهی بانک‌ها متأثر از بازدهی‌های بخش واقعی قرار می‌گیرد و به‌صورت غیرمستقیم نیز بر سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی اثرگذار است. پژوهش اکرمی و مهدی‌زاده (۱۳۸۳) نیز نرخ سود بانکی را در چارچوب تعادلی و در تناسب با متغیرهای کلان اقتصادی از جمله تورم پیشنهاد می‌دهد.

در کنار موضوع چارچوب تعیین نرخ سود، برخی مطالعات به سایر جنبه‌ها پرداخته‌اند. به‌طور مثال کریمی و خرمی (۱۳۹۹) در پژوهشی به استخراج عوامل مؤثر بر کارکردی نرخ سود سپرده در نظام بانکی ایران پرداختند. در این پژوهش

۱۷ چالش به‌عنوان عواملی تأیید شد که مؤثر بر کژکارکردی نرخ سود هستند. در پژوهش دیگری یوسفی، قنبرزاده و کلاهدوزان (۱۴۰۱) به بررسی «قاعده ربح» و مسئله کسب سود از منظر پذیرش یا عدم پذیرش ریسک پرداخته‌اند. این پژوهش با استناد به ادله و مدارک فقهی در ابواب مختلف فقه از قبیل حرمت اجاره زمین به اکثر برخلاف مزارعه زمین، حرمت طلب ربح در عقد قرض، عدم جواز کسب سود در مضاربه به شرط تضمین سرمایه و ... بیان می‌دارد که کسب سود بدون قبول ریسک سرمایه جایز نیست.

در بین مطالعات خارجی، پژوهش چونگ و لیو^۱ (۲۰۰۹) به بررسی موضوع سود پرداختی به سپرده‌های سرمایه‌گذاری در بانکداری اسلامی و بانکداری متعارف پرداخته‌اند. محققان بر این باورند که ویژگی منحصر به فرد بانکداری اسلامی در مقام نظری، پارادایم مشارکت در سود و زیان^۲ آن است. اما در عمل بانک‌های اسلامی به‌ویژه در پرداخت سود به سپرده‌های سرمایه‌گذاری تفاوت چندانی با بانکداری متعارف ندارند و در بخش دارایی‌ها بخش بسیار کمی براساس مشارکت در سود و زیان است. حمزه^۳ (۲۰۱۶) نیز در مقاله‌ای پیشنهاد می‌کند که دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری باید در سیستم حکمرانی (نظام تصمیم‌گیری) بانک ادغام شوند. بر همین اساس بانک‌های اسلامی تشویق می‌شوند تا نسل جدیدی از سپرده‌های سرمایه‌گذاری را توسعه دهند.

آرکد و کلیم^۴ (۲۰۲۱) در مقاله‌ای به بررسی موانع مقرراتی پرداخت سود در حساب‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی در بانکداری اسلامی پرداختند. این تحقیق بیان می‌دارد که ویژگی عدم رابطه قرض‌دهنده و قرض‌گیرنده، ابهام در ماهیت سپرده سرمایه‌گذاری و همچنین احتمال زیان در حساب‌های سرمایه‌گذاری، محدودیت‌هایی را در تعریف حساب سرمایه ایجاد می‌کند. همچنین این واقعیت که

1. Chong and Liu

2. Profit Lost Sharing (PLS)

3. Hamza

4. Arshed and Kalim

دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری مشارکت در سود، نوعی سرمایه‌گذار سهام بدون حقوق مالکیتی طلبکاران یا سهامداران هستند، مشکل عمده نظارت را ایجاد می‌کند. این مقاله راه‌حلی را در قالب تمایز ساختاری بین بانک اسلامی به معنای محدود از یک سو و نهادی که حساب‌های سرمایه‌گذاری مشارکت را در سود مدیریت می‌کند از سوی دیگر پیشنهاد می‌کند.

فاروک، حسن و کلینچ^۱ (۲۰۱۲) در پاسخ به این سؤال که آیا بانک‌های اسلامی واقعاً توزیع سود را مدیریت می‌کنند و اگر چنین است، چه عواملی با میزان مدیریت توزیع سود مرتبط هستند، به این نتیجه رسیدند که اکثر بانک‌های اسلامی توزیع سود را مدیریت می‌کنند که میزان توزیع سود مستقیماً با دینداری، توسعه مالی، ترکیب دارایی‌ها و وجود ذخایر اختیاری مرتبط است.

در مطالعه دیگری، احمد (۱۹۹۸) با تمرکز بر مسئله توزیع سود در بانکداری اسلامی، بیان می‌دارد که مسئله اصلی، تعهد بانک‌های اسلامی به تقسیم سود واقعی ناشی از سرمایه‌گذاری پول سپرده‌گذاران با آنها است. نگارنده پس از تشریح ماهیت سپرده‌ها و شرایط و ضوابط مضاربه، ارقام سود بانک سودان را برای دو سال متوالی بررسی می‌کند تا نشان دهد چگونه بخشی از سود حاصل از سرمایه‌گذاری سپرده‌های جاری که در واقع به سهامداران متعلق است، برای تقویت سهم سود سپرده‌گذاران در حساب‌های سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یابد.

همان‌طور که بررسی پیشینه مطالعات این حوزه نشان داد، ملاحظات و کاستی‌هایی از منظر ارائه چارچوب تنظیم‌گری نرخ سود بانکی در هر یک از آنها وجود دارد. برخی مطالعات صرفاً از جنبه ترازنامه بانک به موضوع پرداخته‌اند و اشاره‌ای به ارتباط نرخ سود در سطح بانک با سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی نداشته‌اند و در واقع قواعد سیاست‌گذاری پولی در ارتباط بانک‌ها با بانک مرکزی مورد غفلت واقع شده است. در برخی مطالعات دیگر مجموعه‌ای از عوامل و مؤلفه‌ها به‌عنوان مؤلفه‌های اثرگذار بر تعیین نرخ سود بانکی مورد اشاره قرار گرفته است ولی این معیارها گاهی

صرفاً متمرکز بر مؤلفه‌های بیرونی تأثیرگذار بر بانک بوده است نظیر سودآوری بخش واقعی و ... گاهی نیز صرفاً در رابطه بین بانک‌ها با یکدیگر (بازار بین بانکی) خلاصه شده است و مطالعه‌ای یافت نشد که با یک نگاه نظام‌مند به مجموعه عوامل دخیل بر سود بانکی به همراه ارائه چارچوبی برای مدیریت و تنظیم‌گری نرخ سود بانکی پرداخته باشد از این‌رو در مطالعه حاضر تلاش شده این خلأها مرتفع شود.

۲. مبانی نظری بانکداری اسلامی و تنظیم‌گری نرخ سود

۲-۱. مبانی و وجوه افتراق بانکداری اسلامی با بانکداری متعارف

ریشه‌های نظری نرخ سود را باید در اصول و مبانی نظری بانکداری اسلامی و تفاوت‌های آن با بانکداری متعارف دانست. مهم‌ترین ویژگی متمایزکننده بانکداری اسلامی را می‌توان ارتباط نظام‌مند عملیات بانکی با بخش واقعی دانست. بانکداری، نظریه‌ور و فراهانی‌فرد حال آن‌ه پرداخت کند ۷ قاعده اصولی دیگر در این خصوص، حرمت اکل مال به باطل است که فرمود «لا تأکلوا أموالکم بینکم بالباطل...» (بقره: ۱۸۸) و «یا ایها الذین آمنوا لا تأکلوا أموالکم بینکم بالباطل، الا ان تكون تجاره عن تراض منکم» (نساء: ۲۹). علامه طباطبایی (ره) معتقد است عدم اکل مال به باطل در این آیات شریفه «عام» است و همه تصرفات ناروا را دربرمی‌گیرد و ذکر قمار و امثال آن در برخی روایات، از قبیل بیان مصداق است (طباطبایی، بی‌تا: ۳۲۲). براساس این آیه هرگونه سیاستگذاری یا رویه‌ای که موجب تحصیل یا تملک مال علی نحو الباطل باشد (نظیر تحصیل سودی که منشأ حقیقی و واقعی نداشته باشد) مردود است.

در چارچوب بانکداری اسلامی، پرداخت تسهیلات بدون وجود یک رابطه واقعی بین طرف‌های قرارداد امکان‌پذیر نیست و بنابراین در بانکداری اسلامی، رشد اعتبار ارتباط تنگاتنگی با رشد واقعی اقتصادی دارد (Ahmed, 2010). از آنجاکه هم در قراردادهای مشارکت در سود (زیان) و هم در قراردادهای مبتنی بر فروش، دارایی‌های بانک‌ها در پاسخ به فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش واقعی اقتصاد ایجاد می‌شود

و تمام تأمین مالی به کالاها یا دارایی‌ها مرتبط است، عوامل واقعی مرتبط با تولید کالاها و خدمات (به‌جای تقاضاهای سوداگرانه) به عوامل تعیین‌کننده اصلی نرخ بازده تبدیل می‌شود (Iqbal, 2011).

در مورد ویژگی‌های اصلی تحقق بانکداری اسلامی می‌توان به مواردی نظیر به‌کارگیری عقود اسلامی و حذف ربا، توزیع عادلانه تسهیلات بانکی بین بخش‌ها و قشرهای مختلف جامعه، تعیین عادلانه نرخ‌های سود، وجود شفافیت در قراردادهای بانکی و رعایت اخلاق اسلامی اشاره کرد (خورسندیان، مرادپور و شعبانی، ۱۳۹۳). زمانی نظام بانکداری اسلامی به‌صورت کامل تحقق می‌یابد که در آن بانک‌ها علاوه بر اینکه بتوانند نقش واسطه‌گری پولی اقتصاد را به‌درستی انجام دهند، عملکرد آنها از نظر شرعی نیز با هیچ اشکال و شبهه‌ای مواجه نباشد (طالبی و کیایی، ۱۳۹۱).

در پاسخ به این سؤال که از منظر عملیات بانکی و قواعد حاکم بر سود، بانکداری اسلامی با بانکداری متعارف چه تفاوت‌هایی دارد، جرحی و اقبال^۱ (۲۰۰۱) بیان می‌دارند که «بانک اسلامی مؤسسه بانکی سپرده‌پذیری است که دامنه فعالیت آن همه فعالیت‌های بانکی شناخته شده متعارف به‌استثنای استقراض و اعطای وام بر مبنای بهره را شامل می‌شود. در سمت بدهی، وجوه را براساس قرارداد مضاربه یا وکاله (عامل) بسیج می‌کند و در طرف دارایی، وجوه را براساس مشارکت در سود و زیان یا بر مبنای بدهی (عقود مبادله‌ای)، مطابق با اصول شریعت پرداخت می‌کند».

ریشه تفاوت‌های بین بانکداری اسلامی با بانکداری متعارف را می‌توان حرمت و عدم جواز ربا در اسلام دانست، یعنی بانک‌ها مجاز به ارائه نرخ بازده ثابت برای سپرده‌ها نیستند و اجازه دریافت سود وام ندارند. برخی ربا را معادل نرخ بهره بسیار بالا می‌دانند اما اکثریت دانشمندان اسلامی ربا را به‌عنوان بهره یا هر بازدهی از پیش تعیین شده وام می‌دانند (Chong and Liu, 2009). آثار ممنوعیت ربا را می‌توان در طراحی قواعد حاکم بر سود و مقوله ریسک جستجو کرد به‌گونه‌ای که در بانکداری اسلامی، وام‌دهنده باید ریسک سرمایه‌گذاری را در کنار وام‌گیرنده متحمل شود

زیرا نه وام‌گیرنده و نه وام‌دهنده به‌تنهایی توانایی کنترل موفقیت یا شکست یک سرمایه‌گذاری را ندارد. بنابراین، ویژگی منحصربه‌فردی که بانکداری اسلامی را از بانکداری متعارف متمایز می‌کند، در بعد نظری، پارادایم تقسیم سود و زیان آن است. در این پارادایم، نرخ بازده ثابت پیشینی در قراردادهای مالی که ممنوع است، با نرخ بازدهی نامشخص جایگزین می‌شود که پس از مدتی بر مبنای مشارکت در سود تعیین می‌شود. فقط نسبت مشارکت در سود بین تأمین‌کننده سرمایه و کارآفرین از قبل تعیین می‌شود (Chong and Liu, 2009).

طرفداران بانکداری اسلامی استدلال می‌کنند که بانک‌های اسلامی از نظر تئوریک آمادگی بهتری نسبت به بانک‌های معمولی برای جذب شوک‌های خارجی دارند، زیرا زیان‌های مالی بانک‌ها تا حدی از سپرده‌گذاران جذب می‌شود (Khan and Mirakhor, 1989; Iqbal, 1997). به‌طور مشابه، ویژگی اشتراک ریسک پارادایم مشارکت در سود و زیان، در تئوری به بانک‌های اسلامی اجازه می‌دهد تا به پروژه‌هایی با پروفایل ریسک-بازده بالاتر تسهیلات دهند و در نتیجه رشد اقتصادی را ارتقا دهند (Chapra, 1992).

۲-۲. سپرده‌های سرمایه‌گذاری در بانکداری اسلامی و سازوکار محاسبه سود

در بانک‌های اسلامی، رابطه بین سهامداران و صاحبان حساب‌های سرمایه‌گذاری^۱ براساس اصل تقسیم سود و زیان به‌عنوان سنگ بنای بانکداری اسلامی است. کاربرد مکانیسم تقسیم سود و زیان از سرمایه‌گذاری سپرده یا حساب‌های سرمایه‌گذاری با سود مشترک شروع می‌شود که مختص بانک‌های اسلامی است و به‌عنوان نوعی سرمایه‌گذاری سهام با مدت زمان محدود در نظر گرفته می‌شود (Archer, Karim and Al-Deehani, 1998). تفاوت سپرده‌های سرمایه‌گذاری در بانک‌های اسلامی با سپرده‌های ثابت در بانک‌های متعارف در این است که این نوع حساب‌ها به‌عنوان بدهی محسوب نمی‌شود، بلکه حساب مشارکتی

1. Investment Account Holders (IAH)

محسوب می‌شود. در اینجا بانک‌ها پول مشتری خود را با رضایت کلی یا خاص آنها بنا به قرارداد حساب، در پروژه‌های مختلف سرمایه‌گذاری می‌کنند. پس‌از آن، براساس توافق آنها، سود بین بانک و مشتریانش با استفاده از نسبت (سهیم) از پیش توافق شده توزیع می‌شود (Sabah and Wilson, 2009). در چارچوب قراردادهای مبتنی بر مشارکت در سود و زیان در بانکداری اسلامی، سمت بدهی‌های ترازنامه متقارن با سمت دارایی‌ها است. این کمک می‌کند تا بانک‌های اسلامی کمتر در برابر شوک‌های خارجی و ورشکستگی آسیب‌پذیر باشند. از سوی دیگر سهام شدن سپرده‌گذاران سرمایه‌گذاری در زیان، آنها را تشویق می‌کند تا نسبت به عملیات بانک‌های خود هوشیارتر باشند و شفافیت بیشتر و حسابرسی مؤثرتر را مطالبه کنند. بانک‌ها همچنین تحت فشار هستند تا پروژه‌های مشتریان خود را با دقت بیشتری ارزیابی کنند و ریسک‌ها را به‌طور مؤثرتری رصد کنند (Iqbal, 2011).

مهم‌ترین تفاوت ویژگی بانکداری اسلامی با بانکداری متعارف را می‌توان این دانست که در بانکداری اسلامی، سپرده‌گذاران از برخی حقوق مالکیت^۱ برخوردارند (Dar and Presley, 2000). داشتن حق مالکیت بدان معنا خواهد بود که سپرده‌گذاران در بانکداری اسلامی برخلاف بانکداری متعارف یک بهره ثابت بدون داشتن ارتباط مالکیتی و مشارکتی در منافع دریافت نمی‌کنند بلکه قواعد و ترتیبات حقوقی و قراردادی باید متضمن بهره‌مندی از حقوق مالکیتی منافع ناشی از عملیات بانکی باشد.

در حال حاضر در الگوهای عملی بانکداری اسلامی از مضاربه به‌عنوان عقد سپرده پس‌انداز استفاده می‌شود، همچنین قرارداد وکاله (نماینده‌گی) و مشارکه (مشارکت) برای حساب‌های سرمایه‌گذاری و قرض حسن یا ودیعه به‌عنوان روش قرارداد برای حساب جاری استفاده می‌شود. سپرده جاری و سپرده سرمایه‌گذاری مبتنی بر قرارداد مضاربه که اولی در صورت انحلال بانک نیز باید مسترد شود و حساب بعدی، سپرده‌گذار ریسک را با بانک تقسیم می‌کند (Arshed and Kalim, 2021).

البته در مقام عمل، بانکداری اسلامی با مبنای تئوری مشارکت در سود و زیان تاحدی فاصله گرفته است. دلایل متعددی برای پذیرش ضعیف پارادایم تقسیم سود و زیان در عمل وجود دارد: اول، برخلاف بانکداری مرسوم، تأمین مالی تقسیم سود و زیان با مشکلات شدید عامل اصلی مواجه می‌شود. برای مثال، مشکلات مخاطرات اخلاقی مرتبط با عدم تقارن اطلاعاتی پس‌از آن، به‌ویژه در تأمین مالی سود و زیان بسیار مهم است، زیرا کارآفرین (وام‌گیرنده) انگیزه‌ای برای کم‌اعلام کردن یا کاهش مصنوعی سود گزارش شده دارد (Mills and Presley, 2015). بنابراین در عمل، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد سپرده‌های بانک‌های اسلامی واقعاً بدون ربا نیستند، بلکه تاحدی شبیه به سپرده‌های بانکی متعارف شده‌اند (Chong and Liu, 2009). این بدان معناست که قواعد حاکم بر سود در عملیات بانکداری می‌تواند بر عملکرد بانک‌ها در کل نظام بانکی و میزان انطباق آن با موازین اسلامی اثرگذار باشد.

یکی از موضوع‌هایی که در بانکداری اسلامی همواره مورد دغدغه است اینکه در صورت پایبندی کامل به میزان سود تحقق‌یافته و پیدایش نوسان در میزان سود پرداختی به مشتریان، احتمال برداشت سپرده‌ها از بانک و پیدایش ریسک‌هایی متفاوت از بانکداری متعارف به‌وجود می‌آید. نخست ریسک تجاری است که زمانی اتفاق می‌افتد که تقسیم سود پرداختی به مشتریان، نتیجه ترکیبی بین سرمایه‌گذاری‌های بانک و استفاده از حساب‌های ذخیره‌ای باشد که از سود تشکیل شده است تا پرداخت سود را هموارتر کند و زیان‌های دوره‌ای را پوشش دهد (Archer and Karim, 2009). ثانیاً، از آنجا که مشتریان قصد دارند از ارزش واقعی دارایی‌های خود محافظت کنند، ریسک برداشت ناشی از نرخ بازده پایین‌تر، ریسک جدید و منحصر به فرد بانک‌های اسلامی در هنگام استفاده از روش‌های تقسیم سود در سمت بدهی است (Ahmed, 2002). بانک اسلامی نقش یک مدیر سرمایه‌گذاری را برای صاحبان سپرده‌های مدت‌دار (سپرده‌های سرمایه‌گذاری) ایفا می‌کند و سود خالص خود را با سپرده‌گذاران براساس اندازه و تاریخ تا سررسید هر سپرده تقسیم می‌کند (Al-Jarhi and Iqbal, 2001). صاحبان سپرده سرمایه‌گذاری سود را با بانک تقسیم می‌کنند و هرگونه ضرری که

ممکن است رخ دهد را جذب می‌کنند. این واقعیت که صاحبان سپرده سرمایه‌گذاری متحمل ضررهای مالی به دارایی‌های خود می‌شوند، مجموعه‌ای از مسائل را در مورد رفتار بانک اسلامی و صاحبان سپرده سرمایه‌گذاری از نظر حقوق سود و روابط نمایندگی اخلاقی ایجاد می‌کند (Hamza, 2016).

درآمدهای بانکداری اسلامی حاصل خدمات ارائه شده این بانک‌ها و سود حاصل از مشارکت (مشارکه و مضاربه) است. دفاتر حساب بانک‌های اسلامی حاوی حساب مضاربه است که موجودی مضاربه‌های مختلف (مثبت یا منفی) در آن نشان داده شده است. موجودی حاصل در این حساب به حساب سود و زیان منتقل می‌شود. در حساب سود و زیان همه درآمدها و هزینه‌ها نشان داده می‌شود. تراز مثبت یا منفی به ترازنامه منتقل می‌شود. اگر قرار باشد سودی تقسیم شود، در حساب توزیع نشان داده می‌شود. در این بین چالش‌ها و ملاحظات برای محاسبه سود در بانکداری اسلامی وجود دارد که عبارتند از (Ahmed, 1988):

۱. نگه داشتن ذخایر، مشکلاتی را ایجاد می‌کند از جمله اینکه آیا سپرده‌گذاران باید در آنها مشارکت داشته باشند یا خیر؟ اگر آنها باید مشارکت کنند، باید برخی از حقوق در ذخایر به آنها داده شود، اما از آنجاکه این سپرده‌ها ماهیت کوتاه‌مدت دارند، بهتر است پس از تقسیم سود سپرده‌گذاران، ذخایر حفظ شود. این امر حقوق سپرده‌گذاران را به سرمایه‌گذاری‌هایی محدود می‌کند که پول آنها واقعاً در آنها مشارکت داشته است. در عمل برخی از بانک‌های اسلامی پس از تقسیم سود سپرده‌گذاران ذخایر خود را حفظ می‌کنند، در حالی که برخی دیگر قبل از توزیع آن ذخایر را حفظ می‌کنند.

۲. حقوق سپرده‌گذاران به‌عنوان مشارکت‌کننده در سود و زیان به شفاف‌سازی نیاز دارد. آیا از نظر حقوق و تکالیف مشابه سهامداران هستند یا با هم تفاوت دارند؟ پاسخ به این سؤال به میزان مشارکت آنها در ذخایر حفظ شده بستگی دارد. اگر آنها سود خود را قبل از حفظ ذخایر دریافت کنند، در این صورت آنها از دسته‌ای متفاوت از سهامداران هستند.

۳. سود باید براساس حجم پولی که در سرمایه‌گذاری شرکت کرده و براساس مدت زمانی که پول برای آن سپرده شده محاسبه شود. هزینه‌ها، پرداخت‌ها، ذخایر و استهلاک‌های مربوط به سرمایه‌گذاری سپرده‌گذاران باید واقعی باشد و اغراق‌آمیز نباشد تا سود واقعی به سپرده‌گذاران پرداخت شود.

همان‌گونه که بیان شد در محاسبه و پرداخت سود واقعی چالش‌هایی وجود دارد. یکی از این چالش‌ها، نوسان و تغییرات در میزان سود پرداختی به سپرده‌گذاران است. برای این موضوع در بانک‌های اسلامی از ذخیره تعدیل سود^۱ یا ذخایر ریسک سرمایه‌گذاری استفاده می‌کنند. ذخیره تعدیل سود مقداری است که برای حفظ سطح مناسبی از بازده به دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری^۲ در بانک‌های اسلامی داده می‌شود (Htayl and Salman, 2013). براساس استانداردهای AAOIFI ذخیره تعدیل سود به حساب اختصاص داده شده از درآمد ناخالص به‌منظور حفظ سطح معینی از بازده برای صاحبان سپرده سرمایه‌گذاری اشاره دارد و این بین صاحبان حساب سرمایه‌گذاری و سهامداران به همان نسبتی تقسیم می‌شود که برای سود اعمال می‌شود. از طرفی ذخایر ریسک سرمایه‌گذاری برای موارد خاص به‌منظور جذب زیان‌های دوره‌ای به‌طور کلی یا جزئی و همچنین برای هموارسازی نرخ بازده واقعی نگهداری می‌شود (Sundararajan, 2008).

استفاده از ذخایر ریسک سرمایه‌گذاری و تعدیل سود شباهت‌هایی با استفاده از ذخایر درآمد معمولی برای هموارسازی پرداخت سود سهام به سهامداران دارد. درحالی‌که در مورد ذخایر متعارفی که به سهامداران متعلق است و در ارزش سهام آنها منعکس می‌شود، صاحبان سرمایه‌های سرمایه‌گذاری حق رأی موافق یا مخالف به استفاده از این اندوخته‌ها در تصمیم هیئت‌مدیره بانک ندارند. محاسبه و استفاده بانک‌های اسلامی از ذخایر ریسک سرمایه‌گذاری و تعدیل سود براساس صلاحدید خود صورت می‌گیرد و هیچ الزام نظارتی برای افشا در این خصوص وجود

1. Profit Equalization Reserve (PER)

2. Investment Account Holders (IAH)

ندارد. درواقع، اطلاعات در دسترس عموم در مورد این ذخایر بسیار محدود است (Farook, Hassan and Clinch, 2012).

آنچه از مبانی نظری و تجربه بانکداری اسلامی می‌توان برداشت کرد این است که هم از حیث مبانی و اصول و هم از حیث انطباق با کارکردها و اهداف بانکداری اسلامی، سود در عملیات بانکی باید منتج از منافع واقعی ناشی از عملیات بانکی منطبق با اصول و ضوابط بانکداری اسلامی باشد و درعین حال می‌تواند از ابزارها و سازکارهایی برای مدیریت نوسان‌های احتمالی در سود پرداختی استفاده کند.

۳. چالش‌ها و موانع تنظیم‌گری نرخ سود در نظام بانکی ایران

ارائه چارچوب اصلاحی تنظیم‌گری نرخ سود مبتنی بر چارچوب‌های تبیین شده، نیازمند شناخت دقیق چالش‌ها و آسیب‌های فعلی تنظیم‌گری نرخ سود در تجربه بانکداری بدون ربا در ایران است که در ادامه مهم‌ترین موارد آن مبتنی بر آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از عملکرد گذشته و مراجعه به آرا و نظرات خبرگان تبیین می‌شود.

۳-۱. مقررات‌گذاری ناکارا و غیراثربخش در نرخ سود

در اغلب سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، نرخ‌های سود در بخش تسهیلات و سپرده‌ها در واقعیت متفاوت از نرخ‌های مندرج در بخشنامه‌های ابلاغی شبکه بانکی بوده است. اساساً همین رویکرد ابلاغی و نبود نظام انگیزشی و خلأ طراحی قواعد و سازوکارهای تنظیم‌کننده نرخ سود همواره موجب شده است که هدف سیاستگذار محقق نشود. در شرایطی که بانک ناتراز با تنگنای اعتباری روبه‌رو شده است، باید برای ادامه وضع خود به‌منظور جذب سپرده، نرخ‌های بالاتری را وعده دهد و پرداخت کند و رقابت منفی در نرخ ایجاد نماید، ازاین‌رو قطعاً نگاه دستوری و بخشنامه‌ای به نرخ سود نمی‌تواند اهداف سیاستگذار را محقق سازد.

ازسویی شورای پول و اعتبار با تعیین نرخ ثابت سود برای تسهیلات، موجب فاصله

گرفتن بانک‌ها از مشارکت واقعی در پروژه‌های سرمایه‌گذاری براساس درآمد مورد انتظار و مخاطرات آنها می‌شود و در نتیجه کارایی بانکداری اسلامی کاهش می‌یابد (سلامی و بهمنی، ۱۳۸۰).

عدم تعیین سازوکارهای دقیق عملیاتی درخصوص محاسبه و پرداخت نرخ سود به سپرده‌ها، در کنار اثرگذاری سایر عوامل نظارتی، موجب گشته با گذشت زمان از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، شبهات نظری و عملی زیادی نسبت به مقوله نرخ سود در نظام بانکی مطرح شود. در مجموع الگو و قواعد مشخصی بر مقررات و بخشنامه‌های ناظر بر عملیات سود در نظام بانکداری بدون ربا ایران حاکم نیست و این موجب شده در بعد نظری و عملی مقوله نرخ سود در اجرای عملیات بانکی بدون ربا در ایران دچار چالش جدی شود.

۲-۳. پرداخت سود بدون اتکا به سودآوری واقعی بانک

مقایسه سود پرداختی به سپرده‌ها و درآمد حاصل از اعطای تسهیلات، نشان می‌دهد در برخی سال‌ها با رقابت بیش از حد بانک‌ها در جذب سپرده یا کسری ذخایر در بازار بین‌بانکی، نرخ سود پرداختی به سپرده‌ها از درآمد حاصل از تسهیلات اعطایی پیشی گرفته و به مهم‌ترین منشأ زیان در شبکه بانکی تبدیل شده است. متأسفانه در بسیاری از سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، درآمد تسهیلات نتوانسته است سود پرداختی به سپرده‌گذاران را در اغلب بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی جبران کند و مازاد سود پرداختی به سپرده‌ها، یا در زیان انباشته بروز کرده یا با ایجاد درآمدهای ناپایدار (متفرقه) پوشش یافته است.

در عمل بانک‌ها بدون توجه به میزان سود کسب شده واقعی از معاملات، به صورت علی‌الحساب، سود سپرده به مشتری پرداخت می‌کنند و سود واقعی نیز به نحو مطلوب محاسبه و پرداخت نمی‌شود. از این رو علاوه بر ناکارآمدی نظام بانکی، شبهه غیرشرعی بودن عملیات بانکی نیز وجود دارد. بررسی عملکرد برخی از بانک‌های کشور نشان می‌دهد که به دلیل منفی بودن نرخ اسپرید بانکی، نسبت بالای مطالبات غیرجاری،

هزینه‌های بالای غیرعملیاتی و ...، نرخ سود واقعی بانک‌ها در سال‌های اخیر کمتر از نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌ها بوده است. همچنین بانک‌ها به دلیل حفظ مشتری و دلایل مشابه، از حق‌الوکاله خود کسر کرده یا با داشتن زیان واقعی، فعالیت خود را انجام می‌دهند (دادگر و کشاورزبان، ۱۳۹۵).

این موضوع در عقود مشارکتی بیشتر محل چالش است، به گونه‌ای که بانک در مشارکت مدنی، یک سود مورد انتظار برای موضوع مشارکت تعیین می‌کند و با توجه به مشکلات تعیین نرخ سود واقعی در پایان دوره، براساس همان نرخ سود مورد انتظار، به تصفیه مشارکت اقدام می‌کند. عدم تعیین نرخ سود واقعی به‌عنوان معضل ریشه‌ای بانک در بروز شبهات شرعی قلمداد می‌شود. چنانچه نرخ سود واقعی مشارکت بیشتر از نرخ سود مورد انتظار باشد، بانک‌ها به‌عنوان وکیل سپرده‌گذاران به مسئولیت قانونی خود عمل نکرده و سود کمتری از مشتری اخذ می‌کنند، به نوعی خیانت در امانت رخ داده است. ازسوی دیگر اگر سود واقعی مشارکت، کمتر از سود مورد انتظار اخذشده از مشتری باشد، بانک بیشتر از سود واقعی به اخذ سود اقدام کرده است و به‌نوعی اکل مال به باطل است. بنابراین به جرئت می‌توان گفت در تمام عقود مشارکتی (مضاربه و مشارکت مدنی) مشکلات شرعی وجود دارد (نظرپور و کشاورزبان پیوستی، ۱۳۹۲).

ریشه این نابسامانی این است که در عقود که براساس ضوابط شرعی باید نرخ سود تعیین نشود و طرفین مبادله، سهم از سود را تعیین کرده و براساس توافق تعیین‌شده با رعایت حداقل یا حداکثر سود مورد انتظاری که مقام سیاستگذار تعیین کرده است، در سود یا زیان شریک شوند، ولی آنچه در واقعیت براساس قراردادهای منعقد در بانک‌ها رخ داده عکس این موضوع است؛ یعنی تسهیلات‌گیرنده، بدون توجه به سود یا زیان، یک نرخ سود ثابت را به بانک تعهد و بازپرداخت می‌کند. در این خصوص بررسی‌ها و تحقیقات زیادی انجام گرفته که این رویه را تأیید می‌کند (طالبی و کیایی، ۱۳۹۱).

پرداخت سود غیرمبتنی بر سودآوری واقعی بانک به‌ویژه در دهه ۹۰ به بروز پدیده

سود موهومی منجر شد. انباشت دارایی‌های موهوم و منجمد در سمت دارایی‌های ترازنامه نظام بانکی، جریان ناسالمی از خلق نقدینگی را شکل می‌دهد که در آن بخشی از نقدینگی متأثر از دارایی‌های موهوم نظام بانکی است که نقدینگی بی‌پشتوانه نامیده می‌شود. چنین وضعیتی مبین این واقعیت است که ترازنامه نظام بانکی به مفهوم اقتصادی و مالی ناتراز است و توازن ظاهری آن در سایه به‌کارگیری حسابداری بد حاصل شده است. این وضعیت نه تنها تداوم عملکرد نظام بانکی را به مخاطره می‌افکند، بلکه پیامدهای اقتصادی متفاوتی را در بخش اسمی و حقیقی اقتصاد کلان نیز به دنبال دارد که در وضعیت کنونی اقتصاد ایران قابل مشاهده است (زمان‌زاده و بدری، ۱۳۹۶).

۳-۳. فقدان نگاه جامع و سیاستی به مقوله نرخ سود

نرخ سود علاوه بر آنکه در بانک‌ها تابع یک‌سری عوامل است، از سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی نیز متأثر می‌شود و آن عبارت است از اثرگذاری سیاست‌های بانک مرکزی بر کاهش یا افزایش دسترسی به وجوه در شبکه بانکی. نبود ابزارهای مناسب سیاست پولی و رویکرد منفعلانه بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی، موجب می‌شود بانک مرکزی نتواند در نظام بانکی، بازیگر فعال باشد. فقدان نگاه سیاستی و قاعده‌مند برای تنظیم‌گری نرخ سود موجب می‌شود تصمیمات مقرراتی سیاستگذار ناکارا و غیراثربخش شود و در مواردی بحران‌ها و چالش‌های سیستمی در نظام بانکی به‌وجود آید.

بررسی سیاست‌های پولی در ایران نشان می‌دهد عملکرد بانک مرکزی ایران در هدایت سیاست‌های پولی چندان مطلوب نبوده و اگرچه اهداف این بانک با اهداف بانک‌های مرکزی دنیا انطباق بالایی دارد، اما در خصوص هدایت سیاست پولی، بانک مرکزی ایران قاعده مشخصی را دنبال نکرده و سیاستگذاری در ایران بیشتر جنبه صلاح‌دیددی دارد (بیات و بهرامی، ۱۳۹۶). نبود قاعده‌گذاری مشخص در خصوص هدایت سیاست پولی و به‌کارگیری ابزارهای مختلف در این زمینه از جمله ابزار کنترل

و هدایت نرخ سود بانکی موجب اعوجاج در تصمیمات پولی کشور خواهد شد. به‌طور مثال در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ با شروع روند کاهنده تورم نقطه‌به‌نقطه پس از خردادماه ۱۳۹۲ این انتظار وجود داشت که نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های بانکی نیز کاهش یابد، اما نرخ‌های مذکور به‌نحو ملموسی (بین ۵ تا ۲ واحد درصد) افزایش یافت. دلیل اصلی این شرایط را باید در آن دسته از نهادهای مالی (عموماً مجاز) جستجو کرد که با مشکل کمبود نقدینگی و اعسار (ورشکستگی غیررسمی) مواجه شده بودند. مشکل مزبور تا حد زیادی ریشه در پدیده پیچیده مطالبات غیرجاری نهادهای مذکور داشت. تراکم مطالبات غیرجاری در سنوات گذشته کنار ذخیره‌گیری‌های ناکافی بابت مطالبات مشکوک‌الوصول و وضعیت نامناسب سرمایه بانک‌ها باعث کمبود شدید نقدینگی و اعسار برخی از نهادهای مالی شده بود. ادامه این روندها در بعد کلان به افزایش نرخ سود بانکی، کاهش توان اعتباردهی نظام بانکی، کم‌اثر شدن سیاست پولی، افزایش هزینه‌های مالی فعالان اقتصادی منجر می‌شود (شریف‌زاده، ۱۳۹۴).

۴-۳. چالش‌های نهادی و رفتاری مربوط به سپرده‌گذاران

در کنار چالش‌های مربوط به قواعد و سیاست‌ها، برخی چالش‌های نهادی و رفتاری مربوط به سپرده‌گذاران است. از جمله چالش‌های مربوط به انگیزه‌ها و رفتارهای عموم سپرده‌گذاران، گرایش عموم مردم به دریافت سودهای بالا و بعضاً بیش از بازده واقعی قابل حصول که به کاهش انگیزه ایشان برای پذیرش ریسک و زحمت فعالیت دارای ارزش‌افزوده اقتصادی منجر می‌شود. این فرهنگ منجر شده تا سیاستگذار نیز در زمان تصمیم بر کاهش نرخ سود این رویکرد سپرده‌گذاران را مانعی در سر راه خود ببیند که در صورت عدم توجه به آن، با حرکت نقدینگی به سمت بازارهای موازی، افزایش سرعت گردش پول و مشکلات عدیده دیگر مواجه خواهد شد. از دیگر پیامدهای این چالش فرهنگی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: جایگزینی سود بانکی با درآمد حاصل از کار و فعالیت، انتظار عموم مردم به نرخ‌های بالا برای سپرده‌های بانکی، عدم تمایل

به مشارکت در سود و زیان بانک، آشنایی ناکافی با سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه و عدم اعتماد سپرده‌گذار به بانک در دریافت سود قطعی (کریمی و خرمی، ۱۳۹۹).

مسئله دیگر در این محور، چالش نهادی مربوط به تفاوت رفتاری دو دسته از سپرده‌گذاران ریسک‌گریز و ریسک‌پذیر است. با توجه به ماهیت عقود بانکداری اسلامی، در صورت التزام کامل بانک‌ها به سود و زیان عقود مورد استفاده در بانک‌ها، سود بانک‌ها و به تبع آن سود سپرده‌گذاران مدت‌دار سود معینی نخواهد بود، بلکه متغیر و مرتبط با تحولات آتی بنگاه‌های طرف قرارداد و کل اقتصاد خواهد بود. این امر باعث می‌شود که تنها افراد ریسک‌پذیر، افرادی که حاضرند با سود انتظاری کار کنند، سراغ بانک بیایند؛ درحالی‌که مشتریان اصلی بانک‌ها، افراد متعارف و ریسک‌گریز هستند؛ کسانی که دوست دارند درآمد معین و بدون مخاطره از محل سپرده‌شان به دست آورند که این به معنای آن است که بانکداری بدون ربا از جهت نظری برای سپرده‌گذاران اصلی بانک پاسخ مناسب و راهکار قابل قبول ندارد (موسویان، ۱۳۸۳: ۴۴۴). برای رفع این نگرانی طی سال‌های اجرایی قانون عملیات بانکی بدون ربا، سود علی‌الحساب پیش‌بینی شد که به‌کارگیری سود علی‌الحساب اشکال‌ها و ایرادهای مختلفی دارد و به‌نظر برخی محققان بانکداری اسلامی شبهه ربوی بودن عملیات بانکی را به دنبال دارد (سیفلو، ۱۳۸۹). الگوی تنظیم‌گری نرخ سود باید بتواند پاسخ مقتضی برای این چالش نهادی بین سپرده‌گذاران دهد.

۴. الگوی پیشنهادی تنظیم‌گری نرخ سود در نظام بانکی

همان‌گونه که در بخش مبانی نظری تبیین شد، زیربنای بانکداری اسلامی را می‌توان ابتدای سود بر بخش واقعی و عدم ایجاد سازوکارها و رویه‌هایی برای تلقی سپرده‌گذار به‌عنوان دریافت سود ثابت بدون ریسک دانست. از این رو هر قدر سازوکارهای محاسبه و پرداخت سود به سپرده‌گذاران پرهیز از ربا استوار شود، به همان میزان به سمت بانکداری اسلامی می‌توان حرکت کرد.

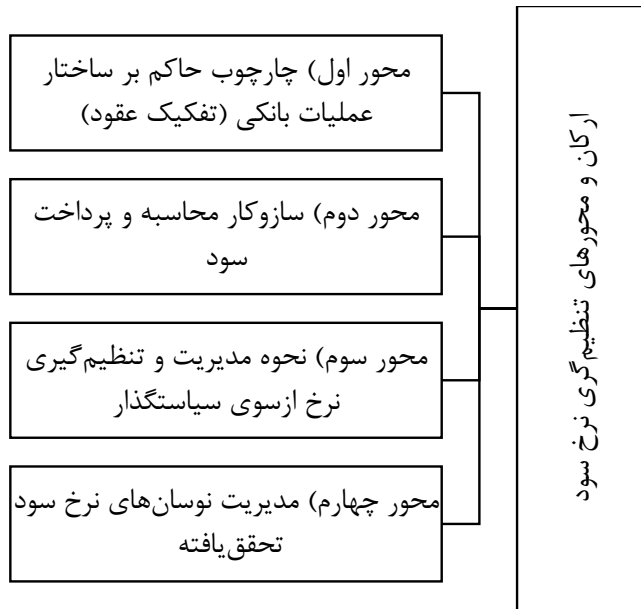
در کنار مبانی نظری تبیین شده، یکی از اصول مهم در طراحی چارچوب

تنظیم‌گری نرخ سود در بانکداری اسلامی، قاعده بطلان ربح ما لم یضمن (سود بدون عهده) است که آثار بسیار زیادی در مقوله سیاستگذاری نرخ سود بانکی دارد. این قاعده کاربردهای مهمی در ابواب متعدد از فقه معاملات، نظریات اقتصادی و بازارهای مالی دارد و هرکجا که سود و عایدی ناشی از رابطه بدون ضمانت و ناشی از عدم به‌کارگیری در فعالیت‌های اقتصادی (کار) باشد این سود شبهه ربوی دارد (یوسفی، قنبرزاده و کلاهدوزان، ۱۴۰۱؛ جمالی و نایی، ۱۳۹۴).

این اصل برگرفته از قاعده‌ای اصطیادی مبتنی بر حدیث نبوی (ص) و به معنای بطلان سود در رابطه‌ای است که سود برنده هیچ نوع تعهد یا ضمانتی در آن رابطه ندارد. با بررسی مجموعه قواعد و احکام فقهی به این حقیقت دست می‌یابیم که پول یا هر مال «که مالکیت به آن تعلق می‌گیرد» هرگاه به‌عنوان قرض به شرط تضمین اصل و سود در اختیار شخصی قرار گیرد، از دایره تولید، نفع و سودآوری خارج شده است، زیرا اصل پول تضمین شده و هرگاه سرمایه‌ای تضمین شده باشد، سود مشروع به همراه ندارد. در قراردادهای مضاربه و شرکت نیز سرمایه، تضمین نشده و اگر خسارتی در خرید و فروش پدید آید، خسارت متوجه سرمایه و سرمایه‌دار است. از این رو، بسیاری از فقها گفته‌اند در مضاربه اگر مالک سرمایه شرط کند که خسارت برعهده مالک نباشد مضاربه باطل است. لذا چنانچه در سپرده‌های بانکی، سود پرداختی به سپرده‌گذار منتج از سودآوری واقعی بانک در دارایی‌ها و عملیات بانکی نباشد و سودی از پیش تعیین شده و تعهدآور باشد، پرداخت سود با روح بانکداری اسلامی منافات خواهد داشت.

براساس مبانی و اصول تبیین شده و همچنین آسیب‌شناسی صورت گرفته از تجربه کنترل نرخ‌های سود بانکی در دهه‌های گذشته، در ادامه مختصات الگوی پیشنهادی برای اصلاح فرایندها و سازوکارهای تنظیم‌گری نرخ سود بانکی در چارچوب بانکداری اسلامی تبیین می‌شود.

چارچوب پیشنهادی برای تنظیم‌گری نرخ سود به شرحی که در شکل زیر نشان داده شده است دارای چهار محور است.



محور اول) چارچوب حاکم بر ساختار عملیات بانکی (تفکیک عقود)

تنظیم‌گری نرخ سود متضمن تبیین و ارائه ساختار مطلوب برای عقود بانکی و هریک از انواع عملیات بانکی (سپرده و تسهیلات) است. بر همین اساس رکن نخست الگوی پیشنهادی، کیفیت طراحی انواع سپرده‌های بانکی سرمایه‌گذاری است. موضوع سپرده‌های دیداری، قرض‌الحسنه و نظایر آن که ماهیت سودآوری ندارند از موضوع این پژوهش خارج است.

مبنتی بر آسیب‌شناسی عملکرد بانکداری بدون ربا در ایران و اصول تبیین شده، سپرده‌های سرمایه‌گذاری که مشتریان بانک با هدف کسب سود در بانک‌های اسلامی سپرده‌گذاری می‌کنند براساس میزان ریسک‌پذیری در دو دسته کلی سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبادله‌ای (با سود معین) و سپرده‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی (با سود متغیر) تقسیم شود. دلیل تفکیک این است که عقود مشارکتی دارای پیچیدگی‌ها و چالش‌هایی است که سازوکار سود در این عقود را متمایز از عقود مبادله‌ای می‌کند. دشواری در تعیین سود کل ناشی از مشارکت و تخصیص این سود به طرفین متعدد

درگیر در مشارکت، استفاده از ذخایر در برابر ضرر و زیان آینده که ممکن است مفهوم اشتراک سود مشارکت را تضعیف کند و چالش‌های حاکمیت شرکتی در شرایطی که سپرده‌گذاران حق اعمال مالکیت ندارند از مهم‌ترین چالش‌های عقود مشارکتی محسوب می‌شود (Alshattarat and Atmeh, 2016). به دلیل چالش‌هایی که در محاسبه و پرداخت سود واقعی به سپرده‌گذاران وجود دارد، برخی بانک‌های اسلامی نیز به تفکیک سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر مضاربه با سایر سپرده‌ها مبادرت کرده‌اند، نظیر بانک باراکا در سودان (Ahmed, 1996). رویه نادرست ادغام عملیات این دو نوع تسهیلات‌دهی و اختلاط عملیات سود در این دو دسته از عقود، تشخیص سود واقعی سپرده‌ها برای بانک‌ها و بانک مرکزی را با چالش‌هایی مواجه می‌کند و بانک‌ها در عمل سود ثابتی را از گیرنده تسهیلات دریافت و به سپرده‌گذار پرداخت می‌کنند.

