



معاونت حقوقی رئیس جمهور
معاونت قانون اساسی

مجموعه مقالات

دومین همایش ملی

مسئولیت اجرای

قانون اساسی

جلد ۲

تحول بنیادین اقتصادی مستلزم بر اصول قانون اساسی

معاونت قانون اساسی معاون حقوقی رئیس جمهور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

امام خمینی رحمۃ اللہ علیہ

«قانون اساسی یکی از ثمرات عظیم، بلکه بزرگترین ثمره جمهوری اسلامی ایران است».

مقام معظم رهبری علیه السلام

«منشور رسمی و قانونی انقلاب و کشور عبارت است از قانون اساسی ما»

از بیانات رئیس جمهور شهید، حضرت آیت الله رئیسی

در نخستین همایش ملی مسئولیت اجرای قانون اساسی / ۱۲ آذر ۱۴۰۱:

«امیدوارم این همایش به عنوان نماد و نمود توجه به قانون اساسی

و آغازی بر اجرای کامل آن باشد.»



مجموعه مقالات

دومین همایش ملی مسئولیت اجرای قانون اساسی

تحول بنیادین اقتصادی، مبتنی بر قانون اساسی

جلد دوم

معاونت قانون اساسی معاون حقوقی رئیس جمهور

تیرماه ۱۴۰۳

شناسنامه کتاب

نام کتاب: مجموعه مقالات دومین همایش ملی مسئولیت اجرای قانون اساسی

جلد دوم

تهیه و تنظیم: معاونت قانون اساسی معاون حقوقی رئیس جمهور

نوبت چاپ: اول

سال چاپ: ۱۴۰۳

آدرس: تهران، میدان آرژانتین، خیابان الوند، نبش بن بست برمک، پلاک ۳۵،

ساختمان ریاست جمهوری

شماره تماس: ۴۹۵۷ ۸۸۱۹

کد پستی: ۱۵۱۶۶۳۶۳۱۳

<https://asasi.iripo.ir>

آدرس تارنمای معاونت قانون اساسی:

@HouseConstitution

آدرس «خانه ملی قانون اساسی» در فضای مجازی:

فهرست مقالات

- ۷ حق‌های اقتصادی کودکان به مثابه حق‌هایی سرنوشت‌ساز
- ۳۳ بررسی عوامل و سیاست‌های مؤثر بر تحول مفهوم خدمت عمومی در پرتو حکمرانی اقتصادی
- ۷۱ لزوم اجرای طرح تحول نظام سلامت در پاسخگویی به الزامات قانون اساسی کشور
- ۹۹ الگوی حکمرانی اقتصادی در قانون اساسی
- ۱۱۹ ضرورت تغییرات پیوسته قوانین در عصر اقتصاد دانش بنیان در پرتو استفاده از تجارب بشری
- ۱۳۹ چالش‌های تحقق امنیت حقوق مالی شهروندان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۶۹ چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی
- ۲۰۵ موانع استقرار نظام جامع و فراگیر تأمین اجتماعی موضوع اصل ۲۹ و بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی
- ۲۴۳ چالش‌های کاربست وجوهای شرعی به عنوان منابع عمومی کشور
- ۲۵۷ تکالیف قانون اساسی به دولت به منظور کنترل و کاهش نابرابری
- ۲۷۱ تبیین ارکان تحول بنیادین اقتصاد ایران از دیدگاه رهبرانقلاب اسلامی در چهارچوب قانون اساسی
- ۳۰۷ ارزیابی عملکرد شورای رقابت در تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۳۱۹ بررسی چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون با تأکید بر ...
- ۳۴۳ شناسایی و اولویت بندی چالش‌های حکمرانی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

- ۳۷۳ چهارچوب حقوقی حاکم بر بیت المال و خزانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
- ۳۹۹ عدالت اقتصادی در پرتو نظریه عدالت ولایی
- ۴۳۱ حق مولدسازی پایدار اقتصادی زمین های دولتی، کاربست اجاره داری زمین
- ۴۵۷ ظرفیت اصل ۲۹ قانون اساسی جهت نقش آفرینی در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور در شرایط فعلی
- ۴۸۳ خصوصی سازی در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران: چالش ها و راهکارهای تحول بنیادین اقتصادی
- ۵۰۹ ارزیابی اجرای قانون اساسی در تأمین نیازهای اساسی در ایران
- ۵۳۱ ارزیابی عملکرد شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
- ۵۴۵ چارچوب حقوقی مالیه عمومی در ایران: تبیین جایگاه حقوقی قوانین برنامه توسعه
- ۵۶۷ نقش ریاست جمهوری در تحقق سیاست های ابلاغی اقتصاد مقاومتی با استفاده از امکانات ارتش ج.ا.ا.
- ۵۹۱ الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی
- ۶۱۵ امکان سنجی تحقق حق بر مسکن در سیستم حقوقی ایران

حق‌های اقتصادی کودکان به مثابه حق‌هایی سرنوشت‌ساز

ملیحه رادمرد^۱

چکیده

کودکان آینده یک کشور هستند و بهبود و ارتقای حقوق آنان در ارتقای کیفی سرنوشت یک ملت اثر زیادی دارد. جوامع امروزی متناسب با رشد و تغییرات اجتماعی و اقتصادی با تحولات و دگرگونی‌هایی مواجه است. در جهانی که به طور مداوم دستخوش تغییر و تحول است لازمه پیشرفت و توسعه، آگاهی اشخاص حقیقی از حقوق و تکالیفی است که برعهده دارند. کودکان همواره جزو آسیب پذیرترین اقشار جامعه هستند که به دلایل مختلف از جمله پایین بودن سن و نداشتن مهارت‌های کافی قادر به حفاظت و حمایت کامل از خود نبوده و نیازمند حمایت بزرگسالان و به خصوص والدین خود هستند. مطابق با کنوانسیون حقوق کودک سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۸۹ میلادی به عنوان یکی از قابل قبول‌ترین اسناد حقوق بشری در عصر حاضر، کودک می‌بایست از حقوق مناسب خود برخوردار باشد از جمله آنکه هیچ کودکی نباید از تبعیض رنج ببرد، زمانی که برای کودکان تصمیم گرفته می‌شود باید مصالح عالیه کودکان در راس اهداف قرار بگیرد؛ کودکان حق حیات و رشد در جامعه را دارند و کودکان حق اظهار نظر و بیان آزادانه افکار و نظرات خود را در موارد گوناگون دارند. می‌توان از منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و مخصوصاً از قانون اساسی، مبانی و بنیادهایی را برای لزوم پاسداری از حقوق کودک استنباط نمود لذا این مقاله با روشی توصیفی-تحلیلی سعی در شناسایی و تبیین حقوق اقتصادی کودکان و تاثیر آن بر روند رشد یک جامعه دارد و در این مسیر نگاهی اجمالی هم به رویکرد اسناد و موازین بین‌المللی و

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم و دانش‌آموخته حوزه علمیه، رایانامه: Maliheh84.Rad-

نیز نظام حقوقی ایران و خصوصاً قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب ۱۳۹۹ افکنده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که صیانت از منافع عالیه کودکان، مهمترین مبنای حقوق کودک و ابدیت بخشیدن به حق داشتن برای کودکان، توانمندسازی خانواده‌ها و زمینه‌سازی برای رشد مادی و معنوی آنها، حق بردسترسی به غذا و تغذیه سالم، حق بر منع تبعیض، حق بر رشد و حق بر بهداشت از مهمترین تعهداتی است که برخی از آنها بر عهده خانواده و بخش نیز بر عهده حاکمیت است.

واژگان کلیدی:

حقوق کودک، کنواسیون حقوق کودک، حق بر رشد، حق‌های اقتصادی کودک، قانون اساسی.

مقدمه

جامعه‌شناسی تاریخی شهروندی نشان می‌دهد به موازات گسترش نهادسازی‌ها و بسترسازی‌های ساختاری حقوقی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، شاهد شکل‌گیری سه نوع به هم پیوسته از شهروندی، یعنی مدنی، سیاسی و اجتماعی-رفاهی هستیم. برپایه چنین دیدگاهی، داشتن حقوق کامل مدنی و سیاسی بدون وجود استانداردهایی مشخص از شهروندی اجتماعی امکان‌پذیر نیست. براین اساس، تحقق شهروندی اجتماعی شرط لازم جهت نیل به حقوق شهروندی است زیرا وجود امکان فرصت و دسترسی عادلانه به منابع و امکانات رفاهی، بهداشتی، آموزشی به مثابه حقوق اجتماعی فردی فضا و بستر مناسبی را برای تحقق حقوق شهروندی مهیا می‌نماید. یکی از زمینه‌های مهم در تحقق شهروندی اجتماعی برقراری عدالت در سیاست‌های آموزشی می‌باشد که در این بین، حق‌های اقتصادی از سال‌های آغازین کودکی، نقش مهمی در جایگاه و منزلت اجتماعی افراد را دارا می‌باشد.

پس از عبور جامعه از بدویت و بی‌هنجاری و شکلگیری جوامع ابتدایی و سپس گسترش جوامع و پیچید هتر شدن روابط مردم و دولت، قانون تنظی مگر این سلوک گردید و به تدریج قوانین به ویژه قوانین اساسی سر بر آوردند و به تنظیم‌گری قدرت و تضمین‌گری حقوق شهروندان از جمله کودکان پرداختند. قانون اساسی عالی‌ترین سند هنجاری موجود در یک نظام سیاسی و تنظیم‌گر نحوه کنشگری حکومت و مردم جامعه است و این سند بر این نحوه اعمال قدرت را هنجارمند نموده و تمامی بایدها و نبایدهای زمامداری را مشخص و سازوکارهای اعمال و تقسیم قدرت، تفکیک قوا، نحوه انتخاب زمامداران، مدت زمان تصدی جایگاه‌های عمومی، نحوه مشارکت مردم در حکومت را معین می‌نماید. اما در کنار این موارد قوانین اساسی به تضمین حقوق شهروندان

و حفاظت از آزادی آنها در برابر دولت پرداخته و با اعام آزادی شهروندان در وجوه مختلف به ایجاد ضمانت اجرا برای آنها نیزم می‌پردازد. حق حیات، برابری، آزادی‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و... مورد حمایت قانون اساسی قرار می‌گیرد. بسیاری از قوانین اساسی سیاستها و خط مشی‌های خاصی نسبت به افراد خاصی مانند زنان، کودکان و یا اقلی آنها دارند و حتی تبعیض مثبت نسبت به ایشان روا میدارند چراکه قانو نگذار می خواهد از این دسته از شهروندان به دلیل در معرض خطر بودن، حمایت بیشتری نماید. یکی از این گروهها کودکان هستند که به دلیل ضعف جسانی و عقلانی محتاج نگهداری و حمایت والدین و همچنین دولت و حکومت می‌باشند.

۱. مفاهیم

در این بخش، برخی از مفاهیم و اصطلاحات توضیح داده می‌شوند:

۱.۱. مفهوم حق

حَقّ (جمع: حقوق) واژه‌ای است که در معانی راست و درست و همچنین در معنی «آنچه فرد یا پدیده‌ای سزاواری آن را دارد» به کار می‌رود (دهخدا، ۱۳۷۲: ۴۰۱). واژه حق در لغت به معنای ثبوت و ثابت آمده است (همان: ۴۰۱).

حقوق اصول قانونی، اجتماعی یا اخلاقی آزادی یا استحقاق است. یعنی حقوق طبق قوانین سیستم، کنوانسیون اجتماعی یا نظریه اخلاقی، قوانین اصلی هنجاری در مورد آنچه که به افراد مجاز است یا به آنها بدهکار است، هستند. حقوق در رشته‌هایی مانند قانون و اخلاق، به ویژه نظریه‌های عدالت و دین شناسی از اهمیت اساسی برخوردار است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰: ۱۲).

اما نکته حائز اهمیت این است که در معنای اصطلاحی حق، همچنین تمایز آن از حکم

و ملك، در بین فقها بحث‌های بسیار و نظرات مختلفی مطرح است؛ بدون آنکه به نتیجه‌ای مشخص و شفاف رسیده باشند. از این رو، برخی فقها چیزهایی را از مصادیق حق بر شمرده‌اند؛ در حالی که برخی دیگر آنها را جزو احکام می‌دانند (هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۹، ج ۳: ۳۱۷).

بی تردید «حق» یکی از مهمترین اجزای مقوم «اخلاق» و «حقوق» و «سیاست» در دنیای مدرن است. یکی از مهمترین نکات در تاریخ پیدایش مفهوم و هیدیده حق، مربوط به تفکیکی می‌شود که میان دو مفهوم «حق بودن» و «حق داشتن» پدیدار شده است. حق به معنای اول (حق بودن) که در مقابل «باطل و غلط» قرار می‌گیرد، همواره در عرصه‌های فکری به ویژه افکار سیاسی و اخلاقی حضور داشته است. در چنین معنایی مفهوم حق به معنای راست و صادق به کارگرفته می‌شود و بنابراین هنگامی که گفته می‌شود امری حق است به آن معناست که آن امر راست و صادق (صحیح) است یا غلط و باطل نیست. در واقع حق در چنین معنایی در حوزه مربوط به ارزش (خوب‌ها و بدها) از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و حق بودن در معنای ارزشی آن به معنای «خوب بودن» است؛ اما حق به معنای دوم (حق داشتن) که می‌تواند در مقابل «تکلیف» قرار گیرد، محصول فکری جدیدی است که در پی تلاش‌های نظری و عملی آزادیخواهانه و برابری خواهانه انسان در دوران مدرن تولد یافته است. چنین تفکیکی در مفهوم حق، مسئله را در پیوندی عمیق با تفکیک بین مفهوم «ارزش یا خوب» و «حق هنجاری» قرار می‌دهد؛ بنابراین در معنای اول هنگامی که گفته می‌شود عملی «حق» است؛ یعنی از منظر اخلاقی و براساس اصول محتوایی یک نظام اخلاقی خاص، مورد تأیید و قبول است. برای نمونه، اگر فردی در مقابل این سؤال که آیا به یک فقیر کمک بکند یا نکند، تصمیم بگیرد که کمک کند و مطابق با آن تصمیم عمل نماید، عملی «خوب» و «اخلاقی» و «حق» انجام داده است؛ اما مفهوم «حق» در ترکیب «حق داشتن» با این معنا متفاوت است. در این معنای دوم «حق داشتن» ضرورتاً به معنای انجام عملی «خوب» و «اخلاقی» نیست. برای نمونه در همین مثال پیش گفته، اگر به کسی

بگوییم حق کمک کردن داری به این معنا خواهد بود که تصمیم تو بر «کمک» هر کدام که باشد به صرف «تصمیم تو بودن» از حمایت و تضمین برخوردار خواهد بود و تحت حمایت قضایی و سیاسی قرار می‌گیرد (راسخ، ۱۳۸۱: ۱۸۶-۱۸۴).

۲.۱. مفهوم کودک

تعریف قانونی ایران از کودک و دوران کودکی فرسنگ‌ها با واقعیت و همچنین مفاهیم و تعاریف بین‌المللی فاصله دارد، هرچند که در قوانین داخلی ایران نیز تعریف واحدی از کودک و سن کودک وجود ندارد و قوانین مختلف سنین متفاوتی را برای انجام امور مختلف ارائه می‌دهند. مثلاً در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام در ماده ۷۹ به سن ۱۵ سال تمام اشاره شده است؛ یعنی استخدام زیر ۱۵ سال استعمار کودکان بوده و برای کارفرما تخلف محسوب می‌شود. در خصوص سن فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی، به ویژه شرکت در انتخابات، دوران کودکی در پسر و دختر به طور یکسان با ورود به ۱۶ سالگی پایان می‌پذیرد (ماده ۳۶ قانون انتخابات). و طبق بند ۱ ماده ۱۸ قانون گذرنامه مصوب سال ۱۳۵۱ افرادی که به سن ۱۸ سالگی نرسیده‌اند، اگر بخواهند گذرنامه دریافت کنند بایستی پدر یا قیم آنها موافقت کنند یا سن استخدام در ادارات و گرفتن گواهی نامه رانندگی ۱۸ سال تمام است. علاوه بر قوانین پراکنده دیگری که عموماً سن ۱۸ سال را معیار تشخیص کودک از بزرگسال قرار داده‌اند، یکی دیگر از مهمترین قوانین تصویب شده در خصوص کودکان، قانون اخیرالتصویب (۱۳۸۱/۹/۲۵) تحت عنوان «قانون حمایت از کودکان و نوجوانان» است. بر اساس حکم ماده ۱ این قانون: «کلیه اشخاصی که به سن هجده سال تمام هجری شمسی نرسیده‌اند از حمایت‌های قانونی مذکور در این قانون بهره مند می‌شوند». مغایرت‌های قانونی فوق این نکته را به وضوح بیان می‌کند که در قوانین ایران هنوز سن واحدی برای تشخیص کودک وجود ندارد (شاملو، ۱۳۹۱: ۳۸). به دلیل این تشتت احکام قانونی، پاسخ صریح و روشنی برای سؤالات طرح شده نمی‌یابیم.

در قوانین ایران و همچنین در فقه اسلامی واژه‌های مختلفی در مورد کودک به کار رفته است، واژه‌هایی چون طفل، صبی، صغیر و... که این الفاظ تقریباً همه در یک معنا استعمال شده و فقط ممکن است در برخی موارد تفاوت‌های ناچیزی داشته باشند. در ادامه به صورت مختصر به شرح برخی از این واژه‌ها پرداخته می‌شود. یکی از این واژه‌ها طفل است؛ در لغت فارسی طفل به معنای بچه، کودک، نوزاد، خردسال، خرده و ریزه از هر چیزی است. و جمع آن اطفال است (دهخدا، ۱۳۷۲: ۲۴۵۲).

۳/۱. تعریف کودک از دیدگاه اسناد بین‌المللی

در فرهنگ حقوقی آکسفورد تعریف دقیق و قطعی از کودک وجود ندارد؛ این اصطلاح‌گاه در مورد اشخاص زیر ۱۴ سال، زیر ۱۶ سال و در پارهای موارد درباره اشخاص زیر ۱۸ سال استفاده می‌شود که هر مورد بستگی به قانون حاکم بر آن دارد؛ سپس به فعالیت‌های سال ۱۹۸۹ در مورد کودک و قانون خانواده ۱۹۹۶ اشاره شده است که کودک را فرد زیر ۱۸ سال می‌داند. اما در مورد تعریف اصطلاحی کودک باید به اسناد بی‌المللی مربوط به آن مراجعه کرد:

ماده یک کنوانسیون حقوق کودک مصوب ۱۹۸۹ مقرر می‌دارد: (کودک، هر انسان دارای کمتر از ۱۸ سال سن است، مگر آن که طبق قانون قابل اعمال در مورد کودک، سن قانونی کمتر تعیین شده باشد). همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، ماده فوق به شروع کودکی اشاره نکرده و تنها پایان کودکی را به عنوان مرز بین کودکی از بزرگسالی تعیین کرده است. البته در طرح پیشنهادی لهستان، شروع کودکی از لحظه تولد بیان شده بود که به نظر می‌رسید جواز برای سقط جنین در اروپا بود که منجر به بروز اختلافاتی شد. لذا به دلیل اختلاف نظرهای موجود، در مرحله پایانی تصویب کنوانسیون، مجمع عمومی سازمان ملل متحد فقط به پایان کودکی در تعریف کودک تصریح نمود.

۲. حقوق بنیادین کودک

۱.۲. اصل حیات، بقا، رشد کودک

حق حیات به عنوان اولین و بنیادی‌ترین حق بشر، فصل آغازین کتب حقوق بشر در تمامی نظام‌های حقوق بشری را تشکیل می‌دهد. این حق نخستین بار در سال ۱۹۴۸ (سه سال پس از پایان جنگ جهانی دوم به واسطه اولین سند بین‌المللی حقوق بشر، با نام اعلامیه جهانی حقوق بشر در قالب قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد) به جامعه بین‌المللی معرفی شد. تعبیر «حق حیات» در این قطعنامه، رهاوری بدیع و نو بود، نه به خاطر آنکه آدم‌کشی را قبیح و ممنوع دانست. که این امری مسلم نزد انسان‌ها بود دانست. (محقق داماد، ۱۳۸۱)

گرچه در ادبیات اسلامی واژه «حق حیات» به چشم نمی‌خورد؛ اما به خوبی می‌توان از حرمت شدید آدم‌کشی، شناسایی حق حیات و حمایت جدی و اساسی از انسان را استفاده نمود. قرآن کریم در موارد متعدد قتل کودک را به هر دلیل و بهانه‌ای نهی کرده است^۱ تاکید بر ممنوعیت قتل کودک و تحریم شدید آن، ناشی از قبح شدید و نهایت قساوت آن است.

فرض حیات به عنوان بنیادین‌ترین ارزش انسانی این پی‌آمد حقوق بشری را به دنبال خواهد داشت که هیچ یک از حق‌ها و یا ارزش‌های پایه انسانی دیگر نمی‌تواند بر ارزش حیات تقدم یابد و باید حیات را به لحاظ اخلاقی پایه‌ای‌ترین و بنیادی‌ترین عنصر مقوم ارزش انسانی دانست. حیات در این نگاه، به ظاهر سرمنشا و خواستگاه دیگر ارزش‌ها است. حق حیات حقی است با سه مکلف: خود فرد دیگر افراد و دولت (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸) حق حیات مشابه بسیاری از حقوق مندرج در اسناد بین‌المللی مورد تعریف قرار نگرفته است.

۱. (انعام آیه ۱۳۷ و ۱۵۱، ممتحنه آیه ۱۲، نحل آیه ۵۸ و ۵۹، اسراء آیه ۳۱، تکویر آیه ۸ و ۹، زخرف آیه ۱۷).

ولی کمیته حقوق کودک^۱ چهار اصل بنیادین را بر حقوق کودک حاکم دانسته است. که حق حیات، بقا و توسعه کودک یکی از اصول چهارگانه است. حق حیات کودک، حق غیرقابل تعلیقی است که هم در زمان صلح لازمه الرعایه است و هم در زمان جنگ. این حق، حقی نیست که اگر خودسرانه سلب نشود، تأمین شده تلقی شود، بلکه حمایت از حیات کودک دارای جلوه‌های گوناگون است و با عدم جواز اعدام کودک ملازمه دارد؛ تسری دامنه کودکی به قبل از تولد، با عدم جواز اسقاط جنین پیوند دارد؛ چنان که حمایت جامع و همه جانبه از کودک مقتضی اقدامات مثبت دولت‌هاست.

