

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: بابک نگاهداری

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سیدمحمد خویی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

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

ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

سید محمد حسینی (دانشیار حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

امیررضا شاهانی (استاد مهندسی مکانیک دانشگاه خواجه نصیرالدین طوسی)

احمد حسین شریفی (استاد فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره))

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

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

لطف‌الله فروزنده (دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس)

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

داوران این شماره: حسین آقابابایی، سیدعباس ابراهیمی، مهنوش ابوذری، روح‌الله اکرمی، رضوان باقرزاده، محمدمتین پارسا، خیراله پروین، علی پیران‌نژاد، هادی حاج‌زاده، ابوالفتح خالقی، محمد خیبری، حسن خسروی، حمیدرضا دانش‌ناری، لمیاء رستمی، شجاعت زارع، حسن سبحانی، عباس سلمان‌پور، سیدمحمدرضا سیدنورانی، مریم ضیائی، محمدحسن فطرس، سیدابراهیم قدسی، یحیی کمالی، رجب گلدوست جویباری، سیدمجتبی مجاوریان، غلامرضا مصباحی مقدم، سیددرید موسوی مجاب، وحید مهربانی، محمدرضا نیلی احمدآبادی

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

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

www.isc.gov.ir (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: ناھید عطاردی

مترجم و ویراستار انگلیسی: زهرا موسوی خلخالی

صفحه‌آرا: اکرم جدیدی

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

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

دفتر فصلنامه (پرستو اجاقیان):

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

دورنگار:

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

---

---

- آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران ..... ۵  
کتایون شمشادی، حامد نجفی علمدارلو، مهدی اکبری و بهنام علیزاده
- مفهوم جرائم تجاری و بایسته‌های سیاست تقنینی در قبال آنها در حقوق ایران ..... ۳۵  
محسن قجاوند
- فرایند سیاستگذاری فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران ..... ۶۷  
حمیدرضا دانش‌ناری و زهرا دانش‌ناری
- جستاری انتقادی در رسیدگی به اتهامات مقامات عالی اجرایی در ایران ..... ۹۹  
حسین فخر
- بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات با نگاهی به ایران ..... ۱۱۷  
زهرا عامری و سیداحمد حبیب‌نژاد
- بررسی محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران ..... ۱۴۵  
علی چشمی و سیما کشاورز
- ارائه الگوی توسعه مالی در دانشگاه‌ها: یک مطالعه کیفی ..... ۱۷۵  
احمد کیخا
- بازخوانی مفهوم نهادهای عمومی غیردولتی با نگاهی به قوانین حاکم در حقوق اداری ایران ..... ۲۰۵  
سجاد افشار
- طراحی مدل ساختاری - تفسیری عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در سازمان‌های ورزشی ..... ۲۲۹  
علی‌نقی انصاری، سیداحسان امیرحسینی و مهرزاد حمیدی
- رتبه‌بندی تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظر منتخبی از فعالان و دانش‌آموختگان اقتصاد بین‌الملل ..... ۲۵۷  
سعید ایرانمنش، نورالله صالحی و سیدعبدالمجید جلابی اسفندآبادی
- سیاست جنایی بخشنامه‌مدار در فرایند دادرسی کیفری ..... ۲۹۷  
هادی رستمی

خوشه‌بندی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار مناسب برای سیاستگذاری علم و فناوری در  
ایران به روش میانگین فازی (FCM) ..... ۳۲۳

اسماعیل کلانتری، غلامعلی منتظرو سیدسپهر قاضی‌نوری

راهبردهای نظام سیاستگذاری بین‌المللی در قبال جنایت تعقیب و آزار و جرم‌انگاری آن در  
حقوق ایران ..... ۳۵۷

جمال بیگی و جمال نجاتی

# آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران

کتایون شمشادی\*، حامد نجفی علمدارلو\*\*، مهدی اکبری\*\*\* و بهنام علیزاده\*\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۳۴-۵
-------------------	------------------------	-----------------------	------------------

حمایت از بخش کشاورزی، بخش جدایی‌ناپذیر اقتصاد کشاورزی به شمار می‌رود. از طرف دیگر، شرایط اقلیم ایران به همراه نوسانات قیمت در بازار تولید و نرخ ارز، اهمیت این حمایت‌ها را برای بخش کشاورزی دوچندان کرده است. در این مطالعه به منظور برآورد میزان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی از شاخص‌های حمایت از مصرف‌کنندگان، حمایت از تولیدکنندگان و خدمات عمومی بخش کشاورزی استفاده شده است. در ادامه با استفاده از روش دلفی و با توجه به نظر خبرگان به آسیب‌شناسی و تغییر ساختار حمایت از این بخش پرداخته شده است. برآورد میزان حمایت از تولیدات کشاورزی نشان می‌دهد تولیدکنندگان به طور متوسط ۱۶۲۲۸۰ میلیارد ریال به جامعه مالیات غیرمستقیم پرداخته‌اند و از این رو حمایت از تولید این بخش منفی بوده است. همچنین حمایت‌های قابل توجهی از مصرف‌کننده از طریق سرکوب قیمتی انجام شده است و به طور متوسط ۹۰۹۰ میلیارد ریال از مصرف‌کنندگان بخش کشاورزی حمایت شده است. در سال‌های اخیر به دلیل تحریم‌ها حمایت از بخش خدمات عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است. همچنین در بعضی از گروه‌های محصولاتی وجود حاشیه قیمتی ناعادلانه، هر دو بخش مصرف و تولید را متضرر کرده و حمایت از هر دو گروه منفی بوده است. تحلیل خبرگانی از ساختار حمایت از بخش کشاورزی ایران نیز ضرورت اصلاح و تغییر سیاستگذاری در این زمینه را تأیید می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود سیاست غذای ارزان از اولویت تصمیم‌گیران خارج شده و دخالت دولت به سود تولیدکننده تغییر کند؛ درعین حال قدرت خرید مصرف‌کنندگان از طریق جبران دستمزد و پرداخت‌های مستقیم افزایش یابد. به منظور حمایت از تولیدکننده، کاهش ریسک قیمت و افزایش دریافتی تولیدکنندگان از طریق تسهیلات بازاریابی در دستور کار قرار گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** شاخص حمایت مصرف‌کننده؛ شاخص حمایت تولیدکننده؛ آسیب‌شناسی حمایت؛ روش دلفی

\* استادیار مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی؛

Email: k.shemshadi@agri-peri.ac.ir

\*\* دانشیار گروه اقتصاد کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)؛ Email: hamed\_najafi@modares.ac.ir

\*\*\* دانشجوی دکتری گروه اقتصاد کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس؛ Email: mehdiakbari@modares.ac.ir

\*\*\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد گروه اقتصاد کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: Behnam\_alizadeh@modares.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصدوهشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4116.4103

## مقدمه

تولید کشاورزی یک فرایند ریسکی است و تحت تأثیر عوامل مختلف طبیعی، اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرد. این عوامل با ایجاد نوسان در قیمت و در عملکرد تولید موجب بی‌ثباتی درآمد تولیدکنندگان بخش کشاورزی می‌شوند (Tripathi, 2013). ابزارهای مختلف حمایت از بخش کشاورزی آثاری را بر دریافتی کشاورزان دارد که باعث تشویق آنها به تولید بیشتر می‌شود، اما سطوح این حمایت‌ها در طول زمان نوساناتی دارد که تحت تأثیر طراحی سیاست‌ها، دوره‌های سیاسی کشور و بودجه است. این نوسانات پایداری درآمدی مزارع را که اغلب از اهداف سیاست‌های کشاورزی است، تحت تأثیر قرار می‌دهد (Hennessy, 1998). استدلالی که برای حمایت از بخش کشاورزی وجود دارد، تغییر نقش کشاورزی طی روند رشد اقتصادی است. با رشد اقتصادی اهمیت نسبی مخارج غذایی در بودجه خانوار و همچنین سهم تولید و اشتغال بخش کشاورزی کاهش می‌یابد؛ بنابراین مصرف‌کنندگان شهری نسبت به افزایش قیمت محصولات کشاورزی به دلیل اجرای سیاست‌های حمایتی واکنش کمتری نشان می‌دهند. از سوی دیگر با افزایش سهم کشاورزی در تولید ناخالص داخلی و کسب درآمدهای ارزی مطلوب، اهمیت این حوزه آشکار شده است و این بخش به عنوان مکمل سایر بخش‌های اقتصاد کلان از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (عبدی، ۱۳۹۴). همان‌طور که بیان شد با توجه به اهمیت بخش کشاورزی در تولید، اشتغال و ایجاد امنیت غذایی، کشورهای مختلف جهان اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه به روش‌های گوناگون در قالب تأمین و توزیع نهاده‌ها، خرید تضمینی، تنظیم بازار، اعطای یارانه، تشویق سرمایه‌گذاری و دیگر زمینه‌های مرتبط این بخش را حمایت می‌کنند (حسینی و رضایی، ۱۳۸۹؛ OECD, 2008). باید اذعان داشت که هر یک از این ابزارها دارای اهداف خاصی بوده و برای بهره‌گیری در شرایط خاص طراحی شده‌اند. بنابراین سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان این بخش باید با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها و شرایط و عوارض پیش روی هر محصول، از ابزار مناسب استفاده کنند. محققان حوزه سیاست‌های کشاورزی، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از سیاست‌های کشاورزی ارائه کرده‌اند (Swinnen et al., 2002). این پژوهشگران سیاست‌های کشاورزی را به دو دسته «سیاست‌های تخصیصی» و «سیاست‌های توزیعی» تقسیم کرده‌اند. سیاست‌های تخصیصی برای اصلاح ناکارایی یا شکست بازار در

تخصیص منابع اجرا می‌شوند و سیاست‌های توزیعی درصدد بازتوزیع درآمد بین اقشار جامعه و حمایت از گروه‌های هدف در برابر دیگر گروه‌ها برمی‌آیند (Ibid.). در حقیقت سیاست‌های تخصیصی واکنش به ناکارایی یا شکست بازارند. همچنین امکان دارد تخصیصی که توسط نیروهای بازار انجام می‌شود، از طرف جامعه هدف پذیرش نشود و یا عادلانه نباشد، از این رو سیاست‌های توزیعی در دستور کار قرار می‌گیرد (حسن‌پور، ۱۳۸۴).

در تقسیم‌بندی دیگری سیاست‌های حمایتی به دو دسته «حمایتی قیمتی» و «حمایتی غیرقیمتی» دسته‌بندی می‌شوند. سیاست‌های قیمتی به سیاست‌هایی اطلاق می‌شود که هدف آن حمایت از قیمت دریافتی تولیدکننده برای محصولات تولیدی در بُعد محصولی و یا حمایت از قیمت پرداختی برای نهاده‌های تولید در بُعد عوامل تولید است. سیاست‌های غیرقیمتی نیز سیاست‌هایی هستند که متغیرهای هدف (درآمد، تولید، مصرف و ...) و یا عواملی که به‌طور غیرمستقیم بر قیمت دریافتی تولیدکننده و یا هزینه‌های تولید اثرگذارند را تحت تأثیر قرار می‌دهد (سلطانی‌نژاد و دیگران، ۱۳۹۶). اگرچه در بخش کشاورزی ایران همه این سیاست‌ها اجرایی نشده‌اند، اما اتخاذ بعضی از آنها به زیان بخش کشاورزی بوده و نتوانسته به اهداف از پیش تعیین شده برسد.

دلایل اعمال سیاست‌های حمایتی را می‌توان به دو دسته عوامل اقتصادی و غیراقتصادی نسبت داد. از جمله دلایل اقتصادی اجرای این سیاست‌ها می‌توان به کم‌کشش بودن عرضه محصولات، حمایت از صنایع نوزاد، بهبود رابطه مبادله، فسادپذیری و محدود بودن ظرفیت و توان ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی، افزایش توان رقابتی در بازارهای صادراتی، جلوگیری از کاهش درآمد کشاورزان و دامداران در مقایسه با دیگر بخش‌های اقتصاد، حفظ اشتغال و جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها، جلوگیری از انتقال درآمد از بخش کشاورزی به دیگر بخش‌های اقتصاد، ایجاد درآمد برای دولت و تمایل نداشتن بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های پشتیبانی و زیربنایی کشاورزی اشاره کرد (حسینی و رضایی، ۱۳۸۹). همچنین از دلایل غیراقتصادی که بیشتر مورد توجه سیاست‌گذاران است، می‌توان به ریسک بالاتر نسبت به سایر بخش‌ها، تأمین امنیت غذایی، خودکفایی و قطع وابستگی به خارج اشاره کرد (نوری، ۱۳۸۱؛ حسینی درویشانی و غریب، ۱۳۸۳؛ Zadavec and Zalik, 2009). در مجموع رسیدن به رشد و

توسعه بخش کشاورزی و دیگر بخش‌های مرتبط با آن، از دلایل لزوم دخالت دولت‌هاست. گرایش سیاستگذاران در ایران به‌طور عمده برای حمایت از مصرف‌کننده و کالاهای مصرفی اساسی بوده، در حالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته به سمت حمایت از تولیدکنندگان کشاورزی است (نجفی علمدارلو، ۱۳۹۸).

با اینکه حمایت از بخش کشاورزی وجود داشته، اما همواره تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کنندگان شهری اولویت بالاتری در نزد سیاستگذار داشته است. به همین دلیل اهمیت حمایت از تولید در بخش کشاورزی در درجه دوم بوده است. از این‌رو سیاست‌های حمایتی به‌کار گرفته شده مؤثر نبوده و با اهداف این سیاست‌ها فاصله دارد. بخش قابل توجهی از این چالش و نابسامانی‌ها ریشه در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی دارد که شناسایی و معرفی آنها، نیازمند آسیب‌شناسی است. با توجه به اینکه سیاست‌های حمایتی بار مالی سنگینی بر دوش دولت تحمیل می‌کند، هدفمند بودن و به نتیجه رسیدن این مخارج بسیار مهم خواهد بود (سادات باریکانی و آذری، ۱۳۹۱).

ایران به عنوان کشوری در حال توسعه با درآمد سرانه متوسط، از یک سو به عنوان کشور صادرکننده نفت دارای منبع بیرونی درآمد است، اما از سوی دیگر این منبع آنقدر بزرگ نیست که درآمد سرانه بالایی را برای کشور ایجاد کند (نجفی علمدارلو، ۱۳۹۸). با توجه به اینکه تاکنون حمایت‌های متفاوتی از کشاورزی در ایران انجام شده است، اما چون هیچ‌یک نتوانسته به اهداف از پیش تعیین شده برسد، بررسی و آسیب‌شناسی این سیاست‌ها ضروری است. همچنین برآورد دقیقی از میزان حمایت از بخش کشاورزی کشور در دسترس نیست؛ بنابراین هدف تحقیق حاضر برآورد میزان حمایت‌ها از بخش کشاورزی و آسیب‌شناسی سیاست‌های اعمال شده در ایران است. برای این منظور ابتدا میزان حمایت از بخش کشاورزی برآورد شده و در ادامه تغییر ساختار حمایت‌ها در معرض قضاوت جامعه خبرگانی قرار داده شده است.

## ۱. ادبیات تحقیق

سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی از اهمیت و جایگاه راهبردی در فرایند سیاستگذاری توسعه کشاورزی کشورهای توسعه‌یافته برخوردار است. نظریه‌پردازان برای توجیه این



حمایت‌ها استدلال‌های مختلفی ارائه می‌کنند، اما آنچه که در عمل مشخص است، وجود بسته‌های سیاستی پیچیده و قدرتمند در کشورهای توسعه‌یافته برای حمایت از بخش کشاورزی و غفلت کشورهای توسعه‌نیافته و برخی از کشورهای در حال توسعه از اهمیت این سیاست‌هاست. در مورد آثار سیاست‌های حمایتی بر بخش کشاورزی و تأثیر آن بر متغیرهای مختلف این بخش، ادبیات نسبتاً گسترده خارجی و داخلی وجود دارد که هر یک از این مطالعات از جنبه‌ای خاص تأثیر این سیاست‌ها را بر بخش کشاورزی مورد بررسی قرار داده‌اند. بیشتر از همه، سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی همه‌ساله گزارشی از وضعیت سیاست‌های حمایتی در کشورهای عضو این سازمان ارائه می‌دهد. پژوهش‌های غیرمنظم و پراکنده‌ای نیز در دیگر کشورهای جهان و حتی دیگر نهاد‌های بین‌المللی انجام شده است که در ادامه توضیح داده می‌شود.

بستاکی و صادقی (۱۳۸۱) در پژوهشی نتیجه می‌گیرند که اثر سیاست‌های مداخله مستقیم دولت بر بخش دام و طیور مثبت است ولی این آثار بسته به اینکه نرخ حمایت، اسمی یا ضمنی محاسبه شود و همچنین با توجه به نوع نرخ ارز محاسبه شده، متفاوت است. پرمه و سیدی (۱۳۸۲) در پژوهشی با عنوان «سیاست‌های حمایتی، دیدگاه‌های بین‌المللی و کشاورزی ایران» شیوه‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران را با تأکید بر حمایت داخلی بررسی کردند و سپس سطح انطباق این شیوه‌ها با توافق‌های بین‌المللی را مورد ارزیابی قرار دادند. نتایج پژوهش آنان نشان داد که حمایت قیمتی محصولات براساس نرخ آزاد ارز منفی است و سیاست خرید تضمینی دولت با توجه به قیمت‌های جهانی محصولات کشاورزی، نقش حمایتی نداشته و همواره این سیاست به زیان بخش کشاورزی بوده است. بستاکی (۱۳۸۵) در پژوهشی به بررسی آثار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی پرداخت و آثار سیاست‌های مداخله مستقیم دولت در قیمت‌گذاری محصولات زربخش دام و طیور از جنبه سنجش میزان حمایت از این محصولات را بررسی کرد. وی به این نتیجه رسید که گوشت مرغ و تخم‌مرغ تحت مالیات یا حمایت منفی بوده‌اند که دلیل آن اعمال سیاست تثبیت قیمت‌ها برای این دو کالا بوده است. عسکری و حسینی درویشانی (۱۳۸۶) به بررسی شاخص‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران و

مقایسه آن با کشورهای منتخب جهان پرداختند. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که متوسط شاخص کل حمایت از بخش کشاورزی به طور متوسط در هر سال برابر ۵ درصد بوده و در دامنه ۴ تا ۵ درصد قرار داشته که نشان می‌دهد در هر سال به همین میزان از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص می‌دهد. گیلان پور و حجازی (۱۳۸۸) با تحلیل اندازه و شیوه حمایت با استفاده از شاخص معیار کلی حمایت<sup>۱</sup>، میانگین سهم حمایت از ارزش تولید را حدود ۱۸ درصد برآورد کردند. پرمه و کرباسی (۱۳۹۱) دریافتند که با کاهش حمایت از بخش کشاورزی به دلیل افزایش هزینه و کاهش تولید، سطح تورم نیز افزایش یافته است، اما این میزان چندان قابل ملاحظه نیست. حسینی و مهرپرور حسینی (۱۳۹۳) با هدف بررسی اثر سیاست‌های ارزی بر شاخص‌های حمایت از زیربخش‌های کشاورزی، به پیش‌بینی شاخص‌های حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و شاخص برآورد حمایت کل پرداختند. نتایج مقاله آنان نشان داد که شاخص اثر مستقیم حمایت کل در زیر بخش زراعت در سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۰ دارای روند افزایشی حمایت از این بخش بوده و زیربخش باغبانی با استفاده از ارز حقیقی نوسانات زیادی داشته است. کاظم‌نژاد (۱۳۹۳) با بررسی و تحلیل اجتناب‌ناپذیری حمایت از بخش کشاورزی در ایران و جهان، تلاش کرده تا ضمن اشاره به رویکردهای مختلف محققان بر اصرار حمایت از بخش کشاورزی، با ارائه شواهد و تأکید بر مبانی نظری و ماهیت محصولات کشاورزی به ارتباط میان کشش تقاضای محصولات کشاورزی و درآمد تولیدکنندگان پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد میزان حمایت در محصولات و کشورهای مختلف در سال ۲۰۱۲ تفاوت معناداری با یکدیگر دارند، به‌گونه‌ای که این میزان حمایت براساس شاخص حمایت از تولیدکننده از ۰/۰۱ درصد در محصول ذرت در اتحادیه اروپا تا ۲۷/۱۵ درصد در محصول گندم در چین متفاوت است. باریکانی و شهبازی (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «بررسی اثر سیاست‌های حمایت یارانه‌ای از نهاده‌ها بر بهره‌وری کل عوامل تولید بخش کشاورزی ایران» نتیجه می‌گیرند که حمایت یارانه‌ای از نهاده‌ها در کنار حمایت از طریق تحقیقات، آموزش و ترویج می‌تواند در بلندمدت

آثار زیادی بر بهبود بهره‌وری کل عوامل تولید داشته باشد. حسینی و همکاران (۱۳۹۵) اثر سیاست‌های حمایتی دولت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان بخش کشاورزی بر امنیت غذایی در ایران را بررسی کردند. آنها نشان دادند که سیاست‌های حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده تأثیر مثبت و معناداری بر شاخص امنیت غذایی در ایران دارد. قهرمان‌زاده و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی به «ارزیابی اثربخشی سیاست‌های حمایتی دولت بر بهره‌وری کل عوامل تولید در سامانه‌های روستایی و عشایری پرورش دام سبک در استان‌های منتخب کشور» پرداختند و دریافتند که حساسیت بهره‌وری کل عوامل تولید<sup>۱</sup> نسبت به شاخص حمایت از تولیدکننده، در بخش عشایری از بخش روستایی بیشتر است. جعفری لیسار، کرامت‌زاده و جولایی (۱۳۹۸) به منظور «بررسی تأثیر سیاست‌های حمایتی دولت بر عرضه برنج در ایران» از آمار و داده‌های سری زمانی و تخمین تابع عرضه برنج استفاده کردند. نتایج نشان داد که قیمت تضمینی با یک وقفه، اثری مثبت و معنادار بر عرضه برنج داشته و شاخص هزینه منابع داخلی<sup>۲</sup> به عنوان شاخص حمایت دولت از تولید این محصول تأثیر منفی و معناداری بر عرضه برنج داشته است. نوروزی، حسینی و انصاری (۱۳۹۹) با بررسی «تأثیر سیاست‌های حمایتی دولت بر سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران» در چارچوب الگوی تصحیح خطای برداری<sup>۳</sup> به این نتیجه رسیدند که سیاست‌های حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده اثر مثبت و معناداری بر سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی داشته‌اند. احمدی، اشراقی و شیرانی بیدآبادی (۱۳۹۹) به منظور «ارزیابی آثار سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان پسته در ایران» با استفاده از معیارهای برآورد حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده به این نتیجه رسیدند که بیشترین مقدار حمایت از تولیدکنندگان محصول پسته طی مدت برنامه سوم توسعه اقتصادی به میزان ۵۸۲۸۶۹/۵۶ ریال و کمترین مقدار حمایت از تولیدکنندگان مربوط به برنامه اول

- 
1. Total Factor Productivity (TFP)
  2. Domestic Resource Cos (DRC)
  3. Vector Error Correction Model (VECM)

توسعه اقتصادی به میزان ۳۱۸۰۷۸۲/۰۷- ریال است. کاکمک<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) ضمن بررسی پایداری سیاست‌های حمایتی ترکیه در سال‌های ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۱ پیشنهاد می‌کند سیاست‌های آتی از حالت توزیع‌محور به سمت سیاست‌های مولد و سودآور حرکت کند تا قدرت رقابت پایداری در بازارهای جهانی افزایش یابد. گوپیناث، مولن و گوآلتی<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) با بررسی حمایت داخلی از کشاورزی در اتحادیه اروپا و آمریکا دریافتند که پس از موافقت‌نامه دور اروگوئه در سال ۱۹۹۴، کشورهای توسعه‌یافته تلاش کرده‌اند تا حمایت‌های درآمدی یا پرداخت‌های مستقیم را جانشین سیاست‌های حمایت قیمتی کنند. اردن و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۰۴) در پژوهشی با عنوان برآورد حمایت از تولیدکننده کشاورزی برای کشورهای در حال توسعه (مسائل محاسباتی و تجربه چین، اندونزی، ویتنام و هند) به تحلیل تحولات سیاست‌های کشاورزی در این چهار کشور طی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۲ پرداختند. نتایج آنان نشان داد که ارزشگذاری بیش از اندازه نرخ ارز در هند، موجب کاهش قیمت محصولات کشاورزی در این کشور (پیش از تعدیل‌های کلان اقتصادی در دهه ۱۹۹۰) شده بود، اما در چین ارزشگذاری کمتر از اندازه نرخ ارز در اواخر دهه ۱۹۹۰، نسبت به سیاست‌های مستقیم، بر افزایش قیمت محصولات هدف، اثر بیشتری داشته است. کواشا، لوکا و ژمودا<sup>۴</sup> (۲۰۰۶) اثر انحراف نرخ ارز بر برآورد حمایت از بخش کشاورزی اوکراین را بررسی کرده و نتیجه گرفتند که اثر تغییرات نرخ ارز بر شاخص حمایت از تولیدکننده، هم به درجه انحراف نرخ ارز و هم به درجه تثبیت نرخ ارز بستگی دارد. کوانسکی و تانگرن<sup>۵</sup> (۲۰۰۷) در مطالعه‌ای حمایت از تولیدکنندگان کالاهای کشاورزی در کشور چین طی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ را کمتر از متوسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برآورد کردند. اینهوان<sup>۶</sup> (۲۰۰۸) به بررسی سیاست‌های حمایتی کشاورزی در کشورهای صنعتی در سال‌های ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۴

- 
1. Cakmak
  2. Gopinath, Mullen and Gualti
  3. Orden et al.
  4. Kvasha, Luka and Zhemojda
  5. Kwiecinski and Tongeren
  6. Inhwan

پرداخت. نتایج وی نشان داد که سطح حمایت بخش کشاورزی رابطه منفی با سهم کشاورزی در کل اقتصاد و تولید ناخالص ملی سرانه در کشاورزی دارد. دمیردوچن، اولهان و چاووس<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) به ارزیابی آثار سیاست‌های کشاورزی بر تخصیص زمین در ترکیه طی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ پرداختند. در این تحقیق دو ابزار سیاستی شامل حمایت از تولید که باعث افزایش درآمد کشاورزان می‌شود و حمایت نهاده‌ها بررسی شدند. نتایج نشان داد که حمایت نهاده‌ها اثر بزرگتری نسبت به حمایت‌های تولید بر تخصیص زمین منطقه دارد. همچنین حمایت محصولات کتان اثر معنادار منفی بر تخصیص زمین داشته است. کوزر<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۱۶) با استفاده از شاخص حمایت تولیدکننده به تحلیل سیاست‌های حمایتی در اروپای شرقی (ارمنستان، آذربایجان، مالدیو، اوکراین، روسیه، گرجستان و بلاروس) در سال ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که حمایت‌های بودجه‌ای ناکافی بوده و حمایت از کشاورزان باید در دستور کار قرار گیرد.

با توجه به آنچه بیان شد سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی در چند دهه تأثیر چشمگیری بر تولیدات، کشاورزان و مصرف‌کنندگان این بخش داشته است. از این رو بررسی میزان حمایت‌ها از تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی و همچنین آسیب‌شناسی آن به منظور برنامه‌ریزی و مدیریت بخش کشاورزی در سال‌های آتی امری ضروری است. با توجه به اینکه تاکنون در کشور مطالعه‌ای به صورت هم‌زمان به برآورد میزان حمایت از بخش کشاورزی و آسیب‌شناسی آن انجام نشده؛ تحقیق حاضر سعی دارد تا با رویکردی تحلیلی و علمی، دریچه سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی را مورد بررسی موشکافانه قرار دهد تا از این طریق با ارزیابی برون‌داد و شناسایی موانع و محدودیت‌ها، آسیب‌های برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بخش کشاورزی را آشکار کرده و در کنار آن تدابیر و راهکارهای مناسب برای تدوین این سیاست‌ها و غلبه بر موانع، محدودیت‌ها و آسیب‌های موجود را در این عرصه پیشنهاد دهد.

---

1. Demirdögen, Olhan and Chavas

2. Kozar et al.

## ۲. روش محاسبه حمایت از بخش کشاورزی

روش شناسی این مطالعه مشتمل بر دو بخش است. در ابتدا روابط برآورد میزان حمایت از محصولات کشاورزی ذکر شده و در ادامه از روش دلفی برای آسیب شناسی این حمایت‌ها استفاده شده است.

### ۲-۱. برآورد میزان حمایت‌ها

«حمایت» در واقع میزان انتقال ناخالصی است که از طرف مصرف‌کنندگان و مالیات‌دهندگان به سمت کشاورزان و در نتیجه سیاست‌های دولت برای حمایت از بخش کشاورزی انجام می‌شود. حمایت‌های کشاورزی می‌تواند به صورت پرداخت مستقیم به کشاورزان باشد و یا علاوه بر مواردی باشد که در بودجه سالیانه دولت منعکس می‌شود. از این رو بالاتر بودن قیمت‌های داخلی از قیمت‌های سر مرز و معافیت‌های مالیاتی و اعتباری در زمره همین پرداخت‌های مستقیم قرار می‌گیرند. تمایز بین «تدارک حمایت» و «اثر حمایت» بسیار مهم است. چرا که ممکن است سیاست حمایتی برای منظور خاصی وضع شود، اما همه آن به گروه هدف نرسد، چون نظام‌های اقتصادی عملکرد متفاوتی دارند و گم شدن رفاه یک پدیده غالب در نتیجه دخالت دولت در سازوکار بازار است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳). در ادامه به بررسی شاخص‌هایی که برای تعیین میزان حمایت از بخش کشاورزی و برآورد و کمی‌سازی آن که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۰ معرفی شد، می‌پردازیم.

**برآورد شاخص حمایت از تولیدکننده:**<sup>۲</sup> این شاخص در واقع میزان انتقال‌های قیمتی را نشان می‌دهد که از طریق تفاوت قیمت سر مزرعه با قیمت جهانی (مرجع) و یا از طریق پرداخت‌های بودجه‌ای نصیب تولیدکننده می‌شود. قسمت اول این انتقال‌ها با عنوان

1. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)

2. Producer Support Estimate (PSE)

حمایت از قیمت بازاری<sup>۱</sup> و قسمت دوم آن با عنوان پرداخت‌های بودجه‌ای<sup>۲</sup> شناخته می‌شود که از طرف دولت در اختیار تولیدکنندگان یک کالا قرار می‌گیرد. پرداخت‌های بودجه‌ای در ایران شامل یارانه به نهاده‌های تولید، بیمه محصولات کشاورزی، یارانه انرژی، تسهیلات بانکی و یارانه واکسن و سرم دامی می‌شود. شاخص حمایت از تولیدکنندگان از طریق معادله زیر به دست می‌آید (حسینی، ۱۳۹۲):

$$PSE = Q_P [P_D - P_M] + BP \quad (۱)$$

در معادله فوق،  $Q_P$  مقدار تولید،  $P_D$  قیمت داخلی و  $P_M$  قیمت وارداتی و یا مرجع آن کالا و  $BP$  پرداخت‌های بودجه‌ای دولت به تولیدکنندگان کشاورزی (شامل مجموع یارانه نهاده کود و انرژی، بیمه، تسهیلات بانکی و انرژی) را نشان می‌دهد.

**برآورد شاخص حمایت از مصرف‌کننده:**<sup>۳</sup> این شاخص نشان دهنده ارزش سالیانه انتقال‌های ناخالص به مصرف‌کنندگان یک کالا است و برحسب قیمت‌های داخلی محاسبه می‌شود. روش محاسبه این شاخص به صورت زیر است (همان):

$$CSE = X_2 - [IX_1 - IX_2] + IX_3 \quad (۲)$$

در این معادله،  $X_2$  میزان خالص پرداخت‌های مالیات‌دهندگان به مصرف‌کنندگان است. این پرداخت‌ها برای جبران اثر حمایت قیمت داخلی انجام می‌شود.  $IX_1$  پرداخت‌های مصرف‌کنندگان به تولیدکنندگان است و به دلیل تفاوت قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان و قیمت مرجع جهانی و به ازای مصرف کالاهای تولید داخل صورت می‌گیرد.  $IX_2$  شامل تفاوت قیمت پرداختی مصرف‌کننده و قیمت مرجع جهانی به ازای مصرف کالای

- 
1. Market price support
  2. Budget Payments (BP)
  3. Consumer Support Estimate (CSF)

وارد شده می‌شود. از این رو به دولت یا واردکننده و یا هر دو تعلق می‌یابد.  $IX_3$  مربوط به بخشی از کالاهای زراعی است که توسط دام و طیور به مصرف می‌رسد و برای جلوگیری از برآورد دوباره فقط در قسمت کالاهای زراعی اندازه‌گیری می‌شود.

**شاخص حمایت از خدمات عمومی:** این شاخص ارزش ناخالص سالیانه خدمات عمومی بخش کشاورزی را نشان می‌دهد. این خدمات برای توسعه زیرساخت‌های بخش کشاورزی هزینه و به صورت زیر محاسبه می‌شود (همان):

$$GSSE = i + j + k + l + m + n + o \quad (۳)$$

در این معادله،  $i$  مخارج تحقیق و توسعه،  $j$  آموزش کشاورزی،  $k$  نظارت و بازرسی،  $l$  زیرساخت‌ها،  $m$  بازاریابی و ترویج،  $n$  ذخیره‌سازی عمومی و  $o$  پرداخت‌های متفرقه را نشان می‌دهد.

## ۲-۲. آسیب‌شناسی و تغییر ساختار با استفاده از روش دلفی

روش دلفی از دهه ۱۹۶۰ مورد توجه و شناخت قرار گرفت و هم‌اکنون برای طیف گسترده‌ای از سؤالات آینده‌محور و پیچیده در زمینه‌های مختلف استفاده می‌شود (Rowe and Wrigh, 1999). دلفی به معنای رسیدن به اجماع گروهی از طریق یک سری از دورهای<sup>۲</sup> پرسشنامه‌ای با حفظ گمنامی پاسخ‌دهندگان و بازخورد نظرها به اعضای کارگروه است (Keeney, Hasson and McKenna, 2001). دلفی در زمینه‌هایی مانند تصمیم‌گیری و افزایش اثربخشی آن، قضاوت، تسهیل حل مسئله، نیازسنجی، هدف‌گذاری، کمک به برنامه‌ریزی، تعیین اولویت، پیش‌بینی آینده، خلاقیت، سازمان‌دهی ارتباطات گروهی، جمع‌آوری گروهی اطلاعات، آموزش گروه پاسخ‌دهنده، تعیین سیاست‌ها، تخصیص منابع و اجماع یا توافق گروهی نیز به کار می‌رود (Lawrence, 1999).

به‌رغم تفاوت‌هایی که در نحوه اجرای روش دلفی وجود دارد، این روش بر پایه

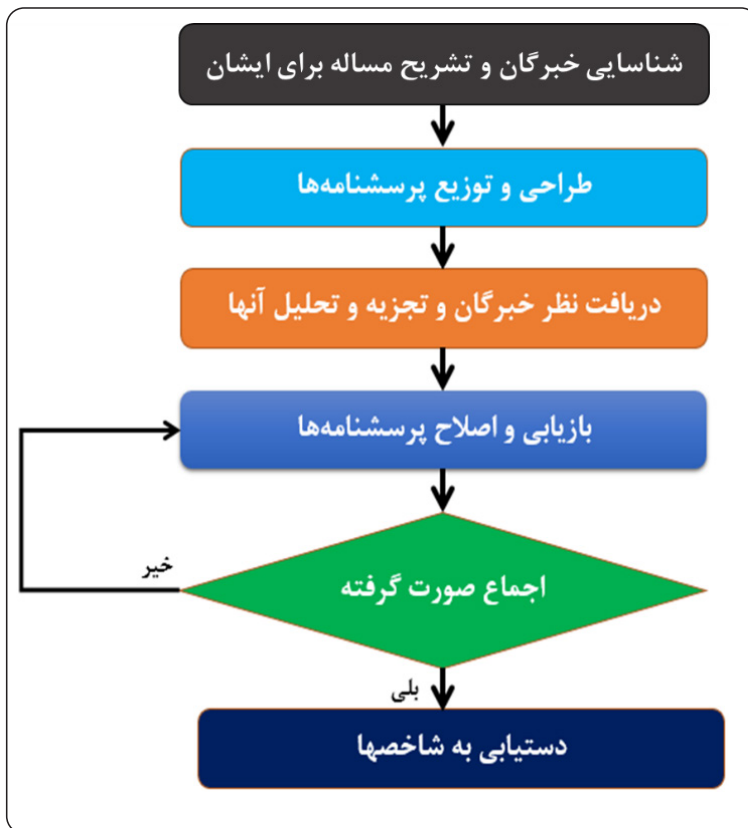
1. General Services Support Estimate (GSSE)

2. Rounds



به‌کارگیری متخصصانی است که به دلیل تخصصشان مشارکت کرده‌اند. روند کار نیز استفاده از پرسشنامه‌های ترتیبی در دو یا چند دور است که در دور اول مشارکت‌کنندگان، ایده‌ها و موضوعات اصلی را تعیین می‌کنند و سپس این ایده‌ها تلفیق شده تا پرسشنامه برای دورهای بعدی طراحی شود. سپس در مرحله ارزیابی، پاسخ‌ها در اختیار اعضا قرار می‌گیرد و از آنها خواسته می‌شود تا پاسخ‌های اولیه خود را ارزیابی کنند. روش دلفی به دنبال ایجاد توافق و اتفاق نظر مشارکت‌کنندگان در خصوص موارد ذکر شده در پرسشنامه‌هاست.

شکل ۱. فرم کلی مراحل انجام روش دلفی



آمار و اطلاعات مورد استفاده در پژوهش حاضر در رابطه با سیاست‌های حمایتی از وزارت جهاد کشاورزی، مرکز آمار ایران، بانک مرکزی و بانک جهانی جمع‌آوری شد. به‌منظور آسیب‌شناسی سیاست‌های بخش کشاورزی نیز از پرسشنامه و مصاحبه‌های حضوری از نخبگان استفاده شد. از این‌رو تعداد نوزده پرسشنامه از اعضای هیئت علمی بخش کشاورزی در دانشگاه‌ها و سیاستگذاران این بخش در بدنه اجرایی دولت جمع‌آوری شد.

### ۳. برآورد میزان حمایت از محصولات منتخب بخش کشاورزی ایران

در ادامه میزان حمایت از محصولات کشاورزی در ایران به تفکیک گروه‌های کالایی برآورد شده است. این کالاها در سه گروه محصولات زراعی، محصولات باغی و محصولات دامی تقسیم‌بندی شده و میزان حمایت از تولیدکننده، مصرف‌کننده و حمایت از قیمت بازاری برای آنها محاسبه شده است. بعد از محاسبه میزان حمایت برای هر یک از کالاهای مورد بررسی، میزان حمایت از خدمات عمومی نیز اندازه‌گیری شده است. محاسبه حمایت برای هر گروه کالایی، این مکان را برای قانونگذار و یا سیاستگذار فراهم می‌کند تا راهبرد لازم برای هر محصول را اتخاذ کند.

#### ۳-۱. مجموع برآورد حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده

با توجه به مجموعه داده‌های جمع‌آوری شده و محاسبات تحقیق، می‌توان مجموع حمایت از بخش کشاورزی در ایران را از دیدگاه مصرف‌کننده و تولیدکننده محاسبه کرد. در جدول ۱ مقادیر حمایت از مصرف‌کنندگان بخش کشاورزی به تفکیک زراعی، باغی و دامی آورده شده است. میزان حمایت مصرف‌کنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، به طور متوسط مثبت ۹۰۹۵ میلیارد ریال در سال، برآورد می‌شود. اما بیشتر حمایت‌ها در بخش دامی و سپس زراعی است. میزان حمایت از بخش باغی منفی برآورد شده و به این معناست که مالیات غیرمستقیم از تولیدکنندگان این زیربخش اخذ شده است.

جدول ۱. برآورد میزان حمایت از مصرف‌کنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

(میلیارد ریال)

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۸۰	-۱۱۳۴۲۵	-۲۳۳۶۲	-۱۰۹۲۶۸	۱۹۲۰۵
۱۳۸۱	-۱۹۵۹۲۸	-۳۳۹۳۸	-۱۷۶۹۰۸	۱۴۹۱۸
۱۳۸۲	-۱۲۶۵۶۲	-۳۴۹۵۳	-۱۲۱۱۰۵	۲۹۴۹۶
۱۳۸۳	-۶۲۷۳۷	-۲۶۴۲۸	-۸۴۰۷۰	۴۷۷۶۱
۱۳۸۴	۱۸۱۹۶	-۱۳۱۵۵	-۳۳۶۹۶	۶۵۰۴۸
۱۳۸۵	۸۹۰۶	-۲۳۱۸۳	-۲۶۲۱۲	۵۸۳۰۰
۱۳۸۶	۳۵۵۱۴	۸۶۷	-۴۷۳۴۱	۸۱۹۸۸
۱۳۸۷	۹۲۹۶۱	۲۴۲۳۴	-۳۶۳۳۲	۱۰۵۰۵۹
۱۳۸۸	۱۰۶۱۰۲	۴۹۲۴۶	-۲۴۲۰۸	۸۱۰۶۴
۱۳۸۹	۲۱۰۹۲۷	۷۸۷۱۱	۴۵۵۳۳	۸۶۶۸۲
۱۳۹۰	۲۸۰۱۰۶	۱۱۰۴۵۱	۵۵۸۹۳	۱۱۳۷۶۲
۱۳۹۱	۱۸۲۳۴۱	۷۹۱۳۵	۳۳۶۴۲	۶۹۵۶۴
۱۳۹۲	۵۴۶۷۰	-۲۳۱۸	-۲۷۵۳۱	۸۴۵۱۹
۱۳۹۳	۵۸۸۸۳	۱۴۸۹۱	-۶۱۵۲۵	۱۰۵۵۱۷
۱۳۹۴	۴۶۰۲۳	-۱۶۲۸۵	-۳۸۸۹۷	۱۰۱۲۰۴
۱۳۹۵	-۲۰۶۶۹	-۱۴۹۱۰	-۸۸۱۷۱	۸۲۴۱۲
۱۳۹۶	-۶۵۰۳۷	-۱۸۱۱۹	-۷۴۰۱۹	۲۷۱۰۲
۱۳۹۷	-۱۷۹۷۹۰	-۱۹۰۴۶	-۱۱۲۲۵۱	-۴۸۴۹۳
۱۳۹۸	-۱۵۷۶۷۵	-۲۳۴۵۳	-۹۲۱۸۶	-۴۲۰۳۵
میانگین	۹۰۹۵	۵۷۰۴	-۵۳۶۱۳	۵۷۰۰۴

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در جدول ۲ نیز برآورد حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی به تفکیک زیربخش‌ها نشان داده شده است. برآوردها به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که سالیانه ۱۶۲۲۸۰ میلیارد ریال از تولیدکنندگان بخش کشاورزی مالیات اخذ شده است. البته به دلیل سیاستگذاری و دخالت بیشتر دولت در زمینه محصولات زراعی، این مالیات غیرمستقیم ۴۲۰ میلیارد ریال در سال برآورد می‌شود. بیشتر مالیات غیرمستقیم از تولیدکنندگان بخش دامی اخذ شده و تولیدکنندگان این زیربخش به طور متوسط در هر سال ۷۵۶۲۰ میلیارد ریال به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ مالیات غیرمستقیم پرداخته‌اند. در سال‌های اخیر (۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸) نیز به دلیل افزایش شدید نرخ و افزایش هزینه تولید، هرگونه سیاست حمایتی دولت مؤثر نبوده و دولت در این سال‌ها از تولیدکنندگان مالیات غیرمستقیم اخذ کرده است. از این رو سیاست دولت در این زیربخش معطوف به حمایت از مصرف‌کننده و تأمین غذای ارزان است. نکته مهم اینکه میزان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان منفی بوده است. در چنین حالتی تولیدکننده محصولش را کمتر از قیمت جهانی به بازار عرضه کرده، اما مصرف‌کننده بیشتر از قیمت متوسط جهانی آن را خریداری کرده است. بر این اساس نقش سیستم توزیع در این زیربخش قابل توجه بوده و توانسته بخش زیادی از این مالیات غیرمستقیم را به سمت خود هدایت کند. بنابراین یکی از اولویت‌های سیاستگذار باید رفع سیستم بازررسانی معیوب در زیربخش محصولات باغی باشد.

جدول ۲. برآورد میزان حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

(میلیارد ریال)

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۸۰	۱۰۹۲۷۰	۱۱۲۶۳۲	۴۲۹۳	-۷۶۵۵
۱۳۸۱	۸۷۵۹۲	۱۰۹۲۰۸	-۱۷۲۱	-۱۹۸۹۶
۱۳۸۲	۲۰۹۷۵	۸۵۴۶۵	-۳۰۸۱۲	-۳۳۶۷۸
۱۳۸۳	۱۰۴۷۹	۹۶۲۶۰	-۳۹۸۳۶	-۴۵۹۴۴

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۸۴	-۱۰۷۵۳۶	۵۸۴۰۰	-۹۹۰۷۳	-۶۶۸۶۳
۱۳۸۵	-۱۰۸۱۶۸	۳۶۹۴۳	-۷۹۵۷۳	-۶۵۵۳۷
۱۳۸۶	-۱۸۷۹۷۶	-۸۰۸۹	-۸۸۹۲۲	-۹۰۹۶۵
۱۳۸۷	-۲۱۱۸۱۶	-۱۲۶۳۰	-۹۱۹۳۸	-۱۰۷۲۴۷
۱۳۸۸	-۳۰۷۴۷۴	-۸۸۶۴۹	-۱۱۶۲۵۷	-۱۰۲۵۶۸
۱۳۸۹	-۳۸۱۵۰۳	-۱۰۲۳۳۱	-۱۷۶۲۲۴	-۱۰۲۹۴۸
۱۳۹۰	-۴۵۱۲۳۰	-۱۴۵۱۰۹	-۱۸۵۶۰۳	-۱۲۰۵۱۹
۱۳۹۱	-۲۸۶۲۳۶	-۹۵۳۱۶	-۱۲۴۲۸۲	-۶۶۶۳۹
۱۳۹۲	-۲۲۰۰۷۷	-۳۴۰۲۷	-۹۷۵۷۶	-۸۸۴۷۴
۱۳۹۳	-۲۵۸۰۳۰	-۵۳۰۱۸	-۹۱۳۳۲	-۱۱۳۶۸۰
۱۳۹۴	-۲۱۸۹۰۱	-۲۶۷۹	-۱۰۸۴۵۴	-۱۰۷۷۶۷
۱۳۹۵	-۱۸۰۸۵۶	۲۳۷۷۹	-۱۰۲۹۷۶	-۱۰۱۶۵۸
۱۳۹۶	-۲۳۴۴۴۵	-۹۵۴۷	-۱۲۱۵۶۵	-۱۰۳۳۳۳
۱۳۹۷	-۸۷۱۷۸	۱۵۱۰۴	-۶۵۳۲۱	-۳۶۹۶۰
۱۳۹۸	-۷۰۲۵۰	۵۵۴۲	-۲۱۲۹۰	-۵۴۵۰۳
میانگین	-۱۶۲۲۸۲	-۴۲۴	-۸۶۲۳۵	-۷۵۶۲۳

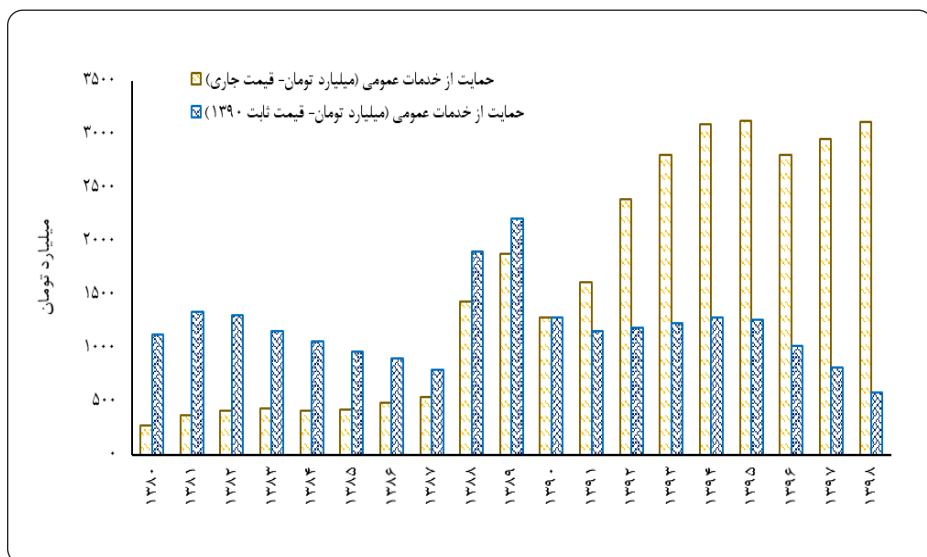
مأخذ: همان.

### ۲-۳. برآورد حمایت از خدمات عمومی در کشاورزی ایران

شاخص حمایت از خدمات عمومی در بخش کشاورزی، شامل پرداخت‌هایی است که توسط دولت برای توسعه کل بخش کشاورزی در نظر گرفته می‌شود و دریافت‌کننده فردی ندارد. این پرداخت‌ها همچنان مستقل از تصمیم‌ها و فعالیت‌های فردی کشاورزان و مصرف‌کنندگان است و برای رفاه اجتماعی بخش کشاورزی هزینه می‌شود. نمودار ۱ روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۰ به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ و قیمت جاری را نشان می‌دهد.

روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی به قیمت ثابت نشان دهنده روند تقریباً ثابت در طول دوره مورد بررسی است. فقط در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به طور معنادار میزان این شاخص در نتیجه گسترش سرمایه‌گذاری به دلیل وفور درآمدهای نفتی افزایش یافته است. در سال‌های اخیر نیز به علت محدودیت‌های ناشی از تحریم میزان این شاخص دارای روند نزولی بوده است.

### نمودار ۱. روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی به قیمت‌های جاری و ثابت ۱۳۹۰



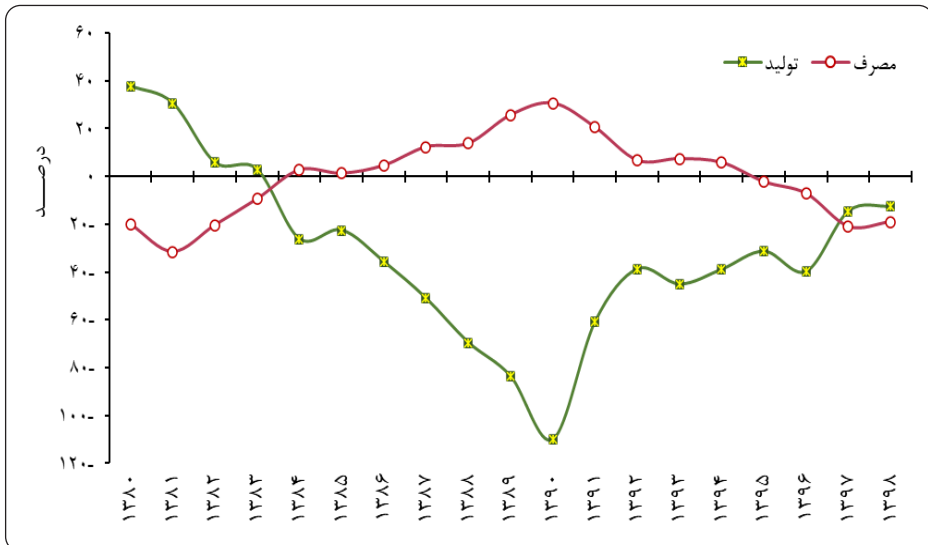
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در محاسبه میزان حمایت از بخش کشاورزی، دو شاخص «سهم حمایت از تولید نسبت به ارزش تولیدات کشاورزی» و «سهم حمایت از مصرف به ارزش کالاهای کشاورزی مصرف شده» دارای اهمیت ویژه‌ای است. این دو شاخص توسط نهادهای بین‌المللی نیز گزارش می‌شود، اما تاکنون در ایران محاسبه‌ای درباره آنها انجام نشده است. این دو شاخص توانایی نشان دادن جهت‌گیری کلی بخش کشاورزی را دارند و می‌توانند به خوبی نتیجه راهبردهای اتخاذ شده را بیان کنند. راهبرد اصلی در بخش کشاورزی مبتنی بر تأمین

«غذای ارزان» است. تثبیت نرخ ارز در کنار تورم تولیدکننده کشاورزی، به افزایش قیمت تمام شده کشاورزی در داخل منجر شده و همین امر به شدت شاخص طرف تولید را کاهش داده است. بروز تحریم‌ها و افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۱، روند نزولی این شاخص را متوقف کرده و در ادامه در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ و به دنبال تثبیت مجدد نرخ ارز، روند بهبود شاخص تولیدکننده کم شده و در ادامه کاهش یافته و مجدداً با افزایش نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ باعث افزایش مقدار این شاخص شده به طوری که به عدد منفی ۱۲/۵- رسیده است. منفی شدن همزمان شاخص تولیدکننده و مصرف‌کننده در محصولات باغی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ به دلیل واسطه‌گری است که باعث متورم شدن حاشیه بازار شده و عملاً بخش زیادی از قیمت پرداختی توسط مصرف‌کننده، جذب عامل توزیع شده و به تولیدکننده اصابت نمی‌کند. از این رو مصرف‌کننده و تولیدکننده هر دو در این باره ضرر می‌کنند.

نمودار ۲. روند شاخص سهم حمایت از تولید به ارزش تولیدات کشاورزی و سهم حمایت از مصرف

به ارزش محصولات مصرفی



مأخذ: همان.

### ۳-۳. آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی

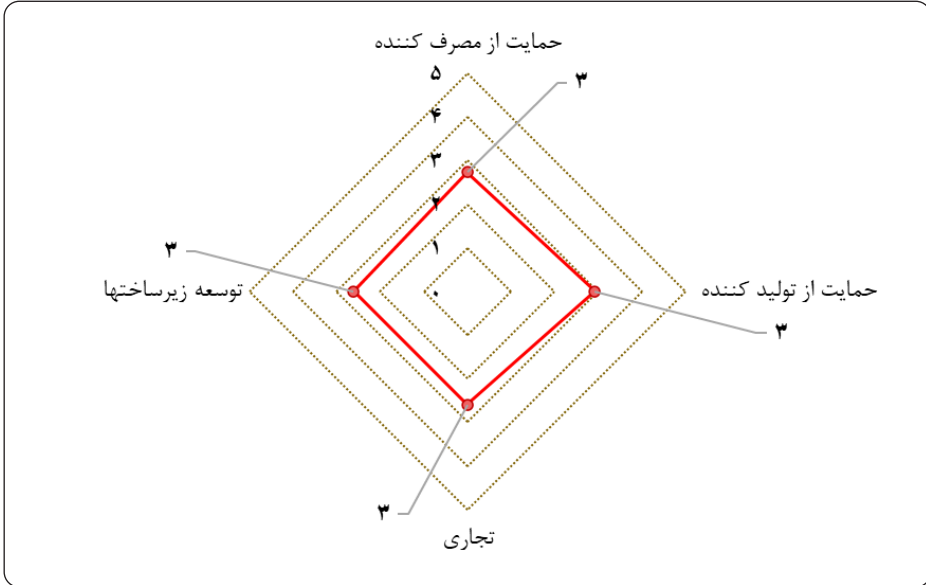
یکی از علل ناکارایی نسبی سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی ایران، ساختار نامناسبی است که در اجرا وجود دارد. از این رو در این مطالعه با استفاده از روش دلفی و نظرات خبرگان به تحلیل آسیب‌ها و تغییر ساختار سیاست‌گذاری در حوزه سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی پرداخته شد. بر این اساس ابتدا پرسشنامه‌ای در این زمینه طراحی و پس از اصلاح و تأیید روایی آن توسط محققان، در دو دور در اختیار مجموعه‌ای از خبرگان سیاست‌های حمایتی در دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. سؤالات درباره آسیب‌شناسی در دو جدول شامل «نظرسنجی در مورد میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اعمال شده» و «نظرسنجی در مورد ادامه سیاست‌های پیشین» در چهار بخش «حمایت از تولید»، «حمایت از مصرف»، «حمایت از تجارت» و «حمایت از توسعه زیرساخت‌ها» مورد ارزیابی و نظرخواهی قرار گرفت. در ادامه گویه‌های تغییر ساختار نیز در یک جدول و در چهار بخش «حمایت از مصرف»، «حمایت از تولید»، «حمایت از تجارت» و «مدیریت منابع» مورد بررسی و نظرسنجی قرار گرفته است.

#### ۳-۳-۱. میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده

میانگین نظرات خبرگان برای مؤلفه‌های «حمایت از مصرف‌کنندگان»، «حمایت از تولیدکننده»، «حمایت تجاری» و «مدیریت منابع» به ترتیب ۲/۷۳، ۲/۹۲، ۲/۵۹ و ۲/۶۱ است. بر این اساس تمامی مؤلفه‌ها بین سطح «کم» تا «متوسط» قرار دارد. با توجه به نظرات خبرگان اجماع بر این است که کمترین موفقیت در مورد سیاست‌های حمایتی از بخش تجاری حاصل شده است و مجموعه سیاست‌های این بخش، کمترین کارایی و اثربخشی را داشته‌اند. همچنین موافقت اکثریت با حمایت از تولید بوده است. اگرچه میانگین گویه‌ها در مورد توسعه زیرساخت‌ها، حمایت از تولید و تجارت بسیار به هم نزدیک هستند.



نمودار ۳. میزان موفقیت هر یک از سیاست‌های حمایت از کشاورزی از نظر اجماع خبرگانی

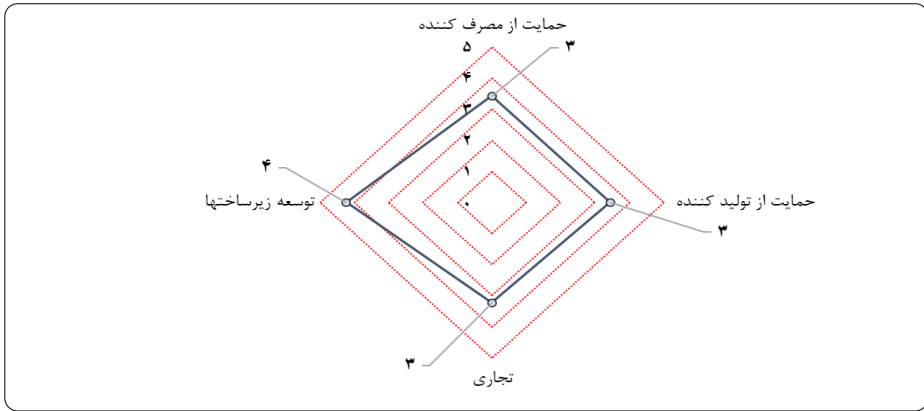


مأخذ: همان.

### ۳-۳-۲. تداوم سیاست‌های قبلی در مورد سیاست‌های حمایتی

خبرگان در پاسخگویی به سؤال «میزان موافقت شما با ادامه سیاست‌های اعمال شده برای آینده به چه میزان است؟» به اجماع دست یافتند. بر این اساس گویه ذخیره‌سازی کالاهای اساسی در طیف متوسط تا زیاد و قیمتگذاری دستوری برای فروش کالاهای کشاورزی در طیف کم تا متوسط قرار داشته است. خبرگان نسبت به «اعمال سیاست‌های حمایتی برای مدیریت منابع در آینده» خوش بین بوده‌اند و این سیاست‌ها رتبه یک بین مؤلفه‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. نظرخواهی از مجموعه خبرگان نشان می‌دهد با اینکه سیاست‌های اعمال شده موفقیت‌های متوسطی را کسب کرده‌اند، اما ادامه آن لازم است. ادامه این سیاست‌ها اولاً باید در سمت توسعه زیرساخت‌ها و سپس حمایت از تولیدکننده باشد، چرا که این دو شاخص بیشترین توجه خبرگان را جلب کرده بود.

نمودار ۴. ادامه سیاست‌های حمایتی موجود از نظر اجماع خبرگانی

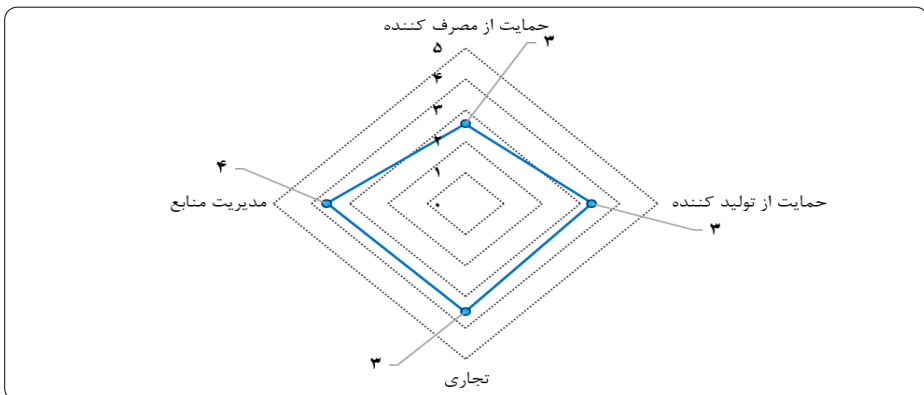


مأخذ: همان.

۳-۳-۳. تغییر ساختار حمایت‌ها از بخش کشاورزی

جمع‌بندی نظرات خبرگان در این باره نشان می‌دهد که در تغییر ساختار حمایت‌ها، جهت‌گیری سیاست‌ها باید به سمت مدیریت منابع، تجارت و حمایت از تولیدکننده باشد و حمایت از مصرف‌کننده در اولویت آخر قرار گیرد؛ چراکه حمایت از مصرف‌کننده بیشترین نقش را در انحراف سیاست‌های حمایتی ایفا کرده و آسیب قابل توجهی به تولیدات کشاورزی داشته است.

نمودار ۵. جهت‌گیری تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی



مأخذ: همان.

با توجه به آنچه بیان شد و نتایج تحلیل جامعه خبرگانی، الزامات و پیش‌زمینه تغییر ساختار در سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی نیازمند توجه بیشتری است. آنان موفقیت سیاست‌های حمایتی را متوسط و کمتر از آن ارزیابی کرده‌اند؛ اما ادامه این سیاست‌ها را با رعایت الزامات آن بیشتر از متوسط توصیه می‌کنند. از طرف دیگر، میزان موافقت با تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی بیش از متوسط بوده است. البته جامعه خبرگان معتقدند که تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی باید از سمت مصرف به سمت تولید و مدیریت منابع انتقال داده شود.

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

کشاورزی در ایران به دلیل، اقلیم خشک و نیمه‌خشک نیازمند حمایت‌های گسترده است. حمایت بخش جدایی‌ناپذیری از ساختار اقتصاد کشاورزی در دنیاست و دستور کلی سیاستگذاران معطوف به انجام حمایت‌های گسترده از این بخش است. بنابراین در تحقیق حاضر در مرحله اول به برآورد میزان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده بخش کشاورزی ایران با استفاده از شاخص حمایت از تولیدکننده، مصرف‌کننده و شاخص خدمات عمومی پرداخته شد و در ادامه با نظرخواهی از خبرگان و روش دلفی به آسیب‌شناسی و تغییر ساختار این بخش پرداختیم. نتایج نشان داد که در کل بخش کشاورزی شاخص حمایت از مصرف‌کننده در بیشتر سال‌های مورد مطالعه مثبت بوده و دولت همواره به حمایت از مصرف‌کننده پرداخته است و به‌طور متوسط ۹۰۹۵ میلیارد ریال در هر سال حمایت کرده است. اما شاخص حمایت از تولیدکننده نشان‌دهنده عدم حمایت دولت و دریافت مالیات غیرمستقیم از تولیدکننده است. هرچند در سال‌های اخیر (۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸) به دلیل نوسانات شدید نرخ ارز، تحریم و تورم این شاخص‌ها برای مصرف‌کننده و تولیدکننده منفی بوده که نشان‌دهنده عدم تأثیر سیاست‌های حمایتی مورد استفاده دولت است. همچنین شاخص حمایت خدمات عمومی بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ نیز به علت بروز تحریم‌ها دارای روند نزولی بوده است. در ادامه به منظور آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی از روش دلفی استفاده شد. نتایج حاکی از آن بود که سیاست‌های

حمایتی از بخش تجاری دارای کمترین موفقیت، کارایی و اثربخشی بوده‌اند. همچنین نتایج مقاله نشان داد که سیاست‌های حمایتی باید به طرف توسعه زیرساخت‌ها و سپس حمایت از تولیدکننده باشد و حمایت از مصرف‌کننده در اولویت آخر قرار گیرد؛ زیرا حمایت از مصرف‌کننده تأثیر زیادی بر انحراف سیاست‌های حمایتی دارد و آسیب قابل توجهی به تولیدات کشاورزی داشته است. بر این اساس پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

**- چالش‌های سیاست «غذای ارزان»:** بدون شک تأمین امنیت غذایی یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران و تصمیم‌گیران دولت‌ها به شمار می‌رود. اما برای ایجاد یک چرخه امنیت غذایی پایدار، روش‌های متفاوتی وجود دارد، به نحوی که افراد جامعه توان و تمایل کافی برای مصرف غذا داشته باشند و به میزان کافی هم در اختیار ایشان قرار گیرد. در ایران و چند دهه اخیر، یکی از سیاست‌هایی که به شدت از سوی تصمیم‌گیران دنبال شده؛ تأمین غذا با قیمت یارانه‌ای بوده است. در چنین حالتی فرض بر این است که عده‌ای از افراد جامعه توان خرید با قیمت بازاری یک کالا را ندارند، از این رو دولت با دخالت خود در بازار، قیمت را به سود مصرف‌کننده پایین می‌آورد. متأسفانه این سیاست، نه کارایی لازم را دارد و نه اثربخش خواهد بود. زیرا معمولاً در چنین مواقعی غذای ارزان به گروه‌های هدف واقعی اصابت نکرده و حاشیه‌های قیمتی ایجاد شده به فساد اقتصادی دامن می‌زند. در چنین حالتی تولیدکننده نیز متضرر شده و بخشی از ارزش افزوده کشاورزی در نتیجه سرکوب قیمتی از دست می‌رود. وجود همین سیاست و پیگیری آن باعث شده که مقدار «شاخص حمایت از مصرف‌کننده» برای بخش کشاورزی ایران مثبت باشد؛ در حالی که این شاخص برای کشورهای عضو سازمان توسعه اقتصادی، ترکیه و حتی چین منفی بوده است. بنابراین جهت سیاستگذاری‌ها باید به سمت حمایت از تولید سوق داده شود. در چنین حالتی و با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده، پرداخت‌های نقدی مابه‌ازای تولید می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. از طرف دیگر قیمتگذاری دستوری و بخشنامه‌های منع‌کننده صادرات محصولات کشاورزی باید از اولویت سیاستگذاری خارج شود.

**- محصولات باغبانی:** سیاستگذاری در مورد حمایت از محصولات کشاورزی معطوف به یکی از طرف‌های مصرف و یا تولید است؛ اما برآورد میزان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده

محصولات باغبانی در ایران نشان می‌دهد که هم حمایت از تولید و هم حمایت از مصرف منفی است. از این رو دو طرف ابتدا و انتهای زنجیره تأمین این محصولات مالیات غیرمستقیم پرداخته‌اند، به نحوی که نصیب هیچ‌یک نشده است. در بازار این محصولات وجود حاشیه قیمتی قابل توجه باعث شده تا مصرف‌کنندگان قیمتی بالاتر از قیمت جهانی بپردازند و تولیدکنندگان قیمتی کمتر از قیمت جهانی دریافت کنند. در این میان سود قابل توجهی نصیب توزیع‌کننده شده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود اصلاح سیستم بازاریابی و بازاریابی محصولات باغی در اولویت قرار گیرد؛ چرا که ادامه این روند به شدت می‌تواند اقتصاد این بخش از تولیدات کشاورزی را تحت تأثیر قرار دهد.

- **آثار سرریز نرخ ارز:** بدون شک یکی از چالش‌های اقتصاد کلان بی‌ثبات نرخ ارز است. این نرخ ارز عاملی تعیین‌کننده در برآورد میزان حمایت از بخش کشاورزی است؛ چرا که تبدیل قیمت‌های جهانی به قیمت‌های داخلی برای انجام مقایسه، با این نرخ انجام می‌شود. سیاست سرکوب نرخ ارز از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰، به زیان قابل توجه تولیدکنندگان کشاورزی منجر شده است؛ چرا که تورم ناشی از تولید در این بازه زمانی، افزایش قیمت تمام شده را اجتناب‌ناپذیر می‌کرده است، اما به علت ثبات نرخ ارز، همواره قیمت جهانی پایین‌تر از قیمت داخلی بوده است. این امر انگیزه برای واردات را گسترش داده و در نهایت به زیان تولیدکننده تمام شده است. در مقابل افزایش نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۷، تا حدود قابل توجهی از سقوط شاخص حمایت از تولیدکننده جلوگیری کرده و گاهی جهت آن را به سمت بهبود تغییر داده است. از این رو پیشنهاد اساسی برای حمایت واقعی از تولید، ممانعت از سرکوب نرخ ارز است؛ چرا که این پدیده در نهایت به زیان بخش تولیدی در اقتصاد و کشاورزی تمام خواهد شد و مصرف‌کنندگانی که برای ایشان نرخ ارز سرکوب شده است، بیشترین ضرر را از این ناحیه خواهند دید.

- **تغییر ساختار حمایت‌ها:** چشم‌انداز اتخاذ سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی، بهبود رفاه اجتماعی افراد یک جامعه است. از این رو تدوین این سیاست‌ها باید به گونه‌ای باشد که ضمن حفظ و ارتقای امنیت غذایی به پایداری بیشتر محیط زیست کشاورزی منجر شود. بنابراین ایجاد یک نظام یکپارچه برای مدیریت و سیاستگذاری در حوزه سیاست‌های

حمایتی به شدت مورد نیاز است. تجربه کشورهای موفق و پیش‌رو نشان می‌دهد که آنها سیاست‌های حمایت از تولید را در دست‌ورکار خود قرار داده‌اند. به عنوان نمونه کشوری مانند نروژ به میزان ۶۲ درصد از درآمد مزرعه از کشاورزان حمایت کرده، در صورتی که میزان این شاخص برای ایران برای سال ۱۳۹۸ کمتر از ۱۲- درصد برآورد شده است. این نوع نگاه به تولید در بخش کشاورزی، پایداری تولید و امنیت غذایی را به شدت با چالش مواجه خواهد کرد. آسیب‌شناسی ساختار سیاست‌های حمایتی در ایران و نظر خبرگان نشان می‌دهد جهت‌گیری ساختار حمایت‌ها باید به سمت حمایت از تولید و مدیریت منابع تغییر کند. در این میان توجه به بازاریابی محصولات کشاورزی و کاهش حاشیه قیمت‌های بازاری نقش اساسی دارند. همچنین در این تغییر ساختار، پرداخت‌های نقدی مستقیم به کشاورز، باغدار و یا دامدار باید در ازای کاهش مصرف منابع و یا مشارکت در طرح‌ها باشد.

**- حمایت از تولیدکننده:** با توجه به نظرهای خبرگانی در مورد تغییر ساختار حمایت از تولید در بخش کشاورزی سیاست‌های «تسهیلات بازاریابی»، «صندوق تثبیت قیمت»، «حمایت از کشاورزان جوان» و «سیاست خرید با قیمت اعتباری» دارای وفاق بیشتری بوده‌اند و در اولویت‌های بالاتر قرار گرفته‌اند. از این‌رو اولین راهکار برای حمایت از تولید، توجه به قیمت تولیدکننده و افزایش سودآوری برای کشاورز است. در ادامه کاهش ریسک قیمتی از طریق سیاست «خرید با قیمت اعتباری» نیز جزء اولویت‌های تغییر ساختار بوده است. از آنجاکه بهره‌برداران کشاورزی معمولاً دارای سن بالایی هستند، حمایت از کشاورزان جوان می‌تواند به رونق تولیدات کشاورزی منجر شود. پرداخت‌های مستقیم نقدی نیز در ازای محدودیت مصرف در نهاده‌ها و یا مشارکت در طرح‌ها توصیه شده‌اند.

## منابع و مآخذ

۱. احمدی، فرشاد، فرشید اشراقی و فرهاد شیرانی بیدآبادی (۱۳۹۹). «ارزیابی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان پسته در ایران»، مجله علمی پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۲(۴۶).
۲. باریکانی، الهام و حبیب شهبازی (۱۳۹۵). «بررسی اثر سیاست‌های حمایت یارانه‌ای از نهاده‌ها بر بهره‌وری کل عوامل تولید بخش کشاورزی ایران»، اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۲۴(۹۳).
۳. بستاک، مصطفی (۱۳۸۱). «بررسی آثار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی (مطالعه موردی: زیربخش دام و طیور)»، پژوهش و سازندگی، ۱۹(۴).
۴. بستاک، مصطفی و حسین صادقی (۱۳۸۱). «اندازه‌گیری آثار مداخله دولت در قیمتگذاری محصولات دامی: بررسی موردی گوشت مرغ»، اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۰(۳۷).
۵. پرمه، زورار و علیرضا کرباسی (۱۳۹۱). «برآورد حمایت‌های بخش کشاورزی و تأثیر کاهش آن بر اقتصاد ایران»، مجموعه مقالات هشتمین کنفرانس اقتصاد کشاورزی ایران، شیراز.
۶. پرمه، زورار و میرهادی سیدی (۱۳۸۲). «سیاست‌های حمایتی، دیدگاه‌های بین‌المللی و کشاورزی ایران»، همایش کشاورزی و توسعه ملی، کشاورزی و جهانی شدن اقتصاد، تهران.
۷. جعفری لیسار، نسیم، علی کرامت‌زاده و رامتین جولایی (۱۳۹۸). «بررسی تأثیر سیاست‌های حمایتی دولت بر عرضه برنج در ایران»، مجله علمی پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۱(۴۱).
۸. حسن پور، احمد (۱۳۸۴). «الگوی تحلیل و ارزیابی اقتصادی تحقیقات کشاورزی ایران مطالعه موردی چغندر قند»، رساله دکترای اقتصاد کشاورزی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه تهران.
۹. حسینی، سیدصفدر (۱۳۹۲). «بررسی و ارزیابی آثار و پیامدهای سیاست‌های کلان و حمایت‌بخشی از بخش کشاورزی ایران»، طرح تحقیقاتی خاتمه‌یافته، اتاق بازرگانی، تهران.
۱۰. حسینی، سیدصفدر و الهام مهرپرور حسینی (۱۳۹۳). «بررسی اثر سیاست‌های ارزی بر شاخص‌های حمایت از زیربخش‌های کشاورزی ایران»، اقتصاد کشاورزی (ویژه‌نامه)، ۸(۵).
۱۱. حسینی، سیدصفدر، حسین نوروزی، محمدرضا پاکروان و الهام مهرپرور حسینی (۱۳۹۵). «اثر سیاست‌های حمایتی دولت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان بخش کشاورزی بر امنیت غذایی در ایران»، مجله تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۴۷-۲(۳).

۱۲. حسینی، سیدصفدر و سهیل رضایی (۱۳۸۹). «تعیین و ارزیابی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان خرما در برنامه‌های توسعه اقتصادی»، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۴(۱).
۱۳. رحیمی سوره، صمد (۱۳۹۳). بررسی نظام حمایتی از بخش کشاورزی ایران، انتشارات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
۱۴. سادات باریکانی، حامد و آرش آذری (۱۳۹۱). «اثرپذیری سیاست‌های حمایتی کشاورزی بر تولید برنج در ایران»، تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۴(۱۵).
۱۵. سلطانی نژاد، حامد، علیرضا ناصرپور، جواد فلاح و محبوبه نارویی (۱۳۹۶). سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی با تمرکز بر رویکردهای مبتنی بر بازار (از طریق بورس کالایی)، تهران، انتشارات بورس.
۱۶. عبدی، الهام (۱۳۹۴). «اثر سیاست‌های حمایتی بر بهره‌وری کل عوامل بخش کشاورزی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد اقتصاد کشاورزی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه بوعلی سینا.
۱۷. عسکری، علی و سید محمود حسینی درویشانی (۱۳۸۶). «بررسی شاخص‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران و مقایسه آن با کشورهای منتخب»، برنامه ریزی و بودجه، ۱۲(۱۰۳).
۱۸. قهرمان‌زاده، محمد، قادر دشتی، رضا پهلوانی و فاطمه ثانی (۱۳۹۷). «ارزیابی اثربخشی سیاست‌های حمایتی دولت بر بهره‌وری کل عوامل تولید در سامانه‌های روستایی و عشایری پرورش دام در استان‌های منتخب کشور»، پژوهش‌های علوم دامی، ۲۸(۳).
۱۹. کاظم‌نژاد، مهدی (۱۳۹۳). تحلیل اجتناب‌ناپذیری حمایت از بخش کشاورزی در ایران و جهان (مبانی، درس‌هایی از تجارب دنیا، رویکردها)، اقتصاد کشاورزی (ویژه‌نامه)، ۸(۵).
۲۰. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۳). «مبانی نظری دخالت دولت در اقتصاد»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۶۹۶۳.
۲۱. گیلان‌پور، امید و مینا حجازی (۱۳۸۸). «تحلیلی بر اندازه و شیوه حمایت از بخش کشاورزی ایران در نیمه اول دهه هشتاد»، نشریه راهبرد، ۱۸(۵۲).
۲۲. معدنیان، بهاره، آرش دوراندیش، محمد قربانی و محمدرضا کهنسال (۱۳۹۳). «اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر تأخیر یا عدم بازپرداخت تسهیلات اعطایی بانک کشاورزی به کشاورزان»، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۹(۳).
۲۳. نجفی علمدارلو، حامد (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران»، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۱۶۹۳۵.



۲۴. نوروزی، حسین، سیدصفدر حسینی و وحیده انصاری (۱۳۹۹). «تأثیر سیاست‌های حمایتی دولت بر سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران»، مجله علمی پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۲(۴۵).
۲۵. نوری، کیومرث (۱۳۸۱). «مطالعه معافیت‌های حمایتی در موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت و امکان بهره‌برداری از آن برای حمایت از بخش کشاورزی». گزارش طرح تحقیقاتی، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس.
26. Cakmak, E. H. (2003). "Evaluation of the Past and Future Agricultural Policies in Turkey: Are They Capable to Achieve Sustainability?", *Department of Economics Middle East Technical University*.
27. Demirdöğen, A., E. Olhan and J. P. Chavas (2016). "Food vs. Fiber: An Analysis of Agricultural Support Policy in Turkey", *Food Policy*, 61.
28. Gopinath, M., K. Mullen and A. Gualti (2004). "Domestic Support to Agriculture in the European Union and the United States: Policy Developments Since 1996", International Food Policy Research Institute, MTID Discussion Paper. No. 75.
29. Hennessy, D. A (1998). "The Production Effect of Agricultural Income Support Policies Under Uncertainty", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80.
30. Inhwan, J. (2008). "Determinants of Agricultural Protection in Industrial Countries: An Empirical Investigation", *Economics Bulletin*, 17(1).
31. Keeney, S., F. Hasson and H. P. McKenna (2001). "A Critical Review of the Delphi Technique as a Research Methodology for Nursing", *International Journal of Nursing Studie*, 38(2).
32. Kozar, M., M. Pintar, T. Volk, M. Rednak, I. Rac and E. Erjavec (2016). Agriculture and Agricultural Policy in Eastern European Neighbourhood, 155th Seminar, Kiev, Ukraine 245877, European Association of Agricultural Economists.
33. Kvasha, S. O, Luka and O, Zhemoyda (2006). "Effects of Exchange Rate Misalignment on Agricultural Producer Support Estimates for Ukraine", Abstract to a Contributed Paper Presented at the IAMO Forum, Halle, Germany.

34. Kwieciński, A. and F.W. Tongeren (2007). Quantitative Evaluation of Agricultural Policy Reforms in China: 1993-2005, Issues and Prospects Symposium, July 2007, Beijing, China 55028, International Agricultural Trade Research Consortium.
35. Lawrence, N. W. (1999). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 4th ed, Allyn and Bacon Co.
36. OECD (2007). Agricultural Policies in Non-OECD Countries: Monitoring and Evaluation.
37. ——— (2008). Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007, ISBN: 978-92-64-02746-6, Turkey (Chapter 14).
38. ——— (2020). Agricultural support (Indicator). DOI: 10.1787/6ea85c58-en.
39. ——— (2017). Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278783-2-en>.
40. Orden, D., K. Mullen, D. Sun and A. Gulati (2004). "Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries Measurement Issues and Evidence from India, Indonesia, China and Vietnam", *International Food Policy Research Institute, Research Report Abstract*, 152.
41. Rowe G and G. Wright (1999). "The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis", *International Journal of Forecasting*, 15.
42. Swinnen, J. F. M., H. De Gorter, G. C. Rausser and A. N. Banerjee (2000). "The Political Economy of Public Research Investment and Commodity Policies in Agriculture: an Empirical Study", *Agricultural Economics*, 22.
43. Tripathi, A. K. (2013). "Agricultural Price Policy, Output and Form Profitability-examining Linkages During Post-reform Period in India", *Asian Journal of Agricultural and Development*, 10 (1).
44. Zdravec, M. and B. A. Zalik (2009). "Geometric and Topological System for Supporting Agricultural Subsidies in Slovenia", *Computers and Electronics in Agriculture*, 69.

# مفهوم جرائم تجاری و بایسته‌های سیاست تقنینی در قبال آنها در حقوق ایران

محسن قجاوند\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۶۵-۳۵
-------------------	-------------------------	-----------------------	-------------------

جرم‌انگاری رفتارهای برهم‌زننده سلامت فرایند تجارت و تضییع‌کننده منافع اشخاص درگیر در آن همواره در نظام‌های حقوقی به‌عنوان یکی از راهکارهای کنترل تجارت مدنظر بوده است. با اینکه در حقوق ایران ضرورت توسل به راهکار مذکور مورد توجه قانونگذار قرار داشته، اما سیاست تقنینی منسجم و منطبق با استانداردهای نوین حقوق کیفری در این باره اتخاذ نشده است. کاستی مورد اشاره از ابتدا با شفاف نبودن مفهوم و مصادیق جرائم تجاری آشکار می‌شود به‌گونه‌ای که تفکیک جرائم مذکور از مفاهیمی همچون جرائم اقتصادی به‌عنوان چالشی قابل توجه جلوه می‌کند. تفاوت‌های جرم‌شناختی، کیفرشناختی و حقوقی این دو دسته از جرائم تا آنجاست که در گام نخست شفاف‌سازی مفهوم و مصادیق هر یک از آنها در قانون ضروری به نظر می‌رسد. متعاقب این امر سیاست تقنینی مرتبط با جرائم تجاری نیازمند توجه به اصول و قواعدی است که بی‌اعتنایی به آنها کارایی و اثرگذاری قوانین مصوب در این باره را به شدت کاهش می‌دهد. در نوشتار حاضر ضمن استقراء از قوانین متفرقه به این نتیجه رهنمون شدیم که جرائم تجاری از جهت مفهوم و مصادیق به قرینه تقابلی از جرائم اقتصادی قابل تفکیک بوده و از این رو تعریف و چارچوب آنها را با توسل به قرینه تقابلی بیان کردیم. سپس مهمترین اصول بایسته سیاست تقنینی پیرامون جرائم تجاری همچون ضرورت و واقع‌گرایی در جرم‌انگاری، تدوین قانون یکپارچه به روزرسانی مستمر کیفرهای قانونی و بهره‌مندی از حقوق تنظیمی اقتصادی را تحلیل و پیشنهاد خود را مبنی بر ضرورت تدوین قانونی یکپارچه و دربردارنده تمامی مصادیق آنها را با لحاظ به روزرسانی عناوین کیفری ارائه کردیم.

**کلیدواژه‌ها:** حقوق تنظیمی اقتصادی؛ شفاف‌سازی تقنینی؛ قانونگذاری یکپارچه؛ واقع‌گرایی در جرم‌انگاری؛  
به روزرسانی قوانین

\* دانش‌آموخته دکترای حقوق خصوصی، دانشگاه اصفهان؛

Email : ghovavandonlaw@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتاد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4097.4088

## مقدمه

امروزه «اصل آزادی تجارت»<sup>۱</sup> به عنوان ضرورتی غیرقابل انکار در نظام‌های حقوقی مدرن به رسمیت شناخته شده و شالوده نظام‌های تجاری و اقتصادی را تشکیل می‌دهد. از این رو ایجاد هرگونه مانع غیرضروری در برابر جریان آزاد تجارت امری غیرقابل قبول محسوب می‌شود. با این حال تضمین اجرای صحیح اصل مورد اشاره نیازمند توسل به راهکارهای متنوعی است تا اهداف تجارت آزاد همچون حراست از رقابت آزاد و جلوگیری از انحصار و ایجاد وضعیت مسلط اقتصادی، تضمین حقوق مصرف‌کنندگان و تحقق پارامترهای کلان اقتصادی همچون رشد و توسعه و افزایش سطح رفاه اقتصادی و اجتماعی حاصل شود. از این میان راهکار توسل به حقوق کیفری از طریق جرم‌انگاری اقدامات زیان‌بار و مخل آزادی و سلامت تجارت در بیشتر نظام‌های حقوقی همواره مورد توجه قرار داشته است. راهکار مورد اشاره که می‌توان از آن به «حقوق کیفری تجاری»<sup>۲</sup> یاد کرد درصد بهره‌مندی از اصول و راهکارهای حقوق کیفری همچون توسل به جرم‌انگاری برخی اقدامات آسیب‌زا و تدارک واکنش قانونی در قبال این اقدامات به منظور تنظیم روابط تجاری سالم و حراست از اصل آزادی تجارت است. با این حال بهره‌گیری از اصول و ابزارهای حقوق کیفری در رابطه با تخلفات تجاری نیازمند در نظر گرفتن الزامات و بایسته‌های متعددی است که غفلت از آنها می‌تواند میزان توفیق در دستیابی به اهداف مورد اشاره را به شدت کاهش داده و حتی در برخی موارد کارایی این راهکار را به صفر برساند. از این رو بهره‌مندی از مزایا و کارکردهای حقوق کیفری تجاری نیازمند اتخاذ سیاست تقنینی تأثیرگذار و کاربردی است. اهمیت سیاست تقنینی در این باره از آنجا ناشی می‌شود که اتخاذ هرگونه تدبیر و یا راهکار در مقابله با جرائم و تخلفات در حقوق کیفری مستلزم پیش‌بینی قانونگذار و رعایت «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها» است. مشخص است که اتخاذ هرگونه تدابیر در جهت مبارزه با جرائم تجاری مشروط به برخورداری از سیاست تقنینی و مقررات روزآمد و مبتنی بر دستاوردهای علمی در حوزه‌های جرم‌شناختی، تجاری و اقتصادی و حقوق کیفری

1. Liberty of Trade / Freedom of Free Enterprise

2. Commercial Criminal Law

موضوعه بوده و چشم‌پوشی از این مهم نتیجه‌ای جز ناکامی در تنظیم جریان تجارت آزاد و سالم نخواهد داشت.

جایگاه جرائم تجاری در نظام حقوقی کشورمان از ابتدای تشکیل نهادهای قانونی تاکنون، همواره با ابهامات و پیچیدگی‌های فراوانی همراه بوده است به‌گونه‌ای که قوانین موضوعه به نحوی پراکنده و گاه به دور از اصول حاکم بر حقوق کیفری نوین در مقام جرم‌انگاری برخی اقدامات مخل به تجارت آزاد و سالم و پاسخ به آنها برآمده‌اند. نتیجه این رویکرد چیزی جز تزلزل جایگاه قانونی و ناکارایی سیاست مبارزه با جرائم تجاری نبوده است. ابهام و تزلزل به حدی واضح است که با کنکاش در قوانین و آثار حقوقی به سادگی می‌توان به آن پی برد. در اولین گام می‌توان به تعریف و قلمرو جرائم تجاری در حقوق ایران اشاره کرد به این ترتیب که نه تنها تعریف مشخصی از این‌گونه جرائم، چارچوب و مصادیق آن عرضه نشده بلکه با بروز تحولات تقنینی جدید همچون شناسایی قانونی «جرائم اقتصادی»<sup>۱</sup> و عدم تفکیک آنها از جرائم تجاری بر تزلزل و ابهام افزوده شده است. افزون بر این مقررات موجود در قوانین کنونی به نحوی پراکنده و به دور از هرگونه شفافیت به جرائم تجاری پرداخته و در بسیاری موارد در تضاد با اصول نوین حقوقی و جرم‌شناختی پیرامون جرم‌انگاری همچون اکتفای به ضرورت در جرم‌انگاری، ابهام‌زدایی از مقررات، به‌روزرسانی مداوم و یکپارچگی و انسجام قوانین کیفری است. وضعیت نابسامان ناشی از فقدان سیاست تقنینی کارآمد موجب شده است که نظام حقوقی و قضایی کشورمان در مسیر مقابله با جرائم تجاری به توفیق چندانی دست نیابد که همین امر باعث تحمیل زیان‌های اقتصادی و اجتماعی فراوانی بر کشورمان شده است. از این‌رو در نوشتار حاضر درصددیم که با بهره‌گیری از روش تحلیلی - توصیفی در ابتدا ضمن بیان تعریف و مفهومی شفاف از جرائم تجاری به تفکیک آنها از جرائم اقتصادی پرداخته و سپس با توجه به قوانین بالادستی حقوقی و کنکاش در قوانین پراکنده موجود، بایسته‌ها و الزامات سیاست

تقنینی کارآمد در قبال این‌گونه جرائم را تحلیل و در پایان پیشنهادهای مقتضی را بیان کنیم.<sup>۱</sup>

## ۱. مفهوم جرائم تجاری در حقوق ایران

پیشینه جرائم تجاری در کشورمان به طور دقیق مشخص نبوده و معلوم نیست که از چه زمانی رفتارهای ارتكابی آسیب‌زا در حوزه تجارت مورد نكوهش و مجازات قرار گرفته‌اند. حقیقت آن است که از زمان پیدایش انسان و نیاز جوامع انسانی به انجام دادوستد و تجارت، رفتارهای تقلب‌آمیز و برخلاف اخلاق و عادات و هنجارهای اجتماعی مربوط به تجارت قابل مشاهده بوده است. پرواضح است که به دلیل سادگی روابط تجاری میان اشخاص و جوامع، ساختار رفتارهای ارتكابی مزبور نیز چندان پیچیده نبوده و به موضوعات ساده‌ای همچون گران‌فروشی، کم‌فروشی و اعمال حیله و تقلب در کیفیت موضوع تجارت محدود می‌شد. کنکاش در اسناد تاریخی و ادبی کشور نشان می‌دهد که جرائم ارتكابی از سوی بازاریان و تجار محدود به رفتارهای مورد اشاره بوده و همواره نیز مورد نكوهش اربابان فضل و خرد قرار داشته است. نكوهش رفتارهای تقلب‌آمیز بازاریان و تجار در متون نظم و نثر

---

۱. درباره پیشینه موضوع پژوهش در ایران باید خاطر نشان کنیم که به‌رغم پژوهش‌ها و آثار علمی ارزنده فراوان در سال‌های اخیر در خصوص جرائم اقتصادی، پژوهش مستقلی در مورد جرائم تجاری مشاهده نمی‌شود. عمده آثار موجود محدود به برخی آثار مربوط به حقوق تجارت بوده که به اختصار و بدون بیان هرگونه تعریفی از جرائم موصوف به شرح مختصری از برخی مواد قانونی مرتبط با جرائم تجاری در قانون تجارت پرداخته‌اند که با وجود ارزنده بودن فاقد هرگونه رویکرد کلان و مبتنی بر آموزه‌های حقوق کیفری و سیاست تقنینی است. برای نمونه می‌توان به این آثار اشاره کرد: اسکینی، ربیعا (۱۳۸۷). *حقوق تجارت، شرکت‌های تجاری*، جلد دوم، چاپ دهم، تهران، انتشارات سمت؛ ستوده تهرانی، حسن (۱۳۹۴). *حقوق تجارت*، جلد اول، چاپ ۳۵، تهران، نشر دادگستر و نیز دمرچیلی، محمد و دیگران (۱۳۸۹). *قانون تجارت در نظم حقوقی کنونی*، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دادستان. از سوی دیگر در برخی آثار مربوط به حقوق کیفری اختصاصی نیز به اختصار و با اتخاذ رویکردی جزئی و محدود به برخی از جرائم مربوط به شرکت‌های تجاری در قانون تجارت پرداخته شده است. برای نمونه ر.ک: میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۷). *حقوق کیفری اختصاصی، جرائم علیه اموال و مالکیت*، چاپ ۲۲، تهران، نشر میزان.

فارسی به وفور قابل مشاهده است و آثار بسیاری را شامل می‌شود که نشان دهنده اهمیت توجه به جرائم تجاری و ضرورت مقابله با آنهاست.<sup>۱</sup>

به تدریج و با شکل‌گیری نظام‌های اقتصادی و تجاری نوین و به موازات افزایش حجم و پیچیدگی ساختار تجارت بر تنوع و ارقام رفتارهای مجرمانه تجاری افزوده و اهمیت این‌گونه جرائم بیش از پیش نمایان شد (دهقان دهنوی و کهزادی، ۱۳۹۴: ۶۱). ایجاد شخصیت‌های حقوقی تجاری (شرکت‌های تجاری) در دو قرن گذشته و افزایش روزافزون مداخله آنان در انجام معاملات تجاری و پیچیدگی ساختاری فعالیت‌های آنها موجب شکل‌گیری رفتارهای متنوع و جدیدی در زمینه ارتکاب جرائم و ایجاد دسته‌بندی نوینی از جرائم از سوی حقوق دانان و جرم‌شناسان با عنوان «جرائم شرکت‌های تجاری»<sup>۲</sup> شد (Sikman, 2013: 8). بر این اساس رفتارهای مجرمانه در زمینه تجارت بیشتر از لحاظ شرکت‌های تجاری مورد توجه قرار گرفته و بیشتر جرائم ارتكابی حوزه مدنظر در این قالب تحلیل شده است. پس از مدتی کاستی دیدگاه فوق با توجه به افزایش ظرفیت و زمینه تجاری کشورها و جهانی شدن تجارت نمایان شد. بروز تحولات تجاری، ابداع و کشف حوزه‌های تجاری نوین همچون تجارت الکترونیکی، حقوق مالکیت فکری و تجاری‌سازی آن موجب شد که انجام تجارت با محدودیت‌های کمتری برای بسیاری از اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی فراهم شود و به تبع آن ارتکاب اعمال مجرمانه پیرامون حوزه‌های نوین تجاری، تنوع و تکثر بیشتری یابد. امروزه محدود کردن جرائم تجاری به جرائم ارتكابی در شرکت‌های تجاری برخلاف واقعیت‌های موجود به نظر می‌رسد.

۱. برای نمونه می‌توان به ابیات زیر از انوری ابیوردی شاعر پرآوازه قرن ششم هجری که در مذمت برخی بازاریان و تجار مزور و متقلب سروده شده اشاره کرد:

روزری پسری با پدر خویش چنین گفت	کان مردک بازاری از آن زرق چه جوید
بازار یکی مزرعه تخم فساد است	ز آن تخم در آن خاک چه پاشی که چه روید
قولی نبود راست‌تر از قول شهادت	ز آن در همه بازار یکی راست نگوید (حلبی، ۱۳۷۷: ۵۵).

در جایی دیگر عبید زاکانی در مذمت دلان آنان را این‌گونه توصیف می‌کند: «شیطان را پرسیدند کدام طایفه را دوست‌تر داری؟ گفت: دلان را. گفتند چرا؟ گفت: از بهر آنکه من به سخن دروغ از ایشان خرسند بودم، ایشان سوگند دروغ نیز بدان افزودند» (زاکانی، ۱۳۸۷: ۱۶۷).

در کنار وضعیت نامشخص سیاست تقنینی در قبال جرائم تجاری، مطرح‌سازی مفهوم جرائم اقتصادی از سوی جرم‌شناسان و سپس حقوق‌دانان و ورود مصداقی و مفهومی آن به مجموعه قوانین کیفری کشورمان بر ابهامات پیش‌گفته به شدت افزوده است؛ به‌گونه‌ای که علاوه بر لزوم ارائه تعریفی بایسته از جرائم تجاری، تفکیک آنها از جرائم اقتصادی نیز به‌عنوان معضلی پیچیده باید مورد توجه قرار گیرد. جالب آن است که قانونگذار کشورمان در قبال جرائم اقتصادی در رویکردی نه چندان شفاف، ضمن بیان تعریف مصداقی از آنها به شدت منفعلانه عمل کرده و به ابهامات و تردیدهای بسیاری دامن زده است (بهره‌مند، ۱۳۹۷: ۶۷). از این رو بایسته است که در ابتدا مفهوم جرائم تجاری تبیین شود و سپس تفکیک آنها از جرائم اقتصادی و آثار برآمده از آن مدنظر قرار گیرد.

بررسی قوانین متفرقه در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد که همزمان با تدوین قوانین تجاری و غیرتجاری از سوی مراجع قانونگذار، جرائم مرتبط با این قوانین نیز مدنظر قرار گرفته و تخلف از الزامات و تکالیف تجاری با عنوان جرم توصیف شده‌اند. مهمترین مصادیق غیرحصری قوانین متضمن جرائم تجاری در ایران عبارتند از:

۱. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ (مباحث مربوط به شرکت‌های تجاری، اسناد تجاری و ورشکستگی)،
  ۲. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ (درباره شرکت‌های سهامی، بخش یازدهم، مواد (۲۴۳ الی ۲۶۹))،
  ۳. قانون صدور چک مصوب ۱۳۵۵ و اصلاحات بعدی (جرائم صدور چک بلامحل و صدور چک از حساب مسدود)،
  ۴. قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ (باب چهارم، مواد (۶۴ الی ۷۷))،
  ۵. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸ (فصل پنجم، مواد (۱۸ الی ۲۲))،
  ۶. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ (فصل ششم، مواد (۴۶ الی ۵۲))،
- با این حال در هیچ‌یک از قوانین مورد اشاره تعریفی از جرائم تجاری نیامده و تنها مصادیقی از آنها جرم‌انگاری شده‌اند. این در حالی است که شناخت هر پدیده حقوقی و آثار مترتب بر آن در گرو شناخت مفهومی شفاف از آن است. مشخص است که اتخاذ سیاست کیفری متناسب در هر نظام حقوقی مستلزم شفافیت سیاست کیفری و تبیین اصول حاکم



بر آن سیاست است. در حالی که به دلیل نبود رویکرد منسجم تقنینی در قبال جرائم تجاری در کشورمان، شناخت مفهوم و حدود قلمرو آنها به غایت دشوار شده و همین امر اتخاذ هرگونه تدابیر نظام‌مند در مسیر مقابله با آنها را غیرممکن کرده است. تصویب انبوهی از قوانین متفرقه تجاری و جرم‌انگاری‌های پراکنده از سوی مراجع قانونگذار نیز روز به روز بر این ابهام و سردرگمی افزوده است. به رغم عدم بیان هرگونه تعریفی از جرائم تجاری در حقوق ایران، از بررسی مصادیق متعدد در قوانین پراکنده موجود می‌توان اوصافی چند از این جرائم را استخراج و از تجمیع آنها به بیان تعریف معینی از جرائم تجاری پرداخت.

بیان تعریف جرائم تجاری براساس دو معیار ایجابی و سلبی انجام می‌شود. براساس معیار ایجابی، رفتارهای مجرمانه‌ای که در روابط تجاری میان اشخاص صورت پذیرفته و منافع تجاری بزه‌دیده اعم از اعتبار، حیثیت تجاری و دارایی (مال التجاره) وی را مخدوش کنند، می‌توانند به عنوان جرم تجاری شناخته شوند. علاوه بر این براساس معیار سلبی نیز رفتارهای ارتكابی نباید در زمره جرائم اقتصادی باشند که به نحو مصداقی در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و سایر قوانین متفرقه همچون قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ تعیین شده‌اند. جرائم ذکر شده از آن جهت مورد توجه قانونگذار قرار می‌گیرند که کلیت و انسجام نظام اقتصادی کشور و نه منافع اشخاص معین را هدف قرار داده و به آن آسیب وارد می‌کنند. این در حالی است که در جرائم تجاری حمایت از منافع تجاری اشخاص معین مدنظر بوده و تجارت و دادوستد به عنوان بستر ارتکاب جرم مورد استفاده قرار گرفته است. نکته مهم در رابطه با دو معیار مورد اشاره این است که در تشخیص مصادیق جرائم تجاری باید هر دو معیار وجود داشته باشد و بودن یکی از آنها جهت ائصاف جرم به وصف تجاری کفایت نمی‌کند. بالحاظ معیارهای دوگانه فوق و استقراء از قوانین متفرقه پیش‌گفته می‌توان جرائم تجاری را عبارت از رفتارهایی دانست که در بستر تجارت و غالباً از سوی تاجر و بازرگانان و اشخاص مرتبط با آنها برخلاف منافع مشروع سایر اشخاص معین (اعم از تاجر و غیرتاجر) و نه کلیت نظام اقتصادی ارتکاب یافته و از سوی قانونگذار به عنوان جرم به رسمیت شناخته شده‌اند. شایان ذکر است که بیان تعریف فوق به منظور شناسایی معیارهای تشخیص مصادیق جرائم تجاری صورت گرفته و از استقراء از قوانین متفرقه جزایی

و بالحاظ اصول حاکم بر حقوق تجارت قابل استنباط است. چنان که ملاحظه می شود تعریف مزبور واجد اوصافی سه گانه است که در ادامه به تحلیل هر یک می پردازیم.

نخستین مورد از اوصاف جرائم تجاری را باید عبارت از «ارتکاب جرم در بستر روابط تجاری» دانست. به طور سنتی، روابط تجاری به عنوان شاخه ای از روابط برآمده از حقوق خصوصی مورد توجه بوده که به قصد کسب منفعت و سود میان اشخاص برقرار می شوند (اسکینی، ۱۳۹۲: ۵۷). از این رو معاملات و دادوستدهای دولتی و سایر اشخاص حقوقی عمومی همچون شهرداری ها از شمول آن خارج بوده و باید در چارچوب حقوق عمومی و زیرشاخه های آن همچون حقوق اداری و حقوق مالیه بررسی شوند. بنابراین هرگاه در خلال روابط مالی دولت با اشخاص اعم از عمومی و خصوصی جرمی ارتکاب یابد، به دلیل حضور دولت در آنها باید جرم ارتكابی را از شمول جرائم تجاری خارج دانست.

همچنین جرائم تجاری را باید از بسیاری جرائم ارتكابی در حوزه حقوق خصوصی مستقل دانست. توضیح آنکه به رغم تعلق روابط تجاری به شاخه حقوق خصوصی، نمی توان ارتکاب هر جرمی را در این شاخه حقوقی به عنوان مصداقی از جرائم تجاری قلمداد کرد. چنان که بر صاحب نظران آشکار است بسیاری از روابط در حقوق خصوصی میان اشخاص از نوع روابط مدنی است که در چارچوب آنها، اشخاص روابط خود را به عنوان شهروندان یک جامعه و در راستای روابط اجتماعی خود با یکدیگر تنظیم کرده و برخلاف روابط تجاری، هدفی غیر از کسب سود و منفعت را از ایجاد آن روابط دنبال می کنند. برای نمونه هرگاه شخصی در روابط مالی خود با همسرش مرتکب جرمی شود نمی توان در چنین حالتی سخن از ارتکاب جرائم تجاری به میان آورد؛ هر چند که ارتکاب آن جرم روابط مالی زوجین را تحت تأثیر قرار دهد. به عنوان مثال می توان به ارتکاب بزه معامله به قصد فرار از دین از سوی شوهر و به منظور فرار از تأدیه مهریه زوجه اشاره کرد که با وجود داشتن جنبه مالی در روابط حقوق خصوصی آنان به دلیل عدم ارتکاب آن در بستر تجارت از شمول جرائم تجاری خارج می شود (قجاوند و شیرزاد، ۱۳۹۹: ۱۴۰). بنابراین ارتکاب جرائم تجاری باید در حوزه تجارت و خارج از معاملات دولتی و مدنی انجام شود در غیر این صورت نمی توان جرائم ارتكابی را داخل در قلمرو جرائم تجاری دانست.

دومین مورد از اوصاف جرائم تجاری را باید ارتکاب جرم از سوی تجار و بازرگانان و اشخاص مرتبط با ایشان همچون خدمه و کارگران تاجر دانست. نکته قابل توجه آن است که ارتکاب هر جرمی در بستر تجارت به تنهایی نمی‌تواند موجب تحقق جرم تجاری شود، بلکه مرتکب آن جرم باید از تجار یا اشخاص وابسته به وی بوده و ارتکاب جرم را در راستای منافع تجاری خود انجام داده باشد. برای نمونه ارتکاب جرم ورشکستگی به تقصیر و یا به تقلب را نمی‌توان از اشخاص غیر تاجر انتظار داشت و چنان‌که از مقررات قانون تجارت در رابطه با ورشکستگی برمی‌آید برای اثبات تحقق جرم مورد اشاره نخست باید وصف تاجر بودن متهم را احراز کرد؛ در غیر این صورت تحقق جرم ورشکستگی غیر ممکن است (رحمانی، ۱۳۹۳: ۱۱۶). همچنین می‌توان به جرائم ارتكابی علیه اطلاعات نهانی در بازار اوراق بهادار اشاره کرد. آنچه از ماده (۴۶) قانون یاد شده درباره جرائم علیه اطلاعات پنهانی برمی‌آید آن است که ارتکاب جرائم مذکور تنها از سوی اشخاص خاصی همچون مدیران و سهامداران اشخاص حقوقی فعال در بازار اوراق بهادار و برخی اشخاص مرتبط با آنها متصور بوده و قانونگذار با توجه به عدم دخالت سایر اشخاص در امر معاملات راجع به اوراق بهادار تحقق جرائم علیه اطلاعات نهانی را غیرممکن می‌داند (زرگر، ۱۳۹۷: ۲۲۰). بنابراین با توجه به لزوم احراز فعالیت بورسی مرتکب جرائم مذکور به عنوان مصادیقی از اشخاص تاجر و ارتکاب جرائم مورد اشاره در بستر تجارت می‌توان جرائم علیه اطلاعات نهانی در بازار اوراق بهادار را مصداقی از جرائم تجاری قلمداد کرد.

نکته مهم در این باره این است که مقصود از لزوم تاجر بودن مرتکب جرم تمامی مصادیق اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی بوده و محدودسازی شخص مرتکب به یکی از انواع مذکور فاقد هرگونه توجیه است. بنابراین تمامی انواع شرکت‌های تجاری را باید به عنوان مرتکبین بالقوه جرائم تجاری به شمار آورد زیرا قانونگذار کلیه مصادیق آنها را واجد شخصیت حقوقی دانسته و حکم به تاجر بودن آنها داده است. توضیح آنکه قانونگذار به موجب ماده (۲۰) قانون تجارت ۱۳۱۱ مصادیق شرکت‌های تجاری را برشمرده و تمامی آنها را واجد شخصیت حقوقی اعلام کرده است. ماده (۵۸۳) همان قانون مقرر می‌دارد: «کلیه شرکت‌های تجاری مذکور در این قانون شخصیت حقوقی دارند». یکی از نتایج پذیرش شخصیت

حقوقی برای اشخاص عبارت از شناسایی مسئولیت کیفری برای ایشان است. از این رو تفاوتی نمی‌کند که مرتکب جرم از اشخاص حقیقی بوده و یا ارتکاب جرم از سوی اشخاص حقوقی انجام شده باشد. پذیرش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ می‌تواند مهر تأییدی بر این مدعا باشد. در همین راستا ماده (۱۴۳) قانون ذکر شده در این باره مقرر می‌دارد: «در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی مانع مسئولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست». به نظر می‌رسد با توجه به تحولات به عمل آمده و اتصاف شرکت‌های تجاری به وصف تاجر حقوقی در قانون تجارت می‌توان با احراز شرایط مذکور در ماده (۱۴۳) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ حکم به مسئولیت کیفری شرکت‌های تجاری در صورت ارتکاب جرائم تجاری داد. از این رو مرتکب جرائم تجاری را باید اعم از تاجر حقیقی و حقوقی (شرکت‌های تجاری) دانست.

سومین مورد از اوصاف جرائم تجاری را باید عبارت از «وجود بزه دیده معین» در فرایند ارتکاب جرم دانست. بر این اساس ارتکاب جرائم تجاری را باید در وهله نخست اقداماتی علیه منافع مشروع شخص یا اشخاص معینی دانست که از وقوع جرم به طور مستقیم آسیب دیده‌اند. توضیح آنکه نوع و میزان بزه دیدگی اشخاص از جرائم می‌تواند به نحو مستقیم یا غیرمستقیم تحقق یابد. هرگاه بزه دیده جرمی به نحو مستقیم وقوع آن را در امور مرتبط با خود حس کرده و از آن متضرر شود می‌توان در این مورد سخن از وجود بزه دیده مستقیم به میان آورد. برای نمونه هرگاه سارقی مبادرت به سرقت اموال شخص معینی کند به دلیل محروم کردن صاحب مال از مال موضوع سرقت می‌توان مال باخته مذکور را بزه دیده مستقیم قلمداد کرد. از سوی دیگر ارتکاب بسیاری از جرائم ارتباط مستقیمی با حقوق اشخاص معینی نداشته و در وهله نخست عموم جامعه را متضرر می‌کند. در این گونه از جرائم بزه دیدگی اشخاص به عنوان عضوی از جامعه مرتبط با جرم ارتكابی غیرمستقیم بوده و تأثیرگذاری جرم بر ایشان بدون واسطه نبوده و حتی ممکن است بسیاری از اشخاص عضو آن جامعه تأثیر جرم ارتكابی را در زندگی خود احساس نکنند. برای نمونه جعل سند دولتی

برای معافیت از خدمت سربازی در زمان صلح نمی‌تواند تأثیر محسوسی بر منافع اعضای جامعه داشته باشد و بزه‌دیده مستقیمی در این باره متصور نیست (خالقی، ۱۳۹۴: ۳۲).

بررسی مصادیق پراکنده جرائم تجاری در قوانین کشورمان نشان می‌دهد که هدف اولیه از جرم‌انگاری آنها حمایت از منافع مشروع شخص یا اشخاص معینی است که از وقوع جرم تأثیر منفی پذیرفته‌اند. به‌عنوان مثال ارتکاب جرم صدور چک بلامحل از سوی اشخاص، دارنده چک را متضرر کرده و به منافع وی به‌طور مستقیم لطمه وارد می‌کند. از این‌رو ماده (۱۲) قانون صدور چک صرف نظر کردن شاکی از شکایت خود را چه قبل از صدور حکم محکومیت باشد یا پس از آن، موجب موقوفی تعقیب یا توقف اجرای حکم اعلام کرده است. بدیهی است که اتخاذ چنین رویکردی مبنایی جز اعتقاد مقنن به وجود بزه‌دیده مستقیم و انحصاری در رابطه با جرم صدور چک بلامحل نداشته و جرم مدنظر را می‌توان به‌عنوان مصادیقی مهم از جرائم تجاری در ایران قلمداد کرد. این در حالی است که در جرائم اقتصادی چنان‌که خواهیم دید اصل بر وجود بزه‌دیده غیرمستقیم بوده و شکایت یا گذشت بزه‌دیده تأثیری در اصل لزوم تعقیب و مجازات مرتکب جرم ندارد.

پس از بیان مفهوم جرائم تجاری و عناصر آن، جرائم مذکور را از جهات معین با مفهوم جرائم اقتصادی مقایسه کرده و ضمن بررسی مصادیق هر یک از آنها تفکیک بایسته‌ای میان آنها از منظر قوانین کشورمان می‌توان برقرار کرد.

## ۲. تفکیک جرائم تجاری از جرائم اقتصادی و آثار آن

شناسایی مفهوم جرائم اقتصادی و جرائم تجاری و تفکیک آنها از یکدیگر نیازمند ارزیابی کلی این دو اصطلاح وارداتی است. بررسی تطبیقی موضوع نشان می‌دهد حقوق کیفری تجاری در کنار حقوق کیفری اقتصادی به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از «حقوق کیفری کسب‌وکار»<sup>۱</sup> در حقوق برخی کشورها و از جمله فرانسه محسوب شده و با یکدیگر دارای نقاط اشتراک و افتراق هستند. بر این اساس حقوق کیفری کسب‌وکار شاخه‌ای مستقل از حقوق کیفری است که

به بررسی بزهکاری و تخلفات در روابط کسب و کار شامل فعالیت‌های مالی، تولیدی، توزیعی و مصرف‌کنندگان میان ذی‌نفعان مستقیم و یا غیرمستقیم می‌پردازد (جعفری، ۱۳۹۳: ۲۴). بنابراین می‌توان رابطه منطقی میان حقوق کیفری کسب و کار و این دو شاخه مورد اشاره را از نوع عموم و خصوص مطلق به شمار آورد. مقصود از روابط میان ذی‌نفعان مستقیم و ذی‌نفعان غیرمستقیم در این تعریف به ترتیب عبارت از روابط تجاری و روابط اقتصادی است. نقطه اشتراک جرائم اقتصادی و جرائم تجاری را می‌توان در این نکته برجسته کرد که هر دو در جریان فعالیت‌های مربوط به کسب و کار به وقوع پیوسته و باعث ایجاد آثار نامطلوب می‌شوند. اما آثار برآمده از جرائم مذکور به نحو یکسانی بر بزه‌دیدگان خود تأثیرگذار نبوده، بلکه در دسته‌ای از آنها (جرائم تجاری) به‌طور مستقیم بر بزه‌دیدگان و اشخاص تأثیرگذار است و در دسته دیگر (جرائم اقتصادی) غالباً بزه‌دیده مستقیمی وجود ندارد و بر جامعه تأثیر منفی می‌گذارد.

## ۲-۱. تفاوت در گستره و آثار جرم‌شناختی

نخستین تفاوت میان جرائم اقتصادی و جرائم تجاری را باید در گستره جرم و آثار جرم‌شناختی برآمده از آنها دانست. درباره جرائم اقتصادی می‌توان گفت که به‌رغم ارتباط این‌گونه از جرائم با مفهوم اموال و دارایی، موضوعی فراتر از مفهوم مال است. توضیح آنکه جرائم مذکور در بسیاری موارد دارای جنبه امنیتی بوده و تهدیدی علیه حاکمیت ملی محسوب می‌شوند. از این‌رو گستره ارتکاب جرائم اقتصادی از حیثه اموال فراتر رفته و موجب تهدید علیه امنیت و آسایش عمومی از طریق برهم زدن امنیت و آرامش اقتصادی می‌شوند (رستمی، ۱۳۹۷: ۱۵۱). از سوی دیگر جرائم مذکور با وجود زیان بار بودن خود فاقد بزه‌دیده مستقیم و ملموس بوده و موجب ایجاد اختلال در نظام و امنیت اقتصادی می‌شوند. به این ترتیب جرائم اقتصادی در بسیاری موارد فاقد شاکی خصوصی بوده و تعقیب متهمین آنها از وظایف اشخاص و نهادهای عمومی همچون دادستان‌هاست. نگاهی به مصادیق شناخته شده جرائم مذکور در تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و قوانین خاص ناظر بر این جرائم همچون قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹ می‌تواند اثبات‌کننده ویژگی مورد اشاره باشد.

در سوی دیگر جرائم تجاری قرار دارند که برخلاف جرائم اقتصادی در بیشتر موارد دارای بزه دیده مستقیم بوده و منافع شخص یا اشخاص معینی را مورد خدشه قرار می‌دهند. برای نمونه می‌توان به جرائم ارتكابی در شرکت‌های تجاری اشاره کرد که موجب ایجاد وقفه در جریان فعالیت شرکت و در نهایت کاهش سود آن و ضرر شرکا و سهامداران می‌شود. در نمونه‌ای دیگر می‌توان از چک یاد کرد که ارتكاب آنها به طور مستقیم موجب تضییع حقوق دارنده شده و وی را از دستیابی به طلب خود محروم می‌کند. باین حال برخی حقوق دانان در بیان فلسفه جرم‌انگاری صدور چک بلامحل وصف جایگزینی چک با پول را مبنا قرار داده‌اند (میرمحمد صادقی، ۱۳۸۷: ۳۲۸) که چندان نمی‌تواند مقبول باشد زیرا اولاً صدور اسناد تجاری دیگر همچون برات و سفته نیز به رغم برخوردار بودن از وصف جایگزینی با پول فاقد جنبه کیفری است (کاویانی، ۱۳۹۳: ۲۰۶)؛ ثانیاً هرگاه فلسفه بنیادین جرم‌انگاری صدور چک بلامحل حمایت از حقوق دارنده نباشد چه دلیلی دارد که تعقیب صادرکننده منوط به شکایت دارنده شده و موقوفی تعقیب وی با گذشت دارنده از شکایت امکان پذیر شود. نتیجه آنکه حتی در صورت وجود جنبه عمومی در خصوص مصادیقی نادر از این جرائم، غلبه آثار همواره در رابطه با بزه دیدگان معین بوده و موضوع امنیت اقتصادی درباره آنها چندان قابل طرح نیست.

## ۲-۲. تفاوت در آثار قانونی و فنی حقوق کیفری

ارتباط جرائم اقتصادی با امنیت اقتصادی جامعه موجب شد که همزمان با ورود رسمی این اصطلاح به نظام حقوق کیفری ایران پس از تصویب قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲؛ آثار قانونی متعددی نسبت به آنها از سوی قانونگذار در نظر گرفته شود و سیاست کیفری افتراقی در قبال آن اتخاذ شود. این در حالی است که اتخاذ چنین سیاستی در قبال جرائم تجاری به دلیل عدم ارتباط مستقیم آنها با امنیت اقتصادی و غلبه منافع شخصی بزه دیدگان مستقیم بر منافع جمعی اشخاص هیچ‌گاه ضروری نبوده است. از این رو می‌توان گفت که برخلاف سیاست افتراقی و سخت‌گیرانه قانونگذار در قبال جرائم اقتصادی، در خصوص جرائم تجاری نیاز و ضرورتی به چنین رویکردی نیست. باین حال عدم ضرورت

اتخاذ سیاست سخت‌گیرانه در قبال جرائم تجاری را نباید به معنای عادی سازی آنها دانسته و از اتخاذ سیاست کیفری ویژه در خصوص آنها غفلت کرد. بررسی قوانین لازم‌الاجرا در نظام حقوقی ایران در قبال جرائم اقتصادی نشان می‌دهد که قانونگذار آثار قانونی قابل توجهی را در خصوص این جرائم لحاظ کرده و سعی در اعمال سخت‌گیری قابل توجهی در رابطه با مرتکبین آنها داشته است. این در حالی است که در قوانین کشورمان به سختی می‌توان رویکرد مشابهی را در خصوص جرائم تجاری ملاحظه کرد. در ادامه از میان آثار قانونی مورد توجه در قبال جرائم اقتصادی به سه مورد مهم آنها می‌پردازیم.

نخستین اثر قانونی جرائم اقتصادی در کشورمان را باید عدم امکان تعویق صدور حکم محکومیت و عدم جواز دادگاه مبنی بر تعلیق اجرای مجازات مرتکب دانست. با اینکه قانونگذار استفاده از راهکارهای «تعویق صدور حکم محکومیت»<sup>۱</sup> و «تعلیق اجرای مجازات مرتکب»<sup>۲</sup> را به عنوان مصادیقی از نهادهای فردی‌کننده و تعدیل‌گر مجازات پذیرفته، برخورداری از راهکارهای مورد اشاره را در رابطه با مرتکبین برخی جرائم خاص به دلیل اهمیت و قبح آنها ممنوع کرده است. آثار مخرب و زیان‌بار جرائم اقتصادی بر امنیت و نظم اقتصادی جامعه، قانونگذار را بر آن داشته است که مرتکبین جرائم مذکور را امتیازات فوق‌محروم کرده و به نوعی در مقام اعمال سخت‌گیری بر آنها برآید (شمس ناتری و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۱). از این رو براساس بند «ج» ماده (۴۷) قانون مجازات اسلامی، جرائم اقتصادی با موضوع جرم بیش از یکصد میلیون ریال را از شمول جواز تعویق صدور حکم محکومیت و نیز تعلیق اجرای مجازات مستثنا کرده و صدور حکم محکومیت و اجرای مجازات در قبال مرتکبین این جرائم را لازم و حتمی دانسته است که این امر نشان از اراده قانونگذار در اتخاذ سیاست سخت‌گیرانه در قبال جرائم مذکور دارد. پیش از این نیز به موجب تبصره «۵» ماده (۲) قانون مجازات

۱. ماده (۴۰) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «در جرائم موجب تعزیر درجه ۶ تا ۸ دادگاه می‌تواند پس از احراز مجرمیت متهم با ملاحظه وضعیت فردی، خانوادگی و اجتماعی و سوابق و اوضاع و احوالی که موجب ارتکاب جرم شده است در صورت وجود این شرایط صدور حکم را به مدت ۶ ماه تا دو سال به تعویق اندازد: الف) وجود جهات تخفیف، ب) پیش‌بینی اصلاح مرتکب، پ) جبران ضرر و زیان یا برقراری ترتیبات جبران، ت) فقدان سابقه کیفری مؤثر».

۲. ماده (۴۶) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «در جرائم تعزیری درجه سه تا هشت دادگاه می‌تواند در صورت وجود شرایط مقرر برای تعویق صدور حکم، اجرای تمام یا قسمتی از مجازات را از یک سال تا پنج سال معلق کند...».



اخلالگران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹ عدم جواز تعلیق مجازات‌های مقرر در این قانون مورد تأکید بوده که می‌تواند نشانگر قاطعیت قانونگذار در قبال این جرائم باشد.

دومین اثر قانونی جرائم اقتصادی عبارت است از لزوم انتشار حکم محکومیت مرتکبین آنها در رسانه‌های دیداری و نوشتاری. به نظر می‌رسد الزام فوق را باید در راستای افزایش بازدارندگی مجازات مرتکبین جرائم اقتصادی و آگاهی‌سازی سایر اشخاص و مرتکبین بالقوه این‌گونه جرائم دانست (موذن‌زادگان، ۱۳۹۶: ۷۵). از این رو تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی در این باره مقرر می‌دارد: «انتشار حکم محکومیت قطعی در جرائم زیر که میزان مال موضوع جرم ارتكابی یک میلیارد ریال یا بیش از آن باشد الزامی است و در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر می‌شود: الف) رشا و ارتشا، ب) اختلاس، پ) اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری، ت) مداخله وزرا و نماینده 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». توجه به مصادیق مذکور در مقرر فوق نشان می‌دهد که عمده جرائم مورد نظر در رابطه با نظام اقتصادی کلان روی داده و جرائم ارتكابی در نظام تجارت به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق خصوصی را دربر نمی‌گیرند. از سوی دیگر ضمانت اجرای مورد بحث درباره هیچ‌یک از جرائم مقرر در قوانین تجاری مورد توجه نبوده و درباره آنها قابلیت اعمال ندارد.

