

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیرمسئول: علیرضا زاکانی

سرمدبیین: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سید محمد خونی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

محسن اسماعیلی (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

حسین افشین (دانشیار دانشکده مهندسی مکانیک دانشگاه صنعتی شریف)

ابراهیم بیگ‌زاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

فریدین تقی‌زاده (دانشیار دانشکده علوم پایه دانشگاه یاسوج)

کاظم جلالی (صاحب‌نظر سیاسی و استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی)

کرم‌اله دانشفرد (استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات)

حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمدحسن صادقی مقدم (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

علیرضا صدرا (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

محمد قاسمی (صاحب‌نظر اقتصادی و استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)

ایروان مسعودی اصل (دانشیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

داوران این شماره: اصغر ابوالحسنی، مهرانوش ابوزری، سیروس احمدی، بهشید ارفع‌نیا، نعمت‌اله اکبری، خیراله پروین، بهزاد پورسید، محمدحسن پورکاظمی، موسی پورموسی، معصومه جعفری، احمدرضا توحیدی، مجتبی جانی‌پور، سیامک جعفرزاده، افشین حمدی‌پور، زهیر حیاتی، امین خطیبی، مصطفی دانش‌پژوه، رحیم رضائی‌نژاد، سیدهادی زرقانی، حسن سبحانی، محمد سلطانی‌فر، عباس سلمان‌پور، مصطفی سلیمی‌فر، حسن طائی، علی اکبر عرب‌مازار، محمدعلی متفکرآزاد، سیدسعید مرتضوی، محمدرضا نیله‌چی، سیدعلی محمد یثربی

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 زیرنمایه می‌شود:

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

بانک اطلاعات نشریات کشور

پایگاه مجلات تخصصی نور

ویراستار: شیوا امین اسکندری

مترجم و ویراستار انگلیسی: زهرا موسوی خلخالی

صفحه‌آرا: اکرم جدیدی

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

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

دفتر فصلنامه (زینب احمدی):

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

دورنگان

امور مشترکین:

nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

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

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

## ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی

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

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

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

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

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

## فهرست مطالب

- ارائه مدلی برای بررسی و تبیین نقش وقف بر اندازه دولت در اقتصاد با تأکید بر نقش کارآفرینی اجتماعی ..... ۵  
محمدرضا فلاح، مهدی جعفری و روح‌اله عبادی
- مدل لایحه حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها با استفاده از تنقیح قوانین: رویکرد نظریه داده‌بنیاد ..... ۳۱  
ناصر کلهری، زهره میرحسینی، زهرا ابادری و سعید غفاری
- چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه ..... ۶۹  
آیت مولائی
- شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای استراتژی در بانک‌های تجاری ایران به همراه پیامدهای آن ..... ۹۵  
مهدی حقیقی کفاش، محسن جلالی، مهدی ابراهیمی و وحید خاشعی
- شناسایی و اولویت‌بندی عوامل چندزمینه‌ای مؤثر بر روند فرار مغزها (تحلیل و پیش‌نگری موج چهارم این پدیده در ایران: از ۱۳۹۰ تا افق ۱۴۰۴) ..... ۱۲۷  
مهدی نیکویه، مسلم شیروانی ناغانی، فرهاد درویشی سه تلانی و روح‌اله بیات
- الزام‌آوری شریعت قبل از تقنین یا تدوین و رابطه آن با اصل حاکمیت قانون ..... ۱۵۵  
رضا محمدی کرجی
- مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران ..... ۱۸۱  
احمد مرکزالمیری
- مطالعه سنجشی فرار مالیاتی در مقررات کیفری ایران و کانادا ..... ۲۱۵  
سیدمصطفی مشکات
- قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی؛ تخلف یا صراحت قانون ..... ۲۴۳  
حمید بهره‌مند و ناصر قنبریان
- جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی فرادست و پایین دست توسعه ایران ..... ۲۶۵  
حسین نظم‌فر، حسین سعدلوتیا و فرخ طهماسبی
- طراحی و تدوین استراتژی‌های توسعه فوتبال کشور ..... ۲۹۱  
ظهرباب گوهری، مهرداد حمیدی و سیداحسان امیرحسینی
- بررسی تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری در ایران ..... ۳۲۳  
محسن مهرآرا و الناز حسنی پارسا



# ارائه مدلی برای بررسی و تبیین نقش وقف براندازه دولت در اقتصاد با تأکید بر نقش کارآفرینی اجتماعی

محمد رضا فلاح\*، مهدی جعفری\*\* و روح اله عبادی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۹	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۳۰-۵
-------------------	------------------------	------------------------	------------------

تحقیق حاضر به دنبال بررسی، شناسایی و تبیین تأثیر وقف براندازه دولت در اقتصاد است. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش توصیفی - پیمایشی است و برای تجزیه و تحلیل متن مصاحبه ها و پیشینه تحقیق از روش تحلیل تم استفاده شده و برای تحلیل پرسشنامه و بررسی نقش کارآفرینی اجتماعی به عنوان متغیر میانجی، معادلات ساختاری و نرم افزار آموس به کار رفته است. جامعه آماری را خیرگان و کارشناسان حوزه اقتصاد و مدیریت تشکیل می دهند که تعداد نمونه برای مصاحبه ۱۸ نفر و برای پرسشنامه با توجه به نوع نمونه گیری در دسترس و هدفمند، ۶۲ نفر است. آلفای کرونباخ ۰/۸۱۲ به دست آمده که مناسب بودن پایایی پرسشنامه را بیان می کند. یافته های تحقیق نشان می دهد که برای کوچک سازی دولت با وقف باید عوامل اجتماعی شامل «آموزشی» و «فرهنگی» و عوامل فرایندی شامل «عمرانی» و «بهداشت و درمان» به عنوان شتاب دهنده وقف در نظر گرفته شوند و بر نقش کارآفرینی اجتماعی در کوچک سازی دولت به عنوان یک متغیر میانجی توجه و تأکید کرد.

کلیدواژه ها: وقف؛ دولت؛ کارآفرینی اجتماعی

---

\* استادیار دانشکده علوم انسانی و هنر، دانشگاه حضرت معصومه (س)، قم (نویسنده مسئول)؛

Email: mfallah@hmu.ac.ir

\*\* استادیار مؤسسه آموزش عالی طلوع مهر، قم؛

Email: jafari@tolouemehr.ac.ir

\*\*\* دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه؛

Email: rebadi@mofidu.ac.ir

## مقدمه

با بروز نارسایی‌های بازار در تأمین کارایی، عدالت و سایر ارزش‌های انسانی، نقش دولت‌ها در اقتصاد به تدریج پررنگ‌تر شد؛ اما دخالت دولت‌ها الزاماً شکست بازار را جبران نکرد بلکه خود نارسایی‌هایی را به بار آورده است (توکلی، ۱۳۸۶: ۵). به طوری که اکثر اقتصاددانان معتقدند دولت بزرگ در اقتصاد مانع رشد اقتصادی می‌شود و این در حالی است که دولت نمی‌تواند فقط تنظیم‌کننده باشد بلکه باید خدمات عمومی نظیر امنیت، آموزش، بهداشت و ... را فراهم کند (Nirola and Sahu, 2019). بنابراین، انجام فعالیت‌های مذکور و ایفای نقش‌های محوله به دولت مستلزم هزینه است و از آنجاکه یکی از معیارهای اندازه‌گیری دولت در ادبیات مربوطه نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی است، مداخله هرچه بیشتر دولت در اقتصاد به معنای بزرگ‌تر شدن آن است. از این رو، نقش صحیح و اندازه مناسب آن بحثی جدال‌برانگیز بین اقتصاددانان و دولت‌مردان است که طی قرن گذشته بارها دستخوش تغییر و بازنگری قرار گرفته است. به طوری که، یکی از بحث‌های مهم اقتصادی در هر کشور این است که دولت علاوه بر فراهم کردن امنیت براساس دیدگاه حداقل مداخله دولت، می‌تواند در زمینه‌های مدیریت اقتصادی و همچنین تولید، نقش عمده‌ای ایفا کند و بدین ترتیب بر تولید بخش خصوصی و در نهایت تولید کل اقتصاد، آثار مثبت و منفی داشته باشد (Doessel and Valadkhani, 2003). دولت با وضع قوانین، ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی، زمینه‌های لازم برای افزایش تولید را فراهم می‌کند. همچنین، افزایش بیش از اندازه دولت و دخالت آن در اقتصاد نیز می‌تواند بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و در نتیجه تولید کل اقتصاد، از طریق جاننشینی جبری اثر منفی داشته باشد (حیدری، پروین و فاضلی، ۱۳۸۹).

شواهدی از عملکرد چند دهه اخیر برخی اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد فراتر رفتن اندازه دولت از حدود مورد نیاز برای ارائه خدمات پایه‌ای، به کاهش رشد اقتصادی منجر می‌شود (کميجانی و حق شناس، ۱۳۹۳: ۲). همچنین، نقش و اندازه دولت به‌ویژه ورود دولت در فعالیت‌های تصدی‌گری، در زمره اندیشه‌هایی است که همواره نوعی ذهنیت و دیدگاه منفی نسبت به آن وجود دارد و اعتقاد بر این است که دولت

اثربخش باید پایین‌ترین سطح اقتضایی را نسبت به فعالیت‌های تصدی‌گری در اختیار داشته باشد.

از آنجا که وقف به‌عنوان صدقه جاریه و سرمایه‌گذاری معنوی بلندمدت مسلمانان با سررسید محدود و نامحدود محسوب می‌شود و همچنین فلسفه تأسیس و ترویج نهاد وقف در اسلام به‌منظور پر کردن خلأها و برطرف کردن نیازهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در جامعه اسلامی است می‌تواند به اهداف توسعه‌ای دولت‌ها کمک فراوانی کند. در نتیجه وقف در کاهش کسری بودجه دولت نقش عمده‌ای دارد، زیرا کسری بودجه یا ناشی از تقلیل درآمد یا ناشی از افزایش مخارجی است که دولت معمولاً در انجام وظایف خود مجبور به تحمل آن است و وقف می‌تواند در هر دو زمینه یاری‌رسان باشد. بنابراین وقف با ایجاد کالاها و خدمات عمومی، دولت را از هزینه کردن برای این موارد معاف می‌کند در نتیجه با گسترش وقف، نقش دولت در اقتصاد کم‌رنگ‌تر می‌شود. از این رو هدف این پژوهش نیز بررسی تأثیر وقف بر اندازه دولت در جامعه اسلامی است.

## ۱. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

### ۱-۱. مفهوم وقف

کلمه «وقف» در زبان فارسی به معنای حالت ایستاده ماندن و آرام گرفتن، حبس کردن و منحصر کردن چیزی را به کسی است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۲۳۲۲۶؛ ابن‌منظور، ق ۱۴۱۰: ۳۵۹) و در اصطلاح فقهی به مفهوم حبس کردن اصل مال و آزاد ساختن منفعت آن است. بنابراین وقف عقد است که به موجب آن فردی عین مال خود را تحبیس می‌کند و منافع آن را برای صرف در راه‌هایی رها می‌کند که مشخص است<sup>۱</sup> (موسویان، ۱۳۸۶: ۱۵۳). در قانون مدنی ماده (۵۵) نیز وقف عبارت است از اینکه عین مال، حبس و منافع آن تسبیل شود. مقصود از حبس عین مال آن است که تصرف اعتباری در آن به‌صورت بیع، هبه، رهن، اجاره و امثال آن ممنوع بوده و موقوفه به ارث نیز نمی‌رسد. اما منظور از آزاد ساختن منافع آن

۱. گفتنی است، مباحث متعدد تاریخی و حقوقی در خصوص نهاد اقتصادی وقف در اسلام قابل طرح است که با توجه به محدودیت‌ها و اهداف این تحقیق، تنها به برخی از آنها پرداخته می‌شود.

است که منافع و ثمرات عین از انتفاع واقف آزاد شده و صرف مواردی می‌شود که وی تعیین کرده است (مصباحی‌مقدم و همکاران، ۱۳۹۰: ۹۸). گرچه واژه وقف به‌طور خاص در قرآن نیامده است، ولی در متون مذهبی از آن تعبیر به صدقه و صدقه جاریه شده است و بنابراین می‌توان همه آیاتی که در قرآن در خصوص صدقه آمده است را به‌نحوی با مفهوم وقف مرتبط دانست. اصطلاح «صدقه جاریه» نیز تعبیری مناسب برای وقف است، زیرا وقف از آن جهت که نوعی کمک مالی بدون عوض است، صدقه به حساب می‌آید و از آن جهت که منبعی دائمی بوده و نسل‌های متمادی از آن بهره می‌برند، مفهوم جاری بر آن قابل انطباق است (بختیاری، ۱۳۸۱: ۵).

## ۲-۱. رابطه وقف و اندازه دولت در اقتصاد

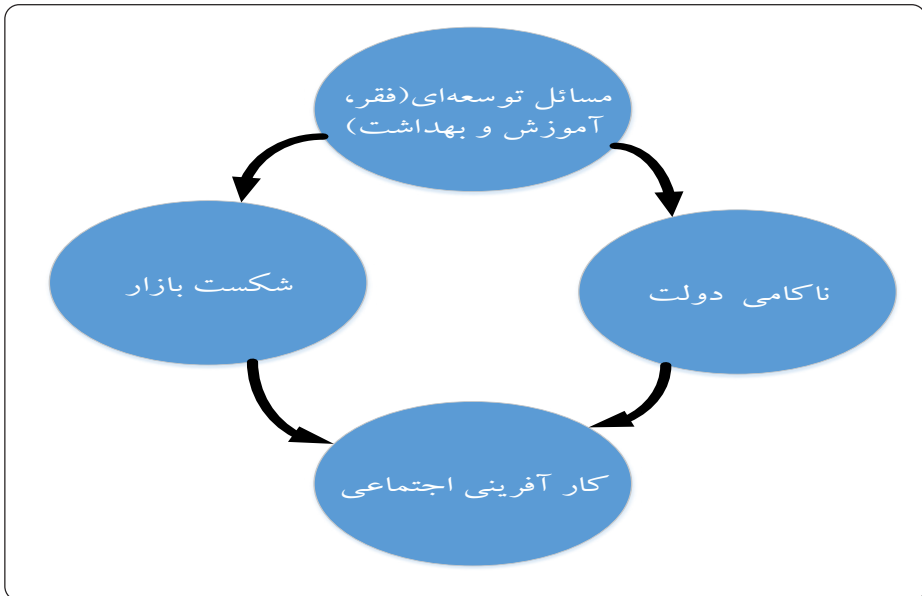
از دیرباز تاکنون در ادبیات اقتصادی درباره دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی، دیدگاه‌ها و نظریه‌های متفاوتی وجود داشته است. بحث دخالت و حضور دولت در اقتصاد به همراه تدوین علم اقتصاد و مکتب اقتصاد کلاسیک به شکل جدی مطرح شد. از سال ۱۷۷۶ تا ۱۹۳۰ میلادی، دو نگرش جدی مبنی بر دخالت دولت در اقتصاد وجود داشته است یکی نگرش دولت حداقلی است که منشأ آن مکاتب فیزیوکرات و کلاسیک است و دیگری دولت حداکثری است که از سوی مکتب مقابل کلاسیک‌ها یعنی مارکسیست‌ها و سوسیالیست‌ها حمایت می‌شود. از دهه ۱۹۳۰ به بعد نقش دولت در اقتصاد مختلط مطرح شد که حالت بینابین دو وضع افراط و تفریط مذکور محسوب می‌شود تحولات مربوط به بحث دخالت دولت در اقتصاد بین دهه ۱۹۳۰ تا اواخر ۱۹۶۰ میلادی به نسبت آرام و هماهنگ با اندیشه کینزی بود. از دهه ۱۹۷۰ تاکنون تحولات چشمگیری در حوزه دخالت دولت در اقتصاد ایجاد شده است به‌طوری‌که در دهه ۱۹۷۰ هزینه‌های دولت‌ها گسترش پیدا کرد و دولت‌های رفاه شکل گرفت. دهه ۱۹۸۰ یک نوع چرخش عقیده‌ای علیه دولت به‌وجود آمد و سرانجام این تصور که بخش دولت نسبت به بخش خصوصی کارایی کمتری دارد، غالب شد (رضایی و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۳). بنابراین از اواخر این دهه، نقش دولت در اقتصاد رو به کاهش نهاد و موضوع خصوصی‌سازی به شکل فراگیر مطرح شد. درحالی‌که



یکی از دلایل مهم ناکامی کشورهای در حال توسعه و اسلامی در تحقق اهداف توسعه‌ای، ضعف ساختار اقتصادی و حضور کم‌رنگ بخش خصوصی و دخالت نسبتاً گسترده دولت در نظام اقتصادی است.

بنابراین یکی از راه‌های کاهش مداخله دولت در اقتصاد، تقویت بخش خصوصی است. مطالعات اقتصادی نیز نشان می‌دهد، دولت‌ها به تنهایی نمی‌توانند منافع عمومی جامعه را تأمین کنند و اهداف توسعه‌ای را تحقق بخشند. به همین دلیل استفاده از ظرفیت بخش تجاری در تولید کالا و ارائه خدمات باعث گسترش بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته شده و زمینه‌های شکوفایی اقتصادی، اشتغال پایدار و رفاه نسبی شهروندان را تا حد زیادی فراهم ساخته است. به همان نسبت که در هر کشور بخش خصوصی از لحاظ مقیاس فعالیت و بازدهی اقتصادی گسترش می‌یابد، رفاه و توسعه همگانی در جامعه افزایش می‌یابد. بخش خصوصی در ادبیات توسعه، موتور محرکه و شتاب‌دهنده اقتصاد جامعه به حساب می‌آید. البته شواهد نشان می‌دهد با وجود حضور فعال بخش‌های خصوصی در قالب شرکت‌های تجاری، بازار در تحقق نیازهای محرومیت‌زدایی و تأمین کالاهای عمومی با شکست مواجه است؛ زیرا فعالیت‌های بخش خصوصی در قلمرو بازار با انگیزه‌های انتفاعی و مبتنی بر معیارهای عقلانیت اقتصادی و نفع‌طلبی شخصی است. بنابراین به دلیل عدم تمایل بخش خصوصی در تحقق اهداف توسعه اجتماعی و تأمین کالاهای عمومی زمینه برای مداخله هرچه بیشتر دولت در اقتصاد فراهم شده است (Akram and Rath, 2019). از این رو، کارآفرینی اجتماعی<sup>۱</sup> در چارچوب مشارکت‌های مردمی سازمان‌یافته و نهادهای خودجوش داوطلبانه، حلقه تکمیل‌کننده چرخه توسعه در پرتو حداقل مداخله دولت و بخش خصوصی فعال است و به راحتی می‌تواند شکاف میان دولت و بازار را پر کند (Austin, Stevenson and Wei-skillem, 2006). بدین ترتیب با شکست بازار و ناکامی دولت در اهداف توسعه‌ای راه‌حل سومی چون کارآفرینی اجتماعی مطرح می‌شود که می‌تواند از تصدی‌گری دولت در اقتصاد بکاهد.

شکل ۱. شکست بازار و ناکامی دولت در مسائل توسعه‌ای (فقر، آموزش و بهداشت) و کارآفرینی اجتماعی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

فلسفه وجودی سازمان‌های مردم‌نهاد و مؤسسه‌های خیریه<sup>۱</sup>، استفاده از ظرفیت مشارکت‌های مردمی است که با انگیزه‌های نوع‌دوستی، اعتقادی، مذهبی و با هدف حل مسائل توسعه اجتماعی (فقر، آموزش و بهداشت) در حوزه‌های مختلف فعالیت می‌کنند. همان‌گونه که در شکل ۱ آمده است، ناکامی دولت‌ها در تحقق اهداف محرومیت‌زدایی به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای و عدم تمایل بخش خصوصی در تعقیب مسائل توسعه‌ای (اعم از فقر، آموزش و بهداشت) به دلایل ماهیت انتفاعی و انگیزه سودگرایانه حاکم بر فضای بازار، می‌طلبد که از ظرفیت مشارکت‌های مدنی و کارآفرینی اجتماعی برای جبران ناکامی دولت و شکست بازار در پیگیری اهداف توسعه‌ای استفاده شود (سالارزهی، ۱۳۹۰: ۴۸).

جوهره کارآفرینی اجتماعی همان فعالیت‌های نوع‌دوستی، احسان و نیکوکاری و

احساس مسئولیت در قبال مشکلات اقشار آسیب پذیر و محروم جامعه است. آنچه ضرورت کارآفرینی اجتماعی را در جامعه مدرن امروزی آشکار می سازد، بن بست نظام سرمایه داری است که با اصالت دادن به اصل آهین منافع شخصی و نادیده گرفتن حقوق و نیازهای اقشار و طبقات آسیب پذیر جامعه بر شدت فقر و محرومیت و افزایش شکاف طبقاتی در جامعه افزوده است. همچنین با توجه به ناکامی دولت ها و مؤسسه های تجاری برای حل مسائل توسعه ای، جامعه امروزی برای رویارویی با مسائل پیچیده اجتماعی به کارآفرینی و خلاقیت اجتماعی نیازمند است. کارآفرینی اجتماعی شامل برنامه های نوآورانه برای کمک به بهبود معیشت کسانی است که فاقد کسب و کار و توان مالی هستند یا در استفاده از فرصت های خدمات اجتماعی با محدودیت مواجه اند. این گروه از کارآفرینان نیکوکار، براساس پای بندی به ارزش ها و مأموریت ارزشی که به آن باور دارند، دست به ابتکار عمل و نوآوری های اجتماعی برای برآورده ساختن نیازهای جامعه می زنند (Gliedt and Parker, 2007). آنها با انگیزه های نیکوکارانه در راستای خدمت به بندگان خدا، نوعی رضایت درونی حاصل می کنند و از اینکه گرهی از مشکلات مردم به دست آنها باز می شود و در خدمت به هم نوعان مشارکت دارند، احساس شور و شغف می کنند. همچنین کارآفرینی اجتماعی فرایندی است که در جریان آن، افراد و گروه ها و بخش های اجتماعی به طور داوطلبانه کار می کنند تا از دارایی های اجتماعی که بدون استفاده مانده، ارزش آفرینی کنند و فرصت های ناشی از آنها را تشخیص دهند (میری، ۱۳۸۵: ۱۷).

گفتنی است، ارزش ها و نمادهای دینی رایج در فرهنگ اسلامی از قبیل صدقه، زکات، توجه به فقرا و محرومان، نذر، ایثار، احسان و محبت به بندگان، نوع دوستی، تعاون و مشارکت جمعی و وقف اموال و دارایی برای اهداف خیریه بیانگر قابلیت های وسیع کارآفرینی اجتماعی در اسلام است. همچنین، مسلمانان اقدام های نیکوکارانه از قبیل صدقه، کمک کردن به نیازمندان و فقرا را نوعی تعهد اخلاقی و دینی می دانند و با طیب خاطر در راستای جلب رضایت خداوند و رفع خواسته های نیازمندان تلاش می کنند؛ اما به دلیل اینکه وقف در فرهنگ اسلامی به عنوان یک صدقه مستمر است امکان برنامه ریزی بلندمدت برای آن نسبت به سایر ارزش های دینی بیشتر است. در این مقاله مفهوم کارآفرینی اجتماعی را در

وقف خلاصه می‌کنیم. همچنین وقف را می‌توان تغییر در کاربرد منابع، از بهره‌برداری فردی به بهره‌مندی اجتماعی برای نسل حاضر و نسل‌های آینده به‌شمار آورد که خدمات و منافع آن مورد استفاده افراد زیادی قرار می‌گیرد. از این‌رو توسعه وقف، به‌عنوان نهادی خصوصی (غیردولتی) در اقتصاد اسلامی، از یک‌طرف موجب افزایش پس‌انداز و کاهش مصرف بوده و از طرف دیگر این پس‌اندازها می‌تواند در نهایت به سرمایه تبدیل شود. سرمایه‌ای که خود می‌تواند مولد کالاهای خصوصی و خدمات اجتماعی در حال و آینده بوده و در نتیجه زمینه افزایش تولید ناخالص داخلی را فراهم آورد. همچنین نهاد وقف به دلیل ماهیت خیرانه‌ای که دارد، موجب تقویت بنیادهای اجتماعی و روحیه تعاون در جامعه شده که خود به ارتقای سرمایه اجتماعی و افزایش کارایی کل اقتصاد منجر خواهد شد (بختیاری، ۱۳۸۱: ۷).

بنابراین با توجه به ماهیت خیرخواهانه و قابلیت سرمایه‌گذاری بلندمدت، وقف می‌تواند در تحقق اهداف توسعه‌ای دولت و کاهش هزینه‌های دولت مؤثر باشد. به‌طور خلاصه می‌توان نتیجه گرفت وقف نقش چشمگیری در تولید کالاها و خدمات و ایجاد فرصت‌های شغلی داشته‌اند. بسیاری از کالاهای عمومی و وظایفی که دولت‌های مدرن برعهده دارند و هم‌اکنون یکی از چالش‌های دولت‌ها شده و با طرح مسائلی از قبیل تعدیل اقتصادی، خصوصی‌سازی، اندازه بهینه دولت، برون‌سپاری و از این قبیل، سعی در انجام آنها به روش‌های غیردولتی دارند، در گذشته از طریق نهاد وقف در جوامع اسلامی انجام می‌شده است (همان).

بنابراین، وقف می‌تواند در کم کردن کسر بودجه دولت نقش عمده‌ای داشته باشد، زیرا کسر بودجه یا ناشی از تقلیل درآمد یا ناشی از افزایش مخارجی است که دولت معمولاً در انجام وظایف خود مجبور به تحمل آن است و وقف می‌تواند در هر دو زمینه یاری‌رسان باشد، زیرا با ایجاد کالاها و خدمات عمومی دولت از هزینه کردن برای این موارد معاف می‌شود. مثلاً وقتی یک مدرسه یا یک بیمارستان از طریق وقف تأسیس می‌شود و به جامعه خدمت می‌کند، در واقع دولت از هزینه‌های ایجاد و اداره آنها معاف می‌شود و می‌تواند این هزینه‌ها را در راه‌های دیگری به مصرف رساند. همچنین، در اقتصاد عموماً ایجاد توازن متقابل و تعادل بین دو متغیر عرضه و تقاضا را بدون دخالت مستقیم دولت و با نظام بازار، تعدیل ساختاری گویند.

در یک نگاه کلی، عمدتاً برنامه و سیاست‌های تعدیل ساختاری را که در دو دهه اخیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به کشورهای عضو توصیه کرده است، می‌توان در دو بعد آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی خلاصه کرد. منظور از آزادسازی همه اقدام‌هایی است که در جهت برداشتن کنترل‌های دولت از قسمت‌های مختلف اقتصاد از جمله بازارهای مالی، بازار کالا و خدمات و بازار کار صورت می‌گیرد. منظور از خصوصی‌سازی همه اقدام‌هایی است که برای گسترش حوزه فعالیت بخش خصوصی انجام می‌شود. نتیجه نهایی آزادسازی و خصوصی‌سازی را در کوچک شدن اندازه دولت می‌دانند که همواره به‌عنوان یک هدف در همه این برنامه‌ها به‌صورت صریح و ضمنی ملاحظه می‌شود. وقف با اهداف یاد شده همسو است و دولت را از درگیر شدن و رقابت با بخش خصوصی در بسیاری از موارد رهایی می‌بخشد. به دلایلی که مفصل در قبل توضیح داده شد، اندازه دولت در حداقل نگه داشته خواهد شد.

### ۳-۱. پیشینه تحقیق

با توجه به بررسی‌های انجام شده خاطرنشان می‌شود تاکنون تحقیقات جامعی در داخل و خارج از کشور درباره تأثیر وقف بر اندازه دولت در اقتصاد انجام نگرفته است و فقط برخی مطالعات تجربی مرتبط با این موضوع را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد.

آنوئرو و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۹)، به بررسی تنوع کاربردهای وقف برای توسعه آموزش عالی در مالزی پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد وقف می‌تواند برای توسعه آموزش عالی در مالزی استفاده شود و به کاهش تخصیص بودجه دولت در این امر کمک کند.

مغیوب و الهجام<sup>۲</sup> (۲۰۱۸)، به ارائه چارچوب حکمرانی مؤسسه‌های وقف و پیامدهای اقتصادی-اجتماعی آنها می‌پردازند. این تحقیق، ساختار و کارکرد پیشنهادی برای سرمایه‌گذاری وجوه وقف را مؤسسه‌های سرمایه‌گذاری وقف نام‌گذاری می‌کند. این مؤسسه‌ها باید درصدی از پورتفوی شان را در همان محل به منظور رشد و توسعه سرمایه‌گذاری کنند.

1. Anuar and etal.

2. Maghbul and Alhajam

سیسوانتورو و راسدیانا<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) به پایداری توسعه وقف نقدی در اندونزی پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد وقف نقدی از جنبه‌های مختلف نیاز به حمایت دارد. ایجاد نوآوری در نظام‌های آموزشی، اقتصادی و سیاسی می‌تواند به پایداری وقف نقدی در هر شکلی کمک کند.

ماهات، جعفر و رسول<sup>۲</sup> (۲۰۱۵)، به پتانسیل «وقف خرد» به‌عنوان استراتژی فراگیر برای توسعه ملت‌ها پرداخته‌اند. آنها معتقدند وقف به‌عنوان ابزار مالی اسلامی داوطلبانه نقش مهمی در توسعه اقتصادی - اجتماعی دارد و پروژه وقف خرد را در یکی از دانشگاه‌های مالزی برای احیا و معرفی فرهنگ وقف میان جوامع مسلمان پیشنهاد می‌کنند.

بودیمان<sup>۳</sup> (۲۰۱۴)، به اهمیت وقف در توسعه اقتصادی پرداخته است. این مقاله به رد این فرضیه می‌پردازد که وقف نه‌تنها مانعی برای توسعه اقتصادی کشورهای اسلامی نیست بلکه توسعه وقف باید به‌منظور اهداف اقتصادی - اجتماعی دنبال شود.

لاه‌ساسنا<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، به بررسی موضوع نقش وقف پول در تأمین مالی تشکیلات اقتصادی کوچک و متوسط در مالزی می‌پردازد. وی معتقد است، مفهوم وقف باید بیشتر حول محور فعالیت‌های اقتصادی یا به‌سمت زمینه‌های اقتصادی و تأمین مالی با توجه به نیاز صنایع باشد. همچنین نتایج تحقیق نشان می‌دهد، وقف پول می‌تواند به‌عنوان یک منبع تأمین مالی خرد به انجام پروژه‌ها، فرصت‌های کسب‌وکار و اشتغال بیشتر منجر شود که نتیجه آن سهمیم شدن وجوه وقف شده در رشد و توسعه اقتصادی و همچنین توسعه مالی است.

چیزاکا<sup>۵</sup> (۲۰۰۴)، به بررسی موضوع «تلفیق وقف پول و مضاربه، ابزارهای تأمین مالی غیربانکی از گذشته تا آینده» را بررسی کرده است. در این تحقیق ضمن اشاره‌ای به سابقه تاریخی وقف پول در حکومت عثمانی، بیان می‌کند که اگر وقف پول و بانک‌های اسلامی

- 
1. Siswanto and Rosdiana
  2. Mahat, Jaaffar and Rasool
  3. Budiman
  4. Lahsasna
  5. Cizakca

بتوانند با یکدیگر تلفیق شوند بسیاری از مشکلات از قبیل مشکلات تأمین مالی و عدم تطابق منابع مالی از بین خواهد رفت.

جهانیان (۱۳۹۵)، به بررسی «جایگاه نهاد وقف در اقتصاد بخش سوم» پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد، اقتصاد وقف در خوشبینانه‌ترین حالت، حدود ۱ درصد در وضعیت کنونی دنیا ظرفیت دارند اما می‌توان با طراحی سیاست پیشرفت اقتصادی نهاد وقف این ظرفیت را تا حدود ۲ درصد تولید ملی ارتقا داد.

صدری و هندی‌زاده (۱۳۹۳)، به بررسی موضوع «وقف ارزش‌های مالی اعتباری» پرداخته‌اند. آنها معتقدند در مورد وقف پول و اوراق بهادار دو نظریه مطرح است: برخی از فقها آن را صحیح نمی‌دانند و برای اثبات ادعای خود ادله‌ای ارائه کرده‌اند در مقابل گروه دیگری ضمن نقد ادله مخالفان، وقف این ارزش‌های اعتباری را صحیح و منطبق بر موازین شرعی دانسته‌اند و به اثبات آن پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد صحت وقف این نوع ارزش‌های اعتباری تأیید شده است.

ابراهیمی سالاری، سیدحسینی و نریمانی زمان‌آبادی (۱۳۹۲)، به بررسی موضوع «سرمایه‌گذاری از طریق تأسیس نهاد وقف پول» می‌پردازند. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد، اگر از وقف پول در ایران به‌عنوان ابزار مالی استفاده شود، وجوه وقف شده می‌توانند منبعی برای افزایش سرمایه‌گذاری در قالب انواع عقود اسلامی و قانونی تلقی شوند و صرف سود حاصل از این نوع سرمایه‌گذاری‌ها در برنامه‌های فقرزدایی می‌تواند نقش مؤثری در کاهش فقر در جامعه داشته باشد.

مصباحی‌مقدم و همکاران (۱۳۹۰) به بررسی موضوع «وقف به‌مثابه تأمین مالی خرد اسلامی: ارائه الگوی تشکیل مؤسسات تأمین مالی خرد وقفی در ایران» پرداخته‌اند. یافته‌های این تحقیق که براساس تحلیل‌های نظری به‌دست آمده‌اند، نشان می‌دهد نهاد وقف در اقتصاد اسلامی این ظرفیت فقهی - اقتصادی را دارد که منبع درآمدی برای مؤسسه تأمین مالی خرد در نظر گرفته شود.

سالارزهی (۱۳۹۰) با رویکردی توصیفی و تحلیلی به بررسی موضوع «وقف به‌مثابه الگوی کارآفرینی اجتماعی پایدار در اسلام» می‌پردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که وقف توانسته است

با توزیع ثروت در جامعه و به‌کارگیری دارایی‌ها و اموال خیرین در راستای اهداف انسان دوستانه و توسعه‌ای فرصت‌های دسترسی افشار آسیب‌پذیر را به زیرساخت‌های اصلی توسعه فراهم سازد. همچنین وی معتقد است که سنت پسندیده وقف مصداق بارز کارآفرینی اجتماعی است. در مطالعات زیادی نظیر گوش روی<sup>۱</sup> (۲۰۱۲)، آلفونسو و فورسری<sup>۲</sup> (۲۰۱۰)، لیزاردو و مولیک<sup>۳</sup> (۲۰۰۹)، پیرایی و نوروزی (۱۳۹۱)، پایتختی اسکویی و جعفری پرویزخانلو (۱۳۹۰)، حیدری، پروین و فاضلی (۱۳۸۹) و کمیجانی و نظری (۱۳۸۸) به بررسی رابطه اندازه دولت با رشد اقتصادی پرداخته‌اند. اکثر نتایج مطالعات تجربی نشان می‌دهد اندازه دولت تأثیر منفی بر رشد اقتصادی دارد؛ ولی مطالعات تجربی به این موضوع نپرداخته‌اند که چگونه می‌توان با آموزه‌های اسلامی از اندازه دولت در اقتصاد کاست تا زمینه برای مشارکت فعال‌تر بخش خصوصی مهیا شود. از این‌رو با توجه به نقش وقف به‌عنوان منبعی برای سرمایه‌گذاری در کالاهای عمومی و در نتیجه کاهش پرداخت‌های انتقالی و حتی کاهش مخارج دولت، این پژوهش به دنبال بررسی تأثیر وقف بر اندازه دولت در اقتصاد است.

## ۲. روش تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش توصیفی - پیمایشی است. در این پژوهش از رویکرد آمیخته برای تجزیه و تحلیل داده استفاده شده است که به دنبال بررسی، شناسایی و تبیین تأثیر وقف بر اندازه دولت در اقتصاد است. با استفاده از مصاحبه اکتشافی، بررسی پیشینه و ادبیات تحقیق، داده‌ها جمع‌آوری، سپس با روش تحلیل تم (روش کیفی) مدل مفهومی تبیین و در ادامه با پرسشنامه محقق ساخته و معادلات ساختاری (روش کمی) مدل آزمون شده است. در این پژوهش برای تجزیه و تحلیل متن مصاحبه‌ها و پیشینه تحقیق از روش تحلیل تم که در تحقیقات کیفی کاربرد گسترده‌ای دارد استفاده شده و برای تحلیل پرسشنامه و بررسی نقش متغیر میانجی کارآفرینی اجتماعی، معادلات ساختاری

1. Ghosh Roy

2. Alfonso and Furceri

3. Lizardo and Mollick



و نرم افزار آموس<sup>۱</sup> به کار رفته است. جامعه آماری را خبرگان و کارشناسان حوزه اقتصاد و مدیریت تشکیل می دهند. با توجه به اهمیت موضوع پژوهش در مصاحبه، از نمونه گیری در دسترس و هدفمند استفاده شده است. در این پژوهش تعداد نمونه برای مصاحبه ۱۸ نفر و برای پرسشنامه با توجه به نوع نمونه گیری هدفمند، ۶۲ نفر است.

ابزار گردآوری اطلاعات پرسشنامه محقق ساخته در سه بخش عوامل اجتماعی (۱۱ سؤال)، عوامل فرایندی (۱۳ سؤال) و عوامل کارآفرینی اجتماعی (۱۱ سؤال) به روش طیف لیکرت پنج گزینه ای است. هیئت علمی و کارشناسان مربوطه بررسی و پس از تعدیلات مورد نظر آنها روایی پرسشنامه مورد تأیید قرار گرفت. برای بررسی پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است. نتیجه محاسبات آلفای کرونباخ ۰/۸۱۲ به دست آمده و مناسب بودن پایایی پرسشنامه را نشان می دهد.

همان طور که بیان شد در این مطالعه از روش تحلیل تم برای تجزیه و تحلیل مصاحبه ها استفاده شده است. تحلیل تم روشی برای تعیین، تحلیل و بیان الگوهای (تم های) موجود درون داده هاست. این روش، داده ها را سازمان دهی و در قالب جزئیات توصیف می کند. برون و کلارک<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) مراحل ششگانه را برای تحلیل تم ارائه کرده اند (ابویی اردکان و همکاران، ۱۳۹۳): در مرحله اول، آشنایی با داده ها صورت می گیرد؛ در این مرحله با عمق محتوایی داده ها آشنا می شویم. مرحله دوم به ایجاد کدهای اولیه می پردازد؛ کدها ویژگی داده هایی را معرفی می کنند که به نظر محقق جالب است. در این مرحله ۳۳ کد اولیه از مصاحبه ها احصا شد. در مرحله سوم که جستجوی کدهای گزینشی نام دارد؛ هدف دسته بندی کدهای مختلف در قالب کدهای گزینشی و مرتب کردن همه خلاصه داده های کدگذاری است که ۱۸ کد گزینشی به دست آمد. در مرحله چهارم تم های فرعی شکل می گیرد؛ این مرحله شامل دو مرحله بازبینی و تصفیه و شکل دهی به تم های فرعی است. مرحله اول شامل بازبینی در سطح خلاصه های کدگذاری شده است. در مرحله دوم اعتبار تم های فرعی در خصوص مجموعه داده ها در نظر گرفته می شود. در این مرحله پنج تم فرعی به دست آمد.

1. Amos

2. Braun and Clarke

مرحله پنجم به تعریف و نام‌گذاری تم‌های اصلی می‌پردازد؛ تم‌های اصلی که برای تحلیل ارائه شده، تعریف و مورد بازبینی مجدد قرار می‌گیرد، سپس داده‌های داخل آنها تحلیل می‌شود. با تعریف و بازبینی کردن، ماهیت چیزی که یک تم در مورد آن بحث می‌کند مشخص شده و تعیین می‌شود که هر تم اصلی کدام جنبه از داده‌ها را در خود دارد. در این مرحله از میان تم‌های فرعی سه تم اصلی به دست آمد. در ادامه به صورت نمونه چند مورد از فرایند کدگذاری مصاحبه‌ها ارائه می‌شود.

جدول ۱. نمونه کدگذاری مصاحبه‌ها به صورت نمونه

مصاحبه	ابعاد اصلی	ابعاد فرعی	متن مصاحبه
P2	عوامل اجتماعی	عوامل آموزشی	افرادی که به سمت ایجاد فضای آموزشی در قالب وقف عمل می‌کنند احساس بهتری نسبت به کار خود دارند.
P6	عوامل فرایندی	خصوصی‌سازی	در صورتی که موضوع وقف خود شناسایی شود می‌تواند کمک بسیار زیادی برای دولت در ابعاد مختلف باشد، یعنی دولت حجمی از فعالیت‌ها را جهت بهره‌برداری بهتر به امور وقف واگذار کند.
P7	عوامل اجتماعی	عوامل فرهنگی	وقف کار پسندیده‌ای است و سوق دادن آن به سوی جوانان و فعالیت‌های ورزشی و هنری باید بیشتر ترویج شود.
P9	عوامل فرایندی	عوامل عمرانی	وقف باید در هر منطقه متناسب با نیازهای آن به افراد معرفی شود. برخی از مکان‌ها مدرسه می‌خواهد، در برخی از جاها مسجد و ... باید نگاه کلان داشت.
P11	عوامل اجتماعی	عوامل آموزشی	با توجه به تبلیغات اندکی که صورت می‌گیرد، نباید انتظار سرازیر شدن وقف به حوزه‌هایی مانند دانشگاه‌ها را داشت. رسانه‌ها باید بیشتر روی این موضوع کار کنند.
P13	عوامل اجتماعی	عوامل فرهنگی	نباید وقف را فقط در حوزه ساخت مدرسه و بیمارستان و از این قبیل دید، نگاه عمیق‌تری باید در جامعه فرهنگ‌سازی شود.
P14	عوامل فرایندی	عوامل بهداشت و درمان	در حال حاضر دولت توان مالی اندکی برای ساخت بیمارستان و مراکز درمانی دارد در صورتی که این سطح نیازها به خوبی معرفی شود، افراد زیادی پای کار می‌آیند.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در مرحله آخر گزارش تهیه می‌شود؛ مرحله ششم زمانی شروع می‌شود که محقق مجموعه‌ای از تم‌های اصلی کاملاً انتزاعی و منطبق با ساختارهای زمینه‌ای تحقیق در اختیار داشته باشد. این مرحله شامل تحلیل پایانی و نگارش گزارش است.

### ۳. یافته‌های تحقیق

در این تحقیق یافته‌ها در دو بخش توصیفی و استنباطی مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش توصیفی، محتوای جمعیت‌شناختی داده‌های آماری با شاخص‌های مرکزی بررسی شده است و در بخش استنباطی، ابتدا نتایج حاصل از تحلیل تم ارائه می‌شود سپس نتایج یافته‌های معادلات ساختاری که با نرم‌افزار آموس انجام شده است مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

#### الف) آمار توصیفی: شاخص‌های مرکزی

با توجه به اهمیت موضوع جمعیت‌شناختی داده‌ها در ادامه وضعیت جامعه آماری از نظر جنسیت، سطح تحصیلات، تجربه کاری و حوزه کاری مورد بررسی قرار می‌گیرد (جدول ۲).

جدول ۲. وضعیت جمعیت‌شناختی جامعه آماری

		زن	مرد	جنسیت
		۲۷/۴	۷۲/۶	درصد فراوانی
دکتری	کارشناسی ارشد	کارشناسی	دیپلم	سطح تحصیلات
۱۱/۳	۳۷/۱	۴۳/۵	۸/۱	درصد فراوانی
۱۰ سال و بیشتر	۶ تا ۱۰ سال	سه تا شش سال	تا سه سال	تجربه کاری
۱۱/۳	۴۱/۹	۳۷/۱	۹/۷	درصد فراوانی
سایر	تولیدی	مشاوره	آموزشی	حوزه کاری
۶/۵	۱۷/۷	۳۰/۶	۴۳/۵	درصد فراوانی

مأخذ: همان.

وضعیت جمعیت شناختی جامعه آماری حاکی از آن است که بیش از ۷۲ درصد نمونه آماری را مردان و حدود ۲۸ درصد پاسخگویان را زنان تشکیل می‌دهند. همچنین سطح تحصیلات حدود ۸/۱ درصد پاسخ‌دهندگان دیپلم، ۴۳/۵ درصد کارشناسی، ۳۷/۱ درصد کارشناسی ارشد و ۱۱/۳ درصد دارای مدرک دکتری هستند. با توجه به اهمیت تجربه شغلی در تحقیق حاضر، نتایج نشان می‌دهند ۹/۷ درصد جامعه آماری دارای تجربه کاری تا سه سال، ۳۷/۱ درصد سه تا شش سال، ۴۱/۹ درصد ۶ تا ۱۰ سال و ۱۱/۳ درصد دارای تجربه کاری بیش از ۱۰ سال داشته‌اند. همچنین بررسی‌های مربوط به حوزه کاری پاسخ‌دهندگان نشان می‌دهد، ۴۳/۵ درصد جامعه آماری در حوزه آموزشی، ۳۰/۶ درصد در حوزه مشاوره، ۱۷/۷ درصد در حوزه تولید و ۶/۵ درصد در سایر حوزه‌ها فعالیت دارند.

### ب) آمار استنباطی: نتایج یافته‌های معادلات ساختاری

در این بخش شدت و قدرت روابط بین شاخص‌ها، ابعاد و مقوله‌ها با معادلات ساختاری مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

### ۳-۱. نتایج تحلیل تم

پس از بررسی و تحلیل مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل تم و طی کردن مراحل ششگانه، تم‌های فرعی و اصلی مطابق جدول ۳ به دست آمده است.

جدول ۳. تحلیل تم

تم‌های اصلی	تم‌های فرعی
عوامل اجتماعی	عوامل آموزشی
	عوامل فرهنگی
عوامل فرایندی	عوامل عمرانی
	عوامل بهداشت و درمان
برنامه‌ریزی دولتی	

مأخذ: همان.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که برای کوچک‌سازی دولت با وقف باید عوامل اجتماعی شامل «آموزشی» و «فرهنگی»، عوامل فرایندی شامل «عمرانی» و «بهداشت و درمان» به‌عنوان شتاب‌دهنده وقف در نظر گرفته شوند و بر نقش کارآفرینی اجتماعی در کوچک‌سازی دولت به‌عنوان یک متغیر میانجی توجه و تأکید کرد.

### ۳-۲. نیکویی برازش مدل

در این قسمت به آزمون مدل با استفاده از روش کمی معادلات ساختاری و نرم‌افزار آموس پرداخته شده است. با استفاده از نرم‌افزار آموس مدل فوق در سه مرحله اشباع شده و شاخص‌های برازش مقادیر مطلوبی را نشان می‌دهند. مقدار کای اسکوئر ۳/۷۲۳ به‌دست آمده است که در بازه مورد قبول ۱ تا ۵ قرار دارد؛ بنابراین مدل از برازش مطلوبی برخوردار است.

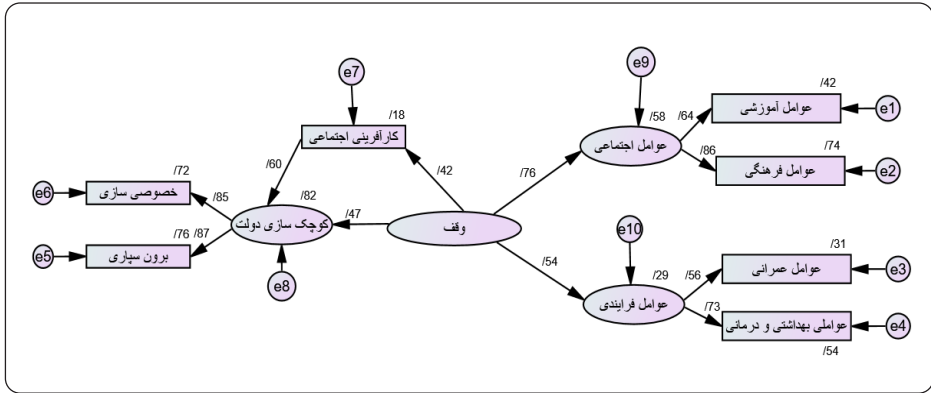
جدول ۴. شاخص‌های نیکویی برازش مدل ساختاری

IFI	CFI	NFI	AGFI	GFI	RMSEA	شاخص برازندگی
۰-۱	<۰,۹	<۰,۹	<۰,۹	<۰,۹	>۰,۱	مقادیر قابل قبول
۰/۹۵۴	۰/۹۱۲	۰/۹۶۳	۰/۹۵۱	۰/۹۴۳	۰/۰۲۴	مقادیر محاسبه شده

مأخذ: همان.

همان‌طور که جدول ۴ نشان می‌دهد شاخص برازش RMSEA برابر ۰/۰۲۴ بوده که از مقدار ۰/۰۵ کوچک‌تر است؛ لذا مدل از برازندگی خوبی برخوردار است. سایر شاخص‌های نیکویی برازش نیز در بازه مورد قبول قرار گرفته‌اند.

شکل ۲. مدل تحلیلی



مأخذ: یافته تحقیق.

### ۳-۳. مدل اندازه‌گیری

در مدل اندازه‌گیری وزن رگرسیونی (بار عاملی) قدرت رابطه بین عامل (متغیر پنهان) و متغیر قابل مشاهده نشان داده می‌شود. اگر وزن رگرسیونی (بار عاملی) کمتر از ۰/۲ باشد رابطه ضعیف در نظر گرفته شده و از آن صرف نظر می‌شود. وزن رگرسیونی (بار عاملی) بین ۰/۲ تا ۰/۶ قابل قبول و اگر بزرگ‌تر از ۰/۶ باشد خیلی مطلوب است (Klein, 1998). حداقل بار عاملی قابل قبول در برخی منابع و مراجع ۰/۲ نیز ذکر شده است اما معیار اصلی برای قضاوت آماره  $t$  است. چنانچه آماره آزمون یعنی آماره  $t$  بزرگ‌تر از مقدار بحرانی  $t_{0.05}$  یعنی ۱/۹۶ باشد در این صورت وزن رگرسیونی (بار عاملی) مشاهده شده معنادار است (آذر و مومنی، ۱۳۹۲).

### ۳-۴. وزن رگرسیونی استاندارد داده‌ها

همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود ضریب تأثیر و بار عاملی همه متغیرهای تحقیق صفر و کمتر از ۵ صدم است که نشان‌دهنده معنادار بودن نقش متغیرها در مدل است.

جدول ۵. وزن رگرسیونی داده‌ها

سطح معناداری	نسبت بحرانی	خطای استاندارد	برآورد بار عاملی	ابعاد و شاخص‌ها
			۱/۰۰۰	کارآفرینی اجتماعی ---> وقف
			۱/۰۰۰	عوامل اجتماعی ---> وقف
***	۳/۸۳۷	۰/۲۰۵	۰/۷۸۵	عوامل فرایندی ---> وقف
***	۱۱/۲۰۰	۰/۰۴۶	۰/۵۲۰	کوچک‌سازی دولت ---> کارآفرینی اجتماعی
***	۵/۳۵۷	۰/۱۸۰	۰/۹۶۴	کوچک‌سازی دولت ---> وقف
			۱/۰۰۰	آموزش ---> عوامل اجتماعی
***	۷/۷۷۲	۰/۱۷۲	۱/۳۳۸	فرهنگ ---> عوامل اجتماعی
			۱/۰۰۰	عمرانی ---> عوامل فرایندی
***	۴/۲۴۵	۰/۲۷۳	۱/۱۶۰	بهداشتی ---> عوامل فرایندی
			۱/۰۰۰	برون‌سپاری ---> کوچک‌سازی دولت
***	۱۷/۵۱۵	۰/۰۵۳	۰/۹۲۶	خصوصی‌سازی ---> کوچک‌سازی دولت

مأخذ: همان.

### ۵-۳. مقادیر وزن رگرسیونی استاندارد داده‌ها

همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده شد مقدار بحرانی متغیرها کوچک‌تر از ۵ صدم است؛ بنابراین مقادیر وزن رگرسیونی استاندارد را می‌توان پذیرفت. جدول ۶ مقادیر وزن رگرسیونی استاندارد داده‌ها را نشان می‌دهد. با توجه به اینکه وزن رگرسیونی استاندارد داده‌ها در محدوده مجاز قرار دارند (بزرگ‌تر از ۰/۲) مقادیر وزن رگرسیونی استاندارد مورد قبول است.

جدول ۶. مقادیر وزن رگرسیونی استاندارد داده‌ها

برآورد بارعاملی	ابعاد و شاخص‌ها
۰/۴۲۰	کارآفرینی اجتماعی
۰/۷۶۳	عوامل اجتماعی
۰/۵۴۲	عوامل فرایندی
۰/۶۰۴	کوچک‌سازی دولت
۰/۴۷۰	کوچک‌سازی دولت
۰/۶۴۴	آموزش
۰/۸۵۸	فرهنگ
۰/۵۶۰	عمرانی
۰/۷۳۳	بهداشتی
۰/۸۷۴	برون‌سپاری
۰/۸۴۶	خصوصی‌سازی

مأخذ: همان.

نتایج جدول ۶ نشان می‌دهد تأثیر غیرمستقیم کارآفرینی اجتماعی بر کوچک‌سازی دولت با ضریب تأثیر ۰/۶۰۴- به‌عنوان یک متغیر میانجی بین وقف و کوچک‌سازی دولت - از تأثیر مستقیم وقف بر کوچک‌سازی دولت با ضریب تأثیر ۰/۴۷۰ بیشتر است. در ادامه به بررسی معناداری تأثیر مستقیم و غیرمستقیم متغیرهای تحقیق پرداخته می‌شود.

### ۳-۶. بررسی معناداری تأثیر مستقیم بین وقف و کوچک‌سازی دولت

برای بررسی معناداری تأثیر مستقیم وقف بر کوچک‌سازی دولت از نتایج جدول ۷ استفاده می‌شود. نتایج این جدول نشان می‌دهد که بین وقف و کوچک‌سازی دولت با توجه به اینکه مقدار سطح معناداری برابر ۰/۰۰۱ و مقدار آن از ۵ صدم کوچک‌تر است رابطه مستقیم معناداری وجود دارد.



جدول ۷. بررسی معناداری تأثیر مستقیم بین وقف و کوچک سازی دولت

ابعاد	وقف	کارآفرینی اجتماعی	کوچک سازی دولت	عوامل فرایندی	عوامل اجتماعی
کارآفرینی اجتماعی	۰/۰۰۱	...	...	...	...
کوچک سازی دولت	۰/۰۰۱	۰/۰۰۲	...	...	...
عوامل فرایندی	۰/۰۰۱	...	...	...	...
عوامل اجتماعی	۰/۰۰۲	...	...	...	...
خصوصی سازی	...	...	۰/۰۰۱	...	...
برون سپاری	...	...	۰/۰۰۱	...	...
بهداشتی	...	...	...	۰/۰۰۱	...
عمرانی	...	...	...	۰/۰۰۱	...
فرهنگ	...	...	...	...	۰/۰۰۱
آموزش	...	...	...	...	۰/۰۰۱

مأخذ: همان.

نتایج تحقیق با یافته های مطالعات ابراهیمی سالاری، سیدحسینی و نریمانی زمان آبادی (۱۳۹۲)، سالارزهی (۱۳۹۰) و آنوئر و همکارانش (۲۰۱۹) سازگاری دارد. در ادامه به بررسی معناداری رابطه غیرمستقیم وقف بر کوچک سازی دولت با نقش کارآفرینی اجتماعی می پردازیم.

جدول ۳-۲. بررسی معناداری تأثیر غیرمستقیم بین وقف و کوچک سازی دولت

بررسی معناداری تأثیر غیرمستقیم بین وقف و کوچک سازی در جدول ۸ نشان داده شده است.

جدول ۸. بررسی معناداری تأثیر غیرمستقیم بین وقف و کوچک سازی

ابعاد	وقف	کارآفرینی اجتماعی	کوچک سازی دولت	عوامل فرایندی	عوامل اجتماعی
کارآفرینی اجتماعی	...	...	...	...	...
کوچک سازی دولت	۰/۰۰۱	...	...	...	...
عوامل فرایندی	...	...	...	...	...
عوامل اجتماعی	...	...	...	...	...

مأخذ: همان.

نتایج جدول ۸ نشان می‌دهد مقدار سطح معناداری تأثیر غیرمستقیم وقف بر کوچک‌سازی دولت با مقدار ۰/۰۰۱ از پنج صدم کمتر بوده که به مفهوم معنادار بودن این رابطه است. به عبارت دیگر متغیر میانجی کارآفرینی اجتماعی به صورت یک واسطه روی عملکرد وقف تأثیر گذاشته و در کوچک‌سازی دولت به دلیل همسو بودن هدف اجتماعی کارآفرینی اجتماعی با هدف فرهنگی - مذهبی وقف نقش آفرین است. در واقع نتایج تحقیق نشان می‌دهد در صورت توأمان شدن فرهنگ کارآفرینی اجتماعی با موضوع وقف، نه تنها تأثیرات اجتماعی، فرهنگی و مذهبی بزرگی بر جامعه ایجاد می‌کند، بلکه می‌توان انتظار داشت آثار عمیقی نیز در نقش دولت در جامعه برجای گذاشته و موجب کوچک‌سازی دولت شود که این موضوع با یافته مطالعه سالارزهی (۱۳۹۰) و سیسوانتورو و راسدیانا (۲۰۱۶) سازگاری دارد.

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این مقاله به بررسی تأثیر وقف بر اندازه دولت می‌پردازد و از اهداف آن کشف راهکارهایی برای کاهش اندازه دولت در اقتصاد جوامع اسلامی است؛ زیرا سنت حسنه وقف یکی از زمینه‌های مشارکت عمومی در ایجاد کالاها و خدمات عمومی است. همچنین این نهاد با دیگر نهادهای خیرخواهانه‌ای مانند قرض‌الحسنه، هبه و بنیادهای خیریه تفاوت دارد، زیرا وقف احسان ماندگار و ارزش اخلاقی و ثواب بیشتری دارد. به ویژه به دلیل بلندمدت بودن آثار درآمدی آن، منبع مطمئنی برای تأمین مخارج دولت است. بنابراین وقف به عنوان کارآفرینی اجتماعی از یک سو مشارکت بخش خصوصی را در اقتصاد و به ویژه برای ایجاد کالاها و خدمات عمومی فراهم می‌کند و به تبع آن نقش و اندازه دولت در اقتصاد کاهش می‌یابد و از سوی دیگر از مشکلات کسری بودجه بر اقتصاد می‌کاهد، زیرا بخش زیادی از هزینه‌های دولتی (تأمین کالاها و خدمات عمومی) را کاهش می‌دهد. همچنین یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که برای کوچک‌سازی دولت با وقف، می‌بایست عوامل اجتماعی شامل «آموزشی» و «فرهنگی»، عوامل فرایندی شامل «عمرانی» و «بهداشت و درمان» شتاب‌دهنده وقف در نظر گرفته شوند و بر نقش کارآفرینی اجتماعی در کوچک‌سازی دولت به عنوان یک متغیر میانجی توجه و تأکید کرد.

برای اثرگذاری بیشتر بر اندازه دولت در اقتصاد پیشنهاد می‌شود با توجه به رابطه مستقیم وقف و کوچک‌سازی دولت، باید دولت با حمایت از نهاد وقف، از نظر ضوابط قانونی زمینه رشد آن را فراهم آورد. همچنین با توجه به نقش کارآفرینی اجتماعی در کوچک‌سازی دولت به‌عنوان یک متغیر میانجی و همچنین موقوفات گسترده در جوامع اسلامی و منافع درآمدی محدود آنها، بایستی مبتنی بر کارآفرینی اجتماعی، این موقوفات به‌کار گرفته شوند و زمینه بهره‌برداری کارآز آنها میسر شود.

## منابع و مآخذ

۱. آذر، عادل و منصور مومنی (۱۳۹۲). *آمار و کاربرد آن در مدیریت*، جلد دوم، تهران، انتشارات سمت.
۲. ابراهیمی سالاری، تقی، سید محمد سید حسینی و سید مهدی نیمانی زمان آبادی (۱۳۹۲). «سرمایه‌گذاری از طریق تأسیس نهاد وقف پول»، *آموزه‌های فقه مدنی*، ش ۸.
۳. ابن منظور، محمد بن مکرّم (ق ۱۴۱۰). *لسان‌العرب*، جلد نهم، بیروت، دارصادر.
۴. ابوبی اردکان، محمد، سمیه لبافی، سمانه آذریپور و مهدیه جلال پور (۱۳۹۳). «شناسایی عوامل حیاتی موفقیت تفکر راهبردی در دیدگاه مدیران سازمان‌های فرهنگی شهر اصفهان»، *پژوهشنامه مدیریت اجرایی*، (۱۱)، ۶.
۵. بختیاری، صادق (۱۳۸۱). «وقف و نقش آن در توسعه اقتصادی و اجتماعی»، *میراث جاویدان*، ۴۰-۳۹.
۶. پایتختی اسکویی، سیدعلی و کرم جعفری پرویزخانلو (۱۳۹۰). «بررسی رابطه بین اندازه دولت و رشد اقتصادی کشورهای حوزه‌های دریای خزر»، *مجله مطالعات اقتصادی*، (۳)، ۲.
۷. پیرایی، خسرو و هایده نوروزی (۱۳۹۱). «آزمون رابطه به شکل منحنی آرمی میان اندازه دولت و رشد اقتصادی در ایران: روش رگرسیون آستانه»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی*، (۲)، ۱۲.
۸. توکلی، احمد (۱۳۸۶). *مالیه عمومی*، چاپ ششم، تهران، انتشارات سمت.
۹. جهانیان، ناصر (۱۳۹۵). «جایگاه نهاد وقف در اقتصاد بخش سوم»، *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، سال شانزدهم، ش ۶۲.
۱۰. حیدری، حسن، سهیلا پروین و محمد فاضلی (۱۳۸۹). «رابطه بین اندازه دولت و رشد اقتصادی: مطالعه موردی کشورهای عضو اوپک حاشیه خلیج فارس»، *فصلنامه اقتصاد مقدری*، سال هفتم، ش ۳.
۱۱. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). *لغت‌نامه دهخدا*، جلد ۱۵، تهران، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
۱۲. رضایی، اسعداله، جواد حسین‌زاده، ایوب فرامرزی و منصور یزدان‌خواه (۱۳۹۲). «تأثیر اندازه دولت بر توزیع درآمد در ایران»، *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال اول، ش ۴.
۱۳. سالارزهی، حبیب‌اله (۱۳۹۰). «وقف به مثابه الگوی کارآفرینی اجتماعی پایدار در اسلام»، *مجله ندای اسلام*، سال دوازدهم، ش ۴۵.
۱۴. صدری، سید محمد و حکیمه‌السادات هندی‌زاده (۱۳۹۳). «وقف ارزش‌های مالی اعتباری»، *پژوهش‌های فقهی*، سال دهم، ش ۳.
۱۵. کمیجانی، اکبر و هادی حق‌شناس (۱۳۹۳). «بررسی آثار اندازه دولت بر رشد اقتصادی در ایران»، *فصلنامه علوم اقتصادی*، سال هشتم، ش ۲۸.

۱۶. کمیجانی، اکبر و روح‌اله نظری (۱۳۸۸). «تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش ۳.

۱۷. مصباحی‌مقدم، غلامرضا، حسین میسمی، محسن عبدالهی و مهدی قائمی اصل (۱۳۹۰). «وقف به‌مثابه تأمین مالی خرد اسلامی: ارائه الگوی تشکیل مؤسسات تأمین مالی خرد وقفی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، ش ۵.

۱۸. موسویان، سیدعباس (۱۳۸۶). فرهنگ اصطلاحات فقهی و حقوقی معاملات، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی.

۱۹. میری، علی (۱۳۸۵). «کارآفرینی اجتماعی: مروری بر زمینه‌های سیاسی و اجتماعی»، فصلنامه دانش مدیریت، سال نوزدهم، ش ۷۲.

20. Alfonso, A. and D. Furceri (2010). "Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth", *European Journal of Political Economy*, 26 (4).

21. Akram, V. and B. N. Rath (2019). "Optimum Government Size and Economic Growth in Case of Indian States: Evidence from Panel Threshold Model", *Economic Modelling*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S026499931930642X?via%3Dihub>

22. Anuar, A. S., Z. Bahari, C. M. Doktoralina, F. Indriawati and L. Nugroho (2019). "The Diversity of Waqf Implementations for Economic Development in Higher Education", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, 4 (1).

23. Austin, J., H. Stevenson and J. Wei-Skillern (2006). *Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both? Entrepreneurship Theory and Practice*, Blackwell Publishing Limited.

24. Bakhtiari, S. (2002). "Waqf and its Role in Socioeconomic Development", *The Journal of Waqf*, 40.

25. Braun, V. and V. Clarke (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2)

26. Budiman, M. A. (2014). *The Significance of Waqf for Economic Development*, MPRA Paper 81144, University Library of Munich, Germany.

27. Cizakca, M. (2004). *Incorporated Cash Waqfs and Mudaraba, Islamic Non-bank Financial Instruments from the Past to the Future*, Paper Submitted During the International Seminar on Non-Bank Financial Institutions, Kuala Lumpur.
28. Doessel, D. P. and A. Valadkhani (2003). "The Effects of Government on Economic Growth in Fiji", *Singapore Economic Review*, 48 (1).
29. Gliedt, T. and P. Parker (2007). "Green Community Entrepreneurship: Creative Destruction in the Social Economy", *International Journal of Social Economics*, 34 (8).
30. Ghosh Roy, A. (2012). "Revisiting the Relationship between Economic Growth and Government Size", *Economics Research International*, <https://doi.org/10.1155/2012/383812>.
31. Klein, A. (1998). "Firm Performance and Board Committee Structure", *The Journal of Law and Economics*, 41(1).
32. Lahsasna, A. (2010). *The Role of Cash Waqf in Financing Micro and Medium Size Enterprises (MMES)*, 7th International Conference - The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy, Bangi.
33. Lizardo, R. and A. V. Mollick (2009). "Can Latin America Prosper by Reducing the Size of Government?", *Journal Cato*, 29 (2).
34. Maghbul, M. A. and A. S. Alhajam (2018). "Proposal Framework of Waqf Institutions' Governance and Its Economic and Social Implications", *International Journal of Islamic Economics and Finance Studies*, 4 (2).
35. Mahat, M. A., M. Y. Jaaffar and M. S. A. Rasool (2015). "Potential of Micro-waqf as an Inclusive Strategy for Development of a Nation", *Procedia Economics and Finance*, 31.
36. Nirola, N. and S. Sahu (2019). "The Interactive Impact of Government Size and Quality of Institutions on Economic Growth- evidence from the States of India", *Heliyon*, 5 (3).
37. Siswanto, D. and H. Rosdiana (2016). "Sustainability of Cash Waqf Development in Indonesia: A Quintuple Helix Perspective", *Sains Humanika*, 8 (1– 2).

# مدل لایحه حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها با استفاده از تنقیح قوانین: رویکرد نظریه داده بنیاد

ناصرکلهری\*، زهره میرحسینی\*\*، زهرا ابازری\*\*\* و سعید غفاری\*\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۶۷-۳۱
-------------------	-------------------------	------------------------	-------------------

پژوهش حاضر در نظر دارد از طریق راهکار تنقیح قوانین و مقررات و بایش در حوزه کتاب، انتشارات و اطلاع‌رسانی، الگو و مفاد لایحه قانونی حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها را ارائه کند. این پژوهش بر مبنای نظریه داده بنیاد و با هدف توسعه‌ای - کاربردی انجام شده است.

روش پژوهش ترکیبی از روش سندی، دلفی و نظریه داده بنیاد است. تعداد ۷۵ عنوان با موضوع انتشارات و ۱۸۵ عنوان با موضوع کتابخانه‌ها (به تفکیک کتابخانه‌ها) شناسایی و وضعیت تنقیحی هر یک مشخص شد. با تجزیه و تحلیل داده‌های پرسشنامه، ۱۵ خلأ قانونی احصا شد که موضوع ایجاد و تقویت کتابخانه‌های آموزشگاهی در مدارس از مهم‌ترین آنها بود. با استفاده از روش داده بنیاد پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها و بررسی سطر به سطر، از ۸۶ مفهوم باز و کلیدی، ۵۲ مفهوم محوری ساخته شد، سپس در ۱۲ مقوله انتخابی ناشران، نشر، مؤلفان، راهبردهای کلان، ساختار و تشکیلات، کتابداران، کتابخانه‌های عمومی، کتابخانه‌های آموزشگاهی و دانشگاهی، منابع و اعتبارات، مجموعه‌سازی و امور قضایی و جزایی دسته‌بندی شد. الگوی کدگذاری محوری لایحه شامل شرایط علی، شرایط مداخله‌گر، شرایط زمینه‌ای، راهبردها و پیامدها ترسیم و در نهایت با شناسایی کامل خلأها و نیازهای قانونی، لایحه پیشنهادی حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها تهیه شد که در این لایحه، متناظر با هر یک از خلأهای احصا شده، ماده قانونی مرتبط پیشنهاد شده است.

**کلیدواژه‌ها:** نظام قانونگذاری، تنقیح قوانین، انتشارات، کتابخانه‌ها؛ **مطالعات قانونگذاری**

---

\* دانشجوی دکتری علم اطلاعات و دانش‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران شمال، تهران، ایران؛

Email: kalhor@mod.ir

\*\* دانشیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران شمال، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: z\_mirhoseini@iau-tnb.ac.ir

\*\*\* دانشیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران شمال، تهران، ایران؛

Email: z\_abazari@iau-tnb.ac.ir

\*\*\*\* دانشیار گروه علم اطلاعات و دانش‌شناسی، دانشگاه پیام‌نور، قم، ایران؛ Email: ghaffari130@pnu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

در سال ۱۹۵۳ یونسکو نخستین سمینار با محوریت کتابخانه‌های عمومی در کشورهای درحال توسعه را در شهر ایبادان<sup>۱</sup> نیجریه برگزار کرد. در این سمینار هجده کشور شرکت داشتند. قانونگذاری برای کتابخانه‌ها یکی از موضوع‌های اصلی سمینار بود و در پایان یک بیانیه مشترک نیز صادر شد مبنی بر اینکه: «فقط قانون می‌تواند قدرت اجرایی لازم را در اختیار مجریان امور کتابخانه‌ها قرار دهد تا خدمات مناسب ارائه دهند و منابع مالی بهینه و کافی دریافت کنند؛ البته در این راه باید به استانداردهای ملی هر کشور نیز توجه شود. فقط قانون می‌تواند نقش افراد اجرایی را تعریف کند و شرایطی فراهم آورد که خدمات کتابخانه‌ای به بهترین نحو ارائه و گسترش یابد.» (Gardner, 1971: 17).

ناشران، کتاب‌فروشان، پدیدآورندگان کتاب، چاپخانه‌داران، کتابداران و ... همچنین مدیران و برنامه‌ریزان حوزه کتاب و اطلاع‌رسانی در راستای انجام وظایف و تحقق انتظارات جامعه هدف خود به رعایت قوانین و مقررات ملزم هستند، درحالی‌که اطلاع کامل از قوانین و مقررات مصوب و نحوه اجرای آنها به لحاظ تکالیف و وظایف قانونی خود ندارند.

همچنین مجموعه قوانین و مقرراتی وجود ندارد که به صورت شفاف و منقح شده، تدوین و در اختیار مسئولان و افراد ذی‌ربط و دست‌اندرکار قرار گرفته باشد، به طوری‌که این موضوع خود به معضلی بنیادین در احقاق حقوق کتابخانه‌ها و کتابداران تبدیل شده است. وضع قوانین و مقررات پراکنده و در بسیاری موارد متعارض، توسعه کتابخانه‌ها را ناممکن ساخته و کنشگری کتابخانه‌ها، کتابداران و مراکز اطلاع‌رسانی را در مواجهه با فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی با مشکلات حقوقی روبه‌رو ساخته است. عدم ارتباط سازنده و تأثیرگذار مؤثر و مستمر با مراجع قانونگذاری و سایر مراجعی که مقررات وضع می‌کنند، مجریان توسعه کتابخانه‌ها و مراکز اطلاع‌رسانی را در تنگناهای قانونی قرار داده به‌گونه‌ای که حتی در قوانین و مقررات بنیادینی همچون قانون برنامه ششم توسعه، مسئله بسیار مهم کتابخوانی و توسعه و گسترش کتابخانه‌ها مغفول واقع شده است.



اسناد مربوط به کتابخوانی و توسعه کتابخانه‌ها می‌تواند در چارچوب همه برنامه‌ها و حرکت‌ها در راستای توسعه همه‌جانبه کشور به‌شمار رود و با توجه به اینکه نظام‌های اطلاعاتی به‌طورکلی و نظام ملی اطلاع‌رسانی به‌طور ویژه زیربنای برنامه‌ریزی و رشد علمی، آموزشی، اقتصادی و صنعتی هستند، اما در اسناد ملی توسعه مورد غفلت واقع شده یا به‌اندازه کافی بدان‌ها پرداخته نشده است (فتاحی، رجبعلی بگلو و آخشیک، ۱۳۹۳: ۷۵). تنقیح قوانین و مقررات کتابخانه‌ها و انتشارات می‌تواند گام بسیار مهمی در این راه باشد؛ در گام اول با احصای همه قوانین و مقرراتی که تاکنون در این خصوص وضع، تصویب و ابلاغ شده‌اند و تشخیص قوانین و مقررات ناسخ و منسوخ، متروک، متعارض و ... مجموعه قوانین و مقررات منقح شده کاملی را در اختیار مجریان قرار داده و در گام بعدی با بررسی همه‌جانبه در این حوزه، نیازهای قانونی موضوع را از طریق اخذ نظر مسئولان کتابخانه‌ها، انتشارات و مراکز اطلاع‌رسانی شناسایی کرده و با ترسیم چارچوب لایحه مورد نیاز و با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها از طریق مطالعه تطبیقی، کد قانون مورد نظر را تهیه و پیش‌نویس آن را به‌منظور سیر مراحل تصویب، تقدیم هیئت وزیران کرده و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و ابلاغ به‌دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر حسن اجرای آن را از طریق مجاری و دستگاه‌های نظارتی پیگیری کند.

## ۱. هدف‌های پژوهش

شناسایی قوانین و مقررات مصوب انتشارات و کتابخانه‌ها از ابتدای قانونگذاری (ه.ش ۱۲۸۵) تا پایان سال ۱۳۹۷ و تنقیح کامل آنها، شناسایی خلأهای قانونی در زمینه مورد نظر و درنهایت با استفاده از روش تنقیح قوانین و آینده‌پژوهی، طراحی مدل و مفاد لایحه قانونی حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها.

## ۲. پرسش‌های پژوهش

پژوهش حاضر درصدد پاسخگویی به پرسش‌های اساسی زیر است:

- قوانین و مقررات موجود و منقح شده انتشارات و کتابخانه‌ها کدام‌اند؟

- نیازها و خلأهای قانونی انتشارات و کتابخانه‌ها با رویکرد آینده‌پژوهی چیست؟
- مدل و مفاد لایحه جامع حمایت از انتشارات و کتابخانه چگونه است؟

### ۳. مباحث نظری

برای دستیابی به تعریف جامع و مانع تنقیح، ابتدا لازم است به تعریف واژه‌هایی از جمله قانون، تعارض، تخصیص و نسخ پردازیم.

قانون در معنای اعم شامل مجموعه قواعد حقوقی است که قانونگذار مقرر می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۵۱۷). قانون در معنای عام، وقتی به‌عنوان یکی از منابع حقوقی و در برابر عرف به‌کار می‌رود، همه مقرراتی را دربرمی‌گیرد که مقامات صالح دولتی وضع کرده‌اند و در معنای خاص (در نظام حقوقی ایران) قواعدی است که با تشریفات مقرر در قانون اساسی، قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) وضع می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۲۰). تعارض، ممکن است دو قانون از هر جهت مخالف مدلول یکدیگر باشند، در این صورت حالت بین دو قانون را تعارض قوانین نامند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۱۶۱). تخصیص، از شمول قانون عام کاستن و آن را به قسمتی از مصادیق عام محدود کردن (همان: ۱۴۲). نسخ قانون، عبارت است از اسقاط اعتبار یک قانون (توسط کسی که اختیار قانونی این کار را دارد) با قانونی دیگر. قانون اخیر را نسخ و قانون نخست را منسوخ نامند (همان: ۷۱۳). نسخ قانون در اصطلاح رفع حکم قانونی است با قانون دیگری که تاریخ تصویب آن مؤخره است (امامی، ۱۳۷۶: ۲۴) صورت‌های نسخ قانون عبارت است از: کلی، جزئی، نسبی و تبعی قانون. به‌علاوه، نسخ تبعی در مورد قوانین تفسیری، اذنی، مکرر و قوانین احاله‌کننده صادق است (میرزایی، ۱۳۹۴: ۱۲۹). نسخ ضمنی به این معناست که قانون مؤخر بدون آنکه به شکل صریح، نسخ یک قانون مقدم را اعلام کند، به‌دلیل تعارض ماهوی با مفاد قانون مقدم، موجب نسخ آن می‌شود و نسخ صریح عبارت از این است که قانونگذار ضمن قانونی جدید، منسوخ شدن قانون قدیم را اعلام کند (امامی، ۱۳۷۶: ۳۱).

در نتیجه می‌توان تنقیح قانون را چنین تعریف کرد: «تنقیح قانون عبارت است از تطبیق دو قانون با احکام مختلف و موضوع واحد، از جهت کشف تعارض یا عام و

خاص میان آن دو و خارج کردن حکم منسوخ و تعیین و اعلام حکم معتبر با مرجع صالح قانونی» (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۴۳).

سه رویکرد متفاوت از سوی حقوق دانان برجسته درباره مفهوم تنقیح ذکر می‌شود. عده‌ای از حقوق دانان تدوین و تنقیح را به یک معنا دانسته و بیان کرده‌اند: تدوین قوانین یعنی تدوین شناسنامه کامل هرکدام از قوانین (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۷۶). تنقیح به معنای مرتب کردن موضوعی قوانین در مجموعه‌های خاص است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۳۹). قوانین را باید جمع‌آوری کرد و تا آنجا که می‌شود، ارتباط موضوعی آنها را تشخیص داده و در قالب مجموعه‌های موضوعی ارائه داد (تقدیسیان، ۱۳۸۶: ۴۵). گروه دیگری از حقوق دانان نیز مجموعه اقدام‌های مربوط به رویکردهای شکلی و ماهوی را معادل تنقیح دانسته و اعلام داشته‌اند: تنقیح عبارت است از گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق، با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و با تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه. بنابراین تنقیح همیشه با تدوین همراه است (صفایی، ۱۳۸۶: ۷۴). همچنین از تنقیح به معنای جمع‌آوری قوانین و مقررات به شکل موضوعی و تفکیک موارد ناسخ و منسوخ و نهایتاً ارائه یک نسخه موضوعی قوانین و مقررات معتبر و مجری یاد کرده‌اند (شفیعی، ۱۳۸۶: ۲۰). در تعریفی دیگر، مجموعه اقدام‌ها و فرایند مشتمل بر جمع‌آوری، طبقه‌بندی، پالایش قوانین، تنقیح نامیده می‌شود (اسلامی‌پناه، بی‌تا: ۴).

در این پژوهش از تنقیح قوانین و مقررات، مفهوم کامل و تخصصی آن استفاده شده است. قوانین و مقررات موجود و مصوب حوزه انتشارات و کتابخانه‌ها از ابتدای قانونگذاری در ایران (ه.ش ۱۲۸۵) تا پایان سال ۱۳۹۷ تدوین و گردآوری شده و با تنقیح تخصصی، وضعیت تنقیحی هریک از قوانین و مقررات به شکل موضوعی و با تفکیک موارد ناسخ و منسوخ مشخص و نسخه کاملی از قوانین و مقررات معتبر ارائه شده است. درنهایت نیز با استفاده از روش داده‌بنیاد، مدل لایحه/ طرح ترسیم و پس از تدوین لایحه، متن نهایی به‌منظور سیر مراحل تصویب تقدیم مراجع ذی صلاح می‌شود.

تدوین و تنقیح قوانین را ابتدا در قرن ششم میلادی ژوستینین<sup>۱</sup> آغاز و در قرن نوزدهم با تلاش‌های گسترده و البته ناکامی جرمی بنتام<sup>۲</sup> انجام شد. در سال ۱۹۹۷ با تدوین و تنقیح حقوق کنونی<sup>۳</sup>، معنای جدیدی از تنقیح قوانین به جامعه قانونگذاری عرضه شد. تدوین و تنقیح قوانین از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، در کشورهای آنگلو ساکسون و اروپایی از جمله فرانسه و آلمان قوانین را به روش یکسانی تدوین و تنقیح نمی‌کنند، زیرا تدوین و تنقیح قوانین از موضوعی به موضوع دیگر متفاوت است کما اینکه حقوق مدنی و اداری نیز به یک روش تدوین و تنقیح نمی‌شوند (Philippe, 1997: 77). از گذر اندیشه عقلانی کردن حقوق، به این نتیجه می‌رسیم که تدوین و تنقیح قوانین، پیشرفتی جهانی بوده است. زمانی این نکته مبنای نظری مجموعه‌های ناپلئونی بود. کامباسرس<sup>۴</sup> گفته بود ما در پی بنا نهادن «مجموعه‌های طبیعی هستیم، مجموعه‌ای که عقل، نیروی الزام‌آور آن و آزادی ضمانت اجرایش باشد». نام اولیه قانون مدنی فرانسه «قانون مدنی فرانسوی‌ها» بود؛ نکته‌ای که بیانگر این حقیقت است که قانون مدنی برای دهقانان فرانسوی نوشته شده بود و نه برای جهانیان. این قانون محصولی اروپایی بود.

یک مجموعه قوانین، پدیده‌ای ملی است؛ پدیده‌ای که ریشه در هویت و فرهنگ ملی دارد، همین نکته مهم‌ترین دشواری تدوین و تنقیح قوانین است (سلطانی، ۱۳۸۷: ۱۳). برای اولین بار در ایالات متحده آمریکا، تحلیل نیاز در متن مصوبه اداری به صورت عملیاتی در سال ۱۹۴۶ مطرح و تحلیل نیازهای محلی، ایالتی یا فدرال، بیش از ۳۰ تا ۵۴ مورد از قوانین خدمات انسانی و بهداشتی را دربرگرفت. از آن پس بر مشارکت دادن شهروندان در برنامه‌ریزی، اجرای برنامه‌ها و ارزیابی برنامه‌ها در سطح وسیع، به صورت فزاینده تأکید شد و این تأکید در سطح بین‌المللی نیز از پایین به بالا توصیه می‌شود و این برخلاف روندی است که در دوران گذشته، نیازها به وسیله مشاوران خارجی،

- 
1. Justinian
  2. Jeremy Bentham
  3. Les Codifications a Driot Constant
  4. Cambaceres

تعیین و برنامه‌ها در پاسخ به این نیازها توسعه می‌یافت. این روند توسعه درون‌زا نام دارد (جلالی، ۱۳۸۷: ۱۷).

در کشور فرانسه از سال ۱۹۸۹ به بعد، پروژه کدیفیکاسیون به پروژه سیاسی و جدی دولت تبدیل شد که هدف آن ایجاد سازمان حقوقی مطلوب برای اشاعه قوانین و مقررات و دسترسی شهروندان به قوانین و مقررات بود. این سیاست حقوقی در «قانون شماره ۳۲۱-۲۰۰۰، ۱۲ آوریل ۲۰۰۰ راجع به حقوق شهروندان و روابطشان با ادارات» منعکس شد (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۱). در مصر سنهوری<sup>۱</sup>، در سوئیس هوبر<sup>۲</sup>، در هلند می‌جرز<sup>۳</sup> و در شیلی آندرس بللو<sup>۴</sup> به‌تنهایی مسئولیت تدوین مجموعه‌ای از قوانین را بردوش داشته‌اند (Remy, 1997: 15). در سال ۱۸۲۱ از ادوارد لیوینکستون<sup>۵</sup> خواسته شد طرح قانون تجاری و آیین دادرسی لوئیزیانا<sup>۶</sup> را تهیه کند. دادلی فیلد<sup>۷</sup> از سال ۱۸۴۸ تا ۱۸۸۲ قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری ایالات نیویورک را تدوین کرد (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۹۲). دادلی فیلد پنج مجموعه تهیه کرد که تنها به حقوق عرفی سامان و نظم داده بود، بدون آنکه در آن دست برده و اصلاحی کرده باشد (Tallon, 1998: 44). در ایالات متحده آمریکا، علاوه بر کمیسیون‌های تخصصی کنگره یک کمیسیون دائمی خاص برای تنقیح و بازنگری در قوانین پیش‌بینی شده است که تحت عنوان کمیسیون حقوقی یا قضایی شناخته می‌شود. این کمیسیون درعین حال یک کمیسیون تخصصی نیز است که وظیفه آن بررسی و رسیدگی درباره هر طرح و پیشنهاد قانونی ارسالی به کنگره است. هریک از مجالس نمایندگان و سنا در آمریکا یک کمیسیون حقوقی با کارکردهای تنقیحی دارند. اعضای این کمیسیون‌ها از میان نمایندگان و سناتورها انتخاب می‌شوند (Kasemets, 2001: 49). برنامه تقویت قانونگذاری در بریتانیا از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. این برنامه در اواخر

- 
1. Senhoury
  2. Hooper
  3. Mayjers
  4. Andress Bello
  5. Edward Livinikston
  6. Louisiana
  7. Dudley Field

دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تا حد زیادی به ایجاد توان قدرت میان پارلمان و دولت معطوف بود. از اواسط تا اواخر دهه ۱۹۹۰، تأکید برنامه بر تقویت روابط میان پارلمان و جامعه مدنی متمرکز شد. از آن تاریخ تا کنون، توجه برنامه بر ظرفیت، ساخت نهاد قانونگذاری و به علاوه پاسخگویی به جامعه متمرکز بوده است. در قرن بیست و یکم، با تأکید بر جهت‌گیری‌های گذشته، بیشتر به نقش احزاب سیاسی در پارلمان پرداخته‌اند (جلالی، ۱۳۸۷: ۱۶۳).

اصطلاح تنقیح در ایران برای اولین بار در ماده (۴۵) نظام‌نامه داخلی دارالشورای ملی، مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵ طرح شد که در آن تنقیح به معنای بررسی و انتخاب مطلب احسن در موضوع‌های مورد بحث در مجلس به‌کار رفته بود و در برنامه دولت مستوفی‌الممالک در سال ۱۲۸۹ نیز تنقیح به معنای عام یعنی همان بررسی و تنظیم، به‌کار گرفته می‌شد و اصطلاح تنقیح با همین کاربرد حتی تا سال ۱۳۲۶ که کابینه قوام‌السلطنه برنامه خود را به مجلس ارائه داد، رایج بود (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۳۸).

با تصویب‌نامه شماره ۷/۷۳۵۲ هیئت وزیران در مورخ ۱۳۴۴/۹/۲۰ اولین گام در مسیر تنقیح قوانین و مقررات برداشته شد و در ماده (۴) این تصویب‌نامه، ضمن تشریح وظایف کمیسیون‌های مشورتی به تنقیح قوانین با عبارت «الف: تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین مغایر و جمع‌آوری آنها به‌ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) و بررسی قوانین مغایر و...» تصریح شده بود (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۵۱).

قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در اسفند ۱۳۵۰ به تصویب مجلس رسید. طبق این قانون دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون ظرف یک سال به‌منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند. این سازمان همه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن برحسب روش موضوعی فهرست و به‌صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد و درباره قوانین متناقض و مغایر سازمان می‌باید موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون خاص تقدیم کند (روزنامه رسمی، ۱۳۵۱/۱/۱۷، شماره ۷۹۱۸).

در تیرماه ۱۳۵۹ شورای انقلاب اسلامی با طرح لایحه‌ای، وظیفه تنقیح را عملاً از وظایف سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور حذف کرد (همان، ۱۳۵۸/۵/۹، شماره ۱۰۰۳۱).

و از آن به بعد تنقیح قوانین به معنای اخص به طوری که نتایج آن برای همگان لازم‌الاجرا و لازم‌الاتباع باشد به فراموشی سپرده شد. سپس در سال ۱۳۶۲ مقنن با نگرش خاصی به امر تنقیح در ماده (۶۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون خاصی را برای بررسی قوانین قبل از انقلاب پیش‌بینی کرد که این کمیسیون نیز در عمل موفق نبود و تعطیل شد (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۴۰).

قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۹/۴/۲۴، شماره ۱۹۰۴۰). طبق این قانون، همه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری همه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طورکلی مقررات مربوط به خود را تنقیح کنند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند. از جمله اقدام‌های انجام شده در راستای اجرای این قانون، تهیه و ابلاغ اصول و ضوابط تنقیح قوانین ازسوی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی و امضای تفاهم‌نامه بین معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و معاونت حقوقی قوه قضائیه در تیرماه ۱۳۹۸ بود که به‌منظور ایجاد و توسعه همکاری‌های هدفمند، مستمر و نهادینه، با رویکردی فرابخشی، دانش‌بنیان، قانون‌مدار، همه‌جانبه‌نگر، مبتنی بر واقعیت‌ها و در پرتو ظرفیت‌های قانون، به انجام رسید. در این تفاهم‌نامه طرف‌های امضاکننده متعهد شدند همکاری مستمر و نظام‌مندی را در محورهای تنقیح پیشینی، تنقیح پسینی و ضوابط و فنون تنقیحی مشترک به‌عمل آورند.

در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری که ششم مهرماه ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری ابلاغ کرد، «رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لویح و طرح‌های قانونی با تأکید بر قابل اجرا بودن قانون، انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی، عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا و عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای

قانونی» مورد تأکید قرار گرفته و در بند «۱۰» این ابلاغیه، «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه» تصریح شده است (همان، ۱۳۹۸/۷/۱۰، شماره ۲۱۷۱۴).

برخی تنقیح را فقط در انتشار کتب قوانین مختلف تعبیر می‌کنند و برخی دیگر به نمایاندن نسخ صریح قوانین، بنابراین ضرورت دارد که ادبیات علمی - تخصصی یکسانی از این موضوع بین دستگاه‌های اجرایی و مجامع علمی کشور به‌کار گرفته شود. از آنجاکه تعیین موارد نسخ ضمنی و نسخ قوانین موضوعه در اختیار انحصاری مجلس شورای اسلامی است، بنابراین هر اقدامی تاکنون برای تعیین قوانین قابل اجرا در کشور، بیشتر دارای ارزش علمی بوده و به لحاظ کاربردی قابل اتکا نیست. به‌علاوه کار از حد تشکیل یک سازمان و یا اداره کل نیز فراتر است، زیرا هرگونه اقدام چنین مرجعی منوط است به تصویب مجلس شورای اسلامی، ضمن آنکه افزایش حجم قوانین به حدی است که هر شخصی را از نزدیک شدن به این قوانین برای تنقیح به هراس می‌افکند.

درعین حال این کار هر قدر دشوار یا محال بنماید ولی اقدامی لازم و ضروری برای احصای قوانین و تعیین موارد معتبر خواهد بود، ضمن اینکه ضروری است همه قوانین بسان یک منظومه واحد و مجموعه‌ای جامع و کامل تدوین شود و قوانین مرتبط ذیل آن تمرکز یابد. این کار صرف نظر از اینکه قوانین معتبر جاری را معلوم می‌سازد، درعین حال هرگونه تعارض قوانین یا خلأ قانونی را روشن و شفاف می‌کند (مجلس شورای اسلامی، مصوب جلسه ۱۳۸۹/۷/۷).

پیش‌فرض تنقیح ماهوی آن است که فهم قوانین و مقررات برای مردم و حتی مسئولان اجرایی دشوار است. بنابراین، باید با ساده‌سازی قوانین و مقررات به افزایش سهم فهم عمومی قوانین و مقررات کمک کرد. از این‌رو تنقیح ماهوی ابزاری است برای ارتقا و بهبود کیفیت و محتوای متون قوانین و مقررات و هدف آن به‌کارگیری و جایگزینی واژه‌های مناسب‌تر، رساتر و دقیق‌تر (زمان حال به‌جای آینده، تصحیح واژه‌های کهنه و غیره) است که با استخراج و معلوم کردن قوانین و مقررات متروک یا قوانینی که به‌طور ضمنی منسوخ شده‌اند، به فهم آنها کمک می‌کند (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۵).

یکی از نخستین گام‌هایی که در عرصه نظری باید برداشته شود انجام تمییز میان



تدوین و تنقیح و همسنگ نپنداشتن این دو با هم است. تدوین باید در معنای اصلی آن مدنظر قرار گیرد. تدوین در معنای اصلی خود، گردآوری و سازگارسازی قوانین و مقررات در یک موضوع است به‌گونه‌ای که مجموعه تدوین شده، فهرستی کامل از زوایای مختلف موضوع را حداقل آن‌گونه که در قوانین و مقررات موجود آمده است ارائه کند و همه مواد و بندهای قوانین و مقررات کنونی در ذیل فهرست مزبور جایگزین شوند. این مجموعه‌ها باید جایگزین همه قوانین و مقررات قبلی شوند و اسناد معتبر تنها از طریق آنها صورت گیرد (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۱۰). «می‌توان تنقیح را مدیریت درگذشته و تدوین را مدیریت در آینده قوانین و مقررات دانست» (شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۲۶).

قواعد حقوقی باید الزام‌آور باشند و این امر مستلزم آن است که قوانین صریح و رسا بوده و قابلیت اجرایی داشته باشند. «ضمانت اجرای قانون» از اوصاف قانون است؛ اما در عمل باید متقاعد شد که ضمانت اجرای قانون، به‌طور واضح و شفاف در قانون درج شده و پیام آن به‌سادگی به مجریان می‌رسد. وجود ابهام در قوانین خصوصاً آن‌گاه که تعدد وجود دارد از آفت‌های دوری قانون از اوصافش است. عمده نکاتی که می‌توان در لزوم تنقیح قوانین برشمرد عبارتند از: لزوم تقویت مدیریت اجرایی در جامعه، اهمیت شفافیت وظایف و اختیارات واحدهای سازمانی، جلوگیری از تضييع حقوق مردم، خنثی کردن آثار نامطلوب عدم کسب به‌موقع و صحیح درآمدها، لزوم استفاده بهینه از منابع، ایجاد انگیزه برای نیروی انسانی و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی (رخشنده‌رو، ۱۳۸۶: ۱۰۱).

تصویب یک قانون با مجموعه‌ای از سؤال‌ها همراه است، مانند اینکه برای چه می‌خواهیم چنین قانونی را تصویب کنیم؟ چرایی یا علت آن چیست؟ برای حمایت از چه قشر و طبقه‌ای است؛ ضعیف، غنی یا متوسط؟ بر جنبه فردی انسان‌ها تکیه دارد یا به کل اجتماع می‌نگرد؟ جنبه اقتصادی دارد یا فرهنگی یا اجتماعی یا سیاسی و یا علمی؟ نگاه ملی دارد یا بین‌المللی؟ این‌گونه سؤال‌ها علت اصلی وضع یک قانون خاص را مشخص می‌کند. براساس یافته‌ها و پاسخ سؤال‌ها می‌توان جوانب مختلف نیاز به یک قانون را طرح‌ریزی کرد؛ چراکه اگر چنین بررسی دقیقی وجود نداشته باشد؛ یک قانون نمی‌تواند محتوا و کارایی جامع و لازم را داشته باشد (موسوی، ۱۳۸۶: ۳۰).

در نظام تقنینی کشور ما، حجم بالای قوانین و مصوبات و مشخص نبودن قوانین لازم‌الرعایه و لازم‌الاجرا از قوانین منسوخ و ملغی دو عاملی است که باعث شده دسترسی به قوانین مورد نیاز برای افراد به‌سختی امکان‌پذیر باشد و به‌خصوص برای اشخاص غیرکارشناس میسر نشود و برای افرادی که انگیزه‌های سود و آلوده به فساد دارند امکان استناد به قوانین مختلف فراهم شود. در بسیاری از موارد افراد با استناد به مواد قوانین به راحتی خواسته‌های خود را در ادارات تأمین می‌کنند (قربانی، ۱۳۸۶: ۳).

#### ۴. پیشینه پژوهش

تاکنون تحقیق جامعی درخصوص قوانین و مقررات کتابخانه‌ها و انتشارات با رویکردی مشابه این پژوهش انجام پذیرفته است. در ادامه برخی از تحقیق‌های مرتبط با موضوع ذکر و وجوه تمایز این تحقیق با تحقیق‌های انجام شده، ارائه می‌شود.

انصاری (۱۳۸۶)، در پژوهشی با عنوان «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، تنقیح قوانین را روشی برای مبارزه با آثار منفی ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین و مقررات ذکر کرده و پس از دسته‌بندی اهداف تنقیح قوانین و مقررات به صورت شکلی و ماهوی، این پرسش را مطرح کرده که تنقیح قوانین و مقررات تا چه اندازه می‌تواند ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات را رفع کند؟ برای پرسش به این سؤال ابتدا علل و ریشه‌های ابهام و پیچیدگی قوانین را مطالعه کرده و در نتیجه‌گیری نشان داد تنقیح قوانین و مقررات تأثیر بسیاری در دسترسی به قوانین دارد، اما جز به صورت محدود نمی‌تواند از ابهام و پیچیدگی قوانین کم کند. این پژوهش به صورت مطالعه تطبیقی، آیین و نهاد مناسب تنقیح قوانین و مقررات در کشور فرانسه و برخی دیگر از کشورها را ارائه کرده است. قره‌باغی و شاملو (۱۳۸۶)، در پژوهشی کاربردی، «تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن» را بررسی کرده است. در این پژوهش اهمیت بنیادین تنقیح قوانین به روش داده‌بنیاد بررسی شده و تصریح کرده تنقیح قوانین بیش از پنج دهه است اندیشه دست‌اندرکاران، قانون‌نویسان و قانونگذاران را به خود مشغول داشته و هرچند در این باره اقدام‌هایی انجام گرفته؛ اما به دلیل ماهیت و طبیعت کار و با وجود مقالات و رهنمودهای ارائه شده، اتخاذ

تصمیم نهایی در موضوع به تعویق افتاده است. این مقاله با رویکرد اجرایی و عملی، کار گردآوری و تنقیح قوانین و با آرزوی تأثیرگذاری در اندیشه تصمیم‌گیرندگان تهیه و ارائه شده است و پس از ذکر مقدمه و تاریخچه، ابتدا ضرورت تنقیح قوانین، سپس تعریف و شیوه گردآوری صحیح قوانین، دستگاه مسئول، تشکیل هیئت تنقیح، شیوه استخراج و اسقاط قانونی اعتبار موارد منسوخه و تدوین مجموعه قابل استفاده متخصصان و عامه مردم با رویکرد اجرایی آن مورد بحث قرار گرفته است.

سلطانی (۱۳۹۳)، در تحقیق «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران» بررسی و تصریح کرده است که هرچند تلاش‌هایی برای تدوین و تنقیح قوانین در ایران انجام شده، اما این تلاش‌ها به اهداف تعیین شده نرسیده است. امروزه کوششی برای تدوین دوباره قوانین نظم حقوق کنونی آغاز شده که در این پژوهش به نقایص و کاستی‌های تاریخی آن می‌پردازد. در نتیجه فراهم آوردن یک مجموعه، نیازمند دریافتی از قوانین نظم حقوقی کنونی، در هر شاخه‌ای است که شناخت این پیکر و روح مشترک قواعد آن، مستلزم شناخت اجتهادی موضوع است. در این تحقیق نتیجه‌گیری شده است که یکی از علل شکست گردآوری مجموعه‌ها در ایران، بی‌توجهی و ناآگاهی از روح مشترک مواد و عدم تسلط بر مواد یک مجموعه بوده است.

بنی‌عامریان (۱۳۹۴)، در پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد با عنوان «اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران»، تأکید کرده تعیین ضوابط تنقیح قوانین و مقررات می‌تواند سهم بسزایی در رفع مشکلات انجام تنقیح و نهایتاً نظام قانونگذاری داشته باشد و نتیجه گرفته است برای انجام تنقیح به شکلی فنی و اصولی و پرهیز از انجام سلیقه‌ای آن، ابتدا باید اصول حاکم بر آن مشخص شود تا از اعمال رویه‌های مختلف جلوگیری شود و قاعده‌گذاری در این زمینه یعنی تهیه این اصول و ضوابط جز از طریق مجلس ممکن نخواهد بود زیرا در غیر این صورت جنبه الزام‌آور نخواهد داشت. برای اجرایی شدن تنقیح، پس از شناسایی ضرورت‌ها، باید اصول و مبانی تنقیح مشخص شود. خسروآبادی (۱۳۹۴)، در پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد تحت عنوان «بررسی تدوین و تنقیح قوانین در صنعت نفت و گاز»، با توجه به اهمیت نفت در اقتصاد دنیا و تنظیم و

شفاف‌سازی قوانین مربوط، پیشنهاد داده است قوانین و مقررات مربوط به نفت، گاز و قراردادهای نفتی تنقیح شوند. این پژوهش که با استفاده از اطلاعات کتابخانه‌ای انجام پذیرفته، تدوین قوانین و مقررات مربوط به حوزه نفت و گاز است که تنقیح آنها نیز به صورت کلی انجام پذیرفته است.

امون<sup>۱</sup> (۲۰۱۶)، در پژوهش تنقیح قوانین و حقوق اسلامی، تاریخ‌نگاری را یک موضوع خاص در مطالعات حقوقی اسلامی معرفی می‌کند و توضیح می‌دهد با تنقیح قوانین، دستگاه‌های اداری در ادای وظایف خود موفق‌تر خواهند بود. پژوهشگر در این تحقیق، با برشمردن و توضیح تلاش‌های انجام شده در تنقیح قوانین مسلمانان، آن را با مطالعات تنقیحی در قرن نوزدهم در کشورهای آلمان و ایالات متحده مقایسه می‌کند. نتیجه‌گیری می‌شود که قوانین تصویب شده در بستر مفاهیم دین اسلام، قوانینی جامع‌تر از سایر قوانین بوده‌اند و پیشنهاد می‌کند مفهوم تنقیح قوانین و مقررات در دولت‌ها به ایدئولوژی تبدیل و به لحاظ تاریخی نیز قوانین و مقررات مسلمانان مورد تنقیح قرار گیرد.

وود<sup>۲</sup> (۲۰۱۶)، در پژوهش «تنقیح قوانین تجاری» که در دانشکده حقوق دانشگاه آلبرتا<sup>۳</sup> انجام شده است نشان داد دانشگاه کانادا به طور سنتی وام‌گیرنده قوانین بوده و در حوزه حقوق بازرگانی، به جای قوانین کانادا از قوانین و مقررات کشور انگلستان استفاده کرده است. در حال حاضر با تصویب قوانین یکسان تجاری، قانون امنیت شخصی و قانون انتقال اوراق قرضه در ایالات متحده، سعی شده این قانون در کانادا نیز مورد استفاده قرار گیرد. در مطالعه تطبیقی بین قوانین سایر کشورها و کانادا نتیجه‌گیری شده است که مشکلات مربوط به تنقیح قوانین ویکتوریا با کدگذاری مدرن متفاوت است. مشکل اصلی در تنقیح قوانین ویکتوریا تاریخ انقضای قانونی قوانین و عدم انطباق آن با تنقیح جدید است.

سو<sup>۴</sup> (۲۰۱۷)، در پژوهشی تحت عنوان «لزوم تنقیح قوانین مخاصمات در چین»

- 
1. Emon
  2. Wood
  3. University of Alberta - faculty of Law
  4. Xu

تأکید می‌کند که قانونگذاری قوانین مخاصمات در چین در سال ۱۹۱۸ آغاز شده است. با این حال، قوانین جاری کنونی عمدتاً ناشی از اصلاحیه‌هایی است که در اوایل دهه ۱۹۸۰ شروع شده است. قانون ۲۰۱۰ مربوط به روابط مدنی خارجی، نقطه عطفی در توسعه قانون مخاصمات چین است. در سال ۲۰۱۰، با استفاده از تعارض قوانین آلمان، ژاپن و سوئیس قانون جدیدی به تصویب رسید. قانون سال ۲۰۱۰ شامل برخی دستاوردهای پیشرفته جهانی همانند به رسمیت شناختن خودمختاری حزبی به‌عنوان یک اصل کلی، اصل حمایت از احزاب ضعیف، تعیین محل اقامت دائمی، قوانین اختلاف‌های قراردادی و نقض حقوق بشر می‌شد. با این وجود، قانون سال ۲۰۱۰ فقط سه قانون قبلی را لغو کرد و قوانین مربوط به مخاصمات همچنان در سایر قوانین مختلف پراکنده است به طوری که ناسازگاری و همپوشانی بین قوانین جدید و قدیمی تر وجود دارد. تمایز بین قانون در کتاب‌ها و عمل از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین، تفاسیر قضایی، تصمیم‌گیری‌های موردی و نظرات دانشگاهی برای وکلا در داخل و خارج از چین برای درک ماهیت قانون مخاصمات جنگی چین ضروری است. در نهایت، این مقاله چالش‌های آینده تنقیح قوانین مخاصمات در چین را شناسایی و برخی راه‌حل‌ها را پیشنهاد می‌دهد.

هالپرین<sup>۱</sup> (۲۰۱۸)، در پژوهش «عصر طبقه‌بندی و مدرن کردن قوانین در حقوق خصوصی» بیان می‌دارد طبقه‌بندی و تنقیح قوانین را جرمی بن‌تام اختراع و ترویج کرد. این موضوع را مورخان حقوقی برای پیشرفت حقوق استفاده می‌کنند که به نوشتن کدهای منظم، به‌ویژه قوانین مدنی، در قاره اروپا از پایان قرن هجدهم تا بعد از جنگ جهانی دوم منجر شد. در این زمان تنوع کدها براساس سیاست‌های متفاوت قانونگذاری اروپا در دوره حقوق ناپلئونی (۱۷۹۴-۱۷۱۱) وجود داشت که با قوانین متنوع در آلمان، سوئیس و یونان به پایان رسید. براساس سیاست‌های اجتماعی، کدهای قانونی درخصوص حقوق مدنی برگرفته از مفاهیم و قوانین جدید درباره خانواده، اموال و قرارداد بود. دیدگاه مقایسه‌ای شامل برخی از پیشرفت‌های مربوط به نوسازی حقوق خصوصی انگلستان در این پژوهش

---

1. Halpérin

بررسی شده و ضمن مطالعه تطبیقی قانونگذاری و تنقیح و طبقه‌بندی قوانین در کشورهای اروپایی، نتیجه‌گیری شده است تنقیح قوانین در حوزه حقوق خصوصی (از جمله حقوق خانواده، اموال، قراردادها و ...) الزامی است.

با بررسی‌های همه‌جانبه و مطالعه تطبیقی انجام شده در خصوص پژوهش‌هایی که در کشور با موضوع تنقیح قوانین و مقررات صورت پذیرفت، مشخص شد به دلیل عدم آشنایی کامل به این موضوع، تنقیح قوانین عمدتاً ناظر به تدوین قوانین موضوعی بوده است و پژوهش‌هایی که در این خصوص به انجام رسیده، بر تدوین قوانین به تفکیک موضوع‌های مورد نظر تمرکز داشته‌اند. برخی از پژوهش‌های اخیر و همایش‌های برگزار شده نیز، اهمیت تنقیح قوانین و مقررات و جلوگیری از تورم قوانین را یادآوری شده‌اند.

در پژوهش‌هایی که سابقه آنان ذکر شد، هیچ‌یک بر تنقیح قوانین و مقررات به روش نظام‌مند و ارائه الگو به منظور تدوین قانون جامع تأکید نداشته‌اند. در واقع هدف غایی از تنقیح قوانین را تدوین قوانین دانسته و بر قوانین منقح تأکید نکرده‌اند. مضافاً اینکه قانون جامع از پیامدهای تنقیح قوانین و مقررات به صورت تخصصی است که هیچ‌یک از پژوهش‌های انجام شده تا مرحله تهیه قانون جامع پیش نرفته و تنقیح را منحصر در تدوین دانسته‌اند. در پژوهش‌های خارج از کشور نیز، به لحاظ تفاوت ماهوی قوانین و مقررات ایران با سایر کشورها به ویژه کشورهایی که از نظام رویه و سابقه قضایی<sup>۱</sup> تبعیت می‌کنند، مقایسه تنقیح قوانین با این کشورها، مقایسه‌ای بدون مناسبت خواهد بود.

آنچه پژوهش حاضر را از سایر پژوهش‌ها متمایز می‌سازد، تأکید بر روش علمی تنقیح قوانین و مقررات موضوعی به صورت نظام‌مند و استفاده از نظریه داده‌بنیاد<sup>۲</sup> است که در فرایندی با رعایت اصول و مبانی علمی تنقیح، پژوهشی نوین در خصوص تنقیح با تأکید بر قوانین و مقررات انتشارات و کتابخانه‌ها انجام می‌شود. ارائه مدل لایحه به روش علمی برای اولین بار است که در کشور صورت می‌پذیرد و همچنین تهیه لایحه جامع که از نتایج غایی تنقیح قوانین است، از وجوه تمایز این پژوهش است. این پژوهش می‌تواند مدلی

---

1. Common Law  
2. Grounded Theory

جامع برای تنقیح قوانین و مقررات علمی در کشور باشد که به صورت خاص بر موضوع‌ها و کدهای قانونی تمرکز کرده و فهرستی کامل از زوایای مختلف موضوع را ارائه می‌کند.