۲.۲. حفظ سلامت و بهداشت کودک در کنوانسیون حقوق کودک

حق حیات، بقا و رشد و شاخص‌های سلامت کودکان؛ مطابق ماده ۶ کنوانسیون حقوق کودک، دولت‌های عضو، متعهد به تضمین حیات و رشد کودکان از جنبه‌های مختلف جسمی، روانی، اخلاقی، روحی و اجتماعی هستند. در جوامع مختلف عوامل متعددی وجود دارند که حیات، بقا و رشد کودکان را تهدید می‌کنند و این عوامل باید مورد توجه دولت‌ها قرار گیرند تا کودکان از بالاترین استاندارد سلامت بهره‌مند گردند. در این راستا باید آموزش و اطلاعات کافی در اختیار کلیه افراد مرتبط با کودکان از جمله خانواده‌ها، معلمان، ارایه دهندگان خدمات در اجتماع، قرار گیرد.

نکته قابل تأمل آن است که کنوانسیون حقوق کودک (ماده ۶ و ماده ۲۴) به صراحت حق سلامت و حیات جنین، یا به عبارت دیگر، کودکان قبل از ولادت را به رسمیت شناخته و از دولت‌ها می‌خواهد که اقدامات مقتضی برای تأمین سلامت مادران در دوران بارداری و دسترسی ایشان به تغذیه و مراقبت‌های درمانی و پزشکی مناسب انجام دهند، تا از مرگ و میر کودکان در دوران جنینی پیش‌گیری شود. از جمله موارد مهم دیگر، تسهیل تغذیه

۱. کمیته حقوق کودک ارگانی است که طبق ماده ۴۳ کنوانسیون حقوق کودک تشکیل شده و وظیفه نظارت بر اجرای مفاد کنوانسیون توسط دولت‌های عضو را برعهده دارد.

نوزادان با شیر مادر است که به عنوان رویه‌ای مطلوب از آن یاد شده است. علاوه بر این، کنوانسیون تأکید می‌کند که کیفیت رفتار والدین تأثیر به سزایی بر سلامت کودک دارد.

به این ترتیب، کنوانسیون حقوق کودک با اشاره به لزوم تأمین سلامت مادر در دوران بارداری، به نحوی حقوق کودکان در دوران جنینی را به رسمیت شناخته است. حق حیات به عنوان اولین و بنیادی‌ترین حق بشر، فصل آغازین کتب حقوق بشر در تمامی نظام‌های حقوق بشری را تشکیل می‌دهد. این حق نخستین بار در سال ۱۹۴۸ (سه سال پس از پایان جنگ جهانی دوم) به واسطه اولین سند بین‌المللی حقوق بشر، با نام اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ (در قالب قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد) به جامعه بین‌المللی معرفی شد. تعبیر «حق حیات» در این قطعنامه، ره آوردی بدیع و نو بود، نه به خاطر آنکه آدم‌کشی را قبیح و ممنوع دانست. که این امری مسلم نزد انسان‌ها بود. بلکه بدان علت که اولاً، قبح و منع آدم‌کشی را ناشی از تجاوز به حق دیگران خواند، نه سرپیچی از فرمان پادشاه یا قانون، و ثانیاً، بشر را از آن حیث که بشر است، مستحق چنین حقی دانست. (محقق داماد، ۱۳۸۱، ۱۵)

اعلامیه جهانی حقوق بشر، که فی‌نفسه به دلیل اعلامیه بودن، سند الزام‌آور تلقی نمی‌شد، با هدف ایجاد يك استاندارد مشترك موفقیت برای مردم و ملل به منظور رعایت حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به الگویی برای تلاش‌های آتی در جهت تدوین قواعد مربوطه درآمد. مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۵۴ کارتهیه پیش‌نویس دو میثاق به منظور اجرای مفاهیم مندرج در اعلامیه را آغاز نمود. این پیش‌نویس‌ها در سال ۱۹۶۶ تحت عناوین «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی» و «میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی» توسط مجمع عمومی به تصویب رسیدند و هر دو در سال ۱۹۷۶ لازم‌الاجرا شد. (رابرت بلد سو و یوسلاو بوسچک، ۱۳۸۵، ۱۰۹)

1. Universal declaration of human rights

۳.۲. حق بر غذا و مسکن مناسب (نفقه)

۱.۳.۲. حق تأمین (نفقه) در حقوق ایران

حق تأمین (نفقه) اعم از خوراک، پوشاک، مسکن و غیره. خویشاوندان در اینجا عبارتند از:

۱. فرزندان و نوه‌ها، اگر چه پایین‌تر روند (مانند نبیره و نتیجه)

۲. پدر و مادر و پدربزرگ‌ها و مادربزرگ‌ها، اگر چه بالاتر روند.

در قانون برای نفقه فرزند و یا فرزندان زمان مشخصی در نظر گرفته نشده و عرفاً مادام که اولاد دارای شغل و درآمد مشخص نباشد، پدر نسبت به پرداخت نفقه مسئولیت دارد. البته در نفقه دختر و پسر تفاوتی نیز وجود دارد و آن این است که برای دختران تا زمانی که دختر ازدواج نکرده یا به شرایط استقلال مالی نرسیده، پرداخت همه مخارج و نفقات وی به عهده پدرش است، حال این ازدواج چه قبل از سن رشد دختر و چه بعد از آن باشد یعنی اگر دختری حتی به سن بالایی هم برسد و دارای استقلال مالی نباشد یا ازدواج نکرده باشد، می‌تواند نفقه خود را از پدر بخواهد. در مورد نفقه پسران برخی معتقدند که به محض حلول سن رشد نفقه فرزند ذکور قطع شده و پدر تکلیف شرعی در قبال وی ندارد. اما با توجه به وضعیت خاص اجتماعی و اقتصادی اکثریت اقشار جامعه و این که در شرایط فعلی اقتصادی و اجتماعی صرف حلول سن رشد نمی‌تواند موجب اثبات استقلال و عدم نیاز مادی فرزند ذکور به پدر باشد، جوان در دوران خدمت سربازی و در صورت ورود به مراکز تحصیلی عالی و دانشگاهی نیز نیاز به حمایت مالی خانواده به خصوص پدر دارد. در شرع و قانون سن معینی برای نفقه فرزندان در نظر گرفته نشده و عرفاً مادامی که اولاد دارای شغل و درآمد مشخص نباشند پدر نسبت به پرداخت نفقه مسئولیت دارد. باید توجه داشت که در مورد کارمندان دولت شاهد آن هستیم تا زمانی که دختر، همسر انتخاب نکرده و یا پسر مشغول تحصیل باشد به کارمند حق اولاد پرداخت می‌شود.

نفقه اقارب، توسط طبقات ذیل (و لو غیر مسلمان هم باشد) به ترتیب پرداخته می‌شود و در صورت فقدان یا عدم توانایی هر طبقه، نوبت به طبقه بعدی می‌رسد. وجوب نفقه شرایطی دارد. بدین صورت که:

اول: نفقه اقارب ناظر به آینده است: «... اقارب فقط نسبت به آینده می‌توانند مطالبه نفقه نمایند و این برخلاف نفقه زوجه است».

دوم: فقر مستحق نفقه: ماده ۱۱۹۷ قانون مدنی درباره شرط فقر در استحقاق نفقه می‌گوید: «کسی مستحق نفقه است که ندار بوده و نتواند به وسیله اشتغال به شغلی معیشت خود را فراهم سازد».

سوم: تمکن منفق: در ماده ۱۱۹۸ قانون مدنی در این خصوص آمده است «کسی ملزم به انفاق است که متمکن از دادن نفقه باشد یعنی بتواند نفقه بدهد بدون اینکه از این حیث در وضع معیشت خود دچار مضیقه شود. برای تشخیص تمکن باید کلیه تعهدات و وضع زندگانی شخصی او در جامعه در نظر گرفته شود».

مطابق نظر مشهور فقها شرط وجوب پرداخت مخارج به نزدیکان، فقر و نیاز آنان است، به این معنی که فعلاً رزق و روزی خود را نداشته باشند. پس پرداخت نفقه به کسی که فعلاً توانایی تأمین مخارج خود را دارد واجب نیست، اگر چه فقری باشد که رزق و روزی تمام سالش را نداشته باشد و گرفتن زکات و مانند آن برایش جایز باشد. البته اگر کسی از نزدیکان توانایی پیدا کردن کسب و کار مناسب با شان خود را داشته و برای راحتی آن را رها کرده باشد، ظاهراً این است که دادن نفقه به او واجب نیست.

۴/۲. مسکن

قانون مدنی مقرر نموده، نفقه اقارب عبارت است از مسکن و البسه و غذا و اثاث البیت به قدر رفع حاجت با در نظر گرفتن درجه استطاعت منفق. بنابراین، اولین مصداق نفقه اقارب که مهم‌ترین و

پرهزینه‌ترین نیاز و اجزا نفقه هم محسوب می‌شود، مسکن است. (قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران ماده ۱۲۰۴)؛ مسائلی که راجع به مسکن زن به عنوان نخستین جز از موارد نفقه وجود دارد، عمدتاً برای مسکن و سرپناه اقارب نیز مطرح است. مثل اینکه مسکن و اموالی که با استفاده از آنها، مال هم چنان مدت‌های زیادی باقی می‌ماند، مصداق تشابه این گونه نفقه می‌باشد، نفقه دادن، به معنای تملیک نیست و نفقه‌گیرنده، فقط حق استفاده از آن را دارد یا هیچ ضرورتی ندارد که مسکن ملک منفق باشد. بلکه، نفقه‌دهنده می‌تواند آن را اجاره کند و یا به نحو دیگری، تنها در حد رفع نیاز اقارب و ملالت و توانایی خود منزل را تهیه و در اختیار آنان قرار دهد. بنابراین، اقارب، نمی‌توانند نفقه‌دهنده را به پرداخت مبلغی پول بابت مسکن مجبور نمایند. یعنی شیوه‌ی انتخاب تأمین نفقه از جمله مسکن را، نه خویشان، بلکه منفق تعیین می‌کند.

۵.۲. البسه

دومین جزیی از نفقه که در تعریف نفقه اقارب احصا گردیده، لباس است. امروزه پوشاک فرزندان تحت تکفل پدر، هزینه قابل توجهی را به او که تکلیف قانونی برای تهیه لباس اقارب دارد، تحمیل می‌کند. زیرا، هرچند قانوناً پدر به اندازه نیاز فرزندان و میزان توانایی مالی خود، ملزم به انفاق است. اما، عرف حاکم بر جامعه کنونی موجب گردیده است.

در مورد نحوه مالکیت اقارب بر پوشاک، ملاک کلی این است که در اموال مصرف شدنی چون حق انتفاع را نمی‌توانیم از مالکیت جدا کنیم، پس در این موارد قایل به مالکیت‌گیرنده هستیم. اما، در خصوص اموالی که با انتفاع از آنها، مال از بین نمی‌رود مانند مسکن و لباس و اثاث منزل، تمایل به حق انتفاع نفقه‌گیرنده بیشتر است. مع ذلک، باید دید اراده منفق چه بوده است. عرف جامعه کنونی ما حق مالکیت را نسبت به حق انتفاع ترجیح می‌دهد. هرچند از جنبه حقوقی، ملاک کلی پیش گفته در اینجا نیز صادق است و اگر منفق پوشاک را به اقارب تملیک نکرده باشد، کماکان باید معتقد باشیم، خویشان حق انتفاع از لباس را خواهند داشت و حق مالکیت نسبت به آن ندارند.

۶.۲. غذا

سومین مورد اسم برده شده در ماده ۱۲۴ ق.م. غذا یا خوردنی و حتی نوشیدنی است. وقتی اولاد و پدر که منفق است با همدیگر زندگی می‌کنند و بر حسب عرف و عادت محل، صبحانه و نهار و شام را به نحو مقتضی، نفقه دهنده تهیه می‌کند و با یکدیگر و یا جداگانه آن را صرف می‌کنند (طبق معمول جامعه ما)، بحث خاصی مطرح نمی‌شود و نفقه دهنده بایستی قبل از وقت نیاز، نفقه آینده خویشان مستحق خود را آماده نماید تا نفقه گیرنده گرسنه نماند و با مصرف خوردنی‌ها و آشامیدنی‌ها، تکلیف از عهده منفق ساقط می‌شود.

در اینجا هم بحث مالکیت، یا حق انتفاع منفق علیه، نسبت به نفقه، قابل طرح است و برخلاف نفقه زوجه، گفته شده آنچه از بابت نفقه به اقارب داده می‌شود آنها مالک نمی‌گردند و تنها حق انتفاع از آن را دارند، اگرچه خوراکی باشد، و علت آن معلوم است. چون نفقه اقارب مشروط به نیازمندی نزدیکان است. بنابراین، اگر، منفق علیه مدتی به دلائلی (مانند رفتن به میهمانی و سربازی) از نفقه‌ای که قبلاً در اختیار او بوده است (به صورت جنس یا وجه نقد)، استفاده نکرده باشد، مالک آن مقدار از خوراکی و آشامیدنی که صرفه جویی شده، نیست و نمی‌تواند ادعای اموالی را بنماید که به دلیل رفتن به میهمانی و غیره، نیاز به مصرف آنها را پیدا نکرده و ذخیره شده است، اما، اگر نفقه آینده که پیش او بوده، به نحوی تلف شود یا مورد سرقت قرار گیرد، منفق باید آن را جبران نماید. زیرا، منفق علیه به خوراکی‌ها نیاز دارد و حیات او وابسته به صرف غذا و آشامیدنی است.

۷.۲. حق برخورداری از امکانات رفاهی در منزل

قانون مدنی آخرین جز نفقه اقارب که احصا شده را، اثاث‌البیت یا وسایل خانه می‌داند. در مورد اثاث‌البیت نیز مانند سایر موارد نفقه اقارب، از جهت نوع و مقدار، عرف و زمان و مکان دخالت دارد. یعنی اگر زمانی، کرسی و لحاف و سماور ذغالی و بخاری نفتی، دیگ و ظروف مسی و غیره جز وسایل مورد نیاز خانه محسوب می‌شد، امروزه خیلی از این وسائل مورد

نیاز اکثر مردم شهرها نیست و وسایل دیگری مانند بخاری گازی، پتو، سماورگازی یا برقی، اجاق گاز، ظروف مدرن و یخچال و امثال آن جایگزین آنها شده است. در مورد نحوه مالکیت نفقه‌گیرنده، بر این اشیا تردیدی نیست که اثاث خانه‌ای که توسط منفق خریداری شده و در اختیار منفق علیه برای استفاده (به عنوان نفقه) قرار داده شده، متعلق به منفق است و نفقه‌گیرنده، تنها حق استفاده از آنها را دارد. مگر اینکه، مالکیت این وسایل، به نحوی به اقارب انتقال یافته و یا اصولاً متعلق به آنان باشد.

۸.۲. سایر موارد

از ظاهر ماده ۱۲۰۴ قانون مدنی، به ذهن متبادر می‌شود که نفقه اقارب، احصا گردیده و بر خلاف نفقه زوجه، خرجی اقارب محدود به ۴ مورد شده است. این تبادر ذهنی هرچند تا حدودی درست است. اما، کاملاً چنین نیست. زیرا، اگرچه به دلایل مختلف دامنه نفقه زن وسیع‌تر از محدوده‌ی نفقه اقارب است، اما، عرف و مصالح نفقه دهنده و خصوصاً نفقه گیرنده ایجاب نمی‌نماید که نفقه اقارب منحصر، خانه، لباس، خوراک و وسایل خانه باشد. پرسشی که امروزه متداول می‌باشد این است که آیا هزینه‌های گزاف دانشگاه‌ها، مدارس و دبیرستان‌های غیرانتفاعی خصوصاً شهریه آنها از اجزا نفقه محسوب است و بایستی توسط نفقه دهنده که در اینجا معمولاً پدر است، تأمین شود، یا اینکه قانوناً پدر (در مورد اولاد) چنین تکلیفی حتی در صورت داشتن تمکن مالی ندارد. در بسیاری موارد، نفقه دهنده خصوصاً پدر، با رغبت، هزینه‌های تحصیل در مدارس و دانشگاه‌های غیرانتفاعی که بخش عمده‌ای از آنها را شهریه تشکیل می‌دهد، می‌پردازد. اما، در پاره‌ای موارد که بر اثر طلاق و غیره، خانواده اساس محکمی ندارد و فرزندان در زندگی مشترک پدر و مادر نیستند و جدای از آنها (خصوصاً با مادر) زندگی می‌کنند، اگر فرزند تمایل به تحصیل دارد، مادر به دلایلی تمایل یا توان تأمین هزینه‌های تحصیل او را ندارد و پدر، این گونه هزینه‌ها را نمی‌پردازد. لذا، مادر از طرف فرزند، یا تحت شرایطی، خود فرزند برای دریافت هزینه‌های تحصیل، به

طرفیت مرد اقامه دعوی نموده و هزینه‌های تحصیل مدرسه یا دانشگاه و خصوصاً شهریه را مطالبه می‌نمایند. به نظر می‌رسد پاسخ مثبت نیست. زیرا، اولاً، از نظر نص قانونی، ماده ۱۲۰۴ ق.م. چنین هزینه‌ای را جز نفقه نمی‌داند. ثانیاً، با تفسیر این ماده به نفع منفق علیه، تنها مهم‌ترین نیازهای زندگی مانند هزینه بهداشت و درمان را می‌توان به موارد چهارگانه مندرج در ماده مزبور افزود. ثالثاً، مدارس، دبیرستانها و دانشگاه‌های دولتی فراوان و رایگانی در کشور وجود دارد، که قانون اساسی (وسایل تحصیلات عالی را در آن‌ها) تا سرحد خودکفایی، گسترش آنها را به طور رایگان پیش‌بینی کرده است. بنابراین، چنانچه منفق علیه از پشتکار، استعداد و علاقه به ادامه تحصیل برخوردار است، می‌تواند در مدارس و دانشگاه دولتی که معمولاً در سطح کشور موجود و قابل دسترسی است، استفاده نماید و چه بسا برخی از این افراد علاقه داشته باشند که در خارج از کشور تحصیل نمایند. بنابراین، منفق تکلیفی برای اجابت خواسته آنان ندارد و به نظر نمی‌رسد که دادگاه‌های کیفری و حقوقی به شکایات و دادخواست‌هایی با مطالبه شهریه دانشگاه به عنوان بخشی از نفقه، رسیدگی نمایند و نفقه‌دهنده را با این عنوان یعنی ترک فعل، مجرم بشناسند یا به پرداخت مبلغ خواسته محکوم کنند.

الزام به تأمین مخارج بنیادی کودک، پسران تا سن رشد و زمانی که در خانه پدر خود تحصیل می‌کنند، حتی در صورت جدا نشدن پدر و مادر از هم می‌توانند دادخواست نفقه فرزند ارایه کنند؛ اما پس از رشید شدن و با اتمام تحصیل دیگر پدر وظیفه‌ای برای پرداخت نفقه او نخواهد داشت. نکته جالب توجه در قانون اینجا است که دختران تا زمان ازدواج می‌توانند تقاضای نفقه گذشته داشته باشند، ولی اگر دختری ازدواج کند و پس از آن طلاق بگیرد دادگاه دیگر به شکایت او برای نفقه گذشته رای مثبتی نمی‌دهد. نفقه فرزند نیز مانند نفقه گذشته قابلیت طرح شکایت‌های متعدد را دارد.

۹.۲. بررسی حق تأمین در اسناد بین‌المللی

در اسناد بین‌المللی و قوانین کشورهای مختلف، مساله نفقه و تأمین مخارج اولیه کودک مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. در ماده ۲۶ و ۲۷ کنوانسیون حقوق کودک به حمایت از کودک، هم از جانب والدین هم از جانب حکومت‌ها اشاره می‌کند. در ماده ۲۶ به حمایت حکومت‌ها از کودک، از جمله بیمه‌های اجتماعی اشاره دارد. ماده ۲۷ نیز به مسئولیت‌های والدین در فراهم نمودن استانداردهای مناسب زندگی برای کودکان و نقش حمایتی دولت‌ها از والدین در این زمینه اشاره دارد. در این ماده مسئولیت والدین در چارچوب توانایی‌ها و امکانات آنها مقرر شده است.

۱.۹.۲. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این میثاق نیز هر چند به صراحت، به حق برهویت کودک اشاره ای ننموده است، اما به یکی از راهکارهای حفظ آن اشاره نموده است. در بند ۳ ماده دهم آمده است اقدامات ویژه

۱. ماده ۲۶-۱- کشورهای طرف کنوانسیون حق برخورداری از امنیت اجتماعی من جمله بیمه اجتماعی را برای تمام کودکان به رسمیت می‌شناسند و اقدام لازم را جهت دستیابی به تحقق کامل این حق، مطابق با قوانین ملی، به عمل خواهند آورد.

۲. این مزایا در صورت مقتضی می‌بایست با توجه به منافع و شرایط کودک و اشخاصی که مسئولیت نگهداری وی را به عهده دارند و نیز هر گونه ملاحظه دیگری مربوط به کاربرد این مزایا در جهت منافع کودک در اختیارشان قرار گیرد.

۲. ماده ۲۷-۱- کشورهای طرف کنوانسیون حق تمام کودکان را نسبت به برخورداری از استاندارد مناسب زندگی برای توسعه جسمی، ذهنی، روحی، اخلاقی و اجتماعی به رسمیت می‌شناسند.

۲. والدین یا سایر سرپرستان کودک، مسئولیت عمده‌ای در جهت تضمین شرایط زندگی مناسب برای پیشرفت کودک در چارچوب توانایی‌ها و امکانات عالی خود به عهده دارند.

۳. کشورهای طرف کنوانسیون، مطابق با شرایط ملی و در چارچوب امکانات خود، اقدام ضروری را برای یاری والدین و سایر اشخاص مسئول کودک در جهت اعمال این حق به عمل خواهند آورد و در صورت لزوم کمک‌های مالی و برنامه‌های حمایتی را خصوصاً در مورد تغذیه، پوشاک و مسکن فراهم خواهند کرد.