بنابراین به دلیل تفاوت‌های ماهوی بین عقود مبادله‌ای و عقود مشارکتی، تفکیک سازوکارها و قواعد محاسبه و پرداخت سود در این دو دسته از عقود یکی از ارکان اصلی الگوی پیشنهادی است که مختصات آن در ادامه تبیین می‌شود. شایان ذکر است که تفکیک سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر عقود مبادله‌ای و مشارکتی به معنای تجویز پرداخت سود ثابت به سپرده‌گذاران در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبادله‌ای نیست بلکه این دو نوع سپرده صرفاً از حیث میزان ریسک و دامنه نوسان‌های سودآوری باهم تفاوت دارد و در هر دو نوع سپرده با توجه به اصول و قواعد بیان شده، سود بدون ریسک تضمین‌شده نباید پرداخت شود.

محور دوم) سازوکار محاسبه و پرداخت سود

مهم‌ترین مشخصه چارچوب اصلاحی، عدم پرداخت سود به سپرده‌گذاران به صورت تضمین شده، از پیش تعیین شده و ثابت است. سود اعطایی به سپرده‌گذاران در هریک از انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری باید براساس عملکرد واقعی ترازنامه (ارزش واقعی دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بانک) و «متناسب» با بازدهی‌های بخش واقعی

اقتصاد باشد. سود ناشی از تسهیلات‌دهی و ارزش‌داری‌های بانک (شامل تسهیلات اعطایی و سرمایه‌گذاری‌ها در چارچوب ضوابط) در هر مقطعی نشان‌دهنده بازدهی سپرده‌های بانک است که مبنای پرداخت سود قرار می‌گیرد.

در جدول ۱، دو نوع سپرده سرمایه‌گذاری معرفی شده است. در سپرده سرمایه‌گذاری مبادله‌ای، تسهیلات با سود معین و ثابت پرداخت می‌شود و بانک می‌تواند در چارچوب مقررات در کنار تسهیلات مبادله‌ای (با نرخ معین) به خرید و فروش انواع اوراق مالی اسلامی از طرف سپرده‌گذاران مبادرت کند. بانک مجاز نیست در این نوع سپرده، تسهیلات مشارکتی پرداخت یا ورود به سرمایه‌گذاری‌های با ریسک کند.

جدول ۱. تفکیک سپرده‌های سرمایه‌گذاری در الگوی پیشنهادی

عنوان سپرده سرمایه‌گذاری	رابطه حقوقی	سود	تخصیص منابع	دوره محاسبه و پرداخت سود
۱. سپرده سرمایه‌گذاری مبادله‌ای	وکالت برای سرمایه‌گذاری	متغیر با ریسک پایین	۱. تسهیلات مبادله‌ای با نرخ معین (مراجعه، فروش اقساطی، اجاره و ...) ۲. خرید اوراق مالی اسلامی	ماه‌بانه (بعد از دوره گذار)
۲. سپرده سرمایه‌گذاری مشارکتی (عام و خاص)	۱. وکالت برای سرمایه‌گذاری ۲. مضاربه خاص و عام	سود متغیر با ریسک بالا (تعیین سهم از سود/زیان)	۱. تسهیلات مشارکتی ۲. تسهیلات مبادله‌ای ۳. مشارکت حقوقی	سالانه (عام) متناسب با سررسید پروژه (خاص)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در سپرده سرمایه‌گذاری مشارکتی نیز که به صورت عام (سببی از پروژه‌ها) یا خاص (پروژه معین) است، سود به صورت متغیر و غیرثابت بوده و هنگام عقد قرارداد صرفاً تعیین «سهم از سود (زیان)» مجاز است. پروژه‌هایی از طریق عقود مشارکتی قابل تأمین مالی هستند که از قابلیت حسابداری مجزا برخوردار باشند. اگر پروژه‌ای که تأمین مالی می‌شود از قابلیت حسابداری مجزا برخوردار نباشد، امکان تشخیص سود (زیان) آن هم وجود نخواهد داشت. اگر بانک پروژه‌ای را که از قابلیت حسابداری مجزا برخوردار نیست، براساس عقود مشارکتی تأمین مالی کند، به‌ناچار باید سود پروژه را

به صورت توافقی تعیین کند که به معنای «صوری‌سازی» عقد مورد نظر خواهد بود. بر همین اساس آنچه اهمیت دارد طراحی سازوکار اجرایی مناسب برای اطمینان از اجرای واقعی عقود مشارکتی است. سازوکارهایی نظیر صندوق سرمایه‌گذاری پروژه که ارکان حسابرسی و نظارتی خاص دارد می‌تواند برای انعقاد عقد قرارداد مشارکتی استفاده شود و از طریق انتشار اوراق (گواهی) سپرده سرمایه‌گذاری خاص برای پروژه (پروژه‌های) مشارکتی صورت گیرد که قابلیت نظارت، محاسبه سود و زیان مجزای پروژه و ... وجود داشته باشد. این اوراق می‌تواند در بازار ثانویه نیز با کشف قیمت متناسب با نوع پروژه و سررسید آن مبادله شود.

موضوع مهمی که در چارچوب الگوی پیشنهادی باید مورد توجه قرار گیرد مسئله سود علی‌الحساب است. سود علی‌الحساب وجهی است که قبل از اتمام دوره مالی و قبل از حاصل آمدن و محاسبه سود قطعی از جانب بانک به صاحبان سپرده‌های سرمایه‌گذاری پرداخت می‌شود (میثمی، بیات و کریمی، ۱۳۹۹). برای تبدیل شدن سود علی‌الحساب به بهره، کافی است سپرده‌گذار را از قطعی شدن مبلغی که به عنوان سود علی‌الحساب دریافت کرده است مطمئن کرد، زیرا فارق اصلی میان بهره و سود علی‌الحساب، وجود یا فقدان عنصر اطمینان است. اگر سپرده‌گذار به طریقی مطمئن شود که سود علی‌الحساب دریافتی، حتی در صورت عدم حصول سود واقعی در عملیات سرمایه‌گذاری، از او باز پس گرفته نخواهد شد، در آن صورت، سود علی‌الحساب کارکردی دقیقاً مانند نرخ بهره خواهد بود (میرجلیلی، ۱۳۸۱: ۱۲۹).

حال سؤال این است که آیا پرداخت سود علی‌الحساب به سپرده‌های بانکی، یک امر لازم و ضروری است یا می‌توان در یک دوره گذار با حداقل کردن دوره‌های محاسبه و پرداخت سود قطعی، سود علی‌الحساب را از نظام بانکی حذف کرد؟ پاسخ این است در صورتی که عملیات محاسبه سود در سپرده‌های سرمایه‌گذاری به مرور زمان با توالی حداقلی حسابرسی و قطعی شود و پرداخت سود بر مبنای عملکرد واقعی ترازنامه‌ای بانک‌ها صورت گیرد، وجود سود علی‌الحساب (در عملیات عقود مبادله‌ای) هیچ ضرورتی ندارد و بر اساس آسیب‌شناسی انجام گرفته در خصوص

تبعات سود علی الحساب، پس از تمهیدات لازم، می توان سود علی الحساب را که در سپرده های سرمایه گذاری عام (غیر مشارکتی) پرداخت می شود حذف و سود قطعی در کمترین زمان (ماهانه) را محاسبه و پرداخت کرد. شایان ذکر است سپرده های سرمایه گذاری که در حال حاضر در بانکها وجود دارد به صورت پیش فرض به عنوان سپرده های سرمایه گذاری مبادله ای در نظر گرفته می شود. بر همین اساس با استقرار کامل بانکداری متمرکز در هر بانک و یکپارچگی آن در شبکه بانکی و بانک مرکزی از یک سو که تا حد زیادی نیز انجام گرفته است و کاهش دوره های قطعی کردن صورت های مالی از سوی، محاسبه و پرداخت سود قطعی ماهیانه (برای سپرده های سرمایه گذاری با عقود مبادله ای) امکان پذیر است. در صورت اجرای این سازوکار، سپرده گذاران به جای اینکه بانکها را براساس «وعده نرخ سود علی الحساب» آنها ارزیابی و انتخاب کنند، براساس «گزارش حسابرسی شده نرخ سود تحقق یافته» ارزیابی و انتخاب خواهند کرد. ذکر این نکته ضروری است که محاسبه سود قطعی و عملیات حسابداری آن براساس بانکداری متمرکز برخلاف تصور بانک را متحمل هزینه های زیاد نخواهد کرد و از سوی با هدف دستیابی به اهداف بانکداری اسلامی انجام این کار لازم خواهد بود.

در خصوص قاعده گذاری دوره گذار مربوط به کاهش دوره های محاسبه سود قطعی ضروری است سود علی الحساب درصدی از سود نرخ سود هدف (سیاستی) بانک مرکزی که به صورت سالیانه براساس مجموعه ای از متغیرها اعلام می شود، به سپرده گذاران پرداخت شود و سود قطعی پس از حسابرسی و نظارت های کارآمد محاسبه و مابه التفاوت آن در صورت مازاد سود، به سپرده گذاران پرداخت شود. در همین زمینه در دوره گذار «لازم است بانک مرکزی با الزام بانکها به اعلام نرخ سود علی الحساب حسابرسی شده براساس بازده کسب شده در سال قبل، حداکثر سود سپرده سرمایه گذاری سال آتی خود را اعلام کرده تا به این واسطه از رقابت نابه جای بانکها با یکدیگر کاسته و افزایش دقت بانکها در مدیریت منابع خود را به همراه آورد» (کریمی و خرمی، ۱۳۹۹).

موضوعی که باید در دوره گذار مورد توجه قرار گیرد وضعیت ترازنامه‌ای بانک‌ها در زمان اجرای سیاست است. وضعیت ترازنامه‌ای بانک‌ها برای شکاف دارایی-بدهی به دلیل انباشت سودهای موهومی و اثر آن بر نقدینه‌خواهی بانک‌ها جهت پوشش کسری، نیازمند تدابیر خاص برای اثربخشی چارچوب پیشنهادی برای نرخ سود است. در واقع بانک‌هایی که کسری ذخایر و ریسک نقدینگی دارند، به‌طور ذاتی نرخ سود را در بازار بین‌بانکی افزایش می‌دهند و تلاش‌های صورت گرفته برای مدیریت نرخ را ممکن است با چالش مواجه کنند. بر همین اساس مدیریت دوران گذار به‌ویژه تدبیر بانک‌های ناسالم برای دستیابی به شرایط تعادلی در بانک‌ها ضروری است.

بنابراین شاید سؤال شود، در شرایطی که بانک از هیچ خلق پول می‌کند، آیا سازوکار محاسبه سود واقعی و پرداخت سود به سپرده‌گذاران و وکالت یا عاملیت بانک در این حوزه قابلیت انطباق دارد؟ پاسخ این است که موضوع واسطه و جوه بودن بانک یا خلق‌کننده پول بودن بانک تأثیر ماهوی بر مقوله تنظیم‌گری نرخ سود در رابطه بین بانک و مشتری ندارد. در واقع بانک چه خلق پول کند و چه واسطه بین سپرده‌گذاران و تسهیلات‌گیرندگان باشد، به عملیات بانکی و خلق دارایی مبادرت می‌کند و از قبل این عملیات بانکی باید به سپرده‌گذاران سود پرداخت کند، حال اینکه این سود بر چه اساسی و با چه قواعد و ساختاری محاسبه و پرداخت می‌شود، می‌تواند متفاوت از ماهیت بانک به‌عنوان خالق پول یا واسطه و جوه بودن آن باشد. هرچند این موضوع در خصوص رابطه حقوقی بین بانک و سپرده‌گذار از حیث وکالت یا نظایر آن می‌تواند تأثیرگذار باشد.

محور سوم) نحوه مدیریت و تنظیم‌گیری نرخ از سوی سیاستگذار

عوامل متعددی بر نرخ سود در بانک‌ها اثرگذار است. عواملی که بر تقسیم سود تأثیر می‌گذارند عبارتند از: عامل مستقیم نرخ سرمایه‌گذاری و جوه در دسترس برای سرمایه‌گذاری و عوامل غیرمستقیم درآمد و هزینه‌های مشارکت (مضاربه) و رویه‌های حسابداری (Antonio, 2001). در این میان سیاست‌های پولی بانک مرکزی

به‌عنوان عاملی غیرمستقیم با اهمیت بر نرخ سود اثرگذار است. در واقع سود پرداختی به سپرده‌گذاران صرفاً متأثر از سود عملیات بانکی برای تسهیلات‌گیرندگان نیست بلکه سیاست‌های بانک مرکزی در دسترسی به ذخایر (با ابزارهای مختلف سیاست پولی) بر نرخ سود بین بانک و مشتری تأثیرگذار است. حال سؤال این است که نقش بانک مرکزی در حوزه نرخ سود سپرده‌ها چه خواهد بود. پاسخ این است که نقش بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار باید در کنار اعمال سیاست پولی، پایش، هدایت و تنظیم‌گری نرخ‌های سود بانکی باشد. منظور از هدایت و تنظیم‌گری سود این است که سیاستگذار پولی با بررسی متغیرهای مختلف اقتصادی نظیر سطح نیاز بخش واقعی به نقدینگی، نرخ تورم گذشته و هدف‌گذاری شده، سود قطعی بانک‌ها در دوره‌های گذشته و اطلاعات مربوط به بازدهی زیربخش‌های اقتصادی، نرخ هدف (مورد انتظار) خود را به‌صورت دوره‌ای (کمتر از یک سال) مشخص کرده و با انقباض یا انبساط پولی و سایر ابزارهای سیاستگذاری در رابطه بین بانک‌ها و بانک مرکزی، نرخ‌های سود در بازار بین‌بانکی و به‌تبع آن نرخ بین بانک و مشتری را هدایت کند. در این سازوکار سود به‌صورت بخشنامه‌ای و دستوری تعیین نمی‌شود. در واقع تنظیم‌گری نرخ سود از وضعیت منفعل و بدون توجه به اهداف سیاستی و شرایط بخش واقعی اقتصاد خارج شده و به ابزاری فعال، پیش‌نگر و تأمین‌کننده اهداف میانی و نهایی سیاست‌های پولی تبدیل می‌شود.

بر این اساس در درجه نخست باید چارچوب کلی حاکم بر سود بانکی شامل سیاست‌ها و ابزارهای بانک مرکزی در خصوص تنظیم و جهت‌دهی سود، در جهت تناسب سود بانکی با بخش واقعی (از جمله تناسب با بازدهی‌های بخش‌های اقتصادی) و سایر متغیرهای کلان اقتصادی باشد و در درجه بعدی (در سطح هر بانک) سود پرداختی به سپرده‌گذاران باید خروجی عملکرد واقعی بانک در بخش سود حاصل از تسهیلات‌دهی و سرمایه‌گذاری‌های مجاز (ارزش افزوده پرتفوی دارایی‌های بانک) باشد.

تأمین نقدینگی مؤسسه‌های اعتباری در شرایطی که امکان تأمین ذخایر از

بازار بین‌بانکی با نرخ متناسب وجود نداشته باشد، باید از سوی سیاستگذار پولی در یک چارچوب مشخص و مطابق با اصول و ضوابط سیاستگذاری پولی صورت گیرد. به‌طور کلی نیاز نقدینگی (ذخایر) در بانک‌ها را می‌توان به دو بخش میان‌مدت و کوتاه‌مدت تقسیم‌بندی کرد. مقصود از نیازهای میان‌مدت، مواردی است که بانک برای اعطای تسهیلات یا پذیرش تعهدات با کسری مواجه شود و نیازهای کوتاه‌مدت مربوط به کسری‌های کوتاه‌مدت برای ذخایر قانونی یا تسویه بین‌بانکی است. اعطای ذخایر به بانک‌های متقاضی توسط بانک مرکزی در قالب سپرده‌گذاری نزد بانک (و نه به‌عنوان اعطای قرض به بانک) می‌تواند صورت گیرد. این سپرده‌گذاری همانند سایر سپرده‌های بانکی بوده و تفاوتش این است که بانک مرکزی تعیین‌کننده سهم خود از سود است و نه آنچه به سایر سپرده‌گذاران اعطا می‌شود. در این چارچوب بانک مرکزی می‌تواند با مجموعه ابزارهای در اختیار، یک نوع کریدور نرخ سود را هدف‌گذاری و مدیریت کند و به اعمال سیاست پولی بپردازد. هدف‌گذاری نرخ سود بانک مرکزی بر هزینه تجهیز ذخایر بانک‌ها اثر می‌گذارد و به تبع بر رابطه بین بانک و تسهیلات‌گیرنده و سپرده‌گذار تأثیر می‌گذارد. این هدف‌گذاری علاوه بر اثر سیاستگذاری، می‌تواند مبنایی برای مدیریت نرخ سود علی‌الحساب در دوره گذار حذف نرخ سود علی‌الحساب نیز باشد.

محور چهارم) مدیریت نوسان‌های نرخ سود تحقق‌یافته

یکی از موضوع‌هایی که همواره مورد دغدغه بانکداری اسلامی قرار می‌گیرد، نوسان نرخ سود تحقق‌یافته در دوره‌های مختلف با ابتدای بر سود واقعی در بانکداری اسلامی است. این نوسان در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبادله‌ای به‌صورت حداقلی بوده و در سپرده سرمایه‌گذاری مشارکتی می‌تواند به‌دلیل ماهیت این نوع سپرده افزایش داشته باشد. هرچند از منظر مابانی و اصول اقتصاد اسلامی، نوسان در سود و ریسک سرمایه‌گذاری فی حد ذاته نامطلوب نیست و شاید در شرایطی که سایر بازارها و نهادهای مالی نیز سازگار با اصول اسلامی طراحی شده باشند، مطلوب نیز باشد

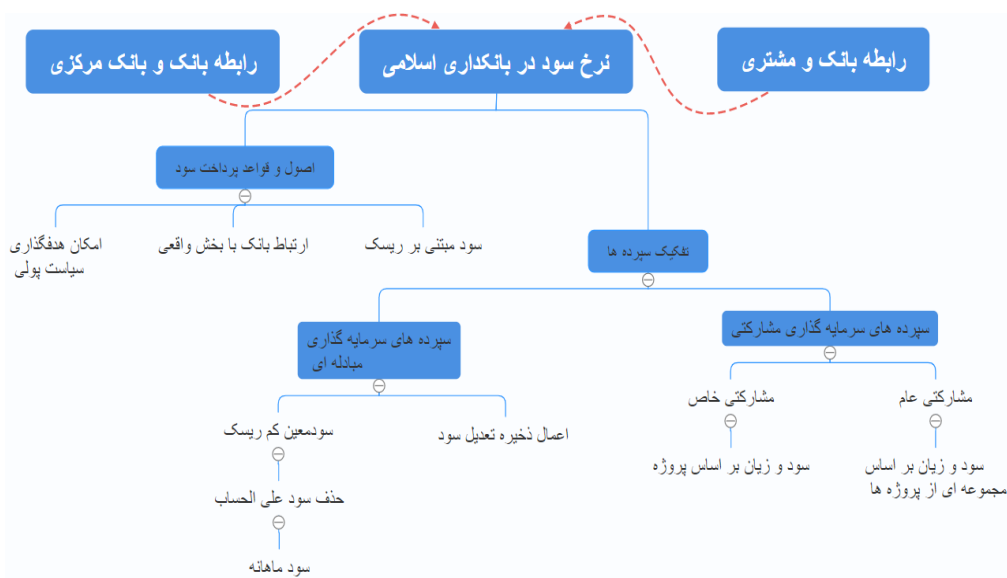
ولی با هدف جذب عموم سپرده‌گذاران به بانکداری اسلامی، می‌توان نوسان‌های زیاد در پرداخت سود را مدیریت کرد. بر همین اساس به‌منظور مدیریت آثار نوسان‌های نرخ سود به‌ویژه در بازه‌های کوتاه‌مدت و همچنین پرهیز از خطر خروج سپرده از بانک‌هایی که در مقاطعی سود واقعی کمتری نسبت به بانک یا بانک‌هایی که به‌طور موقت مواجه با افزایش بازدهی سپرده شده‌اند، «حساب ذخیره تعدیل سود» به‌عنوان یکی از محورهای الگوی اصلاحی با هدف مدیریت توزیع سود^۱ می‌تواند در بانک تشکیل شود تا اختلاف‌های فاحش بین سودهای واقعی با نرخ‌های هدف یا نرخ‌های سیاستی بانک مرکزی در این حساب انباشت شود تا در مواقع کسری شدید (مشروط به اینکه موقتی باشد) از این حساب استفاده شود. بهتر این است که در صورت استفاده از حساب ذخیره تعدیل سود در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی، سپرده‌های مشارکتی خاص مشمول این نوع حساب نباشد و سود و زیان واقعی در این حساب‌ها محاسبه و پرداخت شود. شایان ذکر است که استفاده از این چارچوب الزام‌آور نیست و بهتر است صرفاً در سال‌های ابتدایی اجرای این چارچوب یا در شرایطی که وضعیت بانک‌ها از نظر عملکردی تفاوت‌های زیادی داشته باشد، مورد توجه قرار گیرد و به‌مرور زمان و با نهادینه شدن فرهنگ دریافت سود واقعی و پرهیز از فرهنگ دریافت سود بدون ریسک، دامنه نوسان نرخ سود افزایش و نهایتاً حذف شود.

قبل از ایجاد چنین ذخیره‌ای، بانک‌های اسلامی باید ابتدا موافقت خود را از صاحبان سپرده سرمایه‌گذاری در مورد استفاده از ذخیره تعدیل سود در فرایند کاهش ریسک کسب کنند و در مورد افشای اطلاعات مربوط به PER و سیستم‌های مورد استفاده برای مدیریت ذخیره مطلع شوند (Htay and Salman, 2013).

بانک مرکزی می‌تواند به‌منظور مدیریت و تنظیم‌گری سود، اجازه تقسیم سودهای بالاتر از نرخ سیاستی یا میانگین نرخ سود شبکه بانکی (به‌طور مثال مثبت یا منفی ۳ درصد) را به بانک‌ها ندهد تا در حساب ذخیره تعدیل سود برای استفاده بانک در

مواقع مواجه شدن با سود پایین استفاده شود. ذکر این نکته ضروری است که با هدف اجرای کامل بانکداری اسلامی، جبران کاهش سود در مواقع خاص صرفاً باید از محل حساب ذخیره تعدیل سود جبران شود، در غیر این صورت پرداخت سود بدون مبنای واقعی بوده و شبهه ربوی مجدداً تکرار خواهد شد.

شکل ۱. الگوی پیشنهادی تنظیم‌گری نرخ سود در بانکداری اسلامی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مبتنی بر الگوی ترسیم شده در شکل فوق برای تنظیم‌گری نرخ سود بانکی، نرخ سود از دو کانال رابطه بین بانک و مشتری و رابطه بین بانک و بانک مرکزی تأثیر می‌پذیرد و در چارچوب اصولی که تبیین شده است، سپرده‌های سرمایه‌گذاری به دو دسته مبادله‌ای (کم‌ریسک) و مشارکتی (پرریسک) با سازوکارهایی که توضیح داده شد تقسیم می‌شود. در این چارچوب دیگر نرخ سود سپرده‌ها به صورت بخشنامه‌ای و دستوری نخواهد بود بلکه در چارچوب سیاست پولی بانک مرکزی، بانک‌ها در

اعطای تسهیلات قابلیت رقابت خواهند داشت و در نرخ سود تحقق یافته که به صورت ماهیانه محاسبه و پرداخت خواهد شد، با لحاظ اعمال ذخیره تعدیل سود رقابت بین بانکها براساس سود پرداختی شکل خواهد گرفت.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طی سال‌های اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و به‌ویژه در یکی دو دهه اخیر، مجموعه چالش‌ها و ضعف‌های درون و بیرون از نظام بانکی در کنار چالش‌ها و خلأهای قانونی و همچنین عدم طراحی چارچوب‌های مشخص شرعی و کارا موجب شد مقوله نرخ سود در شبکه بانکی با شبهات شرعی و همچنین ناکارایی‌های زیادی مواجه شود. بدون شک اصلاح نظام بانکی کشور به دلیل ذوابعاد بودن مشکلات و چالش‌ها، نیازمند نگاه همه‌جانبه به موضوع است. در این میان، موضوع فرایندهای ناظر بر محاسبه و پرداخت سود بانکی از حیث دامنه اثرگذاری بر رفتارها و روابط شبکه بانکی، نسبت به سایر موضوع‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است. این پژوهش با بهره‌گیری از مبانی و اصول نظری بانکداری اسلامی و آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از عملکرد سال‌های گذشته، تلاش کرد تصویری جامع با نگاه نظام‌مند همراه با ریشه‌یابی علل مختلف از چالش نرخ سود در شبکه بانکی ارائه کرده و مبتنی بر آن با هدف دستیابی به وضع مطلوب و بایسته با اصول اقتصاد و بانکداری اسلامی، الگویی را در محورهای زیر برای اصلاح قواعد ناظر بر تنظیم و کنترل نرخ سود در نظام بانکی ارائه کند.

- محور اول) چارچوب حاکم بر ساختار عملیات بانکی (تفکیک عقود)،
- محور دوم) سازوکار محاسبه و پرداخت سود،
- محور سوم) نحوه مدیریت و تنظیم‌گیری نرخ از سوی سیاستگذار،
- محور چهارم) مدیریت نوسان‌های نرخ سود تحقق‌یافته.

با توجه به الگوی پیشنهادی، قواعد تنظیم‌گری نرخ سود در بانکداری اسلامی نیازمند بازنگری و طراحی سازوکارهای اجرایی است تا از این طریق اصول راهبردی

بانکداری اسلامی محقق شود که مهم‌ترین آن ایجاد بستر مناسب و عملیاتی برای پرهیز از ربوی شدن عملیات بانکی است. بر همین اساس با آسیب‌شناسی مقررات و عملکردهای گذشته مشخص شد مهم‌ترین چالش تحقق این هدف، دور شدن عملیات محاسبه و پرداخت سود در نظام بانکی از قاعده اساسی آن یعنی پرداخت سود مبتنی بر عملکرد واقعی ترازنامه‌ای بانک‌ها و متناسب با بازدهی بخش واقعی اقتصاد است که الگوی پیشنهادی درصدد رفع این چالش بوده و در صورت پیاده‌سازی آن با مدیریت دوره گذار می‌توان بیان کرد که نظام بانکی گام مهمی را در راستای تحقق بانکداری اسلامی برمی‌دارد.

نتایج و دستاوردهای زیر از پیاده‌سازی الگوی پیشنهادی مورد انتظار است:

۱. پرداخت سودهای ثابت، از پیش تعیین شده و غیرمتناسب با سودآوری واقعی بانک به سپرده‌گذاران علاوه بر اینکه به لحاظ آموزه‌های اسلامی و اصول بانکداری اسلامی دارای اشکال است، مخاطرات زیادی را از حیث وضعیت نظام بانکی، شکل‌گیری سود موهومی و ایجاد شکاف بین دارایی‌ها و بدهی‌ها در نظام بانکی ایجاد می‌کند. با الگوی ارائه شده مبنی بر پرداخت سود منتج از عملیات واقعی بانک در هریک از انواع سپرده‌های سرمایه‌گذاری، انتظار می‌رود این چالش مرتفع شود.

۲. نهادینه شدن فرهنگ دریافت سود ثابت بدون ریسک هم تشبه به ربا ایجاد می‌کند و هم انگیزه‌ها و بنیان‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری را دچار اختلال می‌کند لذا با پیاده‌سازی الگوی ارائه شده انتظار می‌رود به‌مرور فرهنگ دریافت سود ثابت بدون ریسک کم‌رنگ شده و ضمن از بین رفتن رقابت‌های مخرب در تعیین و پرداخت سودهای از پیش تعیین شده، آنچه در واقع از عملیات بانکی و دارایی‌های بانک سود حاصل شده است به سپرده‌گذاران پرداخت شود.

۳. تفاوت بین افراد در میزان ریسک‌پذیری سرمایه‌گذاری امری بدیهی است لذا ساختارها و قواعد بانکی نیز در عین ابتدای بر اصول و قواعد باید بتواند پاسخگوی این نیاز باشد. الگوی پیشنهادی با تفکیک سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبادله‌ای که ماهیت کم‌ریسک دارد از سپرده‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی که ریسک بیشتری

دارد و ایجاد تفاوت در نحوه و بازه‌های پرداخت سود می‌تواند پاسخگوی طیف‌های مختلف افراد در نظام بانکی باشد.

۴. اصلاح فرایندها و ساختارهای بانکی امری پیچیده و زمان‌بر است و چارچوب‌های اصلاحی بدون طراحی دوره گذار نمی‌تواند به موفقیت دست یابد. بر همین اساس دوره گذار تعریف شده برای سامان‌دهی مقوله سود علی‌الحساب و حرکت به سمت محاسبه و پرداخت سود قطعی ماهیانه به سپرده‌های سرمایه‌گذاری مبادله‌ای از یک سو و پیش‌بینی ذخیره تعدیل سود برای جلوگیری از نوسان‌های زیاد در سود پرداختی به سپرده‌گذاران می‌تواند در دستیابی به الگوی مطلوب با در نظر داشتن الگوی تدریجی موفق عمل کند.

در نهایت موضوعی که باید در دوره گذار مورد توجه قرار گیرد وضعیت ترازنامه‌ای بانک‌ها در زمان اجرای سیاست است. وضعیت ترازنامه‌ای بانک‌ها از جهت شکاف دارایی-بدهی به دلیل انباشت سودهای موهومی و اثر آن بر نقدینه‌خواهی بانک‌ها برای پوشش کسری، نیازمند تدابیر خاص برای اثربخشی چارچوب پیشنهادی برای نرخ سود است. در واقع بانک‌هایی که دارای کسری ذخایر و با ریسک نقدینگی روبه‌رو هستند، به‌طور ذاتی نرخ سود را در بازار بین‌بانکی افزایش می‌دهند و تلاش‌های صورت گرفته برای مدیریت نرخ را ممکن است با چالش مواجه کنند. بر همین اساس مدیریت دوران گذار به‌ویژه تدبیر بانک‌های ناسالم برای دستیابی به شرایط تعادلی در بانک‌ها ضروری است.

منابع و مأخذ

۱. آقائظری حسن (۱۳۹۲). «مشکلات و موانع نظام بانکی کشور با رویکرد سازوکار تعیین نرخ سود واقعی و راه‌حل آن»، *جستارهای اقتصادی ایران*، ۱۰ (۲۰۱۰).
۲. اکرمی، ابوالفضل و سجاد مهدی‌زاده (۱۳۸۳). «ملاحظات پیرامون نرخ‌های سود بانکی در ایران»، *فصلنامه روند (روند پژوهش‌های اقتصادی)*، ش ۴۳-۴۲.
۳. القری بن عید (۱۳۸۴). «مشکلات بانک‌های اسلامی و راه‌حل آنها»، ترجمه غلامرضا مصباحی مقدم، *اقتصاد اسلامی*، ۵ (۲۰).
۴. بیات، ندا و جاوید بهرامی (۱۳۹۶). «ارزیابی قواعد پولی تیلور و نرخ رشد حجم پول برای اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی تصادفی پویا»، *فصلنامه پژوهش‌نامه بازرگانی*، ش ۸۳.
۵. جمالی، جعفر و سهیلا ناییبی (۱۳۹۴). «بطلان سود بدون عهده» در بازارهای مالی اسلامی»، *راهبرد، سال بیست‌وچهارم*، ش ۷۶.
۶. جمور، محمد، کامران ندری و احمد شعبانی (۲۰۲۱). «تلفیق دو کارکرد مدیریت سبد دارایی و ارائه خدمات پرداخت در نظام بانکی و ارائه الگوی مطلوب از منظر بانکداری اسلامی»، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران با رویکرد اقتصاد اسلامی*، ۱۸ (۳۶).
۷. حیدری، حسن، جعفر حقیقت، زهرا کریمی تکانلو و رضا رنج‌پور (۱۳۹۹). «ارائه راهکاری جهت مدیریت نرخ سود بانکی ایران در چارچوب نظریات توسعه و سرکوب مالی»، *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، ۱۰ (۳۸).
۸. خادم غوثی، محمدفرید (۱۳۹۵). «مدیریت ریسک در بانکداری اسلامی»، *گردهمایی بین‌المللی بانکداری و تأمین مالی اسلامی*، بانک مرکزی جمهوری اسلامی.
۹. خسروی، میثم و کامران ندری (۱۳۹۹). «نقدی بر نظریه بهره بانکی در مطالعات بانکداری اسلامی با تکیه بر تأثیر خلق پول در تعیین نرخ بهره»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ش ۲۴.
۱۰. خورسندیان، علی، عباس مرادپور و مرجان شعبانی (۱۳۹۳). «ارائه الگوی برای بانکداری اخلاقی»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ۲۲ (۷۱).
۱۱. دادگر، یداله و اکبر کشاورزبان پیوستی (۱۳۹۵). «امکان‌سنجی مدل‌سازی بانکداری بدون ربا برپایه تئوری عقلانیت میانه مالی»، *نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی*، ۵ (۱۶).
۱۲. دادگر، یداله و توحید فیروزان سرنقی (۱۳۹۱). «ارائه چارچوبی برای تعیین نرخ سود در عقود مبادله‌ای»، *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار (پژوهش‌های اقتصادی)*، ۱۲ (۴).

۱۳. درودیان، حسین و سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (۱۴۰۰). «ناترازی پنهان در شبکه بانکی ایران (۱۳۹۳-۱۳۹۶): تحلیل چیستی و ریشه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۷۴۷۹.
۱۴. رضوی، مهدی و اسماعیل شمسین (۱۳۸۹). «بررسی سیستمی تعیین نرخ سود بانکی در ایران»، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی*، ۷ (۱۴).
۱۵. زمان‌زاده، حمید و احمد دری (۱۳۹۶). «تحلیل آثار ناترازی ترازنامه نظام بانکی بر متغیرهای پولی و راهکارهای تعدیل این ناترازی»، *فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی*، ۱۰ (۳۴).
۱۶. سلامی، حبیب‌اله و علی بهمنی (۱۳۸۰). «اثر تعیین نرخ سود تسهیلات بر کارایی بانکداری اسلامی»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی*، ۷ (۲).
۱۷. سیف‌لو، سجاد (۱۳۸۹). «حساب سرمایه‌گذاری ویژه راهکاری برای سود ثابت»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ۲۲ (۲).
۱۸. شریف‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۴). «معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۴۳۱۶.
۱۹. شهبازی غیاثی، موسی، محمدنقی نظریور و سعید فراهانی‌فرد (۱۳۹۷). «اهداف نهایی سیاست‌های پولی و طراحی تابع هدف مقام پولی؛ رهیافت اقتصاد اسلامی»، *اقتصاد اسلامی*، ۱۸ (۷۲).
۲۰. طالبی، محمد و حسن کیایی (۲۰۱۲). «ریشه‌یابی چالش‌های استفاده از عقود مشارکتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه تحقیقات مالی اسلامی*، ۱ (۲).
۲۱. طباطبایی، سیدمحمدحسین (بی‌تا). *المیزان فی تفسیر القرآن*، جلد چهارم، بیروت، مؤسسه الاعلمی.
۲۲. عیوضلو، حسین و مرتضی بکی حسکویی (۱۳۹۹). «سازوکار تعیین نرخ سود بانکی در نظام پولی و بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات و سیاست‌های اقتصادی*، ۱۴ (۱۴).
۲۳. عیوضلو، حسین و مجید کریمی‌ریزی (۱۳۹۷). «اصول موضوعه و راهبردهای بانکداری اسلامی در چارچوب نظام اقتصادی اسلام»، *اقتصاد اسلامی*، ۱۸ (۷۱).
۲۴. کریمی، میثم و محمدصادق خرمی (۱۳۹۹). «استخراج عوامل عملیاتی مؤثر بر کژکارکردی نرخ سود سپرده در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران»، *تحقیقات مالی اسلامی*، ش ۱۹.
۲۵. محقق‌نیا، محمدجواد، محمدعلی دهقان دهنوی و محسن رحمتی‌نیا (۱۳۹۵). «طراحی الگوی تعیین نرخ بهینه سود بانکی در ایران»، *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران با رویکرد اقتصاد اسلامی*، ۱۳ (۲۵).
۲۶. موسویان، سیدعباس (۱۳۸۳). «ارزیابی عملکرد سپرده‌های بانکی در بانکداری بدون ربای ایران»، *مجموعه مقالات پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی*، تهران، مؤسسه عالی بانکداری ایران.

۲۷. میثمی، حسین، سعید بیات و هومن کریمی (۱۳۹۹). «شناورسازی نرخ‌های سود در بانکداری بدون ربا: سازوکاری جهت تقویت مکانیسم انتقال پولی»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، ش ۸۰.
۲۸. میرجلیلی، سیدحسین (۱۳۸۱). «مسائل بانکداری بدون بهره در تجربه ایران»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ش ۲.
۲۹. نظرپور، محمدنقی و اکبر کشاورزبان پیوستی (۲۰۱۴). «الزامات احیای عقد مشارکت حقوقی راهبردی برای تحقق بانکداری PLS در نظام بانکداری بدون ربا»، راهبرد اقتصادی، ۲ (۷).
۳۰. یوسفی، احمدعلی، کامیل قنبرزاده و علیرضا کلاهدوزان (۱۴۰۱). «بررسی فقهی کسب سود بدون قبول ریسک سرمایه»، اقتصاد اسلامی، (۸۷) ۲۲.

31. Ahmed, A. (2010). "Global Financial Crisis: an Islamic Finance Perspective", *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, 3 (4).
32. Ahmed, E.T.A. (1998). "Distribution of Profits in Islamic Banking: A Case Study of Faysal Islamic Bank of Sudan (FIBS)", *Islamic Economics*, 7 (1).
33. Ahmed, H. (2002). *A Microeconomic Model of an Islamic Bank*, Jeddah: Islamic Research and Training Institute.
34. Ahmet, F. Aysan, Mustafa Disli, Meryem Duygun and Huseyin Ozturk (2018). "Religiosity Versus Rationality: Depositor Behavior in Islamic and Conventional Banks", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46, Iss. 1.
35. Al-Jarhi, M.A. and M. Iqbal (2001). "Islamic Banking: Answers to Some Frequently Asked Questions", *Occasional Paper*, 4.
36. AlShattarat, W.K. and M.A. Atmeh (2016). "Profit-sharing Investment Accounts in Islamic Banks or Mutualization, Accounting Perspective", *Journal of Financial Reporting and Accounting*, 14 (1).
37. Antonio, M.S. (2001). *Islamic Banking from Theory to Practice (Bank Syariah Dari Teori ke Praktek)*, Jakarta, Gema Insani Press.
38. Archer, S. and R.A.A. Karim (2009). "Profit-sharing Investment Accounts in Islamic Banks: Regulatory Problems and Possible Solutions", *Journal of Banking Regulation*, 10 (4).
39. Archer, S., R.A. Abdel Karim and T. Al-Deehani (1998). "Financial Contracting, Governance Structures and The Accounting Regulation of Islamic Banks: An Analysis in Terms of Agency Theory and Transaction Cost Economics", *Journal of Management and Governance*, 2 (2).

40. Arshed, N. and R. Kalim (2021). "Modelling Demand and Supply of Islamic Banking Deposits", *International Journal of Finance & Economics*, 26 (2).
41. Chapra, M.U. (1992). *Towards a Just Monetary System* (Vol. 8), International Institute of Islamic Thought (IIIT).
42. Chong, B.S. and M.H. Liu (2009). "Islamic Banking: Interest-free or Interest-based?", *Pacific-basin Finance Journal*, 17 (1).
43. Dar, H.A. and J.R. Presley (2000). "Lack of Profit Loss Sharing in Islamic Banking: Management and Control Imbalances", *International Journal of Islamic Financial Services*, 2 (2).
44. Farook, S., M.K. Hassan and G. Clinch (2012). "Profit Distribution Management by Islamic Banks: An Empirical Investigation", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 52 (3).
45. Hamza, H. (2016). "Does Investment Deposit Return in Islamic Banks Reflect PLS Principle?", *Borsa Istanbul Review*, 16 (1).
46. Htay, Sheila Nu and Syed Ahmed Salman (2013). "Viability of Islamic Insurance (Takaful) in Inida SWOT Analysis Approach", *Review of European Studies*, Vol. 5, No. 4.
47. Iqbal, M. (2011). "Islamic Banking: Theory, Practice and Evaluation", *Journal of Islamic Business and Management*, 1 (1).
48. Iqbal, Z. (1997). "Islamic Financial Systems", *Finance and Development*, 34.
49. Khan, M.S. and A. Mirakhor (1989). "Islamic Banking: Experiences in the Islamic Republic of Iran and in Pakistan", *Economic Development and Cultural Change*, 38 (2).
50. Mills, P. and J. Presley (2015). *Islamic Finance: Theory and Practice*, Springer.
51. Sabah, U.M. and R. Wilson (2009). "The Stability of Deposits in the Interest-based and Interest-free Banking Systems in Malaysia", *Journal Economy Malaysia*, 43.
52. Shifa, Mohamed Saeed, Islam Abdeljawad, M. Kabir Hassan, Mamunur Rashid (2023). "Dependency of Islamic Bank Rates on Conventional Rates in a Dual Banking System: A Trade-off Between Religious and Economic Fundamentals", *International Review of Economics and Finance*, Vol. 86.
53. Sundararajan, V. (2008). "Issues in Managing Profit Equalization Reserves and Investment Risk Reserves in Islamic Banks", *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, 4 (1).

Pathology of the Islamic Consultative Assembly Elections (Twelfth Term – March 2024)

*Mostafa Kavakebian**

Research Article	Receive Date: 2024.08.07	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 275-297
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Based on analytical theories presented in a theory-development forum at Allameh Tabataba'i University following the twelfth parliamentary elections, this article—written after 11 May 2024 (22 Ordibehesht 1403 SH)—seeks to answer why voter participation in the twelfth term of the Islamic Consultative Assembly reached its lowest level since the Islamic Revolution. Using an interpretive hermeneutic method and drawing on the researcher's lived experience as a member of the eighth and tenth parliaments, the study examines the role of religious democracy in governing and regulating society in accordance with religious values. The findings indicate that declining participation is not attributable to a single factor but results from a complex interaction of multiple interrelated causes with varying degrees of influence. These include ambiguity regarding the constitutional role and authority of parliament, declining public trust in the political system, economic problems, lack of electoral competition and exclusion of certain political currents, weak performance of the eleventh parliament, and insufficient active participation by legislators in effective governance and the preservation of democratic legitimacy.

Keywords: *Political participation; Elections; Pathology; Religious democracy; Twelfth parliamentary elections*

* Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran; Email: kavakebyan@atu.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Kavakebian, M. (2026). "Pathology of the Islamic Consultative Assembly Elections (Twelfth Term – March 2024)", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 275-297.

doi: 10.22034/mr.2025.17032.5863

آسیب‌شناسی انتخابات مجلس شورای اسلامی (دوره دوازدهم اسفند ۱۴۰۲)

مصطفی کواکبیان *

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۹۷-۲۷۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

این مقاله براساس نظریات تحلیلی کرسی نظریه‌پردازی در دانشگاه علامه طباطبائی پس از انتخابات دوازدهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ برای پاسخ به این سؤال نگارش یافته است که چرا مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی به پایین‌ترین میزان خود در سال‌های پس از انقلاب اسلامی رسید؟ مقاله حاضر با روش هرمنوتیک تفسیری با بهره‌گیری از تجارب زیستی پژوهشگر (که دو دوره مجلس هشتم و دهم در مجلس شورای اسلامی به توصیف و تحلیل مسئله کاهش مشارکت داشته است)، می‌کوشد نقش مردم‌سالاری دینی را در اداره و کنترل جامعه، مطابق با ارزش‌های دینی و مذهبی بررسی کند. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد کاهش مشارکت در انتخابات مجلس یازدهم تک‌علتی نبوده و تابع ترکیبی از علل و عوامل مختلف در هم‌بستگی و متأثر از هم در حوزه‌ها و زمینه‌های مختلف با میزان تأثیر متفاوت است. ابهام‌هایی در مورد جایگاه، نقش و اختیار دقیق مجلس در قانون اساسی، کاهش اعتماد عمومی به نظام، مشکلات اقتصادی، عدم رقابت و حذف برخی جریان‌های سیاسی، عملکرد ضعیف مجلس یازدهم و عدم مشارکت فعال قانونگذاران برای حکمرانی مؤثر و حفظ مشروعیت دموکراتیک نهادهای نمایندگی را می‌توان برشمرد.