## ۵. روش‌شناسی پژوهش

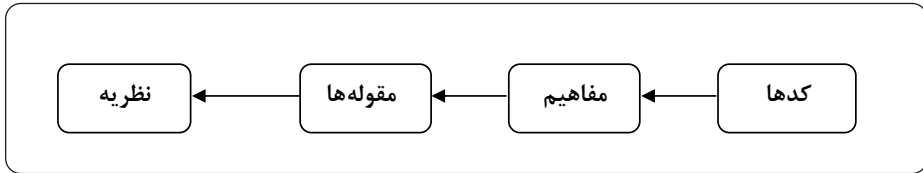
این پژوهش دارای رویکرد کیفی<sup>۱</sup> است و از روش نظریه داده‌بنیاد به عنوان روش پژوهش استفاده می‌شود و از نظر جهت‌گیری، چون به دنبال شناسایی و تبیین الگو و مدل لایحه حمایت جامع از انتشارات و کتابخانه‌هاست، پژوهشی بنیادی محسوب می‌شود. به دلیل ارائه الگوی لایحه در سطح راهبردی با بررسی تاریخی و چالش‌ها و تعارضات موجود در قوانین و مقررات و بهره‌گیری از ایده‌ها و تجارب مسئولان و مجریان و نیز به دلیل ماهیت موضوع تحقیق و عدم قابلیت کمی شدن برخی مفاهیم، روش ترکیبی انتخاب شده است که ادغامی از روش‌های سندی، دلفی و داده‌بنیاد است.

برای تنقیح قوانین از روش دلفی استفاده شده و نظر خبرگان مورد سؤال قرار گرفته، سپس قطعیت‌ها و عدم قطعیت‌های مسائل مورد نیاز قانونی آینده کتاب، کتابخانه و کتابداری مشخص و الگوی لایحه جامع حمایت از کتابخانه‌ها و انتشارات با استفاده از روش کیفی مفهوم‌سازی بنیادی یا نظریه داده‌بنیاد به شیوه نظام‌مند ارائه شده است.

در روش داده‌بنیاد، پژوهش را هرگز از یک نظریه شروع نمی‌کنند که بعد آن را تأیید کنند، بلکه پژوهش از یک دوره مطالعاتی شروع و فرصت داده می‌شود تا آنچه با آن متناسب و مربوط است، خود را نشان دهد (بازرگان، ۱۳۸۸: ۹۷). در واقع در این روش، الگو به طور مستقیم از درون داده‌ها استخراج می‌شود و از بررسی ادبیات آشکار نمی‌شود، بلکه فقط سؤال یا سؤال‌های اصلی پژوهش مطرح می‌شود (منتظری، ۱۳۹۰: ۷۵). محورهای کلیدی در این راهبرد، کدها<sup>۲</sup>، مفاهیم<sup>۳</sup> و مقوله‌ها<sup>۴</sup>، اعم از فرعی و اصلی است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴: ۵۸).

- 
1. Qualitative Research
  2. Codes
  3. Concepts
  4. Categories

شکل ۱. مسیر تکامل نظریه در راهبرد مفهوم سازی نظریه داده بنیاد



مأخذ: دانایی فرد، ۱۳۸۴: ۶۰.

## ۶. مراحل پژوهش

**گام اول:** با استفاده از منابع معتبر (روزنامه رسمی کشور، مجموعه قوانین و مقررات سالیانه و سایر مجموعه قوانین و مقررات موضوعی)، بانک‌های اطلاعاتی (بانک رایانه‌ای لوح حق، پایگاه قوانین و مقررات برخط مرکز پژوهش‌های مجلس، لوح جامع قوانین و مقررات ریاست جمهوری، پایگاه برخط قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، پایگاه برخط روزنامه رسمی کشور)؛ قوانین و مقرراتی که در دوره زمانی مورد نظر (ه.ش ۱۳۹۷-۱۳۸۵) به تصویب مراجع ذی صلاح قانونی به تصویب رسیده، شناسایی، تدوین و وضعیت تنقیحی هریک از آنان مشخص شد.

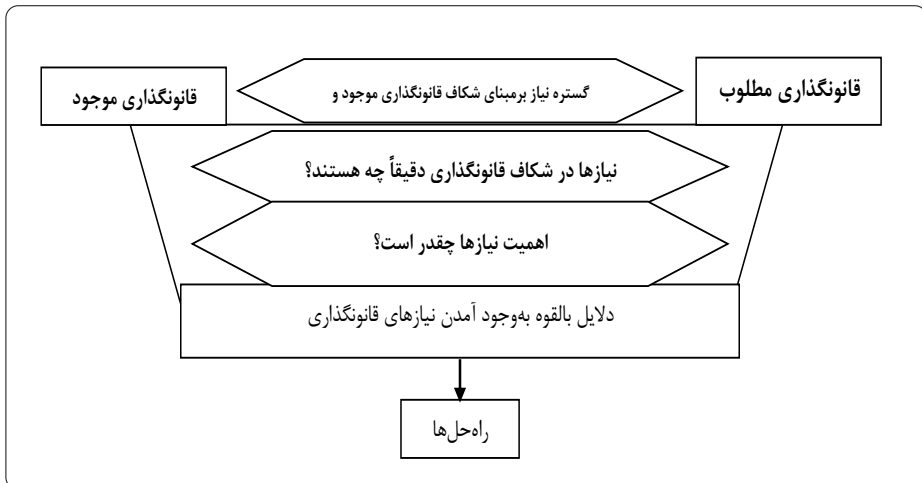
**گام دوم:** به منظور جمع‌آوری داده‌ها، دو پرسشنامه ساختارمند متشکل از چهار بخش اصلی طراحی شد. بخش اول ویژگی‌های جمعیت‌شناختی پاسخگویان (خبرگان و مسئولان کتابخانه‌ها و مرکز اطلاع‌رسانی، مدیران و مسئولان انتشارات) را از لحاظ پارامترهایی همچون جنسیت، سن و میزان تحصیلات و سابقه فعالیت در انتشارات و کتابخانه‌ها مورد بررسی قرار می‌داد و بخش دوم پرسشنامه‌ها نیز حاوی سؤال‌هایی بود که برداشت فرد از قوانین و مقررات را می‌سنجید. بخش سوم میزان اجرای قوانین و مقررات در سازمان را بررسی می‌کرد و در نهایت بخش چهارم میزان اهمیت قوانین و مقررات در هریک از کتابخانه‌ها را به تفکیک مورد سنجش قرار می‌داد.

برای رسیدن به سه عنصر اساسی مفاهیم، مقوله‌ها و قضیه‌ها، ابتدا در روش



کتابخانه‌ای، متن قوانین و مقررات احصا شده و در روش میدانی، نکات کلیدی داده‌های حاصل شده از مصاحبه‌ها استخراج و برای هر نکته کلیدی یک کد معین شد (به‌منظور اخذ نظرات خبرگان و مسئولان، با هشت نفر از خبرگان و مسئولان کتابخانه‌ها که دیدگاه نظری یا تجربه مسئولیتی در موضوع تحقیق داشتند، مصاحبه با هدایت کلی و به‌صورت نیمه‌ساختاریافته انجام شد تا برغناي کار افزوده شود) سپس با مقایسه کدها، چند موضوع که اشاره به یک جنبه (خلاً و نیاز قانونی مشترک) دارند، به‌عنوان مفهوم محوری شناسایی شد. آنگاه از چند مفهوم «مقوله انتخابی» و چند مقوله به کمک «قضیه‌هایی» در قالب «نظریه» (کد قانون) متجلی شد. در سطوح توصیفی از شاخص‌هایی همچون فراوانی و درصد فراوانی برای خلاصه کردن داده‌های جمعیت‌شناختی متغیرها استفاده شد و در مرحله دوم و در بخش استنباطی نیز با استفاده از نرم‌افزار SPSS به بررسی نرمال بودن داده‌ها پرداخته شد و میانگین، مد، انحراف از معیار، اختلاف میانگین و حد بالا و پایین هر یک از شاخص‌ها مشخص شد. وضعیت نیاز در دو سوی قانونگذاری موجود و مطلوب به شرح شکل ۲ است.

شکل ۲. فرایند تحلیل نیاز قانونگذاری



پرسشنامه‌های مورد استفاده ساختاریافته است که گویه‌های آن با بررسی ادبیات موجود در این زمینه تنظیم و در دو مرحله و در دو مقطع زمانی در اختیار خبرگان قرار گرفت. در مرحله اول، پرسشنامه شامل ۱۳ گویه است که سؤال‌های ۱، ۲، ۳، ۸ و ۱۳ ادراک فرد از قوانین و مقررات و سؤال‌های ۴، ۵، ۶، ۷، ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۲ تأثیر قوانین و مقررات بر وظایف و اختیارات پاسخ‌دهندگان را مورد بررسی قرار می‌داد. همچنین چندین سؤال نیز به صورت باز طراحی شده بود تا نظر پاسخ‌دهندگان را به صورت کامل دریافت کند. گویه‌های پرسشنامه اول این پژوهش، خلأها و نیازمندی‌های قوانین و مقررات را در طیف پنج‌گزینه‌ای از خیلی زیاد تا خیلی کم می‌سنجید و نمرات بیشتر نشان‌دهنده اطلاع یا موافقت بیشتر با آن موضوع بود.

در مرحله دوم از اجرای روش دلفی پس از حصول اجماع بین خبرگان، برای تعیین مهم‌ترین شاخص‌ها و مؤلفه‌های هریک از خلأها و نیازهای قانونی، شاخص‌هایی که از نظر خبرگان با اهمیت زیاد و با اهمیت بسیار زیاد بودند انتخاب شد.

پرسشنامه دوم شامل ۲۵ گویه بود که سؤال‌های ۱ تا ۳ میزان اهمیت اطلاع از قوانین و مقررات و سؤال‌های ۴ تا ۱۰ میزان اهمیت تأثیر تصویب قوانین و مقررات بر وظایف و اختیارات پاسخ‌دهندگان و سؤال‌های ۱۱ تا ۲۵ میزان اهمیت هریک از خلأها و نیازمندی‌های شناسایی شده حوزه انتشارات و کتابخانه‌ها را مورد بررسی قرار می‌داد. به منظور بررسی پایایی دو پرسشنامه، با استفاده از نرم‌افزار SPSS، میزان ضریب اعتماد با روش آلفای کرونباخ محاسبه شد که مقادیر به دست آمده از محاسبه ضریب آلفا به تفکیک در مورد میزان اهمیت جنبه‌های مختلف قوانین و مقررات انتشارات و کتابخانه‌ها، ۰/۹۸۲ و در مورد میزان اهمیت عوامل خلأهای قانونی شناسایی شده در انتشارات و کتابخانه‌ها ۰/۹۹۲ به دست آمد. از آنجاکه ضریب آلفای کرونباخ بالاتر از حد استاندارد (۰/۷) بود، در نتیجه پایایی پژوهش مورد تأیید قرار گرفت. برای سنجش روایی سؤال‌ها، روایی محتوا لحاظ شد. اعتبار محتوای این پرسشنامه از سوی اساتید راهنما و مشاور و چند نفر از افراد مطلع و متخصص تأیید شد و از اعتبار لازم برخوردار بود.

**گام سوم:** رکن اساسی در فرایند تحلیل، کدگذاری است. فرایند تفکیک داده‌های حاصل از

نمونه‌گیری، توصیف و بیان آنها با عباراتی کوتاه در یک جدول را کدگذاری گویند (کرسول<sup>۱</sup>، ۱۳۹۴: ۴۱). فرایند تحلیل شامل سه نوع کدگذاری باز، محوری و انتخابی است.

**کدگذاری باز:** کدگذاری باز فرایند تحلیلی است که از طریق آن، مفاهیم شناسایی شده و ویژگی‌ها و ابعاد آنها در داده‌ها کشف می‌شوند. در این مرحله، نظریه‌پرداز داده‌بنیاد، مقوله‌های اولیه اطلاعات در خصوص پدیده در حال مطالعه را با بخش‌بندی اطلاعات شکل می‌دهد (همان: ۵۲). این کدگذاری شامل دو مرحله است: مرحله اول، کدگذاری نکات کلیدی (گزیده متن) است که پژوهشگر همه صحبت‌های مصاحبه‌شوندگان را خط به خط مطالعه کرده و نکاتی که از نظر ایشان مورد تأیید است در اصطلاح کدگذاری و یا نشانه‌ای بر آن قرار می‌دهد (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در این پژوهش تعداد ۱۵ کد باز شناسایی و نشانه‌گذاری شد. در مرحله دوم پیشامدها، وقایع و اتفاقات به‌عنوان نشانه‌های بالقوه پدیده (کدهای باز) در نظر گرفته شده یا تحلیل می‌شوند و بدین‌سان برچسب مفهومی دریافت می‌کنند. در واقع کدهای باز احصا شده در ظاهر متفاوت، اما با مفهومی مشابه در کار یکدیگر قرار می‌گیرند و مفاهیم را می‌سازند.

**کدگذاری محوری:** در انتهای مرحله دوم نظریه‌سازی داده‌بنیاد که کدگذاری محوری است به مدل پارادایمی کدگذاری محوری خواهیم رسید. رویه کدگذاری محوری، عملی مربوط به دسته‌بندی مفاهیم به زیرشاخه در امتداد خطوط ویژگی‌ها و ابعاد آن است. هدف از کدگذاری محوری، آغاز فرایند مونتاژ مجدد داده‌هایی است که در طول کدگذاری باز شکسته شدند. با انجام این کار، تحلیلگر شروع به تمرکز بر ساخت یک بافت متراکم از روابط، در اطراف مقوله محوری می‌کند.

کدگذاری محوری، فرایند ربط‌دهی مقوله‌ها با زیرمقوله‌هایشان و پیوند دادن مقوله‌ها در سطح ویژگی‌ها و ابعاد است. این کدگذاری به این دلیل که کدگذاری حول «محور» مقوله تشریح می‌شود، «محوری» نامیده می‌شود (Fernández, 2007: 189). براساس «رهیافت نظام‌مند» استراوس و کوربین مجموع مقوله‌های مستخرج از

داده‌های خام در قالب الگویی به نام الگوی کدگذاری محوری گردآوری می‌شوند. این الگو شامل شرایط علی<sup>۱</sup>، شرایط مداخله‌گر<sup>۲</sup>، شرایط زمینه‌ای<sup>۳</sup>، راهبردها<sup>۴</sup> و پیامدها<sup>۵</sup> است (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶: ۸۳).

۱. شرایط علی عامل اصلی به وجود آورنده پدیده مورد مطالعه است (محب‌زادگان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۰).

۲. شرایط مداخله‌گر، را می‌توان به منزله زمینه ساختاری وسیع‌تر مربوط به پدیده در نظر گرفت که برای آسان‌سازی با محدودیت راهبردهای توسعه حرفه‌ای در زمینه‌ای خاص عمل می‌کند (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵: ۱۰۴).

۳. شرایط زمینه‌ای، نشان‌دهنده خصوصیات ویژه‌ای است که به پدیده‌ها دلالت می‌کند؛ به عبارتی محل حوادث یا وقایع مرتبط با پدیده‌ها در طول یک بعد است که در آن کنش متقابل برای کنترل، اداره و پاسخ به پدیده صورت می‌گیرد (عباس‌پور و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۷).

۴. راهبردها، در نظریه داده‌بنیاد به ارائه راه‌حلی برای رویارویی با پدیده مورد مطالعه اشاره دارد که هدف آن اداره کردن پدیده مورد مطالعه، برخورد با آن و حساسیت نشان دادن در برابر آن است (محب‌زادگان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۳).

۵. پیامدها، در کدگذاری محوری، نتایج راهبردهای انتخاب شده ازسوی مشارکت‌کنندگان است که این نتایج می‌تواند مثبت، منفی یا خنثی باشد (کرسول، ۱۳۹۴: ۲۸۸). در واقع، پیامدها نتیجه کنش و واکنش شرایطی است که در زمینه پدیده وجود دارد (محب‌زادگان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۳).

**کدگذاری انتخابی:** مرحله آخر در شناسه‌گذاری اطلاعات، کدگذاری انتخابی است. پژوهشگر پدیده محوری را انتخاب می‌کند و به طور نظام‌مند آن را به طبقات دیگر مرتبط

- 
1. Causal Conditions
  2. Intervening Conditions
  3. Context Conditions
  4. Strategies
  5. Consequences

می‌سازد (کرسول، ۱۳۹۴: ۲۸۹). درواقع، گروه‌ها تنها شرح و توصیفی از داده‌هاست و هنوز نظریه نیست. گروه‌های مختلف باید یکپارچه شود تا نظریه را شکل دهد. شناسه‌گذاری انتخابی درواقع فرایند پالایش<sup>۱</sup> نظریه است (جهانشاهی، ۱۳۸۹: ۵). نظریه پژوهشگر هنگام پیشرفت مطالعه نظم و نسق می‌یابد و ممکن است به چند شکل ارائه شود؛ مثلاً به صورت یک عبارت روایتی؛ نگاره یا مجموعه فرضیه‌ها یا گزاره‌ها (کرسول، ۱۳۹۴: ۲۹۰).

## ۷. یافته‌های پژوهش

**پاسخ پرسش اول:** حسب یافته‌های پژوهش، اولین قانونی که درخصوص انتشارات به تصویب رسیده است، لایحه قانونی تأسیس چاپخانه اداره کل انتشارات و تبلیغات است که در تاریخ ۱۳۳۲/۳/۲۶ به تصویب نخست‌وزیر وقت (مصدق) رسیده است. این قانون به موجب طرح قانونی الغای همه لوایح مصوب آقای دکتر مصدق ناشیه از اختیارات در تاریخ ۱۳۳۸/۸/۲۹ به صورت صریح نسخ شده و آخرین قانون مصوب در این موضوع، قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی مصوب ۱۳۶۹/۵/۳۱ مجلس شورای اسلامی است.

در دوره زمانی مورد نظر، ۷۵ عنوان قانون و مقررات مرتبط با انتشارات به تصویب مراجع ذی صلاح قانونگذاری رسیده است. ۶۷ عنوان از قوانین و مقررات مذکور (۸۹ درصد) معتبر هستند، سه عنوان (۴ درصد) نسخ شده‌اند (نسخ صریح) و پنج عنوان (۷ درصد) نیز با اجرا منتفی شده‌اند. همچنین، داده‌های مربوط به قوانین و مقررات مرتبط با انتشارات به تفکیک مرجع تصویب‌کننده در جدول ۱ حاکی از آن است که بیشترین قوانین مرتبط با انتشارات را هیئت وزیران تصویب کرده است.

**جدول ۱. تعداد و درصد قوانین و مقررات مرتبط با انتشارات به تفکیک مرجع تصویب‌کننده**

درصد	تعداد	مرجع تصویب
۱/۳	۱	مقام معظم رهبری
۲۲/۶	۱۷	مجلس شورا (شورای ملی، شورای اسلامی)
۲۹/۳	۲۲	هیئت وزیران
۲۱/۳	۱۲	شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۰/۶	۸	وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۰/۶	۸	سایر مراجع (نخست‌وزیر، شورای انقلاب، هیئت مؤسس، رئیس قوه قضائیه)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

داده‌های مربوط به قوانین و مقررات موضوعی کتابخانه‌ها به تفکیک تنقیح انجام شده در جدول ۲ حکایت از آن دارد که بیشترین قوانین و مقررات موضوعی کتابخانه‌ها به سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران مربوط است که بیشترین قوانین معتبر نیز در همین حوزه است. کمترین تعداد قوانین و مقررات مربوط به امور قضایی و کیفری کتابخانه‌هاست. کتابخانه‌های دانشگاهی و کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی نیز کمترین قوانین و مقررات معتبر را دارند.

**جدول ۲. قوانین و مقررات موضوعی کتابخانه‌ها به تفکیک تنقیح انجام شده**

موضوع	تعداد کل	درصد از کل	معتبر	منسوخ	منتفی با اجرا	موقت
سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران	۳۰	۱۶/۲	۱۶	۰	۱۴	۰
کتابخانه‌های خاص	۲۹	۱۵/۶	۱۱	۰	۱۶	۲
کتابخانه‌های عمومی	۲۱	۱۱/۳	۹	۲	۷	۳
کتابخانه‌های دانشگاهی	۱۱	۵/۹	۳	۰	۸	۰
کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی	۸	۴/۳	۳	۱	۴	۰
امور مالی، بیمه و مالیاتی	۹	۴/۸	۶	۲	۱	۰
امور قضایی و کیفری	۴	۲/۱	۴	۰	۰	۰
<b>جمع</b>	<b>۱۱۲</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۵۲</b>	<b>۵</b>	<b>۵۰</b>	<b>۵</b>

مأخذ: همان.

پاسخ پرسش دوم: با تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از پرسشنامه‌ها، خلأهای قانونی مورد نیاز انتشارات و کتابخانه‌ها به شرح جدول ۳ احصا شد.

جدول ۳. عوامل و خلأهای قانونی انتشارات و کتابخانه‌ها به ترتیب اهمیت میانگین

ردیف	مؤلفه	میانگین	مد	انحراف از معیار	انحراف از میانگین	Sig	اختلاف	
							حد بالا	حد پایین
۱	خلأ قانونی برای ایجاد و تقویت کتابخانه‌های آموزشی در مدارس	۴/۵۵	۵	۰/۹۸	۰/۲۳	۰/۰۰	۱/۵۵	۲/۰۴۴۷
۲	تأثیر اجرای قوانین و مقررات بر پیشرفت انتشارات و کتابخانه‌ها	۴/۴۴	۵	۰/۷۸	۰/۱۸	۰/۰۰	۱/۴۴	۱/۸۳۴۲
۳	نبود قوانین و مقررات مورد نیاز برای به‌کارگیری نیروی متخصص در کتابخانه‌ها، شایسته‌سالاری و تأمین امنیت شغلی کتابداران	۴/۳۸	۵	۱/۰۳	۰/۲۴	۰/۰۰	۱/۳۸	۱/۹۰۴۵
۴	عدم ضمانت اجرایی برای اخذ مجوز نشر از وزارت ارشاد و اخذ فیهما از کتابخانه ملی	۴/۳۳	۵	۰/۹۷	۰/۲۲	۰/۰۰	۱/۳۳	۱/۸۱۵۸
۵	اصلاح قوانین و مقررات برای انتخاب و خرید غیرمتمرکز بر اساس نیاز	۴/۳۳	۵	۰/۸۴	۰/۱۹	۰/۰۰	۱/۳۳	۱/۷۵۱۱
۶	ایجاد شبکه ملی کتابخانه‌ها، هماهنگی کتابخانه‌ها با همدیگر در هم‌پوشانی جامعه هدف	۴/۳۳	۵	۱/۱۳	۰/۲۶	۰/۰۰	۱/۳۳	۱/۸۹۹۰
۷	حمایت قانونی از مؤلفان و ناشران برای معافیت از پرداخت عوارض	۴/۲۷	۵	۱/۰۷	۰/۲۳	۰/۰۰	۱/۲۷	۱/۷۸۳۹
۸	عدم تعریف صحیح خدمات، ساختار و تشکیلات استاندارد کتابخانه‌ها در کشور با وجود کافی بودن ساختار و تشکیلات موجود	۴/۲۷	۵	۰/۹۵	۰/۲۲	۰/۰۰	۱/۲۷	۱/۷۵۴۳
۹	الزام قانونی برای تشکیل کتابخانه و مرکز اسناد و مدارک تخصصی برای هر سازمان	۴/۲۲	۵	۱/۰۰	۰/۲۳	۰/۰۰	۱/۲۲	۱/۷۲۱۱
۱۰	نیاز به قانون برای سامان‌دهی و انتشار اسناد و مدارک و حمایت از اسناد در کتابخانه‌ها	۴/۲۲	۵	۰/۸۷	۰/۲۰	۰/۰۰	۱/۲۲	۱/۶۵۸۹
۱۱	دسترسی‌پذیری اطلاعات، جریان اطلاعات و حقوق شخصی در حیطه شغلی	۴/۱۶	۵	۰/۹۲	۰/۲۱	۰/۰۰	۱/۱۶	۱/۶۲۵۹
۱۲	نبود راهبرد یکسان در کشور در خصوص انتشار کتاب	۴/۱۶	۵	۱/۰۹	۰/۲۵	۰/۰۰	۱/۱۶	۱/۷۱۲۸
۱۳	تعیین تکلیف قانونی در خصوص مجموعه‌سازی (مجموعه‌سازی به روش غیرحضور و برخط)	۴/۱۱	۵	۱/۲۳	۰/۲۹	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۷۲۳۵
۱۴	تأثیر مشاوره حقوقی در راستای اجرای وظایف محوله	۴/۱۱	۴	۰/۷۵	۰/۱۷	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۴۸۸۳
۱۵	تأثیر امور حقوقی بر انتشارات و کتابخانه‌ها	۴/۱۱	۴	۰/۶۷	۰/۱۵	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۴۴۷۵
۱۶	الزام قانونی مدیران به تخصیص کامل اعتبارات کتابخانه‌ها	۴/۱۱	۴	۰/۹۰	۰/۲۱	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۵۵۸۸
۱۷	تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز	۴/۱۱	۴	۰/۸۳	۰/۱۹	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۵۲۵۰
۱۸	کمبود قوانین جهت واسپاری منابع از سوی ناشران	۴/۱۱	۵	۰/۹۶	۰/۲۲	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۵۹۰۲
۱۹	وجود قوانین و مقررات روزآمد	۴/۱۱	۵	۰/۹۶	۰/۲۲	۰/۰۰	۱/۱۱	۱/۵۹۰۲
۲۰	اطلاع از قوانین مربوط به حوزه کاری برای ناشران و کتابداران	۴/۰۵	۵	۰/۹۹	۰/۲۳	۰/۰۰	۱/۰۵	۱/۵۵۲۰
۲۱	تأمین امنیت شغلی توسط قوانین و مقررات	۴/۰۵	۴	۰/۸۰	۰/۱۸	۰/۰۰	۱/۰۵	۱/۴۵۴۶
۲۲	رعایت اجرای قوانین و قانون‌گرایی	۴/۰۰	۴	۰/۹۰	۰/۲۱	۰/۰۰	۱/۰۰	۱/۴۵۱۳
۲۳	وضعیت اطلاع‌رسانی تکالیف قانونی از سوی دستگاه‌های اجرایی به کارکنان	۴/۰۰	۵	۰/۹۷	۰/۲۳	۰/۰۰	۱/۰۰	۱/۴۸۲۴
۲۴	اطلاع کارکنان از وظایف و اختیارات خود در راستای اجرای وظایف محوله	۳/۹۴	۵	۱/۱۱	۰/۲۶	۰/۰۰	۰/۹۴	۱/۴۹۶۴
۲۵	تصویب قوانین و مقررات برای حمایت از تشکیل انجمن‌های حرفه‌ای کتابداری و کتابخانه‌ها	۳/۹۴	۴	۰/۹۹	۰/۲۳	۰/۰۰	۰/۹۴	۱/۴۴۰۹

مأخذ: همان.

چنانچه مشاهده می شود از میان عوامل، «خلأ قانونی برای ایجاد و تقویت کتابخانه های آموزشی در مدارس» با میانگین ۴/۵۵ به عنوان مهم ترین نیاز و خلأ قانونی شناخته شد. همچنین از میان عوامل بیست و پنجگانه، «تأثیر قوانین و مقررات بر پیشرفت انتشارات و کتابخانه ها» با میانگین ۴/۴۴ و «نبود قوانین و مقررات مورد نیاز برای به کارگیری نیروی متخصص در کتابخانه ها، شایسته سالاری و تأمین امنیت شغلی کتابداران» با میانگین ۴/۳۸ از مهم ترین نیازها شناسایی شدند.

**پاسخ پرسش سوم:** در این پژوهش پس از پیاده سازی مصاحبه ها با استفاده از روش تحلیل محتوا به صورت سطر به سطر بررسی، مفهوم پردازی و مقوله بندی شد. سپس براساس مشابهت، ارتباط مفهومی و ویژگی های مشترک بین شناسه های باز، مفاهیم و مقوله ها (طبقه ای از مفاهیم) مشخص شد (جدول ۴).

جدول ۴. شناسه گذاری مقوله محوری مربوط به خلأهای قانونی کتابخانه ها و انتشارات

مفاهیم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
۱. حمایت های قانونی از ناشران و کتاب فروشان	ناشران	نیازهای قانونی انتشارات
۲. نظارت بر اجرای قوانین حوزه معافیت های ناشران		
۳. قوانین مورد نیاز برای عدم پرداخت عوارض		
۴. نبود راهبردی یکسان در انتشارات		
۵. پراکندگی قوانین حمایت از ناشران در قوانین مختلف		
۶. جلوگیری از اشتغال به سایر مشاغل توسط ناشران		
۷. تفویض اختیارات مکفی به دفاتر استانی وزارت ارشاد		
۸. انتزاع وظایف و اختیارات حوزه صنعت چاپ از وزارت ارشاد و واگذاری به وزارت صنعت، معدن و تجارت		
۹. توقف برگزاری نمایشگاه سالیانه کتاب		
۱۰. تصویب قانون حمایت از مالکیت صنعتی و مالکیت معنوی به صورت جداگانه		
۱۱. نظارت بر انتشارات دولتی		
۱۲. رعایت قوانین و مقررات مربوط به نشر توسط ناشران دولتی		
۱۳. نظام مند شدن واردات کاغذ و جلوگیری از دخالت سایر دستگاه های غیرمستول		



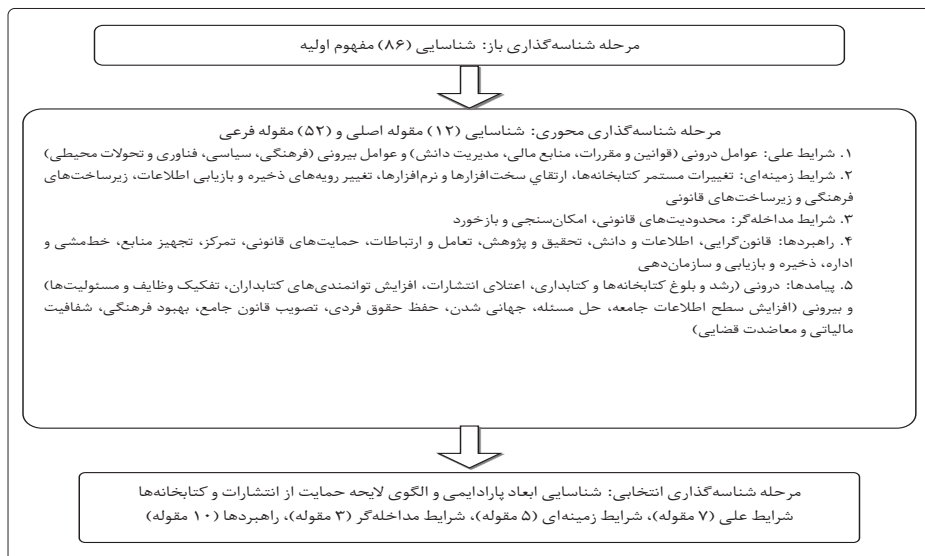
مفاهیم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
۱۴. الزام ناشران به دریافت فیپا	نشر	نظارت‌های قانونی کتابخانه‌ها
۱۵. قانون مورد نیاز برای اجرای واسپاری منابع		
۱۶. تصویب ضوابط و سیاست‌های نشر کتاب از سوی مجلس به جای شورای عالی انقلاب فرهنگی		
۱۷. رعایت قانون ثابت قیمت کتاب		
۱۸. نظارت کافی بر نشر دیجیتال و فضای مجازی		
۱۹. تفکیک وظایف هریک از دستگاه‌ها در خصوص رسانه‌های دیجیتالی	مؤلفان	
۲۰. تصویب قانون حمایت از مالکیت فکری		
۲۱. ایجاد شبکه ملی کتابخانه‌ها	راهبرد کلان	
۲۲. تصریح حمایت‌های قانونی از کتابخانه‌ها در اسناد بالادستی		
۲۳. تشکیل شورای عالی کتابخانه‌های کشور		
۲۴. تعارضات بین مصوبات مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی	ساختار و تشکیلات	
۲۵. عدم قانون لازم برای ساختار استاندارد کتابخانه‌ها		
۲۶. قوانین حمایتی انجمن‌های حرفه‌ای کتابداری		
۲۷. ایجاد و تقویت کتابخانه‌های آموزشگاهی در مدارس	کتابداران	
۲۸. حقوق شخصی در حیطه شغلی		
۲۹. استخدام و به‌کارگیری دانش‌آموختگان کتابداری		
۳۰. استفاده از متخصصان کتابداری در کتابخانه‌ها		
۳۱. شایسته‌سالاری و تأمین امنیت شغلی	کتابخانه‌های عمومی	
۳۲. عدم تخصیص کامل نیم درصد قانونی توسط شهرداری‌ها		
۳۳. الزام دستگاه‌های اجرایی به اخذ مجوز از هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور		
۳۴. عضویت رئیس نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در هیئت امنای کتابخانه‌ها		
۳۵. شبکه ملی کتابخانه‌ها برای سیاستگذاری بین کتابخانه‌ها		
۳۶. اختصاص بودجه کافی به کتابخانه‌های عمومی در قانون بودجه سالیانه		
۳۷. اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور ارائه خدمت در ساعات غیراداری		
۳۸. تصویب و اجرای قانون حق امانت عمومی	کتابخانه‌های آموزشگاهی	
۳۹. تأسیس کتابخانه مرکزی آموزشگاهی		
۴۰. تدوین آیین‌نامه مستقل		
۴۱. اختصاص بودجه کافی	کتابخانه‌های دانشگاهی	
۴۲. تعریف دقیق رسالت‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف کتابخانه‌های مرکزی دانشگاه‌ها		
۴۳. ارتباط سازمانی و نظام‌مند کتابخانه مرکزی با کتابخانه‌های دانشکده‌ها		
۴۴. گسترش خدمات امانت کتابخانه‌ای		
۴۵. ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی (ناشران، انجمن‌های حرفه‌ای، کارگزاران اطلاعاتی، تولیدکنندگان پایگاه‌های اطلاعاتی و ...)		

مفاهیم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
۴۶. الزام قانونی مدیران به تخصیص اعتبارات	منابع و اعتبارات	
۴۷. اصلاح قوانین برای خرید غیرمتمرکز	مجموعه سازی	
۴۸. تکلیف قانونی خریدهای غیرحضوری و آنلاین		
۴۹. مشخص شدن کامل موضوع «حدود مبانی اسلام» در قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	امور قضایی و جزایی	
۵۰. اجرای کامل اصل (۲۴) قانون اساسی و رسیدگی به شکایات احتمالی		
۵۱. شفافیت وظایف و مسئولیت‌های هریک از دستگاه‌های نظارتی		
۵۲. صدور مجوز کتاب‌فروشی توسط اتحادیه ناشران و کتاب‌فروشان		

مأخذ: همان.

چنانچه مشاهده می‌شود از تعداد ۸۶ کد باز اولیه، تعداد ۵۲ مفهوم تشکیل شده است. براساس تحلیل داده‌های کیفی، مرحله شناسه‌گذاری محوری تکمیل شد که طبق آن، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل شرایط علی، مقوله محوری، شرایط زمینه‌ای و مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها مشخص شد. فرایند مدیریت داده‌ها و تکامل الگو در مراحل کدگذاری در شکل ۳ ارائه شده است.

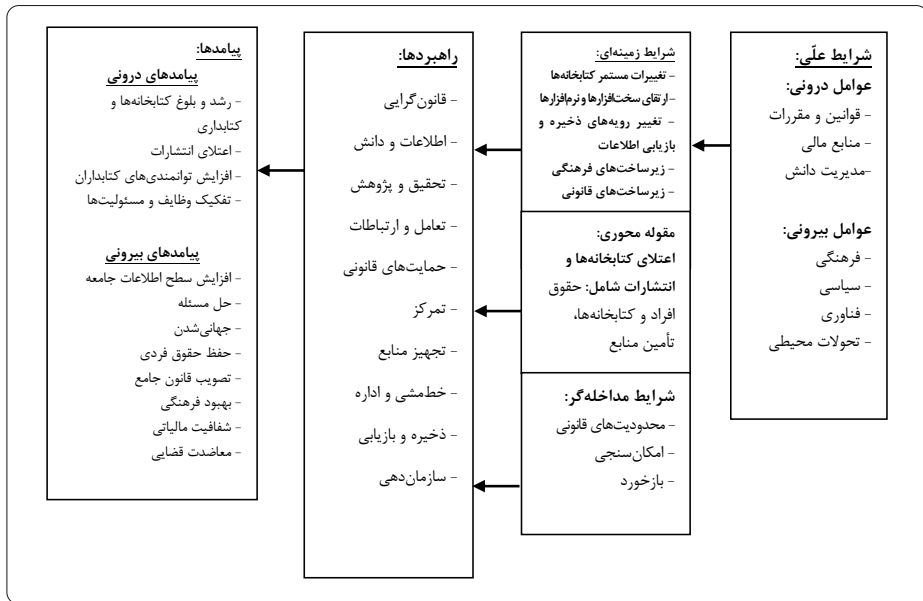
### شکل ۳. فرایند مدیریت داده‌ها و تکامل الگو در مرحله شناسه‌گذاری



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

شکل ۴ الگوی کدگذاری محوری پژوهش را نشان می‌دهد.

شکل ۴. الگوی کدگذاری محوری لایحه حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها



مأخذ: همان.

### ۱-۷. گزاره‌های حکمی (قضایای) پژوهش

گزاره‌های حکمی یا قضایای پژوهش که به روابط درونی مقوله‌ها اشاره دارد، محصول شناسه‌گذاری انتخابی قلمداد می‌شود (هادوی نژاد و همکاران، ۱۳۸۹: ۸۸). به عبارت دیگر، قضایای نظری همان قضایای فرضیه‌هایی است که روابط بین مقوله‌ها را با پدیده محوری بیان می‌کند (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶: ۸۹). برپایه عوامل شناسه‌گذاری محوری این پژوهش، قضایای زیر به دست می‌آید:

قضیه ۱. عوامل مؤثر بر لایحه حمایت از کتابخانه‌ها و انتشارات شامل عوامل درونی (قوانین و مقررات، منابع مالی و مدیریت دانش) و بیرونی (فرهنگی، سیاسی، فناوری و تحولات محیطی) است.

قضیه ۲. راهبردهای قانون‌گرایی، اطلاعات و دانش، تحقیق و پژوهش، تعامل و ارتباطات، حمایت‌های قانونی، تمرکز، تجهیز منابع، خط‌مشی و اداره، ذخیره و بازیابی و سازمان‌دهی راهبردهایی برای نوآوری در امور قانونی کتابخانه‌ها و انتشارات هستند که به ایجاد پیامدهایی برای نوآوری باز منجر خواهند شد.

قضیه ۳. تغییرات مستمر کتابداری و کتابخانه‌ها، ارتقای شبکه فناوری (سخت‌افزار، نرم‌افزار و شبکه)، تغییر رویه‌های ذخیره و بازیابی اطلاعات، زیرساخت‌های فرهنگی و زیرساخت‌های قانونی، زمینه و بستری خاص را برای تحقق پیشنهادهای قانونی انتشارات و کتابخانه‌ها فراهم می‌آورد.

قضیه ۴. شرایط مداخله‌گر از طریق چالش‌های قانونی، امکان‌سنجی و بازخورد، بستری عام را برای تحقق پیشنهادهای قانونی انتشارات و کتابخانه‌ها فراهم می‌آورد.

قضیه ۵. راهبردها تأثیراتی که از شرایط مداخله‌گر، زمینه‌ای و مقوله محوری می‌پذیرد، پیامدهای درونی (رشد و بلوغ کتابخانه‌ها و کتابداری، اعتلای انتشارات، افزایش توانمندی‌های کتابداران، تفکیک وظایف و مسئولیت‌ها) و بیرونی (افزایش سطح اطلاعات جامعه، حل مسئله، جهانی‌شدن، حفظ حقوق فردی و اجتماعی، تصویب قانون جامع، بهبود فرهنگی، شفافیت مالی و مالیاتی و معاضدت قضایی) را در پی خواهد داشت.

## ۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به یافته‌های تحقیق، مدل کدگذاری محوری لایحه حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها و گزاره‌های حکمی (قضایای) پژوهش مشخص شد و لایحه پیشنهادی حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها به نگارش درآمده است. در این لایحه که مشتمل بر ۱۹ ماده است، متناظر با هریک از نیازمندی‌ها و خلأهای قانونی شناسایی شده، ماده مرتبط قانونی پیشنهاد شده است.

لایحه پیشنهادی به اختصار:

در ماده (۱) لایحه پیشنهادی عبارات اختصاری به‌کار رفته تعریف شده، در ماده (۲) این لایحه دستگاه‌های مشمول مشخص و در ماده (۳) آن پیشنهاد شده است شورای عالی کتابخانه‌های کشور با هدف سیاستگذاری و تدوین راهبردهای ملی در توسعه، تعالی

و فعالیت‌های منسجم و همسوی کتابخانه‌ها و مرکز اطلاع‌رسانی و تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت برای ارتقای سطح خدمات اطلاع‌رسانی کتابخانه‌های کشور تشکیل شود. در ماده (۴)، شورای عالی اطلاع‌رسانی مکلف شده است شبکه ملی کتابخانه‌ها و اطلاعات را تهیه و راه‌اندازی کند و در ماده (۵)، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مکلف شده در ابتدای هر سال بودجه کتابخانه مرکزی و کتابخانه‌های دانشگاهی زیرمجموعه دانشگاه را به تفکیک تعیین و ابلاغ کند. هزینه‌کرد این اعتبارات در غیر از کتابخانه دانشگاه ممنوع خواهد بود. براساس ماده (۶) پیشنهادی، همه ناشران مکلف شده‌اند فی‌ما را از سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران اخذ و در صفحه شناسنامه کتاب درج کنند. پیشنهاد شده آیین‌نامه اجرایی این ماده را سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. به‌منظور تأمین اعتبارات کتابخانه‌های عمومی، در ماده (۷) این لایحه پیشنهاد شده عبارت الزام‌آوری به ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ الحاق شود. همچنین در ماده (۱۰) لایحه، پیشنهاد شده است با الحاق یک بند به ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، متناسب با نیاز کتابخانه‌ها و سقف بودجه سالیانه کل کشور و جدول درآمد و مصرف یارانه‌ها، اعتبار مورد نیاز به کتابخانه‌های عمومی اختصاص یابد. در ماده (۱۱) تکلیف دولت به اجرای حق امانت عمومی (قانونی که اجازه می‌دهد نویسندگان و سایر صاحبان کتاب همانند ناشران حق دریافت پول از دولت برای جبران خسارات آزاد کتاب‌های خود را از طریق کتابخانه‌های دولتی و دیگر کتاب‌ها تأمین کنند) پیشنهاد شده است. ارائه کتاب به قیمت مندرج در کتاب و اعطای تخفیف به کتاب‌های دانشگاهی و آموزشی تابع مقررات مندرج در ماده (۱۴) لایحه خواهد بود و در ماده (۱۵) پیشنهاد شده است، هزینه ارسال کتاب و نشریات با نازل‌ترین تعرفه‌ها محاسبه شود. در ماده (۱۶) ایجاد و فعالیت هر واحد فرهنگی دیجیتال و انتشار هر رسانه دیجیتال منوط به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهد بود و ماده (۱۷) درخصوص استخدام نیروی انسانی برای انجام امور کتابخانه‌ها، براساس تخصص و گرایش خاص علم کتابداری و اطلاع‌رسانی انجام شود. در ماده (۱۸) پیشنهاد شده نظارت بر چاپخانه‌ها و مؤسسه‌های تکثیر و وابسته به صنعت چاپ از اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد

اسلامی منتزع و به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار شود. در ماده پایانی لایحه، پیشنهاد شده است ۲۲ عنوان قوانینی که قبلاً به صورت صریح و یا ضمنی نسخ شده‌اند، نسخ شوند.

پیشنهاد شده است در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت (افق ۱۴۴۴) مواد قانونی مورد نیاز لحاظ و با رصد طرح‌ها و لوایح مطرح در مجلس به صورت مستمر با اصلاح مواد مندرج، نگرشی نوین به قانونگذاری در موضوع پدید آید. ارتباط مستمر با مراجع ذی صلاح قانونگذار مورد تأکید قرار گرفته و همچنین پیشنهاد شده است در همه مقاطع تحصیلی رشته دانشگاهی علم اطلاعات و دانش‌شناسی، حداقل سه واحد درسی مبانی علم حقوق و در هریک از گرایش‌های مرتبط، حداقل سه واحد حقوق مترتب بر موضوع گرایش لحاظ شود.

## منابع و مآخذ

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). «نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ش ۱.
۲. استراوس، آنسلم و جولیت کوربین (۱۳۸۵). *اصول روش تحقیق کیفی: نظریه‌بنیایی، رویه‌ها و شیوه‌ها*، ترجمه بیوک محمدی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۳. اسلامی پناه، علی (بی‌تا). *اصول و ضوابط تنقیح قوانین*، تهران، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی.
۴. الموتیان، ابوالفضل (۱۳۸۹). *مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین* (مصاحبه با اساتید و صاحب نظران)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. امامی، سیدحسین (۱۳۷۶). *حقوق مدنی*، جلد دوم، تهران، انتشارات اسلامی.
۶. انصاری، باقر (۱۳۸۶). «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۲.
۷. بازرگان، عباس (۱۳۸۸). *مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته: رویکردهای متداول در علوم رفتاری*، تهران، انتشارات دیدار.
۸. بنی‌عامریان، زهره (۱۳۹۴). «اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
۹. بیگ‌زاده، صفر (۱۳۸۲). «تدوین و گردآوری علمی قوانین»، فصلنامه مجلس و پژوهش، ش ۳۸.
۱۰. پایگاه برخط روزنامه رسمی کشور. [www.rrk.ir](http://www.rrk.ir)
۱۱. پایگاه برخط قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. [www.dotic.ir](http://www.dotic.ir)
۱۲. پایگاه قوانین و مقررات برخط مرکز پژوهش‌های مجلس. [www.rcmajlis.ir](http://www.rcmajlis.ir)
۱۳. تقدیسیان، سعید (۱۳۸۶). «روش‌ها و آثار تنقیح قوانین و مقررات»، همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، انتشارات ریاست جمهوری.
۱۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۴). *ترمینولوژی حقوقی*، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۵. جلالی، رضا (۱۳۸۷). *راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. جهانشاهی، میثم (۱۳۸۹). «بی‌تفاوتی سازمانی: بررسی نشانه‌ها، علل و پیامدها به روش گراند تئوری»، هشتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، تهران، گروه پژوهشی آریانا.

۱۷. خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۸). «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری»، ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶.  
<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=43578>

۱۸. خسروآبادی، امه لیلی (۱۳۹۴). «بررسی تدوین و تنقیح قوانین در صنعت نفت و گاز»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

۱۹. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴). «تئوری پردازی با استفاده از رویکرد استقرایی: استراتژی مفهوم‌سازی تئوری بنیاد»، فصلنامه دانش‌ور رفتار، ش ۱۱.

۲۰. دانایی‌فرد، حسن و سیدمجتبی امامی (۱۳۸۶). «تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد: استراتژی‌های پژوهش کیفی»، فصلنامه اندیشه مدیریت، ش ۲.

۲۱. رخشنده‌رو، علیرضا (۱۳۸۶). «تاریخچه تصویب قوانین، لزوم تنقیح آنها، مشکلات و راهکارها»، همایش یک‌صدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۲. سلطانی، سیدناصر (۱۳۸۷). آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۳). «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ش ۴۵.

۲۴. شفیع، حمیدرضا (۱۳۸۶). «تأملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران؛ گذشته، حال و آینده»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱.

۲۵. صفایی، سیدحسین (۱۳۸۶). مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، انتشارات ریاست جمهوری.

۲۶. عباس‌پور، عباس، محمدمجتبی‌زاده، حسن ملکی و مقصود فراستخواه (۱۳۹۵). «نظریه‌پردازی راجع به الگوی مطلوب اعتبارسنجی نظام آموزش عالی ایران به شیوه نظریه زمینه‌ای»، پژوهش‌های رهبری و مدیریت آموزشی، ش ۹.

۲۷. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). «تدوین شناسنامه قوانین به منظور رشد کیفی قانونگذاری»، فصلنامه حقوقی گواه، ش ۱۰.

۲۸. فتاحی، رحمت‌الله، رضا رجبعلی بگلو و سمیه سادات آخشیک (۱۳۹۳). گذری و نظری برگزیده، حال و آینده کتابداری و اطلاع‌رسانی در ایران: نگاهی به شکل‌گیری، دستاوردها و چالش‌های توسعه علم اطلاعات و دانش‌شناسی، شیراز، نامه پارسی.



۲۹. فراهانی، محمدصادق (۱۳۹۶). *آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم تنقیح*، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۳۰. قربانی، موسی (۱۳۸۶). «سخنرانی در همایش یک‌صدمین سال قانونگذاری»، مجموعه مقالات یک‌صدمین سال قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۱. قره‌باغی، محسن و حبیب‌الله شاملو (۱۳۸۶). «تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن»، مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). *مقدمه علم حقوق*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۳۳. کرسول، جولیت (۱۳۹۴). *بپوش کیفیت و طرح پژوهش، انتخاب از میان پنج رویکرد روایت‌پژوهی، پدیدارشناسی، نظریه داده‌بنیاد، قوم‌نگاری (مطالعه موردی)*، ترجمه حسن دانایی‌فرد و حسن کاظمی، تهران، انتشارات صفار.
۳۴. مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). *اهداف، سیاست‌ها و روش‌های تنقیح قوانین*، شورای راهبردی تنقیح قوانین، معاونت قوانین.
۳۵. محب‌زادگان، یوسف، محمدحسن پرداختچی، محمد قهرمانی و مسعود فراستخوان (۱۳۹۲). «تدوین الگویی برای بالندگی اعضای هیئت علمی با رویکرد مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ش ۷۰.
۳۶. منتظری، محمد (۱۳۹۰). «طراحی مدلی برای ارتقای انگیزه خدمت عمومی مدیران در ایران»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.
۳۷. موسوی، سیدفضل‌الله (۱۳۸۶). «چرایی تصویب یک قانون و زمان مناسب آن»، همایش یک‌صدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۸. میرزایی، اقبالعلی (۱۳۹۴). «مفهوم و صورت‌های نسخ قانون»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۹۰.
۳۹. نبی‌لو، حسین (۱۳۸۶). «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات: ملاحظات در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱.
۴۰. هادوی‌نژاد، مصطفی، حسن دانایی‌فرد، عادل آذر و احمد خائف‌الهی (۱۳۸۹). «کاوش فرایند رفتارهای منافقانه در ارتباطات بین‌فردی در سازمان با استفاده از نظریه داده‌بنیاد»، فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، ش ۱.

41. Creswell, J. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and: Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Britain, Oxford University Press.
42. Emon, Anver M. (2016). "Codification and Islamic Law: The Ideology Behind a Tragic Narrative", *Middle East Law and Governance* 8. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2879001>
43. Fernández, W. D. (2007). "Using the Glaserian Approach in Grounded Studies of Emerging Business Practices", *Electronic Journal of Business Research Methods*, Vol. 2, Issue. 2.
44. Gall, M., J. Gall and W. Borg (2003). *Educational Research: An Introduction*, New York, Pearson Education.
45. Gardner, Frank M. (1971). *Public Library Legislation: A Comparative Study*, Paris, UNESCO.
46. Glaser, B. G. (2002). "Conceptualization: On Theory and Theorizing Using Grounded Theory", *International Journal of Qualitative Methods*, Issue. 12.
47. Halpérin, Jean-Louis (2018). *The Age of Codification and Legal Modernization in Private Law*, *The Oxford Handbook of European Legal History*.
48. Kasemets, Aare (2001). "Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study", Tallinn, ECPRD Seminar.
49. Mansorian, Yazdan (2005). "That is the use of Grounded Theory (Persian)", Paper Presented at: Conference Supplement, Science and Information and Intelligence Community, Iran, Isfahan.
50. Philippe, Malaurie (1997). "Peut – on Définir la Codification? Elements Comments et Elements Divers", *Revue Francaise de Administration Publique*, No. 82.
51. Rémy, Philippe (1997). "La Recodification Civil", *Droits*, No. 26.
52. Strauss, A. and J. Corbin (2012). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, California, Sage Publication,

53. Tallon, Denis (1998). "La Codification Dans le Système de Common Law", *Droits*, No. 27.
54. Wood, Roderick J. (2016). "The Codification of Commercial Law", *Saskatchewan Law Review*, Vol. 79. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2899012>
55. Xu, Qingkun (2017). "The Codification of Conflicts Law in China: A Long Way to Gom", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 65, Issue. 4.



# چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه

آیت مولائی \*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۲۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹	شماره صفحه: ۶۹-۹۳
-------------------	-------------------------	------------------------	-------------------

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته درگیر معضلی جدی به نام «خشکسالی» بوده است. در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسد که مدیریت این دریاچه را باید نمونه‌ای از مدیریت «بد» در حوزه امر عمومی تلقی کرد؛ مدیریتی که از تفکرات روشنگرانه، انتقادی و علمی بهره‌چندانی نبرده و واجد اوصافی همچون: «تفکرات جزیره‌ای یا بخشی»، «نگرش‌های تاکتیکی در برابر دیدگاه راهبردی» و «سیاست‌زدگی مسئله» است. در نوشتار حاضر، در پاسخ به این سؤال محوری که موانع و محدودیت‌های حقوقی احیای دریاچه ارومیه چیست؟ تلاش شده است با استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی، پاسخ حقوقی درخور ارائه شود. اجمال نتیجه‌گیری تحقیق این است که چالش اصلی از یک سو، در کلیت نهاد زمامداری و در نگرش‌ها و اعمال قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه است و از سوی دیگر، بخش خصوصی، توانایی یا آمادگی همکاری با نهاد حکومت در خصوص احیای دریاچه را از خود نشان نمی‌دهد. در نهایت اینکه اصول تأثیرگذار زیست‌محیطی، نزد نهاد زمامداری مورد توجه قرار نگرفته است. این موارد، شاهد بارزی بر شکست ایده احیای دریاچه ارومیه به شمار می‌آید و اگر این دریاچه را بتوان به موجود زنده‌ای تشبیه کرد در این صورت باید گفت دریاچه ارومیه به «کما» رفته است.

**کلیدواژه‌ها:** دریاچه ارومیه؛ بحران حقوقی؛ حفاظت محیط زیست؛ مدیریت بد

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز؛

Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

## مقدمه

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته درگیر معضلی جدی به نام «خشکسالی» بوده است. در نگاه نخست چنین می‌نمایند که مدیریت این دریاچه را باید نمونه‌ای از مدیریت «بد» در حوزه اداره امر عمومی تلقی کرد که در سنخ «مدیریت اقتدارگرا» قرار می‌گیرد؛ مدیریتی که از تفکرات روشنگرانه، انتقادی و علمی بهره‌چندانی نبرده است؛ مدیریتی که واجد اوصافی همچون: «تفکرات جزیره‌ای یا بخشی»، «نگرش‌های تاکتیکی در برابر دیدگاه راهبردی» و «سیاست‌زدگی مسئله» است. در این سبک از تفکر، حوزه‌های مختلف اداری، اجرایی، قضایی و تقنینی به شدت «سیاست‌زده» می‌شوند و داده‌های علمی در برابر اراده‌های سیاسی مقهور می‌شوند. همین نگاه، موجب وارونگی حقایق و واقعیت‌ها می‌شود و زمینه را برای سوءمدیریت و تشدید آن، فراهم می‌کند؛ به نحوی که در چنبره «بوروکراسی»، همگان در عین مسئولیت داشتن، خود را مسئول فجایع فرض نمی‌کنند و همه کارگزاران در عین مسئول بخشی از پروژه مدیریت بد کلان جامعه فاقد روحیات و باورهای مسئولیت‌پذیر هستند. چراکه به بیان هانا آرنست، در بوروکراسی، همه در عین مسئولیت، فاقد مسئولیت‌اند و کسی مسئولیت مدیریت «بد» آن را نمی‌پذیرد.

در نوشتار حاضر، در پاسخ به این سؤال محوری که موانع و محدودیت‌های حقوقی احیای دریاچه ارومیه چیست؟ تلاش می‌شود با استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی، پاسخ حقوقی درخور ارائه شود. بنابراین، معضلات احیا را نخست در ساحت بخش عمومی و سپس بخش خصوصی بررسی کرده و درنهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

## ۱. معضلات احیا

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته، به دلایل مختلفی از معضلات و چالش‌های احیا رنج برده است. رئوس مشکلات مذکور را می‌توان به قرار زیر به بحث و بررسی گذاشت.

### ۱-۱. معضلات منتسب به دولت: قوای سه‌گانه

اگر نتوان نقطه آغازین حل معضلات دریاچه ارومیه را از نهاد دولت شروع کرد بی‌تردید نقطه

ثقل چالش‌های احیای این دریاچه را باید در نهاد دولت جستجو کرد. «معضل منتسب به دولت» در سطوح مختلف قابل بحث است. در یک سطح، معضلات مربوط به دولت را می‌توان در دو لایه: مستقیم و غیرمستقیم به بحث و بررسی گذاشت. در لایه مستقیم، دولت «مباشر» معضلات بوده و از طریق مباشرت، زمینه نابودی دریاچه ارومیه را فراهم می‌سازد، اما در لایه غیرمستقیم، دولت مباشر مشکلات نبوده بلکه «موجب» مشکلات و «مسبب» معضلات به‌شمار می‌آید. در سطح دیگر، با در نظر گرفتن معیار اصل تفکیک قوا، می‌توان گفت هریک از قوای حاکم: مقننه، مجریه و قضائیه سهمی از مدیریت ناکارآمد را برعهده داشته‌اند. محور این نقش را می‌توان در مدیریت «بد» ارگان‌های حکومتی جستجو و قلمداد کرد که در اساس از طریق قوای سه‌گانه مذکور متبلور می‌شود. از این رو در ادامه به تبیین و توضیح موضوع پرداخته تا سهم هرکدام از شرکای در این مدیریت روشن شود.

#### ۱-۱-۱. سهم قوه مقننه

در میان قوای سه‌گانه، بی‌تردید قوه مقننه نقش محوری در مدیریت ناکارآمد نهاد زمامداری در خصوص دریاچه ارومیه برعهده داشته است. دلیل چنین ادعایی را باید در شأن موجد حق و قانونگذاری این قوه پیگیری کرد. با در نظر گرفتن صلاحیت‌های ذاتی این قوه که متعین در امور قانونگذاری و نظارت است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۱۱۴-۱۰۷؛ مدنی، ۱۳۸۸: ۲۰۴-۱۸۶؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۲۹) باید گفت که این قوه در هر دو جنبه از صلاحیت‌های قانونی‌اش با معضلاتی روبه‌رو بوده است.

#### ۱-۱-۱-۱. سطح قانونگذاری

رئوس معضلات منتسب به دولت در این ساحت از این قرار است:  
**الف) معضل بخشی‌نگری و نگرش جزیره‌ای:** در سطح قانونگذاری در نگاه نخست، بانیم‌نگاهی به برخی قوانین تصویبی، چنین می‌نمایند که نهاد قانونگذاری کشور، پیوسته حامی حفاظت از دریاچه ارومیه بوده است اما واقعیت چیز دیگری است. در واقع قوه قانونگذاری کشور در امر حفاظت از محیط زیست از گذشته، فاقد نگرش راهبردی در امر قانونگذاری

بوده است. در بحران و خلأ نگاه راهبردی، این نهاد به شدت بازیچه درخواست‌های لابی‌های قدرت و تصویب قوانین تاکتیکی شده است. نگاه تاکتیکی، به آن نوع نگرش گفته می‌شود که به اهداف و منافع زودگذر و موقتی می‌اندیشد این نوع نگاه یا اساساً توجهی به غایات راهبردی ندارد یا نگرش‌های استراتژیک را فدای منافع زودگذر جریان‌ات قدرت می‌سازد و اهداف راهبردی را فدای اهداف گمراه‌کننده و مبهم می‌کند و حتی در لحظه‌ای که به منافع ملی می‌اندیشد، این نوع منافع را برای درازمدت در نظر نمی‌گیرد. به زبان دیگر، این وضعیت را می‌توان ذیل ادبیات نسبت حقوق: «نسل فعلی» و حقوق: «نسل‌های آینده» به بحث گذاشت. اگر نسل کنونی صرفاً به منافع خویش بیانداشود در این صورت، چنین نسلی، حقوق نسل‌های آینده را به‌نفع خود مصادره کرده است. بر این اساس در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳ در مواد گوناگون به حفاظت از محیط زیست به‌طور عام و آب به‌طور خاص تصریح شده است. برای نمونه در بند «ب» ماده (۶) از جمله صلاحیت‌های سازمان حفاظت محیط زیست: «پیشنهاد ضوابط به‌منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب ... ذکر شده است یا در بند «ج» به «هرگونه اقدام مقتضی به‌منظور بهبود و بهسازی محیط زیست» ازسوی سازمان تصریح شده است به‌نحوی که مطلوبیت منبع در اثر استفاده مستمر از بین نرود یا اینکه در ماده (۹) تصریحاً آمده است: «اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم نماید ممنوع است». این نگاه در راستای «اصل پیشگیری» و در پی خط‌مشی‌های پیش‌دستانه بوده تا محیط زیست به‌طور عام و محیط زیست دریا به‌طور خاص در وضعیت مانا و پایدار باقی بماند. این اصل به بیان الکساندر کیس، قاعده‌طلایی برای محیط زیست به‌شمار می‌رود (کیس، سند و لانگ، ۱۳۸۴: ۷۸). به‌نظر می‌رسد بر قانونگذار است در راستای اصل پیشگیری، رعایت اصولی نظیر «اصل استفاده غیرزیان‌بار از سرزمین» (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۸۶: ۷۴-۵۷؛ موسوی، حسینی و موسوی‌فر، ۱۳۹۴: ۲۵-۹) را درخصوص حفظ و احیای دریاچه ارومیه مورد توجه قرار دهد.

این شیوه از سندنویسی در نگاه نخست، قابل‌تحسین جلوه می‌کند اما در ادامه خواهیم دید که اسناد امیدوارکننده‌ای در این خصوص وجود ندارد و در مقابل، قوانینی به تصویب رسیده است که اهداف سند مذکور را به محاق برده است. برای نمونه مطابق



تبصره «۲» ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، «دولت مکلف است حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) را به صورت ارزی برای توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی برای فعالیت‌های اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی، با هدف تولید برای توسعه صادرات، در اختیار صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی قرار دهد تا با مشارکت مالی تشکل‌ها و تولیدکنندگان و بهره‌برداران بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی در امر سرمایه‌گذاری این بخش اقدام نمایند». یا اینکه در ماده (۱۹)، در جهت «افزایش تولید و ایجاد اشتغال» به امکان مشارکت بانک‌های غیردولتی و مؤسسه‌های مالی و اعتباری خصوصی و همچنین صندوق‌های غیردولتی برای «حمایت از توسعه بخش کشاورزی» تصریح شده است.

نمونه این‌گونه قوانین و مقررات فراوان است و در منظومه قوانین و مقررات ایران، اسناد زیادی وجود دارند که در آنها بر ضرورت توسعه بخش کشاورزی تصریح شده است اما نسبت بین «توسعه بخش کشاورزی» و «حفاظت از محیط زیست» مشخص نشده است. برای نمونه در قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، در قوانین برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه، قانون دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون رفع موانع تولید به حمایت‌های دولت از بخش کشاورزی و اشتغال در این حوزه اشاره شده است بدون اینکه تضمین کافی، راهکارهای روشن و واضح برای حمایت از محیط زیست اندیشیده شده باشد. بر این اساس در دهه‌های اخیر در استان آذربایجان غربی، سهم آبی دریاچه ارومیه، فدای اهداف سودجویانه بخش کشاورزی استان شده است. این در حالی است که ضرورت داشت قانونگذار در هر نوع سندی، با نظر به ماهیت فرابخشی محیط زیست به طور عام و محیط زیست دریاچه ارومیه به طور خاص، فرایندی اندیشد که فضا برای تحدید و تهدید محیط زیست دریاچه به وجود نیاید و خط‌مشی توسعه کشاورزی، نقیض محیط زیست معرفی نشود. در یک کلام، قانون با هر عنوانی و با هر موضوعی، شایسته است به محیط زیست نه به عنوان «رقیب» بلکه به عنوان، «فضای حیات» بنگرد؛ در این نوع نگرش، همه فعالیت‌ها باید «دوستدار محیط زیست» فهمیده و عملیاتی شوند.

ب) **معضل اسناد متزاحم یا متعارض:** قانونگذار ایران نه تنها درگیر سند نویسی «بخشی نگرانه» و «جزیره‌ای نگر» است بلکه در این میان، دچار سردرگمی برای اهداف راهبردی در قوانین است. بنابراین، میان اسنادی که موضوع واحدی را از مناظر مختلف و برای اهداف گوناگون به کار گرفته‌اند هیچگونه رابطه نظام‌مند مشاهده نمی‌شود و این اکوسیستم‌ها (نظیر اکوسیستم دریاچه ارومیه) در معرض نابودی قرار گرفته است. در این راستا، با اسنادی مواجه هستیم که نه تنها از حیث اهداف، بلکه از حیث روش، منطوق و منطبق با همدیگر رابطه چالش‌زایی در اشکال متزاحم، متعارض و حتی متضاد دارند. ناگفته پیداست این سبک از قانون نویسی، زمینه‌ساز اصلی بحران در مدیریت و اجرا خواهد بود چراکه فساد، لانه‌های امنی در قلمروی قوانین گمراه‌کننده، متعارض، متزاحم، متضاد و ابهام‌آلود دارد. باید توجه داشت که سهم دریاچه ارومیه از آب‌های موجود در سطح منطقه شمال غرب و غرب کشور، عمدتاً از آب‌های جاری (به‌ویژه رودخانه‌ها) است. در این صورت، رودخانه‌ها سهم اساسی و بنیادی در حیات دریاچه و دوام و مانایی آن برعهده دارند به نحوی که بحران در روند جریان آب رودخانه‌ها به دریاچه ارومیه، آغازگر مرگ این دریاچه خواهد بود. با توصیف چنین اهمیتی و نقش اساسی رودخانه‌ها در استمرار اکوسیستم دریاچه مذکور، مشاهده می‌شود که قانونگذار، قوانینی را به تصویب رسانده است بدون اینکه در زمان مقتضی دست به «تنقیح قوانین» برای تعیین تکلیف جامعه و کارگزاران نظام بزند. در نتیجه، با پدیده‌های ناپسند: تعارض یا تضاد یا تزاحم قوانین حوزه آب مواجه هستیم. در این خصوص، برای مثال می‌توان به چند سند مرتبط با حوزه «آب» اشاره داشت که در آن به صلاحیت دستگاه‌های مختلف در خصوص مدیریت آنها اشاره شده است. از مهم‌ترین این اسناد می‌توان به قانون شهرداری‌ها اشاره داشت. به استناد تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها اصلاحی ۱۳۴۵، «... معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و ... واقع در محدوده هر شهر ... ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری» فرض شده است و «ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هرگونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند». بر مبنای این تبصره،

شهرداری در مدیریت آبراه‌های شهری واجد صلاحیت معرفی شده است و وزارت نیرو نیز واجد صلاحیت تعریف شده است بدون اینکه نسبت آنها و محدوده صلاحیت آنها مشخص شده باشد تا در مقام وقوع اختلاف نظر احتمالی، بتوان آن را حل و فصل کرد.

در ادامه، برابر ماده (۱) «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷ در خصوص آب و مالکیت آن «کلیه آب‌های جاری در رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه‌آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی ثروت ملی محسوب و متعلق به عموم» فرض شده است و مسئولیت حفظ، بهره‌برداری، احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به وزارت آب و برق محول شده است. در چارچوب ماده (۲) «بسترانهار طبیعی و رودخانه‌ها» و «ساحل دریاها و دریاچه‌ها طبق قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵» متعلق به دولت دانسته شده است و ایجاد هر نوع اعیانی در آنها به «اجازه وزارت آب و برق» منوط شده است.

در اسناد بالا ملاحظه می‌شود که نوعی ابهام منطوقی و مفهومی وجود دارد چراکه محدوده صلاحیت دستگاه‌ها مرزبندی دقیقی نشده است. از این رو در راستای کاستن از چنین ابهامی از اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه سؤال شده است: «آیا تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها منسوخ است یا نه؟» که در پاسخ چنین آمده است: «چون تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با ماده (۲) قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷ در مورد مالکیت بسترانهار طبیعی و رودخانه‌ها مغایر و متضاد است لذا به حکم ماده (۶۵) قانون آب و نحوه ملی شدن آن، تبصره مذکور در آن قسمت که مغایر با ماده (۲) قانون آب است ملغی است و بخشنامه شماره ۱۰/۹۸۴۰-۱۳۵۴/۱۰/۳ سازمان ثبت اسناد و املاک به خلاصه اینکه (مداخله شهرداری در مورد بستر و حریم رودخانه‌ها مورد ندارد و مقررات تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با تصویب قانون آب در این قسمت منسوخ است) صحیح و موافق موازین قانونی و موجه است» (اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه، ۱۳۸۴). با وجود چنین اسنادی است که «تنقیح قوانین» لازم می‌شود.

در ادامه می‌توان به «قانون پیشگیری از وقوع سیل» مصوب سال ۱۳۴۸ اشاره داشت. در این قانون حفاظت از آبراه‌ها به‌طور مطلق اعم از درون شهرها و خارج از آن، به‌عهده وزارت کشور و شهرداری‌ها قرار داده شده است. این درحالی است که مطابق مواد (۱) و (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، این دو ارگان، نهادی با شخصیت و اهداف متمایز و مختلف تعریف شده‌اند و الزاماً اهداف «ملی» وزارت کشور با اهداف و صلاحیت‌های «محلی»، نمی‌تواند همخوان و همسو باشد و در مقام عمل ممکن است موجب سردرگمی در چگونگی مدیریت امور شود. در کنار اینها، قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ به صلاحیت دولت در امر آب و حاکمیت و مالکیت آنها و مدیریت آنها اشاره داشته و آنها را در دسته «مشترکات» فرض کرده که در اختیار «حکومت اسلامی» بوده و «مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت به بهره‌برداری از آنها به دولت» واگذار شده است. برابر ماده (۲) نیز این‌گونه اموال در «اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران» فرض شده و مدیریت کلان نظارتی و عملیاتی بر اداره امور اجرایی حوزه اموال مربوط به آب را در صلاحیت وزارت نیرو تعریف کرده و بهره‌برداری دیگران را منوط به اجازه این وزارتخانه ذکر کرده است. ازسوی دیگر، در «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آبیاری و زهکشی» مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ به صلاحیت‌های شرکت آب منطقه‌ای جهت تعیین بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی در چارچوب ماده (۲) تصریح داشته است.

چنانکه در اسناد بالا مشاهده می‌شود قانونگذار، مالکیت و مدیریت کلان نظارت بر امور بالا را در صلاحیت انحصاری دستگاه‌های حکومتی قرار داده است و برای این‌گونه اموال، نظام مالکیت عمومی را در نظر گرفته است بدون اینکه دولت از ظرفیت لازم نظری و عملیاتی برخوردار باشد و برای چگونگی مدیریت آنها، «نظام‌سازی» کند. بر این مبنا می‌توان گفت، نوعی ابهام در منطوق و مفهوم اسناد بالا وجود دارد که قانونگذار در اسناد سابق و لاحق بالا، دچار برداشت خودخواهانه شده است و بی‌تردید نقش و جایگاه خود را نتوانسته خوب تبیین کند و به غلط در چارچوب برداشت‌های پدرسالارانه و پدربم‌بانه چنین اندیشیده است که اگر مالکیت آنها عمومی باشد معضل آب برطرف خواهد شد اما

در عمل این‌گونه اموال را به نظام «مالکیت دولتی» فرو کاسته است. در کنار این وضعیت، حتی قانونگذار نتوانسته حریم صلاحیتی دستگاه‌ها را به‌طور دقیق مشخص سازد.

**ج) معضل سردرگمی در مالکیت حوزه آب، دریاها و دریاچه‌ها:** در این خصوص اسناد مختلفی قابل ذکرند که بیانگر سردرگمی قانونگذار در اسناد مختلف درباره نحوه مالکیت رودها، دریاها و دریاچه‌هاست که در بالا برخی از آنها بیان شد و در اینجا فقط به قانون اساسی، به‌مثابه مهم‌ترین سند اشاره می‌شود تا نشان دهد سرمنشأ مشکلات مالکیت در کجاست. مهم‌ترین سند ملی، درباره حوزه آب در اصول (۴۴) و (۴۵) به دو نوع مالکیت رقیب: مالکیت دولتی و مالکیت عمومی اشاره شده است بدون اینکه بتواند مرزهای دقیق این دو نوع مالکیت را مشخص ساخته و محدوده مالکیت حوزه آب‌ها را به‌طور دقیق تعیین کند. ناگفته پیداست این دو نوع مالکیت در جایی با همدیگر تضاد داشته و به این اعتبار، قانونگذار اساسی دچار تناقض‌گویی شده است. در خصوص مالکیت دولت بر حوزه آب در اصل (۴۴) بعد از ذکر سه نوع مالکیت: دولتی، خصوصی و تعاونی، مقرر شده است: اداره حوزه آب «در اختیار دولت» خواهد بود. در نتیجه در چارچوب این اصل، حوزه آب‌ها در دسته مالکیت دولتی قرار گرفته است. هرچند در همین اصل، مالکیت دولتی را در کنار مالکیت عمومی ذکر کرده و مقرر داشته است: «بخش دولتی شامل ... کلیه ... شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی ... و مانند اینهاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». بر این اساس، مالکیت عمومی و مالکیت دولتی در همدیگر تجمیع شده است و ظاهراً نوعی این‌همانی میان این دو نوع مالکیت فرض شده است و البته این وضعیت خلط دو مقوله جداگانه است.

همچنین بلافاصله در اصل (۴۵) حوزه آب را در دسته «انفال و ثروت‌های عمومی» ذکر کرده و چنین مقرر داشته است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل ... دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی ... در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». برداشت منطقی از مفهوم: «حکومت اسلامی» در چارچوب حقوق مدرن، همان مفهوم «طبقه زمامداری» است که در برابر طبقه اطاعت‌کنندگان قرار داشته و بدین اعتبار، «در اختیار حکومت اسلامی» بودن، معنای دیگری از مالکیتی است که در سایه غلبه ادبیات سوسیالیستی و مارکسیستی قرن بیستمی قرار داشته که به

«مالکیت دولتی» تعبیر شده است. با این سردرگمی از شیوه مالکیت در مهم‌ترین سند ملی، نمی‌توان از اسناد میان‌دستی و پایین‌دستی، انتظار تصویب قوانین شایسته در حوزه آب را داشت. در چنین فضایی، بی‌تردید نظام مالکیت آب دریاچه ارومیه و آب‌های منتهی به آن نیز از معضلات کلان بالا رنج برده و نمی‌توان به لایه قانونگذاری و نقش مؤثر آن در خصوص حفاظت و احیای دریاچه ارومیه امیدوار بود چراکه قوانین ناهمسو، زمینه‌ساز انحرافات اجرایی بوده که در وضعیت خوش‌بینانه، اهداف جزئی، موردی و بخشی‌نگر اسناد را برآورده می‌سازد بدون اینکه راهبرد کلانی را موجب شود.

#### ۲-۱-۱-۱. سطح نظارت

در این لایه، وضعیت بغرنج‌تر و گمراه‌کننده‌تر است. دلیل سردرگمی در امر نظارت را باید در اشتباه محاسباتی سطح قانونگذاری دانست. به بیان دیگر، این قوه در سایه اشتباه محاسباتی و فقر دانش مربوط به حفاظت از دریاچه، قوانینی را به تصویب رسانده است که عملاً امر نظارت بر حفاظت از دریاچه و چگونگی حفاظت از آن را ابهام‌آلود ساخته است. حاصل چنین وضعیتی، ظهور «بی‌عملی» مجلس در امر نظارت بر چگونگی حفاظت از این دریاچه بوده است. دلیل اصلی چنین بی‌عملی را باید در قوانین متعارضی جستجو کرد که در آنها بر اهداف متعارض توجه شده است در نتیجه، مقامات اجرایی در پاسخ به سؤال نمایندگان در خصوص چرایی وضعیت اسفناک دریاچه به همان قوانینی استناد می‌کنند که نمایندگان در جهت توسعه بخش کشاورزی به تصویب رسانده‌اند.

نقطه بحرانی نظارت، مربوط به صلاحیت‌های گزینشی مقامات اجرایی است که اجازه نظارت مؤثر نمایندگان مجلس را با چالش مواجه می‌سازد. برای مثال در ماده (۷) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مقرر شده است: «هرگاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد سازمان، مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر طبق تصمیم رئیس‌جمهور عمل خواهد شد».

این ماده قانونی، به وضوح به صلاحیت اختیاری مقامات اجرایی (رئیس‌جمهور) اشاره دارد. در این صورت، اگر رئیس‌جمهور، عمل یا تصمیمی انجام دهد که به نظر نمایندگان مجلس، قابل قبول نباشد در این صورت، با سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور، وی به سندی استناد خواهد کرد که مبنای موجه آن را خود نمایندگان به وی داده‌اند. در بین قوانین و مقررات مربوط به حوزه آب به طور عام و حوزه آب دریاچه ارومیه، به طور خاص، اسناد زیادی وجود دارد که در آنها بر صلاحیت‌گزینشی مقامات اجرایی اشاره شده است و البته از منظر علم مدیریت، ناگزیر چاره‌ای غیر از این نیست، اما نکته اینجاست که ابزارهای نظارتی مجلس در امر مربوط به حفاظت و احیای دریاچه ارومیه «فعالانه» نبوده بلکه بنا به اقتضای نظارت مجلس بر اداره امور عمومی از خصلت: «منفعلان» مودی و پسینی» برخوردار است. در نتیجه مجلس ابزار راهبری قوه مجریه را در انجام امور عمومی دارا نیست.

## ۲-۱-۱. نقش قوه مجریه

قوه مجریه در وسط میدان امور اجرایی کشور قرار دارد. اگر قوه مقننه مرجع تصویب و قانونگذار کشور در مقام نظر است؛ قوه مجریه، مرجع اجرایی و مجری قوانین است. به این اعتبار، گلوگاه عملیاتی و اجرایی قوانین را این قوه تشکیل می‌دهد و چالش در این قوه، می‌تواند حتی بهترین قوانین را نیز به قربانگاه ببرد. با این توضیح، رئوس نقش قوه مجریه در احیای محیط زیست دریاچه ارومیه به قرار زیر قابل بحث است:

**الف) مباشرت «بد» قوه مجریه:** اگر از منظر اصل تفکیک کلاسیک قوا بپذیریم قوه مجریه، اجرا کننده منویات قوه مقننه است در این صورت، در همین آغاز باید گفت نمی‌توان از قوه مجریه انتظار چندانی داشت که در امر حفاظت از محیط زیست دریاچه ارومیه، نقش چندان مفیدی داشته باشد، زیرا فرض بر آن است که قوانین را مجلس شورای اسلامی به تصویب رسانده و قوه مجریه آنها را اجرا می‌کند.

با توضیحاتی که در بالا ارائه شد قوه مقننه در ایران نقش چندان مفیدی در پاسداری از محیط زیست دریاچه ارومیه نداشته است و بر این اساس است که انگشت اتهام به سمت قوه مقننه به عنوان یکی از مسببان «کما»ی دریاچه ارومیه بیراهه نیست. اما در خصوص

نقش قوه مجریه در مدیریت «بد» حفاظت و احیای دریاچه ارومیه باید گفت: نگاهی به نقش این قوه، گویای آن است که نقش قوه مذکور در امر مربوط به خاموشی امید به احیای این دریاچه بسیار اساسی است. به این دلیل که اولاً این قوه، در اجرای قوانین مربوط به حوزه دریاچه ارومیه، نقش محوری داشته است و به این اعتبار مباشر چنین وضعیتی در این دریاچه، قوه مجریه بوده است. ثانیاً خود این قوه، در اجرای «بد» قوانین نقش بسیار کلیدی داشته است. به بیان دیگر، این قوه در مقام استفاده از صلاحیت‌های تخییری اش، درگیر سیاست‌های توسعه‌ای بخش کشاورزی بوده است. برای نمونه در گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان آذربایجان غربی، این استان یکی از قطب‌های مهم کشور در امر کشاورزی در زمینه زراعت، دامداری و باغداری ذکر شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی، ۱۳۹۵: ۵۶).

داده‌های آماری نشانگر آن است که این قوه در مقام استفاده از ظرفیت‌های حاکمیتی اش، درک درستی از چنین شأنی نداشته است و عملاً درگیر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های یک‌سویه شده است. به همین دلیل است که این استان در طول دهه‌های اخیر به یکی از قطب‌های کشاورزی تبدیل شده است بدون اینکه درباره ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های این استان، مطالعات علمی کافی انجام گرفته باشد. در نگاه نخست چنین می‌نمایند که این توسعه بیش از آنکه «نعمت»ی برای استان باشد «نقمت»ی برای آینده استان و منطقه بوده است (گزارش توسعه کشاورزی آذربایجان غربی نعمت یا نقمت، ۱۳۹۷/۳/۲۹). از این جهت، باید درخصوص چیدمان سلسله‌مراتب اختیارات و وظایف قانونی قوه مجریه و چگونگی به‌کارگیری صلاحیت‌های این قوه، تجدیدنظر شود.

**ب) ضعف در صلاحیت‌های مقررات‌گذاری:** قوه مجریه، امروزه درگیر صلاحیت‌هایی است که به آنها در لسان حقوق، «صلاحیت مقررات‌گذاری» گفته می‌شود. این قوه به استناد «اصل تناسب وظایف و اختیارات»، اسناد اجرایی را به تصویب می‌رساند که به وضوح از حیث ماهیت، در دسته اعمال تقنینی قرار دارند. این قوه با استعانت و تکیه بر نهادهایی همچون هیئت وزیران، شوراهای مختلف اجرایی و مقررات‌گذار، دست به عملیات مقررات‌گذارانه می‌زند.



به نظر می‌رسد این قوه همانند قوه مقننه درگیر نوعی «صلاحیت‌های دوگانه» است. به این صورت که قوه مجریه از یک سو درگیر مقررات‌گذاری از طرق نهادهایی همچون شورای عالی حفاظت محیط زیست است؛ مرجعی که وظایف متعددی در حوزه حفاظت از محیط زیست، نظیر: «حفاظت از اکوسیستم‌های طبیعی کشور و ترمیم اثرات سوء گذشته در محیط زیست، پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست، ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست، نظارت مستمر بر بهره‌برداری از منابع محیط زیست، برخورد فعال با زمینه‌های بحرانی محیط زیست شامل آلودگی‌های بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط، ... تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی در زمینه‌های: ... تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و انهدام تالاب‌ها و دگرگونی اکولوژیک دریاچه‌ها و ...» را برعهده دارد. با وجود چنین ارگانی و صلاحیت ذاتی آن در حوزه حفاظت از محیط زیست به طور عام و محیط زیست دریاچه ارومیه به طور خاص، اما امروزه مشاهده می‌شود در سایه بحران در کارآمدی مصوبات شورا بوده است؛ برای مثال سدسازی به یکی از پرحاشیه‌ترین موضوع‌ها در خصوص مرگ دریاچه ارومیه تبدیل شده است و با وجود شورای عالی حفاظت محیط زیست، ۱۰۳ سد در سه استان: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و کردستان منبع تأمین آب پشت سد خود را از سهم دریاچه ارومیه به «غارت» می‌برند (گزارش ۱۰۳ سد نفس دریاچه ارومیه را بریده است، ۱۳۹۷/۱۰/۱۸). این در حالی است که در دنیا، در ۱۰ سال گذشته حدود ۱۵۰ سد به دلایل مختلف تخریب شده است و اساساً سدسازی در کشورهای توسعه‌یافته در حال منسوخ شدن است. برای نمونه در آمریکا برای نجات تالاب «اورگریند»، سد «اورگریند» تخریب شد اما در ایران نه تنها چنین فرایند معکوسی مشاهده نمی‌شود بلکه عملیات سدسازی متوقف نشده است و در ماه‌های اخیر هم که به یمن نزولات جوی، تاحدودی وضعیت بحرانی منابع آبی کشور متوقف شده است زمزمه رونق سدسازی بازهم در حال تقویت شدن است. غلبه چنین فضایی بر ادبیات مسئولان اجرایی کشور، نشانگر در حاشیه بودن موضوع حفاظت و احیای دریاچه ارومیه است.

ازسوی دیگر، قوه مجریه از طریق نهادهایی همچون هیئت وزیران، مصوباتی را در راستای توسعه کشاورزی به تصویب رسانده است که این‌گونه اسناد عمدتاً نسبت به مسائل

زیست محیطی بی توجه بوده یا در حاشیه توجهات قرار دارد. برای نمونه در جریان گزارش معاون اول رئیس جمهوری دولت دهم، از جمله مصوبات استانی دولت، پیگیری پرونده ۳۴ سد مصوب بوده است که بنابه گزارش معاون اول، از آن تعداد، «تاکنون ۱۴ سد در استان اجرا شده، ۱۱ سد در دست اجراست و ۹ سد نیز در مرحله مطالعه است». این حجم از پروژه‌های کنونی برای عملیات سدسازی، گویای هدف‌گذاری عامدانه یا غیرعامدانه نابودی این دریاچه است؛ به نحوی که اهداف کشاورزی، پیروز نزع دوگانه: «حفاظت از محیط زیست» و «توسعه کشاورزی» است. در این راستاست که وی درخصوص دستاوردهای بخش کشاورزی استان آذربایجان غربی چنین اظهار می‌دارد: «وسعت مزارع دارای سامانه‌های نوین آبیاری از ۱۷ هزار هکتار به ۴۲ هزار هکتار افزایش یافته و در این مدت میزان تولیدات کشاورزی آذربایجان غربی نیز از چهارونیم میلیون تن به ۶ و سه دهم میلیون تن افزایش یافته است». در راستای هدف‌گذاری توسعه کشاورزی این استان بوده است که در مصوبه مذکور، برای طرح‌های توسعه کشاورزی استان، ۴۵۰ میلیارد تومان تسهیلات اختصاص یافت اما برای طرح‌های آب‌خیزداری در حوزه دریاچه ارومیه فقط ۶۰ میلیارد تومان اختصاص یافت (گزارش مصوبات چهارمین سفر استانی هیئت دولت به آذربایجان غربی، ۱۳۹۷/۱۲/۲۹).

نکته اینجاست که در فرایند احداث این سدها و برنامه‌های توسعه کشاورزی، پیوسته متخصصان از حوزه‌های مختلف: هیدرولوژی، محیط زیست، حقوق و ... به غیرکارشناسی بودن پروژه‌های سدسازی احداثی روی آبریزهای دریاچه ارومیه یا توسعه پروژه‌های کشاورزی و احداث چاه‌ها در منطقه برای اهداف کشاورزی هشدار داده‌اند. تمرکز زیاد بر امر کشاورزی باعث شده امروزه آذربایجان غربی از حیث تولید محصولات باغی بعد از استان‌های فارس، مازندران و تهران در رتبه چهارم قرار گیرد. در تولید سیب درختی رتبه اول کشور، در تولید آلو، رتبه سوم کشور، در تولید شلیل و هلو رتبه چهار کشور و در تولید انگور رتبه ششم کشور را کسب کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی، ۱۳۹۵: ۶۱-۵۹). همچنین از حیث زنبورداری و تولید عسل رتبه یک کشور را کسب کرده است (همان: ۶۳). ناگفته پیداست دستیابی به رتبه‌های مذکور به قیمت تباهی منابع آب زیرزمینی و روی زمینی استان حاصل شده است. جالب آن است که مقامات اجرایی فرصت تأمل درخصوص این

سؤال ساده را نداشته‌اند که آیا سود اقتصادی و منافع اجتماعی و فرهنگی رتبه‌های بالا، ارزش برابری با نابودی دریاچه ارومیه را داشته است یا خیر؟ در سایه چنین سیاست‌های تک‌بعدی بوده است که استان آذربایجان غربی بنا به حکایت آمار، در امر کارگاه‌های بزرگ صنعتی نسبت به کل کشور در جایگاه نازلی قرار دارد به نحوی که تعداد کارگاه‌های صنعتی با ۱۰ نفر کارکن به بالا در سطح استان به نسبت کل کشور حدود ۲ درصد کل کشور است و بنا به آمار سال ۱۳۹۵ سرانه ارزش افزوده کارگاه‌ها در صنایع استان ۴۴۷/۸ میلیون ریال بوده است که این رقم در کشور بیش از دو برابر استان آذربایجان غربی است (همان: ۷۲-۷۱). در نتیجه بخش اعظم نیروی کار ناگزیر است به محدوده فعالیت‌های کشاورزی وارد شود و سهم آبی دریاچه ارومیه فدای نیازهای اشتغال‌زایی در حوزه کشاورزی شود. این در حالی است که در افق کلان‌تر و خردمندانه‌تر، می‌توان با جایگزینی اقتصاد مبتنی بر صنعت «اکوتوریسم» به جای اقتصاد مبتنی بر کشاورزی یا دامداری عمدتاً سنتی، نه تنها مسئله اشتغال را حل کرد بلکه امیدوار بود اکوسیستم منطقه به حالت سابق برگردد؛ امری که شوربختانه نه در سطح قوانین و نه در سطح مقررات اجرایی جایگاهی نداشته و در وضعیت خوش‌بینانه در حاشیه توجه بوده است. اهمیت این دریاچه در صنعت توریسم از آن رو است که در نظر داشته باشیم این دریاچه در دنیا در کنار «دریاچه میت» منحصر به فردترین دریاچه جهان است و می‌تواند به مناطق رؤیایی جهانگردی در سطح ایران و جهان تبدیل شود.

**ج) بروز دوگانه صلاحیت مثبت یا منفی در امر حفاظت از محیط زیست:** از حیث سازمانی، دقیقاً مشخص نیست که چه ارگان اجرایی، واجد صلاحیت ذاتی قانونی در خصوص حمایت و حفاظت از دریاچه ارومیه است. از این رو نوعی پراکندگی ناکارآمد در صلاحیت سازمانی ارگان‌های متولی حمایت از محیط زیست دریاچه ارومیه قابل مشاهده است. در نتیجه با دستگاه‌هایی نظیر سازمان محیط زیست، شهرداری‌ها، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو مواجه هستیم که اتفاقاً خود این ارگان‌ها بخشی از مسئله نابودی دریاچه ارومیه هستند. در واقع، در اثر چنین تکثری، پدیده «موازی‌کاری» در صلاحیت‌ها ایجاد شده است و مشاهده می‌شود هرچند، برای مثال رودخانه‌ها، نقش اساسی در استمرار اکوسیستم دریاچه ارومیه دارند اما قانونگذار، بدون اینکه در زمان مقتضی دست به

«تنقیح قوانین» برای تعیین تکلیف جامعه و کارگزاران نظام بزند قوانینی را به تصویب رسانده است. در نتیجه، با پدیده‌های نکوهیده و ناپسند: تعارض یا تضاد یا تراحم قوانین حوزه آب و در نتیجه تراحم صلاحیت ارگان‌های اجرایی مواجه‌ایم. برای نمونه در خصوص مدیریت آب در کشور در اسناد گوناگونی به صلاحیت مراجع و مقاماتی اشاره شده است بدون اینکه روابط این اسناد از حیث ناسخ و منسوخ یا از حیث تخصیص یا حکومت کردن مشخص شده باشد. در حوادث اخیر (سیل فروردین ماه سال ۱۳۹۸) به درستی مشخص شد که قوانین «بد» تا چه اندازه می‌توانند زمینه فرافکنی مسئولان اجرایی را فراهم کنند بدون اینکه مسبب یا مباشر چنین وضعیتی بسزای عمل خود برسد.

### ۳-۱-۱. نقش قوه قضائیه

در حقوق مدرن، در میان قوای حاکم، قوه قضائیه را می‌توان سمبل عدالت فرض کرد؛ مرجعی که نه تنها حایل میان قوای مجریه و مقننه بوده و متوازن‌کننده روابط میان آنهاست بلکه برطرف‌کننده کاستی‌های اعمال زمامداری و کانالیزه کردن اعمال آنها در مسیر عدالت است؛ به نحوی که زمینه موجه‌سازی قوانین را در مقام عبور از حوزه مفهوم به قلمروی مصداق فراهم می‌کند.

در محدوده صلاحیت‌های قوه قضائیه باید گفت مشکلات پیش‌روی این قوه برای حفاظت و احیای دریاچه ارومیه، در سطوح مختلف محل بحث است که رئوس آنها را می‌توان به قرار زیر ذکر کرد:

اولاً؛ از جمله صلاحیت‌های ذاتی این قوه به استناد اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» ذکر شده است. بی‌تردید حفاظت و احیای دریاچه ارومیه را باید در دسته حقوق عامه تلقی کرد که به صراحت اصل (۴۵) در دسته «ثروت‌های عمومی» آمده است. نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری گویای آن است که دادسرای عمومی و انقلاب به استناد ماده (۲۲)، حافظ «حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم در این مورد» است. بر این مبنا، دادستان به استناد مواد (۲۳) و (۲۴)، وظیفه مذکور را برعهده دارد. نگاهی به وضعیت موجود و پرونده‌های مطروحه در دادسراهای این استان، گویای آن است که دادستانی‌های

شهرستان‌های مختلف استان‌های درگیر معضل خشکسالی دریاچه ارومیه از اساس فاقد نگاه نظام‌مند به مقوله دریاچه ارومیه به مثابه یک «اکوسیستم» هستند به این اعتبار، دادستان‌ها حتی موارد مربوط به پرونده‌های مطروحه در استان را چه در حوزه کشاورزی یا حوزه پسماندهای صنعتی و ...، با نگرش‌های «جزیره‌ای» و «بخشی» مورد پیگرد قانونی قرار می‌دهند و در نتیجه فضا برای سنجش واقعی تناسب میان جرم و مجازات فراهم نمی‌شود. این در حالی است که تخلف در یک حوضه، نظیر حفر چاه غیرمجاز، می‌تواند آثار مخربی را بر سطح آب در حوزه دیگر داشته باشد که می‌تواند به مسئولیت مدنی و حتی کیفری منجر شود و چنین دیدگاهی از اساس در رویکردهای قوه قضائیه مغفول مانده است.

ثانیاً؛ در کنار دادستانی، می‌توان به بحران نگاه نظام‌مند در کلیت قوه قضائیه اشاره داشت. نبود چنین نگاهی، موجب شده است مقوله محیط زیست دریاچه ارومیه در حاشیه توجه‌ها و موضوع‌های دیگر، همچون کشاورزی، گسترش شهرسازی در حاشیه دریاچه قرار گیرد. یکی از دلایل چنین ادعایی این است که هرچند قانونگذار در ماده (۲۵) قانون مذکور، مقرر کرده است: «به تشخیص رئیس قوه قضائیه دادسراهای تخصصی از قبیل دادرای جرائم کارکنان دولت، ... حقوق شهروندی زیر نظر دادرای شهرستان تشکیل می‌شود» اما چنین دادرایی برای موضوع فاجعه دریاچه ارومیه تشکیل نشده است و به‌رغم وجود مجوز قانونی، تشکیل چنین دادرایی برای احیا و حفاظت از دریاچه ارومیه، به تعویق افتاده است. عدم تشکیل دادرای برای موضوع به این پراهمیتی، ضروری و حیاتی، گویای بحران در شناسایی اکوسیستم دریاچه ارومیه به‌طور خاص و اکوسیستم منطقه به‌طور عام است.

ثالثاً؛ در مجموعه دادگاه‌های دادگستری با بحران «اصول کلی حقوقی زیست محیطی» مواجه هستیم. به این معنا که در آرای هیچ‌کدام از دادگاه‌ها، نمی‌توان رأیی را پیدا کرد که در آن، رأی دادگاه بر اصول کلی حقوق محیط زیست استوار بوده باشد. از مهم‌ترین آرای که در خصوص احیای دریاچه ارومیه می‌تواند قابلیت استناد داشته باشد می‌توان به اصولی نظیر اصل ارزیابی، اصل احتیاطی و اصل انصاف بین‌نسلی اشاره داشت. اصل ارزیابی به روشی گفته می‌شود که «با اعمال آن، اطلاعات اولیه و ضروری در خصوص نتایج احتمالی پروژه‌های توسعه بر محیط زیست، اطمینان حاصل می‌شود. این اطمینان در خصوص

انتخاب‌های احتمالی تدابیر اتخاذ شده برای کاهش صدمه‌های زیست محیطی حاصل می‌شود. ارزیابی مزبور معمولاً پیش‌نیاز تصمیم‌گیری یا اتخاذ مجوز برای ساختار مشخص فرایندها یا فعالیت‌هاست» (گوندلینگ و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۶۹). اما «اصل احتیاط ناشی از رشد نگرانی در خصوص حمایت از محیط زیست است. بنابراین اصرار دارد دولت‌ها تدابیری را برای پیشگیری از تنزیل محیط زیست اتخاذ کنند، هرچند آثار زیان بار چنین تنزیلی اثبات نشده باقی بماند. یقیناً اجرای دقیق چنین رهیافتی پیشنهاد می‌دهد، خطرپذیری سودهای صرف نظر شده در توازن با خطرپذیری هزینه‌های متحمل شده در اثر حمایت غیرضروری تحمیلی قرار دارد» (Faure and Niessen, 2006: 39). اصل انصاف بین‌نسلی که در آن بر «پایداری اکولوژیک» (عبدالهی، ۱۳۸۹: ۲۰۰) تأکید می‌شود، به معنای پیش‌بینی و برقراری سازوکارها و تمهیداتی در جهت حفظ توازن میان حقوق نسل کنونی و نسل‌های آینده و پیشگیری و حفاظت از تجاوز غیرقابل جبران به حقوق و نیازهای نسل‌های آتی است. این مقوله که برای اولین بار در سال ۱۹۴۶ در کنوانسیون بین‌المللی تنظیم مقررات صید وال با عنوان «منافع ملل جهانی در تضمین محافظت از ذخایر وال برای نسل‌های آینده» به رسمیت شناخته شد و بعدها در اسناد بین‌المللی تداوم یافت. هرچند در عالی‌ترین منشور ملی به مقوله حقوق نسل‌های آینده توجه شده است و در اصل (۵۰)، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی شده و فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع اعلام شده است؛ اما در سایر اسناد بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی، به الزامات قانونی برای نیل به این اهداف توجه درخور نشده است گو اینکه حقوق نسل‌های آینده، با در نظر گرفتن عناصر حقوقی، فاقد شرایط و عناصر لازم است (مولائی، ۱۳۸۶: ۱۶).

اگر به اصول زیست‌محیطی بالا توجه می‌شد در این صورت، امیدی به تحقق مفهوم «توسعه پایدار» دریاچه ارومیه می‌توان داشت که متأسفانه محقق نشده است. رابعاً، اگر بتوان گفت به یک اعتبار، دانش حقوق، علمی است که از این طریق، «نظام مسئولیت» صورت‌متمدنانه پیدا کرده و از این طریق «نظام حق»ها در جامعه ساری و

جاری می‌شود در این صورت باید گفت دادگاه‌ها به‌طور عام، مجری این سازوکار هستند. تجربه تلخ «کما»ی دریاچه ارومیه به‌درستی نشان داد که نظام مسئولیت مدنی در چارچوب مراجع دادگستری موجود، کارایی لازم برای احقاق حق‌ها و جبران خسارت‌ها را ندارد. در نتیجه در خصوص عناصر مسئولیت مدنی اصلاحات اساسی نیازمند است. در میانه عناصر اصل تقصیر، بی‌تردید پیچیده‌ترین و سخت‌ترین عنصر برای مدعی خسارت، «رابطه سببیت» است که البته در عالم عمل، اثبات رابطه سببیت در حوزه محیط زیست بسیار سخت است (برای دیدن نظر موافق نک: فریادی، ۱۳۹۵: ۱۰۹-۱۰۵). در واقع نظام حقوقی ایران راهکار روشن، مشخص و معینی برای جبران خسارت‌ها ندارد. در این صورت است که فایده‌مندی حقوق و قوه قضائیه به محاق می‌رود. به نظر می‌رسد در اثر ناکارآمدی قوه قضائیه در امر مربوط به پیشگیری از خسارت و جبران خسارت، تجربه مفیدی در اختیار ما گذاشته است و آن اینکه باید در نظام مسئولیت مدنی دست به جراحی‌های گسترده‌ای زد در غیر این صورت بحران دریاچه ارومیه دامن سایر اکوسیستم‌های کشور، نظیر دریاچه خزر را خواهد گرفت.

در این راستا، به نظر می‌رسد وقت آن رسیده است که اولاً؛ نظر به ماهیت خاص محیط زیست، نظام مسئولیت مدنی اشخاص در حوزه محیط زیست متحول شود و از «تئوری تقصیر» فاصله گرفته و به تئوری‌های دیگر، همچون «نظریه خطر» تغییر جهت دهد. ثانیاً؛ نظر به ماهیت سیال و رونده محیط زیست، به اصول زیست‌محیطی، جایگاه شایسته‌ای داده شود به نحوی که با اعمال این اصول در نظام کنترل، هزینه‌های حقوقی، اقتصادی و اخلاقی خسارت به محیط زیست دریاچه ارومیه از سود آن بسیار بیشتر شود. ثالثاً و از همه مهم‌تر، باید نگاه جدیدی برای «نظام مالکیت» یا دست‌کم «نظام بهره‌برداری از اموال» در برخی از موارد مهم مرتبط با خشکسالی دریاچه ارومیه داشت و راهکاری متناسب با پایداری محیط زیست این دریاچه اندیشیده شود در غیر این صورت، ممکن است به برکت نزولات آسمانی، برای مدت کوتاهی بتوان فرایند مرگ دریاچه ارومیه را به تعویق انداخت اما بی‌تردید به محض کاهش نزولات آسمانی، مرگ این دریاچه حتمی خواهد بود.

## ۱-۲. معضلات بخش خصوصی

در کنار مشکلات مربوط به دولت، باید گفت نقش بخش خصوصی در این باره کمتر نبوده است؛ گو اینکه نوعی پیمان نانوشته میان دولت و ملت برای نابودی این دریاچه منعقد شده است. به نحوی که اگر نهاد زمامداری در نبود استراتژی درست، به خطا رفته است و هیچگونه عایدی نداشته در مقابل، بخش خصوصی درگیر نگرش‌های خودخواهانه و منافع فردی و اقتصادی خویش بوده است. آنچه اکنون مشاهده می‌شود بحرانی است که دامنگیر هر دو طرف دولت و ملت شده است. به حکایت آمار و بر منطق اقتصادی و با در نظر گرفتن «اصل سود و هزینه»، به نظر می‌رسد دوران خوش چنین پیوند نامیمونی در حال از هم پاشیدن است و هر دو طرف در سطح کلان پی به بحران وضعیت بالا برده‌اند. چراکه به لحاظ علمی، امکان نیل به این منافع اقتصادی نه تنها در درازمدت بلکه حتی در وضعیت کنونی نیز با امتناع مواجه است زیرا سبک مورد استفاده، به نظر کارشناسان، شیوه‌ای سنتی بوده و برای نیازهای مدرن، پاسخگو نیست. در نتیجه چنین سبک خودخواهانه‌ای غلط است به طوری که دولت، از سال‌های گذشته ناگزیر بوده است در سایه سیاست‌های غلط دهه‌های گذشته، بودجه‌هایی را برای احیای این دریاچه اختصاص دهد. برای نمونه در سال ۱۳۹۳ طرح «نکاشت» برای عملیاتی کردن پروژه عدم کشت موقت در اراضی زراعی شبکه آبیاری زرینه‌رود که از مصوبات ستاد احیای دریاچه ارومیه بوده است، مبلغی بالغ بر ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال اختصاص یافت. در این طرح ۵۰ هزار هکتار از اراضی زراعی در بخش زرینه‌رود به اجاره دولت درآمد و خسارتی که از نکاشتن محصول متوجه صاحبان اراضی می‌شد به آنان داده شد تا آب این بخش به دریاچه ارومیه برسد (گزارش طرح نکاشت برای احیای دریاچه ارومیه، ۱۳۹۸/۴/۱۵).

همچنین مطابق تصویب‌نامه هیئت وزیران، در سال ۱۳۹۷ پنج هزار میلیارد ریال برای نجات دریاچه ارومیه از تصویب هیئت وزیران گذشت (تصویب‌نامه شماره ۸۸۹۲۹/ت ه ۵۵۷۹۰ مورخ ۱۳۹۷/۷/۸) اما شوربختانه راه به جایی نبرده است چراکه به گفته مقامات حکومتی، اختصاص چنین بودجه‌هایی نمی‌تواند معضل دریاچه را حل کند (گزارش احیای دریاچه ارومیه با بودجه کنونی امکان‌پذیر نیست، ۱۳۹۷/۹/۸). در واقع مشکل در لایه‌های



زیرین جامعه، در چیزی نهفته است که می‌توان به تساهل از آنها با عناوینی همچون: عادات و باورهای غلط مردم، برداشت ایرانی‌ها از سبک زندگی مدرن، امتناع در مشارکت آگاهانه شهروندان در اداره امور عمومی و ... نام برد و به این اعتبار، می‌توان گفت معضل بنیادین در لایه‌های «پیش‌حقوقی» با سردرگمی اسناد در لایه حقوقی همنشین شده و برپیدگی موضوع افزوده است. برای نمونه در نوشته‌ای چنین نتیجه‌گیری شده است که اصل آموزش عمومی در ارتباط با قوانین و مقررات زیست‌محیطی در اسناد بالادستی ایران در حد قابل قبول و استانداردهای «توسعه پایدار» شناسایی شده است (مولائی، ۱۳۸۶: ۹۹-۹۴) اما در سطح اسناد پایین‌دستی، نوعی از عدم توازن مابین وظایف و اختیارات مشاهده می‌شود (مولائی و رضایی، ۱۳۹۰: ۲۵۳-۲۵۲). به نحوی که مهم‌ترین نهاد درگیر با محیط زیست، یعنی سازمان حفاظت محیط زیست با خلأهای مختلف قانونی درخصوص جایگاه و وظایف قانونی‌اش روبه‌رو است (عبداللهی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۷۹-۱۴۳).

در کنار خطای استراتژیک بالا، باید گفت در وضعیت کنونی درخصوص معضل دریاچه ارومیه، با پدیده عدم همکاری بخش خصوصی در فرایند احیای دریاچه ارومیه مواجه هستیم. بارزترین شاهد در این خصوص، حفر چاه‌های غیرمجاز بوده است. مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای استان آذربایجان غربی اظهار داشته است: «حدود ۳۷ هزار چاه مجاز و ۵۹ هزار چاه غیرمجاز در استان وجود دارد ... از این تعداد که بیش از ۹۶ هزار حلقه است، حدود ۹۲ هزار حلقه در بخش کشاورزی فعال است ... متأسفانه ۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند» (گزارش ۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند، ۱۳۹۷/۱۲/۱۲).

معنای ساده این آمار تعجب‌برانگیز و شگفت‌انگیز آن است که بخش خصوصی برای نیل به منافع خود، حتی حاضر است دریاچه ارومیه را به نابودی بکشد. در چنین اوضاع و احوالی نمی‌توان از نقش جامعه مدنی در احیای دریاچه ارومیه سخن به میان آورد. دلیل این وضعیت را باید اساساً ناشی از ضعف در ترویج «اصل آموزش» و «اصل مشارکت همگانی» دانست. امروز با وجود بحران جدی در دریاچه ارومیه، نوعی استیصال و سردرگمی میان شهروندان اطراف دریاچه قابل مشاهده است. دلیل ساده چنین سردرگمی

را باید در رفتارهای تناقض آمیز حکومت جستجو کرد. بخشی از حکومت درگیر سیاست‌های توسعه‌ای بخش کشاورزی، صنعت و اخیراً توریسم بوده است و بدین وسیله بخش اعظمی از انرژی دریاچه صرف هدررفت این حوزه‌ها می‌شود. بخش دیگر درصدد است با استعانت از مشارکت بخش خصوصی، مشکلات دریاچه را برطرف سازد اما ناتوان از چنین ظرفیتی است چراکه «اصل آموزش عمومی» نتوانسته نهادینه شود در نتیجه، همیاری بخش خصوصی بسیار ناکارآمد جلوه می‌کند. این در حالی است که اصل مذکور، پیونددهنده مفهوم «حکمرانی خوب» با محیط زیست است چراکه بین آموزش و ارتقای نیروی انسانی و حکمرانی خوب ارتباط وثیقی وجود دارد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۱۱۵-۱۱۴) و حقیقتاً یکی از حلقه‌های اساسی و پایدار مغفول در امر احیای دریاچه ارومیه، «آموزش» شهروندان ساکن در حوزه این دریاچه است.