۴. کشورهای طرف کنوانسیون اقدام لازم جهت تضمین پرداخت مخارج کودک از سوی والدین و یا سایر اشخاصی که مسئولیت مالی کودک را به عهده دارند چه در داخل و چه در خارج از کشور به عمل خواهند آورد. در مواردی که شخص مسئول امور مالی کودک در کشوری متفاوت از کشور کودک زندگی می‌کند، کشورهای طرف کنوانسیون پذیرش موافقتنامه‌های بین‌المللی یا انعقاد این گونه موافقتنامه‌ها و نیز اتخاذ سایر ترتیبات لازم را تسریع خواهند نمود.

و بدون تبعیض مانند نسب و یا وضعیت های دیگر در حمایت و مساعدت به تمام کودکان و افراد جوان به عمل آید. این راهکار، اساسی ترین راهکار برای حفظ حق بر هویت کودک است، که به نظر می رسد در قوانین کشورهای غربی، چندان به آن توجه نشده است.

الف- میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی

ماده ۲۴ میثاق فوق الذکر^۱ نیز گرچه به صراحت به حق بر هویت کودک اشاره نکرده است، اما به برخی از راهکارهای حفظ آن اشاره نموده است.

ب- اعلامیه اسلامی حقوق بشر

در ماده هفتم این اعلامیه^۲ آمده است که کودک حقوقی را بر عهده والدینش دارد و آنان باید این حقوق را در ارتباط با او رعایت نمایند. اما این ماده فقط به برخی از حقوق مانند تربیت، نگهداری و تأمین مادی و بهداشتی اشاره نموده است. پس صراحتاً به حق هویت کودک اشاره نکرده است؛ زیرا دیدگاه اسلام بر این کنوانسیون حاکم است و این حق از حقوق ذاتی و اصیل کودک به شمار نمی رود و برآیند نظام حقوق بشری است. از سوی دیگر، در ماده ۲۵ این اعلامیه آمده است که شریعت اسلام تنها مرجع برای تفسیر مواد آن است.

۱. ماده ۲۴. هر کودکی بدون هیچگونه تبعیض (از قبیل) نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، ملیت یا منشأ اجتماعی، دارایی یا تولد (نسب) که به اقتضای وضعیت صغار (خردسالی) ایجاد شده است، حق دارد از اقدامات حفاظتی خانواده، جامعه و دولت برخوردار گردد؛ ۲. هر کودکی باید بی درنگ پس از تولد دارای نام گردد و به ثبت رسد؛ ۳. هر کودکی حق کسب تابعیت دارد.

۲. ماده ۷. الف: هر کودکی از زمان تولد، حقی بر گردن والدین خویش و جامعه و دولت در محافظت دوران طفولیت و تربیت نمودن و تأمین مادی و بهداشتی و ادبی دارد در ضمن باید از جنین و مادر نگهداری شود و مراقبتهای ویژه نسبت به آنها مبذول شود؛ ب: پدران و کسانی که از نظر قانون شرع به منزله پدرانند، حق انتخاب نوع تربیتی را که برای فرزندان خود می خواهند با مراعات منافع و آینده آنان در پرتو ارزشهای اخلاقی و احکام شرعی دارند؛ ج: بر طبق احکام شرع فرزندان نسبت به والدین خود و اقوام نسبت به اقوام خود حقوقی برگردن دارند.

۲.۹.۲. حق برخورداری از امکانات آموزشی و استفاده از آنها

حق آموزش دیدن، به یک معنا می‌تواند مدخل و پیش زمینه‌ای برای تحقق سایر حقوق باشد. چون انسان را از عالم جهالت خارج می‌کند و ابزار دانستن را در اختیار انسان قرار می‌دهد تا بداند چه حقوقی را مطالبه کند، یا در صورت نقض آن حقوق، چه اقدامی انجام دهد. این حق در زمره ی نسل دوم حقوق بشر است که تحقق آن برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری را می‌طلبد و دولت‌ها باید بدون هرگونه تبعیضی از جهت نژادی، جنسیتی، مذهبی و عقاید سیاسی آن را برای تمامی افراد ملت به رسمیت بشناسند و تحت هیچ عنوان و با وضع هیچ قانونی نمی‌توان افراد را از حق آموزش یا تحصیل علم محروم کرد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به موجب اصل سی‌ام قانون اساسی دولت مکلف گردید و وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه افراد ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی به طور رایگان گسترش دهد. همچنین بند ۱ اصل چهل و سوم برای تامین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، تامین نیازهای اساسی از جمله آموزش و پرورش را برای دولت لازم دانسته است. هر چند قانون اساسی مقررات صریحی پیرامون حمایت از کودکان و نوجوانان ندارد، اما حق همه افراد ملت در برخورداری از آموزش و پرورش رایگان در تمام سطوح و تکلیف دولت در فراهم کردن وسایل آموزش و پرورش رایگان تا پایان دوره متوسطه برای همه افراد ملت (اصل سی‌ام)، این توقع اجتماعی را ایجاد کرده است که فرزندان جامعه حق و تکلیف دارند تحصیلات خود را بی هیچ مانعی تا پایان دوره تحصیلات متوسطه ادامه دهند. با وجود این حق و تکلیف، اقتضا دارد که آغاز سن کار، به عنوان يك سیاست اجتماعی، پایان دوره تحصیلات متوسط باشد. این همان سیاستی است که مقاله نامه شماره ۱۳۸ سازمان بین‌المللی کار^۱، پیرامون سن شروع به کار بیان داشته است. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۰۱)

۱. مقاله نامه شماره ۱۳۸ مصوب ۱۹۷۳ که تا سال ۲۰۱۲ دارای ۱۶۴ دولت عضو بود، جامع‌ترین و معتبرترین هنجارهای بین‌المللی راجع به حداقل سن برای کار را مقرر می‌کند و از دولت‌های عضو می‌خواهد که در سطح ملی سیاست‌هایی را برای برچیدن موثر کار کودک دنبال کنند.

بعضی از تکالیف حق و تکلیف والدین (هم پدر و هم مادر) است، مانند تربیت و نگهداری کودک (حضانت). تربیت در لغت به معنای پروردن و پروراندن و آموختن آداب و اخلاق و پرورش روح و جسم، و در اصطلاح حقوقی به معنای پرورش روحی و اخلاقی کودک است. قانون مدنی ایران، تربیت فرزند را وظیفه پدر و مادر می‌داند و بر انجام این مهم تأکید می‌کند. به موجب ماده ۱۱۰۴ قانون مدنی زن و شوهر باید در تحکیم بنیان خانواده و تربیت فرزند با یکدیگر همکاری کنند.

قانون‌گذار از نوع تربیت و شیوه همکاری زن و شوهر در تربیت فرزندان سخنی به میان نیاورده است؛ زیرا نوع تربیت در خانواده‌ها و فرهنگ‌ها مختلف و متفاوت است. به علاوه میزان فرصت و نقش والدین در تربیت فرزندان نیز در خانواده‌هایی که در آن پدر و مادر هر دو شاغل هستند با خانواده‌هایی که تنها پدر شاغل است و گاهی در دو شیفت کاری فعالیت می‌کند و مادر خانه‌دار است فرق می‌کند اما در هر صورت به حکم قانون، پدر و مادر هر دو باید وظیفه تربیت فرزندان را به عهده بگیرند و در حد توان خود در تربیت آنان بکوشند. از اولین روزهای زندگی و پس از تولد، تربیت کودک آغاز می‌شود.

ماده ۲۸ که از مفصل‌ترین مواد کنوانسیون حقوق کودک می‌باشد، در مورد حق برخورداری کودک از آموزش مقرر می‌دارد:

«۱) حکومت‌ها حق آموزش و پرورش را برای کودک به رسمیت می‌شناسند و به ویژه برای تحقق آن:

الف) تحصیل دوره ابتدایی را برای همه اجباری و رایگان می‌کنند.

ب) مدارس گوناگون آموزشی و حرفه‌ای را به وجود می‌آورند و آنها را به طور ارزان یا رایگان در اختیار افراد کم درآمد قرار می‌دهند.

ج) امکان ورود به مدارس عالی را در دسترس همه گذاشته و از آن حمایت می‌کنند.

- د) مشاوره شغلی و حرفه‌ای را برای همه کودکان ممکن و قابل دسترسی می‌نمایند.
- ه) برای کاهش تعداد کودکانی که مدرسه را رها می‌کنند، تلاش نموده و اقدامات مناسب را برای حضور منظم کودکان در مدرسه انجام می‌دهند.
- ۲) حکومت‌های عضو پیمان، کوشش خود را می‌کنند تا روند آموزش و پرورش در مدارس درخور منزلت انسانی بوده و با محتوای این عهدنامه هم خوان باشد.
- ۳) حکومت‌ها از همکاری‌های بین‌المللی در امور آموزشی و پرورشی استقبال کرده و به خصوص هدف ریشه‌کنی بی‌سوادی و گسترش فن و دانش را دنبال می‌کنند و در این مورد هم به نیازهای کشورهای در حال رشد بیشتر توجه می‌شود».

۳. تعهد دولت نسبت به حق اقتصادی کودک

امروزه بر خلاف ادوار گذشته که در آن دولتها نقش محدودی در جامعه ایفا می‌نمودند و تنها حفاظت از مرزهای سرزمین و دفاع در مقابل تجاوز سایر دولت‌ها را برعهده داشته‌اند نقش دولت در زندگی افراد افزایش چشمگیری یافته و تقریباً تمامی جنبه‌های زندگی مردم را دربر میگیرد و کمتر حوزه‌ای از زندگی جوامع مدرن را می‌توان تصور نمود که در آن دولت حضور نداشته باشد. امروزه دولتها تمامی ابعاد زمانی زندگی انسان‌ها را کنترل و هدایت می‌نمایند، از نحوه رابطه تشکیل شده برای تولد یک انسان تا نحوه تربیت، کودک آموزشهای عمومی نحوه انتخاب نام.....

امروزه آموزش اجباری دوران ابتدایی و محتوای دروس تعیین شده برای این دوره را دولت معین مینماید و فرد از ابتدای زندگی تا دوره بزرگسالی و حتی پس از آن تحت تاثیر دولت و سیاست‌های اوست اگر این سیاستگذاری همراه با رعایت حقوق حداکثری همه اقشار جامعه باشد به تحقیق رعایت حقوق کودکان را نیز شامل می‌شود، اما اگر رویکرد دولت نادیده انگاری حقوق افراد به ویژه کودکان باشد این امر مستلزم ایجاد راهکارهای حقوقی

و ایجاد ضمانت اجراهای قوی برای حمایت از اقصاء مختلف جامعه و کودکان است از این منظر بسیاری از اسناد و اعلامیه‌های حقوق بشری علاوه بر شناسایی حق کودک در وجوه مختلف تکالیف و وظایف بسیاری برای دولت‌ها نیز مقرر نموده‌اند برای نمونه «کنوانسیون حقوق کودک به عنوان یک ابزار حقوق بشری بین‌المللی فهرست مفصلی از تعهدات را برای دولت‌های عضو در رابطه با کودکان مقرر نموده است. در نظام حقوق داخلی نیز بسیاری از قوانین اساسی به تبیین و تضمین حقوق اشخاص پرداخته‌اند و در خصوص حقوق کودک همین رویکرد را در پیش گرفته‌اند و رویکرد قوانین اساسی در این خصوص را می‌توان به سه نوع عمده تقسیم نمود:

رویکرد حق محورانه، رویکرد تکلیف، محورانه رویکرد حق و تکلیف محورانه در رویکرد اول قانونگذار اساسی اقدام به شناسایی حق‌هایی برای کودک در متن قوانین اساسی می‌نماید و به حمایت از آنها می‌پردازد در رویکرد دوم قانونگذار اساسی حق‌هایی را برای کودکان شناسایی نکرده بلکه دولت و حکومت را مکلف به انجام اموری در رابطه با کودکان نموده است. در این رویکرد به جای شناسایی حق برای کودک، تکلیف برای دولت و حکومت معین می‌شود. رویکرد سوم، اما جامع این دو رویکرد می‌باشد یعنی علاوه بر شناسایی حقوق کودک در قانون اساسی سلسله وظایفی برعهده دولت قرار می‌گیرد تا از این طریق بتواند رعایت حقوق کودک را پیشه نماید.

نتیجه‌گیری

حقوق کودک یکی از زمینه‌های مهم حقوقی است که از دیدگاه‌های متفاوت و در رشته‌های مختلف حقوق مورد بحث و بررسی واقع شده و دارای ابعاد حقوقی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی داخلی و بین‌المللی است. این حقوق هم در سطح بین‌المللی (۱۹۸۹) و هم در سطح داخلی (۱۳۷۲) مورد توجه خاص قرار گرفته است، به طوریکه علاوه بر تأکیدی که در اسلام به

حقوق کودک شده است، در کنوانسیون‌های بین‌المللی و اعلامیه‌های حقوق کودک چهار اصل از حقوق بنیادین کودک می‌باشند که شامل:

۱. حقوق بنیادین و اساسی: چهار اصل اعلامیه را می‌توان در این بخش معرفی نمود: ۱. اصل عدم تبعیض ۲. رعایت منافع کودکان ۳. حق حیات و بقا و رشد ۴. احترام به دیدگاه‌های کودک
۲. حق مشارکت و آزادی‌های مدنی: چند اصل اعلامیه به این حق توجه نموده است: لزوم احترام به حق آزادی اندیشه، حق ثبت نام، ملیت کودک و حق شرکت کودک در اجتماعات می‌باشد.
۳. حق برخورداری از حمایت: اصولی که در اعلامیه به این حق توجه نموده است: حمایت از کودکان پناهنده، جلوگیری از شکنجه، منع مجازات اعدام یا حبس ابد کودکان
۴. حق تأمین و بهره‌مندی از بهداشت جسمانی و روانی: در این اصول بر اهمیت رشد کودک در محیطی مملو از شادی و تفاهم تأکید شده و لزوم تأمین منافع عالیه کودکان مورد توجه قرار گرفته و به همین جهت به وضعیت کودکان در هنگام طلاق و موارد جدایی ناشی از اقدامات دولتی از قبیل بازداشت و تبعید، توجه شده است.

با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان توجه قانون به حقوق کودکان را مشاهده نمود قانون اساسی ایران به پاره‌ای از حقوق کودک اشاره نموده‌اند و تنها برخی از جنبه‌های حقوق کودک را مدنظر داشته‌اند. از طرفی دیگر قانون اساسی اقدام به ایجاد تبعیضات مثبتی برای کودکان نموده و همچنین بر نقش زنان به عنوان مادر کودک تأکید فراوان نموده و نگاهی مشابه و یکسان به خانواده به عنوان بسرگاه رشد و نمو کودک داشته‌اند. قانون اساسی ایران به حقوق کار کودکان اشاره‌ای نکرده است چراکه فرهنگ حاکم بر جامعه ایرانی و وجود سطح نسبی رفاه خانوارها و همچنین کمی جمعیت ایران به هنگام تصویب من قانون اساسی باعث شده که قانونگذاران اساسی به جای توجه به شرایط کار کودک، شرایط تحصیل و آموزش آن را مدنظر قرار دهند اغلب دولتها با توجه به

اوضاع اقتصادی کشورشان شرایط کار کودکان را مدنظر داشته است و همچنین آزادی مذهبی کودک را مورد مذاقه قرار داده‌اند.

در قانون اساسی ایران (اصل ۲۱) و در قوانین مدنی و جزایی نیز پاره‌ای مقررات حمایتی در این زمینه آمده است. اما ایران همچنان فاصله بسیار زیادی تا اجرای کامل کنوانسیون حقوق کودک دارد، زیرا با این وجود همچنان کودکان بسیاری از نعمت آموزش محرومند، بسیاری از کودکان در ایران فاقد شناسنامه و در حقیقت فاقد هویت اند، بسیاری از آنان هنوز مورد تجاوز جنسی حتی از جانب پدران خود قرار می‌گیرند، کودکان بسیاری به خاطر فقر و بدبختی همچنان زیر سن قانونی به سرکار می‌روند و حتی به کارهای سخت و طاقت فرسا گماشته می‌شوند، همچنان کودکان بسیاری در خیابان‌های تهران و سایر شهرستانها با گدایی روزگار می‌گذرانند و... که مهمترین دلایل این امر به دولت بر می‌گردد. زیرا: اولاً: دولت جمهوری اسلامی ایران کنوانسیون حقوق کودک را به صورت مشروط پذیرفته است، ثانياً: مواردی مغایر با این کنوانسیون در قانون مدنی خود به آن افزوده است، که این قوانین در بسیاری از موارد ساده‌ترین حقوق کودک را نادیده می‌گیرد. ثالثاً: دولت به وظایف خود در همان حدی که خود پذیرفته و در قوانین داخلی اش آورده، عمل نمی‌کند، از جمله آموزش کودکان و خانواده‌ها، پذیرفتن کودک به عنوان یک موجود مستقل، توجه به نهاد خانواده و... حقوق ایران نیز به پیروی از کنواسیون‌های بین‌المللی حقوق کودک، حقوق اقتصادی را برای کودک در مواد قانون مدنی خود تبیین کرده است. در ارزیابی کلی از کنوانسیون بین‌المللی حقوق کودک ۱۱۸۱ باید گفت که اصول ذکر شده در این کنوانسیون، مبین نیازمندی‌های اساسی و بنیادین کودکان و نیز تکالیف خانواده، جامعه و دولت در اجابت نیازهای آنان بوده و متضمن تدابیر اجرایی در حمایت از کودکان است و بحث مالی پیرامون حقوق کودک بیشتر بر محور حق نفقه و نیز مسکن استوار بوده است.

پیشنهادهای و راهکارها

۱) توجه بیشتر دولت به حقوق کودکان اولین و مهمترین راهکار برای اجرای کامل کنوانسیون و احقاق حقوق کودکان ایرانی است. زیرا طبق ماده ۴ کنوانسیون کشورها پس از پیوستن به کنوانسیون حقوق کودک موظفند اقدامات لازم را برای این کار انجام دهند، در حالی که دولت ایران این وظیفه را به درستی انجام نمی‌دهد. لذا دولت ایران می‌تواند با عمل کردن به قوانین کنوانسیون، حمایت‌های قانونی و محکمی از کودکان انجام دهد. (۲) از آنجا که نهاد خانواده اولین و مهمترین جایگاه رشد و پرورش کودک است و تحقق بسیاری از حقوق کودکان در گرو سلامت، تغذیه و امنیت و آسایش خانواده است، بنابراین توجه به نهاد خانواده می‌تواند در جهت احقاق حقوق کودکان بسیار موثر باشد.

منابع

۱. پیوندی، غلامرضا (۱۳۹۰). حقوق کودک، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول
۲. توحیدی، احمد رضا (۱۳۸۲). تحلیل کنوانسیون حقوق کودک در پرتو جهان شمولی حقوق بشر، مجله ندای صادق، سال هشتم، شماره ۳۱.
۳. جعفری لنگرودی، جعفر (۱۳۹۰). ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ بیست و سوم، تهران
۴. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۲). لغت نامه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۵. رابرت بلد سو و یوسلاو بوسچک (۱۳۸۵). فرهنگ حقوق بین‌الملل، ترجمه علیرضا پارسا.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۷. رستم زاده، مرجان (۱۳۸۸). حقوق تطبیقی کودک، انتشارات خدماتی و فرهنگی کرمان، چاپ اول
۸. شاملو، باقر (۱۳۹۱). عدالت کیفری اطفال، انتشارات جنگل، چاپ دوم.
۹. قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۲). حقوق بشر در جهان معاصر دفتر اول درآمدی بر مباحث نظری: مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع، تهران، مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول.
۱۰. محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۱). مبانی فلسفی حق حیات در نظام حقوقی اسلام، فصلنامه دانشگاه شهید بهشتی، ش ۱.
۱۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶). نگرشی بر قانون جدید کار جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۲. مصفا، نسرین؛ (با جمعی از همکاران) (۱۳۸۲). کنوانسیون حقوق کودک و بهره‌وری از آن در حقوق داخلی ایران، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول.

بررسی عوامل و سیاست‌های مؤثر بر تحول مفهوم خدمت عمومی در پرتو حکمرانی اقتصادی

ایرج حسینی صدرآبادی^۱، امیرمحمد کاویانی کمنی^۲

چکیده

یکی از موضوعات مهم و مناقشه‌برانگیز که همواره در حقوق اداری کلاسیک و حقوق اداری مدرن مورد بحث و توجه قرار گرفته است، مفهوم خدمت عمومی است که ارتباط مستقیمی با نحوه حکمرانی و مدیریت دولت در مباحث مختلف و از جمله مسائل حوزه اقتصاد دارد؛ تا آنجا که دسته‌بندی حاصل از مداخله و یا عدم مداخله دولت در مباحث مربوط به خدمات عمومی از زمان تأسیس حقوقی این مفهوم در نظام قضایی کشور فرانسه، نظریات گوناگونی را در میان اندیشمندان و مکاتب مختلف حقوقی، اقتصادی و غیره به ارمغان آورده است. با این حال، جدال میان مخالفان و موافقان مداخله دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی در ایران، از زمان تدوین قانون اساسی پدید آمد و در نتیجه علاوه بر مقدمه، مداخله حداکثری دولت طی اصول متعددی مورد پذیرش قرار گرفت. هر چند با گذشت زمان و با اجرای سیاست‌های مبتنی بر حکمرانی بازارگرایانه در کشور، این امر دستخوش تغییرات فراوانی گردید. به همین منظور، پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ برای پرسش است که تحولات مفهوم خدمت عمومی و به تبع آن اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی خدمات عمومی در پرتو اجرای کدام یک از قوانین و سیاست‌های کلان و خرد حاکمیتی تحقق پیدا کرده است.