سومین اثر قانونی جرائم اقتصادی را باید وجود محدودیت در شمول مرور زمان دانست. با اینکه قانونگذار در اقدامی بی‌سابقه عمده جرائم تعزیری را مشمول اقسام مختلف مرور زمان اعم از تعقیب، دادرسی و اجرای حکم دانسته،<sup>۱</sup> برخی جرائم را با توجه به اهمیت و ایجاد آثار زیان‌بار غیرقابل اغماض از شمول مرور زمان خارج دانسته و تعقیب مرتکبین آنها و اجرای مجازات تعیین شده را در هر زمانی ممکن اعلام کرده است. از مصادیق

---

۱. به مواد (۱۰۵ تا ۱۰۷) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ رجوع شود.

مهم جرائم مستثنا شده می‌توان به جرائم اقتصادی اشاره کرد. بر این اساس ماده (۱۰۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد: «جرائم ذیل مشمول مرور زمان تعقیب، صدور حکم و اجرای مجازات نمی‌شوند». سپس در بند «ب» همان ماده مقرر می‌دارد: «جرائم اقتصادی شامل کلاهبرداری و جرائم موضوع تبصره ماده (۳۶) این قانون با رعایت مبلغ مقرر در آن ماده». این محدودیت تحت تأثیر کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با جرائم اقتصادی و فراملی برقرار شده و نشان از اهمیت بالای جرائم فوق در نظام اقتصادی کلان دارد. با این حال با توجه به استثنا بودن آن در خصوص سایر جرائم و از جمله جرائم تجاری باید قائل به اجرای اصل شمول مرور زمان بوده و از شدت عمل موجود در قبال آنها احتراز کرد.

### ۲-۳. تفاوت در آثار کیفرشناختی (شدت و ضعف کیفرها)

تناسب جرم و مجازات به عنوان یکی از موضوعات اصلی علم کیفرشناسی همواره در شناخت جایگاه قانونی جرائم در نظام کیفری مفید فایده بوده و به عنوان نقطه همبستگی حقوق کیفری و کیفرشناسی محسوب می‌شود (صفاری، ۱۳۹۰: ۲۹). موضوع مورد اشاره از چنان کارکردی در شناخت و تحلیل جرائم برخوردار است که به پژوهشگران این عرصه کمک می‌کند که با استفاده از آن به مقایسه اهمیت و آثار جرائم مختلف پرداخته و کیفرانگاری بایسته در قبال هر یک را به عنوان برونداد پژوهش خود به قانونگذاران عرضه کنند. مطالعه قوانین حقوقی ایران نشان می‌دهد که معیار مذکور می‌تواند به عنوان مبنایی جهت مقایسه جرائم اقتصادی و جرائم تجاری از حیث کیفرشناختی مورد استفاده قرار گرفته و شناخت تفاوت‌های این دو گروه از جرائم را یکدیگر میسر کند. بر این اساس جرائم اقتصادی با توجه به اینکه امنیت و نظام اقتصادی را هدف قرار داده و به دلیل گستردگی آثار خود فاقد بزه دیده معین است، به طور معمول با کیفرهای سنگینی از سوی قانونگذار همراه شده و عواقب بسیار سنگینی را برای مرتکبین آنها به بار می‌آورد (ابراهیمی و صادق‌نژاد نایینی، ۱۳۹۲: ۱۲۳). این در حالی است که کیفرهای قانونی پیرامون جرائم تجاری با توجه به محدودیت اثر آنها در روابط تجاری اشخاص معین عمدتاً از شدت کمتری برخوردار است. برای نمونه ارتکاب

برخی جرائم اقتصادی در قوانین جزایی کشورمان می‌تواند مجازاتی در حد اعدام نیز برای مرتکبین داشته باشد و در صورت عدم تحقق شرایط اعدام با مجازات‌های سنگینی همچون حبس‌های طولانی مدت و انفصال دائم از خدمات دولتی همراه شود.<sup>۱</sup> این در حالی است که در خصوص هیچ‌یک از جرائم تجاری پیش‌بینی شده در قانون تجارت یا سایر قوانین متفرقه به سختی می‌توان اثری از کیفرهای سنگین موصوف یافت و در عوض کیفرهای تعیینی پیرامون این جرائم بیشتر به جزای نقدی و یا حداکثر حبس‌های کوتاه مدت یا میان مدت محدود می‌شود. از این رو با توجه به تفاوت در میزان و وسعت آثار زیان‌بار ناشی از جرائم اقتصادی و تجاری تفاوت در شدت و ضعف کیفرها امری موجه بوده و به‌عنوان یکی از نفاط تفاوت این دو گروه از جرائم به حساب می‌آید.

پس از تفکیک و مقایسه جرائم اقتصادی و جرائم تجاری لازم است در ادامه ضمن آشنایی با مصادیق مهم جرائم تجاری، موقعیت کنونی این جرائم را در حقوق ایران بررسی و بایسته‌های تقنینی پیرامون جرم‌انگاری آنها را تحلیل کنیم.

### ۳. بایسته‌های تقنینی جرم‌انگاری جرائم تجاری

در مفهوم نوین «سیاست جنایی»<sup>۲</sup> به‌عنوان شاخه‌ای از علوم جنایی به اقدامات و تدابیری گفته می‌شود که با استفاده از راهکارهای متنوع اعم از اصلاح‌گرایانه و سرکوبگر در صدد مبارزه با رفتارهای مجرمانه برمی‌آید (Garner, 2011: 189). از مصادیق و شاخه‌های سیاست جنایی می‌توان به «سیاست جنایی تقنینی»<sup>۳</sup> اشاره کرد که قلمرو آن به تعیین راهبردهای مبارزه با جرم و تدوین قوانین همسو با راهبردهای موجود مربوط می‌شود (لازرز، ۱۳۹۰: ۱۰۶). مشخص است که توفیق سیاست جنایی تقنینی پیرامون هر گروه از جرائم منوط به رعایت بایسته‌ها و استانداردهایی است که برحسب ماهیت جرائم مورد بحث و تجربه‌های نظام

---

۱. برای نمونه می‌توان به مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹ و نیز ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ اشاره کرد که ارتکاب جرائم اقتصادی با آثار وسیع اخلاک در نظام اقتصادی کشور را به‌عنوان افساد فی‌الارض توصیف کرده و مجازات اعدام را برای مرتکبین وضع کرده‌اند.

2. Criminal Policy

3. Legislative Criminal Policy

عدالت کیفری متغیر است. جرائم تجاری نیز به عنوان دسته‌ای تخصصی از جرائم از این قاعده مستثنا نبوده و میزان توفیق سیاستگذاری تقنینی در مواجهه با آنها نیز بسته به الزاماتی است که می‌توانند برگرفته از تجربیات حقوق داخلی و یا ساختارهای اقتصادی و سیاسی جامعه مورد بررسی باشند. نکته قابل ذکر آن است که الزامات و بایسته‌های تقنینی پیرامون جرائم تجاری در بسیاری موارد از بایسته‌های عام جرم‌انگاری در حقوق کیفری تبعیت کرده و از این رو لازم است که مصادیق مختلف جرائم تجاری در رابطه با آنها تحلیل قرار شوند. از سوی دیگر در برخی موارد بایسته‌های تقنینی مورد بحث قرابت ویژه‌ای با ساختارها و نهادهای تجاری دارند که توجه به آنها می‌تواند کیفیت اقدامات تقنینی در مورد جرائم تجاری را افزایش داده و کارایی مورد انتظار را حاصل کند. در ادامه با توجه به ساختار نظام حقوقی و اقتصادی کشورمان الزامات و بایسته‌های تقنینی درباره جرائم تجاری را بررسی و پیشنهادهای مقتضی را بیان می‌کنیم.

### ۱-۳. واقع‌گرایی و رعایت اصل ضرورت در جرم‌انگاری

از دیدگاه جرم‌شناسان و جامعه‌شناسان کیفری، بازدهی و کارایی مطلوب جرم‌انگاری اعمال ارتكابی اشخاص در یک جامعه، دست‌کم تابع دو معیار «واقع‌گرایی و ضرورت»<sup>۱</sup> بوده و مسامحه در قبال هر یک از آنها کارایی و مقبولیت قانون را در میان مخاطبان و افراد تحت شمول به شدت کاهش می‌دهد (نجفی ابرندآبادی و هاشم‌بیگی، ۱۳۹۷: ۹۱). بر این اساس جرم‌انگاری هر رفتاری در قانون منوط به این است که اولاً رفتار جرم‌انگاری شده برآمده از واقعیت‌های میدانی آن جامعه بوده و مقابله با آن برای حفظ ارزش‌های مورد حمایت قانون نیاز باشد. ثانیاً جرم‌انگاری انجام شده باید به عنوان آخرین راهکار برای جلوگیری از رفتارهای ممنوع مدنظر باشد و راهکار و ابزار دیگری برای ممانعت از ارتكاب آن رفتار در دسترس قانونگذار نباشد. نادیده گرفتن دو معیار فوق سبب می‌شود که در مدت معینی تعداد عناوین مجرمانه افزایش و در مقابل میزان پایبندی به قانون در میان

اشخاص به شدت کاهش و در نتیجه کارایی و اعتبار قانون مخدوش شود. بررسی قوانین مرتبط با جرم‌انگاری جرائم تجاری در نظام حقوقی ایران نشان از شکل‌گیری پدیده مذکور دارد که «تورم کیفری»<sup>۱</sup> نام دارد. میزان تورم کیفری در قوانین مرتبط با جرائم تجاری در به حدی ملموس شده که فهم و تحلیل تمامی مصادیق این دسته از جرائم از توان بسیاری از حقوق دانان نیز خارج شده است تا چه رسد به مخاطبان و اشخاص تحت شمول قانون که اغلب هیچ اطلاعی در خصوص جرم بودن بسیاری از اعمال خود نداشته و از شرایط تحقق جرائم پیش‌بینی شده بی‌خبرند. بدیهی است که این وضعیت موجب دور شدن قانونگذار از اهداف خود اعم از بازدارندگی جرائم و اصلاح رفتارهای آسیب‌زای اشخاص می‌شود. بنابراین شایسته است که قانونگذاران با لحاظ دو معیار واقع‌گرایی و ضرورت در جرم‌انگاری جرائم تجاری ضمن ارتقای کیفیت و اعتبار قانون به پیشگیری از ارتکاب رفتارهای مخل به تجارت قانونی و سالم کمک کنند. چنان‌که گفته شد توجه به دو معیار مذکور در رابطه با جرائم تجاری در قوانین ایران در برخی موارد از نظر دور داشته شده و با گذشت چندین دهه از تصویب قوانین مرتبط همچون قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ کارایی جرم‌انگاری‌های پیرامون این دسته از جرائم کم شده است؛ به‌گونه‌ای که حجم بالایی از آنها متروک شده و رویه قضایی نیز تمایل چندانی به استناد آنها ندارد. در ادامه به ذکر نمونه‌هایی از نادیده‌انگاری معیارهای واقع‌گرایی و ضرورت در قبال این جرائم می‌پردازیم.

محوریت اصل رقابت در نظام تجارت امروزی موجب شده که نحوه انجام صحیح و قاعده‌مند آن بیش از پیش مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد و بهره‌گیری از روش‌های خلاف اخلاق تجاری که از آن به تجارت مکارانه یاد می‌شود مورد جرم‌انگاری و پاسخ‌دهی قاطع قرار گیرد (پاکباز، ۱۳۹۴: ۷۱). مقصود از رقابت مکارانه آن است که تاجری برای انصراف مردم از خرید یا استعمال متاعی مشابه متاع خود به وسیله اسباب چینی یا نسبت‌های کذب یا هر وسیله متقلبانه دیگر به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تلویحاً یا تصریحاً درصدد معیوب یا نامرغوب جلوه دادن آن متاع برآید (میرمحمد صادقی، ۱۳۸۷: ۸۸). بررسی واقع‌گرایانه

موضوع نشان می‌دهد که رفتار مورد اشاره به شدت در میان بسیاری از تجار رایج بوده و همواره موجب تضییع حقوق سایر تجار و گاه بی‌رونقی تجارت آنان می‌شود. قانونگذار قبل از انقلاب اسلامی با توجه به معضل مذکور مبادرت به جرم‌انگاری این رفتار در ماده (۲۴۴) قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ کرده و برای مرتکب آن مجازات ۳ تا ۶ ماه حبس و جزای نقدی یا هر دو مجازات را در نظر گرفته بود. باین حال به دلایل نامعلومی عنوان مجرمانه فوق با وجود پیش‌بینی در برخی لوایح قانون مجازات اسلامی همچون لایحه مجازات اسلامی ۱۳۷۰ در متن نهایی قانون جای نگرفته و معضل حقیقی مذکور در قوانین فعلی فاقد عنوان مجرمانه شده است. رویکرد فوق نمونه‌ای از روی‌گردانی قانونگذار از اصل واقع‌گرایی در جرم‌انگاری جرائم تجاری بوده و همان‌گونه که برخی حقوق‌دانان عنوان کرده‌اند نبود جنبه مجرمانه آن باعث مخدوش شدن سلامت در تجارت و اعتبار حقیقی تجار می‌شود (ستوده تهرانی، ۱۳۹۴: ۱۸۰). بنابراین انتظار می‌رود قانونگذار در تدوین قوانین ناظر بر جرائم تجاری ضمن احیای عنوان مجرمانه مذکور قدم شایسته‌ای در مسیر حمایت از تجارت سالم و قانونی برداشته و واقع‌گرایی در جرم‌انگاری را سرلوحه خود قرار دهد.

در برابر تفریط قانونگذار در جرم‌انگاری جرائم تجاری می‌توان به افراط در جرم‌انگاری و نادیده انگاشتن اصل ضرورت درباره آن اشاره کرد. بررسی قوانین متضمن جرائم تجاری در کشورمان نشان می‌دهد که قانونگذار اقدام به جرم‌انگاری رفتارهایی در میان تجار کرده است که به رغم قبح اخلاقی ضرورتی به جرم‌انگاری آنها نبوده بلکه توسل به راهکارهای غیرکیفری می‌تواند نتیجه و تأثیر بیشتری در راستای جلوگیری از ارتکاب آنها داشته باشد. برای نمونه می‌توان به جرم‌انگاری عمل جلوگیری از حضور دارنده سهام شرکت سهامی در جلسات مجامع عمومی صاحبان سهام اشاره کرد. بر این اساس می‌توان به ماده (۲۵۳) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ اشاره کرد که در بند «۱» آن مرتکبین عمل مذکور مشمول حبس جنحه‌ای از سه ماه تا یک سال و جزای نقدی یا هر دو مجازات دانسته شده‌اند. جرم‌انگاری عمل مزبور و تعیین مجازات حبس در قبال آن در حالی انجام شده که ابزارهای نظارتی مؤثر دیگری نیز در دسترس قانونگذار بوده و نیازی به جرم‌انگاری عملی با چنین اهمیتی نبوده است. برای نمونه در این باره می‌توان به راهکار

ابطال مصوبات مجامع عمومی در غیاب سهام‌دار منع شده از حضور اشاره کرد که با توجه به دیدگاه ابرازی از سوی حقوق‌دانان در این خصوص قابل اعمال بوده و اثر ساختاری و محسوس‌تری نسبت به مجازات عامل ممانعت دارد (پاسبان، ۱۳۹۱: ۱۶۲).

با توجه به نمونه‌های ذکر شده می‌توان نتیجه گرفت که جرم‌انگاری رفتارهای مخل به تجارت سالم و اعتبار تجار در صورتی باید به‌عنوان یک راهکار نهایی در نظر گرفته شود که راهکار غیرکیفری دیگری در راستای جلوگیری از آن در قوانین نباشد (اصل ضرورت در جرم‌انگاری). همچنین هرگاه ابزار قانونی قابل توجهی پیرامون جلوگیری از رفتارهای آسیب‌زا در نظام تجارت نباشد و واقعیت‌های موجود کارایی جرم‌انگاری آن رفتار را اثبات کرده باشد، نباید تردیدی در لزوم جرم‌انگاری آن روا داشته و براساس واقعیت‌ها به جرم‌انگاری و تعیین کیفر متناسب پرداخت (اصل واقع‌گرایی در جرم‌انگاری).

### ۲-۳. تدوین قانون منسجم و یکپارچه کیفری

قانون‌نویسی به‌عنوان اقدامی حیاتی در علم حقوق محسوب می‌شود به‌گونه‌ای که بسیاری از حقوق‌دانان وجود و قوام یک نظام حقوقی را وابسته به تدوین قوانین منسجم و استاندارد می‌دانند. از این‌رو حقوق‌دانان و متخصصان امر قانونگذاری اصول و قواعد مفصلی را پیرامون شیوه‌های انجام آن مدنظر قرار می‌دهند. از میان اصول و قواعد مذکور، انسجام و یکپارچگی در امر قانون‌نویسی از اهمیت بسزایی برخوردار است به طوری که برخی عدم رعایت آن را موجب کاهش کیفیت و کارکرد قانون می‌دانند (بهرامی، ۱۳۹۰: ۳۳). گفتنی است مفهوم انسجام و یکپارچگی در نظام‌های حقوقی مختلف می‌تواند گوناگون و متفاوت باشد. در نظام‌های حقوقی نوشته (رومی - ژرمنی) که قوانین به‌طور مکتوب و در مجموعه‌های مفصل تصویب می‌شوند، مفهوم انسجام، یکپارچگی و اهمیت آن بیشتر جلوه می‌کند. بر این اساس قانون باید به‌گونه‌ای تدوین شود که حتی الامکان همه موضوعات مرتبط با خود را به‌طور یکسان و در یک مجموعه واحد پوشش داده و موجب آگاهی مردم به حقوق و تکالیف خود شود و مفاهیم قانونی کمتر دستخوش تفسیر و تغییر شود (شیروی، ۱۳۸۷: ۲۱۰). اهمیت این رویکرد درباره قوانین کیفری به مراتب بیشتر است. مشخص است که با توجه به موضوع قوانین کیفری اعم از موضوعات ماهوی

(توصیف اعمال مجرمانه و نوع و میزان واکنش در برابر آنها) و موضوعات شکلی (نحوه کشف، تعقیب متهمین و رسیدگی به اتهامات و اجرای احکام صادره) میزان حساسیت بسیار بالا بوده و نبود رویکرد منسجم و یکپارچه در قانون نویسی می تواند عواقب ناگواری در رابطه با حقوق فردی و جمعی اشخاص در پی داشته باشد.

بررسی نظام حقوقی ایران به عنوان نظامی با ساختار برآمده از حقوق نوشته نشان می دهد که رویکرد قانونگذار نسبت به انسجام و یکپارچگی در قانون نویسی موضوعات کیفری چندان مطلوب و قابل دفاع نبوده است. وجود عناوین مجرمانه متعدد در قوانین پراکنده و پرتعداد، میزان «شفافیت» لازم در قانون نویسی و اطلاع رسانی محتوای قوانین به مخاطبان را به شدت تحت تأثیر قرار داده و به جرئت می توان گفت که نه تنها اشخاص فاقد تخصص حقوقی بلکه کمتر حقوق دانی را می توان یافت که از تمامی عناوین مجرمانه و یا حتی وجود قانون متضمن آنها مطلع باشد. بدیهی است که وضعیت مذکور نتیجه ای جز عدم رعایت قوانین و افزایش تعداد «قوانین متروک»<sup>۲</sup> را در پی نخواهد داشت. این وضعیت در مورد قوانین متضمن جرم انگاری جرائم تجاری با وضوح بیشتری قابل مشاهده است. بررسی قوانین پراکنده جرائم تجاری نشان می دهد که موضوع اصلی تمامی آنها مربوط به موضوعات غیرکیفری بوده و جرائم تجاری به عنوان فصلی از قانون یا حتی مواد معدودی از آن مورد توجه قانونگذار قرار گرفته اند. برای نمونه می توان به لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ در رابطه با مقررات شرکت های سهامی اشاره کرد که در بخش یازدهم خود در ۲۶ ماده به جرائم ارتكابی در رابطه با این شرکت ها پرداخته و اقدامات ریز و درشتی را جرم انگاری کرده است. همچنین می توان به قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ اشاره کرد که در قالب مواد محدودی به فراخور موضوع خود به جرم انگاری جرائم تجاری پرداخته است. مقررات جزایی مربوط به شرکت های با مسئولیت محدود (ماده ۱۱۵)، سند تجاری برات (ماده ۲۴۸)، دلالی (مواد ۳۴۶ و ۳۴۹) و ورشکستگی (مواد ۵۴۱ الی ۵۵۳)، از جمله اقدامات قانونگذار در این راستاست.

1. Transparency

2. Obsolete Acts



در سال‌های اخیر نیز رویکرد فوق از سوی قانونگذار تداوم یافته و جرائم تجاری همچنان در غالب قوانین پراکنده تجاری مورد توجه قانونگذار قرار گرفته‌اند. افزایش تعداد قوانین متفرقه تجاری در سال‌های اخیر نه تنها کمکی به انسجام قانون‌نویسی پیرامون جرائم تجاری نکرده؛ بلکه وضعیت نامطلوب پیشین را هم تشدید کرده است. عمده قوانین مورد اشاره از رویکرد جزئی‌نگرانه رنج برده و گاه در تضاد با سایر قوانین مرتبط با خود نیز قرار می‌گیرند که به طور قطع این امر موجب کاهش اعتبار قوانین در نظر مخاطبان و سردرگمی حقوق دانان، قضات، وکلا و مجریان این قوانین شده است. برای نمونه می‌توان به جرائم علیه اسرار تجاری اشاره کرد که به موجب مواد (۶۴ و ۷۵) قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ جرم‌انگاری شده‌اند. جزئی‌نگری بیش از حد قانونگذار در این باره موجب شده است که بنا به اذعان متخصصین این حوزه، حمایت کیفی از دارندگان اسرار تجاری از یکسو محدود به اسرار الکترونیکی شود و از سوی دیگر فقط مالکین حقوقی این اسرار و نه مالکین حقیقی آنها را تحت حمایت خود قرار دهد، امری که به شدت نامطلوب بوده و اثر و کارایی قانون را در این زمینه به نحو مشهودی کاهش می‌دهد (رهبری، ۱۳۹۲: ۲۰۲).

تعداد قوانین متفرقه متضمن جرائم تجاری به نحو فزاینده‌ای در حال افزایش است. با گسترش روزافزون حوزه‌های نوین انجام تجارت همچون تجارت الکترونیکی گریزی از جرم‌انگاری‌های جدید وجود ندارد. باین حال تداوم رویکرد پیشین نه تنها کارساز نبوده، بلکه بر ابهامات موجود در این زمینه می‌افزاید. قوانین متعارضی همچون قانون جرائم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸ و قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ می‌تواند نمونه بارزی از وضعیت مورد اشاره باشد، امری که باعث پیچیدگی تحلیل‌های حقوقی در میان حقوق دانان متخصص نیز شده است (عالی‌پور، ۱۳۹۰: ۲۴۶). انتظار می‌رود قانونگذار کشورمان ضمن تجمیع قوانین متضمن جرائم تجاری در قانونی واحد و یکپارچه، انسجام در قانونگذاری را در این باره عینیت بخشیده و به جای تصویب قوانین پراکنده درباره آنها اقدام به اصلاح و به‌روزرسانی قانون کند تا از این رهگذر علاوه بر افزایش کارایی قانون، میزان ابهامات و سردرگمی موجود میان مخاطبان عام قانون و حتی حقوق دانان متخصص به حداقل ممکن کاهش یابد.

### ۳-۳. به‌روزرسانی مستمر کیفرهای قانونی

تناسب جرم و مجازات به‌عنوان یکی از اصول بنیادین در حقوق کیفری همواره در نظریات نوین جرم‌شناسان و کیفرشناسان مورد توجه بوده است (Heeks, 2018: 19). اهمیت این اصل تا آنجاست که قوانین کلان در بسیاری از نظام‌های حقوقی رعایت آن را در قوانین کیفری به‌عنوان الزامی غیرقابل مسامحه مدنظر قرار داده و بر لزوم رعایت آن تأکید کرده‌اند. نظام حقوقی کشورمان نیز لزوم رعایت اصل تناسب جرم و مجازات را در قوانین کلان و راهبردی مدنظر قرار داده و به آن جنبه راهبردی بخشیده است. برای نمونه می‌توان به بند «ج» ماده (۱۱۳) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ اشاره کرد که تأمین اصل تناسب جرم و مجازات را در اجرای سیاست بازنگری در قوانین جزایی به‌عنوان تکلیفی غیرقابل تسامح دانسته و بازنگری در قوانین جزایی را از این منظر الزامی می‌داند.

بررسی قوانین مرتبط با جرائم تجاری در کشور نشان می‌دهد رویکرد کیفرانگاری در خصوص جرائم مذکور با توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی کنونی به دور از اصل تناسب جرم و مجازات بوده و همین امر موجب کاهش کارایی قانون و حتی متروک شدن آن در میان حقوق دانان و مراجع قضایی شده است. در این باره وضعیت مجازات جزای نقدی به شدت نامناسب و ناامیدکننده است، به طوری که ارقام قید شده در رابطه با جزای نقدی مرتکبین جرائم تجاری به حدی پایین است که مخاطبان قانون را متعجب می‌کند. به‌عنوان مثال می‌توان به ارقام جزای نقدی مقرر در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ اشاره کرد که به دلیل پایین بودن فاحش ارقام جزای نقدی مورد اعتنای اشخاص نیست و مقامات قضایی نیز به استناد آنها تمایل ندارند. بدیهی است با توجه به تورم افسارگسیخته و کاهش ارزش پول ملی تصویب قانون جدید به تنهایی کفایت نمی‌کند؛ زیرا پس از گذشت مدتی نه چندان طولانی معضل مدنظر دوباره سر برآورده و نتیجه حاصله چیزی جز تکرار وضعیت کنونی نخواهد بود. از این رو برای برون رفت از این معضل پیشنهاد می‌شود که قانونگذار ضمن تصویب قانون یکپارچه و منسجم جدید، بازنگری در کیفرهای قانونی به ویژه جزای نقدی را متناسب با

نرخ تورم به‌عنوان قاعده و رویه‌ای الزامی در بازه زمانی معین (به‌طور مثال سه یا پنج‌ساله) پیش‌بینی کند و تصویب این امر را برعهده نهادهای مجری قانون از جمله قوه قضائیه با مشارکت نهادهای مربوطه همچون هیئت وزیران قرار دهد تا از این طریق به‌روزرسانی کیفی‌های تعیینی و به‌ویژه جزای نقدی فراهم شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۴. کیفرزدایی و بهره‌گیری از حقوق تنظیمی اقتصادی

چنان‌که گفته شد هدف از جرم‌انگاری جرائم تجاری جلوگیری از ایجاد اختلال در سلامت جریان تجارت و جبران حقوق قانونی تضییع شده اشخاص ذی‌نفع است. بدیهی است که برای رسیدن به اهداف مذکور نیازمند اتخاذ تدابیر متعدد و متکثری فراتر از جرم‌انگاری صرف و واکنش به اعمال مجرمانه با ابزار مجازات است. تعدد و فراوانی جرائم تجاری ایجاب می‌کند که ضمن جرم‌انگاری اعمال مخل به سلامت تجاری از سوی قانونگذار، در خصوص تعدادی از جرائم به کیفرزدایی (جرم‌زدایی ناقص) متوسل شد. به‌عبارت‌دیگر جبران زیان‌های ناشی از جرائم تجاری و بازیابی منافع تجاری از میان رفته نه در گرو مجازات صرف مرتکب، بلکه مستلزم اتخاذ تدابیر غیرکیفری همچون تدابیر اداری و انتظامی و ترمیمی است که در مجموع با عنوان «حقوق تنظیمی اقتصادی»<sup>۲</sup> از آنها یاد می‌شود (Gunningham, 2016: 507).

بر این اساس حقوق تنظیم‌گر می‌کوشد که به‌جای واکنش در برابر جرم بیشتر بر پیشگیری از صدمات تأکید کند و با ابزارهای کنترلی غیرسرکوبگر خارج از نظام قضایی به رفع آثار برآمده از جرم بپردازد. به‌عبارت‌دیگر حقوق تنظیم‌گر به‌عنوان روشی برای «قضازدایی»<sup>۳</sup> از برخی جرائم تجاری محسوب می‌شود که با استفاده از ابزارهایی همچون جریمه، لغو مجوز یا پروانه متخلف، لغو و ابطال تصمیمات یا قراردادهای برخلاف قانون، سعی در اعاده وضعیت موجود

---

۱. نمونه چنین رویکردی را می‌توان در ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ ملاحظه کرد. مقرر مذكور بیان می‌دارد: «کلیه مبالغ مذكور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات نقدی به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یک بار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود، لازم‌الاجرا می‌شود».

2. Economic Legal Regulation

3. Diversion

به پیش از وقوع جرم داشته و در کنار این تدابیر بازرسی و کنترل نظام تجاری را در اولویت خود قرار می دهد (Croall, 2013: 46).

بدیهی است که تشخیص میزان بهره‌مندی از ابزارهای فوق بسته به نوع و شدت جرائم برعهده قانونگذار بوده و وی می‌تواند در خصوص برخی و نه تمامی جرائم تجاری به جای اتخاذ تدابیر کیفری سرکوبگر ضمن جایگزینی تدابیر حقوق تنظیمی در مقام واکنش برآید. با این حال با توجه به محدودیت در بازدارندگی این تدابیر توسل به آنها در جرائم شدید و مهمی همچون کلاهبرداری‌های تجاری چندان راهگشا نبوده و چاره‌ای جز توسل به ابزارهای کیفری نیست. چنان‌که برخی صاحب‌نظران بیان کرده‌اند، استفاده از حقوق تنظیمی اقتصادی در بسیاری از جرائم تجاری و به ویژه جرائم ارتكابی در شرکت‌های تجاری تأثیر و کاربرد زیادی داشته و توسل به راهکارهای موجود علاوه بر جلوگیری از ورود غیرضروری این‌گونه پرونده‌ها به نظام قضایی پیشگیری از جرائم تجاری و جلوگیری از تکرار آنها را به دنبال خواهد داشت (قورچی بیگی، ۱۳۹۷: ۳۰۳). از این رو لازم است که قانونگذار ضمن اعطای اختیارات تنظیم‌گری به دستگاه‌های نظارتی غیرقضایی به‌طور شفاف در جرائم خرد تجاری، سیاست جنایی مشارکتی در قبال این دسته از جرائم را توسعه و تحکیم بخشد.<sup>۱</sup>

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌رغم نیاز مبرم نظام حقوقی ایران به تدوین مقررات تخصصی و روزآمد پیرامون جرائم تجاری به‌گواهی قوانین موجود، وضعیت مطلوبی در این باره مشاهده نمی‌شود. این وضعیت نامطلوب به حدی واضح است که حتی حقوق‌دانان متخصص را در تشخیص مفهوم جرائم تجاری و تفکیک آنها از مفاهیم مشابه و به‌ویژه جرائم اقتصادی به مشقت

---

۱. تشکیل و فعالیت نهادهایی همچون شورای رقابت، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات صنفی، هیئت داوران سازمان بورس اوراق بهادار، سازمان تنظیم مقررات رادیویی، سازمان تعزیرات حکومتی، هیئت‌های انتظامی بانک‌ها و بیمه مرکزی ایران نمونه‌هایی از توسل به راهکارهای موجود در حقوق تنظیم‌گری در ایران است که افزایش کارایی آنها مستلزم شفافیت قانونی در حدود اختیارات هر یک است. امری که در قوانین چندان روشن نبوده و همین امر موجبات آشفتگی در میدان عمل را در پی داشته است.

انداخته است. مصادیق پراکنده جرائم تجاری در قوانین بیشتر قدیمی و غیرکارآمد بوده و عدم تطابق قوانین ناظر بر آنها با مقتضیات اقتصادی و اجتماعی موجب متروک شدن قوانین ذکر شده و در نتیجه کم‌توجهی بیش از حد به این جرائم در نظام قضایی و دانشگاهی کشور شده است. این در حالی است که تجربه کشورهای توسعه یافته نشان از آن دارد که ارتقای کیفیت و سلامت نظام تجاری هر کشور در گرو قوانین و مقررات روزآمد، شفاف و کارآمد بوده و بدون داشتن نظام حقوق کیفری تجاری دست یازیدن به سلامت تجاری و اقتصادی تنها یک آرمان دور از دسترس خواهد بود.

تحلیل قوانین نظام حقوقی کشورمان پیرامون جرائم تجاری به این نتیجه رهنمون می‌شود که در وهله نخست باید مصادیق آن از سوی قانونگذار شفاف شود تا بتوان آنها را از مفاهیم مشابه همچون جرائم اقتصادی تفکیک کرد امری که با توجه به آثار قانونی متفاوت مربوط به هر یک از دو دسته جرائم فوق ضروری به نظر می‌رسد. به نظر نگارنده وجود تفاوت در آثار قانونی و جرم‌شناختی جرائم تجاری و جرائم اقتصادی می‌تواند به عنوان ابزاری برای بیان تعریفی واقع‌گرایانه از جرائم تجاری و تبیین مصادیق آنها مورد استفاده قرار گیرد. توضیح آنکه با توجه به تعیین مصادیق جرائم اقتصادی در قوانین کیفری ایران و به ویژه تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ و با لحاظ این امر که جرائم مورد اشاره بیشتر حقوق دولتی و کلیت نظام اقتصادی را مورد خدشه قرار می‌دهند؛ به قرینه تقابل می‌توان جرائم تجاری را از جرائمی دانست که در حیطه روابط تجاری میان اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی غیردولتی به وقوع پیوسته و منافع تجاری آنان را خدشه دار می‌کند. موضوع مورد اشاره از آنجا ناشی می‌شود که بر حسب موازین حقوق تجارت، منافع دولت و اشخاص وابسته به آن در شمول حقوق تجارت قرار نگرفته و هرگونه اقدام مجرمانه متضمن خدشه به منافع اشخاص دولتی را باید در قالب جرائم اقتصادی تجزیه و تحلیل کرد. از این رو به نظر می‌رسد جرائمی را که ارتکاب آنها باعث لطمه به حقوق دولت به عنوان نماینده جامعه می‌شود؛ باید در چارچوب جرائم اقتصادی قرار داده و جرائمی که منافع خصوصی تجار اعم از حقیقی و حقوقی را در روابط تجاری آنان مورد خدشه قرار می‌دهد با عنوان جرائم تجاری قرار داده و از جهات

مختلف همچون گستره و آثار جرم‌شناختی، آثار قانونی و فنی و برایندهای کیفرشناختی مورد ارزیابی و تحلیل قرار داد. برون‌داد رویکرد کاربردی مورد اشاره می‌تواند ارائه تعریفی مصداق محور از جرائم تجاری را همانند آنچه در قبال جرائم اقتصادی در قانون مجازات اسلامی روی داده است از سوی قانونگذار امکان پذیر کند.

علاوه بر این اتخاذ هرگونه سیاست تقنینی در قبال جرائم تجاری باید با در نظر گرفتن اصول حاکم بر جرم‌انگاری نوین انجام شود تا از این رهگذر قانون کیفری مصوب از کارایی و مطلوبیت مورد انتظار دور نشود.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. جرم‌انگاری جرائم تجاری برحسب ضرورت و منطبق با واقعیت‌های موجود در نظام تجاری و اقتصادی کشور انجام شود و به این ترتیب از تورم کیفری بی‌مورد جلوگیری به عمل آید.

۲. کلیه جرائم تجاری در حد امکان در یک مجموعه قانونی یکپارچه و منسجم تدوین شود تا علاوه بر جلوگیری از ایجاد تعارض میان قوانین متعدد، رویکرد شفاف و روشنی در قبال آنها اتخاذ شود و امکان بازنگری در قانون با سهولت بیشتری فراهم شود.

۳. کیفرهای قانونی و به ویژه کیفرهای سیال و تغییرپذیر همچون جزای نقدی به طور مستمر به روزرسانی شود تا عواملی همچون تورم اقتصادی موجب ناکارآمدی آنها در جامعه نشود.

۴. استفاده از ابزارهای کیفری و سرکوبگر به دلیل آثار نامناسب بر ساختار تجاری تا حد امکان کاهش یابد و محدود به جرائم سنگین و بااهمیت شود. همچنین توصیه می‌شود استفاده از حقوق تنظیمی اقتصادی در بردارنده ابزارهای کنترلی و غیرکیفری (ترمیمی) در خصوص مقابله با جرائم خرد و متوسط تجاری به ویژه جرائم ارتكابی در شرکت‌های تجاری مورد توجه قرار گیرد تا ساختار تجاری آسیب دیده از جرائم ارتكابی با سرعت و سهولت بیشتر ترمیم شود.

## منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، شهرام و مجید صادق نژاد نایینی (۱۳۹۲). «تحلیل جرم‌شناختی جرائم اقتصادی»، مجله پژوهش حقوق کیفری، دوره ۲، ش ۵.
۲. اسکینی، ربیعا (۱۳۸۷). حقوق تجارت، شرکت‌های تجاری، جلد دوم، چاپ دهم، تهران، انتشارات سمت.
۳. --- (۱۳۹۲). حقوق تجارت، کلیات، معاملات تجاری، تجار و سازماندهی فعالیت تجاری، چاپ هفدهم، تهران، انتشارات سمت.
۴. بهرامی، بهرام (۱۳۹۰). بایسته‌های تفسیر قوانین و قراردادها، چاپ سوم، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۵. بهره‌مند، حمید (۱۳۹۷). «جرم اقتصادی در حقوق ایران، از تعریف تا پاسخ‌ها»، مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست جنایی ایران در زمینه جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. پاسبان، محمدرضا (۱۳۹۱). حقوق شرکت‌های تجاری، چاپ هفتم، تهران، انتشارات سمت.
۷. پاکباز، سیامک (۱۳۹۴). سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط در حقوق رقابت، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۸. جعفری، امین (۱۳۹۳). حقوق کیفری کسب و کار، چاپ اول، تهران، شهر دانش.
۹. حلبی، علی اصغر (۱۳۷۷). خواندنی‌های ادب پارسی، چاپ اول، تهران، انتشارات اساطیر.
۱۰. خالقی، علی (۱۳۹۴). نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری، چاپ چهارم، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
۱۱. دمرچیلی، محمد، علی حاتمی و محسن قرایی (۱۳۸۹). حقوق تجارت در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دادستان.
۱۲. دهقان دهنوی، محمدعلی و نوروز کهزادی (۱۳۹۴). مبانی علم اقتصاد، چاپ اول، تهران، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
۱۳. رحمانی، عطالله (۱۳۹۳). حقوق ورشکستگی، چاپ اول، تهران، انتشارات جاودانه.
۱۴. رستمی، هادی (۱۳۹۷). «ماهیت و آثار جرائم اقتصادی در قوانین کیفری ایران»، مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست جنایی ایران در زمینه جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۵. رهبری، ابراهیم (۱۳۹۲). حقوق اسرار تجاری، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.
۱۶. زاکانی، نظام‌الدین عبید (۱۳۸۷). رساله دلگشا، چاپ دوم، تهران، انتشارات اساطیر.

۱۷. زرگر، علی (۱۳۹۷). «بررسی جرائم بورسی و اوراق بهادار در قانون جزایی کشور»، فصلنامه الکترونیکی پژوهش‌های حقوقی قانون‌یار، ش ۱.
۱۸. ستوده تهرانی، حسن (۱۳۹۴). حقوق تجارت، جلد اول، چاپ ۳۵، تهران، نشر دادگستر.
۱۹. شمس ناتری، محمدابراهیم و همکاران (۱۳۹۲)، قانون مجازات اسلامی در نظم حقوقی کنونی، جلد اول، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۰. شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۷). حقوق تطبیقی، چاپ ششم، تهران، انتشارات سمت.
۲۱. صفاری، علی (۱۳۹۰). کیفرشناسی، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات جنگل.
۲۲. عالی‌پور، حسن (۱۳۹۰). حقوق کیفری فناوری اطلاعات، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۲۳. قجاوند، محسن و امید شیرزاد (۱۳۹۹). «تحلیل کاربردی عناصر متشکله بزه معامله به قصد فرار از دین در قانون و رویه قضایی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، ش ۳۰.
۲۴. قورچی بیگی، مجید (۱۳۹۷). «پاسخ‌دهی به جرائم اقتصادی، از راهبردهای کیفری تا حقوق تنظیمی اقتصادی»، مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست جنایی ایران در زمینه جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۵. کاویانی، کورش (۱۳۹۳). حقوق اسناد تجاری، چاپ ششم، تهران، نشر میزان.
۲۶. لازرژ، کریستین (۱۳۹۰). درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۲۷. میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۷). حقوق کیفری اختصاصی، جرائم علیه اموال و مالکیت، چاپ ۲۲، تهران، نشر میزان.
۲۸. موذن‌زادگان، حسنعلی (۱۳۹۶). «انتشار حکم محکومان اقتصادی»، دانشنامه علوم جنایی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۹. نجفی ابرندآبادی، علی حسین و حمید هاشم بیگی (۱۳۹۷). دانشنامه جرم‌شناسی، چاپ پنجم، تهران، گنج دانش.

30. Croall, Hazel (2013). "Combating Financial Crime: Regulatory Versus Crime Control Approaches", *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, NO. 1.

31. Garner, Bryan A. (2011). *Black Law Dictionary*, 4<sup>th</sup> edition, Thomson Reuters Business.



32. Gunningham, Neil (2016). *Regulation: From Traditional to Cooperative*, Oxford Handbook of White Collar Crime, 5<sup>th</sup> edition, Oxford University Press.
33. Heeks, Matthew (2018). "The Economic and Social Costs of Crime", *Home Office Reports*, Vol. 12, NO. 2.
34. Sikman, Mile (2013). *Corporate Crime: New Approaches and Future Challenges*, First edition, Northeastern University Press.



# فرایند سیاستگذاری فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران

حمیدرضا دانش‌ناری\* و زهرا دانش‌ناری\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۱۰	شماره صفحه: ۶۷-۹۸
-------------------	--------------------------	------------------------	-------------------

سیاستگذاری فرهنگی به عنوان بخش مهمی از فرایند سیاستگذاری عمومی در صدد به رسمیت شناختن و اعتلای فرهنگ در سطح جامعه است. بر این اساس، سیاستگذاران فرهنگی با اعمال سیاست‌های هادی، ارشادی و الزامی، قانونی در صدد رشد مبانی فرهنگی برمی‌آیند. گرچه، جلوه‌های قانونی سیاستگذاری فرهنگی با قلمروهای مختلف حقوقی ارتباط برقرار می‌کند، اما توسل به حقوق کیفری جهت به رسمیت شناخته شدن سیاست‌های فرهنگی از سوی قانونگذار، مهمترین جلوه تعامل سیاستگذاری فرهنگی و نظام جرم‌انگاری است؛ زیرا در این بستر، حقوق کیفری از طریق ابزار سرکوبگر مجازات در صدد عرفی‌سازی رویه‌های فرهنگی مدنظر قانونگذار برمی‌آید. به همین دلیل، این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از الگوهای کیفی، به دنبال تبیین فرایند سیاستگذاری فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران است. براساس یافته‌های این پژوهش، در نظام کیفری ایران، جرم‌انگاری برخی خرده‌فرهنگ‌های گروه‌های اقلیت در تعارض با حقوق فرهنگی و مبانی کثرت‌گرایی فرهنگی است. در کنار آن، عدم جرم‌انگاری برخی رفتارهای تعرض‌آمیز نسبت به گروه‌های اقلیت در قالب اعمال سیاست‌های پس‌رونده، چهره دیگری از نقص نظام کیفری ایران را در این قلمرو نشان می‌دهد. در مقام نتیجه‌گیری، به نظر می‌رسد که نظام سیاسی متمرکز، وجود نگرش‌های پدرسالارانه معرفتی در فرایند جرم‌انگاری و هژمونی نگرش‌های محافظه‌کارانه، مهمترین دلایل کم‌توجهی به فرهنگ در سیاستگذاری جنایی تقنینی ایران هستند.

**کلیدواژه‌ها:** سیاستگذاری؛ حقوق فرهنگی؛ جرم‌انگاری؛ پدرسالاری

---

\* دانش‌آموخته دکتری تخصصی حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: hdanesh90@yahoo.com

\*\* دانش‌آموخته دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛

Email :zdanesh@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.3833.3877

## مقدمه

سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup> به عنوان قلمروی مطالعاتی مهم در رشته علوم سیاسی، «وجود یک فرایند یا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تصمیم‌های دولتی است که با هدف حل یک مسئله عمومی طراحی شده‌اند» (ملک محمدی، ۱۳۹۷: ۲۰). از این رو اعمال سیاست‌های خاص از سوی دولت در قلمروهای مختلفی چون اقتصاد، فرهنگ، کشاورزی، محیط زیست و ... در قالب سیاستگذاری عمومی قابل تحلیل است و شاید به همین دلیل باشد که عده‌ای از متخصصان «اعمال و توسعه سیاستگذاری عمومی را وابسته به دولت و مقامات رسمی می‌دانند» (اشتریان، ۱۳۹۶: ۲۷). در مطالعات سیاستگذاری سه سطح مهم مدنظر قرار می‌گیرند: سطح اول سطح ملی یا کلان که با موضوع‌هایی چون منافع کلان یا ایدئولوژی‌ها در ارتباط است. سطح دوم، سطح میانی یا نهادی که با دغدغه‌های محلی ارتباط برقرار می‌کند (Ferlie and Ongaro, 2015: 23) و در نهایت، سطح سوم سیاستگذاری در سطح خرد (کازمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰: ۱۴۳). بنابراین «سیاستگذاری عمومی شامل اعمالی است که دولت برای دستیابی به اهداف مدنظر خود انجام می‌دهد» (قلی پور و غلامپور، ۱۳۸۹: ۱۶). به این ترتیب، سیاستگذاری عمومی بخشی از فرایند تصمیم‌گیری است که حاکمیت اتخاذ می‌کند. با این حال، نکته اساسی آن است که مفهوم سیاستگذاری از قانونگذاری عام‌تر است؛ زیرا امکان وضع سیاست‌های عمومی از سوی دستگاه‌های اجرایی دیگر غیر از قوه مقننه نیز وجود دارد و به همین دلیل «سیاست‌های عمومی بر حسب قوای سه‌گانه موجود در کشورها به سیاست‌های تقنینی، قضایی و اجرایی تقسیم می‌شوند» (همان: ۱۹). با وجود این، سیاستگذاری مطلوب سیاستی است که مورد قبول وجدان عمومی جامعه قرار گیرد. این امر با در نظر گرفتن شاخص‌هایی چون منفعت عمومی، اثربخشی، کارایی، سازگاری و عدالت محقق می‌شود.

یکی از انواع مهم سیاستگذاری عمومی، سیاستگذاری فرهنگی است. سیاستگذاری فرهنگی به اراده دولت در ایجاد یا تحکیم یا تغییر مقررات و تنظیمات در عرصه فرهنگ

معطوف است (شهرام‌نیا و چلمقانی، ۱۳۹۰: ۱۴). با این حال، یک فرهنگ‌شناس ممکن است سیاست فرهنگی را مجموعه پیچیده‌ای از فعالیت‌های گوناگون بداند که به صورت نظام‌مند و در ساختاری پیچیده باهم در ارتباط‌اند اما از دیدگاه علم سیاستگذاری، «سیاست فرهنگی مقوله‌ای است دارای اهمیت راهبردی که بر توسعه پایدار اثر می‌گذارد» (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱: ۶۸). از این رو سیاست‌های فرهنگی دو جنبه اصلی را مدنظر قرار می‌دهند: اول، پرداختن به مسائل فرهنگی آشکار و دوم، تنظیم ارتباط با زمینه‌های مؤثر فرهنگی. به همین دلیل، سیاست فرهنگی به معنای ارزش‌ها و اصول هدایت‌کننده در امور فرهنگی و نماد ارزش‌ها و نظارت بر اقدامات و امور فرهنگی است. در این بستر، سیاستگذاری فرهنگی نه تنها سیاستگذاری برای امروز، بلکه سیاستگذاری برای میراث فرهنگی و فردی است و به همین دلیل، «در سیاستگذاری فرهنگی باید به طور هم‌زمان، شالوده‌ها و چشم‌اندازهای فرهنگی را مدنظر قرار داد» (اصلان‌زاده، ۱۳۹۴: ۸۸). با توجه به اهمیت سیاستگذاری فرهنگی، سیاستگذاران این عرصه در فرایند تدوین سیاست فرهنگی باید به شناخت هویت فرهنگ‌ها و خرده‌فرهنگ‌ها توجه کنند. سیاست‌های فرهنگی اغلب در دو قالب سیاست‌های هادی / راهنما / ارشادی و سیاست‌های الزامی / قانونی متبلور می‌شوند. در رویکرد حقوقی به سیاست‌های فرهنگی تمرکز بر این ایده است که قانونگذاری فرهنگی در صدد تبیین و تقویت سیاست‌های فرهنگی برمی‌آید. گرچه عمده قوانین مربوط به حوزه فرهنگ در گرایش حقوق عمومی بحث می‌شوند، اما بخش مهمی از سیاستگذاری فرهنگی در پیوند با حقوق کیفری و نظام جرم‌انگاری است. با توجه به آنکه متخصصان سیاستگذاری فرهنگی، از یک سو، در صدد پذیرش آداب و سنت‌های گروه‌های فرهنگی مختلف و از سوی دیگر، به دنبال حمایت از فرهنگ‌های گروه‌های اقلیت هستند (Foblets, 2009: 43)، این مسئله مطرح می‌شود که فرایند جرم‌انگاری در قبال سیاست‌های فرهنگی چه رویکردی را اتخاذ می‌کند؟

با توجه به آنکه از یک سو، ایران یک جامعه فرهنگی کثرت‌گراست و از سوی دیگر، اصول و هنجارهای فرهنگی، در جوامع دارای اقلیت‌های متنوع نژادی، قومی، دینی یا زبانی مورد توجه است، این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از الگوهای کیفی، فرایند

سیاستگذاری فرهنگی را در نظام جرم‌انگاری ایران بررسی خواهد کرد. با این فرض که به نظر می‌رسد تعامل سیاستگذاری فرهنگی و نظام جرم‌انگاری ایران برای حفظ برتری وضعیت فرهنگی موجود و عدم حمایت از هنجارهای گروه اقلیت است، درصدد تبیین فرایند سیاستگذاری فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران است. با این حال، تلاش شده تا تجربه کشورهای آمریکا و استرالیا به عنوان دو کشور دارای تنوع فرهنگی و مهاجرپذیر به صورت اجمالی مطرح شود. در ساختار پژوهش، پس از بیان زیربناهای سیاستگذاری فرهنگی در ایران، فرایند موجود در این قلمرو تشریح می‌شود و در نهایت، برآمد حاصل از این نوشتار ارائه می‌شود.

### ۱. زیربنای سیاستگذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، فرهنگ به عنوان یکی از عوامل اساسی و زیربنایی در ارتقای کیفیت زندگی انسان‌ها و زیستن مبتنی بر اندیشه مطرح شد. بنابراین پس از انقلاب اسلامی، مهمترین کارکرد مورد انتظار از فرهنگ و برنامه‌ریزی فرهنگی، انتقال پیام انقلاب به مردم و حفظ و ترویج ارزش‌های ناب اسلامی و انقلابی بود (اصلان‌زاده، ۱۳۹۴: ۹۰). با توجه به شاخص‌های نظام جمهوری اسلامی، سیاستگذاری فرهنگی به دنبال تحقق ایده‌ها و آرمان‌های والا و حفظ فرهنگ ارزشی و مورد تأیید نظام است. بر همین اساس، در اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سیاست فرهنگی همان توافق رسمی و اتفاق نظر مسئولان در تشخیص، تدوین و تعیین مهمترین اصول و اولویت‌ها در جهت حرکت فرهنگی است. لذا، سیاست‌های فرهنگی، اصول راهنمای کارگزاران فرهنگی و مجموعه علائم و نشانه‌هایی است که مسیر حرکت فرهنگی جامعه را نشان می‌دهد (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱: ۵۸).

متعاقب استقرار جمهوری اسلامی ایران، اساس و شالوده سیاست فرهنگی جدید در قانون اساسی پی‌ریزی و سپس، شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۳ و با هدف اتخاذ سیاست‌های فرهنگی در کشور تأسیس شد. با این حال، مهمترین اقدام در حوزه سیاستگذاری فرهنگی بعد از پیروزی انقلاب، تدوین «اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۱ است. در این منشور اهداف فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران چنین تعریف شده است: «رشد و تعالی فرهنگ اسلامی، انسانی و بسط پیام انقلاب اسلامی در جامعه و جهان؛ استقلال فرهنگی و زوال مظاهر منحط و مبانی نادرست فرهنگ بیگانه و پیراسته شدن جامعه از آداب و رسوم منحرف و خرافات؛ به کمال رسیدن قوای خلاقه و شایسته وجود آدمی در همه شئون؛ آراسته شدن به فضائل اخلاقی و صفات خدایی در مسیر وصول انسان به مقام انسان متعالی؛ تحقق کامل انقلاب فرهنگی در جهت استقرار ارزش‌های ناب اسلامی و انقلاب اسلامی؛ درک مقتضیات و تحولات زمان و نقد و تنقیح دستاوردهای جوامع بشری و استفاده از نتایج قابل انطباق با اصول و ارزش‌های اسلامی». مجموع نکات مطرح شده در «اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» ثابت می‌کند که راهبردهای ارزشی / دینی / ایدئولوژیک زیربنای اصلی سیاستگذاری فرهنگی در ایران است.

با توجه به شناخت زیربنای سیاستگذاری فرهنگی در ایران، می‌توان این فرایند را در نظام جرم‌انگاری ایران به نحو مطلوب‌تری ارزیابی کرد. براساس یافته‌های انجام گرفته، فرایند سیاستگذاری عمومی به طور عام و فرایند سیاستگذاری فرهنگی به طور خاص شامل مراحل شناسایی مشکل، تعریف مشکل، تحلیل وضعیت موجود، ارزیابی و ارائه الگوی مطلوب می‌شود (قلی‌پور و غلامپور، ۱۳۸۹: ۲۶). بر این اساس، از این الگوی مشهور برای بررسی و تبیین فرایند سیاستگذاری فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران استفاده می‌شود. این فرایند در قالب نظام جرم‌انگاری و سیاستگذاری فرهنگی (شناسایی مشکل)، پیش‌روی جرم‌انگاری فرهنگ (تعریف مشکل)، جرم‌انگاری فرهنگ و عدم جرم‌انگاری رفتارها علیه فرهنگ (تحلیل وضعیت موجود)، ارزیابی سیاستگذاری فرهنگی در سامانه جرم‌انگاری (ارزیابی) و حقوق فرهنگی زیربنای سیاستگذاری و قانونگذاری فرهنگی (ارائه الگوی مطلوب) بررسی می‌شود.

## ۲. نظام جرم‌انگاری و سیاستگذاری فرهنگی

جرم‌انگاری «فرایندی است که به موجب آن قانونگذار با در نظر گرفتن هنجارها و ارزش‌های اساسی جامعه و با تکیه بر مبانی نظری مورد قبول خود، فعل یا ترک فعلی را ممنوع و برای آن ضمانت اجرای کیفری وضع می‌کند» (آقابابایی، ۱۳۸۴: ۱۲-۱۱). به عبارت دیگر، می‌توان جرم‌انگاری را فرایندی گزینشی نامید که به موجب آن قانونگذار با در نظر گرفتن هنجارهای

اجتماعی یا ضرورت‌های دیگر، برپایه مبانی نظری مورد قبول خود رفتاری را ممنوع یا الزام‌آور می‌کند و درنهایت برای حمایت از آن، ضمانت اجرای کیفری قرار می‌دهد. به همین دلیل، جرم‌انگاری عمدتاً معلق به شناخت باورها و اصول ایدئولوژیک، ساختاری و مشروعیت قدرت یک نظام سیاسی است که براساس آنها مرز میان رفتارهای مجاز و ممنوع مشخص می‌شود. از این رو تفاوت در اصول و باورهاست که موجب شده فلاسفه حقوق کیفری معیارهایی را برای مداخلات کیفری / جرم‌انگاری ارائه دهند. بررسی رویکردهای فلسفی در قلمروی فرایند جرم‌انگاری نشان می‌دهد که قانونگذاران کشورهای مختلف، براساس رویکردهایی چون اصل ضرر،<sup>۱</sup> پدرسالاری،<sup>۲</sup> اخلاق‌گرایی،<sup>۳</sup> استقلال شخصی<sup>۴</sup> و کمال‌گرایی<sup>۵</sup> دست به جرم‌انگاری برخی رفتارها می‌زنند (Hosper, 1980: 255).

با وجود این، سامانه جرم‌انگاری برای تحقق اهداف مدنظر خود، از یک سو، از یافته‌های قلمروهای مطالعاتی مختلف همچون جامعه‌شناسی، روان‌شناسی، انسان‌شناسی، اقتصاد، جرم‌شناسی و... بهره می‌گیرد و از سوی دیگر، به قلمروهای مختلف اجتماعی همچون اقتصاد، اخلاق، بهداشت، امنیت، فرهنگ و... توجه می‌کند. به همین دلیل، نظام جرم‌انگاری دانش‌بنیان<sup>۶</sup> درصدد توازن بخشی میان منافع گروه‌های مختلف اجتماعی در عرصه‌های متفاوتی همچون اقتصاد، اخلاق، بهداشت، امنیت، فرهنگ و... است؛ زیرا حقوق کیفری برای جامعه و در خدمت آن است و به همین دلیل، از یک طرف، ماهیت سامانه جرم‌انگاری باید اقتضائات وجدان جمعی<sup>۷</sup> و منافع عمومی<sup>۸</sup> تضمین شود و از طرف دیگر، «مداخله باید برمبنای یک دلیل درست صورت پذیرد» (محمودی جانکی و روستایی، ۱۳۹۲: ۴۳). به همین دلیل، مسئله اصلی آن است که سیاستگذاری فرهنگی و نظام جرم‌انگاری چگونه

- 
1. Harm Principle
  2. Paternalism
  3. Moral Legality
  4. Personal Independence
  5. Perfectionism
  6. Knowledge Based Criminalization
  7. Public Conscience
  8. Public Interest



می‌توانند با هم مرتبط باشند؟ به عبارت بهتر، سیاستگذاری فرهنگی از نظام جرم‌انگاری برای حمایت از گروه‌های مختلف فرهنگی کمک می‌گیرد یا براساس رویکردهای ایدئولوژیک و گزینش راهبردی با جرم دانستن برخی هنجارهای فرهنگی به مقابله با آن می‌پردازد؟

در نظام‌های لیبرال، قانون تنظیم‌کننده قواعد رفتار بشری است. به دیگر سخن، قانون در جامعه وضع می‌شود تا از هرج و مرج جلوگیری کند و نظام اجتماعی و روابط موجود را سامان دهد. در این جوامع، قانون صرفاً پدیده‌ای اجتماعی است که برای تنظیم شرایط موجود متولد می‌شود و به همین دلیل، جرم‌انگاری دارای معیارها و ضوابطی است که می‌توان به معیار پالایش اشاره کرد. طبق این معیار برای اینکه جرم‌انگاری یک رفتار از هر لحاظ موجه باشد، باید از سه فیلتر با موفقیت عبور کند. اولین فیلتر، معیار اصول است (Schonsheck, 1994: 70) در این مرحله از منابع اخلاقی جامعه بحث می‌شود. بنابراین، گام اول در جرم‌انگاری آن است که رفتار مورد نظر با مبانی و اصول آن جامعه تعارض داشته باشد؛ نه آنکه با مبانی اخلاقی جامعه همسو بوده و حتی در آداب اخلاقی یا مذهبی آن جامعه نسبت به انجام رفتار مذکور سفارش شده باشد (نجفی ابرندآبادی، حبیب‌زاده و بابایی، ۱۳۸۳: ۳۱). در گام دوم، صحبت از صافی پیش‌فرض‌ها می‌شود. در این بستر، تلاش می‌شود تا همه راهبردهای غیرکیفری برای حل یک معضل، مشکل یا آسیب اجتماعی به‌کار گرفته شود و حقوق کیفری به‌مثابه آخرین راه حل مدنظر قرار گیرد (محمودی جانکی و روستایی، ۱۳۹۲: ۲۱۳). با این حال، اگر حاکمیت جرم‌انگاری رفتاری را مدنظر قرار می‌دهد، بررسی پیامدهای جرم‌انگاری در قالب رویکردهای هزینه‌فایده و عقلانیت ابزاری آن مدنظر قرار می‌گیرد (جانی‌پور و معروفی، ۱۳۹۲: ۱۴۷). برای مثال، در این مرحله کارایی کیفردهی و جرم‌انگاری از طریق بررسی نرخ جرم-افزایش، کاهش یا ثابت بودن-بررسی می‌شود. بنابراین در کشورهای لیبرال تلاش می‌شود تا نظام جرم‌انگاری مبتنی بر داده‌های تجربی و عقلانیت کیفری باشد و بر همین اساس، امور از پیش تعیین شده ایدئولوژیک، اثری در نظام جرم‌انگاری ندارد.

با این حال، در نظام‌های ایدئولوژیک دینی، اخلاق فضیلت مفهومی است که میان سیاستگذاری فرهنگی و نظام جرم‌انگاری پیوند برقرار می‌کند. اخلاق فضیلت اغلب در

مقابل آن رویکردها به فلسفه اخلاق قرار دارد که بر قواعد، تکالیف یا یک الزام کلی نیکوکاری تأکید می‌ورزد. به همین دلیل، اخلاق فضیلت، به جای سخن گفتن از افعال، اشخاص و ویژگی‌های شخصیتی فاعل، در مقام پاسخ به این پرسش که چگونه باید زیست؟ اظهار می‌دارد، فضیلت‌مندانه (Slote, 2000: 121). بنابراین اخلاق فضیلت بر بودن تأکید می‌کند و رسالت آن، پرورش انسان‌های متعالی و اسوه است. به بیان کلی، فضیلت یک خصلت شخصیتی مطلوب است. می‌توان گفت اخلاق فضیلت شکلی از تأمل و تفکر است که برای این قبیل خصایل شخصیتی مرتبه و موقعیتی اساسی قائل است. شاید به همین دلیل باشد که نظریه‌پردازان فضیلت به لحاظ ایجاد ارتباط‌هایی میان اخلاق و دیگر حوزه‌های زندگی مانند روان‌شناسی، مردم‌شناسی، تاریخ، هنر و فرهنگ بسیار وسیع المشرب‌ترند (ادواردز و بوچرت، ۱۳۹۶: ۳۹۳). انگیزه اخلاقی، غایت‌انگاری، ارزش ذاتی فضیلت، نقش اسوه اخلاقی، توجه به منش و شخصیت اخلاقی فاعل از جمله ویژگی‌های اخلاق فضیلت است که نظریه‌پردازان این حوزه بر آنها اتفاق نظر دارند. همچنین، به‌رغم وجود تقریرهای غیرغایت‌انگارانه در بین تقریرهای موجود از این رویکرد، غالباً سعادت به عنوان غایت رفتار بشری پذیرفته و تنها راه دستیابی به آن را فضایل می‌دانند.

بنابراین متأثر از رویکرد اخلاق فضیلت باید گفت که سعادت شهروندان شرط اساسی و دغدغه حامیان این ایده است (Statman, 1993: 34). بر همین اساس است که قانونگذاران در برخی کشورها تلاش می‌کنند تا از طریق قاعده‌های جرم‌انگار، سعادت دنیوی و اخروی شهروندان را تضمین کنند. در این دريچه، قانون‌ابزاری برای رسیدن افراد به بهشت تلقی می‌شود. بنابراین، پیوند اندیشه اخلاق فضیلت و قانونگذاری آنجاست که قانونگذار از طریق توجه به اخلاق و مبانی فرهنگی منطبق با ایدئولوژی خاص خود، تلاش می‌کند تا نحوه زندگی فضیلت‌مندانه را از طریق وضع قانون میسر و یک الزام اخلاقی را تبدیل به الزام قانونی کند. به عبارت دیگر، توجه به اخلاق و فرهنگ هنجاری در پهنه قانونگذاری موجب می‌شود تا خوب‌ها تبدیل به باید‌ها شوند. باین حال، نکته مهم آن است که آیا قانونگذار از این آزادی عمل برخوردار است تا قوانین تضمین‌کننده سعادت اخروی را برای شهروندان وضع کند یا خیر؟ به عبارت دقیق‌تر، دامنه مداخلات حقوقی /

کیفری محدود به نظام اجتماعی است یا متأثر از رویکردهای ایدئولوژیک که در این صورت قانون ممکن است سعادت اخروی را تضمین کند؟ در مقام پاسخ به این پرسش‌ها باید گفت که در جوامع ایدئولوژیک، قانون الزاماً یک پدیده اجتماعی نیست، بلکه گاهی می‌تواند پدیده دینی / اعتقادی باشد. به عبارت دقیق‌تر، در جوامع ایدئولوژیک، قانون ابزاری برای سعادت اخروی می‌شود. به همین دلیل است که در جوامع ایدئولوژیک، یک سری جرائم و مجازات‌های ثابت وجود دارد که به‌طور کلی، امکان تغییر آنها نیست. در کنار آن، این جوامع ممکن است متأثر از رویکرد اخلاق فضیلت، رفتارهایی را جرم‌انگاری کنند که به هیچ عنوان با وجدان عمومی جامعه سازگار نیست. دلیل این امر، برتری و هژمونی ایدئولوژی اخلاق‌گرا / سعادت‌طلب است.

### ۳. پیشروی جرم‌انگاری فرهنگ

اگر بپذیریم که اصل بر آزادی انسان است و اعمال محدودیت از طریق جرم‌انگاری، استثنا محسوب می‌شود، همواره اماره‌ای به نفع آزادی افراد وجود خواهد داشت. در این چارچوب، بار اثبات ضرورت وجود محدودیت برعهده کسانی است که قصد محدود کردن آزادی‌های افراد را از طریق جرم‌انگاری دارند. به این ترتیب می‌توان گفت «هرگونه پیشروی در فضای آزاد رفتار شهروندان و افزودن بر منطقه الزام و کنترل رفتاری آنها در پرتو جرم‌انگاری برخی اعمال، نیازمند توجیهات و دلایل قوی است» (حبیب‌زاده و زینالی، ۱۳۸۴: ۶).

با بررسی مبانی فلسفی جرم‌انگاری در خصوص مداخله کیفری در حوزه فرهنگ اندیشه‌ها و ایده‌های متفاوتی قابل استنباط است. در اصل استقلال شخصی تعیین راه و رسم و شیوه زندگی افراد باید به خود آنها سپرده شود. در این چارچوب فرض می‌شود که مردم قادرند در زندگی راه صحیح را انتخاب کنند و صلاح و فساد خویش را دریابند و به تصمیم‌گیری بپردازند. به عبارت دیگر، «تعیین درست و نادرست و خوب و بد، به دیدگاه و نظر خود فرد بستگی دارد و او خیر و صلاح خویش را بهتر از دیگران می‌شناسد» (محمودی، ۱۳۷۰: ۱۴۰). بدین سان، می‌توان گفت که براساس اصل اولیه هر فرد عاقل و بالغ، صلاحیت و شایستگی دارد که در مورد زندگی خود تصمیم‌گیری کند. در واقع، در پرتو این ایده تکثر راه حل‌ها،

برداشت‌ها و شیوه‌های متفاوت زندگی به رسمیت شناخته می‌شود. با این حال، اصل استقلال شخصی تا جایی از آداب و هنجارهای فرهنگی و پایبندی به هویت‌های فرهنگی حمایت می‌کند که موجب آسیب و صدمه به دیگری<sup>۱</sup> نشود.<sup>۲</sup> بنابراین، پایبندی و توسل به هویت فرهنگی براساس اصل ضرر تا آنجا پذیرفته است که هنجارها، آداب و سنت‌های فرهنگی ضرری به دیگری وارد نکند.

عامل سه‌گانه اصل استقلال شخصی، اصل ضرر و حقوق فرهنگی این نتیجه را به همراه دارد که افراد می‌توانند آزادانه و براساس حق بر هویت فرهنگی، به هنجارهای فرهنگی خود پایبند باشند؛ مگر تا جایی که سنت‌های فرهنگی موجب ایراد ضرر به دیگری شود. این رویکرد، با در نظر گرفتن واقعیت‌های فرهنگی جامعه و احترام به کثرت‌گرایی فرهنگی<sup>۳</sup> از یک سو، از مبانی فرهنگی مبتنی بر اخلاق حمایت می‌کند و از سوی دیگر، موجب شکل‌گیری نظام جرم‌انگاری فرهنگ‌مدار می‌شود. نتیجه نظام جرم‌انگاری فرهنگ‌مدار، حمایت از هنجارهای فرهنگی و در مرحله آرمانی آن، جرم‌انگاری رفتارهای تعرض‌آمیز به آداب فرهنگی گروه‌های اقلیت است. این تفکر با در نظر گرفتن اهمیت مسئله فرهنگ، آن را به سان خرده سیستم‌هایی در نظر می‌گیرد که اصل سیستم جامعه را می‌سازد و حفظ نظم و همبستگی اجتماعی را تضمین می‌کند. در این وضعیت، دولت باید براساس مبانی فرهنگی به جرم‌انگاری اقدام کند؛ زیرا حفظ الگوهای همبستگی اجتماعی و تضمین یکپارچگی نظم درونی جامعه به عهده خرده سیستم‌های فرهنگی است.

### 1. Harm to Other

۲. در این بستر می‌توان به مثال فرهنگ ازدواج از طریق تسخیر اشاره کرد که بخشی از فرهنگ قبایل سرخ‌پوست آمریکایی است. در سال ۱۹۸۴ جوان ۲۳ ساله‌ای به نام موآ پس از ۶ سال زندگی در این کشور، دختری به نام ژیونگ را از محوطه دانشگاه فرنسو در کالیفرنیا ربود و وی را مجبور به برقراری رابطه جنسی کرد. ژیونگ پس از این اتفاق به اتهام تجاوز به عنف و آدم‌ربایی از موآ شکایت کرد. موآ در جلسه رسیدگی در مقام دفاع به یکی از رسوم قبیله خود-همونگ - به نام ازدواج از طریق تسخیر استناد کرد. براساس این فرهنگ، مرد جوان، دختر مورد نظر خود را می‌رباید و دختر با وجود رضایت قلبی، در برابر مرد مقاومت می‌کند. گرچه این فرهنگ در قبیله همونگ به رسمیت شناخته شده است، اما از آنجاکه این رفتار در بیرون از خرده فرهنگ خاص قبیله موجب ایراد ضرر به دیگری می‌شود، مورد حمایت قانونی قرار نمی‌گیرد و به همین دلیل در پرونده مورد اشاره، موآ به حبس و جزای نقدی محکوم شد (Song, 2007: 87). بنابراین تنها موردی که جامعه و دولت حق مداخله در امور زندگی و آزادی دیگران را دارد و می‌تواند در مورد دیگران اجبار و زور به کار برد، زمانی است که با آن مداخله بخواهد جلوی آسیب و ضرر به دیگران را بگیرد.

### 3. Multiculturalism

در کنار توجه به اصل استقلال شخصی و اصل ضرر، امروزه، اصل پدرسالاری از مهمترین دلایل توجیه برای جرم دانستن بسیاری از رفتارهاست. در این اصل، «تعامل دولت با شهروندان درست مانند رفتار یک پدر مهربان است که فرزندانش را در برابر آسیب و خطر محافظت می‌کند و برای مثال، آنها را از افتادن در پرتگاه، افزودن سرعت اتومبیل و... منع می‌کند» (Hosper, 1980: 255). بنابراین، پدرسالاری، عمل کردن به خیر و صلاح دیگران بدون رضایت ایشان است. با وجود این، هدف از پدرسالاری، «اعمال محدودیت و مداخلاتی است که به دلیل تشخیص خیر و مصلحت افراد انجام می‌گیرد» (Grill, 2010: 1). براساس این اصل، دولت در مقام دفاع از حقوق واقعی اشخاص برمی‌آید و با ممنوعیت برخی رفتارها به آنها اجازه نمی‌دهد به خود آسیب برسانند یا با ایجاد برخی تکالیف و مسئولیت‌ها، افراد را ملزم می‌سازد تا به خود سود برسانند و بر ترک چنین تکلیفی مجازات مقرر می‌کند (برهانی، ۱۳۹۴: ۱۰۹). زمانی که دولت‌ها پایبندی گروه‌های اقلیت به هنجارهای خود را به خیر و صلاح آنها ندانند یا رفتار مذکور را معارض نظم و امنیت عمومی در نظر بگیرند، از طریق مداخلات کیفی، هنجارهای فرهنگی را جرم‌انگاری می‌کنند. لذا، تعامل نظام جرم‌انگاری پدرسالار و حقوق فرهنگی این نتیجه را به همراه دارد که افراد در پایبندی به هنجارهای فرهنگی خود باید منتظر اتخاذ سیاست‌های دولت باشند. در این بستر، هرگاه دولت رفتار فرهنگی را خلاف نظم و امنیت جامعه یا خلاف مصلحت افراد در نظر گیرد، می‌تواند در گام ابتدایی انجام این سنت‌ها را ممنوع و در مرحله نهایی، اقدام به جرم‌انگاری آنها کند. نتیجه این وضعیت جرم‌انگاری فرهنگ<sup>۱</sup> خواهد بود.

با توجه به ساختار حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران و در پرتو اصل (۴) قانون اساسی، همه قوانین و مقررات باید براساس موازین شرعی باشند. همچنین براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان حافظ جنبه شرعی قوانین مختلف است. از این رو، به نظر می‌رسد که اگر خرده‌فرهنگ‌های خاص در تعارض با اصول مسلم شرعی باشند، جرم‌انگاری آنها. برحسب شرایط. امکان‌پذیر باشد. به عبارت

دقیق‌تر، در کنار رویکردهای فلسفی جرم‌انگاری، ساختار شرعی نظام حقوقی ایران نیز دلیل دیگری است که امکان جرم‌انگاری فرهنگ را فراهم می‌آورد. در این چارچوب، مناسبات قاعده کلی «التعزیر لکل عمل محرم» و «التعزیر بما یراه الحاکم» می‌تواند مبنایی برای جرم‌انگاری قرار گیرد. با این حال، نکته مهم آن است که قواعد فقهی مذکور تنها ملاک و مبنا هستند و برای جرم‌انگاری خرده‌فرهنگ‌های معارض قواعد شرعی، این رفتارها باید در قالب رسمی فرایند قانونگذاری، جرم‌انگاری شوند. با وجود این، قواعد شرعی الزاماً مبتنی بر رد هنجارهای فرهنگی گروه‌های اقلیت نیستند؛ زیرا در اسلام، گروه‌های اقلیت محترم هستند و احوال شخصی و اعتقادات آنها تا زمانی که خدشه‌ای به کیان نظام اسلامی وارد نکند، محترم است. به همین دلیل است که قانونگذار ایران متأثر از رویکردهای شرعی، در ماده (۲۶۶) قانون مجازات اسلامی اشعار داشته است که غیرمسلمان تنها در صورت تظاهر به مصرف مسکر، محکوم به حد می‌شود. مفهوم مخالف این ماده نشان می‌دهد که شرب خمر غیرعلنی غیرمسلمانان مجازاتی را برای آنها به همراه نخواهد داشت؛ زیرا اسلام به باورها، اعتقادات و ایدئولوژی دیگر ادیان احترام می‌گذارد.

#### ۴. تحلیل وضعیت چالش‌های فرهنگی در سامانه جرم‌انگاری

مصادیق چالش‌های فرهنگی در سامانه جرم‌انگاری ایران را می‌توان در دو قالب سیاست‌های پیش‌رونده و سیاست‌های پس‌رونده بررسی کرد. در فرایند سیاست‌های پیش‌رونده در جرم‌انگاری، قانونگذار ایران جرم‌انگاری فرهنگ را مدنظر قرار داده و در سیاست‌های پس‌رونده در جرم‌انگاری، رفتارهای تعرض‌آمیز به خرده‌فرهنگ‌ها را به‌عنوان اعمال مباح در نظر گرفته است. براساس این تقسیم‌بندی، مهمترین مصادیق چالش‌های فرهنگی در نظام جرم‌انگاری ایران بررسی می‌شوند.

##### ۴-۱. جرم‌انگاری فرهنگ

برای داشتن یک جامعه سالم، قانونمند و تأمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان

نمی‌توان فقط از سازوکار جرم‌انگاری بهره برد و پیامدهای مترتب بر جرم‌انگاری و هزینه‌های جبران‌ناپذیر آن را نادیده گرفت. بی‌توجهی به این پیامدها و تکیه صرف به توجیهات نظری و فلسفی در توسل به جرم‌انگاری، می‌تواند حقوق کیفری را با چالش‌های جدی روبه‌رو کند و مشروعیت جایگاه و نقش آن را به چالش بکشاند.

در ساختارهای اجتماعی ایران رفتارهایی چون بدحجابی، نوع خاص پوشش،<sup>۱</sup> استفاده از تجهیزات ماهواره‌ای، استفاده از آثار سمعی و بصری غیرمجاز،<sup>۲</sup> مصرف مواد مخدر، قاچاق کالا و توهین در زمره مواردی هستند که در برخی فرهنگ‌ها به مثابه رفتارهای معمول و بهنجار پنداشته می‌شوند. برای مثال، در حال حاضر، اکثر افراد جامعه از ماهواره استفاده می‌کنند. براساس آخرین پژوهشی که دو استاد دانشگاه در حوزه رسانه انجام دادند و نتیجه آن به‌طور رسمی منتشر شده است، حداقل ۶۰ درصد مردم ایران از برنامه‌های ماهواره استفاده می‌کنند (پایگاه خبری فناوری اطلاعات و ارتباطات). بنابراین استفاده از تجهیزات ماهواره‌ای آن‌چنان در فرهنگ مردم ادغام شده است که جرم‌انگاری آن، مقابله نیروی انتظامی با دارندگان تجهیزات ماهواره‌ای در قالب طرح راپل<sup>۳</sup> و مسدود کردن برخی شبکه‌ها نیز مانع از آن نشده تا مردم استفاده از ماهواره را ترک کنند. از این رو، به نظر می‌رسد که امروزه استفاده از ماهواره به یکی از فرهنگ‌های مردم تبدیل شده است. قاچاق کالا به‌ویژه در شهرهای مرزی ایران شغل بسیاری از ساکنان بومی را تشکیل می‌دهد. به‌عنوان مثال، در شهرهای هم‌مرز با کشورهای افغانستان و پاکستان همچون سراوان و تایباد، قاچاق سوخت شغل بسیاری از افراد را تشکیل می‌دهد و افراد بومی، قاچاق کالا را در حد رفع نیازهای ضروری زندگی انجام می‌دهند. به‌طور کلی در خصوص پدیده قاچاق که پیامدهای اقتصادی و اجتماعی ناگواری را برای هر کشور به‌وجود می‌آورد باید متذکر شد که باید میان قاچاق سازمان‌یافته و قاچاق ساکنان بومی / ته‌لنجی‌ها / غیرحرفه‌ای‌ها قائل به تفکیک شد. به عبارت دیگر، در قاچاق

۱. براساس تعریف ارائه شده در قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و مجازات فروشندگان لباس‌هایی که استفاده از آنها در ملأعام خلاف شرع است یا باعث جریحه‌دار شدن عفت عمومی می‌شود.

۲. براساس تعریف ارائه شده در قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌کنند.

۳. براساس طرح راپل، نیروهای پلیس با لباس‌های ویژه و در قالب عملیات ضربتی، از بالگرد خارج شده و به جمع‌آوری دیش‌های ماهواره اقدام می‌کنند.

سازمان یافته همچون جرائم مواد مخدر تشکیل باندهای مجرمانه و حضور سرکردگان اصلی در پشت صحنه، شاخص اصلی است. هرچند در کنار تشکیل باندهای قاچاق ممکن است افراد بومی نیز از سرناچاری و عجز به این امر اقدام کنند.

قانونگذار ایران با درک شرایط مرزنشینان بومی، در سال ۱۳۸۴ قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی را با هدف قانونمندسازی مبادلات مرزی افراد مرزنشین در ایران به تصویب رساند. این قانون که در واقع نوعی به رسمیت شناختن فرهنگ مبادلات مرزی برای افراد بومی است، به جای اصطلاح «قاچاق کالا» از واژه «مبادلات مرزی» استفاده کرده تا فرهنگ افراد مرزنشین را به رسمیت بشناسد. باین حال، قانون مورد اشاره، شرایط و مقرره‌های بسیاری را برای قانونمندسازی مبادلات مرزی ساکنان بومی در نظر گرفته است. به همین دلیل، این قانون عملاً از فلسفه وجودی خود فاصله گرفته است. بنابراین اگرچه این قانون نوعی پیشرفت و به رسمیت شناختن هنجارهای فرهنگی است، اما قانون و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۸۵، تکالیفی را برای مرزنشینان در نظر گرفته و به همین دلیل، آن را به قانون متروک تبدیل کرده است. تجربه‌های عملی در استان‌های مرزی نشان می‌دهد افرادی که براساس این قانون به مبادله مرزی اقدام می‌کنند، بسیار کم هستند؛ زیرا داشتن کارت بازرگانی، پبله‌وری و ... با فرایندهای اداری پیچیده مواجه می‌شود. به همین دلیل، عمده بومیان بدون رعایت مفاد این قانون، کالاهایی را از مرز وارد می‌کنند. به نظر می‌رسد چنانچه، رفتار ساکنان بومی منطبق بر قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی نباشد، براساس بند «الف» ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲، مشمول عنوان مجرمانه قاچاق شود؛ زیرا در این بند آمده است که «قاچاق کالا و ارز عبارت است از هر فعل یا ترک فعلی که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود».

رویه قضایی ایران تا سال ۱۳۹۵ با عدم تفکیک میان قاچاق سازمان یافته و قاچاق ساکنان بومی، اقدام به کیفردهی در هر دو حالت می‌کرد. باین حال، در سال ۱۳۹۵، سخنان مقام رهبری درخصوص پدیده «کول‌بری» نگاه جامع‌تر و دقیق‌تری را در این حوزه



به وجود آورد. ایشان در سخنرانی خود در جمع کارگزاران نظام بر این نکته تأکید کردند که «باید با قاچاقچیان سفت و سخت رفتار کرد. البته منظور از مبارزه با قاچاق کالا، مقابله با کول بره‌های ضعیفی که در برخی مناطق اجناس کوچک را وارد می‌کنند، نیست، بلکه منظور قاچاقچیان بزرگی است که با ده‌ها و صدها کانتینر، اجناس قاچاق، وارد کشور می‌کنند». بنابراین با در نظر گرفتن مجموع مواد قوانین ذکر شده، به نظر می‌رسد که اقدام کول بران در حال حاضر اگر مشمول قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی نباشد، براساس قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز جرم باشد؛ زیرا کول بران تشریفات قانونی را رعایت نمی‌کنند، دارای کارت بازرگانی نیستند، کالاهای آنها شناسه رهگیری و شناسه کالا ندارد، از مبادی رسمی گمرک خارج نمی‌شود و اسناد مثبت‌ه گمرکی را ندارد. بنابراین، مجموع نکات یاد شده ما را به این نتیجه می‌رساند که بهتر است قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی اصلاح، مقررهای دقیق برای قاچاقچیان غیرحرفه‌ای / ته‌لنجی تنظیم و الزامات و تکالیف قانونی دست‌وپاگیر حذف شود. این قانونگذاری، علاوه بر آنکه آزادی عمل و رفتار سلیقه‌ای قضات را کم می‌کند، موجب احترام گذاشتن به یک فرهنگ بومی خاص می‌شود.

در تجربه کشورهای خارجی، می‌توان به استرالیا به عنوان یک نظام کیفری مترقی در این حوزه اشاره کرد. کشور استرالیا به عنوان کشوری کثرت‌گرا؛ در اصلاح قانون ملی و به تبع حکم کمیسیون اصلاح قانون داخلی تصمیم گرفت تا در حوزه حقوق کیفری، کثرت‌گرایی فرهنگی را مدنظر قرار دهد (Bronitt and Amirthalingam, 1996: 58). بر این اساس، مقرر شد تا تنوع فرهنگی موجود در جامعه استرالیا در قانونگذاری کیفری مورد توجه قرار گیرد. از این رو، در اصلاحات انجام گرفته مفهوم مسئولیت کیفری و شاخص‌های آن دستخوش تغییراتی شد. به طور سنتی، در نظام‌های کامن‌لا، معیار مسئولیت کیفری، انسان متعارف است که خود استانداردهای مشخصی را به همراه می‌آورد. بر همین اساس، ممکن است که شاخص انسان و استانداردهای متعارف در اعمال مسئولیت کیفری، حقوق برخی از گروه‌های اقلیت همچون آنگلو ساکسون‌های سلطنتی را در جامعه استرالیا نقض کند؛ زیرا این گروه‌های فرهنگ اقلیت، ویژگی‌های مخصوص به خود را دارند و شاخص‌های انسان متعارف ممکن است در مورد آنها صادق نباشد (Foblets and et al., 2009: 122). به همین دلیل، در آخرین

اصلاحات انجام شده در سال ۲۰۰۵، برای تبیین مفهوم مسئولیت کیفری و اعمال مجازات با توجه به اوضاع مختلف، معیار انسان متعارف و انسان خاص در کنار یکدیگر بررسی می‌شوند؛ بدین معنا که برای افراد متعلق به گروه‌های اکثریت به ملاک انسان متعارف توجه و برای گروه‌های اقلیت معیار انسان خاص بررسی می‌شود (Bronitt and McSherry, 2005: 32). نکته قابل توجه دیگر اینکه نظام پارلمانی نمی‌تواند برای افراد بومی قانونی را وضع کند، مگر آنکه از قبل رضایت همه افراد بومی را جلب کند؛ زیرا براساس متن قانون اساسی، در مورد افراد بومی استرالیا قانون بومی<sup>۱</sup> اعمال می‌شود (Yeo, 2009: 193).

## ۲-۴. عدم جرم‌انگاری رفتارهای علیه فرهنگ

در نقطه مقابل جرم‌انگاری خرده‌فرهنگ‌ها، عدم جرم‌انگاری رفتارهای تعرض‌آمیز به خرده‌فرهنگ‌ها نیز بخش دیگری از محدودیت‌های سیاستگذاری جنایی تقنینی در ایران است. گروه‌های اقلیت به دلیل سبک زندگی مخصوص به خود و پایبندی به هویت فرهنگی ممکن است در معرض رفتارهای نامناسب دیگر شهروندان قرار گیرند. نظریه سبک زندگی<sup>۲</sup> که یکی از نظریه‌های علت‌شناسانه بزه‌دیدگی است راگات فردسون<sup>۳</sup> و هیندلانگ<sup>۴</sup> برای نخستین بار در کتابی تحت عنوان بزه‌دیدگان جرم‌های فردی در سال ۱۹۷۸ مطرح کردند (کمانکش، ۱۳۹۳: ۴۰). براساس این نظریه، «تغییرات در سبک زندگی افراد با قرار دادن آنها در شرایط خطرناک. زمان، مکان و... احتمال بزه‌دیدگی آنها را افزایش می‌دهد» (Meiera and Miethe, 2007: 466). این نظریه به دنبال واکاوی نقش و پایگاه اجتماعی افراد در بزه‌دیدگی جرائم خشونت‌بار است و این مسئله که چرا برخی افراد و گروه‌ها بیش از دیگران در معرض خطر بزه‌دیدگی قرار می‌گیرند. مطابق این دیدگاه، جرم یک حادثه اتفاقی نیست، بلکه بزه‌دیدگی براساس شیوه یا سبک زندگی افراد و عملکرد

---

1. Aboriginal Law  
 2. Life Style Theory  
 3. Gott Fredson  
 4. Hindelang

زندگی آنها، متغیر است. بنابراین پیش فرض بنیادی این نظریه آن است که تفاوت‌های جمعیت‌شناختی و سبک زندگی افراد در ارتکاب جرم و بزه‌دیدگی اثرگذار است. از این رو، شیوه و سبک زندگی گروه‌های اقلیت از جمله مسائل اعتقادی، نحوه پوشش، فرهنگ‌های خاص، به‌کارگیری و ترویج نمادهای مذهبی و ... که نمایانگر مجموعه‌ای از عملکردها و هویت فرهنگی آنهاست، می‌تواند در تولد اندیشه مجرمانه یا تحریک تعصب‌های فرهنگی و در نتیجه آسیب‌پذیری و بزه‌دیدگی اقلیت‌ها نقش کلیدی و مؤثر ایفا کند. بنابراین، به نظر می‌رسد وضعیت‌های احتمالی به وجود آمده میان بزهکار و بزه‌دیده بالقوه با توجه به سبک زندگی آنها در پرتو موقعیت‌های متفاوت زمانی، مکانی، نژادی، جنسیتی، سن، درآمد، طبقه اجتماعی و ... تغییر کند. بدین سان، پایبندی گروه‌های اقلیت به هویت‌های فرهنگی خود ممکن است آنها را بزه‌دیده جرائم مختلفی کند که در همه آنها عنصر «نفرت» بخش جدایی‌ناپذیر ارتکاب جرم است. بر این اساس، «ارتکاب جرم علیه گروه‌های اقلیت به دلیل پایبندی آنها به هویت فرهنگی خود که ناشی از انگیزه متعصبانه و نفرت‌آلود مرتکب باشد، آغازگر بزه‌دیدگی اقلیت‌ها در قلمروی جرائم مبتنی بر نفرت است» (Neiwert, 2004: 64).

ماهیت جرائم مبتنی بر نفرت با سازوکاری خشونت‌آمیز نسبت به گروه‌های اقلیت، این طبقه از جرم را در مقایسه با سایر جرم‌ها تبدیل به گونه‌ای منحصر به فرد ساخته است. با این حال، آنچه که امروزه به عنوان «جرم مبتنی بر نفرت» شناخته شده است، مسئله‌ای قدیمی است اما عدم جرم‌انگاری مستقل و فقدان تعریف جامع و مانع از آن، از مشکلات بسیاری از نظام‌های عدالت کیفری است. از آنجایی که نقطه پیوند بزه‌دیدگی اقلیت‌ها، جرم مبتنی بر نفرت است، بنابراین پیش شرط اتخاذ هرگونه تدابیر حمایتی، مراقبتی و ترمیمی برای اقلیت‌های بزه‌دیده آن است که در وهله نخست با ارائه تعریفی از این جرم، چارچوب ضابطه‌مندی برای مؤلفه‌های آن ارائه شود.

در کشور آمریکا به عنوان کشوری مهاجرپذیر و دارای تنوع فرهنگی، جرم مبتنی بر نفرت به طور خاص جرم‌انگاری شده است. اف. بی. آی جرم‌های علیه اشخاص، اموال یا جامعه را که با انگیزه تعصب مجرم به‌طور کلی یا جزئی. علیه نژاد، مذهب، ناتوانی، موقعیت جنسی،

قومیت یا ملیت ارتکاب می‌یابد، جرم برخاسته از نفرت قلمداد کرده است. دفتر مدیریت دادگستری آمریکا، جرم برخاسته از نفرت و تعصب را جرمی همراه با دشمنی علیه بزه‌دیده براساس نژاد، مذهب، موقعیت جنسی، قومیت یا ملیت تعریف کرده است. مجمع مبارزه با توهین و افترای آمریکا نیز هرگونه جرمی را که به‌طور واقعی یا ادراکی به دلیل نژاد، رنگ، مذهب، تبار، ملیت، ناتوانی، جنسیت یا موقعیت جنسی بزه‌دیده، ارتکاب یابد، جرم مبتنی بر نفرت تلقی می‌کند. مؤسسه آموزش ملی آمریکا، جرم مبتنی بر نفرت را جرمی قلمداد می‌کند که انگیزه آن، دشمنی علیه بزه‌دیده براساس اعتقادات یا خصوصیات جسمانی یا روانی، شامل نژاد، قومیت و موقعیت جنسی وی چه به‌طور واقعی یا ادراکی باشد (عباچی، ۱۳۸۸: ۵۶۴).

قانون آمار جرم‌های برخاسته از نفرت آمریکا مصوب ۱۹۹۰، این جرم را به‌عنوان رفتاری که براساس تعصب و با انگیزه‌های آشکار نژادی، مذهبی، قومی و نفرت از موقعیت جنسی افراد صورت می‌گیرد، تعریف کرده است (Perry, 2001: 7). بر این اساس، ارتکاب جرم علیه یک فرد یا گروه براساس شاخص‌هایی چون نژاد، مذهب، جنسیت و گرایش‌های جنسی جرم است. البته در سایر موارد نیز ارتکاب جرائم مختلف با انگیزه‌های متعصبانه از کیفیات مشدده مجازات به‌شمار می‌رود (Bleich, 2011: 924). در قوانین نیوجرسی جرائم خشونت‌آمیز علیه افراد و اموال زمانی به‌عنوان جرم برخاسته از نفرت محسوب خواهند شد که در آن رنگ، نژاد، عقیده، قومیت یا مذهب عامل برانگیزاننده خشونت علیه قربانی باشد. بنابراین گزاره‌های فوق نشان می‌دهد که در نظام حقوقی آمریکا، نخست جرم برخاسته از نفرت تعریف شده است. دوم در تعریف این جرم، به بزه‌دیدگی فردی و جمعی این جرائم اشاره شده است. درنهایت، در بیشتر قوانین ملی و فدرال آمریکا در حوزه جرم برخاسته از نفرت، نژاد، رنگ، قومیت، ملیت، مذهب و موقعیت جنسی به‌عنوان انگیزه‌های ارتکاب جرائم این قلمرو به رسمیت شناخته شده‌اند.

در نظام کیفری ایران، جرائم مبتنی بر نفرت به صراحت تعریف نشده‌اند. بنابراین ارتکاب هر جرمی با انگیزه نفرت در ایران، آن جرم را در حالت مشدد قرار نمی‌دهد و در

صورت اثبات مرتکب به مجازات همان جرم محکوم می‌شود. این در حالی است که تبلیغ تبعیض نژادی در ایران به صورت شفاف جرم‌انگاری شده است. براساس ماده (۱) قانون مجازات تبلیغ تبعیض نژادی مصوب سال ۱۳۵۶، «نشر هر نوع افکار مبتنی بر تبعیض براساس نژاد و یا جنس و نفرت نژادی و تحریک به تبعیض براساس نژاد و یا جنس یکی از وسائل تبلیغ عمومی علیه هر گروه که از حیث نژاد، جنس و رنگ و قومیت متفاوت باشند و نیز هر نوع مساعدت من جمله کمک مالی به فعالیت‌های تبعیض نژادی ممنوع است و مرتکب به حبس جنحه‌ای تا ۶ ماه یا به پرداخت جزای نقدی از ده هزار تا پنجاه هزار ریال محکوم خواهد شد مگر اینکه عمل به موجب قوانین دیگر مستوجب مجازات شدیدتری باشد که در این صورت مجازات اشد قابل اعمال خواهد بود». بنابراین در حال حاضر در نظام کیفری ایران، تبلیغ تبعیض نژادی و تشکیل یا اداره جمعیت در این خصوص جرم است، اما ارتکاب جرم با انگیزه نفرت و تبعیض جرم خاص تلقی نمی‌شود.

عدم جرم‌انگاری رفتارهای علیه فرهنگ در نظام کیفری ایران در پرتو مباحث سیاستگذاری قابل تحلیل است. براساس نظر متخصصان این حوزه، پس از تحلیل وضعیت، مردم و سیاستگذاران باید مشکلات را شناسایی کنند و اقدام‌هایی را در این مسیر انجام دهند تا آن مسئله در دستور کار قرار گیرد (قلی‌پور و غلامپور، ۱۳۸۹: ۵۶). اصولاً موضوع‌های سیاستگذاری به دو دسته تقسیم می‌شوند: موضوع‌هایی که در دستورگذاری قرار می‌گیرند و موضوع‌هایی که در دستورگذاری قرار نمی‌گیرند. اگر موضوعی در دستور کار قرار گیرد، بدین معناست که به اندازه کافی مهم و اهمیت‌پذیر بوده و به همین دلیل، وارد فرایند رسمی شده است. با این حال، اگر موضوعی در دستور کار قرار نگیرد، وظیفه ذی‌نفعان و شبکه‌های سیاستگذاری، فراهم کردن اطلاعات، آموزش و انجام سایر اقدام‌های لازم برای افزایش آگاهی عمومی و قرار گرفتن موضوع در دستور کار است. گریستون معتقد است هر موضوع زمانی در دستور کار قرار می‌گیرد که حداقل یکی از سه معیار مهم بودن گروه هدف، زیاد بودن شدت و میزان اثر و مطرح شدن در یک بازه زمانی طولانی را داشته باشد (Bruce, 2003: 34). از این رو، براساس یافته‌های علم سیاستگذاری، اگر رفتارهای علیه فرهنگ در ایران جرم‌انگاری نشده‌اند، دلایل این امر را باید در متغیرهایی چون مهم نبودن گروه‌های اقلیت

و در حاشیه و عدم به رسمیت شناختن هنجارهای فرهنگی گروه‌های اقلیت جستجو کرد. این امر از دریچه رویکرد جامعه‌شناختی «خودی»<sup>۱</sup> و «غیرخودی»<sup>۲</sup> نیز تحلیل پذیر است. در جوامع کثرت‌گرا، پویایی اجتماعی و تعارض منافع جنبش‌های نژادی، جنسی، طبقه‌ای، اخلاقی و مذهبی، مباحث مربوط به «خودی‌ها» و «غیرخودی‌ها» را به وجود آورده است. بر این اساس، در مباحث مربوط به جامعه‌شناسی، «خودی‌ها»، گروه‌های غالب اجتماعی و «غیرخودی‌ها» گروه‌های خاص و اقلیت هستند (Rabe, 2003: 150). به‌طورکلی، در جوامعی که افراد به «خودی» و «غیرخودی» تقسیم می‌شوند، هنجارهای غیررسمی گروه‌های اقلیت به رسمیت شناخته نمی‌شود؛ زیرا آنها به مثابه بیگانگان و عوامل خطر شناسایی می‌شوند.

### ۳-۴. ارزیابی سیاستگذاری فرهنگی در سامانه جرم‌انگاری

با توجه به آنکه سیاستگذاری عمومی و فرهنگی در خلأ شکل نمی‌گیرد و اوضاع اقتصادی، اجتماعی، ارزش‌های سیاسی حاکم، ساختار دولت، هنجارهای فرهنگی و محلی بر آن اثر می‌گذارند (قلی‌پور و غلامپور، ۱۳۸۹: ۱۸) اما در قلمروی جرم‌انگاری فرهنگ و پیش‌روی مبانی فلسفی به نظر می‌رسد که محیط فرهنگی و ایدئولوژیک به مثابه زیربنای سیاستگذاری فرهنگی در ایران بسیار تأثیرگذارند؛ زیرا در این بستر در پرتو توجه به اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کمال‌گرایی و فضیلت اخلاقی مهمترین جلوه تبلور سیاست فرهنگی در نظام جرم‌انگاری است و به همین دلیل، برپایه بنیان‌های فرهنگی حاکم، برخی خرده‌فرهنگ‌ها براساس پیش‌فرض‌های فرهنگی جرم‌انگاری می‌شوند. در این چارچوب، مردم به‌عنوان بازیگران و کنشگران اصلی سیاستگذاری مورد توجه قرار نمی‌گیرند و به همین دلیل، قانونگذاری مبتنی بر وجدان عمومی نخواهد بود. با این حال، در نظر نگرفتن وجدان عمومی در فرایند تصویب قوانین، از یک سو با شاخص‌های سیاستگذاری مطلوب همخوانی ندارد و از سوی دیگر، موجب خلق قوانین متروک می‌شود.

1. Insider

2. Outsider

جرم‌انگاری برخی خرده‌فرهنگ‌ها در نظام کیفری ایران براساس خیرخواهی پدرسالارانه<sup>۱</sup> توجیه می‌شود. در واقع، توجیه معمولی پدرسالاری، عبارت است از «حفظ منافع سوزده و پیشگیری از اتفاقات ناگواری چون مرگ، بدبختی یا حالات هیجانی دردناک» (عبدالفتاح، ۱۳۸۱: ۱۴۱). در نگرش‌های فضیلت‌گرایانه فرض می‌شود که دولت به دنبال خیر و صلاح شهروندان است و به همین دلیل، دولت از همه ابزارها کمک می‌گیرد تا خیر افراد را برای آنها محقق کند. پدرسالاری معرفتی یا شناختی نیز متضمن این اندیشه است که فرد پیش از انجام یک رفتار مشخص، براساس دانسته‌ها و اطلاعات کافی اقدام می‌کند. لذا، «اگر شخصی از روی جهل یا برپایه اطلاعات نادرست رفتاری را انجام دهد، مداخله‌گر پدرسالار، از روی خیرخواهی اجازه ورود و منع او از انجام آن رفتار را دارد» (پیکائی و تقی‌لو، ۱۳۹۲: ۱۶۸). در این پهنه، در سطح نخست، دولت تلاش می‌کند تا براساس اندیشه‌های خود، آنچه را که موجب ارائه اطلاعات غلط، نامناسب یا مخرب به شهروندان می‌شود محدود کند. در اینجا به‌طور مشخص می‌توان از پدیده سانسور سخن گفت. در این حالت، دولت تصور می‌کند که مردم ممکن است اطلاعات غلط را از شبکه‌های ماهواره‌ای (به‌عنوان مثال) دریافت کنند و با دریافت اطلاعات غلط، تصمیم‌های اشتباه بگیرند. از این رو بهتر است که شبکه‌های ماهواره‌ای سانسور و دسترسی به آنها جرم‌انگاری شود (قدیانی، ۱۳۹۵: ۴۹). در سطح دوم پدرسالاری معرفتی، فرض می‌شود که قدرت دریافت و تجزیه و تحلیل اخبار و تمییز داده‌های صحیح یا ترکیب داده‌ها و تولید اطلاعات صحیح منحصر به بخشی از نخبگان است. این نگاه که بازگشت به رویکرد افلاطونی دارد، بخشی از جامعه را فاقد توانایی برای تحصیل دانش و دستیابی به حقیقت می‌داند. خلاصه نگرش‌های معرفت‌شناختی در این نکته خلاصه می‌شود که دولت بیش از افراد می‌داند و بر همین اساس، این اجازه را به خود می‌دهد تا با نیت خیرخواهی برای شهروندان و پیشگیری از آسیب رساندن آنها به خود، علیه مصرف دخانیات و مواد مخدر اظهار نظر کند، بدجایی را ممنوع و استفاده از ماهواره را در قالب پدیده سانسور جرم‌انگاری کند.

در کنار خیرخواهی پدرسالارانه، رویکرد کمال‌گرایی کیفری نیز می‌تواند در توجیه جرم‌انگاری فرهنگ مورد توجه قرار گیرد. ایده کمال‌گرایی به موجب بنیان‌های فلسفی و حقوقی خود به این فرض کلی متعهد است که مقامات سیاسی باید نقش فعالی در ایجاد و حفظ شرایط اجتماعی داشته باشند تا به بهترین شکل شهروندان خود را قادر سازند زندگی‌های ارزشمند و متعالی را بگذرانند. بنابراین «هیئت حاکمه اختیار دارد آنچه برای زندگی شهروندان، کمال، مطلوب و باارزش است را الزامی و آنچه قبیح و موجب انحطاط است را ممنوع کند» (برهانی و محمدی‌فر، ۱۳۹۵: ۱۷۴).

بنابراین اگر پدرسالاری براساس خیرخواهی به جرم‌انگاری اقدام می‌کند و اخلاق‌گرایی، ارزش‌های حوزه اخلاق را ملاک قرار می‌دهد، کمال‌گرایی رفتارهایی که موجب سقوط معنوی و آسیب به فضیلت‌های اخلاقی فرد می‌شود را مستحق جرم‌انگاری می‌داند تا از این رهگذر، کمال معنوی فرد را تضمین کند. برای مثال، یکی از قوانین کیفری حوزه فرهنگ در نظام عدالت کیفری ایران که بازتاب نگرش‌های کمال‌گرایانه است، قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی-بصری فعالیت غیرمجاز می‌کنند، نسخه اولیه قانون در سال ۱۳۷۶ به تصویب رسید اما در سال ۱۳۸۶ با پیروی از رویکردهای عوام‌گرایانه، دستخوش اصلاحاتی شد. دلیل اصلی اصلاح قانون، انتشار فیلم خصوصی هنرپیشه زن ایرانی در پاییز سال ۱۳۸۵ بوده است. در پی انتشار فیلم مزبور ۶۶ نفر از نمایندگان مجلس با پیشنهاد طرحی خواستار اصلاح قانون نحوه مجازات اشخاصی شدند که در امور سمعی-بصری فعالیت غیرمجاز می‌کنند. نماینده‌ای که در مجلس این طرح را معرفی کرد، در اهمیت این طرح چنین گفت: «بنده استدعا دارم، خواهش می‌کنم، تمنا می‌کنم، همکاران عزیز به این طرح توجه کنند، طرحی که مربوط به ناموس ملی است. بانیان، سرمایه‌گذاران، طراحان و مجریان این‌گونه مظالم در حق ناموس این ملت، جزایی جز اعدام و نابودی مادام‌العمر نباید داشته باشند» (روزنامه رسمی، ۱۳۸۵). این مصوبه در نهایت، در شهریور سال ۱۳۸۶ برای اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ شد. به‌کار بردن عبارت موسع افساد فی الارض و محارب برای بزهکاران این حوزه، جلوه‌ای از سخت‌گیری سیاستگذاری فرهنگی در این عرصه است.



در کنار توجه به مبانی فلسفی جرم‌انگاری، جرم‌انگاری فرهنگ و عدم جرم‌انگاری رفتارهای علیه فرهنگ در نظام کیفری ایران از طریق قلمروی مطالعاتی جرم‌شناسی فرهنگی نیز قابل بررسی است. جرم‌شناسی فرهنگی بر نقش ساختارهای فرهنگی جامعه در ارتکاب جرم تأکید دارد. این رشته مطالعاتی با رویکردی کلان و ساختاری، تعارض‌های فرهنگی حاصل از وجود خُرده‌فرهنگ‌های مختلف جامعه را مورد تأکید قرار می‌دهد. در این رویکرد جرم به مثابه پدیده‌ای خُرده‌فرهنگی تلقی می‌شود که پیرامون تعامل‌گرایی نمادین<sup>۱</sup> سازمان می‌یابد. در اینجا، «ساخت با واسطه جرم و کنترل آن با توجه به تعامل‌های میان نظام عدالت کیفری و مسائل فرهنگی، مورد آزمون قرار می‌گیرد و به این مسئله توجه می‌شود که چطور، برخی رفتارها، جرم محسوب می‌شوند و بعضی اعمال دیگر مباح باقی می‌مانند» (مارش و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۲۱). به بیان ساده‌تر، جرم‌شناسی فرهنگی «به مطالعه و تدقیق شیوه‌های ساخت فرهنگ عمومی در ساخت جرم و کنترل آن می‌پردازد<sup>۲</sup> و با تمرکز خاص بر خرده‌فرهنگ‌ها و گروه‌های حاشیه‌ای و اقلیت، درصدد نشان دادن این واقعیت اجتماعی است که چگونه این گروه‌ها از طریق سبک‌ها، هنجارها و ارزش‌های فرهنگی خود به طور روزمره با پاسخ‌های کیفری مواجه می‌شوند» (آقایی، ۱۳۹۳: ۵۰). در این بستر، جرم‌شناسان فرهنگی با نگاهی بر ساخت‌گرایانه بر این باورند که جرم به عنوان مفهومی انسانی و اجتماعی، یک برساخت فرهنگی و اجتماعی است.

به نظر برساخت‌گرایان، مفاهیم جنبه خاص تاریخی و فرهنگی خود را دارند و نتیجه شرایط خاص زمانی و مکانی خود هستند. به نظر آنها، «آنچه حقیقت نامیده می‌شود، حاصل مشاهده عینی جهان نیست، بلکه زاییده فراگردهای اجتماعی مستمر بین افراد است» (بهرامی کمیل، ۱۳۸۸: ۵۵). بنابراین، جرم‌انگاری امری ذاتی و طبیعی نیست، بلکه برساخته‌ای اجتماعی، فرهنگی، زبانی و حتی گفتمانی است. بر همین اساس، جرم‌شناسی فرهنگی با فاصله گرفتن از علت‌شناسی‌های عموماً بیرونی و تأکید مفرط بر زمینه‌های فردی و ساختاری، جرم را برساختی اجتماعی تلقی می‌کند که برای فهم آنها الزاماً می‌بایست به

### 1. Symbolic Interactionism

۲. برای مطالعه بیشتر درخصوص جرم‌شناسی فرهنگی نک. نجفی ابرندآبادی (۱۳۹۰: ۱۶) و دکسردی (۱۳۹۵).

زمینه‌ها، متن اجتماعی و روابط قدرت در جامعه تأملی جدی داشت (ذکایی، ۱۳۹۱: ۹۸). در این دریچه می‌توان گفت که جرم‌انگاری خرده‌فرهنگ‌ها و عدم جرم‌انگاری رفتارهای علیه فرهنگ یک برساخت اجتماعی است که در راستای تداوم هژمونی فرهنگ غالب صورت می‌گیرد.

### ۵. حقوق فرهنگی زیربنای سیاستگذاری و قانونگذاری فرهنگی

«فرهنگ عنصر هویت‌ساز جوامع و مظهر حیات عقلایی آنهاست و کلیتی است که از ترکیب خصوصیات و نمادهای به وجود آمده در هر جامعه پدید می‌آید» (جمالی، ۱۳۸۸: ۹۶). از این رو، فرهنگ عمدتاً به عنوان محصول، فرایند و شیوه زندگی محسوب می‌شود و امری فراتر از نژاد، زبان، دین و ... است. تاکنون تعاریف متعددی از فرهنگ مطرح شده و در آینده نیز ممکن است تعاریف دیگری ارائه شوند. با این حال، همه تعاریف ارائه شده با تأکید بر محتوای چندوجهی مفهوم فرهنگ، آن را یک مفهوم وسیع و شمول‌گرا می‌دانند که دربرگیرنده همه ابعاد وجود انسانی است. بر این اساس، اگر فرهنگ به «شیوه زیست انسانی» تعریف و نیاز به «احساس کمبود همراه با کوشش در جهت برطرف کردن آن» تعبیر شود، آنگاه نیاز انسان به فرهنگ درواقع نیاز به شیوه‌های زیست انسانی و تبیین‌کننده تلاش‌هایی است که انسان برای حفظ شیوه زیست انسانی خود انجام می‌دهد. این موضوع سرآغاز پیدایش رویکردی به نام «حق بر فرهنگ»<sup>۱</sup> و «حقوق فرهنگی» است (طاهری حاجی‌وند و جمالی، ۱۳۹۵: ۸۲).

نسبی بودن مفهوم فرهنگ و وجود تنوع قومی، نژادی، زبانی، دینی و ... موجب شده همه جوامع، فرهنگ‌های متفاوتی داشته باشند. گستردگی و نسبییت این مفهوم، در عمل فضای حقوقی‌سازی فرهنگ را با مشکلات عمده‌ای روبه‌رو کرده و در بسیاری موارد سبب نادیده انگاشتن حقوق فرهنگی گروه‌های خاص شده است. در این چارچوب، گروه‌هایی که فرهنگ حاکم بر نظام اجتماعی آنها با فرهنگ غالب جامعه تفاوت دارد، بیشتر در معرض

بی‌عدالتی‌های فرهنگی<sup>۱</sup> قرار می‌گیرند. به دلیل همین بی‌عدالتی‌ها و نقض فرهنگ‌های گروه‌های اقلیت اجتماعی، حقوق جمعی اقلیت‌ها در سال‌های پس از جنگ جهانی اول از سوی جامعه ملل در قالب حقوق اقلیت‌ها معرفی شد. «پس از جنگ جهانی دوم نیز در جریان تدوین منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین، حقوق گروه‌های اقلیت نسبت به بقا و حفظ هویت فرهنگی خود در قالب حقوق فرهنگی به‌عنوان نسل دوم حقوق بشر به رسمیت شناخته شد» (انصاری، ۱۳۹۲: ۳۹۸).

یونسکو در تعریفی جامع، «حقوق فرهنگی را به‌عنوان مجموعه‌ای از جلوه‌های مجزای معنوی، فکری، مادی و هیجانی جامعه یا یک گروه اجتماعی می‌داند که نه تنها هنر و ادبیات را دربرمی‌گیرد، بلکه شامل سبک زندگی و شیوه‌های هم‌زیستی، نظام ارزش‌ها، سنن و باورها نیز می‌شود» (صفاری‌نیا، ۱۳۹۵: ۸۶). متخصصان نیز در مقام تعریف حقوق فرهنگی، از یک سو، با نگرشی روشنفکرانه از فرهنگ، «فرایندهای مربوط به تولید آثار هنری، ادبیات و موسیقی کلاسیک را برجسته می‌سازند و از سوی دیگر با رویکردی انسان‌شناسانه فرهنگ را به‌مثابه سبک زندگی در نظر می‌گیرند» (مجدزاده، ۱۳۹۰: ۲۳). استفاد از تعاریف فوق می‌توان حقوق فرهنگی را بخشی از حقوق بشر دانست که به‌طورکلی از حق انسان در خصوص مشارکت در حیات فرهنگی جامعه، بهره‌مندی از توسعه‌های علمی، حفظ اخلاق، کسب دانش یا تولیدات هنری، دستیابی به آموزش و حفظ هویت فرهنگی، زبانی و آداب و رسوم حمایت می‌کند. با این حال، برخی متخصصان این عرصه بر این باورند که «تعریف رسمی و واحد از حقوق فرهنگی وجود ندارد و تلاش برای ارائه چنین تعریفی ضروری به نظر نمی‌رسد. در عوض باید برای فهم بهتر و تشخیص مصادیق حق‌های فرهنگی تلاش کرد» (Shaheed, 2015: 62). بنابراین، تعیین گستره حقوق فرهنگی یکی از اساسی‌ترین چالش‌های این حوزه است؛ زیرا فرهنگ پدیده‌ای است که دائم ساخته، بازسازی و ابداع می‌شود. به همین دلیل، مفهوم فرهنگ نباید به‌عنوان مجموعه‌ای از نمادهای مجزا یا اجزای پراکنده دیده شود، بلکه باید به‌عنوان فرایندی تعاملی به‌شمار آید که افراد و جوامع به آن معنا می‌بخشند.

مهمترین منبع هویت فرهنگی بشر سنت های فرهنگی و اجتماعی است که فرد در آن متولد می شود و در بستر آن رشد می کند «گرچه واژه هویت اغلب به معنای انطباق و هم نوایی در گروه تعریف می شود، اما این مقوله دارای ماهیت چندوجهی است. بر همین اساس، رابطه میان فرهنگ غالب و اقلیت رابطه ای سیال و پویاست» (Draft List of Cultural Rights, 1994: 94). بنابراین حق بر هویت فرهنگی به عنوان یکی از مهمترین مصادیق حقوق فرهنگی شامل «حفظ فرهنگ و تنوع فرهنگی، احترام به هویت فرهنگی، حق بقای مادی و فرهنگی، حق حفظ هویت فرهنگی و حق آموزش و آموختن فرهنگ خود می شود» (شهرام نیا و چلمقانی، ۱۳۹۰: ۲۱). دونرزا به عنوان یکی از پیشگامان حقوق فرهنگی در جهان معتقد است برای شناسایی حق بر هویت فرهنگی حداقل دو شرط لازم است: «شرط اول، به رسمیت شناختن کرامت انسانی به عنوان ارزشی اساسی است که در بطن آن از یک سو، همه افراد دارای احترام هستند و از سوی دیگر، حق دارند در مورد باورها، روش های زندگی، ایده ها و احساسات خود تصمیم بگیرند. شرط دوم نیز آن است که حق بر هویت فرهنگی از لحاظ قانونی / حقوقی مورد توجه قرار گیرد» (Doners, 2002: 54).

## ۶. جمع بندی و نتیجه گیری

حقوق فرهنگی از جمله مفاهیم متغیر، سیال، تفسیرپذیر و غیرقطعی است. به همین دلیل در تحلیل حقوق فرهنگی، عنصر «نسبیت» همواره باید مدنظر قرار گیرد. دلیل این امر ماهیت و خصیصه فرهنگ است که از جامعه ای به جامعه دیگر متفاوت است و به همین دلیل ارزش های فرهنگی تعریف کننده حقوق فرهنگی نیز متغیرند. با این حال، در مورد برخی مصادیق حقوق فرهنگی همچون حق بر هویت فرهنگی اجماع نظر وجود دارد. گرچه جایگاه اصلی حقوق فرهنگی، در سیاست گذاری فرهنگی است، اما با توجه به جنبش حقوقی سازی فرهنگ، امروزه بحث فرهنگ و حق بر هویت فرهنگی در سیاست گذاری جنایی تقنینی مورد توجه قرار گرفته است. بدین سان، سیاست جنایی تقنینی در قالب نظام جرم انگاری می تواند از مصادیق حق بر هویت فرهنگی حمایت کند.

حمایت قانونگذار از هویت‌های فرهنگی در قالب دو شکل مهم بازتاب می‌یابد در حالت اول، قانونگذار نظام جرم‌انگاری کثرت‌گرا را مدنظر قرار می‌دهد؛ به این معنا که در سامانه جرم‌انگاری، با در نظر گرفتن هنجارها، آداب و رسوم فرهنگی همه گروه‌های اجتماعی درصدد آن برمی‌آید تا بیشتر هنجارهای فرهنگی را به عنوان رفتارهای مباح باقی گذاشته و جرم‌انگاری حداقلی در این حوزه را مدنظر قرار دهد. در حالت دوم نیز قانونگذار با حمایت از مصادیق هویت فرهنگی و با تأکید بر گروه‌های اقلیت اجتماعی، همه رفتارهای تعرض‌آمیز علیه آنها را که به دلیل وابستگی این افراد به گروه‌های اقلیت ارتکاب یافته‌اند، در قالب جرم‌انگاری جرائم نفرت‌آمیز با مجازات پاسخ می‌دهد. بنابراین برخلاف حالت اول که در آن هنجارهای گروه‌های اقلیت محترم شمرده می‌شوند و به عنوان رفتارهای مباح باقی می‌مانند، در حالت دوم تعرض به گروه‌های فرهنگی با جرم‌انگاری همراه می‌شود. بنابراین در این دو حالت مختلف، پایبندی به حقوق فرهنگی در نظام جرم‌انگاری از یک سو، موجب تحدید جرم‌انگاری و از سوی دیگر باعث توسعه جرم‌انگاری می‌شود. با این حال، فرض آرمانی پایبندی به حقوق فرهنگی آن است که در قلمرو هنجارهای فرهنگی، اصل حداقلی مداخله کیفری و در پهنه تعرض به گروه‌های اقلیت، اصل حداکثری مداخله کیفری مدنظر قرار گیرد. با بررسی وضعیت نظام حقوقی ایران و بیان مثال‌هایی از نظام جرم‌انگاری، در مقام پاسخ به سؤال اصلی تحقیق باید گفت که به نظر می‌رسد نظام کیفری ایران، از یک سو در برخی حالات جرم‌انگاری فرهنگ را مدنظر قرار داده و از سوی دیگر، در جهت حمایت از مبانی فرهنگی گروه‌های اقلیت، مداخله کیفری نکرده است. این وضعیت علاوه بر آنکه ضعف دوسویه نظام کیفری ایران را نشان می‌دهد، فرضیه این پژوهش مبنی بر هم‌گرایی سیاستگذاری فرهنگی و نظام جرم‌انگاری ایران جهت حفظ برتری وضعیت فرهنگی موجود و عدم حمایت از هنجارهای گروه اقلیت را ثابت می‌کند.

با وجود نقاط ضعف سامانه جرم‌انگاری ایران در حوزه فرهنگ، مسئله مهمی که در این قلمرو وجود دارد، چرایی این امر است. به طور کلی، نظام سیاسی ایران یک نظام متمرکز است؛ بدین معنا که قانونگذاری در آن سراسری و برای همه شهرها لازم‌الاتباع است. با این حال، خرده‌فرهنگ‌هایی که در نظام کیفری ایران جرم‌انگاری شده‌اند، ناظر بر

گروه‌های خاص اجتماعی هستند که در مناطق ویژه‌ای از ایران زندگی می‌کنند. به عنوان مثال، اگر برخی رفتارها در جوامع محلی و بومی خطرآفرین نیستند، اما ممکن است در شهرها و استان‌های دیگر کشور ایجاد مشکل کنند. از این رو قانونگذار برای جلوگیری از ضررهای بزرگ‌تر، انجام این رفتارها را ممنوع کرده است. در این شرایط، می‌توان دغدغه‌های قانونگذار را در خصوص جرم‌انگاری این رفتارها درک کرد. اما اگر رفتاری دارای آنچنان عمومیتی باشد که نتوان آن را مختص به یک شهر یا فرهنگ دانست، قانونگذار باید در جهت جرم‌زدایی از آن رفتار اقدام کند؛ زیرا رفتاری که منطبق با وجدان عمومی نباشد، محکوم به شکست است. با وجود این، آنچه مانع جرم‌زدایی از چنین رفتارهایی می‌شود، به ساختار قانونگذاری در نظام کیفری ایران برمی‌گردد. براساس اصل (۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه قوانین و مقررات باید مبتنی بر موازین شرعی باشند. همچنین تأسیس شورای نگهبان از جهت تطبیق قوانین با شرع اماره دیگری است که نشان می‌دهد، وجه شرعی قانون بر عرف‌ها و هنجارهای فرهنگی غالب است. بنابراین اگر رفتاری در کل جامعه به عنوان یک هنجار فرهنگی پذیرفته شود ولی در تعارض با شرع باشد، جرم‌انگاری آن رفتار محتمل و در صورت جرم‌انگاری شدن، جرم‌زدایی از آن محال است. در این چارچوب، ساختار حاکم بر نظام حقوقی ایران مانعی برای تحقق حقوق فرهنگی محسوب می‌شود. در مجموع، به نظر می‌رسد که ایالتی شدن ساختار نظام سیاسی - در کشورهای مختلف و نه الزاماً ایران - بهترین راه حل برای تحقق حقوق فرهنگی در نظام جرم‌انگاری باشد. به عبارت بهتر، با درک اقتضانات و شرایط خرده فرهنگ‌ها و البته وجود زیرساخت‌ها و بافتارهای لازم، ایالتی شدن نظام سیاسی بهترین روشی است که می‌تواند موجب تحقق نظام جرم‌انگاری کثرت‌گرا در جامعه شود.