## ۲. جمع بندی و نتیجه‌گیری

در نوشتاری که از نظر گذشت، تلاش شد دلایل، موانع و چالش‌های اصلی پیش روی احیای دریاچه ارومیه از منظر حقوق عمومی و به اتکای منطق اصل تفکیک قوا به بحث و بررسی گذاشته شود. با بررسی و تحلیل چالش‌های پیرامون این دریاچه «به کما رفته» سعی شد چرایی چنین معضلی ذکر شود. گفته شد که دلایل مختلفی موجب چنین امتناعی شده است که رئیس آنها را می‌توان در سدسازی، توسعه کشاورزی و حفر چاه‌های عمیق و نیمه عمیق حکومت و بخش خصوصی خلاصه کرد که البته توضیحات آنها بیان شد.

حاصل سخن این است که هرچند باید اذعان داشت فاجعه دریاچه ارومیه، از جنس فرابخشی و فراحقوقی است باین حال در حیطه حقوق و تفکرات حقوقی، معضل را باید در نهاد «دولت» و «بخش عمومی» جستجو کرد. این نهاد البته به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم مانع احیای این دریاچه بوده است. از سویی در سطح مستقیم، ارگان‌های گوناگون زمامداری، به‌طور مستقیم در سایه باورهای جزیره‌ای و بخشی‌نگرانه و نیز نگرش‌های غیراستراتژیک، متعارض و متضاد، امکان شکل‌گیری یک نگاه واحد راهبردی را در مجموعه حکمرانی نداده است. به نحوی که در چارچوب اصل تفکیک قوا، هر سه قوای مقننه، مجریه و

قضائیه سهمی از مدیریت «بد» را در این خصوص داشته‌اند. ازسوی دیگر، نهاد بخش عمومی در ایران، نتوانسته است در مدیریت کلان جامعه به مسائل و معضلات کشور، با جامعه ارتباط خردمندانه ایجاد کند؛ به نحوی که در سایه اشتباه محاسباتی تاکتیکی، کوتاه‌مدت و میان‌مدت مسئولان وقت، اصول و ارزش‌های حقوقی بلندمدت، به فراموشی سپرده شده است. حتی برخی از اصول حقوقی، مثل اصل احتیاطی و اصل ارزیابی، در سایه فقدان نگرش کلان، جامع و بلندمدت نتوانسته‌اند در ارزیابی‌های حقوقی این دریاچه به‌کار گرفته شوند. درنتیجه، «فرهنگ‌سازی»، «جلب مشارکت عمومی در حفاظت از دریاچه»، «باورمندی به دریاچه ارومیه به‌مثابه بخش محوری در اکوسیستم کشور» شکل نگرفته است.

مسئله این است که انسان سنتی با استفاده از «قدسی‌سازی» امور، نیازهای حوزه امر عمومی را در حد نیاز و متناسب با سطح کلان نظام، برآورده می‌ساخت؛ اما آیا انسان مدرن می‌تواند با ابزارهایی مثل «اخلاقی‌سازی» احیای دریاچه ارومیه، راهی برای بازگشت این دریاچه به حیات پیدا کند؟ دست‌کم تا به امروز، تجربه نهاد دولت و بخش عمومی و مدیریت مالک‌گونه دولتی این دریاچه در ایران نتوانسته است راهکار موفقی را برای این امر پیدا کند و ابزارها و سازوکارهای حقوقی، ناتوان از «ریل‌گذاری» در برآورده ساختن چنین انتظار مشروعی بوده است.

از نکات به‌ظاهر پارادوکسیکال یافته‌های این تحقیق آن است که دولت و بخش عمومی در وضعیت کنونی، بر لبه تیغ تیز فاجعه دریاچه ارومیه قرار گرفته‌اند، یعنی از یک سو، خود مسبب چنین وضعیت اسفناکی هستند و ازسوی دیگر، نقطه‌آغازین امید به احیای آن نیز تشکیل می‌دهند. درنتیجه باید اذعان داشت که نقطه آغاز احیای دریاچه ارومیه از دولت آغاز می‌شود هرچند با نگاه واقع‌گرا می‌توان مدعی شد صحبت از احیای این دریاچه نیز بسیار دیر هنگام است.<sup>۱</sup>

---

۱. هرچند در سایه بارش‌های فروردین سال ۱۳۹۸ به نوعی امید به احیای دریاچه پررنگ شده است اما باید توجه داشت که احیای حدود ۴۰ درصد این دریاچه طی ماه‌های اخیر، نه در سایه مدیریت مدبرانه حکومت بلکه ناشی از بارش‌های سیل‌آسایی بوده است که هیچ دلیل علمی برای دوام آن در سال‌های آتی نیست و حتی اگر چنین بارش‌هایی دوام داشته باشد بازهم انتقادهای درخصوص مدیریت دریاچه باقی است چون شیوه‌های غلط گفته شده، در سطوح مختلف حکومت همچنان باقی است و از این حیث، نیازمند بازنگری در «سبک» اداره کردن و گذار از «حکومت» کردن به «حکمرانی» هستیم.

## منابع و مآخذ

۱. اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه (۱۳۸۴)، نظریه استعلامی شماره ۲۱۴.  
URL : <http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=19633.1399/3/27>.
۲. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۶). «نگاهی به اصل استفاده غیرزیان بار (پایدار) از سرزمین در حقوق بین‌الملل محیط زیست»، مجله علوم محیطی، سال چهارم، ش ۴.
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی (۱۳۹۵). «گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان آذربایجان غربی»، ارومیه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی.
۴. عبدالهی، محسن (۱۳۸۹). «تغییرات آب‌وهوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ش ۱.
۵. عبدالهی، محسن و مسعود فریادی (۱۳۸۹). «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، پژوهشکده علوم محیطی، دانشگاه شهید بهشتی، سال هفتم، ش ۴.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۷. فریادی، مسعود (۱۳۹۵). «آلودگی هوای شهری و مسئولیت راهبردی دولت در پرتو امنیت محیط زیستی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وپنجم، ش ۸۱.
۸. کیس، الکساندر، پیتراچ سند و وینفراید لانگ (۱۳۸۴). حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۹. گزارش «توسعه کشاورزی آذربایجان غربی نعمت یا نعمت» (۱۳۹۷/۳/۲۹).  
<https://www.tasnimnews.com/fa/news>.
۱۰. گزارش «احیای دریاچه ارومیه با بودجه کنونی امکان‌پذیر نیست» (۱۳۹۷/۹/۸).  
<http://basijnews.ir/fa/news>.
۱۱. گزارش «مصوبات چهارمین سفر استانی هیئت دولت به آذربایجان غربی» (۱۳۹۷/۱۲/۲۹).  
<http://dolat.ir/detail/227045>
۱۲. گزارش «۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند» (۱۳۹۷/۱۲/۱۲).  
<https://www.borna.news>

۱۳. گزارش «۱۰۳ سد نفس دریاچه ارومیه را بریده است!» (۱۳۹۷/۱۰/۱۸).
- <http://anthropology.ir/article/23660.html>
۱۴. گزارش «اجرای طرح نکاشت برای احیای دریاچه ارومیه» (۱۳۹۸/۳/۱۵).
- <https://www.tabnak.ir/fa/news>
۱۵. گوندلینگ، لوتار و همکاران (۱۳۸۱). حقوق محیط زیست ۲، ترجمه محمدحسن حبیبی، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات پایدار.
۱۷. موسوی، سیدفضل‌الله، سیدحسین حسینی و سیدحسین موسوی فر (۱۳۹۴). «اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست در پرتو آرای مراجع حقوقی بین‌المللی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۸.
۱۸. مولائی، آیت (۱۳۸۶). «جایگاه توسعه پایدار در قوانین و مقررات ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق محیط زیست، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۹. مولائی، آیت و ارسلان رضایی (۱۳۹۰). «نسبت قوانین زیست‌محیطی ایران با اصل آموزش عمومی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۱۲.
۲۰. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). حکمرانی خوب بنیان توسعه، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر.
22. Faure, Michel and Nicole Niessen (ed) (2006). *Environmental Law and Development*, Edward Elgar Cheltenham, UK.



# شناسایی و اولویت بندی عوامل مؤثر بر اجرای استراتژی در بانک های تجاری ایران به همراه پیامدهای آن

مهدی حقیقی کفاش\*، محسن جلالی\*\*، مهدی ابراهیمی\*\*\* و وحید خاشعی\*\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۶	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	شماره صفحه: ۹۵-۱۲۵
-------------------	------------------------	-----------------------	--------------------

اجرای استراتژی یکی از مهم ترین مراحل سه گانه مدیریت استراتژیک است. به رغم اهمیت اجرای استراتژی، به این موضوع، کمتر از تدوین استراتژی پرداخته شده است. مقاله حاضر، علاوه بر شناسایی و معرفی عوامل اصلی و تأثیرگذار بر اجرای استراتژی در بانک های تجاری ایران به روشی علمی، به دنبال سهم دهی و اولویت بندی میزان تأثیر این متغیرها است. همچنین پیامدهای اجرا و چالش های پیش روی آن نیز همراه با ابعاد کمی تبیین شده است. روش تحقیق از حیث نتیجه، کاربردی و از حیث هدف، توصیفی و از نظر داده، کمی - کیفی است. استراتژی روش تحقیق در بخش کیفی، تئوری داده بنیاد و در بخش کمی، فرایند تحلیل سلسله مراتبی است. روش تجزیه و تحلیل اطلاعات در بخش کیفی، روش کدگذاری با الگوی پارادایمی استراوس و کوربین و در بخش کمی بر پایه مقایسات زوجی و تحلیل نرخ ناسازگاری است. جامعه تحقیق، خبرگان بانک های تجاری و نمونه آن، بانک های ملت، تجارت، ملی، سپه، رفاه، مهران اقتصاد و آینده است. روش نمونه گیری، قضاوتی هدفمند با روش گلوله برفی و ابزار جمع آوری داده در بخش کیفی مصاحبه و بررسی اسناد و در بخش کمی پرسشنامه است. یافته های تحقیق نشان از تبیین ۱۲ عامل اصلی، ۹ چالش (به عنوان متغیر مداخله گر) و پنج پیامد برای اجرای استراتژی در بخش بانکداری تجاری ایران دارد که بر اساس میزان اهمیت نقش هریک از آنها در اجرای استراتژی، اولویت بندی و سهم دهی شده است.

**کلیدواژه ها: بانک؛ استراتژی؛ فرایند تحلیل سلسله مراتبی؛ تئوری داده بنیاد**

\* دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛

Email: haghghi.mehdi@atu.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: mo.jalali@atu.ac.ir

\*\*\* استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: ebrahimistgm@atu.ac.ir

\*\*\*\* دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: khashei@atu.ac.ir

## مقدمه

امروزه سه مرحله مدیریت استراتژیک یعنی تدوین، اجرا و کنترل به قدری در یکدیگر درهم تنیده و تأثیرگذارند که باید با دقت بیشتری روی هریک از آنها تمرکز یافت. این مقاله بر عنصر میانی مدیریت استراتژیک یعنی اجرای استراتژی در صنعت بانکداری تجاری ایران متمرکز شده است. امروزه اجرا در میان مراحل مدیریت استراتژیک به مرحله‌ای کلیدی تبدیل شده و برهان این کلیدی بودن آن است که اگر استراتژی به درستی اجرا نشود، بهترین استراتژی می‌تواند کمترین ارزش را داشته باشد. با اینکه اهمیت مقوله اجرای استراتژی کمتر از تدوین آن نیست اما به حوزه اجرا نسبت به حوزه تدوین کمتر پرداخته شده است. اجرای ناصحیح استراتژی در بانک‌ها، نه تنها بررسی صحت اهداف مشخص شده در استراتژی‌های تدوین شده را می‌تواند دچار مشکل کند بلکه دستیابی به اهداف صحیح را هم با چالش همراه می‌سازد.

بی‌توجهی به مسئله اجرای استراتژی یکی از مسائل ضروری و به‌روز صنعت بانکداری کشور است که با توجه به بانک‌محور بودن اقتصاد ایران و سهم تأثیرگذار این نهاد پولی بر مسائل اقتصادی و حتی اجتماعی کشور، لزوم توجه به آن در بانک‌های تجاری (بالاترین سهم در سیستم بانکی) را دوچندان می‌کند. بنابراین پرداختن به اجرای استراتژی در بانک‌های تجاری ایران، مورد نظر این پژوهش بوده است.

در این مقاله ابتدا به بیان مسئله اصلی و سؤال‌های تحقیق، اهمیت و ضرورت انجام و اهداف تحقیق پرداخته شده و سپس مروری بر ادبیات تحقیق شامل مبانی نظری و پیشینه پژوهش انجام پذیرفته است. با معرفی روش شناسی انجام پژوهش، مدل نظری آن مطرح شده و با تجزیه و تحلیل داده‌ها و ارزیابی اعتبار تحقیق به ارائه جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و در نهایت پیشنهادها پرداخته شده است.

## ۱. بیان مسئله و سؤال‌های تحقیق

در اجرای استراتژی، عوامل بسیاری شامل پیچیدگی‌ها و ناهماهنگی‌های مختلف نقش دارند که همین امر اجرا را بسیار دشوار کرده به‌گونه‌ای که سازمان‌ها کمتر به آن می‌پردازند.



از این رو یکی از دلایل مهمی که به شکست فرایند اجرای استراتژی منجر می‌شود عدم دسترسی مدیران به عوامل اصلی و نیز نتایج و چالش‌های (موانع) متصور بر آن به‌منظور جهت‌دهی فعالیت‌های‌شان است. درحقیقت بدون داشتن درکی مناسب از موارد مزبور نمی‌توان انتظار تحقق استراتژی و اهداف را به‌نحو مطلوب در بانک‌ها داشت. ازسویی با بررسی بانک‌های تجاری در سال‌های اخیر درمی‌یابیم، با وجود اینکه اکثر آنها به تدوین سندهای استراتژیک اقدام کرده‌اند اما اجرای آنها چندان نظام‌مند نبوده است. مسئله رقابت شدید میان بانک‌ها به‌خصوص بانک‌های تجاری داخل کشور و نیز لزوم ورود و انجام فعالیت‌های بزرگ‌تر در بانکداری بین‌الملل، آنها را به سمت برنامه‌محور بودن و داشتن یک تفکر استراتژیک سوق داده است.

بنابراین با توجه به در نظر گرفتن همه موارد فوق، مسئله اصلی این تحقیق، فقدان شناخت کافی از عوامل علی، زیرساختی و نیز نتایج و چالش‌های (موانع) اجرا به روشی علمی است، متغیرهایی که دانش حاصل از آن حتی می‌تواند خلأ بین تدوین و اجرا را پر کرده و زمینه اجرایی شدن کاربردی برنامه‌های بانک را فراهم کند. در این مقاله، مسئله اصلی بیان شده در قالب پنج سؤال به شرح زیر در بانک‌های تجاری ایران مطرح شده است:

۱. متغیرهای علی مؤثر در فرایند اجرایی شدن استراتژی کدامند؟
۲. متغیرهای زمینه‌ای (بستری) مؤثر در فرایند اجرایی شدن استراتژی کدامند؟
۳. چالش‌های (موانع) اجرایی شدن استراتژی کدامند؟
۴. پیامد (نتایج) فرایند اجرایی شدن استراتژی کدامند؟
۵. اولویت و میزان سهم هر یک از شرایط علی، زمینه‌ای، چالش‌ها (موانع) و پیامدها در فرایند اجرایی شدن استراتژی به چه میزانی است؟

### ۱-۱. اهمیت و ضرورت تحقیق

اجرای ناصحیح استراتژی در بانک‌ها، نه‌تنها بررسی صحت اهداف مشخص شده در استراتژی‌های تدوین شده را دچار مشکل کرده بلکه به عدم دستیابی به اهداف صحیح نیز منجر می‌شود. همچنین با انجام این تحقیق و با تبیین عوامل تأثیرگذار بر اجرا و اولویت‌بندی عوامل، چالش‌ها (موانع) و پیامدهای اجرای استراتژی، بانک‌ها نسبت به

تقویت و اصلاح نقاط ضعف و بهره‌برداری از نقاط قوت خود در اجرا گام برمی‌دارند. بنابراین اجرای ناصحیح استراتژی در بانک‌های تجاری مشکل‌ساز بوده و انجام پژوهشی در این خصوص ضروری است.

## ۱-۲. اهداف تحقیق

پنج هدف اصلی تحقیق که به دنبال پاسخگویی به سؤال‌های تحقیق است به شرح زیر است:

۱. شناسایی متغیرهای علی و زمینه‌ای مؤثر بر اجرای استراتژی، ۲. شناسایی چالش‌های (موانع) پیش روی اجرای استراتژی، ۳. شناسایی پیامدهای (نتایج) اجرایی شدن استراتژی، ۴. اولویت‌بندی و سهم‌دهی عوامل شناسایی شده برای مشخص شدن تأثیر هر یک از آنها در اجرا، ۵. پر کردن شکاف‌های اطلاعاتی موجود در ادبیات علمی مربوط به اجرای استراتژی و ترویج اهمیت آن در کنار موضوع تدوین استراتژی.

## ۲. مبانی نظری تحقیق

### ۲-۱. تعاریف و مفاهیم اجرا

#### ۲-۱-۱. ازلحاظ لغتنامه‌ای

اجرا در فرهنگ فارسی عمید به معنای روا کردن امری و عمل کردن کاری طبق برنامه قبلی معرفی شده است. همچنین در فرهنگ واژه سره به معنای به انجام رساندن است. اجرا در لغتنامه وبستر معنای پایان دادن (و انجام دادن) و در لغتنامه آکسفورد تأثیرگذاری واقعی و مطمئن شدن از تکمیل اقدام‌ها به وسیله ساخت شاخص‌ها معنا دارد.

#### ۲-۱-۲. از دیدگاه نظریه‌پردازان

در یک نوع طبقه‌بندی می‌توان اجرای استراتژی را با سه رویکرد فرایندی، رفتاری و ترکیبی تعریف کرد. در رویکرد فرایندی، اجرا به عنوان زنجیره‌ای از مراحل متوالی به دقت برنامه‌ریزی شده در نظر گرفته می‌شود. رویکرد رفتاری، عملیاتی کردن استراتژی را مجموعه‌ای از فعالیت‌های کمابیش برنامه‌ریزی شده و موازی هم تلقی می‌کند. در این رویکرد

فعالیت‌های مورد نیاز برای اجرا از جنبه رفتاری بررسی می‌شوند. برخی از اندیشمندان نیز رویکرد فرایندی و رفتاری را با هم ترکیب کرده و رویکرد سومی با عنوان پیوندی (ترکیبی) ارائه کرده‌اند. در جدول زیر تعاریف محققان مختلف در مورد اجرای استراتژی به تفکیک سه رویکرد ارائه شده است:

جدول ۱. مفاهیم مختلف اجرای استراتژی در سه رویکرد مختلف

تعاریف	رویکرد
نوبل <sup>۱</sup> (۱۹۹۶: ۶۵) معتقد است اجرای استراتژی فرایندی تعاملی و پیچیده است که متغیرهای زیادی بر آن تأثیر می‌گذارند رینیاک (۸۷: ۱۳۹۵) اجرا را فرایندی می‌بیند که پیچیده‌تر از فرایند تدوین است.	فرایندی
واردارجیان (۱۹۹۹) معتقد است اجرای استراتژی دربرگیرنده اقدام‌هایی است که سازمان درخصوص قلمرو خارجی (ذی‌نفعان) و برای تحقق بخشیدن به استراتژی ابداع می‌کند. اجرای استراتژی شامل اقدام‌ها و فعالیت‌های اجرایی است که مستلزم رهبری قوی و مهارت‌های کلیدی مدیریتی است (Okumus, 2003: 11).	رفتاری
ویلن و هانگر (۱۹۹۹) اجرا را مجموعه‌ای از فعالیت‌های مورد نیاز و فرایندی که در آن سیاست‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند، تعریف می‌کنند (مک‌لنن، ۱۳۹۶: ۹۹).	ترکیبی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲-۲. جایگاه اجرا در مکاتب مدیریت استراتژیک

مینتزبرگ<sup>۲</sup> پارادایم‌های استراتژیک را به‌طور کلی در سه گروه تجویزی، توصیفی و تلفیقی تقسیم کرده است. اولی معتقد به طراحی رسمی و پیشگویی تدابیر و تحلیل‌های اهداف بلندمدت است. دومی بر اقدام سریع و منطبق با شرایط جاری مبتنی است. بر این اساس، ۱۰ مکتب فکری فرایند استراتژی ایجاد شد که سه تا از آنها (یعنی طراحی، برنامه‌ریزی و موقعیت‌یابی) در پارادایم‌های تجویزی و ۶ تای بعدی (یعنی کارآفرینی، شناختی، یادگیری،

1. Nobel  
2. Mintzberg

قدرت، فرهنگی و محیطی) در پارادایم توصیفی و آخری (یعنی ترکیب‌بندی) در پارادایم تلفیقی جای دارند (مینتزبرگ، ۱۳۸۸: ۹). بینش‌های گذشته، تدوین و اجرا را جدا در نظر می‌گرفتند. آنها اجرا را پس از فرایند تدوین قرار می‌دهند (همان: ۳۶).

پارادایم اجرای استراتژی در صنعت بانکداری تجاری ایران مبتنی بر پارادایم تلفیقی (ترکیبی) در نظر گرفته شده که دلایل آن در بخش روش‌شناسی پژوهش به تفصیل بیان شده است.

### ۳. پیشینه پژوهش

مارکوئیز<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان «اجرای استراتژی‌های بین‌المللی در بانک‌های کشورهای نوظهور (مطالعه موردی بانک‌های تجاری کشورهای چین و برزیل)» عواملی را که بر اجرای استراتژی‌های بین‌المللی بانک‌های تجاری کشورهای نوظهور تأثیرگذار است را بررسی کرده که در این دو کشور، بانک‌ها نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند. نتایج نشان داد عوامل مؤثر بر اجرای استراتژی‌های بین‌المللی بانک‌ها شامل تجربه صنعت قبلی، پایگاه مشتریان موجود، تعریف و ثبت رسمی استراتژی، نوع مالکیت بانک بین‌المللی و میزان بدهی خارجی آن است.

کایرولیا<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی مذاکره: خط سیرهای متنوع اجرای استراتژی» چگونگی اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها را در بانک‌های تجاری شهرهای آفریقایی نایروبی، آدیس آبابا و هراره بررسی کرده و سه نوع اجرا را در این سه شهر مقایسه کرده است. این ابزارها شامل ابزارهای زیرساختی، توسعه قوانین و سرزمین است. برعکس سایر تحقیقات در بررسی عوامل شکست استراتژی، این تحقیق اجازه می‌دهد بسیاری از عوامل و اتحادهای پیچیده که در اجرا نقش مهمی دارند دیده شود. محقق، مفهوم برنامه‌ریزی مذاکره را به عنوان ابزار مفهومی مفید بررسی کرده که مفید بودن را در عزیمت از فرضیه‌های قانونی و اصولی در مورد برنامه‌ریزی خوب یا صحیح، دستیابی به ماهیت اجرا و زمینه‌سازی فعالیت‌ها برمی‌شمارد.

---

1. Marques

2. Cirolia

آنوار<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «ارتباط استراتژی و عملکرد: یک تحلیل مقایسه‌ای بین استراتژی‌های خالص، دو رگه و واکنشی»، اطلاعات مالی شرکت‌های مختلف در ۱۲ صنعت از جمله بانکداری را در پاکستان بررسی کرده است. در این شرکت‌ها مقایسه‌ای بین سه دسته استراتژی ناب (غیرکپی شده)، دو رگه (استفاده شده در سازمان‌های دیگر) و واکنشی صورت پذیرفته است. نتایج نشان داد که شرکت‌های پاکستانی بیشتر از دو دسته استراتژی‌های دو رگه (کپی شده) و واکنشی بهره می‌گیرند تا استراتژی‌های خالص و غیرکپی شده. همچنین نتایج نشان داد اجرای این دو دسته استراتژی در بانک‌های پاکستان بهتر از اجرای استراتژی‌های اکتشافی است و عواملی همچون اندازه سازمان و نوع صنعت در انتخاب نوع استراتژی و اجرای آن تأثیرگذار است. همچنین استراتژی و اندازه شرکت بهترین پیش‌بینی‌کنندگان عملکرد سازمان هستند.

ریدوان<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «تمارین برنامه‌ریزی: یک مطالعه موردی چندگانه در صنعت بانکداری اندونزی» با روش تحقیق کیفی روی سه بانک تجاری در اندونزی تمرکز کرده است. دلیل انتخاب این سه بانک، هم عملکرد عالی و هم برنامه استراتژیک آنها بود. بانک‌های دیگر هم بودند که برنامه استراتژیک داشتند اما به دلیل عدم عملکرد خوب مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. کلیدی‌ترین عناصر مؤثر بر اجرای استراتژی، انعطاف‌پذیری و نقش مدیرعامل بانک (و درگیری‌ها و گرفتارهای وی) معرفی می‌شود.

جنیدی و نیلی‌پور<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «بصیرت شرکتی و تأثیر آن بر نوآوری، تصمیم‌سازی استراتژی و اجرا در سازمان (مطالعه موردی: صنعت بانکداری)» بیان می‌دارند هدف بررسی قابلیت بینش شرکتی بر سازمان و تأثیر آن بر شکل‌گیری استراتژی و اجرای آن و عملکرد سازمان است که مطالعه موردی آن بانکداری ایران است. داده‌ها از طریق مصاحبه و پرسشنامه از ۳۰ بانک ایران از جمله بانک‌های تجاری تجمیع شده است. نتایج نشان داد که بینش شرکتی سه نقش مبتکر یا نوآور، استراتژیست و رقیب

---

1. Anvar

2. Ridwan

3. Joneidi and Nilipour

ایفا می‌کند. محققان پیشنهاد داده‌اند که با اطلاعاتی که از طریق پیش‌بینی و بصیرت شرکتی و شناسایی سیگنال‌های حتی ضعیف به دست می‌آید، بانک‌ها قادرند نااطمینانی و هشدارها را برای رسیدن به تصمیم‌های باکیفیت استراتژیک و اجرای بهتر کاهش دهند. راجاسکارا (۲۰۱۴) در مقاله‌ای تحت عنوان «عوامل مؤثر بر اجرای استراتژی در صنعت خدماتی» بیان می‌دارد اجرای موفق، عامل کلیدی در بقای سازمان‌هاست. بسیاری از سازمان‌ها با وجود اینکه از یک فرایند قوی در تدوین برخوردارند اما نمی‌توانند مزایای رقابتی خود را حفظ کنند به این دلیل که آنها فاقد فرایندهایی در اجرا هستند. نظر به نرخ بالای شکست در اجرا بیشترین توجه به مجریان داده شده حال آنکه عوامل متعددی برای شکست استراتژی‌ها وجود دارد. از این رو در این مطالعه، به بررسی فرایندهای اجرا در صنایع خدماتی از جمله بانکداری در کشور عمان پرداخته شده که این مطالعه عوامل مهمی را که بر اجرای استراتژی تأثیرگذار است را کشف و وزن‌دهی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد عامل رهبری مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر اجرای موفق استراتژی است که ۳۷ درصد را از آن خود کرده است. سایر عوامل به ترتیب فرهنگ سازمانی (۲۸ درصد)، ساختار سازمانی (۲۶ درصد) و سیستم‌ها (۸ درصد) است.

آمولو<sup>۲</sup> (۲۰۱۲) در تحقیقی به نام «چالش‌های پیاده‌سازی استراتژی در کنیا» بیان داشته که مفهوم استراتژی از فعالیت‌های نظامی گرفته شده است. با وجود تغییرات محیطی سریع، سازمان‌های خصوصی آن را در توسعه برنامه‌های‌شان به کار بردند. برای بخش عمومی این مفهوم جدید است. تحقیق وی به دنبال چالش‌های پذیرش و اتخاذ مدیریت استراتژیک و به خصوص اجرای استراتژی بوده است. هدف مطالعه وی، تعیین چالش‌های اجراست. وی برای این کار از مصاحبه و رهیافت کمی بهره گرفته است. وی بیان می‌دارد که بانک‌ها در کنیا با این مشکلات در اجرای استراتژی مواجه می‌شوند: رویه‌های کند تدارکات و پشتیبانی در تصمیم‌گیری در مورد پروژه‌های مهم به دلیل وجود بوروکراسی در اجرا، فضای ناکافی در سازمان، فقدان یک ساختار شفاف ارتباطات

1. Rajasekar

2. Amolo

داخل و برون‌سازمانی، همکاری ضعیف بین مدیران و مجریان، فقدان کارکنان فنی در اجرای پروژه‌های مهم. این مطالعه پیشنهاد داده که مدیریت بایستی توانایی سازمانی و رفتاری کارکنان و نیز موانع فرایندی مورد نیاز در اجرا را در سازمان خود مورد ارزیابی مداوم قرار دهد.

واندرماس<sup>۱</sup> (۲۰۰۸) در رساله‌ای به نام «پیاده‌سازی استراتژی در جوامع و سازمان‌های کوچک» بیان می‌دارد دیدگاه کنترل بیرونی در مورد اجرا مورد انتقاد قرار گرفته است. از دیدگاه روان‌شناسی اجتماعی، نگاه کنترل بیرونی به اجرای استراتژی در تضاد با تمایل طبیعی افراد به خودکنترلی قرار دارد. نتایج نشان داده افراد تمایل زیادی به کنترل خود دارند و دوست ندارند تحت نظارت دیگران قرار گیرند. خودمختاری و احساس کفایت باعث ایجاد انگیزه درونی در افراد برای انجام اموری است که به آن باور دارند. هرگونه روش یا استراتژی مدیریتی که احساس استقلال و خودمختاری کارکنان را تضعیف کند به افزایش احساس بی‌لیاقتی و ناتوانی در آنان منجر می‌شود. تأکید بیش از حد به سازوکارهای کنترل بیرونی بروز رفتارهای مخربی چون ازدیاد رفتارهای خشک و مقرراتی و تلاش برای دادن اطلاعات نامعتبر به سیستم‌های ارزیابی عملکرد، کاهش نوآوری و قدرت یادگیری و خراب‌کاری را سبب می‌شود. روشن است که چنین رفتارهایی مانع از اجرای مؤثر استراتژی‌های سازمان است.

#### ۴. روش‌شناسی تحقیق

مقاله از منظر نتیجه، کاربردی، از منظر هدف، توصیفی و از منظر داده، کیفی - کمی (ترکیبی) است. در این مقاله با ابزارها و روش‌های کیفی از جمله مصاحبه، داده‌های کیفی از مطلعان کلیدی جمع‌آوری و تحلیل شده‌اند. سپس به جهت تکمیل و استفاده بهتر و کاربردی‌تر و نیز اخذ تصمیم‌های بهتر، به صورت کمی نیز

درآمده و با تعیین اولویت هریک از آنها جامعیت بیشتری به نتایج داده شده است. استفاده از روش‌های تحقیق آمیخته (کمی - کیفی) نشان می‌دهد که به‌کار بردن این روش‌ها امکان درک بهتر از پدیده‌ها را فراهم می‌کند. بنابراین برای درک جامع‌تر و همه‌جانبه اجرای استراتژی در بانک‌های ایرانی از ترکیب روش‌های کیفی و کمی استفاده شده است. این امر ضرورت استفاده از روش‌های تحقیق آمیخته را آشکار می‌کند.

#### ۱-۴. پارادایم پژوهش

با در نظر گرفتن محتوای اجرای استراتژی در بانکداری و با نگاه به پارادایم‌های فکری مینتزبرگ که سه پارادایم تجویزی، توصیفی و ترکیبی را در ۱۰ مکتب ارائه داده است، این پژوهش مبتنی بر پارادایم ترکیبی است. از جمله دلایل انتخاب این پارادایم دو جنبه مهم دارد که با صنعت بانکداری مطابق است: اول، امکان آشتی و سازگاری را که روشی برای انسجام و یکپارچه‌سازی پیام‌های سایر مکاتب است فراهم کرده که لازمه صنعت و محیط پیچیده بانکداری در ایران است. دوم، تغییر، دگرگونی و تحول است که همین موضوع تغییر (و مدیریت تغییر) یکی از پارامترهای اصلی اجرا تلقی می‌شود. در واقع شناسایی نیاز به تغییر و تحول، کلید مدیریت استراتژیک است که در این پارادایم جلوه می‌یابد.

#### ۲-۴. استراتژی پژوهش

استراتژی در بخش کیفی، تئوری داده‌بنیاد<sup>۱</sup> (نظریه زمینه‌ای) است. تئوری داده‌بنیاد روالی نظام‌مند و کیفی است برای تولید نظریه‌ای که یک فرایند، کنش یا برهم‌کنش را درباره یک موضوع خرد واقعی در سطح مفهومی کلی تشریح می‌کند (Creswell, 2005: 396). از آنجاکه شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای استراتژی و نیز شناخت موانع و پیامد آن در

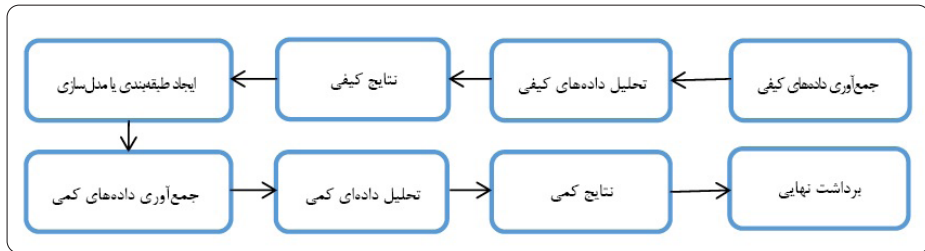


بانک‌های ایران فاقد مبانی نظری کافی بوده و نیز به دلایلی چون تناسب این استراتژی تحقیق با موقعیت، کارآمدی آن، در نظر گرفتن افراد موجود در یک محیط و درک احساسات واقعی آنها و پیچیدگی‌های فرایند اجرای استراتژی و دنبال کردن یک تبیین کلی از اجرا در بانک‌های تجاری، این روش انتخاب شده است.

استراتژی در بخش کمی، فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی<sup>۱</sup> است (که از جمله تصمیم‌گیری‌های چندمعیاره است). دلایل انتخاب این فرایند برای مقاله به این شرح است: ۱. ساختار و چارچوبی را برای همکاری و مشارکت گروهی در تصمیم‌گیری مهیا می‌کند، ۲. فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی یک مدل یگانه، ساده و منعطف برای حل محدوده وسیعی از مسائل بدون ساختار است که قابل درک برای همگان است، ۳. برای حل مسائل پیچیده، فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی هم نگرش سیستمی و هم تحلیل جزیه جز را به صورت توأمان به کار می‌برد. عموماً افراد در تحلیل مسائل یا کل‌نگری کرده یا به جزئیات پرداخته و کلیات را رها می‌کنند. درحالی‌که فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی هر دو را با هم به کار می‌گیرد، ۴. فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی اجزای سیستم را به صورت سلسله‌مراتبی سازمان‌دهی می‌کند که این سازمان‌دهی با تفکر انسان تطابق داشته و اجزا در سطوح مختلف طبقه‌بندی می‌شوند، ۵. این روش مقیاسی برای اندازه‌گیری معیارهای کیفی تهیه کرده و روشی برای برآورد اولویت‌ها فراهم می‌کند، ۶. این روش اولویت‌های وابسته به فاکتورهای یک سیستم را در نظر گرفته و بین آنها تعادل برقرار می‌کند و فرد را قادر می‌سازد که بهترین گزینه را براساس اهدافش انتخاب کند، ۷. این روش فرد را قادر می‌کند که تعریف خود را از یک مسئله تصحیح کرده و قضاوت خود را بهبود دهد.

بنابراین در شکل زیر مراحل و فرایند کلی (کیفی و کمی) انجام تحقیق به تصویر کشیده شده است:

شکل ۱. مراحل کلی انجام تحقیق



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳-۴. جامعه، نمونه و ابزارهای گردآوری داده‌ها

جامعه آماری، خبرگان بانک‌های تجاری (شامل مدیران و کارشناسان) است. نمونه تحقیق در بخش کیفی شامل ۲۵ نفر از خبرگان دارای تجربه خدمت در بانک‌های ملت، سپه، ملی، تجارت، رفاه، آینده، مهر اقتصاد و نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌شود که با روش نمونه‌گیری قضاوتی هدفمند (که روشی غیرتصادفی است) و با روش گلوله برفی انتخاب شده‌اند. برخلاف نمونه‌برداری انجام شده در بررسی‌های کمی، نمونه‌برداری نظری نمی‌تواند پیش از شروع مطالعه و نظریه‌پردازی داده‌بنیاد برنامه‌ریزی شود و تصمیم‌های خاص نمونه‌برداری در خلال فرایند پژوهش شکل می‌گیرند (Strauss and Corbin, 1999: 192). دلیل انتخاب این روش، فقدان افراد متخصص به صورت جامع و نیز تأیید و صحت نمونه‌های بعدی توسط افراد خبره قبلی است. البته دو پیش شرط برای انتخاب نمونه‌ها به کار گرفته شده است که معیار پذیرش آنها دو پارامتر: الف) حداقل ۱۵ سال سابقه کار مرتبط با موضوع، ب) اشراف ایشان به موضوع‌های استراتژیک بوده است. البته در تعیین و پیدا کردن مطلعان کلیدی تحقیق، محدودیت‌های فراوانی به جهت فقر نیروی متخصص وجود داشت. ابزار گردآوری نیز به شرح زیر بوده است:

**الف) در بخش کیفی:** روش جمع‌آوری داده‌ها در این مقاله به دو صورت منابع اولیه و ثانویه است. استفاده از کتب و مقالات معتبر به عنوان منابع کتابخانه‌ای مهم‌ترین روش جمع‌آوری داده‌ها در منابع ثانویه بوده است. از این روش علاوه بر جمع‌آوری نظریه‌های مختلف در زمینه ادبیات و پیشینه تحقیق استفاده شده که برای شناخت

و تبیین مؤلفه‌ها و عناصر مختلف مدل تحقیق و کسب شناخت اولیه آن نیز مورد استفاده قرار گرفته است. در مورد منابع اولیه نیز مهم‌ترین روش ابزار جمع‌آوری داده‌ها مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و اسناد و مدارک بانک‌های مربوطه بوده است.

**ب) در بخش کمی:** در مقاله ابتدا مدل تحقیق با روش و داده‌های کیفی استخراج و سپس اندازه‌پذیر، اولویت‌بندی و سهم‌دهی شده است. ابزار و روش مورد استفاده در بخش کمی، پرسشنامه بوده است.

## ۵. تجزیه و تحلیل داده‌ها

**الف) بخش کیفی:** روش تجزیه و تحلیل داده‌ها در نظریه داده‌بنیاد و تعریف مفاهیم و مقوله‌ها و دستیابی به نظریه از طریق کدگذاری داده‌ها صورت می‌پذیرد. روش مورد استفاده کدگذاری در این تحقیق منطبق بر روش کدگذاری استراوس و کوربین است. در این روش، سه حالت کدگذاری باز، محوری و انتخابی وجود دارد. کدگذاری باز فرایند تحلیلی است که با آن، مفاهیم شناسایی شده و ابعاد آنها در داده‌ها کشف می‌شوند (Ibid.). در این مرحله محقق، مقوله‌های اولیه اطلاعات در خصوص پدیده در حال مطالعه را با بخش‌بندی اطلاعات شکل می‌دهد. محقق مقوله‌ها را به تمام داده‌های جمع‌آوری شده بنیان می‌گذارد (Creswell, 2005).

بنابراین مفاهیم، واحدهای پایه‌ای تحلیل هستند زیرا از تصویر ذهنی و مفهوم‌سازی از داده‌هاست که نظریه شکل می‌گیرد و نه به تنهایی از خود داده‌های واقعی جمع‌آوری شده. درحقیقت کدگذاری باز به آن بخش از کار اطلاق می‌شود که به طبقه‌بندی کردن پدیده‌ها از یادداشت‌های کوتاه پرداخته می‌شود و نتیجه نهایی آن، نام نهادن و طبقه‌بندی کردن مفاهیم است. طبقه‌بندی مفاهیم وقتی صورت می‌گیرد که مفاهیم را برای تشخیص دادن موارد مشابه با هم مقایسه کرده سپس آنها را با یکدیگر تجمیع کرده و یک سیستم بزرگ‌تر را ایجاد کنند. بدین ترتیب، مطالب بیان شده در مصاحبه چندین بار مورد بررسی قرار گرفته و جملات کلیدی آن کشف و مفهوم آن استخراج شده است (جلالی و حقیقی کفاش، ۱۳۹۷: ۶).

در جدول زیر نمونه‌ای از کدهای اولیه استخراج شده از مصاحبه‌ها به‌عنوان نمونه آورده شده است.

جدول ۲. نمونه کدهای استخراجی از مصاحبه‌ها

ردیف	متن مصاحبه (نکات کلیدی)	کد اولیه
۱	میان برنامه‌هایی که برای هریک از واحدهای بانک تدوین شده است و بودجه‌ای که واحد بودجه برای آن در نظر می‌گیرد تطابق داشته باشد.	تلفیق و همسویی برنامه تدوینی با بودجه همان واحد
۲	مدیران واحدهای مختلف بانک که در اجرا نقش مهمی دارند، زود به زود عوض نشوند. حداقل کار را به سرانجامی رسانده بعد تحویل فرد دیگری بدهند.	ثبات مدیران
۳	فیلدهای جدید کارمزدی مثل خدمات فناوری، ضمانت‌نامه، ابطال آنی صندوق‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها به درآمدهای سنتی اعطای وام اضافه شود.	کسب فیلدهای جدید درآمدی
۴	رقبا سعی می‌کنند با خلق محصولات جدید، بخشی از مشتریان را به سمت خود بکشانند.	ارائه محصولات جدید توسط بانک‌های رقیب
۵	اینکه یک بانک با چه میزان سرمایه اولیه‌ای در بازار بانکی شروع به فعالیت می‌کند در تحقق اهداف و اجرای استراتژی آن تأثیرگذار است.	میزان سرمایه اولیه بانک
۶	با وجود سرمایه اولیه، بانک‌ها برای تقویت بنیه مالی خود بایستی از طرق تجدید ارزیابی دارایی‌ها، سهامداران، تبدیل خطوط بدهی به بانک مرکزی سرمایه خود را افزایش دهند.	افزایش سرمایه بانک به صورت مستمر و برنامه‌ریزی شده
۷	یکی از نکات مهمی که در اعطای تسهیلات بایستی مدنظر باشد عدم افزایش مطالبات غیرجاری است. اگر بانک منابعی را که تخصیص می‌دهد برنگردد، تدریجاً ضعیف‌تر شده تا در نهایت به ورشکستگی نزدیک شود.	کاهش مطالبات غیرجاری
۸	همه مدیران ارشد باید مدیرعامل را قبول داشته و بینش وی را (در چارچوب مقررات) بپذیرند.	تعهد مدیران به مدیرعامل

مأخذ: همان.

کدگذاری محوری فرایند ارتباط دهی مقوله‌ها به زیرمقوله‌ها و پیوند دادن مقوله‌ها در سطح ویژگی‌هاست و دلیل نام‌گذاری آن به محوری این است که کدگذاری حول محور یک مقوله تحقق می‌یابد (Strauss and Corbin, 1999). در این مرحله، مقوله‌ها و ابعاد حاصل از کدگذاری باز تدوین شده و در جای خود قرار می‌گیرد تا دانش فزاینده‌ای در مورد روابط ایجاد شود.

جدول ۳. تدوین و توصیف مقوله‌ها

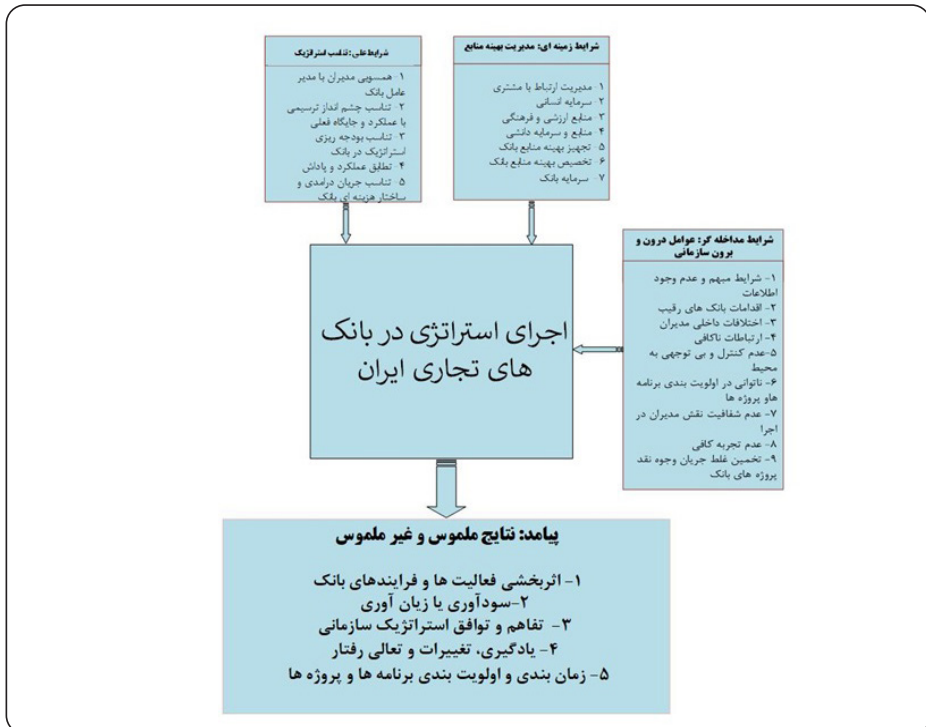
ردیف	مفاهیم	مقوله‌ها	نوع متغیر
۱	تناسب بودجه‌ریزی استراتژیک همسویی و اجماع رهبری (مدیرعامل بانک) و مدیران ارشد تناسب نسبی چشم‌انداز ترسیمی با جایگاه (عملکرد) فعلی بانک تطابق عملکرد و پاداش (یا تنبیه) تناسب جریان درآمدی و ساختار هزینه بانک	تناسب استراتژیک	علّی
۲	تجهیز بهینه منابع پولی بانک تخصیص بهینه منابع پولی بانک تأکید بر سرمایه انسانی پایدار و مناسب سرمایه بانک منابع و سرمایه دانشی منابع ارزشی و فرهنگی مدیریت ارتباط با مشتریان	مدیریت بهینه منابع بانک	بستری
۳	اقدام‌های بانک‌های رقیب شرایط مبهم و عدم اطلاعات تخمین غلط جریان وجوه نقدی پروژه بانک عدم شفافیت نقش مدیران بانک در فرایند اجرا عدم تجربه کافی در اجرا اختلاف‌های داخلی بین مدیران ارتباطات ناکافی و ضعیف عدم کنترل نیروهای محیطی ناتوانی در اولویت‌بندی پروژه‌های سودآور	عوامل درون و برون سازمانی	مداخله‌گر
۴	سودآوری (زیان‌آوری) یادگیری، تغییرات و تعالی رفتار زمانبندی و اولویت‌بندی پروژه‌ها و برنامه‌ها اثربخشی فعالیت‌ها و فرایندهای بانک تفاهم و توافق استراتژیک سازمانی	نتایج ملموس و غیرملموس	پیامدها

مأخذ: همان.

در کدگذاری انتخابی، محقق یک نظریه از روابط بین مقوله‌های موجود در مدل کدگذاری محوری را به نگارش درمی‌آورد. فرایند یکپارچه‌سازی و بهبود بخشی نظریه در کدگذاری انتخابی از طریق فنونی انجام می‌شود که مقوله‌ها را به یکدیگر متصل می‌کند. در اینجا محقق بررسی می‌کند که چگونه عوامل ویژه‌ای بر پدیده اثر می‌گذارند و با

استفاده از راهبردهایی خاص به خروجی‌های ویژه‌ای منجر می‌شوند (Creswell, 2005). به عبارت دیگر کدگذاری انتخابی، یافته‌های مراحل کدگذاری قبلی را گرفته، مقوله محوری را انتخاب می‌کند، به شکلی نظام‌مند آن را به سایر مقوله‌ها ربط می‌دهد و مقوله‌هایی را تکمیل می‌کند که به بهبود و توسعه بیشتر نیاز دارند (Strauss and Corbin, 1999). استفاده از این سه روال کدگذاری بدین معناست که نظریه‌پردازان داده‌بنیاد از روال‌های طرح‌ریزی شده برای تدوین نظریه‌شان استفاده می‌کنند. آنها به تحلیل داده‌هایشان برای تبدیل به انواع ویژه‌ای از مقوله‌های موجود در کدگذاری محوری تکیه و اطمینان می‌کنند. یک مطالعه داده‌بنیاد ممکن است با فرضیه‌هایی پایان یابد که این فرضیه‌ها روابط بین مقوله‌ها را در الگوی کدگذاری محوری روشن می‌کنند (Creswell, 2005). در نهایت مدل نظری تحقیق مطابق شکل ذیل است.

شکل ۲. مدل نظری تحقیق



در خصوص اعتبار داده‌های کیفی، سه نوع اعتبار: ۱. سازه‌ای از طریق بررسی داده‌ها، یافته‌ها و پیشنهادها، ۲. درونی با کنترل محقق و مطلعان کلیدی، ۳. بیرونی شامل استفاده از رویه‌های ویژه کدگذاری و تحلیل داده‌ها و توصیف غنی داده‌ها به‌عنوان انواع اعتبار تحقیقات کیفی می‌توانند مورد نظر قرار گیرند (Andreas, 2003: 90).

استراوس و کوربین برای ارزیابی تئوری داده‌بنیاد، چهار معیار را به شرح زیر بیان کرده‌اند:

۱. تطبیق و تناسب (آیا مفاهیم از داده‌های بررسی شده تولید شده است؟)،

۲. قابلیت فهم (آیا مفاهیم تشخیص داده می‌شود و به شکلی نظام‌مند به هم مرتبط می‌شود؟)،

۳. عمومیت،

۴. کنترل (آیا یافته‌های نظری به نظر با اهمیت می‌رسد؟).

همه این چهار معیار از نظر مطلعان کلیدی و شرکت‌کنندگان تحقیق (که اساتید دانشگاهی نیز در میان آنها هستند) و خود محققان دارای پاسخ مثبت بوده که نشان از اعتبار تحقیق در بخش کیفی است. به عبارت دیگر در این تحقیق ارتباط‌پذیری مفاهیم و مقوله‌های تحقیق با یکدیگر به تأیید رسیده است که نشان از اعتبار یافته‌های آن است. از سویی، عوامل نهایی مدل شامل عوامل علی، بستری، چالش‌ها (موانع) و پیامدها استخراج و در قالب یک پرسشنامه به تعداد ۲۵ نفر برای برآورد میزان اعتبار نتایج آن ارسال و ۱۹ مورد جمع‌آوری شد و پرسشنامه‌های بازگشتی مورد تحلیل آماری قرار گرفت. برای برآورد اعتبار پاسخ‌ها از روش ضریب آلفای کرونباخ (که در مورد پرسشنامه‌هایی که پاسخ‌های چندگزینه‌ای دارند توصیه شده است) نیز استفاده شد به طوری که با استفاده از فرمول زیر ضریب مربوطه محاسبه شده است:

$$r_a = \frac{j}{j-1} \left[ 1 - \frac{\sum S_j^2}{S^2} \right]$$

که در آن:

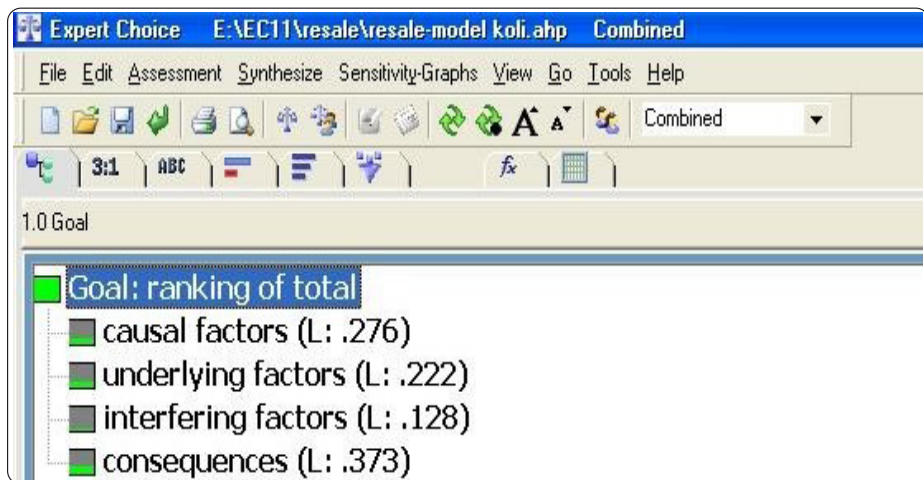
$j$  = تعداد سؤال‌ها،  $S_j^2$  واریانس سؤال مربوطه،  $S^2$  واریانس کل پرسشنامه است.

ضریب آلفای محاسبه شده از طریق فایل اکسل مستخرج از Spss (که برگرفته از

داده‌های مربوط به ۲۰ نفر از ۲۵ نفر دریافت‌کننده پرسشنامه است، عدد ۰/۹۰۱ به دست آمد که نشان‌دهنده برخورداری پرسشنامه از اعتبار کافی است. به عبارت دیگر پاسخ‌های مربوطه تصادفی نبوده و با توجه به اثر متغیرهایی بوده که مورد آزمون قرار گرفته است که خود اعتبار پرسشنامه (که اطلاعات کشف شده از بخش کیفی بوده‌اند) نشانه‌ای دیگر از اعتبار یافته‌های بخش کیفی است.

**ب) بخش کمی:** در این پژوهش روش تجزیه و تحلیل داده‌ها بر مبنای یکپارچه‌سازی از طریق ساختار تحلیل سلسله‌مراتبی، محاسبات ریاضی، مقایسات زوجی، تحلیل نرخ ناسازگاری و درنهایت آنالیز حساسیت اوزان معیارهاست. این روش شامل گام‌هایی به شرح: الف) ساخت سلسله‌مراتب و درخت تصمیم، ب) انجام مقایسات زوجی، ج) محاسبه اعتبار داده‌ها و تحلیل نرخ ناسازگاری است. همچنین همه مقایسه‌ها در فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی به صورت زوجی انجام گرفته که برای تجزیه و تحلیل و تأیید اعتبار تحقیق از نرم‌افزار تخصصی اکسپرت چویس استفاده شده است. شکل ۳ به عنوان نمونه درخت تصمیم کلی مدل (متغیرهای مدل نظری) را نشان می‌دهد.

شکل ۳. درخت تصمیم مقوله‌های اصلی مدل در نرم‌افزار





### ج) محاسبه اعتبار داده‌ها (نرخ ناسازگاری)

نرخ ناسازگاری شاخصی است که با آن، اعتبار پاسخ‌های خبرگان پیمایش در قالب مقایسه‌های زوجی برآورد و تطابق صورت می‌گیرد که برای محاسبه آن به روش زیر اقدام می‌شود:  
اگر  $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_n$  مقادیر ویژه ماتریس مقایسه زوجی  $A$  باشد، جمع مقادیرهای آن مساوی  $n$  است.

ماکسیمم مقدار ویژه  $\lambda_{max}$  همواره بزرگ‌تر (یا مساوی)  $n$  است.

اگر عنصرهای ماتریس مقدار کمی از حالت سازگاری فاصله بگیرند، مقدار ویژه آن نیز مقدار کمی از حالت سازگاری خود فاصله خواهند گرفت.

$$A \times W = \lambda \cdot W$$

که در آن  $\lambda_{max}$  به ترتیب بردار ویژه و مقدار ویژه ماتریس  $A$  است. یک مقدار ویژه مساوی  $n$  بوده (بزرگ‌ترین مقدار ویژه) و سایریشان، مساوی صفر است. پس در این حالت می‌توانیم بنویسیم:

$$AW = nW$$

در حالتی که ماتریس مقایسه زوجی  $A$  سازگار نباشد (ناسازگار باشد)،  $\lambda W$  کمی از  $n$  فاصله گرفته که می‌توانیم بنویسیم:

$$A \times W = \lambda_{max} \cdot W$$

شاخص ناسازگاری ( $I.I$ ) نیز به صورت فرمول زیر است:

$$I.I = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$$

نرخ ناسازگاری ( $I.R$ ) از تقسیم شاخص ناسازگاری بر شاخص تصادفی ( $RI$ ) با توجه به فرمول زیر حاصل می‌شود (قدسی پور، ۱۳۸۴: ۷۲-۷۳).

$$I.R = \frac{I.I}{RI}$$

نرخ‌های ناسازگاری به دست آمده با نرم افزار در جدول زیر نشان داده شده همان طور که ملاحظه می شود نرخ ناسازگاری کمباین شده هریک از متغیرها از عدد ۰/۱ پایین تر است که این موضوع، اعتبار آنها را نشان می دهد.

جدول ۴. محاسبه نرخ ناسازگاری کمباین شده متغیرهای مختلف مدل

ردیف	متغیر	نرخ ناسازگاری به دست آمده	حداکثر نرخ ناسازگاری قابل قبول
۱	علی	۰/۰۲	۰/۱۰
۲	زمینه ای (بستری)	۰/۰۲	۰/۱۰
۳	چالش ها (موانع)	۰/۰۲	۰/۱۰
۴	پیامدها (نتایج)	۰/۰۳	۰/۱۰

مأخذ: همان.

## ۶. جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهادات

### پاسخگویی به سؤال اول:

سؤال اول عبارت بود از اینکه متغیرهای علی مؤثر بر اجرا در بانک های تجاری کدامند؟ پس از بررسی و استخراج کدهای مربوطه از نکات کلیدی مصاحبه های مزبور، پنج مفهوم: ۱. تناسب بودجه ریزی استراتژیک، ۲. همسویی و اجماع رهبری (مدیرعامل بانک) و مدیران ارشد، ۳. تناسب نسبی چشم انداز ترسیمی با جایگاه (عملکرد) فعلی بانک، ۴. تطابق عملکرد و پاداش (یا تنبیه)، ۵. تناسب جریان درآمدی و ساختار هزینه بانک استخراج شد. این پنج مفهوم تحت عنوان مقوله «تناسب استراتژیک بانک» متغیرهای علی مدل را تشکیل داده اند. پس از کشف و استخراج این متغیرهای علی که همان مفاهیم اصلی تحقیق در این بخش است، به اولویت بندی و تعیین سهم و جایگاه اهمیت هریک از آنها در میان متغیرهای علی پرداخته شده است که نتایج آن به صورت زیر است:

مهم ترین متغیر علی در اجرای استراتژی بانک های تجاری، همسویی مدیران با مدیرعامل بانک در اجرا با ضریب اهمیت ۰/۳۶۴ است. عامل تناسب چشم انداز

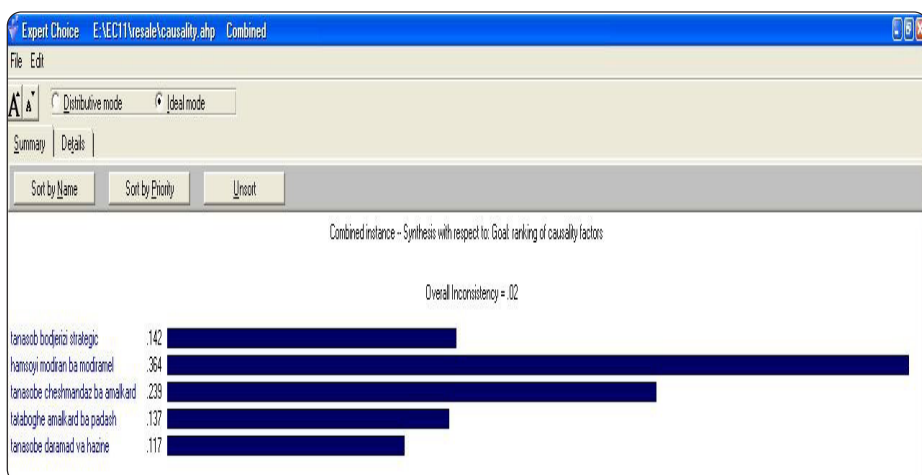
ترسیمی با عملکرد و جایگاه فعلی بانک با ضریب  $0/239$  در رتبه دوم، عامل تناسب بودجه‌ریزی استراتژیک در بانک با ضریب  $0/142$  در جایگاه سوم، عامل تطابق عملکرد و پاداش (یا تنبیه) با ضریب  $0/137$  در جایگاه چهارم و درنهایت عامل تناسب جریان درآمدی و ساختار هزینه‌ای بانک با ضریب  $0/117$  در جایگاه انتهایی متغیرهای علی قرار گرفته‌اند.

جدول ۵. خلاصه نتایج محاسباتی متغیرهای علی

اولویت	اوزان اهمیت (نرمال شده)	اوزان اهمیت	معیار
۱	۱	$0/364$	همسویی مدیران با مدیرعامل بانک
۲	$0/656$	$0/239$	تناسب چشم‌انداز با عملکرد
۳	$0/391$	$0/142$	تناسب بودجه‌ریزی استراتژیک
۴	$0/376$	$0/137$	تطابق عملکرد و پاداش (تنبیه)
۵	$0/322$	$0/117$	تناسب جریان درآمدی و ساختار هزینه

مأخذ: همان.

شکل ۴. نمایش وزن و اولویت‌بندی متغیرهای علی در نرم‌افزار



### پاسخگویی به سؤال دوم:

سؤال دوم عبارت بود از اینکه متغیرهای زمینه‌ای (بستری) مؤثر بر اجرا در بانک‌های تجاری کدامند؟ پس از بررسی و استخراج کدهای مربوطه از نکات کلیدی مصاحبه‌های مزبور، هفت مفهوم: ۱. مدیریت ارتباط با مشتریان بانک، ۲. سرمایه انسانی بانک، ۳. منابع ارزشی و فرهنگی بانک، ۴. منابع و سرمایه‌های دانشی بانک، ۵. تجهیز بهینه منابع بانک، ۶. تخصیص بهینه منابع بانک، ۷. سرمایه بانک استخراج شد. این هفت مفهوم تحت عنوان مقوله «مدیریت بهینه منابع بانک» متغیرهای زمینه‌ای مدل را تشکیل داده‌اند. گفتنی است این هفت مفهوم مجموعاً از کنار هم قرار گرفتن ۳۳ کد ثانویه تشکیل شده است.

پس از کشف و استخراج این متغیرهای بستری (زمینه‌ای) که همان مفاهیم اصلی تحقیق در این بخش هستند به اولویت‌بندی و تعیین سهم و جایگاه اهمیت هر یک از آنها در میان متغیرهای بستری پرداخته شده که نتایج آن به صورت زیر است:

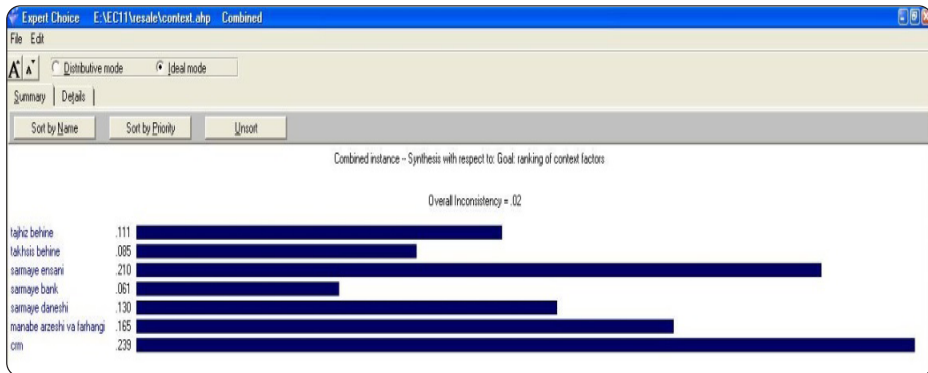
مهم‌ترین متغیر زمینه‌ای در اجرای استراتژی بانک‌های تجاری، مدیریت ارتباط با مشتریان بانک با ضریب ۰/۲۳۹ است. عامل سرمایه انسانی بانک با ضریب ۰/۲۱۰ در رتبه دوم، عامل منابع ارزشی و فرهنگی بانک با ضریب ۰/۱۶۵ در جایگاه سوم، عامل منابع و سرمایه دانشی بانک با ضریب ۰/۱۳۰ در جایگاه چهارم، عامل تجهیز بهینه منابع بانک با ضریب ۰/۱۱۱ در جایگاه پنجم، عامل تخصیص بهینه منابع بانک با ضریب ۰/۰۵۸ در جایگاه ششم و در نهایت عامل سرمایه بانک با ضریب ۰/۰۶۱ در جایگاه انتهایی متغیرهای زمینه‌ای قرار گرفته‌اند.

جدول ۶. خلاصه نتایج محاسباتی متغیرهای زمینه‌ای

اولویت	اوزان اهمیت (نرمال شده)	اوزان اهمیت	معیار
۱	۱	۰/۲۳۹	مدیریت ارتباط با مشتریان
۲	۰/۸۷۹	۰/۲۱۰	سرمایه انسانی
۳	۰/۶۹۱	۰/۱۶۵	منابع ارزشی و فرهنگی
۴	۰/۵۴۳	۰/۱۳۰	منابع و سرمایه دانشی
۵	۰/۴۶۳	۰/۱۱۱	تجهیز بهینه منابع
۶	۰/۳۵۸	۰/۰۸۵	تخصیص بهینه منابع
۷	۰/۲۵۶	۰/۰۶۱	سرمایه

مأخذ: همان.

شکل ۵. نمایش وزن و اولویت بندی متغیرهای زمینه‌ای در نرم افزار



### پاسخگویی به سؤال سوم:

سؤال سوم عبارت بود از اینکه موانع (چالش‌های) مؤثر بر اجرا در بانک‌های تجاری کدامند؟ پس از بررسی و استخراج کدهای مربوطه از نکات کلیدی مصاحبه‌های مزبور، ۹ مفهوم : ۱. اقدام‌های بانک‌های رقیب، ۲. شرایط مبهم و عدم اطلاعات، ۳. تخمین غلط جریان وجوه نقدی پروژه‌های بانک، ۴. عدم شفافیت نقش مدیران بانک در فرایند اجرا، ۵. تجربه ناکافی در اجرا، ۶. اختلاف‌های داخلی در میان مدیران، ۷. ارتباطات ناکافی و ضعیف، ۸. عدم کنترل و بی‌توجهی به نیروهای محیطی، ۹. ناتوانی در اولویت بندی برنامه‌ها و پروژه‌های سودآور بانک استخراج شد. این ۹ مفهوم تحت عنوان مقوله «عوامل درون و برون سازمانی» چالش‌های مدل اجرا را تشکیل داده‌اند. گفتنی است این ۹ مفهوم مجموعاً از کنار هم قرار گرفتن ۲۵ کد ثانویه تشکیل شده است. پس از کشف و استخراج این موانع (چالش‌ها) که همان مفاهیم اصلی تحقیق در این بخش هستند به اولویت بندی و تعیین سهم و جایگاه اهمیت هر یک از آنها در میان موانع (چالش‌ها) پرداخته شده است که نتایج آن به صورت زیر است:

مهم‌ترین مانع (چالش) در اجرای استراتژی بانک‌های تجاری، وجود شرایط مبهم و عدم اطلاعات با ضریب ۰/۲۰۷ است. عامل اقدام‌های بانک‌های رقیب با ضریب ۰/۲۰۲ در رتبه دوم، عامل اختلاف‌های داخلی میان مدیران با ضریب ۰/۱۵۸ در رتبه سوم، عامل ارتباطات ناکافی با ضریب ۰/۱۱۵ در جایگاه چهارم، عامل عدم استفاده از کنترل و بی‌توجهی به محیط

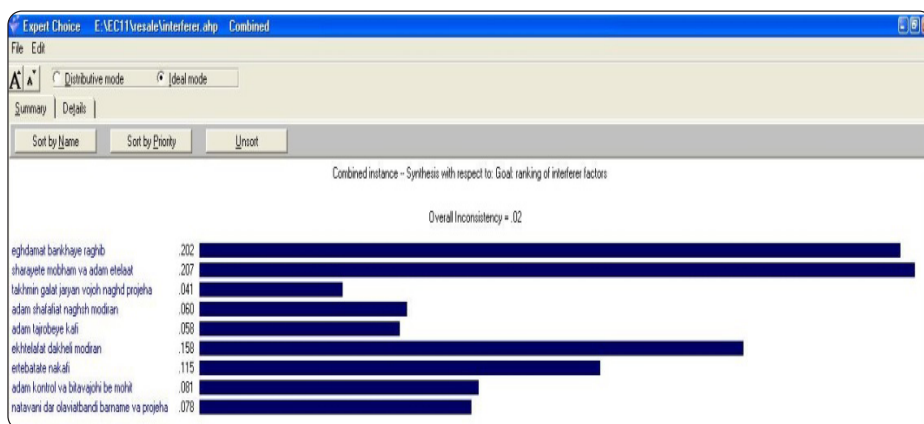
با ضریب ۰/۰۸۱ در جایگاه پنجم، عامل ناتوانی در اولویت بندی برنامه ها و پروژه ها با ضریب ۰/۰۷۸ در جایگاه ششم، عامل عدم شفافیت نقش مدیران در اجرا با ضریب ۰/۰۶۰ در جایگاه هفتم، عامل تجربه ناکافی در اجرا با ضریب ۰/۰۵۸ در جایگاه هشتم و در نهایت عامل تخمین غلط جریان وجوه نقد پروژه های بانک با ضریب ۰/۰۴۱ در جایگاه انتهایی موانع قرار گرفته اند.

جدول ۷. خلاصه نتایج محاسباتی موانع اجرا

اولویت	اوزان اهمیت (نرمال شده)	اوزان اهمیت	معیار
۱	۱	۰/۲۰۷	شرایط مبهم و عدم اطلاعات
۲	۰/۹۷۶	۰/۲۰۲	اقدام های بانک های رقیب
۳	۰/۷۶۴	۰/۱۵۸	اختلاف های داخلی مدیران
۴	۰/۵۵۹	۰/۱۱۵	ارتباطات ناکافی
۵	۰/۳۹۳	۰/۰۸۱	عدم استفاده از کنترل و بی توجهی به محیط
۶	۰/۳۷۸	۰/۰۷۸	ناتوانی در اولویت بندی پروژه ها
۷	۰/۲۸۹	۰/۰۶۰	عدم شفافیت نقش مدیران در اجرا
۸	۰/۲۷۹	۰/۰۵۸	تجربه ناکافی در اجرا
۹	۰/۲۰۱	۰/۰۴۱	تخمین غلط جریان وجوه نقد پروژه ها

مأخذ: همان.

شکل ۶. نمایش وزن و اولویت بندی موانع اجرا در نرم افزار



### پاسخگویی به سؤال چهارم:

سؤال چهارم عبارت بود از اینکه پیامدهای (نتایج) اجرا در بانک‌های تجاری کدامند؟

پس از بررسی و استخراج کدهای مربوطه از نکات کلیدی مصاحبه‌های مزبور، پنج مفهوم: ۱. سودآوری (یا زیان‌آوری)، ۲. یادگیری و تغییر و تعالی رفتار، ۳. زمانبندی و اولویت‌بندی پروژه‌ها و برنامه‌ها، ۴. اثربخشی فعالیت‌ها و فرایندهای بانک، ۵. تفاهم و توافق استراتژیک سازمانی استخراج شد. این پنج مفهوم تحت عنوان مقوله «نتایج ملموس و غیرملموس» پیامدها را تشکیل داده‌اند. این پنج مفهوم مجموعاً از ۱۸ کد ثانویه تشکیل شده است.

پس از استخراج این پیامدها به اولویت‌بندی و تعیین اهمیت آنها در میان پیامدها پرداخته شده که به شرح زیر است:

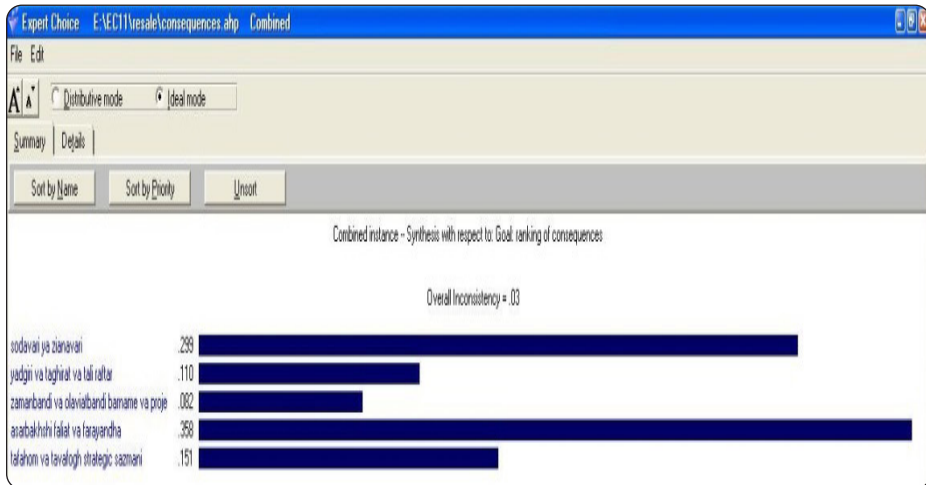
مهم‌ترین پیامد در اجرا، اثربخشی فرایندهای بانک با ضریب ۰/۳۵۸ است. عامل سودآوری (یا زیان‌آوری) با ضریب ۰/۲۹۹ در رتبه دوم، عامل توافق استراتژیک سازمانی با ضریب ۰/۱۵۱ در رتبه سوم، عامل یادگیری، تغییرات و تعالی رفتار با ضریب ۰/۱۱۰ در رتبه چهارم و عامل اولویت‌بندی برنامه‌ها با ضریب ۰/۰۸۲ در جایگاه آخر قرار گرفته است.

جدول ۸. خلاصه نتایج محاسباتی پیامدها

اولویت	اوزان اهمیت (نرمال شده)	اوزان اهمیت	معیار
۱	۱	۰/۳۵۸	اثربخشی فعالیت‌ها و فرایندهای بانک
۲	۰/۸۳۶	۰/۲۹۹	سودآوری (زیان‌آوری)
۳	۰/۴۲۱	۰/۱۵۱	تفاهم و توافق استراتژیک سازمانی
۴	۰/۳۰۶	۰/۱۱۰	یادگیری، تغییرات و تعالی رفتار
۵	۰/۲۳۰	۰/۰۸۲	زمانبندی و اولویت‌بندی برنامه‌ها و پروژه

مأخذ: همان.

شکل ۷. نمایش وزن و اولویت بندی پیامدها (نتایج) در نرم افزار



### پاسخگویی به سؤال پنجم:

سؤال پنجم میزان اولویت هریک از متغیرهای مدل است که در ادامه پاسخگویی هریک از سؤال ها ۱ الی ۴ آمده است.

### پیشنهادها

الف) براساس نتایج پژوهش و با هدف بهبود عوامل علی اجرای استراتژی در بانک های تجاری پیشنهادهای زیر مطرح می شود:

- مدیرانی همراه با مدیرعامل بانک برای اجرای موفقیت آمیز انتخاب شوند.
- چشم انداز ترسیمی برای بانک جهت اجرا ضمن اینکه بایستی تا حدودی آرمانگرایانه انتخاب شود، اما نباید بسیار متفاوت از وضعیت فعلی بانک تعیین شود.
- اهداف، استراتژی ها و برنامه بانک بایستی بودجه های متناسب با خود را به همراه داشته باشد. درحقیقت واحد برنامه بانک با واحد بودجه آن در درجه اول بهتر است در یک ساختار سازمانی قرار داشته باشند و در صورت عدم تحقق آن در درجه دوم بایستی با یکدیگر کاملاً هماهنگ و فاقد تعارض باشند.



• ارتباط معناداری میان عملکرد اجرای استراتژی و میزان پاداش‌دهی آن (یا تنبیه) برقرار و به سراسر واحدهای سازمانی بانک اعلام شود.

• با توجه به اولویت‌بندی به‌دست آمده در تحقیق برای عوامل علی مؤثر بر اجرای استراتژی بانک‌ها و مشخص شدن ضریب اهمیت هریک از آنها، باید در هنگام برنامه‌ریزی برای میزان توجه به هریک از این معیارها، منابع بانک اعم از پولی، زمانی، انسانی نیز به‌ترتیب اهمیت به‌دست آمده تخصیص یابد. اولویت بالای متغیر همسویی مدیران با مدیرعامل بانک در بین متغیرهای علی، لزوم توجه بیش از پیش به این معیار را می‌طلبد.

ب) براساس نتایج پژوهش، با مقصود بهبود عوامل زمینه‌ای اجرای استراتژی در بانک‌های تجاری پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

• به اصل مهم مدیریت ارتباط با مشتریان واقعی و نه ظاهری توجه شود و ابزارهای نوین آن در بانک مورد استفاده قرار گیرد.

• سرمایه بانک از طرق مختلف و امکان‌پذیر (تجدید دارایی‌ها، از محل کسب سود و ...) به صورت فرایند مستمر و ادامه‌دار تقویت و افزایش یابد.

• سرمایه‌های انسانی بانک مورد توجه ویژه قرار گرفته و از نفرات برتر آن در بازه زمانی مشخص تقدیر به‌عمل آید. برای نفرات ضعیف نیز به‌جای اتخاذ رویکردهای تنبیهی بیشتر از رویکرد آموزش محور استفاده شود.

• از روش‌های نوین در تجهیز و تخصیص بهینه منابع بانک استفاده شود.

• در فرهنگ حاکم بر بانک و سایر منابع ارزشی آن، نگاه ویژه‌ای به استراتژی و برنامه محور کردن واحدها برقرار شود.

• با توجه به اولویت‌بندی به‌دست آمده در تحقیق برای عوامل بستری مؤثر بر اجرای استراتژی و مشخص شدن ضریب اهمیت آنها، باید در هنگام برنامه‌ریزی برای میزان توجه به هریک از این معیارها، منابع بانک اعم از پولی، زمانی، انسانی و غیره نیز به‌ترتیب اهمیت به‌دست آمده تخصیص یابد. اولویت بالای متغیر مدیریت ارتباط با مشتریان در بین متغیرهای زمینه‌ای، لزوم توجه بیش از پیش را به این معیار می‌طلبد.

ج) براساس نتایج پژوهش، با مقصود حذف و از پیش‌رو برداشتن موانع اجرای استراتژی در بانک‌های تجاری ایران، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

• بانک بایستی همواره به دنبال کسب اطلاعات بوده و شرایط مبهم و غیرشفاف را از میان بردارد.

• ضمن اینکه بانک‌ها با یکدیگر به رقابت سالم خواهند پرداخت، اما از اقدام‌ها و طرح‌های سایر بانک‌ها (رقبای خود) آگاهی داشته باشند.

• اختلاف‌های داخلی مدیران در اجرای استراتژی‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های کلیدی بانک رفع شود.

• ارتباطات صحیح و کارآمد میان مدیران و پرسنل بانک در قسمت‌های مختلف برقرار شود.

• همواره از کنترل و بازخورد در اجرای صحیح استراتژی‌ها و برنامه‌ها استفاده شود.

• اهداف و استراتژی و به تبع آن برنامه‌های کلیدی بانک اولویت بندی شوند.

• نقش مدیران و افراد در فرایند اجرا به خوبی و روشنی تشریح شود.

• از مدیران باتجربه و باصلاحیت برای اجرا استفاده شود.

• بانک‌های دارای تجربه کمتر می‌توانند در اجرا از تجارب بانک‌های پیشرو و باتجربه‌تر در این زمینه استفاده کنند. آنها می‌توانند این کار را با گرفتن مشاوران بانک‌های پیشرو، برون‌سپاری به بانک‌ها یا شرکت‌های معتبر در این زمینه به فراخور شرایط خود بهره‌مند شوند. هزینه کردن در این زمینه بایستی پذیرفته شود تا اهداف و ضرورت‌های مهم اجرای موفق محقق شود.

• الزام ارائه گزارش‌های منظم و هدفمند واحد برنامه‌ریزی استراتژیک در بانک‌ها به بالاترین مقام بانک رعایت شود تا در زمان مناسب، نقص‌ها، اختلاف‌ها و کم‌کاری‌ها در زمینه اجرا کشف و راه‌حل متناسب با آن اتخاذ شود.

• با توجه به اولویت بندی به دست آمده در تحقیق برای موانع تأثیرگذار بر اجرای استراتژی بانک‌ها و مشخص شدن ضریب اهمیت هر یک از آنها، باید در هنگام برنامه‌ریزی برای میزان توجه به هر یک از این معیارها، منابع بانک اعم از پولی، زمانی، انسانی و غیره نیز به ترتیب

اهمیت به‌دست آمده تخصیص یابد. اولویت بالای متغیر شرایط مبهم و عدم اطلاعات در بین موانع، لزوم توجه بیش‌ازپیش به این معیار را می‌طلبد.

د) براساس نتایج پژوهش، با مقصود بهبود پیامدهای اجرای استراتژی در بانک‌های تجاری ایران، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

• در ارزیابی موفقیت اجرا بایستی به شاخص‌های متعددی توجه کرد و نباید نگاهی خطی داشت به طوری که براساس نتایج تحقیق باید به عواملی همچون اثربخشی فعالیت‌ها و فرایندهای بانک، سودآوری (یا زیان‌آوری)، یادگیری، انجام تغییرات، تعالی و تغییر رفتار سازمانی و ایجاد یک توافق استراتژیک که در ایجاد یک فرهنگ قوی حاکم بر بانک نمود پیدا می‌کند در این حوزه توجه کرد که این موارد در کنار هم اجرای موفق در بانک را به ارمغان خواهد آورد. همچنین با توجه به اولویت‌بندی به‌دست آمده برای پیامدهای اجرا و مشخص شدن ضریب اهمیت هریک از آنها، بایستی در هنگام برنامه‌ریزی برای میزان توجه به هریک از این معیارها، منابع بانک اعم از پولی، زمانی، انسانی و غیره نیز به ترتیب اهمیت به‌دست آمده تخصیص یابد. اولویت بالای پیامد اثربخشی فعالیت‌ها و فرایندهای بانک در میان سایر پیامدها، لزوم توجه بیش‌ازپیش را به آن نشان می‌دهد.

## منابع و مآخذ

۱. جلالی، محسن و مهدی حقیقی کفاش (۱۳۹۷). «تبیین مدل کنترل استراتژیک بانکداری ایران به همراه تحلیل کمی و کیفی آن»، مجموعه مقالات بیست و هشتمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، بانک مرکزی.
۲. ربینیاک، لاورنس (۱۳۹۵). عملیاتی کردن استراتژی، ترجمه نادر مظلومی و شهرام خلیل نژاد، تهران، انتشارات آیلار.
۳. قدسی‌پور، حسن (۱۳۸۴). فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه امیرکبیر.
۴. مک لنان، اندرو (۱۳۹۶). پیاده‌سازی استراتژی، ترجمه محمد اعرابی و علیرضا هاشمی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۵. مینتزرگ، هنری (۱۳۸۸). جنگل استراتژی، ترجمه محمود احمدپور، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جاجرمی.
6. Amolo, L. (2012). "Challenges of Strategy Implementation at the Parliamentary Service Commission of Kenya", Degree of Master of Business Administration (MBA), School of Business, University of Nairobi.
7. Andreas, M. (2003). "Validity and Reliability Tests in Case Study Research: a Literature Review with Hand-on Application for Each Research phase Qualitative Market Research", *An International Journal*, Vol. 6, No. 2.
8. Anvar, J. (2017). "Strategy-performance Relationships", *Journal of Advances in Management Research*, Vol. 14, No. 4.
9. Cirolia, R. (2017). "Negotiated Planning", *Journal of Habitat International*, 59.
10. Creswell, J. W. (2005). "Educational Research: Planning", *Journal of Conducting and Evaluating Quantative and Qualitative Research*, Vol. 16, No. 4.
11. Joneidi, M. and S. Nilipour (2017). "Corporate Foresight and its Effect on innovation", *Journal of Strategic Decision Making and Organizational Performance*, Vol. 19, No. 6.
12. Marques, J. (2017). "Internalization Strategies of Emerging Market Banks: Challenges and Opportunities", *Journal of Business Horizons*, Vol. 60.

13. Nobel, C. (1996). *Implementation Marketing Strategies*, PhD Thesis, Arizona State University.
14. Okumus, F. (2003). "A Framework to Implement Strategies in Organizations", *International Journal of Contemporary Management*, 13 (7).
15. Rajasekar, J. (2014). "Factors Affecting Effective Strategy Implementation in a Service Industry", *International Journal of Business and Social Science*, 5 (9).
16. Ridwan, M. (2017). "Planning Practices: A Multiple Case Study in the High-Performing Banks", *Journal of Organizational Change*, Vol. 30, No. 4.
17. Strauss, Anselm L. and Juliet Corbin (1999). *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage.
18. Vandermaas, A. (2008). "Strategy Implementation in a Small Island Community", Phd Thesis, Management School of Rotterdam.



# شناسایی و اولویت بندی عوامل چندزمینه‌ای مؤثر بر روند فرار مغزها (تحلیل و پیش‌نگری موج چهارم این پدیده در ایران: از ۱۳۹۰ تا افاق ۱۴۰۴)

مهدی نیکویه\*، مسلم شیروانی ناغانی\*\*، فرهاد درویشی سه تلانی\*\*\* و روح‌اله بیات\*\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۱۵۴-۱۲۷
-------------------	-------------------------	------------------------	---------------------

پیشرفت هر کشور و توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن به‌طور چشمگیری به سرمایه انسانی متخصص موجود در کشور و دانش ایجاد شده از سوی آنها بستگی دارد و مهاجرت این افراد نخبه و متخصص بی‌شک باعث کندی یا حتی توقف پیشرفت کشور خواهد شد. بنابراین حفظ، نگهداری و ارتقای نیروی انسانی متخصص حائز اهمیت بوده و شناخت عوامل مؤثر بر مهاجرت این افراد نخبه، سیاستگذاران را در برابر رخدادهای آینده در این حوزه آگاه خواهد ساخت تا با درک خطرها، هشدارها و تغییرات احتمالی آینده، به بهبود سیاستگذاری برای آینده پدیده فرار مغزها بپردازند. این پژوهش درصدد شناسایی عوامل مؤثر بر روند فرار مغزها در طول موج چهارم این پدیده، برای سیاستگذاری در آینده است و با استفاده از روش دلفی به‌عنوان ابزار آینده‌پژوهی به شناخت و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر آینده این روند پرداخته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد رتبه میانگین عوامل آموزشی ۳/۵۴، شغلی و معیشتی ۲/۹۸، اجتماعی ۲/۶۸، سیاسی ۲/۴۶ و عوامل اقتصادی ۲/۱۶ به‌ترتیب با اهمیت‌ترین عوامل اثرگذار بر روند فرار مغزها در چند سال آتی هستند. در پایان براساس یافته‌های پژوهش، برخی توصیه‌های سیاستی ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها:** فرار مغزها؛ روند؛ سیاستگذاری؛ دلفی؛ پیش‌نگری

\* دانشجوی دکتری آینده‌پژوهی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)؛

Email: mahdi.nikooye@gmail.com

\*\* دانش‌آموخته دکتری آینده‌پژوهی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) (نویسنده مسئول)؛

Email: shirvanimoslem@yahoo.com

\*\*\* دانشیار دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)؛

Email: f.darvishi@soc.ikiu.ac.ir

\*\*\*\* دانشیار دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)؛

Email: r.bayat@soc.ikiu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

فرار مغزها<sup>۱</sup> به عنوان پدیده‌ای اجتماعی در فرایند توسعه‌یافتگی یا توسعه‌نیافتگی کشورها نقشی تعیین‌کننده دارد، یعنی زمانی که کشورهای درحال توسعه به تعداد زیادی نیروی متخصص دست یافتند و درعین حال که به آنها نیازمند بودند، ولی بنا به دلایلی آنان را به نفع کشورهای توسعه‌یافته از دست می‌دادند. مقصود از فرار مغزها، مهاجرت افراد متخصص است به این معنا که افراد با تخصص فنی و حرفه‌ای مورد نیاز کشور خود، ولی به دلایل مختلف، مهاجرت دائمی به کشور دیگر را ترجیح می‌دهند (عبدی، ۱۳۸۹: ۲۵۴). آدیمی و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۸: ۶۶) واژه فرار مغزها را این‌گونه تعریف می‌کنند: «پرواز نیروهای متخصص، دانشمند، مدیر و اجرایی از کشورهای کمتر توسعه‌یافته به کشورهای توسعه‌یافته».

مهاجرت این نیروها از کشورهای درحال توسعه آثار و عواقب مهم‌تری است، زیرا نیاز کشورشان به وجود آنان بسیار بیشتر است و به‌ویژه اینکه به مرور از دهه ۱۹۶۰ به بعد شاهد افزایش سهم مهاجرت متخصصان از این کشورها هستیم (عبدی، ۱۳۸۹: ۲۵۴-۲۵۲).

با بررسی روند فرار مغزها در ایران، مشاهده می‌شود که این روند از یک دهه قبل از انقلاب شروع (اولین موج) شد و تعداد ۴۶۵۱۲ نفر متخصص از ایران خارج شدند که بیشتر به دلیل انحلال احزاب ازسوی شاه، مهاجرت خانواده‌های ثروتمند و مشکلات اقلیت‌های مذهبی در این دوره بوده است. دور دوم مهاجرت در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی صورت گرفت و ۱۵۴۸۵۸ نفر از متخصصان و نخبگان در این دوره به دو دلیل عمده از کشور خارج شدند: اول، پاک‌سازی متخصصانی که با رژیم سابق همکاری داشتند و دوم، شروع انقلاب فرهنگی در ایران. موج سوم در دهه سوم و چهارم بعد از انقلاب (۱۳۷۰-۱۳۹۰) شکل گرفت. در این دو دهه، روند فرار مغزها سیر صعودی داشته است و طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول<sup>۳</sup>، در اواخر این بازه زمانی در سال ۱۳۸۸، ایران به لحاظ مهاجرت نخبگان، با مهاجرت سالیانه ۱۵۰ تا ۱۸۰ هزار متخصص، در میان کشورهای درحال توسعه یا توسعه‌نیافته جهان،

1. Brain Drain

2. Adeyemi and etal.

3. International Monetary Fund



از رتبه چهارم به مقام نخست ارتقا پیدا کرده است (Chaichian, 2012). در سال ۱۳۷۹، ۲۲۰ هزار نخبه علمی، مدیریتی و صاحب سرمایه به یکی از کشورهای غربی مهاجرت کردند. این رقم در سال پیش از آن، قریب ۹۰ هزار نفر بود (فولادی، ۱۳۸۱: ۹۴-۹۱).

مطالعات مختلف نشان‌دهنده شکل‌گیری و استمرار موج چهارم، در روند فزاینده فرار مغزها از کشور است. بنابر آمار رسمی در سال ۱۳۹۰، ۸۰ هزار و براساس آمار غیررسمی ۲۰۰ هزار دانشجوی ایرانی در کشورهای خارجی مشغول به تحصیل هستند (شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور، الف ۱۳۹۰). در گزارش مرکز آینده‌پژوهی ایران (۱۳۹۵)، مهاجرت متخصصان و نخبگان علمی در حوزه علم و فناوری از میان ۱۵ متغیر این حوزه، دارای بالاترین اهمیت و تنها متغیر بالای ۸۰ درصد در این حوزه ذکر شده است. از آنجاکه با وجود تحقیقات بسیار در این حوزه، هنوز شاهد ادامه روند در موج چهارم بعد از انقلاب هستیم، شناسایی عوامل مؤثر بر این روند در آینده و ارائه راهکار براساس اولویت‌بندی این عوامل برای جلوگیری از این پدیده در سال‌های آتی از نیازهای انکارناپذیر سیاستگذاری در این عرصه است.

این تحقیق با توجه به گستردگی عوامل مؤثر بر جریان فرار مغزها، علل مهاجرت را براساس مدل پرتز<sup>۱</sup> (۱۹۷۶) مبتنی بر عوامل کشش و رانش و مبتنی بر عوامل ذهنی<sup>۲</sup> و عینی<sup>۳</sup> (عوامل عینی: عوامل ورای ویژگی‌های بین کشورها که در هر کشور معین و زمان مشخص قابل تمییز هستند و عوامل ذهنی: عوامل متأثر از سیاست‌ها و تصمیم‌های یک کشور خاص) در نظر می‌گیرد و این عوامل را به دو دسته کلان و خرد<sup>۴</sup> تقسیم می‌کند تا هم بتواند عوامل مؤثر گوناگون ذهنی و عینی را در نظر بگیرد و هم هر دو عامل دافعه و جاذب ایجاد شده کشور مبدأ و مقصد را مدنظر قرار دهد. با این رویکرد می‌توان به بررسی عوامل مؤثر در همه حوزه‌ها پرداخت و در آخر با بررسی روند موجود و توجه به موج جدید این پدیده،

- 
1. Portes
  2. Subjective
  3. Objective
  4. Macro and Micro

راهکارهای مقابله با آن را ارائه داد. از این رو هدف این مقاله بررسی دقیق ابعاد، ریشه‌ها و عوامل مؤثر بر فرار مغزها در دوره جدید یعنی موج چهارم پس از انقلاب اسلامی (۱۴۰۴-۱۳۹۰) است و با استفاده از روش دلفی در پی شناسایی این عوامل و ارائه راهکار برای جلوگیری از این پدیده در آینده است. در واقع این پژوهش به دنبال پاسخ به این سؤال اصلی است که «مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر روند فرار مغزها در ایران، در موج چهارم (۱۴۰۴-۱۳۹۰) شکل‌گیری این پدیده در کشور، چه خواهند بود»؟

## ۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۱-۱. پدیده فرار مغزها

فرار مغزها انتقال بین‌المللی منابع در قالب سرمایه انسانی است و اساساً برای مهاجرت افراد متخصص از کشورهای در حال توسعه (مبدأ) به کشورهای توسعه یافته (مقصد) به کار می‌رود (طیبی، عمادزاده و رستمی حصوری، ۱۳۹۰: ۷۲). مقصود از فرار مغزها، مهاجرت افراد متخصص است که به علت تخصص فنی و حرفه‌ای آنها، مورد نیاز کشور خود هستند ولی به دلایل مختلف، مهاجرت دائمی به کشور دیگر را ترجیح می‌دهند (عبدی، ۱۳۸۹: ۲۵۴)؛ بنابراین فرار مغزها نوعی مهاجرت آگاهانه و هدفمند نیروی انسانی برخوردار از سطوح بالای تخصص و مهارت است که معمولاً برای این انتقال از کشورهای کمتر توسعه یافته به کشورهای توسعه یافته‌تر است، یعنی جایی که فرد استنباط می‌کند در آنجا شرایط بهتری برایش متصور است (خضری، ۱۳۸۰). سه نوع رویکرد نسبت به مهاجرت افراد متخصص وجود دارد: رویکرد اول شکار مغزهاست که رویکردی مارکسیستی محسوب می‌شود و مهاجرت در این رویکرد داوطلبانه نیست و عمدتاً ریشه خارجی دارد. رویکرد دوم فرار مغزهاست که مهاجرت براساس عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در کشورهای در حال توسعه رخ می‌دهد و رویکرد سوم چرخش مغزهاست که مهاجرت افراد متخصص به معنای سرمایه‌گذاری بالقوه است که در شرایط بهتر نسبت به کشور خود مشغول فعالیت

هستند و کشور مبدأ در نهایت از آنها سود می‌برد (طایفی، ۱۳۸۰). در این مطالعه دو رویکرد اول با توجه به دور جدید جهانی شدن<sup>۱</sup> مدنظر است که براساس توانایی جمعیت مهاجر تحصیل‌کرده و بامهارت رونق یافته است. در این رویکردها سه دسته عوامل دفع، جذب و عوامل فردی براساس نظریه «پرتز» تقسیم می‌شوند که دو عامل دافع و کشش در سطح کلان و عامل سوم در سطح خرد قرار می‌گیرد (کریشتون و دترایاچه<sup>۲</sup>، ۱۳۸۳).

پدیده فرار مغزها حدوداً در اواخر سال ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ آغاز شد و با ورود به دوره جدید جهانی شدن تحول یافته است و در ایران نیز با ورود به این دوره شاهد شروع امواج مهاجرت بوده‌ایم. مشخصه اصلی این دوره جدید توجه آن به یکپارچه‌سازی ملت‌ها و مردم فراتراز مرزهای سیاسی به‌منظور تسهیل جریان آزاد کالاها، خدمات و سرمایه، دانش و مهارت و همچنین انسان است. تعبیر دقیق تراز مرحله جدید جهانی شدن را هاروی<sup>۳</sup> (۱۹۹۱) ارائه داده است که دوره پس از دهه ۱۹۷۰ را دوره «انباشت انعطاف‌پذیر پسافوردیست» می‌نامد که در تضاد با دوره جهانی شدن فوردیست - کینزی<sup>۴</sup> قبل از ۱۹۷۰ است. دوره فوردیست - کینزی، با تولید انبوه شاخص‌گذاری شده بود و از مستعمرات سابق و کشورهای تازه استقلال یافته استفاده می‌کرد تا کالاها را مصرفی تولید کنند، در حالی که فناوری، دانش و تولید کالاها را سرمایه‌ای پیشرفته در کشور مرکزی باقی می‌ماند. در طول این دوره فرار مغزها بسیار کمی صورت گرفت، چراکه از محصلان انتظار می‌رفت برای پروژه ساخت کشورشان به کشورشان بازگردند و مهارت‌هایشان را در آنجا به‌کار گیرند. دوره «انباشت انعطاف‌پذیر پسافوردی»، کاملاً مربوط به پدیده فرار مغزهاست، چراکه این دوره جدید جهانی شدن براساس توانایی جمعیت مهاجر تحصیل‌کرده و بامهارت رونق یافته است که می‌توانند فراتراز مرزهای سیاسی و برای دستیابی به نیازهای اقتصادی سرمایه‌داری جهانی به‌کار گرفته شوند. داده‌های موجود نیز بر یک تحول جهانی در زمینه پویایی نیروی کار در خلال

- 
1. Globalization
  2. Krishton and Detragiyache
  3. Harvey
  4. Fordist-Keynsian

مرحله دوم جهانی شدن صحنه می‌گذارند. به‌عنوان مثال سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ گزارش داد که از هر ۳۵ نفر در جهان، یعنی حدود ۱۷۵ میلیون نفر، یک نفر مهاجر بین‌المللی بوده است که نشان از دو برابر شدن مقدار آن نسبت به سال ۱۹۶۰ دارد (عبدی، ۱۳۸۹). تجزیه و تحلیل هاروی (۱۹۹۱) به‌خوبی مشخص می‌سازد که تصمیم به مهاجرت افراد بیشتر براساس انتخاب‌های عقلانی بوده است که تحت تأثیر نیازهای کار نیروی مهاجر در طول دوره‌های مختلف جهانی شدن و تغییر ساختاری اقتصاد سرمایه‌داری جهان قرار گرفته است. علاوه‌براین وابستگی فرهنگی و اقتصادی بین کشور استعمار شده و استعمارگر به‌شدت محیط فرهنگی و اجتماعی مستعمره را تحت تأثیر قرار می‌دهد که همین امر باعث تأثیر روی انتخاب افراد و مسیر مهاجرت می‌شود. برای مثال مستعمره‌های پیشین فرانسه مثل الجزایری‌ها، مراکشی‌ها و تونس‌ها به فرانسه مهاجرت کردند. درحالی‌که مزایای مقایسه‌ای دیگر کشورها را در نظر نگرفتند. خیلی از عوامل داخلی و خارجی ممکن است باعث آغاز به حرکت درآمدن جمعیت فراسوی مرزها شود.

در طول دوره استعمارگری، الگوهای مهاجرت را بیشتر نیازهای قدرت‌های استعماری برای توسعه مستعمرات و حفظ نظم اجتماعی<sup>۱</sup> در مرکز تحمیل می‌کرد؛ بنابراین به‌جز مهاجرت اجباری برده‌های آفریقایی، تا اواسط قرن بیستم، مهاجرت بیشتر از سوی کشورهای مرکز (کشورهای استعمارگر) به سمت مستعمرات بود و نه برعکس (Dehghanpisheh, 2004). اگرچه بعد از جنگ جهانی دوم، جنبش ضد استعماری آن و جنگ‌های استقلال در خیلی از مستعمرات باعث عدم یکپارچگی اجتماعی شد و مهاجرت خیلی از روشنفکران و بومیان موافق به کشورهای استعمارگر را در پی داشت و این مهاجرت معمولاً با اعمال زور و تحمیل بود و اولین مهاجران از کشورهای پساانقلاب<sup>۲</sup> یا پسااستقلال معمولاً با امواج مهاجرت پیاپی هموار بوده است؛ چراکه دولت‌های ایجاد شده پس از استعمار در عملی کردن قول‌های داده شده یا ایجاد شغل‌های کافی، ناکام مانده بودند (Collier Hoeffler and Pattillo, 2004). از لحاظ عوامل محیط خارجی، منافع جهانی و ملی قدرت‌های استعماری همچنین مخالف

1. Social Order

2. Post Revolution

مسیر ایدئولوژیک و سیاسی کشورهای بعد از انقلاب است و باعث اعمال محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی تنبیهی برای کشورهای استقلال یافته بعد از انقلاب توسط کشورهای استعماری می‌شود، چراکه از دست دادن سرمایه انسانی، لطمات اقتصادی و رفاهی بسیاری برای کشورهای مبدأ مهاجرت ایجاد می‌کند (Docquier and Iftikhar, 2019: 10). نمونه‌های این امر کشورهایی مثل کوبا بعد از ۱۹۵۹، ویتنام بعد از ۱۹۷۵ و ایران بعد از انقلاب ۱۹۷۹ است (Thomas, 2006).

## ۲-۱. دلایل ملی و جهانی فرار مغزها

آدامز<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) برای مطالعه خود در کشورهای در حال توسعه و صادرکننده مهاجر به بررسی دلایل فرار مغزها پرداخته و هم‌جواری جغرافیایی کشورهای مبدأ و مقصد را از عوامل مهم دانسته است. کاستلز و لوگنا<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) به مطالعه روند مهاجرت پناهندگان به کشورهای صنعتی پرداخته‌اند و دلایل اقتصادی، جنگ، وضع بد شاخص‌های توسعه، جمعیت بالا و نرخ بالای باسواد را مهم‌ترین عوامل مؤثر می‌دانند. استارک<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) در مقاله‌ای تحت عنوان «اقتصاد فرار مغزها» عنوان می‌کند که کشورهای پیشرفته از فرار مغزها سود می‌برند و اولسن<sup>۴</sup> (۲۰۰۲) فرار مغزها را پدیده‌ای اقتصادی می‌داند. سیمون<sup>۵</sup> (۲۰۰۲) عنوان می‌کند که در کل جهان فرار مغزها به دلیل تضادهای سیاسی و محیطی<sup>۶</sup> (مثل خشک‌سالی آفریقا یا جنگ خلیج فارس) شکل می‌گیرد. همچنین تئودوسیو و همکاران<sup>۷</sup> (۲۰۱۹) بیان می‌دارند که دلیل اصلی مهاجرت بسیاری از محققان و افراد دانشگاهی به کشورهای اروپایی، محیط عالی برای پیشرفت شغلی و همچنین مزایای شغلی و اجتماعی در کشور مقصد است.

---

1. Adams

2. Castels and Loughna

3. Stark

4. Olsen

5. Simon

6. Political and Environmental Conflicts

7. Theodossiou and etal.

در اصل یکی از دلایل اصلی مهاجرت نیروی تحصیل کرده و نخبه، یافتن موقعیت‌های بهتر در کشورهای توسعه‌یافته در واکنش به نبود موقعیت شغلی ثابت با حقوق و مزایای رضی‌کننده است (Cattaneo, Malighetti and Paleari, 2019: 604).

بیشتر مطالعات داخلی کشور در حوزه توصیفی و حوزه علوم اجتماعی است. طلوع (۳۳: ۱۳۸۷) علل فرار مغزها را مرتبط با همه ابعاد اجتماعی می‌داند و سلجوقی (۱۳۷۹) دلایل اقتصادی (حقوق پایین، بیکاری و رفاه) و غیراقتصادی شامل عوامل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی را بر این فرایند مؤثر می‌داند و وقوفی (۱۳۸۱) علاوه بر این، عوامل علمی را نیز دخیل می‌داند. شاعری و شیرسوار (۱۳۹۴) مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر بر مهاجرت نخبگان در وضعیت جهانی شدن را چالش در اشتغال، اقتصاد، مدیریت، آموزش، پژوهش، سیاست، فرهنگی - اجتماعی، بین‌المللی و تکنولوژیکی می‌دانند. طایفی (۱۳۸۰) علت اصلی فرار مغزها را مبتنی بر عوامل کشش و رانش و عوامل عینی و ذهنی و عوامل کلان خرد مورد بررسی قرار می‌دهد و عنوان می‌کند که همه عوامل در این سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند و ۱۵۰ عامل را معرفی می‌کند.

مقالات دیگری نیز در حوزه علل فرار مغزها منتشر شده‌اند و می‌توان عنوان کرد همگی آنها روی پیامدهای منفی برای کشورهای در حال توسعه تأکید کرده‌اند و نقش خاصی برای دلایل اقتصادی و اجتماعی در رخداد این پدیده قائل شده‌اند. ولی بسیاری از کارهای پژوهشی، عوامل دیگر مؤثر بر این پدیده را در نظر نگرفته‌اند. البته عسگری و بادپا (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان «برندگان و بازندگان فرار مغزها در کشورهای منطقه خاورمیانه با تأکید بر سرمایه انسانی» به نقش مثبت فرار مغزها پرداخته‌اند و بیان می‌دارند آثار مثبت فرار مغزها مثل افزایش انگیزه کسب تحصیل در جامعه، انتقال دانش و تکنولوژی از طریق بازگشت مهاجران و غیره، می‌تواند باعث منفعت کشورهای مبدأ شود. با این حال، جامع‌ترین بررسی را طایفی (۱۳۸۰) انجام داد که به بررسی عوامل دافع و جاذب پرداخته و دسته‌بندی نسبتاً جامعی ارائه داده است که با رویکرد این مقاله که در نظر گرفتن عوامل دافع و جاذب بر اساس دیدگاه «پرتز» است همخوانی دارد. لذا این مقاله عوامل دافع و جاذب عینی و ذهنی را در سطح خرد و کلان مدنظر قرار می‌دهد. عوامل عینی و ویژگی‌های بین کشورها در هر

کشور معین و زمان مشخص قابل تمییز است و عوامل ذهنی متأثر از سیاست‌ها و تصمیم‌های یک کشور خاص است.

عوامل در نظر گرفته شده برای این مقاله، عوامل دافع کلان عینی مثل عقب‌ماندگی عمومی کشور، نبود امنیت اجتماعی، وضع نامناسب اقتصادی در کشور، شکاف بخش‌های اقتصادی کشور، نبود فرصت‌های شغلی و بیکاری، عدم تعادل هزینه و درآمد متخصصان، بی‌ثباتی سیاسی، ایدئولوژیکی شدن ساختار جذب نیروی انسانی، سرمایه‌گذاری اندک و فقدان تسهیلات برای محققان، سطح علمی پایین دانشگاه‌ها و مدرسان؛ عوامل دافع کلان ذهنی مثل ضعف برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، فضای نامناسب سیاسی، مالکیت دولتی، عدم تمایل به جلوگیری از این پدیده و فقدان سیاست‌های علمی و پژوهشی؛ عوامل دافع خرد عینی مثل تبعیض در استخدام، ضعف شایسته‌سالاری و عدم پاسخگویی به انتظارات شغلی و تحصیلی فرد، فشار عوامل فرهنگی و فکری؛ عوامل دافع خرد ذهنی مثل فشار عوامل فرهنگی و فکری، نارضایتی شغلی، چشم‌انداز نامطلوب آینده، احساس تبعیض اجتماعی، شرایط نامطلوب زندگی و کنکور ورودی دانشگاه‌ها و کمبود امکان ادامه تحصیل در سطوح بالاتر؛ عوامل جاذب کلان عینی مثل رشد اقتصادی مقصد، سطح زندگی بهتر، رفاه بیشتر؛ عوامل جاذب کلان ذهنی مثل دسترسی به فرصت‌های شغلی بهتر، ملاحظات فرهنگی و دسترسی به فرصت‌های آموزشی؛ عوامل جاذب خرد عینی مثل فرصت‌های شغلی جذاب و وجود فضای باثبات سیاسی؛ و عوامل جاذب خرد ذهنی مثل فضای کاری مورد انتظار را شامل می‌شود. البته در این مطالعه با استفاده از روش دلفی که در اصل برای دغدغه‌های مربوط به آینده است و در اولویت‌بندی و تصمیم‌گیری کمک شایانی می‌کند، به بررسی عوامل مؤثر بر این پدیده در آینده می‌پردازیم و عواملی را که ممکن است از نظر خبرگان در آینده تأثیرگذار باشند و در مطالعات پیشین در نظر گرفته نشده‌اند را مدنظر قرار می‌دهیم. بنابراین براساس عوامل دافع و جاذب عینی و ذهنی به‌دسته‌بندی عوامل مؤثر بر پدیده فرار مغزها می‌پردازیم.