واژگان کلیدی:

خدمت عمومی، قانون اساسی، برنامه‌های توسعه کشور، خصوصی‌سازی خدمات عمومی، کوچک‌سازی اندازه دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه اکس مارسی فرانسه، رایانامه: iraj.sadrabadi@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، رایانامه: a.kaviani@yahoo.com

مقدمه

هر چند خدمت عمومی از مفاهیم اولیه و یا به تعبیری سنگ بنای حقوق اداری می باشد، با این حال نمی توان این مفهوم را مولود یا عصاره رشته حقوق خطاب کرد؛ چراکه از ابتدای تشکیل ساختار دولت در هزاره های قبل میلاد تا آغاز شکل گیری دولت های مدرن، قوه حاکمه به اشکال مختلف مبادرت به ارائه خدمات یا تأمین نیازهای جامعه می نمود که این امر در نظریات بسیاری از فلاسفه و اندیشمندان کلاسیک یونان و روم مجتلی گردیده است. در همین راستا، برخی از حقوقدانان معاصر با چنین استدلالی و با توجه به پیشینه تاریخی این مفهوم، آن را امری سیاسی و اجتماعی دانسته که از دل تاریخ برآمده است تا مفهومی حقوقی^۱؛ با این حال بی راه نیست بیان کنیم که دانش حقوق بهتر از هر رشته دیگری به تبیین و تئوریزه کردن این مفهوم و همچنین شناخت اهمیت آن پرداخته است؛ تا بدان جا که حقوقدانان بزرگی همچون لئون دوگی^۲ و لوبادر^۳ در نظرات خود، خدمت عمومی را مترادف با معنای دولت دانستند.

تحولات برآمده در خصوص نقش و اندازه دولت و به تبع آن اجرای برنامه های خصوصی سازی و برون سپاری خدمات عمومی، دگرگونی عظیمی را در محتوا و مقتضیات این مفهوم پدید آورد؛ چراکه در ابتدا دولت از طریق حکمرانی مستقیم^۴ و از جنبه حداقلی تنها به ارائه «خدمات کلاسیک یا اداری» همچون تأمین نظم و امنیت عمومی، رسیدگی به دعاوی و مرافعات و این قبیل اموری پرداخت اما با توجه به بحران های پس از جنگ های جهانی، مداخله دولت در امور اقتصادی و اجتماعی به امری اجتناب ناپذیری مبدل گردید که به همین منظور، نسل دوم خدمات عمومی با عنوان «خدمات عمومی اجتماعی» و «خدمات عمومی اقتصادی»

۱. اوزو، آتیلا، «دولت در اندیشه غرب»، ترجمه عباس باقری، چاپ اول، نشر فروزان روز، تهران، ۱۳۸۶، ص ۷۸

2. Leon Duguit

3. Andre de Laubader

4. Direct Governance

پدیدارگشت. در ادامه، ورود دولت در تمامی شئون زندگی خصوصی و اجتماعی افراد، نتایج اسفناکی همچون کسری بودجه، تورم، اشتغال کاذب را به بار آورد؛ در همین راستا از اواخر قرن بیستم میلادی، اجرای برنامه‌های «خصوصی‌سازی خدمات عمومی»^۱ و در ادامه نسل چهارم تحت عنوان «سیاست‌های مشارکتی در تأمین خدمات عمومی» با مؤلفه‌هایی همچون حکمرانی خوب^۲، توسعه پایدار^۳، اداره الکترونیک^۴ و غیره اجرا گردید.

حال پس از بررسی مبنایی از مفهوم خدمت عمومی و همچنین سیر تحولات آن در جامعه جهانی، برای آنکه بتوان به هدف و مقصود اصلی مورد بحث یعنی جامعه ایران بپردازیم، لاجرم باید از ارائه بحث‌های تئوریک مقداری فاصله گرفته و به صورت عینی و مصداقی، عوامل و سیاست‌های مؤثر بر تکوین و تحولات خدمت عمومی در کشور را مورد سنجش و واکاوی قرار دهیم. نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که از دیدگاه بسیاری از حقوقدانان، ایجاد و یا حذف خدمات عمومی و همچنین نحوه ارائه آن، یکی از ابزارهای بررسی نوع و شکل حکومت و همچنین مهم‌ترین مؤلفه اندازه‌گیری دولت می‌باشد. با توجه به این گزاره، «... به منظور بررسی عوامل و سیاست‌های مؤثر بر تحول خدمت عمومی باید به سراغ اسناد بالادستی و پراهمیت هر کشور همچون قوانین اساسی، سیاست‌های کلی مربوط به اصول قانون اساسی، گزارش‌های نهاد ناظر و مفسر و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در هر کشور رفت تا با بررسی و تدقیق در آن و همچنین دیدگاه سیاست‌گذاران در هر برهه زمانی، تصویر دقیق‌تری از آنچه که بر سرنوشت هر کشور مؤثر بوده را تشریح کرد»^۵.

1. Privatization

2. Good Governance

3. Sustainable Development

4. E. administration

۵. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Rashieed sadig, "The Democratization Process and Popular Participation in Africa, Emerging Realities and The Challenges Ahead", Development and Change, No.1, 1995

در همین راستا طی نوشتار حاضر به بررسی قانون اساسی کشور و سیاست‌های مربوط به اصول قانون اساسی و دیگر مقررات و نتایج حاصله از مفهوم خدمات عمومی را که در طی بیش از چهار دهه از وقوع انقلاب اسلامی به ارمغان آمده را مورد واکاوی قرار خواهیم داد. در مبحث اول به بررسی مهم‌ترین سند حقوقی کشور، یعنی قانون اساسی خواهیم پرداخت و سپس در مبحث دوم، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین در آخرین مبحث نیز، بعضی از قوانین و مقررات پراکنده در نظام قانونی کشور همچون سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغی مقام معظم رهبری) که نقش مؤثری را در دگرگونی ساختاری و ارائه مفهوم خدمات عمومی در پی داشته، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. قانون اساسی

قانون اساسی به عنوان یک سند و میثاق ملی میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان، فراتر از تمامی قواعد هنجاری کشور و بیان‌کننده حقوق و تکالیف نهادهای مختلف و به عبارتی نرم‌افزار حکمرانی می‌باشد. همچنین از این مفهوم به معنی عام کلمه این‌طور تعریف شده است: «به کلیه قواعد و مقرراتی گفته می‌شود که مربوط به نحوه قدرت، انتقال و اجرای آن می‌باشد.... همچنین قانون اساسی از یک سو حدود آزادی فرد را در برابر عملکرد قدرت و از سوی دیگر، حد و مرز اعمال تشکیلات حاکم را در برخورد با حوزه حقوق فردی رسم می‌نماید».^۱ با بررسی همین تعریف کلی از قانون اساسی، می‌توان تمام نسل‌های حوزه خدمت عمومی را در آن مشاهده کرد؛ چرا که بحث از حدود آزادی‌های فردی در برابر عملکرد قدرت را در نسل‌های اول و سوم خدمات عمومی و همچنین در نسل دوم و چهارم نیز، نحوه دخالت و اعمال قدرت مرکزی و حد و مرز اعمال تشکیلات دولت نیز مورد مذاقه قرار گرفت.

۱. قاضی «شریعت پناهی»، سید ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، چاپ چهاردهم، نشر میزان، تهران،

علاوه بر تعریف ماهوی و محتوایی از قانون اساسی، از لحاظ شکلی و مادی نیز می‌توان به دسته‌بندی بخش‌های مختلف آن پرداخت. برای مثال، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متشکل از یک مقدمه و همچنین ۱۴ فصل و ۱۷۷ اصل می‌باشد که با بررسی در محتوای آن می‌توان ردپای بسیاری از خدمات عمومی را مشاهده کرد؛ هر چند در بعضی از اصول، تعدادی از خدمات عمومی به صورت مستقیم بیان گشته و در برخی دیگر با توجه به ماهیت و اهداف تبعی و فرعی آن، امکان احصاء و دسته‌بندی خدمات عمومی و اجتماعی قابل مشاهده می‌باشد. در همین راستا، طی گفتار اول، ابتدا مقدمه قانون اساسی و سپس در گفتار دوم، متن اصلی یا اصول آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱.۱. مقدمه یا دیباچه قانون اساسی

۱.۱.۱. جایگاه حقوقی مقدمه قانون اساسی

در نظام حاکمیت قانون، همه قواعد، قوانین و مقررات اداری و درکل همه هنجارهای حقوقی دارای ارزش یکسانی نیستند و روابط آنها تابع نظم سلسله‌مراتبی است که در رأس این سلسله‌مراتب، هنجارهای مرجع قرار می‌گیرد. براساس این نظام سلسله‌مراتبی، هنجارهای مادون بایستی با هنجارهای مرجع مطابقت نمایند. حال در همین هنجارهای مرجع نیز می‌توان قائل به تفکیک و دسته‌بندی شد؛ برای مثال، قانون اساسی به عنوان سند مادر در میان هنجارهای قانونی شامل یک مقدمه، متن اصلی و سیاست‌های منبعث از اصول و همچنین تفسیر مقام رسمی می‌باشد که در این بخش به بحث مقدمه آن می‌پردازیم. به عقیده برخی، «مقدمه قانون اساسی ایران، متنی با یک بافت واحد نیست؛ چراکه در این متن می‌توان انواع زبان ادبی، توصیفی، تاریخی و حقوقی را مشاهده کرد. علاوه بر آن، مراجعه به دیباچه قانون اساسی را برای کشف اراده مقنن حائز اهمیت دانسته‌اند؛ بدیهی است که کشف اراده مقنن نقش بسیار اساسی در فهم و تفسیر قانون دارد.

۲/۱/۱. بررسی خدمات عمومی در مقدمه قانون اساسی

آنچه که در این مبحث حائز اهمیت می‌باشد، بررسی نمود و نمادهایی از مباحث خدمات عمومی است تا از این طریق بتوان به ماهیت این موضوع در قانون اساسی دست یافت. به همین منظور، در خصوص نظریه خدمت عمومی در دیباچه قانون اساسی می‌توان ردپای برخی از خدمات نسل اول یا خدمات سنتی و اداری را مشاهده کرد؛ هر چند این موارد به صراحت و در قالب حقوقی بیان نشده است. برای مثال در بخش «ارتش مکتبی» از تشکیل و تجهیز نیروهای دفاعی در جهت حفظ حراست از مرزهای کشور سخن به میان آمده که آن را جز کارویژه‌های اصلی هر حکومتی به شمار می‌آورند. همچنین با برداشت ضمنی و تلویحی می‌توان به برقراری امنیت داخلی و خارجی اشاره کرد که این امور بر دوش ارتش و سپاه قرار داده است. البته همان‌طور که در فصل پیش اشاره شد، ترتیبات مذکور را لازمه دولت‌های حداقلی و به عبارت بهتر دولت‌های ژاندارم یا پلیسی می‌دانند. با تدقیق در بخش «قضا در اسلام»، ایجاد سیستم قضایی عادلانه، رفع تظلمات، پاسداری از حقوق مردم جزء وظایف قوه قضاییه و همچنین اجرای احکام و مقررات اسلامی در قسمت «قوه مجریه» تعبیه شده است. در بخش آخر نیز که از «نمایندگان» یاد شده است، وظایفی همچون قانون‌گذاری و نظارت بر قوانین را در تکالیف حاکمیت جای می‌دهد. در قسمتی از دیباچه قانون اساسی، «حقوقی همچون تأمین امکانات برابر، رفع نیازهای اقتصادی افراد و همچنین تأمین امکانات مساوی اشاره گردیده است که هر چند حاکمیت را ملزم به ارائه آن می‌داند، با این حال نمی‌توان از آن به نسل‌های بعدی خدمت عمومی دست یافت؛ زیرا موارد مذکور از ابهام برخوردار بوده و صراحتی به مانند بخش‌های دیگر همچون قضا در اسلام یا قوه مجریه ندارد»^۱. بنابراین همان‌طور که انتظار می‌رفت، در بخش دیباچه تنها به کلیات وظایف و حقوق دولت و شهروندان اشاره گردیده است و با بررسی و تفسیر موارد مذکور تنها می‌توان خدمات عمومی نسل اول را در آن مشاهده کرد.

۱. رضایی‌زاده، محمد جواد و کاظمی، داود، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، سال سوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، شماره پنجم ص ۲۶

۲.۱. اصول قانون اساسی

۱.۲.۱. جایگاه حقوقی قانون اساسی

در قسمت پیشین، ردپای برخی از وجوه خدمت عمومی را در دیباچه قانون بررسی کردیم و این طور برداشت گردید که این مفهوم هر چند به طور غیرصریح، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موجود است. نکته دیگر اینکه در نسل نوین قوانین اساسی نیز هیئت مؤسس و یا شورای بازنگری سعی می‌کنند تا فقط شکل و نوع حکومت را به صورت کلی ترسیم نمایند و از بیان جزئیات خودداری نمایند؛ زیرا این امر سبب می‌گردد تا قوانین اساسی در عین پایداری و استحکام بنیادی، انعطاف‌پذیر و قابل تفسیر مانده تا از این مسیر بتوان به فراخور زمان، آن را با شرایط روز منطبق نمود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اما با توجه به فضای ملتهب زمان تصویب، از روش و شیوه یکسانی پیروی نکرده است؛ چراکه در بعضی از اصول به صورت دقیق و جزئی به ذکر مصادیق خدمات عمومی پرداخته و در اصول دیگری نیز تنها می‌توان با ارائه تفسیر و تشریح مبانی ساختاری آن به سمت تکالیف دولت در ارائه این دست خدمات رفت.

۲.۲.۱. بررسی خدمات عمومی در اصول قانون اساسی

در اصول مختلفی از قانون اساسی مبحث خدمت عمومی با توجه به تعریف و معیاری مشخص از آن، مشاهده می‌شود. رکن اصلی در تعریف این مفهوم، تحقق منفعت عمومی چه از طریق مستقیم و یا به صورت تبعی می‌باشد. در اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایه و اساس نظام جمهوری اسلامی را مشخص نموده و سپس در اصل بعدی، دولت را موظف کرده تا برای نیل به اهداف مقرر در اصل دوم، همه امکانات خود را نیز به کارگیرد.

۱. در بند سوم اصل (۳) قانون اساسی، از آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه افراد و در تمامی سطوح و همچنین تسهیل و تعمیم آموزش عالی سخن به میان آمده است.

به عبارتی دولت موظف است در حوزه آموزش و پرورش و تربیت بدنی با توجه به مطلق انگاری درنگارش و تدوین بند مذکور، به صورت رایگان مبادرت به ارائه خدمت نماید. در ادامه نیز و در اصل (۳۰) قانون اساسی، جهت تعریف و تشریح بهتر از این گزاره موجود در بند سوم، مجدداً دولت را با قید «موظف» به این امر ملزم نموده است؛ تنها جهت تبیین بهتر بیان داشته که وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا «پایان دوره متوسطه» فراهم آید و همچنین وسایل تحصیلات عالی را تا «سرحد خودکفایی» کشور لازم دانسته است. در مقابل نظریه دیگری مطرح است که در آن عبارت «سرحد خودکفایی» را ناظر بر تعداد مورد نیاز فائزالتحصیلان دانشگاهی برای تحقق خودکفایی می داند. از سوی دیگر، تعهد دولت را در فراهم آوردن وسایل آموزش و پرورش رایگان را با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان، منوط به قدرت و استطاعت دولت دانسته و معتقدند که نمی توان تکلیف خارج از توان را بر دولت تحمیل کرد.^۱ نکته قابل تأمل این است که طی مصوبه هشتاد و هفتمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورخ ۱۳۶۵/۰۷/۰۸ اعضای عضو شورا بیان داشتند که تحصیل در دانشگاه رایگان است؛ ولی استفاده از امکانات جانبی نیازمند پرداخت هزینه می باشد. با این وجود، علی رغم درج گزاره «خودکفایی» در اصل سی ام قانون اساسی، تعریف و سیاست گذاری دقیقی از این مفهوم به عمل نیامده و با بررسی تاریخی مبحث آموزش عالی در کشور، مشاهده می گردد که از دهه شصت یعنی چند سال بعد از تصویب قانون اساسی، دانشگاه آزاد اسلامی و سپس دانشگاه پیام نور، مقطع شبانه و علمی کاربردی تأسیس گردید؛ به عبارتی هر چه از زمان تصویب قانون اساسی می گذرد، از دامنه خودکفایی در آموزش عالی نیز کاسته و برپولی سازی و کالایی سازی ساختار آموزشی نیز افزوده می شود.

۲. علاوه بر بند سوم از اصل مورد بحث، در بندهای نهم و چهاردهم اصل (۳) قانون اساسی نیز از ایجاد «امکانات عادلانه برای همه افراد در زمینه های مادی و معنوی» و همچنین «ایجاد

۱. جمعی از نویسندگان به اهتمام پژوهشکده شورای نگهبان، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، چاپ اول، نشر پژوهاک عدالت، تهران، ۱۴۰۰، ص ۵۱.

امنیت قضایی عادلانه برای همه» مورد توجه قرار گرفته است که با توجه به تکلیفی بودن ماهیت اصل سوم قانون اساسی و همچنین از آن جا که این دست خدمات را برای عموم شهروندان در نظر گرفته است، می‌توان آن را نوعی از خدمت اجتماعی تلقی کرد. با این حال از سیاق عبارت بند نهم نمی‌توان برداشت کرد که چه نوع خدمات و امکاناتی برای قانون‌گذار مورد توجه بوده است؛ اما در خصوص بند چهاردهم اصل سوم، با توجه به اینکه از امنیت قضایی سخن به میان آمده است می‌توان در راستای بحث «قضا در اسلام» که در مقدمه قانون اساسی مورد بحث قرار گرفت، آن را خدمت عمومی نسل اول یا کلاسیک خطاب کرد.

۳. نیاز انسان به تأمین آسایش فردی و اجتماعی در هنگام بروز نابسامانی‌ها و مخاطرات، موجب تأسیس نهاد حقوقی تأمین اجتماعی گردیده است. در همین راستا، تأمین اجتماعی حمایتی است که دولت در قبال تنگناهای اجتماعی و اقتصادی از شهروندان اعمال می‌کند؛ این دست تنگناها به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد و بر اثر عواملی چون بیکاری، بیماری، از کار افتادگی، پیری، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمانی ایجاد شده است.^۱ اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این امر را به عنوان یک «حق همگانی» مورد شناسایی و تضمین قرار داده است. نکته شایان ذکر اینکه موارد مذکور در صدر اصل ۲۹ که از موارد آسیب و مخاطرات یاد شده، جنبه تمثیلی داشته و دولت در سایر موارد مشابه نیز، مکلف به ارائه خدمت می‌باشد. چنانچه بر اساس ماده یک قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱، حوزه‌های گسترده‌تری را تحت پوشش قرار داده است. در ارائه این دست از خدمات برخلاف اصل مربوط به آموزش و پرورش و تربیت بدنی، از «رایگان بودن» آن سخنی به میان نیامده است؛ بلکه با توجه به قسمت آخر اصل ۲۹ قانون اساسی، دولت را مکلف نموده تا از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از

۱. شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، چاپ اول، نشر مؤسسه

عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۷۸؛ ص ۶

مشارکت مردم، حمایت‌های مالی را برای یکایک افراد طبق قوانین مربوطه تأمین نماید^۱ تا از این طریق، خدمات عمومی اجتماعی دیگری نیز به شهروندان ارائه گردد.

۴. بخش چهارم از اصول مربوط خدمات عمومی در قانون اساسی طی فصل چهارم یعنی (اقتصاد و امور مالی) آمده است. به همین منظور، در صدر اصل (۴۳) قانون اساسی مواردی همچون تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد را جزء اهداف نظام اقتصادی در نظر گرفته و سپس در جهت تحقق آن، اقتصاد جمهوری اسلامی را بر پایه موارد مندرج در بندهای اصل ۴۳ استوار نموده است. نکته مبنایی در خصوص فصل چهارم قانون اساسی این است که همان‌طور که در مقدمه قانون اساسی آمده است، در اسلام اقتصاد وسیله هست و نه هدف و در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل بر رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست، نه تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی. بند یک اصل ۴۳ قانون اساسی دولت را موظف به ارائه اموری نموده که از جمله آن می‌توان به تأمین مواردی همچون مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و تشکیل خانواده اشاره کرد. به عبارت بهتر، موارد مذکور جزء خدمات عمومی اجتماعی می‌باشد که به نوعی لازمه اصلی رفع نیازهای انسان و همچنین راهکارهای لازم برای رهایی از فقر می‌توان در نظر گرفت. علاوه بر آن در بند دوم از اصل (۴۳) قانون اساسی، تأمین شرایط و امکانات کار و شغل را برای همه افراد جامعه مورد شناسایی قرار گرفت و دولت را موظف نمود تا با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصادی کشور و همچنین رسیدن به هدف و غایت نهایی یعنی «اشتغال کامل»، از تمامی ظرفیت‌های موجود همچون توزیع وسائل کار و غیره، اقدام نماید. با این وجود، به دلیل وصف همگانی در بند مذکور و از آنجا که خدمتی است که دولت موظف به ارائه آن می‌باشد، جزء خدمات

۱. ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، منابع مالی سازمان را از حق بیمه، درآمد حاصل از وجوه و ذخائر و اموال سازمان، وجوه حاصل از خسارات و جریمه‌های نقدی مقرر در این قانون و همچنین کمک‌ها و هدایا در نظر گرفته است.

عمومی اجتماعی لقب می‌گیرد.

۵. «پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی در جلسات ۵۵، ۵۶ و ۵۷ مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تاریخ هفتم، هشتم و نهم آبان سال ۱۳۵۸ مذاکراتی صورت پذیرفت که ۵۷ تن از نمایندگان در این جلسات حضور داشتند. این اصل در پیش‌نویس دولت موقت سابقه‌ای نداشت و نخستین بار توسط گروه مربوط به تدوین اقتصاد اقتصادی و مالی قانون اساسی تصویب گردید»^۱. در اصل (۴۴) قانون اساسی ایران، نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش «دولتی»، «تعاونی» و «خصوصی» تقسیم‌گردیده است. قانون اساسی با وجود دسته‌بندی دقیق از اصول مذکور، سعی کرد تا سرحد امکان به ذکر مصادیق هر بخش نیز بپردازد. دسته‌ای از این خدمات جنبه عمومی داشته و دولت را ملزم نموده تا از طریق آن، به ارائه خدمات بپردازد. با بررسی در اصل ۴۴ قانون اساسی کشوری‌توان به تفاوت و تمایز این اصل و یا به عبارت بهتر، خدمات مندرج در این اصل با سایر خدمات عمومی پی برد؛ چراکه برای مثال در اقتصاد بخش دولتی، وظایف و تکالیفی را برای دولت در نظر گرفتند تا از این طریق همانند یک تاجر و متصدی خود به عرضه خدمات عمومی بپردازد. برای مثال، خدمات مربوط به بانکداری، بیمه، راه‌آهن طبق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی و قبل از ابلاغ سیاست‌های قانونی مربوط به این اصل در خرداد ۱۳۸۴، تحت حاکمیت دولت قرار داشت و دولت می‌بایست به ارائه این دست خدمات اقتصادی بپردازد. با ابلاغ سیاست‌های اصل مذکور، تحول و انقلاب عظیمی در این خصوص پدید آمد. با توجه به موارد مذکور، خدمات عمومی مربوط به این اصل از نوع اقتصادی می‌باشد.