## منابع و مآخذ

۱. آقابابایی، حسین (۱۳۸۴). «گفت‌وگوهای فقهی و جرم‌انگاری در حوزه جرائم علیه امنیت ملت و دولت»، مجله فقه و حقوق، ش ۵.
۲. آقایی، سارا (۱۳۹۳). «تحلیل جرم در جرم‌شناسی فرهنگی»، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران.
۳. ادواردز، پل و دونالد بوچرت (۱۳۹۶). *دانشنامه فلسفه اخلاق*، ترجمه انشالله رحمتی، چاپ دوم، تهران، نشر سوفیا.
۴. اشتریان، کیومرث (۱۳۹۶). *سیاستگذاری عمومی ایران*، چاپ دوم، نشر میزان.
۵. اصلان‌زاده، فاطمه (۱۳۹۴). «تحلیل سیاستگذاری فرهنگی با تأکید بر نظریه کنش ارتباطی هابرماس»، فصلنامه امور خبری، ش ۱۴.
۶. انصاری، باقر (۱۳۹۲). «حق کودک به آموزش در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، فصلنامه حقوق اسلامی، ش ۳۶.
۷. برهانی، محسن (۱۳۹۴). «جرم‌انگاری حقوق بشری، از اقتضانات صحیح اخلاقی تا خودمختاری»، مجله حقوق بشر، سال دهم، ش ۱.
۸. برهانی، محسن و بشری محمدی‌فر (۱۳۹۵). «کمال‌گرایی کیفری»، *مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، دوره ۳، ش ۲.
۹. بهرامی کمیل (۱۳۸۸). *نظریه رسانه‌ها (جامعه‌شناسی ارتباطات)*، تهران، انتشارات کویر.
۱۰. پایگاه خبری فناوری اطلاعات و ارتباطات [www.Itna.ir](http://www.Itna.ir)
۱۱. بیگائی، جلال و فرامرز تقی‌لو (۱۳۹۲). «پدرسالاری معرفتی»، *پژوهش‌های فلسفی*، دوره ۷، ش ۱۲.
۱۲. جانی‌پور، کرم و مختار معروفی (۱۳۹۲). «تحلیل در لزوم جرم‌انگاری پولشویی: با نگاهی تطبیقی به مدل جرم‌انگاری معیار پالایش»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، ش ۶.
۱۳. جمالی، حمیدرضا (۱۳۸۸). «عوامل مؤثر بر حمایت بین‌المللی و ارتقای حقوق فرهنگی بشر»، فصلنامه *مطالعات میان فرهنگی*، سال چهارم، ش ۱۰.
۱۴. حبیب‌زاده، محمدجعفر و امیرحمزه زینالی (۱۳۸۴). «درآمدی بر برخی محدودیت‌های عملی جرم‌انگاری»، *نامه مفید*، ش ۴۹.
۱۵. روزنامه رسمی (۱۳۸۵).
۱۶. دکسردی، والتر (۱۳۹۵). *جرم‌شناسی انتقادی معاصر*، ترجمه و تحقیق مهرداد رایجیان اصلی و حمیدرضا دانش‌ناری، چاپ دوم، انتشارات دادگستر.

۱۷. ذکایی، محمد سعید (۱۳۹۱). «جرم‌شناسی فرهنگی و مسئله جوانان»، *مجله جامعه‌شناسی ایران*، دوره ۱۳، ش ۱ و ۲.
۱۸. سجادی، عبدالحمید (۱۳۸۱). *ایلات و عشایر کردستان*، انتشارات دانشگاه کردستان.
۱۹. شرف‌الدین، سیدحسین (۱۳۸۶). «جهانی‌شدن، یکسان‌سازی یا تنوع فرهنگی و سیاست‌های ملی»، *مجله معرفت*، ش ۱۲۳.
۲۰. شریفی، سیدعلیرضا و عبدالرضا فاضلی (۱۳۹۱). «واکاوی سیاستگذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران: آسیب‌ها و راهبردها»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، ش ۶۹.
۲۱. شهرام‌نیا، امیرمسعود و مرضیه چلمقانی (۱۳۹۰). «سیاستگذاری فرهنگی در ایران دوران اصلاحات از منظر انتقادی»، *پژوهش‌های سیاسی*، دوره ۱، ش ۲.
۲۲. صفاری‌نیا، محیا (۱۳۹۵). «حقوق فرهنگی در نظام بین‌المللی حقوق بشر، حرکت کم‌شتاب در بستر پرتلاطم»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، دوره ۲۰، ش ۲.
۲۳. طاهری حاجی‌وند، احسان و حمیدرضا جمالی (۱۳۹۵). «بررسی منشأ انسان‌شناختی حقوق فرهنگی بشر»، *فصلنامه مطالعات میان‌فرهنگی*، ش ۲۹.
۲۴. عباچی، مریم (۱۳۸۸). *جرم‌های مبتنی بر نفرت، تازه‌های علوم جنایی (مجموعه مقالات)*، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۲۵. عبدالفتاح، عزت (۱۳۸۱). «جرم چیست و معیارهای جرم‌انگاری کدام است؟»، *ترجمه اسماعیل رحیمی‌نژاد*، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۴.
۲۶. قدیانی، محمد مهدی (۱۳۹۵). «مبانی جرم‌انگاری اضرار به خویش»، *پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی*، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۷. قلی‌پور، رحمت‌الله و ابراهیم غلامپور (۱۳۸۹). *فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۸. کاظمیان، غلامرضا و زهره میرعابدینی (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری»، *نشریه هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی*، دوره ۳، ش ۴۶.
۲۹. کمانکش، لیلا (۱۳۹۳). «تحلیل نظری بزه‌دیدگی زنان در پرتو نظریه سبک زندگی در فضای حقیقی و مجازی»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه شهید بهشتی.
۳۰. مارش، یان، گینور ملویل، کیت مورگان، گارت نوریس و ژنو والکینگتن (۱۳۸۹). *نظریه‌های جرم*، ترجمه



- حمیدرضا ملک‌محمدی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۳۱. مجدزاده، غزال (۱۳۹۰). «حقوق فرهنگی و صلح»، رساله دکتری رشته حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه بهشتی.
۳۲. محمودی جانکی، فیروز و مهرانگیز روستایی (۱۳۹۲). «اصول مداخله کیفری، توجیه و ضرورت‌ها»، پژوهش حقوق کیفری، دوره ۱، ش ۳.
۳۳. محمودی جانکی، فیروز (۱۳۸۲). «مبانی، اصول و شیوه‌های جرم‌انگاری»، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران.
۳۴. محمودی، سیدعلی (۱۳۷۰). *عدالت و آزادی*، مؤسسه فرهنگی اندیشه معاصر.
۳۵. ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۷). *سیاستگذاری عمومی*، تهران، نشر میزان.
۳۶. — (۱۳۹۵). *مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.
۳۷. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۰). «جرم‌شناسی در آغاز هزاره سوم» (درآمد ویراست دوم)، *دانشنامه جرم‌شناسی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۳۸. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، محمدجعفر حبیب‌زاده و محمدعلی بابایی (۱۳۸۳). «جرائم مانع (بازدارنده)»، *مدرس علوم انسانی*، دوره ۸، ش ۲۰.
39. Bleich, Erik (2011). "The Rise of Hate Speech and Hate Crime Laws in Liberal Democracies", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 37, No. 6.
40. Branch Atlantic Regional Office Health Canada (2003). [www.pph-atlantic.ca](http://www.pph-atlantic.ca).
41. Bronitt, S. and K. Amirthalingam (1996). "Cultural Blindness: Criminal Law in Multicultural Australia", *Alternative Law Journal*, Vol. 21 (2)
42. Bronitt, S. and B. McSherry (2005). *Principles of Criminal Law*, 2nd edn, Law Book.
43. Bruce, L. Smith (2003). "Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy", *Population and Public Health*.
44. Doners, Scott (2002). "Does Cultural Diversity Affect Countries' Respect for Human Rights?", *Human Rights Quarterly*, 24 (1).
45. Draft List of Cultural Rights (1994). "Council of Europe, Strusburg", 24th August.

46. Ferlie, E. and E. Ongaro (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations*, Routledge.
47. Foblets, Marie-Clarie and et al. (2009). *Multicultural Jurisprudence*, First Published, Hart Publishing.
48. Grill, Kalle (2010). "Paternalism", *Encyclopedia of Paper*, No. 8.
49. Hosper, John (1980). "Libertarianism and Legal Paternalism", *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. 7, No. 3.
50. Meiera, Robert F. and Terance D. Miethe (2007). *Understanding Theories of Criminal Victimization*, Routledge.
51. Neiwert, David A. (2004). *Death on the Fourth of July: The Story of a Killing, a Trial, and Hate Crime in America*, Palgrave Macmillan.
52. Perry, Barbara (2001). *In The Name of Hate Crime* (Understanding Hate Crimes), New Yourk, Routledge.
53. Rabe, Marlize (2003). "Revisiting Insiders and Outsiders as Sociological Research", *African Sociological Review*, 7 (2).
54. Schonsheck, Jonathan (1994). *On Criminalization: An Essay in the Philosophy of Criminal Law*, Kehl, Strasburg, Engel Publisher.
55. Shaheed, Farida (2015). "Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights", Copyright Policy and the Right to Science and Culture, (A/HRC/28/57).
56. Slote, M. (2000). *Virtue Ethics, the Blackwell Guide to Ethical Theory*, Blackwell Publisher, Oxford.
57. Song, Sarah (2007). *Justice, Gender and Politic of Multiculturalism*, First Published, Cambridge University Press.
58. Statman, D. (1993). *Moral Luck*, USA: State University of New York Press.
59. Yeo, S. (2009). "Recognition of Aboriginal Criminal Jurisdiction", *Criminal Law Journal*, Vol. 18.

# جستاری انتقادی در رسیدگی به اتهامات مقامات عالی اجرایی در ایران

حسین فخر\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۶/۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۹۹-۱۱۵
-------------------	------------------------	-----------------------	--------------------

برای رسیدگی به جرائم عادی مقامات قوه مجریه مقررات به نسبت متفاوتی در قوانین ایران پیش بینی شده است. طبق اصل (۱۴۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه های عمومی دادگستری انجام می شود». ماده (۳۰۷) قانون آیین دادرسی کیفری نیز رسیدگی به اتهامات برخی مقامات و صاحب منصبان از جمله مشمولین اصل (۱۴۰) را در صلاحیت دادگاه های کیفری تهران قرار داده است. این دادرسی افتراقی، دست کم شامل لزوم اطلاع مجلس و احتمال عدول از قاعده صلاحیت محلی است. اما ابهام در مفهوم جرم عادی منظور از اطلاع مجلس، زمان رسیدگی به اتهامات، تأثیر شروع رسیدگی بر سمت اجرایی متهم و اثر محکومیت کیفری بر استمرار سمت وی پرسش هایی را مطرح می کند. مقاله حاضر با روش تحلیلی - انتقادی به این نتایج رسیده است که تعبیر جرائم عادی، غیر از جرائم سیاسی، همه جرائم مقامات اصل (۱۴۰) را شامل می شود و نظام دادرسی ویژه ای برای رسیدگی به اتهامات سیاسی آنها پیش بینی نشده است؛ برای رسیدگی به جرائم عادی آنها، صرف اطلاع مجلس کافی است؛ رسیدگی به اتهامات نیازمند انتظار تا پایان دوره مسئولیت ایشان نیست؛ متهم باید با آغاز رسیدگی از سمت خود معلق شود؛ محکومیت کیفری باعث انزال یا عزل آنها از سمت اجرایی می شود و در نهایت رفع ابهامات موجود در این باره با تفسیر قانون اساسی یا تکمیل قوانین عادی امکان پذیر است.

**کلیدواژه ها:** مقامات عالی اجرایی؛ اصل (۱۴۰)؛ جرائم عادی؛ دادرسی افتراقی

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

Email: h-fakhr@tabrizu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.2821.3064

## مقدمه

تساوی افراد در برابر قانون که در بند «۱۴» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تصریح قرار گرفته به این معناست که همه افراد به دلیل رفتارهای خود در قبال قانون پاسخگو باشند و مقام و موقعیت سیاسی، اقتصادی، اجرایی و ... موجب مصونیت یا رفتار متفاوت نباشد. باین حال گاهی قانونگذاران به علت مصالح اجتماعی، مقررات خاصی از لحاظ مسئولیت و پاسخگویی رسمی مقامات عالی کشور پیش بینی می کنند که اصل (۱۴۰) قانون اساسی از آن جمله است.

منظور از مقامات عالی اجرایی در این مقاله، مقامات ذکر شده در اصل (۱۴۰) قانون اساسی یعنی رئیس جمهور، معاونان و وزیران است و شامل سایر مقامات و صاحب منصبان نمی شود. بدیهی است که سایر مقامات قوه مجریه و کسانی که با عناوینی غیر از وزیر یا معاون رئیس جمهور در هیئت وزیران شرکت می کنند مانند رئیس دفتر رئیس جمهور، دستیاران و مشاوران رئیس جمهور از قلمرو شمول اصل (۱۴۰) خارج اند. موضوع این مقاله به اقتضای پرداختن به اصل (۱۴۰) قانون اساسی، رسیدگی به اتهامات ناشی از جرائم عادی مقامات مذکور است. بنابراین موضوعاتی چون مسئولیت سیاسی و اجرایی آنها که از ناکارآمدی یا تخلف از وظایف قانونی ایشان ناشی می شود هنگامی که وصف مجرمانه پیدا نکند، از قلمرو بحث خارج است.

این اصل رسیدگی به اتهامات ناشی از جرائم عادی رئیس جمهور، معاونان او و وزیران را با اطلاع مجلس شورای اسلامی در صلاحیت دادگاه های عمومی دادگستری قرار داده است. قوانین عادی نیز فقط به صلاحیت دادگاه های کیفری تهران در این مورد بسنده کرده و به پرسش های متعدد قابل طرح در این مورد پاسخ نداده اند. منظور از جرائم عادی چیست؟ آیا صرف اطلاع مجلس برای رسیدگی قضایی به اتهامات مقامات اجرایی کافی است؟ آیا با شروع محاکمه آنان از سمت خود تعلیق می شوند؟ آیا رسیدگی قضایی تا پایان دوره مسئولیت آنها به تعویق می افتد؟ محکومیت کیفری چه تأثیری بر استمرار سمت اجرایی آنها دارد؟ آیا رسیدگی به اتهامات مقامات مذکور در اصل (۱۴۰)، تابع دادرسی کیفری افتراقی است؟ برای پاسخ به این پرسش ها نخست به بررسی مفهوم «جرم عادی» مذکور

در اصل (۱۴۰) قانون اساسی می پردازیم. سپس شرایط لازم برای پیگرد کیفری مقامات مندرج در آن اصل را مطالعه و آنگاه زمان رسیدگی و تأثیر شروع رسیدگی بر سمت مقامات مذکور و در نهایت اثر محکومیت کیفری بر استمرار سمت آنها را بررسی می کنیم.

## ۱. مفهوم جرم عادی

صرف نظر از تعاریف نظری گوناگونی که از جرم ارائه شده است، برابر ماده (۲) قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) جرم «رفتاری است اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات پیش بینی شده است». طبق اصل (۱۴۰) قانون اساسی «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه های عمومی دادگستری انجام می شود». اصل (۱۴۰) قانون اساسی در ارتباط با جرائم عادی است؛ همچنان که ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های ریاست جمهوری (۱۳۶۵) نیز قید جرائم عادی را آورده بدون آنکه منظور خویش را بیان کند. بنابراین این پرسش مطرح می شود که در اینجا منظور از جرائم عادی چیست؟

عنوان «جرائم عادی» معمولاً به عنوان قسیم جرائم سیاسی و نظامی به کار می رود و غیر از جرائم سیاسی و نظامی بقیه جرائم، عادی تلقی می شوند (اردبیلی، ۱۳۹۳: ۱۶؛ آشوری، ۱۳۷۹: ۶۸). اداره حقوقی دادگستری در پاسخ به استعلام دادستان عمومی تهران اعلام کرده است: «... مراد از جرائم عادی مذکور در اصل (۱۴۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جرائم غیرسیاسی و نظامی است و شامل جرائم عادی ارتکاب شده در حین انجام وظیفه یا به سبب آن هم می شود...»<sup>۱</sup> (شهری و ستوده جهرمی، ۱۳۷۲: ۵۳۶). شورای نگهبان نیز در مقام پاسخ به استفساریه شورای عالی قضایی بیان می کند: «مفاد اصل (۱۴۰) قانون اساسی روشن است و نیازی به تفسیر ندارد و ارتکاب جرم در حین یا به سبب انجام وظیفه، وصف عادی بودن آن را از میان نمی برد و همان طور که در نظر مشورتی اداره حقوقی دادگستری آمده است؛ رسیدگی به جرائم عادی (نه سیاسی، نظامی، مطبوعاتی...) ارتکابی رئیس جمهور،

چه در حین یا به سبب انجام وظیفه باشد یا نباشد، با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

تدقیق در مشروح مذاکرات قانون اساسی نشان می‌دهد نحوه رسیدگی به اتهامات کیفری مقامات قوه مجریه، ابتدا در دو اصل جداگانه پیش‌نویس قانون اساسی مطرح بوده است. در اصل (۱۱۵) پیش‌نویس «خیانت سیاسی یا توطئه بر ضد امنیت کشور» و در اصل (۱۱۶) پیش‌نویس «جرائم عادی» آنها مدنظر بوده است. در اصل (۱۱۵) آمده بود: «نخست‌وزیر و وزیران در صورتی که در زمان تصدی متهم به خیانت سیاسی یا توطئه بر ضد امنیت کشور شوند، اتهام آنها در مجلس مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت و چنانچه اکثریت مجلس رأی به تعقیب دادند، هیئت عمومی دیوان عالی کشور رسیدگی به عمل می‌آورد، مجازات این جرائم تابع قوانین عمومی است». در اصل (۱۱۶) نیز آمده بود: «رسیدگی به اتهام رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزیران در مورد جرائم عادی با اطلاع مجلس شورای ملی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود». همان‌گونه که ملاحظه می‌شود آن دو اصل پیش‌نویس صرف نظر از سایر تفاوت‌ها، از لحاظ قلمرو جرائم تحت شمول و پیش‌شرط رسیدگی با هم تفاوت داشتند. اصل (۱۱۵) برای رسیدگی به اتهامات سیاسی و توطئه علیه امنیت کشور رأی اکثریت مجلس به قابلیت تعقیب کیفری متهم را لازم می‌دانست؛ ولی اصل (۱۱۶) در مورد رسیدگی به جرائم عادی، فقط به شرط اطلاع مجلس بسنده می‌کرد. جالب آنکه در مذاکرات خبرگان قانون اساسی اصل (۱۱۵) با وجود مذاکرات طولانی به تصویب نرسید و برعکس اصل (۱۱۶) (اصل ۱۴۰) بدون هرگونه بحثی تصویب شد (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۳۳۱-۱۳۱۶). در مخالفت با اصل (۱۱۵) پیش‌نویس به استقلال دستگاه قضایی و تخصصی بودن قضا، ضرورت تفکیک قوا و برابری اشخاص در برابر قانون تأکید شده است (رحمانی، ۱۳۹۷: ۱۳-۹). اما صرف نظر از دلایل عدم تصویب اصل (۱۱۵) با مطالعه مذاکرات مربوط به پیشینه اصل (۱۴۰) قانون اساسی مشخص می‌شود که به واسطه قید «جرائم عادی»، جرائم سیاسی و توطئه علیه امنیت کشور از قلمرو آن اصل خارج شده و برای رسیدگی به اتهامات اخیر آن مقامات سازوکار خاصی پیش‌بینی نشده است.

## ۲. لزوم اطلاع مجلس

در برخی از کشورها عالی‌ترین مقام اجرایی کشور از مصونیت کیفری برخوردار است (بوشهری، ۱۳۵۲: ۲۷۳-۲۴۶). «منظور از مصونیت عدم امکان تعقیب مرتکب جرم به دلیل موقعیت سیاسی یا اجتماعی خاصی است که وی از آن برخوردار است» (خالقی، ۱۳۸۷: ۷۶). اصل (۴۴) متمم قانون اساسی مشروطیت مقرر می‌داشت: «شخص پادشاه از مسئولیت میراست و وزرای دولت در هرگونه امور مسئول مجلسین هستند». تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی با توجه به اصل تساوی افراد در اسلام و شعار برادری و برابری رایج در زمان تکوین انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، نسبت به مصونیت قضایی مقامات نظر مثبتی نداشته و آن را تبعیض آمیز می‌دانستند (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۳۱۷). اصول متعدد قانون اساسی نیز بر تساوی افراد در برابر قانون تأکید کرده و ذیل اصل (۱۰۷) قانون اساسی هم از آن جمله است.<sup>۱</sup> باین حال گاهی قانونگذاران تعقیب کیفری مقامات عالی کشور را تابع شرایط و ترتیبات خاصی قرار می‌دهند.<sup>۲</sup>

اهمیت جایگاه حقوقی و سیاسی مقامات عالی اجرایی و جلوگیری از اتهام‌پراکنی‌های واهی و خلل در امور اجرایی کشور مستلزم آن است که رسیدگی به اتهامات آنها تابع مراتب خاصی باشد. به همین دلیل اصل (۱۴۰) رسیدگی به اتهامات جرائم عادی ایشان را به اطلاع قبلی مجلس مشروط کرده است. نظارت نهاد دمکراتیک مجلس می‌تواند از یک سو مانع تعرضات بی‌دلیل به قوه مجریه شود و از سوی دیگر نمایندگان مجلس با اطلاع از اتهامات و پرونده‌های قضایی مقامات قوه مجریه وظیفه نظارتی خود را به خوبی اعمال کنند.

توجه به مشروح مذاکرات مربوط به اصول (۱۱۵ و ۱۱۶) پیش‌نویس قانون اساسی (اصل (۱۴۰) کنونی حاصل آن است) نشان می‌دهد خبرگان اگرچه می‌خواستند نمایندگان مردم در جریان اتهامات مقامات عالی اجرایی قرار گیرند تا بتوانند ابزارهای نظارتی خود را

۱. فقط در اصل (۸۶) قانون اساسی، مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس آن هم در مقام ایفای وظایف نمایندگی پذیرفته شده است.

۲. به‌عنوان مثال براساس اصل (۱۲) قانون اساسی مشروطیت «به‌هیچ‌عنوان و به‌هیچ‌دستاویز کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی حق ندارد متعرض اعضای آن شود. اگر احیاناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر شود باز باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد».

اعمال کنند ولی بیش از آن دغدغه حفظ استقلال دستگاه قضایی را داشتند. این نگرانی در مخالفت‌ها با اصل (۱۱۵) پیش‌نویس که رسیدگی به اتهامات سیاسی و توطئه علیه امنیت کشور توسط مقامات عالی‌اجرائی را به رأی اکثریت مجلس به قابلیت تعقیب کیفری ایشان منوط کرده بود کاملاً مشهود است و اساساً همین نگرانی باعث عدم تصویب آن اصل شد (همان: ۱۳۳۱-۱۳۱۶). قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری (۱۳۶۵) و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و نظریه تفسیری شورای نگهبان که قبلاً متن کامل آن را مطرح کردیم به این موضوع ورود نکرده‌اند.

نویسندگان حقوق معتقدند «اطلاع به منزله تصویب نیست و اختیار قوه قضائیه و استقلال آن در رسیدگی بدون نظر مجلس، محل شبهه نیست» (الهام، ۱۳۹۲). همچنین گفته‌اند «این اطلاع بدون آنکه بر مراتب دادرسی کوچکترین تأثیری داشته باشد، می‌تواند مجلس را در جریان امر قرار دهد تا در صورت لزوم، به تبع محکومیت وزیر بتوان وی را استیضاح و عزل کرد» (هاشمی، ۱۳۷۲: ۴۵۳). یکی از اساتید حقوق نیز از اصل (۱۴۰) صرف اطلاع مجلس را استفاده کرده و رسیدگی به اتهامات اشخاص مذکور در آن اصل را نیازمند کسب مجوز از شخص یا نهاد خاصی نمی‌داند (آشوری، ۱۳۷۵: ۱۴۴). در واقع محور این برداشت حداقلی از شرط اطلاع مجلس، توجه به استقلال دستگاه قضایی است؛ حال آنکه اگر تعقیب کیفری افراد منوط به تأیید قبلی مجلس شود استقلال قوه قضائیه مخدوش خواهد شد.

البته نحوه و جزئیات اطلاع نمایندگان در قانون پیش‌بینی نشده و ممکن است مشکلات و اختلافاتی در این باره به وجود آید. از جمله اینکه در چه مرحله‌ای از مراحل قضایی باید به مجلس اطلاع‌رسانی شود؟ به محض طرح شکایت شاکی خصوصی یا اعلام جرم به وسیله دادستان یا بعد از تکمیل تحقیقات و صدور کیفرخواست و ارسال پرونده به دادگاه؟ اطلاع‌رسانی از چه مسیری و توسط کدام مقام قضایی (رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور و یا ...) به عمل می‌آید؟ پرسش‌های دیگری که آیین‌نامه داخلی مجلس یا سایر قوانین عادی باید پاسخ آنها را که به سازوکار اجرای اصل (۱۴۰) قانون اساسی مربوط است، مشخص و از آن اصل رفع ابهام کند.



### ۳. مرجع صالح به رسیدگی

در مورد مرجع صالح به رسیدگی به اتهامات مقامات مذکور در اصل (۱۴۰) چه از لحاظ صلاحیت ذاتی (نوع و شدت اتهام) و شخصی (شخصیت و موقعیت شغلی متهم) و چه از لحاظ صلاحیت محلی (مکان وقوع جرم) نکات قابل ذکری وجود دارد.

#### ۳-۱. مرجع صالح به رسیدگی از لحاظ صلاحیت ذاتی و شخصی

در راستای اصل تساوی همگان در برابر قانون و براساس اصل (۱۴۰) قانون اساسی و ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری، به اتهامات مقامات عالی اجرایی در دادگاه‌های عمومی دادگستری رسیدگی می‌شود. رسیدگی ممکن است برحسب نوع اتهام به دادگاه کیفری دو، دادگاه کیفری یک یا دادگاه انقلاب مربوط شود. چنانچه نوع اتهام سیاسی یا مطبوعاتی باشد باید در دادگاه کیفری یک به‌طور علنی و با حضور هیئت‌منصفه رسیدگی شود (ماده (۳۰۵) قانون آیین‌نامه دادرسی کیفری). اگر مقام عالی اجرایی مطابق تعریف مندرج در ماده (۱) قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح (۱۳۸۲) نظامی تلقی شود و جرم اتهامی نیز به وظایف خاص نظامی یا انتظامی وی ارتباط داشته باشد باید در دادگاه‌های نظامی مورد رسیدگی قرار گیرد (ماده (۵۹۷) قانون آ.د.ک).

نکته قابل تأمل در این مورد صلاحیت دادرها و دادگاه‌های ویژه روحانیت است که پس از گذشت چند سال از شروع کار، آیین‌نامه آن در سال ۱۳۶۹ به پیشنهاد دادستان آن دادگاه به تأیید رهبری رسید، در سال ۱۳۸۴ اصلاح شد و هنوز اجرا می‌شود. اگرچه حقوقدانان آن را مغایر با اصل (۱۵۹) قانون اساسی دانسته‌اند (جوانمرد، ۱۳۹۰: ۳۱۶)، اما برخی سیاسیون و مقامات قضایی سعی کرده‌اند قانونی بودن آن را براساس اختیارات وسیع و کلی رهبری توجیه کنند. نمایندگان دوره پنجم مجلس شورای اسلامی در آخرین روزهای فعالیت خود، در اثنای تصویب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (۱۳۷۹)، به این تشکیلات صورت قانونی دادند. به موجب ماده (۵۲۸) قانون مذکور «دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت که براساس دستور ولایت، رهبر کبیر انقلاب امام خمینی (ره) تشکیل شده است طبق اصول (۵ و ۵۷) قانون اساسی، تا زمانی که رهبر

معظم انقلاب اسلامی ادامه کار آن را مصلحت بدانند به جرائم اشخاص روحانی رسیدگی خواهد کرد ...».

ماده (۱۳) آیین‌نامه مذکور فراتر از ماده (۵۲۸)، علاوه بر جرائم روحانیان، اعمال خلاف شئن، اختلافات محلی و امور ارجاعی از طرف مقام رهبری را هم در صلاحیت آن نهاد قرار داده است. با توجه به عموم ماده (۱۳) آیین‌نامه دادرسی و دادگاه‌های ویژه روحانیت ممکن است گفته شود رسیدگی به جرائم مقامات عالی اجرایی اگر روحانی باشند، در صلاحیت آن مرجع است (رحمدل، ۱۳۹۳: ۱۵۷). این دیدگاه شاید با قلمرو وسیع صلاحیت شخصی مقرر در ماده (۱۳) سازگار باشد؛ اما به نظر می‌رسد که با اصل (۱۴۰) قانون اساسی و ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری که دادگاه‌های عمومی دادگستری را در این باره صالح می‌دانند سازگار نیست. مبنای اصل (۱۴۰) قانون اساسی و دیگر قوانین نام‌برده در اعلام صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری، اصل تساوی همگان در برابر قانون است و سپردن موضوع به یک مرجع اختصاصی با اوصاف پیش‌گفته با آن مبنا مغایرت دارد.

### ۲-۳. مرجع صالح به رسیدگی از لحاظ صلاحیت محلی

منظور از صلاحیت محلی، صلاحیت دادرسی و دادگاه محل وقوع جرم است. صلاحیت مرجع قضایی محل وقوع بزه، به دلیل تأثیر منفی جرم واقع در نظم و امنیت عمومی آن محل و وجود شواهد و ادله جرم در آنجا به عنوان یک اصل کلی در همه نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است. براساس ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری؛ رسیدگی به جرائم عادی رئیس‌جمهور در دادگاه‌های عمومی دادگستری تهران انجام می‌شود. ماده (۳۰۷) قانون آیین دادرسی کیفری (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴) نیز رسیدگی به اتهامات مقامات کشوری و لشکری (از جمله رئیس‌جمهور، معاونان او و وزیران) را در صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران می‌داند. در این مورد اگر محل وقوع جرم انتسابی خارج از حوزه قضایی تهران باشد، صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران امری خلاف قاعده و استثنایی تلقی می‌شود.

جمله اخیر ماده (۳۰۷) قانون آیین‌نامه دادرسی کیفری، صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران

را فقط در صورتی پذیرفته است که رسیدگی به جرائم مقامات مذکور در آن ماده «به موجب قانون خاص در صلاحیت مرجع دیگری نباشد». ماده (۳۰۷) قانون آ.د.ک از تبصره ماده (۴) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۸۱) گرفته شده است. مشروح مذاکرات مجلس نشان می‌دهد در تبصره ماده (۴) مصوب مجلس استثنای اخیر وجود نداشت «اما در پی ایراد شورای نگهبان مبنی بر اینکه اطلاق تبصره مستلزم رسیدگی به کلیه اتهامات اشخاص روحانی در دادگاه کیفری استان تهران است و حال آنکه این امر در دادگاه ویژه روحانیت انجام می‌شود، مجلس عبارت فوق را به آن تبصره اضافه کرد» (خالقی، ۱۳۸۷: ۲۹۰).

با توجه به توضیح فوق معلوم می‌شود که استثنای ذیل ماده (۳۰۷) قانون آیین دادرسی کیفری به ایراد شورای نگهبان مسبوق بوده و به این معناست که اگر مقامات مذکور در آن ماده روحانی باشند، رسیدگی به اتهامات آنها، نه در دادگاه‌های کیفری تهران، بلکه در دادگاه ویژه روحانیت باید انجام شود. همچنین تبصره «۳» (الحاقی ۱۳۸۴/۹/۲) ماده (۱۳) آیین‌نامه دادرسی و دادگاه‌های ویژه روحانیت مقرر می‌دارد: «کلیه اتهامات اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و ... که به لحاظ روحانی بودن نام‌برندگان فوق، پرونده آنان در دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت مطرح می‌شود و نیز کلیه اتهامات نمایندگان مجلس خبرگان رهبری و ائمه جمعه در دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت تهران رسیدگی خواهد شد». در این تبصره اگرچه رئیس‌جمهور، معاون وی یا وزیر ذکر نشده است؛ اما هرگاه مقامات مذکور روحانی بوده و مثلاً عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام یا مجلس خبرگان رهبری نیز باشند حسب تبصره مذکور باید در دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت محاکمه شوند.

بنابراین با توجه به جمله استثنایی اخیر ماده (۳۰۷) قانون آیین دادرسی کیفری و تبصره «۳» الحاقی ماده (۱۳) آیین‌نامه دادرسی و دادگاه‌های ویژه روحانیت؛ چنانچه رئیس‌جمهور یا معاون وی یا وزیر، روحانی باشد رسیدگی به کلیه جرائم وی در صلاحیت دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت خواهد بود و البته ما در این باره نظر مخالف خود را پیشتر بیان کردیم.

گفتنی است براساس ماده (۳۰۹) قانون آیین دادرسی کیفری که مقرر می‌دارد: «صلاحیت دادگاه برای رسیدگی به جرائم اشخاص موضوع مواد (۳۰۷ و ۳۰۸) این قانون اعم از آن است که در زمان تصدی سمت‌های مذکور یا قبل از آن مرتکب جرم شده باشند»

جرائم مربوط به زمان تصدی سمت ریاست جمهوری، معاونت رئیس جمهور و وزارت یا قبل از آن در دادگاه‌های کیفری تهران رسیدگی می‌شود، اما جرائم مربوط به بعد از پایان دوره مسئولیت، تابع قاعده کلی صلاحیت مرجع قضایی محل وقوع جرم است.

### ۳-۳. عدم دخالت دادسرا در رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور

«دعوی عمومی یا همان تعقیب کیفری متهم به ارتکاب جرم، توسط دادسرا و به نمایندگی از طرف جامعه طرح و دنبال می‌شود... تحقیقات مقدماتی مهمترین مرحله تعقیب دعوی عمومی است که در دادسرا... انجام می‌شود» (خالقی، ۱۳۸۷: ۲۱). برای ایفای این وظیفه مهم مقررات مفصلی در بخش دوم قانون آیین دادرسی کیفری پیش بینی شده است. دومرحله‌ای شدن رسیدگی کیفری در دادسرا (تحقیقات مقدماتی) و دادگاه (رسیدگی نهایی) باعث تفکیک مقام تعقیب و مقام رسیدگی شده و به استقلال قاضی کمک می‌کند؛ اما به‌طور طبیعی تطویل رسیدگی کیفری را نیز به دنبال دارد. همچنین فرایند طولانی کیفری گاهی با حفظ محرمانگی پرونده و رعایت حرمت و شخصیت افراد درگیر در این فرایند و به تبع آن مصالح جامعه سازگار نیست. از این رو قانونگذار در برخی از موارد، ضابطین دادگستری و دادسرا را از دخالت در پرونده کیفری منع کرده و پرونده مستقیماً در دادگاه کیفری مطرح می‌شود.<sup>۱</sup> یکی از موارد مذکور اتهامات رئیس جمهور است. ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور مقرر می‌دارد: «رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس جمهور در صلاحیت دیوان عالی کشور است و در جرائم عادی از طریق دادگاه‌های عمومی دادگستری تهران و با اطلاع مجلس صورت می‌گیرد». در تبصره آن ماده نیز آمده است: «در هر کدام از اتهامات نام‌برده رسیدگی مستقیماً به وسیله دادگاه انجام می‌شود و دادسرا حق دخالت ندارد».

به نظر می‌رسد در اینجا دلیل عدم دخالت دادسرا و رسیدگی مستقیم در دادگاه، حفظ شئن و منزلت ریاست جمهوری و جلوگیری از تطویل موضوع در مراحل مختلف

۱. به‌عنوان مثال جرائم افراد زیر پانزده سال (تبصره «۱» ماده (۲۵۸)) و جرائم منافی عفت ماده (۳۰۶) و جرائم تعزیری درجه ۷ و ۸ ماده (۳۴۰) قانون آیین دادرسی کیفری از آن جمله است.

فرایند کیفری است، ولی تبصره ماده (۱۹) شامل دادسرای دیوان عالی کشور نمی‌شود. باین حال ماده (۲۹۱) قانون آیین دادرسی کیفری مقرر کرده است: «در مواردی که مطابق قانون تعقیب و رسیدگی به تخلفات مقامات و مسئولان کشوری به عهده دیوان عالی کشور است، اقدامات مقدماتی و انجام تحقیقات لازم توسط دادسرای دیوان عالی کشور انجام می‌شود».

مستنبط از مواد (۳۴۰ و ۳۸۲) قانون آیین دادرسی کیفری، در این مورد نیز همه اقدامات و تحقیقات مقدماتی معمول در دادسرا توسط خود دادگاه رسیدگی‌کننده صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد از آنجاکه امر تحقیقات مقدماتی نیز به دادگاه سپرده شده، لازم است رسیدگی از جهاتی مثل علنی بودن رسیدگی و مداخله وکیل و امثال آنها کاملاً با مقتضیات دادگاه انجام شود و محدودیت‌های حاکم بر اقدامات دادسرا در اینجا حاکم نیست (الهام، ۱۳۹۲).

#### ۴. زمان رسیدگی به اتهامات مقامات عالی اجرایی

یکی از پرسش‌های قابل طرح زمان رسیدگی به اتهامات مقامات عالی اجرایی است. آیا اتهامات آنها همزمان با تصدی سمت آنها قابل رسیدگی است یا پس از پایان دوره تصدی آنها؟ با توجه به اهمیت مقام ریاست جمهوری و جایگاه داخلی و بین‌المللی و پشتوانه رأی مردمی وی و تبعات محاکمه او؛ پرسش از زمان رسیدگی به اتهامات رئیس‌جمهور حساسیت زیادی پیدا می‌کند. از یک سو اصل تساوی افراد در برابر قانون؛ اصل لزوم رسیدگی فوری در دادرسی‌های کیفری و مصلحت کشور در جلوگیری از استمرار یا تکرار تخلفات و جرائم احتمالی مقامات ارشد کشور، اقتضای رسیدگی بدون تأخیر را دارد و از سوی دیگر حفظ حیثیت بین‌المللی کشور و جلوگیری از تنش‌های داخلی حکم می‌کند که تا پایان دوره تصدی، سیاست صبر و تحمل در پیش گرفته شود.

از منظر سیاسی تعویق رسیدگی تا پایان دوره مسئولیت از لحاظ حفظ ثبات داخلی و حیثیت بین‌المللی کشور و جلوگیری از وقفه و اختلال در مدیریت کلان اجرایی کشور ممکن است توجیه‌پذیر باشد، اما از دیدگاه حقوقی توجیه آن دشوار است. زیرا اصل قانونی بودن

یا الزامی بودن تعقیب<sup>۱</sup> که مقامات قضایی را به تعقیب جرم به ویژه از لحاظ جنبه عمومی برای حفظ منافع جامعه ملزم می‌کند مانع از هرگونه تعلل یا تأخیر یا تعویق رسیدگی است. اصل تساوی افراد در برابر قانون نیز مستلزم عدم تأخیر در رسیدگی است. ماده (۳) قانون آیین دادرسی کیفری نیز مقرر می‌دارد: «مراجع قضایی باید با بی‌طرفی و استقلال کامل به اتهام انتسابی به اشخاص در کوتاه‌ترین مهلت ممکن رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ کنند و از هر اقدامی که باعث ایجاد اختلال یا طولانی شدن فرایند دادرسی کیفری می‌شود جلوگیری کنند». علاوه بر این اصل عدم تأخیر در دادرسی کیفری از مواد متعدد قانون آیین دادرسی کیفری قابل استنباط است. ظهور و اطلاق اصل (۱۴۰) قانون اساسی و ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهوری نیز بر عدم تأخیر یا تعویق رسیدگی دلالت دارد؛ زیرا قانونگذار در مقام بیان بوده و متعرض تأخیر یا تعویق رسیدگی نشده است. علاوه بر شرط اطلاع مجلس بر فرض رسیدگی در زمان تصدی سمت متهم، مطلوب و مؤثر است و بعد از پایان دوره مسئولیت، فایده و اثری بر آن مترتب نیست. در این فرض است که مجلس می‌تواند با اطلاع از نوع اتهام و نتیجه رسیدگی‌ها در مورد بقا بر سمت یا سؤال، تذکر و استیضاح مقام اجرایی مربوطه تصمیم بگیرد.

افزون بر این، از لحاظ جرم‌شناختی، یکی از اهداف مهم رسیدگی کیفری پیشگیری از جرم است و این امر مستلزم فوریت رسیدگی است و هرگونه تأخیر در رسیدگی به معنای احتمال ارتکاب تخلفات یا جرائم بیشتر است و استمرار مسئولیت کسی است که به واسطه اتهام یا اتهامات کیفری، صلاحیت وی برای بقا در سمت مهم ریاست جمهوری یا معاونت رئیس جمهور یا وزارت زیر سؤال رفته است. با وجود آنچه گفته شد در مقام عمل ممکن است اقتدار و نفوذ مقام عالی اجرایی به ویژه رئیس جمهور یا حفظ حیثیت کشور یا جلوگیری از وقفه در اداره کشور مانع از رسیدگی به اتهامات تا پایان دوره مسئولیت آنها شود. در این صورت رسیدگی به اتهامات آنها تابع تشریفات گفته شده نیست.

رسیدگی به تخلفات از وظایف قانونی یا اتهامات کیفری، طولانی و زمان بر است و ادامه

۱. برای مطالعه بیشتر درباره اصل قانونی بودن تعقیب و اصل شایستگی تعقیب رجوع کنید به:

- محمد آشوری، آیین دادرسی کیفری، جلد اول، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۵، ص ۸۱.

- منوچهر خزانی، فرایند کیفری، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۷، ص ۲۵-۱۱.

کار متهم در مدت زمان رسیدگی، ممکن است مانع از رسیدگی واقعی و عادلانه و مستقل شود. ملاحظه موقعیت رسمی وی ممکن است مراجع رسیدگی کننده را به محافظه کاری و چشم پوشی از حقایق سوق دهد یا متهم با سوء استفاده از قدرت و اختیارات، روند رسیدگی را تحت تأثیر قرار دهد یا بخشی از افکار عمومی را علیه مرجع قضایی تحریک و تشجیع کند. بنابراین ایجاد امکان رسیدگی واقعی و عادلانه اقتضاء می کند که در طول مدت رسیدگی، متهم به طور موقت برکنار شده و تعلیق سمت شود.<sup>۱</sup> این موضوع در مذاکرات خبرگان قانون اساسی به دلیل اظهار نظر یکی از نمایندگان مبنی بر عدم تأثیر تعلیق یا بقا در سمت در اصل موضوع رسیدگی به اتهامات مسکوت مانده است (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴:۱۳۲۶؛ رحمانی، ۱۳۹۷:۱۳). قانون اساسی و قوانین عادی مثل قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهوری و قانون آیین نامه داخلی مجلس در مورد تکلیف مقامات اجرایی در دوران رسیدگی به جرائم اتهامی آنها ساکت و نیازمند اصلاح هستند.

## ۵. نتیجه رسیدگی و تأثیر آن بر سمت متهم

پرسش اساسی دیگر که قوانین موضوعه نسبت به آن سکوت اختیار کرده اند، نتیجه رسیدگی کیفری و تأثیر آن بر باقی مانده مدت مسئولیت مقام عالی اجرایی است. در فرض صدور حکم قطعی برائت، وی به سمت خویش بازمی گردد و مدت تعلیق جزئی از دوره مسئولیت وی تلقی می شود، زیرا اگر مدت تعلیق از مدت زمان خدمت کم نشود انتخابات های آتی ریاست جمهوری و تشکیل به هنگام دولت های بعدی با مشکل روبه رو می شود.

در فرض محکومیت قطعی این سؤال مطرح می شود که آیا صرف نظر از نوع مجازات

۱. مشابه این پیشنهاد را در برخی قوانین مشاهده می کنیم. مثلاً به موجب ماده (۳۹) قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰ «هرگاه قاضی در مظان ارتکاب جرم عمدی قرار گیرد، دادستان موضوع را بررسی و چنانچه دلایل و قرائن دلالت بر توجه اتهام داشته باشد، تعلیق وی از سمت قضایی را تا صدور رأی قطعی توسط مرجع ذی صلاح و اجرای آن، از دادگاه عالی تقاضا می کند. دادگاه مذکور پس از رسیدگی به دلایل، تصمیم مقتضی اتخاذ می کند. تبصره: مرجع کیفری صالح می تواند تعلیق قاضی را جهت اقدام مقتضی از دادستان درخواست کند». مشابه این امر را در رسیدگی به اتهامات رؤسای جمهور برخی کشورها مانند کره جنوبی می توان یافت. همچنین رئیس جمهور سابق برزیل در پی اتهام فساد اقتصادی در سال ۲۰۱۶ توسط مجلس سنا به طور موقت از کار برکنار شد و معاونش اداره امور را برعهده گرفت.

صادره، مجرد محکومیت کیفری حاکی از عدم وجود ابتدایی شرایط احراز سمت یا انتفای بعدی آنها در محکوم علیه تلقی می شود و انعزال او را در پی دارد یا خیر؟ قانونگذار در مواردی مانند اصل (۱۱۵) قانون اساسی شرایط ایجابی و سلبی برای احراز سمت های مهم دولتی تعیین کرده است. اطلاق قوانین و اقتضای عقل و منطوق و مصالح کشور آن است که گفته شود، آن شرایط هم ابتدائاً برای آغاز تصدی سمت و هم استدامتاً برای بقای در آن سمت لازم هستند. علاوه بر این یکی از شرایط مهم سلبی در تصدی مناصب دولتی نداشتن سابقه محکومیت کیفری است. بنابراین صرف صدور حکم محکومیت کیفری قطعی بدون در نظر گرفتن شدت و ضعف آن، کاشف از فقدان پیشینی شرایط یا انتفای پسینی آنها و در نتیجه انعزال متهم از سمت خویش است. همچنین بسته به نوع محکومیت، ممکن است دادگاه محکوم علیه را به عنوان مجازات تکمیلی از اشتغال به شغل، حرفه یا کار معین منع کند (بند «پ» ماده (۲۳) قانون مجازات اسلامی) و یا محکوم علیه به تبع مجازات اصلی از ادامه اشتغال در سمتی مثل وزارت محروم شود (بند «ج» ماده (۲۶) قانون مجازات اسلامی).

## ۶. جمع بندی و نتیجه گیری

قانون اساسی برای مقامات اجرایی مصونیت کیفری قائل نیست و رسیدگی به اتهامات کیفری آنها فقط از لحاظ ضرورت اطلاع قبلی مجلس و رسیدگی در دادگاه های کیفری تهران (صرف نظر از محل وقوع جرم) و عدم دخالت دادسرا با نحوه رسیدگی به اتهامات سایر افراد تفاوت دارد. قانون اساسی و قوانین عادی موجود فراتر از سه نکته مذکور که در آنها نیز ابهاماتی نهفته است، در مورد جزئیات امر ساکت است و رویه یا نظریه تفسیری یا مشورتی نیز از طرف شورای نگهبان وجود ندارد که به رفع ابهام کمک کند. یافته های این مقاله نشان می دهد:

الف) اصل (۱۴۰) قانون اساسی و ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهوری، فقط در رسیدگی به «جرائم عادی» مقامات عالی اجرایی اطلاع مجلس را شرط کرده است. با توجه به مشروح مذاکرات خبرگان اساسی، با این قید، رسیدگی به سایر جرائم آنها (جرائم سیاسی و توطئه علیه امنیت کشور) از شمول اصل مذکور خارج و فاقد ترتیبات خاصی است.



ب) منظور از اطلاع مجلس، صرف آگاهی رسمی نمایندگان از آغاز رسیدگی به اتهامات عادی آنهاست، بدون آنکه ادامه رسیدگی منوط به نظر مجلس باشد. اما رفع ابهام از زمان، شیوه و سازوکار طرح موضوع در مجلس نیازمند قانونگذاری عادی است.

ج) به اتهامات ناشی از جرائم عادی قبل از مسئولیت یا همزمان با مسئولیت مقامات عالی اجرایی، حسب نوع و شدت جرم در تهران رسیدگی می‌شود. در رسیدگی به اتهامات رئیس‌جمهور، دادسرا دخالتی ندارد بلکه تحقیقات مقدماتی نیز توسط خود دادگاه به عمل می‌آید.

د) رسیدگی به اتهامات مقامات عالی اجرایی مستلزم تأخیر یا تعویق رسیدگی تا پایان دوره مسئولیت آنها نیست، اما به نظر می‌رسد اگر رسیدگی در زمان مسئولیت ایشان باشد باید به طور موقت تا پایان رسیدگی و صدور حکم از سمت خود تعلیق و برکنار شوند تا رسیدگی واقعی، مستقل و عادلانه تضمین شود. البته قوانین موجود در این مورد نیز ساکتند و باید برای جلوگیری از اختلاف نظرها در این باره قانون عادی لازم تصویب شود.

ه) آنچه گفته شد به جرائم دوره مسئولیت یا قبل از آن مربوط می‌شود و جرائم بعد از دوره مسئولیت در حکم جرائم افراد عادی است.

و) محکومیت کیفری مقامات عالی اجرایی از لحاظ آثار مستقیم یا تبعی آن تفاوتی با محکومیت دیگران ندارد و نوع محکومیت یا اثر تبعی آن می‌تواند ایشان را از ادامه حضور در آن سمت بازدارد.

ز) به نظر نگارنده موضوع مهم مسئولیت کیفری ناشی از تصمیمات، اقدامات و کارکردهای سیاسی ناصواب و نسنجیده و مستبدانه مقامات عالی حکومتی، که به رغم خسارات زیاد مادی یا معنوی به کشور، تحت عناوین مجرمانه عادی قابل تعقیب نیستند، در نظام حقوقی کنونی ایران مغفول مانده و پیش‌بینی آن در قوانین موضوعه کشور برای الزام هرچه بیشتر آن مقامات به پاسخگویی در قبال تصمیمات و اقدامات حکومتی و سیاسی خویش ضروری است. این بحث مجال دیگری می‌طلبد.

ح) همان‌گونه که گفتیم قوانین موضوعه کشور درباره بیشتر نکات ذکر شده ساکت است و رویه عملی نیز در این مورد وجود ندارد. رفع ابهامات و کاستی‌های مذکور مستلزم بازنگری و اصلاح قوانین موجود از جمله قانون حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری یا قانونگذاری جدید است.

## منابع و مآخذ

۱. آشوری، محمد (۱۳۷۵). *آیین دادرسی کیفری*، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
۲. — (۱۳۷۹). *آیین دادرسی کیفری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
۳. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ اول، تهران.
۴. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۹۳). *حقوق جزای عمومی*، جلد دوم، چاپ ۳۵، تهران، نشر میزان.
۵. الهام، غلامحسین (۱۳۹۲). «محاكمه رئیس جمهور در سنجه قانون»، در [www.elham.ir/fa/a](http://www.elham.ir/fa/a)، تاریخ مراجعه ۱۳۹۷/۱/۲۰.
۶. بوشهری، جعفر (۱۳۵۲). *حقوق اساسی*، جلد دوم (حقوق اساسی تطبیقی)، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۷. پوربافرانی، حسن (۱۳۹۰). *حقوق جزای اختصاصی (جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی)*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل جاودانه.
۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷). *ترمیمولوژی حقوق*، تهران، چاپ بیستم، انتشارات گنج دانش.
۹. جوانمرد، بهروز (۱۳۹۰). *فرایند دادرسی در حقوق کیفری ایران*، چاپ دوم، تهران، انتشارات بهنامی.
۱۰. خالقی، علی (۱۳۸۷). *آیین دادرسی کیفری*، چاپ اول، تهران، انتشارات شهر دانش.
۱۱. خزانی، منوچهر (۱۳۷۷). *فرایند کیفری*، چاپ اول، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۲. رحمانی، قدرت الله (۱۳۹۷). «نظام تعقیب و دادرسی سیاسی مقامات عالی قوه مجریه در قوانین اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه *دانش حقوق عمومی*، سال ۸، ش ۲۱.
۱۳. رحمدل، منصور (۱۳۹۳). *آیین دادرسی کیفری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
۱۴. شهری، غلامرضا و سروش ستوده جهرمی (۱۳۷۲). *نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه در زمینه مسائل کیفری*، جلد اول، چاپ اول، ناشر روزنامه رسمی کشور.
۱۵. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۶). *فقه سیاسی*، جلد اول (حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، چاپ اول، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۱۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) بازنگری (۱۳۶۸).
۱۷. قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲) اصلاحی (۱۳۹۴).

۱۸. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۹. قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهوری (۱۳۶۵).
۲۰. قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲).
۲۱. قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم: تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) (۱۳۷۵).
۲۲. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶).
۲۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹). مجموعه نظریات شورای نگهبان، چاپ دوم، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲۴. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۲). مجموعه قوانین و مقررات جرائم و مجازات‌ها، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۲۵. مهرپور، حسین (۱۳۸۹). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر.
۲۶. میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۰). حقوق کیفری اختصاصی (جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی)، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۷. وکیل، امیرسعد و پوریا عسگری (۱۳۸۷). قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
۲۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.



# بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات با نگاهی به ایران

زهرا عامری\* و سیداحمد حبیب‌نژاد\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۱۱۷-۱۴۴
-------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

رویکرد قانونی کشورها در خصوص مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات متنوع است. در مواجهه حقوقی با این پدیده برخی کشورها به دلیل نبود قانونی که آشکارا به ممنوعیت اخبار جعلی منتشر شده در رسانه‌های اجتماعی در زمان انتخابات بپردازد از مقررات عمومی چون مقررات جزایی و مدنی استفاده می‌کنند. در بعضی کشورها در قوانین انتخاباتی به ممنوعیت پخش این اخبار اشاره می‌شود. اما برخی دیگر از کشورها با تمرکز بر فعالیت رسانه‌های اجتماعی یا شبکه‌های اینترنتی به مقرراتگذاری این رسانه‌ها در مسئله اخبار جعلی پرداخته‌اند. در ایران ممنوعیت تخریب نامزدهای انتخاباتی در سیاست‌های کلی نظام در امر انتخابات آمده است. همچنین مقابله با اخبار جعلی در قوانین جزایی ذیل عنوان افترا و نشر اکاذیب و در قانون انتخابات مجلس و قانون انتخابات ریاست جمهوری نیز با توسل به عناوینی چون اظهار مطالب خلاف واقع در تبلیغات انتخاباتی یا اخلاف در امر انتخابات قابل بررسی است. اما با توجه به اهمیت و تأثیر این اخبار در سرنوشت انتخاباتی لازم است که مخصوصاً در فضای مجازی - که در حال گسترش نقش خود در انتخابات است - تمهیدات تقنینی گسترده‌تری با اصلاح قوانین انتخاباتی یا با وضع قانونی ویژه در خصوص مقابله با اخبار جعلی در تمام فرایندهای انتخابات اندیشیده شود.

کلیدواژه‌ها: اخبار جعلی؛ کاندیدا؛ افترا؛ انتخابات؛ رسانه؛ تبلیغات انتخاباتی

\* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد (نویسنده مسئول)؛

Email: z.ameri@ub.ac.ir

\*\* دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران؛

Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

## مقدمه

اخبار جعلی پدیده جدیدی نیست و از زمان‌های بسیار قدیم به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف سیاسی مطرح بوده است. مشهور است که اکتاوین آگوستوس<sup>۱</sup> نخستین امپراطور روم در واپسین جنگ در جمهوری روم کارزاری از اخبار جعلی به راه انداخت تا بر مارکوس آنتونیوس<sup>۲</sup> پیروز شود (Fox, 2020: 173). در سده بیستم اشکال جدید ارتباط جمعی باعث شد استفاده از اخبار جعلی به ویژه در زمان جنگ گسترش یابد. جنگ جهانی دوم شاهد بزرگترین نبرد تبلیغاتی در تاریخ جنگ بود. در این دوران شیوع اخبار جعلی از طریق توزیع جزوات برای ایجاد شک و ترس در ذهن سربازان دشمن بسیار رایج بود. نمونه دیگر از اخبار جعلی برای اهداف سیاسی، نامه زینوویف<sup>۳</sup> سیاستمدار کمونیست روسی به چپگرایان بریتانیایی است که در روزنامه دیلی میل<sup>۴</sup> قبل از انتخابات عمومی انگلیس در سال ۱۹۲۴ و به قصد آسیب‌رسانی به شانس پیروزی حزب کارگر منتشر شد. رمزی مک‌دونالد، اولین نخست‌وزیر بریتانیا از حزب کارگر، در آن انتخابات شکست خورد و محافظه‌کاران با به دست آوردن اکثریت پارلمان به قدرت رسیدند. بعدها فاش شد که نامه جعلی بوده است (Edmond, 2018: 7).

چنانکه مشخص است از اخبار جعلی و تبلیغات دروغین به عنوان یک سلاح قدرتمند استفاده شده است. تفاوت اساسی تنها بین شیوه‌های انتشار گذشته و فعلی در نقش شبکه‌های اجتماعی با استفاده از فناوری‌های دیجیتال است. تلاش‌های قبلی برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی متکی به فناوری‌های پخش یک به چند بود، اما شبکه‌های اجتماعی اجازه می‌دهند که تبلیغات به طور مستقیم به سمت کاربران نشانه روند که احتمالاً پیام خاصی را می‌پذیرند و پخش می‌کنند. جنبه دیگر جدید بودن اخبار جعلی ناشی از روشی است که رسانه‌های اجتماعی می‌توانند دخالت بازیگران خارجی در فرایندهای

- 
1. Octavian Augustus
  2. Marcus Antonius
  3. Grigory Zinoviev
  4. Daily Mail

اجتماعی و سیاسی سایر کشورها را میسر کنند و اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها را به شیوه جدیدی زیر پا گذارند. موضوعی که امکان وقوع آن از منظر بین‌المللی با استفاده از دروغ‌پردازی رسانه‌ها بارها محتمل فرض شده است (Jamnejad and Wood, 2009: 374).

در عرصه بین‌المللی و در پرتو تلاش برای بیان مخاطرات اخبار جعلی که می‌تواند به مداخله در امور داخلی کشورها و نیز تضعیف روابط دوستانه میان آنها منجر شود، قوانین مرتبیطی چون کنوانسیون بین‌المللی استفاده از پخش برنامه در خدمت صلح<sup>۱</sup> (۱۹۳۶) قابل ملاحظه است. در ماده (۳) (۱) این کنوانسیون بیان شده است که طرف‌های عالی متعاهد متقابلاً متعهد می‌شوند که هرگونه سخن پراکنی که احتمالاً به حسن تفاهم بین‌المللی آسیب می‌رساند و نادرستی آن برای مسئولان پخش مشخص است یا باید مشخص باشد را در قلمرو خود منع کرده و در صورت بروز بدون تأخیر متوقف کنند. پخش اطلاعات در همه کشورها برای تقویت تفاهم مشترک و تضمین روابط دوستانه بین ملت‌ها هدفی است که حصول آن با اتخاذ تدابیری در محدوده قوانین اساسی برای مبارزه با انتشار گزارش‌های کذب و تحریف شده در قطعنامه شماره (۲) ۱۲۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد (۱۹۴۷) نیز به آن تأکید شده است. براساس کنوانسیون پیش‌گفته، چنانچه این اخبار نادرست، اصل عدم مداخله را نقض می‌کند، اصلاح و تأیید نادرست بودن آن می‌تواند به عنوان جبران خسارت مطابق با مواد (۳۵ و ۳۷) کنوانسیون مطالبه شود. کنوانسیون کشورهای متعاهد را موظف می‌کند روشی را ایجاد کنند که آشکارا اظهارات نادرستی را که به حسن تفاهم بین‌المللی آسیب می‌رساند اصلاح کنند (Baade, 2018: 1365-1369).

اصلاح اخبار و گزارش‌های نادرست چنان اهمیت دارد که در تصویب کنوانسیون مخابرات بین‌المللی اخبار و حق اصلاح<sup>۲</sup> (۱۹۵۳) تلاش شد چارچوبی تهیه شود تا گزارش‌های نادرست یا غیردقیق درباره روابط بین‌المللی بتواند به طور عمومی تصحیح شود (ریخته‌گر برنجی و کدخدایی، ۱۳۹۷: ۵۳۵).

مقرراتی با چنین گستره بین‌المللی نشان می‌دهد که اگر اخبار جعلی نادیده انگاشته و به امری عادی تبدیل شود، می‌تواند عواقب شدیدی را برای مصالح عمومی جهانی، روابط بین‌الدول و روندهای دموکراتیکی همچون صلح به همراه داشته باشد. نگرانی که

---

1. International Convention on the Use of Broadcasting in the Cause of Peace

2. Convention on the International Right of Correction

در خصوص دیگر فرایندهای دموکراتیک مانند انتخابات داخلی کشورها نیز قابل توجه است. مداخله احتمالی روسیه در انتخابات ایالات متحده در سال ۲۰۱۶ احتمالاً شناخته شده‌ترین نمونه این مورد است. آخرین تحقیقات نشان داده که اخبار جعلی منتشر شده از سوی روسیه در پیروزی ترامپ مؤثر بوده است (Farkas and Schou, 2018: 299). بررسی‌ها نشان می‌دهد تعداد کشورهایی که به طور رسمی در رسانه‌های اجتماعی در طول انتخابات دخالت داشته‌اند، از ۲۸ به ۴۸ کشور در سطح جهان افزایش یافته است. دلیل عمده این رشد ناشی از عملکرد احزاب سیاسی است که اطلاعات و اخبار غلط را در طول دوره انتخابات منتشر می‌کنند. احزاب سیاسی از راهبردهای به کار رفته در جریان خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا و انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۶ ایالات متحده آموخته‌اند تا در کارزارها با استفاده از ربات‌ها، اخبار دروغین و اطلاعات فریبنده‌ای را برای رأی‌دهندگان منتشر کنند (Bradshaw and Howard, 2018: 3). اخبار جعلی می‌تواند رأی‌دهندگان را به رأی دادن به نامزد نامناسب یا رأی دادن به روشی غلط سوق دهد. چنان‌که اگر آن اخبار نبود رأی‌دهندگان ممکن بود در رأی دادن به شیوه دیگری عمل کنند (Hasen, 2013: 55). جای تعجب نیست که محققان و سیاستگذاران در سراسر جهان نه تنها به دنبال درک این پدیده، بلکه ایجاد راهبردهایی برای مهار آن بوده‌اند. بسیاری از محققان تاکنون بر روی راه‌حل‌های اجتماعی برای مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات، از جمله آموزش شهروندان برای شناسایی اخبار صحیح از نادرست توجه کرده‌اند. امری که زمان بر است و ممکن است همه را دربرنگیرد (Livingstone, 2004: 7). به عقیده بسیاری از محققان تهدیدی که اخبار جعلی بر نقش رسانه‌های آزاد در حفظ دموکراسی تحمیل می‌کند، مستلزم راه‌حلی قانونی برای مواجهه با آن است (Freiwald, 2001: 570).

بنابراین پژوهش حاضر بر آن است تا ضمن بررسی تطبیقی نظام قانونی کشورها در مواجهه با اخبار جعلی، به بررسی نظام حقوقی ایران در این باره بپردازد و با آسیب‌شناسی مقررات موجود به ارائه نظام پیشنهادی در تدوین یک نظام قانونی مستحکم برای مقابله با اخبار جعلی در کارزارهای سیاسی بپردازد.



## ۱. تعریف اخبار جعلی

به منظور بررسی راهکارهای قانونی در مواجهه با این اخبار در زمان انتخابات، در وهله اول تعریف دقیقی از اصطلاح اخبار جعلی ضروری است تا بتوان این پدیده را از اشکال دیگر اطلاعات نادرست و همچنین اخبار صادقانه متمایز کرد. آنچه که از سوی بسیاری از محققان به آن تأکید شده است، لزوم تمایز بین محتوای آگاهانه نادرستی است که توسط رسانه‌ها پخش می‌شود با دیگر موارد؛ از جمله اشتباهاتی که حتی با دقت مورد بررسی قرار گرفته‌اند و نیز موضوعاتی که کاملاً کذب نیستند اما مبالغه‌آمیزند (Katsirea, 2018: 162). در سال ۲۰۱۷ شورای اروپا در تلاش برای تمایزگذاری میان اشکال متنوع اختلال اطلاعاتی که فضای خبری ما را آزار می‌دهد، میان سه نوع محتوای فریبنده یا مضر تفکیک قائل شد: اطلاعات نادرستی که غیرعامدانه و بدون هدف آسیب زدن ایجاد شده است،<sup>۱</sup> اطلاعات فریبنده‌ای که آگاهانه و با هدف آسیب زدن پخش شده‌اند،<sup>۲</sup> اطلاعات واقعی که به نیت آسیب زدن پخش شده‌اند و غالباً از حریم خصوصی به حوزه عمومی منتقل می‌شوند (Wardle and Derakhshan, 2017: 33).<sup>۳</sup> آنچه از سوی پژوهشگران به عنوان وجه افتراق اخبار جعلی از این موارد مشابه ذکر می‌شود سه شاخص آگاهی از غلط بودن، قصد فریب دادن و ایجاد آسیب است (Calvert and Vining, 2018: 160). بر این اساس واژه اخبار جعلی باید برای مواردی از ارائه عمدی ادعاهای دروغین یا همراه‌کننده به عنوان خبر به کار رود که با برنامه‌ریزی و طراحی قبلی به گمراهی منتهی شود و تهدیدی را ایجاد کند که زندگی، سلامتی یا دارایی افراد را به خطر می‌اندازد یا شرایطی برای نقض گسترده نظم یا امنیت عمومی فراهم می‌کند (Gelfert, 2018: 108). در لغت‌نامه کمبریج، اخبار جعلی کژروایت‌هایی با قدرت اثرگذاری بر انتخابات هستند که به نظر می‌رسد واقعیت دارند و با هدف تأثیر بر دیدگاه‌های سیاسی یا به عنوان طنز از طریق اینترنت یا دیگر رسانه‌ها منتشر می‌شوند.<sup>۴</sup>

1. Misinformation

2. Disinformation

3. Malinformation

4. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/fake-news>.

## ۲. چارچوب قانونی مبارزه با اخبار جعلی در نظام‌های حقوقی دولت‌های مختلف

در بررسی راهکارهای قانونی در مصاف با این پدیده با وضعیت‌های چندگانه‌ای مواجه هستیم. برخی کشورها به دلیل نبود قانونی که آشکارا به ممنوعیت اخبار جعلی پردازد؛ از قوانین مختلف مدنی، کیفری و سایر قوانین کلی مربوط به انتخابات استفاده می‌کنند. برخی نیز ضمن بهره‌مندی از قواعد عمومی با وضع قواعدی خاص و با تمرکز بر فعالیت رسانه‌های خبری قوانین جدیدی وضع کرده‌اند که به جرم‌انگاری فعالیت رسانه‌های اجتماعی در حوزه‌های مختلف از جمله پخش اخبار جعلی می‌پردازند و دسته‌ای دیگر از کشورها نیز قانونی ویژه مقابله با اخبار جعلی وضع کرده‌اند. در این قسم سوم تمرکز برخی از این کشورها بر ممنوعیت کلی پخش اخبار جعلی است. اما دسته معدودی از کشورها مانند فرانسه وجود دارند که انتشار اخبار جعلی در زمان انتخابات را هدف قرار داده‌اند.

### ۲-۱. قوانین عام

استفاده از قوانین عمومی حاکم بر کشورها از جمله قوانین جزایی، مدنی و نیز قوانین مربوط به انتخابات روش اغلب کشورها برای مواجهه با این پدیده است. برخی نظام‌ها تلاش کرده‌اند تا با استفاده از این قوانین و تسری آن به شرایط جدید با پدیده اخبار جعلی در هر زمان مقابله کنند.

#### ۲-۱-۱. قوانین جزایی

در چارچوب قوانین کیفری هیچ ادعایی در مورد ناشران اخبار جعلی بیشتر از عنوان افترا مورد استناد قرار نگرفته است (Klein and Wueller, 2017: 6). اگر شخصی اخبار جعلی را افتراآمیز بداند؛ می‌تواند از قواعد مربوط به آن استفاده کند. افترا عبارت است از انتشار اظهارات دروغین شفاهی یا کتبی یک واقعیت که به شهرت یا شخصیت دیگری آسیب می‌رساند و معمولاً جرم یا شبه جرم تلقی می‌شود (Le Roy miller, 2011: 127) در کشورهایی که افترا جرم است قانونگذار هرگونه ایراد نسبت ناروا و به دروغ به دیگری را مشمول مجازات قرار داده و از همین مفهوم برای برخورد قانونی با اخبار جعلی در زمان انتخابات و غیر آن نیز استفاده می‌کند.

در آلمان مقررات جزایی، اعلان یا انتشار اطلاعات شخص را که یا نادرست است یا نمی‌توان اثبات کرد که صحت دارد منع می‌کند. شرط ممنوعیت این است که اطلاعات قادر به بدنام کردن شخص یا تأثیر منفی بر افکار عمومی داشته باشند. این جرم با مجازات حبس حداکثر یک سال یا جزای نقدی قابل مجازات است و متهم در صورت ارتکاب این جرم به صورت علنی یا از طریق انتشار مطالب کتبی، با حبس حداکثر دو سال یا جریمه مجازات خواهد شد.<sup>۱</sup>

در فنلاند افترا به معنای انتشار اطلاعات نادرست یا ایراد نسبت دروغین به شخص دیگر تعریف شده است، به گونه‌ای که این عمل به ایجاد خسارت یا درد و رنج برای فرد منجر شود یا وی در معرض تحقیر قرار گیرد یا سبب بی‌اعتبار شدن او به هر روش دیگر شود (Calcara, Sund and Tolvanen, 2019: 31).

در کرواسی جرم افترا هنگامی رخ می‌دهد که شخصی موضوعات دروغین را که می‌تواند اعتبار دیگری را خدشه‌دار سازد در مورد او منتشر کند. اگر این جرم از طریق مطبوعات، تلویزیون، رادیو یا دیگر وسایل عمومی در دسترس انجام شود مجازات مفتری تشدید می‌شود (Griffen, 2017: 75).

در لهستان نیز هر کس به دروغ، فرد یا گروهی از افراد یا یک نهاد یا شخصیت حقوقی را متهم به رفتار یا ویژگی کند که باعث تخریب او در افکار عمومی یا متزلزل شدن موقعیت وی برای دستیابی به شغل یا فعالیت مشخصی شود محکوم به جریمه یا حبس می‌شود و در صورت وقوع تخلف از طریق رسانه‌ها، مجازات شدیدتر است (Moran, 2018: 583).

افترا به کاندیداهای انتخابات نیز در قوانین جزایی برخی کشورها به طور ویژه مورد توجه قرار گرفته است. قانون جرائم اداری ترکمنستان (۲۰۱۳)،<sup>۲</sup> جرم انتشار اطلاعات دروغین در مورد نامزد معین در انتخابات و مراحل قبل از آن را بیان می‌کند. براساس ماده (۶۹) این قانون، انتشار اطلاعات غلط درباره یک نامزد معین یا دیگر اقدامات آسیب‌زننده به ناموس و آبروی نامزد، نزدیکان و افراد مورد اعتماد وی مستوجب جریمه است.

---

1. German Criminal Code, Section 186, Available at: [www.gesetze-iminternet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.pdf](http://www.gesetze-iminternet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf).

2. Code of Administrative Offenses

به غیر از افترا، پخش اخبار جعلی خود به عنوان یک جرم خاص در قوانین برخی کشورها آمده است. در قبرس به موجب ماده (۵۰) قانون کیفری<sup>۱</sup> هر کس به هر طریقی اخبار دروغین یا اطلاعاتی را منتشر می‌کند که می‌تواند نظم عمومی یا اعتماد عمومی به دولت یا ارگان‌ها را تضعیف کند یا باعث ترس یا نگرانی عمومی شود یا با هر روشی در صلح و نظم عمومی ایجاد اختلال کند مقصر است. مجازات متهم حبس تا دو سال یا جزای نقدی است (Griffen, 2017: 79).

به نظر می‌رسد گرچه قوانین افترا، افراد و از جمله کاندیداهای انتخاباتی را در مقابل خبرهای جعلی حفاظت می‌کند، اما بعید است که تکیه صرف به آنها بتواند برای مبارزه با اخبار جعلی مؤثر باشد. به طور کلی قوانین افترا به فرد موضوع افترا اجازه می‌دهد اقدامی برای مجازات گوینده انجام دهد. قربانیان افترا معمولاً تمایل کمی به طرح دعوی دارند و اغلب نگران هستند که طرح این دعوی سبب جلب توجه بیشتر افراد به اظهارات دروغین شود و ضرر اولیه را تشدید کند. همچنین ممکن است به دلیل طولانی شدن فرایند تصمیم‌گیری دادگاه در این باره، رسیدگی و صدور حکم تا پس از انتخابات انجام نشود. در این صورت ضرر ناشی از انتشار خبر جعلی قبل از رسیدگی دادگاه وارد شده است (Timmer, 2017: 704). بنابراین پیش‌بینی مقررات خاص می‌تواند اقدام مؤثرتری باشد. به ویژه اگر رویکرد این قوانین خاص در ارتباط با نامزدهای انتخاباتی و دیگر موضوعات مربوط به انتخابات باشد. البته در این میان مراجعی همچون کمیسیون آمریکایی حقوق بشر<sup>۲</sup> نیز وجود دارند که معتقدند اعمال مجازات‌های کیفری برای حمایت از شهرت، جایگاه یا زندگی خصوصی مقامات دولتی یا اشخاصی که مایل به انجام وظیفه عمومی هستند - در مواردی که این حمایت ناظر بر منفعت عمومی نیست - پاسخی نامتناسب در چارچوب یک جامعه دموکراتیک است (OAS, 2019: 8).

## ۲-۱-۲. قوانین مدنی

نظام حقوقی برخی کشورها از قوانین مدنی برای مقابله با اخبار جعلی استفاده می‌کنند.

1. Cyprus Criminal Code

2. Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)

شایع‌ترین عنوان مورد استفاده در این نظام‌ها طرح مسئولیت مدنی برای افتراست. در کشاکش میان حق آزادی بیان و حق شخص بر حفظ حریم خصوصی، شبه جرم افترا با پیشگیری از انتشار اطلاعات نادرستی که احتمالاً نگرش منفی اعضای جامعه را نسبت به شخص به همراه دارد و در وهله بعد با تدارک خسارت‌های وارده، به یک واسطه در حمایت از شهرت و اعتبار اشخاص تبدیل شده است (شرقی و عامری، ۱۳۹۸: ۵۸). در ایالات متحده در سایه مبنای فوق‌العاده نیرومندی که متمم نخست قانون اساسی آمریکا برای حفاظت از آزادی بیان ایجاد کرد، نشر موضوعات دروغ مربوط به یک شخصیت عمومی مشهور یا مقام دولتی فقط در صورتی قابل مجازات است که ناشر با سوءنیت عمل کند، یعنی با آگاهی از اینکه آن اظهارات کذب است. دعاوی طرح شده در این چارچوب، دعاوی حقوقی و نه کیفری محسوب می‌شوند (Klein and Wueller, 2017: 7). قانون نزاکت ارتباطات<sup>۱</sup> (۱۹۹۶) در آمریکا به افراد این امکان را می‌دهد که در پی انتشار عبارات دروغین که به قرار گرفتن فرد در معرض نفرت عمومی، شرم، شرارت، مخالفت، بدخویی، بی‌ادبی، تحقیر، تمسخر، بیزاری و تخریب منجر می‌شود، تقاضای جبران خسارت مدنی کنند (Butler, 2018: 429).

قانون افترای نیوزیلند<sup>۲</sup> (۱۹۹۲) با پذیرش مسئولیت مدنی مفتری؛ دستور جبران خسارات به صورت توقف انتشار مجدد اظهارات، اصلاح یا پس گرفتن ادعا و در مواردی خسارات تنبیهی می‌دهد. این قانون فرض را بر ورود ضرر می‌گذارد و نیازی به اثبات وقوع خسارت معین یا ایجاد ضرر مشخص نیست (Croskery, 2019: 37).

در بوسنی و هرزگوین قانون حمایت در برابر افترا<sup>۳</sup> (۲۰۰۲)، مسئولیت مدنی فرد را در قبال خسارات وارده به شهرت یک شخص حقیقی یا حقوقی با ایجاد یا انتشار اظهارات کذب می‌پذیرد. گرجستان، کروواسی، استونی، یونان، مجارستان، لتونی، مولداوی، نروژ و روسیه نیز در این باره قواعد مشابهی دارند (Council of Europe, 2003: 59-86).

در این کشورها، طرح مسئولیت مدنی راه مقابله با اخبار جعلی است. در این میان

- 
1. Communications Decency Act
  2. Defamation Act
  3. Law on Protection Against Defamation

انتخاب استفاده از قوانین کیفری یا مدنی مستلزم توجه به هدف انتشار خبر است. باید توجه داشت که هدف انتشار اطلاعات جعلی همیشه آسیب رساندن به اعتبار یکی از شرکت‌کنندگان در انتخابات نیست، بلکه گاهی برای تأثیرگذاری بر منافع عام‌تر مانند نظم عمومی دمکراتیک از جمله یکپارچگی فرایند انتخابات است. در این موارد واضح است که طرح مسئولیت‌های مدنی برای محافظت از این منافع مناسب نیست. در جمع‌بندی آرای مختلف در خصوص افترا، باید میان آنچه سبب تعرض به حقوق عمومی شود و افترايي که تضییع‌کننده حقوق خصوصی فرد باشد تفاوت قائل شد. در حالت اول می‌توان به صورت کیفری با آن مقابله کرد. چنان‌که گزارشگران ویژه آزادی بیان کاربرد جزایی قوانین افترا را در مورد سخنان مضر به نظم عمومی و امنیت ملی را تأیید کرده‌اند. در حالت دوم نیز باید با قوانین مدنی با آن مقابله کرد (سودمندی و مستقیمی قمی، ۱۳۹۰: ۷۰).

### ۳-۲. قوانین انتخاباتی

اخبار جعلی در قوانین انتخاباتی گروهی از کشورها به تصریح آمده است. در انگلستان براساس قانون نمایندگی مردم<sup>۱</sup> (۱۹۸۳) مجازات‌های کیفری برای کسانی که متهم به تهیه یا انتشار بیابیه‌های دروغین در مورد نامزدهای انتخابات هستند، وجود دارد. براساس این قانون، هر شخص یا مدیر هر نهاد یا سازمانی که بیابیه‌ای دروغین در مورد شخصیت یا رفتار یک کاندیدا مطرح یا منتشر کند مرتکب جرم شده است. تهیه یا انتشار این بیابیه نادرست باید در تعداد آرای مأخوذه کاندیدا تأثیر گذارد. همچنین انتشار ادعای غلط که کاندیدا از انتخابات انصراف داده، جرم است. قانون، اظهارات دروغین را حتی اگر توهین‌آمیز نباشد ممنوع و مرتبط با مسئولیت مدنی می‌داند که آسیب وارده باید توسط کاندیدا اثبات شود.<sup>۲</sup> به‌عنوان مثال روزنامه‌نگاری که در سال ۱۹۹۷ ادعاهای دروغینی مبنی بر همجنس‌گرا بودن یک کاندیدای انتخاباتی را منتشر کرده بود محکوم به پرداخت جریمه شد. این ادعا از نظر قوانین انگلیس توهین‌آمیز نیست، اما در انتخابات که ارزش‌های شخصی مورد قبول افراد مورد توجه است

1. Representation of the People Act

2. Ibid., Section 106, available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>.

می‌تواند منجر به از دست رفتن آرا شود. رأی‌دهندگان با اعتقادات مذهبی خاص ممکن است در نتیجه چنین ادعای اشتباهی به این نامزد خاص رأی ندهند. همچنین در صورتی که دادگاه انتخاباتی در انگلیس متوجه شود که یک نامزد با نقض قانون و در نتیجه اظهارات دروغین انتخاب شده است، نتیجه را باطل می‌کند. چنان‌که انتخاب موفقیت‌آمیز میراندا گرل<sup>۱</sup> در شورای محلی در سال ۲۰۰۶ باطل شد، زیرا دادگاه متوجه شد که وی ادعای دروغینی مبنی بر کودک‌آزاری جنسی علیه رقیب خود مطرح کرده است (House of Commons, 2018: 16).

در کره جنوبی براساس قانون انتخابات مقامات عمومی<sup>۲</sup> (۲۰۱۷)، هر کسی که اطلاعات کذب درباره یک نامزد انتخاباتی و خانواده‌اش منتشر کند، با مجازات زندان و کار اجباری تا هفت سال یا جریمه روبه‌رو می‌شود (Park and Youm, 2019: 111). قانون انتخابات استرالیا انتشار اظهاراتی که ادعا می‌شود واقعیت دارد اما در حقیقت کذب است را جرم می‌داند (Civitella 2019: 204).

در کانادا به موجب قانون انتخابات (۲۰۰۰)، اظهارات دروغین در مورد یک نامزد به منظور تأثیرگذاری بر نتیجه انتخابات جرم است. در ماده (۹۱) این قانون آمده است: اظهارات دروغین مبنی بر اینکه یک کاندیدا و یا نامزد احتمالی، رهبر یک حزب سیاسی یا یک شخصیت عمومی مرتبط با یک حزب سیاسی مرتکب جرمی شده یا متهم به آن یا تحت تعقیب است و همچنین اظهارات دروغین درباره تابعیت، محل تولد، تحصیلات و شرایط حرفه‌ای افراد ذکر شده جرم است. در ماده (۹۲) همین قانون هیچ شخص یا نهادی نباید اظهارات غلطی را منتشر کند که نشان‌دهنده انصراف یک نامزد باشد.<sup>۳</sup> در فرانسه نیز به موجب ماده (۹۷) قانون انتخابات، کسانی که به کمک اخبار دروغ ادعاهای افتراآمیز یا سایر توطئه‌های متقلبانه آرا را تحریف کرده یا تغییر دهند یا یک یا چند انتخاب‌کننده را به انصراف از رأی دادن مجبور کنند به یک سال حبس و پانزده هزار یورو جریمه محکوم خواهند شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۴۲).

---

1. Miranda Grell

2. Public Official Election Act

3. Canada Elections Act, available at: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/index.html>.

## ۲-۲. قوانین خاص

گروهی از کشورها وجود دارند که با وضع قوانین مخصوص فعالیت رسانه‌های اجتماعی، به موضوع اخبار جعلی در رسانه‌ها پرداخته‌اند. این مقررات گاه ناظر به خود مطبوعات، پلت‌فرم‌ها و شبکه‌های اجتماعی و ارائه‌دهندگان خدمات است و گاهی صرفاً اشخاصی را که از این پلت‌فرم‌ها و نشریات به منظور نشر اخبار جعلی استفاده می‌کنند هدف قرار می‌دهد. در این دسته از قوانین خاص، کشورهایی نیز وجود دارند که به وضع قانون خاص اخبار جعلی پرداخته‌اند.

با توجه به نقش اساسی رسانه‌های اجتماعی به عنوان واسطه پخش اخبار، برخی دولت‌ها در صدد بودند که آنها را از مسئولیت ناشی از محتوای ایجاد شده توسط اشخاص ثالث معاف کنند. در اعلامیه مشترک گزارشگران آزادی بیان سازمان کشورهای آمریکایی، سازمان امنیت و همکاری اروپا و سازمان ملل متحد ذکر شده است که واسطه‌ها هرگز نباید در قبال محتوای منتشر شده توسط شخص ثالث مسئول شناخته شوند؛ مگر اینکه خود آنها به طور خاص در آن محتوا مداخله کنند یا از اطاعت از دستور صادره توسط یک نهاد نظارتی مستقل و مجاز (مانند دادگاه) مبنی بر حذف آن محتوا خودداری ورزند (OSCE, 2017: 3). با این حال در قوانین برخی کشورها موضوع مسئولیت رسانه‌ها به واسطه اقدام اشخاص ثالث قابل طرح است. در نیوزیلند قانون ارتباطات مضر دیجیتال<sup>۱</sup> (۲۰۱۵)، چندین اصل ارتباطاتی را ذکر می‌کند مانند آنکه یک پلت‌فرم دیجیتال نباید ادعای دروغین کند. پیش‌بینی جبران خسارات مدنی باعث شده است این قانون هنگام پرداختن به ممنوعیت پخش اخبار جعلی چشم‌اندازی جذاب داشته باشد. همچنین قدرت دادگاه‌ها در صدور دستور منهدم کردن خبر، عذرخواهی، انتشار اصلاحیه بسیار ارزشمند است (Edmond, 2018: 21-24).

در قانون امنیت دیجیتال (۲۰۱۸) بنگلادش آمده است که اگر شخصی در هر وب‌سایت یا هر رسانه دیجیتالی عمداً یا آگاهانه اطلاعات توهین‌آمیزی را بفرستد، یا به‌رغم آگاهی از غلط بودن به قصد اذیت، توهین و تحقیر شخص منتشر یا تبلیغ کند، یا هرگونه اطلاعاتی را

1. Harmful Digital Communications Act



با قصد خدشه دار کردن تصویر ملت یا با اطلاع از غلط بودن آنها منتشر یا تبلیغ کند و یا به انتشار آن کمک کند مطابق قانون متخلف خواهد بود.

در مقدمه قانون رسانه‌های همگانی<sup>۱</sup> (۱۳۹۳) افغانستان آمده است: هدف از وضع قانون، کمک به رشد سالم رسانه‌های همگانی به نحوی که بتواند در نشر اخبار صحیح مؤثر باشد. اگرچه در این قانون به تصریح سخن از اخبار جعلی نیامده است، اما ماده (۴۶) نشر آثار و مطالبی که افترا به اشخاص حقیقی یا حکمی بوده و سبب متضرر شدن شخصیت و اعتبار آنان شود را فاقد جواز در رسانه‌های همگانی دانسته است. ماده (۴۸) نیز ضمانت اجرای تخلف صاحب امتیاز از احکام مندرج این قانون را سلب امتیاز فعالیت توسط محکمه می‌داند.

در اندونزی طبق قانون معاملات الکترونیکی و اطلاعاتی<sup>۲</sup> (۲۰۰۸)، هرکسی که به عمد اخبار دروغین و گمراه‌کننده‌ای را پخش کند که به ضرر دیگری منتج شود و هر کس عامدانه اطلاعاتی با هدف برانگیختن نفرت یا خصومت علیه افراد یا گروه‌های خاص براساس قومیت، مذهب و نژاد منتشر کند؛ به حداکثر ۶ سال حبس و جریمه محکوم می‌شود. دولت این اختیار را دارد که دسترسی متخلف به فناوری‌های دیجیتال را متوقف کند یا به ارائه‌دهندگان خدمات الکترونیکی دستور دهد دسترسی به محتوای ممنوعه را مسدود کنند.<sup>۳</sup>

در آلمان قانون اجرای شبکه<sup>۴</sup> (۲۰۱۷)، شبکه‌های اجتماعی را موظف می‌کند ظرف ۲۴ ساعت پس از دریافت شکایت کاربر محتوای آشکار غیرقانونی را حذف کنند. اگر غیرقانونی بودن محتوا در ظاهر آن مشخص نیست، شبکه اجتماعی هفت روز فرصت دارد تا آن را بررسی و حذف کند. چنانچه رسیدگی به صحت و سقم شکایت نیازمند بررسی بیشتر یا به‌کارگیری یک نهاد بیرونی برای انجام فرایند باشد، این مدت قابل تمدید است. شرکت‌های

---

۱. قانون رسانه‌های همگانی قابل دسترس در: <https://afjc.af>.

2. Law No 11 of 2008 (on Information and Electronic Transactions)

3. Ibid., Articles 28 and 45, available at: [http://www.flevin.com/id/Igso/translations/JICA%20Mirror/english/4846\\_UU\\_11\\_2008\\_e.html](http://www.flevin.com/id/Igso/translations/JICA%20Mirror/english/4846_UU_11_2008_e.html).

4. Network Enforcement Act, available at: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>.

فناوری موظفند هر ۶ ماه گزارشی از شکایات دریافتی و نحوه بررسی آن را تهیه کنند. تخلف از این قوانین جریمه‌ای تا سقف پنج میلیون یورو دارد.<sup>۱</sup>

در ازبکستان مطابق بند «۱۵» آیین‌نامه استفاده از رسانه‌های جمعی توسط نامزدهای مجلس، احزاب سیاسی و گروه‌های منتخب مردم،<sup>۲</sup> اطلاعاتی که در رسانه‌های جمعی منتشر می‌شود باید صحیح بوده و باعث نقض حقوق و منافع قانونی نامزدهای نمایندگی، احزاب سیاسی و گروه‌های جمع‌آوری آرا نشود. بند «۲۰» آیین‌نامه همچنین تصریح می‌کند که دفاتر تحریریه رسانه‌های جمعی باید از انتشار اطلاعات نادرست که منتهی به بدنام کردن شهرت و عزت کاندیداها می‌شود خودداری کنند. کاندیداها نمایندگی حق دارند که از دفتر تحریریه جمع‌آوری اطلاعات منتشر شده دروغین و منفی را بخواهند (Griffen, 2017: 256).

علاوه بر این قواعد کلی، در برخی کشورها منحصراً قوانین ویژه مبارزه با اخبار جعلی وضع شده است. در مالزی مطابق قانون ضداخبار جعلی،<sup>۳</sup> هر شخصی که به هر وسیله‌ای آگاهانه هرگونه اخبار جعلی یا انتشارات حاوی آن را تولید، ارائه، منتشر، چاپ و توزیع کند مرتکب جرم شده و در صورت محکومیت، ملزم به پرداخت جریمه یا حبس به مدت حداکثر ۱۰ سال یا هر دو مجازات می‌شود. دادگاه همچنین می‌تواند دستور عذرخواهی متخلف و حذف مطالب را صادر کند. همچنین هر شخصی که به طور قانونی مسئولیت کنترل و رصد اخبار را دارد؛ مکلف است انتشار هرگونه مطالب حاوی اخبار جعلی را متوقف کرده و بلافاصله آنها را پس از مطلع شدن یا داشتن دلیل کافی بر اینکه جعلی است حذف کند (Santuraki, 2019: 148).

سنگاپور نیز به موجب قانون مبارزه با دروغ‌پراکنی و دستکاری آنلاین<sup>۴</sup> (۲۰۱۹)، دروغ‌پردازی را که برای سنگاپور خسارت بار باشد یا احتمالاً در انتخابات تأثیرگذار باشد،

1. Ibid., Sections 2, 3 and 4.

2. Regulation on the Use of Mass Media by Candidates for Deputy, Political Parties, Initiative Groups of Electors.

3. Anti-fake News Act

4. The Protection from online Falsehoods and Manipulation Act of Singapore, available at: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-2019/Published/20190625?DocDate=20190625>.

ممنوع کرده است. ارائه‌دهندگان سرویس‌های اینترنتی باید چنین محتوایی را حذف کنند یا به دولت اجازه دهند آن را مسدود کند. مجازات چنین جرمی تا ۱۰ سال حبس در زندان و جریمه‌های سنگین است. این قانون به وزرای دولت اختیارات قابل توجهی می‌دهد تا آنچه را که اخبار جعلی است تعیین کنند و این اختیار را به آنها می‌دهد که به سیستم عامل‌های آنلاین دستور دهند تا محتوایی را که به نظر مغایر منافع عمومی باشد، حذف کنند.<sup>۱</sup>

دولت فرانسه قانونی را تصویب کرده است تا با انتشار گسترده اخبار جعلی از طریق اینترنت قبل از انتخابات مقابله کند. این قانون به سی.اس.آ (نهاد پخش ملی) این اختیار را می‌دهد که مجوز هر سازمان رسانه‌ای تحت تأثیر خارجی را که عامدانه در طول فعالیت انتخاباتی ملی اطلاعات دروغینی را منتشر کند که ممکن است بر واقعی بودن آرا تأثیرگذار باشد را تعلیق کند. قانون پلت فرم‌های رسانه‌های اجتماعی را ملزم می‌کند هویت تبلیغ‌کننده‌هایی که برای پخش محتوا هزینه می‌کنند را به همراه مبلغ آن در دسترس قرار دهند. همچنین رسانه‌های اجتماعی را ملزم می‌کند تا به کاربران اجازه دهند مطالبی را که فکر می‌کنند نادرست است علامت‌گذاری کنند. سپس این پلت فرم باید جزئیات اقدامات خود را برای مقابله با انتشار اطلاعات جعلی ارائه دهد. علاوه بر این در یک دوره انتخاباتی، هر کسی می‌تواند از قاضی بخواهد دستور دهد مطالب دروغینی که به طور گسترده پخش شده است در مدت ۴۸ ساعت حذف شود (Alaphilippe et al., 2019: 47).

از نظر برخی مفسران چنین مقرراتی، رسانه‌های اجتماعی را به پلیس افکار خصوصی تبدیل می‌کند (Faiola and Kirchner, 2017) و بیم از مجازات ممکن است آنان را به سمت حذف محتواهایی سوق دهد که در واقع ناقض قانون نباشند، اما احتمال غیرقانونی بودن آنها را می‌دهند. بر این اساس بررسی شرایطی که به موجب آن اپراتورهای رسانه‌های اجتماعی تصمیم به حذف محتوا می‌گیرند قابل بحث است. اهمیت این موضوع آنجا آشکار می‌شود که حتی دستگاه‌های قضایی با تمام تخصص و تجربه خود چنین تصمیماتی را چالش برانگیز می‌دانند، زیرا اتخاذ این تصمیمات نیاز به ارزیابی منطقی و آگاهانه دارد (Forrest and Cao, 2010: 93).

---

1. Ibid., Part 2, No 7.

2. Conseil Superieur de l'Audiovisuel (CSA)

از دید این مفسران مسئله دیگر آن است که اقدامات قانونی برای هدف قرار دادن اخبار جعلی ممکن است به سناریوهای غیرمنتظره منجر شود. حذف اخبار جعلی ممکن است منتج به رشد چیزی شود که به اصطلاح اثر استرایسند<sup>۱</sup> نامیده می‌شود. به این ترتیب حذف محتوا باعث افزایش توجه مخاطبان به آن می‌شود. به عنوان مثال در چین تلاش‌های بسیار برای سانسور پست‌های رسانه‌های اجتماعی که منطبق با روایت دولت نیست، اعتقاد برخی شهروندان مبنی بر اینکه پست‌های سانسور شده بیانگر وضعیت واقعی است را تقویت کرده است (Zeng et al., 2017: 298). در این حالت شهروندان بیشتر از گذشته به دنبال دریافت اخبار از منابع جایگزین هستند. از نظر این ناقدان مسئله اصلی اعتماد به مقامات و نهادهای عمومی است. شهروندان عادی یا برداشت‌های شخصی خود را با یکدیگر به اشتراک می‌گذارند و یا به دنبال منابع جایگزین هستند، زیرا به اطلاعاتی که از طرف مقامات دولتی و رسانه‌های تحت کنترل دولت صورت می‌گیرد اعتماد ندارند.

رویکردی که از این اقدامات قانونی پشتیبانی نمی‌کند اظهار می‌دارد که دموکراسی نیز باید گزاره‌های دروغین را تحمل کند و مشکل اخبار جعلی باید با آموزش، سوادآموزی و حفظ اخلاق روزنامه‌نگاری به جای تحمیل مقررات و محدودیت‌ها برطرف شود (Dutta, 2017). از نظر منتقدان اگر قانونی هم باشد؛ باید تأکید آن بیشتر بر مبارزه با راه‌های سریع گسترش اطلاعات غلط از طریق این رسانه‌ها باشد تا محتوای اطلاعات نادرست. بنابراین قانونی که محتوا و ارائه‌دهندگان محتوا را هدف قرار دهد در رفع مشکل مؤثر نخواهد بود، در عوض باعث آسیب بیشتر خواهد شد. رویکرد قانونگذاری در مورد اطلاعات نادرست باید سازگار با شتاب جوامع باشد زیرا گاهی دلیل عدم تأثیرگذاری قوانین، سرعت بالای پیشرفت ابزارهای تکنولوژیکی است که همزمان روش‌های جدیدی را برای انتشار اطلاعات دروغ عرضه می‌کنند. بنابراین باید به جای قانونگذاری در خصوص محتوا، بر قانونگذاری چگونگی انتشار آنها متمرکز شد.

ایرادات فوق اگرچه قابل ملاحظه است، اما رفع آنها با حذف کلی فرایند قانونگذاری

۱. Streisand Effect: پدیده‌ای است که تلاش برای حذف، پنهان کردن یا سانسور برخی اطلاعات منجر به انتشار و دیده شدن بیشتر آن توسط عموم می‌شود (www.merriam-webster.com).

میسر نیست. برای رفع آنها باید به سمت اصلاح کیفیت قانونگذاری رفت. باید از وضع مقرراتی که واسطه‌ها را مطلقاً مسئول محتوای تولید شده توسط اشخاص ثالث می‌کند اجتناب شود. بهتر است نظام قانونگذاری با توجه به تأثیرات نامطلوب وضع مجازات بر رسانه‌ها، از اتخاذ رویکردهای تنبیهی در این مورد خودداری کند. اعمال تنبیه باعث می‌شود این رسانه‌ها که نقش اصلی در گردش آزاد اطلاعات دارند برای جلوگیری از مجازات، تمایل بیشتر به سانسور مطالب داشته باشند و از این طریق بر آزادی بیان تأثیرگذار باشند. اما این تحدید مسئولیت از نظر حقوقی برای محتویاتی که در رسانه‌ها به گردش درمی‌آیند به این معنا نیست که آنها هیچ مسئولیتی در این باره نداشته باشند. بهتر آن است مانند برخی کشورها مسئولیت آنها تنها در صورتی قابل طرح باشد که خود در انتشار آن محتوا مداخله کنند یا از اطاعت از دستورات قانونی صادره برای حذف مطالب جعلی خودداری ورزند.

### ۳. جایگاه اخبار جعلی در نظام حقوقی ایران

اصطلاح اخبار جعلی تاکنون یک بار در قوانین و مقررات ایران استفاده شده و آن هم موقعی است که هیئت وزرا در ۱۹ تیر ۱۲۹۸ تصمیم به برقراری حکومت نظامی در مازندران می‌گیرد. براساس بند «۱۲» مقرر «برقراری حکومت نظامی در تمام مازندران»؛ انتشار اطلاعات راجع به عده (تعداد) قوای نظامی و محل توقف و خط حرکت قشون (سپاه یا قوای نظامی) و انتشار اخبار جعلی اکیداً ممنوع است (ماهنامه پیوست، ۱۳۹۸: ۸۶). در ایران نیز مانند بسیاری از کشورها می‌توان از قوانین عام برای مقابله با اخبار جعلی بهره برد. چنان‌که می‌توان در قوانین جزایی از عنوان افترا برای شمول آن بر موضوع اخبار جعلی استفاده کرد. افترا به عنوان یکی از جرائم علیه شخصیت معنوی در مواد (۶۹۷ و ۶۹۹) بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی جرم‌انگاری شده است. ماده (۶۹۷) قانون مجازات اسلامی در تعریف افترای قولی مقرر می‌دارد: «هر کس به وسیله اوراق چاپی یا خطی یا به وسیله درج در روزنامه و جراید یا نطق در مجامع یا به هر وسیله دیگر به کسی امری را صریحاً نسبت دهد یا آنها را منتشر کند که مطابق قانون آن امر جرم محسوب می‌شود و

نتواند صحت آن اسناد را ثابت کند جز در مواردی که موجب حد است به یک ماه تا یک سال حبس و تا ۷۴ ضربه شلاق یا یکی از آنها حسب مورد محکوم خواهد شد».

مسئله قابل تأمل در ماده فوق این است که در قوانین کیفری ایران، امر نسبت داده شده باید مطابق قوانین جرم تلقی شود از این رو موضوعاتی که وصف مجرمانه ندارند را دربر نمی‌گیرد. چنانچه نشر اظهارات دروغین در مورد موضوعی انجام شود که جنبه مجرمانه ندارد ذیل این عنوان قابل محاکمه نخواهد بود.

غیر از افترا، اظهارات نادرستی که موجب دوری گزیدن از مخاطب می‌شوند و حس بدبینی را در نظر متعارف اعضای جامعه ایجاد می‌کنند موضوع جرم مستقلی است که از آن به نشر اکاذیب یاد می‌شود (شرقی و عامری، ۱۳۹۸: ۶۴).

در نشر اکاذیب و به موجب ماده (۶۹۸) قانون مجازات «هر کس به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی به وسیله نامه یا شکوائیه یا مراسلات یا عرایض یا گزارش یا توزیع هرگونه اوراق چاپی یا خطی با امضا یا بدون امضا اکاذیبی را اظهار کند یا با همان مقاصد اعمالی را برخلاف حقیقت راساً یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً نسبت دهد اعم از اینکه از طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه علاوه بر اعاده حیثیت در صورت امکان، باید به حبس از دو ماه تا دو سال و یا شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم شود».

ماده فوق به این معناست که قانونگذار این جرم را محدود و منحصر به این موارد نکرده است و هر مطلب کذبی که با لحاظ شرایط قانونی یعنی اضرار و خلاف واقع بودن منتشر شود مشمول این ماده خواهد بود. همچنین جرم نشر اکاذیب جرم مطلق بوده و تحقق آن موکول به وقوع نتیجه ضرر یا تشویش نیست. در جرم نشر اکاذیب در اظهار اکاذیب اعمال معینی به شخص یا اشخاص نسبت داده نمی‌شود، بلکه اخبار یا مطالب بی‌اساس اظهار می‌شود. اما همزمان با جرم‌انگاری کیفری، مسئولیت مدنی ناشی از افترا یا نشر اکاذیب مدنظر قرار نگرفته است. هرچند شاید بتوان از قواعد عام در قانون مسئولیت مدنی و به ویژه ماده اول قانون مسئولیت مدنی استفاده کرد.

در قوانین انتخاباتی نیز قانون انتخابات مجلس<sup>۱</sup> در ماده (۶۵) مکرر «نوشتن یا اظهار مطالب خلاف واقع در فعالیت‌های تبلیغاتی انتخابات» را ممنوع می‌داند و اعلام کرده متخلفان از مفاد این ماده به یکی از مجازات‌های درجه ۶ محکوم می‌شوند. ماده (۶۴) همین قانون؛ مسئولیتی را متوجه مطبوعات می‌کند و بیان می‌کند «مطبوعات و نشریات حق ندارند آگهی یا مطالبی علیه نامزدهای انتخاباتی درج کنند و یا برخلاف واقع مطلبی بنویسند که مبنی بر انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدهای معین باشد». در بند «۸» ماده (۶۶) نیز «اخلال در امر انتخابات» از جمله جرائم است. بدیهی است چنانچه در نتیجه پخش اخبار جعلی در امر انتخابات اخلالی ایجاد شود می‌تواند در شمول مجازات قرار گیرد. به عنوان مثال انتشار هرگونه نتایج نظرسازی و نظرسنجی کاذب در خصوص انتخابات نامزدهای انتخاباتی و ادعای غیرواقع مبنی بر توقف انتخابات می‌تواند اخلال انتخاباتی تلقی شود. علاوه بر این قانون انتخابات مجلس با محور قرار دادن افترا، تعقیب کیفری را برای اتهام‌های ناروا مدنظر قرار داده است.<sup>۲</sup>

در قانون انتخابات ریاست جمهوری<sup>۳</sup> همچون قانون انتخابات مجلس به «اخلال در امر انتخابات» در بند «۷» ماده (۳۳) اشاره شده است. پخش اخبار جعلی چنانچه به اخلال منجر شود می‌تواند مصداق این بند باشد. همچنین مواد (۷۴ و ۹۱) انتشار «آگهی یا مطلبی علیه نامزدهای انتخاباتی» و یا انتشار مطالبی خلاف واقع «مبنی بر انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدهای معین» را جرم دانسته و تعطیل نشریه یا سایت خبری یا مرکز ارسال پیامک و شبکه‌های مجازی از یک تا سه ماه و محکومیت مدیر نشریه یا سایت خبری یا مرکز ارسال پیامک و شبکه‌های مجازی به شلاق تا ۷۴ ضربه را مجازات آن دانسته است. همچنین در مواد (۷۱ و ۹۲) «هتک حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی»، «در مواردی که افترا یا نشر اکاذیب باشد» از مصادیق مجرمانه و مستحق مجازات تا سه ماه حبس ذکر شده است.

۱. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی قابل دسترس در: <https://www.shora-gc.ir/fa/news/5730>.

۲. تبصره «۳» ماده (۸۶) قانون انتخابات مجلس: «در صورتی که شاکی بدون دلیل و مدرک کسی را متهم کند و عمل شاکی عنوان افترا داشته باشد، قابل تعقیب و پیگیری است».

۳. قانون انتخابات ریاست جمهوری قابل دسترس در: <https://www.shora-gc.ir/fa/news/2952>.

در بند «۵» سیاست‌های کلی انتخابات<sup>۱</sup> نیز از «ممنوعیت تخریب نامزدهای انتخاباتی» می‌توان به ممنوعیت اخبار جعلی در انتخابات رهنمون شد که البته به تدوین قوانین و مقررات خاص خود برای اجرایی کردن این بند نیاز دارد. همچنان که در بند «۸» همان سند «تعیین قواعد و ضوابط رقابت سیاسی سالم» نیز می‌تواند اماره‌ای دیگر بر اهمیت موضوع باشد. در آخرین تلاش‌های تقنینی و در لایحه جامع انتخاباتی نیز اخبار جعلی در ذیل همان عنوان اعلام خلاف واقع در خصوص انصراف نامزدها و درج و انتشار مطالبی که در قانون جرم تلقی می‌شود مطرح و مشابه قوانین قبلی انتخاباتی رفتار شده است.<sup>۲</sup> بنابراین این لایحه نیز فاقد جامعیت لازم در خصوص مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات است.

اما در قوانین حاکم بر رسانه، قانون مطبوعات<sup>۳</sup> که ناظر بر فعالیت‌های رسانه‌ای و مطبوعاتی در کشور است، در ماده (۶) نشریات را به جز موارد مشخص شده در قانون در انتشار سایر مطالب آزاد دانسته است. یکی از این موارد که در بند «۱۱» ماده (۶) قانون مطبوعات آمده عبارت است از: «پخش شایعات و مطالب خلاف واقع یا تحریف مطالب دیگران». قانون مطبوعات در فضای مجازی پایگاه‌های خبری و غیرخبری را در برمی‌گیرد که از هیئت نظارت بر مطبوعات مجوز فعالیت گرفته باشند. اگر سایت یا پایگاه اینترنتی مجوز نداشته باشد یا از سایر فضاهای مجازی برای انتشار مطلب استفاده شود، موضوع در شمول قانون جرائم رایانه‌ای قرار می‌گیرد. در قانون جرائم رایانه‌ای، جرم نشر اکاذیب در

۱. سیاست‌های کلی انتخابات قابل دسترس در: <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=34642>.

۲. ماده (۱۱۶) لایحه جامع انتخاباتی: «در فعالیت‌های تبلیغات انتخاباتی انجام این امور ممنوع است و مرتکبان تحت پیگرد قانونی و مجازات قرار می‌گیرند: الف) درج و انتشار یا اظهار مطالبی که در قانون جرم تلقی شده است». ماده (۱۳۰) لایحه جامع انتخاباتی: «درج آگهی یا مطلب علیه نامزدهای انتخاباتی یا اعلام خلاف واقع انصراف نامزدها توسط رسانه‌های دیداری، شنیداری، مکتوب، الکترونیکی و سایر شبکه‌های مجازی ممنوع است و در این صورت ضمن معرفی مرتکب به مراجع مربوط، نامزدها حق دارند پاسخ خود را به رسانه مربوط اعلام کنند و رسانه یاد شده طبق قوانین و مقررات مربوط موظف به چاپ یا نشر فوری آن حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت و قبل از اتمام زمان تبلیغات انتخابات است».

۳. قانون مطبوعات قابل دسترس در: <https://press.farhang.gov.ir/fa/rules/laws2>.



بستر رسانه‌ها مورد توجه قرار گرفته است. به موجب ماده (۱۸) قانون جرائم رایانه‌ای،<sup>۱</sup> «هر کس به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی به وسیله سامانه رایانه‌ای یا مخابراتی اکاذیبی را منتشر کند یا در دسترس دیگران قرار دهد یا با همان مقاصد اعمالی را برخلاف حقیقت، رأسا یا به‌عنوان نقل قول، به شخص حقیقی یا حقوقی به‌طور صریح یا تلویحی نسبت دهد، اعم از اینکه از طریق یاد شده به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به دیگری وارد شود یا نشود، افزون بر اعاده حیثیت (در صورت امکان)، به حبس از ۹۱ روز تا دو سال یا جزای نقدی از پنج میلیون ریال تا چهل میلیون ریال یا هر دو مجازات محکوم خواهد شد».

این مقرره اگرچه همه مصادیق انتشار شایعه و اخبار دروغ را به لحاظ عناصر تشکیل‌دهنده جرم پوشش نمی‌دهد، اما عامل بازدارنده به نسبت مناسبی برای پیشگیری از جرم نشر اکاذیب در فضای مجازی است. با این حال باید توجه داشت که نشر اکاذیب در فضای مجازی در صورتی جرم است که منتشرکننده خبر یا مطلب کذب، با علم و اطلاع از دروغ بودن خبر یا مطلبی آن را منتشر یا به دیگری نسبت داده باشد؛ وگرنه به واسطه اینکه فاقد قصد مجرمانه است قابل تعقیب و مجازات نیست. بنابراین صرف انتشار و کپی کردن هر پیام کذبی در فضای مجازی بدون آنکه ناشر یا کپی‌کننده آن از کذب بودن مطلع و قاصد به نشر اکاذیب نباشد، فاقد عنوان مجرمانه است.

نتیجه آنکه اگرچه در نظام حقوقی ایران نیز می‌توان همچون دیگر کشورها از قوانین جزایی و نیز برخی مفاهیم کلی برشمرده شده در قوانین انتخاباتی و همچنین مطبوعاتی برای مقابله با این پدیده استفاده کرد، اما این پراکندگی قوانین و نبود نظامی جامع برای مقابله با پدیده اخبار جعلی امر مطلوبی نیست. به ویژه اینکه ما به قوانینی نیاز داریم که جامع‌نگر باشد و پخش اخبار جعلی را درباره تمام مراحل انتخابات از آغاز تا پایان در نظر بگیرد؛ نه صرفاً اخباری که متوجه نامزد انتخاباتی یا تبلیغات انتخاباتی باشد.

---

۱. قانون جرائم رایانه‌ای قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/135717>.

#### ۴. جمع بندی و نتیجه گیری

تمایل دولت ها به مقررانگذاری برای مبارزه با اخبار جعلی و اطلاعات نادرست در فرایندهای دموکراتیکی همچون انتخابات، واکنش های مختلفی را در بخش های مختلف جامعه ایجاد کرده است. آنچه در این میان قابل انکار نیست ضرورت وجود این قوانین است. در چارچوب قواعد عام حاکم بر پدیده اخبار جعلی که می تواند در فرایندهای انتخاباتی نیز قابل استفاده باشد استفاده از قوانین افترا کارگشاست، اما در جمع بندی آرای مختلف در خصوص افترا و در انتخاب استفاده از قوانین کیفری یا مدنی توجه به هدف انتشار خبر ضروری است. بر این اساس باید میان آنچه سبب تعرض به حقوق عمومی شود و افترايي که تضییع کننده حقوق خصوصی فرد باشد تفاوت قائل شد. در مواجهه با دسته دوم، به جای گسترش جرم انگاری باید به تقویت فرایندهای قضایی با ماهیت مدنی پرداخت و در خصوص دسته اول از مجازات های کیفری بهره جست. علاوه بر توجه به هدف انتشار خبر به عنوان مبنایی برای انتخاب نوع مجازات، نکته ای که در وضع کنونی نظام حقوقی بر اهمیت مسئولیت مدنی در مقایسه با مسئولیت کیفری می افزاید آن است که بسیاری از فعالیت های زیان باری که در این باره به ویژه از طریق رسانه ها انجام می شوند هنوز در قوانین عناوین خاص کیفری ندارند و اصل قانونی بودن جرائم و مجازات ها و رعایت تفسیر مضیق در مورد جرائم و مجازات ها مانع از آن است که با استناد به احکام کیفری به جبران خسارت و تنبیه مرتکب فعل زیان بار اقدام شود. بنابراین تنها ابزار حقوقی که در اختیار زیان دیده می باشد مسئولیت مدنی است.

در زمینه قوانین انتخاباتی نیز اصلاح قوانین و تقویت چارچوب های قانونی درباره اخبار جعلی و نیز تقویت شفافیت در روندهای انتخاباتی ضروری است. یکی از شرایط اساسی برای مقابله با پدیده اخبار جعلی، شفافیت و علنی بودن کل روند انتخابات است. نظام های انتخاباتی باید تعهد به شفافیت در فرایند انتخابات داشته باشند. این تعهد به این معناست که اقدامات احزاب سیاسی و کاندیداهای درگیر در انتخابات باید در همه مراحل شفاف باشد و همچنین گزارشی از اقدامات و هزینه های سرمایه گذاری شده در رسانه های چاپی و غیرچاپی که به صورت آنلاین فعالیت می کنند، نهادهای درگیر در کارزارهای دیجیتالی و

فرایند تبلیغات انتخاباتی منتشر شود تا این شفافیت راه را بر هرگونه نشر خبر جعلی ببندد. همچنین درج قواعدی مربوط به نحوه مقابله با اخبار جعلی در بطن این قوانین انتخاباتی یا وضع قانونی ویژه که فقط موضوع اخبار جعلی را در کل فرایند انتخابات مدنظر قرار دهد مناسب است.

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد نظام حقوقی ایران در حال حاضر فاقد قانون ویژه برای مقابله با اخبار جعلی در زمان انتخابات است و از ظرفیت همان قوانین کلی جزایی و مدنی و قوانین انتخاباتی به صورت محدود می‌تواند استفاده کند. حتی در لایحه جامع قانون انتخابات نیز این موضوع به دقت مورد توجه قرار نگرفته است. اصلاح لایحه جامع نظام انتخاباتی و اختصاص بخش ویژه مقابله با اخبار جعلی در این قانون یا وضع قانونی خاص مشابه فرانسه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. قانون مذکور باید جامع بوده و کل اخبار منتشر شده در فرایند انتخابات از آغاز تا پایان را دربرگیرد. در این قانون باید به فعالیت همه بازیگران درگیر در امر انتخابات پرداخته شود و به موضوع پخش اخبار جعلی از سوی هر یک از آنها توجه شود. ارائه تعریفی دقیق از اخبار جعلی و ماهیت آن، تعیین روش دقیق مقابله با آن و مشخص کردن ضمانت اجراهای لازم در صورت نقض قوانین از مواردی است که ضرورتاً در وضع این قانون خاص باید مورد توجه قرار گیرد.

## منابع و مآخذ

۱. ریخته‌گر برنجی، ریحانه و کدخدایی عباسعلی (۱۳۹۷). «رویکرد حقوق بین‌الملل در خصوص تبلیغات خصمانه برای جنگ (پروپاگاندا)»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۸، ش ۳.
۲. سودمندی، عبدالمجید و بهرام مستقیم‌قمی (۱۳۹۰). «افترا و ممنوعیت آن در نظام حقوق بشر»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، دوره ۱۵، ش ۱.
۳. شرقی، مرضیه و پرویز عامری (۱۳۹۸). «مسئولیت مدنی ناشی از افترا در نظام حقوقی کامن‌لا با رویکرد تطبیقی در حقوق ایران»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، سال ۲۳، ش ۲.
۴. ماهنامه پیوست (۱۳۹۸). «نظام حقوقی ایران برای برخورد با اخبار جعلی چه ظرفیت‌ها و چه کمبودهایی دارد؟»، ش ۸۷.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). *قانون انتخابات فرانسه*، ترجمه محمدهادی راجی، دفتر مطالعات سیاسی.
6. Alaphilippe, Alexandre, Alexis Gizikis, Clara Hanot and Kalina Bontcheva (2019). *Automated Tackling of Disinformation*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
7. Baade, Bjornstjern (2018). "Fake News and International Law", *European Journal of International Law*, Vol. 29, Issue. 4.
8. Bradshaw, Samantha and Philip N. Howard (2018). "Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation", London, University of Oxford.
9. Butler, Andrea (2018). "Protecting the Democratic Role of the Press: A Legal Solution to Fake News", *Washington University Law Review*, Vol. 96, No. 2.
10. Calcara, Giulio, Peter Sund and Matti Tolvanen (2019). *Cybercrime, Law and Technology in Finland and Beyond*, Reports of the Police University College of Finland 133/2019, PunaMusta Oy: Police University College of Finland.
11. Calvert, Clay and Austin Vining (2018). "Filtering Fake News Through a Lens of Supreme Court Observations and Adages", *First Amendment Law Review*, Vol. 16.
12. Civitella, Mark (2019). "Fake News and Facing the Wrong Way: Why the Focus on Truth

- is Distorting Understanding in Political Communication", Paper Presented to International Conference on Fake News and Elections in Asia, Bangkok, available at: <https://asiacentre.org/wp-content/uploads/2019/10/Complete-Fake-News-Proceedings.pdf>.
13. Council of Europe (2003). Defamation and Freedom of Expression (Selected Documents), available at: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/).
  14. Croskery, Emma (2019). "A Principled Approach to Defamation Claims in New Zealand: Untangling the Harm Threshold", *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 50, No. 2.
  15. Dutta, Mohan J. (2017). "We Need Ethics, Not Regulation, to Counter Fake News", available at: <https://thewire.in/137089/fake-news-communication-ethics/>.
  16. Edmond, Jack (2018). "Potential Responses to the Threat of "Fake News" in a Digitalised Media Environment", A Dissertation in Partial Fulfilment of the Degree of Bachelor of Laws (with Honours) at the University of Otago, Dunedin, New Zealand.
  17. Faiola, Anthony and Stephanie Kirchner (2017). "How do You Stop Fake News? In Germany, With a Law", The Washington Post, available at: <https://www.washingtonpost.com/world/europe/how-do-you-stop-fake-news-in-germany-with-a-law/2017/04/05/e6834ad6-1a08-11e7-bcc2>.
  18. Farkas, Johan and Jannic Schou (2018). "Fake News as a Floating Signifier: Hegemony, Antagonism and the Politics of Falsehood", *Journal of the European Institute for Communication and Culture*, Vol. 25, Issue. 3.
  19. Forrest, Ed and Yong Cao (2010). "Social Media: Opinions, Recommendations and Endorsements: The New Regulatory Framework for Social Media", *Journal of Business and Policy Research*, Vol. 5, No. 2.
  20. Fox, Jo (2020). "Fake News The Perfect Storm: Historical Perspective", *Historical Research*, Vol. 19, Issue. 259.

21. Freiwald, Susan (2001). " Comparative Institutional Analysis in Cyberspace: The Case of Intermediary Liability for Defamation", *Harvard Journal of Law and Technology*, Vol. 14.
22. Gelfert, Axel (2018). "Fake News: A Definition", *Informal Logic Journal*, Vol. 38, No. 1.
23. Griffen, Scott (2017). Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, Austria: Organization for Security and Co-operation in Europe.
24. Hasen, Richard L. (2013). "A Constitutional Right to Lie in Campaigns and Elections?", *Montana Law Review*, Vol. 74, No. 1.
25. House of Commons (2018). Disinformation and "Fake News": Interim Report, Government Response To The Committee's Fifth Report of Session 2017-19, available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1630/1630.pdf>.
26. <http://farsi.khamenei.ir>.
27. <http://www.flevin.com>.
28. <https://afjc.af>.
29. <https://dictionary.cambridge.org>.
30. <https://germanlawarchive.iuscomp.org>.
31. <https://laws.justice.gc.ca>.
32. <https://press.farhang.gov.ir>.
33. <https://rc.majlis.ir>.
34. <https://sso.agc.gov.sg>.
35. <https://www.shora-gc.ir>.
36. Jamnejad, Maziar and Michael Wood (2009). "The Principle of Non-Intervention", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 22, Issue. 2.
37. Katsirea, Irini (2018). "Fake News: Reconsidering the Value of Untruthful Expression in the Face of Regulatory Uncertainty", *Journal of Media Law*, Vol. 10, No. 2.

38. Klein, David and Joshua Wueller (2017). "Fake News: A Legal Perspective", *Journal of Internet Law*, Vol. 20, No. 10.
39. LeRoy Miller, Roger (2011). *Business Law Today, The Essentials*, United States, South-Western College.
40. Livingstone, Sonia (2004). "Media Literacy and the Challenge of New Information and Communication Technologies", *The Communication Review*, Vol. 7, No. 1.
41. Moran, Michael T. (2018). "Criminal Defamation and Public Insult Law in the Republic of Poland: The Curtailing of Freedom of Expression", *Michigan State International Law Review*, Vol. 26.
42. OAS (2019). "Guide to Guarantee Freedom of Expression Regarding Deliberate Disinformation in Electoral Contexts", available at: [https://www.oas.org/en/iachr/expression/publications/Guia\\_Desinformacion\\_VF%20ENG.pdf](https://www.oas.org/en/iachr/expression/publications/Guia_Desinformacion_VF%20ENG.pdf)
43. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2017). "Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda", available at: <https://www.osce.org/fom/302796>.
44. Park, Ahran and Kyo Ho Youm (2019). "Fake News from a Legal Perspective: The United States and South Korea Compared", *Southwestern Journal of International Law*, Vol. 25, No. 1.
45. Santuraki, Suleiman (2019). "Trends in the Regulation of Hate Speech and Fake News: A Threat to Free Speech?", *Hasanuddin Law Review*, Vol. 5, No. 2.
46. Timmer, Joe (2017). "Fighting Falsity: Fake News, Facebook and the First Amendment", *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal*, Vol. 35.
47. Wardle, Claire and Hossein Derakhshan (2017). *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policymaking*, Strasbourg, Council of Europe.
48. [www.gesetze-iminternet.de](http://www.gesetze-iminternet.de).

49. [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

50. [www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com).

51. Zeng, Jing, Chung-hong Chan and King-wa Fu (2017). "How Social Media Construct "Truth" Around Crisis Events: Weibo's Rumor Management Strategies after the 2015 Tianjin Blasts", *Policy and Internet Journal*, Vol. 9, No. 3.



# بررسی محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران

علی چشمی\* و سیما کشاورز\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۷/۱۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۱۷۴-۱۴۵
-------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

محدودیت آسان بودجه‌ای چارچوب مناسبی برای تحلیل شرایط مالی واحدهای دولتی اعم از دولت مرکزی، دولت محلی و بنگاه‌های دولتی است که از دهه ۱۹۸۰ در ادبیات اقتصادی مطرح شد. در این مقاله مسیرهای مختلف بروز محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران شناسایی و مقدار اعتبارات مربوط به هر مسیر تحلیل شده است. شواهد نشان می‌دهد امتیاز شرکت‌های دولتی در بهره‌برداری از منابع طبیعی به ویژه نفت و گاز و سایر معادن، اعتبارات بانکی و سایر اعتبارات دولتی از عوامل بروز محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران است. نتایج برآورد مدلی با آمار بودجه ۳۸۲ شرکت دولتی، نقش مهم این منابع در تأمین مالی این شرکت‌ها را تأیید می‌کند. همچنین مدل دیگری نیز برآورد شده است تا تأثیر این منابع بر سودآوری شرکت‌های دولتی بررسی شود. نتایج مدل نشان داد که هر چه شرکت‌ها از منابع مالی آسان بیشتر استفاده کرده‌اند؛ سودآوری کمتری داشته‌اند. این وضعیت باعث شده تا فعالیت‌های رانت‌جویانه در شرکت‌های دولتی گسترش یابد. این فعالیت‌ها از یک سو بی‌انضباطی مالی گسترده‌ای ایجاد کرده که به کارایی این شرکت‌ها آسیب زده، فرصت‌هایی برای فساد اقتصادی فراهم کرده و شفافیت مالی در این شرکت‌ها را کاهش داده است و از سوی دیگر ذی‌نفعان این شرکت‌ها را در اجرای برنامه‌های بهبود عملکرد بی‌انگیزه کرده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود برنامه سخت‌تر کردن محدودیت‌های بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به همراه اصلاح فرایندهای رابطه دولت با این شرکت‌ها و نیز شفاف‌تر کردن وضعیت مالی، مبادلات و امور پرسنلی آنها به موازات برنامه خصوصی‌سازی این شرکت‌ها پیگیری شود.