### ۳-۱. امواج فرار مغزها در ایران

انقلاب ۱۹۷۹ ایرانیان که رژیم سابق را سرنگون و جمهوری اسلامی را پایه‌گذاری کرد، به

مهاجرت تعداد زیادی از ایرانیان تحصیل کرده منجر شد که بیشتر آنها در اروپا و در آمریکا ساکن شدند. تفسیرهای مختلفی از عوامل داخلی و خارجی، تأثیرگذاری روی مهاجرت ایرانیان از اوایل ۱۹۷۰ وجود دارد (Chaichian, 2012). مرور کلی داده‌های آماری نشان می‌دهد در طول دهه ۱۹۶۰ - تقریباً دو دهه قبل از انقلاب در سال ۱۹۷۹ - مهاجرت ایرانیان به آمریکا شاهد یک تحرک بود. خیلی از مهاجران از خانواده‌های مرفه و ثروتمند بودند که توانایی اقتصادی فرستادن فرزندانشان برای تحصیل به خارج را داشتند که البته تعداد آنها بسیار کمتر از تعداد مهاجران در دهه قبل از انقلاب بود (۱۰۲۹۱ و ۴۶۱۵۲ به ترتیب). هنوز بسیاری، سال‌های بین ۱۹۷۱-۱۹۸۰ را دهه‌ای نام می‌برند که اولین موج مهاجرت در این دوره آغاز شده است (Hakimzadeh, 2006). سه عامل مهم‌ترین انگیزه مهاجران در این دوره بوده است: اول اینکه شاه به منظور تحکیم قدرت سیاسی خود در سال ۱۹۷۵ همه احزاب سیاسی را منحل کرد و از همه ایرانیان خواست تا به حزب رستاخیز تازه تأسیس شده بپیوندند. با توجه به مخالفت مورد انتظار، او از همه مخالفان این سیستم سیاسی تک‌حزبی خواست در صورت عدم موافقت کشور را ترک کنند (Banuazizi, 1976). تربت<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) عنوان می‌کند تعدادی از فعالان سیاسی و دانشگاہیان که نمی‌توانستند این مسئله را تحمل کنند کشور را ترک کردند. در همان زمان خانواده‌های ثروتمند و متوسط به فرستادن فرزندانشان به خارج از کشور برای ادامه تحصیل نیز ادامه می‌دادند و یکی از عوامل مهاجرت به شمار می‌رفت. براساس آمار درج شده در یک مطالعه، تنها در سال تحصیلی ۱۹۷۸-۱۹۷۷ حدود ۱۰۰ ایرانی در خارج کشور درس می‌خواندند که از این تعداد ۳۶ نفر به آمریکا رفته بودند (Hakimzadeh, 2006). سومین و مهم‌ترین عامل مهاجرت در طول این دهه (قبل از انقلاب) نزاع بین طرفداران سلطنت و اقلیت‌های مذهبی به خصوص یهودیان و بهائیان بوده است (Ibid.).

بعد از انقلاب ۱۳۵۷ ایران بیشترین مهاجرت را در تاریخ معاصر خود در دوره ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۰ تجربه کرده است که به‌طور کلی به‌عنوان دومین موج مهاجرت شناخته می‌شود. درحالی‌که



تقریباً تعداد مهاجران در طول دوره ۱۹۸۰-۱۹۷۰ نسبت به دهه قبل چهار برابر شده بود (به ترتیب ۱۰۲۹۱ و ۴۶۱۵۲ نفر)، در دوره ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۰ نیز تقریباً افزایش چهار برابری در این تعداد نسبت به دوره قبل داشت (حدود ۱۵۰ هزار نفر). دومین موج شامل گروه‌های زیر بود: متخصصان، دانشگاهیان، اعضای حزب چپ، زنان فراری از محدودیت‌های دینی و تبعیض‌های جنسیتی و بعضی از مردان که در تلاش برای فرار از سربازی و جنگ در طول هشت سال جنگ تحمیلی بین ایران و عراق بودند. تربت (۲۰۰۲) دو عمل جمهوری اسلامی را به ایجاد این موج خروشان نسبت می‌دهد. اول پاک‌سازی متخصصان باتجربه که با رژیم سابق همکاری داشتند و جایگزینی آنها با افراد موافق ایدئولوژی اسلامی. دوم، شروع انقلاب فرهنگی در سال ۱۹۸۰ برای غرب‌زدایی مؤسسه‌های علمی و دانشگاه‌ها که باعث تعطیلی دانشگاه‌ها برای هفت سال شد.

اگرچه با شدت کمتر، ولی دولت آمریکا به پذیرش ۱۱۲۵۹۷ ایرانی مهاجر در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۱ ادامه داد (در مقایسه با ۱۵۴۸۵۷ نفر در دهه قبلی). همان‌طور که گروه عالی پناهندگان سازمان ملل<sup>۱</sup> اعلام کرد، در سال ۲۰۰۴ ایران در میان ۱۰ کشور مبدأ برای مهاجرت رتبه‌بندی شده است و در پایان سال ۲۰۰۵ حدود ۱۱۱۶۸۴ پناهنده، پناه‌جو و آوارگان داخلی وجود داشته است (Hakimzadeh, 2006). در طول سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ ایران در رتبه بسیار بالایی در میان کشورهای مختلف مبدأ مهاجرت قرار گرفت (رتبه سوم در سال ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ - رتبه چهارم در سال ۲۰۰۸). در همین مدت، هزینه تقریبی سالیانه‌ای که مهاجرت نخبگان بر اقتصاد ایران وارد می‌کند، حدود ۵۰ میلیارد دلار تخمین زده شده است (Zafar and Kantola, 2019: 244). ایران بعد از انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۹ به دلیل برخی مسائل سیاسی با افزایش تعداد متخصص و تحصیل‌کرده‌هایی که کشور را برای پناهندگی ترک می‌کردند مواجه شد. به‌عنوان مثال بین ژانویه تا ژوئن ۲۰۰۹، ترکیه در هر ماه به‌طور متوسط حدود ۱۵۰ درخواست برای پناهندگی از ایران پاسخ مثبت داده که این مقدار از اوت ۲۰۰۹ تا مارس ۲۰۱۰ به حدود ۲۵۰ نفر در هر ماه رسیده بود. درخواست پناهندگی در آلمان نیز حدود ۸۰ درصد افزایش داشت.

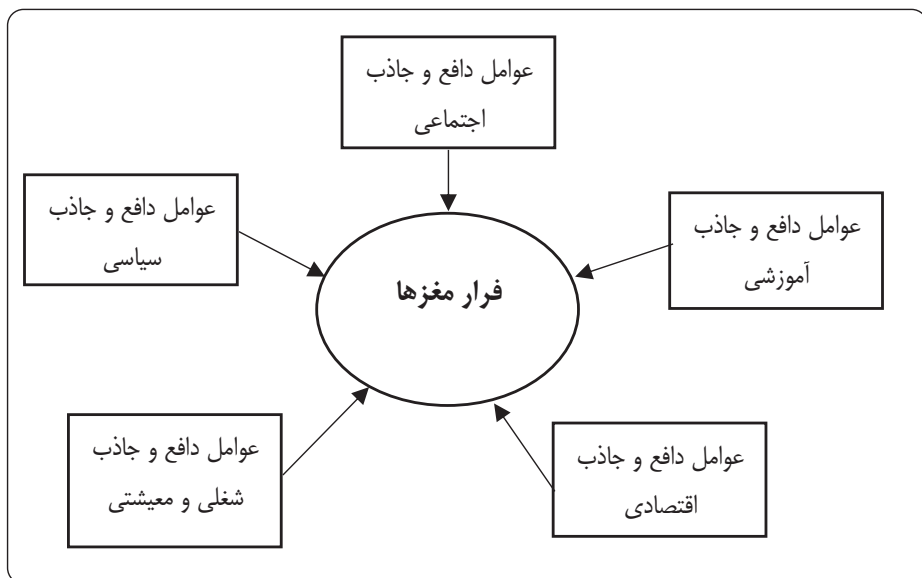
حکیمزاده همچنین موج سوم مهاجرت را مشخص می‌کند که از اواسط ۱۹۹۰ به بعد و در اندازه کوچک‌تر نسبت به دو موج قبلی بوده است. او دو نوع جمعیت را در این موج مشخص می‌کند: یکی افراد با تخصص بسیار زیاد و دومی کارگران مهاجر طبقه پایین جامعه که بعضی اوقات سطح تحصیلات پایین‌تر و مهارت کمتری نسبت به گروه اول دارند (Hakimzadeh, 2006). موج سوم در دهه سوم و چهارم بعد از انقلاب (۱۳۹۰-۱۳۷۰) نیز شاهد افزایش تعداد مهاجرت نخبگان بوده به طوری که به ترتیب در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ ایران رتبه سوم و چهارم را در بین کشورهای مبدأ مهاجرت نیروی نخبه دارا بوده است و در سال ۱۳۸۸ طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول ایران رتبه نخست را در بین ۹۱ کشور در حال توسعه یا توسعه نیافته جهان به خود اختصاص داد (Chaichian, 2012).

این جریان در کشور ما سال‌هاست که ایجاد شده و با توجه به آمارهای گوناگون مطرح شده در حال شتاب گرفتن و بسیار نگران‌کننده است. این روند از دو دهه قبل از انقلاب اسلامی شروع شده و به صورت امواج پی‌درپی دنبال شده است و پیش‌بینی می‌شود که این روند همچنان و با شدت بیشتر ادامه پیدا کند (Council, 2014). همچنین ۸۰ درصد از نفرات اول کنکور دانشگاه‌ها و نفرات اول تا سوم المپیادهای ایرانی (در ۱۰ سال گذشته) از کشور مهاجرت کرده‌اند و از تعداد ۱۷۵ نفر که مدال‌های گوناگون دریافت کرده‌اند، اکثر آنها در کشور نیستند (صفائی کوچکسرایبی و محمدی نظام‌آبادی، ۱۳۸۶). براساس بررسی‌ها، تعداد ۴۱۲۰ المپیادی از ابتدای برگزاری المپیادها از کشور خارج شده‌اند (شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور، ب ۱۳۹۰). مهاجرت دانشجویان تحصیلات تکمیلی از جمهوری اسلامی ایران از ۱۷ هزار نفر در سال ۲۰۱۲ به ۲۶ هزار نفر در سال ۲۰۱۴ افزایش داشت و با رشد متوسط سالانه برابر با ۴/۳ درصدی روبه‌رو بوده است. این در حالی است که تعداد کل دانشجویان ایران در سال ۲۰۱۲ حدود چهار میلیون و چهارصد و پنج هزار نفر بوده است که در سال ۲۰۱۴ این عدد به چهار میلیون و صد و هشتاد و سه هزار نفر کاهش پیدا کرده است. از این رو با استنتاج از روند گذشته، برآورد می‌شود که در موج چهارم (۲۰۱۱ به بعد) نیز مسئله فرار مغزها با شدت بیشتری دنبال خواهد شد (Ibid.). مطابق روند پژوهی کونسلیل (۲۰۱۴)، در سال ۲۰۲۴ آمریکا بیشترین مقصد دانشجویان مهاجر ایرانی در مقطع تحصیلات تکمیلی

خواهد بود که تعداد آنها بالغ بر ۱۱۹۰۰ دانشجوی خواهد بود. دومین مقصد کشور آلمان است و به دنبال آن کانادا با ۲۸۰۰ دانشجوی، انگلیس با ۲۷۰۰ دانشجوی و پس از آن استرالیا با نزدیک به ۲۵۰۰ دانشجوی قرار دارد. همچنین طبق بررسی‌های کونسلیل (۲۰۱۴)، جمهوری اسلامی ایران و اسپانیا، در دهه آتی از سریع‌ترین شتاب در رشد مهاجرت دانشجویان مقطع تحصیلات تکمیلی نسبت به دیگر کشورها برخوردار خواهند بود.

بنابراین تحقیق حاضر به دنبال بررسی عوامل مؤثر بر روند فرار مغزها از ایران در موج چهارم (۱۴۰۴-۱۳۹۰) است، تا ضمن شناسایی دلایل مؤثر بر این روند در آینده، با ارائه راهکارهایی به کاهش تعداد مهاجرت افراد نخبه از کشور کمک کند. تمرکز این مطالعه روی مهاجرت ایرانیان نخبه و دارای تحصیلات بالا در خلال موج چهارم است و با استفاده از روش دلفی، عوامل مؤثر بر آینده این روند را شناسایی و اولویت‌بندی می‌کند. با توجه به گستردگی عوامل مؤثر بر پدیده فرار مغزها در حوزه‌های مختلف، مدل مفهومی پژوهش به صورت شکل ۱ ترسیم می‌شود.

شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش



## ۲. روش‌شناسی پژوهش

این مقاله برمبنای دستاورد یا نتیجه از نوع کاربردی است و برمبنای هدف از نوع اکتشافی است. گردآوری داده‌ها به دو شیوه کتابخانه‌ای و میدانی صورت گرفته است و برای گردآوری و تحلیل داده‌ها در بخش میدانی از ابزار پرسشنامه و روش دلفی استفاده شده است. با توجه به اینکه عوامل دخیل در پدیده مورد بررسی در این پژوهش تنوع زیادی دارند، رویکرد کمی به این پژوهش می‌تواند باعث کاهش یا حتی نادیده گرفتن برخی عوامل مؤثر بر روند شود. بنابراین رویکرد کیفی برای بررسی عوامل کلیدی مؤثر بر فرار مغزها انتخاب و چارچوب مفهومی مقدماتی فراهم و این چارچوب مفهومی از طریق روش دلفی، پیمایش و پیاده‌سازی می‌شود. روش دلفی رویکردی مبتنی بر هوش جمعی و برای یافتن بهترین پاسخ‌هاست که به‌عنوان یکی از روش‌های قابل‌اتکا و معتبر آینده‌پژوهی شناخته شده است (Schmidt, 1997).

روش دلفی مبتنی بر هوش جمعی و در واقع اجماع صاحب‌نظران روی مسئله‌ای خاص است که از آن می‌توان برای دستیابی به بهترین گزینه محتمل بهره برد (اسلاتر، ۱۳۹۰). در عمل دلفی اجرای یک سری از پرسشنامه با دوره‌های متوالی همراه با بازخورد کنترل شده است که تلاش دارد به اتفاق نظر میان یک گروه از متخصصان درباره یک موضوع خاص دست پیدا کند (احمدی، ۱۳۸۸). دلفی معمولاً شامل چهار مرحله (راند) است که به‌طور معمول به سه مرحله (یک مرحله مربوط به فعالیت قبل از شروع مرحله اول است) تعدیل می‌شود (احمدی، نصیریانی و ابادری، ۱۳۸۷: ۸). اجماع به معنای یافتن پاسخ صحیح نیست، بلکه صرفاً توافق شرکت‌کنندگان در یک سطح خاص در مورد موضوع است (Kennedy, 2004). البته رسیدن به توافق صد درصد هم امکان‌پذیر نیست چراکه زمینه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و علمی افراد متفاوت است (Mckenna, Hasson and Smith, 2002). همچنین سطح استاندارد برای اجماع وجود دارد و در نتیجه مطالعات برای آن سطح از ۵۱ تا ۱۰۰ درصد گزارش شده است (Landeta, 2006). ضریب هماهنگی کندال یکی از مقیاس‌هایی است که برای تعیین درجه هماهنگی و موافقت میان چند دسته رتبه مربوط به  $N$  شیء

یا فرد به کار می‌رود. درحقیقت با کاربرد این مقیاس می‌توان همبستگی رتبه‌ای میان  $K$  مجموعه رتبه را یافت. چنین مقیاسی به روایی میان داوران معروف است. این مقیاس از فرمول زیر استفاده می‌کند.

$$w = \frac{S}{\frac{1}{12}K^2(N^2 - N)}$$

که در آن  $S$  حاصل جمع مربعات انحراف‌های  $R_j$ ها از میانگین  $R_j$ هاست.  $R_j$  مجموع رتبه‌های مربوط به یک عامل؛  $K$  تعداد مجموعه‌های رتبه‌ها؛  $N$  تعداد عوامل رتبه‌بندی شده است.

اشمیت<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) برای تصمیم‌گیری درباره توقف یا ادامه دوره‌ای دلفی دو معیار آماری ارائه می‌کند. اولین معیار اتفاق نظری قوی میان اعضای پانل است که براساس مقدار ضریب هماهنگی کندال تعیین می‌شود. در صورت نبود چنین اتفاق نظری از معیار دوم استفاده می‌شود که با ثابت ماندن ضریب کندال یا رشد ناچیز آن در دو دور متوالی دلفی، می‌توان فهمید که افزایشی در توافق اعضا صورت نگرفته است و فرایند نظرخواهی باید متوقف شود. جدول ۱ چگونگی تفسیر مقادیر گوناگون این ضریب را نشان می‌دهد.

جدول ۱. تفسیر مقادیر گوناگون ضریب هماهنگی کندال

مقدار W	تفسیر	اطمینان نسبت به اولویت اول
۰/۱	اتفاق نظر بسیار ضعیف	وجود ندارد
۰/۳	اتفاق نظر ضعیف	کم
۰/۵	اتفاق نظر متوسط	متوسط
۰/۷	اتفاق نظر قوی	زیاد
۰/۹	اتفاق نظر بسیار قوی	بسیار زیاد

Source: Schmidt, 1997.

از آنجاکه روش دلفی با مشارکت افرادی انجام می‌گیرد که در موضوع پژوهش دانش تخصصی دارند؛ از این رو گزینش اعضای واجد شرایط برای جمع مورد نظر که به آن پانل دلفی گفته می‌شود از مهم‌ترین مراحل این روش به حساب می‌آید.

### ۳. تجزیه و تحلیل داده‌ها

در کسب نظر از خبرگان معمولاً یک مقیاس پاسخ درجه‌ای (مثل طیف پنج گزینه‌ای لیکرت) برای رتبه‌بندی به‌کار می‌رود و از پاسخ‌دهندگان خواسته می‌شود که در صورت لزوم به فهرست عرضه شده مواردی اضافه کنند (سرمد، بازرگان و حجازی، ۱۳۸۴: ۸۸). ابزار و روش جمع‌آوری اطلاعات در این پژوهش شامل مطالعات کتابخانه‌ای و استفاده از کتب و نشریات، جستجو در پایگاه‌های اینترنتی و فیش‌برداری از مقالات و منابع مختلف فارسی و لاتین، انجام مصاحبه‌های اکتشافی اولیه با تعدادی از نخبگان کشور، صاحب‌نظران و متخصصان حوزه منابع انسانی در مدیریت، مدیران ارشد و کارشناسان بنیاد ملی نخبگان در خصوص فرار مغزها و نیز دریافت اطلاعات با پرسشنامه در دوره‌های ۳+ آگانه دلفی است. در جدول ۲ به مشخصات خبرگان (اعضای پانل) به تفصیل اشاره شده است.

جدول ۲. اطلاعات توصیفی خبرگان پرسش‌شونده در تحقیق حاضر

تعداد افراد		شرایط
مدیران و کارشناسان بنیاد ملی نخبگان - ۴ نفر	اساتید دانشگاه - ۵ نفر	ترکیب سازمانی
۱ تا ۵ سال - ۳ نفر	۵ تا ۱۰ سال - ۵ نفر	سابقه کاری
دکتری - ۸ نفر	کارشناسی ارشد - ۵ نفر	سطح تحصیلات
مدیریت - ۴ نفر	آینده‌پژوهی - ۳ نفر	رشته تحصیلی
مطالعه و پژوهش در این موضوع - ۸ نفر	تدریس و آموزش در این موضوع - ۵ نفر	سابقه علمی مرتبط با موضوع پژوهش
متوسط - ۱ نفر	خوب - ۳ نفر	میزان آشنایی با موضوع (براساس خوداظهاری)
	بسیار خوب - ۱۱ نفر	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در این مقاله روایی محتوا همان نظرات متخصصان (نخبگان) است که با سؤال‌های بسته و باز طی سه مرحله دلفی دریافت و اعمال شده و در مورد روایی‌سازه نیز انجام آزمایشی پرسشنامه قابل ذکر است. درخصوص پایایی یا قابلیت اعتماد ابزار از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده است (جدول ۳).

جدول ۳. مقادیر ضرایب کرونباخ در مورد پایایی ابزار پژوهش

میزان ضرایب	تعداد گویه‌ها	شرح عامل
۰/۸۶۸	۷	عوامل دافع و جاذب کلان و خرد اجتماعی
۰/۸۵۱	۵	عوامل دافع و جاذب کلان و خرد سیاسی
۰/۸۴۶	۵	عوامل دافع و جاذب کلان و خرد آموزشی
۰/۹۲۱	۵	عوامل دافع و جاذب کلان و خرد شغلی و معیشتی
۰/۷۹۸	۴	عوامل دافع و جاذب کلان و خرد اقتصادی

مأخذ: همان.

براساس تعریف موضوع، اعضای پانل از طریق نمونه‌گیری غیراحتمالی هدف‌دار یا قضاوتی (به تعبیر سرمد، بازرگان، حجازی، ۱۳۸۴) مشخص و پرسشنامه براساس فهرست عوامل تأثیرگذار بر فرار مغزها با توجه به ادبیات (عوامل دافع و جاذب عینی و ذهنی) به صورت حضوری و برای توجیه خبرگان در مورد سؤال‌ها در اختیار پانل قرار گرفت تا میزان اهمیت آنها را مشخص کنند. همچنین علاوه بر مؤلفه‌های موجود، مؤلفه‌های مورد نظر خود را نیز اضافه کنند و بر این اساس دور بعدی دلفی انجام می‌شود؛ چراکه هدف این پژوهش بررسی دلایل مؤثر بر روند فرار مغزها در موج چهارم بعد از انقلاب (۱۴۰۴-۱۳۹۰) است. پس از حصول اجماع ۵۰ درصدی و دستیابی به توافق، انجام روش دلفی با تکمیل و نهایی‌سازی عوامل مؤثر بر فرار مغزها خاتمه می‌یابد.

#### ۴. یافته‌ها

در پژوهش حاضر، روش دلفی در مجموع در سه دور به انجام رسید. در این بخش به دلیل حجم زیاد مؤلفه‌ها، یافته‌های نهایی ارائه می‌شود. با توجه به داده‌های حاصل از دورهای دلفی و بخش‌های مختلف پرسشنامه در هر دور، شاخص‌های آماری، کمینه، بیشینه، میانگین، نما و انحراف معیار محاسبه شده است. توزیع پرسشنامه طبق روش دلفی در سه مرحله صورت گرفته و در هر مرحله گویه‌هایی که شرط  $FM \leq 4$  را داشتند، در دور بعدی آورده شدند و یا مؤلفه‌هایی که میانگین کمتری از ۴ داشته‌اند حذف و در دورهای بعدی پرسشنامه لحاظ نشده‌اند. البته در این مقاله همه مؤلفه‌ها طبق نظر خبرگان تأیید و با توجه به جامعیت آنها، مؤلفه‌های پیشنهادی خبرگان برای اضافه شدن به سایر مؤلفه‌ها در نظر گرفته شدند. همچنین، شاخص‌های اجماع و میزان اتفاق نظر خبرگان در دورهای مختلف محاسبه شده است.

جدول ۴. مؤلفه‌های مؤثر بر هریک از ابعاد مؤثر بر روند فرار مغزها

ردیف	مؤلفه‌های تأثیرگذار بر روند فرار مغزها (دافع و جاذب، کلان و خرد، عینی و ذهنی) میانگین	دور اول		دور دوم		دور سوم	
		میانگین	انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار
۱-۷	۱	۴/۷۳	۰/۴۵	۴/۷۹	۰/۴۲	۴/۸۰	۰/۴۱
	۲	۴/۲۷	۰/۷۸	۴/۵۰	۰/۶۴	۴/۷۶	۰/۴۴
	۳	۴/۲۰	۰/۷۱	۴/۳۶	۰/۶۲	۴/۳۶	۰/۵۷
	۴	۴/۲۳	۰/۸۲	۴/۴۳	۰/۶۳	۴/۶۸	۰/۴۸
	۵	۴/۲۷	۰/۷۸	۴/۵۴	۰/۵۸	۴/۶۸	۰/۴۸
	۶	۴/۴۰	۰/۸۶	۴/۶۱	۰/۵۰	۴/۸۰	۰/۴۱
	۷	۴/۱۳	۰/۷۸	۴/۱۸	۰/۶۷	۴/۲۰	۰/۵۸
۸-۱۲	۸	۴/۳۰	۰/۷۵	۴/۵۴	۰/۶۴	۴/۸۰	۰/۴۱
	۹	۴/۳۰	۰/۸۴	۰/۵۷	۰/۷۰	۴/۸۴	۰/۳۷
	۱۰	۴/۱۳	۰/۷۸	۴/۲۵	۰/۵۲	۴/۲۰	۰/۵۰
	۱۱	۴/۴۷	۰/۷۳	۴/۶۱	۰/۵۷	۴/۹۲	۰/۲۸
	۱۲	۴/۵۳	۰/۵۱	۴/۶۸	۰/۴۸	۴/۸۴	۰/۳۷



ردیف	مؤلفه‌های تأثیرگذار بر روند فرار مغزها (دافع و جاذب، کلان و خرد، عینی و ذهنی) میانگین		دور اول		دور دوم		دور سوم	
	میانگین	انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار
۱۳	۴/۳۳	۰/۷۱	۴/۳۶	۰/۶۸	۴/۵۲	۰/۵۱	سطح علمی پایین دانشگاه‌ها و مدرسان	آموزشی
۱۴	۴/۵۳	۰/۵۱	۴/۷۹	۰/۴۲	۴/۸۴	۰/۳۷	سرمایه‌گذاری اندک	
۱۵	۴/۱۰	۰/۷۶	۴/۲۹	۰/۶۶	۴/۴۴	۰/۵۰	نظام آموزش ناکارآمد	
۱۶	۴/۶۷	۰/۵۵	۴/۸۹	۰/۳۱	۴/۹۶	۰/۲۰	کنکور ورودی دانشگاه‌ها	
۱۷	۴/۳۰	۰/۷۰	۴/۵۴	۰/۶۱	۴/۶۸	۰/۵۰	کمبود امکان ادامه تحصیل در سطوح تکمیلی	
۱۸	۴/۲۳	۰/۹۰	۴/۵۷	۰/۸۷	۴/۶۸	۰/۵۳	وضع اقتصادی نامناسب	اقتصادی
۱۹	۴/۳۰	۰/۸۴	۴/۵۴	۰/۶۴	۴/۸۰	۰/۴۱	عدم تعادل درآمد و هزینه	
۲۰	۴/۲۷	۰/۷۴	۴/۴۳	۰/۶۹	۴/۵۶	۰/۶۵	شکاف بخش‌های اقتصادی	
۲۱	۴/۳۰	۰/۷۹	۴/۵۰	۰/۶۴	۴/۷۶	۰/۴۴	رشد اقتصادی و سطح رفاه بالاتر در کشور مقصد	
۲۲	۴/۲۷	۰/۹۱	۴/۶۱	۰/۵۷	۴/۸۰	۰/۴۱	تبعیض در استخدام	شغلی و معیشتی
۲۳	۴/۵۰	۰/۷۳	۴/۶۸	۰/۴۸	۴/۸۴	۰/۳۷	فرصت‌های شغلی کمتر	
۲۴	۴/۱۰	۰/۷۱	۴/۲۵	۰/۵۲	۴/۴۸	۰/۵۱	بیکاری	
۲۵	۴/۲۷	۰/۵۸	۴/۳۹	۰/۵۰	۴/۴۰	۰/۵۰	عدم رضایت شغلی	
۲۶	۴/۱۷	۰/۷۵	۴/۳۶	۰/۵۶	۴/۴۰	۰/۵۰	نبودن شایسته‌سالاری	
		۰/۷۳		۰/۵۸		۰/۴۵	میانگین انحراف معیار	

مأخذ: همان.

**دور اول دلفی:** در این دور، اعضای پانل، مجموعه‌ای از عوامل تأثیرگذار بر روند فرار مغزها را که از پژوهش‌های قبلی شناسایی و ازسوی محققان در اختیار آنان قرار گرفته بود، تعداد هفت عامل اجتماعی، ۶ عامل سیاسی، پنج عامل آموزشی، پنج عامل اقتصادی و پنج عامل شغلی و معیشتی تأثیرگذار بر فرار مغزها را دارای تأثیر زیاد و خیلی زیاد تشخیص دادند. همچنین، پاسخ‌دهندگان در مجموع دو عامل اقتصادی و سه عامل سیاسی دیگر را مطرح کردند. از آنجا که عوامل مذکور به نوعی با عوامل ارائه شده در پژوهش‌های پیشین یکسان بودند، حذف و در مواردی با عوامل موجود ترکیب یا جایگزین شدند.

**دور دوم دلفی:** در این دور نیز اعضای پانل، تعداد هفت عامل از میان عوامل اجتماعی، پنج عامل از عوامل سیاسی، پنج عامل آموزشی، چهار عامل اقتصادی و پنج عامل شغلی و معیشتی از مجموع ۲۸ عامل که در دور اول از مطالعات پیشین یا ازسوی اعضا ارائه شده بودند، دارای تأثیر زیاد و خیلی زیاد بر فرار مغزها تشخیص دادند. به این ترتیب اعضای پانل در مجموع و از میان عواملی که در پژوهش‌های قبلی شناسایی یا توسط خود آنها ارائه شده بود، ۲۶ عامل مؤثر بر روند فرار مغزها را دارای تأثیر «زیاد» و «بسیار زیاد» تشخیص دادند. گفتنی است دو عامل از مجموع عوامل سیاسی و اقتصادی که دارای میانگین کمتر از عدد چهار در طیف لیکرت بودند، حذف شدند.

**دور سوم دلفی:** در دور سوم، اعضای پانل مجدداً نظر خود را در خصوص عوامل و نیز میزان تأثیر و اهمیت هریک از عوامل اجتماعی، سیاسی، آموزشی، اقتصادی و شغلی و معیشتی مؤثر بر روند فرار مغزها را اعلام کردند. مراحل روش دلفی در پژوهش حاضر در سه دور به انجام رسید. انحراف معیار پاسخ‌های اعضای پانل در دور اول در خصوص اهمیت عوامل تأثیرگذار بر فرار مغزها ۰/۷۳٪ محاسبه شد. همچنین، مقدار ضریب همابستگی کندال برای سنجش میزان اتفاق نظر خبرگان در دور اول ۰/۶۷۹٪ به دست آمد. در دور دوم و سوم انحراف معیار نظرات اعضای پانل درباره میزان اهمیت عوامل تأثیرگذار بر فرار مغزها به ترتیب ۰/۵۸ و ۰/۴۵٪ محاسبه شد. ضریب همابستگی کندال نیز میزان توافق و اجماع خبرگان در دوره‌های دوم و سوم به ترتیب ۰/۷۵۹ و ۰/۸۰۴٪ را نشان می‌دهد. تجزیه و تحلیل‌های توصیفی و نتایج کلی حاصل از گردآوری داده‌های مربوط به نظرات پانل دلفی در قالب جدول ۴ به صورت اجمالی ارائه می‌شود. نتایج دوره‌های سه‌گانه روش دلفی نشان داد که به دلایل زیر اتفاق نظر میان اعضای پانل حاصل شده و می‌توان به تکرار دوره‌ها پایان داد.

براساس محاسبات آزمون فریدمن عوامل پنج‌گانه تأثیرگذار بر روند فرار مغزها در چند سال آتی، عوامل آموزشی با رتبه میانگین ۳/۵۴، شغلی و معیشتی با رتبه میانگین ۲/۹۸، اجتماعی با رتبه میانگین ۲/۶۸، سیاسی با رتبه میانگین ۲/۴۶ و عوامل اقتصادی با رتبه ۲/۱۶ به ترتیب با اهمیت‌ترین عوامل مورد اولویت‌بندی خبرگان قرار گرفت.

## ۵. جمع بندی و نتیجه‌گیری

تجزیه و تحلیل جامع و همه‌جانبه عوامل دافع و جاذب مؤثر بر روند فرار مغزها در آینده، تعیین اولویت‌ها و بررسی راه‌های دستیابی به اهداف، قبل از انجام مراحل پیش‌بینی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و تخصیص بودجه الزامی است و سیاستگذاری بدون تأمل و توجه به شرایط فعلی و آینده کشور در پدیده‌های پیش‌رو به منزله هدر دادن منابع انسانی متخصص، منابع فکری و مالی است. بدیهی است، هر اندازه در زمان پیش‌بینی و تدوین برنامه، سیاستگذاری و تخصیص بودجه کنکاش دقیق‌تر و بیشتری درباره مسائل فعلی و آینده کشور انجام شود، به میزان تأثیر برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مورد نظر بر پیشرفت کشور در زمینه دستیابی به اهداف و سیاست‌های مورد نظر افزوده می‌شود.

به منظور دستیابی به اهداف مقاله و بررسی عوامل تأثیرگذار بر روند فرار مغزها، براساس مرور ادبیات و نتایج و یافته‌های مقاله در سه دور دلفی، عوامل مذکور در جدول ۴ شناسایی و به تأیید خبرگان رسید. همچنین، این مقاله براساس دسته بندی عوامل دافع و جاذب کلان و خرد ذهنی و عینی براساس نظریه پرتز به پنج دسته اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، آموزشی و شغلی و معیشتی طبقه بندی شد. ضریب هماهنگی کندال در دور سوم دلفی برای پاسخ‌های اعضا در مورد عوامل تأثیرگذار بر روند تجاری سازی برابر  $0/804$  به دست آمد که اجماع و اتفاق نظر بالای اعضا بر عوامل مذکور را نشان می‌دهد. با تحلیل یافته‌ها، مقایسه ابعاد و عوامل تأثیرگذار بر روند فرار مغزها در موج چهارم این پدیده در ایران، چنین نتیجه‌گیری می‌کنیم که عوامل آموزشی رتبه اول و با بیشترین امتیاز، بااهمیت‌ترین عوامل در اولویت بندی اعضای پانل قرار گرفته و عوامل شغلی و معیشتی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی به ترتیب در رتبه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم مورد توجه و عنایت خبرگان در مدل پیشنهادی بوده است. براساس یافته‌های مقاله، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای جلوگیری از روند رو به رشد پدیده فرار مغزها در سال‌های پیش‌رو، مستلزم آن است که از یک الگوی مشخص پیروی کند، این امر باعث تسهیل و افزایش دقت در پیش‌بینی، تصویب، اجرای بودجه و افزایش کیفیت نتایج خواهد شد و درک آن را آسان‌تر می‌سازد.

به‌طورکلی مطابق روش دلفی، پرسشنامه در چندین مرحله به صورت باز و نیمه‌باز

توزیع شد و سپس با جمع‌آوری داده‌ها به تجزیه و تحلیل و سنجش نظرات و عقاید خبرگان پرداخته شد. بنابراین باید عوامل شناسایی شده مبتنی بر آری خبرگان را در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای مقابله با این پدیده رو به رشد در کشور مدنظر قرار داد و براساس اولویت‌بندی مورد اجماع خبرگان که برون‌داد اصلی این پژوهش است، بودجه‌بندی متناسب صورت گرفته و برنامه‌های عملیاتی روشن در این خصوص، از برنامه‌های راهبردی پیش‌تر مدون شده استخراج و مورد اجرا و ارزیابی مستمر قرار گیرد. پیشرفت کشور و نهادهای آن (به‌خصوص نهاد آموزش و پرورش) و استفاده بهینه از امکانات و منابع آن به‌طور انکارناپذیری وابسته به نیروی انسانی متخصص و ماهر و دانش آنهاست، زیرا این گروه به کمک تخصص و مهارت خود در تحلیل مسائل، قادر است منابع پراهمیت مادی در جامعه را در کنترل خود درآورد و آنها را به بهترین شکل ممکن و با بالاترین بازدهی مورد بهره‌برداری قرار دهد. بنابراین قابل پیش‌بینی است که با مهاجرت نخبگان، سرعت توسعه اقتصادی و کیفیت مدیریتی در کشور یا سیر نزولی در پیش خواهد گرفت یا در وضعیت سکون قرار می‌گیرد.

نتایج حاصل از این مقاله، چارچوب و مبنای مشخصی را در زمینه به‌کارگیری اصول و مبانی آینده‌پژوهی در تدوین و اجرای صحیح فرایند سیاستگذاری در جهت جلوگیری از فرار مغزها در آینده معرفی می‌کند که مشتمل بر توجه و تمرکز بر ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، آموزشی و شغلی و معیشتی و در نظر گرفتن اولویت و اهمیت هریک از ابعاد است. با توجه به نتایج به دست آمده پیشنهادهای زیرارائه می‌شود:

در بعد سیاسی می‌توان در جهت تلاش برای صیانت و حفاظت از شأن و جایگاه متخصصان و اصحاب اندیشه و قلم و گسترش چتر امنیتی برای متخصصان، صاحب‌نظران و متفکران در عرصه‌های مختلف علمی، معرفتی و پیش‌بینی قوانین مصون‌سازی این قشر از عواقب فعالیت‌ها و تولیدات فکری و اندیشه‌ای خود گام برداشت. همچنین می‌توان قانون تبیین جرم سیاسی و آزادی بیان در کشور را با هدف ایجاد نوعی مصونیت سیاسی بین متخصصان و صاحبان اندیشه در جامعه و متخصصان ایرانی مهاجر بررسی و تصویب کرد و امکانات دفاع از حقوق صنفی و منزلتی متخصصان در رشته‌ها و شاخه‌های مختلف

علمی - اجرایی را توسعه داد. در نهایت بررسی و تصویب لایحه عفو عمومی و فراگیر ایرانیان متخصص مهاجر و مقیم در خارج از کشور (به جز موارد ارتکاب جرم و جنایت) و ایجاد حس امنیت جانی و فکری برای حضور در کشور می‌تواند کارگشا باشد.

در بعد آموزشی باید در راستای برنامه‌ریزی تقویت کارکردهای پژوهشی و تولیدی در ساختار آموزش عالی برای جلب مشارکت متخصصان ایرانی خارج از کشور در فعالیت‌های پژوهشی و آموزشی کشور، کاهش بار عرضه محتویات آموزش و تقویت تولید در علم، خلاقیت و نوآوری اقدام کرد و مشارکت مدرسان دانشگاه‌ها و دانشجویان مقاطع تحصیلات تکمیلی در نظام‌های آموزشی کشورهای در حال توسعه را گسترش داد و همچنین متخصصان کارآمد کشورهای در حال توسعه را در نظام آموزش‌های علمی کاربردی کشور به کار گرفت. پیوند بیشتر بین دانشگاه‌ها و متخصصان مراکز پژوهشی و علمی با دستگاه‌های اجرایی و صنعتی در بخش دولتی و غیردولتی به منظور کاربردی کردن دانش آموخته‌های دانشگاهی از یک سو و علمی کردن فرایندهای مدیریتی و تصمیم‌گیری‌ها از سوی دیگر یکی دیگر از راهکارها در بعد آموزشی است. فراخوان گسترده متخصصان ایرانی مقیم خارج از کشور برای مشارکت در برنامه‌های آموزشی در دانشگاه‌ها یا اجرای دوره‌های آموزشی - علمی یا آموزشی - کاربردی در مراکز مختلف و رشته‌های اصلی علمی برای انتقال دانش، فن و تجربه ایرانیان مهاجر و تقویت حس همدلی و مشارکت ایران نیز باید مدنظر قرار گیرد.

در بعد اقتصادی تلاش برای تنظیم و تناسب نسبت بین شغل، تحصیل و درآمد افراد مبتنی بر اصل لیاقت و کفایت برای ایجاد تعادل بیشتر هزینه و درآمد در بین مشخصات مشاغل در بخش‌های دولتی غیردولتی، دانشگاهی و فارغ‌التحصیلان داخل و خارج از کشور یکی از پیشنهاد‌های این مقاله است. همچنین ارائه تسهیلات رفاهی مناسب اعم از مسکن، وام‌های ضروری و خرید اتومبیل و گسترش فرصت‌های پژوهش‌های گروهی در رشته‌های مختلف علمی مبتنی بر نیاز بخش‌های اجرایی و تولیدی کشور از طریق افزایش بودجه پژوهشی در بودجه عمومی کشور راه‌گشاست و باید برای افزایش و فراگیری معافیت‌های مالیاتی برای فعالیت‌های پژوهشی مؤسسه‌ها و شخصیت‌های حقوقی و حقیقی به منظور ایجاد زمینه‌های افزایش درآمد به طور غیرمستقیم تلاش کرد.

ازلحاظ شغلی و معیشتی، راهبردهایی مانند طراحی و تصویب لایحه حذف یا تعدیل قانون گزینش عقیدتی و سیاسی جذب نیروهای انسانی متخصص در بازار کار کارآمد است. همچنین تلاش برای توسعه علمی - فرهنگی بین‌المللی برای توسعه و افزایش فرصت‌های شغلی برای متخصصان داخل کشور و بهره‌گیری از شبکه‌ها و انجمن‌های علمی - فرهنگی ایرانیان مهاجر در سراسر جهان به منظور امکان‌سنجی و بسترسازی زمینه اشتغال متخصصان ایرانی مقیم کشور در فعالیت‌های علمی، پژوهشی، آموزشی و اجرایی مرتبط در جهان باید مدنظر قرار گیرد. یکپارچه‌سازی بررسی ظرفیت‌ها و نیازهای تخصصی بازار کار و تولید در بخش دولتی و غیردولتی از یک سو و الزامات حضور در عرصه‌های علمی، پژوهشی و فناوری منطقه‌ای جهانی از سوی دیگر برای تنظیم فرایند جذب، تربیت و عرضه نیروی متخصص در کشور نیز از راهکارها و راهبردهای مؤثر است.

در پایان، ازلحاظ اجتماعی می‌توان به گسترش و تقویت نظام تأمین اجتماعی برای متخصصان از حیث ایجاد امنیت اجتماعی در مواقع بحرانی و گسست‌های شغلی پرداخت و در راستای ایجاد خدمات درمانی مناسب و تقویت اطمینان به آینده در دوران بازنشستگی برای نخبگان گام برداشت. همچنین سیاست‌هایی در جهت سامان‌دهی منزلت اجتماعی متخصصان با اصلاح و تطابق بیشتر تخصص، شغل و درآمد آنان برای بهبود وضع طبقاتی این قشر اتخاذ کرد و اقدام‌هایی فراگیر برای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی در کشور و مصون‌سازی نخبگان در مقابل این آسیب‌ها از طریق پیش‌بینی روش‌های تشویقی، تنبیه و ترمیمی مناسب انجام داد.

## منابع و مآخذ

۱. احمدی، فضل‌الله، خدیجه نصیریانی و پروانه اباذری (۱۳۸۷). «تکنیک دلفی: ابزاری در تحقیق»، مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، ش ۸.
۲. احمدی، نسیمه (۱۳۸۸). «معرفی و نقد و بررسی دلفی»، نشریه علوم اجتماعی، ش ۲۲.
۳. اسلاتر، ریچارد (۱۳۹۰). *نواندیشی برای هزاره نوین*، ترجمه عقیل ملکی فر، چاپ اول، تهران، مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی.
۴. خضری، محمد (۱۳۸۰). «دلایل و پیامدهای اقتصادی فرار مغزها»، نشریه علوم سیاسی مطالعات راهبردی، ش ۱۴.
۵. سرمد، زهره، عباس بازرگان و الهه حجازی (۱۳۸۴). *روش‌های تحقیق در علوم رفتاری*، چاپ دهم، تهران، نشر آگه.
۶. سلجوقی، خسرو (۱۳۷۹). *مهاجرت نخبگان، علل و راهکارها*، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۷. شاعری، مژگان و هادی شیرسوار (۱۳۹۴). «ارائه مدل ساختاری عوامل مؤثر بر مهاجرت نخبگان دانشگاهی در شرایط جهانی شدن»، چالش‌های جهان، (۴۱).
۸. شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور (الف) (۱۳۹۰). «راه‌اندازی سامانه فعالیت‌های فرهنگی دانشجویان خارج از کشور». <https://www.icana.ir/fa/news/188278>
۹. \_\_\_\_\_ (ب) (۱۳۹۰). «تسهیلات به نخبگان ایرانی خارج از کشور». <http://dolat.ir/detail/209893>
۱۰. صفائی کوچکسرایبی، کورش و زهرا محمدی نظام‌آبادی (۱۳۸۶). «خروج نخبگان و سیستم‌های حمایتی از آنها»، پورتال وزارت صنعت، معدن و تجارت، مقالات مدیریت.
۱۱. طایفی، علی (۱۳۸۰). «فرار مغزها، جذب مغزها و گردش مغزها»، ماهنامه تحقیقات وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، سال اول، ش ۴.
۱۲. طلوع، ابوالقاسم (۱۳۸۷). «فرار مغزها، جذب مغزها و گردش مغزها»، ماهنامه تحقیقات وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، سال اول، ش ۳ و ۴.
۱۳. طیبی، سیدکامیل، مصطفی عمادزاده و هاجر رستمی حصوری (۱۳۹۰). «اثر فرار مغزها بر رشد اقتصادی کشورها در حال توسعه»، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، ش ۲.

۱۴. عبدی، عباس (۱۳۸۹). چهار پژوهش در جامعه‌شناسی فرهنگ، چاپ اول، تهران، انتشارات ثالث.
۱۵. عسگری، حشمت‌اله و مهدی بادپا (۱۳۹۶). «برندگان و بازندگان فرار مغزها در کشورهای منطقه خاورمیانه با تأکید بر سرمایه انسانی»، مدیریت سرمایه اجتماعی، ۴ (۴).
۱۶. فولادی، محمد (۱۳۸۱). «بررسی پدیده فرار مغزها: آثار و پیامدهای آن»، نشریه معرفت، سال چهارم، ش ۵۳.
۱۷. کریستون، ویلیام و انریکا دتراجیاچه (۱۳۸۳). فرار مغزها چه وسعتی می‌گیرد، ترجمه محمد خجسته مهر، چاپ اول، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی.
۱۸. مرکز آینده‌پژوهی ایران (۱۳۹۵). *آینده بان*، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۹. وقوفی، حسن (۱۳۸۱). فرار مغزها، بررسی مهاجرت نخبگان از زوایای گوناگون، چاپ سوم، تهران، نشر زهد.
20. Adams, R. H. (2003). *International Migration, Remittances, and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-exporting Countries*, Washington, The World Bank Publishing Center.
21. Adeyemi, R. A., A. Joel, J. T. Ebenezer and E. Y. Attah (2018). "The Effect of Brain Drain on the Economic Development of Developing Countries: Evidence from Selected African Countries", *Journal of Health and Social Issues (JOHESI)*, 2 (7).
22. Banuazizi, A. (1976). *The Making of a Regional Power*, Lexington Books.
23. Castles, S. and S. Loughna (2005). "Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries", *International Migration and Asylum*, 23 (3).
24. Cattaneo, M., P. Malighetti and S. Paleari (2019). "The Italian Brain Drain: Cream and Milk", *Higher Education*, 77 (4).
25. Chaichian, M. A. (2012). "The New Phase of Globalization and Brain Drain: Migration of Educated and Skilled Iranians to the United States", *International Journal of Social Economics*, 39 (1).
26. Collier, P., A. Hoeffler and C. Pattillo (2004). "Africa's Exodus: Capital Flight and the Brain Drain as Portfolio Decisions", *Journal of African Economies*, 13 (2).



27. Council, B. (2014). "Postgraduate Student Mobility Trends to 2024", *Education Intelligence*.  
[https://ei.britishcouncil.org/sites/default/files/Oth-Postgraduate\\_Mobility\\_Trends](https://ei.britishcouncil.org/sites/default/files/Oth-Postgraduate_Mobility_Trends).
28. Dehghanpishseh, B. (2004). "A One-way Ticket", *News Week*, 143 (10).
29. Docquier, F. and Z. Iftikhar (2019). "Brain Drain, Informality and Inequality: A Search-and-matching Model for Sub-saharan Africa", *Journal of International Economics*, 120 .
30. Hakimzadeh, S. (2006). "Iran: A Vast Diaspora Abroad and Millions of Refugees at Home", *Migration Information Source*, 4 (1).
31. Harvey, D. (1991). *The Condition of Postmodernity*, New York, Wiley-Blackwell.
32. Kennedy, H. P. (2004). "Enhancing Delphi Research: Methods and Results", *Journal of Advanced Nursing*, 45 (5).
33. Landeta, J. (2006). "Current Validity of the Delphi Method in Social Sciences", *Technological Forecasting and Social Change*, 73 (5).
34. McKenna, H., F. Hasson and M. Smith (2002). "A Delphi Survey of Midwives and Midwifery Students to Identify Non-midwifery Duties", *Midwifery*, 18 (4).
35. Olesen, H. (2002). "Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective", *International Migration*, 40 (5).
36. Portes, A. (1976). "Determinants of the Brain Drain", *The International Migration Review*, 10 (4).
37. Schmidt, R. C. (1997). "Managing Delphi Surveys Using Nonparametric Techniques", *Decision Sciences*, 28 (3).
38. Simon, G. (2002). "International Migration Trends", *Population and Societies*, 3 (8).
39. Stark, O. (2002). *The Economics of the Brain Drain Turned on its Head*, Washington, World Bank.
40. Theodossiou, G., I. Rigas, E. Thanou and A. Goulas (2019). "Financial Crisis and

- Brain Drain: an Investigation of the Emigration Intentions of Greek Scientists", In *Economic and Financial Challenges for Eastern Europe*, Springer, Cham.
41. Thomas, J. (2006). "The Dynamics of Globalization and the Uncertain Future of Iran", *The Fletcher School Online Journal for Issues Related to Islamic Civilization*, 12 (2).
42. Torbat, A. E. (2002). "The Drain Drain from Iran to the United States", *The Middle East Journal*, 22 (3).
43. Zafar, A. and J. Kantola (2019). "Brain Drain in Finland; A Real Threat or a Myth and its Impact on Finland's R&D Capabilities", *Migration Information Source*, 54 (1).

# الزام آوری شریعت قبل از تقنین یا تدوین و رابطه آن با اصل حاکمیت قانون

رضا محمدی کرجی \*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۹	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۱۴	شماره صفحه: ۱۵۵-۱۸۰
-------------------	------------------------	-------------------------	---------------------

اصل حاکمیت قانون و اصل قانونی بودن جرم و مجازات از اصول پراهمیت در حقوق به شمار می رود و تقنین شریعت یکی از موضوع های مهم حقوق عمومی است. مسئله این است که با وجود آیات شریفه ای مانند «ان الحكم الا لله» و اصولی مانند حاکمیت قانون و قانونی بودن جرم و مجازات، لازم الاجرا بودن احکام مسلم اسلام قبل از تقنین در دیدگاه فقهی و حقوقی چگونه ارزیابی می شود؟ این نوشتار احکامی از شریعت را مدنظر قرار داده است که به طور صریح ذکر شده و مورد اختلاف فتوای فقها نیست و به تطبیق بر مصادیق نیاز ندارد (احکام مسلم). تحقیق حاضر با روش تحلیلی - توصیفی این مسئله را از منظر فقهی و حقوقی ارزیابی کرده است. لازم الاجرا بودن این نوع احکام قبل از تقنین یا تدوین در دیدگاه فقهی و همچنین در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عملکرد شورای نگهبان، برخی قوانین عادی و نظرات خبرگان قانون اساسی از نتایج این نوشتار است.

کلیدواژه ها: تقنین شریعت؛ تدوین شریعت؛ قانونگذاری احکام؛ احکام مسلم اسلام؛ فقه و تقنین

\* استادیار گروه حقوق، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، قم، ایران؛

Email: rmohamadi235@gmail.com

## مقدمه

با توجه به ویژگی جاودانگی و همیشگی بودن دین اسلام و لزوم اجرای احکام اسلام در همه دوران‌ها، تبیین تقنین شریعت، مسائل و تعیین حدود آن از مباحث ضروری فقهی و حقوق عمومی است.

احکام الزامی اجتماعی اسلام، در جهان معاصر در برخی کشورهای اسلامی، به تناسب به صورت قانون مکتوب مصوب شده‌اند و به اجرا درمی‌آیند؛ اما برخی احکام نیز در چرخه قانونگذاری قرار نمی‌گیرند.

آیا همه احکام اسلام باید مورد تقنین قرار گیرند تا لازم‌الاجرا باشند؟ به عبارت دیگر آیا اگر حکمی از احکام اسلام مورد تقنین قانونگذار بشری قرار نگیرد، الزام‌آور نیست؟ در پاسخ باید گفت در برخی احکام اسلام که اختلاف فتوای فقهی وجود دارد یا نیازمند تطبیق بر مصادیق‌اند، قانونگذار باید به منظور اجرای شان در حکومت اسلامی، راه‌حلی برای اختلاف فتوا پیش گیرد و احکام را بر مصادیق تطبیق دهد.

اما احکام شریعتی که در این نوشتار مدنظر است به طور صریح ذکر شده و مورد اختلاف فتوای فقها نیست که به تعیین فتوا نیاز داشته باشد. همچنین به تطبیق بر مصادیق نیاز ندارد که به دلیل رعایت اختصار آن را «احکام مسلم» می‌نامیم. سؤال اصلی این است: با وجود اصولی مانند حاکمیت قانون و قانونی بودن جرم و مجازات، لازم‌الاجرا بودن احکام مسلم قبل از تقنین در دیدگاه فقهی و حقوقی چگونه ارزیابی می‌شود؟ از این رو، این سؤال را ابتدا از منظر فقهی بررسی و سپس از منظر حقوق جمهوری اسلامی ایران ارزیابی می‌کنیم.

## ۱. بررسی فقهی

یکی از فقهای متفکر معاصر، شهید سیدمحمدباقر صدر، در تبیین پیش‌نویس قانون اساسی ایران، این مطلب را پذیرفته است که «احکام روشن» اسلام جزئی از ساختار نظام حقوقی به‌شمار می‌آید و لازم‌الاجراست؛ حتی اگر به صورت امروزی به عنوان قانون تصویب نشده باشد. ایشان قانونگذاری را به سه دسته تقسیم می‌کند و می‌فرماید قانونگذاری بدین ترتیب اعمال می‌شود:

«الف) احکام ثابت دین که از نظر فقهی واضح و روشن اند، تا آنجاکه به زندگی اجتماعی مربوط می‌شوند، جزء تغییرناپذیری از قانون اساسی به شمار می‌آیند، اعم از اینکه متن آن به صراحت در سند قانون اساسی آمده باشد یا خیر.

ب) در هر مسئله‌ای که درباره آن بیش از یک نظر فقهی وجود داشته باشد و به اصطلاح، یک نظر، جایگزین‌های اجتهادی متعددی داشته باشد، انتخاب گزینه مشخص از میان نظرات برعهده قوه مقننه است ...

ج) در مواردی که یک نظر قطعی و نهایی در مورد مسئله‌ای به صورت وجوب یا حرمت در شریعت وجود ندارد، قوه مقننه که برخاسته از اراده مردم و نماینده آنهاست، وظیفه دارد براساس مصالحی که تشخیص می‌دهد، به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی، قانونگذاری کند. گستره این قوانین را «منطقه الفراغ» می‌نامند. این گستره شامل همه حالاتی است که دین، انتخاب را بر مکلف واگذار کرده است» (صدر، ه.ق ۱۳۹۹: ۲۳-۲۲).

بنابراین طبق بند اول کلام شهید صدر، احکام واضح و روشن اسلام، حتی اگر به صورت قانون درنیامده باشند، لازم‌الاجرا هستند. به عبارت دیگر احکام صریح و مسلم اسلام قبل از تقنین نیز الزام‌آورند. واضح است فرض مسئله جایی است که حکومت اسلامی برپا شده است و مردم اجرای احکام اسلام را در این سرزمین پذیرفته‌اند، در چنین صورتی، حتی اگر برخی احکام به دلایلی مانند غفلت و نسیان در دایره تقنین قرار نگیرند، لازم‌الاجرا هستند. در این صورت، فرض لازم‌الاجرا نبودن احکام اسلام قبل از تدوین، سازگار با موازین فقهی نیست؛ زیرا براساس آنچه در اصول فقه مطرح است، احکام شرعی چهار مرتبه دارند:

**الف) مرتبه اقتضا یا شأنیت:** وجود مصلحت یا مفسده؛

ب) **مرتبه انشا:** ایجاد معنی به لفظ که مولی پس از ملاحظه مصلحت ایجاد آن شیء را به اراده انشایی طلب می‌کند؛

ج) **مرتبه فعلیت:** پس از لحاظ مصلحت و مفسده شیء و انشای حکم، حکم حقیقی و بعث و زجر حقیقی مولی به آن تعلق می‌گیرد؛

د) **مرتبه تنجز:** پس از مرحله فعلیت، حکم با دو شرط قیام حجت و وجود قدرت برانجام آن، منجز می‌شود (آخوند خراسانی، ۱۴۰۹: ۲۵۸؛ اصفهانی، ه.ق ۱۴۲۹، ج ۳: ۲۶-۲۴).

در احکام شرعی مصرح و مسلم شریعت که مدنظر نوشتار حاضر است، هر چهار مرتبه حکم طی، و این احکام در منابع فقهی ذکر شده‌اند. بر این اساس احکام مذکور منجز و لازم‌الاجرایند و اضافه کردن شرط جدیدی به نام «تدوین یا تقنین» به مراتب فوق نیازمند دلیل است. بنابراین احکام پیش‌گفته قبل از تدوین نیز لازم‌الاجرایند. به عبارت دیگر، اگر اجرای احکام شرعی را منوط به تقنین یا تدوین کنیم، فاصله زمانی قبل از تدوین یا تقنین، خلأ قانونی به‌شمار می‌آید و به‌رغم وجود شریعت و روشن بودن آن، مجوز عدم اجرای شریعت صادر می‌شود که مسلماً چنین چیزی جایز نیست. البته ممکن است نسبت به ادعای فوق، اشکال‌هایی به ذهن برسد که در اینجا به طرح و نقد و بررسی آنها می‌پردازیم.

#### ۱-۱. شمول حکم نسبت به غیرمقلدان

ممکن است اشکال فوق را بر بحث فتوا و حکم ولی فقیه هم وارد کنند؛ فتوای یک فقیه فقط برای مقلدان ایشان الزام‌آور است؛ ولی وقتی تبدیل به حکم می‌شود برای همه، حتی غیرمقلد، الزام‌آور می‌شود. نظرات پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) نیز قبل از تشکیل حکومت، تنها برای مؤمنان الزام‌آور بود؛ ولی بعد از تشکیل حکومت، حکمشان برای همه الزام‌آور شد. بنابراین احکام مسلم شریعت نیز بعد از تقنین یا تدوین برای همه الزام‌آور می‌شود؛ حتی کسانی که مقلد آن فتوا نیستند. همین دلیل برای ضرورت تقنین یا تدوین کافی است.

پاسخ اشکال فوق را با دو نکته بیان می‌کنیم:

نکته اول؛ فتوای فقیه طریقت دارد، نه موضوعیت. فتوای فقیه طریقی است برای رسیدن به شریعت. بر این اساس اگر مکلف قبل از استنباط حکم شرعی توسط فقیه به آن علم داشته باشد، آن حکم برایش منجز است. همچنین اگر فقیهی که مکلف باید از او تقلید کند، هنوز رساله یا نوشته‌ای در این زمینه تدوین نکرده است، باز احکام شرع الزام‌آورند. به همین دلیل در این صورت اگر مکلف حکمی را نداند، استفتا کردن از فقیه بر او واجب است. علاوه بر این، موضوع بحث، احکام مسلم اسلام است که فتوای مشترک همه فقیهان است. پس تقنین در وحدت بخشی به قانون نقشی ندارد.

نکته دوم؛ وقتی مردم به قانون اساسی جامعه اسلامی رأی مثبت می‌دهند و در آن بر لزوم اجرای احکام اسلام تصریح می‌کنند، احکام اسلام برای همه حتی غیرمسلمانان لازم‌الاجرا می‌شود. اگرچه گاه آنان از اجرای قانون اسلامی معافند، همان موارد نیز بخشی از احکام اسلام است که تقنین یا تدوین تأثیری در آن ندارد؛ زیرا قبل از تقنین نیز این نوع احکام بر غیرمسلمانان الزامی نیست. بنابراین صرف لازم‌الاجرا شدن برای غیرمقلدان یا غیرمسلمانان دلیل مشروط شدن شریعت به تدوین یا تقنین نمی‌شود.

### ۲-۱. لزوم تضمین اجرای قانون

ممکن است گفته شود برای اینکه قانون الهی به مرحله اجرا برسد، باید دولتی اجرائی را تضمین کند. بنابراین همراه تدوین، تضمین فوق نیز اعطا می‌شود. از این رو احکام اسلام قبل از تدوین شریعت دارند؛ ولی لازم‌الاجرا نیستند.

در پاسخ به اشکال فوق باید گفت همین که مردم و حکومت در قانون اساسی بر اجرای احکام اسلام صحه می‌گذارند، در واقع «تضمین اجرا» محقق می‌شود. در نتیجه احکام اسلام با «تدوین» لازم‌الاجرا نمی‌شود.

### ۳-۱. تقنین: التزام قانونی به مقررات شریعت

برخی اندیشمندان به منظور تبیین ماهیت قانونگذاری در نظام اسلامی - چنانکه گفتیم - ۱۰ معنا و صورت برای قانونگذاری ذکر کرده‌اند که یک صورت آن می‌تواند بر بحث ما یعنی احکام مسلم شریعت صادق باشد عبارت است از: «تصویب احکام و موازین فقهی در شکل مواد قانونی، به معنای التزام قانونی به مقررات شریعت و تعمیم اجرای آن» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۰۷). بنابراین در مورد احکام مسلم اسلام، باید «تقنین» به صورت تصویب آنها در شکل مواد قانونی به معنای التزام قانونی به مقررات شریعت صورت گیرد.

سؤال این است که اگر تقنین شریعت را «تصویب احکام و موازین فقهی در شکل مواد قانونی، به معنای التزام قانونی به مقررات شریعت و تعمیم اجرای آن» در نظر گرفته شود، آیا این توضیح می‌تواند اشکال مشروط شدن احکام اسلام به تقنین یا تدوین را توجیه کند؟

به نظر می‌رسد جواب منفی است؛ زیرا نویسنده مذکور نیز توجه داشته است که احکام اسلام نیازمند تصویب مجدد نیست. به همین دلیل تصویب احکام در شکل مواد قانونی را «التزام قانونی به مقررات شریعت» معنا می‌کند که در این صورت سؤال دیگری مطرح می‌شود: آیا «التزام قانونی» که با تصویب احکام، قانونگذار ایجاد می‌کند، واقعاً «التزام» است یا «الزام»؟ آیا الزام این احکام قبل از تصویب وجود دارد یا بعد از تصویب به وجود می‌آید؟ اگر الزام باشد و قبل از تصویب وجود داشته باشد، مدعای ما ثابت می‌شود؛ ولی اگر این الزام بعد از تصویب به وجود آید، یعنی احکام اسلام قبل از تصویب الزامی نیستند؛ درحالی‌که این خلاف موازین اصولی است و اثبات آن نیازمند دلیل است. علاوه بر اینکه تالی فاسد این نظر آن است که برخی از احکام شریعت که قانونگذار تصویب می‌کند، الزامی می‌شود و برخی دیگر که هنوز تصویب نشده، غیرالزامی شده، کنار گذاشته می‌شود؛ یعنی مردم و مسئولان قبل از تصویب احکام شرع مجازند مرتکب «خلاف شرع بین» شوند. از طرف دیگر می‌دانیم اصل نُؤْمِنُ بِبَعْضٍ وَ نَكْفُرُ بِبَعْضٍ (ما به بعضی ایمان داریم و بعضی را انکار می‌کنیم) (نساء: ۱۵۰) در اسلام مطرود است و باید اسلام را کامل پذیرفت.

#### ۴-۱. عمومیت وجوب اجرا در همه احکام

ممکن است بگویند اینجا نپذیرفتن بعضی احکام اسلام مطرح نیست، بلکه بحث اجرا و عدم اجرای برخی احکام به دست دولت مطرح است و دلیلی ندارد که اجرای همه احکام اسلام بر دولت اسلامی واجب باشد.

در پاسخ می‌توان گفت اجرای همه احکام اسلام بر دولت اسلامی لازم است؛ چراکه اطلاق آیات شریفه «فاعملوا ما تؤمرون» (بقره: ۶۸؛ قاسم‌زاده و ره‌پیک، ۱۳۸۹: ۱۱۵) و «اقیموا الدین» و همچنین اطلاق ادله وجوب اقامه حدود و مجازات‌ها و اطلاق سایر احکام و اقتضای قانون مبنی بر دائم بودن و صدور برای اجرا برای این مطلب دلالت می‌کند. هریک از این ادله‌ها نیازمند توضیح است؛ ولی به دلیل رعایت اختصار به همین مقدار بسنده می‌کنیم. نتیجه اینکه احکام مسلم اسلام قبل از تدوین لازم‌الاجرا نیستند.

در مجموع هیچ‌یک از اشکال‌های فوق بر منجز و لازم‌الاجرا بودن احکام مسلم قبل از تدوین یا تقنین وارد نبود. در اینجا باید همین مسئله را از دیدگاه حقوقی بررسی کنیم.



## ۲. تحلیل حقوقی

آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، احکام مصرح و مسلم شریعت، قبل از اینکه مراحل تدوین (و به تعبیر نه‌چندان صحیح، تقنین) خود را طی کنند، لازم‌الاجرايند؟ پاسخ به این سؤال را در دو حوزه می‌توان بررسی کرد: نخست، در حوزه اصل (۱۶۷) که حوزه دعاوی و تعیین حکم مسئله توسط قاضی در صورت فقدان قانون موضوعه است؛ دوم، سایر حوزه‌های حقوقی.

در مورد حوزه اصل (۱۶۷)، فارغ از اختلاف نظرها درباره قلمرو آن، طبق دیدگاه صحیح در حوزه این اصل (حوزه دعاوی و تعیین حکم مسئله توسط قاضی در صورت فقدان قانون موضوعه)، شریعت منبعی از منابع حقوق ایران به‌شمار می‌آید. این اصل عموم دارد؛ چون به «هر دعوی» تعبیر شده است و کلمه «هر» در فارسی بر عموم دلالت می‌کند و از نظر اصولین، عموم قوی‌تر از اطلاق است؛ زیرا دلالت عام از «دلالات وضعیه لفظیه» است که از خود لفظ استنباط می‌شود؛ ولی دلالت‌های اطلاق جزء، دلالت لفظی نیست، بلکه «عقلی» است و از طریق مقدمات حکمت کشف می‌شود. از این رو «شک در مسئله» هم نمی‌تواند به عموم مستفاد از این قانون خدشه وارد کند. همچنین با رجوع به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این اطمینان به دست می‌آید که مراد از اصل مذکور اعم از دعاوی مدنی و کیفری است و از این جهت «اطلاق» دارد. با مراجعه به مشروح مذاکرات می‌توان دریافت با آنکه قانونگذار در مقام بیان بوده و سابقه ذهنی نیز درباره ماده (۳) قانون آیین دادرسی مدنی داشته، «دعاوی» را مطلق ذکر کرده و مقید به دعاوی مدنی نکرده است (هاشمی و کوشا، ۱۳۸۰: ۹۶-۶۹). علاوه بر این قانونگذار در قانون عادی همین نظر را دنبال می‌کند؛ چنانکه در ماده (۲۲۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، حداقل درباره حدود، به اختلافات در مورد اصل (۱۶۷) پایان داده و رأی فوق را مبنی بر پذیرش رجوع به منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر در امور کیفری و مقوله جرم‌انگاری به استناد آن منابع مقدم داشته است (فتحی، ۱۳۹۶، ج ۱: ۱۴۴-۱۳۹).

در حقوق برخی کشورهای اسلامی نیز قوانین اسلام منبع اصلی قانونگذاری شناخته شده است، نه منبعی در کنار قانون؛ مانند قانون اساسی مصر (باب اول، فصل اول، ماده (۲))

که احکام اسلام را منبع اصلی قانون دانسته است: «اسلام دین و آیین حاکم بر کشور، عربی زبان رسمی، و اصول و مبادی شریعت اسلامی منبع اصلی قانونگذاری در آن است». همچنین ماده (۱) قانون مدنی مصر تصریح می‌کند: اگر نص قانونی‌ای نباشد که بتوان آن را به اجرا درآورد، قاضی به اقتضای عرف حکم می‌دهد. اگر آن نیز وجود نداشت، به اقتضای مبانی شریعت اسلام حکم صادر می‌کند. این ماده مشابه اصل (۱۶۷) قانون اساسی ایران، البته با یک درجه تأخیر، است.

در مورد حوزه دوم (غیر از اصل (۱۶۷)) آیا می‌توان گفت شریعت و فقه اسلامی منبع حقوق ایران در همه زمینه‌های حقوقی است؟ برای مثال اگر قوه مجریه در مورد خاصی با مسئله‌ای مواجه شود که قانون موضوعه درباره آن وجود ندارد، آیا باید قوانین شرع را در آنجا رعایت کند؟ آیا ظرفیت‌های نظارتی مختلف غیرقضایی می‌توانند رعایت احکام شرعی‌ای را مطالبه کنند که در قانون نیامده است؟ آیا نمایندگان مجلس در نظارت خود بر قوه مجریه می‌توانند رعایت نکردن احکام شرعی را که در قانون نیامده است، در نظر گیرند و براساس این معیار از ابزار قانونی خود مانند سؤال و استیضاح استفاده کنند؟ اگر مردم از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه در خصوص رعایت نکردن احکام شرعی که در قانون موضوعه نیامده، شکایت داشتند، آیا می‌توانند براساس اصل (۹۰) قانون اساسی شکایت خود را به مجلس عرضه کنند و مجلس نیز موظف به رسیدگی باشد؟ به‌طور کلی آیا قوانین شرعی در جایگاه قوانین موضوعه‌اند و منبعی از منابع حقوق ایران در همه زمینه‌ها به‌شمار می‌آیند؟

در پاسخ به این سؤال‌ها، برخی فقه اسلامی را علاوه بر مبنا دانستن در قانونگذاری، منبع درجه دوم در سیستم حقوقی ایران و نقش تکمیلی آن شمرده‌اند (وحدتی شبیری، ۱۳۹۲: ۱۵۰ و ۱۵۹). برخی نیز گفته‌اند احکام شرعی نیز حقیقتاً قانون‌اند و تنها تفاوت احکام مذکور با قوانین موضوعه این است که حکومت اسلامی آنها را در درجه دوم پذیرفته است (خوئینی و ذوالفقاری، ۱۳۹۰: ۹۲). همچنین برخی فقه و شریعت را منبع رسمی تکمیلی حقوق ایران دانسته‌اند (دانش‌پژوه، ۱۳۹۰: ۱۹۱). برخی دیگر در حوزه حقوق جزا با تصرف در معنای اصل قانونی بودن جرم و مجازات،

منبع بودن احکام اسلام در کنار قانون را چنین توجیه کرده‌اند که «اساساً اصل قانونی بودن نسبت به قانونی که بایستی این اصل به واسطه آن تحقق یابد، ساکت است» (الهام و برهانی، ۱۳۹۵، ج ۱: ۹۱) و «عقاب بلا بیان وقتی محقق می‌شود که «بیان» معتبری بر جرم‌انگاری فعل یا ترک فعل اساساً وجود نداشته باشد. در نظام حقوقی ایران، این «بیان معتبر» اعم است از بیان شرعی و بیان قانونی، بلکه اصالت با بیان شرعی است» (همان: ۹۳). مراد نویسنده این است که اصل قانونی بودن یعنی جرم و مجازات باید در قانون مصوب یا قانون شرع ذکر شده باشد.<sup>۱</sup>

به نظر می‌رسد منظور عبارات فوق این است که در حوزه اصل (۱۶۷)، شریعت تنها در صورت فقدان واقعی یا حکمی قانون، منبع حقوق ایران به‌شمار می‌آید؛ اما در این باره اظهار نظر صریحی یافت نشد که آیا در حوزه‌هایی غیر از حوزه اصل (۱۶۷) (و حوزه دعاوی و تعیین حکم مسئله توسط قاضی) می‌توان شریعت را منبعی از منابع حقوق ایران نامید.

در حقوق ایران، عبارت «موازین اسلامی» و عبارات مشابه آن در قانون اساسی که احکام جزئی یا فرعی شرعی و قواعد فقهی اسلام را در برمی‌گیرد، به دو معنا به کار رفته است: گاه به مثابه مبنای قوانین موضوعه و گاه به معنای قوانینی که ویژگی الزامی اجرایی دارند استعمال شده است؛ برای مثال اصل (۲۴) مبانی اسلام را ملاک و مبنای قوانین مربوط به آزادی نشریات مطرح می‌کند: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». اصل (۴۴)، اگرچه مالکیت را به قوانین اسلام محدود کرده، در پایان، تفصیلات آن را به قانون سپرده است. بنابراین مبنای قوانین مربوط به مالکیت نیز قوانین اسلام است. در اصل (۱۶۳) آمده است: «صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون معین می‌شود». این اصل - که قانونگذار در آن موازین فقهی را غیر از قانون دانسته است - ظهور در این دارد که

---

۱. گفتنی است اصل قانونی بودن جرم و مجازات، بین حقوق دانان معنای خاصی دارد و کلمه «قانون» واجد تعریف خاص خود است و شامل احکام شرع نمی‌شود و در برخی موارد با حقوق ایران سازگاری ندارد. بنابراین بهتر است به اطلاق این اصل ملتزم نشویم. توضیح بیشتر این مسئله در این مقاله نمی‌گنجد.

موازین اسلامی مبنای قوانین است، نه خود قوانین. همچنین در اصل (۱۶۸) آمده است: «تعریف جرم سیاسی را قانون براساس موازین اسلامی معین می‌کند». اصل اخیر به صراحت موازین اسلامی را غیر از قانون و مبنای قانون دانسته است.

علاوه بر موارد فوق، اصول (۹۴)، (۱۱۲)، (۱۶۸) و (۱۷۷) قانون اساسی نیز مواردی هستند که قانونگذار اساسی در آنها عبارت «موازین اسلامی» را مبنای قوانین موضوعه در نظر گرفته است.

برای بررسی بهتر الزام‌آوری شریعت قبل از تدوین آن در عرصه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابتدا نظر شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی را بیان کرده، سپس این مسئله را از دید قانون اساسی و سایر قوانین ایران بررسی می‌کنیم و در پایان نظر نویسندگان قانون اساسی را جویا خواهیم شد.

## ۲-۱. نظر مفسر قانون اساسی

تعاملات شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی با احکام شرع و مسئله تقنین در این زمینه بسیار اهمیت دارد. این شورا در برخی موارد، احکام شرعی را به‌صورت استقلالی لازم‌الاجرا دانسته است؛ یعنی حکم شرعی‌ای را که هنوز تدوین یا تقنین نشده، لازم‌الاجرا معرفی کرده است.

### ۱-۱-۲. اجرای احکام شرع در جرائم ارتكابی قبل از تصویب قانون اساسی

شورای نگهبان، به‌عنوان مفسر قانون اساسی، اجرای برخی احکام شرع را در جرائمی که قبل از تصویب قانون مجازات و مهم‌تر از آن قبل از تصویب قانون اساسی ارتكاب یافته است، الزامی می‌داند.

ماده (۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۷/۲۱ کمیسیون امور قضایی مجلس مقرر کرده بود: «مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی باید به موجب قانونی باشد که قبل از وقوع جرم مقرر شده باشد و هیچ عمل یا ترک فعل را نمی‌توان به‌عنوان جرم به موجب قانون متأخر مجازات نمود...».

رئیس وقت یکی از شعب دیوان عالی کشور از شورای نگهبان درباره شمول یا عدم شمول این ماده بر قوانین شرعی تعیین تکلیف می‌کند و می‌گوید: «همان‌طور که اطلاع دارید، پرونده‌های بسیار زیادی در دیوان عالی کشور و سایر محاکم موجود است که وقوع جرم در آنها قبل از تصویب قانون اساسی قصاص و غیره است و مجازات تعیین شده برحسب قانون سابق نوعاً اخف از مجازاتی است که در قوانین مدون تعیین شده و می‌شود و چون ماده فوق دلالت می‌کند بر اینکه در این موارد نباید به قانون اسلامی لاحق عمل کرد؛ مثلاً هرگاه مجازات زنا یا محصنه که در سابق به مقداری حبس و جزای قتل غیر عمدی به مدتی حبس و مبلغی تحت عنوان ضرر و زیان تعیین شده است، دیوان عالی کشور باید آن را به‌عنوان اینکه مخالف قانون مدون اسلامی است، نقض کند؛ زیرا مجازات اسلامی اشد از مجازات قانون سابق است و چون در حال حاضر باید به احکام مدون اسلامی عمل کرد، ماده فوق موجب تردید در تصمیم‌های محاکم دیوان عالی کشور شده است که اگر مجازات سابق غیر شرعی را ابرام کنند، مسئولیت شرعی دارد و اگر نقض کنند، مسئولیت قانونی دارد و با توجه به عرایض فوق، وظیفه قضات محترم شرع را هرچه زودتر تعیین فرمایید.

شورای نگهبان در پاسخ به این نامه و نامه‌های مشابه چنین پاسخ می‌دهد: چون ... برای بعضی مقامات قضایی نسبت به اجرای حدود و قصاص در مورد جرائمی که حد شرعی برای آن مقرر است، این اشکال پیش آمده است که در این موارد هم اگر قبل از تصویب قانون مجازات اسلامی جرم واقع شده باشد، حد اجرا نمی‌شود، موضوع در شورای نگهبان مطرح و بررسی شد.

نظر شورای نگهبان توضیحاً اعلام می‌شود: با توجه به وضوحی که بطلان سقوط حد و قصاص در فرض مذکور دارد، ماده (۶) را ظاهر در موارد مجازات‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی که به موجب قانون معین می‌شود، دانسته و از این جهت عدم مغایرت آن را با موازین شرعی تأیید کرده است. لذا در موارد قصاص و حدود و تعزیرات معینه شرعی باید همان حدود و تعزیرات غیرمتغیر اجرا شود...» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، نامه شماره ۶۷۸۳، ۶۷۸۳/۹/۱۳۶۱). چنانکه در نامه فوق پیداست شورای نگهبان مجازات‌های «قانونی» را عطف به ماسبق نمی‌کند؛ ولی مجازات‌های معین شرعی را عطف به ماسبق می‌کند.

به نظر می‌رسد درست است که طبق اصل (۷۷) قانون اساسی، تفسیر قانون عادی با مجلس است، نه شورای نگهبان، به حکم اصل (۴) قانون اساسی، هیچ قانونی را نمی‌توان طوری فهم کرد که عموم یا اطلاق آن مغایر با شرع باشد. تشخیص این مطلب نیز با شورای نگهبان است. به همین دلیل شورای نگهبان در نامه فوق چنین بیان می‌کند که نمی‌توانیم ماده (۶) قانون مجازات را خلاف شرع تفسیر کنیم که شامل قصاص و حدود و تعزیرات معینه شرعی که غیرمتغیرند، شود؛ چرا که باعث سقوط حد و قصاص در موارد نبود قانون موضوعه می‌شود و این خلاف شرع است.

در بیان فوق سه نکته وجود دارد:

یکی اینکه شورای نگهبان به سبب بطلان سقوط حد و قصاص، ماده (۶) را ظاهر در موارد مجازات‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی که «به موجب قانون معین می‌شود»، دانسته است. اینجا دو صورت متصور است: یا مجازات مذکور در ماده (۶) شامل حدود و قصاص و تعزیرات معین شرعی نیز می‌شود یا چنین نیست. لازمه صورت اول این است که اگر مثلاً یکی از حدود در قانون معین شده باشد، نمی‌توان به موجب آن رفتارهای قبلش را مجازات کرد؛ اما اگر همین حد در قانون ذکر نشده باشد، می‌توان همان رفتار را مجازات کرد. بعید است شورای نگهبان به چنین لازمه باطلی ملتزم باشد. بنابراین صورت دوم صحیح است؛ یعنی ماده (۶) شامل حدود و قصاص و تعزیرات معین شرعی نمی‌شود.

دوم اینکه حد، قصاص و مجازات‌های ثابت را نمی‌توان به بهانه عدم تقنین ساقط دانست. بنابراین احکام ثابت و مسلم شریعت حتی در صورت عدم تقنین و حتی عدم تدوین نیز لازم‌الاجراست.

سوم اینکه این بیان شورای نگهبان در واقع می‌تواند تفسیری برای اصل (۱۶۹) قانون اساسی باشد؛ چنانکه محتوای این اصل (عطف به ماسبق نشدن قانون کیفری) طبق تفسیر مذکور در مورد حدود، دیات، قصاص و تعزیرات معینه نیست.

## ۲-۱-۲. ماده (۲) قانون مجازات اسلامی (جرم بودن جرم شرعی بدون تقنین)

شورای نگهبان علاوه بر مورد فوق، به عنوان مفسر قانون اساسی، به ماده (۲) قانون مجازات

مصوب ۱۳۹۲ ایراد می‌گیرد که حاکی از نظر تفسیری این شورا درباره لازم‌الاجرا بودن شریعت حتی در صورت عدم تقنین آن است.

ذیل ماده (۲) قانون مجازات اسلامی مصوب مجلس آمده بود: «هیچ فعل یا ترک فعلی را نمی‌توان جرم دانست، مگر آنکه در قانون برای آن مجازات در نظر گرفته شده باشد». شورای نگهبان چنین ایراد می‌گیرد: «ماده (۲) از این جهت که فعل یا ترک فعلی را که شرعاً مجازات داشته باشد، ولی قانون متعرض مجازات آن نشده، مستوجب مجازات نمی‌داند، خلاف موازین شرع شناخته شد». (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، نامه شماره ۳۷۱۳۵/۳۰/۱۳۸۸، ۱۳۸۸/۱۰/۲۹).

برخی شارحان قانون مجازات، کلمه «قانون» در ماده (۲) را شامل قوانین شرع ندانسته‌اند و آن را منحصر به قوانین مجلس و مجمع تشخیص و قوه مجریه شمرده‌اند و گفته‌اند: «کلمه قانون در این ماده، اعم از قوانین مصوب قوه مقننه یا کمیسیون‌های داخلی آن، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز مصوبات قوه مجریه می‌باشد» (شمس‌ناتری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۳)؛ ولی به نظر می‌رسد از دید فقهای شورای نگهبان، اگر عملی در شرع مجازات داشته باشد، ولی قانونگذار سراغ آن نرفته باشد و آن را جرم‌انگاری نکرده باشد، باز مستوجب مجازات است. «هیچ فعل یا ترک فعلی را نمی‌توان جرم دانست، مگر آنکه در قانون برای آن مجازات در نظر گرفته شده باشد». این عبارت را شورای نگهبان خلاف شرع می‌شناسد؛ ولی عبارت پیش‌رو را تأیید می‌کند: «هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است، جرم محسوب می‌شود». در این صورت با توجه به اصل قانونی بودن جرم و مجازات، ظاهراً تنها توجیهی که در این زمینه به ذهن می‌رسد، این است که جمله دوم اثباتی است و طبق قاعده، «اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند»؛ یعنی جمله دوم صرفاً جنبه اثباتی داشته و هر رفتاری را که در قانون جرم‌انگاری شده باشد، جرم می‌داند؛ ولی جنبه منفی ندارد و این را نمی‌رساند که اگر رفتاری در قانون جرم‌انگاری نشود، ولی در شرع مجازات داشته باشد، جرم به‌شمار نمی‌آید. به عبارت دیگر راه را باز گذاشته است که در این‌گونه موارد قاضی بتواند به‌رغم اینکه در قانون برای این رفتار مجازات تعیین نشده، به شرع مراجعه کند و به مجازات آن عمل در شرع استناد کند. چنانکه رأی وحدت رویه در مورد ماده (۶) قانون مجازات در سال ۱۳۶۵ صادر شده و آن را

منصرف از قوانین و احکام الهی دانسته و همان برداشت شورای نگهبان را آورده است: «ماده (۶) قانون مجازات اسلامی مصوب مهرماه ۱۳۶۱ که مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی را برطبق قانونی قرار داده که قبل از وقوع جرم وضع شده باشد، منصرف از قوانین و احکام الهی از جمله راجع به قصاص می باشد که از صدر اسلام تشریح شده اند...» (رای وحدت رویه، شماره ۴۵، مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۲۵).

### ۳-۱-۲. مجازات جرم دیرکرد

شورای نگهبان در پاسخ به نامه شورای عالی قضایی در مورد خسارت دیرکرد چنین بیان می کند: «اخذ مازاد بر بدهی بدهکار به عنوان خسارت تأخیر تأدیه ... خلاف موازین شرع [است]. لازم به تذکر است که تأخیر ادای دین حال پس از مطالبه طلبکار برای شخص متمکن شرعاً جرم و قابل تعزیر است.»

به نظر می رسد اینجا شورای نگهبان دو حکم شرعی را قبل از تقنین یا تدوین لازم الاجرا دانسته است: یکی اخذ مازاد بر بدهی به عنوان خسارت تأخیر تأدیه که آن را خلاف شرع اعلام کرده است؛ دیگری جرم شرعی تأخیر ادای دین که در قانون جرم انگاری نشده؛ ولی شورای نگهبان آن را قابل تعزیر شمرده است.

در قانون، گاهی موازین اسلامی و احکام فقهی قواعدی لازم الاجرا دانسته شده است که این موارد منحصر به اصل (۱۶۷) و حوزه تعیین حکم مسئله ازسوی قاضی در صورت فقدان قانون موضوعه نیست، بلکه موارد دیگری نیز در قانون اساسی وجود دارد که افرادی غیر از قاضی از جمله دولت و صدا و سیما را ملزم به رعایت موازین اسلامی کرده است. در مطالب بعد به این موارد می پردازیم.

### ۳-۲. موارد الزام قانون اساسی به رعایت موازین اسلامی بدون ارجاع به قانون

قانونگذار اساسی به غیر از اصل (۱۶۷)، در موارد متعددی، نهادهای مختلف را به رعایت موازین اسلامی ملزم کرده است؛ بدون اینکه تفصیل آن را به قوانین موضوعه موکول کند. این موارد عبارتند از:

اصل (۲۱) قانون اساسی می گوید: «دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات



با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید». به نظر می‌رسد همان‌طور که قانونگذار در برخی اصول مانند اصل (۲۴) تفصیل مطلب را به قانون محول کرده است، اینجا هم می‌توانست تفصیل را به قوانین ارجاع دهد؛ ولی چنین نکرده است. در این اصل و همچنین اصول (۱۵۱) و (۱۴۷) منظور از موازین اسلامی چیست تا دولت وظیفه خود در مورد تضمین حقوق زن یا استفاده از افراد و تجهیزات ارتش را با آن تطبیق دهد؟ آیا منظور قانونگذار این است که دولت فقط باید موازین اسلامی را رعایت کند که در قالب قانون درآمده است و در سایر موارد الزامی ندارد؟ اگر چنین بود، ذکر کلمه «قانون» به جای عبارت «موازین اسلامی» مناسب‌تر به نظر می‌رسید.

بنابراین دولت اینجا وظیفه دارد «موازین اسلامی» را مراعات کند. پس موازین اسلامی در این اصول به‌عنوان قانون غیرمدون، الزام‌آور تلقی شده است. این وضعیت در مورد صدا و سیما (اصل ۱۷۵)، تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها (اصل ۲۷)، احزاب و تشکل‌ها (اصل ۲۶)، شوراها (اصل ۱۰۵)، عفو رهبری (بند «۱۱» اصل ۱۱۰)، ضمان قاضی (اصل ۱۷۱) و دادگاه‌ها (اصل ۶۱) نیز وجود دارد.

### ۳-۲. منبع بودن شریعت در قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی، برخی قوانین دیگر، موازین اسلامی را قواعد حقوقی الزام‌آور شمرده‌اند. از آن جهت که این قوانین مورد تأیید شورای نگهبان به‌مثابه مفسر قانون اساسی قرار گرفته‌اند، لازم است در ادامه، به برخی از این قوانین اشاره کنیم:

#### ۳-۱-۲. اشتراط در عدم ترتیب اثر بر قراردادهای خلاف اخلاق حسنه

قانونگذار در ماده (۶) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) آورده است: «عقود و قراردادهایی که مخل نظم عمومی یا برخلاف اخلاق حسنه که مغایر با موازین شرع باشد، در دادگاه قابل ترتیب اثر نیست».

واضح است که مراد قانونگذار از این ماده مواردی است که در قانون نیامده؛ ولی خلاف موازین شرع است؛ زیرا اگر منظور صرف موارد خلاف شرع مذکور در قانون بود، قانونگذار

این قسمت از ماده را منحصر به مغایرت با موازین شرعی نمی‌کرد، بلکه عبارت «خلاف قانون» را بدین منظور ذکر می‌کرد.

### ۲-۳-۲. عطف به ماسبق شدن در قوانین ثابت شرع

قانونگذار ایران عطف به ماسبق نشدن قانون کیفری را شامل حدود، دیات و قصاص شرعی نمی‌داند. واضع قانون مجازات مصوب ۱۳۹۲ در ماده (۱۰) این قانون، هوشمندانه با استفاده از عبارت «مقررات و نظامات دولتی» مجازات و اقدامات تأمینی این نوع قوانین را عطف به ماسبق نمی‌کند، عبارت «مقررات و نظامات دولتی» شامل احکام ثابت شرعی مانند حدود، قصاص و دیات نمی‌شود؛ یعنی طبق ماده فوق، حدود، دیات و قصاص ثابت شرعی عطف به ماسبق می‌شود؛ برای مثال اگر کسی قبل از تصویب قانون درباره حد زنا، مرتکب زنا شده باشد، مشمول حد زناست.

تغییر قانون مجازات با تأیید نهایی شورای نگهبان خود مؤید دیگری بر این مطلب است که احکام ثابت شرع حتی بدون تصویب مجلس می‌تواند در حکم قانون باشد و در این موارد عطف به ماسبق می‌شود.

### ۲-۳-۳. ماده (۸) لایحه آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۰

در ماده (۸) لایحه آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۰/۳/۲ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی چنین آمده بود: «محکومیت به کیفر فقط ناشی از ارتکاب جرم است و جرم می‌تواند دو حیثیت داشته باشد: الف) حیثیت عمومی از جهت تجاوز به حدود و مقررات الهی یا تعدی به حقوق جامعه و اخلال در نظم عمومی؛ ب) حیثیت خصوصی از جهت تعدی به حقوق شخص یا اشخاص معین».

شورای نگهبان به ماده مذکور چنین ایراد گرفت: «واژه «جرم» در ماده (۸) از این حیث که آیا مراد از آن، جرم قانونی است یا اعم از جرم شرعی و قانونی، روشن نیست و ابهام دارد؛ پس از بیان مراد، اظهار نظر می‌گردد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۳۹۰/۱۲/۲۳) با اضافه کردن عبارت «که دارای جنبه الهی است» به کلمه «جرم»، توسط کمیسیون مذکور

مجلس (همان، نامه شماره ۲۷۰/۱۰۹۸۹، مورخ ۱۳۹۱/۳/۶)، این ماده مورد تأیید شورای نگهبان (همان، ۱۳۹۱/۳/۲۴) قرار گرفت. چنانکه پیداست، شورای نگهبان جرم شرعی را در کنار جرم قانونی معتبر می‌داند.

به نظر می‌رسد با توجه به مطالب فوق می‌توان چنین نتیجه گرفت: از آنجاکه شورای نگهبان جرم شرعی را نیز جرم به‌شمار می‌آورد، با انحصار کیفر در جرم، بدون تعیین نوع آن از حیث شرعی یا قانونی بودن، مخالفت می‌کند؛ چراکه اطلاق کلمه جرم در ماده فوق با توجه به متفاهم حقوق دانان و قضات، باعث انصراف به جرم قانونی می‌شد؛ در نتیجه مرتکبان جرائم شرعی غیرمذکور در قانون، در هیچ حالتی محکوم به کیفر نمی‌شدند؛ ولی شورای نگهبان با این ایراد و متعاقباً اصلاح مجلس باعث شد این ماده شامل چنین حالت‌هایی نیز شود و جرائم شرعی غیرمذکور در قانون هم مشمول مجازات شود. به عبارت دیگر صرف قانون موضوعه و مصوب کافی نیست، بلکه قوانین شرع نیز باید معیار باشند.

قانونگذار در موارد دیگر نیز، احکام شرع را در کنار قانون لازم‌الاجرا دانسته است. تبصره «۳» ماده (۱۰۰) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد: «شاکی باید از انتشار مطالب و مدارکی که انتشار آنها به موجب شرع یا قانون ممنوع است، امتناع کند، مگر در مقام احقاق حق خود در مراجع صالح» (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۹۵: ۲۸۳-۲۵۹).

#### ۲-۳-۴. شاهدی دیگر

شاهدی دیگر بر اینکه احکام شرعی، قوانین غیرمدون ایران به‌شمار می‌آیند، اتفاقی است که در مورد قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲ افتاد. قانون مجازات مصوب ۱۳۷۵ مصوب کمیسیون بود و به‌صورت آزمایشی پنج سال لازم‌الاجرا بود که مهلت اجرای آزمایشی آن تا پایان سال ۱۳۹۱ تمدید شد و در نهایت در ۱۱ اردیبهشت ۱۳۹۲ قانون جدید مجازات اسلامی به تأیید شورای نگهبان رسید. سؤال این است که در فاصله زمانی پایان مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات سابق و تأیید قانون جدید (فروردین و نیمه اول اردیبهشت ۱۳۹۲) آیا کشور قانون مجازات نداشته است؟ آیا همه جنایاتی که در این فاصله زمانی ارتکاب یافته، مجاز بوده است؟ (همان: ۲۶۴). آیا حکم قضات به مجازات مجرمان در این زمان به

موجب اصل (۳۶) قانون اساسی که می‌گوید «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد»، خلاف قانون بوده است؟ مسلماً پاسخ منفی است. بنابراین احکام شریعت نیز لازم‌الاجرا به شمار می‌روند.

درست است که این قضیه به دلایلی مانند کم‌کاری عده‌ای روی داده است و کم‌کاری دلیل بر مطلب فوق نمی‌شود، به هر حال اگر در آینده چنین اتفاقی بیفتد، با توجه به روح کلی قانون اساسی، به‌ویژه اصل (۴) و ابتنا بر قوانین اسلام، نمی‌توان گفت هر جنایتی که در این فاصله روی دهد، مجاز است.

ممکن است این اشکال به ذهن برسد که در چنین موقعیتی می‌توان به اصل (۱۶۷) مراجعه کرد. توضیح اینکه اگر قوانین آزمایشی به هر دلیلی تمدید یا جایگزین نشوند درست است که در چنین وضعیتی قانون عادی در آن موضوع وجود ندارد، اما می‌توانیم با رجوع به قانون اساسی مشکل را حل کنیم؛ و با توجه به اصل (۱۶۷) قانون اساسی، احکام فقه را ملاک قرار دهیم. بنابراین وضعیت فوق خلاً قانونی به شمار نمی‌آید.

در پاسخ می‌توان گفت اصل (۱۶۷) مخصوص قاضی و برای اتمام دعوی است؛ درحالی‌که بحث ما اعم است؛ چراکه برای مثال اگر قوه مجریه در جواز انجام برخی امور اقتصادی دچار تردید شود، در حالت فترت و عدم تمدید قوانین آزمایشی، نمی‌تواند به این اصل مراجعه کند.

نتیجه اینکه با توجه به آنچه تاکنون گفته شد می‌توان ادعا کرد مدعای این مقاله منافاتی با قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی ندارد؛ زیرا همان‌طور که ذکر شد ماده (۱۰) آن عطف به ماسبق نشدن قانون کیفری را شامل حدود، دیات و قصاص شرعی نمی‌داند. همچنین ماده (۲) قانون مجازات اسلامی صرفاً جنبه اثباتی داشته و هر رفتاری را که در قانون جرم‌انگاری شده باشد، جرم می‌داند؛ ولی جنبه سلبی ندارد و نسبت به رفتاری که در قانون جرم‌انگاری نشده و در شرع مجازاتی برای آن در نظر نگرفته، ساکت است.

#### ۴-۲. نظر نویسندگان قانون اساسی

برای اثبات الزام‌آوری شریعت قبل از تدوین، علاوه بر مطالب فوق، می‌توان به‌عنوان مؤید

به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی در این زمینه مراجعه کرد. نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، قوانین شرع را هم معیار و مبنای قوانین دیگر و هم منبعی از منابع می‌دانستند.

ازطرفی در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مورد اصل (۴)، برخی نمایندگان موازین اسلامی را معیار قوانین می‌شمارند، نه خود قوانین. آیت‌الله منتظری موازین اسلامی را معیار و پایه قانونگذاری می‌نامد و می‌گوید: «اینکه در عبارت آمده است «با رعایت کامل موازین اسلامی»، ممکن است که یک کسی فرض کنید بگوید معیارهای قانونگذاری، هم قوانین و ضوابط اسلام است و هم حقوق بین‌الملل... بنده تلویحاً با این مطلب مخالفم؛ چون صریح نیست؛ ولو اینکه در مجلس شورای ملی قوانینی بگذرانند که صریحاً در متون اسلامی نباشد؛ ولی بالاخره برطبق موازین اسلامی است. پس به جای «رعایت کامل موازین»، «برطبق موازین اسلامی» باید باشد؛ یعنی تطبیق کلمات اسلامی بر آن قوانین که در مجلس تصویب می‌شود؛ اما عبارت «با معیار کامل قوانین اسلامی» صریح نیست در اینکه «معیار و پایه قانونگذاری ما فقط موازین اسلامی است»؛ حتی در مواردی که موازین اسلام با موازین دیگر معارض است» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۱۴).

همچنین آیت‌الله صافی در همان جلسه، کلمه «مصدر» را برای احکام اسلام به‌کار می‌برد (همان: ۳۱۵). یکی دیگر از نمایندگان (آقای دکتر آیت) در مورد اصل (۴) پیشنهادی می‌دهد و کلمه منبع را در مورد احکام اسلامی به‌کار می‌برد و می‌گوید: من معتقدم به این صورت نوشته شود: «منبع کلیه قوانین و مقررات باید کتاب و سنت باشد» (همان: ۳۱۸). ازطرف دیگر، نمایندگان این مجلس، بعد از تصویب اصل (۴)، وقتی برخی مصادیق یک اصل خلاف شرع می‌شد، آن را به اصل (۴) ارجاع می‌دادند و با آن تقیید می‌زدند. به عبارت دیگر قوانین شرع را علاوه بر معیار بودن - حتی اگر از قوانین مدون نباشند - قوانین الزام‌آور می‌دانستند. قانون علاوه بر اینکه خود قانون است، می‌تواند معیاری برای قوانین دیگر باشد؛ چنانکه قانون اساسی معیاری برای قوانین دیگر به‌شمار می‌رود.

توضیح اینکه در بررسی اصل (۲۱) قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی،

آیت‌الله صافی و آیت‌الله منتظری معتقد به خلاف شرع بودن بند «۵» این اصل بودند. بند مذکور قیمومت فرزندان را در صورت نبود ولی شرعی به مادران می‌داد؛ اما آیت‌الله منتظری معتقد بود در مواردی که طبق شرع باید قیمومت را به فرد دیگری داد، این بند خلاف شرع است (همان، ج ۳: ۱۷۴۱). آیت‌الله صافی نیز به همین مضمون، تعیین ولی برای صغار را وظیفه مجتهد یا دادستان و نه دولت می‌داند و این بند را خلاف ضوابط شرعی می‌شمارد (همان: ۱۷۳۸). اما آیت‌الله خزعلی پاسخ می‌دهند که چون اصل (۴) تصویب شده است و اطلاق یا عموم هر قانون دیگری باید به این اصل تقیید بخورد، اعطای قیمومت فرزندان به مادران، هر جا که خلاف موازین شرع باشد، نباید روی دهد (همان: ۱۷۴۶). در رأی‌گیری این اصل هم تنها یک نفر مخالف بوده است (همان: ۱۷۴۷).

بنابراین در مذاکرات مذکور، قوانین شرع را - گرچه جزو قوانین مدون نیستند - الزام‌آور تلقی کرده‌اند؛ زیرا موضوع بحث فوق مبانی یا اصول کلی اسلام نیست، بلکه یکی از مسائل جزئی فقهی - حقوقی، با عنوان اعطای قیمومت فرزند به مادر یا به غیرمادر است. به‌رغم اینکه اصل (۲۱) در این مسئله جزئی فقهی - حقوقی، تکلیف دولت را مشخص می‌کرد و قیمومت فرزندان را در صورت نبود ولی شرعی، به مادر می‌داد اما مذاکرات فوق به این بند از قانون اساسی اشکالی را وارد کردند مبنی بر اینکه در مواردی که قانون اسلام چیز دیگری باشد، باید به همان قانون اسلام عمل کرد؛ مثلاً اگر عمومی فرزند از مادرش شایسته‌تر بود، طبق نظر اسلام باید قیمومت را به عمو داد؛ ولی طبق اصل (۲۱) باید قیمومت به مادر داده شود. پاسخ این اشکال در مذاکرات فوق بدین شرح است: ذیل اصل (۴) قانون اساسی بر تمامی اصول دیگر از جمله اصل مورد بحث (اصل ۲۱) «حکومت» دارد؛ بنابراین اصل (۴) بر اطلاق یا عموم اصل (۲۱) مقدم می‌شود. بنابراین باید به قانون اسلام به‌عنوان قانون الزام‌آور حکومت اسلامی عمل کرد. در نتیجه احکام اسلام حتی قبل از تقنین نیز لازم‌الاجراست.

یکی از نمایندگان این مجلس، ذیل بررسی اصل (۲۲) قانون اساسی که مقرر می‌دارد حیثیت و جان و مال اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که «قانون» تجویز کند، پیشنهاد می‌کند به جای کلمه قانون کلمه «شرع» نوشته شود؛ زیرا «شرع ثابت است و از قبل وجود دارد؛ یعنی از سالیان دراز تا به حال وجود داشته و کسی نمی‌تواند به وسیله آن

سوءاستفاده کند؛ ولی قانون را بعدها می‌آورند و وضع می‌کنند» (همان، ج ۱: ۶۳۲). یعنی از نظر نمایندگان قانون اساسی، احکام شرع لازم‌الاجرا بوده است و منوط کردن به قانون به جای شرع را کافی نمی‌دانستند.

مشروح مذاکرات نمایندگان فوق ذیل اصل (۱۶۹) نیز حاکی از آن است که نمی‌توان حکم شرع را منوط و متوقف به تقنین یا تدوین کرد. توضیح اینکه در پیشنهاد ابتدایی اصل (۱۶۹) آمده است: «هیچ فعل یا ترک فعلی از نظر قانون جرم محسوب نمی‌شود، مگر به استناد قانونی که پیش از وقوع آن وضع شده باشد». آیت‌الله سبحانی، یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به این اصل اشکال می‌کنند که قوانین اسلام ابلاغ شده و نمی‌توان حکم فقهی اسلام را منوط به وضع یا ابلاغ آن کرد. ایشان چنین می‌گوید: «اما اگر راجع به قوانین اسلامی باشد، خب قوانین اسلامی ۱۴۰۰ سال قبل وضع شده، اعلام شده و ابلاغ شده است. بنابراین بهتر است قید شود که مربوط به مقررات مجلس شورای ملی است» (همان: ۷۵۴). این دغدغه تقریباً اکثر فقهای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده است که طوری اصول را بنویسند که با مشروعیت احکام اسلام تضاد نداشته باشد؛ یعنی احکام قطعی الزامی اسلام منوط به تقنین نشود و حتی در صورت عدم تقنین نیز لازم‌الاجرا باشد.

آیت‌الله موسوی اردبیلی می‌گوید: «ممکن است که قانون یک مواردی را، مسائلی را پیش‌بینی نکرده باشد و اصلاً در آنجا نباشد؛ ولی در محاکم شرع یک نفر را محاکمه کنند و محکوم بشود. اگر یک چنین جمله‌ای که روشنگر این معنی باشد، به آن اضافه کنند، دیگر مسئله‌ای نمی‌ماند» (همان: ۷۵۴). آیت‌الله طاهری اصفهانی نیز چنین بیان می‌کند که واجبات و محرّمات قطعی اسلام را باید از اصل عطف‌به‌ماسبق نشدن قانون استثنا کرد (همان: ۷۵۶). آیت‌الله مشکینی برای رفع این مشکل می‌فرماید: «بنده یک چیزی نوشته‌ام که باید به این اصل اضافه شود. ملاحظه بفرمایید: «و درباره فعل و ترک فعلی که قانون راجع به آن وضع نشده و از نظر شرع جرم بودنش مسلم است، به محاکم صالح رجوع شود»» (همان: ۷۵۶). همچنین آیت‌الله طاهری خرم‌آبادی برای حل این مشکل پیشنهاد دیگری مطرح می‌کند؛ به این بیان که قانون و شرع در کنار یکدیگر بیاید (همان: ۷۵۷).

شهید بهشتی با وقوف کامل به این مسئله منوط کردن احکام قطعی اسلام به تقنین را مورد سؤال قرار می‌دهد و می‌پرسد: آیا می‌توان مرتکب جرمی را که در قانون ذکر نشده، ولی از مسلمات اسلام است، مجازات کرد؟ ایشان چنین می‌فرماید:

اگر قانون مسلم شرعی را سراغ داشته باشیم که از نظر شرعی جزء مسلمات شرع اسلام باشد و در قانون جزایی ایران مغفول‌عنه واقع شده باشد و قانون دیگری نوع کیفر دیگر به جای آن مقرر کرده باشد، این سؤال از نظر فقهی پیش می‌آید که برای مکلفی که امروز در ایران زندگی می‌کند و اگر به‌عنوان کیفر اجرا شدن چیزی به گوشش خورده، همان کیفرهای قانونی شده است و نه آن کیفر اسلامی مقرر مسلم است، آیا ما از نظر مبانی فقهی می‌توانیم این کیفر را درباره این جانی و جنایت‌کننده و مرتکب گناه و مجرم غافل اجرا بکنیم یا نه؟ این را باید روشن بفرمایید (همان: ۷۵۶).

آیت‌الله مدنی عبارت دیگری را برای این اصل پیشنهاد می‌کند که حاکی از همین مطلب است. ایشان می‌گوید: «هیچ فعل یا ترک فعلی جرم محسوب نمی‌شود، مگر به استناد احکام مسلم اسلام» (همان: ۷۵۶). ایشان در ادامه می‌گوید: «فرضاً قانونی وضع شده باشد یا نشده باشد، زانی مجرم است؛ شارب خمر مجرم است؛ دزد مجرم است. حالا می‌خواهد قانونی وضع شده باشد یا نه» (همان: ۷۵۷-۷۵۶). این عبارات بسیار صریح‌اند و در احکام اسلام الزامی‌اند، چه قانونی در آن مورد تصویب شده باشد و چه نشده باشد. درخور تأمل است که این اصل در جلسه ۲۹ بعد از بحث و بررسی و مطرح شدن اشکال‌های متعدد، از مجموع ۶۴ رأی تنها ۳۳ رأی موافق داشت و رأی نیاورد (همان: ۷۶۲). حتی رئیس مجلس پیشنهاد داد که این اصل به کمیسیون برگردد و در جلسه بعد مجدداً مطرح شود (همان: ۷۵۹). درنهایت این اصل با تغییر در عبارت، در جلسه ۶۱ تصویب شد (همان، ج ۳: ۱۶۸۲-۱۶۸۱).

بنابراین موازین اسلامی علاوه بر مبنا بودن برای حقوق ایران، منبعی از منابع حقوق ایران و قوانین لازم‌الاجرا در نظر گرفته شده است. چه بخشی از احکام اسلام را قوانین غیرمدون یا غیرمصوب ایران به‌شمار آوریم و چه آن را منابع تکمیلی حقوق ایران برشماریم، تشخیص این احکام با فقهای شورای نگهبان است.



### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از جنبه فقهی، در احکام شرعی مصرح و مسلم شریعت، مراتب چهارگانه حکم طی و این احکام در منابع فقهی ذکر شده‌اند. بر این اساس این احکام منجز و لازم‌الاجرایند و اضافه کردن شرط جدیدی به نام «تدوین یا تقنین» به این مراتب نیازمند دلیل است.

به همین دلیل است که برخی برای فرار از اشکال مذکور، تصویب احکام و موازین فقهی در شکل مواد قانونی را به معنای «الزام قانونی به مقررات شریعت و تعمیم اجرای آن» دانسته‌اند که این خود حاکی از توجه ایشان به عدم امکان تقنین به معنای اعطای الزام است. بنابراین با عنایت به جاودانگی احکام اسلام و لزوم اجرای همه احکام اسلام بر دولت اسلامی، به حکم اطلاق ادله، احکام اسلام حتی بدون تقنین نیز الزام‌آورند.

اما از جنبه حقوقی، نظرات و عملکرد شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، در این زمینه اهمیت دارد. شورای نگهبان اجرای برخی احکام شرع را در جرائمی که قبل از تصویب قانون اساسی و قبل از تصویب قانون مجازات ارتکاب یافته، الزامی می‌داند. این شورا ایرادی به ماده (۲) قانون مجازات می‌گیرد که حاکی از نظر تفسیری شورای مذکور درباره لازم‌الاجرا بودن شریعت، حتی در صورت عدم تقنین آن است. همچنین این شورا اخذ مازاد بر بدهی به عنوان خسارت تأخیر تأدیه را خلاف شرع اعلام کرده و جرم شرعی تأخیر ادای دین را که در قانون جرم‌انگاری نشده، قابل تعزیر شمرده است.