۶. آخرین بخش مربوط به خدمات عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرتبط به حوزه خدمت عمومی سنتی یا کلاسیک و در ادامه مباحث مربوط به سرفصل‌های دیباچه قانون اساسی است. چنانچه همان‌طور که بیان‌گردید یک دسته از خدمات وجود دارد

۱. منصوریان، مصطفی، «شرح مبسوط قانون اساسی؛ شرح اصل ۴۴ قانون اساسی»، چاپ اول، نشر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۴، ص ۲۱

که برخی صاحب نظران آن را مقتضای ذات دولت دانسته و بر این باور بودند که در صورت متولی نبودن دولت بر آن حوزه، عملاً معنا و مفهوم اقتدار حاکمیت دچار خدشه می شود. هر چند بعدها طرفداران نظریات نوینی همچون آنارشیسم یا پلورالیسم نو، آن را رد کردند و در برخی از کشورهای در حال توسعه، این دست خدمات به بخش خصوصی منتقل گردید. از جمله موارد مورد نظر در این حوزه، ابتدا مربوط به اصل (۱۴۳) قانون اساسی می باشد که ارتش جمهوری اسلامی ایران را پاسدار استقلال و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی دانسته است. علاوه بر آن در بخش دیگری نیز، اصل ۱۷۶ قانون اساسی در مقام تأمین منافع ملی و تمامیت ارضی، شورای عالی امنیت ملی را با ریاست رئیس جمهور عهده دار وظایف فوق الذکر نموده است. به عبارتی در این اصل، به صورت مصرح حفظ تمامیت ارضی کشور به ارتش و همچنین تأمین منافع ملی و مجدداً تمامیت ارضی به شورای عالی امنیت ملی واگذار شده است تا از این طریق در جهت همان مبحث حفظ نظم عمومی که لیبرال های کلاسیک بر آن پافشاری می کردند، محقق گردد. سرانجام آخرین مصداق از خدمات عمومی اداری در خصوص خدمات حوزه قضایی یا به عبارت بهتر، خدمات دوره اول می باشد. این دست خدمات به طور مستقیم و غیرمستقیم در مباحث قضایی و امنیتی مانند احیای حقوق عامه و رفع تظلمات و رسیدگی به دعاوی مردم مرتبط است که نمونه هایی از خدمات سنتی در فصل یازدهم (قوه قضاییه) و در اصول (۱۵۶) و (۱۵۹) قانون اساسی اشاره گردیده است.

۲. برنامه های توسعه کشور

نظام برنامه ریزی توسعه، برآمده از اندیشه اقتصاددانان چپ و به ویژه کارل مارکس در خصوص میزان و نحوه مداخله دولت در امور اقتصادی و اجتماعی می باشد که برای اولین بار طی اوایل قرن بیستم میلادی در کشورهای با نظام کمونیستی نظیر شوروی سابق و سپس در کشورهای با نظام اقتصاد آزاد و در حال توسعه پی ریزی گردید. برخی نیز به منظور

مستندسازی این گزاره، به کتاب «آنتی دورینگ»^۱ فردریش انگلس^۲ اشاره نموده و بر این باورند که در اثر مذکور چندین بار از اصطلاح «برنامه‌ریزی توسعه» استفاده شده است. گروهی از پژوهشگران داخلی، جرقه نظام برنامه‌ریزی به منظور توسعه و پیشرفت در ایران را به تشکیل یک کمیسیون دائمی جهت تهیه برنامه افزایش تولید کشور در سال ۱۳۱۶ می‌دانند که در آن با تشکیل «شورای اقتصاد»، سعی در نیل به اهداف مورد نظر داشتند؛ با این حال پیش از انقلاب اسلامی به طور رسمی شش برنامه و در عمل نیز سه برنامه جهت توسعه تهیه گردید. در مقابل عده‌ای دیگر، اولین مصوبه قانون‌گذاری در خصوص اسناد برنامه‌ریزی توسعه را مربوط به سال ۱۳۲۵ دانسته^۳ که این مباحث اختلافی حاکی از عدم نظام حقوقی واحد در این زمینه می‌باشد. آنچه که از بررسی‌های تاریخی در حوزه اسناد مربوط به برنامه‌های توسعه در ایران به دست می‌آید این است که قبل از استقرار نظام جمهوری اسلامی، تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه صرفاً از جنبه صوری و شکلی و در راستای مناسبات و سیاست‌های واحد جهانی برخوردار بوده و در عمل توفیق چندانی از برنامه‌های مصوب حاصل نگردیده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شش برنامه توسعه در بازه‌های زمانی پنج‌ساله به طور کامل مورد تدوین و اجرا قرار گرفته است و هفتمین برنامه نیز در دست بررسی و تصویب می‌باشد. دیگر آنکه برنامه‌های توسعه به دلیل سیاست‌گذاری کلانی که در حوزه مباحث اقتصادی و اجتماعی به همراه دارند، در کنار اسناد و مقررات دیگری همچون قوانین اساسی و قوانین ارگانیک می‌توانند دستگاه حکمرانی را در جهت سعادت و به‌ورزی رهنمود سازند. در بررسی مقررات مرتبط با توسعه در ایران، ارتباط آن با مباحث حوزه خدمت عمومی کاملاً نمایان

1. Anti- Duhring

2. Friedrich Engels

۳. طحان نظیف، هادی و هادی‌زاده، علی، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، پاییز ۱۳۹۷، شماره بیست و یکم، ص ۱۰۲

است؛ چراکه نظریات سیاست‌گذاران در تدوین و عملکرد مسئولان حاکمیتی در اجرای آن طی هر برهه زمانی، این مفهوم را با تحولاتی عمیق مواجه کرده است. برای مثال در اولین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، ردپای مداخلات دولت در عرصه‌های گوناگون به چشم می‌خورد؛ این در حالیست که طی برنامه‌های سوم توسعه به بعد و در راستای سیاست‌های کلان حکمرانی در کشور، مبنای برنامه‌های مذکور برواگذاری ارائه خدمات عمومی به بخش خصوصی، کوچک‌سازی دولت و حکمرانی بازارگرایانه می‌باشد^۱.

۱.۲. مبانی تاریخی و سیاسی برنامه‌های توسعه کشور

۱.۱.۲. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

(۱۳۶۸-۱۳۷۲)

قانون برنامه اول توسعه پس از فراز و نشیب‌های فراوان و همچنین با بررسی نظرات کارشناسان مراکز حاکمیتی و از جمله سازمان برنامه و بودجه در بهمن‌ماه ۱۳۶۸، یعنی حدود یک سال پس از پایان جنگ تحمیلی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مقتضیات پس از جنگ تحمیلی و همچنین با ثبات نسبی در وضعیت سیاسی کشور، انتظار می‌رفت که شاهد تحولات اساسی در حوزه توسعه داخلی باشیم. بررسی‌های به‌عمل آمده بیانگر آن است که مجموع اعتبارات برنامه مذکور حدود ۲۸۹۶۵٫۵ میلیارد ریال می‌باشد که با تفکیک سرفصل‌های مندرج مشخص گردید که ۴۸ درصد صرف امور اقتصادی، حدود ۳۱ درصد مرتبط با امور اجتماعی، هفت درصد در حوزه امور عمومی و به‌طور تقریبی ۱۴ درصد نیز در جهت سایر هزینه‌ها می‌باشد.

حوزه امور اجتماعی به دلیل ارتباط مستقیم آن با مبحث خدمت عمومی، جای تأمل بیشتری دارد و به همین منظور با پیگیری آمارهای رسمی مشخص گردید که سهم آموزش و

۱. صانعی، مهدیه، «برنامه‌های توسعه کشور در پرتو اصول حقوق عمومی اقتصادی»، چاپ اول، نشر امجد، تهران،

پرورش با ۳۵ درصد، بهداشت، درمان و تغذیه با ۱۸ درصد و تحقیقات با حدود ۱۵ درصد، بیشترین میزان بودجه تخصیص یافته را برخوردار می‌باشند. این امر بیان‌گر آن است که در دهه‌های اول استقرار نظام جمهوری اسلامی، حاکمیت کشور در صدد جبران عدم توسعه فردی و اجتماعی برجامانده از رژیم سابق بود که بازتاب و نتیجه آن در دهه‌های بعد به‌طور کاملاً ملموسی قابل مشاهده می‌باشد.^۱ علاوه بر آن، تأمین نیازهای اساسی شهروندان و چالش‌های میان طبقات کم‌برخوردار از مهم‌ترین مباحثی بود که در طی دهه ۶۰ و ۷۰ شمسی در کشور از اهمیت بالایی برخوردار بود. این امر منجر به تأسیس نهادهایی گشت که حقوق و مطالبات طبقات پایین را از حاکمیت مطالبه می‌کرد که از جمله می‌توان به دفتر بین‌المللی کار اشاره کرد. در فضای نظری و تئوریک نیز، مطالبات اندیشمندان منجر به رویکرد «نیازهای اولیه ضروری»^۲ گردید که در راستای سیاست‌های فقرزدایی در کشور شکل گرفت. راهبرد این نظریه بر تأمین چند خدمت عمومی و اجتماعی اولیه توسط دولت استوار بود که عبارتند از: ۱- مواد غذایی ضروری؛ ۲- آب؛ ۳- بهداشت و درمان؛ ۴- آموزش و پرورش مقدماتی و ۵- مسکن متناسب.^۳ بنابراین با توجه به آنچه که گفته شد، از حیث عملی و نظری در فضای برنامه اول توسعه نیز، دولت موظف به تأمین نیازهای اولیه به همراه خدمات عمومی نسل دوم می‌بود.

۲،۱،۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به دلیل شکست نسبی برنامه اول در تحقق اهداف مدنظر و نیاز به طراحی یک برنامه توسعه دقیق و عملی به مدت یک سال با تعویق مواجه گردید و در نتیجه مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ و هم‌زمان با دوره‌ای که اصطلاحاً

۱. احمدی امویی، بهمن، «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»؛ چاپ اول، نشر کتاب پارسه، تهران، ۱۴۰۰، ص ۱۹۰

2. Basic Human Needs

3. Gillis, M. "Economics of Development" 4th ed, New York, 1996, P. 160

به دوران سازندگی و اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی در ایران همراه بود، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لازم به ذکر است، در قانون برنامه اول توسعه پیش‌بینی شده بود که به میزان ۸٫۱ درصد رشد تولید ناخالص داخلی به وقوع بپیوندد؛ این درحالیست که با صرف منابع بیشتر نسبت به آنچه که در نظر گرفته شده بود، حدود ۷٫۷ درصد حاصل گردید. همین امر منجر به تغییر الگوی سیاست‌های توسعه در ایران شد.

در برنامه دوم نسبت به برنامه اول از سهم امور عمومی، ۲٫۷ درصد و در اقدامی غیرکارشناسی از میزان امور اجتماعی حدود ۱۷ درصد نیز کاسته شد که این امر اعتراض طبقات کم‌برخوردار یا به عبارتی «شورش‌های دهه هفتاد» را به همراه داشت و در مقابل، طی یک دگرگونی نامتعارف با توجه به سیاست دولت وقت مبنی بر سازندگی یا بازسازی کشور، به میزان ۷۱٫۸ درصد به سهم امور اقتصادی اضافه گردید. در این برنامه همان‌طور که در اهداف اولیه آن ذکر گردیده است، بحث توزیع و عدالت مقدم بر سایر مناسبات دیگر مانند رشد و توسعه می‌باشد؛ هر چند وادی عمل نیز، نتایج کاملاً معکوسی به وقوع پیوست و به معنای دقیق کلمه، سیاست‌های بازار آزاد نمود بیشتری در حکمرانی پیدا کرد. جهت تبیین دقیق‌تر از موضوع باید اشاره کرد که مجموعه سیاست‌هایی با عنوان تعدیل اقتصادی به‌طور هم‌زمان با تحولات جهانی دهه آخر قرن بیستم همراه شد و به همین منظور، با توجه به اهداف برنامه توسعه دوم، برخی نیروهای سیاسی چپ داخلی با انتقاد همه‌جانبه علیه آن، سیاست‌های مذکور را برنامه دیکته‌شده صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی جهت عدم مداخلات دولت در امور اجتماعی می‌دانستند.^۱

۳٫۱٫۲. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

(۱۳۸۳-۱۳۷۹)

برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که تجربه حاصل از دو برنامه اول و دوم در اختیار

۱. نیلی، مسعود، «اقتصاد ایران»، چاپ اول، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی اقتصادی، تهران، ۱۳۷۶، ص ۳۵۹

مسئولین و برنامه‌ریزان قرار داشت و همچنین بعد از انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶، دولتی با تفکر مبنی بر اصلاحات سیاسی و اجتماعی روی کار آمد. مهم‌ترین مؤلفه دولت اصلاحات به ترتیب بر آزادی‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و با هدف حاکمیت قانون، تقویت جامعه مدنی و توسعه اجتماعی کشور استوار بود. سرانجام این برنامه با شعار «توسعه پایدار» در مجموع شامل ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده قانونی در سه حوزه فرابخشی با دوازده فصل، حوزه بخشی با سیزده فصل و همچنین حوزه اجرا و نظارت شامل یک فصل، پس از بحث‌های کارشناسی فراوان و با بیش از ۵۵ جلسه نقد و بررسی در هیئت دولت، سرانجام در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. عده‌ای تصویب برنامه سوم را نقطه عطفی در راستای سیاست‌های مربوط به خصوصی‌سازی و تغییر در مبنای حکمرانی داخلی و خارجی دانسته‌اند؛ چراکه برای اولین بار موضوع آزادسازی برنامه مالی کشور، ایجاد حساب ذخیره ارزی، اصلاح نظام ارزی، آزادسازی بازارهای مالی را مربوط به این دوره دانسته که در مبحث بعدی به ارتباط مستقیم آن با مفهوم خدمت عمومی خواهیم پرداخت.

۴/۱/۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

(۱۳۸۸-۱۳۸۴)

لایحه برنامه چهارم توسعه در زمان دولت اصلاحات و با نظرات کارشناسان برآمده از این جریان فکری، مورد تهیه و تدوین قرار گرفت. برنامه‌هایی همچون گسترش آزادی‌های مدنی و سیاسی، رواج تفکر انتقادی در جامعه، افزایش خدمات آموزشی از جمله مؤلفه‌های کارشناسی جهت ارائه لایحه مذکور به مجلس شورای اسلامی بود. همچنین کاهش نسبی عقب‌ماندگی در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه سبب شد تا تمامی جوانب توسعه همگانی در این لایحه مورد نظر قرار گیرد که از جمله می‌توان به محورهای ۱- رشد اقتصاد ملی دانایی‌محوری و تعامل با اقتصاد جهانی؛ ۲- حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای؛ ۳- توسعه سلامت و امنیت

انسانی و عدالت اجتماعی؛ ۴- صیانت از فرهنگ اسلامی- ایرانی؛ ۵- تأمین مطمئن امنیت ملی؛ ۶- توسعه امور قضایی؛ ۷- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت؛ ۸- سامان بخشی عملیات اجرای برنامه؛ ۹- تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت؛ ۱۰- نظارت. همان‌طور که مشاهده می‌گردد، ردپای بسیاری از نسل‌های خدمات عمومی در بخش مختلف آن‌را می‌توان احصاء کرد؛ از خدمات عمومی نسل اول همچون امنیت ملی و توسعه قضایی گرفته تا خدمات نسل‌های نوین‌تری همچون محیط زیست، آمایش سرزمین و توان منطقه‌ای. با این وجود «لایحه قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ دی‌ماه ۱۳۸۲، طی ۱۰۶ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و پس از فراز و نشیب‌های فراوان و اصلاحات متعدد در تاریخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ به‌عنوان خط‌مشی عمومی نظام اجرایی کشور در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. با شروع دوره زمانی قانون برنامه چهارم توسعه، دولت نهم پس از انقلاب با شعار «مهرورزی» و باگفتمان عدالت در مسند امور اجرایی نشست. در این دوره یکی از اقدامات مهم توسط دولت، حذف نهادها و سازمان‌های اقتصادی و غیراقتصادی بود که از جمله می‌توان به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای پول و اعتبار، انحلال هیئت امنای صندوق ذخیره ارزی در کنار شورای عالی وزارت علوم اشاره کرد. اقدامات مذکور تأثیرات کلانی را در حوزه اجرایی برجای گذاشت و باعث «توده‌گرایی»^۱ در عملکرد دولت نهم شد که در نتیجه به بی‌اعتبارسازی برنامه‌های توسعه در کشور منجر گردید.

در ادامه سلسله اقدامات غیرکارشناسی دولت نهم با بیان اینکه برنامه چهارم توسعه برآمده از نظام فکری غربی و الگوی آنگلا ساکسونی می‌باشد، به مواد و فصول آن توجهی نشد؛ لذا در عمل اقدامات عجبی از سوی دولت سرزد که می‌توان به تدوین لایحه بودجه اشاره کرد که به‌طور کامل برخلاف برنامه‌های مصوب توسعه بود. برای نمونه، در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ در اقدامی نادر به بهانه بودجه‌ریزی عملیاتی، جداول و ردیف را حذف و تنها کلیات بودجه را در اختیار نمایندگان قرار دادند. در خصوص میزان رشد اقتصادی در برنامه چهارم توسعه باید

خاطر نشان کرد که پیش‌بینی کارشناسان در هنگام تدوین قانون مذکور، رشد ۷٫۱ درصدی در سال ۱۳۸۴ و همچنین رشد هشت درصدی در آخرین سال اجرای این برنامه‌ها بود؛ این در حالیست که طبق آمارهای رسمی در سال اول حدود ۶٫۹ درصد و در انتهای اجرای این برنامه، حدود ۵٫۸ درصد رشد اقتصادی به وقوع پیوست^۱ که در صحت و سقم آن نیز جای تردید وجود دارد! همچنین دوره اجرای قانون مذکور با تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغی مقام معظم رهبری) و قانون مدیریت خدمات کشوری هم‌زمان گردید که نقطه عطفی در واگذاری و خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران به‌شمار می‌رود.

۵/۱/۲. قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

پنجمین برنامه توسعه در ایران طی اواخر دوره ریاست جریان معروف محافظه‌کار طی نه فصل شامل ۱- فرهنگ ایرانی- اسلامی، ۲- علم و فن‌آوری؛ ۳- نظام اداری و مدیریت اقتصادی؛ ۴- توسعه منطقه‌ای؛ ۵- امور دفاعی؛ ۶- امور سیاسی و امنیتی؛ ۷- حقوقی و قضایی؛ ۸- بودجه و ۹- نظارت، تدوین و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. گفتمان اصلی مدیریت اجرایی کشور در طی این برهه، توجه به ظرفیت‌های داخلی و رویگردانی از جهانی‌سازی امور مربوطه بود. در این دوره آشکالی از سیاست‌های مربوط به اقتصاد مقاومتی مشاهده می‌گردد که از جمله می‌توان به تأکید بر درآمدهای مالیاتی، توجه به هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها و فعال نمودن بازار بورس داخلی اشاره کرد. همچنین بررسی‌های به عمل آمده از آمار و اطلاعات رسمی کشور حاکی از آن است که در این دوره زمانی، اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی کارخانجات و مراکز اقتصادی به صورت بی‌ضابطه با سرعت و حدت بیشتری به وقوع پیوست؛ در مقابل می‌توان اذعان داشت که ارائه خدمات عمومی اجتماعی از جنبه نظریه‌های عدالت توزیعی^۲ از سرگرفته شد.

۱. به نقل از: برمکی، افشین، «نماگرهای اقتصادی سال‌های مختلف»، گزارش بانک مرکزی، تهران، ۱۳۹۳؛ ص ۷۷

۲. مهم‌ترین نظریه‌های مربوط به عدالت توزیعی عبارتند از:

۱- نظریه برابری که قائل به توزیع مساوی کالا بین شهروندان می‌باشد؛ ۲- نظریه استحقاق و شایستگی؛ ۳- نظریه انصاف

۶،۱،۲. قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

قانون برنامه ششم توسعه توسط کارشناسان وابسته به جریان «اعتدال» و با رویکرد برنامه سوم توسعه تهیه گردید و سپس در نوزده بخش و همچنین ۱۲۴ ماده به همراه ۱۲۸ تبصره در جلسه علنی ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ در ادامه نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاح بنده (الف) ماده ۴، بند (ب) ماده ۱۲، ماده ۳۰، جزء (الف) ماده ۶۷ و تأیید ماده ۱۶ موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. نکته‌ای باید بدان اشاره کرد این است که مجلس شورای اسلامی پس از اتمام مهلت مقرر قانونی برنامه پنجم، طی طرحی دو فوریتی به اصلاح ماده ۲۳۵ قانون برنامه پنجم دست زد و اعتبار آن را تا پایان سال ۱۳۹۵ تمدید نمود. این امر بیانگر جایگاه متزلزل و همچنین عدم اولویت قانون‌گذاری برنامه توسعه در نظام حکمرانی کشور دارد.

در ماده یک بخش مربوط به اهداف برنامه مذکور، دو هدف رشد اقتصادی سالانه هشت درصدی و عدالت با ضریب جینی ۳۴ در سال آخر اجرای آن پیش‌بینی گردیده بود؛ با این حال به دلیل اجرای سیاست‌های غیرکارشناسانه و عواملی همچون اعمال تحریم‌های همه‌جانبه از سوی ایالات متحده آمریکا و کشورهای غربی همسوی با آن یا افزایش ناگهانی اقلام اساسی و سوخت در کشور، این امر محقق نگردید. همچنین در ماده سوم این قانون، تنها به مقوله‌هایی همچون آب، محیط زیست اشاره گردیده بود؛ اما در حوزه فرهنگ اقتصادی کشور با ذکر کلیاتی در مبحث اقتصاد مقاومتی، در عمل مورد غفلت قرار گرفت. به عقیده برخی، اهمیت ابعاد فرهنگ اقتصادی در هر کشور تا آنجاست که برخی اندیشمندان در تحلیل دلایل پیشرفت کشورهای آسیای جنوب شرقی نظیر مالزی و سنگاپور را در توجه به این مقوله نام می‌برند. نکته دیگر آنکه در ماده ششم این برنامه به دولت اجازه داد

تا با ایجاد تغییر شکل بدهی دولت و زمینه‌سازی برای بدهکاری بیشتر آن از طریق انتشار اوراق بهادار به تسویه بدهی‌های قطعی پردازد که این امر در ابعاد دخالت مستقیم دولت در اقتصاد تأثیری مخربی بر جای گذاشت که در نتیجه با یک دولت همواره بدهکار باکسری بودجه نیز مواجه می‌باشیم.