**کلیدواژه‌ها:** محدودیت‌های آسان بودجه‌ای؛ شرکت‌های دولتی؛ سرمایه‌گذاری؛ سودآوری

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

Email: a.cheshomi@um.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد؛

Email: si.keshavarz@um.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.2875.3111

## مقدمه

در این مقاله از یک چارچوب جدید که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته است با عنوان «محدودیت‌های آسان بودجه‌ای»<sup>۱</sup> استفاده می‌شود تا تحلیل شود تا زمانی که منابع مالی پرداختی دولت به شرکت‌های دولتی و یا منابعی که به پشتوانه دولت در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد، محدود نشود پیشبرد برنامه‌های بهبود فضای کسب و کار از طریق آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری و اصلاح نقش دولت در اقتصاد به منظور پرهیز از انحصار به نتایج مطلوبی نخواهد رسید؛ زیرا با وجود این منابع مالی هم فعالیت‌های اقتصادی در سیطره شرکت‌های دولتی باقی خواهد ماند، هم شرکت‌های دولتی روز به روز بزرگ‌تر و ناکارتر خواهند شد و هم دولت فرصتی برای ایفای نقش‌های نوین خود نخواهد داشت.

معضل محدودیت‌های آسان بودجه‌ای از دهه ۱۹۸۰ در ادبیات اقتصادی مطرح شد که برای سطوح سازمانی متفاوتی از قبیل دولت‌های مرکزی، دولت‌های محلی یا بنگاه‌های دولتی قابل کاربرد است. این معضل هنگامی وجود دارد که این سازمان‌ها می‌توانند از محل منابع خاص به آسانی تأمین مالی شوند؛ درحالی‌که در حالت عادی دولت‌ها باید به سختی از محل مالیات‌ها تأمین مالی شوند و شرکت‌های بخش خصوصی نیز باید در بازارهای رقابتی به سختی و جوه مورد نیاز خود را تأمین کنند.

تاکنون دو رویکرد کلی برای اصلاح مشکلات شرکت‌های دولتی پیشنهاد شده است: گروهی با تکیه بر تجربه انگلستان و آمریکا در اواخر دهه ۸۰ میلادی و نیز مطالعات سازمان‌های بین‌المللی در آن برهه، خصوصی‌سازی را مهمترین روش غلبه بر نواقص شرکت‌های دولتی معرفی کردند. گروهی دیگر پس از آزمودن این روش در کشورهای بلوک شرق سابق و بروز برخی ناکامی‌ها، مطرح کردند که اصلاح ساختار بازار و رقابتی کردن آن و صیانت از این محیط توسط نهادهای جمعی بر خصوصی‌سازی مقدم است. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای نشان می‌دهد که حتی رقابتی کردن ساختار بازار بدون

اصلاح روابط درونی شرکت‌های دولتی و اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای، اثر چندانی ندارد.

در مقاله حاضر ابتدا مباحث نظری و پیشینه تجربی مسئله محدودیت‌های آسان بودجه‌ای مرور می‌شود. این مطالعات ابتدا در اقتصادهای سوسیالیستی مطرح شد و سپس برای تحلیل عملکرد بنگاه‌ها و دولت‌های محلی و ملی در سایر کشورها نیز مورد استفاده قرار گرفت. سپس مصادیق و پیچیدگی‌های قانونی محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی ایران با آمار بودجه سالیانه دولت تحلیل می‌شود. همچنین تلاش می‌شود به این دو سؤال پاسخ داده شود که دولت چه جوهی و به چه میزانی به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند؟ شرکت‌های دولتی چه جوهی را به پشتوانه دولت دریافت می‌کنند؟ این مقاله به این پرسش نیز می‌پردازد که شرکت‌های دولتی چه جوهی و به چه میزان به بودجه عمومی دولت پرداخت می‌کنند؟ در قسمت‌های بعد دو مدل با آمار بودجه شرکت‌های دولتی ایران برآورد می‌شود تا ابتدا میزان تأثیر منابع مالی مختلف بر تأمین مالی این شرکت‌ها شناسایی و سپس تأثیر این منابع بر سودآوری این شرکت‌ها تحلیل شود. در نهایت نتایج حاصل از بررسی‌های آماری ارائه خواهد شد و راهکارهایی برای اصلاح فرایندهای منابع مالی شرکت‌های دولتی، اصلاح قوانین مرتبط و بهبود فرایندهای ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها ارائه می‌شود.

### ۱. مبانی نظری محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

اصطلاح «محدودیت آسان بودجه‌ای» که توسط کرنای<sup>۱</sup> در سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۸۶ معرفی شد و با مطالعات مسکین<sup>۲</sup> (۱۹۹۶) و کرنای، مسکین و رولاند (۲۰۰۳) به ادبیات اقتصادی راه یافت. کرنای برای اولین بار محدودیت آسان بودجه‌ای را فرمول‌بندی کرد تا در اقتصادهای سوسیالیستی که با کمبودهای متعددی روبه‌رو بودند، رفتار اقتصادی را نشان

1. Kornai

2. Maskin

دهد. این مفهوم به ویژه در سال‌های اخیر در ادبیات اقتصادی مربوط به گذار از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد بازار آزاد بیشتر استفاده شده است. امروزه حل مسائل محدودیت آسان بودجه‌ای یکی از سیاست‌های محوری اقتصادهای در حال گذار محسوب می‌شود. مفهوم محدودیت آسان بودجه‌ای صرفاً به تبیین این اقتصادها منحصر نیست و به طور روزافزون از ادبیات اقتصاد سوسیالیستی و اقتصادهای در حال گذار فاصله گرفته است، از این رو بسیاری از رویدادهای مربوط به اقتصاد سرمایه‌داری نظیر فروپاشی نظام مالی شرق آسیا در دهه ۱۹۹۰ را می‌توان با تأکید بر آن تحلیل کرد.

### ۱-۱. مفهوم محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

تعریف ساده محدودیت آسان بودجه‌ای عبارت است از: آسانی<sup>۱</sup> در کسب منابع بودجه‌ای و مالی و عدم نگرانی از نوع خرج و بازپرداخت آن که در حالت‌های مختلفی بروز می‌یابد (Kornai, Maskin and Roland, 2003: 4). هر واحد اقتصادی مثل خانوار، بنگاه، دولت محلی یا دولت ملی محدودیت بودجه‌ای دارد که رفتار مخارج آن واحد اقتصادی را شکل می‌دهد. بودجه هر واحد اقتصادی به ارزش حال درآمدهای آتی به علاوه ارزش اولیه دارای‌های آن محدود است. به عبارتی هر واحد اقتصادی به میزانی خرج می‌کند که انتظار دارد از فعالیت‌هایش در دوره‌های مختلف و یا بازدهی دارایی‌هایش کسب کند.

وقتی زمان از یک دوره فراتر رفته و به دوره‌های متعدد افزایش یابد، درآمدها و بازدهی‌های آتی با عدم اطمینان همراه می‌شود و به همین نسبت محدودیت‌های بودجه‌ای واحد اقتصادی به انتظارات آن از شرایط آینده وابسته است. شرایط آسان بودجه‌ای به حالتی اطلاق می‌شود که «رابطه محکم بین مخارج و عواید به دلیل پیشی گرفتن مخارج از عواید سست می‌شود؛ چون انتظار می‌رود که این کسری بودجه توسط واحد دیگری (بیشتر دولت) پرداخت شود» (Kornai, 1986: 4). نکته مهم در

1. Softness

این تعریف فزونی مخارج از عواید نیست، بلکه انتقال (کسری) به غیر کانون اصلی این مفهوم است.

این مفهوم یعنی انتقال تأمین مخارج به غیر با عنوان ضمانت<sup>۱</sup> نیز شناخته می‌شود. آسانی بودجه یا ضمانت مختص رژیم اقتصادی خاصی نبوده و ممکن است در نظام برنامه‌ریزی متمرکز، بازار یا در اقتصادهای در حال گذار نیز دیده شود. ساختار سلسله‌مراتب ضمانت‌ها هر می‌است که در رأس آن نهادهای فراملی و در قاعده آن یک بنگاه دولتی قرار دارد. پدیده آسانی بودجه حداقل شامل دو واحد از ساختار سلسله‌مراتب می‌شود. یک بنگاه دولتی هنگامی با آسانی بودجه مواجه است، اگر فقط یکی از واحدهای بالای هرم (نهادهای فراملی، دولت مرکزی یا دولتی محلی) این بنگاه‌ها را ضمانت کنند. ضمانت نهادهای فراملی نظیر صندوق بین‌المللی پول و یا بانک جهانی بنگاه‌های عمومی رایج نیست و این کار عمدتاً توسط دولت‌های ملی یا محلی اعمال می‌شود (Ott and Devaraj, 2006).

## ۱-۲. جایگاه محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در ادبیات اقتصاد

چارچوب محدودیت آسان بودجه‌ای بیشتر توسط دو گروه از اقتصاددانان استفاده می‌شود. گروه اول کسانی هستند که از محدودیت آسان بودجه‌ای به عنوان ابزاری برای مطالعه و فرمول‌بندی سیاست‌های اقتصادی در اقتصادهای پس از سوسیالیست استفاده کرده‌اند. گروه دوم کسانی هستند که مفهوم محدودیت آسان بودجه‌ای را مدل‌سازی و فرمول‌بندی کرده‌اند. این گروه برای تفسیر مفهوم محدودیت‌های آسان بودجه‌ای راهکارهای مختلفی برای اندازه‌گیری «آسانی» ارائه کرده‌اند. از نظر مسکین (۱۹۹۹: ۴۲۱) ادبیات نظری مربوط به محدودیت‌های آسان بودجه‌ای به این شرح است:

الف) رابطه کارفرما - کارگزاری (Dewatripont and Maskin, 1995) (Bai and Wang, 1999);

ب) یک در مقابل چند منبع تأمین مالی برای پروژه‌ها (Dewatripont and Maskin, 1995);

(Huang and Xu; 1998).

ج) تمرکززدایی مالی ( Qian and Roland, 1998 )،

د) اطلاعات ناقص (Faure-Grimaud, 1996).

### ۱-۳. مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی

یکی از مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی، دریافت اعتبارات بانکی توسط این شرکت‌هاست. بازار تأمین اعتباری که طبق اصول تجاری و رقابتی فعالیت می‌کند، شرکت‌های مراجعه‌کننده به این بازار باید اعتباردهندگان را متقاعد کنند که قادرند از اعتبارات دریافتی برای کسب سود مکفی بهره‌برداری کنند و می‌توانند بدهی خود را همراه با بهره آن بازپرداخت کنند؛ درحالی‌که اغلب دولت به عنوان مالک، شرکت دولتی را با تضمین بازپرداخت بدهی‌ها از این انضباط مالی دور می‌کند (سابا و مویر، ۱۳۸۵: ۶۶).

یارانه‌هایی که در قالب تهیه کالاها و خدمات، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و تخفیف هزینه‌ها و ... از طرف دولت به شرکت‌های دولتی داده می‌شود، مصداق دیگری از محدودیت آسان بودجه‌ای است. در این باره آسانی شرایط پرداخت مالیات توسط شرکت‌های دولتی به دولت و نیز قیمت‌های دولتی برخی محصولات بالاتر از بازار رقابتی قابل ذکر است. تضمین بقای شرکت حتی با وجود سال‌ها زیاندهی مصداق دیگری از محدودیت آسان بودجه‌ای است که سبب عدم ترس از ورشکستگی می‌شود. وجود فضای رقابتی عامل بسیار مهمی در نظم دادن به رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی بوده و عامل کلیدی در افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای که ترس از ورشکستگی را در شرکت‌های دولتی از بین می‌برد مانع از بروز نتایج مثبت تقویت فضای رقابتی می‌شود. به عبارتی در شرایط محدودیت آسان بودجه‌ای، گسترش رقابت بر رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی تأثیر چندانی ندارد.

بسیاری از شرکت‌های دولتی به شیوه‌های مختلف از تمکین در برابر محدودیت‌های سخت بودجه‌ای که دولت بر آنها تحمیل می‌کند نیز سرباز می‌زنند. برای مثال هنگامی که دولت پرداخت یارانه مستقیم به شرکت‌های دولتی را قطع می‌کند این شرکت‌ها

می‌توانند با تکیه بر اعتبار گذشته خود به نهادهای مالی غیربانکی روی آورند، یا با تعویق در پرداخت‌های خود به یکدیگر، بدهی معوق عظیم بین‌شرکتی به بار آورند و به عملیات ناکارآمد خود ادامه دهند.

## ۲. پیشینه مطالعات تجربی

تأثیر محدودیت‌های آسان بودجه‌ای بر عملکرد شرکت‌های دولتی یکی از مهمترین موضوعات مطالعه تجربی در کشورهای مختلف بوده است. برخی علت اصلی ضعف شرکت‌های دولتی را در مقابل شرکت‌های خصوصی به محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در بخش دولتی نسبت می‌دهند (Brandt and Zhu, 1997; Lin, 1998). سان<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) در بررسی وضع نامساعد شرکت‌های دولتی در چین به این نتیجه می‌رسد که در صورت وجود محدودیت‌های آسان بودجه‌ای ایجاد فضای رقابتی نیز فایده چندانی در بهبود رفتار و عملکرد شرکت‌های دولتی نخواهد داشت. مطالعات او نشان می‌دهد کارکنان شرکت‌هایی که تحت نظارت دولت مرکزی هستند با اینکه نسبت به کارکنان شرکت‌های تحت نظارت دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، دستمزدهای بیشتری دریافت می‌کنند ولی بهره‌وری پایین‌تری دارند. گرانیک<sup>۲</sup> (۱۹۹۰) نیز شواهدی ارائه کرد مبنی بر اینکه شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت مرکزی هستند نسبت به شرکت‌هایی که تحت مدیریت مقامات محلی یا شهرداری هستند محدودیت‌های بودجه‌ای آسان‌تری دارند. هرچه سطح سازمانی متولی یک شرکت دولتی بالاتر می‌رود از سختی محدودیت‌های بودجه‌ای کاسته می‌شود. زیرا شرکت‌هایی که به بدنه دولت اصلی متصل هستند از لحاظ تأمین و امکانات مالی در وضعیت مطمئن‌تری قرار گرفته و حتی میزان پرداختی‌ها به کارکنان در این نوع شرکت‌ها از شرکت‌های نسل دوم به بعد بیشتر بوده و نگرانی در این شرکت‌ها از ورشکستگی به مراتب کمتر از شرکت‌های نسل‌های بعدی است. در جدول ۱ مطالعات تجربی مهم درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی خلاصه شده است.

1. Sun

2. Granick

جدول ۱. مطالعات تجربی درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی

نویسندگان	کشور و نمونه مورد مطالعه	چارچوب نظری	دوره	یافته‌های اصلی
Kornai, 1986	یوگسلاوی و بلغارستان	- بازتوزیع مالی - فعالیت سرمایه‌گذاری	۱۹۸۰-۱۹۸۱ ۱۹۷۶-۱۹۸۰	- سوددهی پایین‌تر است؛ سوددهی بالاتر به دلیل یارانه است. - فعالیت سرمایه‌گذاری با سوددهی همبستگی ندارد.
Li and Liang, 1998	دو نمونه بیمایشی از شرکت‌های دولتی چین (۶۸۱ شرکت)	- مداخله سیاسی - بی‌اطلاعی اعتباردهندگان - کنترل درونی	۱۹۸۰-۱۹۸۹ ۱۹۹۰-۱۹۹۴	- نیروی کار مازاد، - سقوط بنگاه‌ها به دلیل اعتبار، - عدم کاهش فعالیت سرمایه‌گذاری
Bartel and Harrison, 1999	اندونزی داده‌های تابلویی	محیط سیاسی و انگیزشی بخش عمومی	۱۹۸۱-۱۹۹۵	نیروی کار مازاد بنگاه‌های دولتی در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی
Anderson, Korsun and Murrell, 1999	مغولستان داده‌های بیمایشی (۲۴۹ بنگاه)	احساس ضمانت و نوع مالکیت	نیمه ۱۹۹۶	مالکیت دولت مرکزی بسیار معنادار است.
Bertero and Rondi, 2000	ایتالیا (۱۵۰ بنگاه دولتی)	سخت‌تر کردن بودجه و سرمایه‌گذاری با تغییر رژیم مالی	۱۹۷۷-۱۹۸۷ ۱۹۸۷-۱۹۹۳	سرمایه‌گذاری در وضعیت محدودیت آسان بودجه‌ای، بیش از حد انجام می‌شود. این حالت با تغییر رژیم از بین می‌رود.
Coricelli and Djankov, 2001	رومانی (۵۵۹۶ بنگاه)	تجدید ساختار به منظور تعدیل نیروی کار مازاد / عدم تجدید ساختار بسته به میزان اعتبار بخش عمومی	۱۹۹۲-۱۹۹۵	تأثیر محدودیت بودجه‌ای مبهم بوده زیرا سخت‌تر کردن بودجه، کاهش نیروی کار مازاد را افزایش می‌دهد درحالی‌که تأثیری بر سرمایه‌گذاری ندارد.
Cai, Fang and Xu, 2011	چین (۱۵۸۷۰ بنگاه)	هزینه‌های مسافرت و پذیرایی شرکت‌ها به عنوان معیاری برای فساد	۲۰۰۰-۲۰۰۵	این هزینه‌ها هرچند بر بهره‌وری شرکت‌ها تأثیر منفی دارد، اما می‌تواند مشکلات تأمین اعتبار، کاهش مالیات و دریافت خدمات دولتی را تسهیل کند.
Jerneck, 2020	ژاپن (صنعت فولاد و بانکداری)	بررسی تأثیر محدودیت آسان بودجه‌ای بر نوآوری	۱۹۷۳ - ۱۹۵۵	محدودیت آسان بودجه‌ای تحت شرایطی از جمله در نظام مالی ژاپن، می‌تواند نوآوری را بهبود بخشد.



خلاصه چند مطالعه تجربی مربوط محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در دولت‌های محلی و ملی در جدول ۲ آمده است. این مطالعات تأثیر این محدودیت‌ها در دولت‌های محلی بر بودجه دولت مرکزی، اندازه دولت محلی، شاخص‌های اقتصاد کلان و تشدید بحران بدهی را بررسی می‌کند.

جدول ۲. مطالعات تجربی درباره محدودیت‌های آسان بودجه‌ای: واحد مطالعه دولت محلی و ملی

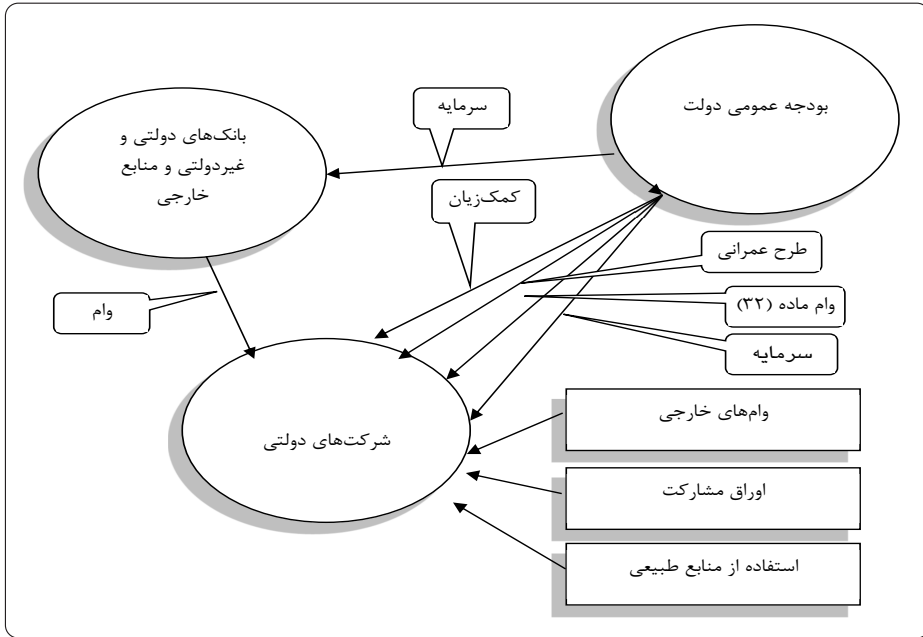
نویسندگان	کشور و نمونه مورد مطالعه	چارچوب نظری	دوره	یافته‌های اصلی
Moesen and van Cauwenberge, 2000	نوزده کشور عضو سازمان توسعه اقتصادی	تمرکززدایی	۱۹۹۰-۱۹۹۲	اعمال محدودیت بر استقرای دولت‌های محلی، محدودیت بودجه کلی را سخت‌تر می‌کند.
Trillo, Cayeros and Gonzalez, 2002	مکزیک	معرفی عوامل تعیین‌کننده ضمانت‌های دولتی	۱۹۹۴-۱۹۹۸	اندازه دولت موضوع مهمی است. ضمانت‌ها آثار بازتوزیعی کاهنده دارد.
Bird and Tassonyi, 2003	کانادا	شاخص‌های آسانی و تأثیر بر متغیرهای کلان	۱۹۸۸-۱۹۹۸	آسانی بودجه اثر معناداری بر تورم دارد و تشدید سختی بودجه، اعتبار اصلاحات را افزایش می‌دهد.
Rodden, 2003	برزیل	شاخص‌های آسانی بودجه	۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	ساختار سلسله‌مراتبی موجب افزایش ضمانت‌ها در دوره‌های بحران بدهی می‌شود.
Webb, 2003	آرژانتین	تغییر رژیم از بودجه آسان به بودجه سخت	میان ۱۹۸۰ تا اواخر ۱۹۹۰	تشدید سختی بودجه در دهه ۱۹۹۰ به دلیل اینکه بخشی از یک برنامه تعدیل گسترده‌تر بود.
Leeson, Harris and Myers, 2020	کنیا	کاربرد نظریه محدودیت آسان بودجه‌ای برای اصلاحات ارضی و خصوصی‌سازی اراضی	-	شواهدی از معضل محدودیت آسان بودجه‌ای به واسطه کمک‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی و منابع دولتی وجود دارد.

### ۳. ماهیت محدودیت‌های بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران

شرکت دولتی، یک شکل سازمانی برای انجام دادن فعالیت‌های دولتی است که از لحاظ خرید و فروش کالا و خدمات به سازمان‌های خصوصی و از لحاظ بودجه‌ریزی، تصمیم‌گیری و نظارت به ادارات دولتی شبیه است. شرکت‌های دولتی همچون شرکت‌های خصوصی درآمد کسب می‌کنند، مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرس دارند، سرمایه مشخص دارند و به دولت، مالیات و به مالک خود سود سهام می‌پردازند. اما دولت به دلیل برخورداری از حق تهیه قوانین، حق مقرراتگذاری، توانایی مالی گسترده و ماهیت فعالیت‌های سیاسی در بسیاری از روابط مالی شرکت‌های دولتی، فراتر از یک مالک معمولی نقش دارد.

دولت در ایران به‌طور مستقیم از طریق یارانه یا کمک‌زیان، اعتبارات طرح‌های عمرانی، افزایش سرمایه و خرید کالاها و خدمات به شرکت‌های دولتی منابع مالی پرداخت می‌کند و به‌طور غیرمستقیم نیز از طریق تسهیل دریافت وام از بانک‌های دولتی و غیردولتی، تضمین استقراض داخلی و خارجی شرکت‌ها و به ویژه اختیار بهره‌برداری از منابع طبیعی و انحصارات دولتی و دیگر روابط غیرمالی به منابع مالی شرکت‌های دولتی کمک می‌کند (حکیم شوشتری و عدالت‌پور، ۱۳۸۳). با منابع مالی گسترده‌ای که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد؛ این شرکت‌ها نیز پرداختی‌هایی به دولت دارند مانند مالیات و سود سهام حاصل از عملکرد شرکت‌ها، سهم دولت از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی، بازپرداخت قسمتی از وام‌های دولتی و وجوه حاصل از خصوصی‌سازی شرکت‌ها. چنین روابط مالی دولت با شرکت‌های دولتی می‌تواند فرایند محدودیت‌های بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران را نشان دهد (شکل ۱). البته با اینکه پیچیدگی‌های قانونی، سازمانی و محاسباتی متعددی در فرایندهای مالی شرکت‌های دولتی ایران وجود دارد، اما شفافیت بودجه‌ای لازم در این زمینه برای تحلیل کامل آن وجود ندارد. با این حال در مقاله حاضر با اطلاعات قانون بودجه کل کشور شامل سند ماده‌واحد بودجه که ارقام بودجه عمومی به تفصیل در آن درج می‌شود و سند پیوست شماره ۳ این بودجه که شامل ارقام بودجه شرکت‌های دولتی است؛ محدودیت‌های بودجه‌ای این شرکت‌ها بررسی می‌شود.

شکل ۱. دریافتی‌های شرکت‌های دولتی ایران از دولت یا به پشتوانه دولت



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

#### ۴. دریافتی‌های شرکت‌های دولتی از دولت

##### ۴-۱. امتیاز بهره‌برداری از منابع طبیعی، تجهیزات زیربنایی و انحصارات دولتی

شرکت‌های دولتی متعددی در ایران وجود دارند که در جمع‌آوری بهره مالکانه حاصل از مالکیت‌های ملی / دولتی بر منابع طبیعی و تجهیزات زیربنایی به عنوان کارگزار دولت عمل می‌کنند. رابطه دولت با هر کدام از این شرکت‌ها براساس قوانین خاصی تنظیم شده است. در این باره می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- منابع نفت و گاز در اختیار شرکت ملی نفت ایران است و سهم دولت و شرکت ملی نفت از آن براساس قانون نفت، قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله و تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود و معمولاً قوانین منسجمی در این زمینه وجود ندارد.
- بهره مالکانه معادن که توسط شرکت‌های زیرمجموعه وزارت صنایع و معادن جمع‌آوری

می‌شود، مطابق قانون معادن و تصمیمات وزارت صنایع و معادن تعیین و تنظیم می‌شود.  
 - حق امتیاز مربوط به شبکه‌های مخابراتی توسط شرکت‌های مخابراتی جمع‌آوری می‌شوند که البته سهام دولت در این شرکت‌ها در سال ۱۳۸۷ واگذار شد و از فهرست بودجه شرکت‌های دولتی کنار رفتند.

- منابع حاصل از جنگل‌ها (مثل نکاچوب)، شیلات (سازمان شیلات ایران و شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی)، زمین‌ها (شرکت مادر تخصصی سازمان ملی زمین و مسکن)، حریم هوایی (شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و شرکت فرودگاه‌های کشور)، مکان‌های دیدنی طبیعی و تاریخی مانند سواحل دریا و غارها در بودجه عمومی دولت نشان داده نمی‌شود.

- یکی دیگر از امتیازاتی که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار دارد، حق بهره‌برداری از انحصارات قانونی و بازاری دولتی است. مواردی که در این زمینه قابل ذکر است عبارتند از: امتیاز انحصار سیگار (در اختیار شرکت دخانیات) و امتیاز انحصار چاپ اسکناس و مسکوک (در اختیار شرکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران).

براساس قوانین بودجه سنواتی می‌توان منابع حاصل از نفت و گاز، حق امتیاز مربوط به شبکه‌های مخابراتی و بهره مالکانه معادن را به عنوان قسمتی از درآمدهای عمومی دولت تحلیل کرد. اما نکته مهم این است که قسمتی از رانت نفت، گاز و سایر معادن در این شرکت‌ها و شرکت‌های غیردولتی وابسته به آنها باقی می‌ماند و به راحتی نمی‌توان دریافتی این شرکت‌ها و پرداختی آنها به دولت از محل این منابع رانته را خالص کرد.

به عنوان مثال بهره مالکانه نفت و گاز که با عنوان «منابع حاصل از ارزش نفت خام» و «منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی» در منابع عمومی دولت درج می‌شود، دارای پیچیدگی‌های قانونی و بودجه‌ای عجیبی است. با اینکه رقم‌های برداشتی از نفت به عنوان سود، مالیات و منابع حاصل از ارزش نفت و حساب ذخیره ارزی سهم قابل توجهی از منابع بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد؛ با این حال قسمتی از این منابع در شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و شرکت ملی پتروشیمی و شرکت‌های زیرمجموعه آنها باقی می‌ماند که به هر نحوی در این شرکت‌ها خرج می‌شود.

بهره‌مندی گسترده این گروه از شرکت‌های دولتی از منابع طبیعی و تجهیزات زیربنایی و امتیازات دولتی در شرایطی انجام می‌شود که شفافیت لازم در دریافت و پرداخت و تقسیم وجوه حاصل از این منابع بین دولت و این شرکت‌ها وجود ندارد. بنابراین روابط مالی این‌گونه از شرکت‌های دولتی با دولت را به راحتی نمی‌توان به طور شفاف نشان داد و مقادیر آن را محاسبه کرد. برای نمونه در جدول ۳ بودجه شرکت ملی نفت ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ آمده است. درآمدهای این شرکت (ستون ۱) چون به صورت ناخالص از محل فروش نفت خام در داخل و خارج از کشور درج می‌شود در همه این سال‌ها از بودجه عمومی دولت بزرگ‌تر بوده است. اما ارقامی در بودجه این شرکت وجود دارد که در بودجه سایر شرکت‌های دولتی (مانند شرکت پالایشی، گاز و پتروشیمی) و دولت (مانند سهم ۲۰ تا ۳۶ درصدی صندوق توسعه ملی و سهم ۶۶ تا ۵۴ درصدی دولت از نفت طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۹) نیز درج شده است. بنابراین باید این ارقام دو بار منظور شده (ستون ۲) از درآمدهای شرکت کسر شود تا درآمدهای خالص از ارقام دو بار منظور شده (ستون ۳) به دست آید.

جدول ۳. بودجه شرکت ملی نفت ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال)

سال	درآمدهای ناخالص	ارقام دو بار منظور شده		درآمدها (خالص) از ارقام دو بار منظور شده	سود ناخالص (درآمدها منهای هزینه‌ها)		مالیات	سود سهام دولت
		(۲) به درصد (نسبت (۲) به (۱))	(۳) به درصد (نسبت (۳) به (۱))		(۵)	(۶) به درصد (نسبت (۶) به (۴) به (۳))		
۱۳۸۷	۹۰۳	۳۹۹	۴۴	۵۰۴	۱۴۷	۲۹	۳۷	۵۹
۱۳۸۸	۶۲۸	۳۰۶	۴۹	۳۲۲	۱۰۱	۳۱	۲۵	۶۵
۱۳۸۹	۱,۱۴۴	۵۰۹	۴۴	۶۳۵	۱۰۹	۱۷	۶	۲۴
۱۳۹۰	۱,۴۰۶	۵۳۱	۳۸	۸۷۴	۱۲۳	۱۴	۱۰	۱۶
۱۳۹۱	۱,۷۷۲	۶۸۶	۳۹	۱,۰۸۶	۱۴۷	۱۴	۱۰	۱۶

سال	درآمدهای ناخالص	ارقام دو بار منظور شده		درآمدها (خالص) از ارقام دو بار منظور شده	سود ناخالص (درآمدها منهای هزینه‌ها)		مالیات	سود سهام دولت
		(۲) به درصد (نسبت (۱) به (۲))	(۳) به درصد (نسبت (۱) به (۳))		(۴)	(۵)		
	(۱)	(۲)	(۳)	(۴)	(۵)	(۶) به درصد (نسبت (۴) به (۳))	(۷)	(۸)
۱۳۹۲	۲,۶۲۶	۱,۴۷۸	۵۶	۱,۱۴۷	۱۸۴	۱۶	۱۵	۲۹
۱۳۹۳	۳,۱۵۲	۱,۶۸۳	۵۳	۱,۴۶۹	۲۲۹	۱۶	۱۶	۳۳
۱۳۹۴	۲,۷۵۷	۱,۴۳۵	۵۲	۱,۳۲۲	۲۱۴	۱۶	۲۳	۴۶
۱۳۹۵	۱,۹۸۱	۹۲۴	۴۷	۱,۰۵۸	۶۹	۶	۱۸	۳۴
۱۳۹۶	۳,۰۶۳	۱,۱۶۴	۳۸	۱,۸۹۹	۱۲۷	۷	۲۰	۴۱
۱۳۹۷	۳,۱۶۶	۱,۲۴۹	۳۹	۱,۹۱۷	۱۶۷	۹	۲۰	۴۱
۱۳۹۸	۶,۱۱۹	۳,۲۴۴	۵۳	۲,۸۷۵	۳۸۶	۱۳	۲۲	۴۳
۱۳۹۹	۷,۱۵۸	۴,۹۶۳	۶۹	۲,۱۹۴	۴۳۶	۲۰	۲۲	۴۴

مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، پیوست شماره ۳، سال‌های مختلف.

همان‌طور که در ستون (۳) جدول فوق مشخص است هیچ روند منطقی در سهم ارقام دو بار منظور شده شرکت ملی نفت ایران وجود ندارد، زیرا هم منابع هدفمندسازی یارانه‌ها که از محل فروش داخلی نفت خام تأمین مالی می‌شود و سهم دولت و صندوق توسعه ملی در این سال‌ها متغیر بوده است (جدول ۴). موضوعاتی نیز مانند نحوه تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت ایران به پیچیدگی این روابط مالی زیاد کرده است. با توجه به این نکات در قسمت‌های بعدی شرکت‌های دولتی در دو گروه بررسی می‌شوند: کل شرکت‌ها که همه شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را شامل می‌شود و سایر شرکت‌ها که شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و بانک مرکزی از کل شرکت‌ها کنار گذاشته شده‌اند.

جدول ۴. منابع حاصل از فروش نفت در خارج و داخل کشور طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)

سال	منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی در بودجه عمومی دولت	منابع سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها	درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن در بودجه عمومی دولت
	فروش نفت در خارج	فروش نفت در داخل	-
۱۳۸۷	۳۰۶	-	۱
۱۳۸۸	۲۹۳	-	۰,۸۵
۱۳۸۹	۴۵۶	۱۶۰	۱
۱۳۹۰	۵۸۱	۵۰۰	۱
۱۳۹۱	۶۹۴	۵۶۰	۲
۱۳۹۲	۶۳۷	۵۰۰	۸
۱۳۹۳	۷۸۲	۴۸۰	۱۸
۱۳۹۴	۵۸۰	۴۸۰	۱۵
۱۳۹۵	۷۳۵	۴۸۰	۹
۱۳۹۶	۱,۲۱۵	۴۸۰	۱۲
۱۳۹۷	۱,۱۵۴	۴۴۰	۱۱
۱۳۹۸	۱,۵۳۱	۶۲۷	۱۵
۱۳۹۹	۱,۲۹۱	۲,۵۰۷	۲۸

مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، ماده واحده، سال‌های مختلف.

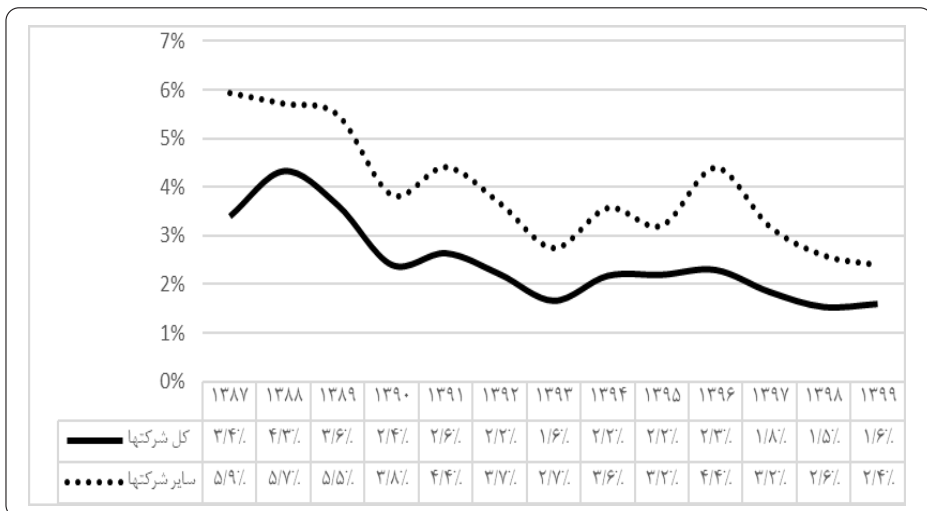
۴-۲. اعتباراتی برای تهیه کالا و خدمات یارانه‌ای

برخی شرکت‌های دولتی وظیفه دارند که کالاها و خدمات را با قیمت یارانه‌ای برای مردم تهیه کنند. بنابراین بابت این امر اعتباراتی از دولت دریافت می‌کنند؛ مانند شرکت بازرگانی دولتی ایران بابت تهیه آرد گندم و سازمان بیمه خدمات درمانی بابت بیمه درمان. علاوه بر بودجه عمومی دولت، شرکت بازرگانی دولتی، اعتباراتی از بانک مرکزی برای خرید گندم نیز دریافت می‌کند که معمولاً در همان سال بازپرداخت می‌شود.

### ۳-۴. کمک زیان و اعتبارات عمرانی

شرکت های دولتی از دو مسیر به طور مستقیم از دولت اعتباراتی دریافت می کنند: اعتبارات هزینه ای (کمک زیان)، اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای (اعتبارات عمرانی). کمک زیان به صورت بلاعوض به شرکت های دولتی زیانده پرداخت می شود. دولت ۳۴ هزار میلیارد ریال براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کمک زیان به شرکت های دولتی پرداخت کرده که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۵٫۳ برابر شده است. این منابع دولتی نقش محدودی در بسیاری از شرکت های دولتی دارند و بیشتر به شرکت های بخش فرهنگ، آب و برق پرداخت می شود. اعتبارات عمرانی مطابق ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه برای طرح های انتفاعی، وام محسوب می شود و برای طرح های غیرانتفاعی بلاعوض است. بنابراین شرکت های دولتی باید اعتبارات انتفاعی را به خزانه دولت بازپرداخت کنند. در بودجه ۱۳۹۹ حدود ۱۹۳ میلیارد ریال به شرکت های دولتی، اعتبارات عمرانی پرداخت شده که از سال ۱۳۸۷ حدود سه برابر شده است. نمودار ۱ روند نسبت کمک زیان و اعتبارات عمرانی دریافتی شرکت های دولتی از دولت به کل منابع این شرکت ها را نشان می دهد.

نمودار ۱. کمک زیان و اعتبارات عمرانی دریافتی از دولت (نسبت به کل منابع شرکت ها)



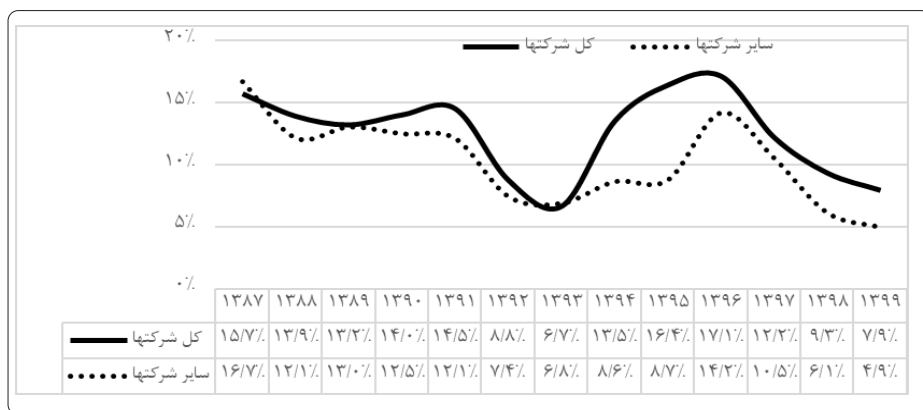
مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، پیوست شماره ۳، سال های مختلف.



#### ۴-۴. وام‌های بانکی به پشتوانه دولت

وام‌های بانکی داخلی و خارجی یکی دیگر از منابع مالی است که شرکت‌های دولتی به پشتوانه دولت بیشتر از بانک‌های دولتی دریافت می‌کنند. براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹، کل تسهیلات بانکی داخلی و خارجی دریافت شده توسط این شرکت‌ها ۱۱۴ هزار میلیارد ریال است. این رقم نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۳٫۶ برابر شده در حالی که وام‌های داخلی پنج برابر و وام‌های خارجی ۲٫۳ برابر شده است.

نمودار ۲. اعتبارات بانکی داخلی و خارجی شرکت‌های دولتی (نسبت به کل منابع شرکت‌ها)



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار فوق آمده است اعتبارات بانکی داخلی و خارجی شرکت‌های دولتی حدود ۱۵ درصد از کل منابع این شرکت‌ها را تشکیل می‌دهند؛ اما در سال‌های افول درآمدهای نفتی مانند ۱۳۹۲، ۱۳۹۳، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به زیر ۸ درصد کاهش می‌یابد. هر ساله بنابر تبصره‌های قانون بودجه، شرکت‌های دولتی مجاز به انتشار و فروش رقم قابل توجهی اوراق مشارکت هستند که در عمل این اوراق به پشتوانه دولت منتشر می‌شود.

#### ۵. پرداختی‌های شرکت‌های دولتی به دولت

طبق قوانین موجود، شرکت‌های دولتی به پنج روش منابعی را به دولت پرداخت می‌کنند: سود سهام سهم دولت، مالیات بر شرکت‌ها، بازپرداخت وام‌های دولتی، وجوه حاصل از واگذاری

سهام شرکت‌های دولتی و حق امتیاز دولت در منابع طبیعی. چگونگی دریافت این اقلام و ماهیت هر کدام دارای پیچیدگی‌هایی است که مانع از شفافیت رابطه مالی دولت و شرکت‌های دولتی می‌شود. موارد دیگری نیز وجود دارد که از شرکت‌های دولتی به نفع دولت و یا به دستور دولت برداشت می‌شود که در اصطلاح به آنها اعتبارات شبه بودجه‌ای گفته می‌شود (مانند قیمتگذاری کمتر از حد محصولات شرکت‌های دولتی) که در این مقاله بحث نمی‌شود.

### ۵-۱. سود سهام و مالیات

سود سهام سهم دولت در شرکت‌های دولتی طبق مواد (۲۳۹، ۹۰ و ۲۴۰) اصلاحیه قانون تجارت باید دریافت شود. در سال‌های اخیر پرداخت سود سهام شرکت‌های دولتی در تبصره‌های بودجه سالیانه درج شد و شرکت‌های دولتی موظف شدند حداقل ۴۰ درصد از سود ویژه ابرازی خود را به دولت پرداخت کنند. در برخی سال‌ها، سود سهام شرکت ملی نفت ایران طبق رویه‌ای متفاوت با سایر شرکت‌های دولتی به صورت علی‌الحساب و با عنوان «سود سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی» تعیین شده است. این سهم براساس بند «۷» قانون بودجه ۱۳۸۷ معادل ۸ درصد از ارزش نفت خام تولیدی است و مانند سایر شرکت‌های دولتی ۴۰ درصد از سود ویژه مبتنی بر عملیات شرکت ملی نفت ایران نیست. شرکت ملی نفت نیز بابت عملکرد خود نیز سود سهام پرداخت می‌کند که با سود سهام سایر شرکت‌های دولتی جمع می‌شود. کل سود سهام شرکت‌های دولتی طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مبلغ ۱۳۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۱/۵ برابر شده است.

مالیات از شرکت‌های دولتی مطابق ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم و با نرخ ۲۵ درصد بر مبنای عملکرد سال قبل آنها باید دریافت شود. اما در سال‌های اخیر براساس تبصره‌های قانون بودجه به صورت علی‌الحساب و هر ماه معادل یک دوازدهم مالیات پیش‌بینی شده که در همان سال دریافت می‌شود. برخورد با مالیات شرکت ملی نفت ایران با سایر شرکت‌های دولتی نیز متفاوت بوده است. براساس قانون بودجه سال ۱۳۸۷ مالیات شرکت ملی نفت ایران به صورت ۵ درصد از ارزش نفت خام تولیدی همان سال به صورت علی‌الحساب و ماهانه یک دوازدهم تعیین شده است و بر مبنای سود حاصل از عملیات شرکت

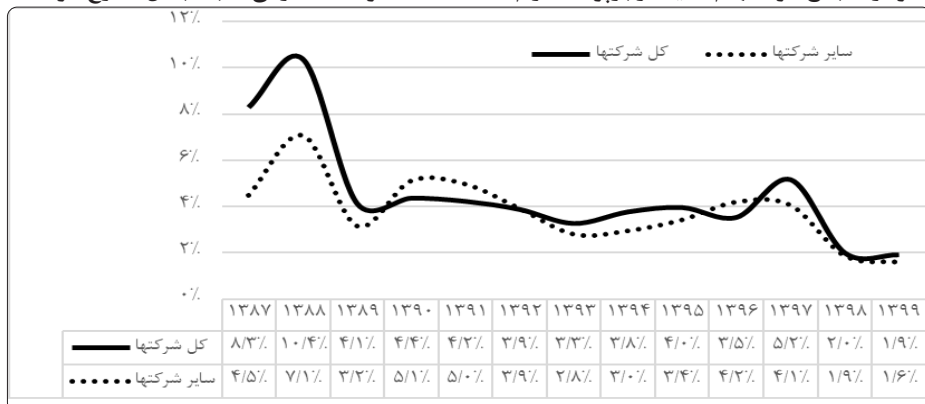
ملی نفت ایران نیست. برحسب قانون بودجه سال ۱۳۹۹، کل مالیات پرداختی شرکت‌های دولتی مبلغ ۱۲۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۱/۷ برابر شده است. از کل پرداختی‌های شرکت‌های دولتی بابت مالیات به بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۹ حدود ۴۷ درصد آن را سه شرکت؛ شرکت ملی نفت ایران، بانک مرکزی و شرکت ملی گاز ایران پرداخت می‌کنند. سهم این سه شرکت در سال ۱۳۸۷ حدود ۷۰ درصد و به طور میانگین در این بازه سیزده ساله ۴۶ درصد بوده است.

## ۲-۵. بازپرداخت وام‌های دولتی

یکی از وام‌هایی که شرکت‌های دولتی از دولت دریافت و سپس بازپرداخت می‌کنند، وام ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه برای طرح‌های انتفاعی است. شرکت‌های دولتی مبلغی که بابت این وام در سال ۱۳۹۹ به دولت بازپرداخت کرده‌اند ۱۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۴/۷ برابر شده است.

نمودار ۳ جمع سود سهام، مالیات و وام‌های ماده (۳۲) که شرکت‌های دولتی به دولت می‌پردازند را نسبت به کل مخارج این شرکت‌ها نشان می‌دهد. این نسبت در روندی نزولی به کمتر از ۲ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است.

نمودار ۳. جمع سود سهام، مالیات و بازپرداخت وام‌های ماده (۳۲) شرکت‌های دولتی نسبت به کل مخارج شرکت‌ها



مأخذ: همان.

### ۳-۵. وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

سهام شرکت‌های دولتی دارایی دولت است که براساس سرمایه دولت شکل گرفته است. بنابراین از لحاظ بودجه‌ای، خصوصی‌سازی به این معناست که دولت با فروش سهام شرکت‌های دولتی سعی دارد سرمایه خود را از حالت سهام به پول نقد تبدیل کند. این فرایند در ایران از پیچیدگی‌های متعددی برخوردار بوده است. در ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه، سهم دولت از وجوه حاصل از واگذاری ناچیز و غیرشفاف بود و بیشتر وجوه به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به شرکت‌های مادر تخصصی دولتی بازمی‌گشت؛ تا اینکه تبصره (۴) قانون بودجه ۱۳۸۶ به‌گونه‌ای تنظیم شد تا تمام وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی به دولت منتقل و معادل آن از سرمایه دولت در شرکت مادر تخصصی کسر شود.

### ۶. برآورد مدل: تحلیل آثار محدودیت‌های آسان بودجه‌ای

در این قسمت برای اینکه تأثیر محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران را با روش‌های آماری تحلیل کنیم، مدلی را با استفاده از آمار ۳۸۲ شرکت دولتی که در پیوست شماره ۳ قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور درج شده است برآورد کردیم. البته ۲۶ شرکت چون راکد بودند و ارقام بودجه‌ای آنها صفر بود کنار گذاشته شدند؛ هرچند همه آنها در جداول شرکت‌های سودده درج شده بودند. بعد از تعدیل، ۳۵۶ شرکت باقی ماند شامل ۲۵۲ شرکت سودده و سربه‌سر و ۱۰۴ شرکت زیانده. همچنین هجده شرکت تولید برق استانی به دلیل محاسبات غیرمرسوم در ارقام دو بار منظور شده از شرکت‌های سودده اقتصادی کنار گذاشته شد.

### ۱-۶. درجه وابستگی مخارج سرمایه‌گذاری شرکت‌ها به اعتبارات بانکی

براساس مطالعات نیکل و نیکولیتساس<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) و برترو و روندی (۲۰۰۰)، مدلی برای تحلیل آثار محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برآورد می‌شود که متغیر وابسته نسبت مخارج

سرمایه‌گذاری به کل مخارج هر شرکت است. متغیرهای توضیحی شامل اعتبارات عمرانی دولتی، خالص وام خارجی، خالص وام داخلی، خالص دارایی‌های جاری، خالص سایر پرداخت‌ها و کمک‌زیان دولت که همه نسبت به کل منابع شرکت دولتی در نظر گرفته شده است. این مدل به صورت حداقل مربعات معمولی با داده‌های مقطعی برآورد شد.

جدول ۵. تأثیر منابع مالی بر مخارج سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی

متغیرهای توضیح دهنده	کل شرکت‌ها	شرکت‌های سودده	شرکت‌های زیانده
جزء ثابت	۰,۰۶۰** (۶,۰۰۲)	۰,۰۴۷** (۵,۲۱۸)	۰,۱۵۵** (۶,۰۵۸)
اعتبارات عمرانی دولتی	-۰,۰۸۰** (-۲,۵۶۸)	-۰,۰۷۳** (-۱,۹۰۹)	-۰,۲۴۱** (-۴,۸۸۷)
خالص وام خارجی	۰,۴۱۹** (۳,۳۱۷)	۰,۵۸۴** (۵,۳۳۷)	-۰,۵۵۳ (-۱,۷۱۶)
خالص وام داخلی	۰,۶۴۱** (۱۱,۴۴۸)	۰,۸۳۱** (۱۶,۵۲۲)	-۰,۰۴۱ (-۰,۳۲۷)
خالص دارایی‌های جاری	۰,۶۱۳** (۷,۱۰۵)	۰,۷۸۶** (۹,۱۸۸)	۰,۳۰۳** (۲,۴۵۷)
خالص سایر پرداخت‌ها	۰,۶۸۷** (۱۹,۳۲۲)	۰,۸۴۵** (۲۵,۰۴۶)	۰,۱۵۰** (۱,۹۴۹)
کمک‌زیان دولت	-	-	-۰,۱۹۸** (-۳,۲۲۷)
R <sup>2</sup>	۰,۶۳۷	۰,۸۰۱	۰,۴۰۸
DW	۱,۱۳۲	۱,۸۳۵	۱,۲۸۸
آماره F	۱۱۶,۶۹۱	۱۸۳,۱۴۷	۱۱,۱۵۴
تعداد مشاهدات	۳۳۹	۲۳۴	۱۰۴

- متغیر وابسته: نسبت مخارج سرمایه‌گذاری به کل مخارج شرکت‌هاست.

- همه متغیرهای توضیحی نسبت به کل منابع شرکت‌های دولتی است.

- اعداد داخل پرانتز آماره t است.

\*\* معنادار در سطح خطای ۵ درصد.

مأخذ: یافته‌های تحقیق براساس داده‌های شرکت‌های دولتی ایران در سال ۱۳۹۹.

نتایج مدل در جدول فوق نشان می‌دهد که تأمین مالی «کل شرکت‌های دولتی» به ترتیب بیشتر وابسته به خالص سایر پرداخت‌ها (با ضریب ۰٫۶۸۷)، خالص وام داخلی (با ضریب ۰٫۶۴۱)، خالص دارایی‌های جاری (با ضریب ۰٫۶۱۳) و خالص وام خارجی (با ضریب ۰٫۴۱۹) است. همین ترتیب تأثیرگذاری نیز در تأمین مالی «شرکت‌های سودده دولتی» وجود دارد با این تفاوت که مقدار ضرایب بزرگتر است. اما تأمین مالی «شرکت‌های زیانده دولتی» به ترتیب بیشتر وابسته به خالص دارایی‌های جاری (با ضریب ۰٫۳۰۳) و خالص سایر پرداخت‌ها (با ضریب ۰٫۱۵۰) است. وام‌های داخلی و خارجی تأثیر معناداری بر سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها ندارد.

تأثیر اعتبارات عمرانی دولتی بر نسبت سرمایه‌گذاری کل شرکت‌های دولتی، سودده و زیان‌ده منفی و از نظر آماری معنادار گزارش شده است. این علامت منفی به این دلیل آماری اتفاق افتاده است که از بین ۲۳۴ شرکت سودده فقط ۳۲ شرکت و از ۱۰۴ شرکت زیانده فقط ۸۲ شرکت از این اعتبارات استفاده کرده‌اند؛ درحالی‌که نسبت سرمایه‌گذاری در چنین شرکت‌هایی پایین‌تر از سایر شرکت‌هاست. این نسبت در شرکت‌های سودده ۲۶ درصد و در شرکت‌های زیانده ۱۰ درصد کل مخارج شرکت‌هاست. کمک زیان دولت به شرکت‌های دولتی نیز تأثیری همانند اعتبارات عمرانی داشته است. بنابراین نتایج مدل نشان می‌دهد که شرکت‌های دولتی ایران وابستگی زیادی به منظور تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود به بودجه‌های سهل‌الوصول یا آسان به ویژه وام‌های بانکی و منابع مالی داخلی خود دارند.

## ۲-۶. تأثیر منابع مالی بر سودآوری شرکت‌ها

در جدول ۶ نتایج برآورد مدلی آمده است که تأثیر منابع مالی شرکت‌های دولتی را بر سودآوری شرکت‌ها نشان می‌دهد. ضرایب نشان می‌دهند متغیرهای اعتبارات عمرانی دولتی، وام‌های خارجی و داخلی و سایر دریافت‌های شرکت‌های دولتی بر سودآوری شرکت‌ها تأثیر منفی معناداری دارد و فقط ضریب متغیر استفاده از دارایی‌های جاری معنادار نیست. به عبارتی هرچه شرکت‌ها از این منابع مالی آسان بیشتر استفاده کرده‌اند، سودآوری کمتری داشته‌اند.

جدول ۶. عوامل مؤثر بر سود ناخالص شرکت‌های دولتی

شرکت‌های زیانده	شرکت‌های سودده		کل شرکت‌ها	متغیرهای توضیح دهنده
	شرکت‌های اقتصادی	شرکت‌های اقتصادی		
جزء ثابت	۰,۰۷۶** (۲,۶۹۸)	۰,۰۷۵** (۲,۱۲۰)	۰,۰۴۸** (۵,۲۱۵)	۰,۰۰۵ (۰,۳۸۶)
اعتبارات عمرانی دولتی	-۰,۱۰۱** (-۲,۰۲۷)	-۰,۱۱۴* (-۱,۶۹۱)	-۰,۰۵۳ (-۱,۴۳۷)	-۰,۱۱۷** (-۲,۸۹۱)
وام‌های خارجی و داخلی	-۰,۲۵۱** (-۲,۴۶۴)	-۰,۲۰۶* (-۱,۷۰۴)	-۰,۱۲۶** (-۳,۰۴۵)	-۰,۱۱۰* (-۱,۷۶۸)
استفاده از دارایی‌های جاری	-۰,۳۶۱** (۲,۵۶۸-)	-۰,۱۰۳ (-۰,۴۳۰)	-۰,۰۱۸ (-۰,۲۱۷)	۰,۰۴۷ (۰,۳۷۷)
سایر دریافت‌ها	-۰,۴۸۰** (-۶,۷۴۸)	-۰,۵۳۹** (-۵,۵۶۸)	-۰,۰۶۱** (-۲,۳۳۷)	-۰,۰۸۵** (۲,۱۵۵-)
کمک‌زیان دولت	-۱,۰۸۱** (-۱۷,۵۲۹)	-۱,۰۸۰** (-۱۳,۵۰۶)	-	-
R2	۰,۷۷۴	۰,۷۶۲	۰,۰۵۸	۰,۰۳۷
DW	۲,۰۰۹	۲,۰۲۷	۲,۱۰۲	۱,۵۸۹
آماره F	۶۷,۱۳۴	۴۰,۹۱۰	۳,۳۵۳	۳,۲۲۰
تعداد مشاهدات	۱۰۴	۷۰	۲۳۴	۳۳۹

- متغیر وابسته: نسبت سود ناخالص به کل منابع شرکت‌ها.  
 - همه متغیرهای توضیحی نسبت به کل منابع شرکت‌های دولتی است.  
 - اعداد داخل پرانتز آماره t است.  
 \* معنادار در سطح خطای کمتر از ۱۰ درصد.  
 \*\* معنادار در سطح خطای ۵ درصد.  
 مأخذ: همان.

## ۷. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

منشأ اصلی گسترش ناکارایی و افزایش فساد در شرکت‌های دولتی ایران، نوع روابط مالی شرکت‌های دولتی با دولت است که در ادبیات اقتصادی به آن معضل محدودیت‌های آسان بودجه‌ای اطلاق می‌شود. به این معنا که دولت به عنوان مالک این شرکت‌ها از راه‌های مختلفی منابع مالی گسترده‌ای در اختیار آنها قرار می‌دهد؛ درحالی‌که امکان نظارت

مناسبتی بر چگونگی مصرف آنها و نیز بازدهی ناشی از این منابع ندارد. بنابراین مسئله اصلی مقاله حاضر این است که چگونه می‌توان با اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای رانت موجود در شرکت‌های دولتی را محدود کرد تا کارایی شرکت‌های دولتی بهبود یابد و امکان ارزیابی و نظارت مؤثر بر عملکرد این شرکت‌ها فراهم شود؟ مهمترین نتایج حاصل از تحلیل فرایندها، آمار مالی و برآورد مدلی درباره معضل محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های ایران و راهکارهایی برای کاهش این معضل به این شرح بیان می‌شود:

**الف)** مهمترین عاملی که باعث محدودیت آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران شده است، استفاده آنها از منابع طبیعی، تجهیزات زیربنایی و انحصارات دولتی است. طبق رویه‌ای که تقریباً از زمان انقلاب مشروطه به بعد در ایران رواج یافته است؛ شرکت‌های دولتی به عنوان کارگزار دولت در بهره‌برداری از منابع مذکور عمل می‌کنند و باید بهره مالکانه به دولت پرداخت کنند. در حال حاضر از یک سو موضوع منابع نفتی از لحاظ رویه‌های قانونی، اجرایی و نظارتی بسیار پیچیده و پرابهام شده و از سوی دیگر سایر منابع و انحصارات نیز که در اختیار شرکت‌های دولتی است بهره مالکانه و سود بسیار ناچیزی به دولت پرداخت می‌کنند. این شرایط باعث شده است که منابع مالی فراوانی از این طریق در اختیار شرکت‌های دولتی قرار گیرد و آنها این منابع را برای گسترش اقدامات خود و اتلاف آن به روش‌های مختلف مصرف کنند. معرفی مالیات جدیدی با عنوان «مالیات بر منابع طبیعی»، تمرکز جمع‌آوری بهره‌های مالکانه در یکی از سازمان‌های دولتی، اصلاح روش‌های مدیریت وجوه ارزی و ریالی حاصل از این منابع، استفاده از شرکت‌های خصوصی در بهره‌برداری از این منابع و ایجاد رویه‌های نظارتی خاص چنین منابعی از مهمترین اصلاحات مورد نیاز در این زمینه است تا رانت بزرگ شرکت‌های دولتی محدود شود.

**ب)** شرکت‌های دولتی به پشتوانه دولت از بانک‌های دولتی، اعتبارات بانکی فراوانی دریافت می‌کنند. در این موضوع دو نکته وجود دارد؛ اول اینکه معمولاً شرکت‌های دولتی محدودیت چندانی در دریافت این اعتبارات ندارند، اما شرکت‌های خصوصی محدودیت‌های زیادی دارند. دوم اینکه این اعتبارات نسبت به اعتبارات موجود در بازار بسیار ارزان قیمت است (نرخ بهره پایین دارد). این موضوع یکی از مصادیق مهم



محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی است. اعتبارات خارجی که به ضمانت دولت دریافت می‌شود نیز یکی دیگر از مصادیق محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران است که این موضوع بیشتر در شرکت‌های نفتی وجود دارد. همچنین اوراق مشارکت که شرکت‌های دولتی براساس قوانین بودجه با ضمانت دولت منتشر می‌کنند یکی دیگر از موارد محدودیت‌های آسان بودجه‌ای است. این منابع بانکی با اینکه نقش مهمی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی دارد، اما بر سودآوری آنها تأثیر منفی داشته است. علاوه بر شفافیت میزان دریافت این وام‌ها توسط شرکت‌های دولتی باید چارچوب رتبه‌بندی اعتباری این شرکت‌ها نیز اجرا و بر مبنای آن تسهیلات بانکی مدیریت شود.

**ج** دولت از طریق بودجه سالیانه کمک‌زیان به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند. این کمک بیشتر به شرکت‌های بخش فرهنگی پرداخت می‌شود که ماهیت انتفاعی ندارد و بر سرمایه‌گذاری و سودآوری آنها تأثیری ندارد. همچنین دولت اعتباراتی برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی و غیرانتفاعی در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌دهد. هرچند اعتبارات طرح‌های غیرانتفاعی جهت خدمات عمومی (مانند آب، برق و سایر زیربناها) ضروری است، ولی لزومی ندارد که دولت برای طرح‌های انتفاعی به سایر شرکت‌ها وام بپردازد و در گسترش فعالیت‌های انتفاعی شرکت‌های دولتی برخلاف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مشارکت کند. بنابراین در راستای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باید اعتبارات انتفاعی ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه محدود شود.

**د** شرکت‌های دولتی، کارگزار دولت در تهیه کالاهای یارانه‌ای همچون نان، دارو، خدمات بیمه‌ای، بنزین، گازوئیل، آب، برق، گاز، حمل و نقل هوایی و ریلی و تخصیص اعتبارات بانکی هستند. تهیه چنین کالاهایی به منابع مالی فراوانی نیاز دارد که دولت به طور مستقیم و در قالب بودجه سنواتی و به صورت غیرمستقیم از طریق منابع طبیعی در اختیار شرکت‌های دولتی مرتبط قرار می‌دهد. چنین منابع مالی گسترده‌ای و عدم امکان رقابت بخش غیردولتی در تهیه این کالاها باعث شده است که شرکت‌های دولتی به آسانی فعالیت کنند و فشار رقابتی چندانی بر آنها وارد نشود. این موضوع یکی از مهمترین

محدودیت‌های آسان بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی ایران است که اصلاح رویه‌های اجرایی آن از الزامات اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. به این ترتیب باید منابع مالی که در اختیار شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد شفاف و امکان رقابت شرکت‌های دولتی با شرکت‌های خصوصی در تهیه کالاهایی مانند بنزین و آرد فراهم شود.

۵) با وجود اینکه منابع مالی گسترده‌ای در اختیار شرکت‌های دولتی قرار دارد، اما این شرکت‌ها پرداخت‌های ناچیزی به صورت مالیات و سود سهام به دولت دارند. شرکت‌های دولتی با وجود منابع مالی گسترده، مالیات ناچیزی خالص از بهره مالکانه به دولت پرداخت می‌کنند؛ هرچند این شرکت‌ها با همان نرخ ۲۵ درصد شرکت‌های خصوصی مالیات می‌پردازند. در این شرکت‌ها به دلیل اختیارات گسترده مجمع عمومی و هیئت‌مدیره، درآمد مشمول مالیات کمتر از حد محاسبه می‌شود. به عبارتی موارد متعددی از هزینه‌ها به صورت هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود و باعث می‌شود که سود این شرکت‌ها در نتیجه مالیات آنها کمتر از حد برآورد شود. بهبود رویه‌های محاسبه مالیات این شرکت‌ها و نیز همکاری سازمان‌های نظارتی با سازمان‌های مالیاتی در این زمینه می‌تواند نتایج بسیار مطلوبی داشته باشد به طوری که جایگزین امور نظارتی در سایر زمینه‌ها شود.

۶) محدودیت‌های آسان بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی ایران باعث شده است که این شرکت‌ها از مشکلات درونی فراوانی رنج ببرند و برای کل اقتصاد نیز مشکل ایجاد کنند. ناکارایی، بروز فساد و شفاف نبودن از مهمترین مشکلات این شرکت‌هاست: مازاد نیروی کار، نوآوری اندک، سرمایه‌گذاری بیش از حد، اتلاف منابع، هزینه‌های غیرضروری که خود را در قیمت تمام شده بالا و در نتیجه سودآوری اندک و همچنین کیفیت پایین کالاها و خدمات این شرکت‌ها نشان داده از شواهد ناکارایی این شرکت‌هاست. محدودیت‌های آسان بودجه‌ای باعث شده تا رانت عظیمی در شرکت‌های دولتی ایران وجود داشته باشد و ذی‌نفعان مختلف در تعامل با یکدیگر روابط فسادآلودی شکل دهند. این روابط را می‌توان در اکثر مبادلات بنگاه‌ها مانند انتصاب مدیران، استخدام نیروی کار، مسافرت‌های داخلی و خارجی غیرضروری، خرید مواد و تجهیزات، تصمیمات سرمایه‌گذاری، فروش محصولات و خرید خدمات مشاهده کرد. از جمله فساد در فروش نفت به بهانه دور زدن تحریم‌ها در

شرکت ملی نفت ایران، فساد مربوط به باز کردن اعتبارات اسنادی جعلی در بانک صادرات و شرکت فولاد خوزستان، دستمزدها و حقوق‌های بالا، فساد در بیمه ایران که در سال‌های اخیر جزء پرونده‌های مهم فساد اقتصادی در ایران بودند. با وجود این شرایط، شرکت‌های دولتی ایران از غیرشفاف‌ترین بخش‌های اقتصادی و مالی کشور هستند که شفافیت درباره فعالیت آنها محدود به پیوست بودجه شرکت‌های دولتی است. در حالی که باید صورت‌های مالی حسابرسی شده این شرکت‌ها، وضعیت پرسنل، پرداخت حقوق و دستمزد، وضعیت فروش و تولید، جزئیات بودجه و قراردادهای این شرکت‌ها و رتبه‌بندی عملکرد شرکت‌های در گروه‌های مختلف برای اطلاع عمومی منتشر شود. در کشورهایی مانند چین نیز پایگاه‌هایی برای اطلاع‌رسانی وجود دارد که وضعیت و عملکرد انبوهی از شرکت‌های دولتی این کشور را در دسترس عموم قرار می‌دهد.

ز) در ایران دو راهکار اصلاحی شامل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اجازه برای فعالیت بخش خصوصی به منظور بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مدنظر قرار گرفته است. اما در شرایطی که شرکت‌های دولتی به آسانی به منابع مالی دولتی دسترسی دارند یعنی با محدودیت‌های بودجه‌ای آسان روبه‌رو هستند؛ این دو راهکار اصلاحی نمی‌تواند به‌طور کامل محقق شود زیرا محدودیت‌های آسان بودجه‌ای و گسترش رانت در این شرکت‌ها عامل مهمی در چسبندگی شرکت‌های دولتی به بدنه دولت و بی‌انگیزگی مدیران در اجرای سیاست‌ها و اثربخشی محدود نظارت بیرونی بر این شرکت‌هاست. بنابراین شواهد نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ بیشتر سهام شرکت‌های سودده و رانتی مانند شرکت‌های پتروشیمی، مخابرات و بانک‌ها واگذار شدند و انبوهی از شرکت‌های دولتی هنوز باقی مانده‌اند. از این رو اصلاح روابط مالی شرکت‌های دولتی از طریق اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای گام مهم و مقدماتی در مسیر بهبود محیط کسب‌وکار و خصوصی‌سازی موفق است.

## منابع و مآخذ

۱. حکیم شوشتری، ناهید و مینو عدالت پور (۱۳۸۳). قوانین و مقررات مربوط به شرکت های دولتی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۲. سابا، ژوزف و راسل مویر (۱۳۸۵). بهبود عملکرد شرکت های دولتی، ترجمه یوسف جمسی و لیلیا بندری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
3. Anderson, J., G. Korsun and P. Murrell (1999). "Which Enterprises (Believe They) Have Soft Budgets: Effects of the Ownership and Decentralization in Mongolia," *Journal of Comparative Economics*, 28(2).
4. Bai, C. and Y. Wang (1999). "The Myth of the East Asian Miracle: The Macroeconomic Implications of Soft Budgets", *American Economic Review*, 89(2).
5. Bartel, A. and A. Harrison (1999). "Ownership Versus Environment: Why are Public Sector Firms Inefficient"?, NBER Working Paper 7043.
6. Bertero, Elisabetta and Laura Rondi (2000). "Financial Pressure and the Behaviour of Public Enterprises Under Soft and Hard Budget Constraints: Evidence From Italian Panel Data", *Journal Of Public Economics*, 75.
7. Bird, R. M. and A. Tassonyi (2003). "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada", in J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
8. Brandt, Loren and Xiandong Zhu (1997). Soft Budget Constraints and Inflation Cycles: A Positive Model of the Post--Reform Chinese Economy", *Unpublished Manuscript*, Department of Economics, University of Toronto.
9. Cai, Hongbin, Hanming Fang and Lixin Colin Xu (2011). "Eat, Drink, Firms, Government: An Investigation of Corruption from the Entertainment and Travel Costs of Chinese firms", *The Journal of Law and Economics*, 54(1).
10. Coricelli, F. and S. Djankov (2001). "Hardened budgets and Enterprise Restructuring:

- Theory and an Application to Romania", *Journal of Comparative Economics*, 29(4).
11. Dewatripont, Mathias and Eric Maskin (1995). "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies", *The Review of Economic Studies*, 62(4).
  12. Faure-Grimaud, A. (1996). "Soft Budget Constraint and Stock Price Information", Mimeo, London School of Economics.
  13. Granick, David (1990). *Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis*, Chicago, IL, The University of Chicago Press.
  14. Huang, H. and C. Xu (1998). "Soft Budget Constraint and the Optimal Choices of Research and Development Projects Financing", *Journal of Comparative Economics*, 26 (1).
  15. Jerneck, Max. (2020). "When Soft Budget Constraints Promote Innovation: Kornai Meets Schumpeter in Japan", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 29, No. 6.
  16. Kornai, J. (1979). *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam.
  17. --- (1986). "The Softness of Budget Constraint", *Kyklos*, 39.
  18. Kornai, Janos, Eric Maskin and Gerard Roland (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, Vol. 41(4).
  19. Leeson, Peter T., Colin Harris and Andrew Myers (2020). "Kornai Goes to Kenya", *Public Choice*, Vol. 187.
  20. Li, D. and M. Liang (1998). "Causes of the Soft Budget Constraint: Evidence on three Explanations", *Journal of Comparative Economics*, 26(1).
  21. Lin, Yifu (1998). "Competition, Policy Burdens and State-owned Enterprise Reform", *American Economic Review*, 88(2).
  22. Maskin, Eric S. (1996). "Theories of the Soft Budget-Constraint", *Japan and the World Economy* 8(2).
  23. --- (1999). "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 89(2).

24. Moesen, W. and P. Van Cauwenberge (2000). "The Status of the Budget Constraint, Federalism and The Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach", *Public Choice*, 104(3-4).
25. Ott, Attiat F. and Nirupama Devaraj (2006). Soft Budget Constraint and Hard Budget Constraint: Who is Bailing Out Whom and Why? In the Elgar Companion to Public Economics: Empirical Public Economics, Edited By Attiat F. Ott, Edward Elgar.
26. Qian, Y. and G. Roland (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 88(5).
27. Rodden, J. (2003). "Federalism and Bailouts in Brazil", In J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
28. Sun, Jian (1999). "State-Owned Enterprises in China: Soft Budget Constraints and Competition", Department of Economics Washington University.
29. Trillo, F.H., A. D. Cayeros and R. G. Gonzalez (2002). "Fiscal Decentralization in Mexico: the Bailout Problem", Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Research Network Working Paper, R-447.
30. Webb, S. B. (2003). "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint", In J. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (Eds), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA and London, MIT Press.

# ارائه الگوی توسعه مالی در دانشگاه‌ها: یک مطالعه کیفی

احمد کیخا\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱/۱۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۲۰۴-۱۷۵
-------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

بحران‌ها و آشوب‌های مالی در نظام‌های اقتصادی سراسر جهان، کشورها را در تأمین منابع مالی آموزش عالی با مشکل مواجه کرده است. بنابراین با توجه به نقش دانشگاه‌ها به عنوان کانون پیشرفت جوامع توجه به توسعه مالی و تنوع‌بخشی منابع مالی در دانشگاه بیش از پیش اهمیت یافته است. هدف از این پژوهش ارائه الگوی توسعه مالی در دانشگاه‌ها از رهگذر تحلیل محتوای مطالعات انجام شده داخلی و خارجی در این زمینه است. این پژوهش کیفی با استفاده از روش فراترکیب تدوین شده است. بر این اساس با جستجوی کلیدواژه‌های توسعه مالی و تنوع‌بخشی به منابع درآمدی دانشگاه در پایگاه‌های اطلاعاتی داخلی (۱۳۹۸-۱۳۸۵) و خارجی (۲۰۱۸-۱۹۹۰) در مجموع از چهل پژوهش گردآوری شده، ۲۱ پژوهش به تحلیل نهایی راه یافتند. سپس با به‌کارگیری راهبرد تحلیل مضمون پس از استخراج مضامین پایه علاوه بر ترسیم شبکه مضامین، مدل شماتیک توسعه مالی در دانشگاه‌ها نیز ترسیم شد. براساس یافته‌ها روی هم رفته ۱۰ مقوله پیش‌سازمان‌دهنده اولیه (حکمرانی خوب، توسعه سازوکارهای قانونی، توسعه سازوکارهای تشویقی، مدیریت تحقیقات دانشگاهی، توسعه مالیه دانشگاهی، توسعه جریان موقوفات، توسعه فضای رقابتی، توسعه همکاری با صنعت، فرهنگ سازی و توسعه سرمایه انسانی) با ۲۸ مضمون پیش‌سازمان‌دهنده ثانویه در قالب ۲۱۶ مضمون پایه طبقه‌بندی شدند.

کلیدواژه‌ها: تأمین مالی دانشگاه؛ تنوع‌بخشی مالی؛ توسعه مالی دانشگاه؛ منابع مالی دانشگاه

\* دانشجوی دکتری اقتصاد و مدیریت مالی آموزش عالی، دانشکده علوم تربیتی و روان‌شناسی، دانشگاه تهران، تهران؛

Email : Ahmadkeykha@ut.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

در سال‌های اخیر کمبود منابع مالی در کشورهای جهان به موضوع مهمی تبدیل شده است (Johnstone and Marcucci, 2010). با توجه به این بحران و آشوب‌های مالی پدید آمده، بسیاری از کشورها با مشکلاتی در تأمین منابع مالی در آموزش عالی مواجه شدند به طوری که میزان تخصیص منابع مالی آنها به آموزش عالی رو به کاهش است (Bekhradnia and Bailey, 2008). این نگرانی درباره محدودیت‌های اقتصادی و وضعیت نامطلوب مالی در آموزش عالی منجر به افزایش گفتمان توسعه منابع درآمدی در دانشگاه‌ها شده است (Teixeira and Koryakina, 2010). توسعه جریان درآمدی دانشگاه‌ها فراتر از تخصیص منابع توسط دولت مفهوم پردازی می‌شود. تنوع بخشی به جریان درآمدی دانشگاه از رهگذر تغییر در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های مالی دانشگاه با انجام فعالیت‌های گوناگونی همچون تجاری‌سازی تحقیقات، انجام فعالیت‌های مشاوره‌ای به صنعت و ارائه دوره‌های سفارشی و ... انجام می‌شود (Ibid.; Ziderman and Albrecht, 1995). از این رو دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با توجه به تغییر در شکل بودجه عمومی (کاهش منابع مالی و افزایش تقاضا و پیدایش محیط رقابتی) با بسترهای مالی پیچیده‌ای روبه‌رو شده‌اند (Teixeira et al., 2014; Herbst, 2007). بنابراین ارتقا و تنوع بخشی جریان درآمدی در سیاست‌ها و برنامه‌های نظام آموزش عالی به مثابه یک ویژگی ضروری در نظر گرفته شده است (Ibid., 2012; Trow, 2010). بر این اساس از دانشگاه‌ها انتظار می‌رود با در پیش گرفتن سازوکارهای گوناگون به جریان‌های مالی خود تنوع بخشند.

نظام دانشگاهی ایران نیز از این شرایط پرآشوب جهانی مستثنا نیست. سال‌هاست نظام تأمین و تخصیص مالی آموزش عالی ایران با کاستی‌هایی روبه‌رو بوده است. این کاستی‌ها بر کیفیت و سایر نهاده‌های نظام دانشگاهی تأثیرگذار بوده است و همچنان این تأثیر و تأثر منفی ادامه دارد. با توجه به نقش دانشگاه‌ها در توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور و دستیابی به افق‌های ترسیم شده پیش‌رو، نظام دانشگاهی باید از کارآمدی و اثربخشی‌های لازم برخوردار باشد که با وجود این بحران‌های مالی در دانشگاه‌های ایران نمی‌توان انتظار کنشگری دانشگاه‌ها را در توسعه کشور داشت. بر این



اساس پرداختن به مسئله توسعه مالی و تنوع بخشی به جریان درآمدی در دانشگاه‌ها و طرح ریزی مدلی در این زمینه بیش از پیش اهمیت دارد. با توجه به مطالعات انگشت شمار داخلی و خارجی در زمینه توسعه مالی و تنوع بخشی منابع درآمدی در آموزش عالی این پژوهش با به کارگیری رویکرد فراترکیب از طریق تحلیل محتوای مقالات داخلی و خارجی در این زمینه تدوین شده است. این روش با تولید یافته‌های جامع‌تر در زمینه موضوعی خاص از طریق نگرش نظام مند به یافته‌های مطالعات انجام شده در این باره آنها را گردآوری، ادغام و تفسیر می‌کند. بنابراین زمینه تحلیلی عمیق تری را برای مخاطبان جهت شناخت موضوع ارائه می‌کند. با طراحی این الگو و کاربست آن در سطح خرد و در درون دانشگاه‌ها می‌توان وضعیت نامطلوب مالی کنونی دانشگاه‌ها را از طریق انجام اصلاحاتی در سازوکارها و تصمیم‌گیری‌های مالی بهبود بخشید و به تبع آن کیفیت آموزش و پژوهش و برون‌دادهای نظام دانشگاهی را ارتقا داد. انجام اصلاحات مالی در دانشگاه‌ها در سطح کلان نیز با توجه به نقش کانونی دانشگاه‌ها در توسعه کشور از طریق کارویژه‌های آموزشی، پژوهشی و خدمات مشاوره‌ای و کارآفرینی؛ دستاوردهای درخور توجهی را برای پیاده‌سازی اقتصاد دانش بنیان در جامعه و تحقق اهداف بالادستی میسر می‌کند.

با توجه به مطالب فوق هدف از این پژوهش ارائه الگوی توسعه مالی در دانشگاه‌ها از رهگذر تحلیل محتوای مطالعات انجام شده داخلی و خارجی است. با توجه به اینکه در پژوهش‌های کمی مبتنی بر پارادایم اثبات‌گرایی، با پیروی از اصول از پیش تعیین شده در قالب منطق قیاسی در کشف واقعیت کار خود را با فرضیه آغاز می‌کنند؛ زیرا بر این باورند ساخت و تولید دانش و معرفت به شکل انباشتی و در ادامه دانش‌های پیشین انجام می‌شود. بر همین اساس با استفاده از چارچوب نظری به تدوین فرضیه می‌پردازند و با استفاده از تحلیل‌های آماری به تعمیم نتایج به دیگر قلمروها اقدام می‌کنند. اما در روش کیفی، ذیل پارادایم تفسیرگرایی با پیروی از منطق استقرایی در شناخت واقعیت‌ها معتقد به نسبی‌گرایی و واقعیت‌های چندگانه در بستر محیطی و جهان اجتماعی متأثر از تعامل‌ها و کنش‌های افراد هستند. به این ترتیب در پژوهش کیفی کار محقق با تدوین فرضیه از قبل تعریف شده آغاز نمی‌شوند بلکه فرضیه‌های پژوهش در حین جمع‌آوری

اطلاعات صورت‌بندی و تبیین می‌شود. در پژوهش پیش رو نیز با پیروی از این منطق، فرضیه اصلی پیرامون مؤلفه‌های اصلی الگوی توسعه مالی در دانشگاه بود. از این رو در طول فرایند تحلیل داده‌ها از طریق تحلیل مقایسه‌ای ثابت به‌طور مستمر یافته‌ها در قالب فرضیه اصلی پژوهش تکمیل و پالایش شدند. با بخش‌بندی این پژوهش، الگوی توسعه مالی در دانشگاه در پنج بخش مبانی نظری مرتبط با توسعه مالی در دانشگاه، مطالعات ناظر بر توسعه مالی در دانشگاه، روش‌شناسی پژوهش، یافته‌ها و مؤلفه‌های توسعه مالی در دانشگاه، بحث و تبیین یافته‌ها و نتیجه‌گیری برآمده از بطن پژوهش به همراه پیشنهاد‌های سیاستی برای نظام آموزش عالی ایران ارائه می‌شود.

### ۱. مبانی نظری

نظام آموزش عالی یکی از پایه‌های اساسی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در توسعه هر ملتی محسوب می‌شود (Shrivastava and Shrivastava, 2014). اما رفاه آینده، اهداف ملی و سیاست‌های هر جامعه در گرو دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی آن زیست‌بوم است (De Campos, Henriques and Yanaze, 2019). با این حال در دهه‌های گذشته نظام آموزش عالی در کشورهای مختلف دستخوش تحولات و چالش‌های گوناگونی شده‌اند (Dobbins, Knill and Vögtle, 2011). یکی از مهمترین چالش‌ها کمبود منابع مالی در آموزش عالی است و به همین دلیل پیوسته این مجادله در طی دهه‌های اخیر وجود داشته است. چراکه دولت‌ها دیگر توان تخصیص منابع به آموزش عالی را ندارند. از یک سو هزینه‌های رقیب آموزش عالی نظیر بهداشت، مسکن و ... رشد صعودی داشته‌اند؛ بنابراین دولت‌ها ناگزیرند با توجه به مسئله کمیابی، منابع محدود خود را صرف دیگر بخش‌ها کنند. از سوی دیگر از نظام دانشگاهی به مثابه پیشران و کانون توسعه کشورها نمی‌توان چشم‌پوشی کرد. از این رو باید منابع مالی مورد نیاز آموزش عالی تأمین و به شکل عملکردمحور میان دانشگاه‌ها و در یک فضای رقابتی اختصاص یابد. در این دوگانگی و تناقض دانشگاه‌ها نیز با تغییر در تصمیم‌گیری‌ها و سازوکارهای مالی خود باید به دنبال توسعه و تنوع‌بخشی جریان مالی خود از طریق به‌کارگیری طرح‌واره‌ها و سیاست‌های

گوناگون باشند. تنوع بخشی درآمد، به معنای کسب درآمد اضافی از طریق منابع مالی موجود یا جدید است که به تعادل ساختار درآمدی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کمک می‌کند. این اصطلاح در زمینه تأمین مالی دانشگاه، اغلب به توزیع منابع مالی متنوع اشاره دارد که به سه طبقه اصلی تأمین مالی عمومی، تأمین مالی خصوصی (پرداخت شهریه) و سایر منابع تأمین مالی تقسیم می‌شود (ریبعی و همکاران، ۱۳۹۶). به عبارت دیگر تنوع بخشی و توسعه جریان مالی دانشگاه به معنای کسب درآمدهای دانشگاه و رای تأمین مالی دولتی از راه‌های گوناگون است. به دلیل تکثر و تنوع عوامل تأثیرگذار بر تنوع بخشی جریان درآمدی دانشگاه‌ها در این پژوهش تلاش شده تا با تحلیل محتوای مقالات همه عوامل شناسایی و تأثیر آنها بر جریان توسعه درآمدی دانشگاه تبیین و تحلیل شود. شالوده‌های نظری در زمینه توسعه مالی در دانشگاه را می‌توان به ۶ دسته طبقه‌بندی کرد: **نظریه سازمان تولیدکننده**: در این نظریه واحدهای تولیدی به منزله دستگاهی هدفمند در نظر گرفته می‌شوند که برای تحقق اهداف مشخصی مشغول فعالیت هستند. چرخه فعالیت این دستگاه‌ها به گونه‌ای است که عوامل تولید (درونداد) را به خدمت می‌گیرند و پس از طی کردن فرایندهای لازم محصول معینی را به صورت کالا یا خدمت تولید کرده و در اختیار متقاضیان قرار می‌دهند (نادری، ۱۳۹۷). براساس این نظریه دانشگاه نیز یک بنگاه تولیدی محسوب می‌شود که به طور نظام‌مند دروندادهای گوناگونی را دریافت و طی فرایندی به برون‌داد تبدیل می‌کند و مجدداً از طریق بازخورد این چرخه ادامه می‌یابد. البته چندین تفاوت نیز در مقایسه دانشگاه‌ها با بنگاه‌های تولیدی از حیث عملکرد وجود دارد که می‌توان به مواردی مانند ماهیت متفاوت ورودی‌ها در دانشگاه با آنچه در بنگاه‌های تولیدی وجود دارد، وجود فرایندهای تولیدی متفاوت، چندمحصولی بودن ستانده‌های دانشگاهی و متعدد بودن عوامل اثرگذار بر ستانده‌های دانشگاهی اشاره کرد. ارتباط این نظریه با توسعه مالی بر این پایه استوار است که در چرخه تولیدی؛ دانشگاه‌ها نیز به دنبال این هستند تا با حداقل نهاده، حداکثر ستانده را تولید و عرضه کنند. به عبارت دیگر با کمترین هزینه بیشترین کارایی و اثربخشی را داشته باشند. به تبع آن علاوه بر افزایش کیفیت آموزش و پژوهش با به‌کارگیری برون‌دادهای به‌دست آمده می‌توان منابع مالی جدیدی

را برای دانشگاه جذب کرد. این مسئله به نحوه تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، چگونگی و کیفیت تخصیص منابع توسط دست‌اندرکاران بستگی دارد.

**نظریه وابستگی به منابع:** این نظریه بر سازگاری سازمانی با عدم اطمینان محیطی از طریق مدیریت سازمانی جریان منابع و وابستگی‌ها تأکید دارد. اگرچه این نظریه بر اراده و توانایی سازمان برای پاسخگویی به فشارهای محیطی از طریق مدیریت فعال محیطی، عدم قطعیت و وابستگی متقابل تأکید می‌کند؛ اما اثر محدودیت‌های سازمانی و وابستگی به سایر سازمان‌ها که کنترل‌کننده منابع حیاتی هستند را نیز به رسمیت می‌شناسد. در این نظریه به سازمان به‌عنوان ایجادکننده گزینه راهبردی و تصمیم‌گیرنده در مقابل محدودیت‌ها نگاه شده است. بنابراین منابع مالی به روابط خارجی و محیطی آن سازمان می‌تواند جهت دهد (قدیمی، زنگنه‌نژاد و امیرکبیری، ۱۳۹۴).

**نظریه سازمان دانش بنیان:** ناظر بر اهمیت یافتن دانایی در فرایند توسعه کشورهاست. بنابراین مهمترین مبنای الگوی اقتصاد دانایی، انباشت یا توسعه دانایی به خودی خود دستیابی به رشد و توسعه را تضمین نمی‌کند، بلکه به‌کارگیری دانایی نیز نقش بسیار مهمی در این راستا ایفا می‌کند (نادری، ۱۳۸۴). در این سازمان‌ها دانش جزء جدایی ناپذیر سازمان است و شالوده اصلی فعالیت‌ها، فرایندها و دستاوردهای آن را تشکیل می‌دهد (همان، ۱۳۹۷).

**نظریه کارگزار - کارفرما:** این نظریه درصد ارائه راهکارهایی برای حفظ منابع و ارتقای سطح بهره‌مندی موکلین و سهامداران از سوی کارگزاران است. به عبارت دیگر منافع موکلین و سهامداران با منافع کارگزاران و نمایندگانی که از سوی آنان برای انجام امور محوله استخدام شده‌اند در تعارض است. گروه اول به دنبال افزایش سود و منافع خودند و همچنین خواستار تلاش و کوشش کارگزاران در قبال تعهداتی هستند که به عهده آنها گذاشته شده است؛ اما کارگزاران منافع شخصی خود را در اولویت می‌بینند. نظریه کارگزاری با ارائه چارچوبی سعی در تنظیم این روابط دارد به‌گونه‌ای که هر دو گروه به‌طور متعادل از نتایج کار راضی باشند (الوانی و سیدنقوی، ۱۳۸۰). دلالت این نظریه را بر توسعه مالی دانشگاه می‌توان در قراردادهای مالی در درون و بیرون از دانشگاه با دیگر سازمان‌ها، ارگان‌ها و طرف‌های پیمان‌کاری کندوکاو کرد. بر این اساس بین مدیران دانشگاه (به‌عنوان کارفرما)

برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌های موجود دانشگاه و کسب درآمد با پیمان‌کارانی (به‌عنوان کارگزار) قراردادهایی منعقد می‌شود. در این رابطه دو سویه، مدیران دانشگاه حداکثر تلاش خود را برای برانگیختن انگیزه پیمان‌کاران برای بهبود عملکردشان جهت افزایش منابع درآمدی دانشگاه به کار می‌بندند.

**نظریه حقوق مالکیت فکری:** حقوق مالکیت فکری حقوقی انحصاری است که به پدیدآورندگان آثار فکری در دو حوزه مالکیت ادبی و هنری و مالکیت صنعتی تعلق می‌گیرد. در واقع حقوق مالکیت فکری از ایده‌ها و اطلاعاتی که بیشتر ارزش تجاری دارند، حمایت می‌کند (صادقی، رضایی و شهبازی‌نیا، ۱۳۹۰). دلالت این نظریه بر توسعه مالی دانشگاه بر پایه یکی از مؤلفه‌های کلیدی توسعه مالی، یعنی تحقیقات دانشگاهی استوار است. چرا که یکی از زیرساخت‌هایی که می‌تواند ضامن موفقیت تحقیقات دانشگاهی و توسعه فناوری‌ها، تکمیل چرخه انتقال فناوری از دانشگاه به صنعت، توسعه شرکت‌های زایشی و ... را فراهم کند «حقوق مالکیت فکری» است. در سایه این حقوق، کنشگران و دانشوران علمی قادر خواهند بود تا چتر حقوقی کارآمدی را از فرایند خلق ایده تا تجاری‌سازی محصولات دانشی خودشان فراهم کنند. به این ترتیب موجبات درآمدزایی هم به صورت فردی و هم برای دانشگاه را با توجه به نوع قراردادهای فی‌مابین تأمین کنند. در کشورهای توسعه‌یافته معمولاً حفاظت و حراست از دارایی‌های فکری دانشگاهیان تا مرحله بهره‌برداری امتداد می‌یابد. علت احتمالی آن فراهم بودن زیرساخت‌های اولیه اقتصادی و تکامل سیستم‌های حقوقی حمایتی است. معمولاً در این کشورها برای تسهیل تجاری‌سازی هم مشاوره حقوقی داده می‌شود و هم پیش‌نیازهای قانونی و اجرایی، تسهیل و مشوق‌هایی اعلام می‌شود. در این کشورها ارتباط نهادینه‌ای بین صنعت و دانشگاه وجود دارد. در درون دانشگاه‌ها نیز راه برای طرح درخواست، اخذ مالکیت و کسب مجوز تحقیقات انجام شده به نفع نهاد دانشگاه باز است (ذاکرحالهی، ۱۳۹۳).

**نظریه پرتفوی:**<sup>۱</sup> پرتفوی به معنای سبد سرمایه‌گذاری ترجمه شده است. دو مؤلفه مهم در تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری، میزان ریسک و بازده دارایی‌های سرمایه‌ای است. انتخاب

مجموعه دارایی بهینه اغلب با تبادیل بین ریسک و بازده صورت می‌گیرد و هرچه ریسک مجموعه دارایی بیشتر باشد؛ سرمایه‌گذاران انتظار دریافت بازده بالاتری خواهند داشت (بیات و اسدی، ۱۳۹۶). تعمیم این نظریه به توسعه مالی در دانشگاه از این نقطه است که تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در دانشگاه با در نظر گرفتن سبب متنوع‌تری در سرمایه‌گذاری مالی برای دانشگاه با پیروی از منطق تحلیل هزینه - فایده و محاسبه سود و زیان هر تصمیم مالی، رفتار و واکنشی متفاوت‌تری خواهند داشت. بنابراین با توجه به تنوع سرمایه‌گذاری‌ها در امور گوناگون می‌توانند آورده‌های مالی بیشتری را از طریق منابع مختلف برای دانشگاه به ارمغان بیاورند.

## ۲. پیشینه پژوهش

یافته‌های منجم‌زاده و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهشی با «عنوان بررسی و تبیین عوامل مؤثر بر توسعه مالی دانشگاه (مورد مطالعه: دانشگاه تهران)» نشان می‌داد مهمترین مؤلفه‌های توسعه مالی در دانشگاه شامل الف) عوامل محیطی؛ ب) توسعه مالی (تأمین منابع، کارایی و مدیریت هزینه، تخصیص منابع) و ج) ترتیبات ساختاری و نهادی (راهبردی و مدیریت مالی، قاعده‌گذاری و رویه‌های مالی، توسعه سرمایه انسانی در زمینه مالی، فرهنگ توسعه مالی و ساختار سازمانی مناسب توسعه مالی) می‌شود. روحانی و همکاران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای با عنوان «تنوع بخشی به منابع درآمدی دانشگاه؛ راهی به سوی ثبات مالی»، نتایج آزمون فرضیه در دانشگاه‌های منتخب نشان دادند در شرایطی که آموزش عالی ایران همسو با آموزش عالی جهان در سال‌های اخیر با افزایش هزینه‌های آموزشی و ناپایداری‌های اقتصادی روبه‌رو بوده و بودجه عمومی دولت نیز نتوانسته است پوشش مناسبی برای هزینه‌های دانشگاهی باشد. دانشگاه‌های ایرانی در تنوع سبب درآمدی ضعف جدی دارند و به شدت به درآمدهای حاصل از شهریه وابسته هستند. این موارد در شرایطی است که ناپایداری‌های پیش رو و افزایش هزینه‌های دولت سبب شده تا دولت دانشگاه را به سوی کسب درآمد از منابع دیگر سوق دهد. منجم‌زاده و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل و ارزیابی سیاست‌های توسعه مالی دانشگاه براساس اسناد فرادستی آموزش عالی» به این نتیجه دست یافتند که سیاست‌های فرادستی آموزش عالی از منظر توسعه مالی دانشگاه‌ها با عدم توازن روبه‌رو بوده و جامعیت

کافی ندارد. در کنار توجه اسناد فرادستی به مقوله «تأمین منابع مالی»، سایر مؤلفه‌های توسعه مالی شامل «کارایی و مدیریت هزینه»، «تخصیص منابع»، «ترتیبات و ساختارهای نهادی» و «عوامل محیطی» نیز در سیاستگذاری‌های جدید و بازنگری اسناد باید بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرد. تکستیرا و همکاران در پژوهشی به بررسی تنوع درآمدی در آموزش عالی دولتی پرداختند. نتایج حاکی از این بود که برخی ویژگی‌های نهادی مرتبط با کارآفرینی متفاوت و مسیر توسعه سیستم‌های دوگانه عوامل تعیین‌کننده توانایی دانشگاه‌ها برای کسب منابع درآمدی از طریق شهریه و سایر منابع غیرعمومی است (Teixeira et al., 2014). در پژوهشی دیگر تکستیرا و کرویاکینا به اصلاحات در بودجه و متنوع‌سازی درآمد دانشگاه‌ها پرداختند. آنها یک دهه تغییرات بودجه دانشگاه‌های پرتغال را با تأکید بر متنوع‌سازی درآمد در تغییرات قانونی واکاوی کردند و سپس به مقایسه ساختارهای بودجه‌ای پرداختند. افزون بر این عواملی همچون فضا سازی رقابتی، متنوع‌سازی بودجه تحقیقات دانشگاهی، تغییر در سیستم‌های پاداش دهی دانشگاهی، کارآفرینی دانشگاهی، استقلال دانشگاهی و... را به عنوان عوامل متنوع‌سازی منابع مالی در دانشگاه‌ها برشمردند (Teixeira and Koryakina, 2013). مونویوا و همکاران در پژوهشی به راهبردهای متنوع‌سازی درآمدهای دانشگاه‌های دولتی در اتیوپی پرداختند. آنان در یافته‌های خود سه راهبرد ساختارهای قانونی و نظارتی، ساختارهای حمایتی و مدیریت غیرمتمرکز و مشارکتی را بیان کردند (Munyua et al., 2011). ژاو نیز به بررسی تأثیر متنوع‌سازی منابع مالی بر کیفیت آموزش عالی پرداخت (Zhao, 2001). وی به این نتیجه رسید که متنوع‌سازی منابع مالی دانشگاه‌ها با ارتقای وضعیت اقتصادی آموزش عالی علاوه بر زیرساخت‌ها، کیفیت تدریس و یادگیری را نیز ارتقا می‌دهد. ژاو بر این باور است که شاخص‌های ارزیابی کیفیت باید متناسب با تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی جامعه آورده‌های مالی مورد استفاده قرار گیرد.

### ۳. روش‌شناسی

این پژوهش کیفی با استفاده از روش فراترکیب به طور خاص با رویکرد هفت مرحله‌ای سندلوسکی و باروسو (Sandelowski and Barroso, 2006). تدوین شده است. فراترکیب با فراهم کردن

نگرشی نظام مند برای پژوهشگران از طریق ترکیب پژوهش های کیفی مختلف به کشف موضوعات و استعاره های جدید و اساسی می پردازد و با این روش، دانش فعلی را اتقا می دهد و دید جامع و گسترده ای را در زمینه مسائل به وجود می آورد (کمالی، ۱۳۹۶). بازنمایی هفت مرحله ای راهبرد فراترکیب سندلوسکی و باروسو در شکل ۱ مشخص شده است.

شکل ۱. بازنمایی هفت مرحله روش فراترکیب



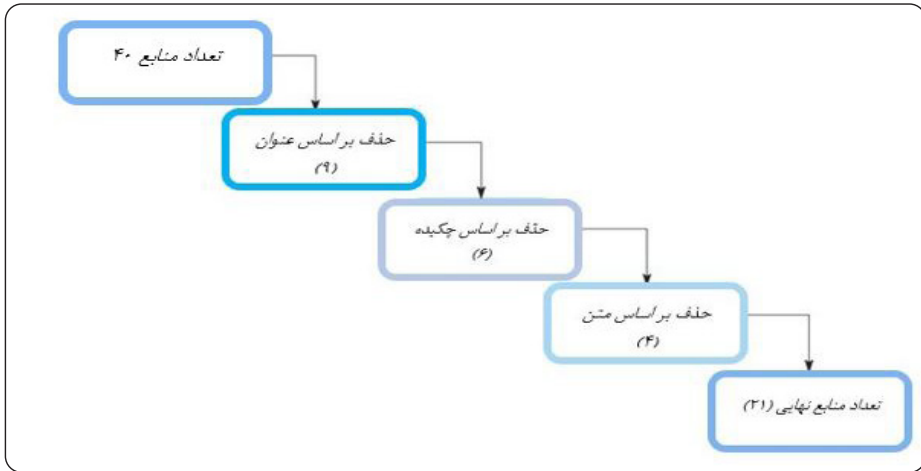
Source: Sandelowski and Barroso, 2006.

در مرحله نخست، ابتدا پرسش پژوهش مبنی بر اینکه مؤلفه های اصلی الگوی توسعه مالی در دانشگاه کدام اند؟ تنظیم شد. در مرحله دوم، مرور نظام مند متون انجام شد. بنابراین کندوکاو و جستجوی مقالات در پایگاه های اطلاعاتی معتبر علمی و پژوهشی داخلی و بین المللی مانند؛ نورمگز، مگیران و پرتال جامع علوم انسانی Science Direct, Google Scholar و ERIC با کلیدواژه های توسعه مالی، تنوع بخشی درآمدی در دانشگاه و آموزش عالی در پژوهش های داخلی (۱۳۸۵-۱۳۹۸) و خارجی (۱۹۹۰-۲۰۱۸) انجام شد. مرحله سوم، جستجو و انتخاب



مقالات مناسب بود. در گردآوری اولیه چهل مقاله یافت شد که پس از بررسی و غربالگری مقالات در مجموع ۲۱ مقاله برای تحلیل محتوا گزینش شدند.

شکل ۲. الگوریتم سرنده مقالات منتخب



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مرحله چهارم، استخراج اطلاعات مقاله بود. در این مرحله اطلاعات مقالات گزینش شده خلاصه برداری و مفاهیم کلیدی آنها استخراج شد که به دلیل رعایت ایجاز و اختصار نویسی از آوردن این جداول خودداری شد. مرحله پنجم، تجزیه و تحلیل و ترکیب یافته‌ها بود. بنابراین آثار و متون علمی با استفاده از روش تحلیل مضمون که می‌توان آن را در زمره شناخته شده‌ترین تکنیک فراترکیب قرار داد، مورد تحلیل قرار گرفتند. تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Purdy et al., 2006؛ خان محمدی، واعظی و دلشاد تهرانی، ۱۳۹۳). روش تحلیل مضمون مبتنی بر فرایند کدگذاری است. مضمون یا تم بیانگر موضوع مهمی در داده‌ها در رابطه با سؤالات تحقیق است و تا حدی معنا و مفهوم الگوی موجود در مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد. در این راستا شبکه مضامین براساس یک رویه مشخص، مضامین زیر را نظام مند می‌کند:

- پایه: کدها و نکات کلیدی موجود در متن،

- سازمان دهنده: مقولات به دست آمده از ترکیب و تریخض مضامین پایه،

- فراگیر: مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به عنوان یک کل.

در واقع شبکه مضامین رویه‌ای برای تهیه مقدمات یا ارائه نتایج پایانی نیست، بلکه روشی برای شکستن متن و یافتن نکات معقول و برجسته در درون متن است (عابدجعفری و همکاران، ۱۳۸۹). در مرحله ششم برای کنترل کیفیت یافته‌ها، از فرایند خودبازبینی محقق استفاده شده است. این رویکرد به عنوان راهبردی برای اعتباربخشی به یافته‌ها طی فرایند جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها در پژوهش‌های کیفی شناخته می‌شود (Riege, 2003؛ عباس‌زاده، ۱۳۹۱). از این رو پژوهشگر تلاش کرده تا مراحل انجام پژوهش به‌طور دقیق و صحیح دنبال و انجام شود و منابع شناسایی شده مرتبط باشند. همچنین در مرحله تجزیه و تحلیل و استخراج مفاهیم، پژوهشگر پس از اینکه مفاهیم مرتبط را استخراج و در مقوله‌های مختلف دسته‌بندی کرد، فرایند کدگذاری و شناسایی مفاهیم را مجدداً انجام داده تا اشکالات و سوگیری‌های احتمالی به حداقل برسد. مرحله هفتم نیز ارائه یافته‌هاست.

#### ۴. یافته‌ها

پس از استخراج یافته‌های هر مقاله مضامین پایه برحسب وجوه اشتراک و افتراق در قالب مضامین پیش‌سازمان دهنده ثانویه دسته‌بندی شدند. مضامین پیش‌سازمان دهنده ثانویه نیز براساس وجوه اشتراک و افتراق در قالب مضامین پیش‌سازمان دهنده اولیه طبقه‌بندی شدند. در نهایت براساس مضامین به دست آمده؛ نخست مدل شبکه مضامین ترسیم و سپس مدل شماتیک توسعه مالی در دانشگاه ترسیم شد. به این ترتیب روی هم رفته ۱۰ مقوله پیش‌سازمان دهنده اولیه و ۲۸ مضمون پیش‌سازمان دهنده ثانویه با ۲۱۶ مضمون پایه شناسایی و طبقه‌بندی شدند. در جدول ۱ دسته‌بندی مضامین توسعه مالی در دانشگاه‌ها تشریح شده است.

جدول ۱. دسته‌بندی مضامین توسعه مالی در دانشگاه‌ها

مضمون فراگیر	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده اولیه	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده ثانویه	مضامین پایه
توسعه مالی در دانشگاه‌ها	حکمرانی خوب <sup>۱</sup>	سیاستگذاری کارآمد در آموزش عالی	گسترش و تقویت بخش خصوصی / اصلاح ساختارهای مدیریتی / مدیریت غیرمتمرکز / استقلال دانشگاه‌ها / ثبات و پایداری سیاست‌های اقتصادی کشور / توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات / توسعه و سازمان‌دهی نظام ملی نوآوری / اولویت‌بندی و انتخاب طرح‌های اجرایی بلندمدت در سرمایه‌گذاری‌های کلان / مدیریت بازار کار / محدود کردن مداخلات دولتی / شایسته‌گزینی در انتصاب مدیران و اعضای هیئت علمی / سیاستگذاری متناسب با بازار کار.
			مدیریت‌گرایی نوین در آموزش عالی / بازنگری در مدیریت اجرایی آموزش عالی / تدوین سیاست‌های مالی در آموزش عالی / پاسخگویی دانشگاه‌ها / تمایز و توجه به تفاوت دانشگاه‌ها در سیاستگذاری‌ها / برندسازی دانشگاه‌ها / مدیریت مبتنی بر نتایج در آموزش عالی / افزایش تنوع در آموزش عالی / تعریف نقش‌ها و مأموریت‌های جدید برای دانشگاه‌ها / رهبری کلاس جهانی در آموزش عالی / مدیریت دانشگاه‌ها با رویکرد مالی / بین‌المللی شدن دانشگاه‌ها / گسترش پردیس‌های دانشگاهی / استفاده از ابزارهای اطلاعاتی در تجزیه و تحلیل‌ها / افزایش شهریه‌ها / تهیه نقشه راه برای بهبود بهره‌وری دانشگاه‌ها / تغییر در سیاست‌های پذیرش دانشجو / منعطف‌سازی ساختار سازمانی دانشگاه‌ها / شبکه‌سازی و توسعه ارتباطات درون دانشگاهی / توسعه روابط با دانش‌آموختگان / توسعه روابط دانشگاه‌ها با ذی‌نفعان / اتخاذ سیاست‌هایی برای سازگاری دانشگاه‌ها با محیط / تضمین کیفیت در آموزش عالی / ارتقا و بهبود استانداردهای دانشگاه‌ها / تخصص‌گرایی هوشمند در دانشگاه‌ها / سیاست‌های همکاری منطقه‌ای در دانشگاه‌ها.
	جمع‌سپاری <sup>۲</sup> در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	مدیریت مشارکتی / مدیریت جمعی / سیاستگذاری مشارکتی / انتخاب یکی از مدیران صنایع در هیئت امنای دانشگاه / تصمیم‌گیری با حضور گسترده ذی‌نفعان.	
	توسعه سازوکارهای قانونی	تدوین قوانین	نهادینه‌سازی حقوق مالکیت فکری در ثبت اختراعات و انعقاد قراردادهای پژوهشی / تصویب قوانین حمایتی در زمینه تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی / اجازه قانونی به اعضای هیئت علمی برای تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان و خصوصی / واگذاری حقوق مالکیت فکری به دانشگاه‌ها / ایجاد زیرساخت قانونی برای تقویت استقلال گروه‌های آموزشی / اضافه شدن تبصره در قانون برای جذب منابع مالی.
	بازنگری در قوانین موجود	بازنگری و اصلاح قوانین کلان / بازنگری در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های درون دانشگاهی / شفاف‌سازی قوانین و رویه‌های موجود.	

1. Good Governance
2. Crowdsourcing

مضمون فراگیر	مضمین پیش‌سازمان‌دهنده اولیه	مضمین پیش‌سازمان‌دهنده ثانویه	مضامین پایه
			ارتقای کیفیت پژوهش دانشگاه‌ها / طراحی برنامه‌های پویا با رویکرد برون‌گرا / فروش نظام‌مند امتیازات علمی و پژوهشی / سرمایه‌گذاری بیشتر در تحقیقات دانشگاهی / توسعه هدفمند تحقیقات دانشگاهی / انعقاد قراردادهای بین‌المللی و انجام پژوهش‌های مشترک بین‌المللی / شناسایی نیازهای اجتماعی و اقتصادی در حال ظهور در پژوهش‌ها و تجاری‌سازی / ایجاد مراکز جدید برای توسعه پروژه‌های فناورانه / توجه به آزادی علمی در انجام پژوهش‌ها.
	مدیریت تحقیقات دانشگاهی		حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور / حمایت از پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی / افزایش کمک‌هزینه و اعتبار پژوهشی / جذب اعتبارات پژوهشی / توسعه زیرساخت‌های پژوهشی / هدفمند کردن اعتبارات پژوهشی / اخذ کمک‌هزینه‌های پژوهشی بین‌المللی / استفاده از منطق تحلیل هزینه - فایده در سرمایه‌گذاری‌های پژوهشی / توسعه تجهیزات پژوهشی.
			توسعه نشریات پژوهشی معتبر / فرصت‌سازی برای دانشجویان به‌عنوان دستیار در پروژه‌ها / انجام پژوهش‌های تقاضامحور / توسعه مهارت‌های پژوهشی دانشجویان / اجرای پژوهش‌های سفارشی / تولیدات پژوهشی فناورانه / توجه به تصویب پایان‌نامه‌های کاربردی / حضور فعال معاونت‌های پژوهشی در ارتباط با تقاضاهای پژوهش کاربردی / توسعه ایده‌های نوین پژوهشی.
			تخصیص درصدی از مالیات بر سود به دانشگاه‌ها / اختصاص دادن درصدی از ارزش کالاهای صادراتی و عوارض کالاهای وارداتی به آموزش عالی / تقویت صندوق‌های رفاه دانشجویی / ایجاد تنوع در نظام پرداخت تسهیلات به دانشجویان / سامان‌دهی برنامه‌های کمک‌های مالی به دانشجویان / طرح وام‌های دانشجویی مشروط به درآمد / ارائه مشوق‌های مالی مبتنی بر شایستگی.
	توسعه سازوکارهای تشویقی		فراهم کردن تسهیلات قانونی نظیر معافیت از مالیات دانشگاه‌ها / استفاده از تسهیلات قانونی بانکی برای دانشگاه‌ها با سود پایین / معافیت مالیاتی برای همکاری پژوهشی دانشگاه‌ها با صنایع / ایجاد معافیت عوارض شهرداری در طرح‌های تملک دارایی.
			تشویق نهادها و سازمان‌ها به حمایت مالی از دانشگاه‌ها / افزایش فرصت‌های مطالعاتی برای دانشجویان / تشویق خیرین / تشویق دانشگاهیان به مشارکت در جامعه (مسئولیت اجتماعی) / نظام پاداش‌دهی مبتنی بر فعالیت‌های کارآفرینانه / تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری / سازکارهایی برای برانگیختن دانشگاه‌ها در ارتباط با صنعت / افزایش انگیزه اعضای هیئت علمی / نظام پاداش‌دهی مبتنی بر عملکرد در دانشگاه‌ها / انگیزه‌های درون‌سازمانی برای توسعه مالی / ارتقای کیفیت زندگی دانشجویان / سهیم کردن اعضای هیئت علمی در سودها.

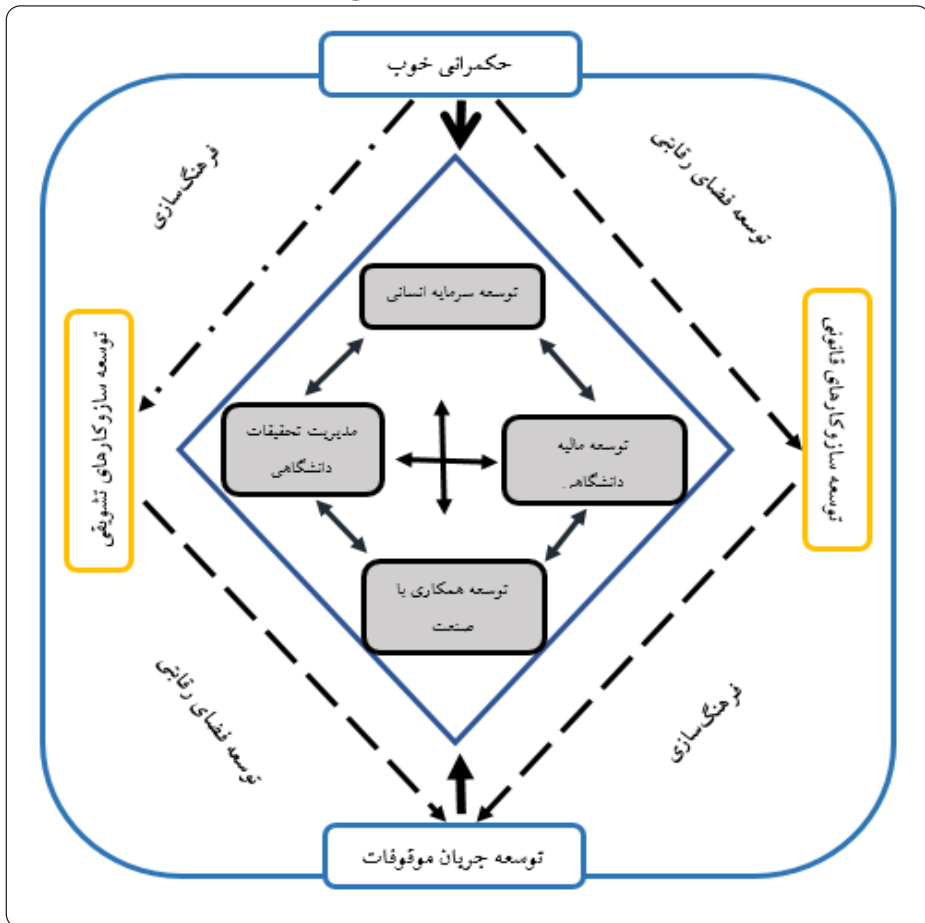
مضامین پایه	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده ثانویه	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده اولیه	مضمون فراگیر
<p>بازنگری در زیرساخت‌های تأمین مالی در دانشگاه‌ها / استفاده بیشتر از منابع درآمدی خارجی / برون‌سپاری خدمات آموزشی / به‌کارگیری ظرفیت‌های مازاد در تأمین مالی / جذب کمک‌های بین‌المللی / توسعه فعالیت‌های درآمدزا در دانشگاه / مشارکت فارغ‌التحصیلان در تأمین مالی / فروش املاک / بازاریابی برای جذب منابع مالی / جهت‌گیری ساختارهای درونی برای جذب منابع خارجی / شکل‌گیری انجمن‌های غیرانتفاعی وابسته به دانشگاه برای کسب درآمد.</p>	<p>تنوع‌بخشی منابع درآمدی</p>		
<p>تخصیص بهینه منابع در درون دانشگاه‌ها / مدیریت هزینه‌ها / کاهش هزینه‌ها / عدالت در تخصیص منابع / اصلاح نظام بودجه‌ریزی / تخصیص بودجه براساس عملکرد واحدها / اولویت‌بندی برنامه‌ها و نیازهای دانشگاه و تخصیص براساس اولویت.</p>	<p>بهینه‌سازی منابع مالی درون دانشگاهی</p>		
<p>نظارت بر فرایند اجرای بودجه / توسعه برنامه‌های راهبردی با هدف توسعه مالی دانشگاه / شفاف‌سازی جریان‌های مالی و هزینه‌ها / ملاک بودن بودجه تفضیلی هیئت‌امنا برای اعتبارات هزینه‌ای / الزام محاسبه و پیش‌بینی بار مالی ناشی از مصوبات هیئت‌امنا / اصلاح گزارش‌دهی مالی دانشگاه‌ها / سیستم حسابداری تعهدی / محاسبه بهای تمام شده خدمات / برنامه‌ریزی راهبردی مالی / تحقق کارکردهای مدیریت مالی / استقلال مالی / اشتراک‌گذاری هزینه‌ها / توسعه صندوق‌های جمع‌آوری منابع مالی / ایجاد دفاتر تأمین مالی / ایجاد بانک اطلاعاتی جامع در زمینه منابع و کمک‌های مالی گردآوری شده / اطمینان از گزارش‌گیری‌های مالی / قیمت‌گذاری خدمات آموزشی / سلامت مالی در فرایندها.</p>	<p>مدیریت و برنامه‌ریزی مالی</p>	<p>توسعه مالیه دانشگاهی</p>	
<p>رویکرد حرفه‌ای به مدیریت مالی / تشکیل کارگروه‌های تخصصی در زمینه بودجه دانشگاه / تعهد و مشارکت مدیران به جمع‌آوری کمک‌های مالی / هدف‌گذاری مالی برای دانشگاه / شایسته‌سالاری در انتصابات.</p>	<p>تخصص‌گرایی مالی</p>		
<p>توسعه حمایت‌ها از مشارکت مردمی و نهادهای عمومی و غیردولتی / افزایش سهم اوقاف در پشتیبانی و حمایت از مؤسسات آموزش عالی و دانشگاه‌ها / رفع موانع پیش‌روی خیرین / آگاه‌سازی خیرین / نظارت بر چگونگی هزینه‌کرد اوقاف / مدیریت و برنامه‌ریزی برای حضور خیرین.</p>	<p>مدیریت اوقاف</p>		
<p>ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد در اوقاف / راه‌اندازی تعاونی‌ها برای جلب مشارکت خیرین / ایجاد کمپین‌های جمع‌آوری کمک‌های مالی / تغییر رفتار خیرین.</p>	<p>نهادسازی در اوقاف</p>	<p>توسعه جریان موقوفات</p>	
<p>برقراری تناسب میان اهداف وقف و پیشرفت علمی / توجه به وقف در اسناد بالادستی / کاربست اوقاف در تجاری‌سازی محصولات / وقف املاک برای توسعه امکانات دانشگاهی / استفاده از وقف در پرداخت شهریه‌ها / استفاده از اوقاف در چارچوب ضوابط، قوانین و شرع / هدف‌گذاری و هدایت آینده‌نگرانه اوقاف.</p>	<p>هدف‌مندی اوقاف</p>		

مضمون فراگیر	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده اولیه	مضامین پیش‌سازمان‌دهنده ثانویه	مضامین پایه
توسعه فضای رقابتی	فضا سازی رقابتی	ایجاد رقابت در سطح گروه‌های آموزشی / ایجاد فضای رقابتی بین دانشگاه‌ها برای جذب بودجه، دانشجو و ... / رتبه‌بندی دانشگاه‌ها براساس رقابت و جذب منابع اختصاصی / وجود فضای رقابتی کارآمد / ایجاد فضای رقابتی در واگذاری پروژه‌های پژوهشی / فراهم کردن فضا برای آزادی انتخاب خانواده‌ها / برنامه‌های آزادسازی مبتنی بر رقابت / گسترش رقابت میان دانشگاه‌های دولتی و خصوصی / تخصیص رقابتی بودجه.	
	عملکرد محوری	تخصیص بودجه در فضای رقابتی مبتنی بر عملکرد / در نظر گرفتن امتیازات خاص برای عملکرد دانشگاه‌ها در ازای همکاری با صنعت / تعیین میزان شهریه براساس خروجی و کیفیت دانشگاه‌ها / ایجاد نظام پاداش دهی براساس عملکرد دانشگاهیان / ارائه چارچوبی برای تحلیل توانمندی دانشگاه‌ها مبتنی بر عملکرد / سیستم قراردادی مبتنی بر عملکرد در دانشگاه‌ها.	
توسعه همکاری با صنعت	تعامل مستمر با صنعت	افزایش مشارکت‌های تحقیقاتی با صنعت / تجاری‌سازی تحقیقات دانشگاهی / گسترش محصولات دانش بنیان / ارائه خدمات مشاوره‌ای دانشگاه به صنعت / قرارداد تحقیقاتی مشترک دانشگاه با صنعت / عضویت دانشگاهیان در صنعت.	
	زمینه‌سازی در تعاملات	انتشار آزاد نتایج تحقیقات / تقویت روابط خارجی / ایجاد شبکه ارتباطاتی بین ذی‌نفعان گوناگون / گسترش تعامل با ذی‌نفعان خارجی / جلب همکاری بنگاه‌های اقتصادی / فراهم‌سازی مقدمات پیوند دانشگاه با بخش خصوصی.	
	شبکه‌سازی در تعاملات	ایجاد مراکزی برای پشتیبانی از ایده تا بازار / تأسیس شرکت‌های زایشی / توسعه پارک‌های علم و فناوری / تشکیل مرکزی در دانشگاه برای بازاریابی / تشکیل شرکت‌های اقتصادی با فارغ‌التحصیلان / ایجاد اتحادیه‌های دانشجویی برای ارتباط با صنعت.	
فرهنگ سازی	ظرفیت‌های نرم هنجاری	اشاعه فرهنگ دانشگاه‌باوری در جامعه / تغییر فرهنگ سازمانی در دانشگاه‌ها / ترویج اعتماد عمومی در سرمایه‌گذاری آموزش عالی.	
	ظرفیت‌های نرم مالی	ترویج فرهنگ کارآفرینی در جامعه / ایجاد فرهنگ کارآفرینی در دانشگاه‌ها و در میان جامعه دانشگاهی / تغییر نگرش دانشگاهیان به فعالیت‌های کارآفرینی / ایجاد فرهنگ حامی توسعه مالی در دانشگاه / گسترش فرهنگ وقف.	
توسعه سرمایه انسانی	توانمندسازی دانشگاهیان	توسعه حرفه‌ای اعضای هیئت علمی / برگزاری کارگاه‌های آموزشی مخصوص رؤسای دانشگاه‌ها و اعضای هیئت علمی در زمینه آشناسازی و توسعه مهارت‌های روش‌های نوین جذب درآمد / برگزاری کنفرانس‌ها و سمینارها / برگزاری کارگاه‌های علمی برای اعضای هیئت علمی و دانشجویان.	
	توانمندسازی کارکنان	مدیریت منابع انسانی / آموزش ضمن خدمت منابع انسانی سازمان با هدف توسعه سازمان دانشگاه / توسعه آموزش‌های مجازی / برگزاری دوره‌های آموزش کاربردی / ارائه برنامه‌هایی در غالب دوره‌های تابستانه / توسعه برنامه‌های یادگیری مادام‌العمر / رویکرد یادگیری مبتنی بر کار / مهارت‌آموزی / توسعه فناوری‌ها در آموزش.	
توسعه شناختی - رفتاری		ارتقای توانمندی‌های شناختی در زمینه مالی / تغییر رفتار مدیران در هزینه‌کرد منابع / تغییر نگرش دانشگاهیان / تغییر نگرش به رویکرد توسعه مالی.	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



شکل ۴. مدل شماتیک توسعه مالی دانشگاه



مأخذ: همان.

براساس شکل فوق فوق حکمرانی خوب در سطح کلان علاوه بر تأثیر مستقیم بر فعالیت‌های دانشگاه (توسعه سرمایه انسانی، توسعه مالی دانشگاه، توسعه همکاری یا صنعت و مدیریت تحقیقات دانشگاهی) بر سازوکارهای قانونی و تشویقی نیز اثر مستقیم می‌گذارد. از مسیر تأثیرات سازوکارهای قانونی و انگیزشی می‌توان جریان موقوفات را به طور هدفمند هدایت کرد. علاوه بر این با فرهنگ‌سازی و ایجاد محیط رقابتی به عنوان عناصر کلیدی تأثیرگذار محیطی می‌توان جریان‌ات توسعه مالی را اثربخش‌تر و کارآمدتر کرد. در درون



فضای دانشگاهی نیز چهار عنصر توسعه سرمایه انسانی، توسعه مالی دانشگاهی، توسعه همکاری با صنعت و مدیریت تحقیقات دانشگاهی در هم‌کنشی و تأثیر و تأثر مستقیم با یکدیگر هستند.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسعه مالی در دانشگاه‌ها با توجه به کمبود منابع مالی و نقش مهم دانشگاه‌ها در توسعه کشورها کلیدواژه مهم و کلیدی است که باید مورد توجه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران قرار گیرد. براساس یافته‌های این پژوهش، مؤلفه‌های اصلی الگوی توسعه مالی دانشگاه‌ها به ۱۰ دسته تقسیم می‌شوند.