قانون اساسی در برخی اصول، احکام شریعت را بدون ارجاع به مجلس لازم‌الاجرا دانسته است؛ مثلاً اصل (۱۷۱)، قاضی مقصر را طبق موازین اسلامی ضامن شمرده است؛ ولی کیفیت، کمیّت و حدود و ثغور ضمانت قاضی را مشخص نکرده و آن را به موازین اسلامی محول کرده است. همچنین درباره دولت و صدا و سیما و موارد دیگر، موازین اسلامی را بدون ارجاع به قانون عادی، لازم‌الاجرا دانسته است. اگر قرار بود مراد قانونگذار موازین اسلامی مصوب مجلس باشد، ذکر مکرر موازین اسلامی بیهوده بود.

با توجه به موارد فوق، می‌توان به این نتیجه نزدیک شد که قانونگذار، موازین اسلامی و احکام فقهی را صرفاً مبنا و ملاک وضع قوانین نمی‌داند، بلکه آن را قوانین لازم‌الاجرا در کنار قوانین موضوعه در نظر گرفته است. اگر قرار بود مراد قانونگذار از موازین اسلامی،

موازن مصوب مجلس شورای اسلامی باشد، ذکر و تأکید مکرر موازین اسلامی در این اصول بیهوده می‌بود. مهم این است که موازین اسلامی، علاوه بر مبنا بودن برای حقوق ایران، منبعی از منابع حقوق ایران و قوانین لازم‌الاجرا در نظر گرفته شده است. حال اگر نام آن را «منبع درجه دوم و تکمیلی» یا «قوانین تکمیلی» یا «قوانین غیرمدون» بگذاریم، در مقایسه با اصل موضوع، اهمیت چندانی نخواهد داشت.

مدعای این مقاله منافاتی با قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ ندارد؛ زیرا همان‌طور که ذکر شد ماده (۱۰) آن عطف به ماسبق نشدن قانون کیفری را شامل حدود، دیات و قصاص شرعی نمی‌داند. همچنین ماده (۲) قانون مجازات اسلامی جنبه سلبی ندارد و نسبت به رفتاری که در قانون، جرم‌انگاری نشده و در شرع مجازات محسوب نمی‌شود ساکت است. همچنین این مقاله با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی رهبری در سال ۱۳۹۸ نیز همخوانی داشته و با بند «۱» آن مبنی بر توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانونگذاری همداستان بوده و در راستای اجرای بند «۵» آن به تبیین و تعریف روشن از «قانون» و تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات کمک می‌کند.

## منابع و مأخذ

۱. قرآن مجید.
۲. آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین (ق ۱۴۰۹). *کفایة الاصول*، جلد اول، قم، مؤسسه آل البيت.
۳. آیین نامه دادگاه ویژه روحانیت (اصلاحی مورخ ۱۳۸۴/۹/۲).
۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد اول، دوم و سوم.
۵. اصفهانی، محمدحسین (ق ۱۴۲۹). *نهایة الدرایة*، جلد پنجم و سوم، چاپ دوم، بیروت، مؤسسه آل البيت الاحیاء التراث.
۶. الهام، غلامحسین و محسن برهانی (۱۳۹۵). *درآمدی بر حقوق جزای عمومی جرم و مجرم*، جلد اول و دوم، چاپ دوم، ویرایش ۱، تهران، نشر میزان.
۷. حاجی ده‌آبادی، احمد (۱۳۹۵). «حاکمیت یا عدم حاکمیت اصل (۱۶۷) قانون اساسی در امور کیفری با نگاهی به قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲»، *پژوهش‌های فقهی*، دوره ۱۲، ش ۲.
۸. خوئینی، غفور و سهیل ذوالفقاری (۱۳۹۰). «خلأهای تقنینی و اجرای فتوا در نظام قضایی ایران تأملی بر اصل (۱۶۷) قانون اساسی»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ش ۳۴.
۹. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۰). *مقدمه علم حقوق (با رویکرد به حقوق ایران و اسلام)*، جلد اول، چاپ چهارم، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه با همکاری سمت.
۱۰. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان. <http://nazarat.shora-rc.ir>
۱۱. شمس ناتری، محمدابراهیم و همکاران (۱۳۹۵). *قانون مجازات اسلامی در نظم حقوقی کنونی*، جلد اول، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
۱۲. صدر، سیدمحمدباقر (۱۳۹۹). *لمحة فقهية تمهيدية عن مشروع دستور الجمهورية الإسلامية في ایران*، جلد اول، قم، مطبعة الخيام.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). *کلیات حقوق اساسی ایران*، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات مجد.
۱۴. فتحی، حجت‌الله (۱۳۹۶). *شرح مبسوط قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲*، جلد اول و دوم، چاپ دوم، زیر نظر آیت‌الله سیدمحمد هاشمی شاهرودی، تهران، مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت.

۱۵. قاسم‌زاده، سیدمرتضی و حسن ره‌پیک (۱۳۸۹). تبیان حقوق: پژوهشنامه قرآنی حقوق مبانی، جلد اول، تهران، مؤسسه انتشارات دادگستر.
۱۶. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
۱۷. قانون اساسی کشور مصر.
۱۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۹. وحدتی شبیری، سیدحسن (۱۳۹۲). تعامل قانون و فقه در جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، قم، مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
۲۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۳). حقوق اساسی، جلد دوم، چاپ بیست‌وپنجم، تهران، نشر میزان.
۲۱. هاشمی، سیدحسین و جعفر کوشا (۱۳۸۰). «بررسی تعارض اصل (۱۶۷) قانون اساسی با اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها»، نامه مفید، ش ۲۶.

# مجوززدایی به مثابه مقررات زدایی: تحلیل مفهومی مقررات زدایی در ایران

احمد مرکزالمیری\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۹	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹	شماره صفحه: ۲۱۴-۱۸۱
-------------------	------------------------	------------------------	---------------------

صدر مجوزها به عنوان یکی از موانع اصلی کسب و کارها مطرح شده است. آنچه این مقاله برآن متمرکز است، ضرورت تفکیک بین «مقررات زدایی» به معنای عام، از «مجوززدایی» به معنای خاص است. با وجود اینکه «مجوززدایی»، بخشی از «مقررات زدایی» محسوب می شود و در واقع، مجوززدایی پیش نیاز مقررات زدایی محسوب می شود، اما حذف یا لغو قوانین و مقررات مخل و مزاحم تولید و کسب و کار را باید از حذف مجوزهای دست و پاگیر و مخل برای کسب و کار، تفکیک کرد. مقوله مقررات زدایی، نیازمند ورود جدی مجلس و دولت برای شناسایی قوانین و مقررات مخل و مزاحم و به ویژه انجام فرایندها و رویه های «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات» و «ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات» است. اما مقوله مجوززدایی، به طور خاص نیازمند ورود دولت از طریق نهادی ستادی و عالی و همچنین هریک از وزارتخانه ها برای لغو و حذف مجوزهای دست و پاگیر، رویه های ضد رقابتی و رفتارهای مخل محیط کسب و کار است. برخلاف شناسایی و حذف قوانین و مقررات مخل کسب و کار، مجوززدایی با توجه به مختصات بوروکراسی امروز ایران، مستلزم اصلاح رویه ها و ترتیبات نظام اداری است که بسیاری از آنها، ناشی از رفتارهای خلاف قوانین و مقررات و خودسرانه و بی نیاز از اقدام های تقنینی است. توجه بیش از حد به نظام قانونی و تصویب مکرر قوانین و مقررات، سوای آنکه به پدیده آسیب رسان تورم قوانین انجامیده است، سبب نادیده انگاشتن ضعف ها و نقصان های نظام بوروکراسی شده است.

کلیدواژه ها: مقررات زدایی؛ مقررات گذاری؛ مجوززدایی؛ محیط کسب و کار؛ اصل چهل و چهارم قانون اساسی؛ بوروکراسی

\* عضو هیئت علمی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛

Email: a.markaz@majles.ir

## مقدمه

یکی از گلایه‌های بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در ایران، فرایند غیرشفاف، طولانی و پرهزینه اخذ مجوز برای شروع کسب و کار بوده است. نظام مجوزدهی در ایران، نظامی مملو از قوانین و مقرراتی است که در هریک، ضرورت اخذ مجوز برای هرگونه فعالیت، بدون قید و شفاف مدارک، شرایط و مدت زمان صدور مجوز آمده است. این محیط حقوقی - اداری، آسیب‌های بسیاری برای محیط کسب و کار به همراه داشته و دارد.

از زمان تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، موضوع سامان‌دهی مجوزهای کسب و کار و به‌طور خاص، لغو مجوزهای دست و پاگیر و تسهیل و تسریع صدور مجوزهای ضروری برای فعالان اقتصادی، یکی از محورهای اصلی مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران محسوب می‌شود. اما به‌رغم تصویب قوانین و مقررات متعدد نهادهای مختلف و تلاش‌های انجام گرفته، همچنان معضل «مجوزهای دست و پاگیر و مخمل تولید» یکی از معضلات جدی محیط کسب و کار شمرده می‌شود. به‌طوری‌که اخیراً، در یکی از هفت محور اعلام شده وزارت صنعت، معدن و تجارت «برای رونق تولید»، با عنوان «بهبود فضای کسب و کار مرتبط با بخش صنعت، معدن و تجارت» برنامه‌هایی در نظر گرفته شده است؛ «اصلاح بهبود فضای کسب و کار یکی از بخش‌هایی است که فعالان اقتصادی همواره بر آن تأکید داشته و برای تحقق این برنامه بر اصلاح فرایندها و دستورالعمل‌ها و حذف یا کاهش زمان صدور مجوزها» تأکید کرده‌اند (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۲/۳).

در ایران، ابتدا کارویژه نظارت بر سامان‌دهی مجوزهای کسب و کار به موجب ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) به هیئتی با عنوان «هیئت نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی» سپرده شد. سپس ترکیب هیئت مذکور و اختیارات آن، طبق تبصره «۳» ماده (۱) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶)، (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و همچنین ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مورد بازنگری قرار گرفت و عنوان هیئت مذکور، به «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»

تغییر یافت. این هیئت به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رؤسای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی ایران و اتاق اصناف موظف شد «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند آنها را به نحوی تسهیل و هزینه‌های آن را تقلیل دهد تا صدور مجوز کسب‌وکار با حداقل هزینه و مراحل، به صورت غیرحضوری و در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد» (تبصره «۳» اصلاحی «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»). این وظیفه مهم طبق گزارش‌های نظارتی، همچنان به انجام نرسیده است (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، ۱۳۹۶) و مفاد مصوبات هیئت مقررات زدایی و کیفیت اجرای آنها، نشانگر آن است که این هیئت در انجام مأموریت خود توفیقی حاصل نکرده است. بدین شرح که مصوبات هیئت در ادغام یا حذف برخی از مجوزها، اولاً توسط برخی از دستگاه‌ها ملاک عمل قرار نگرفته است و ثانیاً، تأثیری ملموس در کاهش فرایند دست‌وپاگیر صدور مجوزها برای کسب‌وکار نداشته است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷).

بنابر اظهارات رئیس مرکز ملی مطالعات پایش و بهبود محیط کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی، «در مجموع ۲۱۱۱ عنوان مجوز در کل دستگاه‌های مرتبط با مجوزدهی احصا شده است ... از این تعداد، ۶۰۰ مجوز غیرضروری حذف و ادغام شدند تا تعداد کلی مجوزها در کشور به عدد ۱۵۸۲ کاهش یابد. اما با وجود این تعدیل، همچنان فعالان اقتصادی درگیر موانع فراوانی برای راه‌اندازی و تداوم یک فعالیت اقتصادی هستند. این کج‌کارکردی از آنجایی نشئت می‌گیرد که در پس این مجوزهای آشکار، چند هزار مدرک و استعلام نهفته است که هر متقاضی مجبور است لیست بلندبالایی از آنها را در یک روند پیچیده تهیه کند ... مطابق نقشه استعلامات مجوزهای کشور اگر فردی برای یک بار بخواهد ۱۵۸۲ مجوز را دریافت کند، باید ۱۰۵۹۰ مدرک و استعلام مختلف را برای ارائه به نهادهای متولی جمع‌آوری کند» (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷/۱۰/۲۵). در «نقشه راه عملیاتی بهبود محیط کسب‌وکار» - که

مورخ ۱۳۹۸/۴/۹ وزیر امور اقتصادی و دارایی رونمایی کرد - نیز فهرستی از مشکلات و چالش‌های وضع موجود در نظام مجوزدهی کشور آمده است که برخی از آنها عبارتند از: «عدم وجود وحدت فرماندهی در نظام مجوزدهی کشور (وجود دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی موازی)؛ نبود قوانین لازم و کافی فراقوه‌ای در حوزه مجوزها؛ نبود وحدت رویه در فرایند صدور، تمدید، لغو و ... برای عنوان مجوزهای یکسان در کشور؛ نبود ضمانت‌های قابل اجرا در قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با حوزه صدور مجوز برای متخلفان از تمکین آنها؛ وجود قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های موازی، متداخل و متزاحم در مراجع صدور مجوز» (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، ۱۳۹۸: ۱۴-۱۳).

از سوی دیگر، گلایه‌ها و شکایات بسیاری در بین فعالان اقتصادی درخصوص تعلل دستگاه‌های اجرایی، مراحل و مدارک غیرشفاف و زمان‌بر، هزینه‌های نامشخص و در مواردی، فساد در فرایندهای مجوزدهی (اعم از تبعیض، رشوه و ...) وجود دارد. برای نمونه، نتایج یک نظرسنجی از فعالان اقتصادی نشان می‌دهد بیش از ۸۵ درصد از افراد شرکت‌کننده با مشکل مجوزهای کسب و کار مواجه بوده‌اند و ۳۲/۵ درصد از آنها سطح مشکل را «بسیار زیاد» ارزیابی کرده‌اند.<sup>۱</sup>

سؤال مهم این است که چرا با وجود توجه سیاستگذار و قانونگذار به مسئله مجوزها، همچنان این مسئله لاینحل باقی مانده و انجام آن در برنامه‌های آتی وزارتخانه‌ها و به‌طور کلی دولت قرار دارد؟ در این مقاله، تلاش شده با تحلیلی مفهومی، یکی از دلایل اصلی این عدم توفیق واکاوی شود. به این شرح که به‌نظرمی‌رسد در قوانین و مقررات مربوط، دو مقوله «مقررات زدایی» و «مجوز زدایی» با یکدیگر خلط شده و در تدوین احکام قانونی و مقرراتی و همچنین نهادهای مجری، کاستی‌ها و نواقصی پدید آمده است. در این نوشتار، از روش کیفی (توصیفی - تحلیلی) بهره‌گیری شده و جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از منابع موجود کتابخانه‌ای است.

۱. این نظرسنجی، اخیراً به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران انجام شده است. جمعیت آماری این پژوهش، شامل همه اعضای اتاق تهران است که مشتمل بر ۱۷۶۲۶ نفر هستند. از این تعداد، بیش از ۷۷ درصد در گروه فعالیت بازرگانی، ۲۰/۶ درصد در گروه فعالیت صنعت، ۱/۴۵ درصد در گروه فعالیت کشاورزی و کمتر از ۱ درصد در گروه فعالیت معدن اشتغال دارند (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۸: ۴۴-۳۰).



بر این اساس ابتدا، سطوح مفهومی «مقررات‌زدایی» متناظر با سطوح مقررات‌گذاری شرح داده شده و مفهوم «مجوززدایی» تبیین شده است. سپس به تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب‌وکار با استناد به مطالعات متعددی که در این موضوع انجام شده می‌پردازد. همچنین تأثیر شاخص‌های ارزیابی‌کننده بین‌المللی محیط کسب‌وکار بر اصلاح نظام مجوزها پرداخته می‌شود. مجوززدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده‌سازی اداری، بحث دیگری است. در گفتار پایانی، سهم اصلاح قوانین و مقررات در تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مورد بررسی قرار گرفته است و در نهایت نکاتی جمع‌بندی و نتیجه‌گیری شده است.

### ۱. تحلیل مفهومی: مقررات‌زدایی یا مجوززدایی؟

اصطلاح «مقررات‌زدایی»،<sup>۱</sup> همچون «مقررات‌گذاری»،<sup>۲</sup> مفهومی پرابهام و غامض است که بسته به زمینه (متن) مورد استفاده، واجد معانی مختلفی است. چنانکه امروزه مفاهیم بسیار متنوعی از مقررات‌زدایی مطرح می‌شود؛ از جمله کاهش کمی، ساده نمودن، انعطاف‌پذیر کردن، سبک کردن قوانین و مقررات، کاهش تشریفات اداری، ورود بخش خصوصی به بخش‌هایی از دولت و گسترش رقابت و حتی خصوصی‌سازی و ادغام سازمان‌های موازی (شمس، ۱۳۸۱: ۸۵).

در ابتدای نوشتار، تلاش برای این است که با سطح‌بندی مفهوم مقررات‌زدایی در پرتو سطح‌بندی‌های مفهومی صورت گرفته این اصطلاح مورد واکاوی قرار گیرد و مفهومی با عنوان «مجوززدایی» به مدد سطح‌بندی‌های مذکور، تبیین شود. توجه به مفهوم دقیق مقررات‌زدایی می‌تواند ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول را شفاف‌تر کرده و انتظارات از این مفهوم و فرایند را واقعی‌تر سازد.

---

1. Deregulation

2. Egulation

### ۱-۱. سطوح مقررات گذاری

مقررات گذاری را می توان در سه سطح مورد توجه قرار داد:

سطح اول مقررات گذاری، سطح عام، به معنای تنظیم الزام آور رفتار اجتماعی است. این مفهوم عام، در آثار نظری حقوقی برای اشاره به چیستی قانون و نظام حقوقی به کار می رود. در این سطح، مباحث کلان مربوط به مرزها و روابط اخلاق، مذهب و قانون و همچنین مباحث چالش برانگیزی همچون حدود مداخله قانون در حوزه خصوصی مطرح می شود.

سطح دوم، سطح خاص، مقررات گذاری به معنای نظام حقوقی ناظر بر دخالت در سازوکار آزاد اقتصاد است. در این معنا، مقررات گذاری هم بر نظام حقوقی تنظیم اقتصاد اطلاق می شود و هم بر دخالت قانونگذارانه در بازار. مداخله حکومت در بازار و تنظیم اقتصاد، به دو شیوه حقوقی و فراحقوقی انجام شدنی است. شایان ذکر است در اینجا، شیوه حقوقی به معنای مجموعه ساده ای از قواعد حقوقی نیست، بلکه طیف گسترده ای از اعمال و مقررات حقوقی مانند قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقامات عمومی، مذاکرات، اعمال اجرایی و اسناد سیاستی را دربرمی گیرد. در ایران، می توان «قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶) را مقررات گذاری در سطوح دوم و سوم دانست؛ چراکه در پی تنظیم اقتصاد از طریق قانون است (راسخ و حسینی کرابی، ۱۳۹۴: ۷). مقررات گذاری در سطح سوم، یعنی سطح اخص، به معنای تنظیم اقتصاد با ابزار «مقره» است. در اینجا منظور از «مقره»، مصوبات سازمان ها و نهادهای اداری (اغلب وابسته به قوه مجریه) است (همان: ۳۰-۲۹).

### ۱-۲. سطوح مقررات زدایی

مفهوم مقررات زدایی با توجه به سطوح متناظر آن در مفهوم مقررات گذاری به این شرح است: سطح اول، سطح عام مقررات زدایی، عبارت است از تصمیم نظام سیاسی و طبعاً قانونگذار به مداخله کمتر در حوزه خصوصی و احترام بیشتر به حریم خصوصی. در این سطح، دولت تلاش می کند حوزه خصوصی فراختری برای شهروندان به رسمیت بشناسد و

تأحد ممکن پرهیز کند از مداخله قانونی در حوزه‌هایی که جزئی از حوزه خصوصی یا اخلاقیات محسوب می‌شود. موضوع‌هایی از قبیل آزادی یا ممنوعیت سقط جنین یا اتانازی (یا مرگ از روی ترحم) که در طول سال‌های اخیر همواره از موضوع‌های مجادله برانگیز است، از جمله این موارد به شمار می‌رود. این سطح عالی مقررات زدایی، موضوع این نوشتار نیست.

سطح دوم، سطح خاص مقررات زدایی، ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد با رویکرد آزادسازی، خصوصی‌سازی و ... از طریق ابزارهای سیاستی و قانونی است. در این سطح، مقررات زدایی به‌ویژه از طریق تصویب قوانینی انجام می‌گیرد که در مجموع، سبب شکل‌گیری فضای بازتر و آزادتری در اقتصاد خواهند شد. این قوانین، بخش خصوصی را ترغیب خواهند کرد که به‌نحو گسترده‌تری به سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی روی آورد و جایگزین دولت در بخش‌هایی شود که به دلایل مختلف، دولت تصمیم به عدم مداخله در آن بخش‌ها را دارد. سطح خاص مقررات زدایی نیز همچون سطح خاص مقررات‌گذاری، از طریق ابزارهای حقوقی و فراحقوقی (قانونگذاری، سیاستگذاری و ...) صورت می‌پذیرد؛ بدین معنا که فرایندها و سازوکارهای کاهش مداخلات اقتصادی دولت با رویکرد واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی، ابتدا در قالب سیاست‌ها و سپس در قالب مفاد قانونی به تصویب می‌رسند. در مجموع می‌توان گفت مقررات زدایی در سطح دوم، ناظر به هرگونه ابزار و تدبیری برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد است که بعضاً مستلزم مقررات‌گذاری است. برای نمونه، در «فرهنگ حقوق و اقتصاد پالگریو»، «مقررات‌گذاری» به معنای وضع کنترل‌های اقتصادی از سوی نهادهای حکومتی بر (معمولاً) کسب‌وکارهای خصوصی تعریف شده است. در مقابل «مقررات زدایی» به معنای حذف (یا سست کردن) این کنترل‌ها تعریف شده است. بخشی از چنین کنترل‌هایی، با هدف کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها به صنعت و کنترل قیمت کالاها یا خدمات برای مصرف‌کنندگان انجام می‌گیرد (Keeler and Forman, 1998: 231-232). می‌توان مواردی را ذکر کرد که مقررات زدایی از طریق کاهش قیمت‌ها، پرداخت یارانه‌ها و افزایش تقاضا، در مجموع باعث افزایش کارآمدی در بخش‌هایی مانند حمل‌ونقل شده است (Ibid.: 231).

مطالعه‌ای در خصوص مقررات زدایی در استرالیا نشان می‌دهد دو معنا را می‌توان

از مقررات زدایی تفکیک کرد: اول، بازتنظیم<sup>۱</sup> بازار برای تضمین ایجاد بازارهای جدید و سودآوری بازارهای موجود برای شرکت‌های بزرگ و انحصاری؛ دوم، بازتنظیم اجتماعی شهروندی محدود و سرکوب شده، تا آنجاکه حقوق شهروندان در تعارض با ایجاد شرکت‌های سودآور و بزرگ قرار نگیرد. این امر به معنای بازتوزیع یارانه‌های اجتماعی و ثروت‌های عمومی (اموال و دارایی‌ها و بنگاه‌هایی که مالکیت آنها عمومی است) در راستای پروژه دولت برای اطمینان از سودآوری شرکت‌های بزرگ است (Anderson, 1999: 1). بدین ترتیب، آنچه در استرالیا مقررات زدایی خوانده می‌شود، خصوصی‌سازی و ادغام شرکت‌ها به منظور ایجاد شرکت‌های بزرگ و سودآور و البته متعاقب آن، مقررات‌گذاری برای جبران نقض حقوق شهروندی و به‌ویژه حقوق رقابت است که به دنبال این قبیل خصوصی‌سازی‌ها رخ خواهد داد.

سطح سوم، سطح اخص مقررات زدایی، به معنای کاستن از حجم آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های (دولتی و دیگر نهادهای مقررات‌گذار) ناظر بر محیط اقتصادی است. البته در این سطح نیز بخشی از مقررات زدایی از طریق مقررات‌گذاری صورت خواهد گرفت؛ بدین ترتیب که طی صدور تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه و دیگر مقرره‌ها، دولت مداخله خود را در بخش‌هایی از اقتصاد کاهش می‌دهد و مجال فراخ‌تری را برای تکاپوی بخش خصوصی فراهم می‌سازد.

نمونه‌ای از سطوح دوم و سوم مقررات زدایی را می‌توان در آمریکا در اواخر دهه ۱۹۷۰ ذکر کرد. در این دوران، به دلیل نارضایتی از نهادهای دوران اصلاحات<sup>۲</sup>، خوش‌بینی نسبت به نهادهایی که در طول چهار دهه پیش پدیدار شده بودند، از میان رفت. چنین تصور می‌شد که این نهادها، خود به موانعی برای کسب‌وکارها تبدیل شده و علت وجود رویه‌های

### 1. Re-regulation

۲. دوران معروف به «دوره اصلاحات» در آمریکا، به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی اشاره دارد که در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ فرانکلین روزولت پیشنهاد داد. در این دوران، حکومت فدرال ایالات متحده در پاسخ به احساس ناامنی عمیقی که در اثر رکود بزرگ ایجاد شده بود، مسئولیت بیشتری در اقتصاد کشور برعهده گرفت. برنامه اصلاحات از مجموعه فعالیت‌های عمومی و برنامه‌های بیمه اجتماعی تشکیل شده بود که به نحو مؤثری، حکومت فدرال را به طور مستقیم در جایگاه کارفرما و بیمه‌گر نهایی قرار می‌داد (یونگ، ۱۳۹۲: ۱۲).

متعدد، حجیم، ناسازگار و دست‌وپاگیر محسوب می‌شوند؛ چراکه نهادهای مقررات‌گذاری به سرعت رشد کرده بودند و بخش اداری فدرال نیز فربه‌تر شده بود. بازخورد این افزایش حجم دولت، مقررات‌گذاری و در مجموع مداخله دولت این بود که «از زمان ریاست جمهوری کارتر به بعد (۱۹۸۱-۱۹۷۷) انتقاد از بوروکراسی به امری معمول تبدیل شد که برای اصلاح اداری انگیزه ایجاد می‌کرد. این اصلاحات، «مقررات‌زدایی» از صنایع رقابتی را در بر می‌گرفت؛ صناعی که به باور منتقدان، هرگز نمی‌بایست موضوع مقررات‌گذاری قرار می‌گرفت. در زمان ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) ترتیبات بیشتری به کار گرفته شد تا بنگاه‌ها از بار سنگینی که مقررات و نهادهای اداری بر آنها تحمیل کرده بودند رها شوند. این بار سنگین، با هدف انعطاف‌پذیر ساختن مدیریت عمومی در برابر تقاضاهای شهروندان با افزایش میزان حساسیت به رقابت ایجاد شده بود» (یونگ، ۱۳۹۲: ۱۳-۱۲).

### ۱-۳. مجوززدایی به مثابه سطح چهارم مقررات‌زدایی

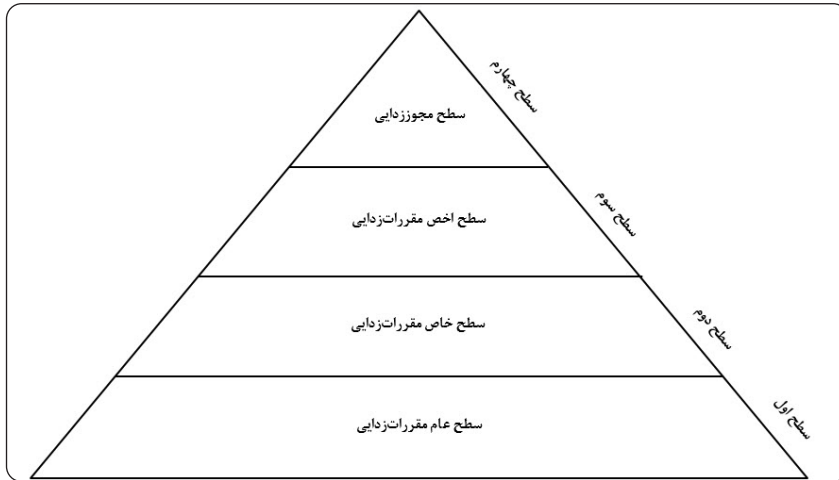
اما سطح چهارم از مقررات‌زدایی را می‌توان با تعبیر «مجوززدایی»<sup>۱</sup> شناسایی کرد؛<sup>۲</sup> بدین معنا که در کشورهایی مانند ایران، متأثر از مشکلات برآمده از بوروکراسی دست‌وپاگیر صدور مجوزهای کسب‌وکار، مسئله پیچیدگی، زمان‌بر بودن و هزینه‌بر بودن صدور مجوزها به‌عنوان یکی از موانع اصلی کسب‌وکارها مطرح شده و مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار گرفته است. در ادامه توضیح داده می‌شود که به نظر آنچه امروزه با عنوان مقررات‌زدایی در ایران از آن یاد می‌شود و هیئتی نیز با همین عنوان تشکیل شده است، در واقع «مجوززدایی» (به معنای مضیق و ناظر بر کاهش مجوزهای کسب‌وکار) است. هدف اصلی از مقررات‌زدایی در مفهوم گفته شده، لغو مجوزهای غیرضروری برای شروع کسب‌وکار و همچنین سهولت شرایط دریافت مجوزهای ضروری (از لحاظ مراحل، هزینه‌ها و زمان) است. بنابراین، مجوززدایی به معنای توضیح داده شده، جزئی از مقررات‌زدایی است و هر

1. De-licensing

۲. برای نمونه، رابطه میان مجوززدایی صنعتی، آزادسازی و ارتقای مهارت در هند، در این مقاله بررسی شده است (Chamarbagwala and Sharmay, 2011).

دو، جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. در شکل ۱، سطوح چهارگانه مقررات‌زدایی براساس توضیحات پیش‌گفته، نمایش داده شده است.

شکل ۱. سطوح مقررات‌زدایی



شایان ذکر است ادعای مبنی بر «مجوززدایی» به‌عنوان سطح چهارم مقررات‌زدایی و محدودترین و مضیق‌ترین سطح آن، به‌هیچ‌وجه به‌معنای بی‌اهمیت بودن یا نقش کم‌رنگ آن در محیط حقوقی کسب‌وکار نیست. توضیح اینکه هر کسب‌وکاری، با مجوز آغاز می‌شود، رشد می‌کند و پایان می‌یابد. صاحبان کسب‌وکار از طریق مجوزها با قوانین و مقررات سروکار دارند؛ چراکه مجوزهای لازم برای هر فعالیت اقتصادی و همچنین مدارک لازم برای اخذ هر مجوز، در قوانین و مقررات مربوط، قید شده است. ازسوی دیگر، ملموس‌ترین معضلات فعالان اقتصادی، در مواجهه با نهادهای اداری در فرایند اخذ مجوز رخ می‌دهد؛ معضلاتی از قبیل زمان‌بر بودن، فسادهای احتمالی به‌ویژه لزوم پرداخت رشوه و دیگر هزینه‌هایی که در مجموع در زمره سنگین‌ترین بارهای اداری محسوب می‌شوند. به‌ویژه اینکه خود فرایند بوروکراتیک، به‌احتمال بسیار زیاد، سبب تأخیرها و هزینه‌های متعدد است؛ چنانکه

رز- آكرمن (۱۳۱: ۱۳۹۴) مي نويسد: «در اين حالت اگر متقاضيان تلاش كنند تا به اول صف برسند يا خدمت بهتري دريافت كنند، انگيزه هاي فساد بروز مي كند. كاركنان براي بهره گيري بيشتر از فرصت هاي فاسد ممكن است تهديد يا اقدام به ايجاد خطوط قرمز به عنوان ابزارهايي براي كسب رشوه كنند». اين «خطوط قرمز» فراقانوني و در موارد بسياري خلاف قانون است به طوري كه در ادامه خواهد آمد، موانع اصلي در فرايند صدور مجوزها محسوب مي شود.

بنا بر آنچه گفته شد، هرگونه گشايش و تسهيل از يك سو، يا سختگيري و محدوديت ازسوي ديگر، در فرايند صدور و اخذ مجوزهاي كسب و كار، به طور مستقيم محيط كسب و كار را متاثر مي سازد. با اين همه، به لحاظ مفهومي، ضروري است براي نكته تاكيد شود كه نظام مجوزها، جزئي از نظام كلي مقرر شده در قوانين و مقررات مربوط به محيط كسب و كار است. مسئله تعداد زياد مجوزهاي لازم براي كسب و كار، هم پوشاني برخي از مجوزها، ابهام در لزوم يا عدم لزوم اخذ برخي مجوزها، ابهام در مدارك لازم و هزينه ها و مراحل برخي مجوزها، روابط و ضوابط شخصي آلوده به فساد در اخذ مجوزها و در مجموع، عدم نظام مندي و شفافيت ضروري در نظام مجوزها، امروزه يكي از پراهميت ترين مسائل كسب و كارها تشخيص داده شده و قانونگذار ايراني را بر آن داشته تا با تصويب قوانين و تشكيل نهادهايي، براي حل آن چاره انديشي كند.

اتخاذ رويكرد محدود و مضيق مجوززدايي به جاي رويكرد كلان و موسع مقررات زدايي در ايران، ناشي از موانع ساختاري آزادسازي و كاهش مداخله دولت در اقتصاد و سهل الوصول بودن دستيابي به نتايج ملموس به نسبت دشواري هاي دستيابي به اهداف اصلاحات كلان و بنيادين معطوف آزادسازي اقتصادي است. موانع و كاستي هاي سال هاي اخير در اجرائي «قانون اجرائي سياست هاي كلي اصل (۴۴) قانون اساسي» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)، و انحراف پيش آمده از اراده قانونگذار، مي تواند به عنوان نمونه اي از موانع ساختاري در اين زمينه ذكر شود (براي نمونه، نك: كلان تري، ۱۳۹۱). البته بايد گفت به دليل نواقص نهادها و رويه هاي مجوززدايي، کشور ما همچنان از بهره مندي از مزايای اين سطح محدود مقررات زدايي نيز محروم مانده است.

نکته پایانی در این قسمت اینکه گرچه می‌توان مجوززدایی را به نوعی مقدمه مقررات زدایی (به معنای موسع) دانست، اما امکان انجام هم‌زمان دو فرایند گفته شده نیز وجود دارد. چنانکه تجربه گرجستان را می‌توان تجربه موفق در انجام اصلاحات ساختاری در همه سطوح دانست. در گرجستان، سه دسته اصلاحات در قالب آزادسازی، خصوصی سازی و «بوروکراسی زدایی» انجام شد. اصلاحاتی در نظام مالیاتی، نظام تأمین اجتماعی، حجم دولت، بودجه، ساختار وزارتخانه‌ها، دستمزدها، صندوق‌های بازنشستگی، صنایع آب، مخابرات، راه‌آهن و ... همگی به همراه تسهیل در صدور مجوزهای کسب و کار صورت گرفت. حذف فرایند اخذ دست‌وپاگیر مجوزهای متعدد برای شروع کسب و کار و همچنین برای دریافت برخی خدمات، یکی از مهم‌ترین نقاط تمرکز سیاستگذاران بود که در نتیجه آن، بازه محدودی، نرخ رشد مثبت شرکت‌های جدید افزایش یافت (اقتصادنیوز، ۱۳۹۷/۷/۹).<sup>۱</sup> امکان انجام هم‌زمان سطوح مقررات زدایی، نیازمند وجود شرایطی است که کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه، کمتر از آنها برخوردارند.

## ۲. تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب و کار

مجوزدهی، رویه‌ای است که مستلزم تأیید پیشینی توسط مقام دولتی برای تأسیس و انجام یک کسب و کار یا فعالیت‌های دیگر است (OECD, 2003: 32). در اولویت قرار گرفتن اصلاح نظام مجوزهای کسب و کار و رویه‌های مجوزدهی، مبتنی بر مطالعات متعدد داخلی و بین‌المللی در راستای اهمیت نظام روان، سریع، کم‌هزینه و سالم مجوزدهی برای بهبود محیط کسب و کار بوده است. به‌ویژه از منظر مجوزهای شروع کسب و کار، ادعای مطرح شده

۱. بررسی رتبه گرجستان در نماگر «شروع کسب و کار» در «شاخص انجام کسب و کار» بانک جهانی، نشانگر این جهش است؛ به‌این ترتیب که با وجود اینکه نام گرجستان در گزارش سال ۲۰۰۶ در فهرست ۱۰ کشور واجد آسان‌ترین مراحل راه‌اندازی کسب و کار نبود و در گزارش ۲۰۰۷، در رتبه ۳۶ قرار داشت، اما در آخرین گزارش پروژه مذکور در سال ۲۰۱۹، گرجستان حائز رتبه دوم در نماگر شروع کسب و کار در میان ۱۹۰ کشور ارزیابی شده است و در کل شاخص، در جایگاه ششم قرار گرفته است (World Bank, 2019: 172). نمونه‌ای از اصلاحات در سال ۲۰۱۷ این است که پرداخت هزینه ثبت که پیش‌تر با مرحله ثبت شرکت ادغام شده بود، جدا شده و با مرحله افتتاح حساب ادغام شد؛ یعنی این دو مرحله را می‌توان در یک روز انجام داد (اسلامی‌نیا، ۱۳۹۵: ۸-۷).



به‌کرات مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است. توضیح اینکه در نظام‌های مجوزدهی مطلوب، صدور مجوز به‌عنوان ابزاری برای رسیدن به اهدافی از جمله حفظ سلامت و امنیت عمومی، حفظ محیط زیست و تخصیص نتایج کمیاب، مورد استفاده قرار می‌گیرد. مجوزهای کسب‌وکار برای اطمینان از صلاحیت‌های صاحبان فعالیت‌های تجاری - اقتصادی را دولت صادر می‌کند؛ ولی مشکل زمانی رخ می‌دهد که فرایندهای اخذ مجوز با اهداف مطلوب مقررات‌گذاری همسو نباشد که در نتیجه، زمان و هزینه شروع کسب‌وکار افزایش می‌یابد و آنگاه، مجوزدهی خود به یکی از بارهای طاقت‌فرسای<sup>۱</sup> کسب‌وکارها تبدیل می‌شود.<sup>۲</sup> در این حالت، شروع کسب‌وکار، به الزاماتی غیرضروری و دست‌وپاگیر منوط می‌شود که به‌ویژه برای شرکت‌های نوپا و کوچک، الزاماتی دشوار یا حتی غیرقابل دسترس است. این نظام معیوب، به شیوع این شیوه عمل ناکارآمد در سطوح محلی نیز منجر می‌شود و در مجموع، به سدی در برابر رشد و توسعه کسب‌وکارها تبدیل می‌شود (هو، ۱۳۹۴: ۳-۲).

مطالعات بسیار، نشانگر تأثیر نظام مجوزدهی مطلوب کسب‌وکار به‌ویژه مجوزهای شروع کسب‌وکار، در بهبود محیط اقتصادی است. برای نمونه، مطالعات هرنندورف<sup>۳</sup> و همکار وی نشان می‌دهند که موانع ورود، یک دلیل مهم برای شکاف درآمدی بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه‌یافته است. این امر عمدتاً به این دلیل است که هر مانع در ورود کارآفرینان به بازار، سبب افزایش هزینه ورود آنها می‌شود و بر این اساس، کشورهای مختلف تلاش دارند که با اصلاح قوانین، هزینه ورود شرکت‌ها را کاهش دهند. برای نمونه، پرتغال با اصلاحات در قوانین خود، هزینه ورود شرکت‌ها را به‌طور قابل توجهی کاهش داده است. برنستتر<sup>۴</sup> و همکاران وی در مطالعه‌ای نشان دادند که اصلاحات قانونی مذکور، سبب افزایش تشکیل شرکت‌های جدید و اشتغال در پرتغال شده است. فونسکا<sup>۵</sup> و همکاران وی نیز

1. Burdensome

۲. در مواردی، اصطلاح «بار مقررات‌گذاری» (Regulatory Burden) به معنای «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب‌وکار» تعریف شده است (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۷).

3. Berthold Herrendorf

4. Lee Branstetter

5. Raquel Fonseca

در مقاله‌ای دیگر به این نتیجه دست یافتند که هزینه‌های بالاتر شروع کسب‌وکار، سبب دلسرد شدن کارآفرینان شده و انگیزه افراد را برای اشتغال به کارمندی یا کارگری، افزایش می‌دهد. اسپیواردی<sup>۱</sup> و همکار وی در مطالعه‌ای نشان دادند که مقررات ورود، سبب سودآوری بیشتر و بهره‌وری پایین‌تر و کیفیت پایین‌تر کالا و خدمات شرکت‌های فعال موجود می‌شود؛ برای نمونه، طی اصلاحات سال ۱۹۹۸ ایتالیا، آزادسازی ورود، اثری مثبت بر سرمایه‌گذاری، افزایش اشتغال و کاهش هزینه‌های کارگری داشته است و در بخش‌هایی که مقررات ورود تسهیل نشده و همچنان سختگیرانه است، بهره‌وری پایین‌تر و قیمت‌های مصرف‌کننده بالاتر است. در نهایت برتراند<sup>۲</sup> و همکار وی نیز در مقاله‌ای به تبیین این نکته پرداختند که مقررات ورود سخت به بازار در فرانسه، یکی از دلایل مهم رشد پایین اشتغال در این کشور است (جواد، ۱۳۹۲: ۲۲-۲۰). در یکی از گزارش‌های «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه»<sup>۳</sup> تصریح شده است: «باور گسترده‌ای در خصوص آسیب‌های بالقوه مجوزدهی برای کسب‌وکار وجود دارد؛ به دلیل اینکه مجوزدهی برای کسب‌وکار بارهای واقعی و ملموسی برای شروع کسب‌وکارهای جدید و به‌ویژه استارت‌آپ‌ها ایجاد می‌کند، به خصوص به دلیل احتمال رویه‌های ضد رقابتی و اینکه شرکت‌های بزرگ برای عدم ورود رقبای جدید نوپا و تازه‌نفس، با هدف تضمین فعالیت‌ها و سودآوری‌های پیشین خود، به شدت به لابی‌گری برای سختگیری بیشتر در مجوزدهی می‌پردازند» (OECD, 2003: 2-3).

در گزارشی که «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» تهیه کرده، راهبردهای متنوع ۲۸ کشور را برای ساده‌سازی رویه‌های مجوزدهی برشمرده است. چهار تفکیک مهم می‌تواند بین راهبردهای استفاده شده از سوی کشورهای عضو سازمان مذکور برای بازنگری در مجوزهای موجود، صورت گیرد:

اول؛ راهبردهایی که برحسب پیوندشان با خط‌مشی‌های اصلاح مقرراتی کلی یا با معیار تعریف شده به‌نحو مرکزی، برای مدت زمان و چگونگی استفاده از مجوزها، متنوع

1. Fabiano Schivardi

2. Marianne Bertrand

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

هستند. تصویب یک سیاست صریح درخصوص استفاده از مجوزها، می‌تواند محرکی برای دستیابی به پیشرفت‌های بسیاری باشد. چنین سیاست‌هایی می‌تواند شامل تعیین معیارهای عمومی در مورد زمان استفاده مناسب از مجوز، راهنمایی درخصوص ایجاد الزامات اداری، تمدید مجوز و/ یا تنظیم هزینه‌های مناسب برای هر مجوز باشد.

دوم؛ راهبردها برحسب دامنه، متنوع هستند. بازنگری‌ها در مجوزهای تولید، کلی یا جامع باشد؛ به معنای آنکه شامل همه مجوزها باشد؛ یا گزینشی به معنای آنکه بر انواع خاصی از مجوزها متمرکز باشد.

سوم؛ بازنگری در مجوزها برحسب تمرکز آنها یا هدف، متنوع است. برخی بازنگری‌ها، بردستیابی به اهداف کاهش کمی خاص متمرکز است. برای مثال کاهش ۲۵ درصد مجموع تعداد مجوزها یا کاهش معین در تعداد روزهای لازم برای شروع کسب و کار. این اهداف عددی، اغلب با اتخاذ دیدگاه‌های تمرکززدایی شدید هم‌زمان است که در آن به دستگاه‌های اداری دستور داده می‌شود تعداد مجوزها را به میزان مورد نیاز کاهش دهند.

چهارم؛ بازنگری در مجوزها به لحاظ ساختار سازمانی متفاوت است. اغلب، بررسی‌ها را مرجع اصلاح مقرراتی با مشارکت نهاد مجوزدهنده انجام می‌دهد. در موارد دیگری، بازنگری‌ها را کمیته‌ها یا هیئت‌های بیرونی که به صورت موقت یا دائمی تشکیل شده‌اند، انجام می‌دهند (Ibid.: 32-34).

راهبردهای گفته شده از طرق مختلف قابل اعمال هستند. برای نمونه، یکی از راهکارهایی که بانک جهانی برای توسعه اقتصادی کشورهای «منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا)»<sup>۱</sup> با محوریت قرار دادن بخش خصوصی توصیه می‌کند، عبارت است از: «حذف موانع رسمی و غیررسمی برای ورود بنگاه‌های جدید». در این راستا، ضروری است الزامات و مجوزهای ورود که به مقامات دولتی اختیار می‌دهد به طور دلبخواهانه و خارج از ضوابط، برخی از سرمایه‌گذاران را طرد کرده و به برخی دیگر امتیازاتی واگذار کنند

۱. کشورهای منطقه منا "Middle East and North Africa (MENA)"; شامل کشورهایی به این شرح است: عربستان سعودی، امارات متحده عربی، قطر، عمان، بحرین، تونس، کویت، اردن، مصر، لبنان، یمن، کرانه باختری و غزه، سوریه، ایران، جیبوتی، عراق، الجزایر، مراکش، مالت و لیبی.

(مانند مصوبات وزارتی بخشی که در بسیاری فعالیت‌ها در الجزایر، مصر، سوریه و تونس برقرار است) حذف شود؛ «مهم‌ترین سیاست‌های ابتکاری برای توسعه کسب‌وکارهای کوچک باید بر آسان‌سازی ورود و رسمی‌سازی به‌منظور افزایش رقابت متمرکز شود. علاوه بر توجه به الزامات رسمی برای ایجاد کسب‌وکار، باید بر سایر موانع ورود که از هزینه‌های بالای عملیاتی، دسترسی دشوار به بازارهای نهاده‌ها و عوامل تولید و خروج دشوار بنگاه‌ها به‌وجود می‌آید، متمرکز شد» (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۲۶).

براساس آنچه شرح داده شد، نهادهای بین‌المللی از قبیل بانک جهانی نیز با توجه به تأثیر کیفیت صدور مجوزها و همچنین کمیت آنها بر محیط کسب‌وکار، به تدوین و ارزیابی شاخص‌هایی با رویکرد مذکور اقدام کرده‌اند. آنچه در طراحی و ارزیابی این شاخص‌ها مدنظر بوده است، تناسب حجم مجوزها در قوانین و مقررات و مراحل و هزینه‌های اخذ هر یک از آنها و تأثیر آنها بر کسب‌وکارها بوده است. مهم‌ترین آنها با عنوان شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»<sup>۱</sup> امروزه به‌شدت مورد توجه کشورها قرار گرفته است. این شاخص در گزارشی با عنوان «انجام کسب‌وکار»، نخستین بار در سال ۲۰۰۳ با بهره‌گیری از پنج شاخص ترکیبی و در مورد ۱۳۳ کشور تهیه شد. در سال ۲۰۱۰ تدوین این گزارش با ۱۰ شاخص ترکیبی در مورد ۱۸۳ کشور ادامه یافت و آخرین گزارش شاخص مذکور، در سال ۲۰۱۹ با ارزیابی ۱۹۰ کشور منتشر شد (World Bank, 2019).

آنچه در ارزیابی بین‌المللی مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد، دو دسته از نماگرهاست که بیشتر به مقررات و تأثیر آن بر کسب‌وکارها معطوف‌اند؛ اولین دسته از نماگرها، مربوط به «معیارهای مقررات‌گذاری واقعی»<sup>۲</sup> (مانند تعداد دستورالعمل‌های ضروری برای ثبت یک کسب‌وکار) است؛ و دومین دسته مربوط به «معیارهای پیامدهای مقررات‌گذاری»<sup>۳</sup> (از قبیل وقت و هزینه لازم برای ثبت یک کسب‌وکار و اجرای یک قرارداد) است (بانک جهانی، ۱۳۸۷: ۴۷). هر کشور، در صورتی در نماگرهای دهگانه این شاخص (شروع یک کسب‌وکار، مجوزهای

1. Doing Business

2. Measures of Actual Regulation

3. Measures of Regulatory Outcomes

ساخت و ساز، دسترسی به برق، ثبت مالکیت، اخذ اعتبار، حمایت از سهام داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادها و حل و فصل ورشکستگی) امتیاز بالاتری را کسب خواهد کرد که مؤلفه های زمان، مرحله و هزینه در هریک از آنها، کمتر باشد.<sup>۱</sup> بدین ترتیب، از آنجاکه در اغلب موارد، مؤلفه مرحله در قالب مجوز درآمدده است، لغو هر مجوز کسب و کار می تواند به بهبود امتیاز و رتبه کشور در هر نماگر کمک کند (یانکوف و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۹-۲۱).

### ۳. مجوززدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده سازی اداری

از دیگر مفاهیمی که توضیح آن می تواند در روشن شدن ابعاد مجوززدایی روشنتر باشد، مفهوم «ساده سازی اداری»<sup>۲</sup> است. عبارت «ساده سازی اداری» در یکی از گزارش های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۰: ۱۳۹۵) چنین تعریف شده است: «به سیاست ها، ابزارها و شیوه های دولت اطلاق می شود که هدف آنها تسهیل و کاهش هزینه مقررات گذاری های اداری است که صاحبان کسب و کار، شهروندان و بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می دهند». ساده سازی اداری، بخشی از نظام اصلاح مقررات و مقررات گذاری است که به طور خاص، با هدف تسهیل امور اداری به ویژه برای کسب و کارها انجام می شود. ساده سازی اداری همچنین شامل حذف رویه ها و مقررات دست و پاگیر<sup>۳</sup> است (OECD, 2009: 6). در واقع، «هدف اصلی ساده سازی اداری آن است که با انباشته شدن مقررات و تشریفات متعدد اداری در سازمان ها و لایه های مختلف دولت که باعث کند کردن فرایند پاسخ دهی به کسب و کارها، انحراف منابع از سرمایه گذاری های مولد، کاهش شفافیت و پاسخگویی، دشواری ورود منابع به بازارها، کاهش نوآوری در ایجاد مشاغل تازه و دلسرد شدن کارآفرینان می شود، مقابله کند» (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۹).

این مقررات و رویه ها، باعث ایجاد هزینه های مقرراتی و بار اداری غیرضروری یا به اصطلاح،

۱. برای مشاهده آخرین گزارش (۲۰۱۹) شاخص مذکور، نک:

International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.

2. Administrative Simplification

3. Red Tape

«رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر» می‌شوند (مرکزالمیری، ۱۳۹۵). در واقع، هدف اصلی رویه‌های مربوط به ساده‌سازی اداری، کاهش رویه‌ها، قوانین و مقرراتی است که برای شهروندان و به‌ویژه فعالان اقتصادی، دست‌وپاگیر و مخمل‌تلقی می‌شوند. به‌رغم تنوع موجود در کاربرد اصطلاح "Red Tape"، می‌توان گفت برخی مؤلفه‌های مشترک در تعریف اصطلاح مذکور وجود دارند. "Red Tape" معمولاً بر تشریفات (یا کاغذبازی‌های) اداری بیش از اندازه و بی‌معنا دلالت دارد یا به معنای درجه بالایی از تشریفات اداری و محدودیت‌هاست. همچنین به قواعد، رویه‌ها و مقررات غیرضروری، ناکارآمدی، تأخیرهای ناموجه اطلاق می‌شود که به سرخوردگی و آزرده‌گی منجر می‌شود (Bozeman, 1993: 274). از این منظر، رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر، به‌لحاظ مفهومی نوعی «آسیب‌شناسی بوروکراتیک» محسوب می‌شوند (Ibid.: 278-279).

با توجه به مفهوم ساده‌سازی اداری، می‌توان به‌نحوی دقیق‌تر، به سطوح مقررات‌زدایی - که در ابتدای نوشتار از آن سخن گفته شد - پی برد. به‌این ترتیب که در ساده‌سازی اداری، نهادها و مقامات مسئول، بی‌آنکه دغدغه‌هایی بنیادین همچون کاهش مداخله دولت در اقتصاد یا آزادسازی را مدنظر قرار دهند، صرفاً به روان‌سازی و سرعت انجام امور اداری کسب‌وکارها، به‌ویژه در مقطع شروع فعالیت، می‌اندیشند. طبعاً در این سطح، کمتر ضرورتی برای اصلاح قوانین و مقررات و توسل به مراجع قانونگذاری و مقررات‌گذاری است، بلکه مقامات اداری در بستر صلاحیت‌های اختیاری<sup>۱</sup> خود، از اختیارات مدیریتی برای تسهیل سازوکارها و فرایندهای مجوزدهی برخوردارند. گرچه طبق روال اداری، اصلاحات در قالب بخشنامه یا دستورالعمل ابلاغ می‌شود. برای مثال، اخیراً وزیر امور اقتصادی و دارایی در بخشنامه‌ای<sup>۲</sup> خطاب به رئیس سازمان امور مالیاتی کشور در راستای «اجرای نمودن اسناد بالادستی نظام در زمینه بهبود محیط کسب‌وکار و با هدف تسهیل خدمت‌رسانی به تمامی مؤدیان مالیاتی و صاحبان کسب‌وکار از طریق ادارات کل امور مالیاتی سراسر کشور»، مواردی را ابلاغ کرده است. در بند «۱» بخشنامه مذکور آمده است: «حداکثر ظرف مدت دو ماه، فرایند ثبت نام مؤدیان مالیاتی به‌نحوی اصلاح شود که:

#### 1. Discretionary Powers

- اطلاعات مؤدیان در زمینه‌های مختلف (هویتی، ثبتی، اطلاعات اقامتگاه قانونی یا دفتر مرکزی و پستی) با استفاده از سرویس‌های اطلاعاتی الکترونیکی از پایگاه اطلاعاتی موجود مراجع مرتبط هریک، استعلام و بدون نیاز به ورود اطلاعات توسط متقاضی بر روی پایگاه سازمان امور مالیاتی درج شود.

- بازرسی میدانی توسط دستگاه‌های مختلف (نظیر سازمان تأمین اجتماعی و صنف مربوطه) در موضوع ثبت نام مؤدیان به منزله بازرسی سازمان امور مالیاتی کشور مورد پذیرش قرار گیرد ...

- در صورتی که پیش‌تر مؤدی، یک بار مراحل ثبت نام برای هریک از انواع مالیات را انجام داده باشد، در ثبت نام جدید با استفاده از یک کلید یکتا (به جز اطلاعات مکان جدید) سایر اطلاعات پیشین برای وی فراخوانی شود ...».

مفاد پیش‌گفته، در واقع دستوراتی اداری هستند که در قالب بخشنامه وزیر تنظیم شده‌اند. به این معنا، این امر در حوزه صلاحیت وزیر است که طی دستوری، نکات مندرج در بند «۱» بخشنامه مذکور را به رئیس سازمان زیر نظر خود ابلاغ کند. در این فرایند، قانون و مقرره‌ای اصلاح نشده است بلکه ترتیباتی اداری برای سهولت و شفافیت پرداخت مالیات، پیش‌بینی شده است. آنچه که در بالا توضیح داده شد، یکی از مهم‌ترین راهکارهای ساده‌سازی اداری است که به کاهش یا لغو مجوزهای مخل و مزاحم کسب‌وکارها و به‌طور کلی شهروندان می‌انجامد و در این نوشتار با عنوان «مجوز زدایی» از آن یاد می‌شود. نکته دیگر اینکه در فرایند ساده‌سازی اداری، از ابزارها و شیوه‌های متعددی بهره گرفته می‌شود از جمله: پنجره‌های واحد<sup>۱</sup> (فیزیکی و الکترونیکی)، ساده‌سازی فرایندهای اخذ مجوز، تعیین سقف زمانی برای تصمیم‌گیری، کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط برای اجرای مقررات، اتخاذ شیوه‌هایی برای اندازه‌گیری بار مالی اداری، رویکردهای سازمانی و ساختاری به ساده‌سازی اداری و رویکردهایی گسترده‌تر از آن و به‌کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات - محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده. سهم

چشمگیر اصلاح نظام مجوزهای کسب و کار در ابزارها و شیوه‌های ساده‌سازی اداری کاملاً مشهود است.

امروزه ابزارهای مدرن ساده‌سازی اداری مجوزها، در بستر «دولت الکترونیک»<sup>۱</sup> تعریف می‌شود. در یکی از تعاریف دولت الکترونیک آمده است: «تغییر تدریجی روابط درونی و بیرونی بخش عمومی با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات. ... فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ادارات عمومی این امکان را فراهم می‌سازد که «قابلیت دسترسی» و «در اختیار بودن» در قبال کاربران متفاوت خود را افزایش دهد» (شمس، ۱۳۸۵: ۲۳). در راستای برقراری دولت الکترونیک، «درگاه‌های متمرکز دولتی»<sup>۲</sup>، ابزاری کلیدی در بسیاری از برنامه‌های دولت الکترونیکی در کشورهای مختلف محسوب می‌شوند. با ایجاد درگاه‌های مذکور تلاش می‌شود تا شهروندان یا کارآفرینان بتوانند به همه اطلاعات دولتی مربوط دسترسی داشته باشند و درنهایت طیف گسترده‌ای از مبادلات با دولت را انجام دهند. از جمله سایت FirstGov.gov در ایالات متحده که راه ورود اصلی و رسمی برای دسترسی به همه اطلاعات دولتی در آمریکاست؛ نقشه راهنمای کره جنوبی برای درخواست‌های غیرنظامی در سایت درگاه سراسری دولت که به نحو نظام‌مند به بیش از ۴۰۰۰ درخواست طبقه‌بندی شده است؛ و ارائه خدمات آنلاین با معرفی یک درگاه ارتباطی ملی در فرانسه که در اکتبر ۲۰۰۰، دسترسی آنلاین به فرم‌های اداری را ممکن کرد و دست‌کم ۱۰۰۰ فرم در آن تضمین شده است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۱۷-۱۶).

در قوانین ایران نیز به کرات بر ضرورت انجام فرایندهای اداری به صورت الکترونیک تصریح شده است؛ یکی از آخرین موارد، موادی از «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) است. طبق بند «ث» ماده (۴۶) قانون مذکور، «دستگاه‌های اجرایی نظیر شهرداری‌ها، محاکم

#### 1. E-Government

۲. "Centralised Government Portals"; در کنار این درگاه‌ها، «درگاه‌های تخصصی» (Specialised Portals) قرار دارند که هدف آنها، زیرمجموعه مشخصی از مشتریان، مانند کسب‌وکارهای فعال در یک بخش یا صنعت خاص است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۱۷-۱۶).



دادگستری، نیروی انتظامی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند تا پایان سال دوم برنامه دستورالعمل‌ها و فرایندهای داخلی و زیرساخت‌های نرم‌افزاری خود را به‌گونه‌ای آماده نمایند تا دریافت اطلاعات از متقاضیان و محاسبه کلیه حقوق و عوارض دولتی مانند بیمه، مالیات، حقوق مالکانه و جریمه‌های آنها، جریمه‌ها و عوارض شهرداری و نیز اعتراضات وارده بر آن محاسبات صرفاً با استفاده از نرم‌افزار و بدون حضور نیروی انسانی هم‌زمان با ارسال الکترونیکی درخواست یا اظهارنامه مربوطه میسر شود و همراه با توضیح کامل محاسبات به صورت برخط (آنلاین) به متقاضی اعلام و پرداخت‌ها و دریافت‌ها از طریق الکترونیکی انجام شود».

همچنین در قسمت ابتدای بند «پ» ماده (۶۷) قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند نسبت به الکترونیکی کردن همه فرایندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط، تا پایان سال سوم اجرای قانون برنامه اقدام کنند. علاوه بر اینها، در ماده (۱۱۷) نیز مفادی در خصوص الکترونیکی کردن فرایندهای قضایی آمده و تکالیفی برای قوه قضائیه در این خصوص مقرر شده است.

چنانکه گفته شد، یکی از ابزارهای اصلی ساده‌سازی اداری، در نظام‌های امروزی، ابزار «پنجره واحد» است. پنجره واحد «مکانی فیزیکی یا مجازی یا ترکیبی از این دو برای تمرکز بر امور ناظر بر کسب و کار است که به صاحبان پیشه، کارآفرینان، کارجویان و متقاضیان راه‌اندازی کسب و کار، امکان کسب اطلاعات مورد نیاز، مشاوره (اطلاع از) دستورالعمل‌ها، مجوزها و ثبت درخواست‌ها در مکانی واحد را می‌دهد و ارتباط آنها را با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به طور مستقیم برقرار می‌کند» (فیروزی، ۱۳۹۴: ۳). گرچه در اینجا پنجره واحد، سازوکاری برای شفافیت، تسهیل و سرعت بخشیدن به همه امور مربوط به کسب و کارها محسوب می‌شود؛ اما سامان‌دهی مجوزها از این طریق، عمومیت و فراگیری بسیاری دارد. برای نمونه، طبق ماده (۷۰) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) - که به موجب ماده (۷) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به حکمی دائمی تبدیل شده - مقرر شده است: «در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق

استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند...».

#### ۴. سهم اصلاح قوانین و مقررات در تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار

یکی از نکات مهمی که باید به آن توجه کرد، محدود نبودن پدیده‌های دست‌وپاگیر برای کسب‌وکار به صرف قوانین و مقررات است؛ بدین معنا که قوانین و مقررات متعدد و دشوار و فنی، صرفاً یک دسته از پدیده‌های مخل کسب‌وکار محسوب می‌شوند. توضیح اینکه پدیده‌های دست‌وپاگیر را از حیث مدیریتی و سازمانی می‌توان به سه نوع دسته‌بندی کرد: اول، پدیده‌های دست‌وپاگیری که قوانین و مقررات ایجاد می‌کنند و برای دستیابی به اهداف خاص طراحی شده‌اند. بنابراین مربوط به سیاست‌ها<sup>۱</sup> محسوب می‌شوند. بدین ترتیب سیاست‌های اجرا شده توسط قوانین و مقررات حاکم در این نوع پدیده‌های دست‌وپاگیر محوریت دارد. قوانین و مقررات، رفتارها را شکل داده و افراد و سازمان‌ها را هدایت می‌کنند. پدیده‌های دست‌وپاگیر ناشی از سیاست‌ها، قوانین و مقررات، چه بسا ناشی از عدم اثربخشی یا اثربخشی ناکافی باشد.

دوم، پدیده‌های دست‌وپاگیری که به موجب رویه‌ها و نظام‌ها<sup>۲</sup> ایجاد می‌شود و به دلیل مسائل اداری و مدیریتی، از کارآمدی و اثربخشی برخوردار نیستند. اغلب پدیده‌های دست‌وپاگیر در این دسته جای می‌گیرند که از دو نوع دیگر، در بین سازمان‌ها بسیار گسترده‌تر و شایع‌تر است. رویه‌ها و نظام‌های اداری و مدیریتی، در محور عملیاتی هر سازمان قرار دارند و بنابراین عملکرد سازمانی را متأثر می‌سازند. رویه‌های سازمان‌ها و زیرنظام‌های آنها، تعیین‌کننده چگونگی تصمیم‌گیری‌ها و بیانگر چگونگی تبعیت مردم از تصمیم‌های اتخاذ شده است.

سوم، پدیده‌های دست‌وپاگیری که بین ذی‌نفعان، شامل تعاملات انسان و فناوری،

---

1. Policy

2. Procedures and Systems

سرویس مشتری<sup>۱</sup> و شفافیت است. این نوع پدیده‌های دست‌وپاگیر به دلیل تأثیر متقابل بین ذی‌نفعان، یا در سازمان‌ها یا بین سازمان‌ها، یا بین یک سازمان و ذی‌نفعان بیرونی است (Gts and Mesopartner, 2010: 7-12).

هدف از کاهش مقررات دست‌وپاگیر، کنار گذاشتن سیاست‌ها و فرایندهای اداری و مدیریتی نیست؛ بلکه، تمرکز بر قواعد، مقررات، رویه‌ها و نظام‌هایی است که در مسیر دستیابی به اهداف به طور اثربخش و کارآمد قابل بهره‌گیری هستند (Ibid.: 15). نکته بسیار مهم آن است که هر آنچه «دست‌وپاگیر»، «مخل»، «مزاحم» و ... وصف می‌شود، لزوماً و صرفاً، مقررات به معنای اسناد وضع شده از سوی مقامات ذی‌صلاح نیست؛ بلکه چه بسا رویه‌های جاری در دستگاه‌ها و مقامات و کارکنان مسئول، مانع اصلی کسب‌وکارها محسوب می‌شود. در این حالت، آنچه که برای فعالان اقتصادی اهمیت دارد این است که تشریفات اداری اخذ مجوز، ظرف مدت کوتاهی انجام شود؛ حتی اگر قرار باشد این مدت کوتاه، مستلزم تصویب تعداد زیادی آیین‌نامه یا بخشنامه یا مانند اینها باشد. بر همین اساس است که می‌توان ادعا کرد مجوززدایی می‌تواند بدون اصلاح قوانین و مقررات و فقط با اصلاح رویه‌های اداری صورت گیرد.

بر این اساس، به نظر می‌رسد آنچه در فرایند مجوززدایی محوریت دارد، اصلاح نظام بوروکراسی دست‌وپاگیر و ناکارآمد در دستگاه‌های دولتی (و به‌طور کلی حکومتی) است. برخلاف مقررات‌زدایی که مستلزم اصلاح قوانین و مقررات از سوی مراجع ذی‌صلاح است، مجوززدایی فرایندی است که می‌تواند از طریق سازوکارهای تسهیلگر و ساده‌ساز، به‌ویژه دولت الکترونیک، به نتیجه برسد. یکی از دلایل ضرورت تفکیک مفهومی بین مقررات‌زدایی و مجوززدایی، لوازم و مقتضیات متفاوت هریک از رویه‌های مذکور است. بدین معنا که پیش‌فرض اصلی مقررات‌زدایی، نقش قابل توجه و مؤثر قوانین و مقررات در سامان‌دهی و تمشیت اموری از قبیل سامان‌دهی مجوزهاست. اما در مجوززدایی، آنچه محور توجه است، نه نظام حقوقی، بلکه نظم واقعی برساخته از ویژگی‌های نظام اداری و ترتیبات بوروکراتیک است.

۱. "Customer Service": سرویس مشتری، فرایندی برای تضمین رضایت مشتری از محصول یا خدمت است.

توضیح اینکه از یک سو در ایران، هم‌زمان با توجه سیاستگذاران و قانونگذاران به سامان‌دهی و تسهیل مجوزها و حذف مجوزهای مزاحم کسب‌وکارها، موضوع شناسایی و لغو قوانین و مقررات مخل و دست‌وپاگیر نیز مورد توجه قرار گرفت. اما از سوی دیگر، قانونگذار بدون ملاحظه قابلیت‌های قانونی و نهادی، دستگاه‌ها و هیئت‌هایی را مکلف به اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل صدور مجوزها کرد و به این ترتیب، به جای عطف توجه به اصلاح نظام بوروکراسی، بر اصلاح نظام قانونی - مقرراتی متمرکز شد. برای نمونه، در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، قانونگذار با خوشبینی برآمده از ناآگاهی از ابعاد و حجم مجوزهای کسب‌وکار در کشور و پیچیدگی و صعوبت سامان‌دهی یا حذف هریک از آنها، دستگاه‌ها را مکلف کرد: «ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون به‌گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود...». چنانکه از متن مقرر برمی‌آید، حکم اصلی قانونگذار برای سامان‌دهی و تسهیل مجوزها، «اصلاح، تهیه و تدوین» همه «مقررات» از سوی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها بود؛ گو اینکه با اصلاح مقررات، تسهیل و تسریع صدور مجوزها به سرانجام خواهد رسید. علاوه بر این، در راستای «نظارت بر مقررات زدایی»، قانونگذار در تبصره «۴» ماده (۷) همان قانون مقرر کرد: «رئیس‌جمهور موظف است هیئتی را مأمور نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید. این هیئت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیئت وزیران نماید». این در حالی است که هیئت مذکور هیچ‌گاه نتوانست لایحه‌ای در راستای تسهیل شرایط صدور مجوزها تهیه کند.

بنابراین، این نکته برای قانونگذاران و به‌طورکلی سیاستگذاران در حوزه مجوزها روشن نبود که کندی و پرهزینه بودن صدور مجوزهای کسب‌وکار، در چه مواردی و در چه گستره‌ای به ضعف و کاستی‌های نظام اداری بازمی‌گردد و در چه موارد و گستره‌ای به نظام

حقوقی. این عدم شناخت از وضعیت موجود باعث شد قانونگذار، به جای آنکه اصلاح نظام اداری و بوروکراسی را به طور خاص در دستور کار قرار دهد، به تصویب قوانین و مقررات جدید روی آورده و علاوه بر این، اختیارات مقررات‌گذاری به برخی از دستگاه‌ها اعطا کند. توجه به سامان‌دهی و کاهش مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی، نمونه بارز شکست این فرایند از طریق قانون و مصوبه است. بدین ترتیب که پس از تصویب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، «هیئت مقررات‌زادایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، با هدف سامان‌دهی و کاهش مجوزهای کسب‌وکار، مجوزهای دستگاه‌های متعدد را به طور تفصیلی و با همکاری دستگاه ذی‌ربط مورد بررسی قرار داد. برای نمونه، طبق مصوبه جلسه هفتم هیئت مقررات‌زادایی (مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۷)، عناوین مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی از «حدود ۴۴۰ مجوز به ۹۶ مجوز» کاهش یافت. این کاهش تعداد، عمدتاً از طریق حذف مجوزهایی با عنوان «موافقت‌های اصولی» صورت گرفت.<sup>۱</sup> حتی با پذیرش این پیش‌فرض که این کاهش عددی می‌تواند به بهبود محیط کسب‌وکار کمک کند - که البته پیش‌فرضی به شدت مناقشه‌برانگیز است - این محدودیت «عددی» به هیچ‌وجه نتوانست باعث محدودیتی «واقعی» برای وزارت جهاد کشاورزی در صدور مجوزهایی خارج از فهرست تصویب شده در هیئت مقررات‌زادایی شود. به این شرح که اولاً، هم‌اکنون در سامانه پیشخوان مجوزهای کشور، تعداد مجوزهای بارگذاری شده که «مرجع اصلی» صدور آنها وزارت جهاد کشاورزی و «مراجع تابعه» آن هستند، ۱۰۶ مجوز است (سامانه مجوزهای کشور). ثانیاً، در فهرست مجوزهای فعالیت‌های وابسته به وزارت جهاد کشاورزی در معاونت‌های مختلف این وزارتخانه و سازمان‌های تابعه آن که در شهریور ۱۳۹۸ منتشر شده است، ۷۶۶ مجوز در قالب ۳۸ عنوان دسته‌بندی شده‌اند (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۸/۶/۳۰).

۱. در بند دیگری از مصوبه مذکور مقرر شده است: «حذف «موافقت‌های اصولی» از سوی وزارت جهاد کشاورزی و قید عبارت «موافقت اصولی و تأیید» در صورت تصریح قانون و لزوم بقای موافقت اصولی در عنوان مجوز واحد» (سامانه پیشخوان مجوزهای کشور).

چنانکه در مثال پیش‌گفته به‌روشنی پیداست، نظام بوروکراسی به‌آسانی و بدون دغدغه پاسخگویی، احکام قانونی و مصوبات نهادهای مربوط را نادیده می‌گیرد و در واقع، رویه‌ای را ملاک عمل قرار می‌دهد که خود آن را صحیح، قانونی و در حوزه اختیاراتش می‌پندارد. نکته اصلی که در مقاله پیش‌رو برای تبیین آن تلاش شد این است که در اصلاحاتی همچون سامان‌دهی مجوزها، صرف‌تقنین، چاره‌ساز نیست و ضروری است به نظام بوروکراسی و رفتار بوروکرات‌ها پرداخته شود؛ آنچه که در این نوشتار به «مجوززدایی» تعبیر شده است. در مجوززدایی، به‌جای آنکه به اصلاح قوانین و مقرراتی اقدام شود که در نهایت مقامات و کارمندان اداری آن را به‌راحتی نادیده می‌گیرند، بر فرایندها و رویه‌های اداری تمرکز می‌شود. در این رویکرد، نظام اداری برای انجام اصلاحات ضروری در جهت اصلاحات - در اینجا سامان‌دهی مجوزها - از طرق مختلف مانند نظارت سیاسی و رسانه‌ای، مورد تشویق یا تنبیه قرار می‌گیرد.

اما علاوه بر آنچه گفته شد، آسیب دیگری که باید به آن توجه شود آن است که شناسایی و لغو قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، با شناسایی و حذف فرایندهای اداری دست‌وپاگیر در صدور مجوزها، یکسان و مشابه تلقی شده است. بدین ترتیب، در قوانینی که به‌طور خاص در حوزه سامان‌دهی نظام مجوزها به تصویب رسیده، به نهادهای، ملزومات و رویه‌های متفاوت مقررات‌زدایی و مجوززدایی توجه نشده است. توضیح اینکه در بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) مقرر شده است: «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید... و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند». در تبصره «۳» بند «ب» ماده مذکور نیز آمده است: «مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستور کار هیئت وزیران قرار می‌گیرد». حکم گفته شده، کاملاً ناظر بر مقررات‌زدایی به معنای توضیح داده شده در این متن است و طبق آن، شناسایی قوانین

و مقررات محل تولید، به بخش خصوصی و تعاونی سپرده شده است. گرچه درنهایت، پیشنهاد ارائه شده به کمیته مذکور در حکم، باید به هیئت وزیران برای تصویب ارائه شود. البته کمیته موضوع ماده (۱۲) تاکنون به اعمال این اختیار قادر نبوده است.

حکم قانونی دیگر، بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) است که یکی از وظایف «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» را «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا» تعیین کرده است. در حکم مذکور، بین قوانین و مقررات از یک سو و رویه های اجرایی (نظام اداری و بوروکراتیک) خلط صورت گرفته است. شورای گفتگو نیز براساس گزارش های نظارتی و اظهارنظرهای مقامات مسئول، توفیقی در دستیابی به تکلیف گفته شده حاصل نکرده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۶: ۵۳-۵۱).

آخرین حکم قانونی مهم در این خصوص، در بخش پایانی تبصره «۳» ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) «قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» - اصلاحی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» - به این شرح مقرر شده است: «فعالیت این هیئت [هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار] پس از انجام تکالیف مذکور نیز استمرار یافته و در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند».<sup>۱</sup> این در حالی است که هیئت مقررات زدایی

---

۱. براساس صدر تبصره «۳» ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید...»: کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می کنند موظفند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط، تشکیل می شود...».

تاکنون پیشنهادی برای اصلاح قانون در راستای سامان‌دهی نظام مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر ارائه نکرده است. دلیل عمده این امر آن است که به نظر می‌رسد سامان‌دهی نظام مجوزها، بیش از آنکه نیازمند اقدامات تقنینی باشد، محتاج اراده قوی دولت در خصوص اصلاح بوروکراسی و برقراری انسجام و هماهنگی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها برای اجرای قوانین و مقررات متعددی است که با این هدف به تصویب رسیده و همچنان اجرایی نشده است.

### ۵. نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

هدف این مقاله، شرح و بسط این ادعا بود که یکی از دلایل ناکامی در سامان‌دهی مجوزها در ایران، به‌رغم تصویب قوانین متعدد و تلاش‌های انجام گرفته از سوی دولت - به ابهام و خلط مفهومی بین دو مقوله مقررات‌زدایی و مجوززدایی باز می‌گردد. این ابهام و خلط مفهومی سبب شده است نهادی برای انجام کارویژه سامان‌دهی مجوزها با اختیارات متناسب در نظر گرفته نشود و فرایندهای لازم نیز در این خصوص طی نشده باشد.

چنانکه در مقدمه اشاره شد، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار به‌عنوان متولی سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار، به توفیق چندانی در خصوص هدف حذف یا کاهش مجوزها دست نیافته است. شرح دلایل ناکامی هیئت مذکور، موضوع تحقیقی جداگانه است. آنچه در این مقاله بر آن تمرکز شده است، ضرورت تفکیک بین «مقررات‌زدایی»، به معنای عام، از «مجوززدایی» به معنای خاص است. به نظر می‌رسد سیاستگذار و قانونگذار ایرانی، حذف یا لغو قوانین و مقررات مخل و مزاحم تولید و کسب‌وکار را با حذف مجوزهای دست‌وپاگیر و مخل برای کسب‌وکار، از یک جنس و نوع دانسته است. در حالی که دو مقوله پیش‌گفته هم‌زمان در دستور کار مجلس و دولت قرار گرفته و از یک سنخ تلقی شده است، چنانکه در متن مقاله شرح داده شد، تفکیک دو مقوله ضرورت دارد: مقوله اول (مقررات‌زدایی) نیازمند ورود جدی مجلس و دولت برای شناسایی قوانین و مقررات مخل و مزاحم و به‌ویژه انجام فرایندها و رویه‌های «تدوین و تنقیح قوانین و



مقررات»<sup>۱</sup> و «ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات»<sup>۲</sup> است. اما مقوله دوم (مجزوزدایی)، نیازمند ورود دولت از طریق نهادی ستادی و عالی، و همچنین هریک از وزارتخانه‌ها برای لغو و حذف مجوزهایی است که بعضاً توجیهی برای صدور آنها وجود ندارد و صرفاً به دامن‌زدن به بوروکراسی معیوب و ضدرقابتی انجامیده است. این خلط مفهومی، سبب شده است که برای نمونه، هیئت مقررات‌زدایی از وظایف و اختیاراتی برخوردار شود که اساساً جزئی از وظایف و اختیارات دولت (رئیس‌جمهور، هیئت وزیران، جمعی از وزرا یا هریک از وزرا) است. مجوززدایی از این حیث که منوط به اصلاحات ساختاری در نظام بوروکراسی است، با صعوبت و موانع پرشماری مواجه است. همین دشواری‌هاست که انگیزه‌ای برای سیاستگذار پدید می‌آورد که به جای مواجهه با معضل بوروکراسی، به فرایند رسمی و البته آسان‌تر قانونگذاری (یا مقررات‌گذاری) بپردازد؛ چراکه با وضع قوانین و مقررات، ضمن اینکه می‌تواند ادعا کند که به حل مسئله پرداخته، اما به دلیل عدم نظارت و پاسخگویی برای اجرا، چندان دغدغه‌ای برای دستیابی به نتیجه، چه برای دولت و چه برای مجلس وجود ندارد. این چرخه معیوب باعث شده است همواره در برنامه‌های دولتی از «مقررات‌زدایی» سخن گفته شود و بر اصلاح نظام حقوقی به این منظور تأکید شود، درحالی‌که تلاشی از سوی دستگاه‌ها برای اصلاح نظام بوروکراسی در عمل، صورت نپذیرد. آنچه در عمل درخصوص موضوع مورد بحث رخ می‌دهد، موکول کردن یک فرایند اجرایی - اداری، به یک فرایند تقنینی - مقرراتی است. حاصل این امر، تعدد قوانین، تصویب نامه‌ها، راهبردها، برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ... راجع به سامان‌دهی مجوزها به‌ویژه از طریق دولت الکترونیک است؛ اما فعالان اقتصادی همچنان در ادارات و مراجع صدور مجوز، باید برای شروع کسب‌وکار، مراحل متعددی، طولانی، مبهم و دست‌وپاگیر را طی کنند.

در کشورهای موفق در سامان‌دهی مجوزها، از جمله کره جنوبی، هیئتی متشکل از وزرای مربوط، به ریاست رئیس‌جمهور به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی، فرایند مجوززدایی را به انجام می‌رساند (لی، ۱۳۹۴: ۱۴۵-۱۴۲). از این رو، واگذاری وظیفه مجوززدایی به

1. Coolification

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

نهادی خارج از دولت (مانند «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»)، به دلیل عدم شناخت کافی از مختصات نظام مجوزهای کسب و کار و عدم تعبیه نهادهای مناسب برای انجام کارویژه مجوززدایی، اقدامی نادرست و بی نتیجه به نظر می‌رسد. در واقع، مسئله مجوزها، مسئله‌ای ناشی از بوروکراسی نامطلوب و کژکارکرد است که عمدتاً از سوءکارکرد نهادهای اداری نشئت می‌گیرد. به بیان دیگر، برای سامان دهی نظام مجوزها، مسئله بوروکراسی باید نسبت به مسئله قوانین و مقررات، در اولویت قرار گیرد. وجه فارق میان مقررات زدایی و مجوززدایی نیز در همین نکته نهفته است: مقررات زدایی، بیشتر ناظر به قوانین و مقررات است و مجوززدایی، ناظر به بوروکراسی و نظام اداری - اجرایی.

## منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۸). «نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، ش ۸۴.
۲. اسلامی‌نیا، حسین (۱۳۹۵). «گزارش روند اصلاحات و بهبود محیط کسب‌وکار کشور گرجستان طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۶»، دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، کد سند: ۹۵۵۵۱۵۷۵۶.
۳. اقتصادنیوز (۱۳۹۷/۷/۹). «نگاهی به تجربه اقتصادی گرجستان: نسخه تبدیل فاسدترین کشور دنیا به سرزمین شفافیت و سلامت». <https://www.eghtesadnews.com>
۴. بانک جهانی (۱۳۸۷). «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار؛ احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، تهران، جهاد دانشگاهی.
۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۲). «از اقتصاد رانتهی به اقتصاد رقابتی: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴.
۶. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۳). «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (براساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، ویرایش دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶.
۷. جواد، شاهین (۱۳۹۲). «ضرورت تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (ناظر به متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۵۴.
۸. خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۸/۶/۳۰). «فهرست مجوزهایی که توسط وزارت جهاد کشاورزی صادر می‌شود منتشر شد». <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1398/06/20/2094240>
۹. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم) (۱۳۹۶). «مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح»، دو جلد، تهران، معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور.
۱۰. دنیای اقتصاد (۱۳۹۸/۲/۳). «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد».
۱۱. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۷/۱۰/۲۵). «مارپله مجوزدهی به کسب‌وکارها: تورم مقررات با تولید چه می‌کند؟».

۱۲. راسخ، محمد و سیدمجتبی حسینی کرابی (۱۳۹۴). «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق)، دوره جدید، سال بیست و دوم، ش ۸.
۱۳. رز-آکرمن، سوزان (۱۳۹۴). «اقتصاد نهادی فساد»، چشم‌اندازهای نظری فساد، خیال‌ت روگراف (ویراستار)، ترجمه هانیه هژبرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، تهران، نشر آگاه.
۱۴. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۳۹۵). «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴.
۱۵. سامانه پیشخوان مجوزهای کشور.  
<http://g4b.ir/Content/rules/5-1.pdf>
۱۶. سامانه پیشخوان مجوزهای کشور.  
<http://www.bemcenter.ir/UserPersonnel/LicenseSearchView>
۱۷. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۱۸. — (۱۳۸۵). نظری بر پیامدهای دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۹. فیروزی، علی (۱۳۹۴). «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفترپایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، کد گزارش: ۹۴۵۵۱۵۶۳۸.
۲۰. کلانتری، محسن (۱۳۹۱). بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۲۱. لی. یانگ بی (۱۳۹۴). دولت الکترونیکی در کره جنوبی از شروع تا توسعه، ترجمه علیرضا شاهپری و طیبه فقیه‌نجفی، تهران، دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی تکنیک تهران).
۲۲. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۵). «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، ش ۸۷.

۲۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۶). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳.
۲۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۷). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰.
۲۵. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (۱۳۹۸). «نقشه راه عملیاتی بهبود محیط کسب و کار».
۲۶. هو، آنه (۱۳۹۴). «قیمت انجام کسب و کار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب و کار در ویتنام»، ترجمه علیرضا حمزه، معاونت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.
۲۷. یانکوف، سایمون، رافائل لاپورتا، فلورانسو لویز - دو - سیلانس و آندری شلیفر (۱۳۹۶). «مقررات ورود به کسب و کار»، حقوق و اقتصاد کسب و کار: بنیان‌های نظری شاخص سهولت انجام کسب و کار، ترجمه جواد یارمحمدی و سیدمحمد رضا حسینی، تهران، چالش.
۲۸. یونگ، کارن (۱۳۹۲). «دولت مقررات‌گذار»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۲۰.
29. Anderson, Tim (1999). "The Meaning of Deregulation", *Journal of Australian Political Economy*, No. 45.
30. Bozeman, Barry (1993). "A Theory of Government "Red Tape"", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30993(3).
31. Chamrbagwala, Rubiana and Gunjan Sharmay (2011). "Industrial De-Licensing, Trade Liberalization, and Skill Upgrading in India", *Journal of Development Economics*, Vol. 96, Issue 2.
32. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, "Doing Business 2019", Washington, 2018, Available online at: [http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)
33. Gts and Mesopartner (2010). "Reducing Red Tape: A Facilitation and Management

- Manual", Version 2, Available online at: [www.led.co.za](http://www.led.co.za).
34. Keeler, Theodore E. and Stephen E. Forman (1998). "Regulation and Deregulation",  
In Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*,  
Vol. 3, London, Macmillan.
35. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003). "From  
Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries".
36. ——— (2009). Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and  
Territorial Development, "Overcoming Barriers to Administrative Simplification  
Strategies: Guidance for Policy Makers".
37. World Bank (2019). *Doing Business 2019; Training for Reform*, Washington DC,  
Available online at: [http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/  
media/Annual Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

# مطالعه سنجشی فرار مالیاتی در مقررات کیفری ایران و کانادا

سیدمصطفی مشکات\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۵	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۱۵	شماره صفحه: ۲۴۲-۲۱۵
-------------------	------------------------	------------------------	---------------------

به منظور خروج از اقتصاد نفتی و تأمین بودجه کل کشور، لزوم حراست و بهره‌مندی از درآمد مالیاتی بیش‌ازپیش ضروری جلوه می‌کند؛ در این خصوص، فرار مالیاتی نه تنها در ایران بلکه در بیشتر کشورها مشمول جرم‌انگاری و واکنش کیفری شده است. با این وجود، راهبرد کیفری تنها در صورتی می‌تواند مؤثر واقع شود که به شیوه مناسبی انشا و اجرا شده باشد. قانونگذار ایران در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، عملکرد بهتری را در مقایسه با مقررات پیشین از خود نشان داد اما رویکرد اتخاذی به‌گونه‌ای انشا نشد که راهبرد مقتدر و بازدارنده‌ای در قبال فرار مالیاتی شکل گیرد. از این رو، استفاده از مجازات مالی نامتناسب، عدم جرم‌انگاری شروع به فرار مالیاتی، عدم جرم‌انگاری صریح و مطلق تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی و تخصصی نکردن مرحله تعقیب و تحقیق تنها بخشی از مهم‌ترین آسیب‌های نظام قانونگذاری ایران را در مواجهه با فرار مالیاتی تشکیل می‌دهند. در سوی دیگر، نظام قانونگذاری کانادا راهبرد کیفری بهتری را در ابعاد جرم‌انگاری، کیفرگذاری و تخصصی کردن فرایند کیفری به منظور مقابله با فرار مالیاتی اتخاذ کرده است. در مجموع، ارتقای سیاست تمکین مالیاتی در ایران مستلزم انجام اصلاحاتی در عرصه مقررات کیفری است که آن نیز جز با اتخاذ رویکردی متناسب و بازدارنده حاصل نمی‌شود. با این مراتب، در جستار حاضر قصد و تلاش بر آن است تا با اتکا به روش مطالعه توصیفی و تحلیلی، تبیین و سنجش مقررات کیفری ایران و کانادا در عرصه مبارزه با فرار مالیاتی در دستور کار قرار گیرد تا سرانجام از رهگذر مطالعات و بررسی‌های صورت گرفته، راهبرد بازدارنده و مقتدری در قبال رفتار مذکور ترسیم و توصیه شود.

**کلیدواژه‌ها: مالیات؛ اجتناب مالیاتی؛ فرار مالیاتی؛ مسئولیت مالیاتی؛ جرائم مالیاتی**

\* دانش‌آموخته دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی قشم؛

Email: mustafameshkat@yahoo.com

## مقدمه

پرداخت مالیات سهم بزرگی در امر پیشرفت، رفاه، سلامت و ارائه خدمات عمومی کشورها دارد؛ از این رو، بیشتر دولت‌ها به تناسب میزان درآمد و دارایی اشخاص، مسئولیت مالیاتی متناسبی برای آنها تعریف کرده‌اند.

اهمیت بالای مسئولیت مالیاتی<sup>۱</sup> موجب شده است تا بیشتر نظام‌های قانونگذاری دنیا در راستای تضمین انجام این مسئولیت، فرار مالیاتی<sup>۲</sup> را مشمول واکنش سرکوبگر کیفری قرار دهند. بدین ترتیب در مقطع کنونی، فرار مالیاتی در بیشتر کشورها جرم‌انگاری<sup>۳</sup> شده است و اشخاصی که مرتکب فرار مالیاتی می‌شوند مشمول کیفر جزای نقدی و حتی در برخی موارد، زندانی می‌شوند (Gottschalk, 2016: 269).

فرار مالیاتی به عنوان رفتاری که در اثنای آن، شخص برخوردار از مسئولیت مالیاتی با نقض مقررات عمداً تلاش می‌کند تا مالیات کمتری بپردازد یا اصلاً مالیاتی را نپردازد آثار مخرب و گسترده‌ای دارد؛ در واقع، فرار مالیاتی و شیوع چنین پدیده‌ای در جامعه موجب می‌شود تا دولت با کاهش بودجه مواجه شده و به دنبال آن نتواند تکالیف خود را در حوزه‌های مهمی چون آموزش، سلامت و بهداشت همگانی به نحو مناسبی انجام دهد.

بر این اساس، اتخاذ یک راهبرد کیفری مقتدر و بازدارنده<sup>۴</sup> در راستای مقابله با فرار مالیاتی ضروری جلوه می‌کند؛ در این راستا، قانونگذار ایران در قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، جرم‌انگاری فرار مالیاتی را با اتخاذ یک رویکرد موسع در مقایسه با مقررات پیشین در دستور کار قرار داد. هر چند اقدام اخیر، تدبیر سنجیده‌ای ارزیابی می‌شود اما راهبرد کیفری مذکور چنان طراحی و اجرا نشده است که بتواند سیاست مقتدر و بازدارنده‌ای را در راستای مقابله با فرار مالیاتی به وجود آورد؛ به طوری که، در زمره مهم‌ترین آسیب‌های قانونگذاری موجود، استفاده از کیفرهای مالی نامتناسب، عدم

1. Tax Responsibility

2. Tax Evasion

3. Criminalization

4. Deterrent and Powerful Criminal Strategy



جرم‌انگاری شروع به فرار مالیاتی<sup>۱</sup> و عدم جرم‌انگاری صریح و مطلق تبانی به منظور فرار مالیاتی<sup>۲</sup> است.

با این اوصاف، رفع آسیب‌های قانونگذاری و کاهش نرخ فرار مالیاتی در جامعه، مستلزم آسیب‌شناسی تقنینی و الگوبرداری از راهبرد نظام‌های موفق قانونگذاری است. در این راستا، کانادا یکی از معدود کشورهایی در دنیا به‌شمار می‌آید که نرخ تمکین مالیاتی<sup>۳</sup> بالایی را به خود اختصاص داده است (<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns>). این موضوع حاکی از آن است که راهبرد قانونگذار کیفری کانادا برای مقابله با فرار مالیاتی به شیوه متناسب و بازدارنده‌ای تنظیم شده است. افزون بر اینها، سیاست کیفری کانادا تنها رفتار ارتكابی و ضمانت‌اجرای کیفری متعلق به آن را دربرنمی‌گیرد بلکه فرایند کیفری تخصصی را برای پیشبرد بهتر مبارزه با فرار مالیاتی مورد نظر قرار داده است. از این رو، تصمیم بر آن گرفته شد تا همگام با شناسایی آسیب‌های مقررات کیفری ایران در قبال فرار مالیاتی، عملکرد قانونگذار کیفری کانادا نیز با همتای ایرانی خود مقایسه و بررسی شود تا بتوان مؤلفه‌های راهبرد کیفری مؤثر و بازدارنده در قبال فرار مالیاتی را مشخص کرد.

در جستار حاضر، روش مطالعه به صورت توصیفی - تحلیلی است؛ از این رو تلاش بر آن بوده تا با جستجوی کلیدواژه‌هایی مثل فرار مالیاتی و جرائم مالیاتی در پایگاه‌های اطلاعاتی گوگل اسکالر،<sup>۴</sup> تیلور فرانسیس،<sup>۵</sup> ساینس دایرکت،<sup>۶</sup> مگ ایران،<sup>۷</sup> پرتال جامع علوم انسانی<sup>۸</sup> و نورمگز،<sup>۹</sup> منابع مرتبط داخلی و خارجی احصا و داده‌های اطلاعاتی مورد نیاز جمع‌آوری

1. Attempting to Evade

2. Conspiracy to Commit Tax Evasion

۳. تمکین مالیاتی (Tax Compliance) به مفهوم پای‌بندی مؤدیان به تکالیف مالیاتی و رعایت قوانین مالیاتی از سوی ایشان است (کمالی و شفیعی، ۱۳۹۰: ۱۴۳).

4. <https://scholar.google.com/>

5. <https://taylorandfrancis.com/journals/>

6. <https://www.sciencedirect.com/>

7. <http://www.magiran.com/>

8. <http://ensani.ir/fa>

9. <https://www.noormags.ir/>

شوند. در این خصوص، کمبود آثار تحقیقاتی (اعم از داخلی و خارجی) که به طور مستقل و تخصصی، راهبرد کیفری مقابله با جرم فرار مالیاتی را نقد و بررسی کنند، به عنوان مهم ترین محدودیت فراروی نگارنده به منظور انجام این کار تحقیقاتی به حساب می آید. با این وجود، برخی آثار تحقیقاتی مرتبط، به ترتیب ذیل معرفی و بررسی می شوند.

کیارینی<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) در مقاله ای با عنوان «رویکرد راهبردی در قبال جرم فرار مالیاتی»<sup>۲</sup> به تبیین مؤلفه های قانونی لازم به منظور مقابله با جرم فرار مالیاتی می پردازد؛ نتایج حاصل از مطالعه ها و بررسی ها نشان می دهد که وضع مجازات های سخت موجب بازدارندگی از ارتکاب جرم می شود؛ البته در این میان برای مقابله با فرار مالیاتی، قطعیت مجازات و توانایی دولت در اجرای آن از اهمیت بالایی برخوردار است.

لازری<sup>۳</sup> (۲۰۱۳) در مقاله ای با عنوان «فرار مالیاتی در میان قانونمندی و جرم کیفری»<sup>۴</sup> در شناسایی راهبرد لازم برای مقابله با فرار مالیاتی؛ مقوله فرار مالیاتی قانونی (بهشت مالیاتی)<sup>۵</sup> را به کاوش می کشد و اولویت های لازم را برای مبارزه با فرار مالیاتی تبیین می کند. مطالعات و بررسی های انجام گرفته حاکی از آن است که به منظور مقابله با فرار مالیاتی باید بر شدت مبارزه با چنین رفتاری افزوده شود. از این رو گفته شده، افزایش مجازات فرار مالیاتی باید به میزان و نوعی باشد که به حذف فعالیت بزهکارانه منجر شود؛ بدین ترتیب، مجازات مذکور باید ۴۹ برابر میزان مجموع مالیاتی در نظر گرفته شود که مرتکب از پرداخت آن فرار کرده است.

کرم خانی، ویسمرادی و علی مدد (۱۳۹۵) در مقاله ای با عنوان «بررسی میزان کارایی جرائم مالیاتی در جلوگیری از فرار مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده در بین مؤدیان مالیاتی استان ایلام» در مورد تأثیر ضمانت اجرای مالی در راستای مقابله با فرار مالیاتی به کاوش پرداخته اند؛ مطالعات و بررسی های انجام شده نشان می دهد که اعمال جرائم

1. Chiarini

2. A Strategic Approach for the Crime of Tax Evasion

3. Lazâr

4. Tax Evasion between Legality and Criminal Offense

5. Tax Haven

مالیاتی باعث جلوگیری از فرار مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده استان ایلام می‌شود. خالقی و سیفی قره‌یتاق (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «رویکرد نظام کیفری ایران به جرم فرار مالیاتی» با بررسی واکنش قانونگذار به فرار مالیاتی؛ همگام با احصا و بررسی ارکان سه‌گانه تشکیل‌دهنده جرم فرار مالیاتی، برخی کاستی‌ها و نارسایی‌های مرتبط با آن را تبیین و تشریح کرده‌اند. در پایان، پژوهشگران نتیجه می‌گیرند برای مقابله با فرار مالیاتی نیاز است تا در تعریف رفتار مجرمانه مذکور بازنگری و در نتیجه، تعریف کامل‌تری از آن ارائه شود. با توجه به شیوه و یافته‌های آثار تحقیقاتی انجام شده درباره جرم فرار مالیاتی، در این نوشتار قصد و تلاش بر آن است تا با اتخاذ رویکردی کامل و جزئی‌نگر، راهبرد قانونگذاری کیفری ایران و کانادا در ابعاد متنوعی از جمله جرم‌انگاری، کیفرگذاری و فرایند کیفری ناظر بر فرار مالیاتی معرفی و واکاوی شود تا درک مناسبی از نقاط ضعف و قوت مقررات کیفری دو کشور به دست آید. به همین منظور، در گام نخست از فرایند تحقیق به مفهوم‌شناسی پرداخته می‌شود.

## ۱. مفهوم‌شناسی

در ابتدا با الگوبرداری از ساختار یک نوشتار علمی به مفهوم‌شناسی؛ تلاش بر آن است تا مفاهیم اصلی به صورت شفاف و ساده تعریف و تشریح شوند.

### ۱-۱. مالیات و اقسام آن

در فرهنگ واژگان فارسی، مالیات<sup>۱</sup> به معنای جوهی است که مأموران دولت برحسب قانون از صاحبان املاک، اراضی، مستغلات و غیره دریافت می‌کنند (معین، ۱۳۸۶: ۱۵۷۸). به عبارتی روشن‌تر، مالیات بر کالاها، خدمات، درآمد و ثروت تعلق می‌گیرد (Curzon and Richards, 2007: 567).

در اصطلاح، مالیات دایر بر سهمی انگاشته شده است که هریک از افراد جامعه موظف است تا متناسب با ثروت و درآمد متعلقه در راستای تأمین هزینه‌های عمومی و حفظ منافع

1. Tax (en), l'impôt (fr)

اقتصادی یا سیاسی یا اجتماعی کشور به دولت پرداخت کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۷: ۶۰۱). به دیگر سخن، مالیات عبارت است از برداشت قسمتی از دارایی یا درآمد افراد برحسب توانایی پرداخت آنها که برای تأمین هزینه‌های عمومی به کار گرفته می‌شود (مالکی مقدم و عباسی، ۱۳۸۲: ۲۶).

## ۱-۲. فرار مالیاتی

برای آشنایی با اصطلاح فرار مالیاتی، ابتدا آن را تعریف کرده و سپس، برای مرزبندی آن از مفاهیم مشابه به تفاوت فرار مالیاتی با اجتناب مالیاتی<sup>۱</sup> پرداخته می‌شود.

### ۱-۲-۱. تعریف

مطابق با فرهنگ حقوقی وبستر<sup>۲</sup> به طور کلی، اصطلاح فرار مالیاتی برای تقلب مالیاتی مجرمانه مقرر شده است که به موجب آن، مالیات‌دهنده<sup>۳</sup> عمداً برای نپرداختن مالیاتی که مکلف به آن است، درآمدش را کتمان یا کسر مالیات یا اعتبار مالیاتی خود را به طور اغراق‌آمیزی نشان می‌دهد (Wild, 2006: 252).

به این ترتیب، شخصی که به پرداخت مالیات موظف است اما آن را پرداخت نکند، فرار مالیاتی می‌گویند (Curzon and Richards, 2007: 568). به دیگر سخن، هرگونه تلاش برای عدم پرداخت مالیات به مقامات مسئول، فرار مالیاتی خوانده می‌شود (کریمی کاسوایی، ۱۳۹۵: ۵۱). با این مراتب، به منظور شناخت بیشتر فرار مالیاتی ضروری است تا به مرزبندی آن از مفاهیم مشابه پرداخته شود؛ بنابراین تمییز هر یک از مفاهیم فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی در دستور کار قرار می‌گیرد.

### ۱-۲-۲. تمییز فرار مالیاتی از اجتناب مالیاتی

پیش از آنکه به تفاوت فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی پرداخته شود، باید نسبت به اجتناب مالیاتی

---

1. Tax Avoidance

2. Webster's Law Dictionary

3. Taxpayer

شناخت لازم کسب شود. اجتناب مالیاتی به معنای سازمان دهی امور یک فرد به صورتی که از حجم مسئولیت پرداخت مالیات کم شده یا اصل چنین مسئولیتی از بین برود. از این رو، اجتناب مالیاتی به خودی خود رفتاری غیرقانونی به حساب نمی آید (Curzon and Richards, 2007: 568). به دیگر سخن، اجتناب مالیاتی راهکاری برای کاستن از تعهدات مالیاتی با دور زدن قانون یا استفاده از ظرایف قانونگذاری است (سیدنورانی، ۱۳۸۸: ۱۱).

بنابراین همان طور که گفته شد، اجتناب مالیاتی برخلاف فرار مالیاتی به نقض قانون منجر نمی شود؛ از این رو، اجتناب مالیاتی یک رفتار غیرقانونی به حساب نمی آید. درحقیقت، مرتکب در اجتناب مالیاتی با استفاده از ظرفیت ها یا کاستی های قانونگذاری تلاش می کند تا مالیات کمتری را پرداخت کند یا اصلاً مالیاتی پرداخت نکند ولی در فرار مالیاتی، مرتکب با توسل به اقدام های غیرقانونی مثل جعل مدرک، صورت حساب و غیره تلاش می کند تا از حجم مسئولیت مالیاتی خود کاسته یا آن را به طور کلی منتفی سازد.

## ۲. مشخصات جرم فرار مالیاتی

برای آشنایی بیشتر با جرم فرار مالیاتی لازم است اوصاف و ویژگی های این رفتار بزهکارانه به دقت معرفی و بررسی شود؛ از این رو، هریک از اوصاف ناظر بر جرم یادشده به صورت جداگانه از قرار ذیل تبیین و بررسی می شود.

### ۲-۱. مصداقی از جرائم اقتصادی

جرم فرار مالیاتی در زمره جرائم اقتصادی<sup>۱</sup> است<sup>۲</sup> (Gottschalk, 2013: 17)؛ در این زمینه، هرچند درخصوص جرائم اقتصادی، تعریف یگانه ای وجود ندارد که مورد قبول همگان باشد اما می توان با توجه به مؤلفه های جرم یادشده در تعریف آن چنین گفت: جرائم اقتصادی به جرائمی اطلاق می شود که نظم و امنیت اقتصادی جامعه را سیل قرار داده و به آن تعرض

1. Economic Crime

۲. با استناد به بند «ب» ماده (۱۰۹) و بند «د» ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی مشخص می شود که جرائم مالیاتی [از جمله جرم فرار مالیاتی موضوع ماده (۲۷۴) اصلاحیه قانون مالیات های مستقیم] در زمره جرائم اقتصادی قرار دارد.

می‌کند. به دیگر سخن، جرائم اقتصادی مشتمل بر رفتارهایی است که کارکرد، الزامات و نظم نهادها و فرایندهای نظام اقتصادی را دچار اختلال اساسی می‌کند (حسینی و مهرا، ۱۳۹۴: ۵۲). با این مراتب باید اذعان کرد، پرداخت مالیات به‌عنوان وظیفه همگانی برای تنظیم ساختار اقتصادی هر جامعه ضروری است؛ در واقع، پرداخت مالیات یکی از مؤلفه‌های نظم و امنیت اقتصادی جامعه را تشکیل می‌دهد. از این رو، چنانچه شخص یا اشخاصی با توسل به اعمال غیرقانونی سعی بر کاهش یا حذف مسئولیت مالیاتی خود داشته باشند به نظام اقتصادی کشور تعدی کرده‌اند.

### ۲-۲. در زمره جرائم بدون بزه‌دیده

جرم فرار مالیاتی به‌عنوان یکی از جرائم بدون بزه‌دیده<sup>۱</sup> به‌شمار می‌آید؛ به این معنا که بزه‌دیده شخصی و انسانی ندارند بلکه بزه‌دیده آن ممکن است شخص حقوقی یا اخلاق عمومی یا یک ارزش عمومی و خصوصی باشد (رهامی، ۱۳۸۶: ۲۰). در واقع، بزه‌دیده جرم فرار مالیاتی، یک فرد یا مجموعه‌ای از افراد معین نیست بلکه یک جامعه را تشکیل می‌دهد و کیفیت و کمیت مربوط به خدمات عمومی (از جمله بخش سلامت و آموزش همگانی) را کاهش می‌دهد (Dion, Weisstub and Richet, 2016: 14). از این رو، عدم التزام به مسئولیت مالیاتی ولو از ناحیه یکی از مؤدیان، به همه جامعه خسارت وارد می‌کند. در اینجاست که گفته می‌شود جرائم مالیاتی بزه‌دیده ملموس و مشخصی ندارند بلکه منافع عمومی را سیل قرار می‌دهند.

### ۲-۳. یقه سفید بودن

جرم فرار مالیاتی در زمره جرائمی به‌شمار می‌آید که یقه سفیدها بیشتر در معرض ارتکاب آن قرار می‌گیرند؛ در این خصوص مطابق با نظر ساترلند، جرم یقه سفید<sup>۲</sup> از فرایند شغلی شخص مرتکب ناشی می‌شود؛ مرتکبان این جرائم نیز در زمره افرادی به‌شمار می‌آیند که از

1. Victimless Crime

2. White Collar Crime

احترام و جایگاه اجتماعی بالا برخوردارند (بنسون و سیمپسون، ۱۳۹۱: ۳۶-۳۷). به دیگر سخن جرم یقه سفید، جرم اقتصادی است (1: Gottschalk and Gunnesdal, 2018). به این ترتیب از آنجاکه رقم مالیات تجار، صاحبان حرف، بنگاه‌ها و شرکت‌های تجاری به دلیل نوع فعالیتی که انجام می‌دهند در مقایسه با سایر طبقات اجتماع بیشتر است، امکان ارتکاب فرار مالیاتی آنها نیز بیش از دیگران است؛ در همین خصوص گفته می‌شود که جرم فرار مالیاتی در زمره جرائم یقه سفید قرار دارد.

#### ۲-۴. جلوه‌ای از فساد اداری

فرار مالیاتی یکی از مصداق‌های فساد اداری<sup>۱</sup> را تشکیل می‌دهد؛ به طور خلاصه، فساد اداری عبارت است از سوءاستفاده از قدرت اختیارات تفویضی به منظور کسب منافع شخصی (18: Graycar and Smith, 2011).

با این اوصاف، از آنجاکه مأموران و کارگزاران مالیاتی به مناسبت حرفه‌ای که بدان اشتغال دارند، می‌توانند زمینه و بستر لازم را برای تحقق فرار مالیاتی خود یا سایر اشخاص فراهم کنند، بنابراین فرار مالیاتی در زمره جلوه‌های فساد اداری قرار می‌گیرد؛ در این خصوص، تبانی ممیز مالیاتی با مؤدی مالیاتی (شخص دارای مسئولیت مالیاتی) در راستای ارتکاب فرار مالیاتی قابل ذکر است.

#### ۳. مقابله با فرار مالیاتی در مقررات کیفری ایران و کانادا

استفاده از مجازات‌های سخت‌تر<sup>۲</sup> می‌تواند به عنوان عاملی بازدارنده در قبال جرم فرار مالیاتی به شمار آید؛ با این وجود، مطابق با آموزه‌های ایتالیایی، قطعیت مجازات‌ها<sup>۳</sup> و توانایی دولت بر اجرای مجازات، شرط مورد نیاز برای مبارزه با فرار مالیاتی به شمار می‌آید (2019, Chiarini).

- 
1. Corruption
  2. Tougher Sentencing
  3. The Certainty of Punishment

### ۳-۱. جرم‌انگاری

به‌منظور بررسی و مقایسه جرم فرار مالیاتی در مقررات کیفری ایران و کانادا، هریک از ارکان تشکیل‌دهنده جرم یادشده به‌صورت جداگانه از قرار ذیل معرفی و واکاوی می‌شود.