کلیدواژه‌ها: مشارکت سیاسی؛ انتخابات؛ آسیب‌شناسی؛ مردم‌سالاری دینی؛ انتخابات دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی

* دانشیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛

Email: kavakebyan@atu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: کواکبیان، مصطفی (۱۴۰۵). «آسیب‌شناسی انتخابات مجلس شورای اسلامی (دوره دوازدهم اسفند ۱۴۰۲)»، مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۳۳، ص. ۲۹۷-۲۷۵.

doi: 10.22034/mr.2025.17032.5863

مقدمه

انتخابات، در ژرفای تاریخ و سیاست غرب و ملل اروپایی ریشه دارد؛ تا جایی که می‌توان تاریخ آن را به یونان باستان رساند براین اساس، مفهوم انتخابات در ایران سابقه دیرینه‌ای ندارد و کمی بیش از یک قرن را دربرمی‌گیرد (بنی‌هاشم، ۱۳۹۴: ۱۷۲). از دید تاریخی، به دلیل رواج حکومت استبدادی پادشاهان و سلاطین، انتخابات و مفهوم رأی مردم تا حد زیادی از چشم‌اندازهای سیاسی جهانی غایب بود؛ اما در دوران معاصر، نظام انتخاباتی سازوکاری اساسی است که مردم هر کشور، به‌ویژه ایران، از حق تعیین سرنوشت و حکومت خود استفاده می‌کنند. انتخابات، مشارکت عمومی را افزایش می‌دهد و وضعیت دموکراسی هر ملت را تقویت می‌کند. برعکس، فقدان چنین مکانیسم‌های مشارکتی، جایگاه دموکراسی را کاهش می‌دهد و راه را برای دولت‌گرایی و فردگرایی هموار می‌کند. در دهه اول پس از انقلاب ایران، گفتمان انقلابی و ماهیت مردمی نخبگان حاکم، همراه با ساختارهای قدرت موجود، به یک چارچوب دموکراتیک قوی و واقعی کمک کرد (شریعت، ۱۳۹۲: ۲۷). با این حال، با گذار جمهوری اسلامی ایران به دهه دوم و سوم خود، کاهش قابل توجهی در گفتمان دموکراتیک در بسیاری از جنبه‌های حکمرانی وجود داشته است (مشفق، ۱۳۹۶: ۲۱). آمار و ارقام رسمی، حکایت از آن دارد که انتخابات مجلس شورای اسلامی (دوره دوازدهم اسفند ۱۴۰۲) به لحاظ مشارکت انتخاباتی شهروندان، یکی از کم‌رونق‌ترین دوره‌های انتخابات در تاریخ جمهوری اسلامی (حدود ۴۰ درصد مشارکت با حداقل ۱۵ درصد آرای باطله) بوده است.^۱

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، ایده جمهوریت که بنیان‌گذار انقلاب مطرح کرد، اهمیت مردم‌سالاری دینی را به میزان چشمگیری افزایش داد (کواکبیان، ۱۳۸۷: ۴۰). مردم‌سالاری دینی به‌عنوان سنگ بنای اسلام‌گرایی سیاسی در عصر جمهوری اسلامی ایران ظهور کرده است (خرمشاد و سرپرست سادات، ۱۳۹۳: ۱۲۶). نظریه «مردم‌سالاری دینی» که از لحاظ مفهومی با نظریه «ولایت فقیه»

۱. کمیته اطلاع‌رسانی ستاد انتخابات کشور (۱۴۰۲/۱۲/۲۱). کد خبر: ۲۲۵۴۷۰.

درهم آمیخته است، زیربنای اعمال و رفتارهای درون نظام جمهوری ایران است (کواکبیان، ۱۳۸۳: ۱۲۷). قوانین و نظام‌های انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران با چالش‌های مهمی مواجه است که اصلاحات همه‌جانبه را ایجاب می‌کند. چنین اصلاحاتی برای رفع نواقص قانونی و ساختاری در چارچوب فعلی انتخابات ضروری است (ادیانی، ۱۳۷۸: ۱۸). این امری ضروری است که دولتی با توجه به اختیارات نهایی بر دارایی‌های کشور و مسئولیت اداره انتخابات، این نقش حیاتی را به ذی‌نفعان اصلی یعنی مردم واگذار کند. توانمندسازی شهروندان برای شکل دادن مستقیم به آینده اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و شخصی خود، بدون دخالت بی‌مورد واسطه‌ها و صاحبان قدرت، برای پرورش یک جامعه واقعاً دموکراتیک حیاتی است. پژوهش حاضر از دسته تحقیقات کاربردی است که برای یافتن راه‌حلی درباره مشکل و مسئله اساسی در جمهوری اسلامی یعنی کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. راهکارهای ارائه شده پس از تشخیص عامل تأثیرگذار در راستای رفع نیازها، انتظارات و خواسته‌های بنیادین شهروندان و نیز در راستای بهبود مشارکت انتخاباتی در آینده خواهد بود.

پس از برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی حال نوبت آن رسیده تا به‌دور از فضای سیاسی و تبلیغاتی انتخابات به آسیب‌شناسی کارشناسی این رویداد مهم کشور پرداخته شود و با به بحث گذاشتن ایرادها و ضعف‌های این قانون، مجلس یازدهم راه اصلاح برای انتخابات دیگر مجلس را هموار کند. بدون شک یک پایه فهم نظام جمهوری اسلامی ایران همان جمهوریت نظام است که بدون مردم‌سالاری مفهومی ندارد و مردم‌سالاری هم بدون انتخابات واقعی قالبی بی‌محتوا است (کواکبیان، ۱۳۸۷: ۲۸)؛ لذا اگر انتخابات مجلس را آسیب‌شناسی نکنیم، در عمل به یکی از پایه‌های اساسی نظام یعنی همان جمهوریت بی‌توجهی کرده‌ایم (نظیف و مرادی، ۱۳۹۸: ۱۱۲۹). مشارکت پایین در انتخابات اسفند ۱۴۰۲ در حدود ۴۰ درصد مشارکت و با ۱۰ درصد آرای باطله به میزان ۳۰ درصد آرای صحیح یکی از دلایل انتخاب موضوع است که برای ریشه‌یابی تداوم کاهش آمار مشارکت انتخاباتی در سال‌های اخیر، نباید

به بیراهه رفت و تفاسیری را مطرح کرد که هیچ نسبتی با واقعیات موجود ندارد. می‌توان عینک واقع‌بینی را به چشم‌زد و به چالش‌های پیش‌رو، شفاف‌تر نگریست. بنابراین هدف اصلی این پژوهش، با نگاه هرمنوتیک تفسیری عوامل اساسی کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی از زمان انقلاب اسلامی را ضمن هدف فرعی خود یعنی توصیف و تفسیر عملکرد مجلس یازدهم در پویایی‌های سیاسی و مشارکت، شناسایی و راهکارهایی نیز ارائه خواهد داد. به همین دلیل با میدان دید فراخ‌تر و با دقت‌نظر فراوان، دلایلی را که موجب نارضایتی‌های فراوان و اکراه جامعه برای کنش سیاسی شده مورد واکاوی قرار داده است.

سؤال اصلی: چرا مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی به پایین‌ترین میزان خود در سال‌های پس از انقلاب اسلامی رسید؟

سؤال‌های فرعی: سیاست‌های یک‌دست‌سازی پس از انتخابات یازدهم چه تأثیری بر فضای انتخاباتی و مشارکت مردم گذاشت؟ و مسائل اقتصادی تا چه میزان بر کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس مؤثر بوده است؟

برخلاف تفاسیر برخی تحلیل‌گران سیاسی و جامعه‌شناسان که پای مباحث سیاسی و اجتماعی را به میان می‌کشند، فرضیه اصلی کاهش مشارکت را باید در افزایش شکاف‌های اقتصادی، تورم فراگیر، فقیرتر شدن مردم و فشارهای معیشتی وارده در سال‌های متمادی و متعاقباً بدبینی به ساختار سیاسی کشور در جهت حل مشکلات موجود عنوان کرد و فرضیه فرعی در این پژوهش بیان می‌دارد که ناکارآمدی و عدم پاسخگویی مجلس یازدهم، اعتماد و تعامل عمومی را کاهش داده است.

۱. پیشینه پژوهش

با بررسی پیشینه پژوهش و جستجو برای یافتن پاسخ به پرسش اصلی، نویسنده دریافته است که می‌توان آثار مرتبط را به دو دسته (به‌ترتیب تاریخ انتشار) تقسیم کرد: اول، پژوهش‌هایی که صرفاً براساس جنسیت، قومیت و مذهب و با نگاه منطقه‌ای

به موضوع انتخابات پرداخته‌اند و دوم، پژوهش‌هایی که با نگاه مسئله‌شناسی و آسیب‌شناسی به موضوع انتخابات پرداخته‌اند. برای نمونه در فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله‌ای با عنوان «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات» (درستی، ۱۳۹۳) نشان داده شد که قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بسیاری موارد، اصول حاکم بر انتخابات نظیر اصل نظارت بر تبلیغات را مطمح‌نظر قرار داده، اما در برخی اصول، همچون صداقت یا مشارکت و حمایت از نامزدها راه سکوت، اجمال یا ابهام را پیموده است. این پژوهش با نگاه مسئله‌شناسی و آسیب‌شناسی به موضوع انتخابات پرداخته است. مقالات دیگر که با نگاه مسئله‌شناسی و آسیب‌شناسی به موضوع انتخابات پرداخته‌اند؛ تعجیبی و همکاران (۱۴۰۳) در پژوهشی به عوامل مؤثر بر میزان مشارکت سیاسی جوانان استان همدان پرداخته‌اند و همچنین امینی و همکاران (۱۴۰۲) در مطالعه‌ای، نقش سرمایه سیاسی - اجتماعی در مشارکت سیاسی مردم ایلام را منتشر کرده‌اند. «تحلیل الگوی مشارکت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸-۱۳۸۴)» عشایری و عادل (۱۴۰۱) و همچنین پژوهشی با عنوان «تأثیر تبلیغات سیاسی منفی بر رفتار رأی‌دهی و مشارکت انتخاباتی (مطالعه موردی: دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در تهران)» قهرودی و همکاران (۱۳۹۸) انجام داده‌اند که با هدف بررسی تأثیر ادراک از تبلیغات سیاسی منفی بر میزان مشارکت رأی‌دهندگان در انتخابات است که صرفاً براساس جنسیت، قومیت و مذهب و با نگاه منطقه‌ای به موضوع انتخابات پرداخته‌اند.

در منابع دیگر نیز آثار مرتبط را می‌توان یافت که درباره مشارکت انتخاباتی در ایران با عناوین گوناگون و بررسی‌های موردی مطالعاتی انجام شده است که می‌توان به برخی از آنها اشاره کرد: محمدی (۱۴۰۱) در *آسیب‌شناسی رفتار انتخاباتی شهروندان* در تلاش است با تکیه بر نگاه نخبگان محلی به آسیب‌شناسی، پیامدها و راهکارهای بهبود رفتار انتخاباتی شهروندان شهرستان‌های غرب استان تهران را بررسی کند. مشفق (۱۳۹۶) در کتاب *کندوکاوی آسیب‌شناسانه در نظام انتخابات*

و شیرین‌پور (۱۳۹۴) در کتاب *آسیب‌شناسی انتخابات مجلس و رحیمی (۱۳۹۳)* در کتاب *آسیب‌شناسی انتخابات* با نگاه مسئله‌شناسی و آسیب‌شناسی به موضوع انتخابات پرداخته‌اند.

پژوهش‌های بررسی شده با درک چندوجهی از مشارکت انتخاباتی ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراها در ایران نشان دادند بر تأثیرات اجتماعی - اقتصادی، سیاسی و رسانه‌ای تأکید داشتند؛ اما در ارتباط به چگونگی پاسخ‌گویی به پرسش پژوهش، باید خاطر نشان کرد که هیچ‌یک پاسخ قناعت‌بخشی به سؤال تحقیق ارائه نکرده‌اند. از این‌رو، فرضیه اصلی مقاله این است که کاهش مشارکت سیاسی ریشه در افزایش شکاف‌های اقتصادی، تورم فراگیر، فقیرتر شدن مردم و فشارهای معیشتی وارده در سال‌های متمادی و متعاقباً بدبینی به ساختار سیاسی کشور در جهت حل مشکلات موجود دارد. نقطه اثر اصلی در این پژوهش برای پاسخ به سؤال و رسیدن به اهداف پژوهش که تحلیل آسیب‌شناسی انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی است، از روش هرمنوتیک تفسیری، با تأکید بر جایگاه تجارب زیستی پژوهشگر (که دو دوره مجلس هشتم و نهم در مجلس شورای اسلامی حضور داشته است) صورت گرفته است.

۲. مبانی مفهومی

۲-۱. انتخابات

فرایند رسمی برای تصمیم‌گیری انتخابات است که در آن رأی‌دهندگان، به‌طور کلی یا جزئی، افراد را در تصرف مناصب اداری عمومی برای یک دوره از پیش تعیین شده انتخاب می‌کنند. این فرایند شامل ریختن آرا و مشارکت فعال است، در نتیجه به‌عنوان مجرای عمل می‌کند که شهروندان از طریق آن اراده خود را اعمال می‌کنند. شهروندان با شرکت در انتخابات، نقشی محوری در شکل‌گیری و تکامل نهادهای سیاسی و نیز در انتصاب مقامات سیاسی ایفا می‌کنند. این مکانیسم مشارکتی نه تنها نمایندگی را تضمین می‌کند،

بلکه ساختار حکومت را مشروعیت می‌بخشد که منعکس کننده اصل دموکراتیک حاکمیت مردمی است. از طریق انتخابات، رأی‌دهندگان می‌توانند جهت‌گیری‌های سیاست را تحت تأثیر قرار دهند، رهبران را پاسخگو بدانند و انتقال مسالمت‌آمیز قدرت را تسهیل کنند، در نتیجه ثبات و پاسخگویی نظام‌های سیاسی را تقویت کنند. ماهیت دوره‌ای انتخابات فرصت‌های منظمی را برای ورودی‌های عمومی فراهم می‌کند و یک چشم‌انداز سیاسی پویا را با تغییرات در افکار عمومی و رسیدگی به نیازهای نوظهور اجتماعی تقویت می‌کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۴۰۲: ۳۶). یکی از ویژگی‌های تعیین‌کننده انتخابات ماهیت گزینشی آن است. انتخابات با ماهیت گزینشی خود تعریف می‌شود که مستلزم انتخاب افراد خاص برای تصدی پست‌های دولتی از میان مجموعه‌ای از نامزدها است (کواکبیان، ۱۳۹۶: ۱۵). این بدان معنا است که نامزدی برای همه در چارچوب محدودیت‌های قانونی باز است و رأی‌دهندگان در انتخاب هر نامزدی آزاد هستند و همچنین در چارچوب قانون، افراد در کاندیداتوری آزاد بوده و رأی‌دهندگان می‌توانند از حق رأی خود برای هر نامزدی استفاده کنند (توکل‌نیا و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۰).

۲-۲. انتخابات مجلس شورای اسلامی

طبق اصل شصت و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد. اصل شصت و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دوره نمایندگی در این مجلس چهار سال است که انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود، به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد (هاشمی، ۱۳۸۳: ۸۳). اصل شصت و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد مگر در مواردی که قانون اساسی حدنصاب خاصی تعیین کرده باشد. برای تصویب آیین‌نامه داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است (مهرپور، ۱۳۸۴: ۶۴۱).

۳-۲. آسیب‌شناسی انتخابات

طبق تعریف آکسفورد، آسیب‌شناسی مطالعه علمی کمبودها، ضعف‌ها و نارسایی‌هاست (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۹۲۸). در فرهنگ فارسی، آسیب‌شناسی به عیب، آفت، بلا و خسارت گفته می‌شود (معین، ۱۳۷۱: ۵۸). آسیب‌شناسی شامل شناسایی عوامل حیاتی و تأثیرگذاری است که حضور و تداوم آنها می‌تواند مانع یا تسریع در دستیابی به اهداف هر سیستمی شود و بر نتایج آن تأثیر گذارد (بنیانیان، ۱۳۷۹، ج ۳: ۱۲۸)؛ بنابراین آسیب‌شناسی انتخابات بر شناسایی چالش‌ها، کاستی‌ها و تنگناها و نیز علل و عوامل مختلفی متمرکز است که آسیب‌پذیری ایجاد می‌کند. هدف آسیب‌شناسی انتخابات، شناسایی ماهیت و نوع مشکلاتی است که یکپارچگی فرایند انتخابات را به خطر می‌اندازد. پرداختن به آسیب‌شناسی انتخابات مستلزم رویکردی نظام‌مند و سازمان‌دهی شده به کل فرایند انتخابات است. این شامل بررسی رویه‌ها، شناسایی مناطق احتمالی آسیب و درک تأثیرات مختلفی است که شاید سلامت انتخابات را مختل کند. هدف آسیب‌شناسی انتخابات با تشخیص این مسائل، افزایش استحکام و اعتبار سیستم انتخاباتی است و اطمینان حاصل می‌شود که به‌طور مؤثر خواست انتخاب‌کنندگان را منعکس و بدون موانع مهم فرایند انتخابات عملی شود (ممی‌زاده، ۱۳۷۵: ۱۲۹).

۳. مبانی تئوریک

زندگی و حیات عادی روزمره ما در این جهان است که در خلال آن خود را در هر لحظه زندگی خویشتن می‌یابیم، واقعیاتی که در این جهان با آن روبه‌رو هستیم دارای معانی بشری‌اند، در این جهان هرچیز همان‌گونه که هست به چشم می‌آید و تجربیات ادراکی ما در سطح ماقبل علمی به همان‌گونه که جهان خود را به ما نشان می‌دهد، در ذهن ما انعکاس پیدا می‌کند (توسلی، ۱۳۸۷: ۳۵۵). فهم جهان زندگی و شناخت عمیق آن همواره برای بشر مهم بوده است. یکی از رویکردهای شناخت جهان زندگی، هرمنوتیک تفسیری است که در آن، بدن فارغ از قواعد و استدلالات

عقلی، پدیداری تلقی می‌شود که سوژه را در معرض تجربه قرار می‌دهد (خبازی‌کناری و سبطی، ۱۳۹۵: ۷۵). پژوهش هرمنوتیک یکی از پرکاربردترین سنت‌های پژوهش کیفی است که تأکیدش بر مطالعه دنیای فردی است، دنیا به‌عنوان اینکه ما آن را چگونه تجربه می‌کنیم قبل از آنکه در مورد آن بیندیشم یا در مورد آن مفهوم‌سازی کنیم (سلیمی و شرفی، ۱۳۹۴: ۹)؛ یعنی تجربه بلاواسطه و فوری دنیا بدون آنکه با پیش‌داوری‌ها و ایده‌های نظری به تصویر کشیده شود. پژوهشگران کیفی، اشیا را در موقعیت‌های طبیعی آنها مطالعه می‌کنند و می‌کوشند پدیده‌ها را برحسب معناهایی که مردم به آنها می‌دهند، مفهوم‌سازی یا تفسیر کنند (بورگ و گال، ۱۳۷۳).

درخصوص مسئله هرمنوتیک تفسیری باید خاطر نشان کرد که برخی از علوم ابزاری در اختیار گسترش علوم دیگر هستند مانند منطق که ابزاری برای نگهداری فکر از خطاست که در علوم بسیاری به کار می‌رود. هرمنوتیک به‌عنوان دانش تفسیری و تبیین شناخته می‌شود که در آغاز برای تفسیر متون دینی و مقدس بود ولی در سیر تکامل در بسیاری از علوم خود را نشان داد و به گسترش آنها کمک کرد. هرمنوتیک به‌عنوان یک استراتژی تحقیق یا یک نوع نگرش (مجموعه نظام خاصی که موضوعی را در چارچوب آن بتوان تحقیق کرد) مطرح است. دو نحله اصلی هرمنوتیک (توصیفی و تفسیری) هریک به شیوه‌ای خاص ثنویت عین/ذهن را به چالش می‌کشد. هرمنوتیک توصیفی در پی دستیابی به ذات تجربه است و هرمنوتیک تفسیری در پی نحوه تجربه یک پدیدار خاص در بستر خاص زمانی - مکانی است و لذا جستجو برای ذات اشیا را ممکن و مطلوب نمی‌داند. هریک از این دو نحله مختلف در عرصه روش‌شناسی تفاوت‌های خاصی با یکدیگر دارند. تفسیریون انسان را موجودی تفسیرکننده می‌دانند و لذا روش جداسازی توصیفیون را ممکن و عملی نمی‌دانند. با کمک گرفتن از هرمنوتیک تفسیری می‌توان یک پدیده تاریخی (دور یا نزدیک) را مورد بررسی قرار داد و با رعایت قواعد آن به بهترین شکل برای تفسیر و نتیجه‌گیری مطمئن دست یافت.

۴. روش پژوهش

این پژوهش با عنوان «آسیب‌شناسی انتخابات یازدهم اسفند ۱۴۰۲ مجلس شورای اسلامی» به ماهیت کار پژوهشی و کاربردهای عملی آن می‌پردازد و از روش کیفی توصیفی - تحلیلی استفاده می‌کند. تحقیق توصیفی شامل روش‌شناسی‌های مختلفی با هدف توصیف شرایط یا پدیده‌های مورد بررسی است (وزیری، ۱۳۹۸: ۵). این پژوهش با درک کامل از وضعیت دوازدهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی، با مبانی تئوریک هرمنوتیک تفسیری، به شناسایی و پرداختن به مسائل زیربنایی و ارائه راه‌حل‌های مناسب برای کاهش هرگونه مشکل شناسایی شده پرداخته است. بررسی روابط بین متغیرها درکی از ماهیت آنها فراهم می‌کند (کلانتری، ۱۳۹۹: ۲۰). هدف اولیه این روش، توصیف و تحلیل دقیق ابعاد آسیب‌شناسی دوازدهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی و بررسی و تفسیر این مشاهده‌ها از منظر جامع و ارائه راهکارهای کاربردی است. در نتیجه، مطالعه در این پژوهش بر درک و تفسیر فرایندها (گالتنی، ۱۳۹۸) انجام گرفته است.

فرایند انجام تحقیق با استفاده از مبانی تئوریک هرمنوتیک تفسیری شامل هفت مرحله مجزا است:

۱. کشف یک موضوع و پرسشی که ریشه در معانی و ارزش‌های فردی یا اجتماعی دارد. در این گام، محقق به تعیین این موضوع می‌پردازد که مسئله تحقیق با به‌کارگیری رویکرد هرمنوتیک، بهتر بررسی می‌شود. بهترین نوع مسائلی که برای این شکل از تحقیق مناسب است، مستلزم فهم مشترک یا تجربه مشترک عده‌ای در باب یک پدیده است. پژوهشگر این مطالعه مسئله عوامل تأثیرگذار بر کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی را مورد بررسی قرار داده است.
۲. پدیده مورد بررسی (کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی) چه معنایی دارد.
۳. محقق به تشخیص و تعیین مفروضات پیرامون آسیب‌شناسی و کاهش مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی می‌پردازد.

۴. علاوه بر تجارب زیسته پژوهشگر، قسمتی از داده‌ها از افرادی گردآوری می‌شود که تجاربی درخصوص پدیده موردنظر دارند (مصاحبه شفاهی با نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی).

۵. تحلیل داده‌ها و استفاده از روش کیفی توصیفی - تحلیلی.

۶. ایجاد انسجام میان توصیفات متنی فردی که درون یک توصیف متنی عام صورت می‌گیرد.

۷. محقق از طریق ادغام و یکپارچه کردن توصیفات متنی و ساختاری به نگارش و توصیفی جامع مرکب از تم‌های متنی و ساختاری می‌پردازد که جوهره پدیده را عیان می‌سازد (الوانی و بودلایی، ۱۳۸۹).

رویکرد مطالعه هرمنوتیک تفسیری امکان فهم و شناخت جنبه‌های آسیب‌شناختی انتخابات را فراهم می‌کند و درک دقیقی از عوامل و فرایندهایی که به هرگونه کمبود یا مشکل مشاهده شده کمک می‌کند و با به‌کارگیری این مبانی تئوریک، هدف پژوهش شناسایی و تحلیل مشکلات اساسی در فرایند انتخابات و ارائه راه‌حل‌های آگاهانه برای رسیدگی مؤثر به این چالش‌ها است. براساس جایگاه تجارب زیستی نسبت به مباحث علمی در این پژوهش، پژوهشگر حضور فعال دارد؛ منظور از تجربه زیسته یک بازنمایی از تجربیات و انتخاب‌های یک شخص معین^۱ (پژوهشگر) و دانشی است که او از این تجربیات و انتخاب‌ها به‌دست آورده است. این تجربه به همراه مواردی که بر جامعه و فرهنگ متمرکزند و آنهایی که روی زبان و ارتباطات تمرکز دارند شاخه‌ای از تحقیقات کیفی است.

۵. یافته‌های پژوهش

براساس مبانی تئوریک هرمنوتیک تفسیری و با تأکید بر تجارب زیستی پژوهشگر نسبت به مباحث در این پژوهش، ۱۰ عامل مهم و تأثیرگذار در مسئله مشارکت پایین انتخابات مجلس دوازدهم شناسایی و با استفاده از روش کیفی توصیفی -

۱. مصطفی کواکبیان نماینده ادوار مجلس هشتم و دهم مجلس شورای اسلامی.

تحلیلی، ضمن تبیین و توصیف، راهکارهایی برای هر مورد ارائه شده است. این عوامل تأثیرگذار ده‌گانه با بررسی زمینه‌الگوی انتخاباتی در ایران، استفاده از نظر نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی، تأکید هم‌زمان پژوهشگر بر عوامل اقتصادی، سیاسی و نقش مردم‌سالاری دینی با استفاده از مبانی تئوریک هرمنوتیک تفسیری، جامعیت پژوهش برای مؤلف شکل گرفته است. از سوی دیگر؛ تنها تأکید بر دوازدهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی مانع از افزوده شدن عوامل تأثیرگذار دیگر در مسئله کاهش مشارکت در سایر انتخابات ایران برای پژوهشگر بوده است:

۱. انتخابات ۱۱ اسفند ۱۴۰۲ برای مجلس شورای اسلامی بر ابهام‌های قابل توجهی در مورد جایگاه مجلس در قانون اساسی در چارچوب مردم‌سالاری دینی ایران تأکید می‌کند. با استفاده از هرمنوتیک تفسیری، می‌توان زمینه‌های تاریخی و تجربیات زیسته بازیگران سیاسی را عمیق‌تر مورد بررسی قرار داد. این معما منعکس‌کننده تنش‌ها و ابهام‌های حل نشده در مفاد قانون اساسی است که به بررسی و حل و فصل کامل نیاز دارد. از لحاظ تاریخی، نظام سیاسی ایران به‌طور متغیر به‌عنوان یک نظام ریاستی، نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی توصیف شده است، اما در عمل، ساختار ترکیبی فاقد هویت مشخص را در خود جای داده است (منتظری، ۱۳۹۶: ۲۳). موضوع اصلی مورد بحث، تعیین نقش و اختیار دقیق مجلس در نظام جمهوری اسلامی با شاخص‌های مردم‌سالاری دینی و حضور اندیشه سیاسی ولایت فقیه (ولی‌فقیه) است. قانون اساسی ایران، در حالی که اختیاراتی به رئیس‌جمهور اعطا می‌کند، هم‌زمان به مجلس این اختیار را می‌دهد که در مورد عدم صلاحیت سیاسی و استیضاح احتمالی رئیس‌جمهور، مکانیسمی که معمولاً در نظام‌های ریاستی خالص وجود ندارد، رسیدگی کند. همچنین ابهام‌های قانون اساسی به نقش نظارتی شورای نگهبان نیز کشیده شده است. مأموریت شورا برای اطمینان از انطباق قوانین با شریعت اسلامی و قانون اساسی اغلب به اعلام ابهام‌های قانونی به‌جای تضاد مستقیم منجر می‌شود (نیکونهاد و عساکره، ۱۳۹۸). چشم‌انداز انتخاباتی در تهران که با وجود ۲۸ لیست رقیب نشان داده می‌شود، سؤال‌هایی را در مورد شکل‌گیری گروه‌های قدرت در

مقابل استقرار یک نظام حزبی منسجم که از ویژگی‌های بارز نظام‌های پارلمانی است، و رواج اتهام‌های متقابل در میان این فهرست‌ها، پراکندگی و ماهیت جنجالی در عرصه سیاسی به وجود می‌آورد. از این رو رفع این ابهام‌های قانون اساسی و سیستمی برای عملکرد منسجم نظام سیاسی ایران ضروری است. این امر مستلزم ارزیابی انتقادی نقش مجلس شورای اسلامی، تعامل بین قوای مختلف حکومتی و اصول کلی هدایت‌کننده نظام ولایت فقیه است. با پرداختن به این موضوع‌ها، ایران می‌تواند هویت سیاسی خود را روشن کند و کارآمدی و مشروعیت نهادهای دموکراتیک را افزایش دهد.

۲. موضوع دوم به کاهش اعتماد عمومی به نظام مربوط می‌شود. قابل ذکر است، اعتماد عمومی کاهش یافته با نرخ ۶۰ درصد ممتنع رأی‌دهندگان گواه این کاهش مشارکت است که با استفاده از هرمنوتیک تفسیری و جایگاه تجارب زیستی پژوهشگر تفسیر می‌شود. کاهش مشارکت به فعالیت‌های دولت محدود نمی‌شود (رهبر و سجادی، ۱۴۰۰)، بلکه نشان‌دهنده روند گسترده‌تری از عوامل تأثیرگذار در دهه گذشته است. حوادث کلیدی، مانند اعتراضات سال ۱۳۹۶ و بحران بنزین در سال ۱۳۹۸، به تدریج اعتماد عمومی را تضعیف کرد. این اعتمادسوزی به دلیل عدم شفافیت و عدم پاسخگویی کافی دولت تشدید شده است. تضعیف اعتماد عمومی چالشی حیاتی را در زمینه مردم‌سالاری دینی ایران برجسته می‌کند (موسویان فر و ستایش‌منش، ۱۴۰۲). در نظام اسلامی که به‌عنوان مردم‌سالاری دینی عمل می‌کند، حکومت باید بر دو رکن باشد: مشروعیت الهی و مقبولیت مردمی. این ارکان منطبق بر مؤلفه‌های دوگانه دموکراسی و دین در نظام است. حکمرانی شفاف و پاسخگو برای معکوس کردن این روند و بازگرداندن اعتماد رأی‌دهندگان ضروری است. بدون چنین اقدام‌هایی، بی‌تفاوتی رأی‌دهندگان احتمالاً ادامه خواهد یافت و نظام سیاسی را بیشتر بی‌ثبات خواهد کرد. این تحلیل بر ضرورت پرداختن به این مسائل سیستمی برای تضمین پایداری فرایندهای دموکراتیک ایران تأکید می‌کند.

۳. سومین عامل مهم تأثیرگذار بر گفتمان انتخابات، قانون بحث‌برانگیز مصوب

۱۴۰۲/۵/۵، مجلس یازدهم است که بر مشارکت مردم تأثیر منفی گذاشت. براساس این قانون تمامی کاندیداها موظف به ثبت‌نام تا روز شانزدهم شدند و بسیاری از احزاب اصولگرا و اصلاح‌طلب مدعی عدم فرصت کافی برای تهیه و ثبت لیست خود شدند. این زمان کوتاه و محدودکننده با حذف نامزدهای بالقوه، مشارکت و روند دمکراتیک را به خطر انداخت. گفتگوهای میدانی با افراد آگاه از جمله نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی، نشان می‌دهد که چگونه چنین تغییرات قانونی می‌تواند اصول مردم‌سالاری دینی را در ایران تضعیف کند. اجرای شتابزده قانون نه تنها مشارکت نامزدها را بلکه مشارکت و اعتماد رأی‌دهندگان را هم کاهش داد. برای حفظ یکپارچگی فرایند دمکراتیک، شفافیت، فراگیر بودن قوانین انتخاباتی و اجازه دادن زمان آماده‌سازی کافی برای همه نهادهای سیاسی ضروری است.

۴. یکی از عوامل مهم در کاهش مشارکت رأی‌دهندگان در انتخابات اخیر، مشکلات اقتصادی فراگیر است. بسیاری از شهروندان که با تورم و کاهش استانداردهای زندگی مواجه بودند، ابراز عدم علاقه به شرکت در روند انتخابات کردند. این احساس با نظرسنجی‌ها تأیید می‌شود که نشان می‌دهد ناراحتی اقتصادی که با افزایش قیمت‌ها و کاهش درآمد خانوار مشخص می‌شود، دلیل اصلی مشارکت کم در انتخابات است (شفیعی، ۱۴۰۰). سرخوردگی ناشی از بی‌ثباتی اقتصادی، ارتباط بین مردم و نظام سیاسی را تضعیف کرده است. برای افزایش مشارکت سیاسی و مشارکت رأی‌دهندگان، رسیدگی به چالش‌های اقتصادی و بهبود استانداردهای زندگی، در نتیجه تقویت اعتماد و مشارکت رأی‌دهندگان در روند دمکراتیک بسیار مهم است (مهرگان و عزتی، ۱۳۸۵).

۵. در میان برخی از بازیگران سیاسی، این عقیده وجود دارد که مشارکت گسترده در رأی‌دهندگان ضروری نیست، اندیشه سیاسی که آنها به مرحوم مصباح یزدی نسبت دادند (شبان‌نیا، رکن‌آبادی، ۱۴۰۱). این دیدگاه که اغلب در عناصر جریان اصولگرایی (بنیادگرا) وجود دارد، نشان می‌دهد که مشارکت حداکثری ضروری نیست. چنین دیدگاهی با اصل دمکراتیک فراگیری و بازنمایی گسترده که جزء

لاینفک مردم‌سالاری دینی ایران است در تضاد است (شهرابی و همکاران، ۱۴۰۱). تضمین مشارکت گسترده رأی‌دهندگان برای انعکاس دیدگاه‌های مختلف در جامعه و حفظ یکپارچگی روند دموکراتیک بسیار مهم است. بنابراین، ترویج مشارکت حداکثری در انتخابات باید در اولویت حفظ ارزش‌های دموکراتیک نهفته در چارچوب سیاسی ایران باقی ماند.

۶. براساس هرمنوتیک تفسیری و جایگاه تجارب زیستی پژوهشگر «عدم رقابت در انتخابات» (عبدالملک و توکل‌نیا، ۱۴۰۱) به‌عنوان عامل مهم تأثیرگذار بر مشارکت رأی‌دهندگان ظاهر شد. انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌جای اینکه دیدگاه‌های سیاسی گوناگون را دربرگیرد، رقابت سیاسی را در یک جناح سیاسی محصور کرد. علاوه بر این، بسیاری از اصلاح‌طلبان ترجیح دادند در انتخابات شرکت نکنند. انتخابات دموکراتیک واقعی، رقابت پر جنب‌وجوش میان ایدئولوژی‌های سیاسی مختلف را برای تضمین یک دولت واقعی ضروری می‌سازد. فقدان رقابت گسترده نه‌تنها گفتمان سیاسی را محدود می‌کند، بلکه اصول دموکراتیک شمولیت و نمایندگی ذاتی در مردم‌سالاری دینی ایران را نیز تضعیف می‌کند. از شاخص‌های مهم نظام دموکراتیک دینی، آزادی افراد و گروه‌های سیاسی است که برای پیشرفت فرایند دموکراتیک به ایجاد یک محیط انتخاباتی ضروری است که مشارکت همه طیف‌های سیاسی را تشویق کند.

۷. تا پیش از زمان انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی، خواسته‌های صنفی گروه‌های مختلف اجتماعی تا حد زیادی برآورده نشد و به نارضایتی گسترده کمک کرد. کارگران با مسائل مهمی مواجه بودند، به‌ویژه در مورد تعدیل حداقل دستمزد که تحت تأثیر انتخابات اخیر قرار گرفت. به‌طور مشابه، بازنشستگان، معلمان و پزشکان چالش‌هایی را تجربه کردند که در برخی موارد باعث مهاجرت شد (شهریاری و بلاغی اینالو، ۱۴۰۲). عدم انجام این کار نه‌تنها نارضایتی را افزایش می‌دهد، بلکه اعتماد و مشارکت رأی‌دهندگان را نیز تضعیف می‌کند. برای تقویت فرایند دموکراتیک، پاسخگویی به نیازهای این گروه‌ها ضروری است.

۸. موضوع مهم بعدی به واکنش ناکافی دولت به فساد مالی داخل سیستم مربوط می‌شود. در سال‌های اخیر، موارد فساد فراگیر بوده است (اصلائی، رسول‌زاده و محمدیان، ۱۴۰۲). به‌عنوان مثال، پرونده بابک زنجانی که در اختلاس ۲,۷ میلیارد دلاری دست داشت. اقدام‌های قوی مبارزه با فساد را برای بازسازی اعتماد عمومی ضروری کرده است. عدم رسیدگی به فساد نه‌تنها یکپارچگی حکومت را تضعیف می‌کند، بلکه اعتماد عمومی به نهادهای دولتی را نیز از بین می‌برد. رسیدگی شفاف به پرونده‌های فساد و اطمینان از پاسخگویی، گام‌های مهمی برای افزایش اعتبار دولت و ایجاد یک محیط سیاسی پاسخگوتر و قابل اعتمادتر است (خدادادحسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰). با اولویت دادن به تلاش‌های مبارزه با فساد، ایران می‌تواند پایه‌های دمکراتیک خود را تقویت کند و ناامیدی را که فساد در میان شهروندانش ایجاد می‌کند، کاهش دهد.

۹. عملکرد مجلس یازدهم هم یکی از بزرگ‌ترین ضربه‌ها را به مشارکت مردم زد (زینالو، علی‌احمدی و نریمان، ۱۴۰۱). مردم می‌گویند اینها می‌خواهند بروند مجلس تا شاسی‌بلند بگیرند. هیچ‌کس هم نسبت به این مسئله پاسخگو نبود. همچنین در موضوع شفافیت به‌رغم شعارهایی که داده شد به تصویب نهایی نرسید. لایحه حجاب و عفاف هم چندین بار رفت‌وبرگشت داشت؛ اما هنوز هم نتیجه‌ای نگرفتند. ازطرفی بحث کاهش ارزش پول ملی مطرح است که در این دوره مجلس قیمت دلار نزدیک به ۳۰ هزار تومان افزایش پیدا کرد که فقدان ابتکارات اساسی برای بهبود رفاه عمومی یا تقویت حکمرانی فراگیر در دوره یازدهم مجلس را نشان می‌دهد که رأی‌دهندگان را بیشتر از خود دور کرد. این کاستی‌ها بر اهمیت کارآمدی قانونگذاری و پاسخگویی در حفظ اعتماد عمومی و مشروعیت سیاسی تأکید می‌کند. پرداختن به این مسائل از طریق حکمرانی شفاف و اقدام قانونی معنادار برای احیای مشارکت مدنی و بازگرداندن اعتماد به فرایند دمکراتیک بسیار مهم است.

۱۰. با توجه به آمار، حدود ۱۰۰ نماینده مجلس یازدهم به‌طور مستمر در جلسات غایب بودند (روزنامه فرهیختگان، ۱۴۰۲/۹/۳۰) که نشان‌دهنده کمترین تأثیر آنها بر

روند رسیدگی است و اشکال قابل توجهی است. براساس هرمنوتیک تفسیری و جایگاه تجارب زیستی پژوهشگر، این غیبت‌های مکرر نگرانی‌های گسترده‌تری را در مورد مسئولیت‌پذیری و تعهد در میان مقامات منتخب برجسته کرده است. دخالت منفعلانه نمایندگان مجلس، کارایی قانونگذاری را کاهش و اعتماد عمومی به نمایندگان منتخب آنها را تضعیف می‌کند (مسیبی، خانمحمدی و حسنوند، ۱۳۹۹). مشارکت فعال قانونگذاران برای حکمرانی مؤثر و حفظ مشروعیت دموکراتیک نهادهای نمایندگی ضروری است. پرداختن به اصلاحات نهادی و پرورش فرهنگ مسئولیت‌پذیری در میان نمایندگان مجلس گام‌های مهمی در جهت افزایش اثربخشی قانونگذاری و تقویت اعتماد عمومی به روند سیاسی است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آسیب‌شناسی انتخابات اخیر مجلس دوازدهم با نگاه هرمنوتیک تفسیری، به شناسایی و پرداختن به مسائل زیربنایی، ارائه راه‌حل‌های مناسب برای پاسخ به سؤال اصلی مقاله که چرا مشارکت در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی به پایین‌ترین میزان خود در سال‌های پس از انقلاب اسلامی رسید؟ و همچنین استفاده از رویکرد تجربه زیستی پژوهشگر، هرگونه مشکل و چالش‌های ساختاری، اقتصادی و سیاسی حیاتی پرداخته شد که تأثیر بسیاری بر مشارکت رأی‌دهندگان داشته است. یافته‌های پژوهش پیش رو در راستای شرح دلایل کاهش میزان مشارکت مردمی در انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی؛ ابهام در نقش قانون اساسی مجلس، بن‌بست حاکمیتی ایجاد کرده است که به سردرگمی در مورد هویت و کارآمدی نظام پارلمانی منجر شده است. این بلاتکلیفی، همراه با نظارت متناقض شورای نگهبان، کارایی قانونگذاری را تضعیف کرده است. اعتماد عمومی به نظام سیاسی به دلیل نارضایتی‌های تاریخی و عدم پاسخ شفاف دولت از بین رفته است. این بی‌اعتمادی با قانون انتخاباتی اخیراً تصویب شده تشدید شد که بسیاری از نامزدها و رأی‌دهندگان بالقوه را از حق رأی محروم کرد و به کاهش نرخ مشارکت

منجر شد. مشکلات اقتصادی نیز نقش محوری ایفا کرده است، به طوری که بسیاری از شهروندان به دلیل تورم و کاهش استانداردهای زندگی احساس می‌کنند که ارتباط خود را با روند سیاسی قطع کرده‌اند. علاوه بر این، ماهیت غیررقابتی انتخابات که با تحریم جناح‌های اصلاح‌طلب مشخص می‌شود، به فقدان نمایندگی سیاسی واقعی منجر شده است. این عدم رقابت، همراه با ناتوانی دولت در رسیدگی به خواسته‌های صنفی و نارضایتی‌های اقتصادی - اجتماعی، رأی‌دهندگان را بیش‌ازپیش ناامید کرده است. تداوم فساد مالی و عملکرد ناکارآمد مجلس یازدهم این مسائل را دوچندان کرده و ایرادهای سیستمی در حاکمیت و پاسخگویی را برجسته کرده است. غیبت مکرر نمایندگان پارلمان بر موضوع گسترده‌تری از تعهد و پاسخگویی تأکید می‌کند و کارایی روند قانونگذاری را کاهش می‌دهد. این عوامل در مجموع بر نیاز به اصلاحات همه‌جانبه برای بازگرداندن اعتماد عمومی و تضمین یک سیستم دموکراتیک مشارکتی بیشتر تأکید می‌کند.

پرداختن به این چالش‌ها مستلزم شفافیت قانون اساسی در مورد نقش مجلس، حکمرانی شفاف و پاسخگو، اصلاحات اقتصادی، رقابت واقعی انتخاباتی و اقدام‌های مؤثر ضدفساد است. با انجام این اصلاحات، یکپارچگی و کارآمدی روند انتخابات را می‌توان احیا و راه را برای یک چارچوب دموکراتیک قوی‌تر و فراگیرتر هموار کرد.

منابع و مآخذ

۱. ادیانی، علی (۱۳۷۸). *آسیب‌شناسی انتخابات و جایگاه مجلس و مردم*، چاپ دوم، تهران، انتشارات ادیانی.
۲. اصلانی، ربابه، صمد رسول‌زاده و مهرداد محمدیان (۱۴۰۲). «بررسی عوامل مؤثر بر بیگانگی اجتماعی جوانان با تأکید بر عامل فساد ادراک شده»، *مطالعات راهبردی ورزش و جوانان*، ۲۲ (۵۹).
۳. الوانی، سیدمهدی و حسن بودلایی (۱۳۸۹). «پدیدارشناسی در مطالعات کارآفرینی»، *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، سال پنجم، (۱۷) ۳۳.
۴. امینی، سلام، طاها عشایری، اکبر ذوالفقاری و طاهره جهان‌پرور (۱۴۰۲). «نقش سرمایه سیاسی - اجتماعی در مشارکت سیاسی مردم ایلام (مورد مطالعه: انتخابات مجلس شورای اسلامی)»، *دانش سیاسی*، ۱۹ (۱).
۵. بنیانیان، حسن (۱۳۷۹). «مدلی بر آسیب‌شناسی انقلاب اسلامی»، در *مجموعه مقالات همایش آسیب‌های انقلاب اسلامی*، جلد سوم، تهران، نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه صنعتی شریف.
۶. بنی‌هاشمی، میرقاسم (۱۳۹۴). «انتخابات و ثبات سیاسی در جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات راهبردی*، ۱۸ (۳).
۷. تعجبی، محمود، افشین افضلی و فخرالسادات نصیری ولیک بنی (۱۴۰۳). «عوامل مؤثر بر میزان مشارکت سیاسی جوانان استان همدان»، *دانش سیاسی*، ۲۰ (۱).
۸. توسلی، غلامعباس (۱۳۸۷). *نظریه‌های جامعه‌شناسی*، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
۹. توکل‌نیا، پرویز و همکاران (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران و راهکارهای اصلاح آسیب‌های آن»، *فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی*، سال دوازدهم، ش ۴۵.
۱۰. خبازی کناری، مهدی و صفا سبطی (۱۳۹۵). «بدن‌مندی در پدیدارشناسی هوسرل، مرلوپنتی و لویناس»، *حکمت و فلسفه*، سال دوازدهم، ش ۳.
۱۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا) (۱۴۰۲/۱۰/۲۸). *کد خبر ۲۲۵۴۷۰*.
<https://www.rna.ir/news/85407506/>
۱۲. خداداد حسینی، سیدحمید و محسن فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰). «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن»، *فصلنامه مدرس مدرس علوم انسانی*، ۵ (۱) (پیاپی ۱۸).
۱۳. خرمشاد، محمدباقر و سیدابراهیم سرپرست سادات (۱۳۹۳). «مسئله و الگوی مردم‌سالاری دینی»، *فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی*، دوره سوم، (۱۰).
۱۴. درستی، هاجر (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول حقوقی

- حاکم بر تبلیغات»، مجلس و راهبرد، ۲۱(۸۰).
۱۵. رحیمی، غلامرضا (۱۳۹۳). *آسیب‌شناسی انتخابات (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، نظامی و زیست‌محیطی)*، چاپ اول، تهران، انتشارات مدیر فلاح.
۱۶. رسولی قهرودی، مهدی، علیرضا علوی تبار و ساحل زابلی (۱۳۹۸). «تأثیر تبلیغات سیاسی منفی بر رفتار رأی‌دهی و مشارکت انتخاباتی (مطالعه موردی: دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در تهران)»، *دانش سیاسی*، ۱۵(۲).
۱۷. روزنامه فرهیختگان (۱۴۰۲/۹/۳۰). «این ۷۰ نماینده همیشه غایب»، شماره گزارش ۴۰۳۷.
۱۸. رهبر، عباسعلی و مرضیه‌سادات سجادی (۱۴۰۱). «مسئله‌شناسی ترکیبی کاهش مشارکت در انتخابات ۱۴۰۰»، *نشریه شباک*، ۸(۲).
۱۹. زینالو، مهدی، علیرضا علی‌احمدی و سعید نریمان (۱۴۰۱). «ارائه مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با استفاده از روش فراترکیب»، *مدیریت دولتی*، ۱۴(۱).
۲۰. سبطی، صفا، زهرا رهبرنیا و مهدی خبازی کناری (۱۳۹۵). «مفاهیم فلسفی مرلپنتی: بستری برای تحلیل هنر تعاملی، نگاهی به پرفورمنس «کشتزار»»، *فصلنامه کیمیای هنر*، سال پنجم، ش ۱۹.
۲۱. سلیمی، محمدرضا و روح‌انگیز شرفی (۱۳۹۴). «بررسی ساختار و ابعاد روش تحقیق کیفی پدیدارشناسی»، *کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی، روان‌شناسی و علوم اجتماعی*، تهران، انتشارات ایران.
۲۲. شبان‌نیا، رکن‌آبادی، قاسم (۱۴۰۱). «تحلیل جایگاه مردم در حکومت اسلامی در اندیشه علامه مصباح یزدی»، *فصلنامه حکومت اسلامی*، ۲۷(۴).
۲۳. شریعت، فرشاد (۱۳۹۲). «دمکراسی، بحران معنویت و رویکرد دینی»، *دانش سیاسی*، ۹(۱).
۲۴. شفق، محمدعلی (۱۳۹۶). *کندوکاوی آسیب‌شناسانه در نظام انتخابات*، چاپ اول، تهران، انتشارات کویر.
۲۵. شفیعی سیف‌آبادی، محسن (۱۴۰۰). «بررسی دلایل کاهش میزان مشارکت مردمی در انتخابات ۱۴۰۰ و آینده رفتار انتخاباتی شهروندان؛ برپایه نظریه مشارکت سیاسی میلبراث و نظریه سناریونویسی شوارتز»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۱۶(۳).
۲۶. شهرابی، مهدی، علی اشرف نظری و سیدمصطفی ابطحی (۱۴۰۱). «مقایسه الگوهای رقابت و مشارکت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران و تحلیل گفتمانی مشارکت سیاسی از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۶»، *پژوهش‌های معاصر انقلاب اسلامی*، ۴(۱۴).
۲۷. شهریاری، حیدر و احسان بلاغی اینالو (۱۴۰۲). «چالش‌های کنشگری صنفی - سیاسی معلمان و تشکل‌های صنفی آنان در دهه ۱۳۹۰»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۱۸(۳).
۲۸. شیرین‌پور، مهدی (۱۳۹۴). *آسیب‌شناسی انتخابات مجلس*، چاپ اول، گیلان، انتشارات پرهیب.