مؤلفه حکمرانی خوب با یافته‌های پژوهشی هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ رجب‌زاده، ۱۳۹۶؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ احمدی و نوروزی، ۱۳۹۳؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸؛ Johnstone, 2002; Pérez-Esparrells and Torre, 2012; Zhao, 2001; Schiller and Liefner, 2007; Tsuma and Mugambi, 2014; Teixeira et al., 2014; Sörlin, 2007; Hendrick, 2002; همخوانی دارد. نحوه حکمرانی چه در سطح کلان و راهبردی و چه در سطح سیاستگذاری آموزش عالی برای جهت‌دهی و هدفمندسازی جریان توسعه مالی در دانشگاه‌ها مهمترین مؤلفه در این الگو است. حکمرانی خوب در دو ساحت نظری و عملی بر مفاهیمی چون پاسخگویی، شفافیت، برابری، عدالت اجتماعی، کارآمدی، اصلاح نظام قضایی، جلب مشارکت عمومی و مشارکت نهادهای مدنی تأکید دارد. نظام حکمرانی خوب تداعی‌گر حکومتی است که منابع انسانی، طبیعی و خدماتی به شکل منصفانه مورد بهره‌برداری و به‌طور عادلانه در راستای توسعه و تعالی جامعه توزیع می‌شود (ابوالفتحی و قنبری، ۱۳۹۸).

مؤلفه توسعه سرمایه انسانی با یافته‌های هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ رجب‌زاده، ۱۳۹۶؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ محمدزاده اصل، ۱۳۸۸، Teixeira et al., 2014; Sörlin, 2007; Zhao, 2001 همسویی دارد. سرمایه انسانی دانشگاه‌ها به سه گروه اعضای هیئت علمی، دانشجویان و

کارکنان تقسیم‌بندی می‌شود. از این میان اعضای هیئت علمی نقش کلیدی تری در تولید دانش و انتشار آن برعهده دارند. افزون بر این در پرورش دانش‌آموختگان که آیندگان هر جامعه هستند نیز مهمترین عامل به شمار می‌روند. توسعه سرمایه انسانی اعضای هیئت علمی، دانشجویان و کارکنان که به مثابه دارایی‌های دانشگاه‌ها در عصر پیچیده و رقابتی امروز به شمار می‌روند؛ مؤلفه مهم و در خور توجهی برای توسعه مالی دانشگاه‌هاست. عوامل مؤثر بر توسعه سرمایه انسانی در قالب پنج گروه آموزش و تحصیل، مهارت‌ها، جو داخلی و فرهنگ سازمانی، فشارهای بیرونی و تأثیر محیطی و نیز شرایط روحی و روانی می‌گنجد (اسماعیل‌زاده، سبک‌رو و خوراسگانی، ۱۳۹۹).

مؤلفه توسعه مالی دانشگاهی با یافته‌های پژوهشی هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ رجب‌زاده، ۱۳۹۶؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸؛ محمدزاده اصل، ۱۳۸۸؛ Pérez-Esparrells, 2012; Tsuma and Mugambi, 2014; Teixeira et al., 2014; Sörlin, 2007; Hendrick, 2002; Wangenge-Ouma and Cloete, 2008; Schiller and Liefner, 2007 همخوانی دارد. بن‌مایه اصلی الگو توسعه مالی در دانشگاه، مؤلفه توسعه مالی است. این مفهوم به چهار گروه تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، بهینه‌سازی منابع مالی درون‌دانشگاهی، مدیریت و برنامه‌ریزی مالی و تخصص‌گرایی مالی دسته‌بندی شده است. تنوع‌بخشی به منابع درآمدی به معنای تکثر منابع درآمدی دانشگاه (فروش، اجاره و ...) و وابسته نبودن به بودجه دولتی است. بهینه‌سازی منابع مالی نیز نقش قابل توجهی در جلوگیری از اتلاف منابع و افزایش اثربخشی منابع دارد. با استفاده از اولویت‌بندی، نیازها و تخصیص منابع براساس اولویت‌ها و همچنین پیوند زدن تخصیص منابع چه در سطح درون‌دانشگاهی و چه در سطح بین‌دانشگاهی به عملکرد دانشگاه‌ها در سایه مدیریت و کنترل هزینه‌ها از اساسی‌ترین گام‌ها برای بهبود سازوکارهای مالی در دانشگاه‌هاست. باین‌حال در نظام آموزش عالی ایران؛ بودجه‌ریزی نهاده‌محور (عملیاتی) شکل مرسوم تخصیص منابع مالی به دانشگاه‌هاست. به‌رغم اینکه نظام بودجه‌ریزی عملکردمحور کارآمدی بیشتری دارد. در واقع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با توجه به مجموعه‌ای از انتظارات منطقی است که نتایج مطلوبی را به

همراه دارد. این روش بودجه‌ریزی به‌طور خاص از اطلاعات عملکردی برای هدایت روند بودجه‌ریزی استفاده می‌کند. بنابراین تخصیص منابع به‌طور مستقیم و غیرمستقیم برای کارایی و اثربخشی تصمیم‌گیری‌های مالی در تخصیص منابع توأم با صرفه‌جویی در منابع مالی با پاسخگویی بیشتر و شفافیت همراه است (Mauro, Cinquini and Pianezzi., 2019). بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پدیده جدیدی در آموزش عالی نیست، بلکه سال‌هاست دولت‌ها به دنبال این هستند تا فعالیت‌های مؤسسات آموزش عالی و دانشگاه‌ها را با نتایج آنها [نتایج مطلوب] گره زنند (Blankenberger and Phillips, 2016). از این‌رو در آموزش عالی کشورهایی از جمله چین (Wang, 2019)؛ آلمان (Orr, Jaeger and Schwarzenberger, 2007)؛ آمریکا (Jongbloed and Vossensteyn, 2001) و هلند (Armstrong, Garland and Yazdi, 2006) از تخصیص منابع براساس عملکرد استفاده می‌شود. جزء دیگر مؤلفه توسعه مالی، مدیریت و برنامه‌ریزی مالی است که نیازمند سیستم مدیریت و نظارتی اثربخش است. جزء آخر آن تخصص‌گرایی مالی است که همان تخصص‌گزینی در انتصابات مدیران مالی و تغییر نگرش به منابع مالی به شکل حرفه‌ای است.

مؤلفه توسعه همکاری با صنعت با یافته‌های هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ احمدی و نوروزی، ۱۳۹۳؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸؛ محمدزاده اصل، ۱۳۸۸؛ Johnstone, 2002؛ Pérez-Esparrells and Torre, 2012؛ Sörlin, 2007؛ Hendrick, 2002؛ Wangenge-Ouma and Cloete, 2008؛ Schiller and Liefner, 2007؛ Teixeira et al., 2014 همپوشانی دارد. تحلیل ارتباط دانشگاه‌ها با صنعت در ایران دیرینه پژوهشی مفصلی دارد. آنچه که پیداست گسست میان دانشگاه و صنعت است. بنابراین نیازمند بسترسازی جهت ارتباط هرچه بیشتر دانشگاه‌ها با صنایع برای درآمدزایی دانشگاه‌ها هستیم. این کار از طریق تغییر در جریان سیاستگذاری آموزش عالی، تغییر شیوه‌های آموزشی، بازنگری

۱. مدیریت مالی و برنامه‌ریزی مالی در دانشگاه دو پدیده متفاوت و منفک در جریان تصمیم‌گیری‌های مالی هستند. در پژوهش حاضر در برچسپ‌گذاری و انتزاعی‌سازی مضامین از این عنوان استفاده شده که هر دو مدنظر است.

در برنامه‌های درسی، توسعه قراردادهای مشترک میان صنایع و دانشگاه‌ها و ... میسر می‌شود. مؤلفه مدیریت تحقیقات دانشگاهی با یافته‌های پژوهشی هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ احمدی و نوروزی، ۱۳۹۳؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ محمدزاده اصل، ۱۳۸۸؛ Pérez-Esparrells and Torre, 2012; Sörlin, 2007; Wangenge-Ouma and Cloete, 2008 همخوانی دارد.

مؤلفه مدیریت تحقیقات در آموزش عالی از جمله گام‌های اساسی دیگر برای توسعه مالی دانشگاه‌ها، نظام‌مندسازی و مدیریت تحقیقات در آموزش عالی است. امروزه اگرچه در نظام آموزش عالی کشور با انتشار گسترده تحقیقات دانشگاهی مواجه هستیم که موجب ارتقای رتبه علمی کشور در رتبه‌های جهانی شده است، اما از نظر اثربخشی و بهره‌مندی تحقیقات دانشگاهی با ناکارآمدی‌هایی مواجه هستیم. بنابراین با هدایت جریان پژوهش‌ها در دانشگاه و پیوند آن با نیازهای واقعی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور می‌توان نظام پژوهشی باکیفیت ایجاد کرد. در این صورت ارتباط با دانشگاه، صنعت و دیگر بخش‌ها از جمله مسئولیت اجتماعی دانشگاه‌ها نیز تحقق می‌یابد. وجه کلیدی دیگر و مهم تحقیقات دانشگاهی، نحوه تأمین بار مالی تحقیقات دانشگاهی و افزایش سهم بودجه پژوهشی در درون دانشگاه‌ها و در سطح کلان افزایش سهم بودجه پژوهشی کشور از تولید ناخالص داخلی است.

مؤلفه سازوکارهای قانونی با یافته‌های پژوهشی طاهری دمنه و حیدری دارانی، ۱۳۹۷؛ رجب‌زاده، ۱۳۹۶؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ خان‌عزیزی و امین بیدختی، ۱۳۹۵؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸؛ Stachowiak-Kudła and Kudła, 2017 همپوشانی دارد. قوانین نقش مهمی از نظر پیشران یا پسران در توسعه مالی دانشگاه‌ها دارند. با تغییر قانون موجود و تدوین قوانین مناسب و جهت‌دهنده به جریان‌های مالی در دانشگاه‌ها می‌توان نقش آفرینی کارآمدی داشت. از مهمترین قوانین که محور اساسی نوآوری و اختراع در اقتصاد مبتنی بر دانش هستند، قانون مالکیت معنوی است. در نظام حقوقی ایران این قانون با نقاط ضعف و کاستی‌هایی مواجه است که به نظام دانشگاهی نیز تسری یافته است. به‌طور کلی در نظام

آموزش عالی کشورهای در حال توسعه؛ حقوق مالکیت فکری از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست و به دلیل نبود خط‌مشی قانونی مشخص در تعیین حقوق مربوط به این آثار و ارتباط ضعیف صنعت با دانشگاه، دانشگاه‌ها فقط به انجام کارهای پژوهشی پرداخته و کمتر تحقیقات مورد نیاز صنعت را انجام می‌دهند. بخش صنعت نیز قادر به رفع نیازهای پژوهشی و فناوری خود از طریق دانشگاه نیست (صادقی، رضایی و شهبازی‌نیا، ۱۳۹۰). مؤلفه سازوکارهای تشویقی با یافته‌های پژوهشی طاهری دمنه و حیدری دارانی، ۱۳۹۷؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۸؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸؛ Schiller and Liefner, 2012; Pérez-Esparrells and Torre, 2014; Teixeira et al., 2014 همخوانی دارد.

مؤلفه سازوکارهای تشویقی نیز نقش مهم و اساسی در بسترسازی توسعه مالی دانشگاه‌ها و فعالیت‌های کارآفرینی دارند. براساس یافته‌های پژوهش حاضر با استفاده از سه سازوکار تشویقی؛ مالی، قانونی و انگیزشی می‌توان در سطح دانشگاهی و فرادانشگاهی فضای مناسبی را برای توسعه مالی پدید آورد.

مؤلفه توسعه جریان موقوفات با یافته‌های پژوهشی طاهری دمنه و حیدری دارانی، ۱۳۹۷؛ احمدی و نوروزی، ۱۳۹۳؛ خان‌عزیزی و امین‌بیدختی، ۱۳۹۵؛ روحانی و همکاران، ۱۳۹۸ همسویی دارد. موقوفات از جمله دارایی اساسی دانشگاه‌ها در کشورهای غربی از جمله آمریکا است. دانشگاه‌ها می‌توانند با هدایت جریان موقوفات و استفاده بهینه و سرمایه‌گذاری روشمند بر جذب درآمدهای مالی خود بیفزایند. علاوه بر این با آینده‌نگری برای این سرمایه‌شان با برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت در جهت توسعه مالی دانشگاه‌ها تصمیم‌گیری کنند. مؤلفه فرهنگ‌سازی با یافته‌های پژوهشی طاهری دمنه و حیدری دارانی، ۱۳۹۷؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ منجم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷؛ Johnstone, 2002 همخوانی دارد. مؤلفه دیگر فرهنگ‌سازی است. فرهنگ‌ها، آیین، سنت و آداب و رسوم گفتمان حاکم بر دانشگاه‌ها و جامعه را شکل می‌دهد. بنابراین این گفتمان باید به سمت کارآفرینی، توسعه مالی و مفاهیم مربوط به آن سوق داده شود. این امر مستلزم تغییرات تدریجی در کلیشه‌ها و خرده‌فرهنگ‌های جامعه و دانشگاه‌هاست.

آخرین مؤلفه توسعه فضای رقابتی است که با یافته‌های پژوهشی هاشم‌نیا و همکاران، ۱۳۸۸؛ رجب‌زاده، ۱۳۹۶؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۶؛ Sörlin، ۲۰۱۲؛ Pérez-Esparrells and Torre، ۲۰۱۲؛ Teixeira et al.، ۲۰۱۴؛ ۲۰۰۷ همسویی دارد. یکی از کارسازترین مؤلفه‌ها، ایجاد فضای رقابتی سالم و مطلوب در تمامی بخش‌هاست. فضای رقابتی سالم و عملکردمحور باید از کوچکترین سطح نظام دانشگاهی یعنی از گروه‌های آموزشی آغاز و در بالاترین سطح از جمله تخصیص منابع به دانشگاه‌ها و ایجاد ساختار رقابتی در اقتصاد ادامه یابد. بسیاری از کشورها با درک این موضوع با فضا سازی رقابتی و کاربست آن در سیاستگذاری‌ها به کارآمدی نظام اقتصادی و دانشگاهی خود کمک کرده‌اند.

توسعه مالی در دانشگاه مفهوم جدیدی است که در سال‌های اخیر مورد توجه دانشوران و کنشگران علمی قرار گرفته است. چرا که امروزه یکی از جدی‌ترین مسائل دانشگاه‌های جهان کمبود منابع مالی است. بنابراین توجه به این رویکرد علاوه بر ارائه دستاوردهای کلیدی برای تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در سطح آموزش عالی و دانشگاه‌ها، راه‌آورد‌های اساسی را در هدایت‌گری جامعه به سمت توسعه و تحقق اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی کشور از طریق نهادهای دانشگاهی به عنوان موتور رشد و توسعه جامعه را میسر می‌کند. در این پژوهش با تحلیل محتوای مقالات داخلی و خارجی در این باره مؤلفه‌های توسعه مالی دانشگاه شناسایی و سپس بر پایه آنها الگوی توسعه مالی دانشگاه ترسیم شد. در نهایت براساس یافته‌های این پژوهش پیشنهاد‌های سیاستی ذیل برای نظام آموزش عالی ایران ارائه می‌شود:

- تمرکززدایی و حمایت دولت از استقلال دانشگاه‌ها و اتخاذ سیاستگذاری‌ها و تصمیمات به شکل مشارکتی،

- بهینه‌سازی سازوکارهای تخصیص منابع به دانشگاه‌ها در یک فضای رقابتی و بر مبنای عملکرد،

- بازنگری و تدوین قوانین جدید توأم با ایجاد نظام نظارتی کارآمد،

- سامان‌دهی نظام تحقیقات دانشگاهی برای همسوسازی آن با نیازهای واقعی

جامعه در بخش‌های گوناگون،

- ارتباط مستمر و سازنده با صنعت و تکمیل چرخه سه‌گانه دولت، دانشگاه و صنعت،
- سرمایه‌گذاری بیشتر در بخش آموزش و پژوهش نظام آموزش عالی،
- توسعه سازوکارهای تشویقی در سطح کلان و در درون دانشگاه‌ها برای تنوع‌بخشی به جریان درآمدی دانشگاه‌ها،
- بهینه‌سازی ساختارهای تخصیص منابع در درون دانشگاه‌ها توأم با مدیریت و کنترل هزینه‌ها،
- تغییر در فرهنگ وقف و هدفمند کردن آن به سمت نظام دانشگاهی و استفاده از آن در جهت توسعه مالی دانشگاه‌ها،
- ایجاد و توسعه فضای رقابتی سالم در بخش‌های مختلف،
- توسعه سرمایه انسانی در دانشگاه‌ها از طریق برگزاری دوره‌های توانمندسازی و توسعه حرفه‌ای برای اعضای هیئت علمی و کارکنان.

## منابع و مآخذ

۱. ابوالفتحی، محمد و لقمان قنبری (۱۳۹۸). «بررسی موانع و راهکارهای تحقق حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر سرمایه اجتماعی در سطح کلان»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، (۲۹)، ۸.
۲. احمدی، مهدی و خلیل نوروزی (۱۳۹۳). «بررسی راهبردهای تأمین مالی فعالیت‌های آموزشی دانشگاه‌های منتخب»، سیاست علم و فناوری، (۴)، ۴.
۳. اسماعیل‌زاده، مونا، مهدی سبک‌رو و اکبر خوراسگانی (۱۳۹۹). «طراحی مدل سنجش دانش اعضای هیئت علمی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی ایران»، مدیریت فرهنگ سازمانی، (۱)، ۱۸.
۴. الوانی، سیدمهدی و میرعلی سیدنقوی (۱۳۸۰). «تئوری کارگزاری و چالش‌های آن در مدیریت دولتی»، مطالعات مدیریت، (۳۱)، ۸.
۵. بیات، علی و لیلا اسدی (۱۳۹۶). «بهبودسازی پرتفوی سهام: سودمندی الگوریتم پرنندگان و مدل مارکویتز»، مجله مهندسی مالی و مدیریت اوراق بهادار، (۳۲)، ۸.
۶. خان‌عزیزی، محمد و علی‌اکبر امین بیدختی (۱۳۹۵). «سازوکارهای تأمین منابع مالی بخش آموزش (آموزش و پرورش و آموزش عالی)»، نامه آموزش عالی، (۳۴)، ۹.
۷. خان‌محمدی، هادی، رضا واعظی و مصطفی دلشاد تهرانی (۱۳۹۳). «الگوی مشارکت شهروندی در مدیریت دولتی مبتنی بر تعالیم نهج‌البلاغه»، فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، (۳)، ۲.
۸. ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۳). «نقش دانشگاه‌ها در توسعه و نهایی شدن نظام حقوق مالکیت فکری»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، (۲)، ۱۸.
۹. ربیعی، مهدی، صمد ایزدی، ابراهیم صالحی عمران و محمدرضا آهنچیان (۱۳۹۶). «بررسی الزامات تأمین و تنوع‌بخشی منابع مالی دانشگاه‌های دولتی»، فصلنامه مطالعات اندازه‌گیری و ارزشیابی آموزشی، (۱۹)، ۷.
۱۰. رجب‌زاده، نفیسه (۱۳۹۶). «بررسی عوامل درآمدزایی در آموزش عالی مطالعه موردی دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم تحقیقات و فناوری»، نشریه تحلیل مالی، (۲)، ۱.
۱۱. روحانی، شادی، حمید رحیمیان، عباس عباس‌پور، سعید بروزیان و غلامرضا گرایبی‌نژاد (۱۳۹۸). «تنوع‌بخشی به منابع درآمدی دانشگاه؛ راهی به سوی ثبات مالی»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، (۱)، ۲۵.



۱۲. صادقی، محمود، ابوالفضل رضایی و مرتضی شهبازی‌نیا (۱۳۹۰). «بررسی حقوق آثار دانشگاهی»، فصلنامه سیاست علم و فناوری، ۳(۴).
۱۳. طاهری دمنه، محسن و زهرا حیدری دارانی (۱۳۹۷). «تأملی در نقش و جایگاه وقف و نیکوکاری در علم و فناوری»، سیاست علم و فناوری، ۸(۱).
۱۴. عابدجعفری، حسن، محمدسعید تسلیمی، ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده (۱۳۸۹). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، اندیشه مدیریت راهبردی، ۵(۱۰).
۱۵. عباس‌زاده، محمد (۱۳۹۱). «تأملی بر اعتبار و پایایی در تحقیقات کیفی»، جامعه‌شناسی کاربردی، ۲۳(۱).
۱۶. قدیمی، علیرضا، نرجس زنگنه‌نژاد و علیرضا امیرکبیری (۱۳۹۴). «تئوری وابستگی به منابع مفاهیم، چارچوب‌ها و کارکردها»، کنفرانس ملی اقیانوس مدیریت، تهران.
۱۷. کمالی، یحیی (۱۳۹۶). «روش‌شناسی فراترکیب و کاربرد آن در سیاستگذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، ۴۷(۳).
۱۸. محمدزاده اصل، نازی (۱۳۸۸). «شناسایی روش‌های متنوع‌سازی منابع مالی دانشگاه آزاد اسلامی»، مجله مطالعات مالی، ۲(۱).
۱۹. منجم‌زاده، سیدسعید، ابوالقاسم نادری، غلامرضا گرایبی‌نژاد و ناهید پوررستمی (۱۳۹۷). «تحلیل و ارزیابی سیاست‌های توسعه مالی دانشگاه براساس اسناد فرادستی آموزش عالی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۶(۹۸).
۲۰. --- (۱۳۹۸). «بررسی و تبیین عوامل مؤثر بر توسعه مالی دانشگاه (مورد مطالعه: دانشگاه تهران)»، فصلنامه اقتصاد مالی، ۱۳(۴۷).
۲۱. نادری، ابوالقاسم (۱۳۹۷). «مباحثه پیشرفته در اقتصاد آموزش: کارایی و اثربخشی درونی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۲. --- (۱۳۸۴). «اقتصاد دانایی به‌عنوان الگوی جدید توسعه و ارزیابی اقتصاد دانایی در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ۹(۳۵).
۲۳. هاشم‌نیا، شهرام، مصطفی عمادزاده، سعید صمدی و پرویز ساکتی (۱۳۸۸). «بررسی عوامل مؤثر بر درآمدهای اختصاصی تحقیقات دانشگاهی در دانشگاه‌های صنعتی ایران»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۱۵(۲).

- Recovery for Higher Education?", *Higher Education*, 29(2).
25. Armstrong, T., P. O. L. Garland and K. Yazdi (2005). "The Pennsylvania State System of Higher Educations Performance Funding Program 2005-2006", *Northeast Association for Institutional Research Proceeding*, 2(6).
26. Bekhradnia, B. and N. Bailey (2008). *Demand for Higher Education to 2029*, London, UK: Higher Education Policy Institute.
27. Blankenberger, B. and A. Phillips (2016). "Performance Funding in Illinois Higher Education: The Roles of Politics, Budget Environment and Individual Actors in the Process", *Educational Policy*, 30(6).
28. De Campos, S. R. M., R. Henriques and M. H. Yanaze (2019). "Knowledge Discovery Through Higher Education Census Data", *Technological Forecasting and Social Change*, 149.
29. Dobbins, M., C. Knill and E. M. Vögtle (2011). "An Analytical Framework for the Cross-country Comparison of Higher Education Governance", *Higher Education*, 62(5).
30. Hendrick, R. (2002). "Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management", *Public Budgeting and Finance*, 22(4).
31. Herbst, M. (2007). "Financing Public Universities", *Higher Education Dynamics*, 18(1).
32. Johnstone, B. (2002). "Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education", *The Welsh Journal of Education*, 11(1).
33. Johnstone, D. B. and P. N. Marcucci (2010). *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?*, JHU Press.
34. Jongbloed, B. and H. Vossensteyn (2001). "Keeping up Performances: An International Survey of Performance-based Funding in Higher Education", *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2).
35. Mauro, S. G., L. Cinquini and D. Pianezzi (2019). "New Public Management between

- Reality and Illusion: Analysing the Validity of Performance-based Budgeting", *The British Accounting Review*, 11(4).
36. Munyua, W. K., S. Abate, G. S. Huka and S. M. Dawe (2011). "Financing of Higher Education in Africa: A Case of Ethiopia Public Universities Revenue Diversification Strategies", *International Journal of Business and Public Management*, 1(1).
37. Orr, D., M. Jaeger and A. Schwarzenberger (2007). "Performance-based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education", *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1).
38. Pérez-Esparrells, C. and E. M. Torre (2012). "The Challenge of Fundraising in Universities in Europe", *International Journal of Higher Education*, 1(2).
39. Purdy, S. C., V. Braun, M. J. Hautus, J. A. Ogden and A. H. Taylor (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, 3(2).
40. Riege, A. M. (2003). "Validity and Reliability Tests in Case Study Research: A Literature Review with "Hands-on" Applications for Each Research Phase", *Qualitative Market Research: An International Journal*, 6(2).
41. Sandelowski, M. and J. Barroso (2006). *Handbook for Synthesizing Qualitative Research*, Springer Publishing Company.
42. Schiller, D. and I. Liefner (2007). "Higher Education Funding Reform and University–industry Links in Developing Countries: The Case of Thailand", *Higher Education*, 54(4).
43. Shrivastava, M. and S. Shrivastava (2014). "Political Economy of Higher Education: Comparing South Africa to Trends in the World", *Higher Education*, 67(6).
44. Sörlin, S. (2007). "Funding Diversity: Performance-based Funding Regimes as Drivers of Differentiation in Higher Education Systems", *Higher Education Policy*, 20(4).
45. Stachowiak-Kudła, M. and J. Kudła (2017). "Financial Regulations and the

- Diversification of Funding Sources in Higher Education Institutions: Selected European Experiences", *Studies in Higher Education*, 42(9).
46. Teixeira, P. N., V. Rocha, R. Biscaia and M. F. Cardoso (2014). "Revenue Diversification in Public Higher Education: Comparing the University and Polytechnic Sectors", *Public Administration Review*, 74(3).
47. Teixeira, P. and T. Koryakina (2011). "Funding Diversification in the EHEA—Patterns, Challenges and Risks", *Handbook on Leadership and Governance in Higher Education*, Berlin, RAABE Academic Publishers.
48. --- (2013). "Funding Reforms and Revenue Diversification—patterns, Challenges and Rhetoric", *Studies in Higher Education*, 38(2).
49. Teixeira, P., V. Rocha, R. Biscaia and M. F. Cardoso (2012). "Myths, Beliefs and Realities: Public-private Competition and Program Diversification in Higher Education", *Journal of Economic Issues*, 46(3).
50. Trow, M. (2010). *Twentieth-century Higher Education: Elite to Mass to Universal*, JHU Press.
51. Tsuma, A. N. and F. Mugambi (2014). "Factors Influencing Performance of Income Generating Units in Public Universities", *European Journal of Business and Management*, 6(10).
52. Wang, D. D. (2019). "Performance-based Resource Allocation for Higher Education Institutions in China", *Socio-Economic Planning Sciences*, 65.
53. Wangenge-Ouma, G. and N. Cloete (2008). "Financing Higher Education in South Africa: Public Funding, Non-government Revenue and Tuition Fees", *South African Journal of Higher Education*, 22(4).
54. Zhao, F. (2001). "Impact of Diversification of Financing Sources on Higher Education Quality", *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 26(5).

# بازخوانی مفهوم نهادهای عمومی غیردولتی با نگاهی به قوانین حاکم در حقوق اداری ایران

سجاد افشار\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۲۲۷-۲۰۵
-------------------	------------------------	-----------------------	---------------------

مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از اقسام مؤسسات و نهادهای دارای ماهیت حقوق عمومی در کشور است که قوانین مختلف، آثار، اختیارات و تکالیف گوناگونی برای این‌گونه نهادها در نظر گرفته‌اند. با این حال مفهوم دقیق این مؤسسات در حقوق اداری ایران روشن نیست و به ویژه تعارضی که در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری وجود دارد، موجب ابهام در شناسایی و تعریف این نهادها شده و مشکلات عملی فراوانی را به وجود آورده است. با توجه به این نقیصه، مقاله حاضر با روش کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی در پی بازخوانی و نقد و تحلیل تعاریف موجود در دو قانون فوق و مشخص کردن حدود و ثغور حاکمیت و مصادیق هر یک از این دو قانون در نظام حقوق اداری کنونی کشور است. در مجموع به نظر می‌رسد که در نظام حقوق اداری ایران، دو تعریف کاملاً مجزا از این‌گونه نهادها وجود دارد که هر یک در حیطه مربوط به خود معتبر است؛ یکی به شکل عام و دیگری در حوزه خاص مالی و محاسباتی. بر این اساس برخی دستگاه‌های شناخته شده به عنوان عمومی غیردولتی ذیل هر دو قانون یاد شده، عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و برخی دستگاه‌ها ذیل یکی از این دو قانون. کلیدواژه‌ها: مؤسسه عمومی؛ مؤسسه عمومی غیردولتی؛ حقوق اداری؛ قانون محاسبات عمومی؛ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ دستگاه اجرایی

\* استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران؛

Email: afsharsd@ut.ac.ir

## مقدمه

قانونگذاران در نظام‌های حقوقی مختلف همواره در پی تمشیت و ساماندهی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و یا به تعبیر رایج، نهادهای دولتی و عمومی بوده‌اند. قانونگذار کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نبوده و تلاش کرده است تا ضمن قوانین گوناگون، اقسام مختلفی از نهادهای عمومی و دولتی را تعریف و سازمان‌دهی کند؛ به نحوی که رویه واحد و منظمی در شناخت این نهادها در سرتاسر قوای حاکم وجود داشته باشد. به عنوان نمونه «قانون مدیریت خدمات کشوری» - به عنوان قانون عام در حوزه مباحث حقوق اداری - در مواد (۱ تا ۴) شماری از مهمترین تأسیسات حقوق عمومی شامل وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی را تعریف کرده و در ماده (۵)، همه این نهادها را به علاوه برخی دیگر از دستگاه‌های عمومی - که در قوانین خاص تعریف شده‌اند - ذیل عنوان کلی «دستگاه اجرایی» دسته‌بندی کرده است.

مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی یکی از اقسام نهادهای پیش‌گفته است. ناگفته پیداست که این قسم از اقسام شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی، باید دارای ویژگی‌های حقوقی مخصوص به خود باشد تا جعل آن از سوی قانونگذار و تفکیک آن از ساختارهایی چون وزارتخانه و مؤسسه دولتی دارای توجیه باشد. به‌رغم اهمیت شناسایی رژیم حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی و همچنین تعداد نسبتاً قابل توجه این نهادها در کشور، به نظر می‌رسد هنوز در شناخت ماهیت حقوقی دستگاه‌ها و قواعد حاکم بر آنها خلأهای بسیاری وجود دارد و حتی ادبیات حقوقی متناسبی در حوزه دانشگاهی حقوق اداری کشور در این خصوص شکل نگرفته است. همین امور باعث سردرگمی و مشکلاتی در رویه عملی دستگاه‌های عمومی غیردولتی و حتی نهادهای نظارتی و سیاستگذار کشور شده است.

این مقاله در پی آن است تا با به‌کارگیری روش کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی با بازخوانی مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی در متن قوانین حقوق اداری کشور به ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی، تحلیل دقیقی از این

عنوان در ادبیات حقوق عمومی کشور به دست آورده و حدود و ثغور و تمایزهای این مفهوم در دو قانون گفته شده و تأثیر آنها در نظام حقوق اداری روز کشور را بررسی کند. بر این اساس پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که در نظام حقوق اداری ایران، تعریف صحیح مؤسسات عمومی غیردولتی چیست؟ از این رو فرضیه پژوهش این گونه تدوین شده است که مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران، دو تعریف مستقل در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری دارند که هر یک از این دو قانون دامنه و مصادیق مستقل و مخصوص به خود را داراست.

نکته قابل ذکر آن است که آثار و نتایج و عوارض وارده بر مؤسسات فوق - نظیر چگونگی نظارت بر این نهادها، مسائل مالی و محاسباتی آنها و ... - در قوانین مختلف و به تبع آن در برخی آثار پژوهشی ذکر شده و به همین دلیل از موضوع پژوهش حاضر خارج هستند. آنچه در این مقاله اهمیت دارد بازشناسایی مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی و شناخت تعریف این نهادها در قوانین جاری کشور است؛ امری که مطالعات نظری و تجربیات عملی صاحب این قلم در عرصه حقوق اداری کشور نشان می‌دهد که امری لازم و در عین حال مغفول است. یافته‌های این پژوهش همچنین نشان می‌دهد که قوانین کشور در این زمینه با خلأ و اعوجاج روبه‌روست. در واقع پژوهش حاضر بر آن است تا مشخص کند نهادهایی که آثار و عوارض آنها در قوانین و منابع پژوهشی مورد بحث قرار گرفته‌اند، کدام نهادها هستند و چه ویژگی‌هایی دارند.

گفتنی است که پیش فرض تفسیری این پژوهش لزوم ارائه تفسیر حقوقی از طریق تحلیل لفظی متن قانون (تفسیر متن‌گرا) است (جاوید و افشار، ۱۳۹۷: ۵۵). بر این اساس منابعی همچون رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دکتترین تنها تا جایی اعتبار دارند که با مدلول الفاظ قانونگذار همخوانی کامل داشته باشند. با توجه به حجم مطالب مربوط به تحلیل متن قانون، بررسی آرای دیوان عدالت اداری در این باره خارج از موضوع پژوهش حاضر است. به علاوه - همان گونه که در جای خود بررسی شده است - دیوان به دلیل محدودیت‌های قانونی در حوزه نهادهای عمومی غیردولتی و تعریف و مصادیق آن، به میزان بایسته ورود نکرده است.

### ۱. پیشینه و مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی

در کتاب‌های حقوق اداری، از مؤسسات عمومی غیردولتی به عنوان یکی از ساختارهای عدم تمرکز فنی اداری یاد می‌شود. بر این اساس در کشورهای بسیطی مانند ایران، به موازات نهادها و مقامات متمرکز - مانند رئیس‌جمهور و وزرا - برخی مؤسسات و نهادها وجود دارند که با داشتن شخصیت حقوقی و استقلال از ساختار اصلی دولت، بخشی از وظایف بخش عمومی کشور را برعهده داشته و به صورت تخصصی آن بخش را اداره می‌کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۵۵). بر این اساس می‌توان استقلال اداری، مالی و تخصصی بودن را از ویژگی‌های اصلی این نهادها برشمرد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۹۲-۱۹۱). اینکه چه بخشی از خدمات عمومی در ساختار متمرکز دولت اداره شود و چه بخشی به نهادهای عدم تمرکز فنی واگذار شود، تابع تشخیص مقنن است. قالب فعالیت این مجموعه‌ها، نهادی به نام «مؤسسه عمومی» است که مؤسسات عمومی غیردولتی در کنار مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، یکی از اقسام آن است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). براساس این تعاریف مشخص است که نهادهای عمومی غیردولتی ساختارهایی هستند که بین نهادهای دولتی و نهادهای خصوصی قرار دارند. از یک طرف، به سبب ماهیت وظایفی که به عهده دارند، جزء شخصیت‌های حقوقی عمومی محسوب می‌شوند و از سوی دیگر، برخی تسهیلاتی که قانون برای آنها نسبت به نهادهای دولتی در نظر گرفته است - از قبیل استقلال نسبی، نحوه نظارت بر این نهادها و انتخاب مدیران و .... - این نهادها را به شخصیت‌های حقوقی خصوصی نزدیک می‌کند.

به نظر می‌رسد ساختار نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران از «کوانگوها» یا «سازمان‌های غیردولتی شبه مستقل»<sup>۱</sup> الگو برداری شده باشد. این نوع نهادها در کشورهای انگلیسی‌زبان و به‌طور ویژه انگلستان ایجاد شده و توسعه یافته و سپس به دیگر نظام‌های حقوقی راه یافته‌اند. این نهادها اصولاً با وضع قانون به وجود می‌آیند، اگرچه مواردی در حقوق انگلستان وجود دارد که به‌طور غیررسمی و بدون وضع قانون

1. Quasi-Autonomous Non- Governmental Organization (Quango)



ایجاد شده‌اند (Alder, 2013: 335). در برخی از قوانین این کشور، کوانگوها مورد احصا قرار گرفته‌اند. نکته مهم آن است که تشکیل این سازمان‌ها به حوزه خاصی اختصاص نداشته و از مجموعه‌های مربوط به حوزه سیاست خارجی و خزانه‌داری تا مؤسسات صنعتی و مربوط به حوزه سلامت در این فهرست‌ها قرار دارند (Stott and Felix, 1997: 224). نهادهای مذکور دارای استقلال حقوقی و تشکیلاتی مستقل از دولت هستند، اما همچنان از لحاظ مالی یا ساختاری به ارکان دولتی متصل بوده و شماری از اختیارات دولت به آنها اعطا شده است. به نظر می‌رسد که همین نکات قدر مشترک کوانگوها در حقوق اداری کشورهای مختلف است، وگرنه این نهادها از حیث بودجه، اندازه، وظایف، شکل حقوقی، اختیارات و حتی دلیل ایجاد در کشورهای مختلف متفاوت هستند (Marique, 2007: 2).

مشخص است که هم در نظام حقوقی ایران و هم در نظام‌های حقوقی دیگر که ساختارهای مشابه مؤسسات عمومی غیردولتی در آنها وجود دارد، باید میان این مؤسسات و سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد<sup>۱</sup> (سمن‌ها) تفکیک قائل شد. سازمان‌های مردم‌نهاد فاقد هرگونه خصوصیت حکومتی یا اقتدار عمومی هستند و قوانین، اصولاً به آنها چنین اختیاری نداده است. در واقع این سازمان‌ها هم از حیث ساختاری و قانون حاکم و هم به لحاظ مأموریت‌ها و وظایف، نهادهای حقوق خصوصی محسوب می‌شوند. در نهایت این سازمان‌ها در نظام‌های حقوقی مختلف از حق تعامل و یا حتی لابی‌گری با نهادهای دولتی و عمومی برخوردار هستند (Carey, 2012: 126-128). با این اوصاف به نظر می‌رسد که از حیث ساختاری، کوانگوها همچنان ماهیتی میان دستگاه دولتی<sup>۲</sup> و سازمان مردم‌نهاد دارند؛ یعنی هم از ساختار متمرکز دولت مستقل بوده و در مواردی جنبه انتخاباتی دارند و هم به دلیل برخورداری از اقتدارات حاکمیتی، شخصیت حقوقی عمومی محسوب می‌شوند. به نظر می‌رسد که صرف نظر از تعریف این مفهوم در قوانین موضوعه، متبادر از نام مؤسسات عمومی غیردولتی در حقوق اداری ایران، سه نوع نهاد و مؤسسه وجود دارد که عبارتند از:

- 
1. Non- Governmental Organizations (NGOs)
  2. Governmental Body

الف) نهادهای انقلابی که حسب اقتضائات سال‌های ابتدایی انقلاب، با اشکال و ساختارهای خاص و متفاوت ایجاد شده و تاکنون به فعالیت خود ادامه می‌دهند، اما جزء ساختار متمرکز نظام اداری کشور نبوده و اصولاً زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شوند، مانند ستاد اقامه نماز و کمیته امداد امام خمینی.

ب) نهادهای تخصصی دارای ارتباط ارگانیک با فدراسیون‌های بین‌المللی در حوزه مأموریت کاری خود که رؤسای آنها اصولاً با گونه‌ای از انتخابات تعیین می‌شوند، مانند جمعیت هلال احمر، فدراسیون‌های ورزشی و کمیته ملی المپیک.

ج) نهادهای تخصصی مستقل از ساختار متمرکز دولت و وزارتخانه‌ها که در عین حال ذیل قوه مجریه قرار دارند. این دستگاه‌ها مطابق ماهیت خود و همچنین قوانین حاکم بر آنها، درآمد مستقل داشته و اداره امور آنها با این منابع درآمدی صورت می‌گیرد، مانند صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی.

هر سه نهاد مذکور هم نهادهای عمومی دارای شخصیت حقوق عمومی بوده و هم از ساختار متمرکز دولت مستقل هستند، از این رو اطلاق عنوان نهاد عمومی غیردولتی برای آنها شایسته است. در مباحث بعدی نشان داده خواهد شد که تقسیم‌بندی فوق اگرچه با تعاریف قانونی مؤسسات عمومی غیردولتی مطابقت ندارد، اما در بسیاری از موارد مصادیق آن با مصادیق قوانین، قرابت و مشابهت دارد.

از منظری دیگر، نهادهایی که به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی در حقوق ایران شناخته می‌شوند، از حیث ارتباط با دولت سه حالت دارند؛ برخی به طور کامل از دولت - در مفهوم قوه مجریه - مستقل هستند. گروهی ضمن استقلال نسبی از دولت در انجام مأموریت‌های خود به دولت اتکا دارند و گروه سوم تا حد زیادی تحت کنترل دولت بوده و مقامات آن از سوی دولت، عزل و نصب می‌شوند (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۸).

در خصوص وصف «عمومی» بودن این نهادها چالش و ابهام وجود دارد. اساساً این مفهوم در معانی مختلف و متفاوتی در نظام حقوقی کشور به کار می‌رود که بررسی و تعیین حدود آنها نیاز به پژوهشی مستقل دارد. به عنوان مثال گاه عمومی به طور عام در مقابل خصوصی قرار می‌گیرد، مثلاً در عرصه فعالیت‌های اقتصادی از بخش عمومی - شامل تمام

نهادهای حکومتی - در مقابل بخش خصوصی یاد می‌شود. گاه در تقسیم‌بندی میان اموال خصوصی، عمومی و دولتی تمایز قرار داده می‌شود. در این معنا، اموال دولتی اموالی هستند که در تملک دولت قرار دارد. اموال عمومی نیز مشترکاتی هستند که استفاده آنها به عموم جامعه مربوط است و دولت آنها را اداره می‌کند. اموال دولتی نیز از سوی دولت قابل فروش و انتقال هستند، برخلاف اموال عمومی مانند رودها، سواحل، پل‌ها و راه‌های عمومی (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۷۰-۶۸). معانی دیگری نیز در عرف حقوقی و سیاسی کشور از این واژه وجود دارد که البته کمتر به ادبیات حقوق اداری راه یافته است، نظیر عمومی در معنای نهادهای زیر نظر رهبری یا نهادهایی که زیر نظر قوای سه‌گانه نیستند و ..... همان‌گونه که اشاره شد، بررسی معانی مختلف این واژه در حقوق کنونی ایران، نیازمند پژوهش‌هایی دقیق و مستقل است، به ویژه که ادبیات حقوقی و تقنینی ما نیز در این زمینه خالی از اضطراب نیست. با این حال به نظر می‌رسد که قدر متیقن مفهوم عمومی در بحث از مؤسسات عمومی غیردولتی، داشتن شخصیت حقوق عمومی است؛ یعنی مؤسساتی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند و بخشی از وظایف حاکمیت کشور - اعم از مقرراتگذاری، نظارت و حتی در مواردی اعمال تصدی - را انجام می‌دهند. حال با اضافه شدن قید «غیردولتی» به مفهوم عمومی؛ اشخاص حقوق عمومی مستقل از ساختار متمرکز دولت، مؤسسات عمومی غیردولتی خواهند بود.

## ۲. مؤسسات عمومی غیردولتی در قوانین موضوعه کشور

در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران، اولین بار نام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در «قانون محاسبات عمومی» مصوب ۱۳۶۶ آمده است و از آن تاریخ این نهادها به صورت رسمی وارد نظام حقوقی کشور شده‌اند (غمامی، کدخدامرادی و فلاحیان، ۱۳۹۶: ۷۴). این قانون در ماده (۵)، مؤسسات عمومی غیردولتی را تعریف کرده است، همچنان که در مواد (۳ و ۴) به تعریف مؤسسه دولتی و شرکت دولتی نیز پرداخته و البته هیچ‌یک را ذیل مفهوم مؤسسه عمومی مطرح نکرده است. قانون مدیریت خدمات کشوری - که در سال ۱۳۸۶ به صورت آزمایشی تصویب و در سال ۹۷ دائمی شده است - نیز ماده (۳) را به تعریف

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اختصاص داده که تعریفی متفاوت از تعریف مندرج در قانون محاسبات عمومی است. در قوانین مختلف کشور از جمله قوانین برنامه پنج ساله، قوانین بودجه سالیانه، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ و «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۶، به این مؤسسات اشاره شده و حقوق، تکالیف و احکامی برای این دستگاه‌ها و شاغلان آنها در نظر گرفته شده است. نکته مهم در خصوص قوانینی از سنخ قوانین ذکر شده آن است که این متون قانونی، مؤسسات عمومی غیردولتی را تعریف نکرده‌اند و صریحاً یا ضمناً به تعاریف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی ارجاع داده‌اند.

آخرین نکته که ذکر آن در باب قوانین حاکم مؤسسات عمومی غیردولتی لازم به نظر می‌رسد آن است که رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از این‌گونه مؤسسات به دیوان عدالت اداری همواره با تردید روبه‌رو بوده است. در هیچ‌یک از قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری - یعنی ماده (۱۱) قانون مصوب ۱۳۶۰، ماده (۱۳) قانون مصوب ۱۳۸۵ و ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ - ذکری از صلاحیت شعب دیوان نسبت به نهادهای عمومی غیردولتی نشده و تنها مصادیقی از این نهادها به اسم یا ذیل عناوینی چون نهادهای انقلابی در هر یک از سه قانون پیش‌گفته مورد تصریح قرار گرفته‌اند. به طور خاص ماده (۱۰) قانون فعلی حاکم بر دیوان (مصوب ۱۳۹۲)، شکایت از سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها به عنوان دو نهاد عمومی غیردولتی را در صلاحیت دیوان قرار داده است. تنها موضعی که از عبارت نهادهای عمومی غیردولتی در قوانین دیوان استفاده شده نیز مربوط به همین قانون سال ۱۳۹۲ است که امکان شکایت از آیین‌نامه‌ها و سایر نظام و مقررات مصوب دستگاه‌های عمومی غیردولتی به هیئت عمومی دیوان را پیش‌بینی کرده است. همچنین به‌طور استثنایی ماده (۲۶) قانون اساسنامه هلال احمر جمهوری اسلامی ایران نیز شکایت از تصمیمات این جمعیت - به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی - را در صلاحیت دیوان قرار داده است. با توجه به این موارد برخلاف بسیاری موضوعات دیگر، رویه قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص تحلیل و تشخیص نهادهای عمومی غیردولتی چندان پرحجم نیست. البته پیش از سال ۱۳۸۵ و در دوران

حاکمیت قانون سال ۱۳۶۰ دیوان، مجلس با تصویب قانون «تفسیر ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصا شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی حکم کرده بود، اما با تغییر قانون دیوان در سال ۱۳۸۵ قانون فوق بلاموضوع شد، گذشته از آنکه با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، ابهاماتی در تعریف این نهادها ایجاد شد که در ادامه بررسی می‌شوند.

## ۲-۱. مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون محاسبات عمومی

ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را واحدهای سازمانی مشخصی تعریف می‌کند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شوند.<sup>۱</sup> در مورد این تعریف در ابتدا دو ایراد عمده به نظر می‌رسد:

ایراد اول آنکه هدف قانونگذار از آوردن ترکیب عطفی «مؤسسات و نهادها» قبل از «عمومی غیردولتی» مشخص نیست. در واقع معلوم نیست که چرا مقنن دو واژه مؤسسه و نهاد را در اینجا کنار هم آورده است. اما به عنوان مثال در تعریف مؤسسه دولتی در ماده (۳) از عبارت «مؤسسه و نهاد دولتی» استفاده نکرده است. به نظر می‌رسد که این تکلف قانونگذار فاقد هرگونه فایده عملی است و می‌توان از هر دو عبارت مؤسسه عمومی غیردولتی یا نهاد عمومی غیردولتی واحد استفاده کرد، بدون آنکه تغییری در معنا ایجاد شود. نکته جالب آن است که این مسئله در قانون مدیریت خدمات کشوری هم - که بیست سال بعد به تصویب رسیده - تکرار شده است، بدون آنکه دلیل یا توضیحی برای آن مطرح شود.

---

۱. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

تبصره: فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».

ایراد دوم و مهمتر در خصوص تعریف مندرج در ماده (۵)، مانع نبودن این تعریف است. براساس تعریف فوق هر نهاد قانونی که خدمات آن جنبه عمومی داشته باشد، باید مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شود. در واقع با توجه به اعم بودن بخش عمومی از بخش دولتی، این تعریف می‌تواند شامل وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی هم باشد؛ امری که به روشنی خارج از اراده مقنن بوده و به همین دلیل موارد فوق را قسیم مؤسسات عمومی غیردولتی آورده است. به عبارت دیگر در تعریف مذکور در ماده (۵)، قید غیردولتی بودن هیچ بازتابی نیافته و تعریف شامل مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی، هر دو می‌شود. به نظر می‌رسد قانونگذار، پیشاپیش به این ایراد تعریف خود واقف بوده است و به همین دلیل نیز تبصره ماده (۵) چنین مقرر داشته که فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها باید پس از پیشنهاد دولت به تصویب مجلس برسد. بر این اساس شاید بتوان گفت که تبصره ماده (۵)، صدر ماده را بلاموضوع کرده است، چرا که قانون اشاره شده می‌تواند هر نهادی را عمومی غیردولتی محسوب کند، هر چند در تعریف مزبور نیز نگنجد. همچنین این قانون می‌تواند سازمان‌ها و نهادهایی را که طبق تعریف ماده (۵) عمومی غیردولتی هستند، از شمول این عنوان خارج کند. قانون فوق در سال ۱۳۷۳ و با عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب رسیده و به موجب آن، ۱۰ مجموعه و مؤسسات وابسته به آنها عنوان عمومی غیردولتی (ذیل ماده (۵) قانون محاسبات عمومی) پیدا کرده‌اند.<sup>۱</sup> به موجب الحاقیه این قانون یا برخی قوانین خاص، نهادهای دیگری نیز به فهرست مزبور اضافه شده‌اند.<sup>۲</sup> در خصوص قانون فهرست چند نکته مهم قابل ذکر است: اول آنکه این قانون علاوه بر سازمان‌های مورد اشاره، مؤسسات وابسته به آنها را نیز در عداد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برشمرده است. تبصره «۱» ماده واحده

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه، بنیاد مستضعفان، هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی.

۲. از جمله موارد فوق می‌توان به فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر و جهاد استقلال و جهاد توسعه، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، صندوق بیمه روستائیان و عشایر و صندوق تأمین خسارت‌های بدنی اشاره کرد.

مقرر می‌دارد که منظور از مؤسسه وابسته، واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و مالکیت آن به نهاد عمومی غیردولتی تعلق دارد. متن تبصره موهوم آن است که منظور از مؤسسات وابسته، مؤسسات غیرتجاری مذکور در ماده (۵۸۴) قانون تجارت است، حال آنکه این‌گونه مؤسسات - مانند شرکت‌ها - تابع حقوق خصوصی بوده و رویه عملی نهادهایی چون سازمان امور مالیاتی و بیمه تأمین اجتماعی در مواجهه با آنها نیز مؤید همین امر است. این سؤال ایجاد می‌شود که آیا این متن قانونی، تجویزگر تأسیس نهادها و مؤسسات جدید با شخصیت حقوق عمومی از سوی نهادهای عمومی غیردولتی است؟ پاسخ به این پرسش نیز منفی به نظر می‌رسد، چرا که مبنای قانونگذار در تمامی مقررات مربوط به حقوق اداری، تأسیس شخصیت حقوق عمومی با حکم قانون است و این امر را می‌توان به وضوح در ۴ ماده اول قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد (۲ تا ۵) قانون محاسبات عمومی مشاهده کرد. نتیجه آنکه به نظر می‌رسد مبنای وضع این مقرر قانونی، تعیین تکلیف برخی نهادهای زیرمجموعه مؤسسات عمومی غیردولتی بوده که پیش از تصویب این قانون وجود داشته‌اند و وظایف آنها جنبه عمومی داشته است، نظیر حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی. در صورتی که بعد از تصویب قانون فهرست، هر یک از نهادهای عمومی غیردولتی مذکور در این قانون قصد تأسیس زیرمجموعه‌ای را داشته باشند، این اقدام باید یا در قالب شرکت‌ها و مؤسسات غیر تجاری مذکور در قانون تجارت انجام شود یا مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری با اخذ حکم قانونگذار، مجموعه مورد نظر ایجاد و ماهیت مؤسسه عمومی غیردولتی پیدا کند. به عنوان مثال اقدام جمعیت هلال احمر در ایجاد برخی نهادهای زیرمجموعه خود با عنوان «سازمان» - نظیر سازمان تدارکات پزشکی و سازمان امداد و نجات - و اعطای شخصیت حقوقی به آنها فاقد محمل قانونی است و نهادهایی از این دست که به موجب حکم قانونی ایجاد نشده‌اند را نمی‌توان نهاد عمومی غیردولتی محسوب کرد.

دومین نکته‌ای که در خصوص قانون فهرست حائز اهمیت است، مربوط به تبصره «۲» این قانون است. در این تبصره چنین آمده که اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای

عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند، با اذن معظم له خواهد بود. سؤال آن است که منظور از «قانون» در این تبصره کدام است؟ اگر منظور قانون فهرست است، معنای تبصره این است که دستگاه‌های مورد اشاره در قانون تا زمان صدور اذن رهبری، اساساً نهاد عمومی غیردولتی نخواهند بود. اگر منظور قانون محاسبات عمومی باشد، اعمال قانون محاسبات تا زمان اذن متوقف خواهد بود. متن قانون در اینجا دارای ابهام است، اما به نظر می‌رسد که به قرینه واژه «اجرا»، موضوع تبصره را باید قانون محاسبات عمومی دانست، چرا که قانون است که قابلیت اجرا یا عدم اجرا را دارد و نه قانون فهرست که فقط به تعریف و تبیین یکی از مفاهیم قانون محاسبات عمومی پرداخته است.

سومین نکته قابل ذکر در خصوص قانون فهرست آن است که بند «۱» این ماده واحده، شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان را به شرطی که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری باشد، نهاد عمومی غیردولتی برشمرده است. در مورد نهاد عمومی بودن شهرداری‌ها تردیدی وجود ندارد، اما در مورد شرکت‌های ذیل شهرداری‌ها، عملاً این قانون همزمان دو نوع شخصیت حقوقی برای این‌گونه شرکت‌ها معرفی کرده است: شرکت تجاری که تابع حقوق خصوصی است و دستگاه عمومی غیردولتی که تابع حقوق عمومی است. به نظر می‌رسد که داشتن همزمان دو نوع شخصیت حقوقی ممتنع است. این شرکت‌ها به واسطه شرکت بودن تابع قوانین مالیاتی و دیگر قوانین حاکم بر نهادهای حقوق خصوصی هستند و به سبب نهاد عمومی بودن، باید از اقتدار و امتیازات اشخاص حقوق عمومی نظیر معافیت مالیاتی یا حق معرفی نماینده حقوقی به محاکم (ماده ۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی) برخوردار باشند. این مهم وقتی بیشتر جلب توجه می‌کند که بدانیم این شرکت‌ها اصولاً دارای شرح وظایف تجاری و درآمدزا هستند، در حالی که قانونگذار شاید به دلیل ماهیت درآمدی شرکت‌های زیرمجموعه نهادهایی چون سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان این وضعیت را برای آنان قائل نشده است. در نهایت شاید باید گفت که در اینجا قانون فهرست، ناسخ قانون تجارت بوده و شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری‌ها فقط نهاد عمومی غیردولتی است. البته این تفسیر نیز خالی از تکلف نیست، چرا که نیازی به شرکت نام نهادن این‌گونه دستگاه‌ها نبود.



در خصوص قانون محاسبات عمومی باید اشاره داشت که برخی اساتید حقوق اداری، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را نام دیگر مؤسسات و نهادهای انقلابی معرفی کرده‌اند که به دلیل اقتضائات کار انقلابی می‌بایست از آزادی عمل بیشتری بهره‌مند می‌شدند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۳۷). در اینکه مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث ساختارها و به ویژه نوع نظارتی که بر آنها اعمال می‌شود، آزادی بیشتری نسبت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دارند تردیدی نیست، اما همان‌گونه که گفته شد نه تعریف این مؤسسات و نه مصادیق آن مطابق قانون فهرست و نه مفهوم متبادر از عنوان عمومی غیردولتی، اختصاصی به نهادهای انقلابی ندارد. البته باید دانست که در نظام حقوق اداری کنونی ایران به‌رغم اشاره به عنوان نهادهای انقلابی در برخی قوانین، تعریف یا احصای جامعی از نهادهای انقلابی وجود ندارد (مولایی و سعادت‌ی راد، ۱۳۹۸: ۲۱۳).

## ۲-۲. مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری

همچنان که گفته شد ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف جدیدی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ارائه کرده که با تعریف مذکور در قانون محاسبات عمومی متفاوت است.<sup>۱</sup> از آنجاکه این ماده فاقد فهرست نام دستگاه‌های مشمول آن است، بررسی و تحلیل تعریف مذکور از اهمیت مضاعفی برخوردار است. از این‌رو برای اطلاق عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی به یک دستگاه باید هر چهار ویژگی زیر جمع باشند:

الف) استقلال حقوقی،

ب) تأسیس با تصویب مجلس شورای اسلامی،

ج) تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از منابع غیردولتی،

د) انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد.

به نظر می‌رسد که ویژگی اول و چهارم مفروضاً در تمام دستگاه‌های اداری کشور وجود

---

۱. ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

دارد و بحث عملی بیشتر بر روی ویژگی دوم و سوم است. بر این اساس، دستگاه‌هایی که با تصویب مجلس ایجاد نشده‌اند یا کمتر از ۵۰ درصد بودجه آنها از منابع غیردولتی تأمین می‌شود، نمی‌توانند ذیل این تعریف قرار بگیرند. در خصوص شرط تأسیس با تصویب مجلس باید گفت که در حقوق اداری، ایجاد شخصیت حقوقی منوط به تصمیم قدرت عمومی است و این تصمیم نیز در مصوبات یا مجوزهای قانونگذار تبلور می‌یابد (رضایی زاده و داوری، ۱۳۹۴: ۹۶). این در حالی است که برخی دستگاه‌ها به موجب حکم رهبری انقلاب تأسیس شده‌اند و اگرچه در قوانین مختلف نام آنها ذکر شده، اما تأسیس شان مستظهر به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نیست. همچنین در مورد شرط سوم باید دانست که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه دستگاه باید از طریق منابع غیردولتی تأمین شود، اعم از منابعی که حاصل درآمدزایی دستگاه است یا منابعی که به عنوان کمک پرداخت می‌شود و نباید منابع اختصاص یافته به دستگاه براساس بودجه سالیانه کشور، بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه دستگاه را تشکیل دهد (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۷). به طور معمول برخی از دستگاه‌های عمومی غیردولتی - مانند شهرداری‌ها - توانایی درآمدزایی برای تأمین بودجه خود از منابع غیردولتی را دارند و برخی نیز از طریق کمک یا حق‌السهم‌هایی که به موجب قوانین خاص برای دستگاه‌های مذکور در نظر گرفته شده کسب درآمد می‌کنند، نظیر حق‌السهم جمعیت هلال احمر از ثبت اسناد رسمی (کدخدایی، طباطبایی نژاد و فتاحی، ۱۳۹۸: ۲۶-۲۵).

با توجه به موارد فوق به عنوان نمونه سازمان تبلیغات اسلامی را می‌توان مثال زد که اولاً بخش بزرگ بودجه سالیانه آن وابسته به منابع دولتی و بودجه کشور است و ثانیاً براساس اساسنامه مصوب مقام معظم رهبری تأسیس شده و فعالیت می‌کند. بنابراین با اینکه این سازمان طبق قانون فهرست و قانون محاسبات عمومی، نهاد عمومی غیردولتی شناخته می‌شود، اما این عنوان را ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری ندارد. نتیجه آنکه ممکن است نهادی ذیل قانون محاسبات عمومی غیردولتی باشد، ولی طبق قانون مدیریت خدمات نباشد. همین طور برعکس آن نیز ممکن است، یعنی نهادی که اسم آن در قانون فهرست نیامده باشد، اما در تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری بگنجد. سازمان‌های حرفه‌ای و اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن از جمله این نهادها

هستند که به رغم عدم تصریح، مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۴). نکته مهم آنکه نهادهای ذکر شده به دلیل انتخابی بودن مقامات آن بیشترین قرابت را نیز با ماهیت نظری نهادهای عمومی غیردولتی دارند. در واقع همین که نهادی دارای ویژگی‌های چهارگانه مذکور باشد؛ خودبه خود ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری است و مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و نیازی به تصریح نام آنها در یک قانون خاص نیست (افشاری و رستمی، ۱۳۹۸: ۱۰۱).

ممکن است در مورد شرط مصوب مجلس بودن ایجاد سازمان تبلیغات اسلامی، این ایراد مطرح شود که این شرط در زمان تصویب قانون محاسبات عمومی نیز مفقود بود، اما خللی به وضعیت حقوقی این سازمان وارد نیاورد. پاسخ آن است همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، تصویب قانون فهرست به عنوان اراده اخیر قانونگذار، اساساً تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی را بلاموضوع کرده و هر مجموعه‌ای که در قانون فهرست احصا شده است از نظر قانون محاسبات عمومی، عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، هرچند ذیل تعریف ماده (۴) این قانون نیز قرار نگرفته باشد. کمیته امداد امام خمینی نیز وضعیتی مشابه سازمان تبلیغات اسلامی دارد و فعالیت آن از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی مبتنی بر اساسنامه‌های مصوب مقام ولایت فقیه بوده است.

### **۳-۲. تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در تعامل میان قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری**

مفهوم این‌گونه مؤسسات در دو قانون اصلی که به آنها پرداخته‌اند، روشن و مشخص شد که این دو قانون از حیث تعریف و دامنه شمول با یکدیگر، تفاوت‌های جدی دارند. اکنون تکلیف حقوق دان در مقام تفسیر و حل تعارض میان این دو مقرر قانونی چیست؟ به نظر می‌رسد که در این زمینه دو دیدگاه قابل طرح باشند که عبارتند از:

الف) نسخ ماده (۵) ق.م.ع به وسیله ماده (۳) ق.م.خ: مبنای قانونی برای طرح این دیدگاه ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری است که براساس آن کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون لغو می‌شود. از آنجاکه مفاد قانون محاسبات عمومی با

قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف مؤسسات فوق مغایر است، نسخ می شود و پیرو آن قانون فهرست که حیات و اعتبار آن در گروه ماده (۵) ق.م.ع بود نیز نسخ می شود.

ب) اعتبار و اجرای هر دو قانون در محدوده خود: براساس این دیدگاه، ماده مربوطه در قانون محاسبات نسخ نشده و هر یک از دو قانون در محدوده خود دارای اعتبار و الزام هستند. استدلالی که بر این دیدگاه وجود دارد، آن است که ماده (۵) ق.م.ع تصریح دارد «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که...» و به این ترتیب دامنه محدوده اعتبار و نفوذ خود را مشخص کرده است. ماده واحده قانون فهرست نیز تأکید دارد که در مقام احصای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، ذیل تبصره ماده (۵) ق.م.ع است و نه بیش از آن. براساس بدیهیات حقوق اداری و همچنین ماده (۱۲۷) ق.م.خ، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون عام در حوزه حقوق اداری است و از آنجاکه عام مؤخر، نسخ خاص مقدم نیست (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۳۷۸)، هر یک از این دو قانون در محدوده مخصوص به خود عمل می کنند؛ قانون محاسبات عمومی در حیطه موضوعی خود و قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت عام. به عنوان مثال سازمان تبلیغات اسلامی و کمیته امداد امام خمینی از حیث مسائل محاسباتی به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی تابع ملزومات این گونه نهادها براساس قانون محاسبات عمومی هستند، اما در مواردی که قانونگذار حکم عامی را برای دستگاه های عمومی غیردولتی وضع می کند، این نهادها مشمول آن حکم نیستند.

البته باید دانست که پذیرش این تفسیر یکی از ایرادات کار قانونگذار را مشخص می کند؛ همان گونه که در مقدمه مقاله بیان شد مقنن در قانون مدیریت خدمات کشوری به دنبال آن بوده تا با جعل اصطلاح «دستگاه اجرایی» در ماده (۵)<sup>۱</sup>، همه نهادها و دستگاه های حاکمیتی کشور را مشمول تعریف خود کند تا بعداً هرگاه تکلیفی را برای مشمولان ماده (۵)

۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می دارد: «دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک ها و بیمه های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می شوند».

ق.م.خ مقرر کرد، کلیه دستگاه‌های حکومتی مشمول آن شوند. همان‌گونه که مشاهده شد با نقص تعریف ماده (۳)، برخی نهادها از دامنه شمول آن خارج شده و چون ساختار حقوقی آنها با تعاریف مذکور در مواد (۱ و ۲ و ۴) آن قانون نیز سازگار نیست، نه تنها عملاً از عنوان کلی دستگاه اجرایی خارج شده‌اند، بلکه عنوان حقوقی کلی دیگری نیز با ماهیت آنها سازگار نیست. ضمن آنکه نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام (ره) از ابتدا نیز نه با تعاریف قانون محاسبات عمومی و قانون فهرست سازگار بوده‌اند و نه با تعاریف قانون مدیریت خدمات کشوری. این در حالی است که نهادهایی از جنس ستاد اجرایی، کمیته امداد و سازمان تبلیغات اسلامی بیشترین سازگاری را با مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی دارند و قانونگذار می‌تواند با اصلاحی جزئی در متن ماده (۳) ق.م.خ نقیصه موجود را برطرف کند.

ممکن است این ایراد وارد شود که قانون مدیریت خدمات کشوری خود مبنای جامع‌الشمولی نداشته و ماده (۱۱۷) آن به صراحت برخی دستگاه‌ها - از جمله دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری - را از شمول این قانون خارج کرده است. پاسخ آن است که استثنای ماده (۱۱۷)، تخصیصی است که قانونگذار خود بر دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) زده است. به عبارت دیگر ماده (۵) دستگاه‌های اجرایی را تعریف کرده و ماده (۱۱۷) برخی از این دستگاه‌ها را از شمول قانون معاف دانسته است. این استثنا و معافیت به منزله خروج این نهادها از محدوده اجرای قانون مدیریت خدمات است و نه خروج آنها از عنوان دستگاه اجرایی. به تعبیر علم اصول فقه، این نقیصه قانون موجب خروج تخصیصی دستگاه‌های فوق از عنوان دستگاه اجرایی شده و اساساً کار به خروج تخصیصی ماده (۱۱۷) نرسیده است.

نتیجه مباحث بالا آن است که هنگامی که قانونگذار تکلیفی را به صراحت برعهده مشمولان هر یک از دو ماده (۴) ق.م.خ یا (۳) ق.م.خ گذاشته است، صرفاً دستگاه‌هایی که مشمول آن قانون هستند، مکلف خواهند شد. در مواردی که قانونگذار فقط از عبارت «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» استفاده کرده و هدف خود را از تعریف این مفهوم معلوم نکرده است، باید موضوع را حمل به قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان مقرر

عام کرد. به عنوان مثال ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی حق معرفی نماینده حقوقی در محاکم قضایی را برای مؤسسات عمومی غیردولتی قائل شده که این حق، مخصوص مؤسساتی است که طبق قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل این عنوان می‌گنجد. البته نهادهایی مانند سازمان تبلیغات اسلامی و کمیته امداد امام خمینی نیز با استفاده از حقی که در همین ماده به نهادهای انقلاب اسلامی داده شده است، حق معرفی نماینده حقوقی در محاکم قضایی را دارند (شمس، ۱۳۸۵: ۳۲۰). همچنین ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در احصای تصمیمات قابل شکایت دستگاه‌ها، دستگاه‌های عمومی غیردولتی را - جز برخی مصادیق آن نظیر شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی - از قلم انداخته و از این رو به نظر می‌رسد که تصمیم‌های این دستگاه‌ها (مطابق تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری) در دیوان قابل شکایت نیست. در این حالت نیز نهادهای انقلابی حکمی متفاوت داشته و تصمیم آنان قابل شکایت در دیوان است. مثال مهم دیگر قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است که در مواضع مکرر - از جمله تبصره «۲» بند «خ» مواد (۱۶ و ۳۳) - حقوق و تکالیفی را برای نهادهای عمومی غیردولتی مقرر کرده که بنابر استدلال پیش‌گفته ناظر به نهادهای عمومی غیردولتی براساس قانون مدیریت خدمات کشوری است.

قانونگذار در برخی از قوانین جدید با علم به خلأ موجود در تعریف ماده (۳) ق.م.خ و نقصی که در عنوان دستگاه‌های اجرایی ایجاد شده، مخاطب برخی قوانین را دستگاه‌های مشمول ماده (۵) ق.م.ع و ماده (۵) ق.م.خ هر دو تعیین کرده است. به عنوان مثال بند «۹» از فقره «ط» تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۹۸ بیان می‌دارد که کارکنان شاغل در این دستگاه‌ها، حق مدیریت عاملی و تصدی سایر مسئولیت‌های اجرایی و عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها را ندارند. از آنجاکه این موضوع نتوانسته چتری واحد برای شمول تمام دستگاه‌های عمومی باشد، در مواضع مکرری از قانون بودجه سال ۱۳۹۹، مخاطب برخی تکالیف قانونی را نه مشمولان ماده (۵) دو قانون فوق

یا هر دوی آنها که مشمولان ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> قرار داده و به این ترتیب وسیع‌ترین میزان شمول دستگاه‌های عمومی را ذیل این ماده فراهم کرده است. این در حالی است که مخاطب بسیاری از تکالیف مذکور در قانون بودجه ۱۳۹۸، مشمولان ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری بودند. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، فهرست بسیار جامعی از اقسام شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی مطرح کرده که براساس آن هر دستگاهی می‌تواند شامل یکی از عناوین مطرح در این ماده قرار گیرد، هرچند به نظر می‌رسد که وضع چنین ماده موسعی صرفاً به واسطه تعلل قانونگذار نسبت به دسته‌بندی صحیح نهادهای عمومی بوده و ماده حاضر فاقد هرگونه دسته‌بندی و احصای روشمند این‌گونه دستگاه‌ها و نهادهاست. از این رو قانونگذار باید با وضع قانونی جدید یا اصلاح مواد (۳ و ۵) قانون مدیریت خدمات گامی در جهت دسته‌بندی صحیح و جامع دستگاه‌های اجرایی بردارد.

---

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): «دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم کند، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود...».

### ۳. جمع بندی و نتیجه گیری

در مقام تفسیر میان دو دیدگاهی که در خصوص رابطه میان تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری وجود دارد - یعنی قول به نسخ قانون محاسبات عمومی و قول به جمع میان دو قانون - به نظر می رسد که نظریه دوم را باید پذیرفت که با قواعد تفسیر حقوقی از جمله قاعده «الجمع مهمما ممکن اولی» و همین طور قاعده عدم نسخ خاص مقدم به وسیله عام مؤخر سازگار است. باید پذیرفت که دو ماهیت حقوقی متفاوت به نام نهاد عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران وجود دارد؛ تعریف قانون محاسبات و تعریف قانون مدیریت خدمات. به این ترتیب فرضیه مذکور در مقدمه پژوهش و پاسخ پرسش اصلی اثبات می شود که براساس آن، در حقوق اداری ایران، دو تعریف مستقل و متفاوت از مؤسسات عمومی غیردولتی با دامنه و مصادیق مستقل و مخصوص به خود وجود دارد. حتی بالاتر از آن می توان مؤسسه عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران را مشترک لفظی میان دو معنای مذکور در دو قانون پیش گفته دانست. بر این اساس برخی دستگاه های شناخته شده به عنوان عمومی غیردولتی، ذیل هر دو قانون یاد شده، عمومی غیردولتی محسوب می شوند و برخی دستگاه ها ذیل یکی از این دو قانون.

دو تعریف مذکور، آثار و عوارض و مصادیق آنها از هم متفاوت است و در موارد تردید، در جایی که به تصریح قانونگذار یا قرائن حالیه و مقالیه می توان فهمید که حق یا تکلیفی برای نهادهای عمومی غیردولتی مشمول هر یک از این دو قانون تعیین شده است، مطابق همان فهم حقوقی عمل خواهد شد. با این حال مواردی وجود دارد که به موجب قوانین یا مقررات معتبر کشور حق یا تکلیفی به طور مطلق برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده است، مانند ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی که حق معرفی نماینده حقوقی برای این دستگاه ها را به رسمیت شمرده است. در این موارد، با توجه به عام بودن قانون مدیریت خدمات کشوری باید حق و تکلیف مورد بحث را بر دستگاه های عمومی غیردولتی مشمول این قانون تفسیر کرد، زیرا تعریف عام این دستگاه ها به موجب قانون اخیرالذکر تعیین شده است. با این استدلال تعریف قانون مدیریت حتی بر قوانین مقدم التصویب



نیز حاکم خواهد بود، چرا که این قوانین به مفهوم عام مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام اداری کشور ارجاع می‌دهند که در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است. نتیجه این دیدگاه آن است که مواردی مشمول تعریف قانون محاسبات عمومی و قانون فهرست خواهند بود که با توجه به خاص بودن این قوانین به شمول آنها ذیل دو قانون فوق تصریح شده باشد.

## منابع و مآخذ

۱. افشاری، فاطمه و ولی رستمی (۱۳۹۸). «واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی»، دوفصلنامه پژوهش حقوق اسلامی، دوره ۲۰، ش ۱ (۴۹ پیاپی).
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۹). حقوق اداری، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان.
۳. جاوید، محمد جواد و سجاد افشار (۱۳۹۷). «رهیافت متن‌گرایی در تفسیر حقوقی؛ با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، ش ۶۱.
۴. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی دانشگاه تهران، دوره ۳۹، ش ۴.
۵. رضایی‌زاده، محمد جواد (۱۳۸۵). حقوق اداری (۱)، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. رضایی‌زاده، محمد جواد و محسن داوری (۱۳۹۴). «تفکیک صلاحیت اشخاص حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، ش ۸.
۷. شمس، عبدالله (۱۳۸۵). آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دراک.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۹. عباسی، بیژن و مینا اکبری (۱۳۹۵). «نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی ایران و آثار آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، دوره ۲۱، ش ۳.
۱۰. غمامی، سیدمحمد مهدی، کمال کدخدامرادی و مهدی فلاحیان (۱۳۹۶). «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، دوفصلنامه پژوهش حقوق اسلامی، دوره ۱۸، ش ۴۶.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). اموال و مالکیت، چاپ هفدهم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. --- (۱۳۹۳). فلسفه حقوق، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۳. کدخدایی، عباسعلی، سیدمحمد طباطبایی نژاد و علی فتاحی زفرقندی (۱۳۹۸). «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۸، ش ۲۳.
۱۴. مولایی، آیت و بهروز سعادت‌راد (۱۳۹۸). «مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، ش ۱۰۷.

15. Alder, John (2013). *Constitutional and Administrative Law*, Hampshire, Palgrave Macmillan, Ninth Edition.
16. Carey, Henry. F (2012). *Privatizing Democratic Peace; Policy Dilemmas of NGO Peacebuilding*, Hampshire, Palgrave Macmillan, First Edition.
17. Marique, Yseult (2007). "The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies (QUANGOs)", *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 11.
18. Stott, David and Alexandra Felix (1997). *Principles of Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, First Edition.



# طراحی مدل ساختاری - تفسیری عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در سازمان های ورزشی

علی نقی انصاری،\* سیداحسان امیرحسینی\*\* و مهرزاد حمیدی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۱۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۲۵۶-۲۲۹
-------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

یکی از مهمترین آفت ها در هر جامعه ای فساد اداری - مالی است. سازمان های ورزشی به سبب حیطه وسیع عملکرد و چارچوب فعالیت آنها در سطح جامعه، همواره در معرض ریسک بالای وقوع فساد هستند. این مقاله ابعاد و شاخص های اصلی مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان را از طریق مدل سازی ساختاری - تفسیری شناسایی و تحلیل کرده است.

تحقیق حاضر از نظر، هدف کاربردی و گردآوری داده ها توصیفی از نوع کیفی است و ابزار گردآوری اطلاعات پرسشنامه است. جامعه آماری شامل هجده نفر از خبرگان بود. ابتدا ابعاد و شاخص های فساد اداری - مالی براساس مطالعه ادبیات و تحلیل محتوایی و مقایسه ای پژوهش های مرتبط و مصاحبه با خبرگان و متخصصان شناسایی و سپس با استفاده از متدولوژی تحلیلی نوین و مدل ساختاری - تفسیری روابط بین ابعاد و شاخص های فساد اداری - مالی تعیین و به صورت یکپارچه تحلیل شده است. در نهایت با استفاده از تحلیل MICMAC میزان اثرگذاری و اثرپذیری عوامل مشخص شده است.

یافته های مقاله نشان داد که عوامل در چهار سطح قرار گرفته اند، به طوری که عوامل کنترل و نظارت، مدیریتی و مزایای مالی در سطح زمینه ای و عوامل شفافیت و قانونگرایی در سازمان در رأس مدل قرار گرفته اند. با توجه به یافته ها باید مسئولان بر مؤلفه های برنامه ریزی دقیق، توسعه عملکرد و رشد و یادگیری سازمانی برای توسعه مدیریت اقدام کنند و نسبت به احصای شاخص های ارزیابی، پرورش ارزیابان متخصص و بازدیدهای میدانی اقدامات لازم را به عمل آورند. همچنین احصای شاخص های نظام پاداش و پیاده سازی براساس آنها را در دستور کار خود قرار دهند.

کلیدواژه ها: فساد اداری - مالی؛ عوامل سازمانی؛ عوامل فردی؛ ادارات کل ورزش و جوانان؛ مدل سازی ساختاری - تفسیری

\* دانشجوی دکتری گروه مدیریت ورزش، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران؛ Email: AliNaghiAnsari@gmail.com

\*\* استادیار گروه مدیریت ورزش، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: amirhoseini@iauyasooj.ac.ir

\*\*\* دانشیار گروه مدیریت ورزش، دانشکده تربیت بدنی، دانشگاه تهران، ایران؛ Email: mhamidi@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4020.4023

## مقدمه

فساد در طول تاریخ اجتماعی بشر همواره به صورت انواع و اشکال مختلف وجود داشته است. امروزه این پدیده شوم به معضل بزرگی برای دولت‌ها تبدیل و حتی گستره جهانی به خود گرفته است. فساد از نظر نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است، همان‌طور که نتایج و پیامدهای آن نیز از لحاظ نوع سازمان سیاسی، اقتصادی و سطح توسعه یافتگی تفاوت دارد. اما در هر صورت فساد موجب انحطاط است، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد و موجب هدر رفتن منابع ملی می‌شود (Villoria, Van Ryzin and Lavena, 2013).

فساد اداری - مالی به یک معضل جهانی تبدیل شده است و دولت‌ها می‌دانند فساد باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود که هیچ‌کدام مرزی هم نمی‌شناسد و موجب کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌شود (رفیع‌پور، ۱۳۹۶). در حقیقت فساد اداری پدیده همزاد حکومت‌هاست، یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت، فساد اداری نیز جزء جدایی‌ناپذیر آن شده است. بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخوانده سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون درون سازمانی، میان سازمانی و برون سازمانی به وجود آمده است (الوانی، ۱۳۹۶: ۴).

سها شرابانی<sup>۱</sup> و محمد سامی بن علی (۲۰۱۷) در تحقیق خود نشان دادند که رابطه تعاملی بین آزادی‌های اقتصادی و سیاسی و اندازه دولت به کاهش فساد منجر می‌شود. همچنان که افزایش درآمد باعث افزایش فساد در کشورهای غنی از منابع طبیعی می‌شود. نظام اداری ایران مانند سایر کشورها از پدیده فساد اداری - مالی و آسیب‌های آن مصون نبوده و به دلایل درون سازمانی و برون سازمانی موجب عقب ماندگی کشور و نگرانی‌های بسیاری در نظام شده است. این نگرانی‌ها علاوه بر آثار سوء فساد اداری - مالی بر مشروعیت نظام جمهوری اسلامی در سطح کلان، متوجه آثار و پیامدهای فساد اداری - مالی در سطح سازمان‌ها نیز بوده و پژوهش‌های متعددی را با خود به همراه داشته است (معینی‌فر و زرگر، ۱۳۹۸: ۱). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور علل فساد اداری را کلی و مبهم بودن قوانین، عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در قانون در موعد مقرر، مبهم

بودن وضعیت شرکت ها و مؤسسات دولتی و نیمه دولتی، نبود ضمانت اجرایی برای مبارزه با فساد، عدم هماهنگی های لازم برای انجام اصلاحات، عدم رعایت شایسته سالاری در انتصاب مدیران، تمرکز اداری و گستردگی حیطه نظارت و دخالت دولت، ضعف در نظارت بر عملکرد دولت توسط قوای دیگر و نهادهای مدنی و مشخص نبودن استانداردها و روش های ارائه خدمات دولتی به مردم دانسته است (گودرزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۹۴).

می توان اذعان کرد فساد بخشی از مسائلی است که همه سازمان ها از جمله سازمان های ورزشی در دوره عمر خود ناگزیر آن را تجربه می کنند. اولین موارد ثبت شده فساد در ورزش به اولین دوره های المپیک می رسد. در این دوران مواردی از فساد در مدیریت ورزش و در میان برگزارکنندگان مسابقات ورزشی به ثبت رسیده است (Maennig, 2005: 187).

مبارزه با فساد به شرط اجرای دو گام اساسی بسیار آسان خواهد بود: اولاً، بتوانیم تعریفی روشن و صریحی از فساد ارائه دهیم و ثانیاً، عوامل مؤثر بر بروز این پدیده را در سازمان شناسایی کنیم. آنگاه می توان علاوه بر شناخت ساختاری از فساد در سازمان خود، موارد فساد و نحوه مبارزه با آن را دریابیم (Everett, Neu and Rahaman, 2007: 513).

در این باره هاوانگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) در تحقیقی بیان کرد که بروز فساد اداری در سازمان های ورزشی به صورت عوامل فردی، سازمانی و گروهی است. رایماندو، کامپوس و واسکوز (۲۰۱۶) در پژوهشی بیان کردند دستور کار جهانی برای کاهش فساد، اجرای کنترل و توازن برای جلوگیری از سوءاستفاده قدرت است. آنها بر این عقیده اند که انگیزه های بیرونی نقش کلیدی در رفتار مقامات اداری دارد (Raymundo, Campos-Vazquez and Mejial, 2016). دانیل ماسن، استی بلت و مایسنر (۲۰۰۶) در تحقیقی اشاره کردند هنگامی که فساد مالی و اداری در میان اعضای این سازمان مشخص می شود، حامیان مالی از این مسئله نگران می شوند چرا که بدنامی کمیته بین المللی المپیک می تواند دامن آنها را نیز بگیرد. این امر در کاهش حمایت این حامیان از جنبش المپیک و در نتیجه ضرر و زیان هایی برای کمیته بین المللی المپیک و جنبش المپیک بسیار مؤثر است (Mason, Sthibault and Misener, 2006: 52).

براندت هیزتست و چیتینا (۲۰۱۶) در تحقیقی استدلال کردند که فساد می‌تواند با توجه به ساختار دولت، قدرت مؤسسات، اصلاحات بازار و درگیری‌های موجود، نتایج متفاوتی را بر رشد اقتصادی داشته باشد. به‌عنوان مثال در کشورهای جنوب صحرای آفریقا، بی‌ثباتی سیاسی می‌تواند به دلیل ساختار حکومتی ضعیف و نفوذ فساد نظام‌مند باعث رشد منفی اقتصادی شود. در کشورهای جنوب شرقی آسیا، بی‌ثباتی سیاسی با توجه به قدرت سیاسی دولت، نتیجه بدتری را بر رشد اقتصادی نداشته و این ساختار حکومت است که بر چگونگی تأثیر فساد بر اقتصاد تصمیم می‌گیرد (Ghalib, Mohammad Daud and Asfandiyar, 2019).

در ایران نیز در سازمان‌های مختلف تحقیقاتی انجام شده است. به‌عنوان مثال معینی‌فر و زرگر در ارزیابی عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری - مالی در سازمان‌ها دریافتند که عامل ارتباطات در رتبه اول و عوامل نظام پرداخت، فرهنگ سازمانی و سیستم نظارت و کنترل به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار گرفتند (معینی‌فر و زرگر، ۱۳۹۸: ۱). قائمی اصل و ولایی (۱۳۹۹) در تحقیقی بیان کردند که فساد اداری نقش «شن و ماسه در چرخ‌ها» را ایفا می‌کند. مهمترین راهکار عملیاتی برای مقابله با فساد اداری؛ افزایش کیفیت و مراحل نظارت بر اجرای درست قوانین در کنار افزایش جریمه و اطلاع‌رسانی عمومی است. بهبودی، ابزری و اعتباریان در پژوهشی با عنوان «طراحی مدل تحلیلی تفسیری ساختاری علل مؤثر بر فساد اداری دولت الکترونیک در ایران» دریافتند که نبود دانش کافی، فقدان وجود برنامه‌های اجرایی و مدیریت، عدم وجود حمایت‌های فنی و عدم بازخورد اطلاعات به تمام واحدها به‌عنوان مهمترین علل ایجاد فساد اداری در سطح پایین مدل قرار گرفته‌اند و عوامل عدم آگاهی، عدم رعایت کپی‌رایت و مشکلات امضای الکترونیکی به‌عنوان عوامل رأس قرار داشته و از اهمیت کمتری برخوردارند (بهبودی، ابزری و اعتباریان، ۱۳۹۷: ۶۳).

حسن‌پور و رضوی در تحقیق خود بیان کردند که فساد دارای پیامدهایی از قبیل اتلاف منابع ملی، تضعیف انگیزه‌ها، جلوگیری از رشد رقابت، افزایش هزینه معاملات، فقر، بهداشت ضعیف، امید به زندگی پایین، توزیع نابرابر درآمد و ثروت، استفاده نامناسب از منابع داخلی و خارجی و نبود امکان اصلاحات نهادی است. بنابراین با توجه به پیامدها و عواقب گسترده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی فساد در جامعه، اتخاذ راهکارهای کارآمد و اثربخش به‌منظور مبارزه با فساد و پیشگیری از گسترش آن پیشنهاد



می شود (حسن پور و رضوی، ۱۳۹۷: ۸). محمدی بارزلی، صورآذر و صورآذر (۱۳۹۷) در پژوهش خود دریافتند که عوامل مدیریتی و سازمانی بر بروز فساد اداری تأثیر دارد. آنان مشخص کردند که هرچه عوامل مدیریتی و سازمانی بهبود یابد و مؤثرتر اعمال شود، میزان بروز فساد اداری در سازمان کاهش خواهد یافت. خدایناه در مطالعه ای نشان داد روند شاخص فساد اقتصادی در ایران به رغم نوسان زیاد در برخی از سال ها، طی سال های اخیر روند فزاینده ای به خود گرفته است (خدایناه، ۱۳۹۴: ۱). حقیقتیان، کریمی زاده و نظری (۱۳۹۱) در تحقیقی مهمترین متغیرهای اجتماعی تأثیرگذار بر فساد اداری - مالی را تعهد سازمانی و تمکن مالی کارکنان عنوان کردند. گودرزی و همکاران در تحقیقی دریافتند که عوامل وضعیت اقتصادی کارکنان، ویژگی های فرهنگی جامعه، ویژگی های سازمانی و کمیت و کیفیت قوانین در وقوع و رشد فساد اداری در سازمان های ورزشی ایران نقش دارند (گودرزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۹۴). نجفی کلوری و همکارانش در مقاله ای با عنوان «عوامل مؤثر بر بروز فساد در سازمان های ورزشی با تأکید بر فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران» دریافتند که عوامل فرهنگی بیشترین نقش را در بروز و گسترش فساد اداری دارند. آنان از میان روش های مختلف کنترل فساد اداری؛ خصوصی سازی را به عنوان مهمترین روش کنترل معرفی کرده اند (نجفی کلوری و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۰۹). صفری در پژوهشی با عنوان «مطالعه عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سازمان تربیت بدنی» دریافت که مهمترین عامل مؤثر بر فساد اداری در این سازمان عوامل اقتصادی و بهترین روش کنترل آن افزایش درآمدها، جلوگیری از فساد استخدامی و سیستم های مالی کارآمد است (صفری، ۱۳۸۷: ۲). کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی گزارشی در رابطه با عملکرد وزارت ورزش و فدراسیون فوتبال با بررسی موضوع فساد در فوتبال منتشر کرد که نشان دهنده فساد گسترده در فوتبال کشور است. در این گزارش از اعمالی چون تبانی، رشا و ارتشا، دوپینگ، شرط بندی غیرمجاز، جعل و استفاده از سند جعلی، تصدیق نامه های خلاف واقع، فرار مالیاتی، تحصیل مال نامشروع، نقض آشکار قوانین و مقررات قراردادهای غیرواقعی و ... به عنوان معضلات فوتبال کشور نام برده شده و مصادیقی از هرکدام به عنوان نشانه فساد در فوتبال کشور آورده شده که حساسیت افکار عمومی نسبت به این ناهنجاری ها را بالا برده است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴).

ریشه‌کن شدن فساد اداری - مالی در سازمان‌های ورزشی به جلب اعتماد جامعه، افزایش مشارکت و توسعه و شکوفایی ورزش کمک خواهد کرد. با توجه به اینکه ادارات کل ورزش و جوانان، عمده مسئولیت ورزش را برعهده دارند و بخش بزرگ اعتبارات جاری و عمرانی ورزش در سطح ملی توسط این ادارات توزیع و هزینه می‌شود، کمتر تحقیقی در این باره انجام شده است. از این رو به منظور کاهش فساد در سازمان‌های ورزشی، شناسایی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی بسیار ضرورت داشت تا با افزایش آگاهی مدیران از عوامل موجد فساد اداری - مالی با راهکارهای سنجیده نسبت به کاهش فساد گام‌هایی برداشته شود. اما بدیهی است که آثار همه عوامل یکسان و مشابه نیست و از طرفی رفع همه عوامل به صورت هم‌زمان نیز بسیار دشوار است. بنابراین تعیین اولویت‌های تصمیم و اقدام برای مدیران ضروری است تا عواملی که از اثرگذاری بالاتری برخوردار هستند و در ایجاد یا تقویت دیگر عوامل مؤثرند در اولویت اقدام برای رفع آنها قرار گیرد. در این باره ناوران معتقد است مدل‌سازی ساختاری تفسیری، بینش جدیدی را درباره روابط میان عناصر مختلف یک سیستم به وجود می‌آورد و ساختاری مبتنی بر اهمیت و یا تأثیرگذاری عناصر بر یکدیگر فراهم و تصویری گویا به نمایش می‌گذارد (ناوران، ۱۳۹۱). یکی از اصلی‌ترین منطقی‌ها این است که همواره عناصری در یک سیستم اثرگذاری بیشتری بر سایر عناصر دارند که از اهمیت بالاتری برخوردارند. مدلی که با استفاده از این متدولوژی به دست می‌آید، ساختاری از یک مسئله یا موضوع پیچیده یک سیستم را نشان می‌دهد (Faisal, Banwet and Shankar, 2006: 532).

از این رو در تحقیق حاضر محققان ابتدا به دنبال شناسایی عوامل اصلی و مؤلفه‌های اثرگذار بر ایجاد و یا تقویت فساد اداری - مالی در سازمان‌های ورزشی به ویژه ادارات کل ورزش و جوانان کشور و همچنین طراحی مدل ساختاری - تفسیری<sup>۱</sup> عوامل جهت تعیین اولویت‌هاست.

## ۱. روش شناسی

پژوهش حاضر از نظر هدفگذاری کاربردی و از نظر روش شناسی به صورت توصیفی - تحلیلی است. در روند تهیه و تولید داده ها؛ عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان با استفاده از نظرهای خبرگان شامل استادان و کارشناسان در دانشگاه ها و مراکز پژوهشی از طریق روش دلفی شناسایی شدند. برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از مدل سازی تفسیری - ساختاری استفاده شده است. مدل سازی ساختاری - تفسیری یک فرایند یادگیری تعاملی است که مجموعه ای از عناصر مختلف و مرتبط با یکدیگر در یک مدل نظام مند ساختاردهی می شوند (Warfield, 1974: 51). یکی از اصلی ترین منطق های مدل ساختاری - تفسیری آن است که همواره عناصری که در یک سیستم اثرگذاری بیشتری بر سایر عناصر دارد، از اهمیت بالاتری برخوردارند. مدلی که با استفاده از این متدولوژی به دست می آید ساختاری از یک مسئله یا موضوع پیچیده یک سیستم یا حوزه مطالعاتی را نشان می دهد که الگویی به دقت طراحی شده باشد (Faisal, Banwet and Shankar, 2006: 532). مدل سازی ساختاری - تفسیری، سیستم پیچیده سازمانی را به چند زیرسیستم تبدیل می کند. این مدل در سال ۱۹۷۳ اولین بار توسط وارفیلد مطرح شد که به تشخیص روابط درونی متغیرها کمک می کند و یک تکنیک مناسب برای تجزیه و تحلیل یک متغیر بر متغیرهای دیگر و اولویت بندی و تعیین سطح عناصر یک سیستم است (آذر و همکاران، ۱۳۸۷). این روش ساختاری است، زیرا از مجموعه پیچیده ای از متغیرها استخراج شده است (ناوران، ۱۳۹۱). می توانیم بگوییم مدل سازی ساختاری - تفسیری نه تنها بینشی را درباره روابط میان عناصر مختلف یک سیستم ایجاد می کند؛ بلکه ساختاری را مبتنی بر اهمیت و تأثیرگذاری عناصر بر هم ایجاد می کند که می توان با استفاده از این روش مهمترین عوامل و به نوعی تأثیرگذارترین عوامل در یک سیستم را شناسایی کرد.

از این رو جامعه آماری مقاله حاضر خبرگان حوزه مدیریت ورزشی، اداری و مالی بودند که در عرصه های منابع انسانی، اداری - مالی و همچنین نسبت به محیط ادارات کل ورزش و جوانان تجربه کافی را داشتند. براساس انتخاب گلوله برفی تا رسیدن به حد اشباع نظری تعداد هجده نفر به عنوان نمونه تحقیق مشخص شدند.

جدول ۱. خصوصیات خبرگان

ردیف	خصوصیات خبرگان	تعداد خبرگان
۱	کمتر از ۴۰ سال	۳
	۴۰-۴۵ سال	۴
	۴۵-۵۰ سال	۷
	بالاتر از ۵۰ سال	۴
۲	لیسانس	۱
	فوق لیسانس	۵
	دکتری	۱۲
۳	کمتر از ۱۰ سال	۶
	بیشتر از ۱۰ سال	۱۲

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه محقق ساخته بود که براساس متون، پیشینه پژوهش و نظر خبرگان با روش دلفی تدوین شد. به این ترتیب که ابتدا موضوع پژوهش، با اعضای پنل دلفی (خبرگان) مطرح شد. سپس با استفاده از داده‌های حاصل از ادبیات، پیشینه و هجده مصاحبه‌ای که با نمونه کیفی تحقیق در مورد شناسایی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان انجام شده بود، پرسشنامه اولیه تهیه و در اختیار اعضای پنل دلفی قرار گرفت. پس از تجزیه و تحلیل و ارائه نظرات اصلاحی توسط اعضای خبرگان، پرسشنامه بازنگری و پالایش شد و برای اعلام نظر مجدد و تعیین میزان اهمیت و ترتیب هر کدام از گویه‌ها، مجدداً برای خبرگان ارسال و توافق کلی اعضا حاصل شد.

**روایی محتوایی:** با استفاده از روش تحلیل محتوایی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان شناسایی و مدل سازی ساختاری - تفسیری برای تفسیر روابط بین ابعاد و شاخص های آن به کار رفته است. این مدل یک روش استقرار مطلوب برای شناسایی و تحلیل روابط بین ابعاد و شاخص هاست. روایی محتوا به پژوهشگر اطمینان می دهد که ابزار مورد نظر به حد کافی توان مناسب برای اندازه گیری مفهوم مورد سنجش را دربردارد. براساس روش لاروشه بر ایجاد روایی و محتوایی در پرسشنامه پس از مرور ادبیات و حوزه مورد مطالعه، دامنه محتوا و آیتم های ساخت پرسشنامه تدوین می شود. از اعضای پانل محتوا خواسته می شود به میزان مناسب بودن هر آیتم با انتخاب یکی از سه گزینه «ضروری»، «مفید اما نه ضروری» یا «غیرلازم» پاسخ دهند. بر این اساس با توجه به معادله ۱ نسبت روایی محتوایی محاسبه شده و با توجه به سطح مورد نیاز برای معناداری آماری ( $P < /05$ ) حداقل  $CVR = 75/0$  برای هر مرحله برای پذیرش آن مرحله به دست می آید (Lawshe, 1975).

$$CVR = (Ne - \frac{N}{2}) \div (\frac{N}{2})$$

معادله ۱

$Ne =$  تعداد اعضایی که پاسخ ضروری داده اند،

$N =$  تعداد کل اعضای پانل.

**پایایی:** برای پایایی پرسشنامه مدل سازی ساختاری - تفسیری از روش آزمون مجدد استفاده شده است. برای سنجش این پرسشنامه دو مرتبه به سه نفر از خبرگان و متخصصان که امکان دسترسی دوباره به آنها امکان پذیر بود ارسال شد که در نهایت مجموع همبستگی پاسخ های اعلام شده برای هر دو مرحله از طرف خبرگان  $0/785$  بود که نشان دهنده پایایی قابل قبول پرسشنامه است. اخذ نظر خبرگان به اتخاذ مهمترین عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان منجر شده است. عوامل مؤثر حاصل از ادبیات پس از اعمال نقطه نظرات متخصصان در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. عوامل اصلی (ابعاد) و مؤلفه‌های فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان

مؤلفه‌ها	عوامل اصلی	حیطه
<ul style="list-style-type: none"> <li>- آگاهی کارکنان از قانون</li> <li>- پایبندی به قانون</li> <li>- اجرای قانون در سازمان</li> <li>- شناسایی و انعکاس خلأها</li> </ul>	قانونگرایی در سازمان	سازمانی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- شفافیت در شرح وظایف هر بخش</li> <li>- شفافیت در شرح وظایف هر یک از کارکنان</li> <li>- شفافیت در مراحل اجرای هر برنامه یا اقدام</li> <li>- شفاف سازی خدمات و دولت الکترونیک</li> </ul>	شفافیت فرایندها و رویه‌ها در سازمان	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- کفایت قانون</li> <li>- ارزیابان متخصص و ماهر</li> <li>- کفایت قانون</li> <li>- اثربخشی نظارت</li> </ul>	کنترل و نظارت در سازمان	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعهد بالا به سازمان</li> <li>- اعتماد به نفس</li> <li>- وفاداری به سازمان</li> <li>- مشارکت</li> <li>- انعطاف پذیری</li> <li>- رسالت، مأموریت و استراتژی</li> <li>- یکپارچگی</li> </ul>	فرهنگ سازمانی	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه ریزی</li> <li>- بسیج منابع</li> <li>- نظارت و کنترل توسط مدیر</li> <li>- رشد و یادگیری سازمانی</li> <li>- فرایندهای داخلی</li> </ul>	عوامل مدیریتی	فردی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اعتماد</li> <li>- هنجارهای مشترک</li> <li>- تعامل و همکاری</li> <li>- همبستگی جمعی</li> <li>- همیاری و مشارکت</li> <li>- ارتباطی</li> </ul>	سرمایه اجتماعی	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- میزان حقوق ثابت</li> <li>- میزان اضافه کاری</li> <li>- پاداش‌ها</li> </ul>	حقوق و مزایای پرداختی	

مأخذ: همان.

برای بررسی تعیین روابط و میزان تأثیر عوامل از روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری استفاده شد.

به منظور کاربرد روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری، عوامل اصلی مؤثر بر فساد اداری - مالی در جدول ماتریس خودتعاملی ساختاری درج شد و به صورت پرسشنامه در اختیار نمونه کیفی پژوهش قرار گرفت. از آنان درخواست شد که عوامل را دوبه‌دو به صورت زوجی مقایسه کنند. به این ترتیب که چنانچه عامل  $i$  بر عامل  $j$  تأثیر می‌گذارد حرف  $V$ ، در صورتی که عامل  $j$  بر هدف  $i$  تأثیر می‌گذارد حرف  $A$ ، اگر تأثیر دوطرفه است حرف  $X$  و در صورتی که مقایسه ارتباط دو عامل، هیچ‌کدام بر دیگری تأثیر نمی‌گذارد حرف  $O$  را بنویسند. در ادامه برای تعیین روابط علی - معلولی عوامل از روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری استفاده شد. این روش چهار گام به شرح زیر دارد:

### گام اول) ایجاد ماتریس خودتعاملی ساختاری

بر اساس نظر اکثریت نمونه کیفی تحقیق، جمع‌بندی نتایج داده‌های پرسشنامه ماتریس خودتعاملی به عنوان نظر نهایی در جدول مربوطه درج شد.

### گام دوم) به دست آوردن ماتریس دستیابی

در این گام نمادهای تعاملی ساختاری به صفر و یک تبدیل شدند. در ردیف‌های افقی و عمودی نماد حرف  $x$  به یک، حرف  $O$  به صفر، حرف  $v$  در ورودی  $j$ ،  $i$  (ردیف افقی) در ماتریس دسترس‌پذیری به یک و در ورودی  $i$ ،  $j$  (ردیف عمودی) به صفر و حرف  $A$  در ورودی  $i$ ،  $j$  (ردیف افقی) به صفر و در ورودی  $j$ ،  $i$  (ردیف عمودی) به یک تبدیل شد.

### گام سوم) تعیین سطح اهداف و ماتریس استاندارد

به منظور تعیین سطح عوامل، برای هر یک از آنها مجموعه خروجی (دسترسی)، ورودی (پیش‌نیاز) و اشتراک‌ها تعیین می‌شود. متغیری در سطح اول قرار می‌گیرد که مجموعه خروجی و عناصر مشترک آن کاملاً یکسان باشد. برای تعیین سطح دوم، متغیرهای سطح

اول را از جدول حذف کرده و با بقیه متغیرها جدول بعدی تشکیل می‌شود. در جدول دوم نیز همانند جدول اول متغیر سطح دوم مشخص می‌شود و این کار تا تعیین سطح همه متغیرها ادامه می‌یابد. در نهایت ماتریس استاندارد تشکیل می‌شود.

### **گام چهارم) تشکیل مدل ساختاری - تفسیری استاندارد**

در این گام با توجه به سطوح تعیین شده، مدل الگوی ساختاری - تفسیری ترسیم می‌شود.

### **۲. یافته‌ها**

اولین یافته‌های پژوهش حاضر، شناسایی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان بود. پس از مطالعه کتابخانه‌ای، بررسی سوابق، اسناد و آیین‌نامه‌ها در وزارت ورزش و جوانان و جمع‌آوری داده‌ها با استفاده از نظر مدیران و خبرگان مدیریت ورزشی به صورت مصاحبه و پرسشنامه؛ هفت عامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان احصا و نهایی و برای بررسی و سطح‌بندی آن از روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری استفاده شد. این روش دارای چهار سطح است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

### **سطح اول) ماتریس خودتعاملی**

ابتدا برای تشکیل ماتریس تعامل ساختاری یک ماتریس هفت در هفت شامل عوامل ایجاد فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان به صورت پرسشنامه تنظیم و در اختیار خبرگان قرار گرفت. آنها نیز براساس اصول ذیل ماتریس را تکمیل کردند. وابستگی راهبردها به صورت دوجه‌دو بررسی شدند که از چهار نماد به شرح زیر استفاده شد.

V: اگر معیار i فقط بر معیار j تأثیرگذار باشد.

X: اگر هم معیار i و z و هم معیار z بر معیار i تأثیرگذار باشد.

A: اگر فقط معیار z بر معیار i تأثیرگذار باشد.

O: اگر هیچ رابطه تأثیرگذاری میان دو معیار i و z وجود نداشته باشد.

جمع‌بندی یافته‌ها در جدول ۳ درج شده است.



جدول ۳. ماتریس خودتعاملی ساختاری

عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در وزارت ورزش و جوانان		ردیف						
		۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
شفافیت فرایندها و رویه ها	i							
کنترل و نظارت	j							
قانونگرایی در سازمان								
فرهنگ سازمانی								
عوامل مدیریتی								
سرمایه اجتماعی								
حقوق و مزایای پرداختی								

مأخذ: همان.

### سطح دوم) به دست آوردن ماتریس دستیابی

برای به دست آوردن ماتریس دستیابی نمادهای تعاملی ساختاری به صفر و یک برحسب قواعد زیر تبدیل شدند.

در صورتی که ورودی  $(j, i)$  (محل برخورد سطر  $i$  و ستون  $j$ ) در ماتریس خودتعاملی ساختاری  $V$  باشد، در ورودی  $(i, j)$  در ماتریس دسترس پذیری یک و در ورودی  $(i, j)$  صفر قرار داده می شود. در صورتی که ورودی  $(j, i)$  (محل برخورد سطر  $i$  و ستون  $j$ ) در ماتریس خودتعاملی ساختاری  $A$  باشد، در ورودی  $(j, i)$  در ماتریس دسترس پذیری صفر و در ورودی  $(i, j)$  یک قرار داده می شود.

در صورتی که ورودی  $(j, i)$  (محل برخورد سطر  $i$  و ستون  $j$ ) در ماتریس خودتعاملی ساختاری  $X$  باشد، در ورودی  $(j, i)$  در ماتریس دسترس پذیری یک و در ورودی  $(i, j)$  یک قرار داده می شود.

در صورتی که ورودی (i، j) (محل برخورد سطر i و ستون j) در ماتریس خودتعاملی ساختاری O باشد، در ورودی (j، i) در ماتریس دسترس پذیری صفر و در ورودی (i، j) صفر قرار داده می شود. برای تفکیک نتایج به دست آمده از نظرات خبرگان، قدرت نفوذ (امتیاز ۱ به دست آمده از سطر) و میزان وابستگی (امتیاز ۱ به دست آمده از ستون) مشخص شد. نتایج این سطح در جدول ۴ درج شده است.

جدول ۴. ماتریس دسترسی نهایی

قدرت نفوذ	حقوق و مزایای پرداختی	سرمایه اجتماعی	عوامل مدیریتی	فرهنگ سازمانی	قانونگرایی در سازمان	کنترل و نظارت	شفافیت فرایندها و رویه ها	i / j	عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در وزارت ورزش و جوانان
								ردیف	
۶	۱	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۱	شفافیت شفافیت فرایندها و رویه ها در سازمان
۳	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۰	۲	کنترل و نظارت
۶	۰	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۳	قانونگرایی در سازمان
۴	۱	۰	۱	۱	۰	۱	۰	۴	فرهنگ سازمانی
۴	۱	۰	۱	۰	۱	۱	۰	۵	عوامل مدیریتی
۵	۱	۱	۱	۱	۰	۱	۰	۶	سرمایه اجتماعی
۴	۱	۰	۱	۰	۰	۱	۱	۷	حقوق و مزایای پرداختی
	۶	۳	۷	۴	۳	۶	۳	میزان وابستگی	

مأخذ: همان.

### سطح سوم) تعیین سطح و ماتریس استاندارد

به منظور تعیین سطح هر یک از عوامل در مدل نهایی، برای هر یک از آنها مجموعه خروجی (دسترسی)، ورودی (پیش نیاز) و اشتراک ها تعیین می شود. نتایج در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵. ماتریس خروجی، ورودی و اشتراک ها

اشتراک ها	ورودی	خروجی	ردیف عوامل	عوامل
۷،۳،۱	۷،۶،۵،۴،۳،۱	۷،۳،۱	۱	شفافیت فرایندها و رویه ها در سازمان
۷،۵،۲	۷،۵،۲	۷،۶،۵،۴،۳،۲	۲	کنترل و نظارت
۵،۳،۱	۶،۵،۴،۳،۲،۱	۵،۳،۱	۳	قانونگرایی در سازمان
۴	۷،۵،۴،۲	۶،۴،۳،۱	۴	فرهنگ سازمانی
۷،۵،۳،۲	۷،۵،۳،۲	۷،۶،۵،۴،۳،۲،۱	۵	عوامل مدیریتی
۶	۷،۶،۵،۴،۲	۶،۳،۱	۶	سرمایه اجتماعی
۷،۵،۲،۱	۷،۵،۲،۱	۷،۶،۵،۴،۲،۱	۷	حقوق و مزایای پرداختی

مأخذ: همان.

متغیری در سطح اول قرار می گیرد که مجموعه خروجی و عناصر مشترک آن کاملاً یکسان باشند. پس از تعیین متغیر سطح اول آن را از جدول حذف کرده و با بقیه متغیرها جدول بعدی را تشکیل می دهیم. در جدول دوم نیز همانند جدول اول متغیر سطح دوم را مشخص می کنیم و این کار را تا تعیین سطح همه متغیرها ادامه می دهیم. سپس ماتریس استاندارد را تشکیل می دهیم. در جدول ۶ نتایج تعیین راهبرد سطح اول نشان داده شده است.

جدول ۶. تعیین سطح عوامل (سطح اول)

سطح	اشتراک ها	ورودی	خروجی	ردیف عوامل	عوامل
اول	۷،۳،۱	۷،۶،۵،۴،۳،۱	۷،۳،۱	۱	شفافیت فرایندها و رویه ها در سازمان
اول	۷،۵،۲	۷،۵،۲	۷،۶،۵،۴،۳،۲	۲	کنترل و نظارت
	۵،۳،۱	۶،۵،۴،۳،۲،۱	۵،۳،۱	۳	قانونگرایی در سازمان
	۴	۷،۵،۴،۲	۶،۴،۳،۱	۴	فرهنگ سازمانی
	۷،۵،۳،۲	۷،۵،۳،۲	۷،۶،۵،۴،۳،۲،۱	۵	عوامل مدیریتی
	۶	۷،۶،۵،۴،۲	۶،۳،۱	۶	سرمایه اجتماعی
	۷،۵،۲،۱	۷،۵،۲،۱	۷،۶،۵،۴،۲،۱	۷	حقوق و مزایای پرداختی

مأخذ: همان.

نتایج مرحله اول سطح بندی در جدول ۶ نشان داد مجموعه خروجی و مجموعه مشترک عوامل شماره یک و سه یکسان است. بنابراین در سطح اول مدل ساختاری - تفسیری قرار می گیرند. برای تعیین متغیرهای سطح دوم، عوامل سطح اول از جدول حذف می شود. نتایج تعیین سطح دوم در جدول ۷ درج شده است.

جدول ۷. تعیین سطح عوامل (سطح دوم)

عوامل	ردیف عوامل	خروجی	ورودی	اشتراکها	سطح
کنترل و نظارت	۲	۷,۶,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	
فرهنگ سازمانی	۴	۶,۴	۷,۵,۴,۲	۴	
عوامل مدیریتی	۵	۷,۶,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	
سرمایه اجتماعی	۶	۶	۷,۶,۵,۴,۲	۶	دوم
حقوق و مزایای پرداختی	۷	۷,۶,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	

مأخذ: همان.

نتایج مرحله دوم سطح بندی در جدول ۷ نشان داد که مجموعه خروجی و مجموعه مشترک عوامل ششم و هفتم یکسان است. بنابراین در سطح دوم مدل ساختاری - تفسیری قرار می گیرد. برای تعیین متغیرهای سطح سوم، عوامل سطح دوم از جدول حذف می شود. نتایج تعیین سطح سوم در جدول ۸ درج شده است.

جدول ۸. تعیین سطح عوامل (سطح سوم)

عوامل	ردیف عوامل	خروجی	ورودی	اشتراکها	سطح
کنترل و نظارت	۲	۷,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	
فرهنگ سازمانی	۴	۴	۷,۵,۴,۲	۴	سوم
عوامل مدیریتی	۵	۷,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	
حقوق و مزایای پرداختی	۷	۷,۵,۴,۲	۷,۵,۲	۷,۵,۲	

مأخذ: همان.

نتایج مرحله سوم سطح بندی در جدول ۸ شان داد که مجموعه خروجی و مجموعه مشترک عوامل چهار و هفت یکسان است. بنابراین در سطح سوم مدل ساختاری - تفسیری قرار می گیرد. برای تعیین متغیرهای سطح چهارم، عوامل سطح سوم از جدول حذف می شود. نتایج تعیین سطح چهارم در جدول ۹ درج شده است.

جدول ۹. تعیین سطح عوامل (سطح چهارم)

عوامل	ردیف عوامل	خروجی	ورودی	اشتراک ها	سطح
کنترل و نظارت	۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم
عوامل مدیریتی	۵	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم
حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان	۷	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم

مأخذ: همان.

نتایج چهار سطح عوامل اثرگذار بر فساد مالی در ادارات کل ورزش و جوانان در جدول ۱۰ درج شده است.

جدول ۱۰. سطح بندی عوامل

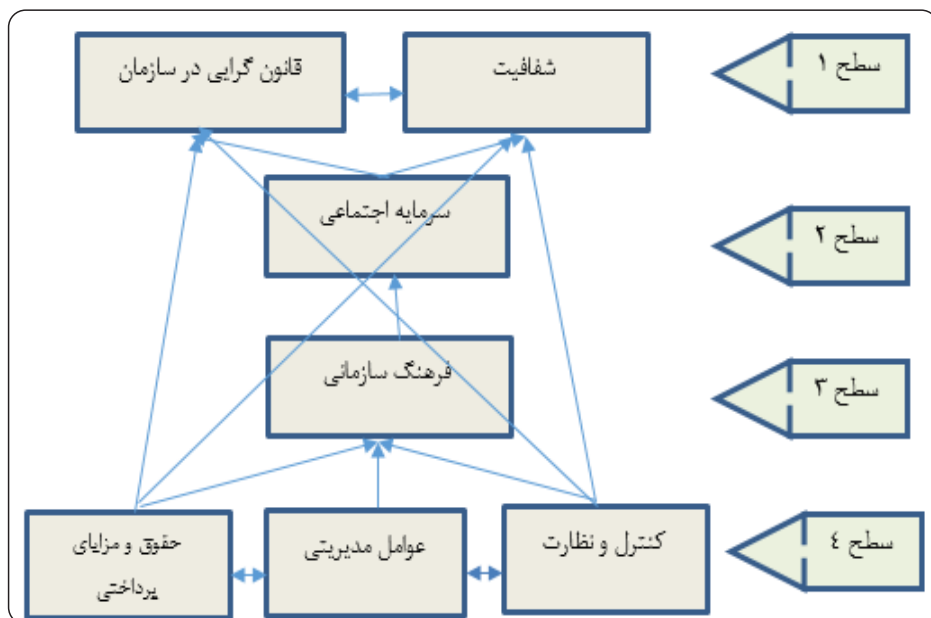
عوامل	ردیف عوامل	خروجی	ورودی	اشتراک ها	سطح	تکرار
شفافیت فرایند و رویه ها	۱	۷.۳.۱	۷.۶.۵.۴.۳.۱	۷.۳.۱	اول	۱
قانونگرایی در سازمان	۳	۵.۳.۱	۶.۵.۴.۳.۲.۱	۵.۳.۱	اول	۱
سرمایه اجتماعی	۶	۶	۷.۶.۵.۴.۲	۶	دوم	۲
فرهنگ سازمانی	۴	۴	۷.۵.۴.۲	۴	سوم	۳
کنترل و نظارت	۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم	۴
عوامل مدیریتی	۵	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم	۴
حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان	۷	۷.۵.۲	۷.۵.۲	۷.۵.۲	چهارم	۴

مأخذ: همان.

### سطح چهارم) تشکیل مدل ساختاری - تفسیری

با توجه به نتایج به دست آمده از سطح بندی عوامل، الگوی عوامل اثرگذار بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان ترسیم شد.

شکل ۱. الگوی ساختاری - تفسیری عوامل اثرگذار در ادارات کل ورزش و جوانان



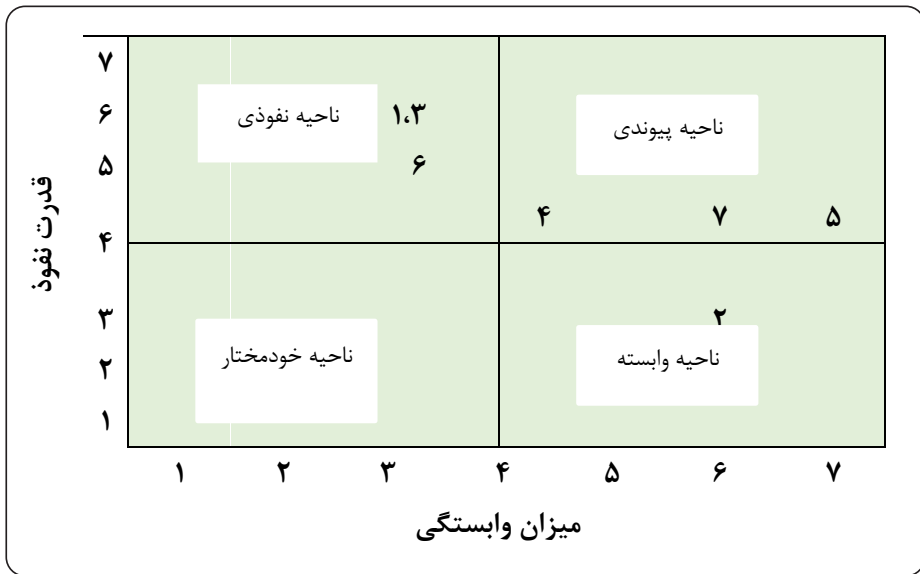
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نتایج تحقیق نشان داد که عوامل کنترل و نظارت، عوامل مدیریتی و حقوق و مزایای پرداختی به‌عنوان عوامل زمینه‌ای و اثرگذار در قاعده مدل قرار گرفته‌اند و تمرکز بر رفع این عوامل بر تحقق عوامل بالای مدل اثرگذار خواهد بود. همچنین نتایج نشان داد که عوامل شفافیت و قانون‌گرایی در سازمان از عوامل رأس مدل هستند که بر ایجاد فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان مؤثرند. این عوامل از عوامل سطوح پایین مدل اثرپذیری دارند.

نمودار تحلیلی MICMAC از دو محور افقی (میزان وابستگی) و عمودی (قدرت

نفوذ) تشکیل شده است. در تجزیه و تحلیل MICMAC متغیرها بر حسب قدرت هدایت و وابستگی به چهار دسته تقسیم می شوند. گروه اول (خودمختار) دارای نفوذ و وابستگی ضعیفی هستند و تقریباً ارتباط ضعیفی با سیستم دارند. گروه دوم (وابسته) شامل متغیرهایی است که دارای نفوذ ضعیف و میزان وابستگی بالا هستند. گروه سوم (پیوندی) شامل متغیرهایی است که نفوذ و وابستگی قوی دارند. گروه چهارم (نفوذی) نیز شامل متغیرهایی هستند که قدرت نفوذ بالا و وابستگی ضعیفی دارند.

شکل ۲. عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان براساس تجزیه و تحلیل MICMAC



### ۳. جمع بندی و نتیجه گیری

هدف از این تحقیق طراحی مدل ساختاری - تفسیری عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی سازمان های ورزشی بود. ممکن است برخی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی برای اکثر مدیران مشخص باشد؛ اما شناسایی دقیق و علمی عوامل اصلی و مؤلفه های هر یک از آنها و افزایش آگاهی نسبت به عوامل فرعی، کمک فراوانی به مدیران در جهت کاهش فساد خواهد کرد.

عواملی که در رأس مدل قرار می‌گیرند از قدرت اثرگذاری کمتر و میزان وابستگی و اثرپذیری بیشتری نسبت به دیگر عوامل برخوردارند. بنابراین مسئولان ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها باید بر عوامل سطح چهارم (پایین‌ترین سطح الگو) مدل تمرکز کنند و طرح‌های سنجیده و ترجیحاً بومی را طراحی و پیاده‌سازی کنند تا آثار مثبت آن باعث کاهش فساد اداری - مالی و در نتیجه شفافیت و قانونگرایی که در رأس مدل به دست آمده است، شود.