#### ۳-۱-۱. رکن قانونی

قانونگذار ایران در قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، جرم‌انگاری فرار مالیاتی را به‌صورت موسعی در مقایسه با مقررات پیشین در دستور کار قرار داد؛ دراین‌باره گفته شده است، به موجب ماده (۲۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ (با اصلاحات بعدی)، فرار مالیاتی تنها با توسل به مدارک و اسناد تقلبی و خلاف حقیقت جرم‌انگاری شده بود؛ بدین‌ترتیب، فرار مالیاتی در حالت عادی و بدون توسل به اسناد و مدارک تقلبی تنها موضوع یک تخلف مالیاتی را تشکیل می‌داد (ساک، ۱۳۸۹: ۵۹۴). با این وجود، قانونگذار در انشای ماده (۲۷۴) قانون اصلاحی سال ۱۳۹۴ رویکرد وسیع‌تری را اتخاذ کرد؛ طبق ماده مرقوم: «موارد زیر جرم مالیاتی محسوب می‌شود و مرتکب یا مرتکبان حسب مورد، به مجازات‌های درجه شش محکوم می‌شوند:

۱. تنظیم دفاتر، اسناد و مدارک خلاف واقع و استناد به آن؛

۲. اختفای فعالیت اقتصادی و کتمان درآمد حاصل از آن؛

۳. ممانعت از دسترسی مأموران مالیاتی به اطلاعات مالیاتی و اقتصادی خود یا اشخاص ثالث در اجرای ماده (۱۸۱) این قانون و امتناع از انجام تکالیف قانونی مبنی بر ارسال اطلاعات مالی موضوع مواد (۱۶۹) و (۱۶۹ مکرر) به سازمان امور مالیاتی کشور و وارد کردن زیان به دولت با این اقدام؛

۴. عدم انجام تکالیف قانونی مربوط به مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده در رابطه با وصول یا کسر مالیات مؤدیان دیگر و ایصال آن به سازمان امور مالیاتی در مواعید قانونی تعیین شده؛

۵. تنظیم معاملات و قراردادهای خود به نام دیگران، یا معاملات و قراردادهای مؤدیان دیگر به نام خود برخلاف واقع؛



۶. خودداری از انجام تکالیف قانونی در خصوص تنظیم و تسلیم اظهارنامه مالیاتی حاوی اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای در سه سال متوالی؛

۷. استفاده از کارت بازرگانی اشخاص دیگر به منظور فرار مالیاتی؛

تبصره «۱»- اعمال این مجازات نافی اعمال محرومیت‌های مندرج در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۷/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست».

در سوی دیگر، قانونگذار کانادا در ماده (۲۳۹) قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۹۸۵ و اصلاحات بعدی (<https://laws-lois.justice.gc.ca>) به انشای جرم فرار مالیاتی مبادرت کرده است (Kerzner and Chodikoff, 2016: 138). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، جرم‌انگاری فرار مالیاتی از پیشینه تقنینی بیشتری در کانادا نسبت به ایران برخوردار است.

### ۲-۱-۳. رکن مادی

مطابق با ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، رکن مادی جرم فرار مالیاتی را عمل و ترک عمل به صورت توأمان تشکیل می‌دهد؛ بدین سان، تنظیم دفاتر خلاف واقع (بند «۱») ماده مذکور، استفاده از کارت بازرگانی دیگران (بند «۷») و تنظیم قراردادهای خود به نام دیگران (بند «۵») در قالب اعمال تشکیل‌دهنده جرم فرار مالیاتی و ممانعت از دسترسی مأموران مالیاتی (بند «۳») و خودداری از انجام تکالیف قانونی (بندهای «۴» و «۶») به‌عنوان ترک اعمال جرم فرار مالیاتی مورد نظر قرار گرفتند.

در سوی دیگر، قانونگذار کانادا در بند نخست از ماده (۲۳۹)، پنج رفتار مجرمانه را مقرر کرده است بدین ترتیب، قسمت «الف» از ماده مرقوم، تنظیم صورت حساب بازگشت مالیات، گواهی، اظهارنامه به صورت خلاف واقع و یا فریب‌آمیز را جرم دانسته است. همچنین طبق قسمت «ب»، از بین بردن، تغییر دادن، معیوب کردن و پنهان کردن دفاتر و مدارک متعلق به پرداخت‌کننده مالیات یا تنظیم آنها به هر روش دیگری به منظور فرار از پرداخت مالیات. قسمت «پ» از ماده یادشده دو جرم را ایجاد کرده است هرچند از ارتباط نزدیکی با یکدیگر برخوردارند؛ هر دو رفتار بزهکارانه به دفاتر و مدارک پرداخت‌کننده مالیات مرتبط است.

اولین جرم، ثبت خلاف واقع و فریب آمیز مدارک و دفاتر حساب های پرداخت کننده مالیات و دومین جرم، خودداری از ثبت موارد خاص را در مدارک و دفاتر حساب های پرداخت کننده مالیات را تشکیل می دهد. باین همه، مقرره کلیدی تشکیل دهنده جرم فرار مالیاتی در بند «ت» ماده یادشده تصریح شده است؛ از این رو، هر شخصی که آگاهانه به هر طریقی اقدام به فرار مالیاتی یا شروع به فرار مالیاتی کند به عنوان مرتکب جرم گناه کار شناخته می شود. در ضمن، بند «ت» از ماده مرقوم، تبانی با هر شخصی به منظور ارتکاب هریک از جرائم مذکور در بندهای «الف» تا «ت»، جرم شناخته می شود (Ibid.: 138). مطابق با آنچه از نظر گذشت، رفتار مادی تشکیل دهنده جرم فرار مالیاتی در کانادا به مثابه ایران از عمل و ترک عمل به صورت توأمان تشکیل شده است.

با این مراتب، قانونگذار کانادا شروع به جرم فرار مالیاتی و تبانی<sup>۱</sup> در ارتکاب آن را به طور خاص در ذیل جرم فرار مالیاتی ذکر کرده است؛ موضوعی که قانونگذار ایران به صورت خاص به آن پرداخته است. بنابراین برای تبیین حکم شروع به فرار مالیاتی و یا تبانی در آن باید به مقررات کلی مراجعه کرد. در این خصوص گفتنی است، با توجه به اینکه طبق ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات های مستقیم، مجازات جرم فرار مالیاتی در زمره کیفرهای تعزیری درجه شش قرار دارد و از طرفی، با التفات به این موضوع که طبق ماده (۱۲۲) قانون مجازات اسلامی،<sup>۲</sup> شروع به جرائم دارای کیفری تعزیری درجه شش جرم انگاری نشده است بنابراین باید گفت، طبق مقررات ایران، شروع به فرار مالیاتی فاقد عنوان مجرمانه

#### 1. Conspiring to Commit an Offence

۲. طبق ماده قانونی مذکور: «هرکس قصد ارتکاب جرمی کرده و شروع به اجرای آن نماید، لکن به واسطه عامل خارج از اراده او قصدش معلق بماند، به شرح زیر مجازات می شود:

الف) در جرائمی که مجازات قانونی آنها سلب حیات، حبس دائم یا حبس تعزیری درجه یک تا سه است به حبس تعزیری درجه چهار؛

ب) در جرائمی که مجازات قانونی آنها قطع عضو یا حبس تعزیری درجه چهار است به حبس تعزیری درجه پنج؛

پ) در جرائمی که مجازات قانونی آنها شلاق حدی یا حبس تعزیری درجه پنج است به حبس تعزیری یا شلاق

یا جزای نقدی درجه شش؛

تبصره - هرگاه رفتار ارتكابی، ارتباط مستقیم با ارتكاب جرم داشته، لکن به جهات مادی که مرتکب از آنها

بی اطلاع بوده وقوع جرم غیرممکن باشد، اقدام انجام شده در حکم شروع به جرم است».

است. عدم جرم‌انگاری شروع به فرار مالیاتی نمی‌تواند اقدامی مناسب در راستای ایجاد راهبردی مقتدر در قبال فرار مالیاتی به حساب آید؛ زیرا باعث می‌شود دستگاه عدالت کیفری تنها زمانی مداخله کند که فرار مالیاتی به صورت تام انجام شده باشد. بنابراین در مواردی که مرتکب، قصد ارتکاب جرم فرار مالیاتی را داشته و اقدام‌هایی را نیز در راستای چنین جرمی انجام داده ولی هنوز جرم به صورت تام محقق نشده است، مشمول پیگرد و مؤاخذه نمی‌شود. در واقع، موضوعی که در اینجا باید مورد نظر قرار گیرد، قصد انجام فرار مالیاتی و به دنبال آن رفتاری است که برای جامه عمل پوشیدن به چنین قصد مجرمانه‌ای انجام شده است. از این رو، توصیه می‌شود تا قانونگذار ایران مانند کانادا، شروع به جرم فرار مالیاتی را به طور خاص جرم‌انگاری کند.

در خصوص رویکرد قانونگذار ایران در قبال تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی نیز باید گفت، از آنجاکه در مقررات کیفری ایران برخلاف مقررات کانادا، رفتار یادشده به صورت مستقل جرم‌انگاری نشده است بنابراین برای تبیین حکم آن باید به مقررات کلی مراجعه کرد؛ در این باره ماده (۶۱۱) قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ مرقوم می‌دارد: «هرگاه دونه‌فرا بیشتر اجتماع و تبانی بنمایند که علیه اعراض یا نفوس یا اموال مردم اقدام نمایند و مقدمات اجرایی را هم تدارک دیده باشند ولی بدون اراده خود موفق به اقدام نشوند حسب مراتب به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهند شد».

مطابق با ماده قانونی بالا، اجتماع و تبانی علیه اموال مردم مطابق با شرایط مصرح جرم‌انگاری شده است؛ بدین سان، از آنجاکه موضوع جرم فرار مالیاتی، نپرداختن مالیات به عنوان مالی است که به منظور توسعه، رفاه و رفع حوائج آحاد جامعه هزینه می‌شود بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که فرار مالیاتی نیز به عنوان یکی از اعمال موجود در ماده (۶۱۱) قانون تعزیرات یعنی رفتاری که علیه اموال مردم انجام می‌شود قرار می‌گیرد. با این وجود، برای ارتکاب جرم موضوع ماده قانونی مذکور، تهیه مقدمات اجرایی جرم لازم دانسته شده است (گلدوزیان، ۱۳۹۶: ۵۸۸) به عبارتی روشن‌تر، تبانی اشخاص برای ارتکاب جرم فرار مالیاتی تنها زمانی جرم به شمار می‌آید که مرتکبان علاوه بر تبانی به تهیه یک سری مقدمات اجرایی، جهت انجام جرم مذکور نیز مبادرت کرده باشند.

با این مراتب، رویکرد قانونگذار کانادا نسبت به همتای ایرانی خود بهتر ارزیابی می‌شود؛ چراکه مطابق با بند «ث» ماده (۲۳۹) قانون مالیات بردرآمد کانادا، صرف تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی<sup>۱</sup> مشمول جرم و مجازات قرار می‌گیرد این در صورتی است که وفق ماده (۶۱۱) قانون تعزیرات، علاوه بر تبانی اشخاص، تهیه مقدمات اجرایی جرم نیز شرط دانسته شده است.

درحقیقت، رویکرد قانونگذار کانادا در راستای جرم‌انگاری صریح و مطلق تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی از آثار بازدارنده بیشتری برخوردار است؛ زیرا در این صورت، این هشدار به طور روشن در دسترس همه مرتکبان بالقوه فرار مالیاتی قرار می‌گیرد که تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی به طور خاص مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و برای آن ضمانت اجرای کیفری نیز تعیین شده است.

### ۳-۱-۳. رکن روانی

قانونگذار در ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، تصریحی به عمدی بودن جرم فرار مالیاتی نکرده است؛<sup>۲</sup> بدین ترتیب، تنها با ارتکاب اعمال و یا ترک اعمال مصرح در بندهای هفتگانه ماده مرقوم، جرم فرار مالیاتی محقق شده است. با این وجود باید متذکر شد، عدم تصریح قانونگذار به عمدی بودن جرم یادشده منجر به غیرعمدی دانستن آن نمی‌شود بلکه باید اذعان کرد، قانونگذار عمد در رفتار ارتكابی تشکیل دهنده جرم فرار مالیاتی (اعم از عمل و ترک عمل) را مفروض قلمداد کرده است.

در سوی دیگر، قانونگذار کانادا نیز جرم فرار مالیاتی را جرمی عمدی دانسته است؛ در این راستا گفته شده است، دادستان به منظور انجام یک تعقیب کیفری موفقیت‌آمیز<sup>۳</sup> نسبت به فرار مالیاتی مؤظف است تا ارکان مادی و روانی جرم مذکور را به صورت توأمان

1. "e) conspired with any person to commit an offence described in paragraphs 239(1)(a) to 239(1)(d)," در این خصوص گفتنی است، قانونگذار در ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۴۵ و ماده (۲۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی، «قصد فرار از مالیات، از روی علم و عمد» را برای ارتکاب جرم فرار مالیاتی تصریح و شرط دانسته بود.

ثابت کند (Kerzner and Chodikoff, 2016: 138). بنابراین رکن روانی جرم مذکور را عمد در نقض مقررات مالیاتی (مثل خودداری عمدی در گزارش میزان درآمد خود) تشکیل می‌دهد (Brown, 2011: 84)؛ از این رو، دادستان باید ثابت کند که مرتکب عمداً با نقض مقررات مالیاتی کانادا، از پرداخت مالیات فرار کرده است.

با توجه به مطالب بالا باید متذکر شد، قانونگذار ایران رویکرد آسان‌تری را در مسیر اثبات جرم اتخاذ کرده است؛ زیرا همین‌که شخصی یکی از رفتارهای موجود در ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم را مرتکب شد برای تحقق جرم مذکور کفایت می‌کند بدون آنکه به اثبات قصد مجرمانه وی نیاز باشد. اتخاذ چنین نگرشی (مفروض‌انگاری رکن روانی) در فرایند رسیدگی به جرائم شدید از جمله فرار مالیاتی مناسب ارزیابی می‌شود؛ زیرا مقام قضایی با سهولت و در مدت زمان کمتری به اثبات جرم و انتساب آن به مرتکب یا مرتکبان این رفتار می‌پردازد.

### ۲-۳. کیفرگذاری

مطابق با قوانین ایران، بنابه وصف مرتکب جرم فرار مالیاتی (حقیقی یا حقوقی بودن) دو نوع مجازات برای مرتکبان جرم مذکور وجود دارد؛ در این خصوص، قانونگذار در ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مجازات‌های تعزیری درجه شش را برای مرتکب جرم فرار مالیاتی مقرر کرده است. در این باره، طبق ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مجازات‌های تعزیری درجه یادشده عبارتند از: «حبس بیش از شش ماه تا دو سال؛ جزای نقدی بیش از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا هشتاد میلیون (۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال؛ شلاق از سی و یک تا هفتاد و چهار ضربه و تا نودونه ضربه در جرائم منافی عفت؛ محرومیت از حقوق اجتماعی بیش از شش ماه تا پنج سال؛ انتشار حکم قطعی در رسانه‌ها؛ ممنوعیت از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی برای اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال؛ ممنوعیت از دعوت عمومی برای افزایش سرمایه برای اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال؛ ممنوعیت از اصدار برخی از اسناد تجاری توسط اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال».

در ضمن، قانونگذار در ماده (۲۷۵) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم نسبت

به تعیین مجازات اشخاص حقوقی جرم فرار مالیاتی نیز چنین مقرر داشته است: «چنانچه مرتکب هریک از جرائم مالیاتی شخص حقوقی باشد، برای مدت شش ماه تا دو سال به یکی از مجازات‌های زیر محکوم می‌شود:

۱. ممنوعیت از یک یا چند فعالیت شغلی؛

۲. ممنوعیت از اصدار برخی از اسناد تجاری؛

تبصره - مسئولیت کیفری شخص حقوقی مانع از مسئولیت کیفری شخص حقیقی مرتکب جرم نمی‌باشد».

همان‌طور که در بالا ملاحظه می‌شود، اصل تنوع مجازات‌ها برای مرتکبان جرم فرار مالیاتی مورد توجه قرار گرفته است؛ به این ترتیب، کیفرهای حبس، جزای نقدی، انتشار حکم و محرومیت از برخی از حقوق مصرح ذکر شده‌اند. با این وجود، از آنجاکه اشخاص با هدف و انگیزه مادی، فرار مالیاتی را مرتکب می‌شوند بنابراین اتخاذ مجازات مالی متناسب می‌تواند بازدارنده‌تر از بقیه مجازات‌ها در نظر گرفته شود. رویکردی که به طور مناسب مورد نظر قانونگذار ایران قرار نگرفته است. در واقع، انشای کیفر جریمه نقدی در یک بازه ثابت یعنی به میزان بیش از بیست میلیون ریال تا هشتاد میلیون ریال مناسب ارزیابی نمی‌شود؛ چه بسا ممکن است مرتکبان جرم بیش از میلیارد‌ها ریال فرار مالیاتی مرتکب شوند. از این رو، جریمه نقدی یادشده نمی‌تواند در مقابل با چنین رقم‌های سنگینی بازدارندگی به وجود آورد.

در این خصوص، قانونگذار کانادا رویکرد مناسبی را در تعیین مجازات مرتکبان جرم فرار مالیاتی اتخاذ کرده است: مطابق با قسمت «ج» از بند نخست ماده (۲۳۹) قانون مالیات بر درآمد، مجازات جزای نقدی جرم فرار مالیاتی تابعی از میزان مالیاتی است که مرتکب از پرداخت آن فرار کرده است. از این رو، جزای نقدی عبارت است از ۵۰ تا ۲۰۰ درصد مبلغ فرار مالیاتی (کمتر از ۵۰ درصد و بیشتر از ۲۰۰ درصد مبلغ فرار مالیاتی نباشد).

همان‌طور که مشاهده می‌شود، رویکرد قانونگذار کانادا در مقایسه با قانونگذار ایران بهتر ارزیابی می‌شود؛ زیرا مجازات جزای نقدی به صورت شناور و تابعی از میزان مالیاتی

در نظر گرفته شده که از طرف مرتکب پرداخت نشده است. این نگرش منتهی به تقویت بازدارندگی مجازات می‌شود؛ چراکه هزینه ارتکاب جرم را بالا می‌برد. البته قانونگذار کانادا تنها به تعیین کیفر جزای نقدی برای مرتکبان فرار مالیاتی بسنده نکرده بلکه کیفر حبس را نیز مقرر کرده است؛ بدین ترتیب، مطابق با قسمت «چ» از بند نخست ماده (۲۳۹) قانون مالیات بر درآمد، کیفر حبس که بیشتر از دو سال نباشد نیز برای مرتکب یا مرتکبان جرم مذکور مقرر شده است.

### ۳-۳. سایر تدابیر کیفری در قبال فرار مالیاتی

بعد از بررسی و مقایسه راهبرد جرم‌انگاری و کیفرگذاری هریک از نظام‌های قانونگذاری ایران و کانادا، حال نوبت آن رسیده است تا سایر تدابیر کیفری در راستای مقابله با فرار مالیاتی بررسی و واکاوی شوند.

#### ۳-۳-۱. تخصیصی کردن فرایند تحقیق

با التفات به اینکه جرم فرار مالیاتی در زمره جرائم فنی و پیچیده به حساب می‌آید بنابراین تحقیق در مورد چنین جرائمی را باید افراد آگاه و متخصص در زمینه امور مالیاتی و جرائم مالیاتی انجام دهند؛ در غیر این صورت، این امکان وجود دارد تا مرتکبان فرار مالیاتی با توسل به ترفندها و شگردهای مخصوص از دامنه شمول دستگاه عدالت کیفری رهایی پیدا کنند.

در این زمینه، تبصره «۲» ماده (۲۷۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم چنین مقرر داشته است: «اعلام جرائم و اقامه دعوی علیه مرتکبان جرائم مزبور نزد مراجع قضایی از طریق دادستانی انتظامی مالیاتی و سایر مراجع قانونی صورت می‌پذیرد».

با توجه به ماده قانونی بالا، یکی از موارد داخل در صلاحیت دادستان انتظامی مالیاتی را اعلام جرم و اقامه دعوا<sup>۲</sup> علیه مرتکبان جرائم از جمله فرار مالیاتی تشکیل می‌دهد؛ بنابراین

1. Cost of Crime

۲. در اینجا اقامه دعوا اعم از حقوقی و کیفری است (باختر و زارع مقدم، ۱۳۹۵: ۸۶).

دادستان انتظامی مالیاتی به‌عنوان شخصی که از اشراف لازم نسبت به مسائل مالیاتی برخوردار است می‌تواند با اتکا به تحقیقات صورت گرفته، علیه مرتکبان فرار مالیاتی به مراجع قضایی اعلام جرم کند. با این وجود، تنها آشنایی با مسائل مالیاتی برای تحقیق و اعلام جرم کافی نیست بلکه شخص مورد نظر باید از اطلاعات حقوق کیفری نیز برخوردار باشد. در واقع، نام‌برده حداقل نسبت به تمییز مسائل حقوقی از کیفری، شناسایی ارکان تشکیل‌دهنده جرائم و نوع‌شناسی جرائم اقتصادی و مالیاتی از شناخت لازم برخوردار باشد تا بتواند رسالت تحقیق در مورد جرائم مالیاتی و اعلام جرم را به‌عهده گیرد؛ در غیر این صورت، این احتمال وجود دارد که پرونده‌هایی در مراجع قضایی معرفی شوند که اصلاً جرم نبوده و جز اتلاف زمان و منابع قوه قضائیه حاصل دیگری برای دستگاه عدالت کیفری نداشته است. بنابراین لازم است تا افرادی به‌عنوان دادستان انتظامی مالیاتی نائل شوند که از تحصیلات تخصصی در زمینه حقوق کیفری برخوردار باشند. موضوعی که هنوز مورد توجه سیاستگذاران تقنینی قرار نگرفته است. از این رو، در حال حاضر طبق ماده (۲۶۳) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، شرط لازم برای تصدی مقام دادستانی انتظامی مالیاتی، سابقه ۱۰ ساله و پیشنهاد رئیس کل سازمان امور مالیاتی است.

با این مراتب، تدبیر موجود در ماده (۲۷۸) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم<sup>۲</sup> یعنی تشکیل دادسرا و دادگاه ویژه امور مالیاتی،<sup>۳</sup> چنانکه به‌طور متناسبی در همه حوزه‌های قضایی کشور عملیاتی شود، گامی مناسب در راستای رسیدگی تخصصی به جرم فرار مالیاتی به‌شمار می‌آید.

۱. طبق ماده مرقوم: «دادستان انتظامی مالیاتی از بین کارمندان عالی مقام وزارت امور اقتصادی و دارایی که دارای حداقل ده سال سابقه خدمت بوده و شش سال آن را در امور مالیاتی اشتغال داشته باشند به پیشنهاد رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور و حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی به این سمت منصوب می‌شود. تبصره - دادستان انتظامی مالیاتی می‌تواند به تعداد کافی دادیار داشته باشد و قسمتی از اختیارات خود را به آنان تفویض نماید».

۲. طبق ماده یادشده: «رئیس قوه قضائیه بنا به درخواست رئیس سازمان امور مالیاتی کشور در هر یک از استان‌ها و مناطقی که مقتضی بداند، دادسرا و دادگاه ویژه مالیاتی تشکیل می‌دهد. در این صورت سازمان امور مالیاتی کشور موظف است لوازم و تجهیزات و مکان استقرار مستقلاً را برای آنها تأمین نماید».

۳. تا زمان انشای این نوشتار هنوز مراجع تخصصی مالیاتی در نظام قضایی ایران تشکیل نشده است؛ اما گفته شده در آینده‌ای نزدیک مراجع مذکور در تهران تشکیل می‌شوند. به نقل از: سرپرست سازمان امور مالیاتی: دادگاه‌های ویژه جرائم مالیاتی تشکیل می‌شوند، (خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، ۱۳۹۸/۲/۱۸).



در سوی دیگر، اداره مالیاتی کانادا<sup>۱</sup> از بخشی با عنوان برنامه تحقیقات کیفری<sup>۲</sup> تشکیل شده است که رسالت آن، بررسی و تحقیق در مورد پرونده‌های مهمی از فرار مالیاتی، کلاهبرداری و سایر موارد نقض جدی مقررات مالیاتی و در موارد مقتضی، ارسال پرونده به مراجع ذی صلاح برای تعقیب کیفری است (Lyndon Maither, 2018: 303). تأسیس چنین مرکز کیفری در نهاد امور مالیاتی اقدام مناسبی به شمار می‌آید؛ زیرا باعث می‌شود رسالت تحقیق در پرونده‌های مربوط به جرائم مالیاتی تنها در حصار کارگزاران دستگاه مالیاتی قرار نگیرد بلکه در مواردی، از افراد متخصص در حوزه علوم کیفری نیز استفاده شود؛ زیرا اگرچه یک بُعد از جرائم مالیاتی از جمله فرار مالیاتی را مسائل مالیاتی تشکیل می‌دهد اما بُعد دیگر آن را مسائل پیرامون جرم و مجازات تشکیل می‌دهد. بنابراین تأسیس چنین مرکزی در نهاد مالیاتی لازم و سنجیده به حساب می‌آید.

### ۲-۳-۳. انگشت‌نگاری از متهمان و محکومان

در زمره تدابیری که در راستای مقابله با فرار مالیاتی مطرح می‌شود، انگشت‌نگاری از متهمان و محکومان فرار مالیاتی<sup>۳</sup> است. البته امروزه انگشت‌نگاری در مسیر شناسایی دقیق هویت ایشان چندان پدیده‌ای نوآورانه به حساب نمی‌آید؛ چراکه چندین دهه است آزمایش‌های تشخیص هویت از طریق DNA جای آزمایش‌های انگشت‌نگاری را گرفته‌اند (Holden, 2008: 62). در این خصوص، ماده (۴۹) آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی مصوب ۱۳۸۴ چنین مقرر داشته است: «از هر محکوم به محض ورود در قسمت پذیرش و تشخیص توسط مأمورین انتظامی انگشت‌نگاری و عکاسی به عمل می‌آید و پس از تنظیم دو برگ انگشت‌نگاری (یک برگ برای زندان و یک برگ برای ارسال به مراکز اسناد قانونی) برای تعیین پیشینه با ذکر شماره عکس زندانی به انضمام مدارک رسمی نسبت به تحویل زندانی اقدام می‌گردد و افزون بر شماره کلاسه دفاتر ثبت کل و ثبت قرارها و

1. The Canada Revenue Agency (CRA)

2. Criminal Investigations Program (CIP)

3. Fingerprints of Individuals Charged with, or Convicted of, Tax Evasion

محکومیت‌ها ذکر شماره عکس نیز در کلیه مکاتبه‌های مربوط به بازداشتی‌ها و محکومان الزامی است...». همچنین طبق ماده (۵۳) آیین‌نامه یادشده: «کلیه پرونده‌های محکومان و متهمان، بایستی ملصق به عکس و حاوی برگ انگشت‌نگاری و شرح حال و خلاصه پیشینه شخصی، خانوادگی، اجتماعی و کیفری آنها به امضا مسئول بایگانی زندان باشد». با نگاهی به مواد مذکور در آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدام‌های تأمینی و تربیتی مشاهده می‌شود که مقوله انگشت‌نگاری از متهمان و محکومان مورد توجه قرار گرفته است؛ با این وجود باید متذکر شد، اگرچه انگشت‌نگاری از متهمان و محکومان ناظر به همه جرائم از جمله فرار مالیاتی است اما قلمروی آن تنها افرادی را دربرمی‌گیرد که وارد زندان یا بازداشتگاه شده باشند. بنابراین سایر متهمانی که در اثنای فرایند کیفری وارد زندان یا بازداشتگاه نشده‌اند را در ذیل سیطره خود قرار نمی‌دهد. این موضوع یکی از مهم‌ترین کاستی‌های موجود در حوزه انگشت‌نگاری را تشکیل می‌دهد.

در سوی دیگر، مطابق با مقررات کانادا اثر انگشت همه متهمان یا محکومان به جرم فرار مالیاتی در مرکز اطلاعات پلیس کانادا<sup>۱</sup> جمع‌آوری و نگهداری می‌شود (<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs>). در این خصوص، امکان دسترسی به اطلاعات یادشده در اختیار همه نهادهای مجری قانون در کانادا قرار دارد. اتخاذ چنین تدبیری، سفرهای خارجی متهمان به فرار مالیاتی را به‌طور جدی محدود کرده است (Lee, 2017).

همان‌طور که مشاهده می‌شود، مقررات کانادا به‌طور خاص انگشت‌نگاری همه متهمان و محکومان به ارتکاب فرار مالیاتی را در کانون توجه قرار داده است؛ از طرفی، لزوم اخذ اثر انگشت تنها منوط به مرحله زندان یا دیگر مراکز سلب آزادی نشده است بلکه در یک نمای کلی، هر فردی که متهم یا محکوم به فرار مالیاتی شده است را دربرمی‌گیرد.

### ۳-۳-۳. انتشار حکم محکومیت

یکی از تدابیر بازدارنده کیفری که می‌توان در راستای مقابله با فرار مالیاتی اتخاذ کرد، انتشار

حکم محکومیت است. قانونگذار ایران در ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی، قاعده‌ای کلی را درخصوص انتشار حکم محکومیت کیفری انشا کرده است؛ طبق تبصره ذیل ماده مرقوم: «انتشار حکم محکومیت قطعی در جرائم زیر<sup>۱</sup> که میزان مال موضوع جرم ارتكابی، یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا بیش از آن باشد، الزامی است و در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر می‌شود...». به این ترتیب، از آنجاکه جرائم مالیاتی از جمله فرار مالیاتی در بند «د» ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی ذکر شده است بنابراین مشخص می‌شود که انتشار حکم محکومیت مربوط به فرار مالیاتی نیز در مواردی که مال مورد جرم یک میلیارد ریال یا بیشتر از آن باشد الزامی دانسته شده است.

در سوی دیگر، قانونگذار کانادا نیز نسبت به انتشار حکم محکومیت فرار مالیاتی توجه نشان داده است؛ به طوری که احکام محکومیت دادگاه‌ها<sup>۲</sup> در حوزه فرار مالیاتی در رسانه‌های محلی، منطقه‌ای و ملی منتشر می‌شود (<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs>). این تدبیر به منظور جلب توجه آحاد جامعه و افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار و پیامدهای فرار مالیاتی در دستور کار قرار گرفته است. به علاوه، اداره مالیات کانادا نیز این اختیار را دارد تا نسبت به انتشار همگانی پرونده‌های محکومیت مرتکبان فرار مالیاتی (<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/news/newsroom>) اقدام کند (Lyndon Maither, 2018: 309).

با این مراتب باید اذعان کرد، رویکرد قانونگذار کانادا در مقایسه با نگرش قانونگذار ایران بهتر ارزیابی می‌شود؛ چراکه قانونگذار کانادا بدون هرگونه تسامحی مقرر داشته است که همه محکومیت‌های کیفری مربوط به فرار مالیاتی، فارغ از میزان مال موضوع جرم، باید به انتشار همگانی برسند.

۱. جرائم مذکور که در ذیل تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی ذکر شده‌اند، عبارتند از: «الف) رشاء و ارتشاء، ب) اختلاس، پ) اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری، ت) مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، ث) تبانی در معاملات دولتی، ج) اخذ پورسانت در معاملات خارجی، چ) تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت، ح) جرائم گمرکی، خ) قاچاق کالا و ارز، د) جرائم مالیاتی، ذ) پولشویی، ر) اخلال در نظام اقتصادی کشور، ز) تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی».

انتشار مطلق حکم قطعی محکومیت کیفری در حوزه فرار مالیاتی باعث می‌شود تا کمتر کسی به این جرائم اقدام کند؛ زیرا در این صورت، همه مرتکبان بالقوه فرار مالیاتی به این درجه از آگاهی خواهند رسید که دستگاه عدالت کیفری هیچ مماشاتی در حق آنها نکرده و سوای مجازات‌های مصرح، هویت آنها نیز در راستای ارتکاب چنین جرمی، انتشار عمومی پیدا می‌کند. چنین برخورد سختی باعث خواهد شد تا بازدارندگی در قبال بزهکاری یادشده بیش از پیش تقویت شود. البته شاید گفته شود، انتشار حکم محکومیت قطعی، فرایند جامعه‌پذیرسازی مجرمان را سخت و پیچیده می‌کند؛ زیرا با انتشار چنین حکمی، گویی یک برچسب و آنگ مجرمانه برای همیشه به مجرم زده می‌شود و در نتیجه، این موضوع وضعیت بازگشت مرتکب به جامعه را پس از تحمل مجازات، توأم با سختی می‌سازد. در پاسخ به این چالش باید گفت، درست است که انتشار حکم محکومیت وضعیت جامعه‌پذیرسازی مرتکبان جرم را دچار مشکل می‌کند اما این موضوع برای ارتکاب برخی از جرائم شدید<sup>۱</sup> مثل فرار مالیاتی متمایز در نظر گرفته می‌شود؛ بنابراین در جرائم شدیدی مثل فرار مالیاتی، بهتر آن است تا به منظور بازدارندگی بیشتر (بازدارندگی عام)<sup>۲</sup> انتشار حکم محکومیت در دستور کار قرار گیرد. در واقع، راهبرد تقویت بازدارندگی با انتشار حکم محکومیت در جرمی مثل فرار مالیاتی، آثار و پیامدهای سوء فرایند آنگ‌زنی و برچسب مجرمانه را توجیه می‌کند.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با بررسی و کاوشی که در جستار حاضر صورت گرفت مشخص شد، قانونگذار ایران هنوز راهبرد کیفری مقتدر و بازدارنده‌ای را در راستای مقابله با فرار مالیاتی انشا و اجرایی نکرده است. در واقع، راهبرد کنونی در بردارنده کاستی‌ها و نارسایی‌های مهمی در ابعاد متنوعی به خصوص در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری است.

1. Serious Crime

۲. کنترل رفتار مجرمانه از طریق افزایش تهدید به مجازات کیفری، مفهوم بازدارندگی عام (General Deterrence) را تشکیل می‌دهد (Siegel, 2018: 114).

در این خصوص، هرچند قانونگذار در قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴، رویکرد موسعی را در تعیین قلمروی مجرمانه فرار مالیاتی در دستور کار قرار داده اما جرم‌انگاری یادشده هنوز دارای کاستی‌های مهمی است؛ به طوری که شروع به ارتکاب فرار مالیاتی و صرف تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی فاقد وصف مجرمانه است. ازسویی، قانونگذار در انشای ضمانت‌اجراهای کیفری مالی جرم فرار مالیاتی، اصل تناسب مجازات با شدت و کیفیات اعمال ارتکابی را مورد نظر قرار نداده است. درواقع، از آنجاکه مرتکبان فرار مالیاتی با قصد و انگیزه مالی مرتکب جرم مذکور می‌شوند باید در تعیین مجازات مالی به ترتیبی عمل شود که قدرت بازدارندگی آن حفظ شود. این در صورتی است که در حال حاضر، کیفر مالی که برای مرتکبان فرار مالیاتی مقرر شده، جزای نقدی درجه شش تعزیری یعنی جریمه‌ای به میزان بیش از بیست میلیون ریال تا هشتاد میلیون ریال است. بدیهی است این میزان از کیفر مالی در مقابل رقم‌های بعضاً میلیاردی فرار مالیاتی نمی‌تواند بازدارندگی لازم را ایجاد کند. درواقع، قانونگذار به جای بالا بردن هزینه ارتکاب جرم برای مرتکبان فرار مالیاتی، کیفر مالی کم‌وبیش ثابت (در یک بازه معین) و نامتناسبی را برای آنها در نظر گرفته است. سوای نارسایی‌های مهمی که در ابعاد جرم‌انگاری و کیفرگذاری فرار مالیاتی ملاحظه می‌شود، قانونگذار در انشای سایر تدابیر کیفری نیز عملکرد ناقصی را از خود نشان نداده است؛ منظور آن است که اگرچه تدابیری چون تخصصی کردن فرایند تحقیق، انگشت‌نگاری از متهمان و محکومان و انتشار حکم محکومیت در قبال مرتکبان فرار مالیاتی در نظر گرفته شده است اما هریک از این تدابیر کم‌وبیش کاستی‌های مهمی دارند؛ بدین ترتیب، عدم لزوم بهره‌گیری از متخصصان حقوق کیفری در امر تحقیق در پرونده‌های مشکوک به فرار مالیاتی در سازمان امور مالیاتی، فقدان یک سامانه جامع اطلاعاتی برای انگشت‌نگاری همه متهمان و محکومان فرار مالیاتی (فارغ از آنکه متحمل کیفر سلب آزادی شده باشند یا خیر) و عدم انتشار حکم قطعی همه محکومان فرار مالیاتی مهم‌ترین آسیب‌های تدابیر کیفری حاضر را در قبال فرار مالیاتی تشکیل می‌دهند.

در سوی دیگر، کنشگران تقنینی کانادا رویکرد متناسب و بازدارنده‌ای را در راستای مقابله با فرار مالیاتی انشا و اجرا کرده‌اند؛ در این خصوص، جرم‌انگاری فرار مالیاتی تنها ارتکاب تام رفتار

یادشده را شامل نمی‌شود بلکه شروع به ارتکاب جرم مذکور نیز به صورت خاص جرم‌انگاری شده است. به علاوه، هرگونه تبانی برای ارتکاب فرار مالیاتی مشمول عنوان مجرمانه قرار گرفته است. از سوی دیگر، قانونگذار کانادا در انشای مجازات مالی جرم فرار مالیاتی اصل تناسب مجازات با شدت و کیفیات اعمال ارتكابی را مورد نظر قرار داده است. بدین ترتیب، مجازات مالی مرتکبان فرار مالیاتی در یک بازه ثابت تعریف نشده بلکه میزان آن متناسب با مال موضوع جرم فرار مالیاتی شناور در نظر گرفته شده است. در خصوص تدابیر دیگر نیز قانونگذار کانادا رویکرد بهتری را در مقایسه با همتای ایرانی خود برگزیده است؛ در این زمینه، نهاد مستقلی با عنوان برنامه تحقیقات کیفری در اداره مالیاتی کانادا تأسیس و استقرار یافته که رسالت تحقیق در پرونده‌های مشکوک به امور مالیاتی را برعهده دارد. علاوه بر آن، در راستای ارتقای سطح آگاهی عمومی و تقویت هرچه بیشتر بازدارندگی در قبال فرار مالیاتی، همه محکومیت‌های کیفری فرار مالیاتی فارغ از میزان مال مورد جرم به انتشار همگانی می‌رسد. همچنین، ایجاد سامانه‌ای کامل برای اخذ اثر انگشت همه متهمان و محکومان فرار مالیاتی، تدبیر مناسب دیگری است که در راستای مقابله با فرار مالیاتی به‌کار گرفته شده است.

با توجه به مطالب یادشده، موارد ذیل برای رفع کاستی‌ها و نارسایی‌های راهبرد

کیفری ایران در مواجهه با فرار مالیاتی معرفی و توصیه می‌شود:

۱. **جرم‌انگاری شروع به فرار مالیاتی و تبانی به منظر ارتکاب فرار مالیاتی:** در حال حاضر، با توجه به نوع و میزان مجازات فرار مالیاتی، شروع به ارتکاب آن فاقد وصف مجرمانه است؛ بنابراین توصیه می‌شود تا قانونگذار به‌طور خاص، جرم‌انگاری شروع به ارتکاب فرار مالیاتی را در دستور کار قرار دهد. از طرفی پیشنهاد می‌شود تا قانونگذار صرف تبانی به منظور ارتکاب فرار مالیاتی را فارغ از آنکه مرتکبان اقدام‌های اجرایی را تدارک دیده یا ندیده باشند، مشمول جرم‌انگاری قرار دهد.

۲. **تناسب‌سازی مجازات مالی فرار مالیاتی:** در راستای ایجاد و به‌کارگیری مجازات بازدارنده در قبال فرار مالیاتی توصیه می‌شود تا تناسب‌سازی مجازات مالی با میزان مال موضوع جرم در دستور کار قرار گیرد؛ در این خصوص می‌توان با الهام از مقررات کیفری کانادا، مجازات مالی فرار مالیاتی را درصدی از میزان مال مورد جرم قرار داد.

۳. استفاده از افراد متخصص در حقوق کیفری در سازمان امور مالیاتی: در راستای تخصصی سازی امر تعقیب و تحقیق در پرونده های مربوط به فرار مالیاتی در سازمان امور مالیاتی تنها استفاده از افراد آگاه و خیره به مسائل مالیاتی کافی نیست بلکه نیاز است از متخصصان حقوق کیفری نیز استفاده شود. این موضوع به خصوص در حوزه دادستانی انتظامی مالیاتی به عنوان نهادی که رسالت تحقیق در پرونده های مشکوک به فرار مالیاتی و اعلام جرم به مراجع قضایی را به عهده دارد از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ از این رو، پیشنهاد می شود تا ضمن اصلاح قانون، افرادی به عنوان دادستان انتظامی مالیاتی انتخاب شوند که از تخصص حقوق کیفری نیز برخوردار باشند.

۴. ایجاد سامانه جامع برای اخذ اثر انگشت مرتکبان فرار مالیاتی اعم از متهمان و محکومان: برای تسهیل دسترسی و ایجاد یک پایگاه اطلاعاتی کامل و شفاف در راستای مقابله با فرار مالیاتی توصیه می شود تا به منظور اخذ اثر انگشت مرتکبان فرار مالیاتی اعم از متهمان و محکومان (خواه وارد مراکز سلب آزادی شده باشند یا خیر) یک سامانه جامع راه اندازی و عملیاتی شود.

۵. انتشار حکم محکومیت همه مجرمان فرار مالیاتی: با توجه به اینکه در مقطع کنونی، طبق ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی، تنها آن دسته از محکومیت های جرائم مالیاتی که به میزان یک میلیارد ریال یا بیشتر از آن است به انتشار همگانی می رسد، توصیه می شود تا در راستای ارتقای سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار سوء فرار مالیاتی و همچنین ایجاد بازدارندگی حداکثری، انتشار محکومیت قطعی کیفری همه مرتکبان فرار مالیاتی در دستور کار قرار گیرد.

## منابع و مآخذ

۱. باختر، سیداحمد و احمدزارع مقدم (۱۳۹۵). *حقوق مالیاتی کاربردی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه.
۲. بنسون، مایکل. ال و سالی اس سیمپسون (۱۳۹۱). *جرائم بقیه سفیدی: رویکردی فرصت مدار*، ترجمه اسماعیل رحیمی نژاد، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۷). *ترمیم‌ولوژی حقوق*، چاپ نهم، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش.
۴. حسنی، جعفر و نسرین مهرا (۱۳۹۴). «نقدی بر مفهوم جرم اقتصادی در قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲)»، *نشریه مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، ش ۲ و ۳.
۵. خالقی، ابوالفتح و داود سیفی قره‌یتناق (۱۳۹۴). «رویکرد نظام کیفری ایران به جرم فرار مالیاتی»، *پژوهشنامه مالیات*، ش ۷۶.
۶. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا) (۱۳۹۸/۲/۱۸).
۷. رهامی، محسن (۱۳۸۶). *جرائم بدون بزه‌دیده*، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
۸. ساکی، محمدرضا (۱۳۸۹). *حقوق کیفری اقتصادی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه.
۹. سیدنورانی، سیدمحمدرضا (۱۳۸۸). *فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. کرم‌خانی، جواد، اکبر ویسمردی و زهرا علی‌مدد (۱۳۹۵). «بررسی میزان کارایی جرائم مالیاتی در جلوگیری از فرار مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده در بین مؤدیان مالیاتی استان ایلام»، *نشریه حسابداری دولتی*، ش ۴.
۱۱. کریمی کاسوایی، سیدمجتبی (۱۳۹۵). *بررسی نقش فساد اداری در فرار مالیاتی*، چاپ اول، تهران، انتشارات سنجش و دانش.
۱۲. کمالی، سعید و سعیده شفیعی (۱۳۹۰). «مفهوم تمکین مالیاتی و محاسبه آن در نظام مالیاتی ایران»، *پژوهشنامه مالیات*، ش ۱۰.
۱۳. گلدوزیان، ایرج (۱۳۹۶). *محشای قانون مجازات اسلامی با اصلاحات و الحاقات جدید*، چاپ هفتم، تهران، انتشارات مجد.
۱۴. لطفی، محمدکاظم و وحید کوثری (۱۳۹۴). *فرهنگ لغات حقوقی فرانسه - فارسی*، چاپ اول، تهران، انتشارات مه‌رسا.



۱۵. مالکی مقدم، هوشنگ و عبادالله عباسی (۱۳۸۲). *حقوق مالیاتی و آیین دادرسی آن*، چاپ اول، قم، انتشارات خانه خرد.
۱۶. معین، محمد (۱۳۸۶). *فرهنگ فارسی معین*، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران، انتشارات ادنا.
17. Brown, K. B. (2011). *A Comparative Look at Regulation of Corporate Tax Avoidance*: Springer Netherlands.
18. Chiarini, B. (2019). "A Strategic Approach for the Crime of Tax Evasion," *Journal of Financial Crime*, (Just-accepted), 00-00.
19. Curzon, Leslie Basil and Paul Richards (2007). *The Longman Dictionary of Law*, Pearson Education.
20. Dion, M., D. Weisstub and J. L. Richet (Eds.) (2016). "Financial Crimes: Psychological", *Technological, and Ethical Issues*, Vol. 68, Springer.
21. Gottschalk, P. (2013). *Policing White-collar Crime: Characteristics of White-collar Criminals*, Taylor and Francis.
22. Gottschalk, P. (2016). *Investigation and Prevention of Financial Crime: Knowledge Management, Intelligence Strategy and Executive Leadership*, Taylor and Francis.
23. Gottschalk, P. and L. Gunnesdal (2018). *White-collar Crime in the Shadow Economy*, Springer.
24. Graycar, A. and R. G. Smith (2011). *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing, Incorporated.
25. Holden, H. M. (2008). *FBI 100 Years*, Zenith Imprint.
26. <http://ensani.ir/fa>
27. <http://www.magiran.com/>
28. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/section-239.html> (Accessed: June 22, 2019).
29. <https://scholar.google.com/>
30. <https://taylorandfrancis.com/journals/>

31. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/tax-evasion-no-borders/cracking-down-getting-results.html> (Accessed: July 20, 2019).
32. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/news/newsroom/criminal-investigations-actions-charges-convictions.html> (Accessed: June 24, 2019).
33. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/compliance/combat-tax-crimes.html> (Accessed: June 24, 2019).
34. <https://www.noormags.ir/>
35. <https://www.sciencedirect.com/>
36. Kerzner, D. S. and D. W. Chodikoff (2016). *International Tax Evasion in the Global Information Age*, Springer International Publishing.
37. Lazăr, R. E. (2013). "Tax Evasion between Legality and Criminal Offense", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 92.
38. Lee, J. (Feb 24, 2017). "Canadian Tax Agency is Now Fingerprinting Tax Evasion Suspects", It is available at: <https://www.biometricupdate.com>
39. Lyndon Maither, C. F. E. B. C. (2018). *Canadian Anti-fraud Practice*, Lyndon Maither.
40. Siegel, L. J. (2018). *Criminology: The Core*, Cengage Learning.
41. Wild, S. E. (2006). *Webster's New World Law Dictionary*, Wiley.

# قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی؛ تخلف یا صراحت قانون

حمید بهره‌مند\* و ناصر قنبریان\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۷	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۲۶۴-۲۴۳
-------------------	------------------------	------------------------	---------------------

با توجه به نقش زمین در امنیت غذایی، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها روند تغییر کاربری اراضی را مورد حکم قرار داد. با توجه به مشکلات اجرایی، این قانون در سال ۱۳۸۵ اصلاح و برای تغییر کاربری غیرمجاز، ضمانت اجرای قلع و قمع بنا و جزای نقدی پیش‌بینی شد. از آنجاکه تبصره «۲» ماده (۱۰) این قانون قلع و قمع را «رأساً» از وظایف مأموران جهاد کشاورزی دانست تفاسیر متهافتی ارائه شد و نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه و نیز رویه عملی برخی محاکم از تبصره مذکور به قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی سوق داده شد. هدف از نگارش این مقاله شناسایی ماهیت حقوقی ضمانت اجرای قلع و قمع و بیان آثار این ماهیت حقوقی بر عملکرد مجری آن است. فرضیه این مقاله که نهایتاً با روش توصیفی - تحلیلی به اثبات آن خواهیم پرداخت آن است که قلع و قمع در قانون مصوب ۱۳۸۵ دارای ماهیت کیفری است و دستاورد مقاله آن است که تبصره مذکور، حکم خاصی را در خصوص نحوه اجرای حکم کیفری بیان کرده است؛ چراکه صدور اجرائیه به موجب ماده (۴۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری برعهده دادستان است، حال آنکه اجرای قلع و قمع متعاقب صدور حکم قطعی و لازم‌الاجرا برعهده مأموران جهاد کشاورزی است. بنابراین قلع و قمع متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز، صرفاً پس از رسیدگی قضایی و صدور حکم قطعی امکان‌پذیر است و اعمال آن بدون حکم قطعی، فاقد وجاهت قانونی و خود موجب ضمانت اجرای کیفری است.

**کلیدواژه‌ها:** قلع و قمع؛ تغییر کاربری؛ مجازات؛ اجرای احکام

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

Email: bahrmand@ut.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛

Email: n.ghanbarian67@gmail.com

## مقدمه

امکان تأمین غذا و پوشاک، از ابتدایی‌ترین و مسلم‌ترین حقوق هر انسانی است که پا به عرصه وجود گذاشته و یا خواهد گذاشت (حدادی، ۱۳۹۳: ۱۱). امنیت غذایی برای داشتن زندگی سالم و نزی پیوند آن با امنیت سیاسی یکی از اساسی‌ترین ارکان تحصیل احساس امنیت در زندگی اجتماعی و فردی است (غفاری، ۱۳۹۴: ۱۳۵). افزایش جمعیت و ارتقای استانداردهای زندگی، نیاز به خوراک و پوشاک را روز به روز افزایش داده و هنوز هم با وجود پیشرفت‌های بشر در علوم کشاورزی و به ویژه در تولید محصول بدون استفاده از خاک، منابع خاک به عنوان منبع اصلی برای تولید محصولات غذایی است (عاقلی کهنه‌شهری و صادقی، ۱۳۸۴: ۸۸)؛ البته تأمین امنیت غذایی با منابع خاک، یکی از کارکردهای آن بوده و منبع خاک در تعیین سرنوشت آب و چرخه آب (نصرالهی و همکاران، ۱۳۹۳: ۹۰) و نیز بازچرخش مواد و عناصر غذایی در طبیعت، حائز اهمیت است (زهتاییان و همکاران، ۱۳۹۳: ۷۴) و خداوند متعال با توجه به نقش اساسی خاک و زمین، به موجب آیه «واستعمرکم فیها...» (هود: ۶۱)، همه را موظف به آبادانی این زمین کرده و تأکید بر حفظ اراضی کرده است (صابری دمیرچی، ۱۳۹۳: ۶۰).

با وجود تأکید بر حفظ خاک و زمین به جهت اهمیت آن بر سرنوشت ملت‌ها، با توجه به رشد بی‌رویه شهرها و شهرک‌ها و نیاز به مسکن به علت ازدیاد جمعیت، بسیاری از زمین‌های زراعی و باغی برای اهداف مختلف، تغییر کاربری داده‌اند (فرامرزی، یعقوبی و کریمی، ۱۳۹۳: ۵۶). این مهم خود موجب شد مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی را تصویب کند. این قانون در سال ۱۳۸۵ دستخوش تغییراتی شد.

برداشت‌های مختلف از تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری الحاقی مصوب سال ۱۳۸۵ به ایجاد حساسیت‌هایی در برخورد با تغییر کاربری‌های خارج از چارچوب

۱. ماده (۱۰) (الحاقی) - هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا یا افزایش، برداشتن شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به‌طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. تبصره «۱» - چنانچه مرتکب پس از اعلام جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد نیروی انتظامی موظف است به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید.

تبصره «۲» - مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورتجلسه رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند.

قانون منجر شده است و عملاً باعث شده به دنبال تغییر کاربری خارج از ضوابط و مقررات قانون حفظ کاربری، مستحدمات ایجاد شده بدون حکم قضایی قلع و قمع شود؛ چراکه در تبصره «۲» این ماده صراحتاً قید شده است که به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز، مأموران جهاد کشاورزی «رأساً» با حضور نماینده دادسرا نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حالت سابق اقدام خواهند کرد.

نوشتار حاضر با تحلیل جرم تغییر کاربری غیرمجاز و فارغ از حساسیت‌های موجود، درصدد پاسخ به این سؤال است که آیا قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی و توسط مأموران جهاد کشاورزی، موافق اصول حقوقی و مطابق قانون حفظ کاربری است یا خیر؟ برای پاسخ به این پرسش، مقاله حاضر نخست، تغییر کاربری غیرمجاز را مورد تحلیل قرار خواهد داد و سپس دلایل موافقان و همچنین مخالفان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان نظریه نویسندگان مختار و موافق روح حاکم بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی تجزیه و تحلیل خواهد شد و در نهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

## ۱. تغییر کاربری غیرمجاز

تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی مطابق قانون حفظ کاربری به اقدامی اطلاق می‌شود که در اراضی تحت شمول این قانون انجام گیرد و مانع از تداوم تولید و بهره‌وری در بخش کشاورزی شود (قنبریان، ۱۳۹۶: ۹)؛ به عبارت دیگر، هر عملی که در عرصه اراضی زراعی و باغی مشمول این قانون صورت گیرد و این اقدام به ممانعت از تداوم تولید در این حوزه منجر شود، مصداق تغییر کاربری بوده و برای اجرای طرح یا پروژه مورد نظر ابتدا باید ضوابط حاکم بر قانون حفظ کاربری اخذ شود که همانا کسب مجوز است و سپس به اجرای فعالیت اقدام شود، در غیر این صورت با ضمانت اجرای کیفری روبه‌رو خواهد شد (بهره‌مند و قنبریان، ۱۳۹۷: ۱۲۵).

طبق قانون حفظ کاربری، انواع تغییر کاربری را می‌توان به سه نوع تقسیم کرد: تغییر کاربری ضروری (مصداق تبصره «۱» اصلاحی ماده (۱) قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵)، تغییر کاربری غیرضروری (مصداق تبصره «۴» الحاقی ماده (۱) قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵) و تغییر کاربری غیرمجاز (همان: ۱۳۰-۱۲۹).

مطابق با اصول حاکم بر قانون حفظ کاربری، تغییر کاربری ضروری به فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که هیچ وابستگی به بخش کشاورزی نداشته و اجرای این فعالیت‌ها ضرورتاً نیازمند اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تغییر کاربری ضروری است؛ که از این مصادیق می‌توان به احداث استخرشنا و ورزشگاه در اراضی زراعی و باغی تحت شمول قانون حفظ کاربری نام برد. تغییر کاربری غیرضروری یا همان فعالیت‌های موضوع تبصره «۴» الحاقی به ماده (۱) قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵<sup>۱</sup>، به فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که وابسته به بخش کشاورزی بوده و موجب بهینه کردن بخش کشاورزی می‌شود و برای اجرای این فعالیت‌ها، اخذ موافقت سازمان جهاد کشاورزی و رعایت ضوابط زیست‌محیطی لازم و ضروری است، برای مثال می‌توان به احداث گلخانه و استخر ذخیره آب کشاورزی اشاره کرد (کارگر، ۱۳۹۶: ۵۵). تغییر کاربری غیرمجاز، مطابق ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵<sup>۲</sup>، به عملی گفته می‌شود که بدون مجوز در اراضی زراعی و باغی تحت شمول این قانون صورت گیرد و این فعالیت خود مانع از تداوم تولید در بخش کشاورزی شود و ضمانت اجرای این اقدام، قلع و قمع بنا و جزای نقدی از یک تا سه برابر قیمت زمین پس از تغییر کاربری خواهد بود (نصیری، ۱۳۹۲: ۱۰۷).

حال با مقدمه فوق، اخیراً اختلاف نظرهای شدیدی در حوزه مقابله با این بزه به وجود آمده است؛ برخی معتقدند که به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز و احراز این مهم، مأموران جهاد کشاورزی به عنوان مجریان این قانون و با اختیاری که تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵ برای آنها قائل شده است، می‌توانند با هماهنگی با دادسرا و بدون طرح شکایت کیفری و اخذ حکم قطعی، اقدام به اعاده وضع به حالت سابق

۱. تبصره «۴» (الحاقی) - احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی، کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد.

۲. ماده (۳) اصلاحی - کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند علاوه بر قلع و قمع به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.

کنند (میرزایی، ۱۳۹۴: ۱۸۲-۱۸۱). در مقابل عده‌ای اعتقاد دارند با توجه به ماهیت این ضمانت اجرا و مجازات بودن آن مأموران اجرا تنها پس از صدور حکم قطعی می‌توانند اقدام به قلع و قمع کنند (باختر، ۱۳۹۴: ۵۳). برای روشن شدن موضوع در ادامه به تشریح دلایل موافقان و مخالفان قلع و قمع بدون حکم قطعی و نظریه مختار و موافق روح حاکم بر قانون حفظ کاربری می‌پردازیم.

## ۲. دلایل موافقان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی

موافقان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی و حتی بدوی، برای توجیه نظر خود، به ادله ذیل استناد می‌کنند:

اولاً، مطابق تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵، به محض کشف تغییر کاربری غیرمجاز، مأموران جهاد کشاورزی محل وقوع اراضی تحت شمول، مکلفند با هماهنگی دادسرا و بدون ضرورت وجود حکم به منظور حفظ حقوق عمومی، رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حالت سابق اقدام کنند (مجموعه نشست‌های قضایی، ۱۳۹۰: ۳۲۹). عبارت «رأساً» خود صریح در حکمی خاص است که با توجه به حساسیت اراضی زراعی و باغی و پیوند آن با امنیت غذایی قانونگذار وضع کرده است و حال اگرچه این حکم خاص؛ یعنی همان قلع و قمع مستحذات بدون حکم، مخالف برخی از اصول مسلم حقوقی است، ولی با توجه به اینکه حتی قانون بد هم تا زمانی که نسخ و یا ابطال نشده است باید اعمال شود، بنابراین در فرض کشف تغییر کاربری غیرمجاز توسط مأموران جهاد کشاورزی، می‌توانند بدون وجود حکم از دادگاه، ضمن تنظیم صورت‌مجلس به صراحت ماده مرقوم، به اعاده وضع به حالت سابق اقدام کنند.

ثانیاً، قانونگذار به لحاظ آثار مخرب بزه تغییر کاربری غیرمجاز بر عوامل زیست‌محیطی و زندگی اجتماعی آحاد جامعه در مقام تشدید برخورد با این جرم در ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵ محاکم را در مقام صدور حکم قلع و قمع بنای غیرمجاز مکلف کرده است. در تبصره‌های ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵ ابتدا مأموران جهاد را مکلف کرده است که به محض اطلاع از تغییر کاربری غیرمجاز،

بلافاصله مراتب را به مالک تذکر دهند و در صورت عدم توجه مالک به درخواست آنها، نیروی انتظامی مالک یا متصرف را از ادامه کار منع کند تا به موجب توقف تغییر کاربری غیرمجاز، از حیف و میل اراضی زراعی و باغی جلوگیری شود (موسوی مقدم، ۱۳۹۴: ۲۷۵-۲۷۴). در مواردی که به هر دلیل زمینه اجرای تکالیف مندرج در تبصره «۱» ماده (۱۰) قانون مرقوم فراهم نشود، مأموران جهاد کشاورزی مکلفند در جهت تشدید مبارزه با این پدیده و بازدارندگی و پیشگیری از موارد مشابه، به صراحت تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری نسبت به قلع و قمع بنا اقدام کنند. بنابراین قلع و قمع بنای مندرج در ماده (۳) که اجرای آن برعهده دادسرای مجری حکم است با موضوع قلع و قمع بنای موضوع تبصره «۲» ماده (۱۰) که تکلیف مأموران جهاد است دو مقوله جدا از هم است و نباید این دو را باهم خلط کرد، چراکه اعمال ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵ و ضرورت اخذ حکم از مراجع قضایی زمانی است که اقدام به تغییر کاربری غیرمجاز به اتمام رسیده باشد و مأموران جهاد کشاورزی پس از اتمام عملیات ساخت و ساز و تغییر کاربری، از موضوع مطلع شده باشند؛ اما درخصوص مواردی که هنوز در حال اجراست و عملیات تغییر کاربری غیرمجاز از قبیل ایجاد مستحذات برای ساخت ورزشگاه به اتمام نرسیده باشد، مشمول ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری است و مأموران جهاد کشاورزی به محض اطلاع از وقوع بزه مکلفند نسبت به توقف عملیات اجرایی اقدام کنند و در صورت عدم اعتنا به اخطار مأموران جهاد کشاورزی مبنی بر توقف عملیات ازسوی مالک یا متصرف، نیروی انتظامی بنا به درخواست مأموران جهاد مکلف به جلوگیری از ادامه عملیات اجرایی است و در صورت عدم توجه به مداخله نیروی انتظامی، به تصریح تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری، مأموران جهاد کشاورزی با حضور نماینده دادسرا رأساً و بدون نیاز به حکم قطعی، به قلع و قمع مستحذات اقدام خواهند کرد (همان: ۲۷۵).

ثالثاً، اداره حقوقی و اسناد و امور مترجمان قوه قضائیه در بازگشت به سؤالی از معاون دادستان و سرپرست مجتمع شهید طولایی اصفهان مبنی بر اینکه «با توجه به تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی ۱/۸/۱۳۸۵ مشورتاً اعلام فرمایید آیا قلع و قمع بنا و مستحذات و اعاده وضع به حالت سابق که به نوعی مجازات موضوع ماده (۱۰) بعد از قطعیت رأی است، در



مرحله دادسرا و تحقیقات مقدماتی نیز قابلیت اجرا را دارد یا خیر؟» به صراحت به موجب نظریه مشورتی شماره ۷/۵۶۴۹ مورخه ۱۳۸۹/۹/۱۷ اعلام کرد که «اعمال اختیارات و وظایف مذکور در تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی ۱۳۸۹/۸/۱ قانون یاد شده مقید به صدور رأی قطعی از مراجع قضایی نگردیده و با توجه به اطلاق تبصره مرقوم، اعمال آن در مرحله تحقیقات دادسرا نیز بلامانع است».

با مذاقه در نظریه مشورتی فوق، اجرای قلع و قمع بنا و مستحذات متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز، مطابق با قانون بوده و بلامانع است.

به طور کلی قائلان به قلع و قمع بنا بدون حکم، معتقدند که باید بین موارد تغییر کاربری غیرمجاز مکشوفه که در حال اجراست و مواردی که به اتمام رسیده است، قائل به تفکیک شده و مواردی که اراضی تحت شمول قانون حفظ کاربری تغییر کاربری یافته و پس از اجرای طرح، مأموران جهاد کشاورزی از موضوع مطلع شدند، مشمول ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵ است و ضرورتاً قلع و قمع بنا نیازمند حکم قطعی است و اما در خصوص تغییر کاربری‌هایی که مأموران ذی‌ربط در زمان اجرای طرح و قبل از اتمام عملیات اجرایی، از وقوع بزه مطلع می‌شوند، مکلفند ضمن انجام سلسله‌مراتب مندرج در ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری (توقف توسط مأموران جهاد، توقف از سوی نیروی انتظامی، قلع و قمع در فرض بی‌اعتنایی به توقف طرح)، رأساً و بدون نیاز حکمی اقدام به قلع و قمع بنا کنند (همان).

### ۳. دلایل مخالفان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی

در مقابل مخالفان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی، معتقدند که برای اعمال مجازات و قلع و قمع بنا متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز، طرح شکایت کیفری و صدور حکم قطعی از محاکم کیفری لازم و ضروری است و برای نظریه خود به موارد ذیل استناد می‌کنند:

اولاً، به موجب اصل (۳۶) قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد» و مطابق اصل (۳۷) و ماده (۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲، «اصل برائت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح به اثبات رسیده باشد». با این وصف، یکی از

مهم‌ترین حقوق متهم در دادرسی منصفانه برخورداری از اصل بی‌گناهی است که قانونگذار نیز به صراحت به این مورد و به برخی از حقوق ناشی از آن مانند حق توجه به کرامت انسانی، حق سکوت و حق آزادی صراحتاً یا تلویحاً اشاره کرده است (شاهد و مهرا، ۱۳۹۷: ۲۰)؛ حال سؤالی که مطرح است اینکه چگونه می‌توان بدون حکم دادگاه و رسیدگی قضایی، جرم شخصی را محرز دانست و بدون جلسه محاکمه و تفهیم اتهام، اقدام به مجازات وی کرد؟ (قنبریان، ۱۳۹۶: ۱۳۱). قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی، متعارض با قوانین مدون و اصول مسلم حقوقی است؛ چراکه قبل از رسیدگی به موضوع، اعمال کیفر مخالف اصل برائت و اصولی چون تفسیر مضیق و تفسیر به نفع متهم قوانین کیفری است.

جهت ائتان ضرورت وجود حکم قطعی، اداره حقوقی قوه قضائیه به موجب نظریه مشورتی شماره ۷/۱۰۹۳ مورخه ۱۳۸۸/۲/۲۲ مقرر کرد: «چنانچه ایجاد بنا به طور غیرمجاز بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها صورت پذیرد جرم محسوب می‌شود و مجازات آن به صراحت ماده (۳) همین قانون قلع و قمع بنای احداث شده و جزای نقدی می‌باشد، مأمورین جهاد کشاورزی با توجه به ماده (۱۰) قانون مذکور و تبصره «۱» آن مجاز به توقف عملیات و جلوگیری از ادامه عملیات مرتکب می‌باشند. بنابراین قلع و قمع بنای موضوع تبصره «۲» این ماده با توجه به ماده (۳) این قانون پس از اعلام به مراجع قضایی و صدور حکم امکان‌پذیر است...». همچنین به موجب نظریه مشورتی شماره ۵۳۲/۹۲/۷ مورخه ۱۳۹۲/۳/۲۵ اداره حقوقی قوه قضائیه، «قلع و قمع بنا موضوع تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط مأمورین جهاد کشاورزی، پس از اعلام به مراجع قضایی و صدور حکم امکان‌پذیر است...».

ثانیاً، توجه در رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۷۰۷ مورخه ۱۳۸۶/۱۲/۲۱ نیز صریح در ضرورت رسیدگی قضایی و صدور حکم قطعی برای قلع و قمع بناست چراکه مقرر می‌دارد: «چون مطابق ماده (۳) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ۱۳۷۴/۳/۳۱، کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون مربوطه اقدام به تغییر کاربری نمایند،

علاوه بر قلع و قمع بنا به سایر مجازات‌های مذکور در این ماده محکوم می‌شوند و عبارت «علاوه بر قلع و قمع بنا» در صدر مجازات‌های مقرر به تقدم آن نسبت به مجازات‌های دیگر ماده مزبور، دلالت می‌نماید و معلوم می‌دارد که قلع و قمع بنا جزء لاینفک حکم کیفری است، کماینکه در تبصره «۲» ماده (۱۰) این قانون نیز جلوگیری از ادامه عملیات غیرمجاز و توقف آن، حتی به صورت قلع و قمع بنای غیرمجاز، البته با رعایت مقررات قانونی به مأمورین کشف و تعقیب بزه موصوف تکلیف گردیده است، لذا با توجه به اهمیت حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و صراحت قانونی فوق‌الاشعار، صدور حکم به قلع و قمع بنای غیرمجاز، به عنوان تکلیف قانونی، وظیفه دادگاه صادرکننده حکم کیفری بوده و نیازی به تقدیم دادخواست از سوی اداره شاکی ندارد، لذا به نظر اکثریت قریب به اتفاق اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان گلستان در حدی که با این نظر مطابقت داشته باشد صحیح و قانونی تشخیص می‌گردد...».

با تدقیق در رأی بالا، مشاهده می‌شود که دیوان عالی کشور به عنوان مرجع عالی قضایی ایران نیز قلع و قمع بنا را نیازمند طرح شکایت کیفری و وجود حکم می‌داند و نیز با صراحت بیان داشته است که مأموران جهاد کشاورزی با رعایت مقررات قانونی حق اجرای قلع و قمع بنا را دارند؛ واضح است که رعایت مقررات قانونی مستلزم طرح شکایت کیفری و طی شدن مراحل دادرسی و صدور حکم قطعی است و نمی‌توان بدون حکم قطعی به قلع و قمع بنا اقدام کرد (همان: ۱۳۲).

ثالثاً، از آنجا که اختلاف نظرهای شدیدی در خصوص قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی ایجاد شده بود، ریاست وقت سازمان امور اراضی کشور طی بخشنامه شماره ۵۳/۰۲۰/۱۴۸۳۰۶-۱۳۸۹/۲/۱۱ مقرر کرد که مطابق ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵، قلع و قمع بنا بدون حکم دادگاه امکان‌پذیر نیست. به دنبال این مقرر که برای مراجع اداری و ادارات امور اراضی مستقر در شهرستان‌ها ایجاد تکلیف کرده بود، معاون وقت قضایی دادستان عمومی و انقلاب مشهد با توجه به خلاف صریح بودن این مقرر به تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵ با این استدلال که این برداشت از قانون خلاف صریح تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون یاد شده است،

قانونگذار حکیم به لحاظ آثار مخرب بزه تغییر کاربری غیرمجاز بر عوامل زیست محیطی و زندگی اجتماعی آحاد جامعه در مقام تشدید برخورد با این جرم علاوه بر اینکه در ماده (۳) اصلاحی قانون مذکور محاکم را در مقام صدور حکم، مکلف به صدور حکم قلع و قمع بنای غیرمجاز کرده است، در تبصره‌های ماده (۱۰) این قانون اولاً، مأموران جهاد کشاورزی را مکلف کرده که به محض اطلاع از تغییر کاربری غیرمجاز بلافاصله مراتب را به مالک تذکر دهند و در صورت عدم توجه مالک به درخواست مأموران جهاد کشاورزی، نیروی انتظامی از ادامه کار جلوگیری کند تا به موجب توقف تغییر کاربری غیرمجاز از حیف و میل اموال که ناشی از قلع و قمع بناست جلوگیری شود.

در صورتی که به هر دلیل زمینه اجرای تکالیف مندرج در تبصره «۱» فراهم نشد در جهت تشدید در مبارزه با این پدیده و بازدارندگی و پیشگیری از موارد مشابه مأموران جهاد کشاورزی مکلفند به صراحت تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون نسبت به قلع و قمع بنا اقدام کنند، که به شرح گفته شده در این بخش قلع و قمع مندرج در ماده (۳)، تکلیف محاکم که اجرای آن برعهده دادسرای مجری حکم است با موضوع قلع و قمع بنا موضوع تبصره «۲» ماده (۱۰) که تکلیف مأموران جهاد کشاورزی است دو مقوله جدا از هم است و بخشنامه مزبور خلاف قانون حفظ کاربری و مصالح عمومی کشور از باب پیوند حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی با امنیت غذایی، به موجب دادخواستی تقاضای ابطال بخشنامه مزبور را از دیوان عدالت اداری کرد و دیوان به موجب رأی شماره ۵۸۷ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۲ مقرر کرد: «مطابق ماده (۳) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱، کلیه مالکان یا متصرفان اراضی مزروعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. نظر به اینکه در این قانون برای تغییر کاربری غیرمجاز مجازات قلع و قمع بنا، پرداخت جزای نقدی و حبس پیش بینی شده است

و صدور حکم و تعیین مجازات از جمله شئون مقامات قضایی صالح است و در تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون مذکور نیز وظیفه مأموران جهاد کشاورزی قلع و قمع بنا و مستحذات و اعاده وضع زمین به حالت اولیه به صورت رأساً به حضور نماینده دادسرا یا دادگاه موکول شده است، بنابراین ضرورت وجود حکم از سوی مراجع قضایی ذی ربط به قلع و قمع بنا و مستحذات که در اثر تغییر غیرمجاز کاربری ایجاد شده است استنباط می‌شود. از این رو قسمت ثانیاً بخشنامه شماره ۵۳/۰۲۰/۱۲۹۸۶۹-۱۳۸۸/۴/۲۲- رئیس سازمان امور اراضی کشور و بند اولاً نامه شماره ۵۳/۰۲۰/۱۴۸۳۰۶-۱۳۸۹/۲/۱۱- سازمان مذکور را به عنوان مدیر امور اراضی استان خراسان رضوی که انجام وظیفه مصرح در تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون یاد شده را به وجود حکم از سوی محاکم قضایی مشروط کرده است، مغایر قانون نیست و قابل ابطال تشخیص داده نشد».

بنابراین مطابق رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قلع و قمع بنا متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز، نیازمند وجود حکم قطعی از محاکم قضایی است و نمی‌توان بدون حکم قطعی با توجه به صراحت ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵، اقدام به قلع و قمع بنا کرد.

#### ۴. نظریه مختار و موافق روح حاکم بر قانون حفظ کاربری

قبل از اكاوی نظریه موافق روح حاکم بر قانون حفظ کاربری، تدقیق در واژه «قلع و قمع بنا» و «اعاده وضع به حالت سابق» خود نیز حائز اهمیت است؛ چرا که در ماده (۳) اصلاحیه قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۸۵، مرتکب تغییر کاربری غیرمجاز به قلع و قمع بنا محکوم می‌شود؛ این در حالی است که در برخی مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز مانند افزایش شن و ماسه یا خالی کردن نخاله‌های ساختمانی در یک زمین زراعی، قلع و قمع بنا که مستلزم تخریب و اعاده وضع به حالت اولیه زراعی است، مصداق نداشته؛ زیرا هنوز مستحذاتی ایجاد نشده است تا اعمال قلع و قمع بنا صورت گیرد. از این جهت استفاده از واژه «اعاده وضع به حالت سابق» که اعم از قلع و قمع بناست مرجح است؛ زیرا تمام مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز را اعم از ایجاد مستحذات و یا غیر آن شامل است که خود می‌تلبد در اصلاحیه قانون حفظ کاربری مدنظر قرار گیرد.

همان طور که دیدیم، در مورد قلع و قمع بنا و ضرورت وجود رسیدگی قضایی و صدور حکم قطعی برای اعمال مجازات تغییر کاربری غیرمجاز، اختلاف نظر وجود دارد که خود به نظریات مشورتی متهافتی از اداره حقوقی قوه قضائیه چون نظریه شماره ۵۳۲/۹۲/۷ مورخه ۱۳۹۲/۳/۲۵ دائر بر ضرورت وجود حکم برای قلع و قمع بنا و نیز نظریه مشورتی شماره ۷/۵۶۴۹ مورخه ۱۳۸۹/۹/۱۷ دائر بر عدم ضرورت وجود حکم برای قلع و قمع بنا منجر شده است و باعث رویه متعارض محاکم کیفری ایران و سازمان امور اراضی کل کشور در خصوص ضرورت یا عدم آن برای قلع و قمع بنا متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز شده است؛ حال برای اختلاف و احراز نظر مقنن باید به روح حاکم بر قانون حفظ کاربری رجوع کرد.

پس از اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در سال ۱۳۸۵ و الحاق ماده (۱۰) و دو تبصره به آن، خود موجب بروز اختلاف نظرهایی در مورد ضرورت یا عدم ضرورت وجود حکم جهت قلع و قمع شد؛ رویه قضایی محاکم عالی کیفری ایران نیز صدور حکم کیفری را برای قلع و قمع بنا، به صورت ضمنی تأیید کرد. با تدقیق در رأی وحدت رویه شماره ۷۳۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخه ۱۳۹۲/۳/۲۸ نیز مبرهن است وجود حکم جهت قلع و قمع بنا، ضرورت دارد، چراکه مقرر می دارد به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز، محکمه ضمن صدور حکم مجازات برای مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون، حکم بر قلع و قمع بنا نیز صادر کند و قلع و قمع بنا جزء لاینفک حکم کیفری است. این مهم نیز در رأی وحدت رویه شماره ۷۰۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخه

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۳۰ - ۱۳۹۲/۳/۲۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور ماده (۳) (اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ که دادگاه را مکلف کرده ضمن صدور حکم مجازات برای مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱ ماده (۱) قانون اقدام به تغییر کاربری کنند، حکم بر قلع و قمع بنا نیز صادر کند با توجه به اینکه قلع و قمع بنا جزء لاینفک حکم کیفری است، نسبت به جرائم واقع شده پیش از لازم‌الاجرا شدن آن ماده حاکمیت ندارد. بنابراین رأی شعبه ششم دادگاه تجدیدنظر استان همدان که با این نظر انطباق دارد به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص می‌شود. این رأی طبق ماده (۲۷۰) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است.

توجه در خلاصه جریان پرونده‌های شعب دوم و هشتم دادگاه تجدیدنظر استان گلستان که منتهی به رأی وحدت رویه شماره ۷۰۷ شد، نیز افاده ضرورت وجود حکم برای قلع و قمع بنا را دارد؛ چراکه شعبه دوم دادگاه تجدیدنظر استان گلستان، قلع و قمع بنا متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز را مستلزم تقدیم دادخواست حقوقی دانسته و شعبه هشتم همان دادگاه، حکم به قلع و قمع بنا بدون تقدیم دادخواست جداگانه را مورد تأیید قرار داده است؛ حال با این وصف میرهن است که هر دو شعبه با وجود اختلاف، در موضوع صدور حکم برای قلع و قمع، اتفاق نظر داشته و چنانچه هیئت عمومی دیوان عالی کشور بر عدم ضرورت وجود حکم برای قلع و قمع بنا نظر داشت، قطعاً در رأی وحدت رویه شماره ۷۰۷ با توجه به تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵، قلع و قمع بدون حکم را تجویز می‌کرد؛ در صورتی که صراحتاً مقرر داشته است که قلع و قمع جزء لاینفک حکم کیفری است.

به‌طور کلی پذیرش قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی و به‌صرف تشخیص سازمان جهاد کشاورزی متهم را از دادرسی منصفانه و عادلانه، محروم می‌کند؛ چرا که ممکن است متهم پس از دفاع از اتهام انتسابی به عللی چون عدم سوءنیت و یا فقدان وصف کیفری اقدام

---

۱. رأی شماره ۷۰۷ - ۱۳۸۶/۱۲/۲۱ وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور: چون مطابق ماده (۳) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱، کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به‌صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون مربوطه اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا به سایر مجازات‌های مذکور در این ماده محکوم می‌شوند و عبارت «علاوه بر قلع و قمع بنا ...» در صدر مجازات‌های مقرر به تقدم آن نسبت به مجازات‌های دیگر ماده مزبور، دلالت می‌نماید و معلوم می‌دارد که قلع و قمع بنا جزء لاینفک حکم کیفری است، کما اینکه در تبصره «۲» ماده (۱۰) این قانون نیز جلوگیری از ادامه عملیات غیرمجاز و توقف آن، حتی به‌صورت قلع و قمع بنای غیرمجاز، البته با رعایت مقررات قانونی به مأمورین کشف و تعقیب بزه موصوف تکلیف گردیده است، لذا با توجه به اهمیت حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و صراحت قانونی فوق‌الاشعار، صدور حکم به قلع و قمع بنای غیرمجاز، به‌عنوان تکلیف قانونی، وظیفه دادگاه صادرکننده حکم کیفری بوده و نیازی به تقدیم دادخواست از سوی اداره شاکی ندارد، لذا به نظر اکثریت قریب به اتفاق اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان گلستان در حدی که با این نظر مطابقت داشته باشد صحیح و قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده (۲۷۰) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای دادگاه‌های سراسر کشور و شعب دیوان عالی کشور لازم‌الاتباع می‌باشد.

صورت گرفته، به رغم اعلام جرم از سوی سازمان جهاد کشاورزی، تبرئه شود، برای مثال در مورد احداث دامداری و نیز دیوارکشی اراضی زراعی و باغی بدون موافقت سازمان جهاد کشاورزی، آرای متهافتی از محاکم بدوی و تجدیدنظر ایران صادر شده که در مورد دامداری، به رأی وحدت رویه شماره ۷۶۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخه ۱۳۹۶/۴/۲۰ منجر شد، با توجه به رأی مزبور، احداث دامداری با توجه به اینکه منجر به بهینه کردن بخش کشاورزی می‌شود، تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و جرم نیست؛ همچنین به موجب آرای صادره از سوی بعضی از شعب دیوان عالی کشور در مقام اعاده دادرسی<sup>۲</sup>، احداث دیوارکشی اراضی زراعی و باغی، حتی بدون مجوز، با توجه به عدم احراز شرط مانعیت از تداوم تولید، جرم محسوب نشده است و دیوان عالی کشور ضمن تجویز اعاده دادرسی و نقض رأی قطعی، پرونده را به شعبه همعرض دادگاه صادرکننده حکم قطعی<sup>۳</sup> ارجاع داده است و شعبه رسیدگی‌کننده نیز حکم بر برائت محکوم‌علیه صادر کرده است (قنبریان، ۱۳۹۶: ۱۳۴). در همین زمینه، شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران<sup>۴</sup> و نیز شعبه ۴ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان جنوبی<sup>۵</sup> با توجه به عدم احراز سوءنیت مرتکب تغییر کاربری غیرمجاز، حکم بر برائت محکوم‌علیه صادر کرده است (همان: ۱۳۳)؛ حال با این وصف که بعضاً دادنامه‌های صادره و قطعیت یافته از سوی مراجع قضایی، در مقام اعاده دادرسی را دیوان

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۶۰ - ۱۳۹۶/۴/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور؛ برحسب مستفاد از تبصره «۴» الحاقی به ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، احداث دامداری و سایر موارد مذکور در آن، در روستاها، با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی و رعایت ضوابط زیست‌محیطی، بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و از شمول ماده (۳) اصلاحی قانون مذکور خارج است و در صورت عدم رعایت شرایط مقرر در تبصره که فوقاً به آن اشاره شد، ضمانت اجرای تخلف از شرط، که در قوانین مربوط پیش‌بینی شده از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط، در مورد متخلفین، قابل اعمال و اجراست. بر این اساس رأی شعبه پنجم دادگاه تجدیدنظر استان قزوین در حدی که با این نظر انطباق دارد به اکثریت آرا صحیح و قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده (۴۷۱) قانون آیین دادرسی کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیرآن لازم‌الاتباع است.

۲. شعبه ۳۶ دیوان عالی کشور، دادنامه شماره ۹۳/۱۹۶۱.

۳. شعبه ۸ دادگاه تجدیدنظر استان قم، دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۲۵۱۸۸۰۰۹۰۱، مورخه ۱۳۹۳/۱۰/۳.

۴. شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۲۰۱۵۵۲، مورخه ۱۳۹۳/۱۲/۲۴.

۵. شعبه ۴ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان جنوبی، دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۵۶۷۹۶۰۰۴۴۳، مورخه ۱۳۹۵/۵/۲۴.



عالی کشور به عنوان مرجع عالی قضایی نقض کرده است، چگونه می‌توان بدون رسیدگی قضایی اقدام به قلع و قمع بنا کرد؟

همچنین مطابق ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵، واضح است که مقنن با وضع این ماده که عنصر قانونی جرم تغییر کاربری غیرمجاز است، صراحتاً بیان کرده که هر شخصی مرتکب تغییر کاربری غیرمجاز شود، به جزای نقدی و قلع و قمع بنا محکوم خواهد شد؛ حال آنکه واژه «حکم» در عالم حقوق نیازمند مراحل رسیدگی اعم از بدوی و تجدیدنظر است که به خوبی در ماده (۳) اصلاحی مرقوم شده است.

علاوه بر این، تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری مقررهای جدا از ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری به عنوان عنصر قانونی جرم تغییر کاربری غیرمجاز نیست، بلکه به موجب ماده (۴۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲، اجرای احکام کیفری برعهده دادستان است؛ حال آنکه قانونگذار با توجه به اینکه اجرای حکم قلع و قمع بنا متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز نیازمند تعیین دقیق منطقه اجرای طرح و وقوع بزه است، ناگزیر در مقام اجرای حکم محکومیت قطعی ناشی از تغییر کاربری غیرمجاز و لزوم قلع و قمع بنا، با تدوین مقررهای خاص اجرای قلع و قمع بنا را از حکم کلی ماده (۴۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ خارج کرده و اجرای حکم قلع و قمع را برعهده مأموران جهاد کشاورزی با حضور نماینده دادسرا قرار داده است؛ نه اینکه مأموران جهاد کشاورزی بدون حکم قطعی حق اعمال مجازات قلع و قمع بنا را داشته باشند (خالقی، ۱۳۹۴). برای تشریح استدلال مزبور، فرض کنید که شخصی برای ساخت ورزشگاه در اراضی زراعی و باغی به میزان هزار متر مربع مجوز اخذ کرده و پس از بازرسی مأموران جهاد کشاورزی، مبرهن می‌شود که مقدار مساحت تغییر کاربری داده شده، هزار و پانصد متر مربع است، پس از تنظیم شکایت و صدور حکم قطعی مبنی بر وقوع بزه تغییر کاربری غیرمجاز و قلع و قمع بنا، قطعاً حضور مأموران جهاد کشاورزی به خصوص کارشناس نقشه برداری امور اراضی جهاد کشاورزی برای تشخیص میزان مساحت غیرمجاز

۱. ماده (۴۸۴) - اجرای احکام کیفری برعهده دادستان است و «معاونت اجرای احکام کیفری» تحت ریاست و نظارت وی در مناطقی که رئیس قوه قضائیه تشخیص می‌دهد، در دادسرای عمومی عهده‌دار این وظیفه است.

و تعیین دقیق محل آن برای اجرای حکم ضروری است و نمی‌توان بدون حضور آنها، حکم را اجرا کرد.

اخیراً هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۱۲/۵ به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی، به موجب تصویب نامه شماره ۱۶۵۷۴۵ مورخه ۱۳۹۷/۱۲/۱۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی را در برخی موارد آن اصلاح کرد و در بند «ت» ماده (۲) این اصلاحیه<sup>۱</sup>، به صراحت مقرر داشت که مدیر جهاد کشاورزی شهرستان در موارد تغییر کاربری غیرمجاز مکلف است با توجه به لزوم اقدام به موقع برای پیشگیری از ادامه ساخت و ساز غیرمجاز و طرح شکایت در مراجع قضایی، رأساً به تشخیص اراضی زراعی و باغی اقدام کند؛ حال با تدقیق در این مقرر، مبرهن است که هیئت وزیران نیز لزوم طرح شکایت در مراجع قضایی به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز را ضروری دانسته و صرفاً مدیر جهاد کشاورزی را متولی تشخیص نوع اراضی مورد ساخت و ساز قرار داده است.

با امعان نظر در عنصر قانونی جرم تغییر کاربری غیرمجاز، مجازات این بزه در مرتبه اول جزای نقدی و قلع و قمع بناست و در مرتبه دوم علاوه بر مجازات فوق به حبس تا شش ماه نیز پیش بینی شده است؛ حال سؤال این است که در فرض قبول عقیده موافقان قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی، تکلیف جزای نقدی و در مرتبه دوم حبس چگونه اعمال خواهد شد؟ با پذیرش قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی، جزای نقدی نیز مبهم می ماند و مشخص نیست آیا مأموران جهاد کشاورزی حق اعمال اخذ جزای نقدی و یا در فرض تکرار جرم حق اعمال حبس دارند؟ در فرض وجود کیفیات مخففه برای محکوم علیه، چگونه می توان از نهادهای اصل فردی کردن مجازات‌ها از قبیل تعلیق و تخفیف استفاده کرد؟ و یا در فرض فقدان سوءنیت عام برای متخلف، چگونه می توان باز قائل به مسئولیت کیفری مرتکب بود؟ (زندى، ۱۳۹۱: ۵۴).

قائلان به قلع و قمع بنا بدون حکم، معتقدند که مأموران جهاد کشاورزی صرفاً حق

۱. بند «ت» - مدیر جهاد کشاورزی شهرستان در موارد تغییر کاربری غیرمجاز با توجه به ضرورت اقدام به موقع جهت پیشگیری از ادامه ساخت و ساز غیرمجاز و طرح شکایت در مراجع قضایی، رأساً با رعایت ضوابط موضوع این آیین نامه نسبت به تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها اقدام می نماید.

اعمال قلع و قمع بنا را دارند و برای جزای نقدی و اعمال حبس، قطعاً رسیدگی قضایی و اصدار حکم قطعی ضروری است و مشخص نیست این تفکیک بر چه مبنا و اساسی است؛ چراکه حداقل بنای عقلاً چنین تفکیکی را برنمی‌تابد.

مطابق تبصره «۲» ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۸۶، مأموران جهاد کشاورزی به تنظیم صورت‌مجلس در اسرع وقت از محل اجرای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی مکلفند و باید ضمن معرفی مجرم یا مجرمان به مراجع قضایی اتهام را پیگیری و مراجع قضایی مربوط مکلف به رسیدگی اتهام وارده و صدور حکم مقتضی خواهند بود؛ حال با این وصف، دیگر محل هیچ ایرادی در ضرورت اخذ حکم برای قلع و قمع بنا باقی نمی‌ماند و قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی خود می‌تواند مشمول عنوان تخریب کیفری باشد.

یکی از مستندات اصلی که به‌عنوان چرایی در جهت مبرهن شدن ضرورت یا عدم ضرورت وجود حکم برای قلع و قمع بنا می‌تواند به رفع اختلاف کمک کند، تبصره ماده (۴۷۸) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ است. به صراحت این ماده، اعاده دادرسی

۱. ماده (۱۲) - به منظور اجرای قانون و جلوگیری از هرگونه عملیات تغییر کاربری غیرمجاز متخلف در اراضی زراعی و باغ‌ها، مأموران جهاد کشاورزی مکلفند ضمن بازدید از اراضی زراعی و باغ‌ها در صورت مشاهده هرگونه جرم ضمن توقف عملیات با رعایت ماده (۱۰) قانون، نسبت به تنظیم صورت‌جلسه اقدام نمایند.

تبصره «۱» - مأموران جهاد کشاورزی مکلفند توقف عملیات اجرایی را به مالک یا قائم مقام قانونی وی به صورت مکتوب اخطار و اعلام نمایند. چنانچه مرتکب پس از اعلام مأموران جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است بنا به درخواست مأموران جهاد کشاورزی از ادامه عملیات متخلف جلوگیری نماید. تبصره «۲» - مدیریت جهاد کشاورزی مکلف است با توجه به صورت‌جلسه تنظیمی در اسرع وقت نسبت به معرفی مجرم یا مجرمین به مراجع قضایی اقدام نماید. مراجع قضایی برابر مقررات مربوط به تخلف رسیدگی و حکم مقتضی را صادر می‌نمایند.

۲. ماده (۴۷۸) - هرگاه رأی دیوان عالی کشور مبنی بر تجویز اعاده دادرسی باشد یا طبق ماده (۴۷۷) اعاده دادرسی پذیرفته شده باشد اجرای حکم تا صدور حکم مجدد به تعویق می‌افتد و چنانچه از متهم تأمین اخذ نشده و یا تأمین منتفی شده باشد یا متناسب نباشد، دادگاهی که پس از تجویز اعاده دادرسی به موضوع رسیدگی می‌کند، تأمین لازم را اخذ می‌نماید.

تبصره - در صورتی که مجازات مندرج در حکم، از نوع مجازات سالب حیات یا سایر مجازات‌های بدنی باشد، شعبه دیوان عالی کشور با وصول تقاضای اعاده دادرسی قبل از اتخاذ تصمیم درباره تقاضا، دستور توقف اجرای حکم را می‌دهد.

فی نفسه موجب توقف اجرای حکم نمی‌شود و صرفاً پس از تجویز اعاده دادرسی دیوان عالی کشور، اجرای حکم کیفری تا صدور حکم مجدد متوقف خواهد شد. حال تبصره این ماده صراحتاً جرائمی که مجازات قانونی آن قلع و قمع بنا باشد، در صورت وجود حکم به قلع و قمع بنا، به محض تقاضای اعاده دادرسی و قبل از تجویز رسیدگی مجدد دیوان عالی کشور و البته لزوم بررسی و ملاحظه پرونده به استناد رأی وحدت رویه شماره ۷۴۲ دیوان عالی کشور، شعبه مرجوع‌الیه قبل از اتخاذ تصمیم درباره تقاضا، دستور توقف اجرای حکم را خواهد داد. حال مشاهده شد که در فرض حکم قطعی نیز با توجه به اینکه در احکام موضوع قلع و قمع بنا، پس از اجرا، قابل تدارک و جبران نخواهد بود، به محض اعاده دادرسی و بررسی اجمالی موضوع ازسوی شعبه دیوان عالی کشور و صحت ادعا، قبل از تجویز اعاده دادرسی نیز اجرای حکم متوقف خواهد شد، با این وصف چطور می‌توان به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز، بدون رسیدگی قضایی و وجود حکم، اقدام به قلع و قمع بنا کرد؟ ماده (۴۷۸) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ وجود حکم از مراجع قضایی برای قلع و قمع بنا را ضروری می‌داند.

## ۵. جمع بندی و نتیجه‌گیری

۱. تبصره «۲» ماده (۱۰) الحاقی قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۵، در مقام اعطای مجوز به مأموران جهاد کشاورزی برای قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی نیست؛ بلکه مراد مقنن این بوده است که پس از آنکه در اجرای ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری مصوب

---

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۲ دیوان عالی کشور: «غایت و هدف قانونگذار از وضع تبصره اصلاحی ذیل ماده (۴۷۸) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ این است که احکامی که پس از اجرا، قابل تدارک و جبران نیست و نسبت به آن تقاضای اعاده دادرسی شده قبل از حصول نتیجه تقاضا موقتاً به موقع اجرا گذارده نشود. بر این مبنا و با توجه به قابلیت اجرای احکام قطعی کیفری، شعبه دیوان عالی کشور برای صدور دستور توقف اجرای حکم ابتدا باید درخواست را بررسی و ملاحظه و چنانچه نظر اعضای شعبه بر رد درخواست باشد دستور توقف اجرای حکم امری فایده و لغوی است و به این جهت صدور این دستور در چنین مواردی به دلالت عقلی موافق مقصود قانونگذار نبوده و موضوعاً از شمول حکم مقرر در تبصره مذکور خارج است. بر این اساس، رأی شعبه ۲۴ دیوان عالی کشور که با این نظر انطباق دارد صائب و موجه تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده (۴۷۱) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عالی کشور لازم‌الاتباع است.»

سال ۱۳۸۵، حکم قطعی و لازم‌الاجرا از سوی مراجع قضایی صادر شد، مأموران جهاد کشاورزی صرفاً باید در مقام اجرای حکم دادگاه مبادرت به قلع و قمع بنا و مستحذات کنند و بدون حکم دادگاه چنین اختیاری ندارند؛ واژه «رأساً» مندرج در تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون فوق‌الذکر، خود حکمی خاص برای اجرای حکم کیفری است، زیرا مطابق ماده (۴۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۸۵، صدور اجرائیه در خصوص احکام کیفری برعهده دادستان است؛ حال آنکه تبصره «۲» ماده (۱۰) مرقوم این وظیفه را از حکم کلی ماده (۴۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ خارج ساخته است و این وظیفه را به درستی به مأموران جهاد کشاورزی واگذار کرده است.

۲. به استناد رأی وحدت رویه شماره ۷۳۰- ۱۳۹۲/۳/۲۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، قلع و قمع بنا جزء لاینفک حکم کیفری است؛ حال با امعان نظر به این رأی، واضح است که دیوان عالی کشور نیز برای اعمال و اجرای قلع و قمع بنا، حکم کیفری را لازم و ضروری دانسته است. همچنین رأی وحدت رویه شماره ۷۲۴- ۱۳۹۱/۱/۲۲ به صراحت بیان کرده است که مرتکبان تغییر کاربری غیرمجاز از طریق احداث سکونتگاه شخصی، تعقیب کیفری دارد، حال مبرهن است که تعقیب کیفری، نیازمند طی شدن مراحل دادرسی اعم از بدوی و تجدیدنظر است و در هر حال صدور حکم از خصایص محاکم است و نمی‌توان بدون تعقیب و تحقیق و رسیدگی قضایی، اقدام به قلع و قمع بنا کرد.

۳. مطابق تبصره «۲» ماده (۱۰) قانون حفظ کاربری، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و نظر این وزارت صرفاً برای مراجع اداری لازم‌الاتباع است و مراجع قضایی لزومی در تبعیت ماهیت زراعی و باغی بودن ملک مورد مناقشه ندارند و نظر این وزارتخانه به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری است که می‌تواند قابل عدول باشد؛ حال با این وصف، با احراز زراعی و باغی بودن مأموران جهاد کشاورزی که خود می‌تواند خلاف آن ثابت شود و لازم‌الاتباع نباشد؛ لذا قلع و قمع بنا مستند به این احراز خود می‌تواند محل مناقشه و تردید باشد، و در نتیجه اختیار قلع و قمع بنا بدون حکم قطعی و به صرف احراز و تشخیص مأموران جهاد کشاورزی، خلاف اصل براءت است.

۴. برخی برای قلع و قمع بنا ماهیت کیفری و برخی ماهیت مدنی قائل هستند و نیز برخی

به ماهیت مدنی - کیفری آن نظر دارند. با توجه به ماده (۳) اصلاحی قانون حفظ کاربری و نیز رأی وحدت رویه شماره ۷۰۷ و ۷۲۴ و ۷۵۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ترجیح به ماهیت مدنی داشتن آن وجود داشته؛ ولی به نظر می‌رسد قلع و قمع بنا به استناد تبصره «۳» ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی دارای ماهیت کیفری و از نوع درجه هفت است.

۵. قلع و قمع بنا با تخریب متفاوت است، بنابراین نباید از واژه تخریب معادل یا به جای قلع و قمع بنا استفاده کرد؛ اگرچه ممکن است عرفاً از یک معنا برخوردار باشند و قلع بنا مستلزم تخریب باشد ولی تخریب به صرف خراب کردن دیوار یا بنای احدائی حاصل می‌شود، درحالی‌که قلع و قمع بنا لازم است بنای احدائی از بنیان کنده شود که چیزی از آن بر زمین باقی نماند؛ حال در بیشتر موارد به دنبال تغییر کاربری غیرمجاز و اجرای قلع و قمع صرفاً مستحذات تخریب می‌شود تا اینکه قلع و قمع شود، زیرا قلع و قمع مستوجب اعاده وضع به حالت سابق است.

۶. بزه تغییر کاربری غیرمجاز از نوع جرائم عمدی است که احراز سوءنیت عام برای تحقق بزه مزبور، لازم و ضروری است و این عنصر روانی را قاضی محکمه احراز می‌کند؛ برای مثال اگر مالکی با مراجعه به شهرداری و بخشرداری محل نسبت به دریافت اخذ مجوز اقدام‌های لازم را انجام داده و پس از آن به تغییر کاربری اقدام کند، چنانچه بعداً جهاد کشاورزی زمین مزبور را مشمول قانون حفظ کاربری دانسته و اقدام به طرح شکایت کیفری کند، قطعاً سوءنیت مرتکب در این مورد مفقود یا حداقل مخدوش است و از این جهت نیز رسیدگی قضایی برای اعمال قلع و قمع و جزای نقدی متعاقب تغییر کاربری غیرمجاز ضروری است. نهایت سخن اینکه اگر در مسائل حساس و مبتلابه و برای متوقف ساختن جامعه آماری یک جرم بخواهیم تفاسیر همسو با امیال خود از قوانین داشته باشیم، دیگر جایی برای اصول مسلم حقوق کیفری چون اصل برائت وجود نخواهد داشت و بسیاری از حقوق اولیه یک متهم مانند اصل دفاع در مقام اتهام انتسابی به فراموشی خواهد رفت.

## منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. باختر، سیدمحمد رسول (۱۳۹۴). *اراضی و املاک در رویه قضایی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جاودانه- جنگل.
۳. بهره‌مند، حمید و ناصر قنبریان (۱۳۹۷). «تحلیل حقوقی بزه تغییر کاربری غیرمجاز از طریق دیوارکشی اراضی زراعی و باغ‌ها با تأکید بر رویه قضایی»، *مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی*، ش ۱۲.
۴. حدادی، عبدالرضا (۱۳۹۳). *حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ضامن امنیت غذایی*، چاپ فرهنگ.
۵. خالقی، علی (۱۳۹۴). *تقریرات درس آیین دادرسی کیفری*، تهران، دانشگاه تهران.
۶. زندی، محمدرضا (۱۳۹۱). *رویه قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران در امور کیفری*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.
۷. زهتابیان، غلامرضا، مریم پوررضا، حسن خسروی و محمدرضا راهداری (۱۳۹۳). «تأثیر تغییر کاربری اراضی بر روی تخریب زمین و بیابان‌زایی در حوزه آبخیز روانسر»، *فصلنامه مطالعات جغرافیایی مناطق خشک*، ش ۱۶.
۸. شاهد، بهارک و نسربین مهرا (۱۳۹۷). «برخی از جلوه‌های بارز الگوی دادرسی منصفانه در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی*، ش ۱۲.
۹. صابری دمیچچی، علی (۱۳۹۳). *مجموعه سخنرانی‌های بی‌امون مسائل فقهی و حقوقی زمین در اسلام*، چاپ فرهنگ.
۱۰. عاقلی کهنه شهری، لطفعلی و حسین صادقی (۱۳۸۴). «برآورد آثار اقتصادی فرسایش خاک در ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی*، ش ۱۵.
۱۱. غفاری، سیدرامین (۱۳۹۴). «طرح‌های هادی روستایی و تغییر کاربری اراضی»، *فصلنامه انجمن جغرافیای ایران*، ش ۱۳.
۱۲. فرامرزی، مرزبان، ثریا یعقوبی و کامران کریمی (۱۳۹۳). «اثرات تغییر کاربری اراضی روی افت تراز آب زیرزمینی (مطالعه موردی: دشت دهلران، استان ایلام)»، *فصلنامه مدیریت آب در مناطق خشک*، ش ۲.
۱۳. قنبریان، ناصر (۱۳۹۶). «تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در حقوق کیفری ایران با تأکید بر رویه قضایی»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه تهران.

۱۴. کارگر، مجید (۱۳۹۶). «تغییر کاربری در حقوق کیفری ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی آزاد بیرجند.
۱۵. مجموعه نشست‌های قضایی (۱۳۹۰). *مسائل آیین دادرسی مدنی* (۷)، تهران، انتشارات راه نوین.
۱۶. مشیری، سیدرحیم و مجید ولی شریعت‌پناهی (۱۳۸۹). «راهکارهای بررسی و تحلیل تغییرات کاربری اراضی با تأکید بر سنجش از دور و با تحلیل کاربری بر روی ناحیه گرگان»، *مجله اطلاعات جغرافیایی سپهر*، ش ۷۳.
۱۷. معاونت آموزش قوه قضائیه (۱۳۹۰). *توصیف و تحلیل علمی آرای قضایی تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها*، چاپ سوم، تهران، انتشارات جاودانه.
۱۸. موسوی مقدم، محمد (۱۳۹۴). *تغییر کاربری*، چاپ پنجم، قم، انتشارات حقوق امروز.
۱۹. میرزایی، علیرضا (۱۳۹۴). *تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در ملاک عمل*، چاپ اول، تهران، انتشارات راه نوین.
۲۰. نصرالهی، محمد، مریم ممبنی، سارا ولی‌زاده و حسن خسروی (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر روند تغییرات کاربری اراضی / پوشش زمین بر وضعیت منابع آب زیرزمینی با استفاده از تصاویر ماهواره‌ای (مطالعه موردی: دشت گیلانغرب)»، *فصلنامه اطلاعات جغرافیایی*، ش ۹۱.
۲۱. نصیری، مراد (۱۳۹۲). «بررسی جرم زمین‌خواری از طریق تصرف و تغییر غیرقانونی کاربری اراضی»، *فصلنامه اندیشمندان حقوق*، ش ۳.



# جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی فرادست و پایین دست توسعه ایران

حسین نظم فر\*، حسین سعدلونیا\*\* و فرخ طهماسبی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۳/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۶	شماره صفحه: ۲۸۹-۲۶۵
-------------------	-------------------------	------------------------	---------------------

حکمروایی مطلوب شهری را روابط تفاهم‌آمیز حمایتی و اشتراکی بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تعریف کرده‌اند که شاخص‌های مهم توسعه پایدار شهری و گامی اساسی برای مردمی کردن اداره شهرهاست. با توجه به اینکه نیاز به شناخت وضعیت حکمروایی مطلوب در قوانین وجود دارد تا اجرای حکمروایی آسان شود، هدف پژوهش حاضر این است که اسناد قانونی بالادست (قانون اساسی)، میان دست (برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم) و پایین دست (قانون شهرداری‌ها) را برای یافتن جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در این قوانین، مورد بررسی و تحلیل محتوا قرار دهد. در این تحقیق از روش تحلیل محتوای کیفی با رویکرد تلخیصی استفاده شده است که بر محتوای پنهان متن تأکید می‌کند. نتایج تحلیل در اسناد قانونی بالادست و پایین دست حاکی از آن بود که هرچه از سطح فرادست اسناد قانونی توسعه شهری یعنی قانون اساسی به سطح پایین اسناد قانونی یعنی قانون شهرداری‌ها می‌رسیم، از تعداد مواد و اصول دارای معیارهای حکمروایی مطلوب شهری کاسته می‌شود. همچنین بررسی زمانی دو برنامه توسعه چهارم و پنجم نشان می‌دهد که در برنامه پنجم که چند سال بعد از برنامه چهارم تدوین شده است با افزایش موادی روبه‌رو هستیم که معیارهای حکمروایی مطلوب را در خود جای داده‌اند.

**کلیدواژه‌ها:** حکمروایی مطلوب؛ قانون اساسی؛ برنامه چهارم و پنجم توسعه؛ قانون شهرداری‌ها؛ تحلیل محتوا

---

\*استاد دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی (نویسنده مسئول)؛

Email: nazmfar@uma.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی؛

Email: hosseinsadlou1@yahoo.com

\*\*\* دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی؛

Email: tahmasebifarrokhi@gmail.com

## مقدمه

مقصود از قانون، همه مقرراتی است که یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع کرده و همه مصوبات مجلس، مصوبه‌ها و بخشنامه‌ها را شامل می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۲۰). قانون عهده‌دار پیوند قوی بین حوزه‌های عمومی و شخصی و بین دولت و اقتصاد است. قانون یک مؤلفه اساسی در دیالکتیک فضایی اجتماعی باید هم به‌عنوان محصول نیروهای اجتماعی و زمینه اجتماعی و هم عامل تولید و بازتولید فضایی اجتماعی تلقی شود (Knox and Pinch, 2010: 86). چنانکه سن<sup>۱</sup> (۱۱۱: ۱۳۸۵) معتقد است توسعه از جایی آغاز می‌شود که به حقوق اساسی فرد و جامعه اعتنا شود و فرد و جامعه در فرایندهای توسعه کنشگران فعال باشند. حتی در دوره‌ای که اندیشه توسعه با انگاره کنونی در میان اندیشمندان حاکم نبود، ابن‌خلدون قانون دینی و عرفی را در کنار وجود حاکم، دو عنصر لازمه ایجاد دولت و فرهنگ می‌شمارد (رادمنش، بی‌تا: ۱۴۷). حکمروایی مطلوب شهری که به‌عنوان نظریه‌ای جدید در اواخر قرن بیستم مطرح شده متأثر از زمینه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی جوامعی است که در آنها ظهور کرده است.

## ۱. پیشینه پژوهش

بررسی کارهای پژوهشی در حوزه بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی توسعه (قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و قانون شهرداری‌ها) تا به حال در یک پژوهش انجام شده است. رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل محتوایی حقوق شهروندی روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به بررسی جایگاه حقوق شهروندی روستایی در برنامه‌های توسعه می‌پردازد و به این نتیجه می‌رسد که مقوله حقوق شهروندی روستایی چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم در برنامه‌های توسعه رعایت شده است. تفاوت پژوهش حاضر با پژوهش رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) در این است که پژوهش حاضر مطالعه سه سطحی

1. Sen

از سطح کلان قانون اساسی، سطح میانی دو برنامه توسعه و همچنین سطح خرد قانون شهرداری‌ها را هدف قرار داده است. درحالی‌که پژوهش رکن‌الدین افتخاری و همکاران به مطالعه جایگاه حکمروایی در برنامه‌های توسعه پرداخته است. تفاوت دیگر مطالعه حاضر استفاده از تحلیل محتوای کیفی به جای تحلیل محتوای کمی است.

با توجه به اهمیت قوانین در مهیا ساختن حقوق شهروندی سؤال می‌گردد که مطرح است اینکه حکمروایی مطلوب شهری در زمینه سیاسی و حقوقی جامعه ایران چه جایگاهی دارد و آیا می‌توان براساس این زمینه حقوقی به اجرای حکمروایی مطلوب شهری اقدام کرد؟ با توجه به ضرورت اجرای حکمروایی مطلوب در توسعه پایدار جوامع، در ابتدا باید مطالعه‌ای در مورد وضعیت جایگاه حکمروایی مطلوب در اسناد قانونی جمهوری اسلامی ایران انجام شود و سپس براساس این وضعیت، به روزرسانی‌هایی در قوانین در راستای مطابقت هرچه بیشتر آنها با حکمروایی مطلوب انجام شود. در این راستا، هدف پژوهش حاضر بررسی وضعیت و جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی، برنامه چهارم و پنجم توسعه و همچنین قانون شهرداری‌هاست و سؤال پژوهش این است که معیارهای حکمروایی مطلوب چه جایگاهی در اسناد قانونی فرادست، میان دست و پایین دست توسعه ایران (قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و قانون شهرداری‌ها) دارند.