۲۹. عبدالله، عبدالمطلب و پرویز توکل‌نیا (۱۴۰۱). «بررسی علل و عوامل کاهش مشارکت سیاسی در انتخابات یازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی»، جستارهای سیاسی معاصر، ۱۳ (۲).
۳۰. عشایری، طاها و هانیه عادل (۱۴۰۱). «تحلیل الگوی مشارکت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۹۸)»، دانش سیاسی، ۱۸ (۲).
۳۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۴۰۲). *بایسته‌های قانون اساسی*، چاپ شصت‌وششم، تهران، انتشارات میزان.
۳۲. کلانتری، مهدی (۱۳۹۹). *نگاهی نو به روش‌های تحقیق توصیفی، همبستگی و علی - مقایسه‌ای*، تهران، انتشارات مهد پژوهش.
۳۳. کواکبیان، مصطفی (۱۳۷۰). *دمکراسی در نظام ولایت فقیه*، تهران، انتشارات سازمان تبلیغات اسلامی.
۳۴. ----- (۱۳۷۸). *مبانی مشروعیت در نظام ولایت فقیه*، تهران، مؤسسه چاپ و نشر عروج.
۳۵. ----- (۱۳۸۳). *گفتمان آزادی و مردم‌سالاری در قوانین انتخاباتی از آغاز تاکنون*، دیدگاه‌های امام خمینی (ره)، جنبش‌های معاصر و اندیشه‌گران انقلاب اسلامی، تهران، انتشارات پازینه.
۳۶. ----- (۱۳۸۷). *موانع مردم‌سالاری در ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات پازینه.
۳۷. ----- (۱۳۹۶). *روشنای انتخاب (شرحی بر قانون انتخابات ریاست‌جمهوری و سوراها)* به انضمام: قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات روشنایی.
۳۸. گال، مریدت، والتر بورگ و جویس گال (۱۳۷۳). *روش‌های تحقیق کمی و کیفی در علوم تربیتی و روان‌شناسی*، ترجمه جمعی از نویسندگان زیر نظر احمدرضا نصر اصفهانی، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران، انتشارات سمت.
۳۹. گالتنی، جان (۱۳۹۸). *روش تحقیق کاربردی با رویکرد کارگاهی*، ترجمه ابوالفضل بختیاری و همکاران، تهران، انتشارات آواری نور.
۴۰. مبلغی، عبدالمجید (۱۳۹۳). «سودمندگرایی سیاسی و مردم‌سالاری دینی»، *دوفصلنامه پژوهش سیاست نظری*، ش ۱۵ (۱).
۴۱. محمدی، سعید (۱۴۰۱). *آسیب‌شناسی رفتار انتخاباتی شهروندان*، تهران، انتشارات مشق.
۴۲. مسیعی، سیدمحمدعلی، هادی خان‌محمدی و مهدی حسونند (۱۳۹۹). «شناسایی شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایندگان مجلس»، *مطالعات راهبردی بسیج*، ۲۳ (۸۹).
۴۳. معین، محمد (۱۳۷۱). *فرهنگ فارسی*، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۴۴. ممی‌زاده، جعفر (۱۳۷۵). «فرهنگ شالوده‌سازمان»، *مجله تدبیر*، دوره سوم، ش ۶۱.
۴۵. منتظری، حسینعلی (۱۳۹۶). *مبانی مردم‌سالاری در اسلام*، ترجمه بهرام شجاعی، تهران، انتشارات سرایی.
۴۶. منظمی، متین (۱۳۹۹). *ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران: پارلمانی یا ریاستی؟*، چاپ اول.

تهران، مؤلفین طلایی.

۴۷. مهرپور، حسین (۱۳۸۴). *وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی*، تهران، نشر ثالث.
۴۸. مهرگان، نادر و مرتضی عزتی (۱۳۸۵). «تأثیر متغیرهای اقتصادی بر مشارکت مردم در انتخابات ایران»، *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار (پژوهش‌های اقتصادی)*، ۶ (۱).
۴۹. موسویان‌فر، سیدمهدی و مهدی ستایش‌منش (۱۴۰۲). «مشکلات و چالش‌های در انتخابات در ایران»، *دوازدهمین کنفرانس ملی حقوق، علوم اجتماعی و انسانی، روان‌شناسی و مشاوره*، شیروان.
۵۰. نظیف، طحان و کمال مرادی (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات»، *فصلنامه حقوق عمومی*، دوره ۴۹ (۴).
۵۱. نیکونهاد، حامد و زینب عساکره (۱۳۹۸). «گستره و اقتضائات نظارت استصوابی بر انتخابات در نظرات شورای نگهبان؛ با تأکید بر انتخابات مجلس شورای اسلامی»، *دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۶).
۵۲. وزیری، بابک (۱۳۹۸). *روش تحقیق توصیفی*، تهران، انتشارات دانشجو.
۵۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۵۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵). *حقوق اساسی تطبیقی (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگر)*، تهران، انتشارات آیدین.

Factors Influencing the Framing of Criminal Charges in an Optimal Model under English Law (With Reference to Iranian Law)

Adnan Omranifar*

Research Article	Receive Date: 2024.09.24	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 299-327
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

The framing of criminal charges—often described as the gateway to criminal justice—has functioned effectively in English law as the initial prosecutorial stage, enabling prosecutors to decide whether to proceed or refrain from charging based on case review and governing principles. Given its positive impact, this model could be adapted within Iranian law; however, such adaptation requires a fundamental shift in the prosecutorial system toward a charge-based framework and careful consideration of the relevant theories and principles. This descriptive–analytical study examines the charge-framing stage in English law to extract influential theories and principles that could guide legislators should they choose to establish such a stage in Iran. The study concludes that relevant theories include labeling theory, reintegrative shaming theory, scapegoat theory, public interest (cost–benefit) theory, and restorative justice. Key principles include sufficiency of evidence, utility, expediency, harm assessment, and rehabilitative potential. Observance and implementation of these principles would make the establishment of a charge-framing stage in Iranian law feasible.

Keywords: *Prosecutor; Charge framing; Criminal process; Public interest theory; Utility principle*

* Ph.D. Graduate in Criminal Law and Criminology, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran; Email: omrani.far@ut.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Omranifar, A. (2026). “Factors Influencing the Framing of Criminal Charges in an Optimal Model under English Law (With Reference to Iranian Law)”, *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 299-327.

doi: 10.22034/mr.2025.17051.5873

عوامل مؤثر بر «ایراد اتهام» در یک مدل مطلوب در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران (از نظریه‌ها تا اصول)

عدنان عمرانی فر*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۳	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۲۹۹-۳۲۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

ایراد اتهام که از آن به‌عنوان دروازه عدالت کیفری یاد می‌شود در حقوق انگلستان توانسته به‌عنوان اولین مرحله در دادسرا، دستاوردهای مناسبی در راستای یک دادرسی کیفری استاندارد فراهم کند به‌نحوی که دادستان در بادی امر و با بررسی پرونده و اصول حاکم، مجاب به ایراد اتهام یا صرف‌نظر از آن شده که این موضوع با توجه به اثرگذاری مثبت آن در نظام مذکور، می‌تواند در حقوق ایران تعبیه شود؛ منتها در ابتدا نیازمند گردش نظام حقوقی در مرحله دادسرا به‌سمت اتهام و سپس توجه به نظریه‌ها و اصول حاکم بر مرحله ایراد اتهام بوده که در صورت عدم توجه، شکست در این زمینه حتمی است. این پژوهش که با روش توصیفی-تحلیلی تدوین یافته درصدد است تا با بررسی مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان نظریه‌ها و اصول مؤثر را استخراج کرده تا اگر قانونگذار مجاب به تأسیس مرحله مذکور شود بتواند از این یافته‌ها استفاده کند. پژوهش بعد از بررسی موضوع به این نتیجه می‌رسد که نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام شامل: نظریه برجسب‌زنی؛ نظریه شرمساری باز یکپارچه‌گر؛ نظریه سپریلا (قوچ قربانی)؛ نظریه منفعت عمومی (نظام سود و زیان) و عدالت ترمیمی بوده و سپس اصولی از قبیل: اصل کفایت ادله؛ اصل سودمندی؛ اصل مصلحت‌گرایی؛ اصل سنجش آسیب وارده از جرم؛ اصل اصلاح‌پذیری به‌عنوان اصول مؤثر بر ایراد اتهام معرفی شده که در صورت توجه و پیاده‌سازی موارد مذکور، تأسیس مرحله ایراد اتهام در حقوق ایران امکان‌پذیر است.

کلیدواژه‌ها: دادستان؛ ایراد اتهام؛ فرایند کیفری؛ نظریه منفعت عمومی؛ اصل سودمندی

* دانش‌آموخته دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛
Email: omrani.far@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: عمرانی فر، عدنان (۱۴۰۵). «عوامل مؤثر بر «ایراد اتهام» در یک مدل مطلوب در حقوق انگلستان با

نگاهی به حقوق ایران (از نظریه‌ها تا اصول)». مجلس و راهبرد، (۱۲۵) ۳۳، ص. ۲۹۹-۳۲۷.

doi: 10.22034/mr.2025.17051.5873

مقدمه

«ایراد اتهام»^۱ به معنای وارد کردن برچسب مجرمانه و کلید ورودی به فرایند کیفری است و به عبارتی در بعضی تعابیر از آن به عنوان «دروازه عدالت کیفری»^۲ یاد می‌شود (Pavlich, 2018: 46). تشبیه مرحله ایراد اتهام، به دروازه عدالت کیفری متناسب بوده و انگیزه پرداختن به موضوع پژوهش را ایجاد می‌کند. بنابراین هنگامی که سخن از دروازه عدالت کیفری به میان می‌آید باید در راستای نیل به تکامل و پیاده‌سازی مدل مطلوب، اصول و نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام شناسایی شود. اهمیت پرداختن به این موضوع از آنجاکه شرط ورود به پروسه کیفری دروازه آن است و بعضاً اگر ایراد اتهام مبتنی بر سازوکارهای علمی، نظام‌مند و بررسی دقیق نظریه‌ها و اصول مؤثر بر آن نباشد، نه تنها اهداف یک دادرسی کیفری استاندارد، برآورد نشده بلکه زمینه‌های ناعدالتی، ورود پرونده‌های بی‌رویه، هزینه‌تراشی، سلب توان نیروی انسانی و درنهایت فلج شدن سیستم عدالت کیفری، فراهم خواهد شد.

پیشینه پژوهش در مقوله ایراد اتهام، به‌طور مستقیم سابقه‌ای را نشان نمی‌دهد بنابراین در حقوق ایران کمتر به این موضوع پرداخته شده و به نوعی ادبیات پژوهش از این حیث دارای نوآوری است. از لحاظ بررسی تطبیقی، باید حقوق انگلستان را در توجه به این مرحله دادرسی کیفری، پیشگام دانست. توجه به مرحله ایراد اتهام به‌عنوان اولین قدم از پروسه کیفری در حقوق انگلستان باعث شده که بسیاری از پرونده‌های کم‌اهمیت و فاقد دلایل کافی، وارد دستگاه عدالت کیفری نشود و این موضوع در وهله اول برای متهم و سپس برای دستگاه عدالت کیفری بسیار سودمند است چراکه از ورود پرونده‌های زائد جلوگیری می‌کند (Brown, 1998: 7). این در حالی است که مرحله ایراد اتهام تا حد زیادی به دلیل تفتیشی بودن نظام کیفری ایران، در مرحله دادرسی جایگاهی ندارد و دادستان با دریافت گزارش جرم رأساً به آغاز تعقیب براساس اصل الزامی بدون تعقیب کیفری مکلف است. بنابراین با

1. Accusation

2. The Gate of Criminal Justice

مزیت‌های یادشده از مرحله مذکور در حقوق انگلستان، امکان‌سنجی تأسیس آن در حقوق ایران بعید به نظر نمی‌رسد. از این‌رو در پژوهش حاضر نویسنده ضمن ابهام‌زدایی از موضوع، در پی آن است تا پاسخ دهد که اصول و نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام چیست؟ آیا امکان پیاده‌سازی مرحله ایراد اتهام در حقوق ایران وجود دارد؟ برای یافتن پاسخ، لازم است تا پژوهش از یک چارچوب نظری نظام‌مند پیروی کند از این‌رو بعد از گذار از مقدمه، پژوهش به دو فصل کلی تقسیم می‌شود که در ذیل فصل نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام که به‌نحوی در مقوله ایراد اتهام تأثیر مثبت داشته‌اند در پنج مبحث جداگانه معرفی شده و سپس در فصل دوم؛ تحت عنوان اصول مؤثر بر ایراد اتهام که نقش محوری در ایجاد یک مدل مطلوب دارد در پنج مبحث، تجزیه و تحلیل خواهد شد.

۱. نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام

نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام، شامل پنج مورد است که در ذیل به تفصیل تبیین می‌شود.

۱-۱. نظریه برچسب‌زنی

نظریه «برچسب‌زنی»^۱ به دلیل بدنام کردن افراد، نقش‌پذیری افراد برچسب خورده، آثار مخرب آن بر روحیه، شخصیت و زندگی اجتماعی و فردی افراد؛ می‌تواند قضاوت فرد نسبت به خود و ارزیابی دیگران نسبت به او را دگرگون کند و ممکن است او را در تداوم اقدام‌های مجرمانه مصمم‌تر و جسورتر کند (عمرانی فر و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۴۰). اقدام‌های دادستان برای ایراد اتهام در حقوق انگلستان نسبت به افراد، بسیار حساس و دقیق صورت می‌گیرد زیرا زمانی که دادستان به ایراد اتهام اقدام می‌کند وضعیت فرد از یک شهروند معمولی که دارای حقوق تعریف شده است به متهم تبدیل می‌شود (Cushing, 2014: 65). این حالت امکان دارد محدودیت‌هایی را

عوامل مؤثر بر «ایراد اتهام» در یک مدل مطلوب در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران - ۳۰۳

برای فرد در بهره‌مندی از حقوق شهروندی همانند منع خروج از کشور یا سلب آزادی در قالب قرار بازداشت موقت و ... ایجاد کند. بسیاری از جرم‌شناسان در نظریه برچسب‌زنی معتقدند که این برچسب بعد از صدور حکم محکومیت برای فرد و تغییر عنوان وی متهم به محکوم الصاق می‌شود و تبعات خود را نشان می‌دهد در حالی که نویسنده معتقد است مقارن با ورود فرد به فرایند کیفری از طریق ایراد اتهام، متهم خود را جدا از جامعه درمی‌یابد و تبعات منفی نظریه برچسب‌زنی از جمله: احساس تقابل با حاکمیت، طردشدگی، عدم وابستگی، بی‌تعلقی، انگ بزهکاری و ... در فرد انجام می‌شود (شاملو و محتشمی، ۱۳۹۱: ۲۶).

باید افزود مقام‌های قضایی و اجرایی عدالت کیفری در نحوه ایراد اتهام، آغاز تعقیب، تحقیق، محاکمه و اجرای احکام کیفری، فضایی مادی و روانی به نام محیط کیفری را ایجاد می‌کنند که فرد مدتی در آن رفت‌وآمد یا اقامت کرده و متولیان آن در تعامل قرار می‌گیرد. چگونگی کنش متقابل این محیط می‌تواند سبب تنبیه، هم‌نوایی و بازپذیری اجتماعی شخص یا برعکس ضداجتماعی شدن، تقویت گرایش‌های مجرمانه و استقرار وی در دنیای بزهکاری شود. حال به اعتقاد تعامل‌گرایان، محیط کیفری از مظنون، متهم و سپس مجرم می‌سازد و هویتی مجرمانه را در او می‌آفریند؛ به عبارتی صرف درگیری در هر یک از مراحل عدالت کیفری بدون توجیه و عدم دقت کافی، بیش از آنکه جرم‌زدا باشد، ممکن است برچسب زننده و جرم‌زا باشد (شاهپوری و بشیریه، ۱۳۹۸: ۳۰۰).

بنابراین نظریه برچسب‌زنی به‌عنوان یکی از مبانی جرم‌شناختی مؤثر بر ایراد اتهام در حقوق انگلستان این هشدار را به مقام ایرادکننده اتهام می‌دهد که همین مقدار پیشرفت کیفری؛ یعنی ایراد اتهام و آغاز پروسه کیفری صرف‌نظر از محکومیت یا عدم آن می‌توان تبعات برچسب‌زنی را به فرد وارد کرد چراکه تردد فرد در محیط دادگستری و سازوکارهای کیفری در مرحله اتهامی خود شبهه فرد بزهکار را در دیدگاه دیگران پرورش و به فرد وارد می‌کند. بنابراین در حقوق انگلستان نظریه مذکور قبل از ایراد اتهام، ملاک عمل قرار می‌گیرد همچنین مقام ایرادکننده اتهام در

حقوق انگلستان با الهام از نظریه مذکور از این موضوع آگاه است تا مبادا بدون توجیه کیفری^۱، مراجعان مورد اتهام قرار گرفته و تبعات برجسب زنی شامل حال آنان شود (Worrall, 2008: 328).

۲-۱. نظریه شرمساری باز یکپارچه‌گر

نظریه شرمساری باز یکپارچه‌گر یا به عبارتی شرمساری بازپذیرکننده^۲ را در قرن بیستم میلادی نظریه‌پرداز بریث ویت^۳ مطرح کرده که از جمله نظریه‌های جدید جرم‌شناختی محسوب می‌شود. تأکید اصلی وی در مقابله با پدیده بزهکاری و انحرافات نقش اجتماع و سهم مهم و حساس آن است. نظریه‌ای که در حقوق انگلستان در مرحله ایراد اتهام تا حد چشمگیری مورد توجه متولیان امر کیفری قرار گرفته و با الهام از آورده‌های نظریه مذکور زمانی ایراد اتهام صورت می‌گیرد که شرمساری برای صرف‌نظر کردن از ایراد اتهام توجیه‌پذیر نباشد (Miraglia, 2008: 489). شرمساری واجد دو وجه است یکی بدنامی که خود شرمساری از ارتکاب جرم یک کژروشی را در فرد ایجاد می‌کند. وجه دوم عبارت است از یکپارچگی؛ به این معنا که جامعه و دستگاه عدالت کیفری تضمین می‌کند همبستگی خود را با فرد شرم‌زده حفظ کند و شانس دوباره‌ای برای بازاجتماعی کردن به فرد خاطی دهد. تحقیقات نشان داده جوامعی که با مجرمان خود از روش یکپارچگی رابطه برقرار می‌کنند نسبت به جوامعی که در آن مجرم را بدنام می‌کنند درصد اصلاح‌پذیری و بازاجتماعی بیشتری در مرتکبان جرائم ایجاد می‌شود. بکر معتقد است؛ وقتی برجسب بزهکاری به‌طور موفقیت‌آمیز به فرد زده شود فرد با نوعی بدنامی روبه‌رو می‌شود و شاید به‌دلیل این دیدگاه بد جامعه نسبت به وی، رفته‌رفته به هویت جدید خود به‌عنوان یک بزهکار اعتقاد پیدا کرده و هویت اصلی خود را به‌عنوان یک شهروند هنجارپذیر فراموش کند. این فرد علاوه بر

1. Criminal Rationalization
 2. Reintegrative Shaming Theory
 3. Braithwaite

اینکه مستعد ارتکاب جرائم دیگر بوده، آرامش خود را در همراهی با افرادی می‌داند که شرایطی مشابه او دارند و نسبت به جامعه بیگانه طلقی می‌شوند، هم‌نشینی که از آن به‌عنوان خرده فرهنگ‌های مجرمانه یاد می‌شود (Waddington, 2000: 292). پژوهش‌ها حاکی از این است که جوامع دارای نرخ پایین‌تری از انواع جرم (مانند کشور ژاپن) عمدتاً بر این نوع کنترل اجتماعی اتکا دارند و تلاش می‌کنند با عدم ایراد اتهام و ورود افراد به دستگاه عدالت کیفری، از طریق بازسازی پیوندهای اجتماعی به اصلاح و بازپروری فرد کمک کنند. این در حالی است که جوامع با نرخ بزهکاری بالا نظیر ایالات متحده آمریکا با ایراد اتهام سعی دارند با پدیده جرم و انحراف مبارزه کرده و کاهش پدیده بزهکارانه را در پرتوی استفاده حداکثری از ابزار کیفری می‌دانند (Calvo-Goller, 2006: 164).

شرمساری بازپذیرکننده هنگامی رخ می‌دهد که اعضای اجتماع با ابراز عدم تأیید در برابر کجروی واکنش نشان داده و متعاقباً بازگشت خلافکار را به آغوش جامعه بپذیرند. شرمساری به‌عنوان مفهوم کلیدی به روشی اطلاق می‌شود که شرم‌آور بودن جرم را بدون طرد عامل رفتار تفهیم می‌کند (یعنی به صرف ارتکاب جرم فرد مرتکب را از دیگران متمایز نمی‌کند و هنوز او را عضو ارزشمندی از جامعه می‌داند که بسیار مهم است). شرمساری بازپذیرکننده به بازگشت متخلف به دامن اجتماع تأکید دارد و گذشته سیاه او را پاک می‌کند. باین‌حال تعبیر بازپذیری و شرمساری امر واحدی نیست بلکه جزئی از یک فرایند متوالی است که از طریق آن مرتکب جرم، شرمسار شده و سپس به جامعه باز می‌گردد. به‌عبارت‌دیگر شرمساری بازپذیرکننده تلاش دارد از طریق زبان، پیوندهای کلامی و مراسم بخشودگی، ضمن تأیید هویت سالم خلافکار، او را به جمع شهروندان قانون‌پذیر و قابل احترام بازگرداند. دوره زمانی کوتاه و نه بی‌پایان که با گذشت و بخشش پایان یافته و سپس انجام تدابیری برای حفظ تعلقات و پیوندهای دوستی و احترام در بازه زمانی محدود از مهم‌ترین مؤلفه‌های شرمساری بازپذیرکننده است (علیوردی‌نیا و حسنی، ۱۳۹۳: ۶۷).

در جمع‌بندی مباحث پیش‌گفته و با توجه به پیوند و تأثیرپذیری نهاد ایراد اتهام

از نظریه شرمساری، می‌توان ادعان داشت که پژوهش‌های انجام‌شده به‌روشنی نشان می‌دهد پیش‌بینی مرحله‌ای تحت عنوان «ایراد اتهام» در نظام حقوقی انگلستان و اجرای عملی نظریه مزبور در آن، ضمن جبران خسارات ناشی از جرم و با مشارکت دادن فرد بزهکار در فرایند ترمیم، می‌تواند کارآمدتر و مؤثرتر از ورود مستقیم افراد به چرخه رسمی عدالت کیفری باشد.

تجربه‌های اخیر نیز حاکی از آن است که الگوی سنتی مدیریت جرم مبتنی بر اعمال مجازات‌های حداکثری، دیگر توان تأمین مهم‌ترین هدف نظام عدالت کیفری، یعنی اصلاح و بازپروری بزهکاران را ندارد و ضرورت بهره‌گیری از رویکردهای ترمیمی و جامعه‌محور بیش‌ازپیش احساس می‌شود.

همچنین باید گفت در حقوق انگلستان وضعیتی تحت عنوان «اخطار»^۱ وجود دارد تا فرد از طریق تلنگر در جرائم خُرد متوجه رفتار مجرمانه خود شود. تجربه نشان داده سیستم عدالت کیفری انگلستان، اعتقاد دارد اقدام‌های غیرکیفری در مقوله اصلاح و بازپروری می‌تواند به‌مراتب تأثیرگذارتر از اقدام‌های کیفری جلوه کند (Cushing, 2014: 141).

۳-۱. نظریه سپربلا (قوچ‌قربانی)

براساس نظریه سپربلا یا قوچ‌قربانی^۲ مجرم فردی خطرناک و غیرقابل اصلاح تلقی شده که باید برای همیشه از صحنه روزگار حذف شود. درواقع زمانی که قوچ‌قربانی (بزهکار) موقعیت خود را به‌عنوان خودی در جامعه از دست می‌دهد؛ حقوق جزا ویژه بزهکاران ایجاد شده که درصدد است تا از دست مجرم رهایی یابد یا دست‌کم

۱. صرف‌نظر کردن از ایراد اتهام با هشدار غیررسمی یا اخطار رسمی پلیس برای نوجوانان مرتکب جرائم خرد از زمان ایجاد نیروهای پلیس سازمان‌یافته اعمال و برای اولین بار در سال ۱۸۵۸ میلادی مستندسازی شده است. حتی نوعی اخطار در سال ۱۸۳۳ بازرس پلیس اجرا کرده که بر مبنای آن پلیس تصمیم به عدم ایراد اتهام در خصوص رفتار مخل نظم از ناحیه متهم، به شرط تعهد به عدم (Campbell, 2000: 92). ارتکاب جرم در آینده، گرفته است

۲. جهت اطلاعات بیشتر در خصوص نظریه قوچ‌قربانی نک. میرخلیلی و عزیز (۱۴۰۰) و آقاجانی، میرخلیلی و حاجی‌ده‌آبادی (۱۴۰۰).

او را خنثی کند (میرخلیلی و عزیزی، ۱۴۰۰: ۵۷). تأثیر سیاست‌های ناکارآمد تقنینی تنها به مرحله قانونگذاری و جرم‌انگاری‌های غیراصولی ختم نمی‌شود بلکه مقامات دستگاه قضایی و اجرایی نیز خواه و ناخواه درگیر چنین سیاستی می‌شوند و گاه با تقلید کورکورانه از قانونگذار برای ایفای وظیفه خود در اجرای قانون، سیاست‌های غیرمنطقی و نامعقول تقنین را در نظام دادرسی و در بُعد اجرایی نیز استمرار می‌بخشد. در این راستا، سخت‌گیری در واکنش علیه بزهکاری، بدون در نظر گرفتن یافته‌های مؤثر در مدیریت جرم در کنار مجازات حداکثری و رعایت اصل تناسب، افزایش اختیار ضابطان، کاهش استقلال قضات، عدم توجه به اصل فردی کردن جرم و مجازات، توسعه اختیارات نهادهای اجرایی وابسته به دولت در تأمین امنیت و فاصله گرفتن از سیاست جنایی مشارکتی، تسریع در روند رسیدگی بدون توجه به مهلت معقول، مادی کردن جرائم، توسعه دامنه جرائم علیه امنیت و سخت‌تر کردن شرایط اعطای عفو، آزادی مشروط، جایگزین‌های حبس و ... به رویه معمول متولیان دستگاه عدالت کیفری و نهادهای اجرایی تبدیل شده است؛ بنابراین در لوای شعار تأمین امنیت حداکثری شدن برخوردهای سرکوب‌گرایانه، تلاش برای منزوی‌سازی و طرد برخی افراد جامعه از طریق حبس‌های طولانی‌مدت یا مجازات اعدام با ایراد اتهام خودسرانه مقامات قضایی و کنترل مدار مجاز شمرده می‌شود (Jorg and Brants, 2014: 56) حال آنکه اجرای چنین تدابیری بدون شک موجب نقض موازین دادرسی عادلانه شده و منطق سیاست کیفری را به ورطه عوام‌گرایی می‌برد. از دیگر آثار ناگوار عوام‌گرایی کیفری و تبدیل افراد جامعه به قوچ‌قربانی، افزایش شمار پرونده‌های کیفری است که به مکدونالدیزه شدن حقوق کیفری منجر می‌شود که علاوه بر بالا بردن هزینه‌های دستگاه عدالت کیفری موجب تبعیض در رسیدگی‌های کیفری می‌شود؛ چراکه مقامات عدالت کیفری با تمرکز بر تعداد بی‌شمار پرونده‌های جرائم کم‌اهمیت که اغلب در طبقات فرودست و محروم جامعه اتفاق می‌افتد، فرصت بررسی دقیق و همه‌جانبه پرونده‌های مهم را از دست می‌دهند که از نظر میزان آسیب‌ها و تعداد بزه‌دیدگان در درجه بالایی از اهمیت قرار

دارد (عمرانی‌فر و شیداییان، ۱۴۰۳: ۷۰).

مبانی ایراد اتهام در سیستم‌های عدالت کیفری عوام‌گرا؛ بسیار نامشخص و ضابطه آن به‌جای تبعیت از قانون، از مصالح و منافع حکومت تبعیت می‌کند. به‌طوری‌که معمولاً در این دسته از سیستم‌ها افراد با ایراد اتهام‌های غیرواقعی وارد دستگاه عدالت کیفری شده و سپس قربانی می‌شوند تا انگشت بی‌کفایتی از سمت سیستم عدالت کیفری غیرکارآمد برداشته و علت ناامنی و بی‌نظمی جامعه را فردی می‌دانند که باید قربانی این موضوع شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد در بعضی از جرائم مصرّح در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ کشور ایران، همانند جرم محاربه و افساد فی الارض، ایراد اتهام توسط سیستم عدالت کیفری بیشتر از اینکه تابع مبانی قانونی باشد از مبانی دیگری از جمله عوام‌گرایی کیفری و درنهایت قوچ قربانی پیروی می‌کند؛ وجود قیودی چون «موجب ناامنی در محیط گردد» در جرم محاربه و «گسترده‌گی»^۱ در جرم افساد فی الارض از «ضابطه باز» که از مؤلفه‌های عوام‌گرایی کیفری حکایت دارد (عمرانی‌فر و زندی، ۱۳۹۶: ۵۰). بنابراین ابزار قانون بیش از اینکه برای ایراد اتهام، تعقیب و محاکمه استفاده شود، در راستای محدودسازی و فرسایش نیروهای مخالف به‌کار گرفته می‌شود. به‌رغم اینکه اصل بر شفافیت کامل در همه زمینه‌ها است. اما این آزادی در برخی موارد برای حفظ و حمایت از یک سلسله مصلحت‌ها، محدود شده و استثنائاتی مانند اسرار دولتی، حریم خصوصی، تحقیقات قانونی و پیشگیری از جرم‌ها و امنیت ملی بر آن وارد شده است. این در حالی است که از نظر نگارنده، در سیاست جنایی تقنینی، هیچ دلیلی بر استثنا کردن برخی جرائم از دایره شمول اصل شفافیت وجود ندارد. گفتنی است مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان سعی کرده با جلوگیری از مؤلفه‌های ایجاد سپربلا همچون رواج عوام‌گرایی کیفری، مانع قربانی شدن افراد به‌علت ناکارآمدی فرایند کیفری شود. به عبارتی فلسفه مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان برای پیشگیری از آغاز تعقیب‌های غیرواقعی، ابزاری، غرض‌ورزانه و تضمین‌کننده منافع دولت تعبیه شده است.

۴-۱. نظریه منفعت عمومی (نظام سود و زیان)

در نظام حقوقی کامن لا مخصوصاً در حقوق انگلستان آغاز تعقیب یا به عبارت صحیح‌تر ایراد اتهام نیازمند کفایت ادله و منفعت عمومی به‌عنوان شروط اصلی است و مؤلف‌هایی چون منفعت قربانی و رعایت اصول اخلاقی به‌عنوان عوامل فرعی برای آغاز فرایند کیفری به‌حساب می‌آید (شیداییان و نصرتی، ۱۳۹۷: ۱۶۸). ازجمله اثرات نظریه فوق در مقوله ایراد اتهام این است که مقام قضایی باید در ابتدا بسنجد که ایراد اتهام تا چه اندازه می‌تواند اهداف حقوق کیفری بر مبنای سود و زیان را تأمین کند. با این توضیح که اگر دستگاه عدالت کیفری در مرحله ایراد اتهام، آغاز فرایند کیفری را در راستای اهداف اصلاح و بازپروری مفید یافت اقدام به ایراد اتهام و در صورتی که آغاز فرایند کیفری دستاوردی را برای فرد، جامعه و دستگاه عدالت کیفری ندارد؛ از ایراد اتهام نسبت به مرتکب جرم خودداری کرده و با اقدام‌های غیر کیفری (انضباطی و انتظامی) سعی در جبران صدمات ناشی از جرم کند (Ambos, 2003: 65).

ازجمله چالش‌های دیگر این است که سیستم عدالت کیفری، مانند هر مجموعه دیگری منابع محدود و مشخصی دارد از این‌رو نمی‌توان انتظار داشت دستگاه عدالت کیفری در خصوص هر رفتار مجرمانه واکنش نشان دهد زیرا مبانی مدیریتی مطلوب این موضوع را ایجاب می‌کند که دستگاه عدالت کیفری صرفاً هدف و تمرکز خود را بر جرائم مهم معطوف کند. بنابراین جرائمی مانند رانندگی بدون گواهینامه، تخدیش پلاک یا سایر جرائم خرد می‌تواند بدون ایراد اتهام یا در مرحله ایراد اتهام بدون ارسال پرونده به دادگاه تعیین تکلیف شود زیرا این دسته از جرائم وقت دادگاه را برای تمرکز بر پرونده‌های مهم از بین می‌برد. کم‌اینکه؛ بعضی از حقوق‌دانان عقیده بر این دارند که دستگاه عدالت کیفری می‌تواند قبل از ایراد اتهام و در مرحله ادای توضیح یا به عبارتی ظن به ارتکاب جرم در جرائم خرد، در صورتی که مقام تعقیب احراز کند که همین مقدار رفت‌وآمد به محیط دادسرا فرد را متنبه کرده نیازی به آغاز فرایند کیفری نیست (نجفی ابرندآبادی و رستمی، ۱۳۹۱: ۲۲۵). این نظر همان وضعیت است که دادستان در مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان با الهام از نظریه منفعت

عمومی (نظام سود و زیان) تصمیم به آغاز تعقیب یا صرف نظر کردن از آن می‌گیرد.

۵-۱. عدالت ترمیمی

در برخی کشورها همانند انگلستان و آلمان، برخی طرح‌های میانجیگری، شامل تصمیم‌های دادستان‌ها و قضات، برنامه‌ها و تصمیماتی است که در آنها قضا دایمی به بارزترین شکل ممکن اجرا شده و به نوعی از ایراد اتهام غیرضروری در مراجع قضایی خودداری می‌شود (مودن‌زادگان و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۰). در حقوق انگلستان با الهام از نظریه عدالت ترمیمی در مرحله ایراد اتهام، جرائمی که به نوعی جنبه مالی آن بارزتر است مانند تخریب، سرقت‌های خرد، خیانت در امانت، مقام تعقیب می‌تواند پیش از ایراد اتهام با مشارکت بزهکار و در راستای ترمیم آثار بزهکاری از او دعوت کند تا آسیب‌های وارده را به نحو مقتضی جبران کرده و به نوعی موجبات جلب رضایت زیان‌دیده را فراهم کند در این صورت مقام تعقیب از ایراد اتهام خودداری و پرونده را با تصمیم غیرقضایی (در جهت جبران زیان‌های ناشی از جرم) مختومه می‌کند. یکی از نظریه‌های جدید جرم‌شناسی مرتبط با عدالت ترمیمی «منع سرزنش‌گرایی مرتکب» است؛ با این توضیح که به جای سرزنش مرتکب جرم، رفتار او تقبیح می‌شود و به نوعی هدف اصلی این است که فرد مجرم پاسخ‌های بازپذیرکننده دریافت کند و به‌عنوان بزهکار نگریسته نشود. در حقوق انگلستان نمونه‌ای از این مورد دیده می‌شود که پلیس با «اخطار ترمیمی»^۱ نسبت به فرد مرتکب بزهکاری، وی را از ارتکاب جرم شرمزده می‌کند و در این فرایند سعی دارد تا اخطار وارده موجبات تحقیر شخص مرتکب را فراهم نکند. بنابراین در ابتدا تلاش کرده تا به مرتکب بزهکار نشان دهد که چه آسیبی از رفتار او متوجه خود، بزه‌دیده و جامعه شده و سپس با تمرکز بر چگونگی جبران اشتباه مثلاً با جبران خسارت یا عذرخواهی، زیان‌های ناشی از جرم را ترمیم کند (Simpson, 2014: 65).

۲. اصول مؤثر بر ایراد اتهام

منظور از اصول مؤثر بر ایراد اتهام، این است که تا مقام تعقیب، در بادی امر با بررسی عوامل مطروحه در ذیل این فصل در مرحله ایراد اتهام، مجاب به آغاز فرایند کیفری شود. این عوامل در حقوق انگلستان شامل: نظام کفایت ادله، اصل سودمندی، نظام مصلحت‌گرایی، اصلاح‌پذیری و میزان‌سنجی آسیب وارده از جرم است که هر کدام جداگانه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱. اصل کفایت ادله

اصل کفایت ادله، حالتی است که در آن مقام قضایی در مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان، ادله موجود در پرونده را مورد بررسی قرار می‌دهد و سپس اگر به این نتیجه رسید که مستندات موجود در پرونده، دست‌کم، اتهام وارده را تا حد قابل‌قبولی تصدیق می‌کند به ایراد اتهام و در غیر این صورت از اتهام زدن و آغاز پروسه کیفری خودداری می‌کند (Hutchings, 2012: 66). برخلاف نظام حقوقی رومی - ژرمنی که در آن آغاز فرایند کیفری لزوماً مقید به احراز و سنجش مصلحت عمومی نیست، در نظام کامن‌لا شروع تعقیب کیفری همواره با لحاظ و ارزیابی مصلحت عمومی همراه بوده و این معیار، نقش تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌گیری نسبت به آغاز یا عدم آغاز تعقیب ایفا می‌کند. بنابراین در حقوق انگلستان و آمریکا ایراد اتهام نیازمند دو اصل اساسی و مهم یعنی کفایت ادله و مصلحت عمومی است (شیداییان و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۳). در این میان دادستان به‌عنوان آغازکننده پروسه کیفری، نقش کلیدی دارد با این توضیح که آغازکننده و پایان‌دهنده تحقیقات مقدماتی که از ایراد اتهام تا صدور کیفرخواست ادامه دارد در اختیار دادستان است. به عبارتی مرحله تحقیقات مقدماتی^۱ این موضوع را هشدار می‌دهد که دادرسی کیفری دارای دو مرحله مهم و اساسی است: مورد اول تحقیقات مقدماتی است که معمولاً در اختیار دادسرا و مرحله بعدی رسیدگی نام دارد که دادگاه انجام می‌دهد. مرحله تحقیقات مقدماتی

1. Preliminary Research Stage

به‌علت نزدیک بودن به زمان وقوع جرم، تصمیم‌گیری برای بازداشت یا آزادی متهم، جمع‌آوری ادله جرم و حساسیت آن در مرحله مقدماتی از اهمیت فراوانی برخوردار است. چنان‌که اگر دادسرا نتواند تحقیقات خود را به‌درستی انجام دهد، هرچند دادگاه در وظایف خود بسیار دقیق عمل کند امکان کشف حقیقت وجود ندارد (فروغی و یوسفی، ۱۳۹۳: ۱۴۷).

طرف‌داران اصل کفایت ادله در حقوق انگلستان بر این باورند که هر گزارش ارتکاب جرم نباید بدون دلایل موجه و مستندات معقول وقوع بزهکاری، به ایراد اتهام منجر شود (Pavlich, 2018: 521). درواقع قبل از به جریان انداختن پروسه کیفری، دادستان باید به این باور برسد که ایراد اتهام لازم و ضروری است و به عبارتی ادله موجود، بزهکاری فرد را تا حدودی محرز کرده باشد و این مهم صرفاً زمانی امکان‌پذیر است که دادستان از ردای یک مقام صرف تعقیب (آغازکننده پروسه کیفری) تا حدودی خارج شود و ردای تحقیق به تن کند و سپس تصمیم گیرد که پرونده را برای بررسی بیشتر ارجاع داده یا از ایراد اتهام صرف‌نظر کند. این به‌معنای تخلیط وظایف میان مقام تعقیب و تحقیق نیست؛ به عبارتی منظور این نیست که مقام بازپرس از سیستم تحقیقات مقدماتی حذف شود بلکه منظور این است که دادستان هر گزارش جرم را همانند حقوق ایران به مقام تحقیق ارجاع ندهد چراکه بسیاری از پرونده‌های غیرضروری و بی‌پایه و اساس، امکان دارد در بررسی مقدماتی از چرخه فرایند کیفری خارج شود (غلامی و متین‌پارسا، ۱۳۹۶: ۱۸۰).

گفتنی است اگرچه جایگاه نظام کفایت ادله در حقوق ایران به مرحله تحقیقات مقدماتی و رسیدگی مربوط است اما به‌زعم نگارنده؛ می‌توان نظام مذکور را در مرحله دادسرا پیاده‌سازی کرد. بنابراین در مقام جمع‌بندی باید نتیجه گرفت اصل کفایت ادله که یکی از مبانی انتساب بزهکاری است خود ایجاب می‌کند تا مرحله‌ای تحت عنوان ایراد اتهام در حقوق ایران تعبیه و به رسمیت شناخته شود تا در این مرحله با ادله موجود تصمیم به آغاز پروسه کیفری یا صرف‌نظر کردن از آن گرفته شود. «تحقیقات در نظام‌های حقوقی کشورهای فاقد مرحله ایراد اتهام نشان داده بسیاری

عوامل مؤثر بر «ایراد اتهام» در یک مدل مطلوب در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران - ۳۱۳

از پرونده‌ها نه با کفایت ادله بلکه به صرف اعلان شکایت به آغاز فرایند کیفری بی پایه و اساس منجر شده است» (Pavlich, 2018: 96).

۲-۲. اصل سودمندی

اصل سودمندی^۱ یا فایده‌گرایی که به اصالت سود، اصالت نفع، مطلوبیت‌گرایی و منفعت‌گرایی نیز ترجمه شده است، شاخه‌ای از نظریه‌های اخلاقی پیامدگرایانه و تلاشی برای پاسخ به این پرسش انگلیسی در منابع لاتین است که: «چه باید کرد که سودمند باشد؟»^۲ بنا به اصل سودمندگرایی، اخلاقی‌ترین عمل آن است که سودمندترین گزینه برای طرفین اثرپذیر باشد، حتی اگر مضر (ذاتاً شر) باشد (White, 2015: 14). اگرچه در فایده‌گرایی فردیت و اختلاف‌های فردی لحاظ می‌شود ولی همه آنها در پس پیامدگرایی به حداکثر رساندن مطلوبیت و مفاهیم مرتبط با آن لحاظ می‌شود؛ مثلاً جرمی بنتام، بنیان‌گذار سودمندگرایی، سودمندی را چنین توصیف کرد: «آن ویژگی در هر چیزی که با آن ویژگی، آن چیز به ارائه سود، مزیت، لذت، خیر، خوشبختی یا پیشگیری از رخ دادن ضرر، درد، شر، یا ناکامی متمایل شود، برای طرف‌هایی که سودشان در نظر گرفته می‌شود» (Burbank, 2003: 97). بنتام در ادامه می‌گوید: «هدف قانونگذار باید این باشد که حداکثر خوشی افراد را تأمین کند و سپس اضافه می‌کند که چون مجازات، توأم با درد است، لذا ذاتاً شر محسوب می‌شود و باید فقط موقعی اجرا شود که از بروز شر بزرگ‌تری جلوگیری کند» (Ibid.). امروزه باید پذیرفت که دادستان‌ها در قرن بیست‌ویکم تحت تأثیر نظریه فوق به‌طور قابل ملاحظه‌ای از اصل «قانونی بودن» در ورود افراد به پروسه کیفری به اصل «فرصت» یا «اقتضا/سودمندی» حرکت کرده‌اند (Worrall, 2008: 18).

در مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان با الهام از اصل سودمندی این سؤال

1. Utilitarianism

2. What Should be Done to be Beneficial?

مطرح می‌شود که آغاز فرایند کیفری چه نفع و فایده‌ای می‌تواند داشته باشد. ناگفته نماند در یک بررسی فلسفی حقوق کیفری، جرج پاولیچ^۱ (۹۳: ۲۰۱۸) در کتاب ایراد اتهام؛ منطق سیاسی و رویه‌های اجتماعی-حقوقی بر این باور است که مفهوم سودمندی را هر حکومتی به نوعی تعریف می‌کند. وی معتقد است: «این منافع سیاسی است که مفهوم سودمندی را تعریف می‌کند و به عبارتی دولت‌ها آن چیزی که حاکمیت آنها را تقویت می‌کند و یا به عبارتی از به خطر افتادن حاکمیت آنها جلوگیری می‌کند به عنوان «جرم»، به جامعه معرفی می‌کنند». اگر بنا باشد نویسنده سخن فوق را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد باید عنوان کرد، سودمندی در مفهوم واقعی خود به کار نرفته و به عبارتی نوعی سودمندی رادیکال از طرف دولت‌ها با جرم‌انگاری بعضی رفتارها در راستای حفظ حاکمیت و مبارزه با مخالفان به حساب می‌آید. به عبارتی جرج پاولیچ در مورد سودمندی رادیکال می‌گوید دولت‌ها زمانی که حاکمیت خود را در خطر ببینند دست به ایراد اتهام زده و افراد مخالف و معترض را با ایراد اتهام وارد دستگاه عدالت کیفری می‌کنند و آن را سودمند توجیه کرده و به نوعی اساس برقراری نظم و امنیت اجتماعی می‌دانند.

برای نمونه در حقوق کشور ایران می‌توان جرائم علیه امنیت را مثال زد که مبانی ایراد اتهام در این دسته از جرائم واضح و روشن نیست. مثلاً قید «گسترده»^۲ در بحث افساد فی الارض نمونه‌ای روشن از این مثال است که می‌تواند هر رفتاری را در این اتهام شامل شود.^۳ سودمندی در معنای آنچه در این گفتار مورد نظر است اینکه، در مرحله ایراد اتهام، به این موضوع می‌پردازد که ورود افراد به

1. George Pavlich

2. Widespread

۳. به موجب ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی: «هر کس به‌طور گسترده، مرتکب جنایت علیه تمامیت جسمانی افراد، جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور، نشر اکاذیب، اخلال در نظام اقتصادی کشور، احراق و تخریب، پخش مواد سمی و میکروبی و خطرناک یا دایر کردن مراکز فساد و فحشا یا معاونت در آنها گردد به‌گونه‌ای که موجب اخلال شدید در نظم عمومی کشور، ناامنی یا ورود خسارت عمده به اموال عمومی و خصوصی، یا تمامیت جسمانی افراد، یا سبب اشاعه فساد یا فحشا در حد وسیع گردد مفسد فی الارض محسوب و به اعدام محکوم می‌گردد».

پروسه کیفری تا چه حد می‌تواند مفید و اثرگذار باشد. بنابراین نظریه پردازان سودمندی در مرحله ایراد اتهام بر این باورند که دادستان باید در مرحله ایراد اتهام در کنار توجه به سایر اسباب سنجش به این موضوع بیندیشد که آیا فراخواندن فرد به دستگاه عدالت کیفری، فارغ از نوع و میزان مجازات می‌تواند سودمند باشد یا خیر؟ در واقع سودمندی هم دستگاه عدالت کیفری و هم جامعه را از بُعد ظرفیت‌ها، توانایی‌ها و سایر جهات درون‌سازمانی و غیره دربرمی‌گیرد. بنابراین وفق نظریه فوق، فردی که در پرونده قضایی او سرقت‌های فراوان کیفری دیده می‌شود و به عبارتی سرقت از عادت رفتاری او شده است، دستگیری مجدد و ایراد اتهام و سپس رسیدگی و مجازات نه تنها سودمند نیست^۱ بلکه موجب صرف وقت هزینه و توان جامعه و دستگاه عدالت کیفری می‌شود. برای این دسته از افراد باید اقدام‌های اداری و نه قضایی در نظر گرفته شود و همان هزینه‌ای که برای نگهداری این افراد در زندان صرف می‌شود برای خنثی‌سازی انگیزه‌های سرقت به کار گرفته شود.^۲ وفق این اصل مقام تعقیب برای آغاز فرایند کیفری باید به سودمندی در مرحله ایراد اتهام توجه ویژه‌ای داشته باشد و در صورتی که مؤلفه‌های سودمندی چون اصلاح و بازپروری، پیشگیری، جبران ضرر و زیان ناشی از جرم صرفاً با ورود فرد به پروسه کیفری و در نهایت سزا دادن؛ تأمین می‌شود به آغاز فرایند کیفری اقدام کنند.

۱. امام صادق (علیه السلام) فرمود: «شخصی که خودارضایی کرده بود را (به منظور مجازات) خدمت حضرت علی (علیه السلام) آوردند. حضرت صرفاً به تأدیب اکتفا ننمود و دستور داد تا مقدمات ازدواج شخص را برای خنثی نمودن فرد فراهم آورند» (حرّ عاملی، ۱۴۰۱، ج ۴: ۴۸).

۲. چندی پیش در یک مصاحبه رسانه‌ای سارق حرفه‌ای که ۱۱ سال از عمر خود را در زندان سپری کرده و مرتکب سرقت‌های فراوان شده بود سؤال شد که بعد از آزادی آیا باز هم سرقت می‌کنید یا خیر؟ او در عین ناباوری قاطعانه گفت بله سرقت می‌کنم چرا که نه! وقتی سابقه‌دار هستم و نمی‌توانم همانند مردم عادی فعالیت کنم جز سرقت راهی برایم نمی‌ماند. در ادامه سخنی تأمل برانگیز بیان کرد «گفت نظافت همین مکان را به من بسپارید و حقوق بدهید من سرقت نخواهم کرد» (<https://www.asriran.com/fa/news/863631/>).

۳-۲. اصل مصلحت‌گرایی

یکی دیگر از اصول مؤثر بر مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان، اصل مصلحت‌گرایی^۱ است. هر حقوق‌دانی از زاویه دید خود مصلحت‌گرایی را تعریف کرده است.^۲ برخی نویسندگان در تعریف مصلحت آورده‌اند: «مصلحت به معنای منافی است که به جامعه بازمی‌گردد و قلمرو وسیعی دارد؛ به گونه‌ای که منافع دنیوی، اخروی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و ... را دربرمی‌گیرد» (شیداییان و اسحاقی، ۱۳۹۹: ۱۱۰). پرستی که امکان دارد در همین ابتدا مطرح شود این است که مصلحت‌گرایی چگونه می‌تواند به‌عنوان یکی از اصول مؤثر بر مرحله ایراد اتهام شناخته شود؟ در پاسخ باید عنوان کرد که مصلحت در مقابل قانون قرار نمی‌گیرد بلکه وابسته و متعلق به قانون است. مصلحت به مبانی قانون و اهداف نظام قانونی مشروط است. در حقوق انگلستان و آمریکا مصلحت (منفعت عمومی) نقش بسزایی در مرحله ایراد اتهام دارد به نوعی که اگر منفعت عمومی آغاز فرایند کیفری را توجیه نکند تمایلی برای ایراد اتهام توسط مقام تعقیب وجود ندارد (جمنانی، ۱۳۹۶: ۱۶۸). باید در نظر داشت که به بهانه مصلحت‌گرایی نمی‌توان از چارچوب قانون خارج شد اما در حالتی که بین مصلحت عمومی با ظاهر قانون تزاخم ایجاد شود چاره‌ای جز وفاداری به فلسفه قانون برای تأمین مصلحت مردم نیست. البته باید به این موضوع اشاره کرد که عنصر مصلحت مبنای فلسفی برای اصل موقعیت داشتن تعقیب و عامل مهمی برای توجیه صرف‌نظر کردن از آغاز فرایند کیفری در شرایط متغیر اجتماعی محسوب می‌شود. در مکتب مصلحت‌گرایی حقوقی به‌عنوان مکتبی که بر مدیریت تعقیب کیفری تأکید دارد، باید قاضی برای اتخاذ تصمیم آینده‌نگر و نتیجه‌گرا باشد و بتواند آثار احتمالی تصمیم خود را برای ورود افراد به پروسه کیفری بر دعاوی و بر کل جامعه تشخیص دهد. قاضی مصلحت‌گرا می‌تواند به‌آسانی با الفاظ و مفاهیم قانونی بازی

1. Pragmatism

۲. برای نمونه؛ پاند مصلحت را از دیدگاه خود چنین تعریف می‌کند: «خواسته‌ها و نیازهایی که به‌وسیله افراد اظهار می‌شود و حقوق ناچار است برای حفظ و پیشرفت تمدن درباره آنها مقرراتی وضع کند» (علی دوست، ۱۳۸۶: ۲۲).

کرده و از آنها معانی مورد نظر را استخراج کند. او ملزم نیست تنها به قواعد حقوقی توجه داشته باشد، بلکه می‌تواند از هر دلیلی استفاده کند که به تصمیم قضایی مربوط می‌شود و برخلاف قضات سنتی، می‌تواند انواع داده‌ها، نظیر داده‌های جامعه‌شناختی و اقتصادی را برای آغاز فرایند کیفری در مرحله ایراد اتهام مورد بررسی قرار دهد (شکرچی‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۰۷).

همچنین باید توجه داشت در صورت صرف‌نظر کردن از ایراد اتهام برمبنای مصلحت، نه‌تنها این مصلحت ناظر به بزه‌کار و بزه‌دیده است، بلکه بر جامعه و نهادهای عدالت کیفری نیز نظارت دارد. منظور از مصلحت‌سنجی این است که مقام تعقیب خود را از قیدوبند اجباری و الزامی بودن تعقیب کیفری رها کرده و با رعایت ضوابط و مقررات (و در صورتی که آغاز فرایند کیفری، نفع اجتماعی داشته باشد) با مصلحت‌اندیشی ایراد اتهام و آغاز فرایند کیفری کند. کمیته پیشگیری از ارتکاب جرم و رفتار با محکومان سازمان ملل متحد، رعایت مصلحت در تعقیب کیفری را در عرصه بین‌الملل مدنظر قرار داده است. در بند ۱-۵ پیشنهاد قطعنامه ارائه شده به یازدهمین اجلاس کمیته مذکور (۵-۶ فوریه ۱۹۹۰) و به‌عنوان «تصمیمات مقدم بر رسیدگی دادگاه‌ها، دادگاه پلیس، دادسرا یا سایر مقامات مسئول عدالت کیفری، در صورت مصلحت و آنگاه که این امر با نظام حقوقی آنها مانع‌الجمع نباشد، باید مجاز شناخته شود تا در مواردی که توسل به تعقیب کیفری برای حمایت از جامعه، پیشگیری از ارتکاب جرم یا ترفیع احترام قانون یا حقوق زیان‌دیدگان از جرم ضروری نباشد، از آغاز فرایند کیفری خودداری کنند. هر نظام حقوقی، ضوابط خود را در زمینه ضرورت تعقیب یا انصراف از آن مشخص خواهد کرد» (آشوری، ۱۳۸۶: ۸۳).

اکنون در مقام پاسخگویی به سؤالی که در ابتدای این گفتار بیان شد، باید اذعان کرد: مصلحت‌گرایی را باید در سیستم عدالت کیفری حاکم بر هر کشور به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار داد. نویسندگان معتقد است در دستگاه عدالت کیفری کرامت‌مدار، سیستم مذکور از عنوان مصلحت‌گرایی در جهت مثبت آن استفاده می‌کند با این توضیح که سیستم عدالت کیفری کرامت‌مدار در بحث آغاز فرایند

کیفری به افراد بسیار حساس و دقیق عمل می‌کند و به راحتی افراد را وارد پروسه کیفری نکرده و زمانی به ایراد اتهام اقدام کرده که صرفاً مصلحت عمومی و حفظ عدالت و مبانی موجود ایجاب کند. از این رو مشاهده می‌شود که مقام تعقیب زمانی که شرایط را برای ایراد اتهام فراهم ببیند یعنی تشخیص دهد که مصلحت در ایراد اتهام است به این امر اقدام می‌کند. در عوض در سیستم عدالت کیفری کنترل مدار ایراد اتهام بسیار سلیقه‌ای و حول محور مصلحت حاکمیت، لحاظ می‌شود با این توضیح که اگر حفظ مصلحت اقتضا کند افراد ولو بی‌گناه، با اتهام مورد نظر حکومت وارد دستگاه عدالت کیفری می‌شوند.

در حقوق انگلستان و برپایه اصل سودمندی در مرحله ایراد اتهام، مقام تعقیب قبل از اینکه به ادله موجود توجه کند این مهم را مدنظر قرار می‌دهد که آیا وارد کردن افراد به پروسه کیفری برای حاکمیت سودمند است یا خیر؟ باید اشاره کرد مصلحت‌گرایی نقش بسزایی در ایراد اتهام دارد و به نوعی شمشیر دولبه محسوب می‌شود که احتمال دارد این مصلحت در سیستم عدالت کیفری کرامت‌مدار حول محور متناسب بودن ایراد اتهام منظور شود یا در سیستم کیفری کنترل‌مدار صرفاً به منافع حاکمیت در ایراد اتهام بیاندهد.

بنابراین در قالب مقال و فهم بهتر؛ فردی که دارای زن و فرزند است و دارای پیشینه کیفری نامطلوب نیست سطوح بیشتر از مصلحت‌گرایی را برای عدم ایراد اتهام نسبت به فردی که مجرد و سابقه‌دار است دریافت می‌کند. بنابراین مصلحت‌گرایی از جمله مواردی است که مقام قضایی در ابتدای ایراد اتهام باید به این موضوع توجه کند. این مصلحت شامل این است که آیا سیستم توانایی رسیدگی به این دسته پرونده‌ها را دارد یا خیر؟ همچنین امکان دارد ایراد اتهام نسبت به یک شخص، تبعات در صحنه اجتماعی داشته باشد. برای مثال ایراد اتهام نسبت به یک شخص محبوب ممکن است موجب تحمیل هزینه‌های فراوانی به جامعه از قبیل اعتراض و اغتشاش و درگیری اجتماعی را فراهم کند که هوشمندی مقام ایرادکننده و نقش و تصمیم او را برپایه اصل سودمندی در حقوق انگلستان اقتضا می‌کند. گفتنی است در

حقوق ایران با توجه به حاکمیت اصل الزامی بودن تعقیب کیفری، دادستان نمی‌تواند مصلحت‌گرایی را در آغاز فرایند کیفری دخیل نماید و صرفاً می‌تواند از جایگزین‌های تعقیب کیفری همچون تعلیق تعقیب استفاده کند.

۴-۲. اصل سنجش آسیب وارده از جرم

یکی دیگر از اصول مؤثر بر ایراد اتهام، «سنجش آسیب وارده از جرم»^۱ در مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان برای آغاز فرایند کیفری است با این توضیح که مقام تعقیب در ابتدا شدت و آسیب‌های وارده ناشی از ارتکاب جرم را در کنار سایر اسباب سنجش مورد بررسی قرار دهد. این اصل در کنار سایر اصول، باید میزان مشخصی از آسیب را برای به جریان انداختن فرایند کیفری داشته باشد. در حقوق انگلستان پلیس و CPS باید در تصمیم‌گیری‌های خود برای ایراد اتهام به خواسته‌ها، تمایلات، سن و جنس قربانیان توجه کنند. به‌طور کلی ایراد اتهام زمانی اتفاق می‌افتد که مجرم آسیب جدی به قربانی وارد کند یا منافع مهم قربانی را از بین برد. دادستان‌های سلطنتی در روند بررسی تعقیب، با قربانیان جرم ملاقات نمی‌کنند و تنها به مطالب مندرج در پرونده اتهامی اتکا می‌کنند و منافع آنها را در نظر می‌گیرند. به عبارتی دادستان‌ها زمانی مجاب به ایراد اتهام می‌شوند که به نوعی آسیب‌ها یا صدمات جدی ایجاد شده باشد در غیر این صورت پروسه کیفری به جریان نخواهد افتاد (شیداییان و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۰۲).

در رُمان معروف *بینوایان*، ژان‌وال ژان در گفتگوی خود نکته‌ای مرتبط با بحث بیان می‌کند که در خصوص آن می‌توان به تنهایی در حقوق کیفری یک رساله نوشت، او می‌گوید «مرا برای دزدیدن تکه نانی به زندان انداختند و پانزده سال در آنجا نان مجانی خوردم ...! این دیگر چه دنیایی است!» (هوگو، ۱۳۹۲: ۹۸).

بنابراین امکان دارد مقام تعقیب افرادی را وارد پروسه کیفری کند که آسیب وارد شدن آن شخص به دستگاه عدالت کیفری، بیشتر از نقض قانون، توسط شخص

مرتکب است. در رویه قضایی ایران در پرونده‌های شخصی ۴۵ ساله صاحب زن و فرزند به سبب سرقت سه بسته بادام زمینی محکوم به ۱۰ ماه حبس و چهل ضربه شلاق تعزیری شده است.^۱ حال سوآلی که در اینجا مطرح می‌شود این است که سیستم عدالت کیفری اگر بخواهد این قبیل پرونده‌ها را وارد پروسه کیفری کند باید تعداد زیادی نیروی انسانی بسیج کند و در نهایت هزینه نگهداری این‌گونه زندانی‌ها بیشتر از اینکه سودمند باشد، مضر است و هزینه هنگفتی بابت جرم ناچیز؛ هدر می‌رود. به عبارتی جامعه بیشتر از اینکه از فعل مرتکب ضرر ببیند از تصمیم دستگاه عدالت کیفری مبنی بر ورود پرونده‌های کم‌اهمیت به پروسه کیفری آسیب‌دیده است. درحالی‌که برای این‌گونه پرونده‌ها باید تمهیداتی اندیشیده شود تا دادستان در مرحله ایراد اتهام بتواند با تصمیمات مناسب اهداف حقوق کیفری را که همان اصلاح و بازپروری فرد است بدون صرف هزینه و وقت، در کوتاه‌ترین زمان حاصل کند (Redmayne, 2010: 190). بنابراین در قوانین کشور ایران بهتر است تمهیداتی در نظر گرفته شود که با آن بتوان در جرائم کم‌اهمیت یا جرائمی که به‌نوعی آغاز پروسه کیفری نسبت به آنها نه‌تنها سودمند نیست بلکه ضرررسان است در مرحله ایراد اتهام و بررسی آن، اجازه صرف‌نظر کردن از اتهام با تصمیمات غیرکیفری داده شود.

یکی از مهم‌ترین خواسته‌هایی که بزه‌دیده در فرایند کیفری مطالبه می‌کند، جبران خسارت مادی و معنوی وارد شده به خود است. در این صورت، دادستان باید تصمیم به ایراد اتهام را با ملاحظه حقوق بزه‌دیده از جرم در نظر گیرد. از رهگذر جایگزین‌های تعقیب مانند میانجیگری^۲ و سازش بین بزه‌کار و بزه‌دیده، بستر استیفای حقوق و منافی فراهم آورد که بزه‌دیده به کمک فرایند کیفری درصدد نیل به آنها است. به سخن دیگر، بزه‌دیده که در تعقیب کیفری سنتی باید منتظر قطعی شدن حکم

۱. برای مشاهده متن حکم صادره در این خصوص نک.

<https://www.farsnews.ir/news/14000803000103/> .

دادگاه باشد تا تکلیف خسارات وارد شده به او مشخص شود، یا شاید مسیر طولانی دادرسی مدنی را طی کند، در صورت تشخیص دادستان برای جبران خسارت وارده، با عدم ایراد اتهام و ورود به چرخه تعقیب کیفری، خسارات وارد شده به وی جبران می‌شود و لازم نیست مدت‌ها منتظر ماند تا در صورت محکومیت متهم، خسارات وی نیز جبران شود. در همین چارچوب، در قانون عدالت کیفری انگلستان (سال ۲۰۰۳ میلادی) دادستان در زمینه اعمال مصلحت‌گرایی اختیار داشت با ارزیابی پرونده و سنجش ادله علیه متهم و لحاظ کردن نفع عمومی در ایراد اتهام یا صرف نظر کردن از تعقیب، تصمیم‌گیری کند.

۵-۲. اصل اصلاح‌پذیری

آثار نامطلوب تعقیب کیفری بدون توجه به مقوله اصلاح بزهکار و متعاقب آن مجازات متهم، از جمله آلوده شدن وی به محیط جرم‌زای زندان و ایجاد حس انتقام‌جویی جامعه از او، ممکن است بیش از فواید و مزایای آن باشد (خالقی، ۱۳۹۷: ۳۸). از این رو، دادستان می‌تواند با نگرشی اصلاحی و تربیتی به متهم، برای جبران خسارت بزه‌دیده در راستای عدالت ترمیمی، موضوع را مورد سنجش قرار داده و از تعقیب دعوای کیفری، حتی با وجود دلایل اثبات‌کننده بزهکاری، خودداری ورزد. البته در مواردی به حکم قانون، دادستان در صورت اجتماع شرایط مقرر در قانون، مکلف است جهات مخففه را اعمال و از مجازات خودداری کند. به موجب ماده (۵۲۱) از قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲: «هرگاه اشخاصی که مرتکب جرائم مذکور در مواد (۵۲۰، ۵۱۹ و ۵۱۸) (در مورد ساختن سکه قلب و ترویج آن) می‌شوند قبل از کشف قضیه، مأمورین تعقیب را از ارتکاب جرم مطلع نمایند یا در ضمن تعقیب به واسطه اقرار خود موجبات تسهیل تعقیب سایرین را فراهم آورند یا مأمورین دولت را به نحو مؤثری در کشف جرم کمک و راهنمایی کنند بنا به پیشنهاد رئیس حوزه قضایی مربوط و موافقت دادگاه و یا با تشخیص دادگاه در مجازات آنان تخفیف مناسب داده می‌شود و حسب مورد از

مجازات حبس معاف می‌شود...». بدیهی است باید بین این مورد و مواردی که قاعده متناسب بودن تعقیب اعمال می‌شود قایل به تفکیک شد؛ چراکه در قاعده متناسب بودن تعقیب، دادستان با اختیار خود، ضرورت تحت پیگرد قرار دادن متهم یا عدم آن را بررسی می‌کند (جمشیدی و نوریان، ۱۳۹۲: ۱۴۷).

در اصل اصلاح‌پذیری به‌عنوان یکی دیگر از اصول مورد اهتمام مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان، قبل از آغاز فرایند کیفری به این موضوع توجه شده یا به عبارتی این سؤال متبادر می‌شود که آیا ایراد اتهام و وارد کردن فرد به پروسه کیفری می‌تواند به نوعی موجبات اصلاح و بازپروری وی را ایجاد کند یا خیر؟ به عبارتی برای مدت‌ها این اندیشه در ذهن کنشگران کیفری حاکم بود که مجازات تنها راه برای کاهش بزهکاری و جلوگیری از تکرار جرم و اصلاح مجرمان است. این اندیشه با ظهور علوم جدید جرم‌شناختی و پیشگیری از جرم به چالش کشیده شد و نشان داد که هیچ راهی بهتر از اقدام‌های غیرکیفری برای مبارزه با بزهکاری وجود ندارد. از این رو با اقدام‌های غیرکیفری در جهت خنثی‌سازی ارتکاب جرم و همچنین جلوگیری از وارد کردن افراد به پروسه کیفری با تصمیمات جایگزین تعقیب کیفری توانست تا حد زیادی ثمرات و نتایج مثبتی در این زمینه داشته باشد (غلامی و غلامی، ۱۴۰۱: ۲۰) و نشان دهد که در خصوص هر رفتار مجرمانه‌ای به ایراد اتهام نیاز نیست بلکه مقام تعقیب می‌تواند با سازوکارهای جایگزین در مرحله ایراد اتهام بر مبنای اصل اصلاح‌پذیری به‌جای ایراد اتهام و داخل کردن افراد به پروسه پرتنش عدالت کیفری و صرف هزینه و وقت و پیچ‌وتاب‌های موجود به اهداف دادرسی کیفری نائل آید.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در حقوق انگلستان مرحله ایراد اتهام در دادسرا توانسته مؤثر ظاهر شود و موجب جلوگیری از ورود پرونده‌های غیرضروری، تقویت نیروی انسانی، درگیر کردن توان کیفری با پرونده‌های مهم، کاهش آمار و رسیدگی آماری و همچنین در یک دیدگاه کلی، پیشگیری از وقوع و تکرار جرم را فراهم کند. این در حالی است که نهاد مذکور

در نظام دادرسی کیفری ایران وجود ندارد از این جهت اگر قانونگذار مجاب به تأسیس مرحله ایراد اتهام در حقوق ایران شود باید نظریه‌ها و اصول راه‌یافته در مرحله ایراد اتهام را مورد توجه قرار دهد. بنابراین نظریه‌های مؤثر بر ایراد اتهام شامل: نظریه برچسب‌زنی؛ نظریه شرمساری باز یکپارچه‌گر؛ نظریه سپربلا (قوچ قربانی)؛ نظریه منفعت عمومی (نظام سود و زیان) و عدالت ترمیمی بوده و سپس اصولی از قبیل: کفایت ادله؛ سودمندی؛ مصلحت‌گرایی؛ سنجش آسیب وارده از جرم و اصلاح‌پذیری به‌عنوان اصول مؤثر بر مرحله ایراد اتهام در یک مدل مطلوب شناسایی و ارائه می‌شود. همچنین با ایجاد مرحله ایراد اتهام در حقوق ایران می‌توان موجب پالایش ورودی فرایند کیفری در راستای اعتلای سیستم دادرسی شد. پژوهش حاضر با بررسی مرحله ایراد اتهام در حقوق انگلستان و جستارگشایی در آن، نظریه‌ها و اصول اثرگذار بر مرحله ایراد اتهام را برای قانونگذار استخراج کرده تا با به‌کارگیری این موارد موجب سهولت تأسیس مرحله مذکور در حقوق ایران شود. منتها استفاده از این نظریه‌ها و اصول معرفی شده با تغییر رویکرد قانونگذار در شیوه دادرسی کیفری در مرحله دادسرا و چرخش نظام کیفری از تفتیشی به اتهامی است.

درنهایت پیشنهادهای ذیل به قانونگذار می‌تواند مؤثر باشد:

۱. آغاز فرایند کیفری در حقوق ایران تا حد زیادی سنتی و براساس نگرش شدت حداکثری ابزار کیفری در راستای مبارزه با بزهکاری است که این رویکرد در حال حاضر در سیستم‌های نوین حقوق کیفری منسوخ و فاقد کارکرد معرفی شده و تعدیل و بازنگری در آن لازم و ضروری است. مرحله ایراد اتهام این مهم را برآورده می‌کند.
۲. برای مدیریت تعقیب کیفری پیشنهاد تأسیس نهادی تحت عنوان مرحله ایراد اتهام قبل از آغاز فرایند کیفری داده می‌شود تا در بادی امر با ارزیابی پرونده‌های فاقد ارزش (در این مرحله) از گردونه عدالت با تصمیم غیرکیفری دادستان خارج شود.
۳. برای عملی شدن این موضوع بعد از تأسیس مرحله ایراد اتهام در ابتدا پیشنهاد اصلاحات کلی در مرحله دادسرا داده می‌شود که از قبیل چرخش نظام حقوقی به سمت اتهامی، افزایش اختیارات دادستان برای آغاز یا صرف‌نظر کردن از تعقیب

کیفری، ایجاد تدابیری برای جایگزین کردن آغاز فرایند کیفری در مرحله ایراد اتهام با تصمیمات غیر کیفری جایگزین از قبیل الزام به عذرخواهی، اخطار، جبران ضرر و زیان، جریمه و ...، تعدیل اصل الزامی بودن تعقیب با تناسب تعقیب کیفری و توجه و بررسی دو اصل مهم برای آغاز فرایند کیفری در مرحله ایراد اتهام شامل اصل کفایت ادله و منفعت عمومی می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. آشوری، محمد (۱۳۸۶). آیین دادرسی کیفری، چاپ سوم، جلد اول، تهران، انتشارات سمت.
۲. آقاجانی، مهدی، سیدمحمود میرخلیلی و احمد حاجی‌ده‌آبادی (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی سیاست کیفری ایران در پرتوی نظریه قوچ قربانی»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۱۲، ش ۲۳.
۳. جمشیدی، علیرضا و علیرضا نوریان (۱۳۹۲). «متناسب بودن تعقیب کیفری، مفهوم، مبانی و جلوه‌ها در حقوق کیفری ایران و انگلستان»، *فصلنامه پژوهش، حقوق کیفری*، سال اول، ش ۳.
۴. جمنانی، فرامرز (۱۳۹۶). *برابری تعقیب و تحقیق در پرتو تحولات نوین دادرسی*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۵. حرعاملی، محمد بن حسن (ق ۱۴۰۱). *وسایل الشیعه*، جلد چهارم، قم، انتشارات آل‌البیت علیهم‌السلام.
۶. خالقی، علی (۱۳۹۷). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، چاپ پنجم، تهران، انتشارات شهر دانش.
۷. شاملو، باقر و ندا محتشمی (۱۳۹۱). «مطالعه تطبیقی دو نظریه تعاملگرایی و پنجره شکسته و آثار آنها بر سیاست جنایی»، *فصلنامه حقوق کیفری*، سال دهم، ش ۲.
۸. شاهپوری، تهمینه و تهمورث بشیریه (۱۳۹۸). «ویکرد نظام تقنینی دادرسی کیفری نوین ایران مبتنی بر نظریه برجسب‌زنی»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، سال بیست‌ودوم، ش ۸۷.
۹. شکرچی‌زاده، رضا (۱۳۹۶). آیین دادرسی کیفری انگلستان؛ *قاعده اقتضای تعقیب*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۱۰. شیداییان، مهدی و سیدجعفر اسحاقی (۱۳۹۹). «جلوه‌های مصلحت عمومی در آیین دادرسی کیفری و چالش آن با حقوق فردی»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، دوره ۲۵، ش ۸۹.
۱۱. شیداییان، مهدی و همکاران (۱۴۰۰). «تحلیل نسبت مصلحت‌سنجی تعقیب کیفری با نظم عمومی و امنیت اجتماعی»، *مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، سال دهم، ش ۱.
۱۲. شیداییان، مهدی و یزدان نصرتی (۱۳۹۷). «شناسایی و چالش‌های تعقیب کیفری با نگاهی به حقوق انگلستان»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی*، سال دهم، ش ۸۲.
۱۳. علی‌دوست، ابوالقاسم (۱۳۸۶). «فقه و مقاصد شریعت»، *فصلنامه فقه اهل‌بیت(ع)*، سال چهارم، ش ۴۱.
۱۴. علیوردی‌نیا، اکبر و محمدرضا حسنی (۱۳۹۳). «شرمساری بازپذیرکننده به‌مثابه راهبرد فرهنگی در کنترل جرم»، *فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی*، سال سوم، ش ۱.
۱۵. عمرانی‌فر، عدنان و محمدرضا زندی (۱۳۹۶). «ممنوعیت و مقبولیت تخفیف مجازات در جرائم مستوجب حد»، *فصلنامه قضاوت*، ش ۹۰.
۱۶. عمرانی‌فر، عدنان و مهدی شیداییان (۱۴۰۳). «ایراد اتهام به افراد؛ علل و پیامدها از منظر مبانی قرآنی

- و روایی»، فصلنامه مطالعات قرآنی جیرفت، دوره ۴، ش ۵۶.
۱۷. عمرانی فر، عدنان و همکاران (۱۳۹۹). «جایگاه شعبه مقدماتی در دیوان بین الملل کیفری و امکان سنجی پیش بینی آن در حقوق ایران»، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، سال چهارم، ش ۲.
۱۸. غلامی، نبی‌اله و حسین غلامی (۱۴۰۱). «تحلیل جرم‌شناختی جرم حکومتی بر مبنای نظریه بازی»، فصلنامه حقوق کیفری، سال دهم، ش ۳۸.
۱۹. غلامی، نبی‌اله و محمد متین‌پارسا (۱۳۹۶). «انتخابی بودن دادستان: مفهوم‌شناسی و چالش‌های فرارو»، فصلنامه تعالی حقوق، سال سوم، ش ۲۱.
۲۰. فروغی، فضل‌اله و ایمان یوسفی (۱۳۹۳). «مرحله تصمیم‌گیری برای کفایت ادله اثباتی در الگوهای تحقیقات مقدماتی ایران و آمریکا»، مطالعات حقوقی، سال ششم، ش ۱.
۲۱. مودن‌زادگان، حسنعلی و همکاران (۱۳۹۹). «تأثیرپذیری نظام دادرسی کیفری اتهامی از مقامات تعقیب»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال بیست‌ویکم، ش ۲.
۲۲. میرخلیلی، سیدمحمود و سمیه عزیزی (۱۴۰۰). «ارتباط نظریه قوچ قربانی و عوام‌گرایی کیفری و تأثیر آن بر سیاست کیفری ایران»، پژوهش‌های حقوقی، سال نوزدهم، ش ۴۱.
۲۳. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین و هادی رستمی (۱۳۹۱). «رویکرد سزاگر به کیفر در نظریه لیبرالیسم»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۱۰.
۲۴. هوگو، ویکتور (۱۳۹۲). بینوایان، ترجمه حسینقلی مستعان، چاپ دهم، تهران، انتشارات فرهنگ و هنر.

25. Ambos, Kai (2003). "International Criminal Procedure, Adversarial, Inquisitorial or Mixed?", *International Criminal Law Review*, Vol. 3.
26. Brown, A. (1998). *Police Governance in England and Wales*, First Published, Great Britain, Cavendish Publishing Limited.
27. Burbank, Stephen B. (2003). "What do we Meant by Judicial Independence", *Ohio State Law Journal*, Vol. 64.
28. Calvo-Goller, K.N. (2006). *The Trial Proceedings of the International Criminal Court*, ICTY and ICTR Precedents, Martinus Nijhoff.
29. Campbell, Elaine (2000). "Prosecution and Diversion: Implementing a Policy Initiative", PhD Thesis, University of Newcastle Upon Tyne.
30. Cushing, Karen (2014). "Diversion from Prosecution for Young People in England and Wales: Reconsidering the Mandatory Admission Criteria", *Youth Justice*, Vol. 14.
31. <https://www.asiran.com/fa/news/863631/>
32. <https://www.farsnews.ir/news/14000803000103/>

33. Hutchings, P. (2012). *The Criminal Subject in Law, Literature and Aesthetics*, New York, Routledge.
34. Jorg, N., S. Field and C. Brants (2014). "Are Inquisitorial and Adversarial Systems Converging?", In P. Fennell et al. (eds.), *Criminal Justice in Europe: A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press.
35. Miraglia, M. (2008). "Admissibility of Evidence, Standard of Proof, and Nature of the Decision in the ICC Confirmation of Charges in Lubanga", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 6.
36. Pavlich, George (2018). "The Violent Rhetoric of Accusation: Cicero and the Marcus Aemeus Scaurus Case", In Joshua Nichols and Amy Swiffen (eds.), *Legal Violence and the Limits of the Law*, Abingdon, Routledge.
37. Phillips, C. and D. Brown (2002). *Entry into the Criminal Justice System: A Survey of Police Arrests and Their Outcomes*, London, Home Office and Home office.
38. Redmayne, Mike (2010). *The Criminal Process*, Oxford University Press, 4th Edition.
39. Simpson, A. Dhemar (2014). *A History of Continental Criminal Procedure*, Boston, Little Brown and Company.
40. Waddington, P.A.J. (2000). *Policing Citizens Authority and Rights First published*, London, UCL Press Limited.
41. White, Stuart and Edward N. Zalta (ed.) (2015). "Social Minimum", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Metaphysics Research Lab, Stanford University, Retrieved 2018-10-03
42. Worrall, John L. (2008). "Prosecution in America a Historical and Comparative Account", in: Worrall, John L. and M. Elaine Nugent Borakove, *The Changing Role of the American Prosecutor*, Albany: State University of New York Press.

A Comparative Study of the Parliamentary Right of Investigation

(With Reference to the Iranian Legal System)

Zahra Ameri and Masoumeh Ameri***

Research Article	Receive Date: 2024.08.09	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 329-362
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

In democratic systems, the right of investigation is recognized as a form of parliamentary oversight over other branches of power, particularly the executive. Regardless of whether a system is unicameral or bicameral, there is broad consensus on recognizing this right, although differences exist regarding its scope and implementation. As a collective parliamentary right, investigation powers are supported by special legal authorities, and non-compliance by individuals or institutions under investigation may, in some cases, result in sanctions. However, the outcomes of parliamentary investigations are typically political in nature and often lack direct legal effect. This descriptive–analytical study, based on library sources, finds that the Iranian parliament faces more limitations in investigative authority compared to many other countries. To enhance the effectiveness of this dynamic oversight tool, reforms to the parliament’s internal regulations, expansion of legal investigative powers, and the issuance of clear and precise interpretations by competent legal authorities regarding the scope of this fundamental right are necessary.

Keywords: *Parliamentary oversight; Right of investigation; Investigative board; Investigation committee; Investigation commission*

* Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, University of Bojnord, Bojnord, Iran (Corresponding Author); Email: z.ameri@ub.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Gonabad Higher Education Complex, Gonabad, Iran; Email: ameri@gonabad.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Ameri, Z. and M. Ameri (2026). “A Comparative Study of the Parliamentary Right of Investigation (With Reference to the Iranian Legal System)”, *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 329-362.

doi: 10.22034/mr.2025.17035.5865

مطالعه تطبیقی حق تحقیق و تفحص پارلمان (با نگاهی به نظام حقوقی ایران)

زهرا عامری* و معصومه عامری**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۹	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۳۶۲-۳۲۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

در نظام‌های دموکراتیک، حق تحقیق و تفحص به‌عنوان شکلی از کارکرد نظارتی قوه مقننه بر سایر شاخه‌های قدرت به‌ویژه بر قوه مجریه به رسمیت شناخته شده است. فارغ از نوع نظام پارلمانی (تک‌مجلسی یا دومجلسی)، در پذیرش این حق میان اغلب نظام‌های حقوقی اتفاق نظر وجود دارد اما حدود و ثغور اجرایی کردن آن همراه با تفاوت‌هایی است. با شناسایی این حق به‌عنوان حق جمعی پارلمان، به آنها اختیارات ویژه قانونی داده شده تا در مسیر تحقق آن به‌کار گیرند. عدم تمکین اشخاص موضوع تحقیق اعم از فرد یا نهاد مورد تحقیق به این اختیارات در مواردی می‌تواند منتهی به ضمانت اجرا شود. اما آنچه به‌طور خاص در نتیجه کار نهاد تحقیق پارلمان قابل توجه است ضمانت اجرای این کارکرد نظارتی است که غالباً سیاسی و فاقد اثر مستقیم قانونی است. نتایج حاصل از این پژوهش که به روشی توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر منابع کتابخانه‌ای انجام گرفته نشان می‌دهد مجلس در ایران با مقایسه بسیاری از کشورها، از نظر اختیارات تحقیق با کاستی‌های بیشتری روبه‌روست. با هدف بهره‌مندی مناسب‌تر از این ابزار نظارتی پویا، اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و شناسایی اختیارات قانونی بیشتر در انجام وظیفه تحقیق در قوانین مرتبط و نیز ارائه تفاسیر شفاف و دقیق از دایره این حق اساسی به موجب تفاسیر مراجع قانونی ذیصلاح ضروری است.

کلیدواژه‌ها: نظارت پارلمان؛ حق تحقیق و تفحص؛ هیئت تحقیق؛ کمیته تحقیق؛ کمیسیون تحقیق

* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد (نویسنده مسئول)؛ Email: z.ameri@ub.ac.ir

** استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، مجتمع آموزش عالی گناباد؛ Email: ameri@gonabad.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: عامری، زهرا و معصومه عامری (۱۴۰۵). «مطالعه تطبیقی حق تحقیق و تفحص پارلمان (با نگاهی به نظام حقوقی ایران)»، مجلس و راهبرد، ۳۳(۱۲۵)، ص. ۳۶۲-۳۲۹.

doi: 10.22034/mr.2025.17035.5865

مقدمه

قدرت انجام تحقیقات از دیرباز یکی از ویژگی‌های مجامع قانونگذاری تلقی می‌شده است. پارلمان‌ها طی تاریخ دارای اختیارات تحقیقی بوده‌اند که آنها را قادر می‌سازد تا مستقل از دادگاه‌ها و مقامات اداری تحقیقات عمیق و گسترده‌ای را در مورد موضوع‌های مختلف انجام دهند. فعالیت‌های تحقیقی، اطلاعاتی را درباره موضوع‌های خاص ارائه می‌دهد که مجالس می‌توانند از آنها برای اهداف مختلف، از جمله در زمینه نظارت یا دیگر وظایف قانونی استفاده کنند.

در نظام‌های مختلف حقوقی، مجموعه‌ای از ابزارها و رویه‌های فردی و جمعی مجالس را به انجام تحقیقات قادر می‌کند. رویه‌های فردی عمدتاً شامل سؤال‌های شفاهی و کتبی است که نمایندگان مجلس غالباً از مقامات عالی دولت می‌پرسند. این هر دو ابزار روزانه در تمام مجالس جهان استفاده می‌شود اما از نظر جمع‌آوری اطلاعات با محدودیت‌هایی روبه‌رو است. نمایندگان مجلس با به‌کارگیری این ابزارها اجازه دارند تا در مورد یک مسئله، توضیح شفاهی یا پاسخ و بیانیه کتبی از دولت دریافت کنند، اما این اختیار را ندارند که جزئیات پیچیده یک موضوع را بررسی کنند (Rozenberg and Pavy, 2020: 16). در مقابل این ابزارهای فردی، سازوکارهای جمعی همچون حق تحقیق قرار دارد که اعمال آن حق فردی تک‌تک نمایندگان نیست بلکه به مجلس به‌عنوان یک مجموعه واحد اختصاص می‌یابد و مجلس غالباً با تشکیل نهاد تحقیق در قالب هیئت، کمیسیون یا کمیته زمینه استفاده از این حق جمعی را فراهم می‌سازد. این مهم در نظام‌های پارلمانی و ریاستی جایگاه خود را یافته است و در خصوص ضرورت تحقیق پارلمانی اجماع شکل گرفته است (نعمتی، حبیب‌زاده و موسوی مجاب، ۱۴۰۰: ۳۳۱). با این وجود نحوه اجرایی شدن این حق می‌تواند چالش‌هایی را درباره میزان کارآمدی این ابزار نظارتی مطرح کند.

بررسی نظام‌های حقوقی مختلف نشان می‌دهد قوانین مربوط به ایجاد و عملکرد نهاد تحقیق پارلمانی و همچنین اختیارات تحقیقی که به آن اعطا می‌شود، در میان مجالس متفاوت است. آنچه این پژوهش متمرکز بر آن است بررسی جایگاه قانونی

حق بر تحقیق و تفحص در نظام‌های مختلف و پاسخ به این سؤال‌ها که دایره این حق تا به کجاست؟ آیا مجالس در مورد هر موضوعی امکان تحقیق دارند یا موضوع تحقیق محدود به موارد مشخص است؟ چه اشخاص و نهادهایی موضوع این حق قرار می‌گیرند؟ مجالس در مسیر عملیاتی کردن این حق از چه اختیاراتی بهره‌مندند؟ نتایج احتمالی و ضمانت اجرای چنین تحقیقاتی چیست؟ نظام حقوقی ایران به این حق چگونه می‌نگرد؟

بررسی تطبیقی نحوه اجرایی شدن این حق می‌تواند به شناسایی وجوه و ابعاد مختلف آن یاری رساند و به نظام‌های حقوقی - که با کاستی‌هایی در مقررات‌گذاری این حق روبه‌رو هستند - کمک کند با بهره‌گیری از تجربیات دیگر نظام‌ها، خلأهای قانونی خویش را در این خصوص برطرف سازند.

۱. مبانی نظری

قدرت تحقیق و تفحص مجلس برگرفته از مفهوم پارلمان به‌عنوان «بازجوی بزرگ ملت» است. اصطلاحی که برای اولین بار در یک دعوی حقوقی در سال ۱۸۳۹ مطرح شد و از مجلس به‌عنوان بازجوی بزرگ ملت نام برد که می‌تواند در مورد همه سوءاستفاده‌ها و تخلفات ادعایی در هر بخش تحقیق کند (Lovelock and Evans, 2008: 487).

حق تحقیق مجلس به‌معنای بررسی یک موضوع خاص با استفاده از ابزارها و روش‌های مختلف است که عمدتاً برای دستیابی به سه هدف استفاده می‌شود: الف) مسئول دانستن دولت؛ ب) شناسایی و فهم یک موضوع عمومی معین؛ ج) اصلاح این موضوع در آینده. از این‌رو در فعالیت‌های تحقیقی مجالس، رابطه دوجبه‌ای با زمان قابل مشاهده است. از یک‌سو، نمایندگان مجلس به بررسی وقایع گذشته برای تعیین مسئولیت می‌پردازند و از سوی دیگر، نگاهی به آینده برای اصلاح دارند. مجالس در نگاهی گذشته‌نگر به این موضوع می‌پردازند که «چه انجام شده است و توسط چه کسی» و در نگاهی آینده‌نگر این سؤال را مطرح می‌کنند که «چه باید انجام شود و توسط چه کسی؟» (Rozenberg and Pavy, 2020: 15-16).

در مقوله رسیدگی و بررسی یک موضوع در مجلس تمایز میان دو مفهوم مناظره و تحقیق ضروری است. در قوه مقننه اصلی‌ترین روش بررسی موضوع‌ها، مناظره بین خود اعضاست. در واقع، کلمه "Parliament" از فعل فرانسوی parler (گفتن) گرفته شده است و در اصل به معنای گفتگو یا بحث است. در مقابل تحقیقات پارلمانی معمولاً به وجود شواهد و مستندات خارج از مجلس منوط است. تمایز اصلی بین مناظره و تحقیق در این است که اولی محدود به اظهار نظر اعضای مجلس در مورد یک پیشنهاد یا طرح است، در حالی که دومی شامل جمع‌آوری اطلاعات در مورد یک موضوع با هدف تأثیرگذاری بر مباحثات آینده بین اعضا است و معمولاً افراد و نهادهایی غیر از اعضای پارلمان در آن تأثیر دارند (McGee, 2005: 425).