نتایج تحقیق نشان داد که در ایجاد فساد اداری - مالی سازمان‌های ورزشی کشور به ویژه ادارات کل ورزش و جوانان، هفت عامل اصلی و ۳۳ مؤلفه اثرگذار وجود دارد. یافته‌ها در بررسی عوامل اصلی با استفاده از روش مدل ساختاری - تفسیری نشان داد عوامل کنترل و نظارت، مدیریتی و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان به عنوان عوامل زمینه‌ای و اثرگذار در قاعده مدل قرار گرفته‌اند که می‌توانند سهم بسزایی در ایجاد فساد اداری - مالی داشته باشند. هاوانگ (۲۰۱۶) در تحقیق خود اظهار داشت که بروز فساد اداری در سازمان‌های ورزشی به صورت عوامل فردی، سازمانی و گروهی است. در یافته‌های معینی فر و زرگر (۱۳۹۸) به عوامل نظام پرداخت، فرهنگ سازمانی و سیستم نظارت و کنترل اشاره شده است. محمدی بارزلی، صورآذر و صورآذر (۱۳۹۷) در پژوهش خود دریافتند که عوامل مدیریتی و سازمانی بر بروز فساد اداری تأثیر دارد. گودرزی و همکاران (۱۳۹۰) نیز به وضعیت اقتصادی کارکنان در ایجاد فساد مالی اشاره کرده‌اند. این یافته‌ها با نتایج تحقیق حاضر همخوانی دارد. نظارت و کنترل یکی از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌شود؛ به طوری که بدون توجه به این اجزا سایر اجزای مدیریت مثل برنامه‌ریزی و هدایت ناقص بوده و تضمینی برای انجام درست آنها وجود ندارد. از این رو هر نوع مدیریتی که بدون نظام کنترل و نظارت باشد فاقد تضمین لازم برای صحت و دقت عملیات و اجرای کامل و صحیح برنامه‌هاست. کنترل و نظارت به عنوان یک محور برای رفع فساد از جامعه است که نبود و یا نقصان آن تأثیر مستقیمی بر رشد فساد در جامعه خواهد داشت. فقدان نظارت امکان‌پذیر نیست و نبود آن یعنی نبود هدایت و کنترل صحیح به سوی اهداف تعیین شده. در واقع نظارت کمک به مسئولان جهت نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات و



پیشگیری از جرائم و تخلفات است. البته استقلال دستگاه های نظارتی با وجود مؤلفه هایی مانند: نظارت اصلاحگر، نظارت کارا و غایت نگر، نظارت سازمان گرا، نظارت عینیت گرا، نظارت پیش نگر، نظارت مثبت نگر، نظارت واقع گرا، نظارت فرهنگ مدار و نظارت کل گرا باید حفظ شود؛ اما نباید رویه به گونه ای باشد که در عملکرد دستگاه ها اختلال و وقفه ایجاد کند. اگر تعریف درستی از حوزه عمل دستگاه های نظارتی ارائه و کارکرد آنها به درستی شناسایی شود، می توان گفت که دستگاه های نظارتی زیاد نیستند، اما امروزه تعدد این گونه دستگاه ها و اینکه گستره آن در سه قوه کشور وجود دارد بیشتر در موازی کاری ها و تداخل وظایف قابل مطالعه است. سیاست های تقنینی ایران در خصوص اختصاص اصولی از قانون اساسی به دستگاه های نظارتی زمینه ساز تقویت جایگاه آنهاست و فقدان هماهنگی بین آنها در نیل به اهداف کلان حکومتی، عدم پویایی دستگاه های نظارتی به دلیل فقدان نظام تبادل بین آنها، شکاف بین دستگاه های نظارتی و اجرایی، عدم معیارهای روشن و مشترک در امر نظارت و بازرسی، عدم تفاهم و تعامل بین دستگاه های نظارتی درون سازمانی و برون سازمانی و استفاده نکردن از ظرفیت واحدهای نظارتی درون سازمانی برای ارتقای نظارت کارآمد توسط دستگاه های نظارتی برون سازمانی، عدم اطلاع رسانی درست از دستگاه هایی که حسن عمل دارند و در نهایت وابستگی ساختارهای سازمانی نظارتی به قوای سه گانه در زمره موضوعاتی است که در نقش و جایگاه دستگاه های نظارتی تأثیرگذار است. البته نتایج نظارت ها باید منتج به کاهش فساد شود و شاید یکی از دلایل عدم کاهش فساد با وجود دستگاه های نظارتی، عدم تطابق جرم و جریمه باشد. هر چقدر میزان مجازات بیشتر باشد احتمال اخذ رشوه کاهش پیدا می کند، اما مجازات های کم، اثر چندانی در کاهش جرم ندارد (Banerjee and Mitra, 2018). با توجه به یافته ها ارزیابان متخصص و ماهر، کفایت قانون و اثربخشی نظارت از جمله مؤلفه های عامل کنترل و نظارت هستند. باید قوانین و آیین نامه هایی طراحی و تدوین شود تا چارچوب نظارت را در سازمان های ورزشی از جمله فدراسیون ها، هیئت ها و باشگاه ها به روشنی بیان کند و با پرورش ارزیابان متخصص و افزایش ارزیابی های میدانی، فساد اداری - مالی را در فدراسیون ها و باشگاه های بزرگ به حداقل ممکن کاهش داد. قوانین و مقررات و اساسنامه های مصوب باید صریح، شفاف و

قابل درک برای مدیران و کارکنان سازمان‌های ورزشی باشد و به شکلی باشد که راه‌های دور زدن قانون را برای کسانی که قصد فساد دارند را ببندد. از دیگر یافته‌های تحقیق که در قاعده مدل قرار گرفته است، میزان حقوق و مزایاست. از مؤلفه‌های این عامل مهم می‌توان به میزان حقوق ثابت، میزان اضافه‌کاری و پاداش‌ها اشاره کرد. تحقیقات نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از تخلفات اداری ریشه در تنگناهای اقتصادی دارد به طور طبیعی بهبود وضعیت اقتصادی کارکنان به کنترل بخشی از فساد اداری کمک خواهد کرد. افزایش دستمزد نسبی دولت توسط یک واحد (به عنوان مثال با میانگین دستمزد تولیدی در یک کشور) با کاهش سطح فساد اداری به میزان ۰/۲۶ واحد همراه است. به نظر می‌رسد این اثر به ویژه برای کشورهای غیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> (که فساد در آنها بیداد می‌کند) یا برای کشورهای با دستمزد نسبتاً پایین دولت قابل توجه است. نتیجه کلی سیاست این است که افزایش دستمزد دولت می‌تواند به کاهش فساد کمک کند، اما می‌تواند بسیار پرهزینه نیز باشد. به عنوان مثال برای کاهش سطح فساد در کشورهای غیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی باید دستمزد دولت حدود هفت برابر نسبت به کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی افزایش یابد (Weihua and Yesola, 2017).

از بین بردن تبعیض در پرداخت حقوق و دستمزد در سطوح مختلف و بهبود حقوق و مزایای کارکنان کم‌درآمد، گام مهمی در تحقق جامعه بدون فساد اداری است. یکی از مهمترین اهداف نظام حقوق و دستمزد در هر کشور، اطمینان بخشیدن به مدیران و کارکنان یک سازمان در زمینه پرداخت عادلانه و منصفانه در برابر کار و خدمتی است که ارائه می‌شود. پیش‌نیاز روابط اداری سالم آن است که کارمند مقدار معینی درآمد داشته باشد تا برای هزینه‌های خود و خانواده‌اش کفایت کند و نسبت به درآمد خود در مقایسه با اشخاص دیگر، رضایت و خشنودی کسب کند. بنابراین زمانی که حقوق و مزایای کارمند کفاف زندگی او را ندهد؛ وسوسه فساد در آن سازمان بیشتر می‌شود. به این ترتیب توجه ویژه به حقوق کارمندان عامل مؤثری بر کاهش فساد اداری و مالی در سازمان‌هاست.

---

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

پرداخت حقوق و مزایای مکفی و توزیع عادلانه پاداش، مزایا و ظرفیت های سازمان های ورزشی همچون فدراسیون ها، هیئت ها، باشگاه ها و حتی ادارات کل ورزش و جوانان انگیزه گرایی به تخلف و فساد را کاهش خواهد داد. از دیگر عوامل قاعده مدل که نشانگر اهمیت آن است و باید در اولویت اقدام قرار گیرد، عوامل مدیریتی است که مؤلفه های این عامل؛ برنامه ریزی، بسیج منابع، نظارت و کنترل توسط مدیر، رشد و یادگیری سازمانی و فرایندهای داخلی است. مدیران سازمان ها اعم از فدراسیون ها، هیئت ها و باشگاه ها مسئول تدوین سیاست ها و کارکنان مجری این سیاست ها و برنامه ها هستند. کمبود درک و تخصص افرادی که در مقام مدیریتی قرار دارند و آشنا نبودن به وظایف مدیریتی به کاهش کیفیت کار در مجموعه و ایجاد فضا برای بروز فساد می انجامد. بنابراین شایسته سالاری در انتصاب مدیران از اهمیت بالایی برخوردار است. تدوین برنامه های جامع با رویکرد مدیریت راهبردی و اجرای صحیح و به موقع برنامه می تواند فدراسیون ها، هیئت ها و باشگاه ها را در مسیر توسعه قرار دهد و فساد را کاهش دهد. چنانچه سازمان های ورزشی از جمله فدراسیون های پرمخاطب مثل فوتبال در چارچوب مدیریت علمی و راهبردی حرکت نکنند، بروز فساد بسیار محتمل است. در قالب تدوین و اجرای برنامه راهبردی باید راه های گسترش فساد مسدود شود. همچنین برنامه های آموزشی برای آشنا کردن مدیران با وظایف مدیریتی و همچنین کلاس های آموزشی برای کارکنان جهت توسعه مهارت های شغلی و پرداخت حقوق مکفی به کارکنان از ضروریات است. لازم است با به کارگیری افراد دلسوز و خبره در پست های مدیریتی و البته قبل از آن تربیت نیروی انسانی متعهد و مؤمن و متخصص که می توانند از عوامل تأثیرگذار در پیشگیری از بروز فساد در سازمان باشند شرایط را برای ایجاد سازمانی عاری از فساد فراهم آورد.

با توجه به مطالب فوق مدیران کل ورزش و جوانان استان ها باید به منظور کاهش فساد اداری - مالی در ادارات و هیئت های ورزشی بر عوامل کنترل و نظارت، عوامل مدیریتی و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان تمرکز کنند. چنانچه به این سه عامل توجه نشود فساد اداری - مالی در بدنه ادارات و هیئت ها گسترش پیدا می کند.

همچنین نتایج مقاله حاضر نشان داد که عوامل شفافیت فرایندها و رویه ها در

سازمان و قانونگرایی به عنوان عوامل رأس مدل (سطح اول) قرار گرفته‌اند که بر ایجاد فساد اداری - مالی در ادارات کل ورزش و جوانان مؤثر هستند. در یافته‌های بهبودی، ابزری و اعتباریان (۱۳۹۷) در مقاله «طراحی مدل ساختاری - تفسیری عوامل مؤثر بر فساد اداری دولت الکترونیک در ایران» به عوامل عدم آگاهی، عدم رعایت کپی‌رایت و مشکلات امضای الکترونیکی به عنوان عوامل رأس مدل اشاره شده است. اگر عامل شفافیت فرایندها و رویه‌ها در سازمان در پژوهش حاضر را مشابه عدم آگاهی دانست و عدم رعایت کپی‌رایت را مصداق عدم قانونگرایی تلقی کرد، می‌توان نتیجه گرفت که تا حدودی یافته‌های آنان با یافته‌های پژوهش حاضر همخوانی دارد.

تاوو نام<sup>۱</sup> (۲۰۱۸) در تحقیق خود با عنوان «بررسی اثر ضدفساد دولت الکترونیک و اثر تعدیل‌کننده فرهنگ ملی: یک مطالعه متقابل کشور»، به این نتیجه دست یافت که روابط بین شاخص‌های مختلف جهانی نشان می‌دهد که تقویت خدمات دولت الکترونیک به کنترل فساد کمک می‌کند و فرهنگ ملی موجب کاهش اثر ضدفساد دولت الکترونیک می‌شود. تنوع در کشورهای مختلف در شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بر تغییرات تأثیر دولت الکترونیک بر کنترل فساد تأثیر می‌گذارد. بنابراین یکی از راهکارهای اصلی و مؤثر در کاهش فساد اداری - مالی می‌تواند تقویت دولت الکترونیک باشد.

بخش دیگری از سؤال پژوهش با تمرکز بر تجزیه و تحلیل میک مک انجام شد. یافته‌ها نشان داد که در منطقه خودمختار هیچ‌یک از عوامل قرار نگرفته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود عوامل اثرگذار بر فساد اداری - مالی در منطقه‌های وابسته، پیوندی و نفوذی تقسیم شده‌اند که نشان دهنده هدایت‌گری و هدایت‌پذیری بالاست. بنابراین می‌توان اذعان کرد که عوامل شناسایی شده، دارای ارتباطات و تأثیرات نسبتاً قوی هستند و از کنش و واکنش مطلوبی برخوردارند. بنابراین چنانچه بر این عوامل تمرکز نشود و برنامه و طرحی به منظور هدایت عوامل به سمت کاهش فساد صورت نگیرد، شاهد افزایش فساد مالی در ادارات کل ورزش و جوانان و هیئت‌های ورزشی خواهیم بود.

---

1. Taewoo Nam

با توجه به اینکه سیستم اثرگذاری در مدل ساختاری - تفسیری از سطوح پایین به سمت سطوح بالای مدل است و عوامل اصلی مدیریتی، کنترل و نظارت و حقوق و مزایا در پایین ترین سطح مدل تحقیق حاضر قرار گرفته است، پیشنهاد می شود که در راستای تقویت عامل مدیریتی، مؤلفه های برنامه ریزی، توسعه عملکرد و رشد و یادگیری سازمانی و جهت کنترل و نظارت دقیق، احصای شاخص های ارزیابی، پرورش ارزیابان متخصص و بازدیدهای میدانی از فدراسیون ها و ادارت ورزش و جوانان و باشگاه های بزرگ وابسته به سازمان های دولتی و یا وزارتخانه ها اقدام لازم را انجام شود و اجرای سنجیده نظام پاداش مبتنی بر توزیع عادلانه را مدنظر قرار دهند.

پیشنهاد می شود مدیران نسبت به شناسایی خلأهای قانونی در زمینه کاهش فساد مالی در فدراسیون ها و باشگاه های معتبر و پرمخاطب مثل فوتبال و همچنین اجرای ماده (۸۸) مبنی بر اجاره اماکن ورزشی دولتی و مسدود کردن راه های سوءاستفاده مالی از این اماکن، اقدام کرده و در مجلس شورای اسلامی قوانین لازم تصویب و اجرایی شود.

در راستای کاهش فساد اداری باید قوانینی تصویب و دولت الکترونیک تقویت شود و همچنین قوانینی که بوروکراسی اداری را افزایش می دهند حذف شود. در راستای تأثیر نظارت ها نیز پیشنهاد می شود قوانین سختگیرانه تری نسبت به جرائم تصویب شود.

## منابع و مآخذ

۱. آذر، عادل، علی تیزرو و عباس مقبل باعرض (۱۳۸۷). «طراحی مدل چابکی زنجیره تأمین؛ رویکرد مدل سازی تفسیری ساختاری»، پژوهش های مدیریت در ایران، دوره ۱۴، ش ۴.
۲. آذر، عادل و کریم بیات (۱۳۹۵). «طراحی مدل فرایند محوری کسب و کار با رویکرد مدل سازی ساختاری - تفسیری (ISM)»، نشریه مدیریت فناوری اطلاعات، دوره ۱، ش ۱.
۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۶). تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور.
۴. بهبودی، محمدحسن، مهدی ابزری و اکبر اعتباریان (۱۳۹۷). «طراحی مدل تحلیل تفسیری - ساختاری علل مؤثر بر فساد اداری دولت الکترونیک در ایران»، فصلنامه بررسی مسائل اجتماعی ایران، دوره ۹، ش ۲.
۵. حسن پور، حمیدرضا و بهزاد رضوی (۱۳۹۷). «اهمیت پیشگیری از فساد اداری و تأثیر آن بر سلامت اجتماعی»، آموزش و سلامت جامعه، دوره ۵، ش ۲.
۶. حقیقتیان، منصور، سمیه کریمی زاده و جواد نظری (۱۳۹۱). «بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری»، جامعه شناسی کاربردی، سال ۲۳، ش ۴.
۷. خداپناه، مسعود (۱۳۹۴). «برآورد شاخص فساد اقتصادی در ایران به روش فازی و بررسی رابطه آن با اقتصاد زیرزمینی با استفاده از آزمون علیت هشیائو»، فصلنامه اقتصاد مقداری (بررسی های اقتصادی سابق)، دوره ۱۲، ش ۳.
۸. رفیع پور، فرامرز (۱۳۹۶). توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۹. صفری، حمیدرضا (۱۳۸۷). «مطالعه عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سازمان تربیت بدنی جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده تربیت بدنی، دانشگاه تهران.
۱۰. قائمی اصل، مهدی و فیروز ولایی (۱۳۹۹). «بررسی تأثیر فساد اداری بر سلامت مالی در نظام بانکی ایران»، فصلنامه پژوهش های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ۲۰، ش ۲.
۱۱. گودرزی، محمود، محمدحسین قربانی، حسین پورسلطانی و حمیدرضا صفری (۱۳۹۰). «مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع و رشد فساد اداری و ادراک شده و روش های کنترل آن در سازمان های ورزشی ایران»، پژوهش در علوم ورزشی، ش ۱۰.
۱۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴). مجلس شورای اسلامی ایران، کمیسیون اصل ۹۰، گزارش شماره ۲۴۹۱۹۵.
۱۳. محمدی بارزلی، خدیجه، توحید صورآذر و پرویز صورآذر (۱۳۹۷). «بررسی عوامل مؤثر بر فساد اداری

- در سازمان های دولتی»، رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ش ۹.
۱۴. معینی فر، محمد و سیدمحمد زرگر (۱۳۹۸). «ارزیابی عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری - مالی در سازمان ها»، پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری، ش ۱۴.
۱۵. نجفی کلوری، مقصود، محمود گودرزی، ابوالفضل فراهانی و حسن اسماعیلی بیدهندی (۱۳۹۱). «عوامل مؤثر بر بروز فساد در سازمان های ورزشی (مطالعه موردی فساد اداری در فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران)»، نشریه مدیریت ورزشی، ش ۱۴.
۱۶. ناوران، اشکان (۱۳۹۱). «شناسایی و اولویت بندی مسائل آموزشی فراگیران دوره های آموزش الکترونیکی دانشگاه تربیت مدرس براساس متدولوژی مدل سازی ساختاری - تفسیری»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
17. Annan, K. (2003). A Challenge to the World's Scientists.
18. Banerjee, R. and A. Mitra (2018). "On Monetary and Non-monetary Interventions to Combat Corruption", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 149.
19. Brandt Hjertstedt, A. and H. Cetina (2016). Why Does Corruption Havedifferent Effects on Economicgrowth?, A Case Study of Sub-Saharan Africa and Southeast Asia.
20. Everett, J., D. Neu and A. S. Rahaman (2007). "Accounting and the Global Wight Against Corruption", *Accounting Organizations and Society*, (32).
21. Faisal, M., D. K. Banwet and R. Shankar (2006). "Supply Chain Risk Mitigation: Modelling the Enablers", *Business Process Management*, 12(4).
22. Ghalib, Sh., A. Mohammad Daud and R. Asfandyar (2019). "Impact of Corruption on Foreign Direct Investment: An Empiricalanalysis of Saarc Countries", *International Journal of Management Research and Emerging Sciences*, 9(1).
23. Hwang, G (2016). "Understanding Sport Corruption: An Examination of People's Perceptions Toward Corruptions", *Psychology*, 6(4).
24. Lawshe, CH (1975). "A Quantitative Approach to Content Validity", *Personnel Psychology*, (28).

25. Mason, D., B. Stihbault and L. Misener (2006). "An Agency Theory Perspective On Corruption in Sport: The Case of the International Olympic Committee", *Journal of Sport Management*, No. 20.
26. Maennig, W. (2005). "Corruption in International Sports and Sport Management: Forms, Tendencies, Extent and Countermeasures", *European Sport Management Quarterly*, 5(2).
27. Raymundo M. Luis Campos-Vazquez and A. Mejial (2016). "Does Corruption Affect Cooperation? A Laboratory Experiment", *Lat Am Econ Rev*, (25).
28. Ritwik, B. and M. Arnab (2018). "On Monetary and Non-monetary Interventions to Combat Corruption", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 149.
29. Shrabani, S. and A. Mohamed Sami Ben Ali (2017). "Corruption and Economic Development: New Evidence from the Middle Eastern and North African Countries", *Journal Economic Analysis and Policy*, 54.
30. Taewoo, Nam (2018). "Examining the Anti-corruption Effect of E-government and the Moderating Effect of National Culture: A Cross-country Study", *Journal Government Information Quarterly*, 35(2).
31. Villoria M, Van, GG. Ryzin and CF. Lavena (2013). "Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain", *Public Adm Rev*, 73(1).
32. Warfield, J. W. (1974). "Developing Interconnected Matrices in Structural Modelling", *IEEE Transcript on Systems, Men and Cybernetics*, 4(1).
33. Weihua, A. and K. Yesola (2017). "Do Higher Government Wages Induce Less Corruption? Cross-country Panel Evidence", *Journal of Policy Modeling*, 39(5).



# رتبه‌بندی تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظر منتخبی از فعالان و دانش‌آموختگان اقتصاد بین‌الملل

سعید ایرانمنش،\* نورالله صالحی\*\* و سیدعبدالمجید جلایی اسفندآبادی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۳۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۲۹۶-۲۵۷
-------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

از جمله مهمترین مخاطرات سیاسی و اقتصادی بحث تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران است. داشتن بینش وسیع نسبت به این تحریم‌ها و اولویت‌بندی رسیدگی به آنها در جهت یافتن بهترین راهبرد امری ضروری به شمار می‌رود. در این مقاله با مطالعه گسترده در زمینه تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران، رتبه‌بندی مناسبی از انواع تحریم‌ها انجام شد تا با توجه به درجه اثرگذاری آنها اقدامات مناسبی اتخاذ شود. تاریخ مطالعه این تحریم‌ها از زمان انقلاب اسلامی تا حال حاضر است و شامل تحریم‌های ایالات متحده آمریکا، تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحریم‌های اتحادیه اروپاست. با تدوین پرسشنامه و مراجعه به پانزده نفر از صاحب‌نظران و خبرگان اقتصاد تحریم، هشت معیار کلی و ۴۸ زیرمعیار متناسب با تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران تدوین شد. به منظور رتبه‌بندی و حصول نتایج از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی در فضای نرم افزار MATLAB استفاده شد. نتایج مقاله حاضر نشان داد که از بین هشت معیار اصلی؛ تحریم نفت، گاز و پتروشیمی و تحریم مالی و بانکی بیشترین پیامدهای اقتصادی را داشتند و از بین ۴۸ زیرمعیار مشخص شده، ممنوعیت خرید نفت و گاز ایران توسط اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲ و منع ارائه خدمات مالی سازمان‌ها و بانک‌های بین‌المللی نظیر سوئیفت توسط اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲ نسبت به سایرین از اولویت بالاتری در اثرگذاری برخوردار است. بنابراین ضروری است متناسب با این رتبه‌بندی سیاست‌های مناسب اقتصادی و سیاسی اتخاذ شود.

**کلیدواژه‌ها:** اقتصاد تحریم؛ تحریم‌های ایالات متحده آمریکا؛ تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد؛

**تحریم‌های اتحادیه اروپا؛ تحلیل سلسله‌مراتبی فازی**

\* دانشجوی دکتری گروه اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه شهید باهنر کرمان (نویسنده مسئول)؛

Email: saeed.iranmanesh@yahoo.com

\*\* استادیار گروه اقتصاد دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه شهید باهنر کرمان؛

Email: salehinor@uk.ac.ir

\*\*\* استادیار گروه اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه شهید باهنر کرمان؛

Email: jalae@uk.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4110.4099

## مقدمه

تحریم‌ها مجازات‌های اقتصادی هستند که توسط یک کشور (یا گروهی از کشورها) علیه کشوری دیگر وضع می‌شوند تا اهداف سیاسی کشورهای تحریم‌کننده را برآورده کنند. تحریم سلاحي اقتصادی در میدان مبارزه غیرنظامی است که دیپلماسی را از گفت‌وگو فراتر برده و وارد میدان عمل می‌کند. نهاد تحریم‌کننده ممکن است یک یا چند کشور مانند ایالات متحده آمریکا و یا یک سازمان بین‌المللی مانند سازمان ملل باشد. کشور هدف نیز کشوری است که مستقیماً مورد اعمال سیاست‌های تحریم واقع می‌شود. منظور از اهداف سیاست خارجی، تغییر رفتارهای سیاسی کشور هدف است که کشور تحریم‌کننده به طور صریح یا ضمنی در پی آن است (Yelena and Faryal, 2016). تحریم‌ها از دیرباز ابزاری معمول و مسالمت‌آمیز در تعامل دولت‌ها به شمار می‌آمدند، به طوری که تقریباً از دهه ۹۰ میلادی، تحریم‌های اقتصادی به عنوان تقابل سیاسی رایج میان کشورها و همچنین ابزاری برای نیل به اهداف و ارتقای منافع سیاست خارجی مطرح شده‌اند. اولین تحریم شناخته شده، تحریم تجاری ایالت شهر مگارا از سوی آتن در ۴۳۳ سال قبل از میلاد بود. از آن هنگام استفاده از تحریم ادامه یافته و در این زمان به اوج خود رسیده است (Ankudinov, Rustam and Oleg, 2017).

در نظام کنونی بین‌الملل، به منظور دیکته کردن اهداف سیاسی و ناگزیر کردن کشور هدف به تغییر سیاست‌ها، تحریم‌ها به ابزاری رایج تبدیل شده است (آقای، رضاقلی زاده و محمدرضایی، ۱۳۹۷). در جریان یک تحریم، کشور تحریم‌کننده برای دستیابی به اهداف مدنظر خود سعی می‌کند از طریق وضع تحریم تجاری (محدودیت صادرات و واردات و تحریم مالی) هزینه‌هایی بر کشور هدف وارد کند (Hufbauer and Oegg, 2003). تحریم‌ها به دلیل ایجاد انحراف در روند طبیعی مبادلات اقتصادی بین‌المللی نه تنها سبب کاهش تجارت بین کشورهای هدف و اعمال‌کننده تحریم می‌شوند، بلکه بر دیگر کشورها هم اثر می‌گذارد (Lamotte, 2012). میزان تأثیرگذاری تحریم به پارامترهای تعیین‌کننده ویژگی‌های اقتصادی کشور تحریم شده، نظیر روابط تجاری و اقتصادی و شدت نیاز به کالاهای استراتژیک مانند نفت و نظایر آن بستگی دارد (Moret, 2014). تحریم‌های اقتصادی آمریکا علیه ایران یکی از ویژگی‌های اصلی روابط آمریکا و ایران از سال ۱۹۷۹ بوده است. با توجه به اینکه کشورهای حاشیه

خلیج فارس دوسوم ذخایر نفت و گاز جهان را در اختیار دارند، آمریکا حفظ سلطه خود بر این کشورها را از نظر استراتژیک بسیار مهم دانسته و همواره به آن توجه دارد. ایران از سال ۱۳۵۸ با تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده آمریکا روبه‌رو بوده، اما از سال ۱۳۹۱ دامنه و وسعت این تحریم‌ها گسترش یافته، به طوری که علاوه بر تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده آمریکا؛ تحریم‌های اتحادیه اروپا، همراهی و مشارکت کشورهای شرق آسیا، کشورهای حوزه خلیج فارس و همچنین تحریم‌های مصوب در شورای امنیت سازمان ملل را نیز شامل شده است. افزون بر این، نوع تحریم‌هایی که در سال ۱۳۹۱ اعمال شده‌اند نیز با تحریم‌های قبل از سال ۱۳۹۱ بسیار متفاوت بوده و تحریم بانک مرکزی، بانک‌های تجاری، تحریم صادرات نفت و مسدود شدن دارایی‌های دولت ایران در بانک‌های خارجی را نیز دربرگرفته است.

با توجه به مطالب فوق می‌توان تحریم‌های وضع شده علیه ایران را به این شرح دسته‌بندی کرد:

- توقیف اموال و دارایی‌های افراد و سازمان‌های ایرانی در خارج،
  - تحریم‌های تجاری صادرات، واردات و سرمایه‌گذاری،
  - تحریم دانش و تکنولوژی،
  - تحریم نفتی،
  - تحریم مالی و بانک‌های تجاری و بانک مرکزی،
  - تحریم تعامل و دادوستد با افراد، ارگان‌ها و سازمان‌های ایرانی توسط اتحادیه اروپا و سازمان‌های بین‌المللی (فدایی و درخشان، ۱۳۹۴).
- هافباور، اسکات و الیوت تحریم‌های اقتصادی را به معنای متوقف کردن عمدی یا تهدید به توقف روابط معمول تجاری یا مالی می‌دانند. براساس تعریف هالستی، در تحریم‌های تجاری ورود کالاهای خاص به کشور هدف یا همه محصولات صادراتی کشور تحریم‌شونده ممنوع می‌شود (محمودی، حسین‌پور و رضایی، ۱۳۹۸).
- تحریم‌های اقتصادی به دو نوع تجاری و مالی تقسیم می‌شود: تحریم‌های تجاری معمولاً گزینشی است و یک یا چند کالا را دربرمی‌گیرد، اما تحریم‌های مالی

شامل قطع کمک‌های رسمی و دولتی است و در شدیدترین مرحله به مسدود کردن دارایی‌های دولت هدف منجر می‌شود. این تحریم‌ها روند مناسبات مالی را متوقف و از انجام گرفتن فعالیت‌های تجاری دولت هدف به صورت مستقیم یا غیرمستقیم جلوگیری به عمل می‌آورد. به این ترتیب تحریم‌های مالی به ویژه در موارد تأمین مالی طرح‌های بنیادی توسعه، شرایط دشوارتر و هزینه‌های بیشتری را بر کشور هدف تحمیل می‌کند (Korhonen, Simola and Solanko, 2018). از سال ۱۹۱۴ میلادی قدرت‌های نظامی و اقتصادی برای پیشبرد اهداف خود در کشورهای هدف، ابزار تحریم‌های اقتصادی و سیاسی را جایگزین اهرم جنگی کردند (Medlicott, 1952).

داگسی<sup>۱</sup> (۱۹۸۰) تحریم اقتصادی را به چهار نوع تقسیم می‌کند:

- کنترل و محدودسازی تجاری،
- معلق کردن کمک‌ها و حمایت‌های تکنولوژیکی،
- مصادره اموال و دارایی‌های کشورهای هدف تحریم،
- ممنوعیت لیستی از شرکت‌های کشورهای هدف برای تجارت با کشور اعمال‌کننده. در خصوص دسته‌بندی زمانی تحریم‌های گسترده‌ای که توسط ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته است، می‌توان ۶ دوره کلی را در نظر گرفت که پنج دوره اول تنها شامل اقدامات یک‌جانبه دولت ایالات متحده آمریکا بوده و دوره ششم شامل اقدامات چندجانبه شورای امنیت سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا است (مهدیلو، ابوالحسنی و رضایی، ۱۳۹۸).

**الف) دوره ابتدای انقلاب (۱۹۸۱-۱۹۷۹):** در این دوره زمانی اصلی‌ترین دلیل تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران، تسخیر لانه جاسوسی آمریکا توسط دانشجویان خط امام است. پس از این رویداد تحریم‌هایی با ماهیت زیر علیه جمهوری اسلامی ایران انجام شد:

- توقیف اموال و دارایی ایران در آمریکا،

- عدم تحویل تجهیزات خریداری شده از آمریکا،
  - ممنوعیت همه مبادلات تجاری بین ایران و آمریکا،
  - لغو قرارداد فروش تجهیزات نظامی به ایران،
  - ممنوعیت واردات نفت (یافته‌های تحقیق).
- ب) دوره جنگ ایران و عراق (۱۹۸۷-۱۹۸۳): در این دوره زمانی ایالات متحده آمریکا مدعی شد که انفجار مقر نظامیان آمریکا در بیروت، توسط جمهوری اسلامی ایران انجام شده است. علاوه بر این ایالات متحده آمریکا با اشاره به حمایت ایران از تروریسم بین‌المللی اقدام به تحریم‌های گسترده‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران کرد که ماهیت آنها به شرح ذیل است:
- ممنوعیت اعطای وام و هرگونه تسهیلات به ایران،
  - کنترل صادرات کالاهای دارای مصارف دوگانه،
  - تحریم واردات نفت ایران توسط آمریکا،
  - منع صادرات و فروش تجهیزات نظامی به ایران (زهرانی، ۱۳۸۷).
- ج) دوره سازندگی (۱۹۹۹-۱۹۸۹): در این دوره زمانی که ایران مشغول بازسازی ویرانی‌های پس از جنگ هشت ساله بود، ایالات متحده آمریکا با ادعای دستیابی ایران به مواد لازم و فناوری تولید و کاربرد سلاح‌های نظامی، اقدام به تحریم‌های گسترده علیه جمهوری اسلامی ایران کرد که ماهیت این تحریم‌ها به قرار زیر است:
- تحریم تجهیزات و مواد مرتبط با تولید سلاح‌های شیمیایی و بیولوژیکی،
  - تحریم صادرات کالاهای دومانظوره به ایران در سال ۱۹۹۲ (آقایی، رضاقلی‌زاده و محمدرضایی، ۱۳۹۷).
- د) دوره کلینتون: در این دوره زمانی تحریم‌های متنوعی توسط دولت ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران صورت گرفت که به تفکیک زمان وقوع به شرح ذیل است:
- می ۱۹۹۳: ماهیت این تحریم با هدف مهار دوجانبه ایران و عراق در منطقه توسط دولت ایالات متحده آمریکا انجام شد.
  - می ۱۹۹۵: در این دوره زمانی دولت کلینتون مدعی مخالفت ایران با برقراری صلح

خاورمیانه، حمایت از تروریسم و تلاش برای دستیابی سلاح‌های کشتار جمعی شد. در این راستا تحریم‌هایی شامل تحریم‌های جامع در تمامی زمینه‌های بازرگانی و سرمایه‌گذاری و ممنوعیت کمک به توسعه منابع نفتی را علیه جمهوری اسلامی ایران اعمال کرد.

- **اوت ۱۹۹۶:** در این دوره زمانی دولت کلینتون مدعی شد که جمهوری اسلامی ایران حامی و تأمین‌کننده مالی تروریسم است. به این ترتیب تحریم‌های متنوعی شامل تصویب قانون ایسا<sup>۱</sup> و ممنوعیت سرمایه‌گذاری شرکت‌های آمریکایی در صنایع نفت و گاز ایران علیه جمهوری اسلامی انجام شد.

- **اوت ۲۰۰۱:** در این دوره زمانی و با روی کار آمدن بوش پسر، روابط خصمانه آمریکا با جمهوری اسلامی شدت یافت. همین امر موجب تمدید تحریم‌های قانون ایسا و مجازات همه شرکت‌های خارجی سرمایه‌گذاری‌کننده بیش از بیست میلیون دلار در صنعت نفت جمهوری اسلامی ایران شد (مه‌دی‌لو، ابوالحسنی و رضایی، ۱۳۹۸).

۵) **دوره پس از واقعه یازده سپتامبر (۲۰۰۱-۲۰۰۳):** پس از واقعه یازده سپتامبر، دولت ایالات متحده آمریکا مدعی پناه دادن جمهوری اسلامی ایران به تروریست‌ها شد و با این ادعا اقدام به معرفی ایران به عنوان محور شرارت و تشدید تحریم‌های سابق کرد (فرازمند، حکمت و کیان، ۱۳۹۱).

۶) **دوره پس از قطعنامه‌های شورای امنیت در بحث هسته‌ای (۲۰۰۳ تاکنون):** در این دوره زمانی به دلایل زیر قطعنامه‌های شورای امنیت و به تبع آن تحریم‌های این شورا علیه ایران تصویب شد.

- متهم کردن ایران به داشتن سلاح هسته‌ای،
- حمایت از تروریسم و حزب‌الله لبنان،
- حمایت از سلاح کشتار جمعی و تلاش برای دستیابی آن،
- مقابله با تروریسم،
- پیگیری برنامه هسته‌ای و تسلیحاتی ایران.

۱. این قانون در ایران به نام پیشنهاددهنده آن سناتور آلفونسو داماتو به قانون داماتو معروف شده است.

با توجه به مشکلات و آسیب‌هایی که تحریم‌های بین‌المللی می‌تواند بر بدنه اقتصاد یک کشور وارد کند، لازم است شدت و ضعف اثرگذاری تحریم‌ها مورد بررسی قرار گیرد تا بتوان در راستای کاهش مخاطرات تحریم‌ها بهترین اقدامات را انجام داد. از آنجاکه برای اندازه‌گیری مخاطرات تحریم‌ها نمی‌توان از روش‌های مرسوم استفاده کرد باید با استفاده از منطق فازی و روشی مانند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی این مخاطرات را رتبه‌بندی کرد و متناسب با اولویت آنها اقدامات لازم اتخاذ شود. بنابراین مقاله حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال مهم که «اثرگذارترین تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران کدام است؟» به دنبال کاهش مخاطرات تحریم‌هاست.

در این پژوهش با مراجعه به فعالان در زمینه اقتصاد تحریم، نظرات پانزده نفر از خبرگان در قالب پرسشنامه‌های فازی به دست آمد. با توجه به نظریات خبرگان اقتصاد تحریم و با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی در فضای نرم افزار MATLAB، تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران رتبه‌بندی شد.

## ۱. ادبیات موضوع

از مطالعات داخلی می‌توان به این موارد اشاره کرد:

بهروزی‌فر (۱۳۸۳) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی یک جانبه آمریکا بر اقتصاد بازرگانی ایالات متحده و بازارهای جهانی انرژی» به بررسی تأثیر تحریم‌های یک جانبه آمریکا بر تجارت جهانی و بازار جهانی انرژی پرداخته است. در این مطالعه ۹ متغیر مجازی برای نشان دادن تحریم اقتصادی در زمان‌های مختلف به کار رفته است. نتایج این مطالعه نشانگر اثر عمیق تحریم‌های گسترده بر جریان تجارت متقابل و کاهش حدود ۹۰ درصدی آن بوده و تحریم‌های محدود و متوسط نیز تجارت دوجانبه را به ترتیب بیش از یک چهارم و یک سوم کاهش می‌دهند.

بقالیان، آماده و علیزاده (۱۳۹۳) در مطالعه‌ای تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر سطح اشتغال در ایران را در قالب تکنیک‌های اقتصادسنجی سری زمانی بررسی کرده‌اند. در این تحقیق براساس ترکیبی از طبقه‌بندی‌های موجود، تحریم‌های اقتصادی به دو بخش

تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه گسترده (جامع) تقسیم شده و آثار آنها با استفاده از دو متغیر مجازی بررسی شده است. براساس یافته‌های تحقیق رابطه منفی و معنادار میان تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه گسترده و سطح اشتغال کل وجود دارد؛ این در حالی است که نتایج مقاله نشان می‌دهد تحریم‌های اقتصادی چندجانبه اثر معناداری ندارند.

طیبه و صادقی (۱۳۹۶) در مطالعه خود در بازه زمانی ۱۳۹۳-۱۳۵۹، با استفاده از الگوی تصریح شده نرخ ارز و روش خودتوضیحی با وقفه‌های توزیعی به ارزیابی اثرات تحریم‌های بین‌المللی همه‌جانبه سال ۱۳۹۱ بر نرخ ارز از طریق تأثیرگذاری بر میزان صادرات نفت و کسری بودجه دولت پرداخته و در ادامه اثرات تحریم‌های قبل از سال ۱۳۹۱ و سایر متغیرهای تأثیرگذار را نیز بررسی کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد که تحریم‌های قبل از سال ۱۳۹۱ اثر مستقیم و البته ضعیفی بر نرخ ارز داشته و تحریم‌های سال ۱۳۹۱ از طریق وارد کردن تکانه‌های منفی به دریافتی‌های ارزی نفت و بودجه دولت تأثیر مستقیم و قوی‌تری بر نرخ ارز داشته است. همچنین درآمدهای صادرات نفتی و نظام تک‌نرخ‌ی ارز، اثر مثبت و معناداری را بر نرخ ارز نشان داده و متغیرهای شاخص بهای کالاهای مصرفی و تولید ناخالص داخلی نیز تأثیری مستقیم و معناداری بر نرخ ارز داشته‌اند.

آقایی، رضاقلی‌زاده و محمدرضایی (۱۳۹۷) در مطالعه خود به بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای عمده شریک تجاری در چارچوب الگوی جاذبه تعمیم‌یافته با استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی پانل دیتا، پرداخته‌اند. الگوسازی مدل تحقیق براساس داده‌های آماری در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۴ انجام شده است. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که تحریم‌های ضعیف تأثیر منفی کمتری بر ارزش صادرات و واردات ایران در دوره مورد بررسی داشته است، اما تحریم‌های شدید و گسترده تأثیر منفی قابل ملاحظه‌ای بر میزان صادرات و واردات کالاهای تجاری ایران داشته است. بنابراین اقدامات انجام شده برای کاهش یا لغو تحریم‌های شدید علیه ایران نظیر توافقنامه هسته‌ای (برجام)، می‌تواند به رونق روابط تجاری ایران و شرکای عمده تجاری منجر شود.

محمودی، حسین‌پور، و رضایی (۱۳۹۸) در پژوهشی به بررسی بهره‌وری عوامل تولید در شرایط تحریم‌های اقتصادی برای بخش‌های صنعت، کشاورزی و حمل‌ونقل در اقتصاد



ایران می‌پردازند. بر این اساس از مدل تحلیل پوششی داده‌ها و شاخص مالم کویست در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۵ استفاده شده است. نتایج حاکی از آن است که تحریم‌ها با درجات متفاوت بهره‌وری و کارایی، بخش‌های مختلف را تحت تأثیر قرار داده است. در دوره مورد مطالعه با وجود تحریم‌ها بخش حمل‌ونقل، بهترین عملکرد و بخش صنعت، بدترین عملکرد را از لحاظ بهره‌وری و کارایی داشته‌اند. همچنین براساس نتایج به دست آمده تغییرات بهره‌وری در هر سه صنعت بیشتر تحت تأثیر تغییرات تکنولوژی بوده است.

مهدیلو، ابوالحسنی و رضایی (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای ابتدا انواع تحریم‌های اقتصادی براساس ماهیت و منشأ انواع تحریم‌ها را طبقه‌بندی می‌کنند و سپس طبق مخاطراتی که بر اقتصاد ایران دارند، رتبه‌بندی می‌شوند. برای این منظور با به‌کارگیری روش تحلیل سلسله‌مراتب فازی و نظرخواهی از خبرگان؛ مخاطرات انواع تحریم‌های اقتصادی علیه ایران براساس دو معیار «هزینه‌های تحمیلی بر اقتصاد» و «قابلیت دور زدن تحریم‌ها» برآورد می‌شود. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد تحریم‌های مالی - بانکی سازمان ملل با ۵۶ درصد، نفتی سازمان ملل با ۲۱ درصد، مالی - بانکی اتحادیه اروپا با ۱۵ درصد و نفتی اتحادیه اروپا با ۹ درصد بیشترین مخاطرات را در بین انواع تحریم‌ها بر اقتصاد ایران داشته‌اند که در مجموع بیش از ۷۸ درصد از کل مخاطرات تحریم‌های اعمالی علیه ایران است. همچنین انواع تحریم‌های وضع شده توسط آمریکا در مجموع ۱۵ درصد مخاطرات تحریم‌ها را شامل می‌شود. نتیجه اینکه از میان تمامی تحریم‌ها، اهمیت تحریم‌های مالی - بانکی و نفتی سازمان ملل و اتحادیه اروپا بسیار بیشتر از دیگر تحریم‌هاست.

از مطالعات خارجی نیز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

هافبائر و اوگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) در مطالعه‌ای به بررسی تأثیر تحریم اقتصادی آمریکا بر تجارت آمریکا (براساس مدل جاذبه) پرداخته است. وی که یکی از اندیشمندان مطرح حوزه تحریم اقتصادی است، برای بررسی این تأثیر تحریم‌ها را به سه طیف تحریم‌های ضعیف، متوسط و شدید تقسیم‌بندی کرده است. تحریم‌های ضعیف عبارتند از:

الف) محدودیت تعلیق کمک‌های اقتصادی،

ب) ممنوعیت صادرات قطعات نظامی و محصولات با کاربردهای دوگانه،

ج) محدودیت در ارائه خدمات ضمانت بانکی،

د) محدودیت سرمایه‌گذاری شرکت‌های خصوصی در کشور هدف.

تحریم‌های متوسط دربرگیرنده مجموعه تحریم‌های مالی و تجاری (مانند ممنوعیت سرمایه‌گذاری در کشور هدف، بلوکه کردن اموال و دارایی‌های کشورهای هدف و محدودیت صادرات به کشور هدف) است که علاوه بر اقلام نظامی، لیستی از سایر کالاها را نیز دربرمی‌گیرد. در نهایت تحریم‌های شدید شامل تحریم‌های گسترده تجاری و مالی هستند که با هدف ایجاد محدودیت‌های جدی در تجارت و سرمایه‌گذاری در کشور هدف اعمال می‌شوند. در این مقاله هافبائر براساس مدل جاذبه به محاسبه و تخمین میزان تجارت گمشده و یا زبان‌های تجاری ناشی از تحریم بر اقتصاد آمریکا پرداخته و نشان می‌دهد در بین ۶ کشور مورد مطالعه، ایران دومین کشوری است که تحریم‌های آن بیشترین زبان یا تجارت گمشده را بر اقتصاد آمریکا تحمیل کرده است.

کاروسو<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی بر تجارت» تأثیر تحریم اقتصادی بین‌المللی بر تجارت خارجی آمریکا را در دوره ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۰ بررسی کرده و نشان می‌دهد تأثیر تحریم اقتصادی بر تجارت خارجی، منفی و معنادار است. در مطالعه وی تحریم اقتصادی به سه طیف ضعیف، متوسط و شدید تقسیم شده و براساس مدل جاذبه تأثیر هر یک از آنها بر تجارت بررسی شده است. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد تحریم‌های شدید نسبت به تحریم‌های دیگر تأثیر منفی بیشتری بر تجارت خارجی داشته است.

شعرخوانی، محمدی و هادی‌نژاد<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی کارایی تحریم‌ها بر تجارت غیرنفتی ایران (الگوی جاذبه)» ضمن مروری اجمالی بر سابقه تاریخی تحریم‌ها علیه ایران، با به‌کارگیری الگوی جاذبه اثر مستقیم تحریم‌های اقتصادی بر تجارت

1. Caruso

2. Shearkhani, Mohammadi and Hadinejad

غیرنفتی ایران و نمونه‌ای از ۴۲ شریک تجاری آن را در دوره زمانی ۱۹۷۷ تا ۲۰۰۶ ارزیابی کردند. به منظور بررسی اثر تحریم‌ها این مطالعه از هر دو تحریم‌های گسترده و متوسط به منزله دو متغیر مجازی مؤثر بر ضریب شیب استفاده می‌کند. نتایج حاکی از آن است که تحریم‌های گسترده و متوسط گرچه از لحاظ سیاسی بر روند کار ایران بی‌تأثیر بوده، اما از نظر آماری بر صادرات و واردات ایران با شرکای تجاری آن آثار درخور توجه و معناداری بر جای نهاده است.

فراهانی و شبانی<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) اثر تحریم‌ها بر گردشگری ایران را با روش آمار توصیفی داده‌های سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ بررسی کردند (برخی داده‌ها تا سال ۲۰۰۸ بوده است). در این بررسی داده‌های گردشگری ملی، داخلی، خانواده‌ای و جهانی در ایران به کار گرفته شد. اصلی‌ترین یافته آنها این است که تحریم‌ها، گردشگری و رشد آن را کاهش نداده بلکه در برخی زمینه‌ها نرخ رشد آن نیز افزایش یافته است.

کورهونن، سیمولا و سولانکو<sup>۲</sup> (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای تحریم‌ها - ضد تحریم‌ها، آثار آنها بر اقتصاد، تجارت و بازارهای مالی روسیه را بررسی کرده‌اند. آنها بیان کردند که افت چشمگیر قیمت نفت در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۴ همزمان با فشار تحریم‌ها سبب کاهش تولید ناخالص داخلی در بازه زمانی ۲۰۱۷-۲۰۱۴ شده است. نتایج مطالعه آنها حاکی از محدودیت بازار سرمایه روسیه به دنبال تحریم‌هاست، به طوری که سهم بازار روسیه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا تا حدودی کاهش یافته است. با این حال روسیه سیاست‌های ضد تحریم از جمله محدودیت در صادرات مواد غذایی به اتحادیه اروپا را اتخاذ کرده است. در این راستا با وجود اثرات حاشیه‌ای و محدود اقتصاد کلان سیاست‌های ضد تحریم، محدودیت در صادرات مواد غذایی به اتحادیه اروپا این کشورها را تحت تأثیر قرار داده است.

بیگلایزر و لکتزین<sup>۳</sup> (۲۰۲۰) در مطالعه‌ای به بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر بازار سرمایه در ۶۶ کشور در حال توسعه پرداخته‌اند. آنها با هدف بررسی اثر تحریم‌های تجاری

1. Farahani and Shabani

2. Korhonen, Simola and Solanko

3. Biglaiser and Lektzian

بر سرمایه در جهان، این کشورها را در طی سال های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۵ بررسی کردند. نتایج نشان می دهد که تحریم های واردات با تأثیر منفی که بر بازار سهام این کشورها داشته اند به دوره های رکودی در این کشورها منجر شده است.

فیلیپنکو، باژنوا و استاکنوا<sup>۱</sup> (۲۰۲۰) در مطالعه ای با هدف تحلیل عملکرد تحریم های اقتصادی در سطح بین المللی به بررسی پیامدها و میزان خسارت های این تحریم ها پرداخته اند. نتایج آنان نشان داد که تحریم های اقتصادی ضمن کاهش چشمگیر نرخ رشد اقتصادی در کشور هدف، منجر به ایجاد دوره های رکودی در این کشورها شده است.

## ۲. مبانی نظری

تحریم های اقتصادی؛ کاهش، متوقف کردن یا تهدید به توقف روابط اقتصادی، تجاری و مالی متعارف با کشور هدف از سوی دولت کشور تحریم کننده است. منظور از روابط متعارف روابطی در وضعیت بدون اعمال تحریم است. در حقیقت تحریم ها، سلاحی اقتصادی در میدان مبارزه های غیرنظامی است که دیپلماسی را از گفت و گو فراتر برده و وارد میدان عمل می کند (Eyler, 2007). تحریم های اقتصادی، به دو نوع تجاری و مالی تقسیم می شود. تحریم های تجاری معمولاً گزینشی است و یک یا چند کالا را در برمی گیرد، اما تحریم های مالی شامل قطع کمک های رسمی و دولتی است و در شدیدترین مرحله به مسدود کردن دارایی های دولت هدف منجر می شود. این تحریم ها روند مناسبات مالی را متوقف و از انجام شدن فعالیت های تجاری دولت هدف، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم جلوگیری می کند. به این ترتیب تحریم های مالی، به ویژه در موارد تأمین مالی طرح های بنیادی توسعه، شرایط دشوارتر و هزینه های بیشتری را بر کشور هدف تحمیل می کند (Korhonen, Simola and Solanko, 2018).

تحریم های تجاری از نوع تحریم واردات از کشور هدف، ثروت کشور هدف را از طریق کاهش دریافتی های صادراتی کاهش می دهد. تحریم واردات از کشور هدف، به معنای محدود کردن صادرات کالاهای خاصی (مانند نفت از ایران، عراق و سوریه) یا تمام کالاهای

---

1. Filipenko, Bazhenova and Stakanov

وارداتی از کشور هدف (مانند کوبا) است، با این هدف که توانایی کشور هدف برای تأمین مالی سیاست‌های مورد نظرش کاهش یابد (Eyler, 2007). به عبارت دیگر تحریم‌های تجاری به طور عمده شامل ممنوعیت یا ایجاد محدودیت در صادرات و واردات کشور هدف می‌شود. به طور کلی تحریم‌های تجاری به لحاظ شیوه اعمال به دو روش بایکوت و توقیف انجام می‌شود. در روش بایکوت کشور هدف از صادرات یک یا چند کالا به کشورهای دیگر محروم می‌شود، اما در روش توقیف کشور هدف از واردات یک یا چند کالای اساسی محروم می‌شود.

## ۱-۲. تحریم‌های مالی و بانکی

هدف از اعمال تحریم‌های مالی و بانکی ایجاد مانع و افزایش هزینه‌ها در بخش پولی و بانکی است. به عبارتی این تحریم‌ها با محدود کردن جریان ورود و خروج پول، ارز و طلا، تراکنش‌های بین بانکی و قطع دسترسی به سامانه‌های انتقال پیام بین نهادهای مالی؛ درصد افزایش هزینه‌های کشور و در نتیجه محدود کردن فرصت‌های مالی برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی است. انواع تحریم‌های مالی و بانکی به قرار ذیل هستند:

- **تحریم ارزی:** به موجب این محدودیت هیچ کدام از مؤسسات اعتباری، اشخاص و شرکت‌های موجود در لیست تحریم آمریکا، نمی‌توانند از راه رسمی و قانونی و با واحد ارزی دلار تبادلات مالی داشته باشند.

- **نظارت شدید بر تراکنش‌های مالی:** مهمترین هدف از نظارت بر انجام تراکنش‌های مالی ایجاد رعب و ترس در مؤسسات مالی و اعتباری است تا از این طریق بانک‌ها و مؤسسات را از تعامل با ایران منع کنند.

- **تحریم بانک‌ها و نهادهای مالی:** هدف این تحریم قطع هرگونه همکاری با بانک‌های ایرانی است.

- **تحریم شبکه انتقال الکترونیکی پیام‌های مالی بین بانکی (سوئیفت):** تحریم شبکه پیام‌رسان سوئیفت موجب می‌شود تا در کنار تحریم ارزی و در غیاب دلار و یورو، واردات از دیگر کشورها حتی با ارز همان کشور نیز مشکل و محدود باشد.

- **تحریم تأمین مالی و سرمایه‌گذاری:** این تحریم‌ها با وضع قوانین محدودکننده و تنبیهی مانع سرمایه‌گذاری مستقیم کشورها در پروژه‌های بزرگ اقتصادی ایران می‌شوند. این تحریم‌ها روند تشکیل سرمایه را کندتر می‌کنند.

- **تحریم طلا و فلزات گران بها:** کشورها می‌توانند برای دور زدن تحریم‌ها و و جایگزینی دلار از طلا و فلزات گران بها استفاده کنند. این تحریم جزء تحریم‌های متأخر و برای مقابله با دور زدن تحریم‌هاست.

### ۱-۲. سیاستگذاری برای کاهش مخاطرات تحریم‌های مالی - بانکی

- استفاده از طلا و فلزات گران بها: به دلیل سازوکار غیررسمی تجارت طلا و فلزات گران بها، استفاده از طلا در غیاب دلار و یورو می‌تواند در تعامل با دیگر کشورها مشکل‌گشا باشد.

- تعامل با بانک‌ها با مأموریت خاص یا کوچک: بانک‌هایی که قبلاً به هر دلیلی در لیست تحریم‌های بانکی آمریکا قرار گرفته‌اند یا به علت مأموریتی خاص از ورود به معاملات با کشورهای غربی صرف‌نظر کرده‌اند و از تحریم شدن توسط ایالات متحده متضرر نخواهند شد.

- استفاده گسترده از شبکه صرافی‌ها: ایجاد شبکه‌های گسترده صرافی در کشورهای مختلف که به وسیله آن جابه‌جایی دلارهای نفتی به رغم تحریم‌های بین‌المللی علیه نظام بانکی تسهیل می‌شود.

- مبادلات چمدانی ارز: در شرایط اضطرار بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت به صورت کاغذی و با هزینه وارد کشور می‌شود.

- استفاده از منابع داخلی برای تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی: مشارکت بانک‌ها، تسهیلات صندوق توسعه ملی و سرمایه بخش خصوصی از جمله منابع داخلی برای احداث طرح‌ها هستند و در کنار آن سرمایه‌گذاری کشورهای خارجی (با استفاده از اموال محبوس ایران در خارج کشور از جمله در چین، هند و روسیه)، منابعی برای ایجاد این صنایع است.

- نقل و انتقالات مالی با پوشش افراد و شرکت‌های غیرایرانی: ایجاد شرکت‌هایی در خارج از کشور به منظور ایجاد واسطه برای خدمات مالی و بانکی از طرق غیرمعمول و ایجاد امکان تبادل مالی برای تأمین نیازهای کشور مورد هدف تحریم‌ها.

## ۲-۲. تحریم‌های نفتی

روند فروش نفت به نحوی است که می‌توان گفت تحریم‌های نفتی با دیگر تحریم‌ها درهم تنیده شده و تحریم‌های چندلایه و متنوعی را ایجاد کرده است (میرزایی، صاحب فصول و اللهیاری پور، ۱۳۹۴). مراحل سه‌گانه فروش نفت عبارتند از: عرضه نفت، حمل نفت و دریافت پول فروش نفت. براساس تحریم‌های بانکی و ممنوعیت معاملات مالی و تجارت طلا با ایران، دریافت پول حاصل از فروش نفت خام از سازوکارهای رسمی ممکن نیست و درآمد آن نزد شرکت‌ها و کشورهای خریدار نفت بلوکه می‌شود. از سوی دیگر تحریم حمل و نقل (از جمله کشتیرانی) و نیز تحریم‌های بیمه از موارد بسیار مهمی است که به صورت مستقیم به فروش نفت مرتبط است که با رفع نشدن آنها به صورت عملی مشکل فروش نفت چندبرابر خواهد شد. باید توجه داشت که تحریم نفت ایران به دلیل هزینه‌های زیاد و شرایط محیطی (بازار نفت، روابط سیاسی بین‌المللی و ...) میسر نیست. در واقع به دلیل به هم پیوستگی اقتصادهای جهانی و تأثیرات متقابلی که انرژی و به‌طور ویژه نفت دارد، کوچکترین تغییرات در این بازارها آثار مستقیمی بر اقتصاد کشورها بر جای می‌گذارد. مرکز پژوهش‌های صندوق بین‌المللی پول در تحقیقی می‌گوید، افزایش ۱۰ دلاری قیمت نفت باعث کاهش ۲ درصدی تولید ناخالص ملی کشورهای عضو سازمان توسعه اقتصادی می‌شود (متقی، رضانی و نکولعل آزاد، ۱۳۹۲). بنابراین مدیریت بازار نفت و جلوگیری از رشد ناگهانی قیمت یکی از پیچیدگی‌های تحریم نفت ایران است. یکی دیگر از نکات مهم در صنعت نفت، همخوانی پالایشگاه‌ها و تجهیزات صنایع مختلف برای استفاده از نوع خاصی از نفت ایران است. ویژگی خاص نفت ایران باعث می‌شود در پالایشگاه‌ها و صنایع مقصد که از نفت ایران استفاده می‌کنند، به راحتی نتوانند این نفت را جایگزین کنند. البته با اختصاص زمان و پذیرش هزینه‌های اضافی ممکن است کشورهای خریدار نفت ایران بتوانند خود را با شرایط جدید وفق دهند. انواع تحریم‌های نفتی به شرح ذیل است:

- تحریم سرمایه‌گذاری در صنایع نفت و گاز ایران و تأمین مالی آن: تمام سرمایه‌گذاری‌ها و تأمین مالی توسط شرکت‌های آمریکایی و سرمایه‌گذاری شرکت‌ها و کشورهای ثالث در صنایع نفت و گاز ایران شامل تحریم می‌شود.

- تحریم خرید و فروش نفت خام، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی: واردات نفت خام

توسط شرکت‌های آمریکایی، واردات نفت خام توسط شرکت‌ها و کشورهای ثالث و واردات محصولات تصفیه شده از مواد خام نفتی.

- **تحریم صادرات تجهیزات و فناوری به ایران:** صادرات فناوری و تجهیزات مربوط به صنایع پتروشیمی، نفت و گاز ایران، همکاری برای تولید محصولات پالایشی بنزین در ایران شامل فروش یا تأمین کالا، خدمات، فناوری، اطلاعات یا سایر حمایت‌ها در آن راستا.

- **تحریم صادرات فرآورده‌های پالایشی و بنزین به ایران.**

### ۱-۲-۲. سیاستگذاری جهت کاهش مخاطرات تحریم‌های نفتی

- **معافیت تحریمی تجارت دوجانبه با خریداران نفتی ایران:** با توجه به پیچیدگی‌ها و مشکلات تحریم نفت ایران، آمریکا تجارت دوجانبه ایران با کشورهای خریدار نفت را از تحریم‌های مالی و بانکی خود معاف کرده است. منظور از تجارت دوجانبه، واردات کالای تولید شده در کشور خریدار نفت ایران، با استفاده از درآمد حاصل از فروش نفت ایران به آن کشور است که از آن به عنوان «تهاتر» یاد می‌شود

- **روش‌های خاص برای فروش و حمل نفت:** از جمله مشکلاتی که تحریم‌های نفتی بر اقتصاد کشور وارد کرده‌اند، مشکلات تجاری به ویژه موانع حمل و نقل محموله‌های نفتی است. برخی از روش‌هایی که می‌توان آثار تحریم‌ها را کمتر کرد و تحریم‌های نفتی را دور زد عبارتند از:

- انتقال کشتی به کشتی،
- انتقال نفت ایران به اسم نفت کشوری دیگر،
- استفاده از تانکرها برای ذخیره نفت،
- ذخیره‌سازی نفت در دریا در تانکرهای عظیم نفتکش و استفاده از آنها به عنوان ترمینال شناور نفتی،
- فروش از طریق بخش خصوصی.

### ۳-۲. تحریم‌های تجاری

تحریم‌های تجاری شامل بسیاری از اقلام و کالاهای صادراتی و وارداتی می‌شود که در این



بخش به بررسی مهمترین گروه‌های کالایی که می‌توانند آثار قابل توجهی بر اقتصاد ایران داشته باشند، پرداخته می‌شود. همچنین باید توجه داشت که تحریم‌های حمل‌ونقل و بیمه نیز در جهت ایجاد مانع برای بهره‌برداری از ظرفیت کامل تجارت کشور هدف با کشورهای دیگر است. انواع تحریم‌های تجاری به شرح ذیل است.

- محدودیت‌های صادراتی (به‌طور ویژه در صنعت پتروشیمی): براساس آمار گمرکات در بین اقلام صادرات غیرنفتی بیشترین سهم مربوط به تولیدات پتروشیمی است. کشورهای تحریم‌کننده نیز با توجه به همین امر بیشترین تحریم‌های تجاری را بر مسیر صادرات تولیدات پتروشیمی اعمال کرده‌اند. ساختار تحریم صنعت پتروشیمی ایران از پنج بخش عمده زیر تشکیل شده است:

- تحریم صادرات محصولات پتروشیمی،
  - تحریم مالی و بانکی برای تراکنش‌های مرتبط با صادرات محصولات پتروشیمی،
  - تحریم تأمین مالی و سرمایه‌گذاری ایجاد واحدهای پتروشیمی،
  - تحریم کشتیرانی، بیمه و حمل‌ونقل محصولات پتروشیمی،
  - تحریم دانش فنی، تجهیزات و کاتالیست‌ها،
  - محدودیت‌های وارداتی برای کشور هدف (به ویژه در صنعت خودروسازی).
- با توجه به اهمیت و سهم بالای گروه خودروسازی از تولید، همواره توجه خاصی در داخل و خارج کشور به این صنعت می‌شود. بر این اساس تحریم‌های خودروسازی شامل موارد زیر است:

- خرید، تأمین یا انتقال کالاها و خدمات قابل استفاده در صنعت خودروسازی،
  - تحریم مالی و بانکی برای تراکنش‌های مربوط به صنعت خودرو،
  - تأمین مواد اولیه و قطعات مورد نیاز صنعت خودروسازی،
  - خدمات حمل‌ونقل (کشتیرانی و بیمه حمل‌ونقل) مربوط به صنعت خودرو.
- تحریم‌های حمل‌ونقل (کشتیرانی و بیمه حمل‌ونقل): براساس آمارهای موجود از تجارت خارجی کشور، سهم حمل‌ونقل دریایی در جابه‌جایی کالاهای وارداتی و صادراتی از نظر وزنی ۹۰ درصد و از نظر ارزشی ۷۰ درصد است. به این ترتیب حمل‌ونقل دریایی مانع اساسی

بر سر تجارت کشور هدف با دیگر کشورها ایجاد می‌کند. بنابراین می‌توان آن را در طبقه تحریم‌های تجاری قرار داد. این تحریم‌ها باعث ایجاد محدودیت‌های زیر می‌شوند:

- حمل کالاهای تحریم شده با مبدأ ایران،
  - حمل کالاهای تحریم شده به مقصد ایران،
  - انواع محدودیت‌های حوزه حمل و نقل که به محدودیت تجاری منجر می‌شود.
- **تحریم شرکت‌های کشتیرانی:** شرکت «ملی نفتکش» مسئولیت حمل و نقل فرآورده‌های نفتی و «شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران» مسئولیت حمل کالاهای غیرنفتی و کانتینری را برعهده دارد. بنابراین قرار دادن نام شرکت‌های فوق در لیست تحریمی موانع زیادی بر سر تجارت کالاهای نفتی و غیرنفتی ایجاد می‌کند.
- **تحریم ارائه خدمات بیمه‌ای برای حمل و نقل دریایی:** اهمیت تحریم بیمه کشتیرانی آنجاست که بندرها پذیرای کشتی‌هایی هستند که دارای بیمه‌های معتبر باشند؛ یعنی بیمه‌هایی که بتوانند خسارات سنگین احتمالی ناشی از حوادث کشتیرانی را بپردازند. خودداری از بیمه کشتی‌های کشور هدف، علاوه بر ایجاد مشکل برای آنها جهت ورود به بنادر کشورهای دیگر، پرداخت غرامت حوادث را با مشکل اساسی مواجه می‌کند.

### ۱-۳-۲. سیاستگذاری جهت کاهش مخاطرات تحریم‌های تجاری

- **مستکثر بودن خریداران و تشنه بودن بازار:** خریداران محصولات پتروشیمی ایران بسیار متکثرند؛ به طوری که محصولات پتروشیمی کشور به بیش از شصت کشور مختلف صادر می‌شود (رهبر و میرشجاعیان حسینی، ۱۳۸۸). شرکت‌های مختلف دنیا متقاضی خرید محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های پلیمری ایران هستند.

- **تنوع محصولات پتروشیمی:** محصولات پتروشیمی بسیار متنوع هستند و این موضوع راه را برای تحریم این محصولات دشوار می‌کند. در واقع صادرات یک قلم کالا مانند نفت به راحتی قابل ردیابی است و می‌توان آن را تحریم کرد، اما محصولات پتروشیمی برخلاف نفت متنوع هستند. بنابراین یکی از برنامه‌های راهبردی ایران در مقابله با تحریم‌ها باید انتقال صادرات از حالت تک محصولی نفت به صادرات محصولات متنوع و پایین دستی پتروشیمی باشد.

- مهمترین راه‌ها برای کم‌اثر کردن تحریم‌ها و حل مشکلات حمل‌ونقل عبارتند از:
- واردات کالا به کشورهای همسایه و انتقال با کشتی‌های کوچک‌تر،
- تغییر نام و مالکیت کشتی‌ها روی کاغذ،
- استفاده از پرچم کشور دیگر برای کشتی‌ها،
- خاموش کردن ردیاب کشتی (به دلیل مشخص نشدن مسیر تردد و نقاط بارگیری، دستگاه ردیاب کشتی را خاموش می‌کنند)،
- استفاده از ظرفیت کشورهای دیگر در حوزه بیمه.

#### ۴-۲. تحریم‌های دانش و تکنولوژی

در ادامه انواع تحریم‌های دانش و تکنولوژی و همچنین سیاستگذاری جهت کاهش آن ارائه می‌شود. منع صدور کلیه کالاها، ارائه خدمات فنی و علمی، حمایت مادی و سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مرتبط با صنعت هسته‌ای، تسلیحاتی، مصارف دوگانه یعنی مواردی که در حوزه‌های نام برده شده ممکن است قابل استفاده باشند، اما منحصر به این حوزه‌ها نبوده و در صنایع دیگر نیز کاربرد دارند. در این چارچوب صادرات طیف بسیار وسیعی از کالاها و خدمات که در صنایع پایه‌ای نیز کاربرد دارند از جمله گستره بسیار وسیعی از مواد شیمیایی، تجهیزات الکترونیکی، حسگرها، تجهیزات لیزری، تجهیزات مربوط به ناوبری و جهت‌یابی و ... ممنوع شده است (هشیار، ۱۳۹۵). انواع تحریم‌های دانش و تکنولوژی به شرح ذیل است:

- **تحریم فروش هواپیما و تعمیر و تأمین قطعات هواپیما:** به دلیل اینکه اکثر قطعات هواپیما موارد مصرفی در دیگر صنایع را نیز دارند و نیز نیاز به دانش و تکنولوژی بالا برای تولید و تعمیر هواپیما، تحریم‌های صنعت هوایی در دسته تحریم‌های دانش و تکنولوژی طبقه‌بندی می‌شود.

#### ۴-۲-۱. سیاستگذاری برای کاهش مخاطرات تحریم‌های دانش و تکنولوژی

برخی از روش‌های ذکر شده برای دور زدن تحریم‌های حمل‌ونقل، مالی و بانکی و نفتی می‌تواند

برای کم‌اثر کردن تحریم‌های دانش و تکنولوژی نیز به کار رود. برای مثال می‌توان با ایجاد شرکت‌هایی در خارج از کشور مسیرهایی جهت دور زدن تحریم‌ها، همکاری با کشورهای که حاضر به پذیرش ریسک همکاری با ایران هستند، نقل و انتقال چمدانی و... ایجاد کرد.

## ۲-۵. تحریم تعامل و دادوستد و توقیف اموال و دارایی افراد و سازمان‌ها

اصلی‌ترین فهرست از مشمولان تحریم‌های تعامل و دادوستد و توقیف اموال و دارایی افراد و سازمان‌ها علیه افراد و گروه‌های مختلف فارغ از ملیت آنهاست که با بهانه‌هایی همچون تروریسم، قاچاق مواد مخدر و برنامه‌های خاص آمریکا هدف قرار گرفته‌اند. این بهانه‌ها در قالب بیش از پنجاه برچسب مختلف تعریف شده‌اند. هر یک از هویت‌های موجود در فهرست وزارت خزانه‌داری آمریکا ذیل یک یا چند مورد از برچسب‌ها طبقه‌بندی شده‌اند (Katzman, 2015). افراد و شرکت‌های ایرانی تحریم شده، بیشتر ذیل حدود ۱۰ عدد از این برچسب‌ها با موضوعات حمایت از تروریسم، اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و نیز شمول در تحریم‌های مختلف تصویب شده علیه ایران قرار می‌گیرند.

### ۲-۵-۱. سیاست‌گذاری جهت کاهش مخاطرات تحریم‌های تعامل و دادوستد و توقیف

#### اموال و دارایی‌های افراد و سازمان‌ها

اموال مربوط به سازمان‌ها و شرکت‌های ایرانی عمدتاً با دستور نهادها و مقامات قضایی مسدود می‌شوند. دور زدن این تحریم‌ها نیاز به طرح دعوی و شکایت در مجامع حقوقی بین‌المللی دارد تا با دریافت حکم قضایی بتوان اموال و دارایی‌های بلوکه شده را آزاد کرد.

### ۲-۶. کانال‌های اصلی اثرگذاری تحریم‌ها بر اقتصاد ایران

- افزایش شدید نرخ ارز: قیمت کالاهای وارداتی مصرفی خانوار و قیمت مواد سرمایه‌ای و واسطه‌ای وارداتی برای بنگاه‌ها، به دلیل افزایش شدید نرخ ارز افزایش یافته است.  
- ممنوعیت تجارت: بسیاری از کالاها در لیست تحریم‌ها قرار گرفته‌اند و تبادلات بانکی بسیار دشوار شده است.

- **تحریم نفتی:** به کاهش شدید صادرات نفت و درآمدهای نفتی منجر شد. اندازه‌گیری کامل اثر تحریم‌ها بر اقتصاد ایران ممکن نیست، اما می‌توان برخی از جنبه‌های تحریم که قابلیت مدل‌سازی را دارد تحلیل و بررسی کرد (مه‌دیلو، ابوالحسنی و رضایی، ۱۳۹۸). در مطالعات مختلف، روش‌های متنوعی برای تحلیل و تخمین تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر کل اقتصاد و یا تجارت و رشد اقتصادی به کار رفته‌اند که مهمترین آنها عبارتند از: مدل مازاد مصرف‌کننده<sup>۱</sup>، مدل جاذبه<sup>۲</sup>، روش منحنی پیشنهاد در تجارت<sup>۳</sup>، مدل نظریه بازی‌ها<sup>۴</sup> و مدل انتخاب عمومی (تحریم‌های هوشمند) (کازرونی و اصغرپور، ۱۳۹۵).

با توجه به حجم وسیع و متنوع تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران، می‌توان این تحریم‌ها را به هشت دسته کلی تقسیم کرد:

- تحریم صنایع و معادن و فلزات گران بها،
- تحریم‌های مالی بانکی،
- تحریم دادوستد و توقیف اموال و دارایی‌های اشخاص،
- تحریم نفت و گاز و پتروشیمی،
- تحریم شبکه حمل‌ونقل،
- تحریم‌های تجاری و سرمایه‌گذاری،
- تحریم‌های دانش و تکنولوژی،
- تحریم‌های تسلیحاتی و نظامی.

از آنجاکه هر یک از این تحریم‌ها خود از چندین تحریم متنوع تشکیل می‌شوند، در این مقاله ۶ زیرمعیار مهمتر برای هر معیار معرفی شده است که بر مبنای آنها پرسشنامه پژوهش تدوین شده است. پس از آن به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی در فضای نرم افزار MATLAB استفاده

---

1. Consumer Surplus Model  
 2. Gravity Model  
 3. Offer Curves  
 4. Game Theory Model

شد. اهمیت این پژوهش این است که یک دید مناسب و همه جانبه از مشکلات پیش روی کشور پس از اعمال تحریم‌ها در اختیار مسئولان امر قرار می‌دهد تا با اتخاذ تصمیم‌های مناسب و اقدامات حمایتی و بسترسازی، مخاطرات تحریم‌ها را به حداقل برسانند.

### ۳. روش تحقیق و یافته‌های پژوهش

روش تحقیق در مقاله حاضر روش توصیفی - تحلیلی و روش جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و پیمایشی (میدانی) است. قلمرو بررسی در این تحقیق دوره زمانی ۱۳۶۰-۱۳۹۷ است. نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی و کمی تفاوت بسیار دارد زیرا هدف آن به جای تعمیم یافته‌ها، کسب درک عمیق از پدیده مورد بررسی است (رنجبر و دیگران، ۱۳۹۱). انتخاب مشارکت‌کنندگان در پژوهش کیفی با هدف دستیابی به بیشترین اطلاعات پدیده مورد بررسی انجام می‌شود. در پژوهش کمی تأکید بسیار زیادی بر انتخاب تصادفی (شانس برابر برای انتخاب همه اعضای جامعه پژوهش) وجود دارد؛ اما در پژوهش کیفی نمونه پژوهش یا مشارکت‌کنندگان انتخاب یا دعوت می‌شوند (Teddle, 2007). نمونه‌گیری هدفمند که نمونه‌گیری غیراحتمالی، هدفدار یا کیفی نیز نامیده می‌شود به معنای انتخاب هدفدار واحدهای پژوهش برای کسب دانش یا اطلاعات است. این نوع نمونه‌گیری به دنبال ایجاد قوانین ثابت و تغییرناپذیر و یا تعمیم نتایج نیست، بلکه سعی در شناخت بهتر هر پدیده در زمینه خاصی دارد. در مقاله حاضر روش نمونه‌گیری انتخابی از موارد شناخته شده یا معروف است که از نظر یک متخصص یا مطلع استفاده می‌شود. این روش زمانی کاربرد دارد که پژوهشگر اطلاعات کافی در زمینه انتخاب نمونه ندارد و باید به نظر متخصصان اتکا کند (Teddle and Tashakkori, 2009). از این رو برای انتخاب نمونه مناسب به خبرگان فعال در زمینه اقتصاد تحریم مراجعه شد و تعداد پانزده نفر از این صاحب‌نظران به منظور تدوین پرسشنامه‌های تحقیق انتخاب

شدند. از آنجاکه رتبه‌بندی تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، از جمله مسائل تصمیم‌گیری چندمعیاره به حساب می‌آید، روش انتخابی برای تحلیل داده‌های یکی از روش‌های حل مسائل تصمیم‌گیری چندمعیاره است (Deveci, Canitez and Gokasar, 2018). این روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی نام دارد. انتخاب نوع فازی به دلیل قدرت بالای تجزیه و تحلیل و تشابه بیشتر گزاره‌های فازی با فضای ابهامات کلامی انسانی است. از آنجا که فضای حل مسئله در این روش بر پایه ماتریس تصمیم است، پیاده‌سازی گام‌ها و مراحل در فضای نرم‌افزار MATLAB انجام شده است.

### ۱-۳. مراحل تحلیل سلسله‌مراتبی فازی

تحلیل سلسله‌مراتبی سنتی<sup>۱</sup>، امکان انعکاس سبک تفکر انسانی را به‌طور کامل ندارد. به عبارت دیگر استفاده از مجموعه‌های فازی با توضیحات زبانی و گاه مبهم انسانی سازگاری بیشتری دارد، بنابراین بهتر است با استفاده از مجموعه‌های فازی (به‌کارگیری اعداد فازی) به پیش‌بینی بلندمدت و تصمیم‌گیری در دنیای واقعی پرداخت. در این تحقیق از روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی چانگ<sup>۲</sup> (۱۹۹۶) استفاده می‌شود. پرکاربردترین عدد فازی، مثلثی است. این عدد فازی دارای سه درایه است که تابع عضویت آن در معادله‌های ۱ و ۲ مشاهده می‌شود. در این مدل عدد  $m$  دارای مقدار عضویت ۱ است.

$$A = (a - m - b) \quad (1)$$

1. Analytical Hierachy Process (AHP)

2. Chang

$$\mu_A \sim (x) = \begin{cases} x - a / m - a \\ a \leq x \leq m \\ \\ b - x / b - m \\ m \leq x \leq b \\ \\ 0 \\ x < a \\ or \\ x > b \end{cases} \quad (2)$$

اولین گام در روش تحلیل سلسله مراتبی فازی مثلثی این است که عوامل مؤثر بر پژوهش تعیین شوند. این عوامل با استفاده از روش های مختلفی استخراج می شوند. در این مقاله با مرور ادبیات و پیشینه پژوهش، معیارهای مؤثر بر هدف پژوهش استخراج شد که مطابق جدول ۳ ارائه می شود.

دومین گام در این روش تشکیل تیم خبرگان و پاسخ گویی به سؤالات پرسشنامه است. بر این اساس با مراجعه به پانزده نفر از خبرگان فعال در زمینه اقتصاد تحریم، پرسشنامه های تحقیق تجزیه و تحلیل شد. به منظور کمی سازی گزاره های فازی مطرح در پرسشنامه از طیف اعداد فازی مطابق با جدول ۲ استفاده شده است.

سومین گام در این روش بررسی نرخ ناسازگاری مقایسات زوجی است که با روش گاوس و بوچر انجام می شود. گاوس و بوچر (۱۹۹۸) براساس شرایط انتقال پذیری قوی، روشی را برای محاسبه درجه سازگاری ماتریس های مقایسه فازی زوجی ارائه کردند. در این روش به منظور بررسی شرایط سازگاری باید از هر ماتریس مقایسه زوجی  $A_{n \times n}^{\sim}$ ، دو ماتریس مجزای  $A^m$  و  $A^g$  تشکیل شود. ماتریس  $A^m$  از مقادیر میانی ترجیحات هر خبره (مقادیر میانی اعداد فازی مثلثی) به دست می آید ( $A^m = [a_{ijm}]$ ). ماتریس دوم نیز از میانگین هندسی حد بالا و حد پایین اعداد فازی مثلثی براساس معادله ۳ ایجاد می شود.



$$A^g = \sqrt{a_{ijL}} \cdot a_{ijU} \quad (۳)$$

برای یافتن میزان سازگاری، بردار وزن هر یک از این دو ماتریس باید محاسبه شود. از آنجاکه این ماتریس‌ها شامل داده‌های غیرفازی هستند، می‌توان از روش ساعتی برای محاسبه بردار وزن استفاده کرد. از این‌رو بردارهای دو وزن  $W^m$  و  $W^g$  از معادله‌های ۴ و ۵ به دست می‌آید.

$$w^m = [w_i^m]$$

where

$$W_i^m = \frac{1}{n} \frac{\sum_{j=1}^n a_{ijm}}{\sum_{i=1}^n a_{ijm}} \quad (۴)$$

$$w^g = [w_i^g]$$

where

$$W_i^g = \frac{1}{n} \frac{\sum_{j=1}^n \sqrt{a_{ijL}} \cdot a_{ijU}}{\sum_{j=1}^n \sqrt{a_{ijL}} \cdot a_{ijU}} \quad (۵)$$

$n$  بُعد ماتریس است. بزرگ‌ترین مقدار ویژه ( $\lambda_{\max}$ ) برای هر یک از ماتریس‌ها از معادله‌های ۶ و ۷ محاسبه می‌شود.

$$\lambda_{\max}^g = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \sqrt{a_{ijL}} \cdot a_{ijL} (w_j^g / w_i^g) \quad (۶)$$

$$\lambda_{\max}^g = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \sqrt{a_{ijL} \cdot a_{ijL}} (w_j^g / w_i^g) \quad (7)$$

براساس روش ساعتی، شاخص سازگاری برای سنجش پایایی پرسشنامه اول که انحراف از سازگاری کامل را نشان می‌دهد، به ترتیب زیر به دست می‌آید.

$$CI^m = \frac{(\lambda_{\max}^m - n)}{n - 1} \quad (8)$$

$$CI^g = \frac{(\lambda_{\max}^g - n)}{n - 1} \quad (9)$$

$$CR = \frac{CI}{RI} \quad (10)$$

برای محاسبه درصد سازگاری ( $CR = \frac{CI}{RI}$ )، شاخص‌های تصادفی  $R^m$  و  $R^g$  مطابق جدول ۱ ذکر شده توسط گاکوس و بوچراائه شده است. در این مقاله برای هر یک از پانزده پرسشنامه مراحل روش گاکوس و بوچرا انجام شد. مقادیر به دست آمده برای  $CR$  در تمامی پرسشنامه‌ها کمتر از ۱/۰ به دست آمد، بنابراین تمام پرسشنامه‌ها سازگار بود. چهارمین گام این است که پس از آنکه نرخ ناسازگاری مقایسات زوجی خبرگان بررسی شد و همگی سازگار بودند، باید مقایسات را ادغام و تبدیل به یک ماتریس زوجی کرد. در مطالعاتی که از نظر چندین پاسخ‌دهنده استفاده می‌شود برای ادغام نظریات و تبدیل آنها به یک ماتریس از روش میانگین هندسی استفاده می‌شود (Deveci, Canitez and Gokasar, 2018).

جدول ۱. مقادیر شاخص برای نرخ‌های ناسازگاری

اندازه ماتریس	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵
$R^m$	۰	۰	۰/۴۸	۰/۷۹	۱/۰۷	۱/۱۹	۱/۲۸	۱/۳۴	۱/۳۷	۱/۴	۱/۴۱	۱/۴۴	۱/۴۵	۱/۴۹	۱/۴۹
$R^g$	۰	۰	۰/۱۷	۰/۲۶	۰/۳۵	۰/۳۸	۰/۴	۰/۴۱	۰/۴۳	۰/۴۴	۰/۴۵	۰/۴۷	۰/۴۶	۰/۴۸	۰/۴۸

پنجمین گام به دست آوردن میانگین هندسی سطرهاست. این گام در واقع اولین گام در روش بهبود یافته فازی است که باید براساس معادله ۱۱ میانگین هندسی سطرها محاسبه شود.

$$r_i^{\sim} = (\pi_{j=1}^n p_{ij}^{\sim})^{1/n} \quad (11)$$

$$i = 1, 2, \dots, m$$

ششمین گام، ضرب میانگین هندسی سطرها در معکوس مجموع میانگین هندسی است. در این گام ابتدا میانگین هندسی که در مرحله قبل محاسبه شده است را با هم جمع و سپس هر میانگین هندسی را در معکوس این مجموع ضرب می‌کنند.

$$w_i = r_i \otimes (r_1 \otimes r_2 \otimes \dots \otimes r_m)^{-1} \quad (12)$$

هفتمین گام، دی فازی کردن وزن‌های فازی است. در این گام باید وزن‌های فازی مرحله قبل را دی فازی کرد که می‌توان از معادله زیر استفاده کرد.

$$w_{crisp} = \frac{l + 2b + u}{4} \quad (13)$$

هشتمین گام، نرمال کردن وزن معیارها با روش نرمال سازی خطی است. در این گام کافی است هر وزن دی فازی شده در مرحله قبل را بر مجموع اوزان تقسیم کرد تا وزن نرمال حاصل شود.

رتبه‌بندی تحریم‌های اقتصادی علیه ایران از جمله مسائلی است که در گروه تصمیم‌گیری چندمعیاره قرار می‌گیرد. در این مقاله به منظور رتبه‌بندی از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی<sup>۱</sup> استفاده شده است که جزء روش‌های حل مسائل تصمیم‌گیری چندمعیاره است (Abdulghader and Eid, 2018). برای پیاده‌سازی این روش باید در

اولین گام هدف و معیارها تعیین شود و در گام بعد درجه اهمیت معیارها و درجه اهمیت نسبی آنها استخراج شود (خوزین، ۱۳۹۶).

با طراحی پرسشنامه‌ای منطبق بر معیارهای کلامی فازی مطابق با جدول ۲ و مراجعه به خبرگان اقتصاد تحریم، داده‌های اولیه استخراج شد. در مرحله بعد با استفاده از روش میانگین هندسی، نظرات خبرگان تلفیق و مراحل هر یک از روش‌های تحلیل سلسله‌مراتبی فازی و تاپسیس فازی بر روی آنها اعمال شده است.

جدول ۲. معادل فازی برای ترجیحات کلام

عبارت کلامی	معادل فازی
ترجیح یکسان	(۱ و ۱)
بینابین	(۱ و ۲)
کمی مرجح	(۲ و ۳)
بینابین	(۳ و ۴)
خیلی مرجح	(۴ و ۵)
بینابین	(۵ و ۶)
خیلی زیاد مرجح	(۶ و ۷)
بینابین	(۷ و ۸)
کاملاً مرجح	(۸ و ۹)

جدول ۳ معرف درخت تصمیم به منظور اولویت‌بندی تحریم‌های اقتصادی علیه ایران است. این معیارها با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه با خبرگان در زمینه اقتصاد تحریم و با مراجعه به تاریخچه تحریم‌ها علیه ایران استخراج شده است.

جدول ۳. درخت تصمیم مورد استفاده برای روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی

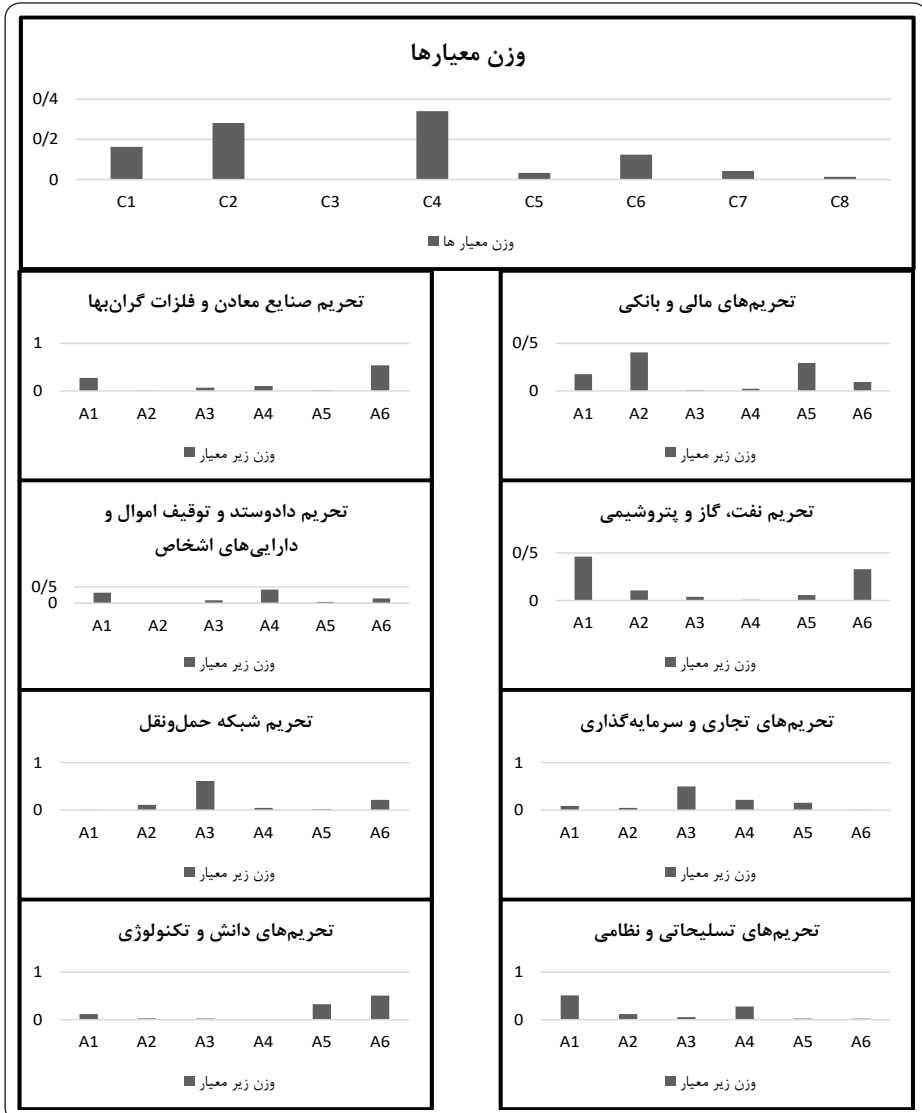
هدف	معیارها	نماد	زیرمعیارها
رتبه‌بندی انواع تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران	C1 تحریم صنایع و معادن و فلزات گران‌بها	A1-1	ممنوعیت خرید و فروش فلزات گران‌بها توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲)
		A1-2	ممنوعیت فعالیت‌های تجاری و مرتبط با غنی‌سازی اورانیوم توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۷-۲۰۰۸-۲۰۱۰)
		A1-3	تحریم کمک‌های فنی - مهندسی به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A1-4	تحریم صنایع آلومینیوم و فولاد ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۹)
		A1-5	تحریم کمک‌های فنی - مهندسی به ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A1-6	تحریم صنایع آلومینیوم و فولاد ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲)
C2 تحریم مالی و بانکی	A2-1	ممنوعیت تأمین مالی بخش انرژی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)	
	A2-2	منع ارائه خدمات مالی توسط سازمان‌ها و بانک‌های بین‌المللی نظیر سوئیفت توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲)	
	A2-3	افزایش حساسیت و هوشیاری نسبت به شبکه بانکی ایران توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۸)	
	A2-4	ممنوعیت تأسیس شعب بانک ایرانی در اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)	
	A2-5	ممنوعیت تأسیس شعب بانک ایرانی در ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۱-۲۰۱۹)	
	A2-6	ممنوعیت تأمین مالی توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۸۴-۲۰۰۰-۲۰۱۰-۲۰۱۹)	
C3 تحریم دادوستد و توقیف اموال و دارایی‌های اشخاص	A3-1	تحریم دادوستد و توقیف اموال افراد توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۷۹-۱۹۸۱-۱۹۹۶-۱۹۹۷-۲۰۰۱-۲۰۰۵-۲۰۰۷-۲۰۱۰-۲۰۱۱-۲۰۱۲)	
	A3-2	تحریم دادوستد و توقیف اموال افراد توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۷-۲۰۰۸-۲۰۱۰)	
	A3-3	تحریم داد و ستد و توقیف اموال افراد توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۱-۲۰۱۲)	
	A3-4	تحریم دادوستد و توقیف اموال شرکت‌ها و سازمان‌ها توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۷۹-۱۹۸۱-۱۹۹۶-۱۹۹۷-۲۰۰۱-۲۰۰۵-۲۰۰۷-۲۰۱۰-۲۰۱۱-۲۰۱۲)	
	A3-5	تحریم دادوستد و توقیف اموال شرکت‌ها و سازمان‌ها توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۷-۲۰۰۸)	
	A3-6	تحریم دادوستد و توقیف اموال شرکت‌ها و سازمان‌ها توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۱-۲۰۱۲)	
C4 تحریم نفت، گاز و پتروشیمی	A4-1	ممنوعیت خرید نفت و گاز ایران توسط اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲	
	A4-2	ممنوعیت مشارکت در صنعت پتروشیمی ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)	
	A4-3	ممنوعیت کمک‌های فنی - مهندسی در بخش انرژی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)	
	A4-4	ممنوعیت دادوستد تجهیزات پالایشگاهی توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۲-۲۰۱۱)	
	A4-5	ممنوعیت سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۵-۱۹۹۶-۲۰۰۶)	
	A4-6	ممنوعیت خرید نفت و گاز ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۰)	

هدف	معیارها	نماد	زیرمعیارها
تحریم شبکه حمل و نقل C5		A5-1	تشدید محدودیت‌های کشتیرانی توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۱۰)
		A5-2	تحریم صنعت کشتیرانی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A5-3	ممنوعیت انتقال و ذخیره نفت توسط تانکرهای وابسته به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A5-4	ممنوعیت سوخت‌گیری هواپیماهای ایران در فرودگاه‌های اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)
		A5-5	ممنوعیت دسترسی محموله‌های هوایی ایران به اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)
		A5-6	ممنوعیت سوخت‌گیری هواپیماهای ایران در فرودگاه‌های ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۰)
تحریم تجاری و سرمایه‌گذاری C6		A6-1	طرح کنترل صادرات و واردات ایران توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۸)
		A6-2	طرح بازرسی محموله‌های ایرانی توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۸)
		A6-3	تحریم کالاها با قابلیت مصرف دوگانه توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A6-4	ممنوعیت صادرات و واردات ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۸۴-۱۹۸۷-۱۹۹۲-۲۰۰۰-۲۰۱۹)
		A6-5	ممنوعیت سرمایه‌گذاری در ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۰۵)
		A6-6	ممنوعیت خرید و فروش اوراق قرضه دولتی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)
تحریم دانش و تکنولوژی C7		A7-1	ممنوعیت انتقال تجهیزات بخش انرژی به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
		A7-2	ممنوعیت انتقال تکنولوژی‌های کشتیرانی به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲)
		A7-3	ممنوعیت انتقال تجهیزات بخش انرژی به ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۲-۲۰۱۱)
		A7-4	ممنوعیت انتقال تکنولوژی‌های کشتیرانی به ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۰۵)
		A7-5	ممنوعیت انتقال دانش بهره‌برداری از میدان‌های نفتی توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۲-۱۹۹۵-۱۹۹۶-۲۰۰۶-۲۰۱۱)
		A7-6	ممنوعیت انتقال دانش بهره‌برداری از میدان‌های نفتی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲)
تحریم تسلیحاتی و نظامی C8		A8-1	ممنوعیت صادرات و واردات سلاح‌های سنگین توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۷-۲۰۱۰)
		A8-2	ممنوعیت خرید و فروش تسلیحات نظامی توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۸۴-۱۹۹۲-۲۰۰۰-۲۰۰۶-۲۰۱۲)
		A8-3	ممنوعیت انتقال دانش نظامی به ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۰۵)
		A8-4	محدودیت‌های مالی مرتبط با تسلیحات نظامی توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۱۰)
		A8-5	ممنوعیت خرید و فروش تسلیحات نظامی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰)
		A8-6	ممنوعیت انتقال دانش نظامی به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با توجه به نتایج حاصل از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی وزن زیرمعیارها در نمودار ذیل آمده است.

نمودار ۱. وزن معیارها و زیرمعیارها در تحلیل سلسله‌مراتبی فازی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با توجه به نمودار ۱ می‌توان گفت که در رتبه‌بندی معیارهای اصلی تحقیق، تحریم نفت، گاز و پتروشیمی و تحریم‌های مالی و بانکی نسبت به دیگر تحریم‌ها از اثرگذاری بالاتری نسبت به بقیه برخوردارند. در رتبه‌بندی هریک از زیرمعیارها نیز می‌توان گفت که در گروه تحریم صنایع، معادن و فلزات گران‌بها، تحریم صنایع آلومینیوم، فولاد و خودروسازی ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲-۲۰۱۸) نسبت به سایرین بیشترین آثار اقتصادی را داشته است. در گروه تحریم‌های مالی و بانکی، منع ارائه خدمات مالی توسط سازمان‌ها و بانک‌های بین‌المللی نظیر سوئیفت توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲) در قیاس با دیگر تحریم‌های این گروه، شرایط دشواری برای اقتصاد ایران در پی داشته است. در دسته تحریم دادوستد و توقیف اموال و دارایی‌های اشخاص، زیرمعیار تحریم دادوستد و توقیف اموال شرکت‌ها و سازمان‌ها توسط ایالات متحده آمریکا (۱۹۷۹-۱۹۸۱-۱۹۹۶-۱۹۹۷-۲۰۰۱-۲۰۰۵-۲۰۰۷-۲۰۱۰-۲۰۱۱-۲۰۱۲) توانسته بیش از سایرین مشکل‌آفرین باشد. علاوه بر این در معیار تحریم نفت، گاز و پتروشیمی، زیرمعیار ممنوعیت واردات گاز طبیعی و نفت خام از ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲) در قیاس با سایرین اقتصاد ایران را تا حد بالایی متأثر کرده است. در معیار تحریم شبکه حمل‌ونقل، زیرمعیار ممنوعیت انتقال و ذخیره نفت توسط تانکرهای وابسته به ایران توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲) در قیاس با سایر زیرمعیارهای این گروه تبعات منفی بیشتری در پی داشته است. در گروه تحریم‌های تجاری و سرمایه‌گذاری می‌توان گفت تحریم کالاها با قابلیت مصرف دوگانه توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲) پیامدهای منفی بیشتری داشته است. در گروه تحریم‌های دانش و تکنولوژی نیز زیرمعیار ممنوعیت انتقال دانش بهره‌برداری از میدان‌های نفتی توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۰-۲۰۱۲) بار منفی بالایی برای اقتصاد ایران داشته است. در گروه تحریم‌های نظامی و تسلیحاتی نیز زیرمعیار ممنوعیت صادرات و واردات سلاح‌های سنگین توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۷-۲۰۱۰) پیامدهای منفی زیادی برای اقتصاد ایران در پی داشته است.

در قسمت بعد وزن هر یک از معیارهای اصلی در وزن زیرمعیار آن ضرب شد تا تمام تحریم‌ها فارغ از عنوان سرگروه رتبه‌بندی شوند. نتیجه این محاسبات در قالب جدول ۴ و نمودار ۲ ارائه شد.



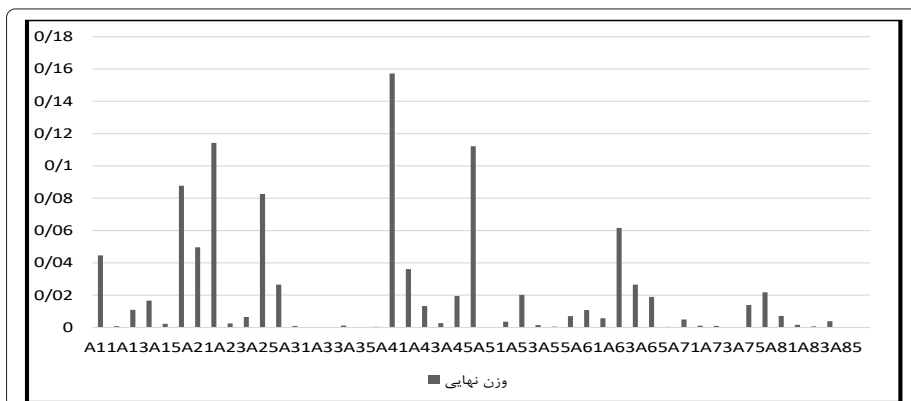
جدول ۴. رتبه‌بندی نهایی زیرمعیارها

تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی					
رتبه	وزن نهایی	وزن عوامل فرعی	عوامل فرعی	وزن عامل	عوامل اصلی
۸	۰,۰۴۴۶۶۲	۰,۲۷۴	A1-1	۰,۱۶۳	C1
۳۷	۰,۰۰۰۸۱۵	۰,۰۰۵	A1-2		
۱۹	۰,۰۱۰۹۲۱	۰,۰۶۷	A1-3		
۱۶	۰,۰۱۶۶۲۶	۰,۱۰۲	A1-4		
۳۵	۰,۰۰۲۲۸۲	۰,۰۱۴	A1-5		
۴	۰,۰۸۷۶۹۴	۰,۵۳۸	A1-6		
۷	۰,۰۴۹۶۳۲	۰,۱۷۶	A2-1	۰,۲۸۲	C2
۲	۰,۱۱۴۲۱	۰,۴۰۵	A2-2		
۲۹	۰,۰۰۲۵۳۸	۰,۰۰۹	A2-3		
۲۳	۰,۰۰۶۴۸۶	۰,۰۲۳	A2-4		
۵	۰,۰۸۲۶۲۶	۰,۲۹۳	A2-5		
۱۱	۰,۰۲۶۵۰۸	۰,۰۹۴	A2-6		
۳۶	۰,۰۰۰۹۵۷	۰,۳۱۹	A3-1	۰,۰۳۳	C3
۴۸	۰,۰۰۰۰۰۹	۰,۰۰۳	A3-2		
۴۴	۰,۰۰۰۲۵۸	۰,۰۸۶	A3-3		
۳۳	۰,۰۰۱۲۳۹	۰,۴۱۳	A3-4		
۴۶	۰,۰۰۰۱۰۸	۰,۰۳۶	A3-5		
۴۰	۰,۰۰۰۴۲۹	۰,۱۴۳	A3-6		
۱	۰,۱۵۷۲۰۱	۰,۴۶۱	A4-1	۰,۳۴۱	C4
۹	۰,۰۳۶۱۴۶	۰,۱۰۶	A4-2		
۱۸	۰,۰۱۳۲۹۹	۰,۰۳۹	A4-3		
۲۸	۰,۰۰۲۷۲۸	۰,۰۰۸	A4-4		
۱۴	۰,۰۱۹۴۳۷	۰,۰۵۷	A4-5		
۳	۰,۱۱۲۱۸۹	۰,۳۲۹	A4-6		
۴۷	۰,۰۰۰۰۶۶	۰,۰۰۲	A5-1	۰,۰۳۳	C5
۲۷	۰,۰۰۰۳۵۹۷	۰,۱۰۹	A5-2		
۱۳	۰,۰۲۰۱۹۶	۰,۶۱۲	A5-3		
۳۲	۰,۰۰۱۵۱۸	۰,۰۴۶	A5-4		
۳۹	۰,۰۰۰۵۶۱	۰,۰۱۷	A5-5		
۲۲	۰,۰۰۷۰۶۲	۰,۲۱۴	A5-6		

تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی					
رتبه	وزن نهایی	وزن عوامل فرعی	عوامل فرعی	وزن عامل	عوامل اصلی
۲۵	۰,۰۱۰۷۸۸	۰,۰۸۷	A6-1	۰,۱۲۴	C6
۲۴	۰,۰۰۵۷۰۴	۰,۰۴۶	A6-2		
۶	۰,۰۰۶۱۶۲۸	۰,۴۹۷	A6-3		
۱۰	۰,۰۲۶۵۳۶	۰,۲۱۴	A6-4		
۱۵	۰,۰۱۸۹۷۲	۰,۱۵۳	A6-5		
۴۱	۰,۰۰۰۳۷۲	۰,۰۰۳	A6-6		
۲۵	۰,۰۰۴۹۸۸	۰,۱۱۶	A7-1	۰,۰۴۳	C7
۳۴	۰,۰۰۱۱۱۸	۰,۰۲۶	A7-2		
۳۵	۰,۰۰۱۰۳۲	۰,۰۲۴	A7-3		
۴۵	۰,۰۰۰۱۷۲	۰,۰۰۴	A7-4		
۱۷	۰,۰۱۳۹۳۲	۰,۳۲۴	A7-5		
۱۲	۰,۰۲۱۷۵۸	۰,۵۰۶	A7-6		
۲۱	۰,۰۰۷۱۶۸	۰,۵۱۲	A8-1	۰,۰۱۴	C8
۳۱	۰,۰۰۱۶۲۴	۰,۱۱۶	A8-2		
۳۸	۰,۰۰۰۷۲۸	۰,۰۵۲	A8-3		
۲۶	۰,۰۰۰۳۸۶۴	۰,۲۷۶	A8-4		
۴۲	۰,۰۰۰۳۲۲	۰,۰۲۳	A8-5		
۴۳	۰,۰۰۰۲۹۴	۰,۰۲۱	A8-6		

مأخذ: همان.

نمودار ۲. رتبه نهایی تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: همان.

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تحلیل تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران و مخاطراتی که به دنبال داشته‌اند، به دلیل گستردگی حوزه تحت پوشش همواره با پیچیدگی‌های بسیاری همراه است. اگرچه در این زمینه تحقیقات زیادی انجام شده است، ولی همواره تحقیقات چندبعدی با تکیه بر روش تصمیم‌گیری چندمعیاره برای سیاستگذاران حوزه اقتصاد تحریم از قابلیت اطمینان بالاتری برخوردار هستند. در این مقاله با استناد به نظر خبرگان در زمینه اقتصاد تحریم و نیز استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره به نام روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی نتایج استخراج شد.

پس از اعمال روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مثلثی روی پرسشنامه‌های پژوهش، می‌توان گفت که نتیجه‌گیری کلی بر مبنای نظرات خبرگان شامل یک رتبه‌بندی ارزشمند از شدیدترین تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران است.

حال با توجه به مقدمه‌ای که ذکر شد می‌توان خروجی‌های حاصل از تجزیه و تحلیل پرسشنامه‌ها را مورد بحث و بررسی قرار داد. می‌توان گفت که در قالب معیارهای اصلی پژوهش، تحریم‌هایی که نفت، گاز و پتروشیمی ایران را تحت تأثیر قرار دادند، بیشترین پیامدهای منفی اقتصادی را به دنبال داشته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود برای کاهش مخاطرات تحریم‌ها در بلندمدت، وابستگی به نفت و صنایع وابسته کاهش یابد و به عنوان راه برون‌رفت در کوتاه‌مدت می‌توان برای صادرات محصولات نفتی و پتروشیمی ایران بر شرکای منطقه‌ای و استراتژیک سرمایه‌گذاری کرد.

در رتبه‌بندی کلی تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران خالق بیشترین مخاطرات در اقتصاد ایران، ممنوعیت خرید نفت و گاز ایران توسط اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲ بود. به علاوه دومین تحریم اثرگذار بر اقتصاد ایران، منع ارائه خدمات مالی سازمان‌ها و بانک‌های بین‌المللی نظیر سوئیفت توسط اتحادیه اروپا (۲۰۱۲) مشاهده می‌شود که بخش نفت و گاز و پتروشیمی و شبکه بانکی ایران بیشترین ضربه را در مواجهه با تحریم‌ها خورده‌اند. سومین تحریم بر علیه جمهوری اسلامی ایران، تحریم نفتی در قالب ممنوعیت خرید نفت و گاز ایران توسط ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۰) است. بنابراین تدوین برنامه

مدیریتی مناسب برای صنایع نفت، گاز و پتروشیمی ایران پیشنهاد می‌شود. همان‌گونه که در قالب یکی از اصول ۲۴گانه اقتصاد مقاومتی نیز کاهش وابستگی به نفت از سوی رهبری معظم انقلاب اسلامی تذکر داده شده است.

همچنین تحریم صنایع آلومینیوم و فولاد ایران و ممنوعیت تأسیس شعب بانک ایرانی در ایالات متحده آمریکا از تحریم‌های دیگر است. این تحریم‌ها نیز با محدودیت شدید صنعت و شبکه بانکی برای جمهوری اسلامی ایران همراه بودند. حال با توجه به رتبه‌بندی هشت‌گانه برای معیارهای اصلی و رتبه‌بندی ۴۸گانه انواع تحریم‌های اعمال شده علیه جمهوری اسلامی ایران، می‌توان راهبردهای سیاسی و اقتصادی مناسب را در جهت کاهش هرچه بیشتر مخاطرات این تحریم‌ها اتخاذ کرد. با توجه به نتایج این پژوهش، پیشنهادهای سیاستی زیر در جهت مدیریت مخاطرات تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران و کاهش اثرگذاری‌های این تحریم‌ها ارائه می‌شود:

الف) به تحریم‌های اقتصادی از موضع توسعه ملی و کلان اقتصادی توجه شود تا برنامه‌ای جامع، نظام‌مند و واقع‌بینانه برای مقابله با تحریم‌ها به دور از شعارزدگی و کوچک شمردن توانایی کشورها و نهادهای تحریم‌کننده تدوین شود.

ب) به دست آوردن اعتماد عمومی مردم مورد توجه قرار گیرد؛ چرا که همراهی مردم در تمامی مراحل مدیریت مخاطرات و کاهش اثرگذاری تحریم‌ها می‌تواند مانع از افزایش هزینه‌های تحریم در قالب خروج سرمایه، سفته‌بازی، تورم، احتکار و ... شود.

ج) شناخت ظرفیت‌ها و فرصت‌های بالقوه تجاری و اقتصادی کشورهای منطقه در جهت گسترش ارتباط‌های اقتصادی با این کشورها و خروج از انزوای اقتصادی که از مهمترین اهداف کشورها و نهادهای تحریم‌کننده است.

## منابع و مآخذ

۱. آقایی، مجید و مهدیه رضاقلی‌زاده و مجید محمدرضایی (۱۳۹۷). «بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۸، ش ۲۸.
۲. بقالیان، محبوبه، حمید آماده و امیرخادم علیزاده (۱۳۹۳). «تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر سطح اشتغال در ایران»، دومین کنفرانس بین‌المللی اقتصاد در شرایط تحریم، بابل‌سر، شرکت پژوهشی طرودشمال.
۳. بهروزی‌فر، مرتضی (۱۳۸۳). «اثر تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا بر اقتصاد بازرگانی ایالات متحده و بازارهای جهانی انرژی»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ش ۳۳.
۴. خوزین، علی (۱۳۹۶). «رتبه‌بندی عوامل مؤثر در گسترش سرمایه‌گذاری بر روی صکوک با استفاده از تحلیل سلسله‌مراتبی فازی»، دوفصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات مالی اسلامی، ش ۱.
۵. رنجبر، هادی، علی‌اکبر حق‌دوست، مهوش صلصالی، علیرضا خوشدل، محمدعلی سلیمانی و نسیم بهرامی (۱۳۹۱). «نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی: راهنمایی برای شروع»، مجله علمی پژوهشی دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران، سال دهم، ش ۲۳۸.
۶. رهبر، فرهاد و حسین میرشجاعیان حسینی (۱۳۸۸). علم مدیریت فازی، چاپ سوم، تهران، نشر مهربان.
۷. زهرانی، مصطفی (۱۳۸۷). «مبانی نظری تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران: موانع و چالش‌های نفت ایران»، مجله بررسی مسائل اقتصاد انرژی، سال اول، ش ۲.
۸. طیبی، سیدکامیل و عبدالرسول صادقی (۱۳۹۶). «اثرات تحریم‌های بین‌المللی و سایر عوامل تأثیرگذار بر نرخ ارز در ایران»، تحقیقات اقتصادی، دوره ۵۲، ش ۳.
۹. فدایی، مهدی و مرتضی درخشان (۱۳۹۴). «تحلیل اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت تحریم‌های اقتصادی بر رشد اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ش ۱۸.
۱۰. فرازمنند، حسن، پرتو حکمت و مسعود کیان (۱۳۹۱). «بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر تولید بخش کشاورزی با استفاده از نرخ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید»، اولین کنفرانس دانشجویی اقتصاد کشاورزی ایران، مشهد.
۱۱. کازرونی، سیدعلیرضا، حسین اصغری‌پور و اوین خضری (۱۳۹۵). «بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر ترکیب شرکای عمده تجاری ایران طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۷۱»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ش ۷۹.

۱۲. متقی، ابراهیم، امیر رضانی و فاطمه نکولعل آزاد (۱۳۹۲). «تأثیر قیمت نفت بر سیاست اقتصادی آمریکا در تحریم و محدودسازی راهبردی ایران»، فصلنامه *روابط خارجی*، ش ۴.
۱۳. محمودی، نرگس، عبدالکریم حسین پور و محمد رضایی (۱۳۹۸). «تجزیه و تحلیل بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش‌های منتخب با وجود شاخص تحریم‌های اقتصادی»، *تحقیقات اقتصادی*، دوره ۵۴، ش ۳.
۱۴. مهدیلو، علی، اصغر ابوالحسنی و محسن رضایی (۱۳۹۸). «رتبه‌بندی انواع تحریم‌های اقتصادی و برآورد شاخص مخاطرات تحریم با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی»، فصلنامه *نظریه‌های کاربردی اقتصاد*، سال ۶، ش ۲.
۱۵. میرزایی، افشین، سیدمحمدحسین صاحب‌فصول و علی اللهیاری پور (۱۳۹۴). *گزارش ناخوانده از سرانجام یک مسیر*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجدالاسلام.
۱۶. هشیار، مرتضی (۱۳۹۵). «نگاهی به تحریم‌های وضع شده علیه ایران»، مدیریت پژوهش‌های خبری *معاونت خبری صداوسیما*، سال دوم، ش ۵.
17. Abdulgader, F. S. and R. Eid (2018). "Development of Decision Support Model for Selecting a Maintenance Plan Using a Fuzzy MCDM Approach: A Theoretical Framework", *Applied Computation Intelligence and Soft Computing*, Vol. 40, No. 25.
18. Ankudinov, A., I. Rustam and L. Oleg (2017). "Sanctions and the Russian Stock Market", *Research in International Business and Finance*, Vol. 40, No. 17.
19. Biglaiser, G. and D. Lektzian (2020). "The Effects of Economic Sanctions on Targeted Countries' Stock Markets", *International Interactions*, Vol. 25.
20. Caruso, R. (2003). "The Impact of International Economic Sanctions on Trade: an Empirical Analysis, Peace Economics", *Peace Science and Public Policy*, Vol. 9, No. 2, Article 1.
21. Chang, D. Y. (1996). "Application of the Extent Analysis Method on Fuzzy AHP", *European Journal of Operational Research*, 95, No. 45.
22. Deveci, M., F. Canitez and L. Gokasar (2018). "Waspas and Topsis Based Interval Type-2 Fuzzy MCDM Method For A Selection of a Car Sharing Station", *Sustainable*

- Cities and Society*, Vol. 41.
23. Doxey, M. P. (1980). *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2nd edition, London, Macmillan.
  24. Eyler, R. (2007). *Economic Sanctions International Policy and Political Economy at Work*, Palgrave Macmillan.
  25. Farahani, Banafsheh M. and Maryam Shabani (2013). "The Impact of Sanctions on Iran's Tourism, The Open Access Journal of Resistive Economics (OAJRE)", *Economic Sanctions*, Vol. 01, No. 1.
  26. Filipenko, A., O. Bazhenova and R. Stakanov (2020). "Economic Sanctions: Theory, Policy, Mechanisms", *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 6, No. 12.
  27. Hufbauer, Gary Clyde and Barbara Oegg (2003). "The Impact of Economic Sanctions on U.S. Trade: Andrew Rose's Gravity Model", *International Economics Policy Brief*, Institute for International Economics, Washington, Vol. 12, No. 15.
  28. Katzman, K. (2015). "Iran Sanctions", Congressional Research Service.
  29. Korhonen, I., H. Simola and L. Solanko (2018). Sanctions, Countersanctions and Russia: Effects on Economy Trade and Finance International Relations, Vol. 10, No. 23.
  30. Lamotte, Olivier (2012). "Disentangling the Impact of Wars and Sanctions on International", *Growth Economic*, Vol. 13, No. 5.
  31. Medicott, W. N. (1952). *The Economy Blocked*, Vol. s1 and 2, London, Longman Green and Co.
  32. Moret, Erica S. (2014). "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria", *European Security*, Vol. 17, No. 31.
  33. Shearkhani, Sara, Teimour Mohammadi and Manijeh Hadinejad (2010). "Examine Sanctions Efficiency Against Iran's Non-oil Trade (Gravity Model)", *International Economic*, Vol. 15, No. 10.

34. Teddlie, C and F .Yu (2007). "Mixed Methods Sampling", *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1(1).
35. Teddlie, C and A. Tashakkori (2009). *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Techniques in the Social and Behavioral Sciences*, London: Sage.
36. Yelena, T. and Q. Faryal (2016). "Global Oil Glut and Sanctions: The Impact on Putin's Russia", *Energy Policy*, Vol. 90.



# سیاست جنایی بخشنامه مدار در فرایند دادرسی کیفری

هادی رستمی\*

شماره صفحه: ۲۹۷-۳۲۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۴	نوع مقاله: پژوهشی
---------------------	-----------------------	------------------------	-------------------

سیاست جنایی قضایی، به عنوان یکی از شاخه‌های اصلی سیاست جنایی، از رهگذر پاسخ‌دهی نهاد‌های مختلف عدالت کیفری به بزه، صدور آرا، قرارها، رویه قضایی، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و کاربست تصمیمات کلان و راهبردی نقش تأثیرگذاری در کنترل جرم ایفا می‌کند. نظام قضایی ایران از نیمه دوم دهه نود خورشیدی با صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های گوناگون که پاره‌ای از آنها نیز استیذانی هستند، بعضاً از سیاست جنایی تقنینی فاصله گرفته و اهداف دیگری مانند سرعت بخشی به روند رسیدگی را دنبال می‌کند. ایستایی و گرفتگی فرایند کیفری که با انبوهی از پرونده‌ها روبه‌رو بوده و ناکارآمدی در حل و فصل دعوی در مهلت معقول، دلیل عمده گرایش به سیاست بخشنامه‌ای است که با عدول از قانون به دنبال قضا‌زدایی، میانجیگری، اختصاری‌سازی رسیدگی و در پاره‌ای موارد سخت‌گیری است. در مقابل سیاست جنایی قضایی با بخشنامه‌هایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری با ایجاد حق اعتراض به آرای قطعی برای همگان به تولید بحران از منظر کمک به گشایش دعوی مختوم شده به دستاویز «شرع بین» و تراکم بار نظام عدالت کیفری دامن می‌زند و به این ترتیب رویکرد دوگانه‌ای را برای برون‌رفت از چالش‌ها تجویز می‌کند. آنچه مسلم است سیاست‌گذار از قانون به بخشنامه، با تضعیف اصل حاکمیت قانون در فرایند کیفری، حقوق اشخاص را تحدید کرده و نه تنها به رفع معضلات کمک نمی‌کند بلکه سیمای بحران زده سیاست جنایی را بیشتر به نمایش می‌گذارد.

**کلیدواژه: سیاست جنایی؛ فرایند کیفری؛ بخشنامه‌ای؛ استیذانی؛ قانونگرایی**

\* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان؛

Email :h.rostami@basu.ac.ir

## مقدمه

فرایند کیفری یعنی تشریفات قانونی رسیدگی به جرم و پاسخ‌دهی به آن، عرصه رویارویی امنیت و آزادی است که رابطه نزدیکی با سیاست جنایی و ساختار سیاسی حاکم بر کشور دارد. در این فرایند حقوق عمومی گاه در تقابل با حقوق فردی قرار می‌گیرد و دغدغه برقراری نظم و امنیت اجتماعی در پاره‌ای موارد به بهای نقض حقوق و آزادی‌های اشخاص تمام می‌شود. در چنین گذرگاهی در مواقع بحران سیاست جنایی که به دنبال ایستایی و گندی آن در مهار بزهکاری و افزایش دعاوی و پرونده‌های کیفری ایجاد می‌شود، کارآمدسازی و مشروعیت‌بخشی نظام عدالت کیفری به اولویت نخست سیاستگذاران تبدیل می‌شود که برای نیل به آن در پاره‌ای موارد قواعد و هنجارهای قبلی کنار گذاشته شده و راهکارهای جایگزین مانند قضازدایی، اختصارگرایی در محاکمات و بسط جانشین‌های حبس و در مجموع اصلاحات کیفری در قالب اهداف کوتاه‌مدت به صورت افراطی دنبال می‌شود (گسن، ۱۳۷۱: ۳۰۳؛ پیکا، ۱۳۹۵: ۱۰۹). در این چارچوب سیاستگذاران قضایی ایران نیز افزون بر ارائه طرح‌های شتاب‌زده برای کاهش و سبک‌سازی زندان‌ها که نمونه نهایی آن قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (۱۳۹۹) است، راه چاره برای گذار از بحران را بیشتر در صدور بخشنامه‌های قضایی می‌بینند و در نتیجه مقرراتگذاری بخشنامه‌ای به صورت پُررنگ بر سیاست جنایی ایران سایه افکنده است. با این نگرش، سیاست جنایی تقنینی به تدریج رو به افول می‌گذارد و نوعی سیاست جنایی قضایی با عبور از قوانین مدون به بار می‌نشیند.

سیاست جنایی به عنوان نقطه تلاقی علوم جنایی حقوقی و علوم جنایی تجربی، براساس دیدگاه دلماس - مارتی، مفهومی فراگیرتر از سیاست کیفری<sup>۱</sup> است و به «مجموعه روش‌هایی که هیئت اجتماع با توسل و به‌کار بستن آنها پاسخ‌های مختلف به پدیده جنایی را سازمان می‌بخشند» (دلماس - مارتی، ۱۳۹۵: ۶۹) تعریف می‌شود. سازمان‌دهی پاسخ‌ها به

۱. اصطلاح «سیاست جنایی» نخستین بار توسط فون فوئرباخ، استاد آلمانی حقوق کیفری، در سال ۱۸۰۳ (آغاز دوران قاجاریه در ایران) به مفهوم «مجموعه روش‌های سرکوبنده و کیفری که دولت با توسل به آنها در مقابل جرم واکنش نشان می‌دهد» به کار گرفته شد (لواسور، ۱۳۷۱: ۳۹۹).

بزه در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا در سه سطح قابل اعمال است و هر یک از قوا به منظور تأمین امنیت و نظم اجتماعی در چارچوب وظایف و اختیارات خویش به سیاستگذاری جنایی اقدام می‌کنند؛ مجلس از رهگذر جرم‌انگاری و کیفرگذاری، دولت با تدوین لوایح، اجرای قانون و تنظیم آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌ریزی برای پیشگیری از جرم و قوه قضائیه و نهادهای مرتبط با آن مانند نظام عدالت کیفری، با اعمال سیاست‌های تقنینی از طریق صدور آرا و احکام قضایی، اجرای تدابیر پیشگیرانه، ایجاد وحدت رویه دیوان عالی کشور و اتخاذ تصمیمات کلان و راهبردی رئیس قوه قضائیه در چارچوب رهنمودها، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های قضایی که همواره مبتنی بر اجازه قانونی نیستند، سیاست جنایی در کشور را رقم می‌زنند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۵۵۹-۵۵۷). در واقع سیاست جنایی قضایی به عنوان یکی از اشکال مهم سیاست جنایی، مفهوم موسعی دارد که از سطح نحوه استنباط و برداشت مراجع قضایی از قانون و اعمال اختیارات قانونی مانند نهادهای ارفاقی و اصلاحی فراتر رفته و به رویه‌ها و سیاستگذاری‌های مدیریت کلان دستگاه قضایی تعمیم می‌یابد. از این رو سیاست جنایی در پژوهش حاضر غیر از سیاست تقنینی یا سیاستگذاری در حوزه کیفردهی (سیاست کیفری) است و بیشتر بر آن است که با تمرکز بر سیاست جنایی قضایی، تأثیر بخشنامه‌گرایی را در رفع مشکلات و بحران‌های مرتبط با دعوای کیفری و نیز جهت‌گیری و اهداف فرایند دادرسی کیفری شناسایی و ارزیابی کند.

آیین دادرسی کیفری که جنبه شکلی سیاست جنایی را دربرمی‌گیرد با تعریف وظایف و اختیارات نهادها و مؤسسات عدالت کیفری و چگونگی مداخله کنشگران قضایی و پیراقضایی مانند ضابطان دادگستری، دادستان، بازپرس، دادرس، وکیل و کارشناس در هر مرحله، امکان رؤیت‌پذیری عدالت کیفری را فراهم کرده و به حقوق کیفری ماهوی جان و حیات می‌بخشد (همان، ۱۳۹۶: ۶۲۸-۶۰۵). با این حال فرایند کیفری در مرحله اجرا ممکن است با نقش‌آفرینی کنشگران قضایی و پلیسی، دچار قبض و بسط شده و قانون را از اهداف اصلی قانونگذار دور کند (همان، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۵). بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های قضایی با هدف‌گذاری در اولویت‌های دستگاه قضایی نقش چشمگیری در این باره دارند. مدیریت قضایی ایران در سال‌های پایانی دهه نود گرایش زیادی به سامان‌دهی فرایند کیفری از طریق صدور بخشنامه‌ها پیدا کرده

است. سیاست جنایی قضایی از نیمه دوم دهه نود با تمایل به بخشنامه‌مداری به تدریج از سیاست جنایی تقنینی فاصله گرفته که این امر ممکن است با ایجاد شکاف در هدفگذاری‌ها، زمینه بحران سیاست جنایی را فراهم کند. با توجه به این مشکل مقاله پیش رو می‌کوشد که با طرح گذار از قانونگرایی به بخشنامه‌گرایی از رهگذر برخی نمونه‌ها علل اتخاذ این نوع سیاست را در مدیریت دستگاه عدالت کیفری ایران مشخص کرده و سرانجام پیامدها و آسیب‌های سیاست جنایی شکلی بخشنامه‌مدار را بررسی کند.