۲.۲. تحولات خدمت عمومی در پرتو برنامه توسعه کشور

با توجه به آنچه که از تحولات و تطورات برنامه‌های شش‌گانه توسعه کشور بیان شد، سیاست‌های مذکور در هر دوره تأثیر کلانی را در مسیر ارائه خدمات عمومی و یا تغییر ساختار و اندازه دولت بر جای گذاشتند؛ این امر از قانون اول تا قانون ششم توسعه با استفاده از روش و مکانیزم‌هایی متفاوتی همچون ارائه خدمات آموزشی پایه و پیشرفته، بهداشت و درمان، زمینه‌سازی و اجرای خصوصی‌سازی، حمایت از دولت از محیط زیست و غیره به اجرا درآمد.

در برنامه اول توسعه، مبحث خصوصی‌سازی از طریق جنبه‌های غیرمستقیم و فرعی مورد توجه قرار گرفت؛ چراکه به منظور بازسازی کشور از اثرات جنگ تحمیلی، ایجاد رشد اقتصادی و تولید سرانه، این امر ایجاب می‌کرد. در همین راستا، طی بخش ۴ از ۳۷ به مواردی همچون تشویق و حمایت از ایجاد تشکلهای صنعتی، معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده «به استثنای صنایع بزرگ و مادر» به مردم اشاره شد. هر چند از این مواد نمی‌توان به خصوصی‌سازی مستقیم رسید؛ با این وجود همین که از سیطره بخش بزرگ دولتی خارج می‌گشت، قدمی جهت پی‌ریزی و ریل‌گذاری این مسیر می‌باشد. علاوه بر آن، اصلاح قانون سازمان مدیریت اجرایی و قضایی کشور از طرق مختلفی همچون تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی‌گری با رویکرد کاهش وظایف تصدی تا سرحد ضرورت و نیز انتقال بخشی از وظایف غیرضروری دولتی به بخش غیردولتی در جهت کاهش

۱. پورا احمدی، معین، «شناسایی نظام ارزیابی خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی از منظر سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی»، طرح پژوهشی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۹۵، ص ۱۱۴

بار مالی ارائه خدمت عمومی و ارتقاء کیفیت خدمات، مورد اشاره قرار گرفت. در نتیجه، هیئت وزیران به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ را با عنوان سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت به «استثنای شرکت های بزرگ و مادر» قابل واگذاری به بخش خصوصی اعلام نمود و روش های واگذاری را از سه طریق: ۱- واگذاری از طریق بورس؛ ۲- مزایده و ۳- مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید به رسمیت شناختند.

در برنامه دوم توسعه، تمرکز حاکمیت به طور مشخص بر افزایش نقش بخش غیردولتی در اقتصاد بود. در همین راستا، در تبصره ۴۱ قانون مذکور دولت را موظف به واگذاری فعالیت های دولتی در امور مربوط به خدمات عمومی و اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات، نگهداری و بهره برداری از تأسیسات زیربنایی و عمومی به بخش خصوصی و تعاونی با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی نمود. علاوه بر آن، به منظور تقویت مشارکت عموم شهروندان که جزء اصول اساسی این برنامه است، واگذاری بخشی از فعالیت های عمرانی، اجرایی، اقتصادی دولت به مردم که به اعمال حاکمیت لطمه وارد نکند، ضروری دانسته شد. در قسمت دیگری نیز که به تبیین سیاست های کلی تعلق دارد، تشویق به مشارکت بیشتر بخش خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی با لحاظ ایجاد رقابت و همچنین مقابله با انحصارگرایی مورد توجه قرار گرفته است. لازم به ذکر است که برای اولین بار پس از انقلاب اسلامی و در طول اجرای برنامه مذکور، انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا در تاریخ هفتم اسفند ۱۳۷۷ برگزار شد که این امر تأثیر به سزایی در عدم تمرکزگرایی و در نتیجه مشارکت مردم در تأمین خدمات عمومی برجای گذاشت.

برنامه سوم توسعه را نقطه عطفی در روند خصوصی سازی خدمات عمومی و اصلاح ساختار متمرکز می توان برشمرد؛ چراکه سرآغاز متن برنامه با هدف اصلاح ساختار اداری و مدیریت آغاز شد. همچنین بر اساس ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه، وظایف حاکمیتی از تصدی گری منفک گردید؛ در نتیجه بخشی از خدمات عمومی در زمره خدمات عمومی دولت و برخی دیگر نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و درمان در حوزه وظایف مربوط به تصدی گری اجتماعی

قرارگرفت. در ادامه نیز سازماندهی شرکت‌های دولتی بررسی شد و طبق ضوابط مشخصی نیز، اجازه واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمانی این نوع از شرکت‌ها صادر گردید. به منظور تحقق این امر در تبصره (۴) ماده چهار، ملاک ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی را تنها در «وجود انحصار طبیعی در بخش مورد نظر» و «عدم تمایل بخش خصوصی به ورود و سرمایه‌گذاری» دانسته که این امر در راستای تحقق بازاری سازی خدمات عمومی می‌باشد. همچنین برای اولین بار قانون‌گذاری طی ^{۱۰} ماده شروط مربوط به فرآیند خصوصی سازی را به طور کاملاً صریح ابلاغ نمود و سه نهاد متولی اجرای برنامه خصوصی سازی را که عبارتند از ۱- هیئت عالی واگذاری (ماده ۱۲)؛ سازمان خصوصی سازی (ماده ۱۱۵) و هیئت داور (ماده ۲۱۰) را با الزام به تکالیف مؤثری مورد شناسایی قرار داد. در بخش اول از بند (الف) ماده سه این قانون، کاهش پنج درصدی تعداد کارکنان شاغل در بخش دولتی به تصویب قانون‌گذار رسید که در همین راستا سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در سال ۱۳۸۲، مصوباتی در این زمینه صادر کرد و به آن جامه عمل پوشاند. قانون‌گذار در فصل چهارم قانون برنامه سوم به موضوع «تنظیم انحصارات» و «رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی» پرداخت که این دو ذیل مبحث فصل پیش، یعنی تنظیم‌گری دولت و حقوق رقابت قرار می‌گیرد. در این بخش، فعالیت‌های مربوط به انحصارات دولتی همچون «راه آهن، دخانیات و نفت» را با قید شروطی قابل واگذاری به بخش خصوصی برشمرد. با این حال در یک تفکیک قانونی در حوزه نفت، بخش بالادستی نفت را در انحصار دولت قرار داد اما بخش پایین دستی نفت و گاز را نیز به بخش خصوصی واگذار نمود.

در برنامه چهارم توسعه، روند اجرای سیاست‌های مرتبط با خصوصی سازی ادامه یافت. در ماده چهارم قانون که به سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پرداخته است، از جمله موارد مشمول در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را وارد چرخه خصوصی سازی نمود و به دولت اجازه داد تا از تمامی روش‌های در دسترس همچون «مقررات زدایی»، واگذاری مدیریت نظیر «اجاره، پیمان مدیریت و پیمان کاری عمومی» و

مالکیت همچون «اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال»، تجزیه به منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها استفاده نماید. از ابداعات دیگر قانون‌گذار در قانون برنامه چهارم نیز می‌توان به فصل سوم آن اشاره کرد که به منظور تقویت و ایجاد رقابت، سازوکارهای متنوعی را پیش‌بینی نموده است. همچنین در فصل دوازدهم این قانون، با تفکیک وظایف دولت به حاکمیت و تصدی‌گری، مرزبندی دقیق‌تری نسبت به برنامه سوم از اعمال دولت ترسیم می‌کند تا از این طریق، امور قابل واگذاری به بخش خصوصی یا غیردولتی مشخص گردد^۱.

در برنامه پنجم کارشناسان مربوطه به دنبال آزمون و خطا و بازشناسی مفهوم خصوصی‌سازی برآمدند تا اشکالات گذشته را رفع نمایند. علاوه بر آن، برای اولین مرتبه در تاریخ پس از انقلاب، در ماده ۵۵ قانون مزبور به منظور ارتقای کیفیت و بهره‌مندی همگانی شهروندان، تأکیدی اساسی و مستقیم بر خصوصی‌سازی بخش‌های «آموزش و پرورش» و «بهداشت و درمان» گشت. این امر در کنار ایجاد برنامه‌های مربوط به بیمه درمانی همگانی، سیستم درمان کشور را با یک تناقضی آشکار مواجه ساخت که در نتیجه و با مرور زمان، به بهانه خدمات درمانی ارزان‌تر، زمینه زوال کیفیت خدمات عمومی دولتی را فراهم نمود. در ماده ۶۴ برنامه مذکور، تمهیداتی در نظر گرفته شد تا نظام حکمرانی کشور را در یک دوگانه سیستم دولتی و خصوصی با ابهام مواجه نماید. براساس این ماده به دولت اجازه داده شد تا هر زمان با واگذاری یک بنگاه به بخش خصوصی، موجبات اخلاص در مسئولیت‌های دولت نسبت به مردم ایجاد شود، واگذاری را لغو نموده و دوباره خود عهده‌دار وظایف تصدی آن را برعهده گیرد. از دیگر نکات قابل تأمل در این قانون، ایجاد صندوق‌های توسعه به منظور حمایت از بخش خصوصی بدون حضور و مشارکت نمایندگان بخش خصوصی در تصمیم‌گیری آن می‌باشد. در کنار آن و طبق ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، دولت با ایده‌گیری از کشورهای

۱. توازی‌زاده، عباس، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سیزدهم، بهار ۱۳۸۵، شماره پنجاه و یکم، ص ۵۸

در حال توسعه همچون برزیل و هند، مبادرت به تأسیس «صندوق توسعه ملی» نمود که طی آن مقرر شد تا حداقل بیست درصد درآمد حاصل از فروش نفت، گاز و دیگر فرآورده‌های ملی به صندوق مذکور واریز گردد. ترتیبات تشکیل و اداره صندوق توسعه ملی در ایران جای بحث فراوانی دارد؛ زیرا از این صندوق به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی و به منظور ایفای وظایف نهاد غیردولتی تأسیس شد، اما در عمل رئیس جمهور و اعضای کابینه دولت در ترکیب هیئت امناء صندوق برتری دارند. همچنین در ماده هشت و یازده قانون به اعضای آن اجازه داده است تا در مواقع ضروری و هنگام کسری بودجه از مبالغ آن برداشت نمایند. سرانجام لازم به ذکر است که در ماده ۴۲ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت را مکلف به اجرای پوشش بیمه فراگیر درمانی نموده و از همین رو، صندوق بیمه اجتماعی فراگیر وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را طراحی کرده است.^۱

در آخرین برنامه توسعه کشور نیز اقدامی کلان یا به عبارتی ریل‌گذاری به خصوصی در حوزه خدمات عمومی به وجود نیامد؛ هر چند مبنای نگارش برنامه همچنان در راستای برون‌سپاری خدمات و کوچک‌سازی دولت استوار بود که این امر به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر مبحث خدمت عمومی مؤثر واقع گردید. برای مثال در ماده ۱۲ قانون برنامه ششم، دولت موظف شد در طول اجرای این برنامه به منظور پرداخت بدهی‌های قبلی خود به نهادهایی همچون سازمان تأمین اجتماعی از طریق فروش اموال مازاد حاکمیتی، سهام قابل واگذاری، اوراق بهادار قانونی و غیره اقدام نماید (این امر شامل نهادهای زیرمجموعه مقام معظم رهبری، نهادهای عمومی غیردولتی، قوه مقننه و قضاییه نمی‌شود). علاوه بر آن به استناد بندهای (ب) و (پ) ماده مذکور، در خصوص صندوق‌های بازنشستگی کشوری که یکی از معضلات جدی نظام پرداخت در کشور می‌باشد، دولت مکلف گردید که

۱. بیمه اجتماعی فراگیر به نوعی از بیمه گفته می‌شود که به منظور پوشش همگانی بیمه‌های اجتماعی برای آن بخش از جمعیت که مشمول بیمه اجتماعی اجباری نیستند و یا شرایط بیمه شدن در چارچوب مقررات را نداشتند، وضع گردیده است.

با متناسب سازی حقوق و مزایای قانونی، خدمات اجتماعی این قشر را فراهم نماید. در ماده ۱۷ قانون به منظور تحقق اقتصاد دانش بنیان، افزایش بهره‌وری، رشد و همچنین ارتقاء کیفیت و عدالت آموزشی به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده است تا از طریق خرید خدمات بخش خصوصی و تعاونی اقدام و قسمتی از امور را به این دو بخش واگذار نماید.

۳. سایر قواعد و مقررات مرتبط با حوزه خدمت عمومی

علاوه بر قانون اساسی و برنامه توسعه در ایران، قواعد و مقررات دیگری نیز وجود دارند که به دلیل ارتباط مستقیم آن با تحولات مفهوم خدمت عمومی، قابل بررسی می‌باشند؛ چراکه قوانین مذکور در زمان و برهه تصویب خود، نوعی ریل و سیاست‌گذاری نوینی را در مباحث اقتصادی و حقوقی در پی داشته و به تدریج سبب شدند تا از چهره قدیمی و سنتی خدمات عمومی زدوده شود. در همین راستا، طی این مبحث به سه گفتار مهم و جریان اصلی خواهیم پرداخت که عبارت است از: ۱- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۰۱)؛ ۲- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ به عنوان مهم‌ترین قانون در حوزه حقوق اداری و ۳- گفتار آخر به مصوبات و تصمیمات موردی مانند آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ که نقش به‌سزایی در واگذاری نهادهای ارائه‌دهنده خدمت عمومی داشته را مورد بحث قرار خواهیم داد.

۱.۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۱.۱.۳. زمینه‌های تاریخی و سیاسی ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، فلسفه تنظیم اصل ۴۴ بدین صورت مطرح می‌گردد که ماهیت اقتصاد اسلامی، نه سرمایه‌داری غربی است و نه سوسیالیسم شرقی و نه تلفیقی از آن دو؛ همچنین اگر زیربنای اقتصاد اسلامی در این اصل معین نشود، ممکن است اقتصاد کشور از مسیر اسلامی آن منحرف شود. علاوه بر آن، جو و فضای سیاسی متأثر از وقوع انقلاب

اسلامی که عده کثیری آن را پیروزی بر سلطه و استکبار جهانی خطاب نموده و همچنین نقش و حمایت گسترده طبقات پایین و کم‌برخوردار جامعه در به‌ثمر رسیدن انقلاب اسلامی که آن را امحای رژیم طاغوت و نظام سرمایه‌داری می‌دانستند، سبب گردید که اندیشه‌های ضد سرمایه‌داری در تدوین مقررات فصل «اقتصاد و امور مالی» نمایان شود. به همین جهت با بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص می‌گردد بخش دولتی که به عنوان اولین قسم از بخش‌های اقتصاد در قانون اساسی یاد شده است، شامل اکثر فعالیت‌های مالی و اقتصادی می‌شود. با توجه به شرایط موجود، «حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد و خصوصی‌سازی خدمات عمومی که در قالب سیاست‌های تعدیل اقتصادی طی دوران پس از جنگ پیگیری شده بود، در عمل به دلیل ایرادات قانونی نهادهای ناظر و از جمله مستند به اصل ۴۴ قانون اساسی و به‌ویژه حوزه‌های فعالیت موضوع صدر این اصل، با موفقیت همراه نبود؛ لکن در سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تجویز ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های صدر اصل مذکور و در ادامه ابلاغ بند «ج» این سیاست‌ها در تاریخ ۱۳۸۵/۰۴/۱۰ که در عمل دولت را موظف به خصوصی‌سازی می‌نمود، اقتضائات حرکت به سوی حکمرانی بازارگرایانه در ایران تقویت گردید.

۲.۱.۳. بررسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

با بررسی زمینه‌های تاریخی، سیاسی و قانونی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص گردید که در عمل باید از طریق یک ابتکار شخصی یا جمعی به مقابله با معضل حقوقی موجود پرداخت؛ چراکه دیگر اخذ اذن و دستورات موردی از مقام معظم رهبری، چاره وضعیت موجود نبود. در همین راستا، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی به سران قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ گردید. ابلاغ این سیاست‌های مهم و استراتژیک، مستند به بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی که در حیطه اختیارات و وظایف مقام رهبری قرار داده بود، صورت گرفت؛ هر چند در میان دکترین حقوق

اساسی، نظرات متفاوتی در این زمینه ایراد شد؛ چراکه عده‌ای آن را بازنگری غیررسمی قانون اساسی و گروهی نیز جزء وظایف و اختیارات مقام رهبری و همچنین با تفسیر از ظرفیت ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی بیان کردند.^۱

اهم سرفصل مربوط به سیاست‌های این اصل، معطوف به کوچک‌سازی دولت و برون‌سپاری خدمات عمومی از طریق واگذاری به بخش خصوصی، افزایش کارایی بخش خصوصی خرد و کلان استوار است؛ در ابلاغ سیاست مذکور آمده است که با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به منظور: ۱- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛ ۲- گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛ ۳- ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛ ۴- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی؛ ۵- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛ ۶- کاستن از بار مالی و مدیریت دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ ۷- افزایش سطح عمومی اشتغال و ۸- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، محقق می‌گردد. به عبارتی مسیری که در کشورهای غربی از دهه ۱۹۸۰ میلادی در حوزه خصوصی‌سازی خدمت عمومی شروع شده بود، از دهه هشتاد شمسی در ایران با ابلاغ سیاست‌های کلی در سال ۱۳۸۴ و ابلاغ سیاست‌های راهبردی و بسیار مهم نظام درباره بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۵ و همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶ به شکل کاملاً قانونی و رسمی به منصفه ظهور رسید. اجرای برنامه خصوصی‌سازی در قانون مذکور در کنار قانون برنامه‌های توسعه تا آنجا پیش رفت که سپهر اقتصاد سیاسی کشور، این مفهوم را به عنوان انگاره‌ای واحد برای حل مشکلات در نظر گرفت. برای نمونه با ابلاغ سیاست‌های راهبردی دولت موظف شد که طبق

۱. طحان نظیف، هادی و منصوریان، مصطفی، «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: بازنگری غیررسمی قانون اساسی یا استفاده از ظرفیت‌های اصل ۴۴»، مجله دانش حقوق عمومی (بررسی‌های حقوق عمومی سابق)، سال پنجم، پاییز ۱۳۹۵، شماره پانزدهم، ص ۶۳

قانون، هشتاد درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ را به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهام عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار نماید. درکنار آن باید خاطر نشان کرد که در کلیه موارد، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در کنار و هم‌سطح بخش تعاونی و بخش خصوصی قرار گرفته و انتقال فعالیت‌های دولتی به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز می‌باشد.

۲.۳. قانون مدیریت خدمات کشوری

عدم وجود یک نظام جامع اداری همانند کشور فرانسه که دربرگیرنده تمام وجوه سازمان اداری اعم از استخدام کارکنان، نظام پرداخت و غیره باشد، با تشکیل دولت مدرن در ایران به چشم می‌آمد. چنانچه از اولین قانون جامع استخدام کشوری مصوب ۲۲ قوس ۱۳۰۱ و سپس قانون استخدام کشوری مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ در قبل از شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی و در ادامه قانون نظام هماهنگ پرداخت در تاریخ سوم شهریور ۱۳۷۰، هریک دارای معایب فراوانی بودند که منجر به ناکارآمدی حقوقی در قوانین حوزه اداره می‌گشت. در این بین، آیین‌نامه‌های مختلفی از سوی مقام‌های صلاحیت‌دار با هدف رفع خلأهای قانونی صادر گردید که برای مثال می‌توان به دو مصوبه هیئت وزیران به شماره ۲۹۹۸۱ و ۲۹۹۸۲ در تاریخ ۲۴ شهریور ماه سال ۱۳۸۱ نیز اشاره کرد که تأثیر مستقیم و به‌سزایی در وضعیت استخدامی کارکنان دولت نیز ایجاد نمود. مصوبه‌های فوق‌الذکر در جهت استخدام پیمانی، جذب نیروهای مورد نیاز و ممنوعیت استخدام رسمی کارکنان نیز وضع گردید که با توجه به کشمکش‌های فراوان، در نتیجه به صورت کلی و جزئی توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید. بر این اساس، اصلاح قوانین اداری و استخدامی در دستور کار دولت وقت قرار گرفت و در نهایت لایحه مدیریت خدمات کشوری به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.

۱. برای مطالعه مصوبات هیئت وزیران و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رجوع شود به نشانی: <http://rc.majlis.ir/>

سرانجام پس از سه سال کار تمام وقت کارشناسی در نهایت قانون مدیریت خدمات کشوری در پانزده فصل و ۱۲۸ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

«قانون مدیریت خدمات کشوری دربرگیرنده مفاهیم و هنجارهای ارزشمندی در حوزه حقوق اداری است. بسیاری از مفاهیمی که در این قانون مورد استفاده قرار گرفته، طی ادوار گذشته سابقه چندانی در قانون‌گذاری نداشته و همچنین ابتکارهایی در این قانون به کار رفته که در تاریخ تقنین کشور، کم‌وبیش نوآوری محسوب شده و قابل ستایش است. یکی از مفاهیم نوینی که پیوند بسیار وثیقی با حقوق اداری و کارکردهای آن پیدا کرده است، مفهوم حکمرانی خوب و اداره خوب می‌باشد»^۱. لازم به ذکر است که این دو مفهوم (حکمرانی خوب و اداره خوب)، از مباحث نوین و متعلق نسل چهارم خدمت عمومی و متأثر از آموزه‌های بازار آزاد می‌باشد. همچنین عده‌ای بر این باورند که قانون مدیریت خدمات کشوری بر مبنای مفروضات حکمرانی بازارگرایانه و الگوی «مدیریت نوین دولتی» تدوین و ساختاری شده است. بیشترین منابع نظری و عقیدتی مدیریت نوین دولتی، ریشه در علم اقتصاد و مدیریت بخش خصوصی دارد و در همین راستا، نظریه فوق مبتنی بر بازارگرایی، برون‌سپاری خدمات عمومی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و محدود شدن وظایف تصدی‌گری دولت و نهایتاً ترویج رقابت در خدمات عمومی می‌باشد.