این حق را ابزار تحقق وظیفه نظارتی مجلس می‌دانند. به‌طور کلی، مجالس نمایندگی در نظام‌های حقوقی مختلف سه کارکرد اساسی دارد که عبارتند از: نمایندگی، قانونگذاری و نظارت. مفهوم نظارت پارلمانی از اصول دموکراسی، حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا سرچشمه می‌گیرد. نظارت پارلمانی از اساس نظام نظارت و تعادل^۱ است که رژیم‌های دموکراتیک را براساس قانون تقسیم‌بندی می‌کند (OSCE^۲, 2020: 9).

نتیجه نظارت مجلس دو اثر مثبت دارد: بهبود فرایندها و سیاست‌ها. نظارت مؤثر، پاسخگویی و شفافیت را بهبود می‌بخشد و فساد را کاهش می‌دهد. این امر مشروعیت مجلس را به‌عنوان نهادی پاسخگو افزایش می‌دهد. همچنین پیوند قوی بین نظارت مؤثر و توسعه اقتصادی و انسانی وجود دارد. در نتیجه نظارت، سیاست‌های صحیح و قوانین مناسب تقویت شده و اثربخشی حکومت با بازنگری و اصلاح عملکردش بیشتر می‌شود (Brazier, 2017: 1). حق تحقیق و تفحص پارلمان از جمله حقوقی است که در نظام‌های نوین حقوقی برای پارلمان و متناسب با کارکرد نظارتی‌اش در نظر گرفته شده است تا نمایندگان از سوی موکلان خود بر اجرای قوانین مصوب نظارت داشته

1. Check and Balance

2. Organization for Security and Co-operation in Europe

باشند و به‌عنوان اهرمی علیه خاطیان و متمرذین از قوانین به‌کار گیرند (نعمتی، حبیب‌زاده و موسوی مجاب، ۱۴۰۰: ۳۳۱).

حق تحقیق و تفحص به‌غیراز ارتباط با عملکرد نظارتی مجالس، به سایر وظایف اصلی مجلس یعنی کارکرد نمایندگی مؤثر و تصویب قانون نیز مرتبط است. با انعکاس نگرانی‌های شهروندان و استفاده از اطلاعات ایشان در مورد موضوع‌های خاص، فعالیت‌های تحقیقی مجالس می‌تواند به تقویت پیوند نمایندگان با مردم کمک کند. ارتباط قوه مقننه و جامعه در جریان فعالیت‌های تحقیقی بیشتر می‌شود. حتی در بسیاری از موارد، انتخاب موضوع نهاد تحقیق از بسیج اشخاص ثالث مانند سازمان‌های غیردولتی، شهروندان ذی‌نفع، روزنامه‌نگاران و غیره ناشی می‌شود (Rozenberg and Pavy, 2020: 24). همچنین با جمع‌آوری اطلاعات مرتبط در زمینه‌های سیاسی خاص از طریق فعالیت‌های تحقیقی، پارلمان‌ها آمادگی بیشتری برای اطلاع‌رسانی و قانونگذاری‌های مؤثر دارند (Diaz Crego, 2023: 1).

از این رو مجالس اختیارات کنترل و تحقیق خود را اغلب به هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌هایی تفویض می‌کنند که به‌طور خاص به‌منظور انجام این وظیفه تأسیس یا ایجاد می‌شوند و اختیارات آنها نمی‌تواند فراتر از صلاحیت‌های تعریف شده مجالس مربوطه به موجب قانون اساسی باشد (Poptcheva, 2016: 3). این نهادها اغلب موقتی و غیردائمی هستند با این حال، در برخی از مجالس (مانند آمریکا و بریتانیا)، چنین اختیارات تحقیقی به نهادهای دائمی اعطا می‌شود. آنها از طریق اختیارات ویژه تحقیقاتی خود می‌توانند به پرونده‌ها و اسناد مختلف دسترسی داشته باشند به‌طوری‌که عملکرد کنترلی آنها فراتر از هر حق نظارت پارلمانی دیگری است (Keppel, 2023: 1299).

۲. جایگاه و قلمرو حق تحقیق و تفحص

۲-۱. جایگاه قانونی

در اغلب کشورها حق تحقیق و تفحص مجالس در مجموعه قوانین اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است. شناسایی این حق در چارچوب قوانین اساسی حکایت از جایگاه والای آن در نظام‌های دموکراتیک دارد. طبق اصل شصت و دوم قانون اساسی ژاپن، هریک از مجلسین می‌توانند در مورد دولت تحقیق و تفحص کنند. در ایتالیا براساس اصل هشتاد و دوم قانون اساسی، هریک از مجلسین می‌توانند در مورد مسائل مربوط به مصالح عمومی تحقیق و تفحص کنند. اصل نود و سوم قانون اساسی جمهوری اسلونی به اختیار مجلس ملی در صدور دستور تحقیق در مورد موضوع‌های دارای اهمیت عمومی اشاره می‌کند. در بلژیک به موجب اصل پنجاه و ششم قانون اساسی، هریک از مجلسین حق تحقیق دارند. لهستان در اصل یکصد و یازدهم بر تشکیل کمیته تحقیق به منظور بررسی هر موضوع خاص تأکید شده است. در ایران به موجب اصل هفتاد و ششم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

در بسیاری از کشورها شناسایی این حق در قانون اساسی همراه با بیان سازوکار انجام آن از طریق تشکیل کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و هیئت‌های تحقیق است. اصول قانون اساسی اتریش (۵۳)، برزیل (۵۸)، مکزیک (۵۲)، چک (۳۰)، دانمارک (۵۱)، فنلاند (۳۵)، آلمان (۴۴)، لهستان (۱۱۱)، پرتغال (۱۷۸)، رومانی (۶۴)، بلغارستان (۷۹)، بلژیک (۵۶) متضمن چنین مقرراتی است.

اما فارغ از شناسایی حق تحقیق و تفحص به عنوان حق اساسی، مقررات‌گذاری نحوه اعمال این حق در چارچوب قوانین عادی مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. به عبارتی اغلب کشورها جزئیات اعمال این حق را در قوانین عادی و به‌ویژه در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس خود آورده‌اند.

ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان آرژانتین،^۱ ماده (۳۵) آیین‌نامه مجلس نمایندگان^۲ و ماده (۱۴۵) قطعنامه داخلی مجلس سنای برزیل،^۳ مواد (۴۸) و (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان چک،^۴ ماده (۲۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان استونی،^۵ ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان نروژ،^۶ ماده (۱۶۳) قانون مجلس فدرال سوئیس،^۷ ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه،^۸ مواد ۱۴۰ تا ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی بوندستاگ آلمان^۹ و ماده (۱۶۲) آیین‌نامه داخلی بوندسرات آلمان،^{۱۰} مواد ۲۳۳ تا ۲۳۷ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان پرتغال،^{۱۱} ماده ۷۳ تا ۷۹ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان رومانی،^{۱۲} ماده (۱-۵۲) احکام دائمی کنگره نمایندگان^{۱۳} و ماده (۱-۵۹) آیین‌نامه مجلس سنای اسپانیا^{۱۴} از جمله قوانین عادی است که حاوی مقررات جزئی‌تری در خصوص حق تحقیق مجالس است. در ایران مواد ۲۱۲ تا ۲۱۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با تبیین سازوکار اجرایی کردن اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی، تحقق این نقش را در قالب تشکیل هیئت تحقیق مقرر می‌دارد.

-
1. Regulations of the Honorable Chamber of Deputies of the Nation 2016
 2. Resolution of the Chamber of Deputies No. 17, 1989
 3. Regulations of the Federal Senate No. 93, 1970
 4. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies
 5. Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act 2007
 6. The Storting's Rules of Procedure 2009
 7. Federal act on the Federal Assembly 2002
 8. Rules of Procedure of the National Assembly
 9. Rules of Procedure of the German Bundestag 2022
 10. Rules of Procedure of the Bundesrat 2022
 11. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic 2020
 12. Rules of Procedure of the Romanian Chamber of Deputies 2021
 13. Standing Orders of the Congress of Deputies
 14. Standing Orders of the Senate 1994

۲-۲. قلمرو (شمول) حق تحقیق

شمول و موضوع‌های مشمول حق تحقیق را می‌توان براساس کارکردهای مجلس به‌عنوان نهادی حافظ منافع عمومی و نیز ناظر بر اقدام‌های دولت مشخص کرد. برخی از نظام‌های حقوقی صلاحیت تحقیق مجالس را در همه امور می‌دانند و معتقدند صلاحیت اختصاصی قانونگذاری مجلس و عملکرد نمایندگی آن مقتضی است که دامنه منافع و موضوع‌های مورد توجه آن گسترده و شامل تمام امور باشد. بلژیک (Inter-Parliamentary Union, 1999: 7) فنلاند (اصل سی‌وپنجم قانون اساسی) و ایران (اصل هفتادوششم قانون اساسی) از این دسته‌اند. تعدادی از کشورها با تعیین یک معیار نوعی، وظیفه تشخیص آن را برعهده خود پارلمان نهاده‌اند. به‌عنوان مثال بسیاری از کشورها موضوع‌های دارای منفعت عمومی^۱ یا واجد اهمیت عمومی^۲ را مورد تحقیق و تفحص قرار می‌دهند. در این موارد، موضوع تحقیق در درجه اول یک رویداد، مجموعه‌ای از رویدادها یا هر موضوع دیگر مورد توجه عمومی است که اغلب به امور جاری مربوط می‌شود. در استونی (ماده ۲۰ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان)، مجارستان (ماده ۲۴ قانون مجلس ملی)^۳، سوئیس (ماده ۶۳ قانون پارلمان)، کرواسی (اصل نودودوم قانون اساسی)، چک (ماده ۴۸ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان)، ایتالیا (ماده ۸۲ قانون اساسی)، اسپانیا (ماده ۵۲ احکام دائمی کنگره نمایندگان) نهاد تحقیق ممکن است در مورد هر موضوعی شکل گیرد که به منافع عمومی مربوط باشد. دانمارک (اصل پنجاه‌ویکم قانون اساسی)، اسلونی (Zumer and Rittelmeyer, 2021: 2) و هند (Burman, 2013: 399) از تعبیر موضوع‌های دارای اهمیت عمومی برای تعیین قلمرو تحقیق استفاده کرده‌اند.

در کشورهایی اختیار تحقیق در راستای بررسی مسائل خاصی که به عملکرد دولت و مطابقت عملکردها با قانون اساسی و قوانین یا کارایی و کفایت کار نهادهای

1. Public Interest

2. Public Importance

3. Act XXXVI of 2012 on the National Assembly

دولتی مربوط می‌شود به مجلس داده شده است. در اتریش کمیته تحقیقات در مورد موضوع‌هایی می‌تواند تحقیق کند که درخصوص آن موضوع‌ها، دولت فدرال مسئول اجرای قوانین است (Hinterberger, 2023: 10). در ژاپن مجلس نمایندگان می‌تواند هر موضوعی را درخصوص دولت بررسی کند؛ در صورتی که آن موضوع در محدوده قدرت عمومی پارلمان برای نظارت بر عملکرد دولت باشد (اصل شصت و دوم قانون اساسی). در اندونزی حق تحقیق فقط برای سیاست‌های دولتی انجام می‌شود که در چارچوب آن سیاست رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، وزیر دولت، فرمانده ارتش ملی، رئیس پلیس ملی، دادستان کل یا رئیس یک سازمان دولتی غیروزارتی اندونزی اقدامی انجام داده باشد (Fahmi, 2020: 3).

موضوع تحقیق چنانکه در کشورهای مختلف آشکار است گسترده است به‌ویژه در مواردی که شامل تمام امور یا هر موضوعی می‌شود. البته این قدرت نامحدود نیست. قوانین موجود ممکن است مجلس را از انجام یک تحقیق خاص منع کند. در این صورت، برای محدود شدن رسمی اختیارات مجلس، یک مبنای قانونی واضح نیاز است.

در برخی کشورها مجلس نمی‌تواند تحت عنوان حق تحقیق، دکترین تفکیک قوا را نادیده گیرد و در مواردی تحقیق کند که در چارچوب صلاحیت نظام قضایی قرار می‌گیرد. این ممنوعیت مبتنی بر این دلیل است که تحقیقات مجالس بر تصمیمات و رفتار دولت و نهادهای دارای قدرت و همچنین اصلاح عملکرد قانونگذاری پارلمان متمرکز است، درحالی که اهداف رسیدگی‌های قضایی معمولاً افراد هستند (Pavy, 2020: 9). در هند قوانینی وجود دارد که حق تحقیق مجلس را در مورد موضوع‌هایی که در حال رسیدگی دادگاه یا سایر مراجع شبه‌قضایی است محدود می‌کند (Lok Sabha Secretariat, 2014: 63). ژاپن به موجب حکم دادگاه منطقه‌ای، تحقیقات پارلمانی که به دنبال اعمال فشار سیاسی بر اختیارات دادستانی برای تعقیب یا عدم تعقیب قضایی است و تحقیقاتی که مستقیماً با محتوای تحقیقات دادستانی و تعقیب یک پرونده مرتبط است یا به

شکلی انجام می‌شود که به‌طور جدی مانع ادامه تحقیقات قضایی است ممنوع کرده است (The Law Library of Congress, 2020: 42). در برخی کشورها قوانین اجازه می‌دهد تحقیقات مجالس، موازی با تحقیقات قضایی صورت گیرد به شرطی که کاملاً مستقل و جدا از مراحل قضایی باشد و مانع رسیدگی قضایی نشود. چنانکه در بلغارستان، کرواسی، رومانی و فرانسه چنین است (OSCE, 2020: 13). اما نکته حائز اهمیت آن است که در اغلب موارد تعیین اینکه آیا پرونده‌های موجود در کمیته و دادگاه یکسان هستند یا خیر، دشوار است و معیار مشخصی برای این تمییز در قوانین احصا نشده است. همچنین به‌نظر می‌رسد این ممنوعیت به‌خودی‌خود مانع از تشکیل نهاد تحقیق پس از تکمیل مراحل قضایی و صدور حکم نهایی توسط دادگاه نمی‌شود و حق تحقیق می‌تواند با امر مختومه قضایی مغایرتی نداشته باشد.

علاوه بر موارد تحت بررسی قضایی، بررسی امور صرفاً خصوصی شهروندان عادی از استثنائات موضوع تحقیق است. آلمان به تصریح این ممنوعیت اشاره دارد (Linn and Sobolewski, 2015: 50). تأکید قوانین بر انجام تحقیقات در موضوع‌های متضمن منافع و نگرانی‌های عمومی نیز به‌طور ضمنی حاکی از استثنای مواردی است که به امور خصوصی افراد مربوط می‌شود.

در ایران عبارت «تمام امور» که در اصل هفتادوششم قانون اساسی به‌کار برده شده از نظر ادبی مفید عموم است. بدین معنا که همه امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و قضایی را دربرمی‌گیرد (ویژه، ۱۳۸۴: ۶۴). با این وجود شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۳۴۴۴ خود، بدون ورود به ماهیت امور، مراجعی را از شمول تحقیق خارج و اعلام کرده که اصل هفتادوششم قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان نمی‌شود که مافوق مجلس شورای اسلامی است. ذکر عبارت «از قبیل» در نظر تفسیری فوق که بیانگر تمثیل است و نیز وصف «که مافوق مجلس هستند» و ظهور در علیت برای جمله قبل دارد نشان می‌دهد نهادهایی که مافوق مجلس محسوب می‌شوند به‌دلیل این برتری مصون

از نظارت اصل هفتادوششم هستند (شفقی، ۱۴۰۱: ۹). تأکید بر این استثنا با شمول بیشتر و با نگاه به ماهیت برخی امور در تبصره «۷» ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی منعکس شده است. به موجب این تبصره، تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریان‌ی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له امکان تحقیق و تفحص مجلس وجود دارد.

تعیین این موارد استثنا در ذیل قوانین و مقررات عادی محل ایراد قانونی است؛ چراکه نص صریح قانون اساسی را با توجه به اینکه در رأس سلسله‌مراتب قواعد حقوقی ایران قرار دارد نمی‌توان با وضع قوانین عادی و با ارائه تفاسیر از آن، مقید و محدود ساخت (شهبازی، ۱۳۸۳: ۴). علاوه بر این، اظهار نظر تفسیری در مقام بیان مقصود قانونگذار اساسی است و تا حد ممکن باید شفاف باشد. تفسیر شورای نگهبان مشخص نمی‌کند محدوده نهادهای برتر از مجلس که امکان تحقیق و تفحص نسبت به آنها وجود ندارد کجاست؟ (شفقی، ۱۴۰۱: ۱۱) در خصوص استثنای امور قضایی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس هم با تفسیر اصولی از اصل هفتادوششم قانون اساسی و عبارت «تمام امور کشور» باید گفت با توجه به عموم و اطلاق اصل اخیر و اینکه بر حکم عام آن، مخصصی وارد نشده و همچنین امور قوه قضائیه از هر قبیل، خارج از «امور کشور» نیست و تفاوتی میان امور قضایی و غیرقضایی قوه قضائیه از حیث امکان تحقیق و تفحص مجلس وجود ندارد؛ مجلس می‌تواند نسبت به همه مسائل این قوه بدون استثنا تحقیق و تفحص کند (نعمتی، حبیب‌زاده و موسوی مجاب، ۱۴۰۰: ۳۳۳). بنابراین وضع چنین مقرره‌ای آن‌هم توسط خود نهاد قانونگذار محل ایراد جدی است.

علاوه بر این، پرسش دیگر در خصوص شمول این حق در ایران آن است که آیا روابط و مناسبات اشخاص غیردولتی یا امور داخلی شرکت‌های خصوصی و مؤسسه‌های تابع حکمرانی صنفی هم مشمول قید «تمام امور کشور» است؟ در

پاسخ به این پرسش باید به این نکته توجه کرد که در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی است مگر آنچه مقنن تصریح کرده باشد. دامنه صلاحیت‌های اختیاری و اقتضایی هم آن قدر محدود است تا اعمال تکالیف حکمرانی باعث هجمه علیه حقوق مردم و حکومت با قانون و سوءاستفاده از قانون نشود. هرچند مجلس صلاحیت نظارتی خود را محدود کرده و تفسیر شورای نگهبان از این اصل، تکلیف نظارتی را از فرد فرد نمایندگان سلب کرده و به کلیت مجلس سپرده است، اما این وضع قانونی اسباب صلاحیت مطلق برای مجلس در نظارت بر حوزه غیردولتی و مؤسسه‌های مستقل نیست. از قوانین مرتبط با اصل هفتادوششم قانون اساسی به‌ویژه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز تجویز تحقیق و تفحص از نهادهای غیردولتی استنباط نمی‌شود چراکه ارتزاقی از بودجه عمومی ندارند و تحت نظارت دستگاه‌های اجرایی هم نیستند؛ حال آنکه نظارت مجلس سیاسی است و شمولی بر امور حقوق خصوصی اشخاص ندارد. در تأیید این دیدگاه می‌توان به ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس اشاره کرد که بیان می‌کند: «... در صورتی که متقاضی تحقیق و تفحص، اطلاعات کمیسیون را کافی تشخیص ندهند، کمیسیون موظف است ظرف یک هفته از متقاضی و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط دعوت به‌عمل آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص و نظرات مقام فوق‌الذکر را استماع کند و تا مدت ۱۰ روز گزارش خود را مبنی بر تصویب یا رد تقاضای تحقیق و تفحص به هیئت‌رئیس مجلس ارائه دهد». با عنایت به لزوم دعوت از بالاترین مقام دستگاه اجرایی مورد تقاضای تحقیق و تفحص در این ماده، باید نتیجه گرفت که تحقیق و تفحص موضوع اصل هفتادوششم منحصر در دستگاه‌های اجرایی است و شمول دستگاه‌های اجرایی مطابق تعریف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، منصرف از نهادهای خصوصی است. ضمن آنکه مطابق تبصره «۵» ماده (۲۱۲) آیین‌نامه مورد اشاره، کمیسیون موظف است هم‌زمان با ارائه گزارش نهایی به هیئت‌رئیس، همه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نود قانون اساسی برای اقدام قانونی ارسال کند که با لحاظ صلاحیت

خاص کمیسیون اصل نود، به روشنی حاکی از انحصار حق تحقیق و تفحص مجلس در نهادهای زیرمجموعه قوای سه‌گانه است.

آنچه مبتنی بر اصل امنیت حقوقی مورد توجه باید باشد اینکه پیش‌نیاز اساسی برای تصمیم‌گیری در مورد حدود اختیارات نهاد تحقیق چیست که تعریف دقیق موضوع تحقیق است و تعریف دقیق موضوع، پیش‌نیاز حمایت قانونی مؤثر از آن است. مفهوم منافع عمومی که در قوانین برخی کشورها آمده است یک اصطلاح حقوقی انتزاعی است که تنها در پس‌زمینه قواعد حقوقی خاص (قوانین و استانداردها) قابل تعریف است. این مفهوم به نفع جامعه به‌عنوان یک کل اشاره دارد، یعنی منافی که فراتر از منافع افراد است (Belohlavek, 2012: 121) و آن را می‌توان نقطه مقابل منافع خصوصی یا فردی دانست. با این وجود این مفهوم و مفاهیم مشابه آن (دارای اهمیت عمومی) در چارچوب قانونی حاکم بر تأسیس و کار هیئت‌های تحقیق تعریف نشده است و بنابراین در بسیاری از نظام‌ها، هر مجلس باید مورد به‌مورد تصمیم‌گیری که آیا درباره منافع عمومی یا مسائل مهم است یا خیر؟

تعیین دقیق موضوع و چارچوب آن به حمایت از اشخاص ثالثی منتهی می‌شود که به فراطور آن در فرایند تحقیق وارد می‌شوند و به آنها کمک می‌کند بدانند موضوع تحقیق و اختیارات نهاد تحقیق تا به کجاست؟ در غیر این صورت، نخواهند توانست به‌طور مؤثر از حقوق خود در جریان تحقیق استفاده کنند و نهادهای تحقیق هم نخواهند توانست وظایف خود را به‌درستی انجام دهند.

۳. اختیارات مجالس در انجام تحقیق

نهاد تحقیق باید برای راستی‌آزمایی تخلفات ادعایی یا سوءمدیریت در اجرای قانون تحقیقاتش را انجام دهد. عملکرد مؤثر تحقیق به کسب شواهد لازم بستگی دارد، به‌طوری‌که هیئت تحقیق بتواند مبتنی بر شواهد به‌دست آمده نتایج قابل قبولی ارائه کند. بدین‌منظور قدرت مجلس برای تحقیق، متضمن قدرت اجباری هم‌زمان برای به‌دست آوردن اطلاعات و شواهد لازم برای انجام تحقیق است. در واقع این

اختیارات - قدرت تحقیق و قدرت به دست آوردن شواهد و مستندات - اغلب مترادف تلقی می شود (McGee, 2005: 427). به منظور جمع آوری شواهد، نهادهای تحقیق می توانند از اختیارات تحقیقی متعددی چون بازدیدهای میدانی، استماع و احضار مطلعان و شهود، درخواست اسناد و مدارک و گزارش کارشناسی استفاده کنند.

۱-۳. انجام تحقیقات در محل (بازدیدهای میدانی)

نهاد تحقیق معمولاً در تلاش برای دستیابی به درک موضوع مورد بررسی بر شواهد شفاهی و کتبی تکیه می کند. باین حال در برخی موارد، بازدیدهای حضوری برای اعضای هیئت تحقیق می تواند مفید باشد تا با چشمان خود شاهد مسائل باشند. بر همین اساس جمع آوری اطلاعات گاهی با مراجعه مستقیم به دستگاه یا نهاد مورد تحقیق و یا هر مکان مرتبط با موضوع تحقیق (اغلب بدون اعلام قبلی) انجام می شود. در اتریش رئیس کمیته تحقیق می تواند از اعضای کمیته و همچنین قاضی و وکیل رسیدگی برای بازدید از مکان های مربوطه در قلمرو فدرال دعوت کند (ماده ۵۰ آیین نامه کمیته های تحقیق پارلمانی).^۱ در چک اعضای کمیته تحقیق خودشان تحقیقات در محل مورد نظر را انجام نمی دهند، اما می توانند به بازرسان ویژه ای که وزارت کشور یا رئیس پلیس معرفی کرده اند اجازه انجام چنین کاری را دهند (Pavy, 2020: 35). در فرانسه کمیسیون تحقیق برای انجام تحقیقات در محل هم می تواند حضور یابد (ویژه، ۱۳۸۴: ۶۴).

در ژاپن مجلس ممکن است اعضای خود را برای انجام تحقیقات در محل بفرستد. باین حال، اعضا اختیار بازدید قهری یک مکان را ندارند (ماده ۱۰۳ قانون مجلس نمایندگان).^۲ در آفریقای جنوبی بسته به هدف تحقیق، کمیته تحقیق می تواند برای بازدید میدانی به ارگان های دولتی مراجعه کند (South Africa Legislative Sector, 2012: 17). در شرایط فزاینده بی اعتمادی نسبت به نمایندگی های سیاسی به ویژه نمایندگی

1. Rules of Procedure for Parliamentary Investigating Committees 1975

2. Diet Act, Act No. 89 of 1947

مجلس، انجام تحقیقات در محل می‌تواند تدبیری باشد که شکاف بین شهروندان و نمایندگان را هم از طریق نمایان ساختن کار پارلمان در سطح عملیاتی و هم با توانمندسازی نمایندگان مجلس برای مشاهده مستقیم واقعیت‌های میدانی کاهش دهد.

۲-۳. استماع و احضار مقامات و اشخاص

هیئت‌های تحقیق اختیار برگزاری جلسات استماع را در فرایند تحقیق دارند. جلسات استماع تحقیقاتی عمدتاً برای بررسی عملکرد دولت در حسن اجرای قوانین و تلاش برای فهم میزان رعایت منافع عمومی توسط دولت و تحقیقات مربوط به فعالیت‌های خاص برگزار می‌شود (احمدخان بیگی، ۱۴۰۰: ۲۷). این جلسات به دو دلیل قابل توجه‌اند: نخست اینکه غالباً و به‌ویژه در زمانی که فرد مورد تحقیق یک مقام دولتی است به‌صورت علنی برگزار می‌شود. بنابراین، نوعی نمایش سیاسی را ارائه می‌دهد که پویاتر از عملکرد قانونگذاری است. دوم اینکه غالباً یک فعالیت شفاهی را نشان می‌دهد و به همین دلیل به‌نظر می‌رسد در سیاستمداران برای نمایش بیشتر عملکرد خود ایجاد انگیزه می‌کند. انسان‌شناسان سیاسی هم تأکید می‌کنند که رویکرد سیاست مدرن اساساً بر تبادل شفاهی اطلاعات است (Crewe, 2015: 70).

در برخی کشورها قدرت احضار و استماع نهاد تحقیق، همه اشخاص حقیقی و حقوقی را دربرمی‌گیرد. در بلغارستان، قبرس، استونی، یونان، مجارستان، ایرلند، لتونی، هلند، اسپانیا، سوئد و بریتانیا، اختیار هیئت‌های تحقیق محدود به مقامات عمومی نیست بلکه مسئولان نهادهای خصوصی و همچنین افراد را دربرمی‌گیرد (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2020: 19).

کمیته تحقیق در مجلس استونی اختیار دارد که افراد را برای حضور در کمیته احضار کند. کمیته همچنین می‌تواند تقاضای الزام یکی از اعضای دولت به شرکت در جلسه به‌منظور کسب اطلاعات در مورد موضوع‌های مربوط به اختیارات آن عضو را داشته باشد (ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی مجلس). در مجارستان امکان احضار هر

شخص یا مقام ارگان و سازمانی وجود دارد که اطلاعاتی در اختیار دارد (ماده ۲۵ قانون مجلس ملی).

در آلمان الزام به حضور و شهادت در کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس یک وظیفه عمومی مدنی است. این الزام شامل مقامات عمومی و سایر کارمندان دولت می‌شود. اما دیگر اشخاصی که به هر نحو از حقایق مربوط به پرونده آگاهی یافته‌اند اجباری برای شهادت ندارند (Munchow, 2013: 66).

امکان ارائه توضیحات یا شهادت کتبی به جای توضیح شفاهی از مواردی است که در نظام‌های حقوقی اندکی بدان توجه شده است. به عنوان مثال در پرتغال، رئیس‌جمهور فعلی یا سابق، رؤسای پارلمان و نخست‌وزیر ممکن است شهادت کتبی را انتخاب کنند و در جلسه استماع شفاهی حاضر نشوند (ماده ۱۶ قانون رژیم حقوقی حاکم بر تحقیقات پارلمانی).^۱

۳-۳. دریافت مدارک و مستندات

قوانین مربوط به تشکیل نهاد تحقیق نشان می‌دهد که طیف گسترده‌ای از اشخاص حقیقی یا حقوقی ممکن است به ارائه مدارک و اسناد مرتبط به موضوع تحقیق ملزم باشند. در تعدادی از کشورها این تکلیف صرفاً متوجه اشخاص حقوقی حقوق عمومی است.

در اتریش همه دستگاه‌های اجرایی یا مأموران فدرال، استان‌ها، شهرداری‌ها و انجمن‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های خودگردان را موظف می‌کند در صورت تقاضا مدارک خود را به کمیته‌های تحقیق ارائه دهند (ماده ۵۳ آیین نامه کمیته‌های تحقیق پارلمانی).

در لهستان طبق بند «۲» ماده (۱۴) قانون کمیته‌های تحقیق و تفحص^۲، مجلس نمایندگان، مراجع عمومی و ارگان‌های سایر اشخاص حقوقی و واحدهای سازمانی که

1. Law No 5/933 Legal Regime Governing Parliamentary Inquiries

2. Act of 21 January 1999 on Sejm Investigative Committees

فاقد شخصیت حقوقی هستند، بنا به درخواست کمیته، توضیحات کتبی یا اسنادی را ارائه می‌کنند که در اختیار دارند.

در برخی کشورها از جمله بلژیک (بخش ۱-۷ آیین‌نامه داخلی کمیته‌های تحقیق)^۱ و اسلوونی (Poptcheva, 2016: 16) حتی دادگاه‌ها باید اسناد و پرونده‌های در اختیار را در صورت درخواست نهادهای تحقیق پارلمانی ارسال کنند.

در ایران به موجب ماده (۲۱۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و همه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی به فراهم کردن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت موظفند.

تعدادی از کشورها دایره وسیع‌تری را در مورد مکلفان در نظر می‌گیرند و تکلیف به ارائه اسناد و مدارک موردنیاز را متوجه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی نیز می‌دانند. در کرواسی، دانمارک و استونی کمیسیون تحقیق مجاز است همه ارگان‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌ها، سایر اشخاص حقوقی و شهروندان را به ارائه همه اسناد و مدارکی ملزم کند که با انجام تحقیق مرتبط است (Pavy, 2020: 52-53).

در آلمان براساس ماده (۱۸) قانون کمیته‌های تحقیق^۲، نهادهای عمومی فدرال، یعنی دولت فدرال، مقامات فدرال و شرکت‌های دولتی فدرال، مؤسسه‌ها و بنیادها، موظفند شواهد عینی را به کمیته تحقیق ارائه کنند. دادگاه‌ها و مقامات اداری (از جمله نهادهای اداری ایالت‌های فدرال و مقامات محلی) به ارائه کمک قضایی و اداری، به‌ویژه به‌منظور ارائه شواهد موظفند. همچنین افراد خصوصی نیز باید مدارک مربوطه را تسلیم کنند.

در چندین کشور مانند اتریش، بلغارستان، آلمان و رومانی، کمیته‌های تحقیق حتی حق دسترسی به اسناد محرمانه را دارند (Poptcheva, 2016: 17). باین حال در تعدادی از کشورها معاذیری برای افراد و مقامات برای ارائه اسناد قانونی شناخته شده

1. Internal Rules of Procedure for Parliamentary Committees of Inquiry

2. Committee of Enquiry Act

است. به عنوان مثال در فرانسه، محرمانه بودن، دفاع ملی، امور خارجی یا موضوع‌های مرتبط با امنیت، همه دلایل معتبر امتناع از ارائه اطلاعات است (ماده ۶ دستور شماره ۵۸-۱۱۰۰ در مورد عملکرد مجالس پارلمانی).^۱ در آلمان نهادهای عمومی فدرال با استناد به حفاظت از حوزه اصلی تصمیم‌گیری‌های اجرایی مستقل و حفاظت از رفاه دولت می‌توانند از ارائه مستندات امتناع ورزند (بخش ۱۸ قانون کمیته‌های تحقیق). اما در بسیاری دیگر از کشورها مشخص نیست که آیا محدودیت‌هایی برای دسترسی وجود دارد یا خیر، به عنوان مثال، زمانی که یک سند به عنوان «سری» طبقه‌بندی می‌شود.

آنچه در این خصوص باید مورد توجه باشد این است که معاذیر در ارائه اسناد و مدارک باید به‌طور دقیق در قانون ذکر شود و برای اجتناب از تفسیر گسترده دلایل امتناع، تشخیص اینکه کدام مدارک می‌تواند ارائه نشود باید برعهده خود نهاد تحقیق باشد؛ چراکه در غیر این صورت و چنانچه به اراده ارائه‌کننده واگذار شود می‌تواند مانع بزرگی در دستیابی به مستندات باشد. در مقابل در نهاد تحقیق باید رویه دقیقی با هدف تضمین حفاظت از چنین داده‌های حساسی ایجاد شود.

۴-۳. تقاضای اظهار نظر کارشناسی

مرجع تحقیق می‌تواند برای تسهیل درک، توسعه و ارزیابی موضوع از کارشناسان در مورد موضوع تحقیق خود درخواست مشاوره کند. در قوانین مورد بررسی، هیچ محدودیت یا الزامات رسمی برای شهادت کارشناس مشخص نشده است. در مصر به موجب ماده (۲۴۷) قانون آیین‌نامه داخلی شورای نمایندگان،^۲ کمیته تحقیق این اختیار را دارد که از کارشناسان در مورد موضوع‌های خاص بین‌المللی و ملی کسب نظر کند. در سوئیس حتی کمیته تحقیق می‌تواند از کارشناسان خارجی تقاضای اعلام نظر کند. در صورت امکان، کارشناسان خارجی باید شهادت کتبی خود را به دو

1. Order No 58-1100 of 17 November 1958 on the Functioning of the Parliamentary Assemblies

2. Law No. 1 of 2016 (Law on the Internal Regulations of the Council of Representatives)

زبان از چهار زبان رسمی سوئیس ارائه کنند (ماده ۴۶ قانون مجلس فدرال). در آلمان کمیته‌های تحقیق غالباً در ابتدای اخذ شواهد از طریق جلسات کارشناسی، یک نمای کلی از موضوعی که باید بررسی شود، دریافت می‌کنند. بخش ۲۸ قانون کمیته‌های تحقیق تصریح می‌کند که کارشناسان باید نظر بی طرفانه، کامل و صادقانه را تا تاریخ توافق شده ارائه دهند. بنا به درخواست کمیته تحقیق، نظر باید به صورت کتبی تنظیم و به طور شفاهی توضیح داده شود. در ایران به موجب تبصره «۲» ماده (۲۱۲) هیئت تحقیق و تفحص می‌تواند از کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیئت‌رئیس مجلس استفاده کند.

۴. ضمانت اجرای اختیارات تحقیقی

در شمار معدودی از کشورها گرچه اختیار تحقیق به مجالس داده شده است اما به نهاد تحقیق این امکان داده نشده است که در صورت عدم تمکین اشخاص و نهادهای مربوطه به این اختیارات، ضمانت اجرایی را تصویب کنند یا با این خودداری، اقدام‌های قانونی داشته باشند. علت این رویکرد غالباً به دلیل نقش صرفاً سیاسی است که برای فعالیت تحقیقی پارلمان در نظر گرفته می‌شود و هرگونه اختیارات مشابه قوه قضائیه را برایشان مستثنا می‌کند.

در تعدادی از کشورها ضمانت اجرا در مواردی که دلایل معتبر قانونی برای امتناع از حضور یا ارائه مستندات وجود دارد بار نمی‌شود. با این وجود کشورهایی وجود دارند که فارغ از اینکه دلایل قانونی معتبر برای خودداری از همکاری با کمیته‌های تحقیق وجود داشته باشد یا خیر، هیچ ضمانت اجرایی را پیش‌بینی نمی‌کنند. بررسی قوانین کشورهای چون بلغارستان، چک، استونی، ایتالیا، فنلاند، هند، مصر و ترکیه نشان می‌دهد در این کشورها با فقدان اختیار کمیته‌های تحقیق برای اعمال ضمانت اجرا مواجهند. در مجارستان عدم اطاعت فقط به اعلام عمومی نقض تعهدات در جلسه علنی مجلس ملی منجر می‌شود (بخش ۲۵ قانون مجلس ملی).

تعدادی از کشورها برای عدم حضور افراد در مقابل نهاد تحقیق بدون ارائه دلیل

موجه یا مستندات لازم، ضمانت اجراهای مدنی چون پرداخت جریمه و یا کیفری مانند حبس را در نظر گرفته‌اند. در خصوص مقامات عمومی نیز مجازات‌های انتظامی همچون امکان انفصال از خدمت پیش‌بینی شده است.

در استرالیا (مواد ۴-۷ قانون مزایای پارلمانی)^۱، ژاپن (ماده ۷ قانون سوگند، شهادت و موضوع‌های مربوط به شهود در مجلس نمایندگان)^۲ و آفریقای جنوبی (ماده ۳۹ قانون شورای ملی ایالات)^۳ جریمه نقدی و حبس در انتظار کسانی است که از حضور یا ارائه مستندات بی‌هیچ دلیل موجه خودداری می‌کنند. در آلمان اگر شهود به‌رغم احضار، بدون عذر موجه حاضر نشوند کمیته تحقیق می‌تواند به حضور اجباری آنها بدون تصمیم قضایی دستور دهد یا آنها را جریمه کند (بخش ۲۱ قانون کمیته تحقیق). در اسپانیا در صورتی که ممتنع از مقامات دولتی باشد، مجازات انفصال از خدمت یا مناصب دولتی از شش ماه تا دو سال نیز اعمال می‌شود (ماده ۵۰۲ قانون مجازات)^۴.

در برخی کشورها هیئت تحقیق مستقلاً امکان اعمال برخی ضمانت‌ها را ندارد بلکه می‌تواند با توسل به نیروی پلیس یا با دستور مقامات و نهادهای قضایی زمینه اجرایی کردن اختیار خویش را فراهم سازد.

در سوئیس اگر شخصی که احضار شده است بدون بهانه حاضر نشود، کمیته تحقیق می‌تواند از پلیس فدرال یا کانتون برای اجبار حضور در جلسه استفاده کند (ماده ۱۵۳ قانون مجلس فدرال). در اتریش اگر مطلع بدون دلیل به احضاریه‌ای که به او ابلاغ شده است عمل نکند، کمیته تحقیق می‌تواند از دادگاه اداری فدرال برای این بی‌توجهی درخواست مجازات کند (ماده ۳۶ آیین‌نامه کمیته‌های تحقیق).

در لهستان اگر احضار شده بدون دلیل موجه در هیئت حاضر نشده باشد یا قبل از نتیجه‌گیری، محل فعالیت هیئت را ترک کرده باشد یا به‌طور غیرموجه از ادای

1. Parliamentary Privileges Act 1987

2. Act on Oaths and Testimony of Witnesses in the Houses of the Diet, 1947

3. Rules of the National Council of Provinces 2008

4. Criminal Code

شهادت یا سوگند امتناع کند، کمیته می‌تواند درخواستی را به دادگاه منطقه‌ای ورشو ارائه کند و برای نقض نظم درخواست اعمال مجازات کند (ماده ۱۲ قانون کمیته‌های تحقیق مجلس نمایندگان) در آلمان قانون به بازداشت اجباری احتمالی اشاره می‌کند که از سوی قاضی تحقیق دادگاه فدرال به درخواست کمیته در موارد بسیار خاص اعمال می‌شود (بخش ۲۷ قانون کمیته تحقیق).

در ایران منطبق با ماده (۲۱۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در صورت عدم همکاری مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و همه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی از ارائه امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌شوند و با شکایت هیئت تحقیق و تفحص، مورد تعقیب قضایی قرار خواهند گرفت.

این قانون در خصوص امتناع اشخاص خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی برای پاسخگویی به سؤال‌های هیئت تحقیق و خودداری از ارائه اطلاعات و مدارک درخواستی، ضمانت اجرایی مشخص نکرده است و تکلیف به ارائه مستندات را تنها متوجه مسئولان دستگاه ذی‌ربط کرده است. همچنین در این ماده مشخص نیست مبنای اینکه هیئت می‌تواند شکایت کند چیست؟ چراکه به نظر نمی‌رسد هیئت شخصیت حقوقی مستقلی برای طرح شکایت داشته باشد. در نتیجه هیئت می‌تواند صرفاً اعلام جرم و تخلف و تقاضای رسیدگی کند (حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۵۰). اقدامی که در سایر نظام‌های حقوقی به‌درستی در قالب درخواست مرجع تحقیق از مقام قضایی یا پلیس پیش‌بینی شده است.

با توجه به هدف انجام فعالیت‌های تحقیقی که غالباً در پی تأمین منافع عمومی یا رفع نگرانی عمومی است به نظر می‌رسد وضع مجازات‌های مؤثر ضروری و موجه تلقی شود.

۵. نتایج تحقیق

نهاد ویژه تحقیق با تحقیقاتی که انجام می‌دهد و همچنین مواردی که به دست می‌آورد، می‌تواند توجه عمومی و حرکت سیاسی چشمگیری را ایجاد کند (Duri, 2022: 26). مطالعه قوانین مختلف نشان می‌دهد غالباً فعالیت‌های نظارتی نهاد تحقیق مستقیماً به عواقب الزام‌آور یا قابل اجرا منجر نمی‌شود؛ بلکه در اولین و ساده‌ترین بازخورد، کار نهاد تحقیق معمولاً به تهیه یک گزارش یا تصویب قطعنامه‌ای منجر می‌شود که در جلسه عمومی مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و در مواردی هم به رأی گذاشته می‌شود. علاوه بر این، گزارش‌های اغلب در روزنامه رسمی یا در صفحه وب مجلس به منظور اطلاع عموم منتشر می‌شود. در آلمان پس از پایان تحقیق، کمیته تحقیق گزارش کتبی را به بوندستاگ ارائه می‌کند و اگر در مورد یافته‌ها بین ائتلاف حکومتی و اپوزیسیون اختلاف نظر وجود داشته باشد دیدگاه اکثریت و اقلیت به رأی گذاشته می‌شود و در نهایت این گزارش به یک مقاله چاپی رسمی بوندستاگ تبدیل و در وبسایت منتشر می‌شود (Linn and Sobolewski, 2015: 50). این گزارش توصیه‌های مستقیمی ارائه نمی‌کند، فقط به ارزیابی و عواقب آنچه رخ داده می‌پردازد (Keppel, 2023: 1313). در پرتغال گزارش‌های کمیته تحقیق باید در روزنامه مجلس منتشر و در جلسه علنی ارائه و مورد بحث قرار گیرد. همراه با گزارش، کمیته تحقیق مجلس می‌تواند پیش‌نویس قطعنامه‌ای را برای رأی‌گیری ارائه کند (مواد ۲۰ و ۲۱ رژیم حقوقی حاکم بر تحقیقات پارلمانی).

در ایران طبق ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، هیئت تحقیق حداکثر در مدت یک ماه پس از پایان مهلت تحقیق و تفحص، گزارش خود را تنظیم و به کمیسیون (کمیسیون تخصصی مربوطه) تسلیم می‌کند. کمیسیون نیز ظرف یک ماه در جلسه مشترک اعضای کمیسیون و هیئت گزارش را نهایی و برای قرائت در مجلس به مدت نیم ساعت تنظیم و پس از تصویب به هیئت‌رئیس ارسال می‌کند. قبل از رأی‌گیری در خصوص گزارش نهایی، وزیر یا مقام مسئول از عملکرد خود دفاع خواهد کرد

وهیئت‌رئیس‌ه نیز موظف است گزارش کمیسیون را در دستور هفته بعد کاری مجلس قرار دهد تا سخنگوی کمیسیون قرائت کند.

در باب ارائه گزارش چند نکته قابل توجه است: نخست اینکه انتشار گزارش در رسانه‌ها اجازه می‌دهد تا نتایج تحقیقات در اختیار مردم قرار گیرد. هنگامی که بحثی در جامعه مدنی درباره نتایج نهاد تحقیق برگزار می‌شود، به‌طور ضمنی به مردم اجازه داده می‌شود در یک گفت‌وگو مشارکت کنند. البته باید توجه داشت ممکن است تمرکز ادراک عمومی چندان بر خود گزارش نهایی نباشد و به‌دلیل حجم زیاد، مخاطبان زیادی آن را نخوانند. این گزارش شاید در درجه اول مورد توجه کارشناسان حقوقی، دانشمندان علوم انسانی یا تاریخ‌نگاران آینده باشد. دوم اینکه غالباً برای نهاد تحقیق غیرعادی است که تحقیقی را انجام دهد و اصلاً در مورد آن گزارشی ارائه ندهد؛ از این‌رو حتی اگر نهاد تحقیق درباره آنچه بررسی کرده در نهایت یافته‌های خاصی برای گزارش نداشته باشد یا نتواند به جمع‌بندی نهایی برسد، مناسب است در مورد شواهدی که شنیده و کارهایی که انجام داده به مجلس گزارش دهد. میزان گزارش هیئت‌ها در مورد تحقیقات به‌عنوان معیاری برای انجام عملکرد نظارتی مجلس در نظر گرفته می‌شود؛ و سوم اینکه باید متذکر شد ارائه گزارش نهایی به مجلس، یک تحقیق را به نتیجه رسمی می‌رساند، اما این لزوماً به این معنا نیست که کار نهاد تحقیق به‌طور کامل انجام شده است.