### ۱. گذار از قانونگرایی به بخشنامه‌مداری

بخشنامه در حقوق اداری به دستورالعملی گفته می‌شود که مقامات عالی‌تر در حیطه وظایف خود در مقام تفسیر یا شیوه اجرای قوانین یا حُسن انجام امور صادر می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳: ۱۰۶-۱۰۵). هدف از صدور بخشنامه‌ها به‌طور معمول یکسان‌سازی شیوه اجرای قوانین از طریق آموزش‌های لازم و شفاف‌سازی است. مشخص است که بخشنامه‌ها به لحاظ قانونی موجد و منشأ حق و تکلیف تازه‌ای نیستند و در صورت تعارض با قانون نباید ملاک عمل قرار گیرند. هرچند بخشنامه در حقوق اداری، مادون آیین‌نامه و در ذیل آن قرار می‌گیرد، اما در این نوشتار تمایز مذکور نادیده گرفته شده و بخشنامه در مفهوم عام و به معنای دستورالعمل‌های وضع شده توسط مقامات قضایی است که در برخی موارد تأیید مقامات بالاتر را نیز کسب کرده‌اند. همچنین منظور از بخشنامه آیین‌نامه‌هایی نیست که با اجازه قانونگذار (مجلس) توسط مقامات دولتی و قضایی وضع می‌شود و به نوعی پوشش تقنینی دارند؛ هرچند اعطای اجازه افراطی صدور آیین‌نامه به رئیس قوه قضائیه در قوانین کیفری، به ویژه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، در حالی که مطابق اصل (۱۳۶) قانون اساسی این حق فقط در صلاحیت دولت (قوه مجریه) است (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۳۰-۱۲۸؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۳۳۱) محل تأمل است.<sup>۱</sup> آنچه مدنظر است بخشنامه‌های قضایی سال‌های اخیر است که بدون

۱. برای آشنایی بیشتر با آسیب‌ها و مشکلات «فردگرایی در قانون‌نویسی» با تأکید بر اختیارات فراوان به رئیس قوه قضائیه در قوانین کیفری نک: آخوندی، ۱۳۹۴: ۱۶۱-۱۵۵.

اذن قانونگذار صادر شده و سیاست جنایی شکلی را در حوزه‌های گوناگونی مانند عدالت ترمیمی، میانجیگری و اختصاری سازی به سمت و سوی دیگری غیر از سیاست تقنینی سوق داده است. شمار این نوع بخشنامه‌های مقررانگذار (کوششکار، ۱۳۹۱) و بررسی تمام آنها امکان پذیر نبوده و در اینجا فقط به چهار نمونه اشاره خواهد شد.

### ۱-۱. عدالت ترمیمی دستوری

عدالت ترمیمی و عدالت تصالحي - سازشی، یک نظریه در عرصه علوم جنایی است که با هدف انتقال عدالت به میان مردم و بازی دادن همه طرف‌های درگیر در فرایند کیفری به منظور اهمیت بخشیدن به بزه‌دیده و نیازهای مادی، عاطفی و احساسی او و تبدیل وی به گنشگری فعال و سرانجام ترمیم آثار ناشی از جرم و اصلاح ذات‌البین پدیدار شد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۲: ۶-۵). در این نظریه ارتکاب جرم بیش از آنکه نقض هنجارهای رسمی باشد، یک پدیده خصوصی میان اشخاص است و به روابط میان آنها لطمه می‌زند. در نتیجه هدف و اولویت نخست دستگاه عدالت کیفری باید برقراری عدالت از رهگذر ایجاد صلح و سازش و حل و فصل اختلاف‌های ناشی از جرم از طریق مشارکت دادن طرف‌های ذی‌نفع (بزهکار و بزه‌دیده) باشد. بدون شک اعمال چنین سیاستی باید داوطلبانه، توافقی، بی‌طرفانه و چهره به چهره باشد.<sup>۱</sup> جلوه‌هایی از عدالت ترمیمی در قوانین کیفری ماهوی و شکلی ایران دیده می‌شود و قانونگذار در مواد گوناگونی مانند مواد (۸۲، ۸۳ و ۱۹۲) قانون آیین دادرسی ۱۳۹۲، با اشاره به میانجیگری و رسیدگی توافقی این مفاهیم را نهادینه کرده است.

ترمیمی شدن رسیدگی با خوانش متفاوت‌تری در گفتمان مقامات عالی قضایی نیز راه یافته و بخشنامه‌هایی درباره عملیاتی کردن آن صادر شده‌اند. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۶۳۹۴۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه<sup>۲</sup> مقامات قضایی را مکلف می‌کند تمام جرم‌های قابل گذشت را پیش از ثبت در دادسرا یا دادگاه عمومی بخش یا محاکم

۱. برای آشنایی با مبانی نظری عدالت ترمیمی نک: شیری، ۱۳۹۷؛ فرجیها، ۱۳۹۶.

۲. این بخشنامه با عنوان «اهمیت صلح و سازش و نقش آن در احقاق حق و پیشگیری از اطاله دادرسی» صادر شده است.

کیفری در راستای میانجیگری و صلح و سازش به شوراهای حل اختلاف ارجاع دهند. این بخشنامه که در ظاهر نوید پدیدار شدن عدالت ترمیمی را در بالاترین سطح دستگاه قضایی ایران می‌دهد، در ماهیت چندان با آموزه‌های ترمیمی سازگاری نداشته و خلاف نص صریح ماده (۸۲) ق.آ.د.ک و ماده (۸) قانون شورای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ و نیز مواد (۵) و (۶) آیین‌نامه میانجیگری در امور کیفری مصوب ۱۳۹۵/۷/۲۸ هیئت وزیران است که توافق طرفین را شرط اساسی میانجیگری و ارجاع موضوع به مؤسسات میانجیگر می‌داند.<sup>۱</sup> کارکرد دستوری و تأسیس‌گونه این بخشنامه و مهمتر از اینها نادیده گرفتن رضایت طرفین برای ارجاع موضوع به میانجیگری آن را از گفتمان عدالت ترمیمی تهی می‌کند.

کاستن از پرونده‌های ورودی و سبک کردن بار دادسراها و دادگاه‌ها (قضازدایی) هدف دیگری است که بخشنامه فوق به دنبال تحقق آن است. این هدف به دو دلیل به شکست می‌انجامد: اول، به سبب بی‌توجهی به رضایت طرفین در ارجاع امر به میانجیگری، نتیجه محتوم آن از پیش آشکار بوده و در صورت عدم حصول سازش ناگزیر فرایند رسیدگی کیفری آغاز خواهد شد. دوم، هدف تراکم‌زدایی از دادسراها و دادگاه‌ها ناگزیر به افزایش پرونده‌ها در شوراهای حل اختلاف می‌انجامد و از آنجاکه شوراها بخشی از ارکان دستگاه قضایی هستند و در عمل نیز برخلاف انگیزه تأسیس آنها در ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹،<sup>۲</sup> به کار قضایی می‌پردازند، هدف مذکور (قضازدایی) برآورده نخواهد شد.

به این ترتیب عدالت ترمیمی بخشنامه‌ای با گذار از عدالت ترمیمی تقنینی نه تنها همسو با الگوی ترمیمی شدن عدالت که به رضایت و کرامت اشخاص ذی‌نفع در فرایند گفت‌وگو اهمیت می‌دهد، نیست بلکه با راهبرد قضازدایی و سبک‌سازی دستگاه قضایی به جهت کارکرد قضاوتی این نهاد سازگاری ندارد. سازش و مصالحه هرچند می‌تواند روابط انسانی

۱. بند «الف» ماده (۳۰) دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۸ به صراحت

بر «جلب رضایت طرفین دعوی برای ورود به فرایند میانجیگری و حصول توافق» تأکید می‌کند.

۲. ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌شود...».

را احیا کرده و ترمیم دهد، اما تلاش برای ترمیم به هر قیمتی حتی به بهای از دست رفتن کرامت انسانی به ندرت می‌تواند یک عمل مطلوب و اخلاقی باشد (Murphy, 2002: 12). بخشش زمانی به لحاظ اصولی درست است که با احترام به خود و دیگران، به مثابه عوامل اخلاقی سازگاری داشته و با قواعد مسلم اخلاقی منطبق باشد. نادیده گرفتن رضایت اشخاص و الزام آنها به برقراری تشریفات میانجیگری مغایر با اصول اخلاقی و عزت نفس آنهاست.

## ۱-۲. تعلیق تشریفات قانونی

یکی از اهداف اصلی قانون آیین دادرسی کیفری تضمین حقوق اشخاص در فرایند کیفری از رهگذر قاعده‌مندسازی است. کاربست این سیاست، افزون بر تأمین حقوق اشخاص موجب می‌شود که وظایف و اختیارات مقامات قضایی و ضابطان دادگستری در فرایند کیفری مشخص شده و اصل قانون‌مندی دادرسی کیفری به نحو مطلوبی تضمین شود. هر اندازه مواد قانونی به صورت شفاف و بدون ابهام و با سازوکارهای حقوقی دقیق مقرر شده باشند، به همان میزان از برخوردهای شخصی، سلیقه‌ای و کج‌روی‌ها و یکه‌تازی‌های قضات کاسته شده و قانون کیفری تصویر منصفانه و عادلانه‌ای به نمایش می‌گذارد. صراحت و شفافیت از ابتدایی‌ترین شرایط قانونگذاری است که اهمیت آن در قوانین کیفری که با جان، مال و آزادی افراد سروکار دارد، دوچندان می‌شود (حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۶).

تشریفات مدون شده نشانگر قانون‌مندی و اصل بنیادی حاکمیت قانون است و در پرتو این اصل، حق دادخواهی شهروندان و رسیدگی منصفانه معنا پیدا می‌کند. مشخص است که قانون‌مداری یا حاکمیت قانون فقط ناظر بر مراحل جرم‌انگاری و تعیین مجازات نیست و کل فرایند دادرسی کیفری و حتی مرحله اجرای احکام را نیز شامل می‌شود و پایه و اساس نظام حقوقی و مشروعیت بخش آن است (حبیب‌زاده و توحیدی‌فرد، ۱۳۸۶: ۱۱). بعضی سیاست‌های قضایی اخیر آشکارا عدول از این اصل است. افزون بر دادگاه‌های اخلاک‌گرا نظام ارزی که در پرتو سیاست جنایی بخشنامه‌ای شکل گرفتند، نگرش جدید قوه قضائیه به دنبال اختصارگرایی رسیدگی در مرحله تجدیدنظر است. در همین راستا بند «۴» دستورالعمل شماره

مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ رئیس قوه قضائیه<sup>۱</sup> با اشاره و تأکید بر استیذان پیشین از مقام رهبری به دنبال خنثی سازی و تعلیق مفاد بند «ث» ماده (۴۵۰) ق.آ.د.ک است. با این سیاست دادگاه‌های تجدیدنظر ملزم به تشکیل جلسه دادرسی و دعوت از طرفین پرونده و ابلاغ وقت دادرسی نیستند و بدون رعایت تشریفات مذکور می‌توانند نسبت به موضوع مورد تجدیدنظر اتخاذ تصمیم کنند.

در واقع برخلاف صراحت قانون که دستور تعیین وقت دادرسی و احضار طرفین را در «جرائم مستوجب مجازات‌های حدود، قصاص و جرائم غیرعمدی مستوجب بیش از نصف دیه و یا جرائم تعزیری درجه چهار و پنج باشد به طور مطلق و در جرائم تعزیری درجه شش و هفت در صورت محکومیت به حبس و در سایر جرائم در صورت اقتضا» الزامی می‌داند، دستورالعمل مزبور با هدف کاستن از اطاله دادرسی در مقام حذف این فرایند برآمده است. الزامی شدن تشکیل جلسه در موارد مذکور در بند «ث» ماده (۴۵۰) به اندازه‌ای اهمیت داشته که قانونگذار در اصلاحات آیین دادرسی کیفری در ۱۳۹۴/۳/۲۴ بر آن تأکید می‌کند. حفظ حقوق اشخاص، به ویژه متهمانی که در دادگاه نخستین محکوم شده‌اند، برای ایجاد فرصت تازه‌ای جهت دفاع از خود، مبنای قانونگذار در بند «ث» ماده (۴۵۰) ق.آ.د.ک است که اکنون با سیاست جدید به محاق رفته است. در وضعیت کنونی وکلایی که برای دفاع از متهمان خود به شعب دادگاه تجدیدنظر برای پیگیری ابلاغ وقت دادرسی مراجعه می‌کنند، به طور معمول با پاسخ منفی مبنی بر عدم اجبار به تشکیل جلسه مواجه می‌شوند و در مقابل اصرار وکلا به الزامی بودن تشکیل جلسه با توجه به نص قانون، به بخشنامه استناد می‌کنند که در نوع خود بدیع است. به این ترتیب با بخشنامه‌ای شدن فرایند کیفری، طرفین پرونده یک مرحله سرنوشت‌ساز از دادرسی کیفری را از دست داده و به جای قانون، تشخیص قضات مبنای عمل قرار می‌گیرد.

۱. این بخشنامه با عنوان «دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها» به شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ صادر شده است.



### ۱-۳. تشکیل دادگاه‌های فوق‌العاده

دادگاه‌های ویژه رسیدگی به اخلاک‌گران نظام اقتصادی که متعاقب بحران ارزی سال ۱۳۹۷ بنا به درخواست رئیس قوه قضائیه از مقام رهبری و آیین‌نامه اجرایی نحوه رسیدگی به جرائم اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۳ اجرا شد، نمونه دیگری از بخشنامه‌ای شدن سیاست جنایی در فرایند کیفری است که در نوع خود قابل توجه است. شرایط ویژه اقتصادی کشور و ضرورت برخورد قاطع و سریع با متهمان اخلاک در نظام ارزی، مدیریت کلان دستگاه قضایی را به این نتیجه رساند که با گذار از اصول و تشریفات پیچیده آیین دادرسی کیفری، دادگاه‌های مذکور را به مدت دو سال به صورت فوق‌العاده و با روش دادرسی افتراقی تشکیل دهد. قطعیت احکام دادگاه‌ها (جز در مورد اعدام) و عدم قابلیت اعتراض به قرار بازداشت، محدودیت در انتخاب وکیل، تقلیل مواعد قانونی و سرعت بخشیدن به فرایند رسیدگی؛ بخشی از مشکلات این نوع دادگاه‌هاست.

آیین‌نامه مذکور که به تقاضای ریاست فعلی قوه قضائیه با وعده اعمال اصلاحات جزئی، به ویژه در مورد انتخاب وکیل، تا پایان شهریور ۱۴۰۰ تمدید شده است؛ همچنان از اصل قانونی بودن آیین دادرسی کیفری رنج می‌برد و مغایر اصل (۱۵۹) قانون اساسی<sup>۱</sup> و ماده (۲) ق.آ.د.ک است. موقتی بودن این دادگاه‌ها و لحاظ کردن وضعیت و شرایط اقتصادی کشور ممکن است تا حدودی بتواند توجیه‌کننده اقدام مذکور که مستظهر به استجازه رهبری انقلاب است باشد، اما تداوم آن در درازمدت می‌تواند مشروعیت آنها را از منظر قانون اساسی تضعیف کند. در این شرایط مناسب‌ترین راهکار اتخاذ سازوکارهای قانونی و اصلاح قانون برای این نوع رسیدگی‌هاست.

### ۱-۴. فراگیر شدن ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری

ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک به رئیس قوه قضائیه این اجازه را می‌دهد که هرگاه رأی قطعی را خلاف شرع بین تشخیص دهد، آن را نقض کرده و با تجویز اعاده دادرسی پرونده را برای

---

۱. اصل (۱۵۹) قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

رسیدگی مجدد به شعبه خاصی از دیوان عالی کشور ارجاع دهد و شعبه نیز مکلف به نقض رأی قبلی و رسیدگی مجدد، اعم از شکلی یا ماهوی است. این ماده قلمرو فراگیری دارد و افزون بر آرای محکومیت، احکام برائت و قرارهای اعدادی و نهایی و حتی دستور موقت دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور را دربرمی‌گیرد و از این رو، با قاعده اعتبار امر مختوم سازگاری ندارد.<sup>۱</sup> دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) به شماره ۹۰۰۰/۱۳۵۹۵۴/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ رئیس قوه قضائیه فراتر از حکم ماده ذکر شده گام برداشته و برخلاف تبصره «۳» ماده (۴۷۷) که فقط رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح و رئیس کل دادگستری استان را مجاز به اعلام آرای خلاف شرع بین به رئیس قوه قضائیه آن هم برای یک مرتبه می‌کند؛ به همه قضات مرتبط با پرونده مانند قاضی صادرکننده حکم یا قاضی اجرای حکم، اجازه اعلام آرای خلاف شرع بین را می‌دهد. علاوه بر اینها دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی نیز حق اعتراض به رأی را به جهت خلاف شرع بین دارند که نوعی تأسیس جدید، برخلاف روح ماده (۴۷۷)، محسوب می‌شود.

اعطای حق اعتراض به همه اشخاص بدون رعایت محدودیت زمانی و تکلیف مراجع قضایی به رسیدگی به اعتراض، در شرایطی که تعریف مشخصی برای شرع بین<sup>۲</sup> در قوانین وجود ندارد، ماده (۴۷۷) را بی‌گمان به روش عادی اعتراض و حتی بیش از آن نزدیک می‌کند. در واقع اصل ماده در نوع خود خلاف قاعده اعتبار امر مختوم است و عملیاتی کردن آن در قالب دستورالعمل اخیر به شکل نامتعارف، جُز افزودن به حجم انبوه پرونده‌ها - که دستگاه قضایی با بخشنامه‌های دیگری مانند بخشنامه ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹، در مقام کاستن از آنها بوده و این نوعی سیاست دوگانه در هدفگذاری‌ها است - و مهمتر از همه شکل‌گیری زمینه مداخله‌های فسادآور دستاورد دیگری نخواهد

۱. برای نقد رویکرد قانونگذار در ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک، نک: آشوری، ۱۳۹۵: ۱۳۷-۱۳۶؛ طهماسی، ۱۳۹۶: ۲۶۷-۲۶۴؛ رستمی، ۱۳۹۷: ۳۴۲-۳۴۱.

۲. عبارت «خلاف بین» در تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۸۱ این‌گونه تعریف شده بود: «منظور از خلاف بین این است که رأی برخلاف نص صریح قانون و یا در موارد سکوت قانون مخالف مُسلمات فقه باشد».

داشت. قانونگذار در تبصره «۳» ماده مذکور به طور حصری به اختیار مراجع چهارگانه به اعلام آرای خلاف شرع بین، آن هم برای یک مرتبه و عدم پیش بینی حق شکایت یا اعتراض برای سایر اشخاص در مقام محدود کردن اعمال ماده (۴۷۷) است، اما دستورالعمل اخیر که مشروعیت آن به سبب فقدان اجازه قانونی زیر سؤال است، هدف قانونگذار را نادیده می‌گیرد.

بخشنامه‌ای شدن فرایند دادرسی کیفری و پیش بینی قواعد و دستورالعمل‌های جدید که نمونه‌هایی از آنها بررسی شد، بی‌گمان دلایلی دارد که از نظر مدیران و سیاستگذاران قضایی صدور آنها را توجیه می‌کند.

## ۲. علت‌شناسی نگرش بخشنامه‌ای

گفتمان سیاست جنایی تقنینی که در چارچوب اصول و قواعد تدوین شده شکل می‌گیرد، همواره با نگرش سیاست جنایی قضایی منطبق و یکسان نیست. تنوع و تعدد رویه‌ها و تصمیمات قضایی در عمل نشانگر نبود وحدت در سیاست جنایی قضایی و نسبی بودن آن از یک سو و عدم انطباق کامل آن با سیاست جنایی تقنینی از سوی دیگر است (لازرژ، ۱۳۹۸: ۱۴۷-۱۴۶). با این حال کثرت‌گرایی در سیاست جنایی قضایی نوعی کثرت‌گرایی درون‌متنی و در لایه‌های درونی قانون است و ویژگی وحدت‌گرایانه سیاست‌گذاری جنایی را برهم نمی‌زند. اما فروگذاری قانون با بخشنامه (مقررات فروتقنینی) این انسجام را به طور کامل برهم زده و عدم انطباق دو گفتمان (تقنینی و قضایی) را در سطح یک بحران به تصویر می‌کشد. ناکارآمدی در پیشگیری و مهار بزهکاری و افزایش حجم پرونده‌ها در کنار فساد اقتصادی، تصویر نامطلوبی از سیاست جنایی ایران عرضه می‌کند. همچنین اعتقاد به سیاست‌های زودبازده و اخذ نتایج زود هنگام مقامات قضایی را به سمت اختصارگرایی در رسیدگی و اداری‌سازی نظام قضایی سوق داده است.

### ۲-۱. بحران سیاست جنایی

کاربست واژه «بحران» برای سیاست جنایی، نخستین بار توسط ریمون گسن، جرم‌شناس

معروف فرانسوی مطرح شد. به باور وی بحران با ویژگی‌هایی چون نبود راه حل برای کنترل بزهکاری، افزایش بی‌نظمی‌ها و نوسان‌های مهارنشده‌ی، عدم انطباق سیستم (نظام) با تحرکات پیرامون خویش و سرانجام آغاز فعالیت‌های پژوهشی برای یافتن راهکارها مشخص می‌شود. گسن یکی از جلوه‌های بحران در سیاست جنایی را استغراق نظام سیاست جنایی می‌داند که تورم بی‌اندازه‌ی شمار جرائم در قوانین کیفری است (گسن، ۱۳۷۱: ۲۸۴). ثمره این بحران از بُعد شکلی، انسداد، گرفتگی و گندی چرخ‌های دستگاه عدالت کیفری به دنبال افزایش تعداد پرونده‌هاست. افزایش حجم شکایت‌ها و اعلام جرم‌ها که خود ناشی از فربه شدن حقوق کیفری ماهوی (جرم‌انگاری و کیفرگذاری افراطی) و افزایش نرخ بزهکاری است، بدون آنکه به تناسب و به موازات آن بر شمار گنشگران عدالت کیفری افزوده شود، موجب ایجاد وقفه تدریجی در نظام عدالت کیفری می‌شود که کارایی و مقبولیت اجتماعی آن را به چالش می‌کشد.<sup>۱</sup> مشکلی که گسن برای توصیف بحران در سیاست جنایی آن عصر دولت‌های غربی مطرح می‌کند؛ به طرز فراگیرتری معضل سیاست جنایی ایران است و نظام قضایی ایران همواره در مرحله عمل با مشکل اطاله دادرسی روبه‌رو است. همچنین آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ (با اصلاحات ۱۳۹۴)، به دلیل ایجاد مقررات و محدودیت‌های فراوان در ۶۹۹ ماده که نزدیک به ۲۵ آیین‌نامه اجرایی را نیز درون خود دارد به فریبهی سیاست جنایی دامن زده است.

بحران سیاست جنایی همواره ریشه در قوانین و مقررات نداشته و گاهی بحران‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در این باره تأثیرگذارند. به عنوان مثال افزایش نرخ ارزهای خارجی در برابر ریال در دهه اخیر (نود خورشیدی) که به دنبال تشدید تحریم‌های خارجی ایجاد شد و سوءاستفاده برخی از ارزهای مرجع دولتی و سردرگمی مدیران اقتصادی در مهار مشکلات و بالاخره نارضایتی گسترده عمومی در قبال انفعال دستگاه قضایی در برخورد با متخلفان سبب شد تا مقامات قضایی مضطربانه و در جهت اقتداربخشی به عدالت کیفری با کنارگذاری هنجارهای قانونی متعارف، دادگاه ویژه رسیدگی به این جرائم را با صلاحیت بخشنامه‌ای پیش‌بینی کنند.

یکی از ویژگی‌های سیاست جنایی، پویایی و تحرک آن است. از این رو در جریان اجرا

۱. برای اطلاع بیشتر درباره تورم کیفری، نک: حبیب‌زاده، نجفی ابرندآبادی و کلانتری، ۱۳۸۰: ۷۸-۵۹.

تحت تأثیر عوامل انسانی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و بین‌المللی و نیز آمار جنایی خاص هر جامعه در مقاطع زمانی مختلف اصلاح و متحول می‌شود و این تحول به نوبه خود مدل سیاست جنایی آن کشور را دستخوش دگرگونی‌ها قرار می‌دهد. در واقع سیاست جنایی در اجرا به تدریج موجب اصلاح قوانین و رویه‌های موجود و تدوین مقررات جدید می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۵۵). در غیاب قانونگذار و ایستایی و انفعال آن در برابر تحولات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و روند نگران‌کننده افزایش بزهکاری؛ سیاست جنایی بخشنامه مدار با هدف کنترل بحران اقتصادی و سیاسی پدیدار می‌شود و نوعی بحران‌زدگی سیاست جنایی تقنینی را نمایان می‌کند که در مدیریت بحران‌های اقتصادی، متصلب، ناتوان، پرهزینه و وقت‌گیر نشان می‌دهد (پیکا، ۱۳۹۵: ۱۱۱-۱۰۵). بنابراین اطلاع‌رسانی و افزایش روزافزون حجم پرونده‌های کیفری در ایران که خود نوعی بحران در سیاست جنایی است، دلیل عمده گرایش به بخشنامه‌ای شدن است که با کنارگذاری مواد قانونی به دنبال حل بحران است، غافل از آنکه خود این راهکار به گسترش بحران از رهگذر مقرراتگذاری‌های غیرقابل توجیه می‌انجامد. در واقع سیاستگذاران و متولیان دستگاه عدالت کیفری که همواره از تورم دعاوی کیفری در ایران خبر می‌دهند، بدون آنکه با استفاده از یافته‌های جرم‌شناسی به دنبال اصلاح قوانین، جرم‌زدایی از برخی عناوین کیفری و کاهش عناوین مجرمانه باشند؛ به بخشنامه‌سازی و صدور دستورالعمل‌ها روی می‌آورند که نه تنها کمکی به رفع بحران نمی‌کند، بلکه گاهی به دلیل تناقض در سیاست‌ها نوعی آشفتگی در هدفگذاری مدیریت کلان دستگاه قضایی به ارمغان می‌آورند.

## ۲-۲. اقتدارگرایی از رهگذر جایگزین‌سازی

بحران سیاست جنایی که ثمره انسداد یا کندی نهادهای عدالت کیفری در برخورد با حجم عظیم دعاوی کیفری است، بدون تردید به اقتدار و کارآمدی دستگاه قضایی لطمه زده و مقبولیت اجتماعی آن را به چالش می‌کشد. در این شرایط رویه‌ها و تصمیمات قضایی با کاربست سیاست‌های ساده و عوام‌گرایانه در جهت اقتداربخشی و مشروعیت‌سازی نظام عدالت کیفری به یکی از شکل‌های زیر هدایت می‌شوند.

قضازدایی: قضازدایی به مفهوم سبک‌سازی نظام عدالت‌کیفری از رهگذر ارجاع پرونده‌ها به مؤسسات میانجیگر، شوراهای حل اختلاف یا توسل به راهکارهای جایگزین مانند تعلیق تعقیب یا بایگانی پرونده یا تمایل بیشتر برای صدور قرارهای منع یا موقوفی تعقیب است. بخشنامه مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه درباره ارجاع تمام جرائم قابل گذشت به شوراهای حل اختلاف پیش از ثبت در دادسرا آشکارا نمونه‌ای از کمینه‌گرایی و قضازدایی است که به جهت بی‌توجهی به رضایت طرفین و بدون در نظر گرفتن مقررات قانونی که رضایت اشخاص را به دلایل جرم‌شناسانه شرط می‌دانند در دستیابی به اهداف منجر به شکست می‌شود.<sup>۱</sup>

گذشت‌پذیر کردن جرائم مذکور در قانون در قلمرو جرم‌های غیرقابل گذشت قرار می‌گیرند و شمار جرائم قابل گذشت محدود و محصورند. با این حال تعداد جرم‌های غیرقابل گذشتی که در عمل با شکایت شاکی به جریان می‌افتند، کم نیستند. در چنین مواردی هرچند به لحاظ قانونی گذشت شاکی به فرایند کیفری پایان نمی‌دهد، اما دادسراها در عمل با توجه به گذشت شاکی با ادعای فقدان ادله کافی برای تعقیب متهم، قرار منع پیگرد صادر و به نوعی جرم غیرقابل گذشت را گذشت‌پذیر می‌کنند و نوعی جرم‌زدایی قضایی را به نمایش می‌گذارند.

تعلیق تشریفات دادرسی: گرایش به ساده‌سازی و گذار از محدودیت‌ها و قیدوبندها با هدف سرعت بخشیدن به فرایند کیفری روش دیگری است که نظام عدالت‌کیفری در مواقع بحران برای برون‌رفت از آن اتخاذ می‌کند. بخشنامه‌های مربوط به الزامی نبودن تشکیل جلسه در مرحله تجدیدنظر و نیز تشکیل داده‌گاه‌های ویژه برای اخلاط‌گران در نظام ارزی نمونه‌هایی از اختصاری و اداری‌سازی فرایند کیفری است. تمایل به راهکارهایی که نتایج سریع به دنبال دارند، عامل مهمی است که آیین دادرسی کیفری را به سمت بخشنامه‌ای

۱. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۱۷۱۸۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۸ رئیس قوه قضائیه که بر استفاده از ظرفیت ماده (۴۴۲) قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص کاهش جمعیت کیفری تأکید می‌کند، به لحاظ انطباق با قانون، مطلوب و قابل قبول است.

شدن رهنمون می‌کند.<sup>۱</sup> بی‌گمان کمینه‌گرایی و رویکرد حداقلی به مداخله عدالت کیفری و جلوگیری از برجسب‌زنی به متهم از طریق مختومه‌سازی پرونده‌ها، چنانچه مبتنی بر یافته‌های جرم‌شناسی باشد و به بهینه‌سازی و افزایش کارایی دادرسی کیفری و کاهش هزینه‌های دولت کمک کند و در عین حال از مهار بزه‌کاران غافل‌نماند، سیاست مطلوب و قابل قبولی است (شاملو و عبداللهی، ۱۳۹۴: ۱۲۸-۹۹). مشکل اصلی در ناکارآمدی سیاست‌های موجود است که مسبوق به مطالعات جرم‌شناسی و جامعه‌شناسی کیفری نیست و بدون لحاظ مقررات قانونی به اجرا گذاشته می‌شوند.

افزون بر این موارد ناکارایی قوانین کیفری و مقررات دست‌وپاگیر که در نوع خود به اطلاع دادرسی دامن می‌زنند و با توجه به ایجاد وقفه طولانی میان ارتکاب جرم و اجرای حکم محکومیت، اثر اربابی و بازدارندگی مجازات را تضعیف می‌کنند؛ پاسخ‌دهی سریع به افکار عمومی و نمایش تلویزیونی اقتدار دستگاه قضایی در مبارزه با بزه‌کاران در کنار عدم باورمندی عمیق به اصل قانونی بودن دادرسی کیفری از مؤلفه‌های دیگری است که سیاست جنایی قضایی را در سیطره بخشنامه‌ها احاطه کرده است. از یک سو برخی بخشنامه‌ها مانند «دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها» با هدف سبک‌سازی بار دستگاه عدالت کیفری صادر شده‌اند و از سوی دیگر بخشنامه‌هایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک در جهت تشدید این بار عرضه شده‌اند که نوعی سردرگمی را در گفتمان بازیگران قضایی ایران تداعی می‌کنند. این دوگانگی در سیاستگذاری‌ها پیامدهایی دارد که سرانجام می‌تواند مشروعیت سیاست جنایی و کارآمدی آن را تهدید کند.

### ۳. پیامدهای بخشنامه‌ای شدن فرایند کیفری

روند فزاینده صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها در فرایند کیفری ایران و تقابل آنها در

---

۱. این سیاست در بیشتر بخشنامه‌ها دنبال می‌شود. دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها به شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ راهکارهای گوناگونی برای سرعت بخشیدن و خاتمه دادن به فرایند دادرسی پیش‌بینی کرده است.

برخی موارد با نصوص قانونی و نیز تناقض بخشنامه‌ها با یکدیگر در همدفگذاری، واقعیت نامطلوب سیاست جنایی ایران را بازتاب می‌دهد که نشان از نبود سیاستگذاری دقیق و نداشتن اهداف بلندمدت در جهت کنترل بزهکاری دارد. از آنجاکه بخشنامه‌ها برخلاف فرایند تصویب قانون در فرصت کوتاه و بدون پشتوانه پژوهشی کافی صادر می‌شوند، تنها به دنبال حل و فصل سریع بحران هستند.

### ۱-۳. عدول از قانونگرایی

قانونگرایی و اصل «حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> در حقوق کیفری در آغاز ناظر به جرم‌انگاری و کیفرگذاری بود، اما خوانش جدیدتر از قانون‌مندی از مقوله جرم و کیفر فراتر رفته و به کل تشکیلات حقوق کیفری تعمیم می‌یابد. به این معنا که نه تنها جرم و مجازات باید به موجب قانون تعیین شود، بلکه تعقیب، تحقیق، محاکمه، صدور حکم و اجرای مجازات نیز باید در پرتو قانون انجام شود. به قانونی بودن دادرسی کیفری در ماده (۲) ق.آ.د.ک، به عنوان یک اصل راهبردی تصریح شده است. علاوه بر این واژه «قانون»، در معنای «مادی» و نه «صوری» آن فهم می‌شود و همه متون «تقنینی» و «فروتقنینی» - یعنی متن‌های پایین‌تر مانند آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و ... - و نیز قواعد حقوق نانوشته را دربرمی‌گیرد (دل‌ماس - مارتی، ۱۳۹۵: ۱۰۹). از این منظر فضیلت برتر قانون آن است که در برابر دولت از یکایک شهروندان حمایت کند و در واقع «حاکمیت قوانین و نه حاکمیت انسان‌ها» را مقرر و تضمین کند (هیوود، ۱۳۹۳: ۲۳۲).

بخشنامه‌ها به مثابه مقررات فروتقنینی در دستگاه‌های دولتی و اداری جایگاه قدرتمندی داشته و تنظیم فعالیت‌های اداری به‌طور معمول در گرو عمل به بخشنامه‌هاست. بخش اداری دستگاه قضایی نیز از این قاعده مستثنا نیست، اما بخش قضایی آن به موجب اصول قانون اساسی و قوانین عادی از حاکمیت بخشنامه‌ها مصون است و باید به قواعد مصوب مجلس یا آیین‌نامه‌هایی که با اجازه مجلس به تصویب



می‌رسند، وفادار بماند. مطابق ماده (۳۷۴) ق.آ.د.ک: «رای دادگاه باید مستدل، موجه و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن صادر شده است. تخلف از صدور رای در مهلت مقرر موجب محکومیت انتظامی تا درجه چهار است». با این توصیف بخشنامه در زمره منابع حقوق محسوب نمی‌شود و استناد به آن با توجه به ماده اخیر تخلف انتظامی است.

همچنین بخشنامه نمی‌تواند طرز کار دادسراها و دادگاه‌ها را تعریف کرده و مبنای اقدامات و فعالیت‌های آنها باشد. تأکید بر قانونی بودن دادرسی کیفری در ماده (۲) قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ به عنوان یک اصل راهبردی و مبنایی در راستای عمل به قانون در کل فرایند کیفری است. «مستند» بودن آیین دادرسی کیفری به قانون به منزله شرط اول ایجاد امنیت حقوقی برای شهروندان است تا قدرت حاکمه نتواند به تشخیص خود و با توسل به تدابیر قهری آن را به مخاطره افکند (آشوری، ۱۳۹۵: ۲۶). عدول از این اصل و عمل به بخشنامه مشروعیت دادرسی را به چالش کشیده و اقدامات قضات را بی‌اعتبار می‌کند. جایگزین شدن بخشنامه‌ها به جای قانون به اصل تفکیک قوا در قانون اساسی لطمه می‌زند و به نوعی ورود غیرمجاز به ساحت قانونگذاری است. از سوی دیگر ویژگی دستورگونه این بخشنامه‌ها، نظام قضایی را به سمت اداری‌سازی سق می‌دهد و به تدریج آن را به یک نظام سلسله‌مراتبی (آمر و مأمور) نزدیک می‌کند که با اصل راهبردی استقلال مراجع قضایی و بی‌طرفی قاضی در تعارض است.

## ۲-۳. تحدید حقوق

حاکمیت قانون، مهمترین معیار برای تضمین حقوق افراد و پیش شرط برپایی یک دادرسی منصفانه و عادلانه است. دادرسی عادلانه به مفهوم به‌کارگیری اصول و قواعدی در جهت رعایت حقوق اشخاص (شاک، متهم، شهود و مطلعان) در مرجعی صالح، بی‌طرف و مستقل؛<sup>۱</sup> بدون شک با بخشنامه‌گرایی افراطی آسیب می‌بیند و در نبود حکمرانی قانون، سخن گفتن از

۱. برای اطلاع از ضوابط حاکم بر دادرسی عادلانه در قلمرو کیفری نک: محمدی کنگ سفلی، ۱۳۹۴: ۲۳ و بعد.

انصاف و عدالت معنا و محملی نخواهد داشت. تأکید بر رسیدگی و حل و فصل سریع پرونده‌ها با معیارهای دادرسی عادلانه و حقوق اساسی اشخاص و مهمتر از آن اصل استقلال مراجع قضایی مغایرت دارد (Randolph, 1991: 34). مدل دادرسی عادلانه بیش از آنکه به تسریع فرایند کیفری بیندیشد، اولویت را به تضمین حقوق طرف‌های جرم و رفتار کرامت‌دار با متهم و بزه‌دیده می‌دهد و به دنبال امنیت پایدار و مشروع است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۱۶).

صدور بخشنامه‌هایی با هدف تسریع فرایند کیفری از طریق ایجاد دادگاه‌های ویژه، حقوق افراد درگیر در فرایند دادرسی به ویژه متهم را تحدید می‌کند. سرعت بخشیدن به فرایند کیفری با هدف اقناع افکار عمومی و به رخ کشیدن صلابت دستگاه قضایی در سپهر عمومی، مجال و فرصت دفاع از متهم را سلب می‌کند و در نبود تسهیلات و امکانات دفاعی، متهم زمان کافی برای دفاع از خود را نخواهد داشت (امیدی، ۱۳۸۲: ۱۳۱). ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۱۹۵۰ در این مورد بر حق برخورداری از «فرصت و تسهیلات مناسب برای آمادگی جهت دفاع و ارتباط با وکیل» تأکید می‌کند. کوتاه‌سازی رسیدگی از طریق بخشنامه‌گرایی و اداری‌سازی مراجع قضایی این فرصت را سلب و حقوق متهمان و حتی شاکیان را در معرض تضییع قرار می‌دهد.

تأکید بر ارجاع تمام جرم‌های قابل گذشت به شوراهای حل اختلاف یا مؤسسات میانجیگری پیش از ثبت در دادسرا، بدون رضایت طرفین دعوی کیفری، علاوه بر غیرقانونی بودن آن حقوق هر دو کنشگر کیفری را تحدید کرده و کرامت آنها را نادیده می‌گیرد. همچنین با توجه به عدم لزوم اخذ رضایت آنها برای ارجاع موضوع به نهادهای مذکور، نتیجه میانجیگری از قبل مشخص بوده و فرایند کیفری به نحو اجتناب‌ناپذیری آغاز می‌شود که این کار جز اتلاف وقت و تحمیل هزینه ثمره دیگری نخواهد داشت. در واقع اداری شدن صلاحیت شورا با هدف قضازدایی و کاستن از تراکم پرونده‌ها، بدون رعایت حقوق طرفین، در عمل به تراکم‌سازی بیشتر می‌انجامد و با افزایش حجم دعاوی کارآمدی شوراها را تضعیف می‌کند.

### ۳-۳. بحران سازی و ناکارآمدی

افزایش شمار پرونده‌های کیفری در دادسراها و دادگاه‌ها در کنار روند فزاینده نرخ بزهکاری و جرائم اقتصادی در ایران توجه سیاستگذاران کیفری را به این حقیقت معطوف داشته که شیوه‌های قانونی موجود توان حل و فصل مشکلات و افتاع شهروندان را نداشته و حتی در زمینه کنترل بزهکاری نیز ناکارآمد هستند (خزانی، ۱۳۷۷: ۱۵۷-۱۴۴). از این روش‌ها و راهکارها مستلزم بازنگری اساسی بوده و از آنجاکه اصلاح قانون زمان زیادی می‌طلبد، باید ابزارهای دیگری برای عبور از بحران برگزیده شود. در این راستا آیین‌نامه و بخشنامه نویسی به اولویت نخست تصمیم‌گیران سیاست جنایی تبدیل شده و تأکید و توسل به راهکارهای جایگزین تعقیب؛ مانند بایگانی پرونده، تعلیق تعقیب، میانجیگری و قضاذایی به گفتمان اصلی مقامات قضایی تبدیل می‌شود. به دلیل آنکه اعمال جایگزین‌ها مستلزم رعایت مقررات قانونی بوده و شرایط و قیدوبندها توسل به این مقررات را دشوار و ناممکن می‌کند، ساده‌ترین راهکار عبور از مقررات تقنینی با توسل به راهکارهای فروتقنینی است. به این ترتیب سیاست جنایی قضایی با جهت‌گیری‌های خاص و بدون توجه به اهداف جرم‌شناسانه نهادهای جایگزین و به‌کارگیری آنها فقط از روی ضرورت - به علت ازدحام زندان و تورم جمعیت کیفری و افزایش هزینه‌های اقتصادی نگهداری بزهکاران در کنار کمبود بازداشتگاه‌ها و زندان‌ها - از گفتمان سیاست جنایی قانونگذار فاصله می‌گیرد. در این شرایط با تعارض در دو گفتمان قانونی و قضایی سخن از بحران به میان می‌آید؛ بحرانی که با بازنگری سیاست جنایی تقنینی در پرتو کارنامه سیاست‌های جنایی قضایی و اجرایی یا برعکس باید رفع شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۵۶۲).

اتخاذ این نوع سیاست‌ها و استفاده از شیوه‌ها و الگوهای فروتقنینی در رویارویی با مشکلات قضایی، هرچند در کوتاه‌مدت به برخی معضلات و مطالبات شهروندان پایان می‌بخشد، اما به دلیل پژوهش محور نبودن در درازمدت دستاوردی نداشته و ناکارآمدی آنها اثبات می‌شود. هرچند صدور بخشنامه‌های متعدد به تدریج به اعتبار و اقتدار قانون لطمه زده و این پیام را می‌رساند که قانون به مثابه بازیچه‌ای در دست مقامات قضایی است که اجرای آن منوط به میل و اراده آنها بوده و اعتباری بیش از آن

ندارد. این پیام در وهله نخست از سوی قضات دریافت می‌شود و به تدریج به شهروندان نیز انتقال می‌یابد.

برخی بخشنامه‌های قضایی مانند دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷) ق.آ.د.ک، به سبب افزایش و تحمیل حجم انبوهی از شکایت‌ها و درخواست‌ها به بهانه خلاف بین به دستگاه قضایی به ویژه در بالاترین سطح آن و با تزلزل در اعتبار امر مختوم، به ثبات و کارآمدی سیاست جنایی قضایی صدمه می‌زند و موجب اطاله دادرسی خواهد شد. این دوگانگی در سیاست‌ها که از یک سو، با صدور بخشنامه‌هایی بر سرعت رسیدگی از رهگذر حذف تشریفات قانونی تأکید می‌کند و از سوی دیگر با دستورالعمل‌های دیگری به گشودن دعاوی مختوم و ایجاد سازکارهایی برای استفاده همگان از حق اعتراض به رأی قطعی به بهانه مخالفت آن با شرع اشاره می‌کند، از یک نوع سیاست جنایی سرگردان<sup>۱</sup> پرده برمی‌دارد که فاقد برنامه‌ریزی، آینده‌نگری و شناخت منطقی مشکلات پیرامونی است. باید پذیرفت سیاست جنایی مانند همه سیاستگذاری‌ها پویا بوده و همسو با تحولات جرم‌شناختی، آمار بزهکاری، اوضاع و احوال اجتماعی، دگرگونی صنعتی، فناوریانه، اقتصادی، سیاسی، ملی و بین‌المللی در حرکت است و در نتیجه نیاز به بازنگری و بازتعریف مستمر دارد (همان). این بازنگری مستلزم آسیب‌شناسی، انجام مطالعات و پژوهش‌های جامعه‌شناختی کیفی و جرم‌شناختی است.

برخی دادگاه‌ها در عمل هوشمندانه از اجرای بخشنامه‌های قضایی به بهانه ارشادی بودن آنها و اینکه به لحاظ قانون اساسی تکلیف‌ساز نیستند،<sup>۲</sup> امتناع ورزیده و بر نص قانون تأکید می‌کنند. پیام این نوع مخالفت‌ها، تأکید بر قانونگرایی و اصل حاکمیت قانون است. از آنجاکه این بخشنامه‌ها به تصریح تبصره ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری

۱. اصطلاح «سیاست جنایی سرگردان» را نخستین بار شادروان دکتر رضا نوربها در مقاله‌ای با همین عنوان به کار گرفت (نوربها، ۱۳۸۲: ۲۴۱).

۲. به‌عنوان مثال دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۸۳۲۵۳۰۰۴۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۴/۳۱ صادره از شعبه ۱۳ دادگاه تجدیدنظر استان کرمانشاه با این استدلال که در اصل (۱۶۷) قانون اساسی سخنی از صدور رأی براساس بخشنامه بیان نیامده و در نتیجه «بخشنامه نمی‌تواند حقوق قانونی طرفین را راجع به حضوری یا غیابی بودن رأی به شرحی که در قانون آیین دادرسی مدنی آمده است، تضییع و آنها را از حق مسلم یک مرحله از دادرسی با عنوان واخواهی محروم کند...»، رأی تجدیدنظرخواسته را نقض می‌کند.

مصوب ۱۳۹۲ از طریق دیوان قابلیت ابطال ندارند، مناسب‌ترین راهکار امتناع از اجرای آنهاست. ممکن است ایراد گرفته شود که امتناع از اجرای آیین‌نامه‌های خلاف قانون در اصل (۱۷۰) قانون اساسی ناظر به آیین‌نامه‌های قوه مجریه است و شامل بخشنامه‌های مقامات قضایی نخواهد شد. این ایراد به دلیل اینکه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های قضایی جایگاهی در قانون اساسی ندارند و مستند صدور حکم در اصل (۱۶۷) نیز نیستند، پذیرفته نیست و به قیاس اولویت، کنارگذاری بخشنامه‌های مقرراتگذار و عدم استناد به آنها مناسب‌ترین راهکار است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام عدالت کیفری ایران که به واسطه حجم انبوه پرونده‌های قضایی و افزایش اشکال بزهکاری درگیر نوعی بحران است، از نیمه دوم دهه ۹۰ خورشیدی با شیب ملایمی با گذار از سیاست جنایی تقنینی به سیاست جنایی بخشنامه‌ای گام نهاد که ثمره آن فرو گذاشتن قواعد قانونی و گرایش به اداری‌سازی فرایند کیفری و ایجاد نظام سلسله‌مراتبی از رهگذر مقرراتگذاری است. کاستن از میزان دعاوی کیفری، سبک‌سازی نظام عدالت کیفری از طریق قضازدایی و توسل به میانجیگری، اقتدارگرایی و نشان دادن صلابت و قدرت دستگاه قضایی که به سبب‌گندی و ایستایی لطمه دیده است، از اهداف صدور این بخشنامه‌ها برای برون‌رفت از بحران است.

نوعی دوگانگی و تناقض در سیاستگذارهای بخشنامه‌ای دیده می‌شود که از یک سو بر حذف تشریفات قانونی، ساده‌سازی و سرعت در فرایند کیفری تأکید می‌کند و از سوی دیگر با دادن حق اعتراض به همه اشخاص و نهادها نسبت به رأی قطعی به بهانه خلاف شرع بیّن، به انبوه‌سازی و سنگین‌تر شدن بار نظام عدالت کیفری مدد می‌رساند و قاعده اعتبار امر مختوم را نیز با چالش روبه‌رو می‌کند. این دوسوگیری در سیاست‌ها و هدفگذاری‌ها نشان از سرگردانی سیاست جنایی قضایی در عرصه عمل دارد. برخی از بخشنامه‌ها نیز حقوق قانونی اشخاص را نادیده گرفته و نوعی سیاست جنایی دستوری اداری‌گونه را به نمایش می‌گذارند که مبتنی بر یافته‌های پژوهشی نیستند.

برخلاف ویژگی اعلامی بخشنامه، شمار قابل توجهی از بخشنامه‌های قضایی سال‌های اخیر، کارکرد تأسیس‌گونه پیدا کرده‌اند. از آنجاکه بخشنامه‌ها در سلسله‌مراتب قانون جایگاهی ندارند و از منابع اصلی و الزامی حقوق محسوب نمی‌شوند و در قانون اساسی (اصل ۱۶۷) و قوانین عادی (۳۷۴ ق.آ.د.ک) به آنها اشاره نشده است، بنابراین بهتر آن است که دادرسان جانب احتیاط را نگه دارد و از استناد به بخشنامه خودداری کند. در غیر این صورت اتخاذ این الگوها به اصل تفکیک قوا خدشه وارد می‌کند و با اصول قانون اساسی انطباق ندارد. افزون بر این، اصل قانونی بودن دادرسی کیفری، که در ماده (۲) ق.آ.د.ک به آن تصریح شده است، مانع از عمل به بخشنامه در فرایند رسیدگی خواهد بود. جایگزین‌سازی قانون با بخشنامه، هرچند با اهداف و انگیزه‌های خیرخواهانه، درازمدت بازتاب مطلوبی ندارد و اصل حاکمیت قانون را در مهمترین و حیاتی‌ترین نهاد کشور تضعیف می‌کند و عادت به قانون‌گریزی را به تدریج در میان قضات ترویج کرده و نظام قضایی را به نظام اداری و سلسله‌مراتبی تبدیل می‌کند که با اصل استقلال مراجع قضایی سازگاری ندارد. افزون بر این عمل به بخشنامه در مواردی حقوق اشخاص به ویژه طرفین درگیر در پرونده را تحدید کرده و فرصت برپایی یک دادرسی منصفانه را سلب می‌کند. بدون تردید راه حل اصلاح نارسایی‌ها و ناکارآمدی قوانین در گرو فعال شدن دستگاه قضایی در ارائه پیشنهادها و رهنمودها با ابتناء بر پژوهش‌های جرم‌شناختی و جامعه‌شناختی به قانونگذار و پیگیری مستمر آنهاست و با بخشنامه‌های آمرانه و قاعده‌ساز نمی‌توان مشکلات نظام عدالت کیفری را به صورت ریشه‌ای برطرف کرد.

## منابع و مآخذ

۱. آخوندی، محمود (۱۳۹۴). شناسای آیین دادرسی کیفری، دفتر چهارم: اندیشه‌ها، چاپ چهارم، تهران، دوراندیشان.
۲. آشوری، محمد (۱۳۹۵). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، ویراست پنجم، با تجدید نظر اساسی، چاپ نوزدهم، تهران، سمت.
۳. آشوری، محمد (۱۳۸۳). «مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، زیر نظر محمد آشوری، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۴. آیین‌نامه اجرایی نحوه رسیدگی به جرائم اخلاک‌گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۳.
۵. امید، جلیل (۱۳۸۲). «دادرسی کیفری و حقوق بشر»، مجله مجلس و پژوهش، سال دهم، ش ۳۸.
۶. بخشنامه اهمیت صلح و سازش و نقش آن در احقاق حق و پیشگیری از اطاله دادرسی به شماره ۹۰۰۰/۶۳۹۴۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۸ رئیس قوه قضائیه.
۷. بخشنامه استفاده از ظرفیت ماده ۲۴۲ قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص کاهش جمعیت کیفری به شماره ۹۰۰۰/۱۷۱۸۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۸ رئیس قوه قضائیه.
۸. پیکا، زُرّ (۱۳۹۵). جرم‌شناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، ویراست دوم، چاپ چهارم، تهران، میزان.
۹. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۳). ترمینولوژی حقوق، چاپ چهاردهم، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۳.
۱۰. حبیب‌زاده، محمدجعفر و دیگران (۱۳۹۵). «قانون مداری ماهوی در گفتمان تقنینی - قضایی جمهوری اسلامی ایران»، زیر نظر علی حسین نجفی ابرندآبادی، دایره‌المعارف علوم جنایی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۱۱. حبیب‌زاده، محمدجعفر و محمد توحیدی فرد (۱۳۸۶). قانون‌مداری در قلمرو حقوق کیفری، چاپ اول، تهران، دادگستر.
۱۲. حبیب‌زاده، محمدجعفر، علی حسین نجفی ابرندآبادی و کیومرث کلانتری (۱۳۸۰). «نورم کیفری، عوامل و پیامدها»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۴۵.
۱۳. خزانی، منوچهر (۱۳۷۷). «بررسی نظری و عملی تسریع آیین دادرسی کیفری»، فرایند کیفری (مجموعه مقالات)، چاپ اول، تهران، گنج دانش.

۱۴. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۸۳۲۵۳۰۰۴۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۴/۳۱ صادره از شعبه ۱۳ دادگاه تجدیدنظر استان کرمانشاه.
۱۵. دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری آنها دستورالعمل شماره ۹۰۰۰/۱۶۲۷۰۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۹ رئیس قوه قضائیه.
۱۶. دستورالعمل اجرایی ماده (۴۷۷)، شماره ۹۰۰۰/۱۳۵۹۵۴/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ رئیس قوه قضائیه.
۱۷. دلماس - مارتی، می‌ری (۱۳۹۵). *نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سوم، تهران، میزان.
۱۸. رستمی، هادی (۱۳۹۷). *آیین دادرسی کیفری*، چاپ اول، تهران، میزان.
۱۹. شاملو، باقر و افشین عبداللهی (۱۳۹۴). «دستاورد‌های مدیریتی جرم‌شناسی در آیین دادرسی کیفری»، *دوفصلنامه پژوهشنامه حقوق کیفری*، ش ۲.
۲۰. شبیری، عباس (۱۳۹۷). *عدالت ترمیمی*، چاپ دوم، تهران، میزان.
۲۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). *حقوق اداری*، ویراست ۴، چاپ بیست و یکم، تهران، سمت.
۲۲. طهماسبی، جواد (۱۳۹۶). *آیین دادرسی کیفری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران، میزان.
۲۳. فرجیها، محمد (۱۳۹۶). *دانش‌نامه عدالت ترمیمی* (مجموعه مقاله‌های همایش بین‌المللی عدالت ترمیمی و پیشگیری از جرم)، چاپ اول، تهران، میزان.
۲۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ ۷۶، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۵. کوششکار، ریحانه (۱۳۹۱). «حدود مقررآتگذاری قوه قضائیه و نظارت بر آن در نظام حقوق اساسی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۲۶. گسن، رمون (۱۳۷۱). «بحران سیاست‌های جنایی کشورهای غربی»، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰.
۲۷. لازرژ، کریستین (۱۳۹۸). *درآمدی بر سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ هفتم، تهران، میزان.
۲۸. لواسور، ژرژ (۱۳۷۱). «سیاست جنایی»، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰.
۲۹. محمدی کنگ سفلی، احسان (۱۳۹۴). *دادرسی عادلانه در قلمرو کیفری ایران*، چاپ اول، تهران، مجد.
۳۰. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۲). «از عدالت کیفری کلاسیک تا عدالت ترمیمی»، *مجله الهیات و حقوق*، سال سوم، ش ۹ و ۱۰.



۳۱. --- (۱۳۹۲). «درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری: فرصت‌ها و چالش‌ها»، در: *بایسته‌های پژوهش در نظام عدالت کیفری*، مقالات برگزیده نخستین همایش ملی پژوهش در نظام عدالت کیفری، چاپ اول، تهران، میزان.

۳۲. --- (۱۳۹۵). *سیاست جنایی: از مدل‌ها تا جنبش‌ها*، دیپاچه در: *دل‌ماس - مارتی، می‌ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سوم، تهران، میزان.

۳۳. --- (۱۳۹۷). «سیاست جنایی»، به کوشش امیرحسن نیازپور، *دانشنامه علوم جنایی/اقتصادی*، چاپ اول، تهران، میزان.

۳۴. --- (۱۳۹۶). «گفتمان سیاست جنایی قانونگذار در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲»، به کوشش نعمت‌الله الفت، *حج اندیشه؛ هم‌افزایی فقه و حقوق در توسعه عدالت و تعالی انسانی*. مجموعه مقالات *یادنامه استاد شهید دکتر حاج ناصر قربان‌نیا*، چاپ اول، قم، انتشارات دانشگاه مفید.

۳۵. نوربها، رضا (۱۳۸۳). *نگاهی به قانون مجازات اسلامی*، چاپ دوم، تهران، میزان.

۳۶. هیوود، اندرو (۱۳۹۳). *مقدمه نظریه سیاسی*، ترجمه عبدالرحمن عالم، چاپ چهارم، تهران، قومس.

37. Murphy, Jeffrie G. (2002). *Forgiveness and Resentment*, In: Jeffrie G. Murphy and Jean Hampton, *Forgiveness and Mercy*, Cambridge University Press, 1990, Transferred Digital Printing.

38. Randolph, N. Stone (1991). *Crisis in the Criminal Justice System*, Harvard Blackletter Journal, Vol. 8, at: [http://chicagounbound.uchicago.edu/journal articles](http://chicagounbound.uchicago.edu/journal%20articles).



# خوشه‌بندی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار مناسب برای سیاستگذاری علم و فناوری در ایران به روش میانگین فازی (FCM)

اسماعیل کلانتری\*، غلامعلی منتظر\*\* و سیدسپهر قاضی‌نوری\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۳۲۳-۳۵۶
-------------------	------------------------	-----------------------	---------------------

به‌رغم تحولات چشمگیر علم و فناوری در ایران طی سال‌های اخیر، انتقادات بسیاری ناظر بر اشکالات ساختاری در نظام سیاستگذاری علم و فناوری در ایران مطرح می‌شود. هدف اصلی مقاله حاضر که مبتنی بر یادادیم فلسفی تفسیرگرایی انجام شده، احصای گفتمان‌های متعدد درباره ساختار مناسب برای سیاستگذاری علم و فناوری در ایران به روش خوشه‌بندی میانگین فازی و مبتنی بر نظرات خبرگان است. به این ترتیب چارچوب سیاستگذاری علم و فناوری مبتنی بر مدل سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی گسترش داده شد. دلیل به‌کارگیری منطق فازی در این پژوهش که برای نخستین بار در روش تحلیل گفتمان استفاده می‌شود، تقریب بیشتر آن به ماهیت پیچیده و پرابهام علوم اجتماعی است. بر این اساس نظر پنجاه نفر از خبرگان با استفاده از پرسشنامه گردآوری و توسط نرم‌افزارهای SPSS و MATLAB تحلیل شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد وضعیت موجود در قالب یک گفتمان نگاشت می‌شود؛ اما برای وضعیت بهبود یافته، دست‌کم دو «گفتمان مشارکتی» و «گفتمان مستقل» متصور است. همچنین ماتریس نهاد - وظیفه برای تکامل ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری در ایران ترسیم می‌شود. در نهایت بدون اینکه تلاشی برای حذف، ادغام یا افزودن نهادی انجام شود بعضی وظایف به بعضی نهادها تخصیص و بعضی وظایف از بعضی نهادها اخذ می‌شود.

کلیدواژه‌ها: سیاستگذاری علم و فناوری؛ ساختار نهادی؛ گفتمان؛ خوشه‌بندی؛ میانگین فازی (FCM)

---

\* دانشجوی دکتری سیاستگذاری علم و فناوری، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: esmaeelkalantari@yahoo.com

\*\* استاد مهندسی فناوری اطلاعات، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)؛

Email: montazer@modares.ac.ir

Email: ghazinoory@modares.ac.ir

\*\*\* استاد سیاستگذاری علم و فناوری، دانشگاه تربیت مدرس؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتاد و هشت، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4039.4043

## مقدمه

به رغم تحولات و پیشرفت‌های گسترده‌ای که در سیاستگذاری علم و فناوری در ایران شکل گرفته؛ مشکلات متعددی فراروی نظام علم و فناوری کشور قرار دارد که بسیاری از آنها از نوع ساختار نهادی است. مشکلات ناظر بر تعریف مغشوش نقش بازیگران مختلف و ناظر بر ضعف تعامل و هماهنگی بین بازیگران، بخشی از این اشکالات ساختاری است که در نظام سیاستگذاری علم و فناوری در ایران ملاحظه می‌شود (کلانتری، منتظر و قاضی نوری، ۱۳۹۸ الف: ۱۰۲-۷۵؛ همان، ۱۳۹۸ ب: ۳۲-۷). در این مقاله به دنبال ترسیم وضعیت بهبودیافته برای ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران هستیم. نگاشت وضعیت بهبودیافته از این جهت اهمیت دارد که شرط لازم برای خروج از وضعیت ناهمگون فعلی است. افتراق جدی بین نظر سیاستگذاران و صاحب نظران در این باره مانند بسیاری از مسائل اجتماعی، پژوهشگران را به احصای نظرهای غالب در قالب گفتمان‌های اصلی ناگزیر می‌کند. بی‌توجهی به گفتمان‌های گوناگون و اصلی، سیاستگذاران و مجریان را با سردرگمی، رویکردهای حذفی و تلاش‌های نافرجام جزیره‌ای روبه‌رو می‌کند که حاصلی جز دامن زدن به آشفتگی‌های نهادی موجود ندارد (ذاکری صالحی، ۱۳۹۰: ۴۷). همان‌طور که در قسمت مرور پیشینه ملاحظه خواهد شد، عمده پژوهش‌های انجام شده در این حوزه اولاً با ارائه توصیه‌های کلی از تخصیص سیاست‌های علم و فناوری به نهادهای سیاستگذار غفلت کرده‌اند و ثانیاً با به‌کارگیری رویکردهای تطبیقی و بدون توجه به اقتضائات بومی ایران، توصیه‌هایی درباره ساختار نهادی مطلوب علم و فناوری ارائه کرده‌اند. ضعف جدی در این مطالعات توجه اندک به اختلاف دیدگاه‌ها در بین صاحب نظران است که به تبع موجب نادیده گرفتن بخشی از نظریات می‌شود. اما در این مطالعه پژوهشگران با به رسمیت شناختن افتراق نظریات بین خبرگان، تلاش می‌کند گفتمان‌های موجود را درباره وضعیت بهبودیافته ساختار سیاستگذاری علم و فناوری ایران خوشه‌بندی کند. ضرورت پرداختن به موضوع هنگامی آشکار می‌شود که متوجه می‌شویم به رسمیت شناختن نظریات گوناگون، مشارکت بیشتر نهادهای مختلف در امر سیاستگذاری علم و فناوری را در پی خواهد داشت (Kim and Hossain, 2013: 1312; Kalantari et al., 2021: 1-14).

عدم قطعیت در مسائل اجتماعی، با مبنای منطق فازی که مفهوم حقیقت جزئی را مطرح و حقیقت را چیزی بین «به تمامی درست» و «به تمامی نادرست» معرفی می‌کند،

همسوست (کاسکو، ۱۳۸۰: ۲۳). بسیاری از پدیده‌ها به ویژه پدیده‌های اجتماعی را در قالب مجموعه‌های کلاسیک نمی‌توان دسته‌بندی کرد (قاسمی، ۱۳۹۰: ۵). به این ترتیب منطق فازی در مقابل منطق ارسطویی که همه چیز را فقط به دو شکل سیاه و سفید یا آری و خیر می‌بیند، چیزی بین سیاه و سفید، یا همان خاکستری می‌بیند (کاسکو، ۱۳۸۰: ۲۳). بنابراین علوم اجتماعی ماهیتی فازی دارند (ساروخانی و صادقی‌پور، ۱۳۹۳: ۴۸)، به همین دلیل به تدریج منطق فازی در علوم اجتماعی نفوذ و گستردگی بیشتری پیدا کرده و روزبه‌روز نیز عمیق‌تر و گسترده‌تر می‌شود (Ragin, 2008: 11; Smithson and Verkuilen, 2006: 7). مهمترین دلایل برای بهره‌گیری از منطق فازی در حل مسائل اجتماعی عبارت است از (Lotfi, 2008: 2778; Abdullah et al., 2012: 44; قاسمی، ۱۳۹۰: ۵):

الف) کمیت‌هایی که در پژوهش‌های اجتماعی و به ویژه در پیمایش‌ها با آنها مواجه هستیم، بیشتر از نوع کمیت‌های غیرقطعی و توأم با عدم قطعیت هستند؛

ب) منطق فازی این امکان را برای پژوهشگر اجتماعی فراهم می‌آورد که مقیاس‌های اندازه‌گیری کیفی و کمی را با یکدیگر تلفیق و از مزایای پژوهش کیفی و کمی توأم بهره‌برد؛  
ج) داده‌هایی که هنگام مصاحبه با خبرگان حوزه‌های مختلف جامعه‌شناسی گردآوری می‌شود، معمولاً دارای ابهام زبانی هستند. مدل‌سازی آن به کمک نظریه فازی انطباق بیشتری با واقعیت دارد.  
هدف اصلی مقاله حاضر پاسخ به این پرسش است که هر نهاد سیاستگذار در ایران با هدف بهبود فضای سیاستگذاری کلان علم و فناوری؛ باید چه مأموریت‌های سیاستی را برعهده داشته باشد؟ همان‌طور که ملاحظه می‌شود پاسخ به این پرسش به عنوان یک پرسش پُرابهام اجتماعی، نه به صورت قطعی بلکه به صورت فازی به حقیقت نزدیک‌تر است؛ چرا که نظرات خبرگان با عدم قطعیت‌های بسیاری همراه است. بنابراین بررسی این موضوع در فضای منطق فازی، مناسب‌تر است. از این رو ابتدا با مرور مقالات و پژوهش‌های پیشین به تدوین چارچوب نظری پژوهش پرداخته می‌شود. سپس وضعیت موجود و وضعیت مناسب ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری با توجه به چارچوب نظری پژوهش و نظرات خبرگان ترسیم می‌شود. بدیهی است که نظرهای متعددی در این باره وجود دارد. در این مقاله برای نخستین بار با بهره‌گیری از روش میانگین فازی به خوشه‌بندی این نظریات پرداخته می‌شود. پس از آن

گذار از وضعیت موجود به وضعیت بهبود یافته یا به بیان دیگر تکامل ساختار سیاستگذاری علم و فناوری نگاشت می‌شود. در پایان با بحث درباره گفتمان‌های گوناگون، به مقایسه آنها پرداخته و توصیه‌های سیاستی برای تکامل ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری در ایران ارائه می‌شود. گفتنی است به دلیل مقاومت‌های نهادی، پرهیز از حذف، ادغام یا افزودن نهاد جدید به عنوان مفروض اصلی در این پژوهش مدنظر بوده است.

## ۱. مبانی نظری و مرور پیشینه

### ۱-۱. سیاست و سیاستگذاری

در لغت‌نامه دهخدا/ واژه «سیاست» به معنای پاس داشتن مُلک، نگاه داشتن، حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، رعیت‌داری کردن، حکومت، ریاست، داوری تعریف شده است (دهخدا، ۱۳۴۰: ۷۸۶). این واژه در فرهنگ فارسی معین چنین تعریف شده است: حکومت کردن، حکومت، داوری، تنبیه (معین، ۱۳۵۰: ۱۲۳۸). در مقاله حاضر منظور از سیاست، معادل واژه انگلیسی Policy است و نه Politics. در فرهنگستان زبان و ادب فارسی، معادل فارسی واژه Policy چنین بیان شده است: مسیری که حکومت یا دولت یا حزب برای تحقق اهداف خود تعیین و طی می‌کند (فرهنگستان زبان و ادب فارسی، ۱۳۹۶). «سیاست» عبارت است از اقدامات، اهداف و اعلان‌های دولت درباره موضوعات ویژه، گام‌هایی که برای اجرا یا شکست آنها در پیش می‌گیرد و تبیین‌هایی که به آنچه رخ می‌دهد یا رخ نمی‌دهد اعطا می‌کند (Wilson, 2006: 23). سیاست هر چیزی است که دولت‌ها انتخاب می‌کنند؛ انجام دهند یا ندهند (Dye, 1976: 29). در تعریفی دقیق‌تر سیاست مجموعه اقداماتی است که یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در برخورد با یک مسئله یا دغدغه در پیش می‌گیرند. بر این اساس سیاست ویژگی‌هایی دارد که عبارت است از (Anderson and Burns, 1989: 16):

۱. هدف‌گرایی: سیاست در راستای رسیدن به یک یا چند هدف یا وضعیت مطلوب ایجاد می‌شود؛
۲. اتخاذ توسط دولت: سیاست توسط دولت تدوین می‌شود، حتی اگر ایده آن خارج دولت و یا از تعامل بازیگران دولتی و غیردولتی به وجود آید؛

۳. الگویی از اقدامات: هر سیاستی مجموعه اقداماتی است شامل تشخیص مسئله، تدوین

سیاست، ارزیابی و تصویب سیاست، اجرای سیاست و نظارت بر سیاست؛

۴. محصول تقاضا: سیاست درباره مسائلی است که تقاضای عموم مردم را شامل می‌شود؛

۵. مجموعه اقدامات در پاسخ به مسائل درک شده: سیاست در پاسخ به مسئله‌ای که به

توجه نیاز دارد، ساخته می‌شود؛

۶. مثبت (اقدام) یا منفی (فقدان اقدام): سیاست چیزی است که دولت تصمیم می‌گیرد

انجام دهد یا ندهد.

در فرایند سیاستگذاری عمومی اول مسائل عمومی، مفهوم‌سازی و سپس برای

حل به دولت عرضه می‌شوند. نهادهای دولتی، بدیل‌های سیاست را تدوین و گزینش

و سیاست‌های منتخب را اجرا، ارزشیابی و بازنگری می‌کنند (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۳۱).

سیاستگذاری را به‌عنوان نوعی فرایند متضمن انواعی از بازیگران در سیاستگذاری می‌داند

که به صورت متقابل به هم وابسته هستند (Boase, 1996: 287-310).

## ۱-۲. سیاستگذاری علم و فناوری

سیاستگذاری علم و فناوری مبتنی بر مدل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شامل سه فعالیت

اصلی به این شرح است (OECD, 2005: 47؛ کلانتری، منتظر و قاضی نوری، ۱۳۹۸الف: ۱۰۲-۷۵):

- تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها (در دو سطح آبرسیاست‌ها و سیاست‌های راهنما)؛

- طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌ها و پشتیبانی از آنها (سیاست‌های اجرایی)؛

- ارزیابی سیاست‌ها و یادگیری از آنها (در سه سطح برون‌دادها، پیامدها و آثار).

سیاست‌های اجرایی علم و فناوری نیز به سه دسته تقسیم می‌شوند که عبارتند از:

سیاست‌های طرف عرضه، سیاست‌های طرف تقاضا و سیاست‌های زیرساخت مبادله

(Leith et al., 2018: 117-125; Edler and Yeow, 2016: 414-426; OECD, 2012:)

141; UNCTAD, 2011: 1-180; Taylor, 2008: 2829; Sarewitz and Pielke, 2007:

(15; Clark and Guy, 1998: 363-395; Kim and Dahlman, 1992: 437-452)

جدول ۱ تقسیم‌بندی سیاست‌های علم و فناوری را در سه سطح سیاستگذاری کلی،

سیاستگذاری اجرایی و ارزیابی سیاست‌ها نشان می‌دهد (OECD, 2005: 47).

جدول ۱. تقسیم‌بندی سیاست‌های علم و فناوری

منبع	توضیح	سیاست‌های علم و فناوری	ردیف	انواع	سطح
Dror, 1971: 1-3	آبرسیاست‌ها حاوی معیارها، مفروضات، راهبردها و دستورالعمل‌های اصلی هستند که سیاست‌های عملیاتی باید از آنها پیروی کنند	آبرسیاست‌ها	۱	آبرسیاست‌ها	سیاست‌گذاری کلی
Dror, 1971: 1-3	سیاست‌های راهنما چگونگی روش و ساختار سیاست‌گذاری به‌منظور رسیدن به سیاست‌های مورد نظر را تبیین می‌کنند	سیاست‌های راهنما	۲	سیاست‌های راهنما	سیاست‌گذاری کلی
European Commission, 2015: 76; Edler et al., 2013: 414-426; OECD, 2012: 214	ارتقای آموزش عالی به منظور ارتقای	ارتقای آموزش عالی	۳	سیاست‌های طرف عرضه	سیاست‌گذاری اجرایی
European Commission, 2015: 76; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; OECD, 2012: 212	سرمایه‌گذاری در آموزش‌های مهارتی به منظور ارتقای منابع انسانی	ارتقای مهارت‌آموزی	۴		
European Commission, 2015: 75; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; OECD, 2012: 213	پشتیبانی مالی از تحقیق و توسعه بخش دولتی؛ به‌عنوان مثال کاهش مالیات‌های دولتی متناسب با بودجه‌ای که در تحقیق و توسعه مصرف می‌کنند	پشتیبانی مستقیم از تحقیق و توسعه بخش دولتی	۵		
European Commission 2015: 75; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Clark and Guy, 1998: 363-395; OECD, 2012: 215	پشتیبانی مالی از تحقیق و توسعه بخش خصوصی؛ به‌عنوان مثال کاهش مالیات یا تسهیل دسترسی به اعتبارات مالی برای بنگاه‌های خصوصی متناسب با هزینه تحقیق و توسعه	پشتیبانی مستقیم از تحقیق و توسعه بخش خصوصی	۶		
European Commission 2015: 77; Edler et al., 2013: 414-426; OECD, 2012: 215	پشتیبانی دولتی به‌منظور تسهیل دسترسی بنگاه‌ها به روش‌های تأمین مالی و فراهم آوردن منابع مالی مورد نیاز بنگاه‌ها برای خلق فناوری و نوآوری	تسهیل دسترسی به سرمایه‌گذاری خطرپذیر، ضمانت‌های وام و سایر روش‌های تأمین مالی	۷		
European Commission, 2015: 78; Edler et al., 2013: 414-426	اقداماتی که فعالیت‌های مولد اقتصادی و اجتماعی را که به وسیله افراد انجام می‌شود، تشویق می‌کند	سیاست‌های کارآفرینی	۸		
European Commission, 2015: 81; Edler et al., 2013: 414-426; Clark and Guy 1998: 363-395	اقداماتی شامل هدفگذاری و انتخاب دربارۀ مناطق جغرافیایی و فعالیت‌های ویژه فناورانه	سیاست‌های خوشه‌ای	۹		
Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Clark and Guy, 1998: 363-395; OECD, 2012: 214	اقدامات پشتیبانی برای بهره‌برداری از حقوق مالکیت فکری و اختراع	تقویت حقوق مالکیت فکری	۱۰		
European Commission, 2015: 83; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Tspouri, 2013: 9; Clark and Guy, 1998: 363-395; OECD, 2012: 217	خرید دولتی محصول فناورانه و نوآورانه و همچنین خرید دولتی خدمات تحقیق و توسعه	خرید دولتی	۱۱		
European Commission, 2015: 83; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Tspouri, 2013: 9; Clark and Guy, 1998: 363-395	اقداماتی برای تحریک تقاضای بخش خصوصی برای نوآوری	تحریک تقاضای بخش خصوصی	۱۲		
European Commission, 2015: 84; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Tspouri, 2013: 9; OECD, 2012: 216	تنظیم‌گری تقاضا را به سمت به‌کارگیری فناوری‌های جایگزین متمایل می‌کند	تنظیم‌گری	۱۳		
European Commission, 2015: 84; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Clark and Guy, 1998: 363-395; OECD, 2012: 217	اقداماتی که به تصویب قواعد و دستورالعمل‌ها برای دستیابی به درجه بهینه‌ای از نظم در یک زمینه ویژه منجر می‌شود	استانداردسازی	۱۴		



منبع	توضیح	سیاست‌های علم و فناوری	ردیف	انواع	سطح
European Commission, 2015: 85; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Clark and Guy, 1998: 363-395; OECD, 2012: 217	اقداماتی شامل تسهیل تنظیم روابط بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان دانش و همکاری میان آنها مانند مهارت‌آموزی، توسعه فن‌آورانه، طراحی محصول، بازاریابی، اشتراک مهارت‌ها، اشتراک امکانات و برنامه‌های مشترک پژوهشی	سیاست‌های شبکه‌ای	۱۵	سیاست‌های زیرساخت میانه	
European Commission, 2015: 84; Edler et al., 2013: 414-426; Roolah, 2011: 240-260; Clark and Guy, 1998: 363-395	خدمات مشاوره فناوری و نوآوری شامل اطلاعات، کمک‌فنی، مشاوره، تربیت و سایر خدمات پشتیبانی از بنگاه‌ها که آنها را در اتخاذ و به‌کارگیری فناوری‌های جدید و تجاری‌سازی نوآوری کمک می‌کند	ارائه خدمات فنی و مشاوره	۱۶		
Hansen et al., 2015: 3; Mowery et al., 2010: 1011-1023	نمایشگاه‌های فناوری و نوآوری و به‌کارگیری آزمایشی فناوری	نمایش فناوری	۱۷		
European Commission, 2015: 85; Hansen et al., 2015: 3; Mowery, Nelson and Martin, 2010: 1011-1023; Edler et al., 2013: 414-426	تحریک خلق و به‌کارگیری نوآوری از طریق اعطای جوایز فناوری و نوآوری	اعطای جایزه نوآوری	۱۸		
Roolah, 2011: 240-260	اقدامات اشاعه فرهنگ خلق و به‌کارگیری فناوری و نوآوری	ایجاد فرهنگ نوآورانه	۱۹		
Edler et al., 2013: 414-426	آینده‌نگاری علم و فناوری که از یک سو نقش اطلاع‌رسانی و از سوی دیگر نقش سازنده دارد	آینده‌نگاری علم و فناوری	۲۰		
Clark and Guy, 1998: 363-395, Kalantari and Charkhtab Moghadam, 2015: 107-124	ارتقای همکاری دوطرفه بین دانشگاه و صنعت	بهبود ارتباط دانشگاه و صنعت	۲۱	ارزئابی پرونده‌ها	ارزئابی سیاست‌ها
Preskill and Russ-Eft, 2005	ارزئابی خروجی‌های ملموس و ناملموس مداخلات سیاستی	ارزئابی پرونده‌ها	۲۲		
Preskill and Russ-Eft, 2005	ارزئابی خروجی‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت مداخلات سیاستی	ارزئابی پیامدها	۲۳		
Preskill and Russ-Eft, 2005	ارزئابی خروجی‌های بلندمدت منفی / مثبت، اولیه / ثانویه، مستقیم / غیرمستقیم، عمدی / سهوی مداخلات سیاستی	ارزئابی آثار	۲۴	ارزئابی آثار	

به این ترتیب براساس چارچوب نظری این پژوهش، ۲۴ سیاست توسط نهادهای سیاستگذار علم و فناوری در سطوح و با کارکردهای مختلف انجام می‌شود که سیاست‌های علم و فناوری نامیده می‌شوند. توجه به این تقسیم‌بندی و سیاست‌های ذیل آن به منظور تخصیص فعالیت‌های مرتبط با هر نهاد در بخش یافته‌ها لازم است.

## ۲. مرور پیشینه

در حال حاضر نهادهای متعددی در سطوح گوناگون سیاستگذاری علم و فناوری در ایران نقش ایفا می‌کنند که به‌رغم تلاش‌های گسترده، انتقادهای جدی نیز از منظر پژوهشگران و سیاستگذاران بر ساختار و چیدمان نهادی آنها وارد است. (UNCTAD, 2016: 1-200؛ کلانتری، منتظر و قاضی‌نوری، ۱۳۹۸ الف: ۱۰۲-۷۵). ضعف‌های ساختاری سیاستگذاری علم و فناوری در ایران در سه دسته قرار می‌گیرند: در تعریف و تبیین نقش‌ها و وظایف نهادهای سیاستگذار علم و فناوری، در تعریف سازوکارهای تعامل بین نهادهای سیاستگذار، در تخصیص نقش‌ها و وظایف به نهادهای سیاستگذار (کلانتری، منتظر و قاضی‌نوری، ۱۳۹۸ الف: ۱۰۲-۷۵؛ همان، ۱۳۹۸ ب: ۳۲-۷). پژوهش‌های مختلفی با هدف ارائه مدل‌های مناسب برای ساختار سیاستگذاری علم و فناوری ایران انجام شده است. به‌عنوان مثال صوفی با هدف بررسی تطبیقی نظام ملی نوآوری ایران و چین پس از احصای مسائل و چالش‌های مربوط به ایران، به‌منظور رفع این موارد پیشنهادهایی بیان می‌کند (Soofi, 2017: 107-118). همچنین در گزارش آنکتاد (UNCTAD, 2016: 1-200; Ibid., 2005: 1-120) و یونسکو (UNESCO, 2015: 1-150; Ibid., 2010: 1-120) نگاهت نهادی نظام علم، فناوری و نوآوری در ایران ترسیم و تفسیر و نقاط قوت و ضعف آن برشمرده می‌شود؛ اما تخصیص سیاست‌ها به نهادها در وضعیت بهبودیافته مغفول مانده است.

در پژوهش دیگری کلانتری، منتظر و قاضی‌نوری (۱۳۹۸ الف: ۱۰۲-۷۵) با مرور اسناد سیاستی علم و فناوری و مصاحبه با تعدادی از خبرگان، وضعیت موجود ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری را در ایران ترسیم کرده و با استفاده از مصاحبه عمیق با بیست نفر از خبرگان، دو سناریو را برای برون‌رفت از وضعیت فعلی و گذار به سوی وضعیت بهبودیافته پیشنهاد می‌کنند. در پژوهش علی‌احمدی و وحیدی منفرد (۱۳۹۶: ۴۸-۲۹) به تطبیق راهبردهای نظام علم و فناوری مبتنی بر اسناد بالادستی با نهادهای این نظام پرداخته شده است. سلطانی و همکاران نیز (۱۳۹۶: ۱۸۵) از طریق مصاحبه با خبرگان، مسائل و چالش‌های سیاستگذاری علم و فناوری را در ایران

شناسایی و دسته‌بندی کردند. اما همچنان تخصیص سیاست به نهاد مغفول مانده است.

هداوند، فاتح راد و طباطبائیان (۱۳۹۵: ۱-۱۸) با شناسایی مهمترین مشکلات نظام علم و فناوری دو پیشنهاد ساختاری برای آن بیان کردند: طراحی و معماری نظام نظارت و ارزیابی یکپارچه ملی به منظور بهبود فرایند سیاستگذاری نظام ملی نوآوری و طراحی و معماری نهاد ارزیابی نظام ملی نوآوری. در مطالعات مربوط به سند نقشه جامع علمی کشور نیز نگاهت نهادی مطلوب نظام سیاستگذاری علم و فناوری در ایران پیشنهاد شده است (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۹). همچنین بوشهری، محمدی و انصاری (۱۳۸۷: ۵۸۰-۱) در پژوهشی که در مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور انجام شد، به بررسی تطبیقی نگاهت نهادی نظام علم و فناوری در ایران با تعدادی از کشورها پرداختند و مبتنی بر آن تعدادی توصیه ساختاری به منظور بهبود نظام سیاستگذاری علم و فناوری در ایران ارائه کردند که بیشتر با تغییرات بنیادین توأم است.

همچنین در پژوهش دانایی فرد سطوح سیاستگذاری علم و فناوری در ایران احصا شده اما تخصیص سیاست‌ها به نهاد‌های علم و فناوری انجام نشده است (دانایی فرد، ۱۳۹۰: ۱۱۳-۹۳). علاوه بر این در پژوهش قاضی نوری و قاضی نوری نیز با مطالعه تطبیقی نظام ملی نوآوری، توصیه‌هایی به منظور بهبود این نظام در ایران انجام شده است (قاضی نوری و قاضی نوری، ۱۳۸۷: ۸۱-۶۵). سیف‌الدین، سلیمی و سیداصفهانی نیز سناریوهایی برای سیاستگذاری علم و فناوری ایران ارائه کرده‌اند (سیف‌الدین، سلیمی و سیداصفهانی، ۱۳۸۷: ۱-۱۵). اما در این پژوهش‌ها نیز تخصیص نهاد - سیاست انجام نشده است.

به این ترتیب آنچه در مطالعات انجام شده مغفول مانده، شناسایی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری در ایران با تأکید بر تخصیص هر سیاست به هر نهاد (ماتریس نهاد - سیاست) است. اهمیت این موضوع هنگامی دوچندان می‌شود که شواهد بر افتراق دیدگاه‌ها و گفتمان‌های حاکم در این باره دلالت می‌کنند. بنابراین در پژوهش حاضر به شناسایی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار سیاستگذاری علم و فناوری ایران پرداخته می‌شود.

### ۳. روش‌شناسی

پژوهش حاضر کمی و مبتنی بر پارادایم تفسیرگرایی است و هدف اصلی آن «خوشه‌بندی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران به روش میانگین فازی» است. «تحلیل گفتمان» یکی از روش‌هایی است که پژوهشگران کیفی برای تحلیل ارتباطات، تفسیر و تبیین آن را به‌کار می‌گیرند. منظور از ارتباط هرگونه گفتار، مدارک (انواع متون مانند کتاب‌های درسی، خبرنامه‌ها و مقالات) و محصولات رسانه‌ای (مانند کلیپ‌ها، موسیقی‌ها و نرم‌افزارهای اجتماعی) است (اصنافی، ۱۳۹۷: ۵۲-۲۷؛ گال و گال، ۱۳۸۶). تحلیل گفتمان به بررسی ساختار جملات برای تحلیل بحث نهفته در آنها می‌پردازد و شیوه‌های تفکر و گفتگو پیرامون عناوین ویژه و مورد علاقه و عملکردهای اجتماعی را بررسی می‌کند (Powers and Knapp, 1990: 17). در تحلیل گفتمان تمرکز بر این است که حقایق چگونه در مکالمات نمایان می‌شوند (Edwards and Potter, 1992: 56). تحلیل گفتمان مانند بسیاری از روش‌های کیفی با فرضیه‌های شفاف و ساخت‌مند آغاز نمی‌شود. در تحلیل گفتمان بسیاری از پژوهشگران معمولاً فرضیه‌های به نسبت باز و عام یا موضوعات مورد علاقه خود را به‌کار می‌گیرند که به مرور زمان و به هنگام بررسی بیشتر متون و تعامل با آنها پرسش‌های بیشتری در ذهن پژوهشگر شکل می‌گیرد و براساس آن پژوهش را دنبال می‌کند (Harper, 2007: 1-32; Willing, 2001: 69).

در این پژوهش تلاش می‌شود گفتمان‌های حاکم درباره ساختار بهبودیافته سیاستگذاری علم و فناوری در ایران احصا شود. همچنین با شناسایی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار موجود سیاستگذاری علم و فناوری در ایران، تکامل این ساختار به وضعیت بهبودیافته بررسی می‌شود. از این‌رو نخست به مطالعه مبانی نظری و پیشینه پژوهش پرداخته شد و سپس چارچوب نظری پژوهش مبتنی بر ۲۴ سیاست علم و فناوری براساس مدل سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، در سه مرحله تدوین (جدول ۱) و فهرستی از مهمترین نهادهای اثرگذار در سیاستگذاری علم و فناوری ایران با استفاده از اسناد سیاستی در این حوزه استخراج شد. فهرست نوزده نهاد سیاستگذار علم و فناوری در ایران در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. فهرست نهادهای سیاستگذار علم و فناوری در ایران

ردیف	نام نهاد	ردیف	نام نهاد
۱	رهبری	۱۱	سایر وزارتخانه‌های مرتبط مانند وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزارت نفت
۲	مجمع تشخیص مصلحت نظام		
۳	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۲	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور
۴	شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری	۱۳	سازمان برنامه و بودجه کشور
۵	مجلس شورای اسلامی	۱۴	صندوق نوآوری و شکوفایی
۶	معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	۱۵	مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری
۷	بنیاد ملی نخبگان	۱۶	مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
۸	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۷	مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور
۹	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۸	سازمان ملی استاندارد ایران
۱۰	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۹	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

در مرحله بعد پرسشنامه‌ای تدوین و بین پنجاه نفر از خبرگان سیاست علم و فناوری در ایران توزیع شد. در این پرسشنامه نظر خبرگان درباره سطح و نوع فعالیت سیاستگذاری هر یک از نهادهای سیاستگذار علم و فناوری در ایران (در دو وضعیت موجود و وضعیت بهبود یافته) پرسیده شد. روایی پرسشنامه براساس اخذ نظریات خبرگان و انجام اصلاحات لازم تأیید شد. برای آزمون پایایی پرسشنامه از ضریب آلفای کرونباخ با استفاده از نرم‌افزار SPSS استفاده شد. بر این اساس مقدار ضریب آلفای کرونباخ برای پرسشنامه وضعیت موجود ۰/۸۰۲ و برای پرسشنامه وضعیت بهبود یافته ۰/۹۱۲ محاسبه شد. با توجه به اینکه مقدار ضریب آلفای کرونباخ برای هر دو پرسشنامه بیشتر از ۰/۷ است، پایایی هر دو مورد تأیید است. برای انتخاب پنجاه نفر از خبرگان به عنوان نمونه آماری از دو شاخص تخصص نظری در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری یا تجربه حرفه‌ای در این حوزه استفاده شد. به این ترتیب خبرگانی انتخاب شدند که یا به لحاظ تجربه حرفه‌ای دارای پیشینه دست‌کم ۱۰ سال حضور در مناصب سیاستگذاری علم و فناوری را داشته‌اند یا به لحاظ تخصص نظری در این حوزه به تحصیل، تدریس و پژوهش پرداخته‌اند. ۴۱ نفر از این خبرگان مرد و ۹ نفر زن و همگی دارای مدرک دکترای تخصصی بودند. پس از

گردآوری داده‌ها، برای انجام تحلیل خوشه‌بندی از روش میانگین فازی با استفاده از کدنویسی در نرم‌افزار متلب استفاده شد. خوشه‌بندی عبارت است از قرار دادن عناصر با ویژگی‌های مشابه در یک گروه؛ به‌گونه‌ای که عناصر موجود در هر گروه با یکدیگر بیشترین تشابه؛ و با عناصر سایر گروه‌ها بیشترین تفاوت را داشته باشند (Otto, Wang and Jain, 2018: 289-303). خوشه‌بندی را به دو شیوه می‌توان انجام داد (Heloulou, Radjef and Kechadi, 2017: 35): خوشه‌بندی غیرفازی و خوشه‌بندی فازی. در خوشه‌بندی غیرفازی هر داده فقط به یک خوشه تعلق دارد. الگوریتم K-Means الگوریتمی پرکاربرد برای خوشه‌بندی غیرفازی است درحالی‌که در خوشه‌بندی فازی هر داده می‌تواند به چند خوشه با درجه عضویت بین صفر تا یک تعلق داشته باشد. الگوریتم میانگین فازی یا C-Means الگوریتمی پرکاربرد برای خوشه‌بندی فازی است (Bandyopadhyay, Maulik and Mukhopadhyay, 2007: 1508). از آنجاکه در این روش هر داده می‌تواند با یک درجه عضویت به چندین خوشه تعلق داشته باشد، این روش جزء روش‌های خوشه‌بندی نرم شمرده می‌شود. الگوریتم میانگین فازی،<sup>۱</sup> تابع هدف  $J_m$  را بهینه می‌کند (Xu and Wunsch, 2005: 651). این تابع در معادله ۱ ملاحظه می‌شود:

$$J_m = \sum_{i=1}^c \sum_{k=1}^n u_{ik}^m d_{ik}^2 = \sum_{i=1}^c \sum_{k=1}^n u_{ik}^m \|x_k - v_i\|^2 \quad (1)$$

در معادله فوق،  $m$  یک عدد حقیقی بزرگتر از یک است که در بیشتر پژوهش‌ها مقدار آن  $m=2$  در نظر گرفته می‌شود.  $d_{ik}^2$  بیانگر معیار شباهت در فضای  $n$  بعدی است.  $x_k$  بیانگر داده  $k$ ام و  $v_i$  بیانگر نماینده یا مرکز خوشه  $i$ ام است.  $u_{ik}$  میزان تعلق داده  $i$ ام را در خوشه  $k$ ام نشان می‌دهد. علامت  $\|\cdot\|$  میزان تشابه یا فاصله داده با مرکز خوشه است. پارامتر  $C$  نیز بیانگر تعداد خوشه‌هاست. میزان تعلق داده  $x_k$  به  $i$ امین خوشه،  $u_{ik}$ ، از معادله ۲ محاسبه می‌شود (Ibid.: 662):

$$u_{ik} = \frac{1}{\sum_{j=1}^C \left( \frac{d_{ik}}{d_{jk}} \right)^{\frac{2}{m-1}}}, 1 \leq k \leq M, 1 \leq i \leq C \quad (2)$$

همچنین ماتریس مربوط به مراکز خوشه‌ها نیز از طریق معادله ۳ محاسبه می‌شود (Kaveh and Zakian, 2017: 697):

$$v_i = \frac{\sum_{k=1}^M (u_{ik})^m x_k}{\sum_{k=1}^M (u_{ik})^m}, 1 \leq i \leq C \quad (3)$$

به این ترتیب داده‌ها مبتنی بر الگوریتم میانگین فازی خوشه‌بندی می‌شوند. در نهایت برای بررسی اعتبارسنجی یافته‌های پژوهش، ضریب کاپا به کار گرفته شد (نظری و دستار، ۱۳۹۷: ۸). از این رو نظر دو نفر از خبرگان موضوع درباره خوشه‌بندی گفتمان‌ها گردآوری و با استفاده از نرم‌افزار SPSS مقدار ضریب کاپا برای آنها محاسبه شد. جدول ۳ نتایج محاسبه ضریب کاپا را نشان می‌دهد.

جدول ۳. محاسبه ضریب کاپا برای سنجش اعتبار پژوهش

گفتمان	عنوان	اندازه	خطای استاندارد مجانبی	مقدار تقریبی تی	سطح معناداری تقریبی
مشارکتی	اندازه‌گیری ضریب توافق کاپا	۰/۲۹۸	۰/۱۴۲	۳/۱۲۹	۰/۰۰۲
	تعداد موارد معتبر	۲۲	-	-	-
مستقل	اندازه‌گیری ضریب توافق کاپا	۰/۲۳۹	۰/۱۲۰	۲/۸۳۱	۰/۰۰۵
	تعداد موارد معتبر	۲۲	-	-	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که در جدول فوق ملاحظه می‌شود، سطح معناداری ضریب کاپا برای هر دو گفتمان کمتر از ۰/۰۵ است. بنابراین می‌توان گفت با اطمینان ۹۵ درصد، اعتبار یافته‌های پژوهش مورد تأیید است.

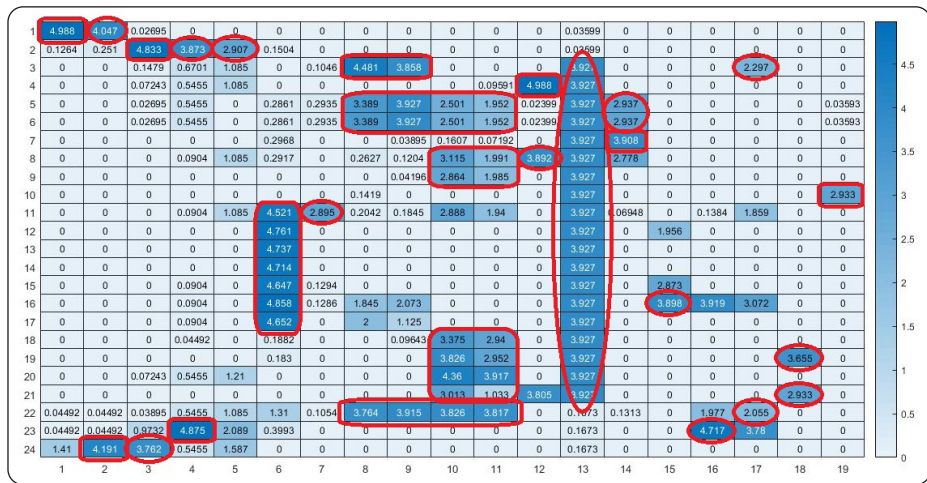
#### ۴. یافته‌ها

خوشه‌بندی داده‌های حاصل از پرسشنامه نظریات خبرگان درباره ساختار بهبودیافته سیاستگذاری علم و فناوری در ایران با استفاده از الگوریتم میانگین فازی در نرم‌افزار متلب به دو خوشه منجر شد. خوشه نخست را «گفتمان مشارکتی» و خوشه دوم را «گفتمان مستقل» می‌نامیم.

#### ۴-۱. وضعیت بهبودیافته ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران

۷۶ درصد از خبرگان مورد پرسش در خوشه «گفتمان مشارکتی» و ۲۴ درصد از توزیع نمونه در خوشه «گفتمان مستقل» قرار می‌گیرند. شکل ۱ ماتریس نهاد - وظیفه را برای نماینده خوشه گفتمان مشارکتی در قالب نگاشت حرارتی در فضای نرم‌افزار متلب نشان می‌دهد.

شکل ۱. ماتریس نهاد - وظیفه برای گفتمان مشارکتی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در این شکل اعداد روی محور افقی به ترتیب شماره، ۱۹ نهاد سیاستگذار علم و فناوری در ایران و اعداد روی محور عمودی به ترتیب شماره، ۲۴ سیاست علم و فناوری (مطابق جدول ۱)



است. هر خانه از این ماتریس به نهادی ویژه برای انجام وظیفه‌ای تخصیص داده شده است. هر چه عدد مربوط به هر خانه ماتریس به ۵ نزدیکتر باشد (یا رنگ آن خانه تیره‌تر باشد)، انجام وظیفه توسط آن نهاد از منظر خبرگان در این گفتمان بیشتر تأکید شده است. همچنین خانه‌هایی که توسط منحنی مستطیلی احاطه شده‌اند، نقش اصلی یک نهاد را در انجام آن مأموریت نشان می‌دهند و خانه‌هایی که توسط منحنی بیضوی احاطه شده‌اند، نقش زیرنهاد مشورتی یا پژوهشی را در انجام آن مأموریت تبیین می‌کنند. برای انتخاب هر یک از این نقش‌ها، بالاترین ارزش عددی هر خانه ماتریس در هر مأموریت (سطرهای ماتریس) ملاک قرار گرفته شده است. به این معنا که براساس بالاترین ارزش هر مأموریت (هر سطر) که به هر نهاد (هر ستون) تخصیص داده شده؛ آن مأموریت برای آن نهاد لحاظ شده است. در انجام این امر نکات ذیل مورد توجه قرار گرفته است:

الف) هر نهاد دست‌کم یک نقش را برعهده داشته باشد (مطابق با فرض عدم حذف نهادها در کوتاه‌مدت)،

ب) هر نقش ترجیحاً توسط یک نهاد انجام شود (پرهیز از تداخل نقش‌ها). در موارد ویژه سایر نهادها به عنوان نهادهایی مشورتی یا پژوهشی به ایفای نقش می‌پردازند. این مهم توسط منحنی‌های مستطیلی (نقش اصلی) و بیضوی (نقش فرعی) در شکل نشان داده شده است،

ج) در موارد ویژه‌ای که چند نهاد یک نقش را برعهده دارند، اولویت با نهادی است که نقش تخصیص داده شده با مأموریت کنونی‌اش نزدیکی بیشتری دارد.

همان‌طور که در شکل ۱ ملاحظه می‌شود در گفتمان مشارکتی، مأموریت تعیین ابرسیاست‌های علم و فناوری برعهده رهبر معظم انقلاب است؛ ضمن اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان نهاد مشاورتی به رهبری کمک می‌کند. ارزیابی تحقق ابرسیاست‌های مصوب رهبری برعهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در سطح سیاست‌های راهنما، شورای عالی انقلاب فرهنگی مأموریت سیاستگذاری را برعهده دارد و این شورا باید از نقش مشورتی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نیز استفاده کند. از سوی دیگر ارزیابی پیامدهای سیاست‌ها که به نوعی ارزیابی تحقق سیاست‌های راهنما

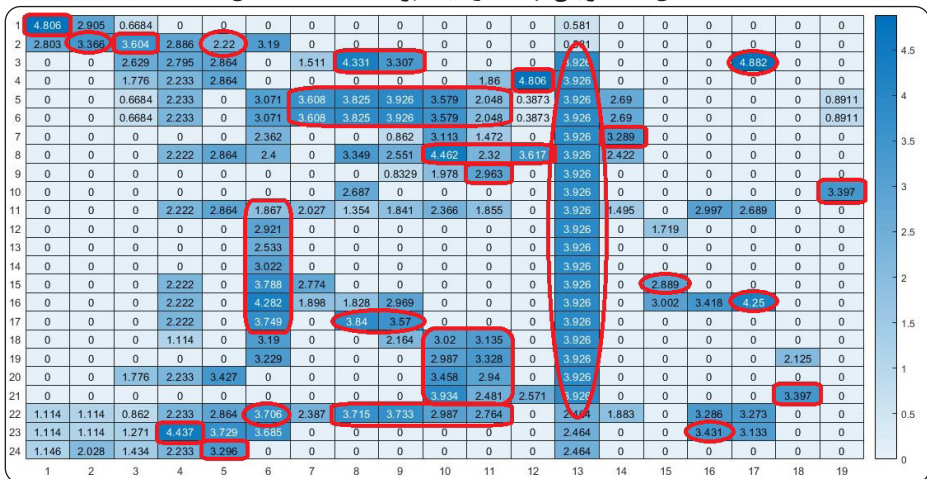
نیز هست، برعهده شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری است. مجلس شورای اسلامی مأموریت تبدیل سیاست‌ها به قوانین را برعهده دارد. از این رو هر جا نیاز به قانونگذاری باشد، توسط مجلس انجام می‌شود. معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری مهمترین متولی سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در بخش سیاست‌های زیرساخت مبادله است. منظور از سیاست‌های زیرساخت مبادله، سیاست‌هایی است که سیاست‌های طرف عرضه را به سیاست‌های طرف تقاضا پیوند می‌دهد. مأموریت آموزش عالی برعهده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت است. همچنین ارتقای تحقیق و توسعه دولتی و خصوصی علاوه بر این دو وزارتخانه، برعهده وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط مانند ارتباطات، نیرو، نفت و ... است.

در این میان صندوق نوآوری و شکوفایی نیز علاوه بر نقشی که در تأمین مالی حوزه فناوری و نوآوری برعهده دارد، در ارتقای تحقیق و توسعه هم اثرگذار است. یکی از نقش‌های جدی که باید توسط وزارتخانه‌های دولتی انجام شود، ارزیابی برون‌دادهای سیاست‌های علم و فناوری است که سطح اول خروجی سیاست‌هاست. وزارت صنعت به صورت ویژه و سایر وزارتخانه‌های مرتبط نقش مهمی در ایفای سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در بخش سیاست‌های طرف تقاضا برعهده دارند. علاوه بر این وزارتخانه‌های یاد شده در تدوین و اجرای سیاست‌های کارآفرینی و سیاست‌های خوشه‌ای نقش دارند. در این میان نقش سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای نیز علاوه بر مأموریت اصلی که ارتقای آموزش مهارتی است؛ در سیاست‌های کارآفرینی نیز قابل تأمل است. سازمان برنامه و بودجه به دلیل نقش اثرگذاری که در تخصیص بودجه به سایر نهادها دارد، در تدوین و اجرای تمام سیاست‌های اجرایی علم و فناوری نقش کلیدی دارد. سازمان ملی استاندارد در حوزه سیاست‌های استانداردسازی و به تبع تحریک تقاضای بخش خصوصی مأموریت دارد. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور هم در سیاست‌های مالکیت فکری مأموریت دارد. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیز به عنوان نهاد پژوهشی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در ارزیابی پیامدهای سیاستی علم و فناوری نقش دارد. مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری با آینده‌نگاری علم و فناوری در هوشمندسازی سیاست‌های

علم و فناوری نقش ایفا می‌کند. مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور نیز به‌عنوان زیرنهاد پژوهشی وزارت علوم و وزارت بهداشت در تدوین سیاست‌های پژوهش و فناوری و همچنین در ارزیابی برون‌دادهای سیاستی به ایفای نقش می‌پردازد. در نهایت مهمترین مأموریت بنیاد ملی نخبگان نیز شبکه‌سازی برای ارتقای حضور اثرگذار و نقش تعیین‌کننده نخبگان در نهادهای علمی و فناورانه کشور است.

در ادامه به تبیین خوشه‌گفتمان مستقل می‌پردازیم. شکل ۲ ماتریس نهاد - وظیفه را برای خوشه‌گفتمان مستقل در قالب نگاشت حرارتی در فضای خوشه‌بندی فازی نشان می‌دهد.

شکل ۲. ماتریس نهاد - وظیفه برای گفتمان مستقل



مأخذ: همان.

در شکل فوق تخصیص ۲۴ سیاست علم و فناوری به ۱۹ نهاد سیاستگذار علم و فناوری ملاحظه می‌شود. علت نامگذاری این گفتمان به «گفتمان مستقل»، استقلال سیاستگذاری دولت و بخش‌های دولتی از سایر ارکان سیاستگذاری است. در این گفتمان، مأموریت تعیین ابرسیاست‌ها برعهده رهبر معظم انقلاب است. همچنین تعیین

سیاست‌های راهنما را شورای عالی انقلاب فرهنگی با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام برعهده دارد. مجلس شورای اسلامی به دو مسئولیت می‌پردازد: تدوین قوانین مربوط برای پیاده‌سازی سیاست‌های راهنما و ارزیابی آثار سیاست‌ها. ارزیابی پیامدهای سیاست‌های علم و فناوری نیز مهمترین نقش شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری است. معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری همچون گفتمان اول، به تدوین سیاست‌های اجرایی در بخش سیاست‌های زیرساخت مبادله می‌پردازد. مأموریت ارتقای آموزش عالی نیز همچون گفتمان اول برعهده وزارت علوم و وزارت بهداشت است. همچنین این دو وزارتخانه در ایجاد ارتباط دانشگاه و صنعت دارای نقش کلیدی هستند؛ ضمن اینکه این دو دستگاه با همکاری وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط مانند وزارت ارتباطات و وزارت نیرو در ارتقای تحقیق و توسعه دولتی و خصوصی نیز نقش دارند. البته بنیاد ملی نخبگان نیز از طریق نفوذ جامعه نخبگانی به بدنه نظام علم و فناوری کشور در انجام مأموریت تحقیق و توسعه نقش ایفا می‌کند. سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در طرف تقاضا نیز از مأموریت‌های وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط است. سیاستگذاری خوشه‌ای برعهده سایر وزارتخانه‌های مرتبط است.

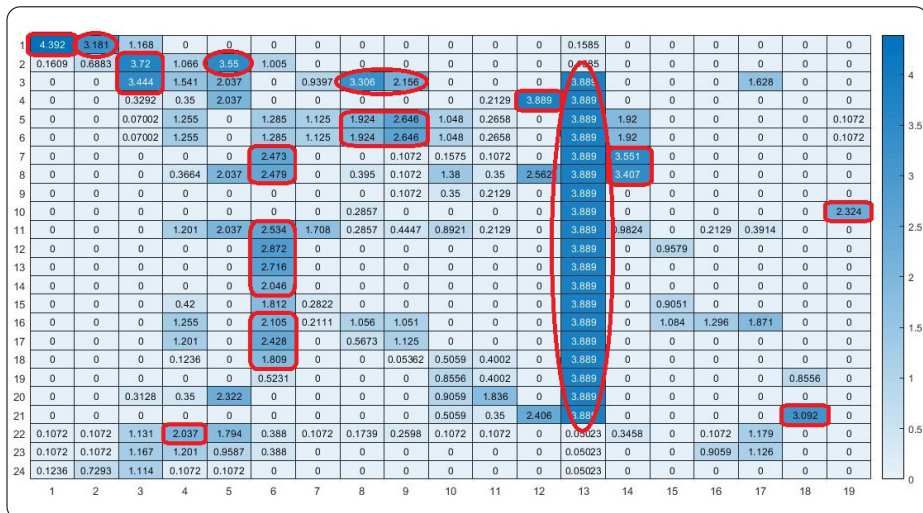
تدوین سیاست‌های تأمین مالی در حوزه فناوری و نوآوری برعهده صندوق نوآوری و شکوفایی و سیاست‌های مالکیت فکری برعهده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است. سیاست ارتقای آموزش فنی و حرفه‌ای نیز برعهده سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای است. این سازمان همراه با وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط در سیاستگذاری کارآفرینی به ایفای نقش می‌پردازد. وزارتخانه‌های دولتی علاوه بر وظایف یاد شده، مأموریت ارزیابی بروندهای سیاستی را با مشارکت معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری برعهده دارند. سازمان برنامه و بودجه با مأموریت تدوین و تخصیص بودجه، همچون گفتمان اول بر همه سیاست‌های اجرایی علم و فناوری اثرگذار است. تدوین سیاست‌های استاندارد نیز برعهده سازمان ملی استاندارد است. آینده‌نگاری علم و فناوری و تدوین سیاست‌های آموزش عالی برعهده مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور است. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با ایفای نقش مشورتی در ارزیابی پیامدهای سیاستی با شورای عالی

علوم، تحقیقات و فناوری مشارکت می‌کند. همچنین مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری در زمینه ارتقای فرهنگ نوآوری تلاش می‌کند. همان‌طور که در شکل ۲ ملاحظه می‌شود؛ خانه‌هایی با ارزش عددی بالا (نزدیک به ۵) وجود دارد که به معنای تخصیص یک نقش به یک نهاد از نظر خبرگان است، اما در تفسیر نهایی از تخصیص نقش مربوطه به آن نهاد پرهیز شده است؛ چرا که در این صورت بعضی نقش‌ها به بیش از یک نهاد تخصیص داده و موجب تداخل نقش‌ها می‌شدند.

## ۴-۲. وضعیت ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران

در این قسمت وضعیت ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران براساس نظریات خبرگان احصا شد. خوشه‌بندی گفتمان‌های حاکم درباره وضعیت موجود، نشان‌دهنده دو گفتمان در میان صاحب نظران است. اما به دلیل شباهت بسیار فقط به معرفی گفتمان غالب پرداخته می‌شود. شکل ۳ ماتریس نهاد - وظیفه را برای گفتمان غالب درباره وضعیت موجود ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران در قالب نگاشت حرارتی در فضای خوشه‌بندی فازی نشان می‌دهد.

شکل ۳. ماتریس نهاد - وظیفه درباره وضعیت ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران



مأخذ: همان.

همان طور که در شکل فوق ملاحظه می‌شود، ۲۴ سیاست علم و فناوری در میان ۱۹ نهاد سیاستگذار این حوزه توزیع شده است. تعیین ابرسیاست‌های علم و فناوری برعهده رهبر معظم انقلاب است و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نقش مشورت‌دهنده به ایشان را ایفا می‌کند. شورای عالی انقلاب فرهنگی سیاست‌های راهنما را تدوین و مجلس شورای اسلامی قوانین مربوطه را تصویب می‌کند. همچنین شورای عالی انقلاب فرهنگی همراه با وزارت علوم و وزارت بهداشت در تدوین سیاست‌های آموزش عالی نقش دارد. نکته مهم اینکه از نظر صاحب نظران، نقش این شورا در سیاست‌های آموزش عالی از وزارتخانه‌های یاد شده پررنگ‌تر است. شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نقش بسیار کم‌رنگی در وضعیت موجود دارد و فقط محدود به ارزیابی برون‌دادهای سیاستی می‌شود. معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به صورت کم‌رنگ در سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در بخش زیرساخت مبادله و نیز سیاست‌های کارآفرینی و تأمین مالی نقش آفرینی می‌کند.

بنیاد ملی نخبگان نیز در وضعیت موجود تقریباً نقش چندانی ندارد. مأموریت اصلی وزارت علوم و وزارت بهداشت ارتقای آموزش عالی است، اگرچه همان طور که پیشتر اشاره شد، هم‌اکنون نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی در این مأموریت از این دو وزارتخانه بیشتر است. همچنین وزارتخانه‌های یاد شده در ارتقای تحقیق و توسعه نیز نقش اندکی دارند. وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط تقریباً هیچ نقشی در ساختار فعلی سیاست‌گذاری علم و فناوری ایفا نمی‌کنند. سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای مهمترین متولی ارتقای آموزش مهارتی در کشور است. صندوق نوآوری و شکوفایی علاوه بر اثرگذاری بر سیاست‌های تأمین مالی، نقش اثرگذاری در سیاست‌های کارآفرینی نیز دارد. سازمان برنامه و بودجه به دلیل نقش جدی در تدوین و تخصیص بودجه بر تمام سیاست‌های اجرایی علم و فناوری اثرگذار است. سازمان ملی استاندارد و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ترتیب در تدوین سیاست‌های استاندارد و سیاست‌های مالکیت فکری تا حدودی اثرگذار هستند. همچنین در وضعیت فعلی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری تقریباً هیچ‌گونه نقش تعیین‌کننده‌ای در سیاست‌گذاری علم و فناوری کشور ندارند. در وضعیت فعلی تعدادی از سیاست‌های علم و فناوری توسط هیچ نهادی دنبال نمی‌شود: ارزیابی سیاستی



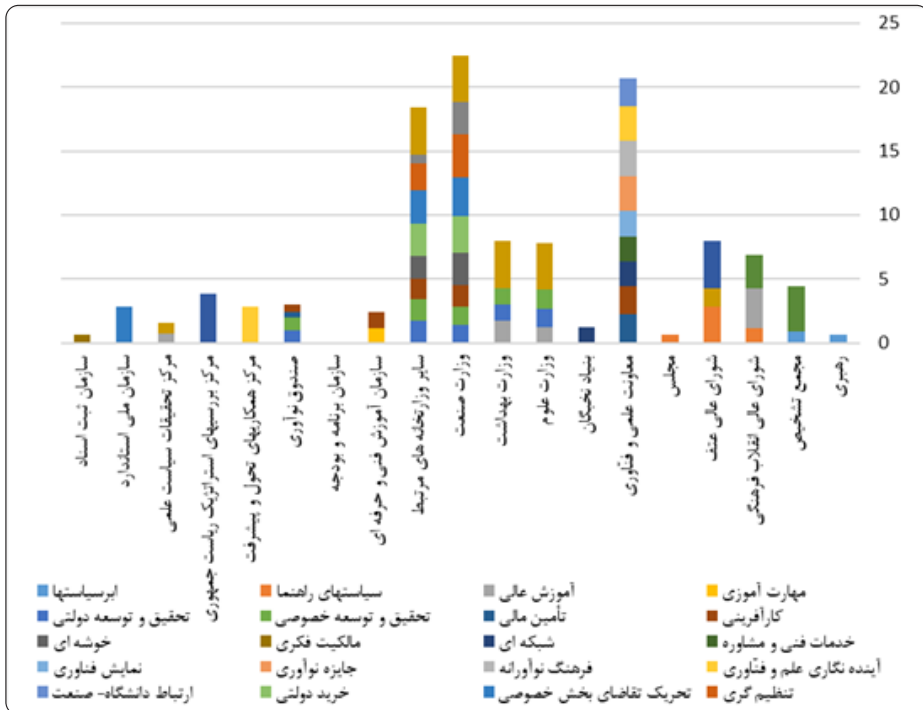


در این ماتریس مقدار صفر و مقادیر نزدیک به آن به معنای فقدان ضرورت تغییر در وضعیت موجود است. به عبارت دیگر براساس نظر خبرگان لازم است وظیفه مورد نظر توسط آن نهاد ادامه یابد. مقادیر مثبتی که اندازه آن بزرگتر و به عدد ۵ نزدیکتر باشد، به معنای تأکید بر افزایش نقش آن نهاد در انجام آن وظیفه است. مقادیر منفی نیز که اندازه آن بزرگتر و به عدد ۵- نزدیکتر باشد، به معنای تأکید بر کاهش نقش آن نهاد در انجام وظیفه است. از این رو ملاحظه می شود نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در ارزیابی آثار سیاستی باید افزایش یابد. همچنین نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به عنوان بازوی اجرایی مجمع در این زمینه باید پررنگ و حضور این شورا در سیاستگذاری های اجرایی آموزش عالی باید کم رنگ باشد. همچنین نقش شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در دو مأموریت تدوین سیاست های راهنما، به همراه شورای عالی انقلاب فرهنگی و ارزیابی پیامدهای سیاستی باید تقویت شود. نقش معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در سیاست های تأمین مالی و کارآفرینی کاهش و در مقابل در سیاست های اجرایی علم و فناوری در بخش زیرساخت مبادله افزایش یابد. بنیاد ملی نخبگان نیز باید نقش فعال تری در شبکه سازی نخبگان در نظام علم و فناوری ایفا کند. ضمن اینکه لازم است نقش وزارت علوم و وزارت بهداشت در سیاستگذاری آموزش عالی افزایش یابد. همچنین این دو وزارتخانه به همراه وزارت صنعت و سایر وزارتخانه های مرتبط باید بیش از پیش به ارتقای تحقیق و توسعه دولتی و خصوصی بپردازند. همچنین سیاستگذاری کارآفرینی و خوشه های سیاستگذاری اجرایی علم و فناوری در طرف عرضه که برعهده وزارت صنعت و سایر وزارتخانه های مرتبط است باید بیش از پیش دنبال شود. در نهایت وزارتخانه های دولتی به عنوان مهمترین متولی ارزیابی برون دادهای سیاستی باید نقش جدی در این عرصه عهده دار شوند. سازمان ملی استاندارد نیز باید علاوه بر سیاستگذاری استاندارد، در تدوین سیاست های تحریک تقاضا در بخش خصوصی فعال تر عمل کند. همچنین مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری در ارزیابی پیامدهای سیاستی باید با جدیت بیشتری نقش خود را ایفا کند. نقش مرکز همکاری های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری نیز در ارتقای فرهنگ نوآوری باید ارتقا یابد. در نمودار ۱ اندازه تغییر برای هر نهاد در وضعیت بهبودیافته



نسبت به وضعیت موجود رسم شده است. منظور از اندازه تغییر، قدر مطلق تفاضل نمره وضعیت بهبودیافته براساس گفتمان مشارکتی از نمره وضعیت موجود است.

نمودار ۱. اندازه تغییر برای هر نهاد در وضعیت بهبودیافته نسبت به وضعیت موجود



همان‌طور که در شکل فوق ملاحظه می‌شود؛ بیشترین تغییر به ترتیب در مأموریت سه نهاد وزارت صنعت، سایر وزارتخانه‌های مرتبط و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری رخ می‌دهد.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مقاله نخست به توسعه چارچوب نظری سیاستگذاری علم و فناوری براساس مدل سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی اقدام شد. از این‌رو با مرور پژوهش‌های

انجام شده درباره سیاست‌های علم و فناوری و طبقه‌بندی این سیاست‌ها در قالب مدل سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD, 2005) مدل یاد شده توسعه داده شد. همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود ۲۴ سیاست علم و فناوری در سه دسته سیاست‌های کلی (شامل اَبَرسیاست‌ها و سیاست‌های راهنما)، سیاست‌های اجرایی (شامل سیاست‌های طرف عرضه، سیاست‌های طرف تقاضا و سیاست‌های زیرساخت مبادله) و ارزیابی سیاست‌ها (شامل پرونده‌ها، پیامدها و آثار) طبقه‌بندی شد. بنابراین مهمترین نوآوری نظری و سهم این پژوهش، توسعه مدل سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره سیاست‌گذاری علم و فناوری است. پس از آن با گردآوری نظریات خبرگان به خوشه‌بندی آنها درباره ساختار بهبودیافته سیاست‌گذاری علم و فناوری در ایران پرداخته شد. برای انجام خوشه‌بندی گفتمان‌های حاکم درباره ساختار سیاست‌گذاری علم و فناوری در ایران از روش میانگین فازی استفاده شد. بهره‌گیری از روش خوشه‌بندی فازی در تحلیل گفتمان نیز از نوآوری‌های روشی این پژوهش است که برای نخستین بار در تحلیل گفتمان استفاده شده است. این روش در مقایسه با روش‌های غیرفازی مزایایی دارد. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اندیشمندان درباره توصیف ساختار موجود سیاست‌گذاری علم و فناوری در ایران اختلاف چندانی ندارند و تقریباً گفتمان واحدی در این باره حاکم است؛ اما درباره وضعیت بهبودیافته، دست‌کم دو گفتمان حاکم است. البته گفتنی است که در احصای این گفتمان‌ها دو مفروض در نظر گرفته شده است: هیچ نهادی حذف یا ادغام نشود (به دلیل مقاومت‌های نهادی دست‌کم در کوتاه‌مدت حذف یا ادغام نهادها دور از ذهن است) و هیچ نهادی اضافه نشود (به دلیل تعدد نهاد‌های موجود، وظایفی که متولی ویژه‌ای ندارند باید توسط نهاد‌های دیگر پوشش داده شوند).

به این ترتیب دو گفتمان وضعیت بهبودیافته عبارت است از: مشارکتی و مستقل. در گفتمان مشارکتی؛ نهاد‌های سیاست‌گذار علم و فناوری با تعامل و همکاری به سیاست‌گذاری علم و فناوری در ایران می‌پردازند. در این گفتمان در مواردی بعضی سیاست‌ها توسط بیش از یک نهاد انجام می‌شود که نقش یک نهاد اصلی و نقش سایر نهادها مشورتی یا اجرایی است. تعامل بین این نهادها باید نزدیک و در عین حال مشخص و به دور از ابهام

باشد تا بتواند اثرگذار باشد. در گفتمان مشارکتی ارتباط نهاد‌های حاکمیتی (رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) از طریق شورای عالی عتف با نهاد‌های دولتی (معاونت علمی و فناوری، وزارتخانه‌های علوم، بهداشت، صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط و ...) برقرار می‌شود. انسجام عمودی سیاستگذاری از مأموریت‌های اصلی شورای عالی عتف است. همچنین انسجام افقی و هماهنگی بین نهاد‌های ذیل دولت از طریق معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری انجام می‌شود. به این معنا که معاونت علمی و فناوری با تحقق سیاست‌های زیرساخت مبادله، ارتباط بین نهاد‌های طرف عرضه (وزارت علوم و وزارت بهداشت) را به نهاد‌های طرف تقاضا (وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط) برقرار می‌کند. به دلیل مشارکت همه نهاد‌های فرادولتی و فرودولتی این گفتمان را گفتمان مشارکتی نامگذاری می‌کنیم. از نگاه طرفداران این گفتمان، نهاد‌های حاکمیتی باید از یک سو با ارائه سیاست‌های کلی و پرهیز از ورود به سیاست‌های اجرایی و جزئی، چشم‌انداز و ره‌نگاشت حرکت علم و فناوری را در کشور ترسیم و از سوی دیگر با ارزیابی آثار بلندمدت و میان‌مدت، تحقق این سیاست‌ها را پیش‌کنند. در موارد لزوم به تثبیت، اصلاح یا تغییر این سیاست‌ها اقدام می‌کنند.