در ماده هشت قانون مذکور به تعریف از امور حاکمیتی پرداخته و سپس در ذیل آن، مواردی از این دست خدمات را به صورت مصداقی نام برده است؛ در همین راستا می‌توان اظهار داشت که دولت در این بخش از خدمات، جنبه اقتدار و حاکمیت مطلق خود را نمایان ساخته و اقدام به ارائه خدمات عمومی می‌نماید. به بیان دقیق‌تر، عرصه عمل در این دست از امور، تحت نظارت مستقیم دولت قرار داشته که به وسیله آن مباردت به حکمرانی می‌نماید. علاوه بر آن در ماده نه، ده و یازده قانون فوق‌الذکر، از امور اجتماعی، زیربنایی و اقتصادی نام

۱. هداوند، مهدی و کاظمی، داود، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری؛ (تحلیل ماده

۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، نشریه راهبرد، دوره بیست و دوم، تابستان ۱۳۹۲، شماره شصت و هفتم، ص ۶۶

برده که در آن دولت در برخی مواقع بر خلاف امور حاکمیتی، به عنوان یک متصدی و هم‌طراز اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی، مبادرت به ارائه خدمات عمومی می‌نماید که نمونه‌هایی از این موارد در ذیل این مواد قانونی به چشم می‌خورد. به بیان دیگر، کارکردهای دولت در امور سنتی و کلاسیک خلاصه نگردیده و در سایر خدمات عمومی همچون خدمات اجتماعی و اقتصادی یا مشارکت بخش عمومی- خصوصی، اقدام به توزیع خدمات می‌نماید که در واقع این امرهایی از دولت‌گرایی کلاسیک و در جهت اشکال تطورات تاریخی دولت مدرن در ایران به حساب می‌آید. نشان دیگری از ماهیت الگوی نوین قانون مذکور در خصوص انواع استخدام می‌باشد که از مکانیزم‌های گوناگونی جهت به کارگیری افراد بدون آنکه حجم و اندازه دولت به طور چشم‌گیری فزونی یابد، بهره برده است. برای مثال، جدای از بحث پست‌های ثابت و موقت در ماده شش قانون مدیریت خدمات کشوری که در آن تنها پست‌های ثابت را در مشاغل حاکمیتی مدنظر قرار داده است، در ماده ۱۷ از طریق قرارداد کار معین، ماده ۴۵ نیز استخدام به صورت پیمانی به منظور تصدی پست‌های سازمانی برای مدت معین، بند الف ماده ۵۴ در جهت به کارگیری مدیران حرفه‌ای به میزان پانزده درصد خارج از سازمان نیز ظرفیت‌هایی جهت متعادل سازی اندازه دولت می‌باشد.

۳،۳. مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت

به منظور ترسیم و ارائه تصویر دقیق از موج تحولات سیاست‌گذاری و حکمرانی در کشور، علاوه بر مباحث اقتصادی و مدیریت کلان طی این گفتار به مبحثی نوین در سپهر سیاسی کشور می‌پردازیم. چراکه برخلاف دیدگاه نهادگرایان و علمای رشته مدیریت و اقتصاد، تنها از مجرای امور ماهوی و پایه نیست که به توان به اصلاحات اساسی روی آورد؛ یافته‌های پژوهشی حاضر حاکی از آن است که در طول دو دهه گذشته در کنار برنامه‌های کلان حاکمیتی، از طریق اجرای مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرایی مقامات دولتی نیز به طور گام به گام، تحولات شگرفی در حوزه خدمات عمومی پدید آمده است. طبق بررسی‌های به عمل آمده، پس از پایان جنگ تحمیلی و با شروع دوران سازندگی، اجرای سیاست‌های خصوصی سازی و واگذاری خدمات

عمومی در هر دهه با سرعت بیشتری پیش رفته است؛ به همین منظور دهه هفتاد را دهه پی‌ریزی، دهه بعدی را نیز مقررات‌گذاری و همچنین دهه نود را نیز به دهه اجرای کامل و حال قرن جدید را نیز مترادف با برداشت نتایج از سیاست‌های مذکور می‌توان تشبیه کرد.

۱.۳.۳. آشکال نوین حکمرانی بازارگرایانه در ایران

با روی کار آمدن دولت سیزدهم، اجرای سیاست‌های مذکور در حوزه خدمات عمومی با آشکال جدیدی همچون آزادسازی قیمت کالاهای اساسی با اهدافی فرعی و تبعی مانند پیشگیری از قاچاق کالا به کشورهای همسایه و پیشگیری از پرداخت یارانه‌های غیرمستقیم (خدمات عمومی نسل دوم) به افراد غیرمشمول و همچنین آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ با هدف شناسایی و واگذاری دارایی‌های مازاد دولت جهت مصارف و هزینه‌های جاری کشور همراه بود. لازم به ذکر است که هرچند تصمیم دولت مبنی بر آزادسازی قیمت اقلام و کالاهای اساسی، حذف یارانه را به دنبال داشت، با این حال به دلیل ابعاد گسترده مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت، تنها به شرح و تفصیل آن می‌پردازیم.

۲.۳.۳. نحوه واگذاری دارایی‌های دولتی

مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت با هدف اصلاح ساختار بودجه در شصت و هفتمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال ۱۳۹۹ به تصویب رسید و سپس در تاریخ ۲۱ آبان ۱۴۰۱ با موافقت مقام معظم رهبری به شکل مصوبه‌ای لازم‌الاجرا درآمد. مصوبه مذکور شامل هشت ماده می‌باشد که علاوه بر تبیین وظایف هیئت عالی مولدسازی دارایی دولت در آیین‌نامه اجرایی مصوبه مذکور، مهم‌ترین وظایف هیئت عالی نیز به سازمان خصوصی‌سازی واگذار گردیده که عبارت است از: شناسایی اموال غیرمنقول دولت اعم از وزارتخانه‌ها، دانشگاه، بانک‌ها، مؤسسات بیمه و مؤسسات عمومی غیردولتی و غیره، به منظور واگذاری؛ تصویب مازاد بودن اموال مذکور به پیشنهاد وزارت اقتصاد و امور دارایی؛

رفع موانع قانونی جهت واگذاری و همچنین قیمت‌گذاری پایه اموال نیز می‌باشد. به عبارتی هیئت مذکور صلاحیت شناسایی و واگذاری تمامی اموال زیرمجموعه دولت در حوزه‌های آموزش و پرورش، تربیت بدنی، بهداشت و درمان را نیز در اختیار دارد. این طرح نیز در راستای سیاست‌های پیشین به منظور کوچک‌سازی دولت و برون‌سپاری خدمات دولتی می‌باشد؛ با این حال تفاوت اصلی در این طرح با موارد مشابه را در ساده‌سازی اعمال آن از قبیل تشکیل شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، شناسایی هیئت واگذاری در قانون، عدم نظارت قضایی بر مصوبات هیئت مذکور و غیره می‌توان برشمرد. به همین منظور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، **بیش از هزار میلیارد ریال** منابع از محل فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول در سطح ملی و استانی متعلق به دولت پیش‌بینی شده است. فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولت (موضوع بنده تبصره ۱۱) با میزان مبلغ فوق‌الذکر، بیش از نود درصد از حجم منابع این بخش را شامل می‌شود. شایان ذکر است که در طی مدت شش سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای هشت ماهه اول سال ۱۴۰۱) به طور سرجمع **حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال** (به عبارتی کمتر از نه درصد از کل منابع پیش‌بینی شده در این سال‌ها) منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته است که این امر حاکی از یک انقلاب و دگرگونی عظیم در واگذاری و فروش اموال دولتی نیز دارد.

جدول شماره یک؛ منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	عمومی	اختصاصی	جمع کل
۱	فروش ساختمانها و تأسیسات دولتی	۱,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰
۲	فروش و واگذاری اراضی دولتی	۱,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰
۳	فروش ماشین آلات و تجهیزات دولتی	۱,۰۰۰	۹۰۰,۰۰۰	۹۰۱,۰۰۰
۴	فروش و واگذاری سایر دارایی های سرمایه ای	۱,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۱,۰۰۰
۵	فروش و واگذاری اموال تملیکی	۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰
۶	فروش خانه های سازمانی	۸۵۹,۰۰۰	۰	۸۵۹,۰۰۰
۷	واگذاری اراضی برای اسکان عشایر	۵,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰
۸	ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	۶۰۰,۰۰۰	۰	۶۰۰,۰۰۰
۹	فروش زندانهای قدیمی و اموال سازمان زندانها	۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰
۱۰	سازمان امور عشایری (فروش فروشگاه و انبار)	۳۰,۰۰۰	۰	۳۰,۰۰۰
۱۱	فروش دارایی های وزارت راه و شهرسازی	۳,۵۰۰,۰۰۰	۰	۳,۵۰۰,۰۰۰
۱۲	فروش اموال مازاد دولت (بنده ه تبصره ۱۱)	۹۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۹۹۵,۰۰۰,۰۰۰
۱۳	فروش اموال در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر	۱۴,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۴,۰۰۰,۰۰۰
۱۴	فروش اموال و دارایی های مازاد بانک های دولتی	۱,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰
۱۵	فروش اموال و دارایی های مازاد قوه قضاییه	۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰,۰۰۰
۱۶	معاوضه اموال دستگاه های اجرایی با شهرداری	۱,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰
مجموع	جمع فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱,۰۷۹,۹۹۹,۰۰۰	۸,۹۰۰,۰۰۰	۱,۰۸۸,۸۹۹,۰۰۰

نتیجه‌گیری

آنچه که از بررسی این نوشتار حاصل شد این است که حاکمیت در ایران در راستای سیاست‌های جهانی یا به عبارتی جهانی‌سازی، در صدد اجرای نظام حکمرانی بازاری می‌باشد. تحولات برآمده از چهار دهه اداره کشور پس از انقلاب اسلامی قوه حاکمه را به این باور رساند که بر خلاف دهه اول، تنها از مجرای برون‌سپاری ارائه خدمات عمومی به بخش خصوصی است که می‌توان به عدالت اجتماعی دست یافت؛ همان‌طور که بررسی شد، پس از جنگ هشت ساله تمامی قواعد و مقررات کلان و جزء در صدد نیل به هدف مذکور می‌باشند. اولین جرقه اجرای این سیاست‌ها در دولت سازندگی و طی برنامه اول توسعه با هدف تعدیل اقتصادی رقم خورد و سپس در تمامی برنامه‌های توسعه این مبحث مورد شرح و بسط قرار گرفت. نکته قابل تأمل این است که به‌طور تقریبی در تمامی دولت‌های برآمده از آرای عمومی در ایران چه با نگاه اقتصاد بازاری، محافظه‌کاری رادیکال و یا اعتدال، این سیاست‌ها توسط کارشناسان سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان انگاره‌های واحد حکمرانی مورد اجرا قرار گرفت. در طول دهه نود هجری شمسی و در ادامه با روی کار آمدن دولت سیزدهم، بر شدت واگذاری‌های اموال دولت افزوده شد و دستگاه اجرایی سعی بر عدم مداخله مستقیم در بازار و همچنین تنظیم‌گری امور مربوط به خدمات عمومی را دارند؛ تا آنجا که با صدور مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت، هیئت عالی موظف شد که به‌منظور تأمین هزینه‌های جاری، مبادرت به فروش و واگذاری اموال دولتی نماید. آنچه از بررسی سیاست‌های اعلامی حاکمیت در ایران برداشت می‌شود این است که مسیری را که طی چند دهه گذشته کشورهای غربی در بحث نحوه ارائه خدمات عمومی و خصوصی‌سازی طی نمودند، به‌شکل مستقیم و بدون عبرت‌آموزی از اشکالات اجرایی آن، در حال پیاده‌سازی می‌باشد؛ به عبارت بهتر در این نوع از نظام حکمرانی، خصوصی‌سازی نه به‌عنوان یک سازوکار اجرایی برای تأمین مطلوب و با کیفیت خدمات عمومی، بلکه به‌مثابه یک هدف در حکمرانی می‌باشد.

منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

۱. آقاسی‌زاده، فتح‌الله، «انحلال نظام تدبیر» چاپ اول، نشر روزنه، تهران، ۱۳۹۴.
۲. ابادری، یوسف، «بنیادگرایی بازار»، چاپ اول، نشر مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۴۰۱.
۳. احمدی امویی، بهمن، «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی»، چاپ اول، نشر کتاب پارسه، تهران، ۱۴۰۰.
۴. شورای پژوهش مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، چاپ اول، نشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸.
۵. صانعی، مهدیه، «برنامه‌های توسعه کشور در پرتو اصول حقوق عمومی اقتصادی» چاپ اول، نشر امجد، تهران، ۱۳۹۹.
۶. عباسی لاهیجی، بیژن، «حقوق اداری»، چاپ اول، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹.
۷. غلامی نتاج امیری، سعید، «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی»، پژوهش‌نامه سوم، نشر مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، ۱۳۸۵.
۸. فقیه لاریجانی، فرهنگ و وارسته بازقلعه، محمد، «قانون مدیریت خدمات کشوری در نظم حقوقی کنونی»، چاپ اول، نشر مجد، تهران، ۱۳۹۱.
۹. قاضی «شریعت‌پناهی»، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، چاپ چهاردهم، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۵.
۱۰. منصوریان، مصطفی، «شرح مبسوط قانون اساسی؛ شرح اصل ۴۴ قانون اساسی»، چاپ

اول، نشر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۴.

۱۱. نیلی، مسعود، «اقتصاد ایران»، چاپ اول، نشر مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی اقتصادی، تهران، ۱۳۷۶.

مقاله‌ها

۱. آقای طوق، مسلم، «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ششم، زمستان ۱۳۹۶، شماره هجدهم.

۲. ابراهیم بای سلامی، غلام حیدر، «بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه»، مجله سیاسی اقتصادی، سال بیست و سوم، ۱۳۸۸، شماره صد و نود و هشت.

۳. پتفت، آرین مؤمنی‌راد، احمد، «سیر تحول دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی؛ از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، فصلنامه پژوهشی حقوق عمومی، دوره هفدهم، تابستان ۱۳۹۴، شماره دهم.

۴. توازنی‌زاده، عباس، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سیزدهم، بهار ۱۳۸۵، شماره پنجاه و یکم.

۵. حبیب‌نژاد، سید احمد و سلیمانی‌نسیبی، مرضیه، «نسبت‌سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، بهار ۱۳۹۹، شماره دوم.

۶. طحان‌نظیف، هادی و هادی‌زاده، علی، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، پاییز ۱۳۹۷، شماره بیست و یکم.

۷. منصوریان، مصطفی و طحان نظیف، هادی، «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: بازنگری غیررسمی قانون اساسی یا استفاده از ظرفیت‌های اصل ۴۴»، مجله دانش حقوق عمومی، سال پنجم، پاییز ۱۳۹۵، شماره یازدهم.

ب) لاتین

19. Bilouseac, Irina, "Doctrinaire Controversies On The concept of Public Services". The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 12, Issue 1 (15), 2012.
- 20 Rashid Sadig, "The Democratization Process and Popular Participation In Africa, Emerning Realities And The Challenges Ahead", Development And Change, No.1, 1995.
21. Gills, M, "Economics Of Development" 4th ed, New York, 1996.

لزوم اجرای طرح تحول نظام سلامت در پاسخگویی به الزامات قانون اساسی کشور

هادی حمیدی پارسا^۱

مجید رضایی^۲

ناصر الهی^۳

چکیده

اساسنامه سازمان جهانی بهداشت حق سلامت را جزو حقوق اصلی مردم می‌داند که کشورها ملزم به تأمین آن هستند. در ایران نیز طبق مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی حقوق مرتبط با سلامت به طور صریح و شفاف وضع شده و دولت به عنوان متولی نظام سلامت ملزم به اجرای آن است و با توجه به کفایت نسبی قوانین موجود، عملکرد مطلوب دولت در انطباق حداکثری سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا با قانون اساسی، تضمین‌کننده تأمین حق بر سلامت برای عموم مردم است. قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت، وضعیت شاخص‌های بهداشتی و درمانی با آن‌چه در قانون اساسی تدوین شده بود همخوانی نداشت، با توجه به جایگاه و رتبه ۹۳ در سطح سلامت و رتبه ۵۸ در ارائه خدمات بهداشتی و درمانی ایران در میان نظام‌های سلامت دنیا و بالا بودن نرخ پرداخت از جیب (حدود ۵۰ درصد) و نیز روند نامطلوب برخی از شاخص‌های درمانی، ایجاد اصلاحات اساسی در نظام سلامت کشور ضروری بود و بدین منظور طرح تحول نظام سلامت با سه هدف اصلی حفاظت مالی از بیماران، ایجاد عدالت در دسترسی به خدمات سلامت و ارتقای کیفیت خدمات در

۱. عضو هیأت علمی دپارتمان اقتصاد دانشگاه مفید (نویسنده مسئول)، رایانامه: hadihamidiparsa@gmail.com

۲. عضو هیأت علمی دپارتمان اقتصاد دانشگاه مفید، رایانامه: rezai@mofidu.ac.ir

۳. دانشیار دپارتمان اقتصاد دانشگاه مفید، رایانامه: elahi@mofidu.ac.ir

سال ۱۳۹۳ آغاز و به دستاوردهایی نیز نائل شد. ولیکن هنوز فاصله معنی داری بین وضعیت فعلی نظام سلامت و الزامات مندرج در قانون اساسی وجود دارد و نیاز به اصلاحات بیشتر و اهتمام جدی دولت در بهبود عملکرد این نظام در پاسخگویی به قانون اساسی کشور است.

واژگان کلیدی:

نظام سلامت، الزامات قانون اساسی، سازمان جهانی بهداشت، حق بر سلامت، شاخص های درمانی.

مقدمه

انسان سالم، محور توسعه پایدار بوده و سلامتی برای بهره‌مند شدن انسان‌ها از مواهب الهی امری ضروری است، لذا توجه به سلامتی و تلاش برای حفظ و ارتقای آن همواره یک اولویت مهم بوده است. نظام‌های سلامت نقش بسیار مهمی در بهبود کیفیت زندگی افراد جامعه را ایفا می‌کنند و داشتن نظام سلامتی کارا برای رشد سالم افراد خانواده‌ها و جوامع امری ضروری و لازم است (امام‌قلی‌پورو همکاران، ۱۳۹۶: ۱). نظام سلامت شامل سازمان‌ها، موسسات، گروه‌ها و افرادی است که در بخش دولتی و غیردولتی به سیاست‌گذاری، تولید منابع، تأمین مالی و ارائه خدمات سلامت با هدف بازیابی، ارتقاء و حفظ سلامتی مردم می‌پردازند (مصدق‌راد، ۱۳۹۵: ۴۶).

بر طبق اساسنامه سازمان بهداشت جهانی^۱ بهره‌مندی از بالاترین استانداردهای قابل دسترسی سلامت، یکی از اساسی‌ترین حقوق هر انسان بدون در نظر گرفتن نژاد، مذهب، اعتقادات سیاسی، شرایط اقتصادی یا موقعیت اجتماعی او است (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱). سلامت کالایی استراتژیک و حیاتی در تمامی جوامع بوده و همانند غالب کالاهای ضروری نقش اصلی در تأمین و همچنین کنترل و نظارت در فرایند عرضه‌ی آن با دولت است، تأثیر سلامت بر تولید ناخالص داخلی، توجه به منشور حقوق شهروندی، آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی در اثر عدم رعایت مراقبت‌های بهداشتی و درمانی و موارد بی‌شمار دیگر، همگی مؤلفه‌های اثرگذار بر پررنگ کردن نقش دولت به عنوان متولی سلامت هستند. سلامت جزء آن دسته از کالاهایی است که در سالیان اخیر عرضه‌ی آن توسط بخش دولتی به نسبت بیش از بخش خصوصی بوده است، دولت‌ها حتی در کشورهای با نظام اقتصاد آزاد نیز از توجه به بخش سلامت غافل نمانده و سیاست‌گذاران و حامیان حقوق بشر، تأمین سلامت را یکی از حقوق اصلی شهروندان از دولت بر شمرده‌اند. براساس همین دیدگاه‌ها از حقوق بشر و

1. World Health Organization (WHO)

سلامت، حقوق سلامت و مراقبت‌های سلامت از طرف اکثر کشورها به عنوان حقوق اساسی شهروندان و جزو وظایف حاکمیتی برای تضمین توسعه و رفاه اجتماعی محسوب شده است (یزدی فیض آبادی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۸).

اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل ۲۹، حق بر خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی را برای همگان به رسمیت می‌شناسد. در نتیجه با استناد به اصل ۲۹ قانون اساسی و با توجه به ساختار اقتصاد سیاسی ایران، دولت‌کنشگر اصلی سیاست سلامت تلقی شده و این سیاست نظیر سیاست‌های اجتماعی دیگر، محصول عملکرد دولت محسوب می‌شود (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۱۳). در ایران، وزارت بهداشت نقش متولی و خدمت‌گذار نظام سلامت را ایفا می‌کند و باید منابع مالی تأمین شده را در راستای تأمین منافع عموم مردم و بهبود رفاه آن‌ها در بخش سلامت هزینه کند. به عبارتی، وزارت بهداشت در نقش تولیت، اداره، هدایت و کارآمدی نظام سلامت را مدیریت کند تا به نتایج مطلوب سلامتی دست یابد. یک سیستم خوب تولیت، منجر به مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، شفافیت، مشارکت، عدالت و کارایی نظام سلامت می‌شود (مصدق‌راد، ۱۳۹۵: ۴۶).