نتیجه گزارش گاهی همراه با ارائه توصیه‌هایی به اشخاص و نهادهای ذی‌ربط است. در اغلب موارد ارائه توصیه به دولت تمرکز اصلی کار نهاد تحقیق است تا نتایج کار تحقیقی خود را ملموس و عینی سازد. توصیه‌ها به دولت می‌تواند به هر چیزی مربوط باشد که در صلاحیت قوه مجریه است. گزارش باید به وضوح، با عبارات نسبتاً دقیق، اقدامی را که توصیه می‌شود برای انجام شناسایی کند. علاوه بر این ارائه پیشنهاد به خود مجلس برای وضع و اصلاح قوانین نیز می‌تواند در گزارش نهایی منعکس شود.

در بلژیک کمیته باید نتیجه کار خود را در گزارش عمومی ثبت و در صورت لزوم،

مشاهدات خود را در مورد یافته‌های تحقیق بیان کرده و اصلاحات قانونی را پیشنهاد کند. مجلس به پیشنهاد‌های ارائه شده در گزارش کمیته رأی می‌دهد (ماده ۱۳ قانون شماره ۳ مصوب ۱۸۸۰ در مورد تحقیقات پارلمانی).^۱

در کرواسی کمیسیون تحقیق و تفحص موظف است پس از اتمام کار، علاوه بر گزارش، پیشنهادهایی را به مجلس برای انجام ارائه دهد. در لتونی کمیته فقط می‌تواند تخلف احتمالی را احراز کند تا با گزارش نهایی، توجه مجلس نمایندگان را به نواقص قوانین یا توجه دستگاه‌های ذی‌صلاح مجری قانون را به تخلف احتمالی محرز، معطوف کند. پس از انتشار گزارش نهایی در روزنامه رسمی، کمیته تحقیق و تفحص پارلمان پیشنهاد‌های مندرج در آن را به هیئت وزیران، وزارتخانه‌ها یا هر نهاد عمومی دیگری ارسال می‌کند که برای اجرای پیشنهادها صالح است. مقامات تعیین‌شده در گزارش نهایی کمیته که صلاحیت رفع نواقص موردنظر را دارند، اطلاعات مندرج در گزارش نهایی را ارزیابی کرده و در مورد آنها تصمیم‌گیری خواهند کرد (Pavi, 2020: 113).

نهاد تحقیق ممکن است با نظارت فعال بر اقدام‌های انجام شده و پیشرفت‌های مربوط به یافته‌ها و توصیه‌های خود، تأثیر تحقیقات خود را افزایش دهد. بر این اساس در برخی از کشورهای عضو، علاوه بر انتشار نتیجه گزارش، پیگیری نتیجه گزارش از طریق دریافت بازخورد از مقامات مسئول لازم است. برای مثال در فرانسه، اعضا می‌توانند با استفاده از رویه‌های استاندارد پارلمانی، سؤال‌هایی را از دولت مطرح کنند و پس از گذشت شش ماه از انتشار گزارش، عضو ذی‌صلاح کمیته دائمی در مورد اجرای نتیجه، گزارش می‌دهد. در استرالیا، دولت موظف است پاسخ خود را به توصیه‌های مندرج در گزارش مجلس نمایندگان یا کمیته مشترک مجلسین ظرف شش ماه ارائه کند (Elder and Flower, 2018: 731).

در سطحی عالی‌تر و در تعدادی از کشورها، نتیجه گزارش برای بررسی و اجرای تدابیر لازم برای مقامات ذی‌صلاح اجرایی، قانونی و قضایی ارسال می‌شود. در اندونزی

1. Law of 3 May 1880 on Parliamentary Inquiries.

نتایج تحقیق مجلس قانونگذاری خلق، تقدیم رئیس‌جمهور می‌شود تا مبتنی بر آن سیاستگذاری مغایر با قانون را نقض کند (Fahmi, 2020: 3).

در اسلوانی ماده (۱) قانون تحقیقات پارلمانی^۱ هدف تحقیق پارلمانی را تعیین و ارزیابی واقعیاتی می‌داند که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری شورای ملی در مورد مسئولیت سیاسی حاملان وظایف عمومی در مورد اصلاح قانون یا در مورد سایر تصمیمات در چارچوب اختیارات قانونی خود باشد.

در ایران نتیجه گزارش تحقیقی می‌تواند زمینه‌ساز طرح مسئولیت سیاسی مقامات قوه مجریه از سوی مجلس شود. تبصره «۵» ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون را موظف می‌کند تا هم‌زمان با ارائه گزارش نهایی به هیئت‌رئیس، همه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نودم قانون اساسی برای اقدام قانونی و نیز حفظ و بایگانی اسناد ارسال کند. مطابق ماده (۲۱۳) در صورتی که جلسه مشترک هیئت تحقیق و تفحص و کمیسیون تخصصی تخلفات موضوع تحقیق را مهم و مسئول دستگاه یا سازمان را مقصر تشخیص دهد، طرح استیضاح وزیر مربوطه در صورت رعایت مفاد اصل هشتادونهم قانون اساسی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت. هیئت‌رئیس موظف است در اولین جلسه علنی موضوع استیضاح را اعلام وصول و حداکثر تا مدت ۱۰ روز در دستور جلسه علنی قرار دهد در این صورت سخنگوی کمیسیون حداکثر به مدت نیم ساعت گزارش می‌دهد و سپس طبق مواد مربوط به استیضاح عمل خواهد شد.

با توجه به اینکه کمیسیون اصل نود به تصریح قانون اساسی مرجع رسیدگی به شکایات از طرز کار قوای سه‌گانه است، مشخص نیست صلاحیت این کمیسیون در اقدام قانونی متعاقب دریافت گزارش نهایی به چه معناست و آیا ارسال گزارش به معنای شکایت کتبی است؟ با توجه به تشابه عملکرد این کمیسیون با عملکرد هیئت تحقیق و نتیجه سیاسی اقدام‌ها چه نیازی به ارسال این گزارش به کمیسیون

1. The Parliamentary Inquiry Act

اصل نود وجود دارد؟

در فرانسه کمیته‌های تحقیق در انجام تحقیقات خود ممکن است تخلفات جنایی را کشف کنند. اگرچه یک کمیته تحقیق نمی‌تواند دقیقاً تعیین کند که موارد ارتكابی مشمول کدام عنوان مجرمانه است یا در مورد مجازات قابل اعمال تصمیم‌گیری کند، از این رو اطلاعاتی را که جمع‌آوری کرده است به منظور شروع تحقیقات قضایی به وزارت دادگستری ارسال می‌کند یا موضوع را مستقیماً به دادستانی عمومی ارجاع می‌دهد (ماده ۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری).^۱

در برزیل کمیته تحقیق باید گزارش مفصلی را همراه با نتیجه‌گیری‌های خود برای اقدام‌های مناسب، به دفتر دادستان عمومی یا دادستان کل با یک نسخه از اسناد بفرستد، به طوری که آنها بتوانند مسئولیت مدنی یا کیفری را برای تخلفات کشف شده دنبال کنند و اقدام‌های دیگری را براساس وظایف خود اتخاذ کنند (ماده ۳۷ آیین‌نامه مجلس نمایندگان).

در ایران طبق ماده (۲۱۴) آیین‌نامه داخلی مجلس در صورتی که در گزارش کمیسیون، تخلف احراز و درخواست تعقیب شود، متخلف را هیئت‌رئیس مجلس حسب مورد به قوه قضائیه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌کند تا خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را اعلام کند. در صورت ارجاع گزارش به قوه قضائیه، کمیسیون موظف است خلاصه گزارش را تهیه کند که در آن موضوع تخلف، نوع جرم، دلایل توجه اتهام به متهم و مستندات قانونی مشخص شده باشد. این گزارش در یکی از شعب دادگاه رسیدگی به امور کیفری تهران طبق مقررات به صورت خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و حداکثر ظرف سه ماه رأی مقتضی صادر می‌شود.

اعمال این ماده در مواردی که خود دستگاه قضایی مورد تحقیق قرار گیرد، مشکل است و چندان نمی‌توان به رسیدگی مستقل و بی‌طرف به نتایج تحقیقات امیدوار بود. به‌ویژه در مواردی که تخلفات گزارش شده به اشخاص معینی منتسب نباشد و

1. The Code of Criminal Procedure

به ساختار یا فرایندهای رایج در دستگاه قضایی مرتبط باشد (نعمتی، حبیبزاده و موسوی مجاب، ۱۴۰۰: ۳۴۱).

تحریک فعالیت پارلمان از دیگر آثار تحقیق پارلمانی است. چنانکه در نیوزیلند کمیته‌های تحقیق تشویق می‌شوند تا به دنبال بحث‌های ویژه در مجلس درباره گزارش‌های تحقیقی باشند. مناظرات در مجلس فرصتی برای ترویج بیشتر کار کمیته و بحث در مورد یافته‌های آن فراهم می‌کند (Wilson, 2023: 405).

آشکار است درحالی‌که نتایج کسب شده نهاد تحقیق می‌تواند مشتمل بر یافته‌های خاصی باشد، نمی‌تواند به مسئولیت مدنی یا کیفری اشخاص به‌طور مستقیم منتهی شود. در شرایط خاص، یافته‌های تحقیق می‌تواند متعاقباً به احراز مسئولیت کیفری یا مدنی از طریق مراحل قانونی جداگانه (مراجع قضایی) منجر شود. بنابراین اگر نهاد تحقیق بتواند تخلفاتی را که می‌توان به افراد یا نهادهای مورد تحقیق نسبت داد، آشکار کند، ممکن است مجلس مجازات‌هایی را علیه آنها اعمال کند. گفتنی است کلمه «مجازات» بار معنایی رسمی و قانونی دارد. باین‌حال، محدود به مجازات‌های رسمی، مانند اقدام‌های انضباطی یا اتخاذ یک تصمیم لازم‌الاجرای قانونی نیست. اهمیت مجازات‌های غیررسمی یا ضمنی، مانند پاسخگویی به اقدام‌های خود در مقابل رسانه‌ها یا آسیب‌هایی که به وجهه عمومی و حرفه یک فرد در نتیجه تبلیغات منفی وارد شده است را نمی‌توان نادیده گرفت. بنابراین نتایج تحقیقات دارای اهمیت سیاسی زیادی است. در لحظه وقوع یک رویداد ناخوشایند این هیئت‌ها می‌توانند به‌عنوان بستری برای بحث‌های عمومی عمل کنند، ارتباطات و شفافیت را افزایش دهند و کمکی دست اول در برابر ناامیدی، اضطراب یا خشم عمومی ارائه دهند. بیش از همه، نتایج هیئت‌های تحقیق می‌تواند نقش مهمی در نظارت و هدایت اقدام‌های دولت ایفا کند، به‌ویژه با ارائه پیشنهادهای اصلاحی و تغییرات ضروری قانونی، با فراهم‌سازی زمینه برای آغاز غیرمستقیم تحقیقات قضایی و با تحریک فعالیت پارلمان از طریق دیگر ابزارهای نظارتی. نهادهای تحقیق پارلمانی با بهره‌گیری از ابزارهای مناسب، می‌توانند به

افزایش حکمرانی خوب، مسئولیت‌پذیری سیاسی و مشروعیت دموکراتیک در سطح ملی و بین‌المللی کمک کنند.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اکثر کشورها دارای نهاد تحقیق پارلمانی هستند که اغلب مبنای آن در قانون اساسی ذکر شده است. اگرچه قدرت‌های تحقیق پارلمانی اغلب ابزارهایی را از رویه‌های قانونی به عاریت می‌گیرند، اما هدف آنها عمدتاً تسهیل کنترل سیاسی و نه قانونی است. بنابراین تحقیقات پارلمانی روندی شبه‌قضایی و حقیقت‌یاب نیست، بلکه براساس ملاحظات سیاسی انجام می‌شود و در اغلب موارد نتیجه مستقیم لازم‌الاجرائی به همراه ندارد. با وجود نقشی که این هیئت‌ها در ایفای کارکرد نظارتی دارد، در رسانه‌ها و افکار عمومی، نتایج کمیته‌های تحقیق بیشتر مورد تردید معرفی می‌شود و دلایل این امر به فقدان ظاهری نتایج در سطح سیاسی و فقدان ضمانت اجرای مستقیم در سطح قانونی برمی‌گردد.

تحلیل کیفی تطبیقی نهاد تحقیق و تفحص پارلمانی، ضمن شناساندن نقاط کاستی و ضعف نظام‌های حقوقی در پیش‌بینی ابزارهای لازم برای تحقق کارکرد نظارتی مجلس، نکات مثبتی را نیز آشکار می‌کند. از یک سو اعطای اختیارات تحقیقاتی گسترده به نهاد تحقیق متضمن تأمین شفافیت بالا است که می‌تواند یافته‌های حاصل از تحقیقات را هم برای نهاد تحقیق و هم برای عموم قابل‌اعتماد سازد. دوم اینکه نهاد تحقیق می‌تواند فرصتی برای واکنش و اصلاح امور مورد انتقاد عمومی و افشای فرایندهای تصمیم‌گیری بحث‌برانگیز در نظر گرفته شود. اگر حاصل کار این نهاد به شناسایی کاستی‌ها در بخش نظارتی منجر شود و برای ایجاد تغییرات نهادی و پرسنلی مورد استفاده قرار گیرد، باید آن را گامی پیشرو در اصلاح بخش نظارتی و بر این اساس، حکمرانی خوب تلقی کرد.

در نظام حقوقی ایران هیئت تحقیق نسبت به سایر نهادهای تحقیقی در دیگر مجالس، از اختیارات کمتری برخوردار است. در آیین‌نامه داخلی مجلس که چارچوب

حاکم بر عملکرد نهاد تحقیق را آشکار می‌سازد اشاره‌ای به بازدیدهای میدانی و درخواست استماع اشخاص حقیقی خصوصی نشده و تنها به تکلیف دستگاه‌ها به ارائه اسناد و استفاده از نظر کارشناسی اشاره شده است. طبق قانون تنها مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و همه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی به در اختیار گذاردن اطلاعات لازم مکلفند. از اطلاق به در اختیار گذاشتن اطلاعات می‌توان هم کسب شفاهی اطلاعات و هم دریافت کتبی مستندات را برداشت کرد؛ تکلیفی که تنها متوجه مسئولان دستگاه‌هاست و به اشخاص حقیقی خصوصی تسری ندارد. بر این اساس در مقوله ضمانت اجرا امتناع افراد حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی از ارائه مستندات فاقد ضمانت اجرای قانونی است.

پیشنهاد می‌شود با هدف بهینه‌سازی کارکرد تحقیقاتی مجلس، اصلاح مفاد قانونی و به‌ویژه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس انجام شود که مشتمل بر قوانین ناظر بر عملکرد هیئت تحقیق است. در این اصلاحات توجه به نکات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تصریح به اختیارات تحقیقی بیشتر همچون امکان بازدیدهای محلی و احضار اشخاص مرتبط با موضوع تحقیق خواه متولی سازمانی باشند یا خیر و اعطای ضمانت اجرای بیشتر به نهاد تحقیق برای اجرایی کردن اختیارات خود.

اعطای اختیارات بیشتر می‌تواند امید به کسب اطلاعات دقیق‌تر و نتیجه‌بخشی تحقیقات را بیشتر کند. امتناع افراد از همکاری، عنصری است که باید در تحقیق در نظر گرفته شود. با این حال، برای اینکه انجام تحقیق قابل اجرا باشد، باید تعهد روشنی برای افراد جهت حضور در جلسات استماع یا ارائه اطلاعات درخواستی وجود داشته باشد. همچنین باید مهلت خاصی برای ارائه اطلاعات درخواستی یا پذیرش حضور در نهاد تحقیق تعیین شود. چنانچه معاذیر قانونی برای خودداری از حضور و ارائه اطلاعات و اسناد وجود داشته باشد باید نوع آن به تصریح در قوانین مشخص شود.

۲. تعیین دقیق مستثنیات مشمول تحقیق و اجتناب از کاربرد عبارات تفسیربردار در تعیین دایره تحقیق.

تعریف دقیق موضوع می‌تواند راه را بر تفسیرهای دلخواهی بسته و چارچوب

قانونی فعالیت‌های تحقیقی مجلس را به‌طور دقیق مشخص کند. شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی باید تفسیری ارائه کند که به تضییق غیرقانونی مفاد مندرج در قانون اساسی منجر نشود. چنانچه ماهیت برخی امور مقتضی استثنا از فرایند تحقیق هستند باید به‌سمت اصلاح قانون اساسی و عبارت مندرج در آن گام برداشت و نه تضییق نادرست آن با قوانین عادی. بنابراین محدودیت ابزار تحقیق و تفحص مجلس چه مبتنی بر اصل تفکیک قوا یا با توجه به حقوق اساسی افراد باید به‌صراحت و در چارچوب قانون اساسی مشخص شود.

۳. اصلاح مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در مورد حق تحقیق و تفحص با توجه به ایرادهای این قانون همچون مشخص نبودن ضمانت اجرای قابل اعمال از سوی کمیسیون اصل نود یا صلاحیت هیئت تحقیق در اعلام شکایت به مراجع قضایی و موارد دیگر.

منابع و مآخذ

۱. احمدخان بیگی، سمانه (۱۴۰۰). «جلسات استماع پارلمانی؛ بررسی تجربه برخی کشورها»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۵۹۳، ۲۹(۴).
۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد و همکاران (۱۴۰۱). نظارت پارلمانی (اصول، آسیب‌شناسی و بایسته‌ها)، تهران، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
۳. شفقی، محمدجواد (۱۴۰۱). قلمرو صلاحیت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از جهت دستگاه‌های تحت شمول؛ از عمومیت نظری تا تقیید رویه‌ای، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۴. شهبازی، خیراله (۱۳۸۳). «محدوده قانونی برای تحقیق و تفحص مجلس از نهادهای بخش عمومی غیردولتی به‌ویژه آستان قدس رضوی، دانشگاه آزاد اسلامی و بنیاد مستضعفان»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۱۲۲.
۵. نعمتی، مژگان، محمدجعفر حبیب‌زاده و سیددردید موسوی مجاب (۱۴۰۰). «پاسخگویی پارلمانی قوه قضائیه به‌منابه چالش استقلال قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، ۸۵ (۱۱۵).
۶. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۴). «تحلیل حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضائیه»، دادرسی، ش ۴۹.
7. Andersen, S.S. and T.R. Burns (1996). "Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post parliamentary Governance", In K.A. Eliassen and S.S. Andersen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It*, London, Sage Publications.
8. Belohlavek, Alexander J. (2012). *Public Policy and Public Interest in International Law and EU Law, in Cyril - czech Yearbook of International Law: Public Policy and Ordre Public*, New York, Juris Publishing.
9. Brazier, Alex (2017). "Holding Government to Account: Parliamentary Committees and Oversight Inquiries, Global Partners Governance", Guide to Parliaments, Paper 10.
10. Burman, Anirudh (2013). "Legal Framework for the Parliamentary Oversight of the Executive in India", *NUJS Law Review* 6 (3).
11. Crewe, Emma (2015). *House of Commons, an Anthropology of MPs at Work*, London, Routledge.
12. Díaz Crego, María (2023). *Committees of Inquiry in the European Parliament*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
13. Duri, Jorum (2022). *Parliamentary Oversight Assessment Tool*, Berlin, Transparency International.

14. Elder, D.R. and P.E. Flower (2018). *House of Representatives Practice*, Canberra, Department of the House of Representatives.
15. Fahmi, Sudi (2020). "Perspective of Constitutional Law: The Right of Inquiry of People's Representative Environment", IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Vol. 469.
16. Fromage, Diane and Eeva Pavy (2020). *The European Parliament's Right of Inquiry in Context*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
17. Hinterberger, Kevin Fredy (2023) "Parliamentary Committees of Inquiry as an Effective Tool to Enhance Democracy and Fight Corruption in Austria?", re: Constitution Working Paper, Forum Transregionale Studien 29/2023, available at <https://reconstitution.eu/working-papers.html>
18. Inquiries by Parliaments (2020). "The Political Use of a Democratic Right, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs", European Parliament.
19. Inter-Parliamentary Union (Half-year, 1999). "Constitutional and Parliamentary Information", No. 177, available at: http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_01-e.pdf
20. Keppel, Matthias (2023). "Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry: Strengthening the Quality of Democracy", *J Knowl Econ* 14, <https://doi.org/10.1007/s13132-021-00883-x>
21. Linn, Susanne and Frank Sobolewski (2015). *The German Bundestag: Functions and Procedures*, Rheinbreitbach: NDV GmbH & Co. KG.
22. Lok Sabha Secretariat (2014). *Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat.
23. Lovelock, Lynn and John Evans (2008). *New South Wales Legislative Council Practice*, Sydney, New South Wales Legislative Council.
24. McGee, David G. (2005). *Parliamentary Practice in New Zealand*, Wellington N.Z.: Dunmore Pub.
25. Munchow, Sebastian von (2013). "Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency vs", *Confidentiality, Connections*, Vol. 12, No. 4.
26. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2020). *Bosnia and Herzegovina: Note on Parliamentary Inquiries into Judicial Activities*, Finland: Organization for Security and Co-operation in Europe
27. Pavy, Eeva (2020). *Committees of Inquiry in National Parliaments*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
28. Poptcheva, Eva-Maria (2016). *Parliament's Committees of Inquiry and Special*

- Committees*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
29. Rozenberg, Olivier and Eeva Pavy (2020). *Inquiries by Parliaments, The Political Use of a Democratic Right*, European Union, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs
30. South Africa Legislative Sector (2012). *Oversight Model of the South African Legislative Sector*, Cape Town, Legislative Sector Support.
31. The Law Library of Congress (2020). *Parliamentary Right of Inquiry*, England.
32. Wilson, David (2023). *Parliamentary Practice in New Zealand 2023 by Chapter*, Fifth Edition, Wellington, Clerk of the House of Representatives.
33. Zumer, Klemen and Yann-Sven Rittelmeyer (2021). *The Slovenian Parliament and EU Affairs*, Brussels, European Parliamentary Research Service, European Union.

A Critical Study on the Possibility of Filing Insolvency Claims in Relation to Restitution Orders (Critical Analysis of Article 22 of the Law on the Enforcement of Financial Convictions)

Reza Daryaei* and Jamal Nikkar**

Research Article	Receive Date: 2024.04.27	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 363-386
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Today, legislation is one of the most important instruments available to governments for regulating social relations and maintaining order and balance in society. The institution of insolvency (e'sar) is a supportive legal mechanism designed to regulate creditor-debtor relations. However, following the enactment of the Law on the Enforcement of Financial Convictions in 2014, insolvency provisions were extended beyond civil debtor-creditor relations into criminal law, including restitution orders. As a result, perpetrators of intentional financial crimes committed in bad faith have also benefited from legislative protection, leading to consequences such as diminished public confidence in lawmakers and contradictory judicial rulings. Using a descriptive-analytical approach, this article examines the foundations of insolvency and reviews the legislator's extension of its application to restitution cases. The findings indicate that such unconditional extension is inconsistent with the objectives of restitution and the exceptional nature of insolvency, and therefore requires reconsideration and the introduction of appropriate limitations.

Keywords: *Insolvency; Restitution; Cost-benefit analysis; Crime-related damages*

* Associate Professor, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran; Email: reza.daryaie@guilan.ac.ir

** Ph.D. Candidate in Private Law, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran (Corresponding Author); Email: jamalnikkar@phd.guilan.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 33, No. 125, Spring 2026

How to cite this article: Daryaei, R. and J. Nikkar (2026). "A Critical Study on the Possibility of Filing Insolvency Claims in Relation to Restitution Orders (Critical Analysis of Article 22 of the Law on the Enforcement of Financial Convictions)", *Majlis and Rahbord*, 33(125), p. 363-386.

doi: 10.22034/mr.2024.16761.5792

پژوهشی نقادانه بر امکان طرح دعوی اعسار در رابطه با محکومیت به رد مال (مطالعه انتقادی ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی)

رضا دریائی* و جمال نیک‌کار**

شماره صفحه: ۳۸۶-۳۶۳	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۰۸	نوع مقاله: پژوهشی
---------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

امروزه تدوین قوانین و مقررات یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها، برای تنظیم روابط بین اشخاص و برقراری نظم و تعادل در جامعه محسوب می‌شود. نهاد اعسار از جمله مقرراتی است که با هدف تنظیم روابط حقوقی بین اشخاص (دائن و مدیون) و با دیدگاهی حمایتی پیش‌بینی شده است. اخیراً با تصویب قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی در سال ۱۳۹۳، دامنه اعمال مقررات اعسار به خارج از روابط دائن و مدیون و در حوزه حقوق کیفری (رد مال و ...) تعمیم یافته و موجب شده مرتکبان جرائم مالی که عاقدانه و با سوءنیت به تزییع حقوق افراد اقدام کرده‌اند هم از حمایت قانونگذار بهره‌مند شوند. اقدامی که پیامدهایی چون تنزل جایگاه قانونگذار در افکار عمومی و صدور آرای متعارض را در محاکم به دنبال داشته است. در مقاله پیش‌رو با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی تلاش شده است با مطالعه مبانی نهاد اعسار و استقراء در نظریات مطروحه در خصوص آن، ضمن تعیین دامنه شمول اعسار، عملکرد قانونگذار در تعمیم آن به موارد رد مال مورد بررسی قرار گیرد. نتایج حاکی از آن است که تعمیم مزبور به صورت مطلق، با اهداف ناظر بر رد مال و همچنین ماهیت استثنایی نهاد اعسار همخوانی نداشته و نیازمند بازنگری و پیش‌بینی محدودیت‌هایی است.

کلیدواژه‌ها: اعسار؛ رد مال؛ تحلیل هزینه فایده؛ ضرر و زیان ناشی از جرم

* دانشیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران؛

Email: reza.daryaie@guilan.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران

Email: jamalnikkar@phd.guilan.ac.ir

(نویسنده مسئول)؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و پنجم، بهار ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: دریائی، رضا و جمال نیک‌کار (۱۴۰۵). «پژوهشی نقادانه بر امکان طرح دعوی اعسار در رابطه با محکومیت به رد مال (مطالعه انتقادی ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی)»، مجلس و راهبرد، (۱۳۵)، ص. ۳۶۳-۳۸۶.

مقدمه

تأمین امنیت و جلوگیری از حیفومیل اموال مردم، از گذشته به‌عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی قانونگذاران در جرائم سودمدار محسوب می‌شده از این رو تدوین‌کنندگان قوانین جزایی را بر آن داشته تا از مطلوبیت ارتکاب این جرائم در نظر مجرمان بکاهند. قانونگذار کشور ما نیز ضمن توجه به این مهم و تأسیس نهاد «رد مال» در خصوص برخی جرائم مالی؛ مانند سرقت، کلاهبرداری و اختلاس در این زمینه اقدام کرده است. اما با وجود قوانین اعسار امکان‌گریز از رد مال یا قیمت اموال تحصیل شده از جرم برای مجرمان فراهم بود و موجب صدور آرای متعارض در خصوص اعسار از رد مال می‌شد.^۱ به‌نحوی که اکثر قضات نظر مساعدی نسبت به پذیرش اعسار از رد مال در جرائم عمدی نداشته و آن را جزء مجازات قانونی مجرم تلقی می‌کردند و پذیرش اعسار مرتکب را موجب تالی فاسد و تجری افراد به ارتکاب جرائم مشابه می‌دانستند و در مقابل اقلیتی از قضات با پذیرش درخواست اعسار افراد، به تقسیط محکوم‌به اقدام می‌کردند. بنابراین با تصویب قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۹۳ و وضع ماده (۲۲)، مقرر شد: «کلیه محکومیت‌های مالی از جمله دیه، ضرر و زیان ناشی از جرم، رد مال و امثال آنها جز محکومیت به پرداخت جزای نقدی^۲، مشمول این قانون خواهند بود»، دامنه اجرای مقررات اعسار به مواردی چون دیه، ضرر و زیان ناشی از جرم، رد مال و امثال آن به‌صراحت مورد تأیید قرار

۱. اعسار از رد مال زمانی مطرح می‌شود که فرد امکان رد مال تحصیل شده را ندارد و با تلف حقیقی یا حکمی و عدم شناسایی مال، به رد مال یا قیمت مکلف می‌شود؛ زیرا در صورت وجود مال، دیگر فرض اعسار مطرح نمی‌شود. درحقیقت منظور از اعسار رد مال و ... در این مقاله فرضی است که تعهد به رد مال به‌دلیل عدم امکان اجرا، به تعهد به رد مال یا قیمت تبدیل می‌شود.

۲. قانونگذار به‌دلیل ماهیت مجازات برای جزای نقدی آن را از شمول ادعای اعسار خارج دانسته است و پذیرش تقسیط جزای نقدی در ماده (۵۲۱) قانون آیین دادرسی کیفری عدول از حکم مقرر در ماده (۲۲) (عدم شمول اعسار در مجازات) محسوب نمی‌شود. به‌نظر می‌رسد قانونگذار در ماده (۵۲۱) با نگاهی مبتنی بر هزینه - فایده به موضوع نگریسته است؛ زیرا اگرچه جزای نقدی یک مجازات محسوب می‌شود، اما ذی‌نفع این مجازات جامعه است و زندانی کردن فرد مرتکب، نتیجه‌ای جز تحمیل هزینه بیشتر به دولت و بیت‌المال به همراه ندارد. درحالی‌که با تقسیط این جزای نقدی (پس از اجرای سایر مجازات‌ها) نه‌تنها از میزان هزینه‌های دولت کاسته می‌شود، بلکه درآمدی نیز حاصل و در مسیر توسعه و رفاه هزینه خواهد شد.

گرفت.^۱

اتخاذ چنین رویکردی از جانب قانونگذار دو اثر منفی به همراه داشت: اول، هزینه ارتکاب جرم را برای مرتکبان جرائم مالی کاهش داد. دوم، جایگاه اجتماعی قوای مقننه و قضائیه را به عنوان دو بازوی مجری عدالت تنزل بخشید؛ لذا با توجه به چنین پیامدهایی، این پرسش و ابهام ایجاد می‌شود: افسار درباره چه دیونی قابلیت اعمال دارد؟ آیا در جرائم علیه اموال مانند کلاهبرداری، سرقت و ... که شخصی با قصد تحصیل مال دیگری و اضرار به غیر اقدام می‌کند، می‌توان محکوم‌علیه را شایسته استفاده از نهاد افسار و امتیازات ناشی از آن (عدم حبس، تقسیط، عدم تعلق خسارات تأخیر تأدیه) دانست؟ اگر این‌گونه است؛ آیا همان ترتیباتی برای دعوای افسار در سایر موارد جاری است در این موارد هم باید اعمال شود یا پیش‌بینی محدودیت‌هایی ضروری است؟ آیا اعمال قواعد یکسان نسبت به همه محکومان مالی، از منظر تحلیل اقتصادی قابل دفاع است؟ فرضیه نگارندگان این است که پذیرش شمول قلمرو افسار نسبت به رد مال در گرو شناسایی ماهیت حقوقی برای رد مال و سازگاری این مهم با اهداف مدنظر در نهاد افسار است. در نظر گرفتن پیامدهای این امر ایجاب می‌کند امکان توسل محکومان به رد مال در پرونده‌های کیفری، با محدودیت‌های بیشتری در مقایسه با سایر موارد مواجه باشد.

در خصوص ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی که مستند قانونی موضوع این نوشتار است، مطالعه مبنایی و انتقادی انجام نگرفته و در تألیفات صرفاً به

۱. در تبصره ماده (۱۲) آیین‌نامه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۸ رئیس قوه قضائیه، این دیدگاه مورد تأکید قرار گرفته و مقرر شد: «در محکومیت به دیه، ضرر و زیان ناشی از جرم، رد مال و امثال آن، مهلت مقرر در ماده (۳) قانون از تاریخ ابلاغ اخطاریه‌ای است که توسط قاضی اجرای احکام کیفری صادر می‌شود». نظریه شماره ۷/۹۴/۱۹۹۵-۱۳۹۴/۰۷/۱۹ اداره کل حقوقی قوه قضائیه «... با عنایت به ملاک ماده ۵۰۰ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی که قانونگذار حتی در مقام اجرای مجازات‌ها، ارسال اخطاریه را به‌عنوان اصل پذیرفته است، بنابراین برای اجرای آن‌دسته از محکومیت‌های مالی دادگاه‌های کیفری که درباره آن اجرائیه صادر نمی‌شود، به‌نظر می‌رسد اخطار به محکوم‌علیه مبنی بر لزوم اجرای محکومیت‌های مالی مزبور لازم است و مبدأ سی روزه مورد بحث، تاریخ ابلاغ این اخطاریه می‌باشد. بدیهی است، قید مفاد اخطار راجع به محکومیت‌های مالی در ضمن اخطاریه راجع به اجرای مجازات کیفری موضوع ماده (۵۰۰) یادشده، بلاشکال است». بدیهی است در خصوص ضرر و زیان ناشی از جرم به جهت صدور اجرائیه، این بحث منتفی است.

آثار و ویژگی‌های دعوای اعسار و تقسیط جزای نقدی پرداخته شده است.^۱ در حالی که این پژوهش درصدد است ضمن پاسخ به سؤال فوق، با رویکردی نقادانه به تبیین وضعیت و صحت‌سنجی عملکرد قانونگذار بپردازد. بدین منظور ابتدا به اختصار مفهوم اعسار و پیشینه تقنینی آن بیان خواهد شد. در ادامه به ترتیب ماهیت حقوقی رد مال به همراه ضرورت توجه به نقش عمد و سوءنیت شخص مرتکب مورد مطالعه قرار می‌گیرد و در نهایت الگوی پیشنهادی ارائه خواهد شد.

۱. مفهوم اعسار و پیشینه تقنینی آن

«اعسار» از ریشه عسر و به معنای تنگ‌دست شدن، نیازمند شدن، فقیر شدن و به تنگی افتادن است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۲: ۲۹۴۵). در خصوص مفهوم اعسار، از سوی فقهای مذاهب مختلف معیارهای متفاوتی ارائه شده است؛ برخی اعسار را به معنای دارای مال نبودن دانسته‌اند که ممکن است به علت دارا نبودن هیچ مالی یا به علت عدم کفایت دارایی باشد (معبری الملیباری، ق ۱۴۱۸، ج ۴: ۷۴؛ عراقی، ق ۱۴۲۱: ۱۹۲). برخی قادر نبودن بر هیچ‌گونه حرفه و کسبی را در کنار عدم وجود دارایی شرط اعسار می‌دانند (المرتضی، ق ۱۴۰۰، ج ۲: ۵۴۶؛ شهید اول، ق ۱۴۱۷: ۱۱۴). عده‌ای نیز به ناتوانی در پرداخت دین توجه داشته و اعسار را عدم قدرت در ادای دیون می‌دانند (فتح‌الله، ق ۱۴۱۵: ۶۱). به نظر می‌رسد از میان نظرهای تبیین شده، نظریه اخیر در تعریف اعسار صحیح‌تر باشد؛ زیرا اعسار در ابواب مختلف فقهی دارای معنای عامی است (عاملی، ق ۱۴۱۹: ۲۳۴).

اعسار در اصطلاح حقوقی نیز صفت غیربازرگانی است که به دلیل عدم کفایت دارایی یا عدم دسترسی به آن قدرت پرداخت هزینه دادرسی یا دیون خود را ندارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۶۳).

نگاهی بر پیشینه قانونگذاری و سیر تحولات قوانین ناظر بر اعسار حاکی از آن

۱. برای نمونه بنگرید به: مبلغی، واثقی و مهریار (۱۳۹۹)، اعظمی چهاربرج و افضلی (۱۳۸۶)، رجبی کلونی (۱۳۹۲)، روشن (۱۳۸۴).

است که اعسار تا به امروز مسیر پر فرازونشیبی را طی کرده و قوانین مختلفی در این زمینه به تصویب رسیده است که از جمله این قوانین می‌توان از قانون تسریع محاکمات مصوب ۱۳۰۹، قانون اعسار و افلاس مصوب ۱۳۱۰، قانون اعسار مصوب ۱۳۱۳، قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۵۱، ماده‌واحد قانون منع توقیف اشخاص در قبال تخلف از انجام تعهدات و الزامات مالی مصوب ۱۳۵۲، قانون تعزیرات مصوب ۱۳۶۲، قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ و آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۶) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۸ و قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۳ نام برد. بررسی اجمالی قوانین ذکر شده حاکی از آن است:

- در قوانین مزبور بازداشت محکوم‌علیه مدعی اعسار روندی متغیر داشته است؛ به‌نحوی که در برهه‌ای از زمان، محکوم‌علیه مدعی اعسار تا زمان اثبات اعسار وی بازداشت می‌شد و در برهه‌ای دیگر، صرف طرح دعوی اعسار، مانع بازداشت وی در زمان رسیدگی به ادعای اعسار بوده است.
- قوانین اعسار در ابتدا صرفاً محکومیت‌های حقوقی را پوشش می‌داد و شامل محکومیت‌های کیفری نمی‌شد؛ این امر از ماده (۵۶) قانون تسریع محاکمات^۱ به‌وضوح قابل استنباط است. همچنین تا پیش از تصویب قانون منع توقیف اشخاص در قبال تخلف از انجام تعهدات و الزامات مالی مصوب ۱۳۵۲، به موجب ماده (۶) قانون اصلاح بعضی از مواد دادرسی کیفری مصوب ۱۳۲۸^۲ و قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۵۱ محکومان به جزای

۱. در ماده (۵۶) مقرر شده بود: «در صورتی که محکوم‌علیه مدعی اعسار باشد باید در ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ ورقه اجرائیه به محکمه صالحه عرضحال اعسار داده و تصدیق دفتر محکمه را که حاکی از تقدیم عرضحال باشد به رئیس اجرا تسلیم نماید». عبارت ابلاغ ورقه اجرائیه بیانگر آن است که حدود اعمال اعسار در قانون تسریع محاکمات صرفاً ناظر به امور حقوقی بوده و اعمال مقررات اعسار در موارد کیفری محلی از اعراب نداشت.

۲. در کلیه امور جزایی هرکس به تأدیه مالی اعم از غرامت و غیر آن به دولت و یا به تأدیه خسارات مدعی خصوصی محکوم گردد و با گذشتن ده روز از تاریخ مطالبه آن محکوم‌به را نپردازد و دسترسی به اموال او هم نباشد به درخواست دادستان در مورد محکوم‌به راجع به دولت و درخواست مدعی خصوصی نسبت به خسارات وارده بر او در ازاء هر پنجاه ریال از وجه محکوم‌به یک روز توقیف می‌شود و مدت این توقیف در تمام موارد از پنج سال تجاوز نخواهد کرد.

نقدی و ضرر و زیان ناشی از جرم در صورت عدم پرداخت محکوم به بازداشت می‌شدند و اعسار در این موارد مطرح نبوده است (السان و همکاران، ۱۴۰۰: ۵۰). اما با گذشت زمان و تدوین قوانین مؤخر، اعسار از محکوم به در خصوص محکومیت‌های کیفری نیز قابلیت اعمال یافت. به نحوی که به موجب ماده (۱۳۹) قانون تعزیرات مصوب ۱۳۶۲ اعمال مقررات اعسار در موارد ضرر و زیان ناشی از جرم و بر مبنای ماده (۶۹۶) قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ اعمال مقررات اعسار درباره رد مال و دیه در محکومیت‌های کیفری مورد پیش‌بینی قرار گرفت و در نهایت ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۳ بر اعمال مقررات اعسار در خصوص ضرر و زیان ناشی از جرم و رد مال و دیه صریحاً تأکید دارد. البته توجه به این امر نیز حائز اهمیت است که قانونگذار در آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۶) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۸ نیز نگاهی هرچند جزئی به منشأ محکومیت محکوم علیه داشته و در ماده (۱۸) این آیین‌نامه اعمال مقررات مستثنیات دین در خصوص رد مال را نپذیرفته بود؛^۱ اما قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۹۳ بدون توجه به اهداف این آیین‌نامه، اعمال مستثنیات دین درباره محکومیت‌های با منشأ کیفری را نیز تحت پوشش قرار داد.

در ادامه تلاش می‌شود متغیرهای تأثیرگذار موضوع شناسایی و مورد تحلیل قرار گیرد. به همین منظور ابتدا ماهیت حقوقی رد مال و سپس ضرورت توجه به نقش عمد و سوءنیت مرتکب جرم مطرح می‌شود.

۱. هرگاه محکوم علیه محکوم به را تأدیه نماید به طریق ذیل عمل می‌شود:

الف) چنانچه موضوع محکومیت استرداد عین مال باشد آن مال عیناً اخذ و به ذی‌نفع تحویل می‌شود و اگر رد آن ممکن نباشد بدل آن (مثل یا قیمت) از اموال محکوم علیه بدون رعایت مستثنیات دین استیفا می‌گردد.
 ب) در مورد سایر محکومیت‌های مالی با رعایت مستثنیات دین مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی مال وی جهت استیفا محکوم به توقیف و به فروش می‌رسد.
 ج) چنانچه استیفا محکوم به به نحو مذکور ممکن نباشد محکوم علیه به درخواست ذی‌نفع و به دستور مرجع صادرکننده حکم تا تأدیه محکوم به یا اثبات اعسار حبس می‌شود.

۲. ماهیت حقوقی رد مال و تأثیر آن بر امکان طرح دعوی اعسار

قانونگذار در بیان بازگرداندن مال تحصیل شده از جرم به صاحبش از دو واژه «رد مال» و «استرداد مال» استفاده کرده است؛ اما از هر دو واژه مزبور معنای واحد مورد نظر بوده است. رد مال در لغت به معنای برگرداندن و پس فرستادن و در اصطلاح حقوقی بازگرداندن عین، مثل و قیمت مال تحصیل شده از طریق جرم به مالک، متصرف یا حاکم است (کاظمینی، ۱۳۹۳: ۱۱؛ محمدی، ۱۳۹۰: ۳۲۰). نخستین مقرر قانونی درباره رد مال به جرائم اختلاس اموال دولتی موضوع مواد ۱۵۲ تا ۱۵۴ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ برمی گردد. پس از آن در قانون تشدید مجازات ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ به طور گسترده مورد توجه قرار گرفت و در خصوص کلاهبرداری، تحصیل مال از طریق نامشروع و اختلاس پیش بینی شد و نهایتاً در قانون تعزیرات ۱۳۷۵ به موارد سرقت نیز تسری یافت.

الزام مجرم به رد مال به دنبال تعیین مجازات حبس و گاهاً جزای نقدی و معطوف کردن این مجازات‌ها به رد مال، تداعی کننده آن است که رد مال تحصیل شده از جرم، بخشی از مجازات مرتکب است؛ اما در ماهیت این نهاد اختلاف وجود دارد و این امر موجب تشقت آرا در پذیرش دعوی اعسار شده است. چنین اختلاف نظری محدود به آرا نبوده و در میان حقوق دانان نیز جریان دارد؛ به نحوی که برخی از حقوق دانان و شارحان قانون در مقام تشریح هدف قانونگذار از تبیین رد مال و ماهیت آن سکوت کرده و تنها به بیان موارد اعمال مجازات‌های رد مال پرداخته و نسبت به مجازات بودن آن به وضوح اظهار عقیده نکرده‌اند (گلدوزیان، ۱۳۸۳: ۵۲۷؛ میرمحمد صادقی، ۱۳۹۸: ۱۰۹). برخی دیگر درباره چگونگی رد مال در مراحل مختلف دادرسی اظهار نظر کرده‌اند؛ اما در خصوص ماهیت و چیستی آن سکوت کرده و تنها به ذکر این نکته بسنده کرده‌اند که رد مال جزء امور مدنی است (محسنی، ۱۳۹۶، ج ۲: ۸۸؛ زراعت، ۱۳۹۴: ۱۲۰). عده‌ای رد مال را از جمله مجازات‌های مالی دانسته و از آن به عنوان مجازات دینی (گرامت) نام برده‌اند (میرسعیدی، ۱۳۷۳: ۶؛ اردبیلی، ۱۳۹۴: ۱۳۳؛ دلیر، ۱۳۹۰: ۸۶). برخی دیگر نیز آن را مجازات ندانسته و

حکم حقوقی می‌دانند که استثنائاً از ناحیه دادگاه کیفری صادر می‌شود و از آن به‌عنوان جبران خسارت و ضرر و زیان ناشی از جرم یاد می‌کنند (جعفر سعیدی، ۱۳۹۲: ۷۵؛ رحیمی، ۱۳۹۸: ۲۳۳؛ خدابخشی، ۱۳۸۴: ۲۹۱).

شاید تصور شود محکومیت شخص مجرم به رد مال، دارای ماهیت کیفری است. عدم ضرورت تقدیم دادخواست در برخی موارد^۱ و تفکیک حق مطالبه ضرر و زیان از استرداد عین و مثل یا قیمت مال در مواد (۲۱۴) قانون مجازات اسلامی و ۶۶۷ بخش تعزیرات،^۲ موجب تداعی این مهم به ذهن است. همچنین ممکن است گفته شود با وجود وسعت تعریف مجازات‌های بازدارنده،^۳ تصور رد مال به‌عنوان مصداقی از مجازات‌های بازدارنده دور از ذهن نیست. درحقیقت اگرچه اهداف بیان شده برای مجازات بازدارنده و رد مال برحسب ظاهر با یکدیگر مغایر است (در یکی حفظ نظم و مراعات مصلحت اجتماع و در دیگری جبران حقوق از دست‌رفته زیان‌دیده مورد نظر است)، اما این برداشت ظاهری صحیح نبوده و در نهاد رد مال، حفظ نظم و تأمین مصلحت، امری مستتر است؛ زیرا یکی از آثار رد مال کاهش مطلوبیت ارتکاب جرم برای مجرمان و بالتبع کاهش آمار ارتکاب جرائم خواهد بود و چنین نتیجه‌ای بی‌تردید همسو با ایجاد نظم در جامعه و تأمین مصلحت اجتماعی خواهد بود. به‌ویژه قبل از تحول تقنینی اخیر در سال ۱۳۹۳، این دیدگاه در رویه قضایی طرفدارانی هم داشت. برای نمونه در دادنامه شماره ۶۹۵ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۶ صادره از شعبه ۱۱۷۴

۱. مانند محکومیت به رد مال در کلاهبرداری و سرقت.