اما در گفتمان مستقل؛ نهاد‌های سیاستگذار علم و فناوری که ذیل دولت هستند، تعامل بیشتری با یکدیگر دارند و در انجام یک سیاست، نهاد‌های متعددی دخالت دارند و قابلیت تداخل وظایف با یکدیگر نسبت به گفتمان مشارکتی بیشتر است. در این گفتمان ارتباط بین نهاد‌های حاکمیتی (رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) با نهاد‌های دولتی (معاونت علمی و فناوری، وزارتخانه‌های علوم، بهداشت، صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط و ...) منفک است. حامیان این گفتمان بر این باورند که دولت و ساختارهای ذیل آن باید مستقل از نهاد‌های حاکمیتی و بدون دخالت آنها به سیاستگذاری حوزه علم و فناوری بپردازند. بنابراین شورای عالی عتف به عنوان بالاترین نهاد در سطح دولت نقش کلیدی در تدوین سیاست‌ها دارد و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری مانند گفتمان اول مأموریت انسجام‌دهی افقی و ایجاد هماهنگی بین نهاد‌های دولتی سیاستگذار در حوزه علم و فناوری را دارد.

از این رو به دلیل استقلال دولت و نهادهای ذیل آن از نهادهای حاکمیتی، این گفتمان را مستقل نامیده ایم. از نظر طرفداران این گفتمان، نقش اصلی در سیاستگذاری علم و فناوری برعهده دولت و نهادهای ذیل آن است و نهادهای حاکمیتی فقط در حد ارائه رهنمودهای کلی، و نه حتی سیاست‌های کلی و البته ارزیابی آثار بلندمدت سیاست‌ها می‌توانند به ایفای نقش بپردازند. الگوی اصلی حامیان این گفتمان، محک‌زنی از سایر کشورها به ویژه کشورهای مشابه با ایران است.

گفتنی است که بیش از ۷۵ درصد خبرگان، گفتمان نخست را راجح دانسته‌اند و کمتر از ۲۵ درصد از آنان به گفتمان دوم قائل بوده‌اند. در بین خبرگان، گروهی که بیشتر پیشینه حرفه‌ای و تجربی در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری داشته‌اند بر گفتمان مشارکتی تأکید می‌کنند. در مقابل گروهی از خبرگان که دارای تخصص نظری در سیاستگذاری علم و فناوری هستند و مایل به بهره‌گیری از رویکردهای تطبیقی بین ایران و سایر کشورهای مشابه هستند، گفتمان مستقل را توصیه می‌کنند.

اما پرسش کلیدی این است که شیوه‌گذار از وضعیت موجود به وضعیت بهبودیافته چگونه باید باشد؟ بدیهی است این‌گذار یا تکامل توأم با افزایش یا کاهش نقش بعضی نهادها در بعضی وظایف است. به این ترتیب بدون اینکه تلاشی برای حذف یا افزودن نهادی انجام شود، بعضی وظایف به بعضی نهادها تخصیص و بعضی وظایف از بعضی نهادها اخذ می‌شود. برای احصای مختصات این‌گذار، گفتمان مشارکتی در وضعیت بهبودیافته که اکثریت نظریات اندیشمندان به آن تعلق دارد، ملاک گرفته شد. بر این اساس تعدادی وظایف مغفول در وضعیت موجود که هیچ نهادی عهده‌دار آنها نیست به تعدادی از نهادها تخصیص داده شد. همچنین در موارد معدودی تعدادی از وظایف با در نظر گرفتن نظریات خبرگان، از بعضی نهادها گرفته شد. با توجه به موارد یاد شده توصیه‌های سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

الف) متأسفانه در حوزه ارزیابی سیاست‌های علم و فناوری در وضعیت موجود ضعف جدی وجود دارد. معدود تلاش‌هایی هم که انجام می‌شود در حد ارزیابی بروندادهای سیاستی است. براساس یافته‌های این پژوهش توصیه می‌شود که مجمع تشخیص

مصلحت نظام، به عنوان مهمترین متولی ارزیابی آثار سیاستی، سازوکار مناسبی را در این زمینه طراحی کند و به ایفای نقش خود در این باره بپردازد. به ویژه اینکه در آخرین ابلاغ رهبر معظم انقلاب به اعضای این مجمع، مأموریت ارزیابی سیاست‌های کلی نیز برعهده این مجمع گذاشته شده است. شورای عالی انقلاب فرهنگی و به خصوص کمیسیون‌های تخصصی آن نیز در این زمینه باید به عنوان بازوی اجرایی مجمع تشخیص عمل کنند. در سطح پیامدهای سیاستی، مأموریت ارزیابی برعهده شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری است که باید در این زمینه ورود کند. همچنین ارزیابی برون‌دادهای سیاستی، نقشی است که برعهده مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور با مشارکت وزارتخانه‌های دولتی گذارده شده است.

ب) ضمن تأکید بر نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی در تدوین سیاست‌های راهنمای علم و فناوری به عنوان مهمترین متولی سیاستگذاری علم و فناوری در این سطح و تأکید بر نقش شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان نهاد مشورتی، باید نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی در سیاستگذاری‌های اجرایی آموزش عالی حذف شود تا وزارت علوم و وزارت بهداشت، به عنوان مهمترین متولیان سیاستگذاری اجرایی آموزش عالی، در این زمینه با قوت و استقلال بیشتری به تدوین سیاست‌های اجرایی آموزش عالی بپردازند. هم‌اکنون با ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به برخی جزئیات اجرایی مانند تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، نقش این شورا از سیاستگذار راهنما به سیاستگذار اجرایی تقلیل یافته و نقش وزارتخانه‌های علوم و بهداشت در این باره نادیده گرفته می‌شود.

ج) معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری باید به عنوان مهمترین متولی سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در بخش زیرساخت مبادله، نقش خود را ایفا کند. این مأموریت هم‌اکنون متولی ویژه‌ای ندارد. به این ترتیب معاونت علمی و فناوری باید بستر مناسبی برای تعامل نهادهای متولی سیاست‌های طرف عرضه (وزارت علوم و بهداشت) و نهادهای متولی سیاست‌های طرف تقاضا (وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط) فراهم کند. این امر می‌تواند از طریق تقویت سیاست‌های مرتبط با تجاری‌سازی، کارآفرینی به ویژه کارآفرینی فناورانه و خلق ثروت محقق شود.

د) مأموریت تدوین سیاست‌های ارتقا و حمایت از تحقیق و توسعه دولتی و خصوصی باید توسط وزارتخانه‌های دولتی به ویژه معاونت پژوهشی وزارتخانه‌های صنعت، علوم، بهداشت، نیرو، نفت، ارتباطات و سایر وزارتخانه‌های مرتبط دنبال شود. اگرچه در موارد بسیاری انجام تحقیق و توسعه توسط شرکت‌های خصوصی محقق می‌شود، اما جهت‌دهی و سیاستگذاری افقی و عمودی با هدف تسهیل و حمایت از تحقیق و توسعه و همچنین اولویت‌گذاری حوزه‌های هدف باید توسط وزارتخانه‌های دولتی یاد شده انجام شود.

ه) وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط باید در سیاست‌های اجرایی علم و فناوری در طرف عرضه ایفای نقش کنند. از آنجاکه این نهادها تنها متولیان سیاست‌های طرف عرضه هستند، باید نقشی جدی در این زمینه داشته باشند. تدوین استانداردهای لازم، تحریک تقاضا در بخش دولتی و خصوصی از طریق سیاست‌های تشویقی مالی و غیرمالی، سیاست‌های خرید دولتی و تنظیم‌گری مهمترین اقداماتی است که باید توسط وزارتخانه‌های دولتی در این باره انجام شود.

و) وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط باید در تدوین سیاست‌های کارآفرینی و خوشه‌ای بیش از پیش فعال شوند. فراهم کردن زمینه مناسب برای کارآفرینی بخش خصوصی به ویژه کارآفرینی فناورانه از طریق مقررات زدایی، تسهیل فضای کسب‌وکار و سیاست‌های حمایتی مالی و غیرمالی و نیز ایجاد خوشه‌های صنعتی به اقتضای حوزه فعالیت باید توسط وزارت صنعت و سایر وزارتخانه‌های مرتبط مانند وزارت نفت، نیرو و ارتباطات انجام شود. همچنین مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری نیز به ترتیب در سیاست‌های آینده‌نگاری علم و فناوری و فرهنگ نوآوری کوشا تر باشند. سازمان ملی استاندارد نیز نقش بیشتری در سیاست تحریک تقاضا ایفا کند.

در نهایت یادآوری می‌شود که تغییرات یاد شده با در نظر گرفتن مفروضات پرهیز از حذف، ادغام یا افزودن نهاد جدید و در افق زمانی کوتاه‌مدت و میان‌مدت توصیه می‌شود. بنابراین می‌توان با در نظر گرفتن افق زمانی بلندمدت، تغییرات بیشتری را طراحی و برای اعمال آن برنامه‌ریزی و زمینه‌سازی کرد.

## منابع و مآخذ

۱. اصنافی، امیررضا (۱۳۹۷). «تأملی بر کاربرد روش تحلیل گفتمان در پژوهش‌های علم اطلاعات و دانش‌شناسی»، *مطالعات کتابداری و علم اطلاعات*، ۲۳.
۲. بوشهری، علیرضا، مهدی محمدی و رضا انصاری (۱۳۸۷). *نگاشت نهادی نظام علم، فناوری و نوآوری کشور*، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور.
۳. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۰). «به سوی طراحی نظام ارزیابی عملکرد سیاست ملی علم ایران: پیشنهاد مدلی براساس اندازه‌گیری ارزش عمومی سیاست‌ها»، *پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی*، ۱(۱).
۴. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۴۰). *نگت‌نامه*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۵. ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۰). «بررسی وضعیت موجود علم و فناوری در ایران و جایگاه آن در برنامه‌های توسعه»، *برنامه‌ریزی و بودجه*، ۱۱۵.
۶. ساباتی، پل. ای (۱۳۹۳). *نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی*، ترجمه حسن دانایی‌فرد، تهران، انتشارات صفار.
۷. ساروخانی، باقر و شیوا صادقی پور (۱۳۹۳). «منطق فازی ابزاری جهت ساخت و سنجش مفاهیم در علوم اجتماعی»، *مطالعات اجتماعی ایران*، ۸(۳).
۸. سلطانی، بهزاد، حجت‌الله حاجی‌حسینی، محمدرضا آراستی، سیدسپهر قاضی‌نوری، محمدرضا رضوی، محمدعلی شفیعا، منوچهر منطقی، سیدحبيب‌الله طباطبائیان و مرضیه شاوردی (۱۳۹۶). «مروری بر چالش‌های نظام ملی نوآوری ایران و ارائه سیاست‌ها و راهکارهایی برای بهبود آن»، *مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، ۷(۲۳).
۹. سیف‌الدین، امیرعلی، محمدحسین سلیمی و میرمهدی سیداصفهان‌ی (۱۳۸۷). «چالش‌های پیش‌روی سیاستگذاری علم و فناوری»، *نشریه بین‌المللی مهندسی صنایع و مدیریت تولید دانشگاه علم و صنعت ایران*، ۱۹(۴).
۱۰. شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۹). *سند نقشه جامع علمی کشور*.
۱۱. علی‌احمدی، علیرضا و امین وحیدی منفرد (۱۳۹۶). «نگاشت نهادی ملی در نظام علم و فناوری ایران با استفاده از مدل سیستمی مدل سیستم مانا جهت تحقق اسناد بالادستی»، *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، ۲۱(۴).
۱۲. فرهنگستان زبان و ادب فارسی (۱۳۹۶).
۱۳. قاسمی، وحید (۱۳۹۰). *سیستم‌های استنباط فازی و پژوهش‌های اجتماعی*، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.

۱۴. قاضی نوری، سیدسپهر و سیدسروش قاضی نوری (۱۳۸۷). «استخراج راهکارهای اصلاح نظام ملی نوآوری ایران با تکیه بر مطالعه تطبیقی کشورهای منتخب»، سیاست علم و فناوری، ۱(۱).
۱۵. کاسکو، بارت (۱۳۸۰). *تفکر فازی*، ترجمه علی غفاری و همکاران، چاپ دوم، مشهد، انتشارات دانشگاه خواجه نصیرالدین طوسی.
۱۶. کلانتری، اسماعیل، غلامعلی منتظر و سیدسپهر قاضی نوری (۱۳۹۸ الف). «تدوین سناریوهای گذار به وضعیت بهبودیافته ساختار سیاستگذاری علم و فناوری در ایران»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، ۳(۳): ۲۵.
۱۷. --- (۱۳۹۸ ب). «نظریه شبکه‌های سیاستی: رهیافتی برای تبیین مشکلات ساختار نهادی سیاستگذاری علم و فناوری در جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات/انقلاب اسلامی*، ۱۶(۳): ۱۶.
۱۸. گال، ام. جی. و دبیلو گال (۱۳۸۶). *روش‌های تحقیقات کمی و کیفی در علوم تربیتی و روانشناسی*، ترجمه احمد رضا نصر و همکاران، جلد اول، تهران، انتشارات سمت.
۱۹. معین، محمد (۱۳۵۰). *فرهنگ فارسی*، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۲۰. نظری، محسن و حسین دستار (۱۳۹۷). «عوامل تعیین‌کننده تصویر قیمتی فروشگاه‌های رهیافت فراترکیب»، *تحقیقات بازاریابی نوین*، ۸(۱): ۸.
۲۱. هداوند، مرضیه، مهدی فاتح راد و سیدحبیب‌الله طباطبائیان (۱۳۹۵). «تحلیل فرایند سیاستگذاری در نظام ملی نوآوری ایران با استفاده از چارچوب نگاشت نهادی»، *سیاست راهبردی و کلان*، ۴(۴): ۴.
22. Abdullah, L., W. Salihin, W. Abdullah and A. Osman (2012). "Fuzzy Sets in the Social Sciences: An Overview of Related Researches", *Journal Teknologi*, 41(E).
23. Anderson, L.W. and R.B. Burns (1989). *Research in Classroom: The Study of Teachers, Teaching and Instruction*, New York, Pergamon.
24. Bandyopadhyay, S., U. Maulik and A. Mukhopadhyay (2007). "Multiobjective Genetic Clustering for Pixel Classification in Remote Sensing Imagery", *IEEE Transactions on Geoscience and Remote Sensing*, 45(5).
25. Boase, J. P. (1996). "Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choice, Health Policy in the US and Canada", *Governance*, 9(3).
26. Clark, J. and K. Guy (1998). "Innovation and Competitiveness: A Review",



*Technology Analysis and Strategic Management*, 10(3).

27. Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences*, Elsevier Science Ltd.
28. Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis: What Governments do, Why Hey do it and What Difference it Makes*, Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
29. Edler, J., P. N. Cunnigham, A. Gok and P. Shapira (2013). *Impact of Innovation Policy: Synthesis and Conclusions, Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, MIOIR, the University of Manchester and NESTA, London.
30. Edler, J. and J. Yeow (2016). "Connecting Demand and Supply: The Role of Intermediation in Public Procurement of Innovation", *Research Policy*, 45.
31. Edwards, D. and J. Potter (1992). *Discursive Psychology*, London, Sage.
32. European Commission (2015). "Supply and Demand Side Innovation Policies: Annexes of First Policy Brief, Directorate-General for Research and Innovation", 7th Framework Program (FP7), Brussels.
33. Hansen, E.G., F. Ludeke-Freund, X. Quan and J. West (2015). *Beyond Technology Push vs. Demand Pull: The Evolution of Solar Policy in the U.S., Germany and China*, Centre for Sustainability Management (CSM), Leuphana University of Leuneburg.
34. Harper, D. J. (2007). *Discourse Analysis*, In Slade, M. and S. Priebe (eds.), *What Works for What?*, London, Brunner- Routledge.
35. Heloulou, I., M. S. Radjef and M.T. Kechadi (2017). "Automatic Multiobjective Clustering Based on Game Theory", *Expert Systems With Applications*, 67.
36. Kalantari, E., Charkhtab J. Moghadam (2015). "Identifying and Ranking the Industry and Technology Considerations Affecting Transfer of High Technologies at Various Technology Readiness Levels (TRLs)", *Industrial Management Journal*, 7(1).

37. Kalantari, E., G. Montazer and S. Ghazinoory (2021). "Modeling the Characteristics of Collaborative Science and Technology Policy Network", *Technology Analysis and Strategic Management*, DOI, 10.1080/09537325.2021.1908537.
38. Kaveh, A. and P. Zakian (2017). "Improved GWO Algorithm for Optimal Design of Truss Structures", *Engineering with Computers*, 34(4).
39. Kim, L. and C. J. Dahlman (1992). "Technology Policy for Industrialization: An Integrative Framework and Korea's Experience", *Research Policy*, 21.
40. Kim, K. D. and L. Hossain (2013). "Policy Network Approach to Coordinated Disaster Response", arXiv, 1312.3693.
41. Leith, P., R. Warman, A. Harwood, K. Bosomworth and P. Wallis (2018). "An Operation on the Neglected Heart of Science Policy: Reconciling Supply and Demand for Climate Change Adaptation Research", *Environmental Science and Policy*, 82.
42. Lotfi, A. Z. (2008). "Is There a Need for Fuzzy Logic?", *Information Sciences*, 178(13).
43. Mowery, D. C., R. R. Nelson and B. R. Martin (2010). "Technology Policy and Global Warning: Why New Policy Models are Needed (Why Putting New Wine in Old Bottles Won't Work)", *Research Policy*, 39.
44. OECD (2005). *Governance of Innovation Systems, Vol. 1: Synthesis Report*, OECD Publication.
45. --- (2012). "OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012".
46. Otto, C., D. Wang and A. K. Jain (2018). "Clustering Millions of Faces by Identity", *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 49(2).
47. Powers, B. A. and T. R. Knapp (1990). *A Dictionary of Nursing Theory and Research*, London, Sage.

48. Preskill, H. and D. Russ-Eft (2005). *Building Evaluation Capacity*, London, Thousand Oaks and New Delhi, Sage Publications.
49. Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry Fuzzy Sets and Beyond*, Chicago, The University of Chicago Press.
50. Roolaht, T. (2011). "The Demand-side Innovation Policies in the Context of Small EU Member Countires, Nõudluspoolused Innovatsioonipoliitikad ja jätkusuutlik Areng Euroopa Liidu väikeriigis", *Estonian Discussions on Economic Policy*, 19(1).
51. Sarewitz, D. and Jr.R.A. Pielke (2007). "The Neglected Heart of Science Policy: Reconciling Supply of and Demand for Science", *Environmental Science and Research*, 10.
52. Smithson, M. and J. Verkuilen (2006). *Fuzzy Set Theory Applications in The Social Sciences*, California: Sage Publications.
53. Soofi, A. S. (2017). "A Comparative Study of Chinese and Iranian Science and Technology and Techno-Industrial Development Policies", *Technological Forecasting and Social Change*, 122.
54. Taylor, M. (2008). "Beyond Technology-Push and Demand-Pull: Lessons From California`S Solar Policy", *Energy Economics*, 30.
55. Tspouri, L. (2013). "Innovation Strategies Articulating Supply Side and Demand Side Aspects", Discussion Paper for 2013 ERAC Mutual Learning Seminar on Research and Innovation Policies, Session 2, Brussels.
56. UNCTAD. (2005). "Science, Technology and Innovation Policy Review, The Islamic Republic of Iran, Geneva", United Nations Publications.
57. --- (2011). "A Framework for Science, Technology and Innovation Policy Reviews: Helping Counties Leverage Knowledge and Innovation for Development", New York and Jeneva, United Nations Publication.

58. --- (2016). "Science, Technology and Innovation Policy Review, The Islamic Republic of Iran, New York and Geneva", United Nations Publications.
59. UNESCO (2010). "UNESCO Science Report 2010, The Current Status of Science Around the World", Paris, UNESCO Publishing.
60. --- (2015). UNESCO Science Report, Towards 2030, Paris, UNESCO Publishing.
61. Willing, C. (2001). *Introducing Quality Research in Psychology*, Buckingham, Open University Press.
62. Wilson, C. A. (2006). *Public Policy: Continuity and Change*, USA, McGraw-Hill.
63. Xu, R. and D. Wunsch (2005). "Survey of Clustering Algorithms", *IEEE Transactions on Neural Networks*, 16(3).

# راهبردهای نظام سیاستگذاری بین‌المللی در قبال جنایت تعقیب و آزار و جرم‌انگاری آن در حقوق ایران

جمال بیگی\* و جمال نجاتی\*\*

شماره صفحه: ۳۵۷-۳۸۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۵	نوع مقاله: پژوهشی
---------------------	-----------------------	------------------------	-------------------

جنایت «تعقیب و آزار» که در منشور نورنبرگ به عنوان جنایت علیه بشریت جرم‌انگاری شد، از زمان تصویب اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی و شناسایی تدریجی نظام حقوقی کشورها، در حقوق بین‌الملل از حیث شدت و اهمیت و به لحاظ میزان مجازات، از سنگین‌ترین جنایات بشریت به شمار می‌رود. حصری نبودن مصادیق این جنایت بسترهای متعددی برای وقوع آن در ابعاد مختلف سیاسی، مذهبی، نژادی و ... به وجود آورده است. در حقوق داخلی عناوین مجرمانه‌ای مشابه مصادیق جنایت تعقیب و آزار مشاهده می‌شود؛ اما آیا وجود این عناوین، نیاز به جرم‌انگاری همسو با اساسنامه دیوان را برطرف می‌کند؟ و به استناد آنها و درحالی‌که ایران هنوز به دیوان ملحق نشده، می‌توان مرتکبین جنایات مهم بین‌المللی را تحت پیگرد قرار داد؟ با بررسی توصیفی-تحلیلی این جنایت، رویکردهای متفاوتی در این باره تبیین و ضرورت جرم‌انگاری داخلی براساس الزامات ملی و بین‌المللی محرز شد.

**کلیدواژه‌ها:** تعقیب و آزار؛ شدت برابر؛ روبه قضایی؛ جرم‌انگاری؛ حقوق بنیادین

---

\* دانشیار گروه آموزشی حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد مراغه، دانشگاه آزاد اسلامی، مراغه، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: jamalbeigi@iau-maragheh.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد مراغه، دانشگاه آزاد اسلامی، مراغه، ایران؛

Email: jamalnajati@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.3993.4003

## مقدمه

فزونی جنایات علیه بشریت در قرن اخیر، اندیشه مجازات مرتکبین جنایات و رفتارهای غیرانسانی را قوت بخشید. اقدامات عملی در این باره، تأسیس دادگاه‌های بین‌المللی کیفری نورنبرگ، توکیو و دادگاه کیفری بین‌المللی را به دنبال داشت. افزایش قلمرو اختیارات سازمان‌های بین‌المللی، اصل عدم مداخله کشورها یا سایر نهادها در امور داخلی را به چالش کشید و مسیر مجازات مرتکبین این جنایات را در جهت تسکین آلام بزه‌دیدگان هموار کرد.

جنایات علیه بشریت برای نخستین بار در سال ۱۹۴۵ در منشور نورنبرگ و زمانی که تنظیم‌کنندگان این منشور با جنایات وحشتناکی علیه جمعیت غیرنظامی روبه‌رو شدند که به صورت غیرقابل انکار مغایر با وجدان عمومی و اصول حقوقی بود، اما در تعریف جرائم جنگی نمی‌گنجید (از قبیل اقدامات غیرانسانی نسبت به غیرنظامیانی که تابعیت دشمن را نداشتند)، تعریف شد؛ تعریف جنایات علیه بشریت در پیش‌نویس منشور نورنبرگ به صورتی تنظیم شد که بتواند دربرگیرنده این هنجارها باشد (کسمتی، ۱۳۷۹: ۱۲۷). بند «پ» ماده (۶) منشور نورنبرگ جنایات علیه بشریت را چنین تعریف می‌کند «قتل، ریشه‌کن کردن، تبعید و دیگر اقدامات غیرانسانی که پیش از جنگ یا در طول آن علیه هر جمعیت غیرنظامی انجام شده باشد یا آزار و اذیتی که به دلایل سیاسی، نژادی و مذهبی در جهت انجام یا در ارتباط با هر جنایتی که در صلاحیت این دادگاه صورت گرفته باشد قطع نظر از اینکه نقض قانون داخلی کشور محل وقوع جرم باشد یا نباشد». این تعریف با تغییرات اندکی در منشور توکیو و در قانون شماره ۱۰ شورای کنترل گنجانده شد. اساسنامه دادگاه‌های کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق و رواندا حاوی فهرستی از اقدامات غیرانسانی و شرایطی بود که این اقدامات را به جنایت علیه بشریت تبدیل می‌کرد. اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی در بند «۱» از ماده (۷) جنایات علیه بشریت را ارتکاب هر یک از اعمال موضوع اساسنامه مشروط بر آنکه بخشی از یک حمله گسترده یا سازمان‌یافته عمدی علیه جمعیت غیرنظامی باشد، می‌داند.

تعقیب و آزار یکی از شدیدترین جنایات علیه بشریت به شمار می‌رود که اولین بار،

کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر ماده (۱۸) طرح کد جنایات مصوب ۱۹۹۶، نسبت به تعریف آن از نظر حقوق بین‌الملل اقدام کرد. دومین تعریف توسط شعبه بدوی دادگاه یوگسلاوی سابق در رأی مورخ ۷ مه ۱۹۹۷ در پرونده تادیچ ارائه شد (این اولین بار بود که تعقیب و آزار در یک رأی قضایی بین‌المللی تعریف می‌شد). اساسنامه رم سومین منبعی است که در آن از جنایت تعقیب و آزار تعریف شده است. در نهایت مهمترین تعریف از تعقیب و آزار در رأی مورخ ۱۴ ژانویه ۲۰۰۰ شعبه بدوی یوگسلاوی سابق در پرونده کوپرشکیچ و دیگران ارائه شد که در آرای بعدی دادگاه یوگسلاوی سابق و در دکتین، به عنوان تعریف مرجع پذیرفته شده است (Kordic and Cerkez, para. 195).

در منشور نورنبرگ و اساسنامه دادگاه‌های کیفری بین‌المللی یوگسلاوی و رواندا به تعقیب، آزار و اذیت به دلایل «مذهبی، سیاسی یا نژادی» اشاره شده است و سپس در اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی با افزودن دلایل قومی، ملی و جنسیتی اسناد پیشین تکمیل شد. براساس منشور نورنبرگ؛ تعقیب، آزار و اذیت صرفاً در مواردی قابل رسیدگی است که ارتباط آن با دیگر جرائم محرز باشد و این ضرورت تعقیب، آزار و اذیت را به یک جنایت فرعی تبدیل می‌کرد که هرگز نمی‌توانست به عنوان جنایت مستقل مورد استناد قرار گیرد و تنها کاربرد آن به عنوان یک اتهام اضافی، عاملی برای تشدید جنایت بود. اما در اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی و حقوق بین‌الملل عرفی این ارتباط منتفی اعلام شد و تعقیب، آزار و اذیت به عنوان یک جنایت مستقل جرم‌انگاری شد. هرچند جنایات علیه بشریت جرائم بسیار شدیدی هستند و هیچ جنایت بی‌اهمیتی ندارند (Kupreškić, para. 569). اما جنایت تعقیب و آزار سنگین‌ترین جنایت علیه بشریت است که «به دلیل ویژگی‌های متمایز آن مجازات شدیدتر را توجیه می‌کند» (Todorović, para. 113; Blaškić, para. 785; Plavšić, para. 27).

یکی از موضوعات مهم عدالت کیفری بین‌المللی که ناشی از تأثیر تصویب اساسنامه رم در کشورهاست، جرم‌انگاری جنایات بین‌المللی در نظام عدالت کیفری ملی به منظور فراهم کردن امکان تعقیب، محاکمه و مجازات مرتکبین این جنایات در نظام قضایی داخلی است. هرچند دلایل متعدد و پذیرش واقعیت‌های حقوق بین‌الملل (دادگاه کیفری بین‌المللی) حاکی از لزوم الحاق ایران به دیوان است، ولی تاکنون کشور به آن ملحق نشده

است. در قوانین کیفری ایران، عناوین مجرمانه‌ای وجود دارد که با مصادیق جنایت تعقیب و آزار مندرج در اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی مشابه و در برخی موارد همپوشانی دارد؛ اما آیا می‌توان براساس این عناوین مجرمانه، مرتکبین جنایات مهم بین‌المللی همچون جنایت تعقیب و آزار را تحت پیگرد قرار داد؟ چه الزاماتی جرم‌انگاری این جنایت در حقوق داخلی و پیش‌بینی آیین دادرسی متناسب با آن را توجیه می‌کند؟

در این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی پس از آشنایی با جنایت تعقیب و آزار و عناصر تشکیل‌دهنده و جایگاه آن در بین سایر جنایات علیه بشریت و راهبردهای نظام سیاستگذاری بین‌المللی در قبال این جنایت، به لزوم جرم‌انگاری جنایات بین‌المللی به ویژه جنایت تعقیب و آزار پرداخته شده است.

## ۱. مفهوم اذیت و آزار

"Persecution" در لغت به معنای آزار، آزاررسانی، ستم و ستمکاری است (لاسه، ۱۳۶۸: ۵۶). معنای عرفی اصطلاح تعقیب و آزار از لحاظ فنی آنکه در اساسنامه رم، عناصر جرائم و سایر اسناد بین‌المللی به آن اشاره شده متفاوت است. برای مثال باسیونی با اشاره به تعاریف موجود در لغت‌نامه‌هایی از سراسر جهان این تعریف را بیان کرد: «اقدام دولت یا سیاست منجر به آزار و اذیت، عذاب، ظلم و ستم یا اقدامات تبعیض‌آمیز طراحی شده به منظور ایجاد رنج فیزیکی یا روحی و یا آسیب اقتصادی به قربانی به دلیل اعتقادات و دیدگاه‌های وی یا عضویت قربانی در یک گروه مشخص شناسایی شده (مذهبی، اجتماعی، قومی، زبانی و ...) یا به منظور جداسازی و دسته‌بندی قربانیان با دلایل خاص مرتکب» (Bassiouni, 1999: 317).

در اسناد بین‌المللی تا زمان رسیدگی‌های دادگاه کیفری یوگسلاوی سابق و حتی در اساسنامه این دادگاه نیز هیچ تعریف روشنی از جنایت تعقیب و آزار و عناصر آن وجود نداشت. شعبه بدوی این دادگاه آزار را «نوعی تبعیض بر مبنای عقاید سیاسی، مذهبی یا نژادی» نامید

---

۱. این تعریف از جنایات تعقیب و آزار در جزئیات محکمه پرونده V. Dusko Tadić، به شماره IT-94-1، در بند «۶۹۵» مورد بحث قرار گرفت. دادگاه از تلاش‌های باسیونی برای پر کردن آنچه دادگاه به عنوان خلأ به آن اشاره داشت تقدیر کرد.



که «به منظور نقض حقوق بنیادین فردی انجام می‌شود» که باید برمبنای دلایل ذکر شده در اساسنامه یعنی دلایل سیاسی، مذهبی، قومی و نژادی روی دهد (Tadic, paras. 711-713). در پرونده‌ای دیگر آزار را «انکار شدید آن دسته از حقوق بنیادین مذکور در حقوق بین‌الملل عرفی یا قراردادی که از شدتی برابر با اعمال ممنوع شده در ماده (۵) برخوردار باشند، برمبنای تبعیض آمیز» تعریف کرده است (Kupreškić, Para. 621). به‌طور کلی در رویه قضایی دادگاه‌های خاص، تعقیب و آزار این‌گونه تعریف شده است: «فعل یا ترک فعلی که به‌طور واقعی تبعیض آمیز است و حقوق بنیادین مقرر در حقوق بین‌الملل عرفی یا قراردادی را نادیده می‌گیرد یا نقض می‌کند و با قصد انجام چنین تبعیضی انجام می‌شود» (موسوی و میرمحمدی، ۱۳۸۹: ۹۵).

اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی این جنایت را در شق هفتم بند «۲» ماده (۷) خود تعریف می‌کند. این ماده مقرر می‌دارد: «تعقیب و آزار به معنای محروم کردن عمدی و شدید از حقوق اساسی برخلاف حقوق بین‌الملل برمبنای هویت یک گروه یا جمعیت است». در عین حال اساسنامه مذکور در شق هفتم بند «۱» ماده (۷) بر دلایل تبعیض آمیز می‌افزاید: «آزار علیه یک گروه یا جمع مشخص برمبنای دلایل سیاسی، قومی، نژادی، ملی، فرهنگی، مذهبی و جنسی براساس تعریف بند «۳» یا سایر دلایلی که مطابق حقوق بین‌الملل به لحاظ جهانی در ارتباط با اعمال مقرر در این بند یا هر عمل دیگر در این اساسنامه ممنوع شناخته شده‌اند».

در اساسنامه دادگاه عراق<sup>۱</sup> به یک شرط جدید برای ۱۳ اشاره شده است: «تعقیب و آزار باید در رابطه با هر عملی که به‌عنوان نوعی خشونت جنسی شناخته می‌شود، با شدت برابر،

---

۱. «دادگاه ویژه عراق برای رسیدگی به جنایت‌های علیه بشریت» نهادی است که براساس قانون داخلی عراق برای محاکمه اتباع عراقی یا اشخاص مقیم این کشور (محاکمه صدام حسین و دیگر سران رژیم بعث عراق) که متهم به نسل‌زدایی، جنایت‌های علیه بشریت، جنایت‌های جنگی بین سال‌های ۱۹۶۸ و ۲۰۰۳ هستند تشکیل شده است. اساسنامه این دادگاه در تاریخ ۲۰۰۳ به تصویب شورای حکومتی عراق رسید. دادگاه ویژه عراق را می‌توان از لحاظ مبنای حقوقی تأسیس، یک دادگاه ملی مبتنی بر قوانین داخلی دانست، اما وجود معیارهای بین‌المللی در اساسنامه این دادگاه مانند پیش‌بینی اعمال مقررات و معاهدات بین‌المللی توسط دادگاه، امکان حضور قضات غیرعراقی در آن، صلاحیت فراتر از مرزهای عراق و تمرکز بر جنایت‌های ارتکاب‌یافته براساس موازین حقوق کیفری بین‌المللی که در سایر دادگاه‌های داخلی ملاحظه نمی‌شود؛ شرایط و موقعیت منحصربه‌فردی را برای این دادگاه رقم زده و آن را به یک دادگاه کیفری بین‌المللی مختلط تبدیل کرده است.

ارتکاب یافته باشد». محدود کردن و حتی پیوند دادن جنایت تعقیب و آزار به خشونت جنسی، حقوق ماهوی راجع به جنایات علیه بشریت را تضعیف می‌کند و در واقع تلاش بیش از نیم قرن شورای نظارت، دادگاه‌های کیفری رواندا و یوگسلاوی را در گسستن رابطه بین جنایات علیه بشریت و دیگر جنایات بین‌المللی زیر سؤال می‌برد. از سوی دیگر محدود کردن این دسته از جنایات به خشونت جنسی، معاذیری قانونی ایجاد می‌کند که سبب عدم پاسخگویی تام و کامل مرتکبین در قبال جنایت انجام شده، می‌شود. به عقیده عده‌ای درج چنین شرطی یک اشتباه نوشتاری و فنی است؛ شاید این ادبیات به نادرست از ماده قبلی در خصوص جنایت خشونت جنسی گرفته شده است (Bassiouni and Wahid Hanna, 2006: 64). در نهایت می‌توان گفت تعقیب و آزار عبارت است از اینکه مرتکب، شخص یا اشخاصی را صرفاً به جهت تعلق به یک گروه سیاسی، نژادی یا دینی خاص از حقوق اساسی‌شان (مثل حق حیات، حق بر تمامیت جسمانی و روانی، آزادی شخصی و مانند اینها) به صورت موقت یا دائم محروم کند. در این فرض مرتکب، قربانی را نه به عنوان یک شخص بلکه به عنوان عضوی از یک گروه مورد حمله قرار می‌دهد؛ به عبارت دیگر مرتکب از حمله به شخص قربانی فراتر می‌رود. منظور از حمله به قربانی، حمله به گروهی است که قربانی به آن تعلق دارد (صیرفی، ۱۳۸۷: ۱).

## ۲. ارکان جنایت تعقیب و آزار

تعقیب و آزار به عنوان راهبردی برای اشاعه ترس و وحشت در جامعه، سرکوب و تسلط بر گروه و جمعیت سیاسی، نژادی یا دینی خاص، توسط دولت یا نیروهای دولتی انجام می‌شود. پس از آشنایی با مفهوم تعقیب و آزار برای شناخت بهتر این جنایت ارکان آن بررسی می‌شود.

### ۲-۱. رکن قانونی جنایت تعقیب و آزار

اصطلاح «تعقیب و آزار» ابتدا در منشور نوزنبرگ، توکیو و قانون شماره ۱۰ شورای کنترل، جرم‌انگاری و سپس در اساسنامه دادگاه‌های کیفری خاص و دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان جنایت علیه بشریت شناخته شد.

در تعاریفی که این اسناد و ابزار از جنایت تعقیب و آزار به عمل آورده‌اند، همواره دو جزء اصلی وجود دارد «حقوق بنیادین» که نقض می‌شود و «تبعیضی» که در رفتار نمود پیدا می‌کند. برای روشن‌تر شدن مفهوم این جنایت به صورت مختصر این دو جزء توضیح داده می‌شود.

### ۱-۲. حقوق بنیادین

حقوق و آزادی‌هایی که وجود آنها موجب پایداری و نبودشان باعث ازهم‌گسیختگی فردیت انسانی (شخص یا شخصیت) می‌شود، حقوق بنیادین هستند (گرچی، ۱۳۸۳: ۱۴). زنجیره‌ای از حق‌هایی که نبود آنها امکان وجود سایر حقوق را غیرممکن خواهد کرد و نقض‌شان به معنای نقض سایر حقوق است (Jones, 1996: 43). حقوقی پایه‌ای، جهان‌شمول، ذاتی و غیرقابل سلب که سایر قواعد حقوقی از بطن آنها ناشی می‌شوند (زارعی، ۱۳۹۳: ۵) و در قوانین اساسی کشورها و اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشری از جمله کنوانسیون حقوق بشر اروپا، اعلامیه جهانی حقوق بشر و کنوانسیون حقوق بشر اسلامی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. حقوق بنیادین در نظام حقوقی کشور ایران براساس اصل (۲) قانون اساسی و مستخرج و مبتنی بر مبنای حقوق اسلام و تجربیات پیشرفته بشری هستند که ریشه در مفهوم فلسفی آن یعنی اختیار ذاتی و فطری انسان دارند و از آنجاکه در ذات و ماهیت انسان‌ها تغییر و تصرفی از جانب خداوند انجام نگرفته است، حقوق ذاتی او نیز تحول‌پذیر نخواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۲۹۳). حقوق بنیادین از دستاوردهای مهم حقوق بین‌الملل و نمایانگر ارزش‌های اساسی جامعه بین‌المللی است؛ حقوق، آزادی‌ها و ارزش‌هایی که مقتضای کرامت و حیثیت ذاتی انسان‌ها هستند و برای حفظ نظم جامعه بین‌المللی ضرورت دارند. از این رو تضمین حقوق بنیادین بشر با ضمانت اجرای کیفری، امری ضروری بوده و فلسفه جرم‌انگاری جنایت علیه بشریت و به‌ویژه جنایت تعقیب و آزار، حمایت از همین حقوق است. تردیدی نیست که مفاهیم عالیه انسانی از قبیل کرامت، شخصیت انسان، آزادی، مساوات و ... ریشه در تعالیم انبیای الهی دارد و ادیان آسمانی کمک بزرگی به پیشرفت این حقوق کرده‌اند (زارعی، ۱۳۹۳: ۷).

در خصوص حقوق بنیادین مندرج در ماده (۷) اساسنامه رم و ماده (۷) (۱) (h) عناصر شرایط جنایت‌ها،<sup>۱</sup> بحث‌های زیادی وجود داشت. برخی معتقد بودند که مفهوم «شناخت جهانی» برای حقوق اساسی مورد استفاده قرار گیرد. با این حال وقتی مشخص شد مذاکره‌کنندگان رم قبلاً تصریح کرده بودند که تشخیص جهانی برای موارد جدید تعقیب و آزار، غیر از موارد مندرج در ماده (۷) (۱) (h) عناصر اعمال می‌شود، با آن مخالفت شد (Witschel and Rückert, 2001: 96). پس از این برای ممانعت از تحمیل حقوق شناخته شده در برخی از کشورها یا تمدن‌ها به کشورهای دیگر و اطمینان از عدم ایجاد مسئولیت برای عدم رعایت حقوقی که صرفاً در برخی از کشورها شناخته شده است، به پیشنهاد مصر، قید «پذیرفته شده» به «شناخته شده» الحاق و مقرر شد «چنین حقوق اساسی باید آنهایی باشند که در سطح جهانی شناخته شده و پذیرفته می‌شوند. به عبارت دیگر این قواعد در مقابل دولت‌هایی قابل اجراست که براساس تعهدات متعارف خود آن را پذیرفته‌اند یا دولت‌هایی که حقوق بین‌الملل عرفی را به عنوان منبع حقوق بین‌الملل خود قبول کرده باشند» (Chella, 2004: 105).

شعبه بدوی دادگاه یوگسلاوی سابق نیز در رأی سال ۲۰۰۰ مربوط به پرونده کوپریچ، مصادیق حقوق بنیادین را قید نکرده و مقرر داشت: «تصریح به اینکه یک حق، حق بنیادین است تلویحاً به این معناست که حقوق دیگر چنین نیستند. برای تعیین و تعریف حقوقی که تجاوز به آنها تعقیب و آزار محسوب می‌شوند، می‌توان حدود مشخص‌تری را برای مفهوم کرامت انسان در موازین بین‌المللی حقوق بشر یافت؛ مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، دو میثاق ملل متحد در مورد حقوق بشر (۱۹۶۶) و اسناد بین‌المللی در خصوص حقوق بشر و حقوق بشردوستانه. براساس مقررات این اسناد می‌توان مجموعه‌ای از حقوق متعلق به هر فرد را که تجاوز به آن حقوق، ممکن است با توجه به

۱. عناصر شرایط جنایت‌ها (Elements of Crimes)، ساختار عناصر جنایت‌های نسل‌زدایی، جنایت‌های علیه بشریت و جنایت‌های جنگی مربوط به مواد (۶، ۷ و ۸) اساسنامه رم را توضیح می‌دهد که توسط مجمع کشورهای عضو در اساسنامه رم دادگاه کیفری بین‌المللی در سال ۲۰۰۲ تدوین و در سال ۲۰۱۰ بازنگری شد و به دادگاه در تفسیر و کاربرد مواد (۶، ۷ و ۸) کمک می‌کند و در واقع مکمل اساسنامه رم است.

اوضاع و احوال خاص هر مورد به جنایت علیه بشریت منجر شود، شناسایی نکرد. تعقیب و آزار شدید به این حقوق ناشی می‌شود و هدف آن جدا کردن فرد از جامعه براساس تبعیض است» (Kupreškić, para. 621).

هرچند برخی از حقوقی که به‌طور جهانی بنیادین تلقی می‌شوند از قبیل حق تعیین سرنوشت، حق دادرسی عادلانه، حق آزادی حرکت، اندیشه، بیان، دین، اجتماع و انجمن در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل گنجانده شده‌اند، اما به نظر می‌رسد بهتر است در ذکر نشدن مصادیق این حقوق، با شعبه بدوی دادگاه یوگسلاوی سابق هم‌نظر باشیم تا در هر مورد و با توجه به اوضاع و احوال خاص آن نسبت به رعایت یا نقض حقوق بنیادین فرد تصمیم‌گیری شود.

## ۲-۱-۲. تبعیض آمیز بودن

در خصوص تبعیض تعاریف مختلفی ارائه شده که بهترین تعریفی که در این باره وجود دارد مربوط می‌شود به پرونده کوپرشکیچ و دیگران که اشعار می‌دارد: «همه اعمال مزبور به‌منظور جدا کردن و آسیب رساندن به افراد خاص است از طریق محروم کردن آنها از حقوق سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که همه اعضای جامعه از آنها برخوردارند با هدف حذف قربانیان از جامعه‌ای که قربانیان و مرتکبان هر دو در آن زندگی می‌کنند و سرانجام ممکن است هدف حذف قربانیان از جامعه انسانی باشد» (Kupreškić, para. 634).

اثبات قصد تبعیض از مباحث بحث‌انگیز رویه قضایی است چه اینکه «این قصد خاص عموماً از واقعیات عینی و رفتار کلی مرتکب قابل استنباط است و به ندرت پیش می‌آید که بتوان آن را براساس دلایل کتبی (اسناد و مدارک) و یا دلایل ذهنی (اقرار) اثبات کرد» (Kordic and Cerkez, para. 715). همین امر سبب بروز اختلافاتی در بین شعب دادگاه‌ها شده و هر یک معیاری را مدنظر قرار داده‌اند. به‌عنوان نمونه ماهیت حمله‌ای که رفتار مرتکب بخشی از آن را تشکیل داده (Kvočka, para. 186) یا رفتار ارتكابی متهم (Krnjelac, para. 436) یا جمع بین این دو (Stakić, para. 741). به هر حال به نظر

می‌رسد تعمیم هر یک از این نظریات به همه پرونده‌ها صحیح نباشد و بهتر است در هر پرونده به صورت جداگانه و براساس شرایط آن قصد تبعیض را احراز کرد.

### ۳. رکن مادی جنایت تعقیب و آزار

رکن مادی در سه جزء رفتار فیزیکی، شرایط و اوضاع احوال و نتیجه حاصله مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۳-۱. رفتار فیزیکی

تعقیب و آزار در بین جنایات علیه بشریت از این رو منحصر به فرد است که رفتاری که به خودی خود مصداق تعقیب و آزار باشد وجود ندارد، بلکه این ویژگی تبعیض‌آمیز بودن عنصر مادی و معنوی است که موجب تحقق تعقیب و آزار می‌شود (Roberts, para. 290). «تعقیب و آزار طیف وسیعی از اعمال از جمله فیزیکی، اقتصادی یا قضایی را در بر می‌گیرد که نقض حق فرد در برخورداری از حقوق بنیادین به شمار می‌رود» (Tadic, para. 710). «فعل تعقیب و آزار ممکن است دارای شدت متفاوتی از اعمال محدودیت بر مشاغلی که برای گروه مورد تعقیب آزاد بوده، باشد» (Tadic, para. 703)؛ بنابراین رفتار تشکیل دهنده تعقیب و آزار، عمل تبعیض‌آمیزی است که ممکن است اشکال مختلفی داشته و ممکن است به صورت فعل یا ترک فعل باشد (پوربافرانی، ۱۳۹۷: ۲۶۵).

در هیچ‌یک از اسناد بین‌المللی و آرای دادگاه‌ها، مصادیق جنایت تعقیب و آزار به صورت کامل قید نشده است، اما با توجه به رویکرد موسع دادگاه‌های خاص، مصادیق متنوعی را برای این جنایت می‌توان برشمرد: جنایات قتل (Blaškić, para. 143)، صدمه روانی شدید (Brđanin, para. 491)، شکنجه (Kvočka, Radić, Žigić and Prać, para. 324)، خشونت فیزیکی (Stakić, para. 752)، تجاوز به عنف (Brđanin, paras. 1008, 1012)، رفتارهای بی‌رحمانه و غیرانسانی (Blagojević and Jokić, paras. 605-610, 621)، جابه‌جایی اجباری (Blaškić, para. 570)، توقیف یا حبس یا مصادره خودسرانه اموال (Blaškić, paras. 234, 688)، حملات عامدانه علیه اموال یا افراد غیرنظامی

(Blaškić, para. 159)، گروگان‌گیری و استفاده از سپر انسانی (Blaškić, para. 155)، کار اجباری و سایر اشکال برده‌گیری (Krnojelac, para. 200)، کشتن جمعیت غیرنظامی (Blagojević and Jokić, paras. 592, 611–614, 620) و تخریب اموال شخصی منقول یا غیرمنقول (Blaškić, para. 149)<sup>۱</sup>، اگر با قصد تبعیض‌آمیز بر مبنای دلایل مذهبی، سیاسی و نژادی انجام شوند (البته در صورت احراز سایر شرایط عمومی جنایات علیه بشریت)، آزار به‌عنوان جنایت علیه بشریت تلقی می‌شود. نقض حقوق اقتصادی، سیاسی و اجتماعی (Kupreškić, para. 615) و صدور دستورات، احکام یا سیاست‌های تبعیض‌آمیز (Simić, Tadić and Zarić, para. 58) اعمالی هستند که هر چند در اساسنامه به آن اشاره نشده، اما شعب این دادگاه آنها را مصداق جنایت تعقیب و آزار تلقی کرده‌اند. همان‌طور که ذکر شد رفتارهای قضایی نیز می‌توانند مصداق تعقیب و آزار باشند. به‌عنوان نمونه در پرونده معروف به «قضات یا دادگستری» که تعدادی از متهمان دارندگان پایه قضایی در آلمان نازی بودند؛ از جمله اتهامات آنان اتهام تعقیب و آزار بود. دادگاه نورنبرگ در رأی مربوط به این پرونده اعلام داشت «مقامات قضایی آلمان نازی قوانین و مقررات تبعیض‌آمیز را به‌طور خودسرانه و وحشیانه اجرا می‌کردند و این امر از نظر دادگاه قابل مجازات است» (Tabich, para. 709).

ضرورتی ندارد که رفتار ارتكابی در جنایت تعقیب و آزار در قوانین داخلی کشورها جرم محسوب شود، بلکه «ممکن است اعمالی که به خودی خود مجرمانه نیستند در صورت ارتكاب با قصد تبعیض و صف مجرمانه پیدا کنند» (Kvočka, para. 186) و «اینکه عمل تبعیض‌آمیز طبق قوانین داخلی مجاز است یا خیر مؤثر در مقام نیست» (Kupeeskić, para. 614). همچنین لازم نیست رفتار تشکیل‌دهنده تعقیب و آزار دربرگیرنده مجموعه‌ای از اعمال باشد، بلکه رفتار مجرمانه واحد نیز می‌تواند به شرط همراه بودن با قصد تبعیض، عنوان

---

۱. البته تخریب هر مالی نمی‌تواند آزار تلقی شود، حتی اگر به دلایل تبعیض‌آمیز انجام شده باشد. این تخریب باید تأثیر شدیدی بر حیات قربانی داشته باشد. برای نمونه، آتش زدن ماشین یک فرد بر مبنای دلایل تبعیض‌آمیز، آزار محسوب نمی‌شود؛ مگر اینکه این ماشین دارای حیاتی و جبران‌ناپذیر فرد بوده باشد. بنابراین شرایط وقوع جنایت باید مورد به مورد بررسی شود.

تعقیب و آزار را داشته باشد (Kittichaisari, para. 119). به عبارت دیگر رفتار ارتكابی به اعتبار اثر وضعی خود می‌تواند فردی یا جمعی باشد، در حالت اول عضو گروه مورد حمله قرار می‌گیرد؛ اما در حالت دوم آثار عمل مرتکب همه اعضای گروه مورد حمله را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Werle, 2005: 254).

### ۲-۳. شرایط و اوضاع احوال

برای احراز وقوع هر یک از مصادیق جنایت علیه بشریت، حتی اگر آن مصداق همچون جنایت تعقیب و آزار از شرایط خاص خود نیز برخوردار باشد، در ابتدا وجود شرایط عمومی جنایات علیه بشریت باید به اثبات برسد (موسوی و میرمحمدی، ۱۳۸۹: ۹۲). بنابراین ابتدا شرایط عمومی و سپس اختصاصی جنایت تعقیب و آزار بررسی می‌شود.

#### ۱-۲-۳. وجود حمله

«حمله» را می‌توان به عنوان یک مجموعه رفتار دربرگیرنده اعمال خشونت‌آمیز توصیف کرد. البته باید توجه داشت هرچند واژه حمله، خشونت را متبادر به ذهن می‌کند و در جرائم علیه بشریت نیز حمله توأم با خشونت بیشتر مصداق دارد؛ اما ممکن است حمله گسترده یا سازمان یافته دارای ماهیتی غیرخشن باشد، مانند اعمال نظام تبعیض نژادی که مطابق ماده (۱) کنوانسیون آپارتاید مصوب ۱۹۷۳ یکی از جرائم علیه بشریت شناخته شد (محمدخانی، ۱۳۹۱: ۲۳). به این ترتیب حمله محدود به استفاده از نیروی‌های مسلح نیست، بلکه هر بد رفتاری نسبت به جمعیت غیرنظامی و حتی هر اقدام به ظاهر غیرخشونت‌آمیز مانند تحمیل نظام تبعیض نژادی را هم می‌تواند شامل شود. یکی از مهمترین ویژگی‌های تعریف اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی این است که اشاره به ارتباط این‌گونه جنایات با برخوردهای مسلحانه نمی‌کند و تأکید دارد این جنایات نه تنها در خلال برخوردهای مسلحانه بلکه در زمان صلح و شورش‌های داخلی نیز می‌تواند روی دهد (کسمتی، ۱۳۷۹: ۱۲۸).



## ۲-۲-۳. گستردگی یا سازمان‌یافتگی حمله

برابر بند «۵» ماده (۷) (۱) (h) عناصر، حمله «گسترده» یا «سازمان‌یافته» از ارکان ارتکاب جنایت تعقیب و آزار به شمار می‌رود.

قید «گسترده بودن»<sup>۱</sup> به ماهیت وسیع حمله و تعداد افراد مربوط است و براساس آن اقدام باید در سطح وسیع انجام شده و متضمن تعداد زیاد قربانی باشد. به عبارت دیگر گستردگی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: «اقدام عظیم و بزرگ، مکرر و در مقیاس وسیع که در مجموع با شدت قابل توجهی علیه تعداد بسیاری از بزه‌دیدگان ارتکاب یابد» (Akayesu, para. 579). اما برای تحقق آن، ارتکاب جرائم متعدد و یا حمله بر تمامی افراد یک جمعیت توسط مرتکب لزومی ندارد، بلکه برابر نظر شعب دادگاه یوگسلاوی سابق «ارتکاب یک رفتار واحد توسط مرتکب که در چارچوب یک حمله گسترده یا سازمان‌یافته علیه یک جمعیت غیرنظامی ارتکاب یابد، موجب مسئولیت کیفری شخصی می‌شود» (Tadic, para. 649). بنابراین مرتکب یا باید یک گروه یا اجتماع را مورد هدف قرار دهد یا به‌طور مشخص به فردی به دلیل عضویت او در این گروه و اجتماع حمله کند (ساعد، ۱۳۸۷: ۹۲).

قید «سازمان‌یافته بودن»<sup>۲</sup> ناظر بر الگوی جنایت بوده و لازم است که اقدامات وصف شده با برنامه‌ریزی و هماهنگی بالایی انجام شود. «مفهوم سازمان‌یافته می‌تواند به یک اقدام کاملاً سازمان‌دهی شده و در تعقیب یک الگوی منظم، براساس یک سیاست عمومی با استفاده از امکانات عمومی یا خصوصی قابل ملاحظه و عمدۀ تعریف شود. لازم نیست این سیاست به صورت رسمی به عنوان سیاست یک دولت پذیرفته شده باشد» (Akayesu, para. 579). از سوی دیگر وجود طرح یا سیاست مشخص برای احراز سازمان‌یافته یا گسترده بودن حمله لازم نیست. ارزیابی گسترده یا سازمان‌یافتگی جنایات انجام شده فرایندی «واقعه‌محور» به شمار می‌رود که توسط مرجع قضایی قابل تشخیص است (موسوی و میرمحمدی، ۱۳۸۹: ۱۰۵).

گفتنی است به‌رغم بحث‌ها و اختلافات فراوان در خصوص لزوم توأمان این دو قید، در

---

1. Widespread

2. Systematic

نهایت توافق حاصل شد که وجود یکی از آنها کفایت می‌کند (Kunarac, para. 98).

### ۳-۲-۳. غیرنظامی بودن جمعیت مورد حمله

اسناد بین‌المللی در جنایت علیه بشریت، موضوع جنایت را جمعیت غیرنظامی می‌داند. چنین شرطی از ویژگی‌های این جنایات است. برای تحقق این جنایات لازم است که رفتارهای مجرمانه علیه یک جمعیت غیرنظامی ارتکاب یابد (Blagojevic, Para. 541).

اصطلاح «جمعیت» «به این معنا نیست که تمامی جمعیت یک دولت یا سرزمین مشخص قربانی این رفتارها باشند تا جرائم علیه بشریت تحقق یابد؛ بلکه به جرائمی با ماهیت جمعی اشاره دارد. بنابراین رفتارهای واحد یا جدا جدا، هرچند ممکن است جنایات جنگی و جرائم داخلی را تحقق بخشند، اما موجب تحقق جرائم علیه بشریت نخواهند شد» (Tadic, Para. 644).

منظور از جمعیت غیرنظامی، جمعیتی است که اکثر آنان غیرنظامی باشند هرچند ممکن تعداد محدودی از نظامیان در بین آنها حضور داشته باشند. این امر ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد (پور بافرانی، ۱۳۹۷: ۲۶۲). مطابق آرای محاکم کیفری بین‌المللی، اعضای جمعیت غیرنظامی افرادی هستند که هیچ‌گونه شرکتی در عملیات جنگی ندارند و شامل آن دسته از افراد نیروهای نظامی که سلاح خود را زمین گذاشته‌اند یا به دلیل بیماری، جراحت، دستگیری یا هر علت دیگری ناتوان از جنگیدن باشند نیز خواهد شد (Akayesu, Para. 582). همچنین در صورتی که افراد یک خانواده در جریان یک درگیری مسلحانه برای دفاع از خود سلاح به دست گیرند، ویژگی غیرنظامی آنها از بین نخواهد رفت (Tadic, Para. 643). به عبارت دیگر وضعیت خاص قربانی در لحظه ارتکاب جنایت باید در تعیین غیرنظامی بودن او محاسبه شود؛ نه شئن و مقام وی (Bisengimana, Para. 49).

### ۳-۲-۴. وجود شدت برابر

تنوع رفتارهای تشکیل دهنده تعقیب و آزار و نیز تبعیض‌آمیز بودن این رفتارهاست

که جنایت تعقیب و آزار را منحصر به فرد کرده است، اما برای رفتاری که می‌تواند تعقیب و آزار تلقی شود، باید حدودی وجود داشته باشد زیرا «هرگونه نقض حقوق بشر را نمی‌توان جنایت علیه بشریت محسوب کرد» (Kupreškić, Para. 618). به عبارت دیگر برای اینکه تعقیب، اذیت و آزار به عنوان جنایت علیه بشریت تلقی شود باید مشخص شود که چه میزانی از نقض حقوق اساسی منجر به اثبات این اتهام می‌شود.

«شدت برابر» یا «شدت هم‌سنگ» معیاری است که در رویه قضایی دادگاه‌های کیفری برای احراز عنصر مادی این جنایت انتخاب شده است. براساس این معیار فعل یا ترک فعل تشکیل دهنده تعقیب و آزار باید از حیث شدت و اهمیت با دیگر جنایات علیه بشریت برابر باشد. اعمال معیار این نتیجه را در پی خواهد داشت که آنچه می‌تواند آستانه وقوع یک جنایت علیه بشریت را تأمین کند صرفاً انکار شدید حقوق بنیادین بشر است. در واقع «هر انکار یا نقض حق اساسی به قدر کافی برای احراز وقوع جنایت علیه بشریت کافی نیست، بلکه فعل یا ترک فعل ایذایی باید از شدت برابر با سایر جرائم فهرست شده ذیل ماده اصلی برخوردار باشند. باین حال لازم نیست که عمل مورد نظر به خودی خود طبق حقوق بین‌الملل جرم باشد» (Media, Para. 985). دادگاه رواندا نیز در پرونده «مدیا» ملاک تعیین شدت را بستری دانست که فعل یا ترک فعل ادعایی در آن روی داده است (موسوی و میرمحمدی، ۱۳۸۹: ۱۰۰). شعبه دادگاه در این پرونده اظهار داشت: «نیازی به بررسی این نیست که آیا «سخنرانی نفرت‌انگیز» به خودی خود سازنده جنایت تعقیب و آزار به عنوان یک جنایت علیه بشریت است یا خیر، بلکه بستر و فضایی که این عمل در آن روی می‌دهد برای تعیین شدت اهمیت دارد» (Media, Para. 987).

معیار این شدت در هیچ‌یک از اسناد بین‌المللی بیان نشده است. دادگاه‌های یوگسلاوی سابق و رواندا برای توجیه صلاحیت خویش به شدت جرائم ارتكابی تکیه کرده و با استناد به عباراتی همچون «شدیدترین جرائم» و «قساوت بسیار زیاد» حکم به مجازات می‌دادند (صابر و صادقی، ۱۳۹۴: ۶۳۰). دفتر دادستانی دادگاه کیفری بین‌المللی در سال ۲۰۱۶ معیارهای

«مقیاس»، «ماهیت»، «نحوه ارتکاب»<sup>۲</sup> و «تأثیر این جرائم»<sup>۳</sup> را برای تحقق معیار این شدت مطرح کرده است (Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, 2016, para. 37). ماده (۱۷) اساسنامه دیوان، شروع به تعقیب دادستان را منوط به تشخیص «شدت رفتار» کرده است. بنابراین می‌توان استنباط کرد که مسئول تشخیص آستانه شدت، دادستان است. در صورتی که دادستان معتقد به عدم وجود شدت کافی برای شروع به تعقیب باشد، برابر ماده (۵۳) اساسنامه دیوان آن را حسب مورد به شعبه مقدماتی، دولت ارجاع‌دهنده یا شورای امنیت اطلاع می‌دهد و در صورت تقاضای بازنگری از طرف آنها شعبه به آن رسیدگی می‌کند. بنابراین شعبه مقدماتی به طور غیرمستقیم می‌تواند بر تشخیص آستانه شدت، توسط دادستانی تأثیر گذاشته و در تصمیم دادستان بازنگری کند (جعفری، ۱۳۸۸: ۷۷).

### ۳-۳. نتیجه حاصله

همان‌گونه که ذکر شد جنایت تعقیب و آزار براساس تبعیض انجام می‌شود، به عبارت دیگر

۱. براساس بند «۳۸» برگه سیاست در مورد انتخاب و اولویت‌بندی دفتر دادستانی سال ۲۰۱۶: «مقیاس جنایات ممکن است با توجه به تعداد قربانیان مستقیم و غیرمستقیم، میزان آسیب ناشی از جرائم به‌ویژه آسیب جسمی یا آسیب‌شناسی به قربانیان و خانواده‌های آنها و گسترش جغرافیایی یا زمانی آنها (جنایات شدید در یک دوره کوتاه و جنایات با شدت کم در یک دوره طولانی) ارزیابی شود».

۲. برابر بند «۳۹» برگه موصوف: «ماهیت جنایات به عناصر خاصی از هر نوع جنایت اشاره دارد؛ مانند قتل، تجاوز جنسی، جنایات جنسی یا جنسیتی، جنایاتی علیه کودکان یا آزار و اذیت و یا اعمال شرایط زندگی در یک گروه محاسبه شده برای تخریب آن».

۳. مطابق بند «۴۰» برگه موصوف: «نحوه ارتکاب جرائم ممکن است با در نظر گرفتن وسایل مورد استفاده برای اجرای جرم، میزان سازمان‌یافته بودن جرائم یا ناشی از برنامه یا سیاست سازمان‌یافته یا در غیر این صورت ناشی از سوءاستفاده از جنایات، قدرت یا ظرفیت رسمی، وجود عناصر قساوت خاص، از جمله آسیب‌پذیری قربانیان، هرگونه انگیزه‌ای شامل تبعیض توسط عاملان مستقیم جنایات، استفاده از تجاوز جنسی و سایر خشونت‌های جنسی یا جنسیتی یا جنایات ارتكابی از طریق تخریب محیط زیست یا اشیای محافظت‌شده یا در نتیجه آن ارزیابی شود».

۴. برابر بند «۴۱» برگه موصوف: «تأثیر این جرائم ممکن است به سبب افزایش آسیب‌پذیری قربانیان، تروریسم و یا آسیب اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی که در جوامع آسیب‌دیده رخ داده مورد ارزیابی قرار گیرد. در این باره دفتر رسیدگی ویژه به جرائم اساسنامه رم را که با استفاده از تخریب محیط زیست، بهره‌برداری غیرقانونی از منابع طبیعی یا تصرف غیرقانونی زمین انجام شده باشد، مورد توجه قرار خواهد داد».

تبعیض جزء هر دو عنصر روانی و مادی این جنایت محسوب می‌شود. برای تحقق جنایت تعقیب و آزار «قصد تبعیض به تنهایی کافی نیست، بلکه عمل ارتكابی باید آثار تبعیض‌آمیز نیز بر جای گذارد» (Blagojevic and Jokic, para. 583). به این ترتیب تا رفتار ارتكابی به تبعیض واقعی منجر نشود و به فرد یا گروه مورد حمله مؤثر واقع نشود و به آن آسیب نرساند جنایت تعقیب و آزار، تحقق پیدا نکرده است. بنابراین جنایت تعقیب و آزار، جنایت مقید محسوب شده و برای تحقق آن حصول نتیجه مورد نظر مرتکب (انکار و محرومیت شدید و تبعیض‌آمیز حقوق بنیادین مذکور در حقوق بین‌الملل عرفی یا قراردادی و ضوابط حقوق بشری مذکور در اعلامیه حقوق بشر، میثاقین حقوق بشر و سایر اسناد حقوق بشر و بشردوستانه) شرط بوده و باید به آن «منتج شود» (Tadic, Para. 697).

مقید بودن جنایت تعقیب و آزار اولاً، وقوع جنایت را در صورت بروز اشتباه در غیرنظامی بودن گروه منتفی می‌کند. بنابراین چنانچه مرتکب به هر دلیلی تصور کند علیه یک گروه نظامی رفتار خود را انجام می‌دهد و در پی حمله به یک جمعیت نظامی بوده و به اشتباه یک جمعیت غیرنظامی را مورد حمله قرار داده، نیت مجرمانه او تشکیل نشده و بی‌تردید عنصر روانی جنایت محقق نخواهد شد؛ زیرا فرد عالم به موضوع این جنایت که جمعیت غیرنظامی است، نبوده و به گمان خود به جمعیتی نظامی حمله برده است (محمدخانی، ۱۳۹۱: ۲۷). ثانیاً، در صورت عدم حصول نتیجه و فراهم بودن سایر شرایط از جمله صلاحیت دیوان برای رسیدگی به شروع به جنایت، شاید بتوان مرتکب را برای شروع به تعقیب و آزار مورد تعقیب و مجازات قرار داد.

برابر بند «۱» (h) ماده (۷) عناصر جرائم، شرط تحقق تعقیب و آزار ارتباط آن با اعمال مجرمانه مصداق جنایات علیه بشریت یا یکی از جنایات مشمول صلاحیت دیوان است. در مورد «شرط ارتباط» دو فرض قابل تصور است: فرض اول اینکه عمل تشکیل‌دهنده تعقیب و آزار خود از مصادیق جنایات علیه بشریت باشد، مانند قتل که براساس تبعیض واقع شده باشد که در این صورت شرط خودبه‌خود تحقق یافته، چه اینکه عمل ارتكابی از مصادیق ماده (۷) اساسنامه دیوان محسوب می‌شود. فرض دوم حالتی است که عمل مرتکب از مصادیق جنایات علیه بشریت نباشد، در

این صورت لازم است ارتباط بین عمل مرتکب با یکی از اعمال مذکور در ماده (۷) اساسنامه دیوان احراز شود. به نظر می‌رسد در فرض دوم شرط ارتباط، منصرف به وجود رابطه علیت بین تعقیب و آزار و عمل مجرمانه دیگر باشد. باین حال گفته شده «به دلیل اینکه در بند «۱» (h) ماده (۷) عناصر جرائم و در ماده (C) ۶ منشور نورنبرگ به رابطه علیت بین فعل مرتکب و نتیجه حاصله اشاره‌ای نشده است، لازم نیست ارتباط بین تعقیب و آزار و اعمال مجرمانه منصوص حتماً از نوع رابطه علیت باشد، بلکه هر نوع ارتباط عینی بین تعقیب و آزار و اعمال مزبور کافی است هرچند از نوع رابطه علیت نباشد» (Ambos and Wirth, 2002: 73) برگرفته از صیرفی، (۱۳۸۷: ۱۳۲).

#### ۴. رکن معنوی جنایت تعقیب و آزار

برابر ماده (۳۰) اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی؛ تعقیب، اذیت و آزار مستلزم آن است که عناصر مادی این جنایت با علم و قصد ارتکاب یابد. علم و عمد عنصر روانی مشترک میان همه مصادیق جنایت علیه بشریت و سوءنیت عام این جنایات به شمار می‌رود. باین حال سهیم بودن مرتکب در اهداف اصلی حمله ضرورت ندارد، بلکه «صرفاً لازم است بدانند عملی که مسئول انجام آن است، جزئی از این حمله محسوب می‌شود» (Kunarac, Para. 103) و علم وی را می‌توان از حضور مرتکب در نقاط مختلف محل جنایات (Musema, Para. 946) و آگاهی وی از وضعیتی که در سطح ملی و در مناطق تحت کنترل مشاهده می‌شود استنباط کرد (Bagosora, Para. 2167) از طرف دیگر آگاهی از جزئیات حمله و سهیم بودن در اهداف و انگیزه‌های آن نیز لازم نیست (Blagojevic, Para. 548).

جنایت تعقیب و آزار علاوه بر سوءنیت عام (علم و عمد) که مشترک بین تمام جنایات علیه بشریت است، دارای سوءنیت خاص نیز است. «قصد تبعیض به منزله سوءنیت خاص تعقیب و آزار است» (Stakić, Para. 737) و یکی از راه‌های احراز چنین قصدی، زمینه و فضای حمله است (Blaškić, Para. 164). بنابراین روش اثبات آن از پرونده‌ای به پرونده دیگر متفاوت است (Ibid., Para. 126) و این دادستان است که باید اثبات کند رفتار ارتكابی متهم با قصد تبعیض بوده است (Komojelic, Para. 184).

تعقیب و آزار مستلزم درجه بالاتری از عنصر روانی نسبت به سایر جنایات علیه بشریت (به دلیل نیاز به سوءنیت خاص) و درجه پایین‌تری از عنصر روانی نسبت به نسل‌زدایی است (صیرفی، ۱۳۸۷: ۱۴۸). نسل‌زدایی مطابق ماده (۲) کنوانسیون پیشگیری و مجازات جرم نسل‌زدایی مصوب ۱۹۴۸ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، جنایتی است که تحقق عنصر روانی آن منوط به قصد مرتکب در نابود کردن یک گروه ملی، قومی، نژادی و یا مذهبی است و اینکه مرتکب این جنایت، قربانی را به دلایل مذکور انتخاب می‌کند این جنایت را به تعقیب و آزار نزدیک می‌کند. بنابراین در مورد هر دو جنایت آنچه اهمیت دارد قصد تبعیض است؛ اما برخلاف نسل‌زدایی در تعقیب و آزار، مرتکب در پی نابودی یکی از گروه‌های مورد حمایت نیست. به عبارت دیگر می‌توان گفت هرگاه تعقیب و آزار تا حدی شدت گیرد که به شکل اقدامات عمدی برنامه‌ریزی شده برای نابودی یک گروه یا بخشی از آن درآید، به حد نسل‌زدایی رسیده است (Kupreškić, para. 636)، البته اگر گروه مزبور از گروه‌های چهارگانه مورد حمایت کنوانسیون نسل‌زدایی نبوده و مثلاً گروهی سیاسی یا فرهنگی باشد، چون سوءنیت خاص نسل‌زدایی محقق نشده است، باید جنایت تعقیب و آزار را محقق دانست (محمدخانی، ۱۳۹۱: ۳۹).

## ۵. راهبردهای نظام سیاستگذاری بین‌المللی در قبال جنایت تعقیب و آزار

برای درک راهبردهای نظام سیاستگذاری بین‌المللی در قبال جنایت تعقیب و آزار باید بدانیم که چگونه تعقیب و آزار به عنوان جنایتی علیه بشریت به وجود آمده است.

### ۵-۱. جنایت تعقیب و آزار قبل از جنگ جهانی دوم

جنایات علیه بشریت، همان‌طور که امروزه مشهور است، از عباراتی مانند «قوانین بشریت» ناشی می‌شود که در اوایل دهه ۱۸۶۰ پدید آمده است (Robinson, 1999: 43). به عنوان مثال در اعلامیه سن پترزبورگ در سال ۱۸۶۸ برای محدود کردن استفاده از مواد منفجره از عنوان «برخلاف قوانین بشریت»<sup>۱</sup> استفاده شده و در اولین کنفرانس صلح لاهه ۱۸۹۹ نیز به مفهوم «قوانین

---

1. Contrary to the Laws of Humanity

بشریت» اشاره شده است. در این کنفرانس بند مارتنس به تصویب رسید که بعدها به عنوان بخشی از مقدمه کنوانسیون لاهه ۱۹۰۷ درج شد (Bassiouni and Wahid Hanna, 2006: 64). چندین سال بعد و در ۲۸ مه ۱۹۱۵ اعلامیه مشترک فرانسه، بریتانیا و روسیه صادر شد که قتل عام ارمنه در ترکیه توسط امپراتوری عثمانی را محکوم کرد. در این اعلامیه علاوه بر اینکه قتل عام‌ها به عنوان جنایاتی علیه بشریت توصیف شد، از دولت ترکیه و نمایندگان آن خواسته شد مسئولیت اقدامات خود را برعهده گیرند. این نخستین باری بود که ایده جنایت علیه بشریت و نیز مسئولیت پذیر بودن کسانی که مرتکب این جنایات شده‌اند، مطرح شد. جالب است بدانیم که در ابتدا این قتل عام‌ها به عنوان اقدامات آزار و اذیت خوانده می‌شدند (Schwelb, 1946: 181).

به دنبال جنگ جهانی اول برخی نمایندگان در کنفرانس صلح پاریس ۱۹۱۹ تصمیم به ایجاد دادگاه بین‌المللی گرفتند. تصور می‌شد که هدف دادگاه، متشکل از قاضیان متفقین، محاکمه مجرمین متهم به نقض قوانین و آداب و رسوم جنگ و قوانین بشریت است. با این حال پیشنهاد ایجاد یک دادگاه بین‌المللی با مخالفت شدید روبه‌رو شد (Kochavi, 1998: 1).

## ۲-۵. جنایت تعقیب و آزار پس از جنگ جهانی دوم

پس از جنگ جهانی دوم، اصطلاح «تعقیب و آزار» ابتدا در منشور نورنبرگ، توکیو و قانون شماره ۱۰ شورای کنترل، جرم‌انگاری و سپس در اساسنامه دادگاه‌های کیفری خاص و دیوان کیفری بین‌المللی به عنوان جنایت علیه بشریت شناخته شد (ساعد، ۱۳۸۷: ۸۹). پس از تصویب اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی، جنایت تعقیب و آزار در اسناد دیگری نیز آمده است که مهمترین آنها عبارت‌اند از:

- بخش پنجم از مقررات شماره ۲۰۰۰/۱۵ در خصوص تأسیس پیل‌های تیمور شرقی (۲۰۰۰)،
  - ماده (۵) قانون تأسیس شعب فوق‌العاده در دادگاه‌های کامبوج (۲۰۰۱)،
  - ماده (۱۲) اساسنامه دادگاه ویژه برای سیرالئون (۲۰۰۲)،
  - ماده (۱۲) (۸) (a) اساسنامه دادگاه ویژه عراق (۲۰۰۳).
- جرم‌انگاری تعقیب و آزار با چالش‌هایی روبه‌رو بوده است. منشور نورنبرگ این جنایت



را به جهت ارتکاب آن بر مبنای دلایل مذهبی، سیاسی و نژادی از دیگر جنایات علیه بشریت تفکیک کرده بود و ارتکاب آن را در صورتی جنایت علیه بشریت می‌دانست که «در راستا یا در ارتباط با هر جرم دیگری که در صلاحیت دادگاه بود، خواه نقض قانون داخلی کشور محل ارتکاب محسوب می‌شد یا خیر، ارتکاب می‌یافت»، (Boot and Hall, 2008: 216). با این استدلال تعقیب، آزار و اذیت نه تنها یک جنایت مستقل نبود بلکه به جنایت فرعی تبدیل می‌شد که فقط اثر ارتکاب آن تشدید مجازات مرتکب بود. بعدها با حذف این ارتباط در اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی و نیز حقوق بین‌الملل عرفی؛ تعقیب، آزار و اذیت به عنوان جنایت مستقل شناخته و عناصر آن تعریف شد.

## ۶. جرم‌انگاری تعقیب و آزار در حقوق داخلی

یکی از موضوعات مهم عدالت کیفری بین‌المللی، جرم‌انگاری جنایات بین‌المللی در نظام عدالت کیفری ملی به منظور فراهم کردن امکان تعقیب، محاکمه و مجازات مرتکبین این جنایات در نظام قضایی داخلی است. هر چند دادگاه کیفری بین‌المللی برای رسیدگی به این جنایات تشکیل شده، اما برپایی عدالت در محل وقوع جنایت و احترام به حق حاکمیت کشورها، حق رسیدگی به این جنایات در سطح ملی را در اولویت قرار داده است. از این روست که مواد (۱ و ۱۷) اساسنامه، صلاحیت دیوان را نسبت به صلاحیت کشورهای عضو «تکمیلی»<sup>۱</sup> قلمداد کرده و دیوان را فقط در صورتی صالح به رسیدگی به این جنایات می‌داند که کشور صالح به رسیدگی «نخواهد» یا «نتواند» به جنایت رسیدگی کند.

در قوانین کیفری ایران برخی عناوین مجرمانه یافت می‌شود که می‌توان آنها را با جنایت تعقیب و آزار مشابه دانست یا ادعا کرد که به استناد آنها می‌توان مرتکبین جنایت تعقیب و آزار را تحت تعقیب قرار داد. به عنوان مثال «فحش‌ای اجباری» که به صورت «سازمان یافته، گسترده و به قصد تبعیض» انجام گیرد؛ علاوه بر اینکه یکی از مصادیق جنایت علیه بشریت از نوع تعقیب، اذیت و آزار مورد نظر دیوان است، امکان دارد مصادیقی از زنا، محصنه، زنا به

عنف یا لواط در قانون مجازات باشد<sup>۱</sup> یا شکنجه موضوع اصل (۳۸) قانون اساسی<sup>۲</sup>. همچنین است قتلی که به صورت «سازمان یافته، گسترده و به قصد تبعیض» انجام شود به عنوان یک جرم عمومی در قانون مجازات تلقی شود، اذیت و آزار بدنی موضوع ماده (۵۷۸) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵<sup>۳</sup>، صدمه و آسیب جسمی با عنوان ضرب و جرح موضوع ماده (۶۱۴) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵<sup>۴</sup> و هتک حرمت اشخاص (ماده (۶۰۸) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵<sup>۵</sup>)<sup>۶</sup> و نیز بسیاری از مصادیق تعقیب و آزار که می‌توانند به عنوان محاربه و افساد فی الارض در قانون مجازات تلقی شوند. اما از یک سو بسیاری از عناوین و مصادیق این جنایت در حقوق داخلی ایران جایگاهی ندارد و از سوی دیگر وجود عناوین شبیه جنایت تعقیب و آزار موضوع اساسنامه دیوان از قبیل آزار، اذیت، شکنجه، قتل و ... دلیلی برای عدم جرم‌انگاری نخواهد

۱. سند عناصر جنایات در شق «ز» بند اول ماده (۷) عنصر مادی؛ تجاوز جنسی را مستلزم تهاجم مرتکب به جسم قربانی که باید به دخول منجر شود؛ تعریف می‌کند که جنسیت در تحقق آن نقشی نداشته و چه مردان و چه زنان می‌توانند قربانیان تجاوز جنسی قلمداد شوند. این تعریف با تعریف قانون مجازات اسلامی از زنا مندرج در ماده (۲۲۱) و تبصره‌های آن و لواط در ماده (۲۳۳) که در هر دو تحقق جرم مشروط به دخول است؛ شباهت دارد.

۲. اصل (۳۸): هرگونه شکنجه برای گرفتن اقرار و یا کسب اطلاع ممنوع است. اجبار شخص به شهادت، اقرار یا سوگند، مجاز نیست و چنین شهادت و اقرار و سوگندی فاقد ارزش و اعتبار است. متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود.  
 ۳. ماده (۵۷۸) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هر یک از مستخدمین و مأمورین قضایی یا غیرقضایی دولتی برای اینکه متهمی را مجبور به اقرار کند او را اذیت و آزار بدنی کند علاوه بر قصاص یا پرداخت دیه حسب مورد به حبس از ۶ ماه تا ۳ سال محکوم می‌شود و چنانچه کسی در این خصوص دستور داده باشد فقط دستوردهنده به مجازات حبس مذکور محکوم خواهد شد و اگر متهم به واسطه اذیت و آزار فوت کند مباشر مجازات قاتل و آمر مجازات امر قتل را خواهد داشت».

۴. ماده (۶۱۴) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هر کس عمدأ به دیگری جرح یا ضربی وارد آورد که موجب نقصان یا شکستن یا از کار افتادن عضوی از اعضا یا منتهی به مرض دائمی یا فقدان یا نقص یکی از حواس یا منافع یا زوال عقل مجنی علیه شود در مواردی که قصاص امکان نداشته باشد چنانچه اقدام وی موجب اخلال در نظم و صیانت و امنیت جامعه یا بیم تجری مرتکب یا دیگران شود به دو تا پنج سال حبس محکوم خواهد شد و در صورت درخواست مجنی علیه مرتکب به پرداخت دیه نیز محکوم می‌شود».

۵. ماده (۶۰۸) قانون مجازات اسلامی بیان می‌کند: «توهین به افراد از قبیل فحاشی و استعمال الفاظ رکیک چنانچه موجب حد قذف نباشد به مجازات شلاق تا (۷۴) ضربه و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی خواهد بود».

۶. قانونگذار ایران به صراحت در مقام حمایت از اصل بنیادین صیانت از حقوق فردی و کرامت انسانی شهروندان، مانند محترم شمردن تمامیت جسمانی و روانی افراد و حفظ حریم خصوصی آنان به پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای کیفری پرداخته است. عناوین مجرمانه قانون مجازات اسلامی از جهات مختلف از جمله اهداف جرم‌انگاری، رکن مادی و شرایط تحقق با عناوین مجرمانه مندرج در اساسنامه رم مشابه هستند.

بود زیرا جراثمی هستند که اصولاً علیه اشخاص، اموال، امنیت و آسایش عمومی شناخته می‌شوند و آشکارا هدف از وضع آنها حمایت از اشخاص، اموال و قدرت داخلی است که ارتباطی با جنایات بین‌المللی ندارد و واجد ویژگی‌ها و ارکان خاص جنایات بین‌المللی نیستند که اصولاً یک نظام سیاست جنایی افتراقی را می‌طلبد (فلاحیان، ۱۳۸۵: ۲۰۰).

الزامات ملی از قبیل رعایت قاعده شرعی «نفی سبیل»<sup>۱</sup> و ممانعت از تسلط دیوان بین‌المللی کیفری، تأمین امنیت ملی که مستلزم کنترل جرم و تأمین عدالت کیفری در سطح بین‌المللی است (Andreas and Nadelmann, 2006: 189)، حفظ حاکمیت ملی و اعمال صلاحیت کیفری نسبت به جنایات ارتكابی بین‌المللی که در ماده (۹) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲<sup>۲</sup> به آن تصریح شده و از سوی دیگر الزامات بین‌المللی همانند الزام ناشی از اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری و حقوق بین‌الملل عرفی (رضوی فرد، ۱۳۹۰: ۱۳)، معاهدات و کنوانسیون‌های مهم بین‌المللی و الزام به تغییر حقوق داخلی در جهت همسویی با این معاهدات و کنوانسیون‌ها<sup>۳</sup> (مهرپور، ۱۳۸۳: ۵۲۲)، اصل صلاحیت جهانی و امکان و استحقاق دولت‌ها در پیگرد مرتکبین این جنایات (میرمحمدصادقی، ۱۳۷۶: ۱۴۵) جرم‌انگاری و تعریف جنایت تعقیب و آزار را در حقوق داخلی ضروری کرده تا ضمن رعایت اصل قانونی بودن جرم و مجازات، دادگاه‌های داخلی صلاحیت رسیدگی با این جنایات را داشته باشند (دیهیم، ۱۳۸۰: ۲۶)، چرا که رسیدگی به جنایات بین‌المللی در دادگاه‌های داخلی منوط به وجود متنی قانونی است که در آن جرائم و مجازات به خوبی تعیین شده باشد (رضوی فرد و فرجی، ۱۳۹۶: ۱۶). در غیر این صورت دخالت دیوان بسیار محتمل خواهد بود (زمانی، ۱۳۸۱: ۷۸).

---

۱. این قاعده مبتنی بر آیه ۱۴۱ سوره نساء است که می‌فرماید: «به تحقیق خداوند برای کافران راه تسلطی بر مؤمنان قرار نداده است».

۲. ماده (۹) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «مرتکب جرائمی که به موجب قانون خاص یا عهدنامه‌ها و مقررات بین‌المللی در هر کشوری یافت شود در همان کشور محاکمه می‌شود، اگر در ایران یافت شود طبق قوانین جزایی جمهوری اسلامی ایران محاکمه و مجازات می‌شود».

۳. از قوانینی که در جهت همسویی با معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی تصویب شده‌اند می‌توان به قانون مجازات تبلیغ تبعیض نژادی (۱۳۵۶)، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان (۱۳۸۱)، قانون مبارزه با مواد مخدر (۱۳۶۷) و نیز موادی از قانون مجازات اسلامی (۱۳۷۵) مانند مواد (۵۱۱) (تهدید یا ادعای بمب‌گذاری در هواپیما و کشتی و ...)، (۵۷۸) (شکنجه)، (۵۷۹) (مجازات فرافقانونی) و (۵۸۳) (توقیف یا حبس غیرقانونی) اشاره کرد.

## ۷. جمع بندی و نتیجه گیری

قدمت جرم انگاری جنایات علیه بشریت، نسبت به سایر جنایات بین المللی کمتر بوده اما پویایی و توجه به آن در سطح بین الملل بیشتر است. توافقات یا مصلحت سیاسی مانع از ارائه تعریف روشنی از «جنایت تعقیب و آزار» در کنفرانس رم شد هرچند تعریف اساسنامه با ماده (۷) (۱) (h) عناصر جرائم که ۶ عنصر مورد نیاز برای جنایت تعقیب و آزار را فراهم آورده بود، به نسبت تکمیل شد. با این حال عناصر جرائم کاملاً روشن نیست.

جنایت تعقیب و آزار از مصادیق جنایت علیه بشریت و یکی از مهمترین آنهاست و به محرومیت عمدی و شدید از حقوق اساسی برخلاف حقوق بین الملل بر مبنای دلایل سیاسی، قومی، نژادی، ملی، فرهنگی، مذهبی و جنسی، به قصد تبعیض تعریف شده است. تعیین شرایطی خاص برای تحقق، این جنایات را از سایر جنایات متمایز کرده است؛ شرایطی از قبیل حمله گسترده یا سازمان یافته، حمله علیه جمعیت غیر نظامی، ارتکاب اعمال به عنوان جزئی از حمله و لزوم علم مرتکب به اینکه اعمال وی جزئی از حمله بوده است. جنایت تعقیب و آزار جزء جرائم مقیدی است که علاوه بر سوءنیت عام (علم و عمد) که مشترک بین تمام جنایات علیه بشریت است، دارای سوءنیت خاص هم است. قصد تبعیض به منزله سوءنیت خاص تعقیب و آزار است که اثبات آن برعهده دادستان است. از یک سو وقوع و حتی گسترش جنایات علیه بشریت و در رأس آن جنایت تعقیب، اذیت و آزار در جهان امری انکارناپذیر است و از سوی دیگر دگرگونی اعمال تشکیل دهنده این نوع جنایت با توجه به تنوع پذیر بودن عنصر مادی، روابط موجود بین دولت ها و موقعیت مرتکبین این جنایت در سطح بین المللی به طور مستقیم بر روی واکنش های بین المللی و میزان این واکنش ها مؤثر بوده است.

جرم انگاری تعقیب و آزار در ایران ناشی از الزامات ملی و بین المللی است. در سطح ملی حفظ حاکمیت ملی، رعایت موازین شرعی و قاعده فقهی «نفی سبیل»، اجرای اصول قانون اساسی و اصول حقوق کیفری و در سطح بین المللی، پایبندی به تعهدات بین المللی ناشی از معاهدات و کنوانسیون های بین المللی، اعمال صلاحیت جهانی و ممانعت از رسیدگی به جرائم ارتکاب یافته در کشور توسط سایر کشورها در جهت اعمال این اصل

و تأمین عدالت بین‌المللی، جرم‌انگاری جنایت تعقیب و آزار را اجتناب‌ناپذیر کرده است. اعمال صلاحیت کیفری نسبت به جنایت تعقیب و آزار از یک سو ابزار مهمی در تحکیم حاکمیت ملی به شمار می‌رود و از سوی دیگر بیانگر مسئولیت‌پذیری کشور در پیشگیری از وقوع این جنایت و پایان دادن به مصونیت مرتکبان آن است. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

### الف) در جهت اصلاح اساسنامه دیوان

- بیان تعریفی دقیق، صریح و روشن از جنایت تعقیب و آزار؛ دلایل متعددی وجود دارد که باید دامنه جرائم تعقیب و آزار در آینده مشخص شود. اولین دلیل رعایت اصل قانونی بودن جرم است، رعایت این اصل مانع می‌شود که جنایات آزار و شکنجه به عنوان یک جرم «همه‌گیر» مورد توجه قرار گیرد. در همین راستا دادگاه در پرونده سیمیچ و دیگران اظهار داشت که «اصل قانونی نیاز به آن دارد که دادستان باید اقدامات خاصی را که به آزار و شکنجه مربوط می‌شود شناسایی و اثبات کند» (Simić, Para. 735).

- تعیین دقیق اعمال اصلی و فرعی تشکیل‌دهنده جنایت تعقیب و آزار؛ این امر رعایت قاعده عطف بماسبق نشدن را که در اسناد بین‌المللی مغفول مانده تضمین می‌کند. چه اینکه در اغلب موارد صلاحیت دادگاه‌ها بعد از ارتکاب جنایات تعیین شده است و حتی دیوان بین‌المللی کیفری نیز برخی از موارد را عطف بماسبق می‌کند (Linton, 2003: 37).

### ب) در جهت جرم‌انگاری و اصلاح قوانین ملی

- جرم‌انگاری جنایت تعقیب و آزار در قوانین کیفری با توجه به ضرورت‌های مختلف حقوقی ناشی از تعهدات بین‌المللی و نیز ضرورت‌های سیاسی و در جهت بهره‌مندی از مزایای صلاحیت تکمیلی دیوان.

در این راستا ضروری است قانون خاصی که جنایت‌های بین‌المللی از جمله جنایت تعقیب و آزار را جرم‌انگاری کند، تصویب شود یا قوانین کیفری موجود اصلاح شوند. در هر صورت باید در قانون تصویبی تعریف جنایت، اصول مسئولیت کیفری و دفاع متهم،

پذیرش صلاحیت جهانی برای دادگاه‌های داخلی در خصوص مصادیق این جنایت، لغو مصونیت مقامات دولتی، تضمین دادرسی عادلانه، رعایت حقوق متهم و فرد بازداشت شده در دادگاه‌های داخلی، منع محاکمه مجدد، جبران خسارت‌ها مطابق استانداردهای بین‌المللی، فراهم کردن زمینه اجرای مجازات و ... لحاظ شود.

- استفاده از مستندات فقهی، تجربیات سایر کشورهای و رهنمودهای دیوان بین‌المللی در زمینه جرم‌انگاری جنایت تعقیب و آزار.

- جرم‌انگاری همسو با قواعد بین‌المللی و به صورت صریح، شفاف، تفسیرناپذیر و درعین حال فاقد هرگونه استثنایی در مشمولیت آن نسبت اشخاص حقیقی و حقوقی.

## منابع و مآخذ

۱. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۹۰). *حقوق بین‌الملل کیفری*، تهران، انتشارات میزان.
۲. پوربافرانی، حسن (۱۳۹۷). *حقوق جزای بین‌الملل*، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات جنگل.
۳. جعفری، فریدون (۱۳۸۸). «نقش اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی در جهانی سازی حقوق کیفری و چالش‌های آن»، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران.
۴. حسینی اکبرنژاد، هاله (۱۳۸۸). «صلاحیت تکمیلی دیوان بین‌المللی کیفری: پویایی نظام‌های قضایی ملی در مقابله با بی‌کیفری»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ش ۴۱.
۵. دیوان داورى دعاوى لاهه (۱۳۶۸). *فرهنگ اصطلاحات حقوقی «انگلیسی به فارسی» (لايه)*، تهران، گنج دانش.
۶. دیهیم، علیرضا (۱۳۸۰). *درآمدی بر حقوق کیفری بین‌المللی (در پرتو اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی)*، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۷. رضوی فرد، بهزاد (۱۳۹۰). *حقوق بین‌الملل کیفری*، تهران، انتشارات میزان.
۸. رضوی فرد، بهزاد و محمد فرجی (۱۳۹۶). «بایستگی جرم‌انگاری جرائم بین‌المللی و الگوهای آن»، *فصلنامه راهبرد*، سال ۲۶، ش ۸۲.
۹. زارعی، محمدعلی (۱۳۹۳). «مطالعه تطبیقی حقوق بنیادین بشر در ایران و اسناد بین‌المللی»، *کنگره ملی پژوهش‌های کاربردی علوم انسانی اسلامی*، گرگان، مرکز علمی و کاربردی خانه کارگر گرگان.
۱۰. زمانی، سیدقاسم (۱۳۸۱). «استقرار دیوان کیفری بین‌المللی: بیم‌ها و امیدها»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، ش ۲.
۱۱. ساعد، امیر (۱۳۸۷). «جنایت علیه بشریت در حقوق بین‌الملل»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ش ۳۹.
۱۲. صابر، محمود و آزاده صادقی (۱۳۹۴). «بررسی معیار آستانه شدت برای تعقیب جنایات در دیوان کیفری بین‌المللی؛ با نگاهی بر دیگر دادگاه‌های بین‌المللی»، *مجله مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۶، ش ۲.
۱۳. صیرفی، ساسان (۱۳۸۷). «تعقیب و آزار به‌عنوان جنایت علیه بشریت»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
۱۴. علامه، غلام‌حیدر (۱۳۸۵). *جنایات علیه بشریت در حقوق بین‌الملل کیفری*، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۵. امید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). «گفت‌وگو با موضوع حقوق و آزادی‌های بنیادین»، *فصلنامه حقوق اساسی*، ش ۲.

۱۶. فلاحیان، همایون (۱۳۸۵). «پیامدهای الحاق جمهوری اسلامی ایران به دیوان بین‌المللی کیفری از بعد جنایات مندرج در اساسنامه دیوان»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۳۵.
۱۷. کسمتی، زهرا (۱۳۷۹). «تعریف جرائم نسبت به بشریت در کنفرانس رم»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۵۳ و ۱۵۴.
۱۸. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۳). «مبنا و مفهوم حقوق بنیادین»، فصلنامه حقوق اساسی، ش ۲.
۱۹. محمدخانی، عباس (۱۳۹۱). «جرائم علیه بشریت در رویه قضایی محاکم کیفری بین‌المللی سازمان ملل متحد»، مطالعات بین‌المللی پلیس، ش ۱۱.
۲۰. موسوی، سیدفضل‌الله و معصومه سادات میرمحمدی (۱۳۸۹). «بررسی جنایت تعقیب و آزار در پرتو وقایع اخیر بحرین»، مجله حقوقی بین‌المللی، سال ۲۷، ش ۴۳.
۲۱. مهرپور، حسین (۱۳۸۳). نظام بین‌المللی حقوق بشر، تهران، انتشارات اطلاعات.
۲۲. میرحجاری، سیداحمد (۱۳۷۸). «قوانین جزایی جمهوری اسلامی ایران و اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی»، دیوان کیفری بین‌المللی و جمهوری اسلامی ایران، نشر وزارت امور خارجه.
۲۳. میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۷۶). «صلاحیت دولت‌ها در رسیدگی به جرائم بین‌المللی»، مجله دیدگاه‌های حقوقی، ش ۸.
۲۴. --- (۱۳۸۳). دادگاه کیفری بین‌المللی، تهران، نشر دادگستر.
۲۵. میرمحمدی، معصومه سادات (۱۳۸۸). «تأثیر تصویب اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری بر جرم‌انگاری جنایات بین‌المللی در قوانین داخلی دولت‌ها و اعمال صلاحیت جهانی از سوی آنها»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۴۱.

26. Ambos. K and S. Wirth (2002). "The Current Low of Crime Against Humanity", *CLF*, Vol. 13, No. 1.

27. Andreas. P and E. Nadelmann (2006). *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press.

28. Bassiouni, M. Cherif (1997). "From Versailles to Rwanda in Seventy- Five Years: The Need to Establish a Permanent International Criminal Court", *Harvard Human Rights Journal*, Vol.10, No. 11.



29. --- (1999). *Crimes Against Humanity in International Criminal Law* (2nd ed) The Hague, Kluwer Law International.
30. Bassiouni, Cherif. M and Michael Wahid Hanna (2006). "Ceding the High Ground: The Iraqi High Criminal Court Statute and the Trial of Saddam Hussein", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 39, No. 1.
31. Boot, Machteld and Christopher K. Hall (2008). "Persecution" in Otto Triffterer (ed.), "Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court", Munich Oxford Baden-Baden.
32. Chella, Jessie (2004). "Persecution: A Crime Against Humanity in the Rome Statute of the International Criminal Court", Thesis to Bond University for the Master of Laws Research Degree.
33. Dictionary.com available at: <http://dictionary.reference.com>.
34. *Elements of Crimes Published by the International Criminal Court*, ISBN No. 92-9227-232-2 ICC-PIDS-LT-03-002/11\_Eng.
35. Jones, Peter (1996). *Rights*, The Macmilan Press, London.
36. Kochavi, Arieh J. (1998). *Prelude to Nuremberg: Allied War Crimes Policy and the Question of Punishment*, London, University of Carolina Press.
37. *Office of The Prosecutor, Policy Paper On Case Selection and Prioritisation*, 15 September 2016.
38. Roberts. K. (2002). "The Law of Persecution Befor The International Ciriminal Tribunal Former Yugoslavia", *LJIL*.
39. Robinson, Darryl (1999). "Developments in International Criminal Law: Defining "Crimes Against Humanity" at the Rome Conference", *American Journal of International Law*, Vol. 93.
40. Sadat, L. (2013). "Crimes Against Humanity in the Modern Age", *American Journal of International Law*, 107 (2), doi: 10.5305/ amerjintelaw. 107.2.0334.

41. Schwelb, Egon (1946). *Crimes Against Humanity*, Oxford University Press.
42. Linton Suzannah (2003). "Comments on the Draft Agreement Between the United Nations and the Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution Under Cambodian Law of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea", Searing for the Truth Comment and Analysis, Special English Edition, Documentation Centre of Cambodia DC-Cam, Available at:www.dccam.org.
43. Prosecutor v. Alfred Musema, Case No. ICTR-96-13-A, Judgement, 27 January 2000.
44. Prosecutor v. Banović, Case No. IT-02-65/1-S, ICTY Trial Judgment, 28 October 2003.
45. Prosecutor v. Blagojević and Jokić, Case No. IT-02-60-T, Judgement, 17 January 2005, ("Blagojević and Jokić Trial Judgement").
46. Prosecutor v. Blagojevic and Jokic, Case No. IT-02-60-T, Judgement, 17 January 2007.
47. Prosecutor v. Blaškić, Case No. IT-95-14, ICTY Trial Judgment, 3 March 2000.
48. Prosecutor v. Blaškić, Case No. IT-95-14-A, Judgement, 29 July 2004 ("Blaškić Appeal Judgement").
49. Prosecutor v. Brđanin, Case No. IT-99-36-T, Judgement, 1 September 2004 ("Brđanin Trial Judgement").
50. Prosecutor v. Dusko Tadic, Yugoslavia Tribunal Case No. IT-1-94-T, TC II Judgement of 7 May, 1997.
51. Prosecutor v. Goran Jelasic, Case No. IT-95-10-T, Judgement, 14 December 1999.
52. Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2 September 1998.
53. Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana, Case No. ICTR-95-1-T, Judgement, 21 May 1999.
54. Prosecutor v. Krnojelac, Case No. IT-97-25-A, Judgement, 17 September 2003 ("Krnojelac Appeal Judgement").
55. Prosecutor v. Kupreškić et al, Case No. IT-16-95, ICTY Trial Judgment, 14 January 2000.
56. Prosecutor v. Kvočka, Radić, Žigić and Prcać, Case No. IT-98-30/1-A, Judgement, 28 February 2005.
57. Prosecutor v. Paul Bisengimana, Case No. ICTR-00-60-T, Judgement, 13 April 2006.

58. Prosecutor v. Plavšić, Case No. IT-00-39&40/1-S, ICTY Sentencing Judgment, 27 February 2003.
59. Prosecutor v. Prosecutor v. Blagojević and Jokić, Case No. IT-02-60-T, Judgement, 17 January 2005 ("Blagojević and Jokić Trial Judgement").
60. Prosecutor v. Rutaganda, Case No. ICTR-96-3-T, Judgement, 20 October 1999.
61. Prosecutor v. Semanza Trial Judgement, Case No. ICTR-97-20-T, 15 May 2003.
62. Prosecutor v. Simon Bikindi, Case No. ICTR-01-72-T, Judgement, 2 December 2008.
63. Prosecutor v. Stakić, Case No. IT-97-24-T, Judgement, 31 July 2003 ("Stakić Trial Judgement").
64. Prosecutor v. Sylvestre Gacumbtsi, Case No. ICTR-2001-64-T, Judgement, 17 June 2004.
65. Prosecutor v. Tadic, Case No. IT-94-1-T, Judgement, 7 May 1997.
66. Prosecutor v. Theoneste Bagosora, Case No. ICTR-98-41-T, Judgement, 18 December 2008.
67. Prosecutor v. Todorović, Case No. IT-95-9/1-S, Sentencing Judgment, 31 July 2001.
68. Werle. G. (2005). *Principles of International Criminal Law*, T.M.C. Asser Press.
69. Witschel, Georg and Weibke Rückert (2001). "Article 7(1)(h) Crime Against Humanity of Persecution" in Roy S. Lee (ed), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence* (Ardsey: Transnational Publishers Inc).

## فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۸۲۱۰۱۰۰۹۰۰۱۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۰۵۴۰۱، نزد بانک مرکزی به نام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

**بهای اشتراک:** درخواست سالانه ۴ شماره ۱,۲۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۴,۰۰۰ ریال. ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد. **نشانی:** تهران، خیابان پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

### فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ..... ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است

به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام .....

به نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: ..... شغل: ..... تحصیلات: .....

نشانی: .....

کد پستی: ..... تلفن: ..... دورنگار: .....

**E-mail:**.....

## شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ نیز داشته باشد و روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
  ۲. چکیده حداکثر دارای ۳۰۰ واژه و دربردارنده عنوان و موضوع مقاله، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از کلیدواژه‌ها (حداکثر ۱۰ واژه) باشد و به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.
  ۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.
  ۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
  ۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
  ۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰ تا ۸۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).
  ۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
  ۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.
  ۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
- منابع فارسی: نام خانوادگی مؤلف، سال نشر: صفحه؛ مثال (فرهادی، ۱۳۷۶: ۶۵).
- منابع لاتین: صفحه؛ سال نشر، نام خانوادگی مؤلف؛ مثال (Smith, 1995: 18).
- در صورت تکرار پی در پی (بدون فاصله) منابع، به ذکر کلمه «همان» با شماره صفحه و در لاتین "Ibid." نیز به همین ترتیب اکتفا شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر منتشر شود آن آثار، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.
۱۰. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پاورقی ضروری است.
  ۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود (ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین) همچون مثال‌های زیر:
- الف) کتاب: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب به صورت ایتالیک، نام مترجم، محل انتشار، نام ناشر، شماره چاپ، جلد  
ب) مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی و نام نویسنده (سال انتشار). «عنوان مقاله»، نام نشریه به صورت ایتالیک، دوره نشریه، شماره نشریه.



# چکیده انجمنی مقالات





## **International Policymaking Strategies for the Crime of Persecution and its Criminalization in Iranian Law**

*Jamal Beigi and Jamal Najati*

In the Nuremberg Charter, the crime of ‘persecution’ is known to be a crime against humanity. In addition, since the adoption of the ICC Convention and the gradual recognition of the legal systems of various countries, it is considered to be the greatest crime against humanity in international law in terms of severity and importance. The lack of evidence for this crime has created numerous grounds for its occurrence in the various fields of politics, religion, race, and so on.

In domestic law, criminal labels, which are similar to the label of the crime of ‘persecution’ can be found, but do these labels eliminate the need for criminal prosecution in accordance with the Statute of the Tribunal? Moreover, given that Iran has not yet joined the court, can the perpetrator of major international crimes be prosecuted? By analyzing this crime using a descriptive- analytical method, it was established that there is a need for different approaches to this crime, and that the domestication of this crime based on both national and international requirements, is necessary.

**Keywords:** *Prosecution; Equal Gravity; Judicial Procedure; Criminalization; Fundamental Rights*

## **Clustering the Prevailing Discourses about the Appropriate Structure for Science and Technology Policy in Iran by Using the FCM Algorithm**

*Esmael Kalantari, Gholamali Montazer and SayedSepehr Ghazinoory*

There have been significant developments in the field of science and technology in Iran in recent years, however, there are many criticisms of the structural problems in its science and technology policy-making system. This research is based on the philosophical paradigm of interpretivism, and its main purpose is to cluster and analyze various discourses regarding the appropriate structure required for science and technology policies in Iran. This was done by employing the Fuzzy C-Means Clustering Algorithm (FCM) and was based on interviews with experts. Thus, the science and technology policy framework based on the OECD model was developed and expanded. The Fuzzy logic used in this research was used for the first time in discourse analysis due to the fact that it is more closely related to the complex and pervasive nature of social sciences. Using a theoretical framework based on the OECD model, the opinions of 50 experts were collected using a questionnaire and analyzed via MATLAB and SPSS. The research findings showed that, the current situation was written in the form of a discourse, but in order to improve the situation, at least two "cooperative participatory discourses" and "intervening participatory discourses" can be drawn out. Furthermore, the institution-task matrix, which brings about the evolution of the institutional structure of science and technology policy in Iran, was outlined. Finally, without attempting to remove, merge, or add an institution, some tasks were assigned to some institutions and some tasks were removed from some institutions.

**Keywords:** *Science and Technology Policy; Institutional Structure; Discourse; Clustering; Fuzzy C-Means (FCM)*

## **Circular-based Criminal Policies Within the Criminal Process**

*Hadi Rostami*

As one of the main branches of criminal policy, judicial criminal policy plays an effective role in crime control. This role is played via the responses various institutions of the Criminal Justice System give to crime, the issuance of verdicts, writs, judicial procedures, preventive measures and the application of macro and strategic decisions. Since the second half of the 00s, the Iranian judiciary has been issuing various circulars and directives, some of which are also authorization seeking, and in doing so it has distanced itself from legislative criminal policy and pursued other goals. The stagnation of the criminal process, the encountering of masses of files and cases, and the ineffectiveness of settling claims within a reasonable time, is the main reason behind the tendency towards circular policy, which seeks deviation from the law, diversion, mediation, conciseness, and other alternative remedies.

In contrast, using directives such as Article 477 of the Code of Criminal Procedure, judicial-criminal policy has given all persons the right to object to definitive votes. This has created a crisis by helping to open closed lawsuits under the pretext of "*clarifying sharia*" and increasing the burden on the Criminal Justice System, and thus prescribing a dual approach to overcoming challenges. Without a doubt, policy which allows you to pass from law to directive, restricts the rights of individuals, and not only fails to help solve problems but also exposes the crisis within the criminal policy process.

**Keywords:** *Criminal Policy; Criminal Process; Circular; Authorization Seeking; Legalism*

## **Ranking the Economic Sanctions Against the Islamic Republic of Iran Using Selected Opinions from Activists and the Graduates of International Economics**

*Saeid Iranmanesh, Nourallah Salehi and SayedAbdul Majid Jalaei Isfand-Abadi*

One of the most important political and economic dangers of the Islamic Republic of Iran is the discussion of sanctions imposed on it. Having a broad insight into these sanctions and prioritizing them in order to find the best strategies is essential. In this article, via an extensive study on the sanctions imposed on the Islamic Republic of Iran, an appropriate ranking of sanctions was done to take appropriate measures according to their degree of effectiveness. The sanctions studied are those imposed from the time of the Islamic Revolution of Iran until now. They include US sanctions, UN Security Council sanctions and EU sanctions. By compiling a questionnaire and referring to the views of 15 experts in the field of economic sanctions, 8 general criteria and 48 sub-criteria related to the sanctions imposed on the Islamic Republic of Iran were developed. In order to rank and obtain results, the Triangular Fuzzy Hierarchical Analysis Method was employed within the MATLAB software. The results of this article showed that, among the eight main criteria, oil, gas and petrochemical sanctions and financial and banking sanctions had the most economic consequences. Furthermore, among the 48 sub-criteria identified in this article, the ban on the purchase of Iranian oil and gas by the European Union in 2012 and the ban on the provision of financial services by international organizations and banks, such as Swift, by the EU in 2012, are priorities and have a greater impact. Therefore, it is necessary to adopt appropriate economic and political policies in accordance with this classification.

**Keywords:** *Sanctions; Economics; US Sanctions; UN Security Council Sanctions; EU Sanctions; Fuzzy Hierarchical Analysis Method*

## **Constructing a Structural-Interpretive Model of the Factors Affecting Administrative-Financial Corruption in Sports Organizations**

*Alinaqi Ansari, SayedEhsan Amirhoseini and Mehrzad Hamidi*

Financial corruption is one of the most important concerns of any society. This is particularly true for sports organizations, which always have a high risk of corruption due to their broad scope of activity and the scope of their activity within the community level. This article identifies and analyzes the main dimensions and indicators that influence corruption in the Departments of Sports and Youth. This was done by employing structural-interpretive modeling. This study is a descriptive survey in terms of purpose and data collection. First, the dimensions and indicators of corruption based on literature review, content analysis, comparative research and interviews with experts and identification of experts, were found. Then, using the new analytical methodology and structural-interpretive model (ISM), the relationships between the dimensions and indicators of corruption in finances were determined and integrated. Finally, using MICMAC, the variables were analyzed to determine the impact on other variables.

The research findings show that, the factors consist of four levels, where control and supervisory factors, managerial factors and financial advantages are at the contextual level and transparency and policy-making factors are at the top of the model in the organization thus having the least impact on other factors. The results of this study demonstrated, control and supervisory factors, managerial factors, and salaries and benefits paid to employees, can play a significant role in creating corruption.

**Keywords:** *Administrative-financial Corruption; Organizational Factors; Individual Factors; Youth and Sports Departments; Interpretive Structural Modeling*

## **Reviewing the Concept of Non-governmental Public Organizations based on the Governing Laws of Iranian Administrative Law**

*Sajjad Afshar*

In Iran, non-governmental public institutions are among the types of institutions where various public laws, effects, powers and duties are outlined for. However, the exact meaning of these institutions is unclear in Iranian Administrative Law. In particular, the inconsistency that exists between the definition of non-governmental public institutions in the Public Accounting Law and Public Civil Services Management Law, has caused ambiguity in identifying and defining these institutions resulting in the creation of many practical problems. Therefore, by employing the library method in the descriptive-analytical form, the present article seeks to reread, criticize and analyze the definitions in the above two laws and clarify the limits and examples of each of these two laws in the present legal system of the country. In general, it seems that in the Iranian administrative law system, there needs to be two completely separate definitions for such institutions, each of which is valid in its respective field and where one is general and the other is related to a specific area of finance and accounting. This way some organizations known as non-governmental public institutions are considered to be as such under both of the mentioned laws and some organizations are considered to be so according to one of these two laws.

***Keywords:** Public Institution; Non-governmental Public Institution; Administrative Law; Public Accounting Law; Civil Services Management Law; Executive Organization*

## **Presenting a Model for Financial Development in Universities: A Qualitative Study**

*Ahmad Keykha*

Due to the present financial crises and turmoil in economic systems all over the world, countries are faced with difficulties in financing higher education. As a result, given the role universities play in the advancement of communities, more attention has been paid to the development and diversification of financial resources in universities.

The purpose of this study is to present a model of financial development in universities via the comprehensive content analysis of internal and external studies in this field. This qualitative research was formulated using a cross-sectional method. Thus, by searching for keywords regarding the financial development and diversification of university income sources in both domestic and foreign databases from 1990 to 2018, a total of 40 researches were collected. Out of the 40 researches collect, 21 were selected and finalized.

Then, after extracting the basic themes, the thematic analysis strategy was applied and in addition to drawing thematic grids, a schematic model of financial development in universities was also drawn. Based on the findings, a total of 10 pre-organizer categories consisting of, good governance, development of legal mechanisms, development of incentives, academic research management, academic finance development, endowment flow development, competitive space development, development of industry cooperation, and culture and human capital development, were identified. The 10 pre-organizer categories along with 28 pre-organizer secondary themes were categorized into 218 basic themes. Finally, the proposed policies for education in the Iranian higher education system were also outlined.

**Keywords:** *University Financing; Financial Diversification; University Financial Development; University Financial Resources*

## **Analysis of the Soft Budget Constraints in Iranian State-Owned Enterprises**

*Ali Cheshomi and Sima Keshavarz*

Soft budget constraints (SBC), which were introduced into economic literature in the 1980s, act as a suitable framework within which the financial conditions of government units can be analyzed; this includes the central government, the local government, and state-owned enterprises. In this article, the different channels of SBC, which exist in Iranian state-owned enterprises, have been identified and the amount of credit allocated to each channel has been analyzed. Evidence shows that, the privilege given to state-owned enterprises in their exploitation of natural resources, especially oil, gas and other such resources, bank loans and other government loans, are among the factors and funding that cause SBC restrictions in these enterprises.

A model with a budget data from 382 enterprises was constructed, the results obtained from this model confirm the important role of these funds in financing these enterprises. Also, another model was made to examine the impact of these funds on the profitability of state-owned companies. The results showed that when soft financial funds are increased, the profit made by these enterprises decrease resulting in rent seeking activities in state-owned companies. As a result, widespread financial indiscipline is created, which has damaged the efficiency in these enterprises, reduced financial transparency in them and provided opportunities for economic corruption. They have also caused the stakeholders of these enterprises to lose interest in implementing steps to improve productivity. Thus the results suggest, a plan is required to harden the budget constraints of these enterprises and to reform the processes of government relations. Furthermore, an improvement in the transparency of financial transactions and personnel affairs should be pursued in parallel with the privatization these enterprises.

**Keywords:** *Soft Budget Constraint; State-owned Enterprises; Investment; Profitability*



## **A Comparative Study of Countering Fake News During Election Periods and the Role the Iranian Legal System Plays**

*Zahra Ameri and SayedAhmad Habibnezhad*

The legal approach countries employ to counter fake news at election times varies. In order to tackle this phenomenon, some countries have a general criminal and civil code. This is mainly due the absence of a law explicitly prohibiting fake news published on social media at election times. In some countries, election laws refer to a ban on broadcasting fake news, but other countries focus on fake news, and relay them on social media or websites. According to the Iranian General Election Policy, the destruction of candidates is illegal. Furthermore, under the label of defamation and spreading disinformation, criminal law has been used to tackle fake news in both parliamentary and presidential elections. Therefore using false headlines or statements in election campaigns or causing election disruption can be investigated. However, given the importance and impact of news on the fate of elections, it is necessary, especially in the case of online news sites or social media, which now play an increasingly greater role in elections, to broaden legal provisions in order to amend electoral laws or to enact special laws to counter fake news during the entire election process.

**Keywords:** *Fake News; Candidate; Defamation; Election; Media; Election; Election Advertisements*

## **A Survey Regarding the Pursuit of Charges Brought out Against Executives in the Iranian Legal System**

*Hossein Fakhri*

Article 140 of the constitution states that, in the case of ordinary crimes, executives should be tried in judicial courts, and the Islamic Consultative Assembly should be notified. However on issues such as the concept of ordinary crimes, the concept of notification of the Islamic Consultative Assembly, the time taken to investigate allegations, the duties of executives during the trial, and the consequences of criminal convictions to their positions, the constitution has remained largely silent and other statutes do not help to resolve the ambiguities. This article employs an analytical method and has reached the conclusion that the phrase "ordinary crimes" has no particular meaning and that all crimes are included. The purpose of the parliamentary notification is to obtain permission from the parliament to try the executives. There is no need to wait until an executive finishes their term of service, and they can be tried in court and the charges against them can be brought forward. However, while they are on trial, they should be suspended from their relevant position and if found guilty removed from it. Eliminating the ambiguities in this regard requires legislation or the amendment of existing laws and, in some cases, revision of the constitution.

**Keywords:** *The Executives; Article (140); Criminal Proceeding*

## **The Cultural Policymaking Process in the Iranian Criminalization System**

*Hamidreza Danesh-Nari and Zahra Danesh-Nari*

Cultural policy-making is an important part of the public policy-making process and seeks to recognize and promote culture at the community level. Accordingly, cultural policymakers seek to develop cultural fundamentals through conductive guidance and mandatory legal policies. Although the legal effects of cultural policymaking interact with different legal domains, employing criminal law and the criminalization system to help adopt cultural policies is the most important method in which to make law-based cultural policies. This is because, via the suppressive means of punishment, criminal law can affect life, property, liberty and reputation. For this reason, this study seeks to explain the process of cultural policy-making in the Iranian criminal system.

According to the findings of this study, the ideal premise is to adhere to cultural rights so that in the realm of cultural norms, the principle of minimum criminal intervention and, in the case of attacks on minority groups, the principle of maximum criminal intervention is taken into account. In the Iranian penal system, the criminalization of some subcultures belonging to minority groups conflicts with various cultural rights and the principles of cultural pluralism. On the other hand, the fact that some offensive behaviors towards minority groups are not criminalized within the framework of backward policies shows yet another aspect of the failure of the Iranian penal system in this area. In conclusion, it seems that the centralized political system, the existence of epistemic attitudes, paternalism attitudes and the hegemony of conservative attitudes, are the most important causes for the lack of attention to culture in Iranian criminal policies.

*Keywords: Policy; Cultural Rights; Criminalization; Paternalism*

## **The Meaning of Commercial Crimes and the Requirement of Legislative Policy to Tackle Them in Iranian Law**

*Mohsen Ghojavand*

The criminalization of disturbing conducts in trade processes and the rights of all related persons has always been seen as a one of the methods in which trade processes can be controlled. The Iranian legislator has taken this method into account but there is no criminal-legislative policy which has been enacted to ensure this method is followed.

The failure to do so is evident due the vagueness of the definitions of trade crimes, and it is to such an extent that distinguishing these definitions from other definitions, such as economic crimes, is an obvious challenge. It is necessary to provide a clear definition and transparency regarding the criminology, penology and the legal aspects of these two types of crimes: economic and commercial crimes. Then, the legislative policies made regarding these two types of crimes need to take certain principles and requirements into account, if this is not done, the efficiency and productivity of the laws passed will greatly decrease. Thus, by employing inductive reasoning, this study found that the definitions of commercial crimes can be separated from economic crimes and so a definition and framework was clarified. Then, the most important principles of legislative policy regarding commercial crimes was analyzed, such as realism in criminalization, codification of integrated acts, bringing legal punishments up to date and using legal economic regulations. Finally, it was concluded that any legislation passed regarding commercial crimes should be done with the mentioned principles in mind.

***Keywords:** Economic Legal Regulation; Legislative Clarification; Integration in Legislation; Realism in Criminalization; Provision Updates*

## **The Pathology of Iranian Agricultural Support Policies**

*Katayon Shemshadi, Hamed Najafi Alamdarlo, Mehdi Akbari and Behnam Alizadeh*

Support for the agricultural sector is an integral part of the agricultural economy and Iran's climate conditions, along with price fluctuations in the production market and exchange rates, have doubled the importance of this support for this sector. In this study, in order to estimate the level of support for producers and consumers of agricultural products in Iran, the indicators of Consumer Support Estimate (CSE), Producer Support Estimate (PSE) and General Services Support Estimate (GSSE) were used and due to the variety of agricultural products, the amount of support for 12 crops, 7 horticultural products and 4 livestock products from 2001 to 2019 was estimated. Following this, the pathology and restructuring of the support sector was discussed based on the opinions of experts. The estimation of the amount of support agricultural production was provided with indicated that producers had paid an average of 162280 billion rials to the indirect tax community, and therefore support for production within this sector was negative. On the other hand, there was considerable consumer support through price suppression and an average of 9090 billion rials was supported by consumers within the agricultural sector. Also, in recent years, due to sanctions, support for the General Services Sector fell to a fixed price in 2011. Furthermore, in some product groups, the existence of high and unfair price margins has affected both consumption and production sectors and the support for both groups has been negative. Expert analysis also reveals the need to reform and change policymaking and the paradigm used in this sector. This study proposes the abolishment of cheap food policies while increasing consumer purchasing power through compensation and direct payments. Support for young farmers can also bring significant prosperity to the agricultural sector.

**Keywords:** *Producer Support Estimate; Consumer Support Estimate; Pathology of Agricultural Support; Delphi Approach*

# **English Abstracts**



**Publisher: Majlis Research Center**

**Director in Charge: Negahdari, B.**

**Editor-in-Chief: Sobhani, H.**

**Managing Editor: Khoei, S. M.**

## **Editorial Board:**

**Beygzade, E.** (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

**Esmaeili, M.** (Professor, Faculty of Private and Islamic Law, University of Tehran)

**Forozaandeh, L.** (Associate Professor, Faculty of Management & Economics, Tarbiat Modares University)

**Hosseini, S.M.** (Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran)

**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.R** (Professor, Faculty of Political Science, University of Tehran)

**Shahani, A.R.** (Professor, Faculty of Mechanical Engineering, K. N. Toosi University of Technology)

**Sharifi, A.H.** (Professor, Faculty of Philosophy, Imam Khomeini Education and Research Institute (RA))

**Sobhani, H.** (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

**Editorial Advisory Board:** Abouzari, M; Aghababaei, H; Akrami, R; Bagherzadeh, R; Daneshnari, H.R; Ebrahimi, S.A; Fotros, M.H; Godsi, S.E; Goldoust Jouybari, R; Hajzadeh, H; Kamali, Y; Khabiri, M; Khaleghi, A; Khosravi, H; Mehrbani, V; Mesbahi Moghaddam, Gh; Mojaverian, S.M; Mousavi Mojab, S.D; NiliAhmadabadi, M.R; Parsa, M.M; Parvin, KH; Pirannejad, A; Rostami, L; Salmanpour, A; SeyedNoorani, S.M.R; Sobhani, H; Zare, SH; Ziaei, M

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientific - Research Journal.

## **Majlis Research Center:**

No. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St. Tehran, Iran

**Office:** +9821-75183283

**Fax:** +9821-75183186

**Subscription:** +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

**Editor:** Atarodi, N.

**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.