## ۲. مبانی نظری

### ۲-۱. مفهوم حکمروایی شهری

مفهوم حکمروایی، مفهوم جدیدی نیست قدمت آن به قدمت بشری برمی‌گردد. این اصطلاح از لغت یونانی *Kybernan* و *Kybernotes* گرفته شده و معنای آن هدایت کردن و راهنمایی کردن یا چیزها را در کنار هم نگه داشتن است. درحالی‌که مفهوم دولت دلالت بر واحد سیاسی برای انجام وظیفه سیاست‌گذاری که برجسته‌تر از اجرای سیاست‌هاست می‌کند (میدری، ۱۳۸۳: ۵). به نظر جسوب<sup>۱</sup> (۱۹۹۵: ۳۱۰)

حکمروایی بخشی از تغییر به‌سوی شیوه جدیدی از انطباق در نتیجه نیاز رژیم انباشتی فوردیسم جدید است. این رژیم جدید با ابداعات مستمر برای ایجاد رقابت جهانی از طریق اقتصاد متکی بر تولیدات تخصصی شناخته می‌شود. حکمروایی مطلوب شهری از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه پایدار شهری است و از اواخر دهه ۱۹۹۰ نهادهای بین‌المللی سیاستگذاری اقتصادی همچون بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، حکمروایی مطلوب را کلید معمای توسعه مطرح کردند. لغت و مفهوم حکمروایی اشاره به پاسخگو بودن، هم در سیاستگذاری و هم در اجرا دارد. مکارنی و همکاران حکمروایی را چنین تعریف کرده‌اند: رابطه بین جامعه مدنی و دولتی، بین حکمرانان و حکمرانی‌شوندگان، حکومت و حکومت‌شوندگان (میدری، ۱۳۸۳: ۲۵۸). حکمروایی مطلوب شهری از مفهوم استاندارد برخوردار نبوده و در حال تغییر مستمر بوده است (Doornbos, 2003: 4). ناکس و پینچ<sup>۱</sup> حکمروایی شهری را همه روش‌های تشکیلاتی می‌دانند که با آن شهر اداره می‌شود. این اصطلاح درحقیقت از کنترل سلسله‌مراتبی اداری مستقیم شهر از طریق دولت به‌سوی کنترل غیرمستقیم غیردولتی تغییر دارد (Ibid.: 342). شویندر<sup>۲</sup> (۱۹۹۹: ۷) حکمروایی را مدیریت جامعه توسط مردم تعریف کرده است. تعدادی از اندیشمندان حکمروایی شهری را روابطی تفاهم‌آمیز حمایتی و اشتراکی بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تعریف کرده‌اند (Punyaratabandu, 2004: 3). درحقیقت برای حکمروایی مطلوب دو دیدگاه کاملاً متمایز بین نهادهای پشتیبان<sup>۳</sup> و دانشگاهیان<sup>۴</sup> وجود دارد. دانشگاهیان عمدتاً با شیوه چگونگی شکل‌گیری رابطه‌ای قدرت و حاکمیت در موضوع‌های مختلف سروکار دارند. درحالی‌که دیدگاه نهادهای پشتیبان (UNDP, OECD etc) بیشتر بر ساختار کشور سروکار دارند که برای اطمینان از

---

1. Knox and Pinch  
 2. Schneider  
 3. Donor Agency  
 4. Academic

پاسخگو بودن به تبعیت از قانون و تدابیر مرتبط طراحی شده است. بحث دانشگاهیان در راستای درک بهتر پیوندهای بین کشور و جامعه مدنی است در حالی که بحث نهادها در جهت بهبود کارایی خط مشی هاست (Ibid.: 2). در واقع حکمروایی نوعی فرایند است و متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد. پاسخگویی، تناسب و آینده‌نگری در حکمروایی، توانایی برخورد مؤثر با مسائل جاری و پیش‌بینی رویدادها نه تنها به شبکه‌های سازمانی رسمی بستگی دارد، بلکه لازم است شبکه‌های غیررسمی - زمانی که شبکه‌های رسمی در کار فرومی‌مانند را - کمک کنند (McLoughlin, 1973: 249-250).

از تحلیل و مقایسه تعاریف گوناگون حکمروایی، مبانی مشترک زیر را می‌توان استنتاج کرد:

- حکمروایی شهری، مفهومی گسترده و فراگیرتر از حکومت شهری است؛
- حکومت شهری، مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر است، حال آنکه حکمروایی شهری نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت شهری و شهروندان است؛
- حکمروایی شهری، هم حکومت شهری و هم جامعه مدنی را در برمی‌گیرد؛
- تحقق حکمروایی شهری مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است؛
- حکمروایی شهری بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند؛
- حکمروایی شهری به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره شهر می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود؛
- در نهایت حکمروایی شهری، فرایندی است که براساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف و نهادهای غیررسمی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. مشارکت نهادهای غیررسمی و تقویت عرصه عمومی در اداره شهر می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون و در نتیجه به پایداری توسعه شهری منجر شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

## ۲-۲. تفاوت حکومت و حکمروایی

حکومت شامل راهبری، هدایت و تنظیم و تأثیرگذاری و تعیین کردن است که اغلب به همراه قدرت و اجرای امور مربوط به دولت و ایده سلسله‌مراتبی عقلانی راهبردی است که به ساختار نهادی اقتدارگرایانه مربوط می‌شود.

حکمروایی جوهره آن روابط بین درون و غیردرون حکومتی و به‌نوعی صورت‌بندی و مباشرت قوانین رسمی و غیررسمی در ارتباط است که حوزه عمومی را تنظیم کرده و صحنه‌ای است که دولت و کنشگران اقتصادی و اجتماعی در تعامل است.

با گذار از حکومت به حکمروایی می‌توان کاهش قدرت دولت در سیاستگذاری، رهایی از نهادگرایی در سیاستگذاری و به چالش کشیدن دموکراسی پارلمانی را به ارمغان آورد.

حکومت و حکمروایی دو الگوی متفاوت در شیوه اداره شهرها هستند. تفاوت این دو ایده در میزان قدرت؛ نفوذ و صلاحیت سه عنصر دولت، بخش خصوصی و بخش مردمی (جامعه) در جامعه شهری است. بنابر نظر مک لالین<sup>۱</sup> حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است و مبین رویکرد سنتی به اداره شهرها و مدیریت شهری و کلان شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و سازمان‌های رسمی و حکومتی می‌پردازد و بر روابط عمومی بین آنها تأکید دارد؛ در حالی که حکمروایی نوعی فرایند است که متضمن نظام به‌هم‌پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد (لاله‌پور، ۱۳۸۶: ۶۲). در تعریف نظری، حکمروایی یک گام جلوتر از حکومت است. حکومت، یک نهاد است در صورتی که حکمروایی، یک فرایند تعاملی است که میان نهاد رسمی حکومتی و عناصر دیگر، شکل می‌گیرد و سیاست‌ها و تصمیم‌ها از دل این تعامل برمی‌خیزد. در ادامه راه این فرایند می‌تواند به یک نهاد تثبیت شده تبدیل شود که توانایی اداره جامعه را داشته باشد (اطهاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۲).

بدین ترتیب از دیدگاه‌های مختلف، یکی از تفاوت‌های عمده میان حکومت شهری و حکمروایی شهری در فراگیرتر و گسترده‌تر بودن حکمروایی نسبت به حکومت خلاصه می‌شود. در واقع حکمروایی، حکومت را شامل می‌شود و علاوه بر آن عناصر، گروه‌ها و سازمان‌هایی را در برمی‌گیرد

که به طور غیررسمی در رشد و توسعه شهر مؤثرند. نکته دیگر اینکه مفهوم حکمروایی شهری در مقیاس‌های مختلف تعریف شده است (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹۴).

جدول ۱. مقایسه ویژگی‌های اصلی حکومت و حکمروایی

عنوان مقایسه	حکومت	حکمروایی
بازیگران	- تعداد بسیار محدود مشارکت‌کنندگان - عوامل اجرایی اساساً دولتی	- تعداد بسیار زیاد مشارکت‌کنندگان - بازیگران بخش خصوصی و عمومی
کارکردها (وظایف)	- مشاوره‌ای صورت نمی‌گیرد - هیچ همکاری در صورت‌بندی سیاست‌ها و اجرای آنها صورت نمی‌گیرد	- انجام مشاوره - همکاری تاحدامکان در صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها
ساختار	- مرزهای بسته - عضویت غیرارادی	- مرزهای باز - عضویت داوطلبانه (ارادی)
قراردادهای تعامل	- اقتدار سلسله‌مراتبی، رهبری متصل از بالا - تعامل خصمانه / روابط متضاد - برخوردهای غیررسمی - پنهان‌کاری	- مشاوره افقی / تحرک درونی - توافق بر سر هنجارهای فن‌سالارانه / روابط تعاونی (همکاری منشان) - برخوردهای بسیار غیررسمی - باز بودن (شفافیت)
توزیع قدرت	- آزادی عمل بالای دولت از جامعه (هدایت‌شونده) / تسلط دولت - گروه‌های ذی نفع جامعه هیچ نفوذی در دولت ندارند - هیچ تعادل یا همزیستی بین بازیگران وجود ندارد	- آزادی عمل اندک دولت از جامعه (خودسازمان‌ده)، تسلط پراکنده دولت - گروه‌های ذی نفع نفوذ پراکنده‌ای در دولت دارند - تعادل و همزیستی بین بازیگران وجود دارد

Source: Schwab, Kubler and Walti, 2001: 11-12.

### ۳. روش تحقیق

تحقیق حاضر براساس هدف، کاربردی و از لحاظ ماهیت داده‌ها، کیفی است که براساس منطق استقرایی است، روش تحلیل محتوای کیفی است و سعی شده براساس شاخص‌های

مستخرج از مقالات درخصوص حکمروایی مطلوب شهری، جایگاه این شاخص‌ها در اسناد قانونی توسعه از سطح بالای قانونی که همان قانون اساسی به سطح پایین‌تری یعنی برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه و سپس قانون شهرداری‌ها براساس روش تحلیل محتوا مورد مطالعه قرار گیرد. بنابراین طبق تقسیم‌بندی شی‌یه و شانون<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) رهیافت‌های موجود در زمینه تحلیل محتوا را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد که عبارتند از: ۱. تحلیل محتوای عرفی و قراردادی، ۲. تحلیل محتوای جهت‌دار، ۳. تحلیل محتوای تلخیصی یا تجمعی. تحلیل محتوای کیفی در این پژوهش براساس رویکرد تلخیصی است که علاوه بر توجه به وجود واژه‌های خاص به مضامین جملات نیز اهمیت داده است و بر این اساس داده‌ها را در طبقات خاص جای می‌دهد. در جدول ۲ ویژگی‌های حکمروایی مطلوب شهری و در جدول ۳ شاخص‌های حکمروایی مطلوب برگرفته از نظریه‌پردازها و سازمان‌های بین‌المللی به تفکیک آورده شده است.

جدول ۲. ویژگی‌های حکمروایی مطلوب شهری

معیارها	شرح
عدالت	منظور از عدالت، ایجاد فرصت‌های مناسب برای همه شهروندان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است (شفیعی، ۱۳۸۱: ۴۷).
اثربخشی	حکمروایی مطلوب به این معناست که فرایندها و مؤسسه‌ها نتایجی را ارائه کنند که نیازهای جامعه را برآورده سازد و درعین حال بهترین استفاده را از منابع داشته باشد (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۷).
شفافیت	شفافیت اشاره به این دارد که کنشگران در داخل و بیرون از عرصه از تصمیم‌های گرفته شده، ارتباط آنها با عمل و نظرات تصمیم‌گیران و چگونگی برانگیخته شدن آن آگاه شوند (Klok and Denters, 2005: 46). این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، وضوح اقدام‌ها و آگاهی شهروندان از روندهای موجود استوار است (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۱۰).



معیارها	شرح
مشارکت مدنی	<p>مشارکت به معنای درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند (علوی‌تبار، ۱۳۷۹: ۱۵). به‌کارگیری این اصطلاح از مهر و موم‌های ۱۹۶۰ با ظهور لیبرال دموکراسی آغاز شد. درحقیقت مشارکت را مکانیزه مؤثری در توجه به ابعاد اجتماعی - اقتصادی می‌دانند که در برنامه‌ریزی کالبدی مورد غفلت قرار گرفته بود (United Nations Human Settlements Programme, 2009: 65).</p>
امنیت	<p>امنیت، احساس آرامش و اطمینان از عدم تعرض به جان، مال و سایر حقوق انسان است (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۲). از گذشته تاکنون هرکجای تاریخ بشری را در این سیاره می‌نگریم می‌بینیم آنچه امروز شهر و جامعه می‌نامیم، نظم و امنیت آن نیز مورد توجه بوده است (جلیبی، ۱۳۷۵: ۳۵). اساساً نظم فرم و نظم اجتماعی شهر، نمی‌توانند جدا باشند، بلکه به صورت موازی توسعه می‌یابند و متقابلاً یکدیگر را الهام می‌دهند (سیاهکوهی، ۱۳۷۷: ۳۶). از این رو با توجه به تعاریف ارائه شده، امروزه امنیت از طرف اندیشمندان و صاحب‌نظران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نیازهای اساسی انسان در شهرها و اجتماعات انسانی مطرح می‌شود. چنانچه مازلو در هرم پیشنهادی سلسله‌مراتب نیازهای انسانی خود رتبه دوم را به امنیت اختصاص می‌دهد (مویدی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۶۴).</p>
تمرکززدایی منابع و اختیارات	<p>تمرکززدایی به معنای بهینه‌سازی قدرت و مسئولیتی است که به مردم تعلق دارد و مردم باید درباره بهترین شکل استفاده از این ابزار برای بیان درخواست‌ها و شکل بخشیدن به اراده سیاسی خود، تصمیم‌گیری کنند (هال و فایفر، ۱۳۸۹: ۲۹۶).</p>
سلسله‌مراتبی	<p>برخی حقوق دانان نظام سلسله‌مراتبی را نظام تبعیت دانسته‌اند؛ یعنی در نظام سلسله‌مراتبی هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق هستند و این اقتدار مقامات مرکزی، به اقتدار سلسله‌مراتبی تعبیر می‌شود. اقتدار سلسله‌مراتبی به مقامات مرکزی اولویت‌هایی بر اشخاص و تصمیم‌های مقامات محلی اعطا می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۹۳).</p>
فراگیری و همه‌شمولیت	<p>سیسرون معتقد است: «قانون طبیعی برای همه افراد یکسان است و مهم‌ترین وظیفه دولت، یکسان‌سازی افراد در برابر قانون است. وی از اصل برابری انسان‌ها به اصل یگانگی و جهانی بودن جامعه بشری می‌رسد؛ بدین سان مدینه مطلوب، دولتی است مشترک‌المنافع که هدفش خیر و صلاح عموم افراد تابع است که دارای استعداد یکسان برای کشف قانون‌های طبیعی بوده ولی تشخیص مردم به هیچ‌وجه منطبق با قانون مطلوب نیست. از نظر سیسرون، شهروند تابع دو قانون است: موضوعه و ازلی. در مواقع ناسازگاری آن دو، شهروند موظف است اولی را به نفع دومی کنار نهد (میرموسوی و حقیقت، ۱۳۸۸: ۳۳).</p>

معیارها	شرح
پاسخگویی	پاسخگویی کلید اساسی حکمروایی خوب است نه فقط سازمان های دولتی بلکه بخش های خصوصی و نهادهای جامعه مدنی باید به عموم مردم و کسانی که در سازمان و نهاد آنها سهمیم هستند پاسخگو باشند. اینکه چه کسی پاسخ دهد، به تصمیم های گرفته شده یا کار انجام شده در داخل یا خارج سازمان بستگی دارد. به طور کلی یک سازمان یا نهاد مسئول تصمیم هایی است که بر دیگران تأثیر می گذارد. پاسخگویی بدون شفافیت و قانون مداری قابلیت اجرا ندارد (UNDP, 1997: 3-5).
مدیریت غیرخشن	ملایمت در رفتار سیاسی ویژگی مهم حکمران خوب است. اگر حاکم ملایم و متین باشد و عیوب مردم تحت حاکمیت خود را نادیده بگیرد، محبوب مردم خواهد بود. اگر او از زور استفاده کند و از تنبیه به عنوان وسیله افشای عیوب مردمش فکر کند مردم ناامید شده و می کوشند با دروغ و فریبکاری خودشان را حفظ کنند (بعلی، ۱۳۸۲: ۷۰-۶۹).
حساسیت در برابر فقرا	رفاه جامعه به تضمین این امر وابسته است که همه اعضای جامعه حس حمایت شدن را در خود داشته باشند و نه جدا ماندن از جریان اجتماع. بدین ترتیب نیاز است که همه گروه ها و به ویژه آسیب پذیرترین آنها فرصت بهبود یا حفظ شرایط رفاهی خود را داشته باشند (تقوایی، ۱۳۸۸: ۵).

### جدول ۳. شاخص های حکمروایی مطلوب برگرفته از نظریه پردازها و سازمان های بین المللی

شاخص	سازمان / شخص
مشارکت	UNDP/TUGI، بانک جهانی
عدالت	UN- HABITAT
اثر بخشی کارایی	UNDP/TUGI, UNCHS
پاسخگویی	UNDP/TUGI، جان فریدمن، بانک جهانی، UNCHS
شفافیت	UNDP/TUGI، بانک جهانی، UNCHS
تمرکززدایی منابع و اختیارات	UNCHS
مدیریت غیرخشن	جان فریدمن
امنیت	UN - HABITAT
سلسله مراتبی	UNCHS
فراگیری و همه شمولیت	فریدمن
حساسیت در برابر فقرا	بانک جهانی

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان.

#### ۴. یافته‌های پژوهش

##### ۴-۱. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی از مباحث حقوق عمومی است که عمدتاً از جایگاه، حدود اختیارات و روابط متقابل مهم‌ترین ارکان قدرت با یکدیگر و تعلق تمام آنها با هم بحث می‌کند (عثمان، ۱۳۸۱: ۱) و مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور است (توسلی نائینی، ۱۳۸۵: ۱). بنابراین، علاوه بر اینکه یک قاعده حقوقی پایه لازم‌الاجراست یک سند ناظر بر توسعه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هر کشور است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ۱۴ فصل تشکیل شده است که به ترتیب عبارتند از: ۱. اصول کلی (اصل یکم تا چهاردهم)؛ ۲. زبان، خط، تاریخ و پرچم رسمی کشور (اصل پانزدهم تا هجدهم)؛ ۳. حقوق ملت (اصل نوزدهم تا چهل و دوم)؛ ۴. اقتصاد و امور مالی (اصل چهل و سوم تا پنجاه و پنجم)؛ ۵. حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن (اصل پنجاه و ششم تا شصت و یکم)؛ ۶. قوه مقننه (اصل شصت و دوم تا نود و نهم)؛ ۷. شوراها (اصل یک صد و یک تا یک صد و ششم)؛ ۸. رهبر یا شورای رهبری (اصل یک صد و هفتم تا یک صد و دوازدهم)؛ ۹. قوه مجریه (اصل یک صد و سیزدهم تا یک صد و پنجاه و یکم)؛ ۱۰. سیاست خارجی (اصل یک صد و پنجاه و دوم تا یک صد و پنجاه و پنجم)؛ ۱۱. قوه قضائیه (اصل یک صد و پنجاه و ششم تا یک صد و هفتاد و چهارم)؛ ۱۲. صدا و سیما (اصل یک صد و هفتاد و پنجم تا یک صد و هفتاد و ششم)؛ ۱۳. شورای عالی امنیت ملی (اصل یک صد و هفتاد و ششم تا یک صد و هفتاد و هفتم)؛ ۱۴. بازنگری قانون اساسی (اصل یک صد و هفتاد و هفتم).

به این ترتیب، با مطالعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در آن می‌پردازیم. جدول ۴ شاخص‌های حکمروایی مطلوب در اصول قانون اساسی را نشان می‌دهد که چه به صورت مستقیم (وجود کلمات مرتبط با شاخص‌های حکمروایی مطلوب در آنها) و چه غیرمستقیم (یا وجود یک مفهوم مرتبط با شاخص‌های حکمروایی در جملات) به این شاخص‌ها اشاره دارند.

جدول ۴. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تعداد	اصول	معیارها
۱۳	۱۵۶، ۱۲۱، ۴۸، ۴۳، ۳۸، ۳۰، ۲۸، ۲۳، ۲۲، ۲۱، ۱۵، ۹، ۰، ۲	عدالت
۳	۵۷، ۴۸، ۰، ۳	اثربخشی
۵	۱۶۸، ۶۹، ۵۳، ۲۴، ۰، ۸	شفافیت
۱۲	۱۷۷، ۱۰۰، ۸۶، ۸۴، ۷۱، ۵۹، ۴۴، ۲۷، ۲۶، ۲۴، ۶، ۰، ۳	مشارکت مدنی
۶	۴۷، ۴۶، ۴۳، ۲۹، ۲۲، ۰، ۳	امنیت
۶	۱۰۱، ۱۰۰، ۴۸، ۴۳، ۶، ۰، ۳	تمرکززدایی منابع و اختیارات
۸	۱۲۶، ۱۰۲، ۸۹، ۷۱، ۶۱، ۵۸، ۵۴، ۰، ۶	سلسله‌مراتبی
۱۹	۸۴، ۶۷، ۶۴، ۵۰، ۴۸، ۴۵، ۴۳، ۴۰، ۳۷، ۳۳، ۳۱، ۳۰، ۲۹، ۲۲، ۱۹، ۱۵، ۱۴، ۱۰، ۰، ۳	فراگیری و همه شمولیت
۷	۱۳۷، ۹۱، ۹۰، ۸۹، ۸۸، ۲۴، ۰، ۸	پاسخگویی
۸	۷۹، ۵۶، ۴۳، ۴۰، ۳۹، ۳۸، ۳۶، ۰، ۳۳	مدیریت غیرخشن
۴	۴۳، ۳۱، ۲۱، ۰، ۳	حساسیت در برابر فقرا

مأخذ: همان.

یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سند فرادست توسعه ایران، براساس شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد که معیار عدالت حکمروایی مطلوب شهری در ۱۳ اصل قانون اساسی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تأکید داشته‌اند که از این تعداد سه اصل در فصل اصول کلی، ۶ اصل در فصل حقوق ملت و دو اصل در فصل اقتصاد و امور مالی و یک اصل در فصل قوه مجریه و یک اصل در قوه قضائیه آمده است. به‌نظر می‌رسد تأکید بسیار به شاخص عدالت در اصول قانون اساسی به‌علت وجودی تشکیل جمهوری اسلامی است که برپایه عدالت و برابری بنا شده و توزیع عادلانه امکانات و خدمات را در بین اقشار مختلف جامعه در صدر اقدام‌های خود قرار داده است. معیار اثربخشی در سه اصل یادشده در جدول ۴ مورد تأکید بوده‌اند و پنج اصل قانون اساسی، معیار شفافیت حکمروایی مطلوب را نمایندگی می‌کنند. مشارکت مدنی به‌عنوان یکی از معیارهای حکمروایی مطلوب شهری جایگاه قابل‌قبولی در قانون اساسی دارد و ۱۲ اصل آن را در

خود جای داده‌اند؛ علت وجودی آن را می‌توان به اهمیت شورا در آموزه‌های دینی و قرآن و همچنین توجه به آزادی‌های مردمی در راستای مردم‌سالاری دینی نسبت داد که از ارکان اصلی جمهوری اسلامی تلقی می‌شود. امنیت در ۶ اصل قانون اساسی توجه شده است.

از میان معیارهای حکمروایی مطلوب شهری، تمرکززدایی منابع و اختیارات در ۶ اصل تأکید شده است. هشت اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی معیار سلسله‌مراتبی بودن را در خود بازنمایی می‌کنند. فراگیری و همه‌شمولیت بیش از دیگر معیارها در قانون اساسی دیده می‌شود. پاسخگویی یکی دیگر از معیارهای حکمروایی مطلوب در هفت اصل قانون اساسی دیده می‌شود. معیار مدیریت غیرخشن در هشت اصل قانون اساسی آمده است که پنج اصل آن به فصل حقوق ملت مربوط است. حساسیت در برابر فقرا در چهار اصل مطرح شده که سه اصل آن در فصل حقوق ملت جای گرفته است. درکل به نظر می‌رسد حکمروایی مطلوب جایگاه خیلی خوبی در قانون اساسی دارد و معیارهای مشارکت مدنی، عدالت و فراگیری و همه‌شمولیت بیش از دیگر معیارها در آن مورد تأکید قرار گرفته‌اند. اگر نگاهی تبارشناختی به این موضوع داشته باشیم اهمیت این موضوع‌ها را می‌توانیم بازتاب شعارهای انقلابی همچون «استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی»، «نان، مسکن، آزادی» یا «زیر بارستم نمی‌کنیم زندگی جان فدا می‌کنیم در ره‌آزادگی» یا فرمایشات امام خمینی (ره) که «مارکسیست‌ها هم در ابراز عقاید آزادند» یا «گمان نمی‌کنم عبادتی بالاتر از خدمت به محرومین وجود داشته باشد» در قانون اساسی دانست.

## ۴-۲. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم جمهوری

### اسلامی ایران

در این بخش به بررسی جایگاه حکمروایی در دو برنامه توسعه چهارم و پنجم پرداخته می‌شود که علاوه بر سطح کلان قانون اساسی، برنامه‌های توسعه و سپس سطح خردتر قوانین شهرداری را بررسی می‌کند. همچنین مبحث زمان نیز در کار گنجانده شده و وضعیت ساختارها در دو دوره این برنامه مطرح می‌شود.

### ۱-۲-۴. ارزیابی برنامه توسعه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که نخستین برنامه بعد از ابلاغ چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران است از چهار بخش امور فرهنگی، علمی و فناوری (در ۱۱ بند)، امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی (در ۱۷ بند)، امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی (در ۶ بند) و امور اقتصادی (در ۱۹ بند) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (ایمان، ۱۳۹۲: ۳۸-۳۷).

جهت بررسی جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه توسعه چهارم پس از مطالعه این برنامه، محتوای مواد با شاخص‌های حکمروایی تطبیق داده شد و در صورت تطابق با شاخص‌ها زیرمجموعه آن طبقه قرار گرفت (جدول ۵).

جدول ۵. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه توسعه چهارم جمهوری اسلامی ایران

تعداد	مواد	معیارها
۷	۱۰۴، ۱۰۲، ۹۰، ۳۹، ۳۸، ۱۹، ۱۲	عدالت
۲۱	۱۴۲، ۱۴۱، ۱۳۹، ۱۳۸، ۱۳۷، ۱۳۶، ۸۸، ۵۲، ۵۱، ۴۹، ۳۷، ۳۶، ۲۰، ۱۷، ۱۰، ۲ ۱۵۳، ۱۵۲، ۱۴۹، ۱۴۶، ۱۴۵	اثربخشی
۳	۱۵۷، ۱۴۲، ۴۶	شفافیت
۱۰	۱۴۵، ۱۲۰، ۱۱۹، ۹۵، ۴۹، ۴۸، ۴۷، ۱۹، ۱۸، ۴	مشارکت مدنی
۱۱	۱۳۵، ۱۲۲، ۱۲۱، ۱۱۹، ۸۴، ۳۸، ۲۸، ۲۶، ۲۴، ۲۰، ۱۹	امنیت
۱		تمرکززدایی منابع و اختیارات
۱		سلسله‌مراتبی
۷	۱۳۳، ۱۳۰، ۱۱۹، ۸۵، ۱۴، ۱۲، ۱۱	فراگیری و همه‌شمولیت
۲	۱۴۲، ۴۶	پاسخگویی
-		مدیریت غیرخشن
۴	۴۸، ۴۱، ۱۳، ۱۲	حساسیت در برابر فقرا

مأخذ: همان.

مطالعات اسنادی نگارندگان روی برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که معیار عدالت در هفت ماده از این برنامه به طور مستقیم یا غیرمستقیم تأکید شده است که چهار ماده در بخش رشد اقتصاد ملی دانایی محور جای می‌گیرند و سه ماده در بخش ارتقای سلامت و کیفیت زندگی که نشان می‌دهد به عدالت اقتصادی در این برنامه تأکید شده است. در مورد معیار اثربخشی ۹ ماده از برنامه چهارم به این موضوع در اقتصاد اشاره کرده‌اند که چهار ماده آن در فصل بسترسازی رشد سریع اقتصادی، یک ماده در بخش تعامل فعال با اقتصاد جهانی، یک ماده در فصل رقابت‌پذیری اقتصادی و سه ماده آن در فصل توسعه مبتنی بر دانایی جای گرفته‌اند. شفافیت در یک ماده از فصل توسعه مبتنی بر دانایی یک ماده در فصل توسعه امور قضایی و یک مورد در فصل نظارت مورد بحث قرار گرفته است. مشارکت مدنی در ۱۰ ماده برنامه توسعه چهارم توجه شده است که سه ماده در فصل بسترسازی رشد اقتصادی، سه ماده در بخش توسعه مبتنی بر دانایی، یک ماده در فصل ارتقای کیفیت زندگی، دو ماده در فصل امنیت ملی و یک ماده در فصل نوسازی دولت بحث شده است.

همچنین امنیت که یکی از معیارهای تأکید شده حکمروایی مطلوب در برنامه چهارم توسعه است در ۱۱ ماده از برنامه توسعه محور بوده است که پنج ماده آن در بخش بسترسازی رشد اقتصادی، یک ماده در فصل تعامل فعال با اقتصاد جهانی، یک ماده در فصل ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی و ۴ ماده در فصل امنیت ملی بوده‌اند. تمرکززدایی از منابع و سلسله‌مراتبی بودن تنها در یک ماده برنامه چهارم مورد بحث قرار گرفته‌اند. فراگیری و همه‌شمولیت در هفت ماده از سه ماده فصل بسترسازی رشد اقتصادی، یک ماده فصل ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی، یک ماده فصل امنیت ملی و دو ماده فصل توسعه امور قضایی جای دارد. معیار پاسخگویی در یک ماده فصل توسعه مبتنی بر دانایی و فصل توسعه امور قضایی ذکر شده است و معیار حساسیت در برابر فقرا در چهار ماده که دو ماده آن در فصل بسترسازی رشد اقتصادی و دو ماده در فصل توسعه مبتنی بر دانایی آمده است. در نهایت، مدیریت غیرخشن در هیچ‌کدام از مواد برنامه چهارم جایگاهی ندارد.

#### ۲-۲-۴. ارزیابی برنامه توسعه پنجم توسعه (۱۳۹۳ - ۱۳۸۹)

برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و از ۹ فصل تشکیل شده که به ترتیب عبارتند از:

فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی (مواد ۱۴ - ۱)؛  
 فصل دوم - علم و فناوری (مواد ۲۳ - ۱۵)؛  
 فصل سوم - اجتماعی (مواد ۴۵ - ۲۴)؛  
 فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت (مواد ۶۸ - ۴۶)؛  
 فصل پنجم - اقتصادی (مواد ۱۷۷ - ۶۹)؛  
 فصل ششم - توسعه منطقه‌ای (مواد ۱۹۴ - ۱۷۸)؛  
 فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی (مواد ۲۱۰ - ۱۹۵)؛  
 فصل هشتم - حقوقی قضایی (مواد ۲۱۲ - ۲۱۱)؛  
 فصل نهم - بودجه و نظارت (مواد ۲۳۳ - ۲۱۳) (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).  
 این برنامه که دومین برنامه بعد از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست‌ساله است، سیاست‌های کلی آن بیشتر بر رویکردهای مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شده است (ایمان، ۱۳۹۲: ۳۹).  
 در جدول ۶ نیز همچون روش جدول پیشین به‌کار گرفته شده است.

جدول ۶. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

تعداد	مواد	معیارها
۱۳	۲۳۰، ۲۱۶، ۱۹۴، ۱۸۱، ۱۸۰، ۱۲۴، ۱۰۰، ۸۰، ۳۶، ۳۴، ۱۸، ۱۰، ۱	عدالت
۳۰	۱۰۱، ۹۷، ۹۰، ۸۴، ۸۲، ۷۶، ۲۴، ۲۳، ۲۲، ۲۱، ۱۶، ۱۵، ۱۳، ۱۰، ۷، ۳، ۲، ۲۲۱، ۲۱۴، ۲۰۹، ۱۸۵، ۱۴۸، ۱۴۶، ۱۴۳، ۱۴۰، ۱۳۴، ۱۳۳، ۱۲۹، ۱۱۱، ۱۰۶	اثربخشی
۱۰	۱۲۱، ۱۱۹، ۱۰۱، ۷۶، ۶۸، ۳۴، ۳۳، ۲۵، ۲۴، ۳	شفافیت
۴	۴۴، ۳۸، ۲۶، ۷	مشارکت مدنی
۲۴	۱۹۸، ۱۹۶، ۱۹۵، ۱۹۲، ۱۶۸، ۴۵، ۴۴، ۴۰، ۳۳، ۳۲، ۳۰، ۲۶، ۲۰، ۱۹، ۲۲۷، ۲۳۳، ۲۳۱، ۲۰۹، ۲۰۷، ۲۰۶، ۲۰۵، ۲۰۳، ۲۰۱، ۲۰۰	امنیت
۷	۱۷۹، ۱۷۸، ۱۷۳، ۱۲۶، ۱۱۲، ۳۶، ۳۵	تمرکززدایی منابع و اختیارات
۲	۷۰، ۲۷	سلسله‌مراتبی
۱۳	۲۲۵، ۱۸۲، ۱۸۰، ۱۴۰، ۴۴، ۳۸، ۳۵، ۲۵، ۱۹، ۱۳، ۱۲، ۱۰، ۱	فراگیری و همه‌شمولیت
۲	۷۳، ۷۱	پاسخگویی
		مدیریت غیرخشن
۷	۲۱۶، ۱۹۴، ۱۸۰، ۱۲۴، ۳۵، ۳۴، ۱۹	حساسیت در برابر فقر

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان با تحلیل محتوای برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.



تحلیل محتوای برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد ۱۳ ماده از این برنامه عدالت را به‌عنوان یکی از معیارهای حکمروایی مطلوب در خود جای داده است. از ۱۳ ماده مذکور دو ماده در فصل فرهنگ اسلامی - ایرانی، یک ماده در فصل علم و فناوری، دو ماده در فصل اجتماعی، دو ماده در فصل اقتصادی، سه ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و سه ماده در فصول بودجه و نظارت وجود داشتند و در فصول نظام اداری و مدیریت، دفاعی، سیاسی و امنیتی و فصل حقوقی قضایی معیار عدالت دیده نشد.

درخصوص معیار اثربخشی در ۳۰ ماده مورد اشاره قرار گرفته است که چهار ماده در فصل فرهنگ اسلامی - ایرانی، پنج ماده در فصل علم و فناوری، یک ماده در فصل اجتماعی، ۱۶ ماده در فصل اقتصادی، یک ماده در فصل توسعه منطقه‌ای، یک ماده در فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی و دو ماده در فصل بودجه و نظارت را در ارتباط با این معیار شاهد هستیم و فصول نظام اداری و مدیریت و فصل حقوقی و قضایی معیار اثربخشی را در خود جای نداده‌اند. در برنامه پنجم هم همانند برنامه چهارم به اهمیت اثربخشی در فرایند توسعه توجه خاصی شده است.

در مورد معیار شفافیت، ۱۰ ماده از مواد برنامه پنجم را در خود جای داده است که یک ماده در فصل فرهنگ ایرانی - اسلامی، چهار ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل نظام اداری و مدیریت، چهار ماده در فصل اقتصادی موجود است و معیار شفافیت در بقیه فصول جایگاهی ندارد.

معیار مشارکت در چهار ماده از برنامه وجود دارد که در یک ماده از فصل فرهنگ ایرانی - اسلامی و سه ماده از فصل اجتماعی خلاصه می‌شود و بقیه فصول همچون اقتصادی و توسعه منطقه‌ای که نیاز به مشارکت مدنی مردم را می‌طلبد از خط‌مشی مشارکت مدنی بی‌بهره هستند.

تحلیل محتوای برنامه توسعه پنجم درخصوص معیار امنیت نشانگر این بود که دو ماده در فصل علم و فناوری، هفت ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، یک ماده در فصل توسعه منطقه‌ای است و فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی ۱۰ ماده و سه ماده در فصل بودجه و نظارت به امنیت پرداخته‌اند و فصول فرهنگ ایرانی - اسلامی و فصل نظام اداری و مدیریت فاقد جایگاه برای این معیار هستند.

درخصوص معیار تمرکززدایی منابع و اختیارات هفت ماده از مواد برنامه پنجم دارای جایگاه برای این معیار هستند که دو ماده در فصل اجتماعی، چهار ماده در فصل اقتصادی و یک ماده هم در فصل توسعه منطقه‌ای آمده است و فصول دیگر جایگاهی برای این معیار ندارند.

نتایج حاصل از تحلیل محتوای این برنامه نشان داد که دو ماده برنامه دارای جایگاه برای معیار سلسله‌مراتبی است و یک ماده در فصل اجتماعی و ماده دیگر در فصل اقتصادی است.

معیار فراگیری و همه‌شمولیت در ۱۳ ماده برنامه پنجم دیده می‌شود که چهار ماده در معیار فرهنگ ایرانی - اسلامی، یک ماده در فصل علم و فناوری، چهار ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، دو ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و یک ماده در فصل بودجه و نظارت به این معیار توجه داشته‌اند و فصول نظام اداری و مدیریت، فصل حقوقی و قضایی فاقد جایگاه برای این معیار است.

معیار پاسخگویی تنها در دو ماده از برنامه پنجم و سیاست‌های آن جایگاهی دارد که هر دو ماده در فصول اقتصادی دیده می‌شوند یعنی پاسخگویی در برنامه پنجم ناظر بر امور اقتصادی بوده است.

مدیریت غیرخشن همچون برنامه چهارم هیچ جایگاهی در مواد این برنامه ندارد. معیار حساسیت در برابر فقرا در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در هفت ماده از این برنامه دیده می‌شود که یک ماده در فصل علم و فناوری، دو ماده در فصل اجتماعی، یک ماده در فصل اقتصادی، دو ماده در فصل توسعه منطقه‌ای و یک ماده در فصل دفاعی، سیاسی و امنیتی جای گرفته است و فصول فرهنگ ایرانی - اسلامی، نظام اداری و مدیریت، حقوقی و قضایی، بودجه و نظارت جایگاهی برای این معیار ندارند.

### ۳-۴. جایگاه حکمروایی مطلوب در قانون شهرداری‌ها

قانون شهرداری‌ها از ۹۵ ماده، ۴۳ تبصره و ۶۵ بند در ۱۱ تیر ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است. این قانون از ۹ فصل تشکیل شده که به ترتیب عبارتند از:

۱. برای تأسیس شهرداری‌ها (مواد ۳ - ۱)؛
  ۲. انتخابات انجمن شهر (مواد ۳۲ - ۴)؛
  ۳. در تشکیل انجمن شهر (مواد ۴۴ - ۳۳)؛
  ۴. در وظایف انجمن (مواد ۴۹ - ۴۵)؛
  ۵. در انتخاب شهردار و معاون شهردار (مواد ۵۴ - ۵۰)؛
  ۶. در وظایف شهرداری (مواد ۵۷ - ۵۵)؛
  ۷. مقررات استخدامی و مالی (مواد ۸۵ - ۵۸)؛
  ۸. در مقررات جزائی (مواد ۹۲ - ۸۶)؛
  ۹. خاتمه (مواد ۹۵ - ۹۳) (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).
- جدول ۷ نتایج حاصل از تحلیل محتوای قانون شهرداری‌ها را براساس معیارهای حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد.

جدول ۷. جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در قانون شهرداری‌ها

معیارها	ماده	تعداد
عدالت		
اثربخشی	۴۵	۱
شفافیت		
مشارکت مدنی		
امنیت		
تمرکززدایی منابع و اختیارات		
سلسله‌مراتبی	۶	۱
فراگیری و همه‌شمولیت	۴۷، ۴۵	۲
پاسخگویی		
مدیریت غیرخشن	۸۸	۱
حساسیت در برابر فقرا		

مأخذ: مطالعات اسنادی نگارندگان.

با تحلیل محتوای قانون شهرداری‌ها متوجه می‌شویم که حکمروایی مطلوب شهری جایگاه معناداری در قانون شهرداری‌ها ندارد. از ۹۵ ماده این قانون تنها چهار ماده آن با حکمروایی مطلوب شهری مرتبط است و از میان ۱۱ معیار استخراج شده تنها با چهار معیار مطابقت دارند. چنین است که معیار اثربخشی در ماده (۴۵) (در فصل وظایف انجمن) مورد توجه قرار گرفته است. معیار سلسله‌مراتبی در ماده ۶ (در فصل انتخابات انجمن شهر) و معیار فراگیری و همه‌شمولیت در دو ماده (۴۵) و (۴۷) (در فصل وظایف انجمن) پرداخته شده‌اند. معیار مدیریت غیرخشن در ماده (۸۸) که از مواد فصل مقررات جزائی است مشاهده می‌شود و فصول دیگر قانون شهرداری‌ها خالی از معیار حکمروایی مطلوب دیده شدند. با توجه به اینکه نمود عینی معیارهای حکمروایی را در قوانین شهرداری باید مشاهده کرد؛ ولی عملاً شاهد وجود کم این معیارها در قوانین شهرداری‌ها هستیم که علت آن می‌تواند به قدیمی بودن زمان تصویب این قانون در سال ۱۳۳۴ بازگردد به طوری که آن زمان حکمروایی مطلوب در طرح قوانین توجه چندانی نمی‌شد.

#### ۴-۴. یافته‌های بحث

یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سند فرادست توسعه ایران، براساس شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری نشان می‌دهد که ۶۰ اصل قانون اساسی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به این معیار پرداخته‌اند و بر آن تأکید داشته‌اند. تحلیل برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نشان می‌دهد که حکمروایی جایگاه مطلوبی در این برنامه‌ها دارد که با تغییر برنامه چهارم به پنجم شاهد بهبود وضعیت حکمروایی مطلوب (از ۶۷ ماده اشاره شده به حکمروایی مطلوب در برنامه چهارم به ۱۱۳ ماده در برنامه پنجم توسعه) در این اسناد قانونی هستیم. با توجه به اهمیتی که به شاخص‌های حکمروایی مطلوب در اسناد بالادست داده شده است؛ انتظار می‌رفت شاهد نمود عینی این شاخص‌ها در ابعاد اجتماعی و فضایی قانون شهرداری‌ها نیز باشیم؛ درحالی‌که تحلیل محتوای حکمروایی مطلوب در قانون شهرداری‌ها نشانگر این است که از ۹۵ ماده، تنها چهار ماده حاوی اصول حکمروایی مطلوب است. برای مثال در

فصل وظایف شهرداری‌ها، به ایجاد خیابان و سایر بناهای شهری، صدور پروانه، عوارض شهرداری و امثالهم محدود می‌شود. درحالی‌که این فصل می‌توانست یکی از تجلی‌گاه‌های مهم حکمروایی مطلوب شهری باشد و نقش اجتماعی شهرداری را در شهر گسترش دهد و مدیریت یکپارچه شهری را ممکن سازد. به طوری‌که در فصل مقررات استخدامی و مالی می‌توان شفافیت در بودجه شهری، پایدار کردن درآمدها در جهت اثربخشی شهرداری‌ها، نحوه هزینه مالیات‌ها و شفافیت در استخدام‌ها را گنجانید.

یافته‌های این پژوهش با یافته‌های رکن‌الدین افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) نتایج یکسانی را در بخش برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد. بدین صورت که وضعیت حکمروایی در برنامه پنجم نسبت به برنامه چهارم بهبود داشته است.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از مطالعات اسنادی در مورد جایگاه حکمروایی مطلوب شهری در اسناد قانونی دو برنامه توسعه چهارم و پنجم نشان می‌دهد که در برنامه پنجم که چند سال بعد از برنامه چهارم تدوین شده است موادی افزایش یافته که معیارهای حکمروایی مطلوب را در خود جای داده‌اند. این مورد نشان می‌دهد بحث حکمروایی مطلوب در جایگاه قانونگذاری با گذشت زمان بیش‌ازپیش جای خود را باز کرده است. هرچقدر از سطح فرادست اسناد قانونی توسعه شهری یعنی قانون اساسی به سطح پایین اسناد قانونی یعنی قانون شهرداری‌ها می‌رسیم، کاهش اصول و مواد مرتبط با شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری را شاهد هستیم. از آنجا که قانون اساسی را می‌توان نظریه بنیادین توسعه کشور قلمداد کرد و قانون شهرداری‌ها را سند قانونی که به‌طور روزمره با مردم عادی در ارتباط است؛ در این صورت این کم‌رنگ شدن تدریجی را می‌توان به‌عنوان شکاف نظریه و عمل در توسعه مردم‌محور کشور تلقی کرد. اگر در جستجوی علل آن باشیم به فهرستی بلندبالا دست خواهیم یافت. ولی می‌توان یکی از علل آن را در سبقه تاریخی ایران و آنچه کاتوزیان با عنوان نظریه استبداد ایرانی مطرح کرده، استدلال کرد که ایران برخلاف کشورهای اروپایی، قدرت اقتصادی و سیاسی در سطح بسیار بالایی در دست دولت بود و

اگر قدرت اقتصادی به زمین‌داران واگذار می‌شد دولت حق پس گرفتن این قدرت را داشت در نتیجه همه وظایف و حقوق متعلق به دولت بود و مردم بیگانه تلقی می‌شدند.

بحث دیگر کهنه بودن قوانین است. قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ است و چنانچه تودارو اظهار می‌دارد دوره‌ای است که انگاره توسعه اقتصادی در جهان حاکم بود. توسعه‌ای که مترادف با ایجاد و تداوم رشد اقتصادی بود. از این رو به تغییر و به‌روز کردن قوانین و انطباق آن با معیارهای حکمروایی مطلوب و همچنین شرایط اجتماعی و اسناد بالادستی توسعه نیاز دارد تا حکمروایی مطلوب شهری وارد زندگی روزمره مردم شود. اگر بپذیریم قوانین به‌عنوان یک ساخت اجتماعی تحت تأثیر زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی هستند که بروز پیدا می‌کنند و جدا از آنها نیستند، در این صورت باید تغییراتی صورت گیرد تا زمینه برای بروز قوانین و اجرایی شدن آنها میسر سازد. این تغییرات می‌تواند در باور مردم به وظایف مدیریت شهری، آشنایی با حقوق و جایگاه خود در شهر و بالا بردن حس تعهد خود، تغییر در پارادایم مدیران شهری نسبت به جایگاه مردم و اهمیت دادن به نهادهای مردم‌نهاد و مطبوعات به‌عنوان تسریع‌کننده حکمروایی مطلوب شهری باشد.

## منابع و مآخذ

۱. اطهاری، کمال، ناصر برک پور، غلامرضا کاظمیان و جواد مهدیزاده (۱۳۸۶). «حکمروایی شهری مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران (گفتگو)»، جستارهای شهرسازی، سال ششم، ش ۱۹ و ۲۰.
۲. ایمان، محمدتقی (۱۳۹۲). *ارزیابی پارادایمی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۳. برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸). *مدیریت حکمروایی شهری*، تهران، دانشگاه هنر.
۴. برک پور، ناصر (۱۳۸۵). «حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران»، همایش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.
۵. بعلی، فؤاد (۱۳۸۲). *جامعه، دولت و شهرنشینی: تفکر جامعه‌شناختی ابن‌خلدون*، ترجمه غلامرضا جمشیدیها، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۶. پیری، عیسی (۱۳۹۰). «تبیین علمی حکمروایی مطلوب و کارایی ارتباطی شهر (نمونه موردی شهرهای استان آذربایجان شرقی)»، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.
۷. تقوایی، علی‌اکبر و رسول تاجدار (۱۳۸۸). «درآمدی بر حکمروایی مطلوب شهری در رویکردی تحلیلی»، مدیریت شهری، ش ۲۳.
۸. توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۸۵). «جایگاه و نقش قانون اساسی در مردم‌سالاری دینی با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، ش ۱۳.
۹. چلبی، مسعود (۱۳۷۵). *جامعه‌شناسی نظم؛ تشریح و تحلیل نظری نظم اجتماعی*، تهران، انتشارات نی.
۱۰. رادمنش، عزت‌الله (بی‌تا). *کلیات عقاید ابن‌خلدون: درباره فلسفه، تاریخ و تمدن*، تهران، انتشارات قلم.
۱۱. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، جلال عظیمی‌آملی، مهدی پورطاهری و زهرا احمدی‌پور (۱۳۹۱). «ارائه الگوی مناسب حکمروایی خوب روستایی در ایران»، ژئوپولوتیک، ش ۲۸.
۱۲. رهنمایی، محمدتقی و مهناز کشاورز (۱۳۸۹). «بررسی الگوی حکمروایی مطلوب و نقش دولت در مدیریت و اداره امور شهرها در ایران»، *جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، سال اول، ش ۱.
۱۳. سن، آمارتیا کومار (۱۳۸۵). *توسعه یعنی آزادی*، ترجمه محمدسعید نوری نائینی، تهران، نشر نی.
۱۴. سیاهکوهی، مصطفی (۱۳۷۷). *امنیت و سرمایه اجتماعی*، تهران، نشر اندیشه نو.
۱۵. شفیعی، حسن (۱۳۸۱). «دستور کار ۲۱، منشور مدیریت شهر مشارکتی»، *شهرداری‌ها*، سال سوم، ش ۳۵.

۱۶. صرافی، مظفر (۱۳۷۷). *مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای*، چاپ اول، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۱۷. عثمان، اکرم (۱۳۸۱). «قانون و قانون اساسی در پرتو جامعه‌شناسی تاریخی»، *خط سوم*، ش ۲.
۱۸. علوی تبار، علی‌رضا (۱۳۷۹). «وابستگی به گروه‌ها و حقوق شهروندی»، *صبح امروز*.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ هفتاد و دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۰. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵). *حقوق شهری و شهرسازی*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۲۱. لاله‌پور، منیژه (۱۳۸۶). «حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه»، *جستارهای شهرسازی*، سال ششم، ش ۱۹ و ۲۰.
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). <http://rc.majles.ir>
۲۳. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸). *حقوق اداری ۱ و ۲*، تهران، نشر میزان.
۲۴. مویدی، محمد و همکاران (۱۳۹۲). «بررسی نقش مؤلفه‌های منظر شهری در ارتقای سطح احساس امنیت در فضاهای عمومی شهری (نمونه مورد مطالعه، محله اوین تهران)»، *فصلنامه مطالعات/امنیت اجتماعی*، ش ۳۵.
۲۵. میدری، احمد (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب: بنیان توسعه*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۶. میرموسوی، سیدعلی و سیدصادق حقیقت (۱۳۸۸). *مبانی حقوق بشر*، تهران، انتشارات فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۷. هال، پیترو اولریخ فایفر (۱۳۸۹). *آینده شهری قرن بیست و یکم: دستورکار جهانی برای قرن بیست و یکم*، ترجمه رحیم سرور و علیرضا استعلاجی، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری.
28. Doornbos, M. (2003). "Good Governance": The Metamorphosis of a Policy Metaphor", *Journal of International Affairs*, 57, No.1.
29. Hsieh, H. and S. Shanon (2005). "Three Approaches to Content Analysis", *Qualitative Health Research*, 15 (9).
30. Jessop, B. (1995). "The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?", *Economy and Society*, 24 (3).



31. Klok, P. J. and B. Denters (2005). *Urban Leadership and Community Involvement: An Institutional Analysis*, in M. Haus, H. Heinlet and M. Stewart (eds) *Urban Governance and Democracy, Leadership and Community Involvement*, Routledge.
32. Knox, P. and S. Pinch (2010). *Urban Social Geography: An Introduction*, 6<sup>th</sup>, Pearson.
33. Mclaughlin, B. (1973). *Contra and Urban Planning*, London, Faber and Faber.
34. Punyaratabandu, S. (2004). "Commitment to Good Governance, Development and Poverty Reduction", Paper Prepared for the Sixth Session of the Committee on Development Policy; National Institute of Development Administration, Bangkok Thailand.
35. Schneider, H. (1999). "Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction", *Policy Brief*, No. 17, Paris: OECD Development Centre.
36. Schwab, B., D. Kubler and S. Wälti (2001). "Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland", Paper Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy at the 29th ECPR Joint Session of Workshops, Gronobel , 6-11 April.
37. United Nations Human Settlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities*, Earthscan, London.



# طراحی و تدوین استراتژی‌های توسعه فوتبال کشور

ظهراب گوهری\*، مهرزاد حمیدی\*\* و سیداحسان امیرحسینی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۳۰	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹	شماره صفحه: ۲۹۱-۳۲۱
-------------------	-------------------------	------------------------	---------------------

هدف از این پژوهش، طراحی و تدوین استراتژی‌های توسعه فوتبال کشور است که با روش آمیخته (کمی و کیفی) و به شیوه مطالعات استراتژیک انجام گرفت. تحقیق حاضر به لحاظ هدف، کاربردی و جمع‌آوری اطلاعات به صورت میدانی است. جامعه آماری پژوهش در بخش کمی، ۷۵ نفر از مسئولان فدراسیون، مدیران باشگاه‌های سطح اول و خبرنگان آگاه به فوتبال و در بخش کیفی ۱۴ نفر از مدیران و خبرنگان فوتبال کشور بودند. به دلیل محدودیت جامعه آماری، نمونه پژوهش با جامعه آماری برابر شد. برای جمع‌آوری اطلاعات تحقیق، از اسناد بالادستی، پیشینه پژوهش، نظرهای خبرگان و پرسشنامه عوامل محیط درونی و بیرونی و برای تعیین موقعیت استراتژیک از ماتریس‌های عوامل داخلی و خارجی بهره‌گیری شد. برای تدوین استراتژی‌ها از روش تجزیه و تحلیل سوات و برای اولویت‌بندی استراتژی‌ها از روش برنامه‌ریزی استراتژیک کمی استفاده شد. یافته‌ها نشان داد فدراسیون فوتبال دارای شش قوت، هشت ضعف، شش فرصت و هفت تهدید است. در نهایت موقعیت استراتژیک فدراسیون، محافظه‌کارانه به دست آمد و ۱۱ استراتژی طراحی و اولویت‌بندی شد که باید برای پی‌ریزی و توسعه سنجیده فوتبال حرفه‌ای، استانداردسازی و خصوصی‌سازی باشگاه‌های حرفه‌ای فوتبال اقدام‌هایی انجام شود و طراحی و استقرار مدیریت عملکرد ارکان فدراسیون و ارزیابی عملکرد کارکنان و نیز طراحی منشور اخلاقی توسعه و ترویج آن در سطوح پایه، قهرمانی، حرفه‌ای و هواداری در دستور کار قرار گیرد.

**کلیدواژه‌ها: استراتژی؛ توسعه؛ فدراسیون؛ فوتبال؛ سوات**

---

\* دانشجوی دکتری مدیریت تربیت بدنی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد، یاسوج، ایران؛

Email: zohrab.gohari@yahoo.com

\*\* دانشیار دانشکده تربیت بدنی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: mhamidi@ut.ac.ir

\*\*\* استادیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد، یاسوج، ایران؛

Email: amirhoseini@iauyasooj.ac.ir

## مقدمه

در عصر حاضر، فوتبال جذاب‌ترین و پرطرفدارترین ورزش دنیاست. بیشتر مردم جهان در اندک زمانی، شیفته آن می‌شوند. اکثر جوانان و بزرگسالان علاقه‌مند به فوتبال، برای گذراندن اوقات فراغت خود، به این رشته ورزشی روی می‌آورند. بازی فوتبال پرهیجان و زیباست و انسان را خیلی زود سرگرم می‌کند، تا آنجاکه در سال‌های اخیر، شیوه‌های فوتبال نوین، مردم جهان را بیش از پیش به خود جذب کرده است (منصور زعیم، ۱۳۹۰). به طوری که لبریز بودن ورزشگاه‌ها و برخورداری از تماشاگران چند صد میلیونی، فوتبال را به مهم‌ترین ورزش جهان تبدیل کرده است. تمایل به این رشته ورزشی، با گذشت زمان موجب تغییرات زیادی در آن شده تا جایی که فوتبال حرفه‌ای در سال‌های اخیر قابل قیاس با دوران گذشته نیست (الهی، خبیری و سجادی، ۱۳۸۹: ۵۳). ایران از جمله کشورهایی است که فوتبال، دل مشغولی بسیاری از مردم است. پیشرفت یا عدم پیشرفت در عرصه فوتبال با غرور ملی، احساس رضایت و امیدواری آحاد مردم، رابطه نزدیکی دارد. رشد و توسعه این رشته ورزشی، نیازمند حرکتی منسجم، همراه با برنامه‌ریزی دقیق براساس رویکردهای رایج در جهان است (نادری نسب و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۰۳). در حال حاضر فوتبال در کشور ایران از پرطرفدارترین و محبوب‌ترین رشته‌های ورزشی تلقی می‌شود و پتانسیل‌های فراوانی برای رسیدن به قله افتخارات بین‌المللی در سطوح ملی و باشگاهی این رشته ورزشی وجود دارد. بنابراین در شرایط رقابتی و پویای موجود و همچنین در پاسخ به تغییرات مداوم در ساختار این صنعت پیچیده، نیاز است که با تکیه بر مدیریت استراتژیک، برنامه‌ها و استراتژی‌های ویژه‌ای در راستای توسعه فوتبال، تدوین و اجرا شود تا آینده‌ای مطلوب در این عرصه، محقق شود (سند راهبردی توسعه فوتبال ایران، ۱۳۹۲).

درواقع مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک عبارت است از فرایندی که با آن سازمان‌ها، محیط داخلی و خارجی خود را تحلیل کرده و از آن شناخت کسب می‌کنند، علاوه بر آن، مسیر استراتژیک خود را پایه‌گذاری کرده و استراتژی‌هایی را خلق و اجرا می‌کنند که آنها را برای رسیدن به اهداف تعیین شده کمک کند (Luo, Sun and Wang, 2011). همچنین استراتژی، یک برنامه، روش یا مجموعه‌ای از اعمال طراحی شده برای دستیابی به هدف

یا اجراست. درحقیقت استراتژی، شامل تعیین اهداف بلندمدت یا اهداف سرمایه‌گذاری و سازگاری واحدهای عملیاتی برای دستیابی به این اهداف است (Grant, 2015). در استراتژی بر اثربخشی تأکید می‌شود و اصولاً فرایندی ذهنی است که مستلزم داشتن قضاوت شهودی خوب و مهارت‌های تحلیلی است. علاوه براین، در مورد موضوع‌های مندرج در آن یعنی اصول، مفاهیم و ابزارهای تدوین استراتژی در بین سازمان‌های کوچک، بزرگ، انتفاعی و غیرانتفاعی تفاوت چندان زیادی وجود ندارد، ولی با توجه به نوع و اندازه سازمان‌ها، اجرای استراتژی در آنها بسیار متفاوت است (فردار، ۱۳۸۵). اگر سازمانی مسیر مشخص و معینی نداشته باشد یا استراتژی‌ها، منسجم نباشد، به سرعت رو به نابودی خواهد رفت. هنگامی که سازمان نداند به کجا می‌رود، معمولاً به جایی می‌رسد که هیچگاه خواستار آن نبوده است (خسروی زاده و حمیدی، ۱۳۹۱).

بررسی عملکرد برخی سازمان‌های ورزشی نشان می‌دهد آنهایی که برای انجام مأموریت و دستیابی به اهداف خود از مدیریت قوی و استراتژی مناسب استفاده کرده‌اند، به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته‌اند (خسروی زاده، ۱۳۸۷). در واقع سازمان‌ها برای بقا و رشد خود در این محیط پرقاب و ناپایدار، به پذیرش استراتژی ناگزیرند و برای عبور از چالش‌ها باید به فرایند مدیریت استراتژیک تکیه زنند (Kaplan and Norton, 2011).

امروزه سازمان‌های ورزشی همانند سایر سازمان‌ها برای بقا و دوام در عرصه رقابت جهانی به سازمانی استراتژی محور تبدیل شده‌اند. به طوری که بسیاری از سازمان‌های ورزشی و کمیته‌های ملی المپیک کشورهای مختلف برحسب مأموریت خود استراتژی مورد نیاز را تهیه و با اجرای آن به موفقیت‌های خوبی دست یافته‌اند (کاپلان و نورتون، ۱۳۸۶). از این رو سازمان‌های ورزشی، همچون دیگر سازمان‌ها ناگزیرند به طور دائم بر روی دادهای داخلی و خارجی، نظارت کنند تا در زمان مناسب و برحسب ضرورت، خود را با تغییرات وفق دهند. در دنیای کنونی که با سرعتی سرسام‌آور در حال تغییر است، دیگر نمی‌توان از تصمیم‌گیری‌های یک‌باره و مبتنی بر قضاوت‌های شهودی و تجربی استفاده کرد. امروزه سازمان‌هایی موفق خواهند بود که بتوانند از علم مدیریت و مدیریت استراتژیک استفاده کنند (Brown and Brugheli, 2014: 211).

در همین راستا فیفا<sup>۱</sup> در گام دوم برنامه توسعه (رو به جلو) خود، با تأکید بر سه اصل «چشم‌انداز وسیع‌تر، افزایش سرمایه‌گذاری و تأثیرگذاری بیشتر» به دنبال توسعه و حمایت همه‌جانبه از فوتبال است. هدف از این برنامه، ارتقا و حمایت از فوتبال در سراسر جهان است به طوری که همه ملت‌ها بتوانند به پتانسیل‌های نهفته فوتبال دست یابند (FIFA, 2019). کنفدراسیون فوتبال آسیا<sup>۲</sup> با طراحی برنامه‌های جدید با جدیت به دنبال توسعه فوتبال و تبدیل کنفدراسیون به یک سازمان پویا و آینده‌نگر است، سازمانی که کاملاً در کمک به اعضای خود، متمرکز شده تا پیشرفت‌های جدیدی در دهه‌های آینده در آسیا رقم بخورد (AFC, 2019). در برنامه استراتژیک فدراسیون فوتبال هند<sup>۳</sup>، برای سال‌های ۲۰۱۹ الی ۲۰۲۲ به اهداف استراتژیک توسعه مبتنی بر رقابت، ایجاد ظرفیت در انجمن‌های دولتی، فرصت‌های بیشتر برای زنان، توسعه زیرساخت‌ها، تدارک رویدادهای بزرگ و استفاده از فناوری برای تسهیل رشد و توسعه، اشاره شده است (AIFF, 2019). فدراسیون فوتبال نیوزیلند<sup>۴</sup>، گام دوم برنامه استراتژیک فوتبال خود را با افق ۱۰ ساله برای سال‌های ۲۰۱۶ الی ۲۰۲۵، آغاز کرده است. در این مرحله، تمرکز فدراسیون از تحول و آموزش به سمت هدایت و همسویی فعالیتی‌ها، حمایت از باشگاه‌ها به‌عنوان پیشران اصلی توسعه فوتبال و در نهایت، افزایش فوتبال‌یست‌های سازمان یافته خواهد بود (NFF, 2017). جونیور و رودریگوئز<sup>۵</sup> (۲۰۱۷) در پژوهشی اذعان کردند که جمهوری خلق چین، برنامه توسعه بلندمدت فوتبال، برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۵۰ را طراحی و اجرای آن را شروع کرده است. هدف آنها تبدیل شدن به ابرقدرت جهانی فوتبال است. کشور چین در تدارک سامان‌دهی استراتژی توسعه فوتبال در سه مرحله «حضور در جام جهانی، میزبانی جام جهانی فوتبال و سرانجام، برنده شدن در جام جهانی» است، تا به این ترتیب، قدرت فوتبال چین، تثبیت شود و به توسعه پایدار دست یابد. شیائوفی و گوچانگ<sup>۶</sup> (۲۰۱۷: ۳۵) در تحقیقی بیان

1. Federation Internationale de Football Association (FIFA)

2. Asian Football Confederation (AFC)

3. All India Football Federation (AIFF)

4. New Zealand Football Federation (NFF)

5. Junior and Rodrigues

6. Xiaofei and Guochang

کردند که اتحادیه فوتبال ژاپن از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۲ به تحقیق و پژوهش و آماده‌سازی شرایط و الزامات فوتبال حرفه‌ای، اعم از آمادگی علمی و سیستماتیک، عملیات حرفه‌ای، سیاستگذاری‌ها، مدل‌سازی‌ها، قوانین و مقررات، ساختار و اندازه باشگاه‌ها پرداخت. در این ۶ سال، پتانسیل موجود در لیگ فوتبال ژاپن و دیگر ظرفیت‌های بررسی شد و همچنین لیگ‌های حرفه‌ای کشورهای پیشرو فوتبال، به‌منظور یادگیری بین‌المللی و بهره‌برداری، مطالعه و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. این اتحادیه، پیش از راه‌اندازی لیگ حرفه‌ای، مقررات و آیین‌نامه‌ها تنظیم و امکانات و زیرساخت‌های مطلوبی فراهم کرد و لیگ فوتبال حرفه‌ای ژاپن، موسوم به جی لیگ در سال ۱۹۹۳ به‌طور رسمی افتتاح شد.

در برنامه استراتژیک پنج‌ساله فوتبال هنگ‌کنگ<sup>۱</sup>، برای سال‌های ۲۰۱۵ الی ۲۰۲۰ به اهداف بهبود آموزش و توسعه مربیان، ایجاد سبک بازی سازگار، ایجاد آکادمی جوانان، توسعه کمی و کیفی بازیکنان و امکانات و تجهیزات، گسترش مشارکت مردم در فوتبال، تعیین ساختار مشخص برای جام حذفی، ایجاد لیگ کاملاً حرفه‌ای، توسعه فوتبال حرفه‌ای و ارتقا در سطح بین‌المللی پرداخته است (HKFA, 2016). و سالاً<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی اشاره کرد که فدراسیون فوتبال کنیا به‌منظور توسعه فوتبال، برنامه استراتژیک ۱۰ ساله‌ای را طراحی و آن را از سال ۲۰۱۴ اجرا کرد. حمایت مردم، ثبات مالی فدراسیون، کارمندان واجد شرایط، نظم و انضباط و تعهد سازمانی از جمله قوت‌ها و کمبود امکانات، محدودیت‌های مالی باشگاه‌ها و بوروکراسی اداری از جمله ضعف‌های فوتبال کنیا بود. افزایش تیم‌های لیگ برتر از ۱۶ تیم به ۱۸ تیم، افزایش مسابقات و لیگ‌های فوتبال پایه، سازمان‌دهی مجدد ساختار باشگاه‌ها، حرفه‌ای‌سازی تدریجی فوتبال با توجه به برخورداری اکثر باشگاه‌ها از برنامه استراتژیک و تمرکز بر مؤلفه‌های مالی و درآمدزایی از جمله استراتژی‌های دارای اولویت فوتبال کنیا بود.

در برنامه راهبردی فدراسیون فوتبال بحرین<sup>۳</sup> برای سال‌های ۲۰۱۱ الی ۲۰۱۵، به نفوذ

1. Hong Kong Football Association (HKFA)

2. Wesaala

3. Bahrain Football Federation (BFF)

در کنفدراسیون فوتبال آسیا، محدود بودن آموزش‌ها و توسعه مدیریت منابع انسانی، عدم نظارت و مدیریت عملکرد، نبود برنامه‌ریزی طولانی‌مدت، ضعف در بازاریابی، سرمایه‌گذاری در جلب حمایت بیشتر فیفا، ارتقای روابط و نفوذ در کنفدراسیون فوتبال آسیا، بی‌ثباتی سیاسی و تغییرات در مدیریت کنفدراسیون فوتبال آسیا و فیفا را از عوامل اثرگذار محیطی بر فوتبال این کشور دانست (BFF, 2011).

تمرکز و توجه فیفا و کنفدراسیون فوتبال آسیا نسبت به توسعه همه‌جانبه فوتبال و همچنین مرور برنامه استراتژیک فدراسیون‌های فوتبال کشورهای منتخب، بیانگر اثرگذاری فوتبال در جوامع و اهمیت بالای آن در نزد مسئولان، مردم و دولتمردان است. اکثر کشورها از مدت‌ها پیش سعی کرده‌اند تا با به‌کارگیری استراتژی‌های مناسب در زمینه‌های آموزش، افزایش باشگاه‌ها و بازیکنان، افزایش رویدادها، تمرکز بر مؤلفه‌های مالی و سرمایه‌گذاری در فوتبال به گسترش و استانداردسازی زیرساخت‌ها و توسعه فوتبال حرفه‌ای بپردازند. سرمایه‌گذاری‌های فزاینده رقبا، تهدیدی برای فوتبال کشور است که به‌سادگی نمی‌توان از کنار آن گذشت. چنانچه مسئولان ورزش کشور، فدراسیون فوتبال و باشگاه‌ها بخواهند فوتبال کشور در عرصه رقابت‌های منطقه‌ای، آسیایی و بین‌المللی باقی بماند، بایستی رویکرد استراتژی محوری و تفکر استراتژیک را سرلوحه کار خود قرار دهند.

در این خصوص سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) به جهت‌گیری‌های کلان از قبیل «لزوم حرکت سریع در راستای تجاری‌سازی فوتبال و تبدیل آن به یک صنعت سودده و در ادامه مسیر خصوصی‌سازی در راستای اصل (۴۴) قانون اساسی، توسعه باشگاه‌ها به‌عنوان پیشران اصلی پیشرفت فوتبال، توسعه فوتبال به‌عنوان یک پدیده فرهنگی - اجتماعی در چارچوب ارزش‌های والای انسانی - اسلامی، پرورش نیروی انسانی متخصص به‌عنوان عامل اصلی توسعه فوتبال کشور، شایستگی ایران برای قرار گرفتن در جایگاه برتر آسیا و مطرح در جهان، لزوم کسب نتایج قابل قبول به‌عنوان عامل تسهیل‌گر در توسعه همه‌جانبه فوتبال و لزوم تکامل فوتبال برمبنای یادگیری هوشمندانه از جهان توسعه‌یافته فوتبال» اشاره شده است.

عبداللهی و همکاران (۱: ۱۳۹۷)، در تدوین و اولویت‌بندی استراتژی باشگاه سپاهان،



پنج قوت، شش ضعف، شش فرصت و چهار تهدید را شناسایی کردند و موقعیت استراتژیک این باشگاه، محافظه‌کارانه به دست آمد. آنها در یافته‌های پژوهش خود به منابع مالی و اعتباری محدود و بی‌ثبات، نداشتن اماکن و تأسیسات ورزشی اختصاصی، ضعف درآمدزایی باشگاه، افزایش سقف قراردادهای بازیکنان و کادرفنی، دخالت‌های غیرتخصصی برخی از افراد سیاسی در ورزش استان، اشاره کردند و استراتژی توسعه منابع درآمدی و درآمدزایی باشگاه را به منظور کاهش وابستگی به منابع مالی دولتی پیشنهاد کردند. شعبانی بهار، گودرزی و ایزدی (۲۱: ۱۳۹۶) در تدوین برنامه راهبردی بازاریابی باشگاه‌های لیگ برتر فوتبال ایران، به استراتژی‌های پوشش و پخش همه مسابقات به منظور جذب اسپانسرشیپ، توسعه فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در لیگ برتر و تدوین برنامه و مشارکت حداکثری هواداران اشاره کردند. نوفرستی، غفرانی و صابری (۱۲۶: ۱۳۹۶) برای توسعه ورزش قهرمانی فوتبال در استان سیستان و بلوچستان، استراتژی‌های گسترش مسابقات بین‌المللی، استفاده از استعدادهای بومی، توسعه باشگاه‌ها و مدارس فوتبال زیرنظر متخصصان، افزایش دوره‌های مربیگری و داوری، افزایش تعداد رسانه‌ها و برنامه‌های رایانه‌ای مرتبط با فوتبال و افزایش نظارت مسئولان عالی برای بهبود کیفیت عملکرد را تدوین کردند. شفیع‌ی و همکاران (۱۳۹۶) در تحلیل راهبردی فوتبال استان گلستان عوامل مثبت و منفی این استان را بررسی کردند. کیفیت نامطلوب زمین‌های فوتبال، جمعیت جوان و وجود استعدادهای فراوان در فوتبال گلستان و تغییر سبک زندگی مردم به سمت عدم فعالیت بدنی و زندگی ماشینی عوامل اثرگذار بودند و موقعیت راهبردی فوتبال استان گلستان، تدافعی به دست آمد.

حمیدی، حمیدی و خبیری (۱۳۹۵)، در تدوین برنامه استراتژیک آکادمی فوتبال ایران بر راهبردهای تعالی وجهه و استقرار حقوقی، تشکیلاتی و اداری آکادمی، نظام‌مند کردن مدیریت استعداد و ترسیم مسیر ترقی استعدادها، طراحی و استقرار نظام آموزش مدارس فوتبال و ترویج و تحکیم ارتباطات رسانه‌ای و بهره‌مندی از فناوری ارتباطات نوین تأکید کردند. زارعی، آجورلو و محمد کاظمی (۱۷: ۱۳۹۵)، در ارائه استراتژی منابع انسانی تیم فوتبال تراکتورسازی تبریز به استعدادیابی و جذب نیروهای بومی مستعد، تزریق بازیکنان از

تیم‌های پایه به تیم‌های اصلی و استفاده از سرمایه‌داران منطقه به‌عنوان اسپانسر در جذب بازیکنان خاص اشاره کردند. نادری‌نسب (۱۳۸۹)، در تدوین برنامه راهبردی فدراسیون فوتبال ۱۰ قوت، ۱۴ ضعف، ۱۰ فرصت و ۱۲ تهدید شناسایی شد و به موقعیت استراتژیک تدافعی دست یافت. وی ۲۰ استراتژی در موقعیت‌های مختلف طراحی کرد که استفاده از افراد سیاسی برای جذب منابع دولتی، توجه به برنامه‌های توسعه‌ای رقیبان به‌منظور یادگیری بین‌المللی، تسریع در خصوصی‌سازی برای محدود کردن وابستگی فوتبال به منابع دولتی را به‌عنوان استراتژی‌های موقعیت استراتژیک فدراسیون تدوین کرد.

بررسی پژوهش‌های داخلی فوتبال، حاکی از آن است که مدیریت دولتی، وابستگی شدید باشگاه‌ها به منابع مالی دولت، عدم تخصص مدیران باشگاه‌ها، فقدان برنامه راهبردی در باشگاه‌ها و ضعف درآمدزایی از جمله موانع، ضعف‌ها و تهدیدهای حرفه‌ای سازی باشگاه‌ها و توسعه فوتبال کشور به‌شمار می‌روند. بنابراین ضروری است نسبت به رفع یا کاهش موارد یاد شده اقدام لازم صورت گیرد.

نادری‌نسب نیز در سال ۱۳۸۹ تحقیقی با عنوان «طراحی برنامه استراتژیک فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران» انجام داد، اما از آنجا که چشم‌انداز برنامه استراتژیک، پنج الی ۱۰ ساله است و همچنین در بررسی‌های اولیه، مشخص شد که عوامل محیطی اثرگذار شناسایی شده در پژوهش آنها با عوامل اثرگذار فعلی فوتبال کشور متفاوت است؛ این مغایرت، لزوم طراحی استراتژی‌های جدید را به‌وضوح نشان داد. از طرفی، فدراسیون فوتبال با تشکیل شورای راهبردی، تدوین سند راهبردی توسعه فوتبال کشور را شروع کرد. در مراحل ابتدایی، جهت‌گیری‌ها و اهداف کلان توسعه فوتبال تدوین شد ولی تغییرات مدیریتی در فدراسیون در سال ۱۳۹۲ و تمرکز بر مسائل جاری و روزمره فوتبال کشور، موجب شد که تدوین و تکمیل سند راهبردی به فراموشی سپرده شود و تدوین سند راهبردی در همان گام ابتدایی رها شود. اما در حال حاضر، هیئت‌رئیس و مسئولان فعلی فدراسیون، بر این باورند که دستیابی به اهداف کلان فوتبال کشور، بدون بهره‌گیری از برنامه استراتژیک، امکان‌پذیر نیست. از این رو مصمم هستند تا در چارچوب استراتژی به فعالیت ادامه دهند و با تشکیل مجدد شورای راهبردی در انجام تحقیق حاضر، همکاری و مساعدت‌های لازم را

به عمل آوردند. بنابراین تحقیق حاضر در تلاش است تا با استفاده از روش‌های علمی رایج، عوامل اثرگذار محیط بیرونی و درونی را شناسایی کرده و پس از تعیین موقعیت استراتژیک فوتبال کشور، به تدوین و اولویت‌بندی استراتژی‌های توسعه فوتبال بپردازد.

## ۱. روش تحقیق

روش تحقیق، توصیفی - تحلیلی و به لحاظ هدف، کاربردی و در حیطه مطالعات استراتژیک با جمع‌آوری اطلاعات، به روش آمیخته (کمی و کیفی) انجام شد. داده‌های تحقیق به صورت مطالعه کتابخانه‌ای، اینترنتی و روش پرسشنامه و همچنین مصاحبه عمیق کیفی از جامعه تحقیق در زمینه شناسایی عوامل درونی و بیرونی اثرگذار بر فوتبال کشور و همچنین تدوین استراتژی‌ها تا حد اشباع نظری انجام شد. داده‌های اولیه در هر مرحله در گروه کانونی (شورای راهبردی) مورد بحث و تبادل نظر اعضا قرار گرفت و نهایی شد. جامعه آماری تحقیق در بخش کمی، متشکل از مدیران باشگاه‌های لیگ برتر و دسته اول فوتبال (۳۴ نفر)، مسئولان فدراسیون اعم از رئیس و نواب رئیس، دبیرکل فدراسیون و مسئولان سازمان‌ها و واحدهای مختلف فدراسیون (۱۰ نفر) و رؤسای هیئت‌های فوتبال استان‌ها (۳۱ نفر) در مجموع ۷۵ نفر بودند که به دلیل محدودیت اعضا، به صورت تمام شمار به عنوان نمونه در نظر گرفته شد. اطلاعات لازم از طریق مطالعه مبانی نظری و وصول ۷۰ پرسشنامه از جامعه تحقیق و نظرات خبرگان به دست آمد. جامعه آماری در بخش کیفی تحقیق، تعداد ۱۴ نفر از مدیران و خبرگان فوتبال کشور شامل رئیس فدراسیون، دو نفر نایب رئیس، دبیرکل فدراسیون، سه نفر عضو هیئت رئیسه، مسئول کمیته مطالعات راهبردی فدراسیون، سه نفر از مسئولان ارشد سابق فدراسیون و سه نفر اساتید دانشگاه بودند.

ابزار تحقیق شامل موارد زیر بود:

۱. پرسشنامه شناسایی سوات<sup>۱</sup>، حاوی سؤال‌های باز: این فرم دارای چهار سؤال باز بود که به منظور شناسایی کلی قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای فوتبال کشور طراحی شد.

---

1. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)

۲. پرسشنامه عوامل درونی و بیرونی: این پرسشنامه با استفاده از مطالب مندرج در ادبیات پیشینه و تعداد ۱۴ مورد مصاحبه با خبرگان، به صورت محقق ساخته، حاوی ۲۷ سؤال (قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای فوتبال کشور) با استفاده از روش دلفی، طراحی شد. به این صورت که ابتدا موضوع پژوهش، با اعضای پنل دلفی (خبرگان) مطرح و سپس داده‌های حاصل از ادبیات پیشینه، پرسشنامه باز و مصاحبه‌ها، پرسشنامه اولیه تهیه شد و در اختیار اعضای پنل دلفی قرار گرفت. پس از تجزیه و تحلیل و ارائه نظرهای اصلاحی اعضای پنل دلفی، پرسشنامه، پالایش و اصلاح شد و به منظور اعلام نظر مجدد و تعیین میزان اهمیت هرکدام از گویه‌ها، برای خبرگان ارسال شد. در پایان به منظور تجدیدنظر در مورد عوامل و ترتیب اهمیت آنها، پرسشنامه برای خبرگان ارسال و توافق کلی اعضا حاصل شد. این پرسشنامه شامل ۶ قوت، هشت ضعف، ۶ فرصت و هفت تهدید بود (طیف چهار گزینه‌ای: خیلی زیاد، زیاد، کم و بی‌تأثیر).

۳. فرم‌های ماتریس ارزیابی عوامل درونی<sup>۱</sup> و ماتریس ارزیابی عوامل بیرونی<sup>۲</sup> به صورت پرسشنامه، تنظیم شد و در اختیار اعضای شورای راهبری برای تعیین موقعیت استراتژیک فوتبال کشور قرار گرفت.

۴. فرم ماتریس سوات برای تدوین استراتژی‌ها، حاوی ضعف‌ها، قوت‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای فوتبال کشور.

۵. فرم ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی<sup>۳</sup> برای اولویت‌بندی استراتژی‌ها به صورت پرسشنامه در اختیار اعضای شورای راهبری قرار گرفت.

برای تدوین استراتژی از چارچوب جامع تدوین استراتژی استفاده شد. این چارچوب به کارشناسان کمک می‌کند تا استراتژی‌ها را شناسایی، ارزیابی و گزینش کنند. مراحل این چارچوب به شرح زیر است: تهیه ماتریس ارزیابی عوامل درونی و بیرونی؛ تطبیق و مقایسه عوامل درونی و بیرونی با به‌کارگیری ابزارهایی همچون ماتریس سوات و ماتریس عوامل

- 
1. Internal Factors Evaluation (IFE)
  2. Extrnal Factors Evaluation (EFE)
  3. Quantitative Strategic Planning Matrix(QSPM)

داخلی و خارجی؛ مرحله تصمیم‌گیری که در آن با استفاده از ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی، گزینه‌های گوناگون استراتژی‌ها شناسایی شده و در مرحله تطبیق قرار می‌گیرد و جذابیت آنها تعیین می‌شود.

بررسی و شناسایی نقاط قوت، ضعف، تهدیدها و فرصت‌های فدراسیون فوتبال که از مبانی نظری و پرسشنامه از جامعه تحقیق به دست آمده بود، پس از بحث و تبادل نظر در شورای راهبری فدراسیون نهایی شد. در این تحقیق براساس مدل برنامه‌ریزی استراتژیک دیوید به شرح مراحل ذیل اقدام شد، همچنین داده‌های این تحقیق از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از جامعه تحقیق، تا رسیدن به اشباع نظری به دست آمد. برای اینکه خبرگان در یک بحث متمرکز شرکت کنند، از روش گروه کانونی استفاده شد. مسئولان و خبرگانی که کاملاً به فوتبال کشور علم و اشراف دارند، تحت مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته قرار گرفتند. گروه کانونی در قالب شورای راهبردی فدراسیون فوتبال به نهایی کردن قوت‌ها، ضعف‌ها، تهدیدها و فرصت‌های فدراسیون فوتبال و تعیین موقعیت استراتژی فوتبال کشور پرداختند. سپس با استفاده از الگوی تحلیل سوات از مقایسه و ترکیب عوامل درونی با عوامل بیرونی، استراتژی‌های فدراسیون حاصل و تدوین شد. در نهایت، با استفاده از ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی، استراتژی‌های طراحی شده، اولویت بندی شد.

## ۲. یافته‌های تحقیق

در بخش کمی تحقیق، ۹۲ درصد از نمونه آماری مرد و ۸ درصد زن بودند، ۲۴ درصد نمونه دارای مدرک دکتری و یا دانشجوی دکتری، ۴۴ درصد دارای مدرک فوق‌لیسانس و ۳۲ درصد دارای مدرک لیسانس بودند. ۶۹ درصد از نمونه آماری تحقیق، دارای سابقه کار بالاتر از ۱۰ سال و ۳۱ درصد سابقه کمتر از ۱۰ سال در مدیریت فوتبال داشتند.

در بخش کیفی تحقیق (خبرگان)، ۸۵/۷ درصد مرد و ۱۴/۳ درصد زن بودند. ۴۲/۸۵ درصد دارای مدرک دکتری، ۴۲/۸۵ درصد دارای مدرک فوق‌لیسانس و ۱۴/۳ درصد دارای مدرک لیسانس بودند. ۹۲/۸۵ درصد دارای سابقه بیش از ۱۰ سال

مدیریت در فوتبال و ۷/۱۵ درصد از خبرگان کمتر از ۱۰ سال سابقه مدیریت در فوتبال داشتند.

اولین یافته استنباطی تحقیق، شناسایی قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای فدراسیون فوتبال با استفاده از نظرات خبرگان (نمونه کیفی تحقیق) و تکمیل پرسشنامه بازوبسته عوامل محیطی با نمونه کمی تحقیق بود. این عوامل در جداول ماتریس ارزیابی عوامل درونی و بیرونی (جدول ۱ و ۲) درج شده است. به منظور تعیین موقعیت استراتژیک، جمع ضرایب ماتریس عوامل درونی برابر با ۲/۴۱ و جمع ضرایب ماتریس عوامل بیرونی برابر با ۲/۷۴ در جلسه شورای راهبری حاصل شد.

#### جدول ۱. ماتریس ارزیابی عوامل درونی (قوت‌ها و ضعف‌ها) فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران

کد عوامل	عوامل محیط درونی فدراسیون فوتبال	ضریب اهمیت	شدت عامل	امتیاز نهایی
S1	وجود محیط حقوقی مناسب (اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب)	۰/۰۸	۳	۰/۲۴
S2	وجود مرکز ملی فوتبال و تمرکز آن بر فوتبال پایه	۰/۰۸	۴	۰/۳۲
S3	برگزاری دوره‌های آموزشی منظم و مستمر توانمندسازی داوران و مربیان	۰/۰۹	۳	۰/۲۷
S4	احراز کرسی‌های بین‌المللی	۰/۰۷	۴	۰/۲۸
S5	وضعیت نسبتاً مناسب فوتبال کشور در سطح آسیا	۰/۰۵	۴	۰/۲۰
S6	برگزاری منظم مسابقات در سطوح، رده‌ها و رشته‌های مختلف فدراسیون	۰/۰۷	۳	۰/۲۱
W1	ضعف در بازاریابی، جذب حامیان مالی و بهره‌مندی از حق پخش تلویزیونی	۰/۰۸	۲	۰/۱۶
W2	ضعف در اعمال مدیریت عملکرد برازکان فوتبال کشور	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
W3	ضعف در اجرای یک سیستم یکپارچه و نظام‌مند استعدادیابی فوتبال کشور	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
W4	بی‌بهره بودن فدراسیون از یک سیستم اطلاعاتی و ارتباطی و بانک جامع اطلاعات	۰/۰۶	۲	۰/۱۲
W5	کم‌توجهی به استقرار مدیریت دانش در فدراسیون	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
W6	افزایش رفتارهای غیراخلاقی و خشونت‌گرایی در فوتبال و در تماشاگران	۰/۰۶	۱	۰/۰۶
W7	کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
W8	کم‌توجهی باشگاه‌ها به شایسته‌سالاری و صلاحیت‌های حرفه‌ای	۰/۰۸	۲	۰/۱۶
	جمع	۱/۰۰		۲/۴۱

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

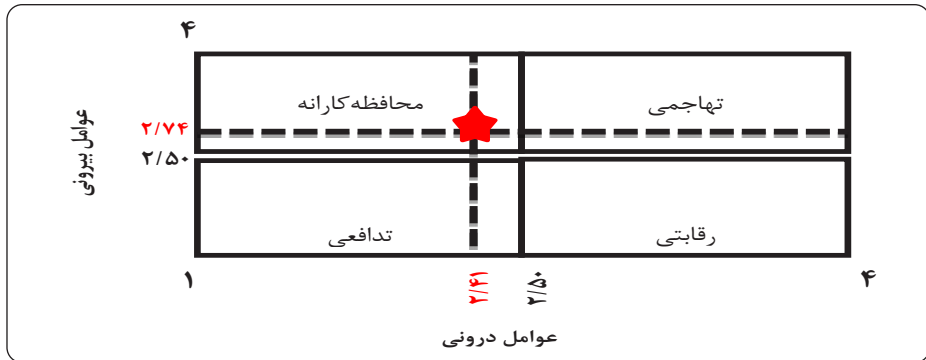
جدول ۲. ماتریس ارزیابی عوامل بیرونی (فرصت‌ها و تهدیدها) فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران

کد عوامل	عوامل محیط بیرونی فدراسیون فوتبال	ضریب اهمیت	شدت عامل	امتیاز نهایی
O1	حمایت دولت و مسئولان از فوتبال کشور	۰/۱۰	۳	۰/۳۰
O2	توسعه مراکز علمی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال	۰/۱۰	۴	۰/۴۰
O3	تمرکز رسانه‌های جمعی داخلی و خارجی دنیا به فوتبال حرفه‌ای	۰/۰۹	۳	۰/۲۷
O4	توجه و حمایت وزارت آموزش و پرورش از فوتبال	۰/۱۰	۴	۰/۴۰
O5	اقبال بانوان به ورزش فوتبال، فوتسال و فوتبال ساحلی	۰/۰۸	۴	۰/۳۲
O6	وجود زمین‌های چمن فوتبال و چمن مصنوعی در اقصا نقاط کشور	۰/۰۹	۳	۰/۲۷
T1	کم‌توجهی بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در فوتبال و کم‌توجهی دولت در خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی باشگاه‌ها	۰/۱۰	۲	۰/۲۰
T2	نقش ضعیف اتحادیه فوتبال در پیشبرد اهداف باشگاه‌های فوتبال کشور	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
T3	وجود فرهنگ تماشاگری و هواداری به جای فرهنگ مشارکت جویی	۰/۰۷	۱	۰/۰۷
T4	استاندارد نبودن اکثر ورزشگاه‌ها و کم‌توجهی باشگاه‌ها به آنها	۰/۰۶	۲	۰/۱۲
T5	سرمایه‌گذاری فزاینده کشورهای رقیب در فوتبال و افزایش رقبای جدی در آسیا	۰/۰۷	۱	۰/۰۷
T6	وجود دیدگاه نتیجه‌گرایی در مردم، رسانه‌ها و مسئولان به جای دیدگاه فرایندگرا	۰/۰۶	۱	۰/۰۶
T7	وابستگی شدید باشگاه‌ها به کمک‌های مالی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها	۰/۰۷	۲	۰/۱۴
	جمع			۲/۷۴

مأخذ: همان.

برای تعیین موقعیت استراتژیک فدراسیون فوتبال از ماتریس هم‌زمان درونی و بیرونی استفاده شد. نمرات حاصل از این ماتریس در ابعاد افقی و عمودی در شکل ۱ نشان داده شده است. نتیجه حاکی از آن است که استقرار فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران از لحاظ موقعیت در منطقه محافظه‌کارانه قرار دارد.

شکل ۱. موقعیت استراتژیک فوتبال کشور



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

تجزیه و تحلیل SWOT، یکی از ابزارهای استراتژیک تطابق قوت‌ها و ضعف‌های درون‌سازمانی با فرصت‌ها و تهدیدهای برون‌سازمانی است. برای این منظور نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها در چارچوب کلی SO .ST .WO .WT پیوند داده می‌شوند و گزینه استراتژی از بین آنها انتخاب می‌شود. در این تحلیل همیشه چهار استراتژی پیشنهاد می‌شود: ۱. استراتژی‌های SO، در قالب این استراتژی‌ها سازمان با استفاده از نقاط قوت می‌کوشد از فرصت‌های خارجی بهره‌بردارد.

۲. استراتژی‌های ST، سازمان با اجرای این استراتژی‌ها می‌کوشد با استفاده از قوت‌ها تأثیر تهدیدها را کاهش دهد.

۳. استراتژی‌های WO، سازمان با اجرای این استراتژی‌ها با استفاده از فرصت‌های موجود، ضعف‌ها را بهبود می‌بخشد.

۴. استراتژی‌های WT، سازمان‌هایی که این استراتژی‌ها را به‌کار می‌برند، حالت دفاعی به خود می‌گیرند. هدف از این استراتژی‌ها، کاهش ضعف‌های داخلی و پرهیز از تهدیدهای خارجی است. در جدول ۳، استراتژی‌های فوتبال کشور مطرح می‌شود که از مقایسه و تحلیل ویژگی‌های محیط داخلی و خارجی که با نظرخواهی از خبرگان و جمع‌بندی در جلسه شورای راهبردی به‌دست آمده است.



جدول ۳. ماتریس سوات (قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها) و استراتژی‌های حاصل شده

عوامل محیطی	قوت‌ها (S)	ضعف‌ها (W)
عوامل داخلی	S1 وجود محیط حقوقی مناسب (اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب) S2 وجود مرکز ملی فوتبال و تمرکز آن بر فوتبال پایه S3 برگزاری دوره‌های آموزشی منظم و مستمر توانمندسازی داوران و مربیان S4 احراز کرسی‌های بین‌المللی S5 وضعیت نسبتاً مناسب فوتبال کشور در سطح آسیا	W1 ضعف در بازاریابی، جذب حامیان مالی و بهره‌مندی از حق پخش تلویزیونی W2 ضعف در اعمال مدیریت عملکرد بر ارکان فوتبال کشور W3 ضعف در اجرای یک سیستم یکپارچه و نظام‌مند استعدادیابی فوتبال کشور W4 بی‌بهره بودن فدراسیون از یک سیستم اطلاعاتی و ارتباطی و بانک جامع اطلاعات W5 کم‌توجهی به استقرار مدیریت دانش در فدراسیون W6 افزایش رفتارهای غیراخلاقی و خشونت‌گرایی در فوتبال و در تماشاگران
عوامل خارجی	S6 برگزاری منظم مسابقات در سطوح، رده‌ها و رشته‌های مختلف فدراسیون	W7 کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه W8 کم‌توجهی باشگاه‌ها به شایسته‌سالاری و صلاحیت‌های حرفه‌ای مدیران و کارکنان
فرصت‌ها (O)	استراتژی‌های SO	استراتژی‌های WO
O1 حمایت دولت و مسئولان از فوتبال کشور O2 توسعه مراکز علمی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال O3 تمرکز رسانه‌های جمعی داخلی و خارجی دنیا به فوتبال حرفه‌ای O4 توجه و حمایت وزارت آموزش و پرورش از فوتبال O5 اقبال بانوان به ورزش فوتبال O6 فوتسال و فوتبال ساحلی وجود زمین‌های چمن فوتبال و چمن مصنوعی در اقصا نقاط کشور	SO1 طراحی و استقرار مدل بومی ملی توسعه فوتبال کشور S1, S2, S5, S6, O2, O4, O5 SO2 توسعه و بهره‌وری منابع انسانی مدیریت فنی و تخصصی ارکان و سطوح مختلف فوتبال کشور S1, S2, S3, S4, O2 SO3 پایدارسازی و استمرار افتخارات فوتبال در سطوح منطقه‌ای، آسیایی و جهانی S3, S5, S6, O1, O2, O6	WO1 طراحی و استقرار نظام مدیریت عملکرد ارکان فدراسیون و ارزیابی عملکرد کارکنان W2, W5, W6, W7, O2, O3 WO2 طراحی و استقرار منشور اخلاقی و توسعه و ترویج در سطوح پایه، قهرمانی، حرفه‌ای و هواداری فوتبال کشور W2, W4, W6, W7, O4, O5, O6 WO3 پی‌ریزی و توسعه سنجیده فوتبال کشور و استانداردسازی باشگاه‌های حرفه‌ای W3, W5, W7, W8, O2, O3, S2, S

عوامل محیطی	قوت‌ها (S)	ضعف‌ها (W)
تهدیدها (T)	استراتژی‌های ST	استراتژی‌های WT
T1 کم‌توجهی بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در فوتبال و کم‌توجهی دولت در خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی باشگاه‌ها T2 نقش ضعیف اتحادیه فوتبال در پیشبرد اهداف باشگاه T3 وجود فرهنگ تماشاگری و هواداری به‌جای فرهنگ مشارکت T4 استاندارد نبودن اکثر ورزشگاه‌ها و کم‌توجهی باشگاه‌ها به آنها T5 سرمایه‌گذاری فزاینده کشورهای رقیب در فوتبال و افزایش رقابتی جدی در آسیا T6 وجود دیدگاه نتیجه‌گرایی در مردم، رسانه‌ها و مسئولان به‌جای دیدگاه فرایندگرا T7 وابستگی شدید باشگاه‌ها به کمک‌های مالی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها	WT1 ایجاد نظام یکپارچه مدیریت استعداد و تسهیل مسیر ترقی بازیکنان W1,W5,W7,T1,T5,T6 WT2 تحکیم نظام بازاریابی، تجاری‌سازی و توسعه مشارکت بخش خصوصی W1,W5,T3,T5,T7 WT3 توسعه سرمایه اجتماعی، انگیزه و مشارکت و همسویی سطوح مختلف ذی‌نفعان فوتبال کشور W1,W7,T1,T3,T5	ST1 توسعه تعاملات و مراودات بین‌المللی با کشورهای صاحب سبک و پیشرو در فوتبال آسیا و جهان S1,S4,S5,T1,T2,T4,T7 ST2 یکپارچه‌سازی و توسعه همسویی در نظام مسابقات فوتبال کشور O1,S1,S5,S6,T1,T2,T5

مأخذ: همان.

برای اولویت‌بندی استراتژی‌های فوتبال کشور از ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی استفاده شد که مراحل تکمیل آن به این شرح است: درج عوامل محیطی در ستون سمت راست ماتریس، تخصیص ضریب به هر یک از عوامل، ذکر استراتژی‌ها در بالای ماتریس، مشخص کردن نمره جذابیت (دامنه امتیاز جذابیت عبارت است از: ۱. جذاب نیست، ۲. تاحدی جذاب است، ۳. جذابیت خوبی دارد، ۴. از جذابیت بالا برخوردار است)، محاسبه مجموع نمرات جذابیت هر ردیف (یعنی ضریب اهمیت در نمره هر استراتژی ضرب می‌شود و در ردیف مربوطه ثبت می‌شود) و در نهایت، جمع امتیازات تخصیص یافته به هر استراتژی در یک ستون مربوطه. بنابراین هرکدام از استراتژی‌ها که از امتیاز بالاتری نسبت به دیگر استراتژی‌ها داشته باشد، از اولویت بالاتری برخوردار است. در جداول ۴ و ۵ نتایج اولویت‌بندی استراتژی‌های موقعیت استراتژیک و اولویت‌بندی سایر استراتژی‌ها درج شده است که با نمونه کیفی و جلسه شورای راهبری به دست آمده است.

جدول ۴. اولویت‌بندی استراتژی‌های موقعیت استراتژیک فوتبال با روش برنامه‌ریزی استراتژیک کمی

W03		W02		W01		ضریب اهمیت	عوامل داخلی و خارجی
نمره	شدت عامل	نمره	شدت عامل	نمره	شدت عامل		
۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	S1
۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	S2
۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	S3
۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	S4
۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	S5
۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	S6
۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۱۰	W1
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	W2
۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	W3
۰/۲۰	۴	۰/۱۵	۳	۰/۱۵	۳	۰/۰۵	W4
۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	W5
۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	W6
۰/۱۸	۲	۰/۰۹	۱	۰/۱۸	۲	۰/۰۹	W7
۰/۱۶	۲	۰/۳۲	۴	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	W8
۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	O1
۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	O2
۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	O3
۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	O4
۰/۳۶	۴	۰/۲۷	۳	۰/۲۷	۳	۰/۰۹	O5
۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	O6
۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	T1
۰/۱۴	۲	۰/۲۱	۳	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T2
۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	T3
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T4
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	T5
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T6
۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۱۰	T7
۵/۸۱		۵/۶۱		۵/۶۶		۲	مجموع

مأخذ: همان.

جدول ۵. اولویت بندی استراتژی های سایر موقعیت ها (WT, SO, ST) با روش برنامه ریزی استراتژیک کمی

WT3	WT2		WT1		ST2		ST1		SO3		SO2		SO1		ضریب اهمیت	عوامل درونی و بیرونی	
	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل	شماره	شدت عامل			
۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۲	۰/۲۴	۲	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	S1
۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	S2
۰/۲۴	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۴	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	S3
۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۱۸	۳	۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	S4
۰/۲۴	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	S5
۰/۲۱	۳	۰/۲۴	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	S6
۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۱۰	W1
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	W2
۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۰۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	W3
۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	۱	۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	۱	۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	W4
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	W5
۰/۰۵	۱	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	۱	۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	۱	۰/۱۰	۲	۰/۱۰	۲	۰/۰۵	W6
۰/۱۸	۲	۰/۱۸	۲	۰/۰۱۸	۲	۰/۱۸	۲	۰/۱۸	۲	۰/۱۸	۲	۰/۰۹	۱	۰/۱۸	۲	۰/۰۹	W7
۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	W8
۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۰۲۷	۳	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۲۷	۳	۰/۲۷	۳	۰/۰۹	O1
۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۰۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	O2
۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	O3
۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۳۲	۴	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	O4
۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۰۲۷	۳	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۳۶	۴	۰/۰۹	O5
۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۰۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۸	۴	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	O6
۰/۱۶	۲	۰/۰۸	۱	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	T1
۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T2
۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	T3
۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	T4
۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	T5
۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T6
۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۰۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۲۰	۲	۰/۱۰	T7
۵/۰۹		۵/۵۲		۴/۴۲		۵/۶۳		۵/۴۳		۴/۸۷		۴/۹۱		۵/۲۶		۲	جمع

مأخذ: همان.

پس از اولویت بندی استراتژی‌ها با استفاده از ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی، عنوان استراتژی‌ها به ترتیب اولویت در جدول ۶ درج شده است.

جدول ۶. اولویت بندی استراتژی‌های فدراسیون فوتبال براساس ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی

استراتژی	اولویت	کد استراتژی	مجموع امتیازات	عنوان استراتژی‌ها
استراتژی‌های موقعیت استراتژیک	اول	WO3	۵/۸۱	پی‌ریزی و توسعه سنجیده فوتبال کشور و استانداردسازی و خصوصی سازی باشگاه‌های حرفه‌ای
	دوم	WO1	۵/۶۶	طراحی و استقرار نظام مدیریت عملکرد ارکان فدراسیون و ارزیابی عملکرد
	سوم	WO2	۵/۶۱	طراحی و استقرار منشور اخلاقی و توسعه و ترویج در سطوح پایه، قهرمانی، حرفه‌ای و هواداری فوتبال
استراتژی‌های سایر موقعیت‌ها	چهارم	WT2	۵/۶۳	تحکیم نظام بازاریابی، تجاری سازی و توسعه مشارکت بخش خصوصی
	پنجم	SO3	۵/۵۲	پایدارسازی و استمرار افتخارات فوتبال در سطوح منطقه‌ای، آسیایی و جهانی
	ششم	WT1	۵/۴۳	ایجاد نظام یکپارچه مدیریت استعداد و تسهیل مسیر ترقی بازیکنان
	هفتم	SO1	۵/۲۶	طراحی و استقرار مدل بومی ملی توسعه فوتبال کشور
	هشتم	ST1	۵/۰۹	توسعه تعاملات و مراودات بین‌المللی با کشورهای صاحب سبک و پیشرو در فوتبال آسیا و جهان
	نهم	SO2	۴/۹۱	توسعه و بهره‌وری منابع انسانی مدیریت فنی و تخصصی ارکان و سطوح مختلف فوتبال کشور
	دهم	ST3	۴/۸۷	یکپارچه سازی و توسعه همسویی در نظام مسابقات فوتبال کشور
	یازدهم	WT2	۴/۴۲	توسعه سرمایه اجتماعی، انگیزه و مشارکت و همسویی سطوح مختلف ذی‌نفعان فوتبال کشور

### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف از این تحقیق، تدوین استراتژی‌های فوتبال کشور در برنامه ششم توسعه است. براساس اولین یافته‌های پژوهش، فوتبال کشور، دارای ۶ قوت، هشت ضعف، ۶ فرصت و هفت تهدید است. یافته‌ها نشان داد ضعف‌ها و قوت‌های فوتبال کشور در مقایسه با ضعف‌ها و قوت‌های فدراسیون فوتبال بحرین (۲۰۱۱) و کنیا (۲۰۱۵) تشابه اندکی وجود دارد. ضعف‌ها در فوتبال ایران به مراتب گسترده‌تر و جدی‌تر است اما در زمینه فرصت‌ها و تهدیدها تا حدودی همخوانی وجود دارد. بنابراین مسئولان فوتبال کشور باید بر رفع ضعف‌ها و کاستن از تأثیر تهدیدها در اسرع وقت اقدام‌های لازم را انجام دهند. همچنین مجموع نمرات ماتریس عوامل درونی فوتبال کشور با ۲/۴۱ و مجموع نمرات ماتریس عوامل بیرونی با ۲/۷۴ نشان می‌دهد فدراسیون فوتبال در موقعیت استراتژیک محافظه‌کارانه قرار دارد. از این رو می‌بایست با استفاده از مقدرات بیرونی نسبت به رفع ضعف‌های درونی اقدام لازم انجام شود. از تحلیل و مقایسه عوامل درونی و بیرونی ۱۱ استراتژی تدوین و در شورای راهبری نهایی شد و در نهایت با استفاده از روش ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی اولویت‌بندی شد که عبارتند از:

**استراتژی ۱. پی‌ریزی و توسعه سنجیده فوتبال حرفه‌ای، استانداردسازی و خصوصی‌سازی باشگاه‌های حرفه‌ای کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان مندرج در سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر لزوم حرکت سریع در راستای تجاری‌سازی فوتبال و تبدیل آن به یک صنعت سودده و در ادامه مسیر خصوصی‌سازی در راستای اصل (۴۴) قانون اساسی و جهت‌گیری کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور، مبنی بر توسعه باشگاه‌ها به‌عنوان پیشران اصلی پیشرفت فوتبال است.

در پژوهش نادری‌نسب (۱۳۸۹)، به راهبردهای تسریع خصوصی‌سازی به‌منظور محدود کردن وابستگی فوتبال به منابع دولتی و بهره‌گیری از افزایش توجه جهانی و فدراسیون فوتبال در تجاری‌سازی و خصوصی‌سازی باشگاه‌ها اشاره شده است. همچنین عبداللهی و همکاران (۱۳۹۷) منابع مالی و اعتباری محدود و بی‌ثبات از سوی دولت و افزایش هزینه‌های باشگاه‌ها به‌ویژه سقف قراردادهای ورزشکاران را بررسی کرده‌اند که با

این استراتژی همخوانی دارند و در راستای جهت‌گیری‌های کلان مندرج در سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) است. این استراتژی با توجه به مطالعه ادبیات پیشینه و فرصت‌های توسعه مراکز علمی و تحقیقاتی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال، اقبال بانوان به فوتبال و وجود زمین‌های چمن و چمن‌های مصنوعی در اقصا نقاط کشور، نسبت به رفع و یا کاستن ضعف‌های کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه، ضعف در اجرای یک سیستم نظام‌مند استعدادیابی فوتبال کشور، کم‌توجهی به استقرار مدیریت دانش در فدراسیون، حاصل و طراحی شد. باشگاه‌های فوتبال پیشران اصلی توسعه فوتبال محسوب می‌شوند بنابراین تا زمانی که مالکیت باشگاه‌ها در انحصار دولت باشد، رقابت ضعیف است و خطر خروج از میدان رقابت یا انحلال را کم‌تر احساس می‌کنند؛ زیرا هزینه اکثر باشگاه‌های لیگ برتر و دسته اول فوتبال و فوتسال کشور را دستگاه‌های دولتی یا سازمان‌های وابسته به دولت تأمین می‌کنند. از این رو مدیران باشگاه‌ها، برنامه‌ای برای درآمدزایی، کاهش هزینه همراه با کارایی بیشتر، پرورش استعدادها و غیره طراحی و اجرا نخواهند کرد و منفعلانه عمل می‌کنند. بنابراین با وضعیت فعلی توسعه سنجیده فوتبال حرفه‌ای دور از ذهن به نظر می‌رسد. از این رو باید هرچه سریع‌تر روند واگذاری باشگاه‌ها به بخش خصوصی انجام شود. مسئولان فدراسیون با بهره‌گیری و کاربست این استراتژی می‌توانند به توسعه فوتبال و حرفه‌ای‌سازی باشگاه‌ها طبق معیارهای بین‌المللی و فیفا کمک کنند.

**استراتژی ۲. طراحی نظام مدیریت عملکرد ارکان فدراسیون و ارزیابی عملکرد کارکنان:** در سال‌های اخیر، مدیریت عملکرد یکی از راهبردهای توسعه و به‌روزرسانی منابع انسانی و در نتیجه بهبود بهره‌وری نیروی کار به‌شمار می‌آید (کلهری، ۱۳۸۷). فدراسیون فوتبال باید با بهره‌جستن از فرصت‌های توسعه مراکز علمی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال و تمرکز رسانه‌های جمعی داخلی و خارجی به فوتبال حرفه‌ای، نسبت به رفع ضعف در اعمال مدیریت عملکرد بر ارکان فوتبال کشور، کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه و کم‌توجهی باشگاه‌ها به شایسته‌سالاری و صلاحیت‌های حرفه‌ای مدیران و کارکنان و مریبان اقدام لازم را انجام داده و نظارت بر عملکرد مسئولان و کارکنان ارکان

فوتبال را افزایش دهد. در جهان رقابتی امروز که بهره‌وری در همه زمینه‌ها افزایش یافته است، تنها سازمان‌هایی می‌توانند در میدان رقابت باقی بمانند که به بهترین وجه ممکن از منابع استفاده کنند و بیشترین بهره‌وری را داشته باشند. مدیریت عملکرد موجب افزایش بهره‌وری نیروی انسانی می‌شود و در فدراسیون فوتبال که پیچیدگی‌های خاص خود را دارد از اهمیت بالایی برخوردار است و از راهبردهای حیاتی فدراسیون محسوب می‌شود.