۲. ماده ۲۱۴ قانون مجازات اسلامی: «مجرم باید مالی را که در اثر ارتکاب جرم تحصیل کرده است، اگر موجود باشد عین آن را و اگر موجود نباشد مثل آن را و در صورت عدم امکان رد مثل، قیمت آن را به صاحبش رد کند و از عهده خسارات وارده نیز برآید».

ماده ۶۶۷ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات: «در کلیه موارد سرقت و ربودن اموال مذکور در این فصل دادگاه علاوه بر مجازات تعیین شده سارق یا رباینده را به رد عین و در صورت فقدان عین به رد مثل یا قیمت مال مسروقه یا ربوده شده و جبران خسارت وارده محکوم خواهد نمود».

و فوق مواد فوق بزه‌دیده علاوه بر مطالبه عین، مثل یا قیمت مال، استحقاق دریافت خسارات را نیز دارد، باین‌وصف تعهد به رد مال و مثل یا قیمت یک نهاد مجزا از جبران خسارت و ضرر و زیان محسوب می‌شود.

۳. ماده ۱۶ قانون مجازات اسلامی: «مجازات بازدارنده تأدیب یا عقوبتی است که از طرف حکومت به‌منظور حفظ نظم و مراعات مصلحت اجتماع در قبال تخلف از مقررات و نظامات حکومتی تعیین می‌شود...».

دادگاه عمومی جزایی تهران با این استدلال که در بحث سرقت، رد مال جزء مجازات قانونی محسوب می‌شود و اعسار در مجازات قابل پذیرش نیست، دعوای اعسار مورد پذیرش قرار نگرفته است این رأی عیناً در شعبه ۳۱ دادگاه تجدیدنظر تأیید شد.^۱ همچنین نشست قضایی با موضوع قابلیت طرح دعوای اعسار در رد مال در تاریخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۹ در استان بوشهر (شهر برازجان) و ۱۳۹۹/۰۳/۲۲ در استان کردستان (شهر قروه) مطرح شد که اقلیت حاضر با تلقی مجازات از رد مال پذیرش ادعای اعسار را مردود اعلام کردند.

با این وجود، نمی‌توان این نتیجه را تأیید کرد؛ زیرا در محکومیت به رد مال، در واقع مال متعلق به مالک در اختیار غیرمالک قرار دارد و حکم تکلیفی وجوب رد مال و حرمت تصرف در مال مغضوب (موسوی خمینی، بی‌تا: ۱۵۳) و نیز قاعده «حرمت اکل مال به باطل» که مطلق تصرفات و انتفاعات در اموال دیگران را ممنوع دانسته، ایجاب می‌کند غاصب مال را تحویل مالک دهد. در صورت تلف شدن این مال حسب قواعد، حکم وضعی مدیونیت متوجه شخص غاصب است و او تکلیف به ادای دین دارد. یکی از ارکان دعوای مسئولیت مدنی انجام فعل زیان‌بار است. در اینجا این مهم با ارتکاب جرم محقق شده است. به بیان دیگر، در صورت ارتکاب جرم ازسوی شخص و ورود خسارت، درعین حال که چنین رفتاری از منظر حقوق کیفری؛ «عمل مجرمانه» و شایسته مجازات است، از منظر حقوق مسئولیت مدنی؛ «فعل زیان‌بار» محسوب می‌شود و موجب مسئولیت مدنی است. قانونگذار حسب ملاحظاتی در ضمن صدور حکم کیفری، رد مال را به‌عنوان جنبه حقوقی در برخی موارد بدون اینکه نیازمند تشریفات باشد، مدنظر قرار داده است. این امر موجب آن نیست که ماهیت رد مال را بدل به یک کیفر کرد. شایان ذکر است در روبه قضایی هم این نتیجه مورد تأیید قرار گرفته است. برای نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۴۱۹

۱. این دیدگاه در دادنامه‌های دیگری هم قابل‌مشاهده است. برای نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۳۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۵ صادره از شعبه ۱۰۰۵ دادگاه عمومی جزایی تهران و دادنامه شماره ۰۰۱۵۸ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۸ صادره از شعبه ۳۲ دادگاه تجدیدنظر تهران و دادنامه شماره ۰۰۰۲۳ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۲۴ صادره از شعبه ۲۷ دادگاه تجدیدنظر تهران اشاره داشت.

مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۱۴ صادره از شعبه ۱۱۶۸ دادگاه عمومی جزایی تهران با موضوع ادعای اعسار از رد مال (درخصوص رد اموال مسروقه) اشاره داشت. اگرچه این رأی در مرحله تجدیدنظر با ایراد بر اظهارات شهود تأیید نشده است؛ اما استدلال بیان شده در رأی صادره از شعبه تجدیدنظر بیانگر تأیید پذیرش اعسار در موارد رد مال است.^۱ مطالعه رویه قضایی حاکی از آن است که مبنای استدلال در برخی از آرای صادره بر این امر مبتنی است که رد مال، ماهیتاً امری حقوقی بوده و مجازات نیست، بنابراین پس از اتمام مدت حبس محکوم‌علیه، قانونی برای ادامه بازداشت محکوم‌علیه وجود نخواهد داشت و در نتیجه مشمول ادعای اعسار قرار خواهد گرفت.

به نظر می‌رسد دعوی خسارت ناشی از جرم (که رد مال نیز از اقسام آن محسوب می‌شود) ماهیتی خصوصی داشته و داخل در قلمرو حقوق مدنی است و طرح آن به‌هنگام رسیدگی کیفری سببی برای انقلاب ماهیت حقوقی آن نخواهد بود؛ بنابراین استناد به برخی مواد قانونی مبنی بر لزوم جبران خسارات علاوه بر رد مال یا عدم ضرورت تقدیم دادخواست در برخی موارد و اثبات رابطه سببیت، به‌عنوان مبنایی برای ماهیت کیفری رد مال، مورد پذیرش نیست (خدابخشی، ۱۳۸۴: ۲۹۳).

۳. ضرورت توجه به نقش عمد و سوءنیت شخص بدهکار

ماده (۷) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی ۱۳۹۳ صرف‌نظر از اینکه مدیون در ایجاد دین دارای عمد و سوءنیت بوده یا خیر، امکان طرح دعوای اعسار را پیش‌بینی کرده است. در این ماده آمده است: «در مواردی که وضعیت سابق مدیون دلالت بر ملائت وی داشته یا مدیون در عوض دین، مالی دریافت کرده یا به هر نحو تحصیل مال کرده باشد اثبات اعسار برعهده اوست؛ مگر اینکه ثابت کند آن مال تلف حقیقی یا حکمی شده است در این صورت و نیز در مواردی که مدیون در عوض دین، مالی دریافت نکرده یا تحصیل نکرده باشد هرگاه خواننده دعوای اعسار نتواند ملائت فعلی یا سابق او را ثابت کند یا ملائت فعلی یا سابق او نزد قاضی محرز نباشد ادعای اعسار با سوگند مدیون مطابق تشریفات مقرر در قانون آیین دادرسی مدنی پذیرفته می‌شود».

۱. همچنین دادنامه شماره ۰۱۴۴۳ مورخ ۱۳۹۲/۹/۳۰ صادره از شعبه ۱۰۱ دادگاه عمومی جزایی شهرستان پاکدشت و دادنامه شماره ۱۱۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۹ صادره از شعبه ۱۱۵۳ دادگاه عمومی جزایی تهران.

این ماده به صورت کلی برای مدیون امکان طرح دعوی اعسار را پیش‌بینی کرده است. بر این اساس صرفاً وضعیت سابق ملاتت یا عدم ملاتت مدیون آن هم از حیث اثباتی، اثرگذار است. نکته قابل توجه پاسخ به این پرسش است که آیا در صورت وجود سابقه ملاتت بر جملگی اشخاص مدیون قاعده یکسانی باید اعمال شود؟ اگر برای نمونه محکومیت شخص به رد مال با ارتکاب جرمی مانند سرقت و کلاهبرداری باشد آیا ادعای اعسار از سوی او باید قابل طرح باشد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، آیا رسیدگی به ادعای او مطابق همین سازوکار باید صورت پذیرد؟

عدم توجه به این متغیر و همچنین عبارات ماده (۲۲) که به طور کلی محکومان به رد مال را هم مشمول این قانون کرده است، پاسخ مثبت به سؤال‌های فوق را ایجاب می‌کند. این در صورتی است که از نظر تحلیلی به سادگی این نتیجه پذیرفتنی نیست و عبارات قانونگذار از این حیث قابل انتقاد است. نمی‌توان شخصی که به صورت عمدی به دیگری خسارت وارد کرده است و اینک ولو به صورت واقعی معسر باشد را دارای وضعیت یکسانی با سایر اشخاص دارای وضعیت اعسار دانست. ایجاد نقطه تعادل میان حقوق اشخاص مختلف درگیر در موضوع به‌عنوان یکی از اهداف اصلی قانونگذاری ایجاب می‌کند این عنصر متغیری تأثیرگذار در وضع قاعده باشد. در ادامه دلایل این امر بیان می‌شود.

۱-۳. مبانی و اهداف نهاد اعسار

نهاد اعسار ریشه در منابع فقهی (آیات و روایاتی) دارد که بر اعطای مهلت به بدهکار تنگدست دلالت می‌کند. از مهم‌ترین این آیات، آیه شریفه «و ان كان ذو عسره فنظره الی میسره و ان تصدقوا خیر لکم ان کنتم تعلمون»^۱ است. در تفسیر این آیه بیان شده است: «اگر در میان بدهکاران فقیری باشد، طلبکار باید او را تا زمان دارا شدن مهلت دهد» (طباطبایی، ۱۳۸۵: ۶۴۹؛ ابن قدامه، ق ۱۴۱۷، ج ۴:

۱. «اگر از کسی طلبکار هستید و تنگدست بود به او مهلت دهید تا توانگر گردد و اگر در هنگام تنگدستی به رسم صدقه ببخشید عوض آن در آخرت خواهد بود و برای شما بهتر است که به مصلحت خود آگاه باشید» (بقره: ۲۸۰).

۳۳۹؛ نجفی خوانساری، ق ۱۴۲۳، ج ۲۵: ۳۵۲). از پیامبر (ص) نیز نقل شده است: «مهلت دادن به معسر علاوه بر اینکه باعث می‌شود مهلت‌دهنده در سایه عرش الهی قرار گیرد، در روز قیامت به‌عوض هر روز مهلتی که داده است صدقه‌ای برای او نوشته می‌شود، به مقدار دینی که داشته است» (مدرس، ۱۳۳۶: ۵۸؛ برازش، ۱۳۹۴، ج ۲: ۴۰۰). علاوه بر روایاتی که ائمه و معصومین درباره اعسار نقل و بر اعطای مهلت به مدیون معسر تأکید داشته‌اند، از استقراء و تتبع در فتاوی برخی از فقها نیز قواعد اعسار قابل استنباط است.^۱

در اسلام، اساساً احکام هدفی را دنبال می‌کنند و تشریح احکام با این هدف و غایت است که گرهی از مشکلات انسان باز شود و مصالحی حفظ شود؛ برخی از مصالح به‌صورت منصوص در مبانی دینی تصریح شده و برخی دیگر با عقل انسان قابل دریافت و کشف است. مطالعه مبانی فقهی اعسار و توجه به مستقالات عقلی بیانگر آن است که این نهاد بیشتر جنبه حمایتی داشته و شارع با تأسیس آن به دنبال حفظ کرامت انسانی و عزت نفس افراد ندار بوده است تا ایشان بتوانند قوای تحلیل رفته خود را بازیابند.^۲ بنابراین با توجه به اهداف مزبور به‌نظر می‌رسد اعسار برای حمایت از اشخاصی است که از تأدیه دیون با منشأ مشروع (قرض و مانند آن) ناتوان شده‌اند، نه اشخاصی که عامدانه و به‌نحوی نامشروع و با برهم زدن نظم جامعه

۱. «کَمَا لَا يَجِبُ عَلَى الْمَعْسِرِ الْإِدَاءُ، يَحْرَمُ عَلَى الدَّائِنِ عَسَاةً بِالْمَطَالِبَةِ وَ الْاِقْتِضَاءُ بَلْ يَجِبُ إِنْ يَنْظُرَةَ إِلَى الْبِيسَارِ»، همان‌گونه که ادای دین بر شخص معسر واجب نیست، بر طلبکار نیز اعمال فشار در مطالبه طلب از شخص معسر حرام است، بلکه اعطای مهلت به معسر تا تمکن وی واجب است (گلپایگانی، ق ۱۴۱۳، ج ۲: ۹۲).

هرگاه حاکم به ثبوت دینی بر شخص حکم کند و محکوم‌علیه از ادای دین امتناع کند، اجبار به پرداخت می‌شود و هرگاه معسر باشد زندانی‌اش جایز نیست، بلکه حاکم مهلتش دهد تا قادر بر پرداخت شود (موسوی خویی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۲۶).

۲. با وجود تأکید فراوان بر اعطای مهلت بر مدیون معسر، گستره و دایره شمول تأسیس فقهی اعسار مبهم است و درخصوص آن میان فقها اختلاف نظر دیده می‌شود؛ به‌نحوی که مشهور فقها فارغ از منشأ دین این نهاد حمایتی را شامل همه دیون می‌دانند. در مقابل برخی آن را ویژه قرض ربوی دانسته و معتقدند در دیون با منشأ دیگر مهلت داده نخواهد شد و مدیون زندانی می‌شود (قرطبی، ق ۱۴۱۸، ج ۴: ۲۴۰؛ محقق اردبیلی، بی‌تا: ۴۴۹). برخی از فقها نیز رویکردی میانه را برگزیده و این نهاد را مقید به مورد ربا نمی‌دانند و معتقدند سایر دیون از باب قیاس و الغای خصوصیت را نیز شامل می‌شود (طباطبایی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۶۴۹؛ موسوی بجنوردی و حسینی نیک، ۱۳۹۰: ۱۸۲؛ طبرسی، ق ۱۴۱۵، ج ۲: ۶۷۶).

درصد بردن اموال دیگران هستند. وجود چنین وضعی (عمد و سوءنیت) در بدهکار ایجاب می‌کند پذیرش ادعای اعسار او با موانع جدی مواجه باشد. در جای خود اثبات شده است توسل به نهاد تعزیر منحصر به حقوق کیفری نیست و در امور حقوقی هم در طراحی و وضع قواعد می‌توان به آن متوسل شد (دریائی و کربلایی آقازاده، ۱۳۹۹: ۱۱۵-۱۰۷).^۱ بر همین بنیاد می‌توان موانع طرح ادعا اعسار را در این موارد پی‌ریزی کرد. کمالینکه مرحوم شیخ طوسی در *النهاییه* چنین می‌گوید: «آن کس که در مال مردم با مکر و خدعه و نوشته‌های مزورانه و گواهی‌های دروغ و نظایر آن حيله و فریب روا دارد، بر وی تأدیب و تنبیه واجب آید و باید آنچه را که گرفته است به‌طور کامل بازگرداند» (شیخ طوسی، ۱۳۴۳، ج ۲: ۷۴۳).

بنابراین نباید به‌عمد و سوءنیت شخص بدهکار در این موارد بی‌توجه بود؛ زیرا نهاد اعسار یک استثنا است که با اهداف حمایتی نسبت به فرد مدیون و بدهکار ایجاد شده است و ماهیت استثنایی آن اقتضا می‌کند در تفسیر و تعمیم آن با احتیاط عمل شود و از تفسیر و تعمیم موسع خودداری شود. از طرفی، ماهیت حمایتی نهاد اعسار موجب می‌شود منشأ ایجاد دین در آن نقش محوری داشته باشد و صرفاً به مواردی تعمیم داده شود که منشأ مشابه دارد؛ چراکه شارع با تأسیس این نهاد سعی داشته است از افراد ناتوان با حسن‌نیت حمایت کند، نه افرادی که دارای سوءنیت و ناقض حقوق دیگران و جامعه هستند.^۲ در نتیجه، اگر شخصی به‌صورت عمدی به دیگری زیان آورد ولو به‌صورت واقعی معسر باشد، توسل به این نهاد نباید به‌راحتی در دسترس او باشد. این نتیجه با قاعده لاضرر هم هماهنگ به‌نظر می‌رسد. در برخی روایات ضرورت

۱. نمونه‌ای از اعمال این منطق در ماده (۱۷) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی نمایان است. در این ماده می‌خوانیم: «دادگاه رسیدگی‌کننده به اعسار ضمن صدور حکم اعسار، شخصی را که با هدف فرار از پرداخت دین مرتکب تقصیر شده است تا موجب اعسار وی گردد با توجه به میزان بدهی، نوع تقصیر، تعدد و تکرار آن به مدت شش ماه تا دو سال به یک یا چند مورد از محرومیت‌های زیر محکوم می‌کند...».

۲. در حقوق فرانسه نیز به سوءنیت افراد توجه ویژه‌ای شده است و دادگاه تجدیدنظر اعلام داشت ماده (۱۲۴۴) (دادن مهلت به مدیون) در مواردی که علت دین یک جرم است که مدیون به آن محکوم می‌شود، اعمال نمی‌شود؛ زیرا مرتکب سوءنیت داشته (زیرک باروقی، ۱۴۰۲).

سختگیری بر چنین شخصی قابل مشاهده است. برای نمونه از امام صادق (ع) روایت شده است: «خداوند مهلت دادن به مقروض و تنگدست را دوست دارد و کسی که به فرد تنگدستی قرضی داده و او آن را در راه طاعت خداوند مصرف نماید، باید تا زمان تمکن به وی مهلت داد. اما چنانچه مال را در راه معصیت صرف نماید، مهلت دادن به او برعهده طلبکار نیست» (حلبی، ق ۱۴۰۳: ۳۳۰). برمبنای این روایت، نحوه رفتار شخص مدیون در کیفیت برخورداری از نهاد اعسار مؤثر است. با همین نگاه نمی‌توان به راحتی محکوم به رد مال را در نتیجه ارتکاب یک جرم آن هم همراه با سوءنیت مطابق قواعد معمول مشمول قواعد اعسار دانست.

۲-۳. تحلیل اقتصادی طرح دعوای اعسار

پیامدگرایان؛ به حقوق همانند ابزاری برای رسیدن به اهداف اجتماعی می‌نگرند (Posner, 1987: 726). تحلیل اقتصادی حقوق به‌عنوان رویکردی منبعث از این دیدگاه، هدف قواعد و نهادهای حقوقی را رسیدن به کارایی و افزایش رفاه اجتماعی می‌داند (Weinrib, 1995: 7) و به‌منظور دستیابی به این اهداف به تحلیل و بررسی موضوع‌های حقوقی با کمک ابزارها، تئوری‌ها و تکنیک‌های اقتصادی می‌پردازد. امروزه به‌کارگیری منطق اقتصادی در حوزه‌های مختلف علم حقوق (اعم از حقوقی و کیفری) رسوخ کرده و از پیش‌فرض‌های خاصی چون «انسان اقتصادی» یا «رفتار عقلانی»^۱ در تبیین رفتارهای مجرمانه بهره می‌برد. براساس پیش‌فرض انسان اقتصادی، افراد در موقعیت‌های مختلف (اعم از ارتکاب جرم، انتخاب کالا و ...) به‌نحوی عقلانی رفتار کرده و با تکیه بر تحلیل هزینه - فایده دست به انتخاب می‌زنند و زمانی ریسک ارتکاب جرم را می‌پذیرند که مطلوبیت مورد انتظار ناشی از ارتکاب، مثبت باشد یعنی منافع

۱. نظریه انتخاب عقلانی یکی از اصلی‌ترین دیدگاه‌های جرم‌شناسی است که چگونگی تصمیم‌گیری مجرمانه را مورد بررسی قرار می‌دهد. مبانی این نظریه را نخستین‌بار در آرای اندیشمندان مکتب اصالت فایده مانند بکاریا و بنتام می‌توان جست. منظور از عقلانی بودن انتخاب‌ها این است که کنشگران اقتصادی، منافع و هزینه‌های هر گزینه را منظور کرده و براین‌اساس تصمیم‌گیری می‌کنند که انتخاب کدام گزینه به بیشینه‌سازی مطلوبیت منجر خواهد شد (نیلی، ۱۳۸۷: ۲۴).

مورد انتظار از عمل مجرمانه بیش از هزینه‌های مورد انتظار آن باشد. بنابراین مقنن می‌تواند با تغییر قانون و نظام کیفرها و تأثیرگذاری بر مطلوبیت و هزینه مورد انتظار جرائم، انتخاب کنشگران حقوقی (مجرمان) را تغییر دهد^۱ (نعیمی و راسخ، ۱۳۹۱: ۱۴۳).

به نظر می‌رسد ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی با عدم توجه به تفاوت میان محکومیت به رد مال در نتیجه ارتکاب با سایر موارد، به نحو غیرمستقیم از هزینه‌های جرائم مالی کاسته و بر مطلوبیت مورد انتظار ناشی از آنها افزوده است؛ زیرا از یک سو، قطعیت نهاد رد مال که در جرائم مالی واجد اهمیت و بازدارندگی است را تحت الشعاع قرار داده و از سوی دیگر، امتیازات حاکم بر اعسار از جمله تقسیط، عدم حبس، عدم تعلق خسارت تأخیر تأدیه و مقررات ناظر بر مستثنیات دین را در اختیار مرتکب جرم قرار داده است. بنابراین فارغ از شناسایی ماهیت مجازات یا جبران خسارت برای نهاد رد مال، می‌توان گفت شمول اعسار نسبت به رد مال در جرائم سودمدار، از منظر رویکرد تحلیل اقتصادی و برمبنای پیش‌فرض انتخاب عقلانی فاقد توجیه منطقی و عقلایی است و نتیجه‌ای جز افزایش آمار ارتکاب جرائم مالی به همراه نخواهد داشت. لذا استدلال آن دسته از مخالفان پذیرش اعسار از رد مال در جرائم مالی که مبتنی بر تحلیل هزینه-فایده است نیز می‌تواند توجیهی قابل قبول برای عدم پذیرش اعسار محسوب شود؛ زیرا امروزه با وجود نهادهای ارفاقی مانند آزادی مشروط، تعلیق و ... هزینه‌های ارتکاب جرم به اندازه کافی در نظر مجرمان متزلزل شده است و اگر نهاد رد مال هم به صورت مطلق مشمول اعسار قرار گیرد از هزینه ارتکاب جرائم مالی بیش‌ازپیش کاسته می‌شود. درحقیقت اتخاذ چنین رویکردی (پذیرش اعسار) ضمانت اجراهای ارتکاب جرائم مالی که از نگاه مرتکبان، هزینه جرم محسوب می‌شود، اثر بازدارندگی خود را از دست داده و بر مطلوبیت

۱. در جرائم سودمداری مانند کلاهبرداری، سرقت و سایر جرائم مالی انگیزه فرد از ارتکاب جرم برخلاف جرائمی مانند قتل که غیرمالی است، کسب سود بوده و منافع حاصل از جرم نیز مال یا وجه است و این امر سبب شده تا نتایج حاصل از تحلیل هزینه - فایده که مبتنی بر محاسبات ریاضی است در جرائم مالی با واقعیت هماهنگ‌تر باشد.

ارتکاب جرم افزوده می‌شود. بنابراین رویکرد قانونگذار در ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی و عملکردش در اعمال مقررات اعسار نسبت به رد مال و ضرر و زیان ناشی از جرائم عمدی که نتیجه رفتار عامدانه و همراه با سوءنیت افراد بوده، قابل خدشه و ایراد است؛ زیرا اتخاذ چنین رویکردی نتیجه‌ای جز کاهش هزینه جرم و افزایش مطلوبیت آن برای نقض‌کنندگان قوانین و نظم عمومی جامعه به همراه نداشته و باعث تشویق و ترغیب بزهکاران به ارتکاب جرم بوده و بزه‌دیدگان را نیز در استیفای حقوق تضییع شده خود با دشواری مواجه می‌سازد. شایان ذکر است این منطق در بعضی موارد موجب مقاومت رویه قضایی در پذیرش ادعای اعسار شده است. برای نمونه مطابق دادنامه شماره ۱۱۴۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۴ صادره از شعبه ۱۰۳۷ و نیز دادنامه شماره ۱۱۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۴ صادره از شعبه ۱۱۶۸ دادگاه عمومی جزایی تهران با این استدلال که پذیرش اعسار از رد مال در جرم کلاهبرداری و مشارکت در کلاهبرداری موجب تحریک و تشویق افراد به سمت ارتکاب جرم می‌شود و ناامنی در جامعه به دنبال خواهد داشت، دعوای اعسار رد شده است. این آرا نیز عیناً به ترتیب در شعبه ۵۵ و ۲۵ دادگاه تجدیدنظر تأیید شد.^۱

۴. الگوی پیشنهادی

با توجه به آنچه بیان شد در جایی که شخصی با ارتکاب جرم و در نتیجه عمد و سوءنیت به دیگری ضرر وارد می‌سازد شایسته برخورداری از نهاد اعسار براساس قواعد معمول نیست و باید امکان توسل او به این نهاد با موانع جدی مواجه شود. به بیان دیگر از یک سو؛ در صورت وجود واقعی وضعیت اعسار، نمی‌توان محکوم‌علیه را به‌طور کلی از توسل به این نهاد محروم کرد؛ زیرا این محرومیت با مبانی فقهی اعسار و کرامت انسانی سازگار نیست. افزون بر آن توالی فاسدی به همراه دارد. برای نمونه حبس شخصی که فاقد دارایی بوده و امکان پرداخت محکوم‌به را ندارد، امری هزینه‌بر

۱. این دیدگاه در نظریه دادستان وقت کل کشور در رأی شماره ۲۳-۱۳۴۹/۰۹/۱۸ نیز منعکس شده و پذیرش دعوای اعسار به‌منزله تنزل اهداف مجازات و سستی در اساس حقوق کیفری تلقی شده است.

است و هزینه آن را باید جامعه پرداخت کند.^۱ درعین حال نفعی برای بزه‌دیده که دارایی خود را از دست داده به همراه ندارد و با اهداف بازاجتماعی کردن مرتکب نیز مغایر است. ازسوی دیگر؛ اعمال قواعد یکسان با سایر موارد هم پذیرفتنی نیست و مهم‌ترین اشکال آن از بین بردن اثر بازدارندگی قواعد و نادیده گرفتن هنجارهای اجتماعی است. همچنین تضعیف اقتدار دستگاه قضا و کاهش هزینه ارتکاب جرم برای مجرم را نیز در پی خواهد داشت.

مختصر اینکه هم پذیرش مطلق ادعای اعسار در محکومیت به رد مال فاقد مطلوبیت است و هم عدم پذیرش مطلق آن. به همین منظور قانونگذار باید نسبت به انجام اصلاحاتی در این حوزه اقدام و با انتخاب رویکردی مناسب هم موجب افزایش هزینه ارتکاب جرم و کاهش نرخ آن در جامعه شود و هم حفظ کرامت انسانی مجرم و تأمین حقوق تضییع شده بزه‌دیده را مدنظر قرار دهد. برای این منظور پیشنهادهای مختلفی قابل تصور است. جملگی این پیشنهادها ناظر به جایی است که شخصی در نتیجه ارتکاب یک جرم عمدی و با سوءنیت ضرری به زیان‌دیده وارد آورده و به دلیل ناتوانی واقعی، به ادای دین قادر نیست. بر همین اساس اعمال محدودیت‌هایی برای توسل به نهاد اعسار ضرورت می‌یابد. در ادامه نمونه‌هایی برای اعمال محدودیت بر چنین شخصی بیان می‌شود.

اول؛ با توجه به ماده (۳) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی: «... چنانچه محکوم‌علیه تا سی روز پس از ابلاغ اجرائیه، ضمن ارائه صورت کلیه اموال خود، دعوای اعسار خویش را اقامه کرده باشد، حبس نمی‌شود ...». می‌توان به‌عنوان استثنایی بر این قاعده در جایی که محکوم‌علیه به دلیل ارتکاب جرم در حبس نیست، مادامی که اعسار او به اثبات نرسیده است معافیت مزبور را منتفی دانست. حتی در فرض اثبات اعسار هم می‌توان نحوه آزادی را محدود کرد. برای مثال ترتیبی مقرر

۱. چراکه هزینه نگهداری زندانی‌ها به دولت و درحقیقت بیت‌المال تحمیل می‌شود و موجب خواهد شد آن بخشی از بیت‌المال که می‌تواند در راستای برنامه‌های عمرانی، آموزشی، اشتغال‌زایی و ... هزینه شود برای نگهداری این افراد در زندان‌ها مصرف شود.

داشت تا فرد مجرم برای اشتغال به کار معین به ارگان‌ها و مؤسسه‌هایی معرفی شود تا با کسب درآمد نسبت به پرداخت اقساط معین شده ازسوی محاکم اقدام کند.^۱ دوم؛ مطابق تبصره «۱» این ماده: «چنانچه محکوم‌علیه خارج از مهلت مقرر در این ماده، ضمن ارائه صورت کلیه اموال خود، دعوای اعسار خود را اقامه کند، هرگاه محکوم‌له آزادی وی را بدون اخذ تأمین بپذیرد یا محکوم‌علیه به تشخیص دادگاه کفیل یا وثیقه معتبر و معادل محکوم‌به ارائه نماید، دادگاه با صدور قرار قبولی وثیقه یا کفیل تا روشن شدن وضعیت اعسار از حبس محکوم‌علیه خودداری و در صورت حبس، او را آزاد می‌کند». به‌عنوان پیشنهاد دیگر، می‌توان حتی در فرض طرح ادعای اعسار ازسوی محکوم‌علیه مدنظر این نوشتار در مهلت سی روزه، معافیت او را از حبس موکول به اخذ تأمین مناسب کرد.

سوم؛ در ماده (۱۷) این قانون محدودیت‌هایی برای شخصی که با هدف فرار از پرداخت دین مرتکب تقصیر شده است تا موجب اعسار وی شود، پیش‌بینی شده است. می‌توان محدودیت‌های مشابه را برای شخصی اعمال کرد که به‌دلیل ارتکاب جرم عمدی و همراه با سوءنیت محکوم به رد مال شده است. محدودیت‌هایی مانند ممنوعیت خروج از کشور، ممنوعیت تأسیس شرکت تجارتي، ممنوعیت عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تجارتي، ممنوعیت تصدی مدیرعاملی در شرکت‌های تجارتي، ممنوعیت دریافت اعتبار و هرگونه تسهیلات به هر عنوان از بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی و اعتباری عمومی و دولتی به‌جز وام‌های ضروری و ممنوعیت از دریافت دسته چک.

چهارم؛ قلمرو اموال مشمول مستثنیات دین چنین شخصی را هم می‌توان محدود کرد. برای مثال داشتن منزل مسکونی، در شأن چنین مدیونی نیست. می‌توان در

۱. برخی از فقیهان معتقدند پس از اثبات اعسار، باید معسر را الزام به کسب‌وکار برای تحصیل مال و تأدیه دین به‌وسیله آن کرد. به‌نظر می‌رسد این حمزه طوسی اولین فقیهی است که این دیدگاه را مطرح کرده است. مطابق نظر ایشان: «اگر مدیون معسر دارای حرفه و کسب‌وکار باشد امر می‌شود به اکتساب و به‌دست آوردن مال تا هزینه معاش خود و عائله‌اش را به‌طور پسندیده و معروف تأمین کند و اضافه درآمد را برای ادای دین مصرف نماید» (به نقل از: احمدی و امینی، ۱۳۹۶). در میان فقهای معاصر هم این دیدگاه طرفدارانی دارد (منتظری، ۱۳۷۹، ج ۴: ۱۷۱).

صورت وجود منزل مسکونی برای او، نسبت به فروش آن جهت پرداخت دین اقدام و تنها تا مبلغ لازم برای اجاره منزل مناسب را به عنوان مستثنیات دین محسوب کرد. این موارد نمونه‌هایی برای پیش‌بینی محدودیت بر چنین شخصی است و قانونگذار می‌تواند حسب مورد نسبت به انتخاب آن یا سایر موارد با منطبق مشابه اقدام کند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. اعسار نهاد حمایتی است که از لحاظ مبنایی ریشه در فقه داشته که امروزه واجد امتیازاتی چون تقسیط، عدم تعلق خسارت تأخیر و عدم حبس برای مدیون فاقد توان پرداخت است. در آیات و روایاتی که به عنوان مبنای اعسار معرفی شده است، تفکیکی در خصوص منشأ دین انجام نگرفته و در تمامی مستندات این تأسیس ارفاقی، از عبارت «مدیون» استفاده شده است. این کلی‌گویی شارع به شکل‌گیری دو عقیده در میان فقها و حقوق‌دانان منجر شده است؛ بدین‌نحوکه برخی آن را شامل همه دیون دانسته و برخی دیگر با استناد به قیاس و الغای خصوصیت آن را شامل موارد مشابه قرض عنوان کرده‌اند. قانونگذار در ماده (۲۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی با تعمیم مطلق نهاد اعسار و امتیازات ناشی از آن به دیه، رد مال و ... از نظر مشهور فقها تبعیت کرده و هر دینی را فارغ از مبنای آن مشمول امتیازات این نهاد حمایتی دانسته است.

۲. امری که به نظر قابل ایراد و نیازمند بازنگری است؛ زیرا اولاً این شیوه اقدام موجب می‌شود تا هزینه ارتکاب جرم که یکی از متغیرهای اساسی برای جلوگیری از ارتکاب رفتارهای مجرمانه محسوب شده است تحت‌الشعاع قرار گیرد (کاهش یابد) و در نتیجه انگیزه اشخاص برای ارتکاب جرائم افزایش یابد؛ امری که به هیچ‌وجه با اصول حاکم بر تحلیل اقتصادی رفتارهای مجرمان هماهنگ نیست. ثانیاً این شیوه اقدام، جایگاه اجتماعی مقنن و دستگاه قضا به عنوان مرجع دادخواهی و احقاق حق را در نظر افراد متزلزل می‌کند؛ زیرا باعث می‌شود مرتکبان جرائم عمدی و ناقضان نظم و امنیت جامعه از امتیازات این سازوکار ارفاقی بهره‌مند شوند و احقاق حقوق

بزه‌دیدگان - که قربانی حرص و طمع بزه‌کاران شده‌اند- با تأخیر انجام شود. ثالثاً با اجرای این قانون مدیون معسر با کلاهبردار یا سارق معسر در نگاه قانونگذار در یک کفه قرار گرفته و حقوق مالی بزه‌دیدگان که در اثر تورم رو به افول است، به دلیل عدم تعلق خسارت تأخیر و تقسیط، کاملاً یا غالباً نادیده گرفته شود.

۳. با وجود این به نظر می‌رسد در صورت ناتوانی واقعی، محرومیت مطلق این اشخاص از نهاد اعسار پذیرفتنی نیست. مبانی فقهی اعسار و کرامت انسانی از جمله دلایل این امر است. همچنین عدم پذیرش اعسار به صورت مطلق، توالی فاسدی به همراه دارد. برای نمونه موجب عدم تحقق هدف بازاجتماعی مرتکب جرم، تحمیل هزینه‌های سنگین به بیت‌المال و عدم احقاق حقوق تضییع شده بزه‌دیده خواهد بود.

۴. بر همین اساس ضروری است قانونگذار رویکردی میانه در پیش گیرد و با اعمال محدودیت‌هایی مسیر دسترسی چنین اشخاصی به نهاد اعسار را با دشواری مواجه سازد. با اتخاذ چنین رویکردی میان حقوق هر دو شخص درگیر در موضوع تاحدامکان تعادل برقرار می‌گردد. در همین راستا پیشنهاد می‌شود قانونگذار میان اعسار از پرداخت دیه، ضرر و زیان ناشی از جرم و رد مال در جرائم عمدی و غیرعمدی تفاوت قائل شود و با توجه به شرایط و اوضاع احوال حاکم، امتیازات متناسب و شایسته را برای هریک از این موارد تعیین و نقطه تعادل محقق شود.

منابع و مآخذ

۱. ابن قدامه، عبدالله بن احمد (ق ۱۴۱۷). *المغنی*، جلد چهارم، ریاض، دار العالم الکتب.
۲. احمدی، سلمان و علیرضا امینی (۱۳۹۶). «نقدی بر قانون جدید نحوه اجرای محکومیت‌های مالی از منظر فقه»، *مبانی فقهی حقوق اسلامی*، سال دهم، ش ۱۹.
۳. اردبیلی (محقق)، احمد بن محمد (بی تا). *زبدہ البیان فی احکام القرآن*، تهران، المکتبه المرتضویه الإحياء الآثار الجعفریه.
۴. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۹۴). *حقوق جزای عمومی*، جلد دوم، چاپ سی و یکم، تهران، نشر میزان.
۵. اعظمی چهاربرج، حسین و یاور افضلی (۱۳۸۶). «تأثیر اعسار در پرداخت جزای نقدی»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۶۰.
۶. السان، مصطفی، محمدرضا منوچهری و سجاد مظلومی (۱۴۰۰). «شرایط و استثنای بازداشت بدهکار در اجرای محکومیت‌های مالی»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۱۲۰.
۷. المرتضی، احمد (ق ۱۴۰۰). *شرح الأزهار، صنعاء، مکتبت غمضان*.
۸. برازش، علیرضا (۱۳۹۴). *تفسیر اهل البیت (ع)*، تهران، نشر امیرکبیر.
۹. جعفرسعیدی، احمد (۱۳۹۲). «بررسی و تحلیل رد مال در حقوق کیفری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه گیلان.
۱۰. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸). *ترمینولوژی حقوق*، چاپ بیست و دوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۱. حلبی، ابوالصالح تقی‌الدین بن نجم‌الدین (ق ۱۴۰۳). *الکافی فی الفقه*، تحقیق رضا استادی، اصفهان، کتابخانه عمومی امیرالمؤمنین (ع).
۱۲. خدابخشی، عبدالله (۱۳۸۴). *استقلال و پیوند حقوق مدنی و کیفری*، چاپ اول، تهران، انتشارات فکرسازان.
۱۳. دریائی، رضا و مصطفی کربلایی آقازاده (۱۳۹۹). «تأملی بر رابطه قانون مسئولیت مدنی با موجبات ضمان قهری در حقوق ایران»، *مطالعات حقوقی*، دوره دوازدهم، ش ۳.
۱۴. دلیر، حمید (۱۳۹۰). *حقوق مصادره*، تهران، نشر میزان.
۱۵. دهخدا (۱۳۷۷). *لغت‌نامه*، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶. رجیبی کلونی، مصطفی (۱۳۹۲). «اصل عملی در احراز اعسار در حقوق ایران و فقه امامیه»، *نشریه راه وکالت*، سال پنجم، ش ۹.
۱۷. رحیمی، فرشاد (۱۳۹۸). «رسیدگی به دعاوی حقوقی در دادگاه‌های کیفری»، *دانشنامه‌های حقوقی*، ش ۲.

۱۸. روشن، محمد (۱۳۸۴). بررسی فقهی و حقوقی اعسار، افلاس و ورشکستگی، تهران، انتشارات فردوسی.
۱۹. زراعت، عباس (۱۳۹۴). شرح مختصر قانون مجازات اسلامی، تهران، نشر ققنوس.
۲۰. زیرک باروقی، اصغر (۱۴۰۲). «نگرش کارکردی به نهاد مهلت عادلانه؛ با مطالعه تحولات آن در حقوق فرانسه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۷، ش ۱۲۳.
۲۱. طباطبایی، سیدمحمدحسین (۱۳۸۵). تفسیر المیزان، جلد دوم، ترجمه سیدمحمدباقر موسوی همدانی، قم، انتشارات وابسته به جامعه مدرسین.
۲۲. طبرسی، الفضل بن الحسن (ق ۱۴۱۵). مجمع البیان فی تفسیر القرآن، جلد دوم، بیروت، مؤسسه الأعلمی للمطبوعات.
۲۳. طوسی، ابوجعفر (ق ۱۳۴۳). النهایه فی المجرّد الفقه و الفتاوی، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۴. عاملی (شهید اول)، محمد بن مکی (ق ۱۴۱۷). الدروس الشرعیه فی فقه الامامیه، جلد سوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
۲۵. عاملی، سیدجواد بن محمد حسینی (ق ۱۴۱۹). مفتاح الکرامه فی شرح قواعد العلامه، جلد بیست و سوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه.
۲۶. عاملی (محقق کرکی)، علی بن حسین (ق ۱۴۱۴). جامع المقاصد فی شرح القواعد، مؤسسه آل البیت (ع)، چاپ دوم، قم.
۲۷. عراقی، آقا ضیاءالدین و علی کزازی (ق ۱۴۲۱). کتاب القضاء (تقریرات، للنجم آبادی)، جلد اول، قم، انتشارات مؤسسه معارف اسلامی امام رضا (ع).
۲۸. فتح‌اله، الدكتور احمد (ق ۱۴۱۵). معجم ألفاظ الفقه الجعفری، الدمام، مطابع المدوخل.
۲۹. قرطبی، محمدبن احمد (ق ۱۴۱۸). الجامع الاحکام القرآن، جلد چهارم، بیروت، دارالفکر.
۳۰. کاظمینی، محمدحسین (۱۳۹۳). «درآمدی تحلیلی بر مبانی معرفتی و مناشی فلسفی الزام‌آور بودن قواعد حقوقی»، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۱، ش ۴۲.
۳۱. گلیایگانی، محمدرضا (ق ۱۴۱۳). هدایه العباد، جلد دوم، قم، نشر دارالقرآن.
۳۲. گلدوزیان، ایرج (۱۳۸۳). حقوق جزای اختصاصی، چاپ دهم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۳۳. مبلغی، احمد، محسن وانقی و محمد مهربار (۱۳۹۹). «شناسایی مفهوم اعسار و افلاس و تأثیر آن در تفسیر قانون»، نشریه جستارهای فقهی و اصولی، سال ششم، ش ۱۸.
۳۴. محسنی، مرتضی (۱۳۹۶). حقوق جزای عمومی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۳۵. محمدی، حمید (۱۳۹۰). ضبط و مصادره و استرداد اموال، چاپ دوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۳۶. مدرس، سیدعلی محمد (۱۳۳۶). «چهل حدیث در مورد معاملات و اخلاقیات»، مجله کانون وکلای

دادگستری، ش ۵۵.

۳۷. مرعشی، سیداسماعیل (ق ۱۴۲۳). *اجماعیات فقه شیعه*، قم، مؤسسه احیاء و آثار امام الخویی.
۳۸. معبری الملباری، زین‌الدین بن عبد‌العزیز (ق ۱۴۱۸). *فتح‌المعین*، بیروت، دار الفکر للطباعه و النشر و التوزیع.
۳۹. منتظری، حسین‌علی (۱۳۷۹). *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه محمود صلواتی، تهران، انتشارات سرایی.
۴۰. موسوی خمینی، سیدروح‌اله (بی‌تا). *تحریر الوسیله*، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۴۱. موسوی بجنوردی، سیدمحمد و سیدعباس حسینی‌نیک (۱۳۹۰). *مباحث حقوقی تحریر الوسیله امام خمینی (ره)*، تهران، انتشارات مجد.
۴۲. موسوی خویی، سیدابوالقاسم (۱۳۹۰). *تکلمه المنهاج*، جلد دوم، ترجمه علیرضا سعید، تهران، انتشارات خرسندی.
۴۳. میرسعیدی، سیدمنصور (۱۳۷۳). *ماهیت حقوقی دیات*، تهران، نشر میزان.
۴۴. میرمحمد صادقی، محمدحسین (۱۳۹۸). *جرائم علیه اموال و مالکیت*، چاپ پنجاه‌دوم، تهران، نشر میزان.
۴۵. نجفی خوانساری، شیخ موسی (ق ۱۴۲۱). *منیه الطالب فی الحاشیه المکاسب*، جلد سوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۴۶. نجفی، محمدحسن (۱۳۹۰). *جواهر الکلام*، ترجمه اکبر نایب‌زاده، جلد دوم، تهران، انتشارات خرسندی.
۴۷. ----- (ق ۱۴۲۳). *جواهر الکلام*، جلد بیست‌وپنجم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۴۸. نعیمی، سیدمرتضی و محمد راسخ (۱۳۹۱). «تبیین و نقد انسان اقتصادی در رویکرد اقتصادی به حقوق»، *دانشنامه حقوق اقتصادی*، سال نوزدهم، ش ۲.
۴۹. نیلی، مسعود (۱۳۸۷). *مبانی اقتصاد*، چاپ دوم، تهران، نشر نی.

50. Posner, Richard A. (1987). *The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987*, Harvard Law Review.

51. Weinrib, Ernest J. (1995). *The Idea of Rivate Law*, Harvard University Press, First ed.

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:

کدپستی: تلفن: دورنگار:

E-mail:.....

شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته‌شده 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 به‌طور 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 ثبت‌نام 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.

Majlis & Rahbord

Scientific Quarterly

Vol. 33, No. 125, Spring 2026

125

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)

Golami, A. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University)

Jabalameh, 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: Akbarian, R.; Akhavan Kazemi, B.; Amiri, H.; Amiri, H.; Amoozad Khalili, H.; Azadi Ahmadabadi, Gh.; Azizzadeh, F.; Babaei, M.A.; Bagheri Asl, H.; Baradaran Kazemzadeh, R.; Basirian Jahromi, H.; Bazdar, A.A.; Delkhah, J.; Elsan, M.; Ghelich, V.; Habibnezhad, S.A.; Habibzadeh, M.J.; Izadi, R.; Jalali, M.; Khosravi, H.; Mahmodian, Y.; Mehrara, M.; Mulaee, A.; Nasrollahi, M.S.; Rafie Alavy, S.E.; Roodbari, A.A.; Roudsari Moadi, M.H.; Shojaei Arani, S.

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: Rasti, F.

• The Views Express 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.