**استراتژی ۳. طراحی و استقرار منشور اخلاقی و توسعه و ترویج در سطوح پایه، قهرمانی، حرفه‌ای و هواداری فوتبال کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر توسعه فوتبال به عنوان یک پدیده فرهنگی - اجتماعی در چارچوب ارزش‌های والای انسانی - اسلامی، طراحی شده است. نادری نسب (۱۳۸۹) بروز مسائل غیراخلاقی و دوپینگ را از جمله تهدیدهای فوتبال عنوان کرد که با یافته‌های پژوهش حاضر همخوانی دارد. فدراسیون فوتبال می‌تواند برای کاهش رفتارهای غیراخلاقی و خشونت، با بهره‌گیری از فرصت‌های تمرکز رسانه‌ها به فوتبال، توجه و حمایت‌های وزارت آموزش و پرورش از فوتبال، اقبال دختران و بانوان به این ورزش؛ با طراحی، توسعه و ترویج آن در همه سطوح و هواداران این ضعف را کاهش دهد. با وجود آموزه‌های دینی، آیین‌نامه‌ها، مقررات و همچنین استقرار کمیته انضباطی در فدراسیون‌های ورزشی، رفتارهای غیراخلاقی و خشونت در ورزش، از جمله در فوتبال و هواداران روبه افزایش است. حرفه‌ای‌سازی فوتبال با رفتارهای غیراخلاقی و خشونت، سازگاری ندارد. اگر مسئولان فدراسیون فوتبال، مدیران باشگاه‌ها و مربیان به مسائل انسانی و اخلاقی کم‌توجه باشند، قطعاً توسعه و حرفه‌ای‌سازی فوتبال کشور، با چالش مواجه خواهد شد.

**استراتژی ۴. تحکیم نظام بازاریابی، تجاری‌سازی و توسعه مشارکت بخش خصوصی در فوتبال کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر لزوم حرکت سریع در راستای تجاری‌سازی فوتبال و تبدیل آن به یک صنعت سودده و در ادامه مسیر خصوصی‌سازی در راستای اصل (۴۴) قانون اساسی است. شعبانی بهار، گودرزی و ایزدی (۱۳۹۶)، عبداللهی و همکاران (۱۳۹۷)، نادری نسب (۱۳۸۹) و فدراسیون‌های فوتبال بحرین (۲۰۱۱) در پژوهش خود به مقوله بازاریابی و جذب حامیان



مالی پرداخته‌اند و بازاریابی و درآمدزایی را به‌عنوان استراتژی اولویت‌دار مطرح کرده‌اند که با یافته‌های پژوهش حاضر همخوان هستند. فدراسیون فوتبال کشور با تهدیدهای عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این رشته و کم‌توجهی دولت در خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی باشگاه‌ها، نقش ضعیف اتحادیه فوتبال در پیشبرد اهداف باشگاه‌ها، سرمایه‌گذاری فزاینده کشورهای رقیب در فوتبال و افزایش رقبای جدی در آسیا و وابستگی شدید باشگاه‌ها به کمک‌های مالی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته مواجه است و از طرفی فدراسیون در زمینه مدیریت دانش در ارکان فوتبال دارای ضعف است. فدراسیون‌های ورزشی به‌ویژه فدراسیون فوتبال، ماهیتی مستقل دارند و عهده‌دار هزینه‌های متعدد هستند و از طرفی بهره‌گیری از حمایت‌های مالی دولت محدود و ناکافی است. بنابراین توسعه بازاریابی، درآمدزایی و مشارکت بخش خصوصی در فوتبال ضرورتی انکارناپذیر است. کاربست این استراتژی می‌تواند محدودیت‌های مالی فوتبال کشور را کاهش دهد.

**استراتژی ۵. پایدارسازی و استمرار افتخارات فوتبال در سطوح منطقه‌ای، آسیایی و جهانی:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر شایستگی ایران برای قرار گرفتن در جایگاه برتر آسیا و مطرح در جهان در همه ابعاد و لزوم کسب نتایج قابل قبول به‌عنوان عامل تسهیل‌گر در توسعه همه‌جانبه فوتبال به‌عنوان کانون توجه جامعه و مدیران است. وضعیت فوتبال کشور در آسیا نسبتاً مناسب است و مسابقات در سطوح و رده‌های مختلف به‌طور منظم برگزار می‌شود. همچنین فوتبال کشور از فرصت‌های حمایت دولت و مسئولان از فوتبال، توسعه مراکز علمی و تحقیقاتی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال و نیز زمین‌های چمن متعدد برخوردار است. بدیهی است که تداوم و افزایش افتخارات آسیایی و بین‌المللی، باعث ایجاد غرور ملی، ایجاد انگیزه در جوانان و نشاط جامعه می‌شود. چنانچه تیم‌های ملی در مسابقات آسیایی و جهانی نتایج خوبی رقم زنند، بخش خصوصی با سرمایه‌گذاری بیشتر در فوتبال به توسعه آن در همه ابعاد کمک خواهد کرد. بنابراین برنامه‌های کوتاه‌مدت و درازمدت فدراسیون در زمینه تداوم و افزایش نتایج موفقیت‌آمیز تیم‌های ملی ضروری به نظر می‌رسد.

**استراتژی ۶. ایجاد نظام یکپارچه مدیریت استعداد و تسهیل مسیر ترقی بازیکنان فوتبال کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر توزیع فراگیر منابع عمومی در توسعه پایه فوتبال در سراسر کشور و توسعه فوتبال حرفه‌ای و همچنین در راستای هدف (الف) مندرج در جدیدترین اساسنامه فیفا (۲۰۱۶) مبنی بر ارتقای دائم بازی فوتبال و پیشبرد آن در جهان در پرتو یکپارچگی، آموزش و تعالی ارزش‌های فرهنگی و انسانی آن به‌خصوص از طریق نوجوانان و برنامه‌های توسعه‌ای آنان است. در تحقیق نادری نسب (۱۳۸۹) و عبداللهی و همکاران (۱۳۹۷) بر استعدادیابی تأکید شده است. در حال حاضر استعدادیابی و نخبه‌پروری در فوتبال کشور وضعیت نامناسبی دارد. توجه به درآمدهای کوتاه‌مدت از شهریه در مدارس فوتبال به‌جای توجه به توسعه کیفی فوتبال و کم‌توجهی باشگاه‌ها به استعدادیابی و نخبه‌پروری، کم‌توجهی به مدیریت دانش در فدراسیون و ضعف در بازاریابی و درآمدزایی فوتبال و همچنین استقبال ضعیف بخش خصوصی نسبت به سرمایه‌گذاری در فوتبال و وجود دیدگاه نتیجه‌گرایی به‌جای دیدگاه فرایندگرا در جامعه، موجب شده است تا استعدادیابی و نخبه‌پروری به‌معنای واقعی توسعه نیافته و بسیاری از استعدادها یا شناسایی نشده و یا به‌خوبی پرورش نیافته و هدر بروند. ازطرفی وجود مرکز ملی فوتبال، برگزاری منظم دوره‌های آموزشی مربیگری و برخورداری از زمین‌های چمن متعدد در کشور، این امکان را به‌وجود خواهد آورد تا به استعدادیابی و نخبه‌پروری پرداخته شود و تأثیر تهدیدهایی همچون سرمایه‌گذاری فزاینده رقبا را کاهش دهد.

**استراتژی ۷. طراحی و استقرار مدل بومی و ملی توسعه فوتبال کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر لزوم تکامل فوتبال بر مبنای یادگیری هوشمندانه از جهان توسعه‌یافته فوتبال براساس ظرفیت‌های کشور است. وجود محیط حقوقی مناسب فدراسیون، وجود مرکز ملی فوتبال، وضعیت نسبتاً مناسب فوتبال کشور در آسیا، برگزاری منظم مسابقات، تحقیقات مربوط به فوتبال در مراکز علمی، توجه و حمایت آموزش و پرورش از فوتبال و اقبال بانوان به فوتبال این امکان را به‌وجود خواهد آورد تا مدل بومی و ملی توسعه فوتبال کشور طراحی و جاری شود. بنابراین فدراسیون فوتبال باید با مطالعه تطبیقی گسترده فوتبال کشور با مسیر پیشرفت

فوتبال کشورهای پیشرو و صاحب سبک، مهم‌ترین اقدام‌های اثرگذار عرصه فوتبال جهان را احصا کرده و با در نظر گرفتن ظرفیت و امکانات کشور و فرهنگ حاکم بر جامعه معیارهای فوتبال ملی را تدوین کند.

**استراتژی ۸. توسعه تعاملات و مراودات بین‌المللی با کشورهای صاحب سبک و پیشرو در فوتبال آسیا و جهان:** فدراسیون فوتبال بحرین در تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک خود (۲۰۱۱) سرمایه‌گذاری در جلب حمایت فیفا و ارتقای نفوذ در کنفدراسیون فوتبال آسیا را از جمله فرصت‌های پیش روی فدراسیون برشمرده است. عبداللهی و همکاران (۱۳۹۷) و نادری نسب (۱۳۸۹) در تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک سازمان ورزشی مورد مطالعه خود به مقوله ارتباطات بین‌المللی و ارکان حکومتی و مشارکت در مجامع بین‌المللی پرداخته‌اند و استراتژی مشابه با این استراتژی را تدوین و مطرح کرده‌اند. در دنیای امروز تعاملات و مراودات در هر سطحی، سازنده و اثرگذار است. فدراسیون فوتبال تعامل ضعیفی با فیفا و کشورهای پیشرو و صاحب سبک فوتبال دارد اما این امکان وجود دارد تا با استفاده از محیط حقوقی مناسب فدراسیون، احراز کرسی‌های بین‌المللی و وضعیت نسبتاً مناسب فوتبال کشور در آسیا، تعاملات و مراودات با کنفدراسیون فوتبال آسیا، فیفا و کشورهای پیشرو در فوتبال را توسعه داد و با احراز کرسی‌های بیشتر در مجامع بین‌المللی فوتبال و گسترش تعامل و همکاری با دیگر کشورها از تأثیر مخرب نقش ضعیف اتحادیه فوتبال در پیشبرد اهداف باشگاه‌ها، کم‌توجهی دولت در خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی باشگاه‌ها و وابستگی شدید باشگاه‌ها به منابع دولتی بکاهد.

**استراتژی ۹. توسعه و بهره‌وری منابع انسانی، مدیریت فنی و تخصصی ارکان و سطوح مختلف فوتبال کشور:** این استراتژی در راستای جهت‌گیری‌های کلان سند راهبردی توسعه فوتبال کشور (۱۳۹۲) مبنی بر پرورش نیروی انسانی متخصص به‌عنوان عامل اصلی توسعه فوتبال کشور است. در تحقیق نادری نسب (۱۳۸۹) به‌عنوان ضعف به این مقوله اشاره شده است. بنابراین با توجه به اهمیت بهره‌وری منابع انسانی و مدیریت فنی و تخصصی و بررسی‌ها از دیگر پژوهش‌ها و یافته‌های پژوهش حاضر که شامل وجود محیط حقوقی مناسب، وجود مرکز ملی فوتبال، برگزاری دوره‌های آموزشی منظم و مستمر توانمندسازی مربیان و داوران و احراز کرسی‌های

بین‌المللی است، این استراتژی حاصل و تدوین شد. فدراسیون فوتبال می‌بایست با همه توان منابع انسانی اعم از مربیان، مدیران باشگاه‌ها و مدیریت فنی فدراسیون را توسعه دهد. در این زمینه واحد آموزش نقش اصلی را ایفا خواهد کرد. طراحی و اجرای برنامه سنجیده توسعه منابع انسانی از سوی واحد آموزش فدراسیون و حمایت کامل مسئولان، بسیار ضروری است.

**استراتژی ۱۰. یکپارچه‌سازی و توسعه همسویی در نظام مسابقات فوتبال کشور:** در پژوهش نادری نسب (۱۳۸۹)، موازی‌کاری و دخالت تربیت بدنی در فوتبال از جمله تهدیدها قلمداد شده است. وجود محیط حقوقی مناسب، وضعیت نسبتاً مناسب فوتبال در سطح آسیا، برگزاری منظم مسابقات در سطوح، رشته‌ها و رده‌های مختلف و حمایت دولت و مسئولان از فوتبال و از طرف دیگر نقش ضعیف اتحادیه فوتبال در پیشبرد اهداف باشگاه‌ها و سرمایه‌گذاری فزاینده کشورهای رقیب در فوتبال و افزایش رقابت جدی، موجب شد تا این استراتژی طراحی شود. فدراسیون‌ها مسئولیت تخصصی، فنی و اجرایی رشته یا رشته‌های ورزشی تحت پوشش خود را برعهده دارند، از این رو فدراسیون فوتبال باید با اجرای یکپارچه‌سازی مسابقات فوتبال کشور، موازی‌کاری‌های دیگر سازمان‌ها را در زمینه مسابقات فوتبال به حداقل برساند و چنانچه مقرر شود سازمان یا نهادی به فعالیت‌های فوتبالی بپردازد، با استناد به اساسنامه، مصوبات، قوانین و احیاناً ارائه طرح، فعالیت‌های فوتبالی را همسو و با نظارت فدراسیون فوتبال انجام دهد.

**استراتژی ۱۱. توسعه سرمایه اجتماعی، انگیزه و مشارکت و همسویی سطوح مختلف ذی‌نفعان فوتبال کشور:** در فوتبال کشور کم‌توجهی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در فوتبال و کم‌توجهی دولت در خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی باشگاه‌ها، وجود فرهنگ تماشاگری و هواداری به جای فرهنگ مشارکت‌جویی وجود دارد و از سویی سرمایه‌گذاری فزاینده رقبا در فوتبال و افزایش رقابت جدید در آسیا موقعیت فوتبال کشور را تهدید می‌کند. با این حال ضعف در بازاریابی، جذب حامیان مالی و بهره‌مندی از حق پخش تلویزیونی و کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه هم در کشور وجود دارد. فدراسیون باید نسبت به توسعه سرمایه اجتماعی، بالا بردن انگیزه و جلب مشارکت ذی‌نفعان در چارچوب اهداف فوتبال کشور گام برداشته و برنامه‌های لازم را طراحی و پیاده کند.

## پیشنهادها

نتایج تحقیق، مشخص کرد که موقعیت استراتژیک فوتبال کشور در جایگاه محافظه‌کارانه قرار دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود مسئولان فوتبال کشور نسبت به بازنگری در عوامل اثرگذار درونی و بیرونی اقدام لازم را انجام داده و از فرصت‌های توسعه مراکز علمی و توجه اساتید و دانشجویان به تحقیقات مربوط به فوتبال، توجه رسانه‌ها به فوتبال حرفه‌ای، حمایت مردم و مسئولان از فوتبال و وجود زمین‌های چمن متعدد نسبت به رفع ضعف‌هایی چون ضعف در بازاریابی و جذب حامیان مالی، کم‌توجهی باشگاه‌ها به توسعه فوتبال پایه و کم‌توجهی به استقرار مدیریت دانش و شایسته‌سالاری در مدیریت باشگاه‌ها اقدام کنند تا با رفع ضعف‌ها به جایگاه تهاجمی دست یافته و بتوان به توسعه همه‌جانبه فوتبال پرداخت. با توجه به نتایج ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی، استراتژی پی‌ریزی و توسعه سنجیده فوتبال حرفه‌ای و استانداردسازی و خصوصی‌سازی باشگاه‌های حرفه‌ای کشور در اولویت اول قرار گرفته است. باشگاه‌های فوتبال، پیشران اصلی توسعه فوتبال محسوب می‌شوند؛ تا زمانی که مالکیت و مدیریت باشگاه‌های فوتبال و فوتسال حرفه‌ای کشور دولتی باشد، هزینه‌ها را از دولت یا سازمان‌های وابسته به دولت دریافت می‌کنند و به مدیریت روزمرگی ادامه می‌دهند. از این‌رو مدیران باشگاه‌ها، برنامه‌ای برای درآمدزایی، کاهش هزینه همراه با کارایی بیشتر، پرورش استعدادها، برنامه توسعه‌ای و غیره طراحی و اجرا خواهند کرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا مجلس شورای اسلامی در اسرع وقت نسبت به محقق شدن حقوق واقعی فوتبال از قبیل حق پخش تلویزیونی، کپی‌رایت، ورزشگاه اختصاصی و ... قوانین لازم را تصویب کند، سپس سازوکار لازم برای خصوصی‌سازی باشگاه‌های فوتبال لیگ برتر و دسته اول کشور در راستای اصل (۴۴) قانون اساسی و اجرای آن به صورت مرحله‌ای، تصویب و درنهایت در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفته و عملیاتی شود. تحقیق حاضر، وجود ضعف در نظام ارزیابی و مدیریت عملکرد و همچنین افزایش رفتارهای غیراخلاقی و خشونت در فوتبال را مشخص کرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود مسئولان فدراسیون بر استراتژی‌های طراحی و استقرار نظام مدیریت عملکرد ارکان فدراسیون، ارزیابی عملکرد، طراحی و استقرار منشور اخلاقی و توسعه و ترویج در سطوح

پایه، قهرمانی، حرفه‌ای و هواداری فوتبال که در اولویت‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند، تمرکز کنند.

یافته‌های تحقیق مشخص کرد فوتبال کشور فاقد سیستم یکپارچه و نظام‌مند استعدادیابی است و باشگاه‌ها نیز نسبت به فوتبال پایه کم‌توجه‌اند. ازطرفی آکادمی ملی فوتبال که بر فوتبال پایه تمرکز داشت به مرکز ملی فوتبال تغییر یافته و صرفاً بر مدیریت تیم‌های ملی متمرکز است. با توجه به فعالیت مدرسان تراز اول فوتبال در کشور و توانایی توسعه کمی و کیفی دانش مربیان و مدیران، پیشنهاد می‌شود نظام یکپارچه مدیریت استعداد طراحی و راه‌اندازی شود و آکادمی ملی فوتبال کشور با تمرکز بر فوتبال پایه، مجدداً فعالیت خود را شروع کند.

با توجه به نتایج تحقیق، پیشنهاد می‌شود از تجارب و دانش کشورهای در حال توسعه فوتبال همچون ژاپن و همچنین یادگیری بین‌المللی از کشورهای توسعه‌یافته و پیشرو در فوتبال، حداکثر بهره‌برداری را کرده و ضمن استفاده از تجارب موفق دیگر فدراسیون‌های فوتبال، نسبت به طراحی مدل بومی و ملی توسعه فوتبال کشور، اقدام لازم انجام گیرد.

نتایج تحقیق حاضر نشان می‌دهد توجه و حمایت آموزش و پرورش به فوتبال ازجمله فرصت‌های توسعه فوتبال کشور است. با توجه به اینکه درصد چشمگیری از جمعیت کشور را دانش‌آموزان (نونهالان و نوجوانان) تشکیل می‌دهند و ازطرفی فدراسیون ورزش دانش‌آموزی در کشور فعالیت می‌کند، پیشنهاد می‌شود مسئولان فدراسیون فوتبال، مراودات و تعاملات با دفتر تربیت بدنی وزارت آموزش و پرورش و فدراسیون دانش‌آموزی را گسترش داده و با طرح و برنامه ویژه‌ای، نسبت به توسعه و توانمندسازی مدیران و مربیان تربیت بدنی و همچنین استعدادیابی و نخبه‌پروری و نیز همسوسازی مسابقات، اقدام لازم را برای توسعه فوتبال پایه انجام دهند.

## منابع و مآخذ

۱. الهی، علیرضا، محمد خبیری و نصراله سجادی (۱۳۸۹). «موانع توسعه صنعت باشگاه‌داری حرفه‌ای فوتبال ایران»، نشریه پژوهش در علوم ورزشی، ش ۲۸.
۲. حمیدی، محسن، مهرزاد حمیدی و محمد خبیری (۱۳۹۵). «تدوین برنامه استراتژیک آکادمی ملی فوتبال ایران و طراحی نقشه استراتژیک آن با روش‌های BSC و ISM»، پایان‌نامه دکتری مدیریت ورزشی، دانشگاه تهران.
۳. خسروی‌زاده، اسفندیار و مهرزاد حمیدی (۱۳۹۱). *مدیریت استراتژیک در سازمان‌های ورزشی*، نشر سازمان تربیت بدنی جمهوری اسلامی ایران.
۴. خسروی‌زاده، اسفندیار (۱۳۸۷). «مطالعه و طراحی برنامه استراتژیک کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران»، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
۵. زارعی، قاسم، مصطفی آجورلو و رضا محمدکاظمی (۱۳۹۵). «ارائه استراتژی منابع انسانی تیم فوتبال تراکتورسازی تبریز با تمرکز بر استراتژی جذب و حفظ مربیان و بازیکنان»، *مدیریت منابع انسانی در ورزش*، سال چهارم، ش ۱.
۶. سند راهبردی توسعه فوتبال ایران (۱۳۹۲). *فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران*، کمیته مطالعات راهبردی.
۷. شعبانی بهار، غلامرضا، محمود گودرزی و علیرضا ایزدی (۱۳۹۶). «تدوین برنامه راهبردی بازاریابی باشگاه‌های لیگ برتر فوتبال ایران»، *پژوهش‌های کاربردی در مدیریت ورزشی*، سال ششم، ش ۲.
۸. شفيعی، شهرام، هشام رستمی، حسین ممشلو و سمانه ده‌پناه (۱۳۹۶). «تحلیل راهبردی فوتبال استان گلستان و ارائه استراتژی‌های مناسب»، *مدیریت و توسعه ورزش*، سال ششم، ش ۲، پیاپی ۱۱.
۹. عبداللهی، محمدحسن، مهرزاد حمیدی، نجف آقایی و محمد خبیری (۱۳۹۷). «تدوین و اولویت‌بندی استراتژی‌های باشگاه فولاد ماهان براساس چارچوب جامع تدوین استراتژی»، *دوفصلنامه پژوهش در مدیریت ورزشی و رفتار حرکتی*، سال هشتم، ش ۳۲، پیاپی ۱۶.
۱۰. فردار، دیوید (۱۳۸۵). *مدیریت استراتژیک*، ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی، چاپ نهم، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۱۱. کاپلان، روبرت و دیوید نورتون (۱۳۸۶). *تبدیل استراتژی از حرف به عمل (کارت امتیازی متوازن)*، ترجمه رامین ملماسی و جمیله سیفی، چاپ اول، چاپ و نشر بازگانی.

۱۲. کلهری، کاظم (۱۳۸۷). «مدیریت عملکرد و تأثیر آن بر افزایش بهره‌وری نیروی انسانی»، دومین کنفرانس توانمندسازی منابع انسانی، تهران، بنیاد توانمندسازی منابع انسانی.
۱۳. منصور زعیم، محمد صالح (۱۳۹۰). *فوتبال زیبا*، چاپ پنجم، نشر دهسرا.
۱۴. نادری نسب، مهدی، محمد احسانی، محمد خیبری و مجتبی امیری (۱۳۹۰). «تعیین رویکرد مناسب توسعه فوتبال جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با رویکردهای چند کشور منتخب»، مدیریت ورزشی، دوره ۳، ش ۱۰.
۱۵. نادری نسب، مهدی (۱۳۸۹). «طراحی برنامه استراتژیک فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۶. نوفرستی، کیانوش، محسن غفرانی و علی صابری (۱۳۹۶). «طراحی و تدوین استراتژی ورزش قهرمانی فوتبال استان سیستان و بلوچستان»، *مطالعات تربیت بدنی و علوم ورزشی*، دوره ۲، ش ۳.
17. AFC (2019). New and Improved MA Development Programmes Launched.
18. AIFF (2019). All India Football Federation Strategic Plan (2019-2022).
19. BFF (2011). Bahrain Football Federation Association Strategic plan (2011-2015).  
www.BFF.com.
20. Brown, S. R. and M. Brughelli (2014). "Determining Return-to-sport Status with a Multicomponent Assessment Strategy: A Case Study in Rugby", *Physical Therapy in Sport*, 15 (3).
21. FIFA (2019). FIFA Forward Football Development Program-FIFA.com.
22. Grant, R. M. (2015). *Contemporary Strategy Analysis*, Eighth Edition, Publishing Spi Globa.
23. HKFA (2016). Five-year Strategic Plan for Football in Hong Kong 2015-2020.
24. Junior, E. F. and C. Rodrigues (2017). "The Chinese Football Development Plan: Soft Power and National Identity", *University of Aveiro, Portugal Holo*s, Vol. 5, emanuel.leite.junior@ua.pt
25. Kaplan, R. and D. Norton (2011). *The Balanced Scorecard*, Harvard Business Review.



26. Luo, Y., J. Sun and S. L. Wang (2011). "Comparative Strategic Management: An Emergent field in International Management", *Journal of International Management*, 17 (3).
27. NFF (2017). "Shaping Football in New Zealand", Sporty.co.nz.
28. Wesaala, B. (2015). "A Strategy for Growth and Development", 10 year Strategic Plan for the Development of Football in Kenya, Development sports, Mar 01, 2015. brianwesala.cam.strategy-for-growth-and-development
29. Xiaofei, L. and Y. Guochang (2017). "Comparative Study on Football Professionalism Development Histories in China and Japan", *International Journal of Sports and Physical Education (IJSPE)*, Vol. 3, Iss. 3.



# بررسی تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری در ایران

محسن مهرآرا\* و الناز حسنی پارسا\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۶	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۱۰	شماره صفحه: ۳۴۹-۳۲۳
-------------------	------------------------	------------------------	---------------------

هدف مطالعه حاضر بررسی تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری در ایران با استفاده از سیستم تقاضای تقریباً ایدئال برمبنای روش داده‌های پنلی و استخراج کشش‌های قیمتی و درآمدی در پنج گروه غذایی (نان و غلات، گوشت، لبنیات و تخم مرغ، میوه‌ها و خشکبار، انواع سبزی و حبوبات) است که ضریب اهمیت بالایی در سبد غذایی خانوار در دوره زمانی ۱۳۹۶-۱۳۸۵ دارد. همچنین در جهت ارزیابی زیان رفاهی در میان این خانوارها از معیار تغییرات جبرانی استفاده شد. برای محاسبه زیان رفاهی ناشی از تغییرات قیمت از معیار سالو و همچنین تفکیک استان‌های کشور به دو گروه نسبت شهرنشینی بالا و پایین استفاده شد. محاسبه معیار تغییر جبرانی نشان داد که خانوارها در نتیجه افزایش قیمت مواد غذایی با کاهش رفاه مواجه شده و متحمل زیان شده‌اند. همچنین نتایج رابطه یک به یکی بین تورم و معیار محاسباتی زیان رفاهی در هر دو گروه از استان‌های کشور براساس میزان شهرنشینی مورد تأیید قرار گرفت، به نحوی که پوشش زیان رفاهی ناشی از افزایشی ۱ درصدی در تورم، نیازمند جبرانی دوبرابر و پنج‌برابری در درآمد خانوارهای ساکن در استان‌های دارای نسبت شهرنشینی بالا و پایین است.

**کلیدواژه‌ها:** سیستم تقاضای تقریباً ایدئال؛ تغییرات جبرانی؛ رفاه خانوار؛ مواد غذایی؛ داده‌های پنلی؛ داده‌های بودجه - خانوار

\*استاد اقتصاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: mmehara@ut.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، پردیس البرز (نویسنده مسئول)؛

Email: eco2015th@gmail.com

## مقدمه

سیاست‌های حمایتی یکی از انواع سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت است که کارکرد آن ایجاد تعادل بین بخش‌های مختلف اقتصادی است. یکی از ابزارهای سیاست‌های حمایتی، پرداخت یارانه است که برای حمایت از اقشار کم‌درآمد و بخش‌های مختلف تولیدی کاربرد دارد. اما به همان اندازه که اجرای صحیح پرداخت یارانه می‌تواند تأمین‌کننده اهدافی چون حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، توزیع عادلانه‌تر درآمد و تثبیت قیمت‌ها باشد، اجرای نادرست آن باعث اسراف در مصرف و ناکارایی در تولید می‌شود (Crawford, Laisney and Preston, 2013). در ایران و در کشورهای در حال توسعه پرداخت یارانه به صورت عام و فراگیر بوده و در بین عموم خانوارها توزیع می‌شود. این امر موجب اختلال در اهداف حمایتی یارانه‌ها شده است، زیرا میزان بهره‌مندی خانوارهای فقیر در مجموع از برنامه حمایتی دولت‌ها کم و حتی می‌توان گفت به دلیل قدرت خرید بیشتر خانوارهای ثروتمند، میزان انتفاع آنها از یارانه‌ها بیشتر است. بنابراین با توجه به اینکه گروه‌های بالای درآمدی جامعه از یارانه موجود (یارانه غیرمستقیم که تمام اقشار جامعه می‌تواند از آن بهره‌مند شوند) به میزان بیشتری بهره‌مند می‌شوند، بنابراین جست‌وجوی راهکاری بهتر برای توزیع یارانه میان گروه‌های مختلف درآمدی امری ضروری به نظر می‌رسد.

با توجه به مباحث اقتصاد خردی درخصوص رفاه مصرف‌کننده افزایش قیمت غذا دو اثر مهم را به دنبال دارد:

- الف) اثر جانشینی:** بدین معنا که افزایش قیمت غذا نسبت به سایر کالاها در صورت ثابت بودن سایر شرایط، به کاهش مقدار تقاضا (جبرانی) برای غذا منجر می‌شود.
- ب) اثر درآمدی:** بدین معنا که افزایش قیمت غذا منجر به کاهش قدرت خرید مردم برای خرید کالاها می‌شود (لیارد و والترز، ۱۳۸۰).

آثار افزایش قیمت در مورد همه خانوارهای فقیر و غیرفقیر صدق می‌کند. اما براساس قانون انگل، خانوارهای فقیر سهم بیشتری از بودجه خود را صرف غذا می‌کنند و به همین دلیل آثار افزایش قیمت غذا برای خانوارهای فقیر بزرگتر است. از آنجاکه سهم بودجه اختصاص داده شده به غذا از مهمترین معیارهای سطح استاندارد زندگی است،

مصرف‌کنندگان با پایین‌ترین سطح استاندارد زندگی به درستی از افزایش قیمت غذا بیشترین لطمه را می‌بینند. از سوی دیگر اندازه‌گیری تغییرات رفاه اقتصادی همواره به‌عنوان یکی از کاربردی‌ترین مباحث اقتصادی مطرح بوده است؛ در واقع تمام سیاست‌های اقتصادی دولت می‌تواند به نوعی بر رفاه خانوارها تأثیرگذار باشد. افزایش قیمت‌ها نه تنها میزان رفاه افراد را تغییر می‌دهد بلکه بر تصمیمات مهم اقتصادی در هر دو سطح خرد و کلان اثر می‌گذارد (Attanasio and etal., 2017).

سیاست‌گذاران نیز برای پاسخ به این سؤالات که کالاها چه جایگاهی در بودجه خانوار دارند؟ کدام کالاها در زمره کالاهای لوکس و ضروری قرار می‌گیرند؟ با تغییر قیمت یک کالا، تقاضای آن کالا و سایر کالاها چه تغییری می‌یابد؟ آیا از قیمت یک کالا می‌توان به‌عنوان ابزاری مؤثر جهت سیاست‌گذاری استفاده کرد، علاقمند بررسی رفتار مصرفی خانوارها هستند. بنابراین هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مرتبط با مصرف به تحلیل و شناخت الگوی مصرفی خانوارهای جامعه و شناخت جایگاه هر گروه از کالاها در بودجه خانوار نیازمند است. با توجه به نیازهای برشمرده شده مطالعه حاضر به دلیل افزایش قیمت مواد غذایی در سال‌های اخیر و اینکه مواد غذایی یک نیاز اساسی برای هر خانوار است صورت گرفته است. با توجه به نکات فوق بررسی اثر افزایش قیمت مواد غذایی بر زیان رفاهی خانوار یا به عبارت دیگر بررسی اثر زیان رفاهی افزایش قیمت مواد غذایی در بین خانوارهای شهری با استفاده از متوسط مخارج کل این خانوارها در استان‌های مختلف ایران طی دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۶ موضوعی است که در این پژوهش به آن پرداخته می‌شود. برای این منظور جامعه آماری به دو گروه براساس نسبت جمعیت شهری بالا و پایین طبقه‌بندی شده است.

با توجه به مطالب ذکر شده این مقاله در پی پاسخ به این سؤال است که تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری در ایران به چه میزان است و تغییرات جبرانی<sup>۱</sup> صورت گرفته برای این گروه از خانوارها به چه میزانی است؟

ساختار مقاله حاضر از پنج بخش تشکیل شده است. بخش اول اختصاص به معرفی و بیان مسئله تحقیق دارد. بخش دوم به بررسی ادبیات تحقیق می‌پردازد. بخش سوم اختصاص به روش‌شناسی تحقیق دارد. در بخش چهارم برآورد مدل تجربی برای دستیابی به اهداف تحقیق ارائه شده است و در نهایت به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها پرداخته شده است.

## ۱. ادبیات تحقیق

### ۱-۱. مبانی نظری

تغییرات قیمت‌ها از مهمترین و تأثیرگذارترین عوامل تغییررفاه مصرف‌کنندگان است. افزایش قیمت‌ها، درآمد واقعی مصرف‌کننده را کاهش داده و با تأثیر در قدرت خرید بر میزان فقر و رفاه آنها مؤثر خواهد بود. تغییرات قیمت می‌تواند با اختلال در توسعه و تحت فشار قرار دادن اقشار آسیب‌پذیر و همچنین کاهش میزان رقابت‌پذیری کالاهای داخلی در مقابل کالاهای خارجی تأثیرات منفی در اقتصاد داشته باشد. علاوه بر موارد ذکر شده نوسانات قیمت مواد غذایی می‌تواند با ایجاد یک بحران غذایی سایر متغیرهای اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار دهد و عدالت اجتماعی را نیز خدشه‌دار کند. یکی از دلایل اصلی نوسانات قیمت، عدم تنظیم مقدار موجودی محصول در بازار است. وجود ویژگی‌های خاص محصولات خوراکی از جمله فسادپذیر بودن آنها، هزینه‌های گران حمل‌ونقل، تأثیرپذیری عرضه این محصولات از سطح پیشین تولید و محدود بودن زمان تولید برخی از این محصولات ایجاب می‌کند که افت‌وخیزهایی در قیمت محصولات خوراکی صورت بگیرد و در هر مقطعی قیمت این محصولات براساس مقدار موجود آنها در بازار تعدیل شود. همچنین به دلایل مختلفی از قبیل خشکسالی، سرمازدگی، تحریم وارداتی و ... نیز ممکن است مقادیر گروه‌های مختلف کالاها در بازار کاهش یابد که این نیز افزایش قیمت‌ها و به تبع آن کاهش رفاه خانوارها را به دنبال خواهد داشت (ایزدیار، ۱۳۹۵). بنابراین آنچه که دولت‌ها را در سیاست‌گذاری‌های مناسب جهت کاهش فقر و حفظ رفاه مصرف‌کنندگان یاری می‌رساند، آگاهی از میزان تغییرات رفاهی و زیان‌های رفاهی ناشی از تغییر قیمت‌هاست (Attanasio and Lechene 2010).

یکی از اهداف مهم هر نظام اقتصادی افزایش رفاه اقتصادی در جامعه است. از جمله شاخص‌های مهم رفاه اقتصادی می‌توان به ترکیب کالاهای مصرفی خانوارها در طی زمان نام برد. در علم اقتصاد کالاها را براساس کشش درآمدی تقاضای آنها به کالاهای لوکس، ضروری و پست تقسیم می‌کنند. هرگاه در سبد مصرفی خانوارها، بیشتر کالاها جزء کالاهای ضروری و پست باشد، این امر دلالت بر بهبود وضعیت مصرف خانوارها و افزایش رفاه آنهاست و برعکس هرگاه طی زمان به تدریج کالاهای پست و ضروری تبدیل به کالاهای لوکس شود، این امر دلالت بر بدتر شدن وضعیت مصرف خانوارهاست.

یکی دیگر از معیارهای رفاه اقتصادی در هر جامعه، مصرف انبوه در میان آحاد مردم است. روستو (۱۹۶۱) معتقد است که آخرین مرحله رشد اقتصادی در جوامع توسعه یافته صنعتی، دوران مصرف انبوه و رفاه اقتصادی است. در این مرحله اکثریت افراد به موازات افزایش تقاضا و نیاز به رفاه بیشتر، بخش اعظمی از درآمد خود را در جهت مصرف کالاها و خدمات خرج می‌کنند. بنابراین روند رو به رشد مصرف انبوه به ویژه کالاهای غیرخوراکی در یک دوره زمانی یکی از علائم بهبود اوضاع اقتصادی و اجتماعی هر جامعه و از شاخص‌های افزایش رفاه محسوب می‌شود.

## ۱-۲. مروری بر مطالعات پیشین

دایبزرگ، توث و وونکا (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای با عنوان اثرات شوک‌های قیمتی بر تقاضای مصرف‌کننده در جمهوری چک به منظور توصیف رفتار مصرف‌کننده به برآورد سیستم تقاضای تقریباً ایدئال درجه دوم<sup>۱</sup> با استفاده از داده‌های بودجه خانوار طی سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۰۰ برای هشت گروه کالایی مصرفی شامل غذا، پوشاک و کفش، سلامتی و بهداشت، مبلمان و وسایل الکترونیکی خانگی، آموزش و تفریح، انرژی، حمل‌ونقل و ارتباطات و سایر کالاها پرداختند. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که گروه‌های کالایی غذا، انرژی، سلامتی و بهداشت با کشش درآمدی مثبت کوچکتر از یک جزء کالاهای ضروری و

---

1. Quadratic Almost Ideal Demand System (QAIDS)

پوشاک و کفش، حمل و نقل و ارتباطات، آموزش و تفریح با کاهش درآمدی مثبت بزرگتر از یک جزء کالاهای لوکس محسوب می‌شوند. به علاوه حمل و نقل و ارتباطات حساس‌ترین گروه نسبت به تغییرات درآمدی هستند در حالی که انرژی دارای کمترین حساسیت است. همچنین کاهش‌های قیمتی خودی برای تمام گروه‌های مصرفی، مطابق انتظار منفی بوده و کاهش‌های متقاطع از نظر مقادیر مطلق در مقایسه با کاهش‌های قیمتی خودی کوچکتر هستند.

تفرا، دمک و رشید (۲۰۱۵) در مطالعه‌ای با عنوان اثرات ناشی از افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای روستایی اتیوپی، تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی به‌ویژه در سال‌های ۲۰۰۵ به بعد بر رفاه خانوارهای روستایی را با استفاده از سیستم تقاضای تقریباً ایدئال<sup>۱</sup> مورد بررسی قرار دادند. در این مطالعه از اطلاعات مربوط به مخارج و درآمد خانوارهای روستایی استفاده شده است. براساس نتایج به دست آمده در بلندمدت افزایش قیمت محصولات کشاورزی، تولیدکنندگان را به گسترش تولید تشویق می‌کند که این امر به کاهش قیمت مواد غذایی در آینده منجر می‌شود، بنابراین سیاست افزایش قیمت مواد غذایی و محصولات کشاورزی سبب بهبود رفاه خانوارهای روستایی می‌شود و این افزایش قیمت سبب انتقال درآمد از خانوارهای شهری به خانوارهای روستایی می‌شود. در واقع افزایش قیمت سبب بالا رفتن تولید و در نهایت کاهش قیمت‌ها خواهد شد.

عالم (۲۰۱۴) اثر افزایش قیمت غذا بر رفاه مصرف‌کنندگان شهری اتیوپی را در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۰۴ بررسی کرد. وی از سیستم تقاضای تقریباً ایدئال درجه دوم استفاده کرد. محاسبه معیار تغییر جبرانی به منظور اندازه‌گیری رفاه خانوارها نشان می‌دهد که خانوارها در مناطق شهری اتیوپی معادل ۱۵ درصد از بودجه غذای سالانه خود را به دلیل افزایش غیرمنتظره قیمت غذا در این دوره زمانی از دست داده‌اند. خانوارهای فقیر که سهم بیشتری از مخارج خود را صرف غذا می‌کنند، به‌طور ناخوشایندتری از خانوارهای غیرفقیر تحت تأثیر قرار می‌گیرند.

---

1. The Almost Ideal Demand System (AIDS)



پونز (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای با عنوان تأثیر افزایش قیمت‌های مواد غذایی بر رفاه، اثر یک افزایش شبیه‌سازی شده در قیمت‌های مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری و روستایی در هند را از طریق بررسی مخارج مصرف‌کننده طی سال‌های ۲۰۱۰ - ۱۹۹۳ و با استفاده از بررسی داده‌های نمونه ملی مورد بررسی قرار داد. نتایج حاصل از محاسبه تغییرات جبرانی نشان می‌دهد که رفاه خانوار در هند از سال ۱۹۹۳ افزایش پیدا کرده است. بهبود دسترسی به امکاناتی نظیر بهداشت، برق، کمتر شدن کار با دست و افزایش درآمد واقعی به ازای هر نفر می‌تواند توضیح‌دهنده این بهبود باشد، اما برخی عوامل مانند تورم این بهبود را محدود کرده‌اند.

آرمان مهر و فرهنگ‌دانش (۱۳۹۶) به «بررسی اثر تغییرات قیمت بر رفاه خانوارهای شهری به تفکیک دهک‌های درآمدی و گروه‌های کالایی» پرداختند. این تحقیق در میان دهک‌های مختلف درآمدی خانوارهای شهری ایران با روش سیستم مخارج خطی و با استفاده از تغییرات جبرانی در دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۷۲ با بهره‌گیری از داده‌های سری زمانی صورت گرفته است. نتایج نشان داد به‌طور کلی افزایش قیمت باعث کاهش رفاه بیشتری در دهک‌های درآمدی پایین نسبت به دهک‌های ثروتمند می‌شود؛ اما با افزایش قیمت یک گروه کالایی (و ثبات قیمت دیگر گروه‌های کالایی) آسیب‌پذیرترین دهک درآمدی از نظر کاهش رفاه متفاوت است. براساس نتایج پیشنهاد می‌شود کمیّت و نحوه پرداخت یارانه به دهک‌های درآمدی متفاوت باشد، همچنین در آزادسازی قیمت‌ها با توجه به تورم ایجاد شده، توجه ویژه به گروه‌های کم‌درآمد صورت گیرد.

قهرمان‌زاده و دیگران (۱۳۹۵) به اندازه‌گیری تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری ایرانی پرداختند. در مطالعه حاضر سعی شده اثر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری ایرانی و در بین دهک‌های درآمدی در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۸ اندازه‌گیری و تحلیل شود. برای این منظور سیستم تقاضای تقریباً ایدئال درجه دوم برای ۹ گروه اصلی مواد غذایی در کشور برای هر یک از دهک‌های درآمدی در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۰ برآورد شد. نتایج حاصل از کشش‌های درآمدی برای کل خانوارهای شهری نشان داد که گروه‌های غلات، لبنیات و تخم‌مرغ، سبزی و حبوبات، ادویه‌ها و آشامیدنی‌ها

ضروری و گروه‌های گوشت، روغن‌ها، میوه‌ها و خشکبار و قند و شکر و مرباها کالاهای لوکس محسوب می‌شوند. در نهایت با به‌کارگیری کشش‌های تقاضای هیکس به‌دست آمده، آثار رفاهی ناشی از افزایش قیمت مواد غذایی با استفاده از شاخص رفاه تغییرات جبرانی محاسبه شد. نتایج مطالعه نشان داد افزایش قیمت مواد غذایی رفاه تمام خانوارهای شهری ایرانی را کاهش داده است. به‌طور نسبی از مخارج کل خانوارهای دهک اول در طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۸، ۱۹/۶۳ درصد از درآمد اولیه خویش را به دلیل افزایش قیمت مواد غذایی از دست داده‌اند. در صورتی‌که همین نسبت برای خانوارهای دهک دهم ۷/۲۵۴ درصد از درآمد اولیه‌شان بوده است. ملاحظه می‌شود رفاه از دست رفته برای خانوارهای فقیر به مراتب بیشتر از خانوارهای ثروتمند بوده است و این در حالی است خانوارهای فقیر بخش بیشتری از درآمد خود را صرف خرید مواد غذایی می‌کنند. بنابراین لازم است تا سیاستگذاران اقتصادی حمایت بیشتری از خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی به عمل آورند.

صامتی و ایزدی (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «اثر هزینه‌های رفاهی تورم بر دهک‌های هزینه‌ای مختلف خانوارهای شهری استان اصفهان» با استفاده از آمار هزینه و درآمد خانوارهای شهری استان اصفهان در دوره ۱۳۸۳-۱۳۹۰ سیستم مخارج خطی با استفاده از روش رگرسیون‌های به ظاهر نامرتبط تخمین و مقادیر حداقل معاش و میل نهایی به مخارج فرامعیشتی محاسبه شد. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که افزایش قیمت‌ها به ترتیب در گروه کالاهای خوراکی، مسکن، حمل‌ونقل، سایر کالاهای متفرقه، بهداشت و درمان، پوشاک و کفش، اثاث و لوازم، تفریح و تحصیل؛ خانوارها را با بیشترین زیان رفاهی مواجه کرده است. اما رتبه‌بندی دهک‌های هزینه‌ای در سال‌های مختلف از نظر آسیب‌پذیری در رفاه از روند خاصی پیروی نمی‌کند و رتبه‌هایی که هر دهک هزینه‌ای در سال‌های مختلف به خود اختصاص می‌دهد، متفاوت است.

فلاحی، محمدزاده و حکمتی فرید (۱۳۹۲) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی آثار رفاهی افزایش قیمت گروه‌های کالایی در خانوارهای شهری کشور» با استفاده از روش‌های اقتصاد خرد به بررسی تأثیر افزایش قیمت گروه‌های مختلف کالایی بر رفاه خانوارها پرداختند. در

این بررسی از داده‌های هزینه‌ای هشت گروه کالایی طرح هزینه و درآمد خانوارهای شهری طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۷۳ استفاده و جهت تعیین تقاضای گروه‌های کالایی از سیستم مخارج خطی بهره گرفته شد. در این مقاله پس از برآورد حداقل معاش گروه‌های مختلف کالایی و محاسبه کشش‌های قیمتی و درآمدی؛ نسبت به محاسبه شاخص‌های رفاهی تغییرات جبرانی و تغییرات معادل در گروه‌های مختلف اقدام شده است. نتایج بررسی شاخص‌های رفاهی نشان داد که بیشترین کاهش رفاه ناشی از افزایش قیمت‌ها به ترتیب به گروه‌های مسکن، خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها و دخانیات تعلق دارد.

نوآوری مطالعه حاضر در تفکیک جامعه آماری براساس نسبت شهرنشینی و محاسبه رفاه خانوار شهری ایران به روش سارلو<sup>۱</sup> است. تاکنون مطالعاتی که در این زمینه در کشور انجام شده با استفاده از این روش به محاسبه رفاه خانوارها براساس تغییرات در قیمت‌ها، پرداخته است.

## ۲. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر محدود به ۳۲ استان کشور و بازه زمانی آن مربوط به سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۶ است. همچنین اطلاعات آماری مورد نیاز برگرفته از داده‌های خام بودجه خانوار موجود در مرکز آمار ایران و اطلاعات مربوط به شاخص قیمت‌ها نیز از ترازنامه سالیانه بانک مرکزی براساس هر استان استخراج شده است. در این مطالعه جامعه آماری استان‌های کشور براساس نسبت شهرنشینی بالا و پایین به دو گروه تقسیم شده است.

بحث سیستم تقاضای تقریباً ایدئال با بررسی گروه خاصی از ترجیحات آغاز می‌شود. طبق قضیه میولبار (۱۹۷۶ و ۱۹۷۵) تجمیع کامل تمامی مصرف‌کنندگان بیانگر تقاضای بازار است اگر نتیجه تصمیم‌گیری مصرف‌کننده نمونه، عقلایی باشد. این ترجیحات به عنوان گروه PIGLOG<sup>۲</sup> شناخته می‌شوند. این گروه با تابع مخارج یا هزینه‌ای نشان داده می‌شوند که بیانگر حداقل هزینه مورد نیاز برای دستیابی به سطح خاص مطلوبیت در قیمت‌های

1. Index of Living Standards (ILS)

2. Price – Independent Generalized Linear Logarithmic (PIGLOG)

معین است. این تابع برای مطلوبیت  $u$  و بردار قیمت  $(C(u,p), p)$  به صورت (۱) تعریف شده است.

$$\ln c(u, p) = (1-u) \ln \{a(p)\} + u \ln \{b(p)\} \quad (1)$$

توابع همگن خطی مثبت  $a(p)$  و  $b(p)$  به ترتیب به عنوان «هزینه‌های حداقل معاش» و «حداکثر رفاه» در نظر گرفته می‌شوند. با توجه به آنکه مطلوبیت مفهومی ترتیبی است؛ بنابراین با فرض عقلایی بودن مصرف‌کننده می‌توان  $u$  را بین صفر و یک به صورت زیر تعریف کرد:

$$\begin{aligned} ifu = 0 &\Rightarrow inC(u, p) = \ln \{a(p)\} \quad \text{حداقل مخارج برای رسیدن به حداقل معاش} \\ ifu = 1 &\Rightarrow inC(u, p) = \ln \{b(p)\} \quad \text{حداقل مخارج برای رسیدن به حداکثر رفاه} \end{aligned}$$

به‌طور کلی  $a(p)$  و  $b(p)$  توابعی هستند که می‌توانند اشکال تابعی انعطاف‌پذیر خاصی داشته باشند. اما با توجه به نظریه، تابع مخارج مصرف‌کننده نسبت به سطح قیمت‌ها همگن از درجه یک بوده و  $a(p)$  و  $b(p)$  نیز توابعی از سطح قیمت‌ها هستند. از این رو به‌گونه‌ای در نظر گرفته می‌شوند که حاصل  $C(u,p)$  تابع همگن از درجه یک شود. بنابراین دیتون و میولبار در مقاله خود آنها را به صورت معادله (۲) مطرح کردند:

$$\ln a(p) = a_0 + \sum_i a_j \ln p_i + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j r_{ij}^* \ln p_i \ln p_j \quad (2)$$

$$\ln b(p) = \ln a(p) + u \beta_0 \prod_i p_i^{\beta_i}$$

بنابراین، تابع هزینه سیستم تقاضای تقریباً ایدئال به صورت معادله (۳) حاصل می‌شود:

$$\ln C(u, p) = a_0 + \sum_i a_i \ln p_i + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j \gamma_{ij}^* \ln p_i \ln p_j + u \beta_0 \prod_i p_i^{\beta_i} \quad (3)$$

که در آن  $\alpha_i$ ،  $\beta_i$  و  $\gamma_{ij}^*$  پارامترها هستند. در واقع این تابع از جمله توابع انعطاف‌پذیر است. ملاک انعطاف‌پذیر بودن توسط دیورت (۱۹۷۱) معرفی شد که در حقیقت مزیتی برای مدل محسوب می‌شود؛ به این معنا که مدل از پارامترهای کافی برای به دست آوردن شاخص‌های مورد نظر از قبیل کشش‌های درآمدی، معمولی و متقابل برخوردار است. یک فرم انعطاف‌پذیر درجه دو، تابعی است که به اندازه کافی پارامتر داشته و امکان استقلال مقدار تابع و مشتقات مرتبه اول و دوم آن نسبت به متغیرهای درآمد و قیمت وجود داشته باشد که در نتیجه آن بتوان مشتقات اول و دوم آن را به هر مجموعه مقادیر تخصیص داد. چنانچه تابع هزینه یا مطلوبیت غیرمستقیم از نوع انعطاف‌پذیر درجه دو باشند، تابع تقاضای حاصل از آنها انعطاف‌پذیر از درجه یک خواهد بود. این نوع تابع تقاضا، تخمین هر مجموعه از کشش‌های قیمتی و درآمدی سازگار با نظریه رفاه را امکان‌پذیر می‌کند. در یک کار عملی چنین تضمینی مهم است، چرا که این نوع تابع انعطاف‌پذیر در حقیقت کشش‌های واقعی را اندازه می‌گیرد و محدودیتی به مدل وارد نمی‌کند. برای اینکه تابع مخارج نسبت به قیمت‌ها همگن خطی باشد باید قیود زیر برقرار باشد:

$$\sum_{i=1}^8 \alpha_i = 1, \sum_{i=1}^8 \gamma_{ij} = 0, \sum_{j=1}^8 \gamma_{ij} = 0, \sum_{i=1}^8 \beta_i = 0$$

طبق لم شفارد، با مشتق‌گیری از تابع هزینه نسبت به قیمت‌ها، توابع تقاضای کالا

حاصل می‌شود:

$$\frac{\partial C(u, p)}{\partial p_i} = q_i \quad (۴)$$

از ضرب طرفین معادله در  $P_i / C(u, p)$  معادله (۵) به دست می‌آید:

$$\frac{\partial c(u, p)}{\partial p_i} \cdot \frac{p_i}{c(u, p)} = q_i \cdot \frac{p_i}{c(u, p)} \quad (۵)$$

$$\frac{\partial Lnc(u, p)}{\partial Ln p_i} = \frac{q_i p_i}{C(u, p)} = w_i$$

که در آن  $w_i$  سهم بودجه‌ای کالای  $i$  است. بنابراین با دیفرانسیل‌گیری لگاریتمی از معادله (۳)، سهم‌های بودجه‌ای به‌عنوان تابعی از مطلوبیت و قیمت‌ها حاصل می‌شود:

$$w_i = a_i + \sum_j \gamma_{ij} \ln p_j + \beta_j u \beta_0 \prod_i p_i^{\beta_i} \quad (6)$$

که در آن:

$$\gamma_{ij} = \frac{1}{2}(\gamma_{ij}^* + \gamma_{ji}^*) \quad (7)$$

از دید مصرف‌کننده‌ای که درصد حداکثرسازی مطلوبیت خود است، کل مخارج  $x$  برابر با  $c(u, p)$  بوده و این برابری می‌تواند  $u$  را به‌صورت تابعی از  $p$  و  $x$  ارائه دهد که همان تابع غیرمستقیم است. اگر این عملیات برای معادله (۵) انجام و نتیجه در معادله (۶) جایگزین شود، آنگاه سهم مخارج کالای  $i$  به‌صورت تابعی از  $p$  و  $x$  به‌دست می‌آید:

$$w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \ln p_j + \beta_i \ln \{x / p\} \quad (8)$$

$\alpha_i$  ضریب ثابت در  $\lambda$ امین معادله سهم،  $\gamma_{ij}$  بیانگر ضریب شیب مرتبط با کالای  $j$ ام در  $\lambda$ امین معادله سهم و  $p_j$  قیمت کالای  $j$ ام و  $x$  مخارج کل کالاها در سیستم بوده و  $P$  شاخص قیمت‌هاست که به‌صورت معادله (۹) تعریف می‌شود:

$$\ln(p) = \alpha_0 + \sum_i a_i \ln p_i + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j r_{ij}^* \ln p_i \ln p_j \quad (9)$$

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، شاخص قیمت  $P$  مطرح شده در معادله (۹) برحسب ضرایب غیرخطی بوده و سیستم تقاضای تقریباً ایدئال غیرخطی<sup>۲</sup> را تشکیل می‌دهد که برآورد ضرایب آن مستلزم استفاده از روش‌های غیرخطی است که خود نیازمند آمار و

1. Md Abdul Wadud (2006)

2. Nonlinear Almost Uideal Demand System (NAIDS)

اطلاعات کافی است. از این رو می‌توان با استفاده از شاخص استون<sup>۱</sup> به‌عنوان جانشینی برای شاخص  $P$ ، مدل را به سیستم تقاضای تقریباً ایدئال خطی<sup>۲</sup> تبدیل کرده و با استفاده از روش‌های خطی برآورد کرد. شاخص استون به صورت ذیل است.

$$Ln(P) = \sum_i w_i LnP_i \quad (۱۰)$$

که در آن  $w_i$  سهم مخارج، بودجه یا هزینه گروه خانوار برای هر یک از گروه‌های کالایی است. گفتنی است که استفاده از شاخص استون موجب از دست دادن یکسری از اطلاعات می‌شود.

### ۳. برآورد مدل تجربی تحقیق

براساس آخرین طبقه‌بندی که توسط بانک مرکزی در سال ۱۳۸۳ انجام شده؛ گروه‌های کالایی مصرف خانوارهای شهری به دوازده گروه شامل خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، دخانیات، پوشاک و کفش، مسکن، آب، برق و گاز و سایر سوخت‌ها، لوازم، اثاث و خدمات مورد استفاده در خانه، بهداشت و درمان، حمل‌ونقل، ارتباطات، تفریح و امور فرهنگی، تحصیل، رستوران و هتل و کالاها و خدمات متفرقه تقسیم شده است. در این پژوهش به علت اهمیت مواد غذایی در سبد مصرفی خانوار و تأثیر مستقیم آن بر روی سلامت فرد و جامعه تمرکز بر روی گروه اول است. شاخص رفاهی در این مطالعه با استفاده از شاخص سارلو برآورد شده است.

در این مطالعه با توجه به آنچه در ادبیات نظری بیان شد، از بین شاخص‌های رفاه مطرح شده با تکیه بر مطالعات صورت پذیرفته بر جنبه اقتصادی رفاه و ویژگی‌های خاص شاخص رفاه اقتصادی، شاخص استاندارد رفاه زندگی سارلو به‌عنوان معیاری برای سنجش میزان رفاه اقتصادی مورد توجه واقع شده است. این شاخص براساس معیارهای رفاهی و شاخص‌های اقتصاد کلان در نظر گرفته شده است. با توجه به این موضوع فرم کلی این فرمول به صورت ذیل تعریف می‌شود:

1. Stone's Index

2. Linear Almost Ideal Demand System (LAIDS)

$$ILS = RHIC + RHCC + PPNP + IHF + PSE + UN + LIE + W$$

الگوی مورد استفاده در مقاله حاضر به شرح ذیل است:

<sup>۱</sup>**RHIC**: درآمد واقعی سرانه خانوار،

<sup>۲</sup>**RHCC**: مصرف واقعی سرانه خانوار،

<sup>۳</sup>**PPNP**: درصدی از جمعیت غیرفقیر،

<sup>۴</sup>**IHF**: شاخص امکانات خانگی،

<sup>۵</sup>**PSE**: تحصیلات بعد از متوسطه،

<sup>۶</sup>**UN**: یک منهای نرخ بیکاری،

<sup>۷</sup>**LIE**: امید به زندگی،

<sup>۸</sup>**W**: ثروت.

### ۳-۱. آزمون پایایی داده‌ها

قبل از مدل‌سازی مقاله برای جلوگیری از انجام رگرسیون‌های کاذب در تحقیق ابتدا مانایی متغیرها مورد بررسی قرار گرفته که برای این منظور از آزمون ایم، پسران و شین<sup>۹</sup> استفاده کرده‌ایم. با استفاده از آزمون‌های صورت گرفته این موضوع که آیا سری‌های زمانی مورد استفاده فرایندی مانا (با مرتبه انباشتگی صفر) و یا واگرا (با مرتبه انباشتگی غیرصفر) دارند، بررسی شده است. از این‌رو آزمون ریشه واحد بر روی متغیرهای تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است. آزمون ریشه واحد در حالت وجود عرض از مبدأ و روند انجام شده است. نتایج

- 
1. Real Household Income Per Capita
  2. Real Household Consumption Per Capita
  3. Percentage of Population not Poor
  4. Index of Household Facilities
  5. Post-secondary Education
  6. 1 Minus Unemployment Rate
  7. Life Expectancy
  8. Wealth
  9. Im, Pesaran and Shin (IPS)



جدول ۱ نشان می‌دهد که تمامی متغیرهای مقاله به دلیل مقدار سطح معناداری<sup>۱</sup> گزارش شده برای این متغیرها کمتر از ۰/۰۵ است در سطح اطمینان ۹۵ درصد بوده و بر این اساس فرضیه صفر مبنی بر وجود ریشه واحد رد می‌شود و این متغیرها در سطح، مانا هستند.

جدول ۱. آزمون ریشه واحد متغیرهای مقاله

آزمون ایم، پسران و شین		متغیرها
سطح معناداری	آماره آزمون	
۰/۰۰۰	-۳/۷۸	سهم نان و غلات
۰/۰۰۰	-۵/۳۴	سهم گوشت
۰/۰۰۱	-۳/۰۰	سهم لبنیات و تخم مرغ
۰/۰۰۰	-۵/۰۲	سهم میوه‌ها و خشکبار
۰/۰۰۰	-۱۲/۳۴	سهم انواع سبزی و حبوبات
۰/۰۰۰	-۴/۲۹	لگاریتم ارزش واحد نان و غلات
۰/۰۰۰	-۴/۳۶	لگاریتم ارزش واحد گوشت
۰/۰۰۹	-۳/۳۵	لگاریتم ارزش واحد لبنیات و تخم مرغ
۰/۰۰۰	-۶/۴۶	لگاریتم ارزش واحد میوه‌ها و خشکبار
۰/۰۰۰	-۱۰/۴۳	لگاریتم ارزش واحد انواع سبزی و حبوبات
۰/۰۰۷	-۳/۶۷	شاخص رفاهی سارلو

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳-۲. آزمون وجود همبستگی همزمان بین جملات اختلال (LM Test)

در این مطالعه برای تخمین معادلات مربوط به سهم اقلام غذایی مورد نظر، از روش تخمین داده‌های پنلی در معادلات رگرسیون به ظاهر نامرتبط<sup>۲</sup> استفاده شده است. روش

1. Prob

2. Seemingly Unrelated Regressions (SUR)

رگرسیون به ظاهر نامرتب این امکان را فراهم می‌کند که ضرایب معادلات و واریانس ضرایب تغییر کرده و همچنین جملات اختلال در سیستم معادلات با یکدیگر همبستگی همزمان داشته باشند. بنابراین قبل از تخمین معادلات رگرسیون به روش SUR لازم است وجود همبستگی همزمان بین جملات اختلال در معادلات مورد نظر آزمون شود. برای آزمون وجود همبستگی همزمان در جملات اختلال از آماره آزمون ضریب لاگرانژ  $LM$  استفاده می‌شود که دارای توزیع  $X^2$  بوده و به صورت معادله زیر قابل محاسبه است:

$$LM = T \sum_{i=2}^M \sum_{j=1}^{i-1} r_{ij}^2 \quad (11)$$

در معادله فوق  $T$  نشانگر تعداد مشاهدات و  $r_{ij}$  ضریب همبستگی جملات اختلال معادله  $i$  ام و  $j$  ام است. پس از محاسبه مقدار آماره آزمون لازم است مقدار آماره آزمون با مقدار بحرانی مقایسه شود. مقدار بحرانی دارای درجه آزادی  $\frac{M(M-1)}{2}$  بوده که در آن  $M$  تعداد معادلات در سیستم معادلات همزمان است. پس از مقایسه مقدار آماره آزمون با مقدار بحرانی، در صورت رد فرضیه صفر (عدم همبستگی همزمان بین جملات اختلال) و پذیرش فرضیه مقابل، همبستگی همزمان بین جملات اختلال قابل رد نبوده و بنابراین می‌توان از رویکرد رگرسیون به ظاهر نامرتب برای تخمین سیستم معادلات استفاده کرد (دهقانی، ۱۳۹۳). در این قسمت قبل از تخمین معادلات مربوط به سهم هر یک از اقلام غذایی از آماره آزمون ضریب لاگرانژ برای همبستگی همزمان جملات اختلال در معادلات مورد نظر استفاده شده است. نتایج آماره آزمون  $LM$  به صورت جدول زیر است:

جدول ۲. آزمون وجود همبستگی همزمان بین جملات اختلال

سطح معناداری	درجه آزادی	آماره آزمون	نمونه تحقیق	آزمون
۰/۰۰۰	۸	۰/۳۵۴	شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	آماره آزمون براش - پاگان
۰/۰۰۰	۸	۰/۴۷۳	شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	

مأخذ: همان.

نتایج جدول ۲ نشان می‌دهد که همبستگی همزمان بین جملات اختلال در هر دو معادله رگرسیونی مربوط به سهم هریک از اقلام غذایی پذیرفته شده و از این رو می‌توان از روش تخمین معادلات رگرسیون به ظاهر نامرتب برای برآورد دستگاه معادلات الگو استفاده کرد.

### ۳-۳. برآورد مدل غیرمقید

به منظور بررسی نتایج تغییرات قیمت مواد غذایی (نان و غلات، گوشت، لبنیات و تخم مرغ، میوه‌ها و خشکبار، انواع سبزی و حبوبات) بر سبد مصرفی خانوار در هر یک از دو گروه از استان‌ها، یک سیستم از توابع تقاضا تخمین زده شده است. تصریح فرم تبعی سیستم تقاضا به صورت زیر بوده است:

$$w_{it}^1 = a_1 + \gamma_{11} * \log(P_{1it}) + \gamma_{12} * \log(P_{2it}) + \gamma_{13} * \log(P_{3it}) + \gamma_{14} * \log(P_{4it}) + \gamma_{15} * \log(P_{5it}) + \beta_1 * (\log(M_i) - \log(P^*))$$

$$w_{it}^2 = a_2 + \gamma_{21} * \log(P_{1it}) + \gamma_{22} * \log(P_{2it}) + \gamma_{23} * \log(P_{3it}) + \gamma_{24} * \log(P_{4it}) + \gamma_{25} * \log(P_{5it}) + \beta_2 * (\log(M_i) - \log(P^*))$$

$$w_{it}^3 = a_3 + \gamma_{31} * \log(P_{1it}) + \gamma_{32} * \log(P_{2it}) + \gamma_{33} * \log(P_{3it}) + \gamma_{34} * \log(P_{4it}) + \gamma_{35} * \log(P_{5it}) + \beta_3 * (\log(M_i) - \log(P^*))$$

$$w_{it}^4 = a_4 + \gamma_{41} * \log(P_{1it}) + \gamma_{42} * \log(P_{2it}) + \gamma_{43} * \log(P_{3it}) + \gamma_{44} * \log(P_{4it}) + \gamma_{45} * \log(P_{5it}) + \beta_4 * (\log(M_i) - \log(P^*))$$

$$w_{it}^5 = a_5 + \gamma_{51} * \log(P_{1it}) + \gamma_{52} * \log(P_{2it}) + \gamma_{53} * \log(P_{3it}) + \gamma_{54} * \log(P_{4it}) + \gamma_{55} * \log(P_{5it}) + \beta_5 * (\log(M_i) - \log(P^*))$$

در واقع ابتدا سیستم تقاضای تقریباً ایدئال را به صورت غیرمقید برآورد می‌شود. سپس برای انتخاب مدل مناسب همچنین تبیین الگوی مصرفی خانوارها، در تمامی معادلات سیستم، قید همگنی و قید تقارن را آزمون کرده (البته محدودیت قید بودجه یا جمع‌پذیری را مدل سیستم تقاضای تقریباً ایدئال خودبه‌خود داراست) و در صورت پذیرش قیود همگنی و تقارن مدل را به صورت مقید به قید همگنی و تقارن برآورد خواهد شد. گفتنی است در سیستم معادلاتی که متغیر وابسته به صورت سهم گروهی بوده و حاصل جمع آنها در هر زمان مساوی یک است، ماتریس واریانس - کوواریانس جمله اختلال واحد بوده و برآورد مدل را با مشکل مواجه می‌کند. از این رو برای از بین بردن چنین مشکلی در سیستم یاد شده، یکی از گروه‌ها را بر این اساس که از درجه اهمیت کمتری برخوردار است حذف کرده و بقیه معادلات را برآورد می‌کنند. سپس ضرایب معادله حذف شده را از طریق قید

بودجه (شرط اساسی جمع‌پذیری) محاسبه می‌شود. براین اساس معادله مربوط به سهم مخارج گروه انواع سبزی و حبوبات حذف و تخمین مدل صورت گرفته است. نتایج حاصل از تخمین ضرایب سیستم‌ها در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. نتایج حاصل از برآورد نامقید پارامترهای تابع تقاضا در شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا و پایین

ضریب (انحراف معیار)								عنوان
$R^2$	$\beta_k$	$\gamma_{k5}$	$\gamma_{k4}$	$\gamma_{k3}$	$\gamma_{k2}$	$\gamma_{k1}$	$\alpha_k$	
۰/۵۶	-۰/۱۳ (۰/۰۲)	۰/۱۲ (۰/۰۰)	۰/۱۱ (۰/۰۳)	۰/۰۹ (۰/۰۴)	-۰/۰۳ (۰/۰۰)	۰/۲۵ (۰/۰۱)	۰/۵۲ (۰/۰۲)	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا
۰/۶۷	-۰/۲۳ (۰/۰۱)	۰/۰۴ (۰/۰۰)	۰/۰۵ (۰/۰۱)	۰/۰۳ (۰/۰۱)	-۰/۰۸ (۰/۰۰)	۰/۱۲ (۰/۰۱)	۰/۳۲ (۰/۰۰)	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین

مأخذ: همان.

براساس این نتایج تمامی ضرایب برآورد شده در سطح ۹۵ درصد معنادار بوده است. ضرایب گاما نشان‌دهنده آن است که با فرض ثابت بودن درآمد حقیقی خانوار، چنانچه قیمت کالاها ۱ درصد تغییر کند، سهم بودجه اختصاص یافته به خرید کالا چند درصد تغییر خواهد کرد. برای مثال ضرایب  $\gamma_{12}$  در جدول برای گروه اول ۰/۰۳ و برای گروه دوم ۰/۰۸ به دست آمده که نشان‌دهنده این است که با ثابت ماندن درآمد، چنانچه قیمت گروه‌های کالایی افزایش یابد بودجه اختصاصی برای گروه دوم ۸ درصد و برای گروه اول ۳ درصد کاهش یافته است.

#### ۳-۴. آزمون قید همگنی و تقارن

از نقاط قوت سیستم تقاضای تقریباً ایدئال توان آزمون محدودیت‌های تئوریک در سیستم است. یکی از این قیود، قید همگنی است که در رابطه با شناخت رفتار مصرف‌کنندگان کاربرد دارد. قید همگنی بیانگر این است که چنانچه کلیه قیمت‌ها و درآمد با یک نسبت تغییر کند، تخصیص بهینه مصرف‌کننده هیچ تغییری نخواهد کرد و مصرف‌کنندگان در

مصرف کالاها و خدمات، دچار توهم پولی نبوده و صرفاً به قیمت‌ها و درآمد حقیقی توجه دارند. قید همگنی در مدل سیستم تقاضای تقریباً ایدئال به صورت  $\sum_{j=1}^n \gamma_{ij} = 0$  است که باید برای تک تک معادلات به وسیله آزمون والد بررسی شود. نتایج بررسی همگنی معادلات با استفاده از آزمون والد در جدول ۴ گزارش شده است.

جدول ۴. آزمون فرضیه همگنی معادلات در سیستم تقاضای تقریباً ایدئال

گروه‌های کالایی	نمونه	آماره کای دو	سطح معناداری	نتیجه
نان و غلات	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	۱۲۳/۲	۰/۰۰۰	رد فرضیه صفر
	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	۸۶/۴۵	۰/۰۰۶	رد فرضیه صفر
گوشت	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	۱۵۴/۶	۰/۰۰۰	رد فرضیه صفر
	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	۱۱۲/۶۵	۰/۰۰۰	رد فرضیه صفر
لبنیات و تخم‌مرغ	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	۸۹/۶	۰/۰۰۲	رد فرضیه صفر
	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	۷۷/۹۶	۰/۰۰۸	رد فرضیه صفر
میوه و خشکبار	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	۱۲۴/۴	۰/۰۰۰	رد فرضیه صفر
	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	۱۰۳/۴۷	۰/۰۰۰	رد فرضیه صفر

مأخذ: همان.

همان‌طور که نتیجه این آزمون نشان می‌دهد فرضیه همگنی برای گروه‌های مختلف مواد غذایی در هر دو گروه از نمونه شهرهای طبقه بندی شده مورد تأیید قرار نمی‌گیرد. به عبارت دیگر مصرف‌کنندگان هر دو گروه شهری استان‌های ایران در مصرف خود از اقلام غذایی مورد مطالعه دچار توهم پولی بوده و در تصمیمات مصرفی خود به جای توجه به قیمت‌ها و درآمد حقیقی، قیمت‌ها و درآمد اسمی را در نظر می‌گیرند که این موضوع برای شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا بیشتر بوده است. از جمله دلایل رد فرضیه همگنی می‌توان به مواردی چون عدم استخراج توابع سیستم تقاضای تقریباً ایدئال از یک تابع مطلوبیت خاص و یا استفاده از شاخص استون به جای شاخص قیمت واقعی اشاره کرد.

در مورد رد فرضیه همگنی در نتیجه استفاده از شاخص استون به جای شاخص واقعی (p) می‌توان گفت که این موضوع احتمالاً باعث ایجاد آریب در برآوردها و در نتیجه رد فرضیه مذکور خواهد شد.

یکی دیگر از قیودی که می‌توان برای شناخت رفتار مصرف‌کنندگان بر سیستم تقاضای تقریباً ایدئال تحمیل و آزمون کرد، قید تقارن است. این قید بیان می‌کند که میزان تغییر در مقدار تقاضای یک کالا به ازای یک واحد تغییر در قیمت کالاهای دیگر پس از جبران درآمد، برابر میزان تغییر در مقدار تقاضای کالاهای دیگر به ازای یک واحد تغییر در قیمت کالای اول است. قید تقارن در مورد توابع سیستم تقاضای تقریباً ایدئال به صورت  $Y_{ij} = Y_{ji}$  تعریف می‌شود. این قید را نمی‌توان برای تک‌تک معادلات آزمون کرد بلکه باید آن را بر کل سیستم معادلات اعمال کرد. نتیجه حاصل از آزمون والد درباره قید تقارن به شرح جدول ۵ است.

جدول ۵. آزمون فرضیه تقارن در سیستم معادلات

نتیجه	سطح معناداری	آماره کای دو	نمونه	گروه‌های کالایی
رد فرضیه صفر	۰/۰۰۰	۸۷/۵	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	تمامی گروه‌ها به صورت همزمان
رد فرضیه صفر	۰/۰۰۰	۶۶/۸۷	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	

مأخذ: همان.

همان‌طور که نتیجه این آزمون نشان می‌دهد سیستم مورد نظر متقارن نبوده و نباید این قید را در سیستم اعمال کرد. به عبارت دیگر ضریب قیمت کالای زام در معادله مربوط به سهم کالای زام با ضریب قیمت کالای زام در معادله مربوط به سهم کالای زام برابر نیست. از جمله دلایل رد فرضیه تقارن می‌توان به مسائلی چون رابطه فزاینده بین کالاها، برونزا در نظر گرفتن درآمد (مخارج) و برونزا در نظر گرفتن قیمت‌ها اشاره کرد. با توجه به نتایج به‌دست آمده از آزمون قیود همگنی و تقارن در سیستم معادلات، از پارامترهای به‌دست آمده در برآورد مدل به صورت نامقید برای محاسبه کشش‌ها استفاده می‌شود.

### ۳-۵. برآورد کشش‌ها

با توجه به اینکه در سیستم تقاضای تقریباً ایدئال؛ متغیر وابسته، سهم گروه کالایی و متغیرهای مستقل، لگاریتم قیمت گروه‌های کالایی و درآمد هستند، برای سنجش حساسیت مقدار تقاضا نسبت به تغییرات قیمت کالاها و درآمد لازم است تا با استفاده از نتایج برآورد الگو، کشش‌های تقاضا محاسبه شود. بر این اساس کشش‌های قیمتی خودی، متقاطع (جبرانی و غیرجبرانی) و درآمدی در ارتباط با گروه نان و غلات با سایر گروه‌ها به تفکیک استانی محاسبه و در جدول ۶ آمده است.

جدول ۶. محاسبه کشش‌های قیمتی خودی، متقاطع و درآمدی گروه غذایی نان و غلات

کشش درآمدی	کشش متقاطع نان و غلات با:				کشش قیمتی خودی	نمونه آماری
	سبزی و حبوبات	میوه و خشکبار	لبنیات	گوشت		
۰/۶۲	-۰/۱۹	-۰/۱۳	۰/۰۸	۰/۰۳	-۰/۵۲	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا
۰/۹۲	-۰/۱۸	-۰/۱۲	۰/۰۸	۰/۰۲	-۰/۳۱	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین

مأخذ: همان.

بر اساس جدول ۶ کشش درآمدی گروه نان و غلات در هر دو گروه از نمونه تحقیق مثبت و کوچکتر از ۱ بوده که به معنای ضروری بودن این ماده غذایی برای خانوارهای شهری ایران است. به طوری که این کشش برای شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین بیشتر از نمونه مربوط به شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا بوده است. بنابراین اگر درآمد ۱ درصد افزایش یابد مقدار تقاضای نان و غلات به طور متوسط برای شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا ۰/۶۲ درصد اما برای شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین ۰/۹۲ درصد افزایش می یابد. کشش قیمتی خودی گروه نان و غلات در هر دو گروه از نمونه تحقیق منفی و به ترتیب برابر با ۰/۵۲- و ۰/۳۱- است. بنابراین اگر قیمت نان و غلات در

شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا و پایین ۱ درصد افزایش یابد مقدار تقاضا برای این گروه از خانوارها به طور متوسط به میزان ۰/۵۲ و ۰/۳۱ درصد کاهش می یابد.

### ۳-۶. محاسبه زیان رفاهی ناشی از تغییرات قیمت مواد غذایی

با توجه به اینکه در مطالعه حاضر هدف محاسبه تغییرات رفاهی است و تغییرات رفاهی نیز برابر با مقدار پولی است که مصرف کننده بعد از تغییرات قیمت (منوط به اینکه همان سبد مصرفی قبل از تغییر قیمت را مصرف کند) دریافت می کند؛ بنابراین برای محاسبه زیان رفاهی ناشی از تغییرات قیمت مواد غذایی، از معیار تغییر جبرانی استفاده شده است. با توجه به مطالب بیان شده به دلیل اینکه در هنگام تغییر قیمت کالاهای مختلف خانوارها کالاها را جانشین یکدیگر می کنند؛ اولین تقریب اثرات رفاهی ناشی از تغییر قیمت مواد غذایی، ممکن است کاهش رفاه را بیشتر از میزان واقعی نشان دهد. به این ترتیب با توجه به عدم دقت اولین تقریب، برای محاسبه اثر رفاهی از شرط دوم تیلور برای سری های تعمیم یافته تابع مخارج که در آن اثرات و تغییرات جبرانی نیز در نظر گرفته شده استفاده می شود. بر این اساس میزان زیان رفاهی برای خانوارهای هر دو گروه نمونه تحقیق محاسبه و در جدول ۷ آمده است.

جدول ۷. محاسبه زیان رفاهی ناشی از افزایش قیمت مواد غذایی

نمونه تحقیق	متوسط زیان رفاهی سالانه استان ها طی دوره ۸۵ تا ۹۶ (درصد)	متوسط تغییرات جبرانی استان ها طی دوره ۸۵ تا ۹۶ (ریال)
گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا	۱۹	۱۵۲۱۵۷۲۳
گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین	۲۷	۲۸۷۳۴۶۴۸

مأخذ: همان.



همان طور که ملاحظه می‌شود در نتیجه افزایش قیمت مواد غذایی (نان و غلات، گوشت، لبنیات و تخم‌مرغ، میوه‌ها و خشکبار، انواع سبزی و حبوبات)، خانوارهای هر دو گروه نمونه تحقیق مربوط به استان‌های کشور در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۶ با کاهش رفاه مواجه شده و زیان رفاهی ناشی از اجرای سیاست افزایش قیمت‌ها برای استان‌های با نسبت شهرنشینی بالا و پایین، متفاوت است. این تفاوت‌ها ناشی از تفاوت در مخارج اولیه این گروه از استان‌هاست؛ چرا که معیار تغییرات جبرانی جدا از سطح متغیرها (درآمد یا مخارج) نبوده و با تغییر سطح درآمد، تغییر می‌یابد. البته عوامل دیگری نظیر تعداد خانوار و ویژگی‌های منطقه‌ای و جمعیتی هر استان نیز می‌تواند باعث تفاوت در میزان زیان رفاهی خانوارها در نتیجه تغییر قیمت‌ها شود. مقادیر مثبت حاصل از محاسبه تغییرات جبرانی در جدول ۷ نشان می‌دهد که در نتیجه افزایش همزمان قیمت‌های مواد غذایی مورد نظر طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۶ هر گروه از استان‌ها با کاهش رفاه مواجه شده‌اند؛ به طوری که بیشترین زیان رفاهی سالیانه با رقم ۲۷ درصد مربوط به شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین بوده است. یعنی باید به طور متوسط مبلغ ۲۸۷۳۴۶۴۸ ریال در هر سال به خانوارهای شهری این گروه داده شود تا به سطح مطلوبیت سال ماقبل (که قبل از تغییر قیمت‌ها داشتند) دست یابند. این در حالی است که شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا با ۱۹ درصد نسبت به گروه دیگر، میزان متوسط زیان رفاهی سالیانه کمتری را به خود اختصاص داده است. بنابراین ساکنین شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا سالیانه مبلغی معادل ۱۵۲۱۵۷۲۳ ریال نیاز دارند تا در همان سطح رفاه و مطلوبیت قبلی باقی بمانند.

در ادامه با هدف تبیین و محاسبه اندازه اثر تورم بر زیان رفاهی، برآوردی در فضای داده‌های پنلی براساس هر دو گروه از استان‌ها در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۶ انجام شده است. نتایج حاصل در جدول ۸ گزارش شده است. در این جدول براساس آزمون‌های چاو و هاسمن، نتایج برآورد با روش داده‌های پنلی با اثرات ثابت ارائه شده است.

جدول ۸. برآورد اثر تورم بر تغییر جبرانی با روش داده‌های پنلی با اثرات ثابت

متغیر	گروه اول شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا ضریب (سطح معناداری)	گروه دوم شهرهای دارای نسبت شهرنشینی پایین ضریب (سطح معناداری)
تورم	۲/۵۶ (۰/۰۰)	۵/۴۷ (۰/۰۰)
آماره‌های خوبی برازش	ضریب تعیین: ۰/۵۸ آماره F: ۴۵,۳۴ (۰/۰۰۰) آماره دوربین - واتسون: ۱/۸۷	ضریب تعیین: ۰/۶۴ آماره F: ۳۷,۸۲ (۰/۰۰۰) آماره دوربین - واتسون: ۱/۹۳

مأخذ: همان.

همان‌طورکه نتایج نشان می‌دهد مطابق با انتظار تورم اثری مثبت و معنادار بر میزان زیان رفاهی دارد. به نحوی که با افزایشی ۱ درصدی در تورم، میزان زیان رفاهی برای شهرهای دارای نسبت شهرنشینی بالا و پایین به ترتیب به میزان ۲/۵۶ و ۵/۴۷ درصد افزایش می‌یابد. در نهایت آماره‌های خوبی برازش بیانگر قدرت توضیح‌دهندگی ۰/۵۸ و ۰/۶۴ درصدی مدل و عدم وجود خودهمبستگی در جملات اخلاص است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف مطالعه حاضر بررسی تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری در ایران با استفاده از سیستم تقاضای تقریباً ایدئال برمبنای روش داده‌های پنلی و استخراج کشش‌های قیمتی و درآمدی در پنج گروه غذایی (نان و غلات، گوشت، لبنیات و تخم‌مرغ، میوه‌ها و خشکبار، انواع سبزی و حبوبات) است که دارای ضریب اهمیت بالایی در سبد غذایی خانوار در دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۶ بود. برای این منظور استان‌های کشور به دو گروه براساس نسبت شهرنشینی بالا و پایین تفکیک شده است. برای ارزیابی زیان رفاهی در میان این خانوارها از معیار تغییرات جبرانی استفاده شد. شاخص رفاهی در این مطالعه براساس معیار سالو محاسبه شد. نتایج نشان داد کشش‌های قیمتی متقاطع از نظر مقداری در اکثر موارد نسبتاً نزدیک به صفر بوده که می‌تواند بیانگر ارتباطات جاننشینی و

مکملی ضعیف بین گروه‌های انتخاب شده باشد. محاسبه معیار تغییر جبرانی نیز نشان داد که خانوارها در نتیجه افزایش قیمت مواد غذایی با کاهش رفاه مواجه شده و متحمل زیان شده‌اند. همچنین نتایج رابطه یک به یکی بین تورم و معیار محاسباتی زیان رفاهی در استان‌های کشور مورد تأیید قرار گرفت، به نحوی که پوشش زیان رفاهی ناشی از افزایشی ۱ درصدی در تورم، نیازمند جبرانی دوبرابر در درآمد خانوارهای ساکن در استان‌های دارای نسبت شهرنشینی بالا و جبران پنج‌برابری در درآمد خانوارهای ساکن در استان‌های دارای نسبت شهرنشینی پایین است. بر این اساس لازم است دولت ضمن توجه به تمام نقاط محروم کشور، تمرکز بیشتری روی استان‌های دارای نسبت شهرنشینی پایین کرده و با ایجاد بسترهای مناسب به خصوص در حوزه‌های اشتغال و درآمدزایی زمینه‌ای فراهم کند تا ساکنین این استان‌ها بتوانند از یک سطح حداقل زندگی که بیشترین تأثیر خود را در زمینه نحوه تغذیه خانوار نشان می‌دهد، برخوردار شوند.

## منابع و مآخذ

۱. آرمان مهر، محمدرضا و آسیه فرهمندمنش (۱۳۹۶). «بررسی اثر تغییرات قیمت بر رفاه خانوارهای شهری به تفکیک دهک‌های درآمدی و گروه‌های کالایی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۱۱(۳۹).
۲. ایزدیار، مه‌ری (۱۳۹۵). «تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای ایرانی با لحاظ شوک‌های قیمتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام‌نور.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶). «شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران».
۴. حکمتی فرید، صمد، سلیمان فیضی و نفیسه سعادت (۱۳۹۵). «تأثیر افزایش قیمت گروه‌های مختلف کالایی بر رفاه خانوارهای روستایی کشور بر مبنای سیستم مخارج خطی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۱۰(۱۱).
۵. خسروی نژاد، علی‌اکبر و ابراهیم صیامی عراقی (۱۳۹۱). «برآورد تغییرات رفاهی مصرف‌کنندگان در ایران با استفاده از شاخص درست هزینه زندگی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۶(۴).
۶. دهقانی، رضا (۱۳۹۳). معرفی برآنگوهای اقتصادسنجی شاهرود، انتشارات پارس‌گامان.
۷. صامتی، مجید و سعیده ایزدی (۱۳۹۳). «اثر هزینه‌های رفاهی تورم بر دهک‌های هزینه‌ای مختلف خانوارهای شهری استان اصفهان»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۹(۵۹).
۸. فلاحی، فیروز، پرویز محمدزاده و صمد حکمتی فرید (۱۳۹۲). «بررسی آثار رفاهی افزایش قیمت گروه‌های کالایی در خانوارهای شهری کشور»، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، ۴۸(۲).
۹. قهرمان‌زاده، محمد، محمدباقر ضیایی، اسماعیل پیش‌بهار و قادر دشتی (۱۳۹۴). «اندازه‌گیری تأثیر افزایش قیمت مواد غذایی بر رفاه خانوارهای شهری ایرانی»، اقتصاد کشاورزی، ۹(۴).
۱۰. گیلک حکیم‌آبادی، محمدتقی، شهریار زروکی و صدیقه رحمتی حاجی‌آبادی (۱۳۹۶). «زیان رفاهی افزایش قیمت در اقلام عمده غذایی کاربردی از روش Panel-SURE در استان‌های کشور»، اقتصاد مقداری، ۱۴(۴).
۱۱. لیارد، آر. جی و ا. والتز (۱۳۸۰). تئوری اقتصاد خرد، ترجمه عباس شاکری، تهران، نشر نی.
۱۲. مرکز آمار ایران (۱۳۹۶-۱۳۸۵). «نتایج تفصیلی از هزینه و درآمد خانوارهای شهری».
۱۳. نوفرستی، محمد (۱۳۹۱). ریشه واحد و هم‌جمعی در اقتصادسنجی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات فرهنگی رسا.

14. Alem, Y. (2014). "The Impact of Food Price Inflation on Consumer Welfare in Urban Ethiopia: A Quadratic Almost Ideal Demand System Approach", Department of Economics, University of Gothenburg, Sweden.
15. Attanasio, O. Di Maro, V. Lechene and D. Phillips (2017). "Welfare Consequences of Food Prices Increases: Evidence from Rural Mexico", *Journal of Development Economics*, 104.
16. Attanasio, O., V. Lechene (2010). "Conditional Cash Transfers, Women and the Demand for Food", IFS Working Paper W10/17.
17. Chesher, A. and V. Lechene (2002). Income and Price Elasticities of the Demand for Food Consumed in the Home. Section 5 of the "Annual Report on Food Expenditure, Consumption and Nutrient Intakes", Report of the National Food Survey Committee. The Stationery Office, London.
18. Crawford, I., F. Laisney and I. Preston (2013). "Estimation of Household Demand Systems With Theoretically Consistent Engel Curves and Unit Value Specifications", *Journal of Econometrics*, 114.
19. Dybczak, K., P. Tóth and D. Vonka (2017). "Effects of Price Shocks on Consumer Demand: Estimating the QUAIDS Demand System on Czech Household Budget Survey Data", *Finance a Uver*, 64(6).
20. Osei-Asare, Y.B. and M. Eghan (2013). "Food Price Inflation and Consumer Welfare in Ghana", *International Journal of Food and Agricultural Economics*, 1(1).
21. Pons, N. (2011). *Food and Prices in India: Impact of Rising Food Prices on Welfare*, Centre De Sciences Humaines, Delhi, India.
22. Rostow, W. W. (1961). *The Stages of Economic Growth; A Non-Communist Manifesto*, London: Cambridge University Press.
23. Tefera, N., M. Demeke and S. Rashid (2012). "Welfare Impacts of Rising Food Prices in Rural Ethiopia: A Quadratic Almost Ideal Demand System Approach", International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference, Brazil.
24. Weber, R. (2015). "Welfare Impacts of Rising Food Prices: Evidence from India".

## فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۸۲۰۱۰۱۰۹۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۰۵۴۰۱، نزد بانک مرکزی بنام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

**بهای اشتراک:** درخواست سالانه ۴ شماره ۱,۲۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۴,۰۰۰ ریال.  
ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.  
**نشانی:** تهران، خیابان پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

### فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ..... ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است

به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام .....

به نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: ..... شغل: ..... تحصیلات: .....

نشانی: .....

کد پستی: ..... تلفن: ..... دورنگار: .....

**E-mail:**.....

## شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی 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 به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.
۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.
۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰۰ تا ۸۰۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).
۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.
۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع 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، 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، دوره نشریه، شماره نشریه.





# چکیده انجمنی مقالات

## **Investigating the Effects of Increasing Food Prices on the Welfare of Urban Households in Iran**

*Mohsen Mehrara and Elnaz Hasani Parsa*

The aim of the present study is to investigate the effect of increasing food prices on the welfare of urban households in Iran using the Almost Ideal Demand System (AIDS) based on the Panel Data Method and the extraction of prices and income elasticities in five different food groups: bread and cereals, meat, dairy and eggs, fruits and nuts, vegetables and legumes. These food groups all had a high coefficient of importance in the household food basket in the period from 2006 to 2017. The Compensatory Variation (CV) index was used to assess welfare losses among these households. To estimate the welfare losses due to price changes, the country's provinces were divided into two groups with high and low urbanization ratios. The calculation of the CV index also showed that households faced a decrease in welfare with the increase in food prices and suffered financial losses. Also, based on their levels of urbanization, the existence of a one-to-one relationship between inflation and welfare loss in both groups of provinces was confirmed. This was such that, welfare losses due to a one percent increase in inflation required double the compensation and a five-fold increase in the incomes of households living in provinces with both high and low urbanization rates.

**Keywords:** *Almost Ideal Demand System (AIDS); Compensatory Variation (CV); Household Welfare; Food; Panel Data; Household Budget Data*

## **The Design and Formulation of Strategies for the Improvement of Football in the Country**

*Zohrab Gohari, Mehrzad Hamidi and Seyed Ehsan Amirhosseini*

The purpose of this study was to design and formulate strategies for the development of football in the country. The research method was mixed (quantitative and qualitative) and in the form of strategic studies. The purpose of the present study is practical and field data collection. The statistical population of the study comprised of 75 officials in the quantitative section consisting of, federation officials, managers of top tier football clubs and football experts, and of 14 people, who were managers and football experts, in the qualitative section. Due to the limitation in the statistical population, the sample was equal to the population. To collect the research data, high-level documents, background literature, expert opinions, and internal and external environmental factor questionnaires were used. IFE and EFE matrices were employed to determine strategic positioning and the formulation of strategies. SWOT analysis was used to devise strategies and QSPM technique was used to prioritize the findings. The findings showed that the Football Federation has six strengths, eight weaknesses, six opportunities and seven dangers. The strategic position of the federation was also conservative and 11 strategies were designed and prioritized. According to the results of the QSPM matrix, it is necessary that steps are taken to ensure professional development and the standardization and privatization of professional football clubs. Furthermore, an outline of management performance within the federation and a staff performance assessment should be set out and practiced. In addition, an ethical charter must be written out, developed and promoted at Grassroots Football, Championship Football, Professional Football levels and also fan-base levels.

*Keywords: Strategy; Program; Development; Football Federation; Football*

## **The Status of Good Urban Governance in the Upstream and Downstream Legal Documents of Iranian Development**

*Hossein Nazmfar, Hossein Saadlonia and Farokh Tahmasebi*

Desirable urban governance is one of the most important indicators of sustainable urban development and is essential for the popularization of urban governance. The purpose of this study was to examine the upstream (constitutional) documents, the intermediate documents (the fourth and fifth five-year plans) and the downstream documents (municipal law) in order to find a desirable city-governed position in these laws. The method employed in this research was a qualitative Content Analysis Method which uses the tabular approach. In regards to desirable governance indicators in upstream and downstream legal documents, the results showed that, the more the fundamental laws of urban development, such as the Constitution, decrease to laws of lesser levels of importance, such as Municipal Laws, the more the number of principles representing the criteria for good governance decrease. Also, analyzing the the timing of the fourth and fifth development plans shows that in the fifth plan, which was developed several years after the fourth plan, we were faced with an increase in the number of criteria that were viewed as the desired standard of good governance.

**Keywords:** *Good Urban Governance; Constitution; Development Plan; Municipal Law; Qualitative Content Analysis*

## **Demolition Without a Final Ruling, Infringement or Explicit Law**

*Hamid Bahrehmand and Naser Ghanbarian*

‘The Conservation of the Use of Agricultural Lands and Gardens Act’ was passed due to the importance that land plays in sustaining food security and in order to determine a required procedure for altering how a particular piece of land is employed. Due to problems with the implementation of this law, it was amended in 1385 thus enforcing both a demolition and a fine upon unauthorized alteration of land use. Article 10, paragraph 2, refers to the “independent” demolition of a building as one of the duties of the Agricultural Jihad Officials, and has led to various interpretations and judicial opinions. As a result some judiciaries enforced the demolition of buildings without issuing a clear ruling. This paper aims to identify the nature of this law and explain the effects of the nature of this law on those enforcing it. The descriptive-analytical method is employed to prove this paper’s hypothesis: the enforcement of demolition of buildings based on the law passed in 1385 is criminal in nature. This paper establishes that the aforementioned article, has expressed a particular ruling on how to enforce a criminal law. This is because according to Article 484 of the Code of Criminal Procedure, the issuance of the executive order is up to the prosecutor, while the execution of the demolition is up to the Agricultural Jihad Officials. Therefore, the demolition of a building following the unauthorized alteration of land use is possible only after judicial proceedings and the issuance of a final ruling whereas, demolition without a final ruling is void of legal justification and is in itself punishable by criminal law.

**Keywords:** *Demolition; Alteration of Land Use; Punishment; Execution of Sentences*

## **The Comparative Analysis of Tax Evasion in Iranian and Canadian Criminal Laws**

*Seyed Mostafa Meshkat*

In order to stop reliance on the oil economy and finance the yearly budget of the country, safeguarding tax revenues and benefitting from them are ever the more necessary. Tax evasion is thus criminalized not only in Iran but also in most countries. However, the criminal strategy can only be effective if it is properly developed and implemented. The amendment of the Direct Tax Law in 1394, brought about a better level of performance from Iranian legislators in comparison to their performance on previous regulations. Also, by expanding the criminal scope of tax evasion, more activities were categorized as tax evasion, but this approach was not formulated in a way that would act as a powerful and deterrent tax evasion strategy. Hence, the use of disproportionate financial penalties, the lack of legal consequences for those attempting to evade taxes, the lack of explicit and general legal consequences and penalties for conspiring to evade taxes, and the lack of specification of the prosecution and investigation stages are only part of the most important holes within the Iranian legislative system against tax evasion. On the other hand, the Canadian Legislative System has adopted a better criminal justice policy in aspects of criminalization, penalization, and specialization in criminal proceedings to counter tax evasion. Therefore, this paper intends and aims to draw up and recommend a preventative and effective tax evasion strategy by analyzing and comparing the penal rules of Iran and Canada.

**Keywords:** *Tax; Tax Avoidance; Tax Evasion; Tax Liability; Tax Offenses*

## **De-licensing is Tantamount to Deregulation: Conceptual Analysis of Deregulation in Iran**

*Ahmad Markazmalmiri*

The issuance of licenses is known to be one of the main barriers to entry for businesses. This article focuses on the necessity to distinguish between “deregulation” and “de-licensing”. Although de-licensing is a part of deregulation and in fact de-licensing is required before deregulation is carried out, the removal or amendment of laws and regulations, which are detrimental to production and business, should be set apart from the removal of disruptive business permissions. For deregulation, the parliament and the government are required to interfere and identify disruptive laws and regulations, and they are also required to agree to the implementation of procedures for Codification and Regulatory Impact Assessment (RIA). However, de-licensing in particular, requires the government’s interference through institutions, headquarters, and ministries, in order to abolish and remove licensors, anti-competitive practices, and unfavorable conducts in the business environment. Due to the bureaucratic practices which exist in Iran today, the layout and the procedures within the administrative system need to be amended in order for de-licensing to be carried out justly. Many of the procedures within the administrative system are as a result of the violation of laws and regulations and are arbitrary measures. The excessive attention paid to the legal system and the repeated approval of laws and regulations have led to the weaknesses and flaws of the bureaucratic system being overlooked.

**Keywords:** *Deregulation; Regulation; De-licensing; Business Environment; Article 44 of Iran’s Constitution; Bureaucracy*

## **The Obligation of Carrying out Sharia Law Prior to Legislation or Drafting and its Relation to the Principle of the Rule of Law**

*Reza Mohammadi Karaji*

The principle of the rule of law and the principle of the legality of crime and punishment are considered to be among the fundamental principles of law and are of great importance in public law. The problem is, given the existence of the following holy verse, “no rulership except by Allah alone”, and principles such as the rule of law and the legality of crime and punishment, how can the obligation of certain Muslim precepts be assessed both jurisprudentially and legally before the law is legislated? This paper explicitly states that the Sharia laws taken into account in this study are ones that jurists unanimously agree on and so are not subject to the ruling of the jurist’s fatwa and there is no need to compare the applicability of the rulings (unconditional judgments). In this research, we analyzed the aforementioned problem from a jurisprudential and legal perspective. The obligation to carry out these types of sentences prior to their legislation or compilation based on the jurisprudential point of view, the constitutional principles of the Islamic Republic of Iran, the practices of the Guardian Council, some ordinary laws, and the views of the Assembly of Experts is what this paper proves.

**Keywords:** *Legitimacy of the Sharia; Compiling the Sharia; Legislation; Definitive Rules of Islam; Jurisprudence and Legislation*



## **Identifying and Prioritizing the Multi-dimensional Factors Affecting the Process of Brain Drain (Analyzing and Predicting the Fourth wave of this Phenomenon in Iran: from 2011 to 2025)**

*Mehdi Nikuooyeh, Moslem Shirvani Naghani, Farhad Darvishi Setalani and Rohollah Bayat*

Abstract: Economic, political and social development in any country significantly depends on human capital and the knowledge created by them. Therefore, the immigration of these professionals and experts undoubtedly decreases or stops the rate of speed of development. Hence, maintaining, keeping and helping develop the manpower of these experts is of vital importance. Furthermore, identifying the factors which influence the decisions of these experts and prodigies causing them to migrate would make policy makers more aware of the reasons behind loss of human capital. As a result, new policies can be put in place to stop or decrease the future loss of human capital. This paper aims to identify and prioritize influencing factors on the brain drain trend so that it may be used for future policy-making as we are now in the midst of a forth wave of this phenomenon, and to also provide strategic futuristic tools. This was achieved using the Delphi Method. The findings obtained by this paper show that, in order of greatest degree of influence to least degree of influence, educational factors, livelihood, social factors, political factors, and economical factors will be the most important elements affecting the brain drain trend in the following years. This paper also provides recommendations, which are based on research findings, for policymakers to take into account.

**Keywords:** *Brain Drain; Trend; Policy-making; Delphi Method; Predicting*

## **Identifying and Prioritizing Effective Factors in the Implementation of Strategy in Iranian Commercial Banks and its Consequences**

*Mehdi Haghighi Kafash, Mohsen Jalali, Mehdi Ebrahimi and Vahid Khashei*

Strategy implementation consists of three stages, which are of utmost importance in strategic management. Despite the importance of strategy implementation, it is less researched and developed than strategy formulation. In addition to scientifically identifying and introducing key and influential factors in the implementation of strategy in Iranian commercial banks, this paper seeks to share and prioritize the impact of these variables. Implications of the implementation and the challenges ahead are also briefly described. The research method is descriptive, and an applied and purposeful result is sought, and in terms of data it is quantitatively qualitative. The research strategy in the qualitative section employs the Grounded Theory, and in the quantitative part uses the Analytical Hierarchy Process. The coding technique used to analyze the qualitative section is based on Strauss and Corbin's Paradigmatic Model; the quantitative section is analyzed based on the paired comparisons and the analysis of the inconsistency rate. The research community consists of experts from commercial banks such as, Mellat Bank, Tejarat Bank, Melli Bank, Sepah Bank, Refah Bank, Mehre Eqtesad Bank and Ayandeh Bank. The sampling method is purposeful judgment accompanied by the Snowball Technique. Data collection tools are employed in the qualitative part of the interviews and document analysis is used in the quantitative part of the questionnaire. The findings of the study reveal 12 main factors, 9 challenges and 5 outcomes for implementing a strategy in the commercial banking sector of Iran. These outcomes are prioritized and allocated according to the importance of each one of them in strategy implementation.

**Keywords:** *Bank; Strategy; Analytical Hierarchy Process; Grounded Theory*

## **Challenges of the Legal Strategy Put in Place for the Restoration of Lake Urmia**

*Ayat Molaee*

The drought in Lake Urmia has now lasted for decades. At first glance, it seems like the management of this lake should be considered as an example of “bad” management in the public domain, in other words a type of management which has not benefited from enlightened, critical and scientific thinking. It may also be claimed, those managing Lake Urmia either did not think about the future, showed biasness towards strategies, which would have helped them, or politicized the problem. Using the descriptive-analytic research method, this paper tries to provide a satisfactory legal response to this central question: what barriers and legal constraints have halted the restoration of Lake Urmia?

This research concludes that the main barriers and legal constraints come from the governing bodies, and the views and actions of the triple powers in Iran: legislature, executive (government), and judicial. Furthermore, the fact that the private sector does not show the ability or willingness to cooperate with the government to revive the lake is also largely influential. This paper discovers that effective environmental principles have not been addressed by the governing bodies. These issues clearly illustrate why the restoration of Lake Urmia has failed. If one wishes to liken this lake to a living creature, it would be fitting to say, Lake Urmia has gone into a “coma”.

**Keywords:** *Lake Urmia; Legal Crisis; Protection of Environment; Bad Administration*

## **Model Legal Bill for Publications and Libraries Supplemented by Incorporation of Laws and the Grounded Theory Approach**

*Naser Kalhori, Zohreh Mirhosseini, Zahra Abazari and Saeid Ghaffari*

The present study intends to introduce the model of the ‘Publications and Libraries Bill’ by monitoring and compiling the laws and regulations in this field. This research is conducted using the Grounded Theory Approach and aims to further develop its application. Developmental-Applied Data and a Combination Method that integrates Documentary, Delphi and Grounded methods was used. 75 studies based on the subject of publication and 185 studies based on the subject of libraries (various kinds of libraries) were found and identified. Then, each subset status was determined. By analyzing the data of the questionnaire, 15 legal vacuums were found and identified. The most important, was the requirement to establish and strengthen school libraries in schools. After obtaining interviews and reviewing them word by word and using the Content-Analysis Method, 52 concepts were extracted from 86 key concepts. They were then grouped into 12 categories; these were: publishers, publishing, authors, macro strategies, structure and organization, librarians, public and academic libraries, resources and credits, collection and judicial affairs and penalties. Using the methods of Grounded Theory, conceptualization and categorization, conceptual relationships and isolating common features between open identifiers, concepts and categories were identified based on the similarities found among them. As a result, the final model was based on three categories: conceptual, qualitative, and component components. The pivotal coding model of the bill included the causal conditions, intervening conditions, ground conditions and strategies and outcomes, and then finally, with full identification of the gaps and legal requirements, a proposed bill of support for publications and libraries was prepared.

**Keywords:** *Legislative System; Incorporation of Laws; Codification; Publications; Libraries; Legislative Studies*

# **The Presentation of a Model which Investigates and Explains the Role of Mortmain Properties (Waqf) on Government Size in the Economy, With an Emphasis on the Role of Social Entrepreneurship**

*Mohammadreza Fallah, Mehdi Jaafari and Rohollah Ebadi*

The present research seeks to investigate, identify and explain the impact of mortmain properties or *waqf* on government size in the economy. The purpose of this paper is to investigate the application of this role while employing the Descriptive-Survey Method. The text of the interviews and the background of the research was analyzed using the Theme Analysis Method. Furthermore, the questionnaire and the investigation of the role of social entrepreneurship as a mediator variable, was assessed by the use of structural equations and the Amos Software. The statistical community is made up of experts in the field of economics and management. In this study, the sample size for the interview was 18 people and the number of samples for the questionnaire, based on the application of purposeful sampling, was 62 people. The Cronbach alpha deduced was 0.812, which indicates that the reliability of the questionnaire was appropriate. The research findings show, in order to minimize government through *waqf*, social factors including “educational factors” and “cultural factors”, and process factors including “developmental factors” and “health factors”, should be considered as *waqf* accelerators. In addition, the role *waqf* plays, as a mediator variable, in social entrepreneurship which leads to the minimization of the government, should be emphasized.

**Keywords:** *Mortmain Properties (Waqf); Government; Social Entrepreneurship*

# **English Abstracts**



**Publisher: Majlis Research Center**

**Director in Charge: Zakani, A. R.**

**Editor-in-Chief: Sobhani, H.**

**Managing Editor: Khoei, S. M.**

## **Editorial Board:**

**Afshin, H.** (Associate Professor, Faculty of Mechanical Engineering Sharif University)

**Beygzade, E.** (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

**Daneshfard, K.** (Professor, Faculty of Management, Islamic Azad University Science and Research Branch)

**Esmaeili, M.** (Professor, Faculty of Private and Islamic Law, University of Tehran)

**Jalali, K.** (Expert, Assistant Professor, Faculty of Political Science, Islamic Azad University)

**Ghasemi, M.** (Expert, Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

**Masoudi Asl, I.** (Associate Professor, Majlis Research Center)

**Naderan, E.** (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

**Sadeghy Moghadam, M.H.** (Professor, Faculty of Private and Islamic Law, University of Tehran)

**Sadra, A.** (Professor, Faculty of Political Science, University of Tehran)

**Sobhani, H.** (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

**Taghizadeh, F.** (Associate Professor, Faculty of Physics, Yasouj University)

**Editorial Advisory Board:** Abolhasani, A.; Abozari, M.; Ahmadi, S.; Akbari, N.; Arabmazar, A.A.; Arfaania, B.; Daneshpajoh, M.; Hamdipour, A.; Hayati, Z.; Jafarzadeh, S.; Janipour, M.; Khatibi, A.; Mortazavi, S.S.; Motafaker Azad, M.A.; Nilehchi, M.R.; Parvin, Kh.; Pourkazemi, M.H.; Pourmosa, M.; Pourseyed, B.; Ramezaninejad, R.; Salimifar, M.; Salmanpour, A.; Sobhani, H.; Soltanifar, M.; Taei, H.; Tajafari, M.; Tohidi, A.R.; Yasrebi, S.A.M.; Zarghani, S.H.

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientific - Research Journal.

## **Majlis Research Center:**

No. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St. Tehran, Iran

**Office (Ahmadi, Z.):** +9821-75183283

**Fax:** +9821-75183186

**Subscription:** +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

**Editor:** Amin Eskandari, Sh.

**English Editor:** Mousavi Khalkhali, Z.

**Layout:** Jadidi, A.

• The Views Expresse in Majlis & Rahbord are those of the Authors and not Necessarily those of the Editors or MRC.

• All or Parts of the Articles in this Quarterly maybe Freely Quoted our Reprinted, but Acknowledgment is Requested.