با این وجود بررسی کفایت عملکرد شاخص‌های بهداشتی و درمانی در پاسخگویی به الزامات قانون اساسی از ابتدای جمهوری اسلامی تا ابتدای دولت روحانی وضعیت مطلوبی را دارا نبوده و لزوم ارتقای این شاخص‌ها مشهود بود. طبق همین رویکرد طرح تحول نظام سلامت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در تاریخ پانزدهم اردیبهشت ماه سال هزار و سیصد و نود و سه به طور رسمی در کشور آغاز گردید. این تاریخ به عنوان نقطه عطفی در تاریخ بخش سلامت کشور ماندگار خواهد شد (امامی رضوی، ۱۳۹۴: ۳۲۹).

۱. جایگاه دولت در نظام سلامت

بانک جهانی مفهوم حکمرانی خوب را در سال ۱۹۸۹ میلادی برای توسعه پایدار کشورها مطرح

کرد و شاخص‌های مسئولیت‌پذیری، ثبات سیاسی، اثربخشی حاکمیت، حاکمیت قانون، کیفیت قانون‌گذاری و کنترل فساد را برای ارزشیابی کیفیت حاکمیت نظام سلامت یک کشور معرفی کرد. نظام سلامت باید نسبت به نیازهای بالینی و غیربالینی مردم جامعه پاسخگو باشد. خدمات سلامت باید توأم با احترام به شأن افراد و لحاظ نمودن مشارکت آن‌ها و به صورت مشتری‌مدار ارائه شود. ارائه‌کنندگان خدمات سلامت باید نسبت به مردم و وزارت بهداشت پاسخگو باشند و مسئولیت عملکرد خود را بپذیرند. در نهایت، وزارت بهداشت هم باید نسبت به جامعه و مجلس نمایندگان مردم پاسخگو و مسئولیت‌پذیر باشد.

دولت از طریق قانون‌گذاری، ارائه دستورالعمل‌ها، ارائه مستقیم خدمات سلامت دولتی، تأمین مالی مراکز ارائه‌دهنده خدمات سلامت و سایر موارد مرتبط با بخش سلامت، نقش قابل توجهی در بخش بهداشت و درمان جامعه ایفا کرده و قطعاً یکی از اصلی‌ترین این وظایف، سیاست‌گذاری سلامت است.

سیاست سلامت مجموعه سیاست و برنامه‌هایی است که دولت برای گسترش سلامت همگانی و ارتقای توانمندی شهروندان با هدف کاهش نابرابری اجتماعی اتخاذ می‌کند (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۱۶). سیاست سلامت از ابعاد سیاست اجتماعی است و توسعه آن به عنوان یکی از مسئولیت‌های دولت‌ها مطرح می‌شود. این سیاست که با رفاه فردی و اجتماعی مرتبط است، می‌تواند تحت تأثیر جهت‌گیری و رویکرد دولت‌ها قرارگیرد (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۱۱).

تدوین قوانین و مقررات با هدف ارتقای سلامتی مردم و بهبود عملکرد نظام سلامت (دسترسی، کیفیت، عدالت، پاسخ‌گویی و کاهش هزینه‌ها) یکی دیگر از وظایف حاکمیتی وزارت بهداشت است. سیاست سلامت مجموعه دستورالعمل‌هایی است که توسط سیاست‌گذاران و مدیران ارشد نظام سلامت در حوزه‌های تأمین مالی، تولید منابع و ارائه خدمات سلامت به منظور بازیابی، ارتقاء و حفظ سلامتی مردم جامعه تدوین می‌شود و راهنمای تصمیم‌گیری مدیران سطوح پایین است. این سیاست‌ها شامل مکانیزم‌های تأمین مالی و تخصیص

منابع، نحوه مشارکت بخش دولتی و خصوصی در ارائه خدمات سلامت، روش پرداخت به ارائه‌کنندگان خدمات سلامت، تدوین استانداردها و راهنماهای بالینی می‌شود. علاوه بر این، وزارت بهداشت وظیفه برنامه‌ریزی‌های کلان را برای اجرای اثربخش سیاست‌های سلامت برعهده دارد. برای این منظور، دورنما و جهت استراتژیک نظام سلامت کشور باید تعیین شود. سپس، اهداف کلی و اختصاصی باید در راستای دستیابی به دورنمای تعیین شده مشخص شوند. همچنین، استراتژی‌های دستیابی به سلامتی بهتر برای مردم جامعه باید تعیین شوند. در نهایت، با توجه به ساختار سازمانی متمرکز یا غیر متمرکز نظام سلامت، برنامه‌های عملیاتی باید تدوین شوند و منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف نظام سلامت تعریف و بسیج شوند (مصدق‌راد، ۱۳۹۵: ۴۶) اهمیت ویژه عملکرد مطلوب دولت در بخش سلامت مرتبط با حفظ حقوق شهروندی عموم مردم و همچنین اثرگذاری این سیاست در اقتصاد جامعه است.

یکی دیگر از وظایف حاکمیتی نظام سلامت هر کشوری حفاظت از مشتریان است. سلامتی حق اساسی مردم است. بنابراین، دولت‌ها باید مکانیزمی را به کار گیرند تا خدمات و مراقبت‌های سلامت عادلانه، با کیفیت، ایمن و اثربخش، بدون دغدغه مالی در اختیار شهروندان قرار گیرد. نارسایی‌های بازار سلامت، تفاوت زیاد دانش بین ارائه‌کننده و گیرنده خدمات سلامت و مداخله بیمه سلامت ایجاب می‌کند که دولت با استفاده از مکانیزم‌هایی به مردم اطمینان دهد که خدمات متناسب با نیاز آن‌ها با کیفیت بالا ارائه خواهد شد. علاوه بر این، مشارکت فعال مردم در برنامه‌ریزی و ارائه خدمات سلامت باید جلب شود. تعریف ارائه‌شده توسط سازمان بهداشت جهانی از عدالت در مشارکت مالی خانوار به معنای لزوم مداخله جدی وزارت بهداشت جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با نحوه تأمین مالی خدمات بهداشتی و درمانی توسط مردم بوده است.

کشورهای در حال توسعه با چالش‌هایی در زمینه حاکمیت نظام سلامت مواجه هستند. برخی از مشکلات و چالش‌های حاکمیتی نظام سلامت کشورهای در حال توسعه عبارتند

از ضعف دانش و مهارت در زمینه سیاست‌گذاری و مدیریت سلامت، عدم مشارکت همه ذینفعان در سیاست‌گذاری سلامت، عدم توجه به همه عوامل مؤثر بر سلامتی، رویکرد غیر منسجم در تدوین اصلاحات سلامت، رهبری ضعیف اصلاحات سلامت، صرف تدوین قوانین و مقررات و عدم اجرای کامل قوانین و ارزشیابی دوره‌ای آنها.

حاکمیت نظام سلامت ایران نیز با چالش‌هایی نظیر تداخل وظایف بخش سلامت با سایر دستگاه‌های اجرایی کشور، اجرای ناقص ساختار مصوب وزارت بهداشت، شفاف نبودن مسئولیت‌ها، اختیارات و سطوح پاسخگویی افراد، تعدد سازمان‌های بیمه سلامت، عدم توجه به همه عوامل مؤثر بر سلامتی، ناکارآمدی سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و ناکارآمدی در نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مواجه است (رحیمی‌تبار و مصدق‌راد، ۱۳۹۸: ۱۴). رفع این چالش‌ها و ارتقای سیستم حاکمیت نظام سلامت ایران برای دستیابی به اهداف نظام سلامت ضروری است. ساختار اقتصاد سیاسی در ایران سبب شده تا رویکرد دولت نقش مهم‌تری را در تعیین سیاست‌های اجتماعی ایفا نماید (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

سیاست‌گذاری شامل وضع قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های گسترده و درگام بعدی اجرا و نظارت بر آن از اصلی‌ترین وظایف دولت در نظام سلامت جمهوری اسلامی ایران است. در نظام سلامت نیز مشابه سایر نظام‌های اجتماعی، قانون اساسی کشور بالاترین مرجع تصمیم‌سازی دولت است. در ادامه با توجه به مفاد قانون اساسی در بخش سلامت به بررسی عملکرد دولت در التزام به آن پرداخته می‌شود.

۲. حق بر سلامت

در گفتمان غالب امروز دنیا، بشریت به دنبال توسعه و بهبود رفاه زندگی در جامعه می‌باشد که دستیابی به آن مستلزم تعیین و تأمین حقوق بشر در سطح دنیا و حقوق شهروندی در سطح کشورها است. ازسوی دیگری از اجزای مهم توسعه و رفاه اجتماعی را تأمین و ارتقای

سلامت آحاد جامعه می‌دانند به نحوی که این بعد به عنوان محور توسعه پایدار شناخته شده است. بنابراین سلامت و حقوق بشر دو مفهوم به هم پیوسته و مرتبط برای دستیابی به یک جامعه ایده‌آل از منظر توسعه همه جانبه و پایدار در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درک می‌شود. در همین ارتباط، یکی از تعاریف غالب و اساسی، تعریف ارائه شده از سوی سازمان جهانی بهداشت است که سلامت را این‌گونه تعریف می‌کند: «به زیستن/رفاه کامل جسمی، روانی و اجتماعی و نه فقط نبود بیماری و نقص عضو (معلولیت)» این تعریف ریشه در مبانی حقوق بشر دارد که بردستیابی به عالی‌ترین سطح ممکن از سلامت تأکید دارد و ارتباط تنگاتنگی با تحقق دیگر حقوق افراد هم چون غذا، مسکن، آموزش، کار و غیره دارد (یزدی فیض آبادی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۵).

مطابق اساسنامه سازمان بهداشت جهانی حق سلامت در واقع حق بشر برای برخورداری از بالاترین سطح قابل حصول سلامت تعریف شده است. در ماده بیست و پنجم اعلامیه جهانی حقوق بشر آمده است، هرکسی حق دارد در جهت و رفاه خود و خانواده اش از استانداردهای معمول زندگی شامل غذا، مراقبت پزشکی و خدمات اجتماعی ضروری حفاظت و امنیت نسبی در برابر بروز بیماری، ناتوانی یا سایر کمبودهای زندگی در شرایطی که خارج از کنترل اوست برخوردار باشد (Lawrence & Powers, 2008: 1055).

در همین راستا ایران به کنوانسیون‌هایی از قبیل میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کنوانسیون بین‌المللی محو همه‌ی اشکال تبعیض نژادی و کنوانسیون حقوق کودک که حق بر سلامت را به رسمیت شناخته‌اند پیوسته است و علاوه بر تصویب قوانین و مقررات بسیاری در رابطه با سلامت، اقداماتی در جهت بهبود سلامت مردم انجام داده است (عباسی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۸۵-۱۸۶).

سلامت و حقوق بشر دو جزء جدایی ناپذیر و مرتبط با هم هستند که تأمین و تضمین آن‌ها فراهم‌کننده و بهبوددهنده رفاه در هر جامعه‌ای است (یزدی فیض آبادی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۵).

۱۵۵). حق بر سلامت دربرگیرنده شرایطی است که دولت‌ها برای تأمین امکان یک زندگی سالم، متعهد به فراهم کردن آن می‌باشند. حق بر سلامت به منزله یکی از حقوق بنیادین بشری در اسناد ملی و بین‌المللی جایگاهی ویژه دارد و ازجمله اصول پذیرفته شده در همه کشورها ازجمله جمهوری اسلامی ایران است. البته یکی از باورهای غلط رایج این است که دولت باید سلامتی را تضمین کند. این درحالیست که چندین عامل دیگر که خارج از کنترل مستقیم دولتی است؛ مانند ساختمان بیولوژیک هر فرد و شرایط اجتماعی، بر روی سلامتی تأثیر می‌گذارد، شرایطی را فراهم کنند که خود افراد بتوانند با توجه به شرایط، به بالاترین استاندارد قابل حصول سلامتی دست یابند.

۳. سلامت در قانون اساسی

طبق توضیحات بالا درخصوص الزامات سازمان جهانی بهداشت و همچنین ویژگی‌های حکمرانی مطلوب دولت در نظام سلامت، می‌بایست مطابق با مبانی و چارچوب تعریف نظام سلامت و در راستای وظایف دولت در سیاستگذاری این نظام، ابزار و فرایندهای دستیابی به سلامت کامل شامل جسمی و روانی که حق هر ایرانی است معین شود. با توجه به مفاد قانون اساسی، در این رابطه کمبود محتوا وجود ندارد و بندهای ذیل به خوبی توانسته است حق سلامت ایرانیان را مشخص نماید:

اصل ۲۹ قانون اساسی، حق بر خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی را برای همگان به رسمیت می‌شناسد و مقرر می‌دارد: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری و پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و... حقی است همگانی»، طبق این اصل، دولت باید از دو طریق خدمات فوق را برای آحاد مردم کشور فراهم سازد. این دو طریق عبارتند از: درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم.

علاوه بر اصل ۲۹، اصول دیگری نیز با سلامت مرتبطند. طبق بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه از وظایف دولت است».

به موجب این اصل، دولت مکلف است حقوق همه جانبه‌ی افراد، اعم از زن یا مرد و تساوی عموم در برابر قانون را تأمین نماید و بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای زن و مرد در تمام زمینه‌های مادی و معنوی تأکید دارد. در اصل سوم به مشارکت زنان در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش اشاره شده است و آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی را از وظایف دولت شمرده است.

همچنین اصل ۲۰، حمایت یکسان قانونی را برای همه افراد ملت اعم از زن و مرد و برخورداری از همه‌ی حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را با رعایت موازین اسلامی بیان می‌دارد.

اصل ۲۱، مربوط به حقوق زنان است و دولت را موظف به تضمین حقوق زنان در تمام ابعاد با رعایت موازین اسلامی نموده است. دولت باید برای رشد شخصیت زنان و احیای حقوق مادی و معنوی او زمینه‌های مساعد ایجاد کند و از مادران به خصوص در دوران بارداری حمایت کند.

بند ۱ اصل ۴۳، تأمین نیازهای اساسی یعنی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه را یکی از ضوابطی می‌داند که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران باید براساس آن استوار گردد (عباسی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۸۹).

علاوه بر قانون اساسی در قوانین بالادستی دیگر نیز در خصوص نظام سلامت مواردی به شرح ذیل وضع شده است:

درسند چشم انداز موارد و تأکیدات مربوط به بخش سلامت عبارتند از: ایجاد جامعه‌ای سالم، اخلاقی، مبتنی بر ارزش‌های اسلامی، فرهنگ‌مدار و شهروندانی آگاه، عزت‌مند و برخوردار از ملاک‌های درستکاری و احساس رضایتمندی (عباسی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۰).

فصل هفتم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی اختصاص دارد. تأمین حفظ و ارتقای سلامت افراد جامعه، پاسخ‌گویی به نیازهای غیرپزشکی مردم و مشارکت عادلانه در تأمین منابع مالی از اهم موارد در قانون برنامه چهارم است (عباسی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۱).

مواد ۳۲ تا ۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه به سلامت اختصاص یافته است که استقرار پرونده الکترونیک بیمه ایرانیان از اصلی‌ترین موارد می‌باشد.

فصل چهاردهم قانون برنامه ششم توسعه به بخش سلامت اختصاص یافته است. دستیابی به مرجعیت علمی، توسعه آموزش علوم پزشکی برای پاسخ به نیازهای نظام سلامت، حفاظت مالی مردم در قبال هزینه‌های خدمات سلامت، پوشش فراگیر در دسترسی عادلانه به خدمات درمانی با کیفیت از اهم موارد اشاره شده در قانون برنامه ششم توسعه است ([www. Behdasht. gov. ir](http://www.Behdasht.gov.ir)). قوانین مربوط به بیمه، منشور حقوق شهروندی و سیاست‌های کلی نظام سلامت از دیگر قوانینی است که به بخش سلامت پرداخته‌اند.

۴. بررسی عملکرد نظام سلامت

یکی از مهم‌ترین اهداف و وظایف نظام جمهوری اسلامی که در قانون اساسی مطرح شده است حفظ، تأمین و ارتقای سطح سلامت کلیه افراد جامعه می‌باشد (یزدی فیض‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۴۸). براین اساس باید کالای سلامت به سهولت در دسترس عموم مردم باشد. برای نیل به این هدف باید امکانات دولتی بهداشتی و درمانی به میزان مناسب موجود و پوشش همگانی سلامت در سطحی باشد که شاخص‌های استاندارد و معرفی شده

توسط سازمان بهداشت جهانی شامل انواع شاخص‌های مرگ و میر، نرخ سزارین، امید به زندگی و... در کشور در وضعیت مطلوبی باشند. یکی از مهم‌ترین شاخص‌های نظام سلامت، شاخص پرداخت از جیب^۱ است که به عنوان شاخصی است که میزان گستردگی خدمات رایگان یا ارزان قیمت دولتی را نشان می‌دهد و ارتقای این شاخص، به پوشش همگانی بیشتر سلامت منتهی می‌شود.

پوشش همگانی سلامت شامل سه مؤلفه طیف کامل خدمات سلامت مورد نیاز و باکیفیت، حفاظت مالی از پرداخت مستقیم از جیب برای خدمات سلامت ارائه شده و پوشش تمامی جمعیت است (مهرالحسنی و همکاران، ۱۳۹۵: ۸۰).

با توجه به قوانین موجود و تطبیق آن با تعاریف سازمان جهانی بهداشت از سلامت، مشخصاً قوانین کشور در این خصوص کفایت کرده و التزام به آن‌ها تضمین‌کننده دستیابی به حق سلامت ایرانیان است. عملکرد دولت جمهوری اسلامی ایران در بخش سلامت در تمامی دوره‌های هشت ساله دولت‌های حاکم قابل توجه بوده است. در دوره نخست وزیری میرحسین موسوی برنامه اجرایی گسترش شبکه بهداشتی درمانی به تصویب مجلس رسیده و عملیاتی گردید. در دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی نیز ضمن حفظ طرح قبلی، طبق قانون برنامه دوم توسعه در زمینه عدالت اجتماعی در بخش بهداشت و درمان سیاست‌هایی اتخاذ گردید. این سیاست‌ها در زمان ریاست جمهوری خاتمی و احمدی نژاد نیز تکرار شده و در بعد هزینه سلامت نیز تأثیر رویکرد دولت بر سیاست سلامت مشاهده نشد، (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۴۵) و در نهایت آخرین و بزرگ‌ترین سیاست اصلاحی نظام سلامت در کشور پس از انقلاب جمهوری اسلامی، طرح تحول نظام سلامت است که در دولت روحانی در سراسر کشور آغاز شد.

با توجه به این‌که طرح تحول نظام سلامت به عنوان بزرگ‌ترین طرح اصلاحات این نظام

پس از جمهوری اسلامی است، در نتیجه برای بررسی عملکرد دولت در نظام سلامت و مقایسه عملکرد با الزامات قانون اساسی و نیز بررسی مبانی لزوم اجرای طرح تحول نظام سلامت، عملکرد نظام سلامت کشور به دو دوره قبل و بعد از اجرای طرح تحول نظام سلامت تفکیک و مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۴. نظام سلامت کشور قبل از طرح تحول

پیش از آغاز طرح تحول نظام سلامت، اشکالات قابل ملاحظه‌ای در حوزه بهداشت و درمان کشور دیده می‌شد. طبق داده‌های مرکز آمار ایران، سهم مردم در پرداخت هزینه‌های مرتبط با خدمات نظام سلامت در سال ۱۳۸۹ معادل ۵۸/۲ درصد بود که پس از تزریق ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال مازاد اعتبارات باقیمانده از هدفمندی یارانه‌ها به بخش سلامت این شاخص به ۵۰/۵ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده بود. این درحالی بود که متوسط این شاخص در این بازه در جهان ۱۷/۹ درصد، در خاورمیانه و شمال آفریقا ۴۶/۶ درصد و در کشورهای منطقه چشم‌انداز ۳۶ درصد گزارش می‌شد. در رتبه‌بندی سازمان سلامت جهان، ایران از نظر شاخص درصد پرداخت از جیب مردم از کل هزینه‌های نظام سلامت در بین ۱۹۱ کشور در رتبه ۸۶ قرار گرفته بود (راسخ و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۸۲).

قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت وضعیت پوشش همگانی سلامت مطلوب نبوده است. آمارها نشان می‌دهد که خطراتی که خانوار به دلیل هزینه‌های مربوط به نظام سلامت با آن مواجه می‌باشد، بر حسب توان پرداخت آن‌ها توزیع نشده است و نظام سلامت به گونه‌ای است که افراد یا خانوارها بعضاً در آن از طریق خرید مراقبت مورد نیاز خود به سوی فقر سوق داده می‌شوند و یا به دلیل هزینه‌های زیاد، مجبور به عدم خرید مراقبت می‌گردند (ماهر و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۰۷). طبق گزارش سازمان جهانی بهداشت در کشور ایران سهم کل مخارج بهداشتی و درمانی از تولید ناخالص داخلی در فاصله سال ۱۹۹۸-۲۰۰۴، به طور متوسط کمتر از ۶ درصد بوده است که در آن سهم دولت و بخش خصوصی به ترتیب ۴۳/۶ و ۵۴/۴ بوده

است. تعریف ارائه شده توسط سازمان بهداشت جهانی از عدالت در مشارکت مالی خانوار به معنای لزوم مداخله جدی وزارت بهداشت جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با نحوه ی تأمین مالی خدمات بهداشتی و درمانی توسط مردم بوده است.

هزینه بالای پرداخت مستقیم از جیب و مخارج کمرشکن، از جمله مسائل اصلی تأمین مالی سلامت در ایران هستند و با شیوع بیماری های مزمن، مسن شدن جمعیت و وضعیت تورم در بخش سلامت، این هزینه ها رو به افزایش بوده و نابرابری و عدم دسترسی به خدمات را به خصوص در مناطق محروم ایجاد کرده است. همچنین وضعیت سایر شاخص های سلامت نیز مطلوب نبوده است، زیرا جایگاه و رتبه ۹۳ در سطح سلامت و رتبه ۵۸ در ارائه خدمات بهداشتی و درمانی در ایران (قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت) در میان نظام های سلامت دنیا حاکی از ضعف و ناکارآمدی قابل توجه در دستیابی به اهداف اساسی نظام سلامت می باشد (کریمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۶). رتبه ی ضعیف ایران در شاخص های استاندارد بهداشتی و درمانی که به صورت مقیاس استاندارد در سطح بین المللی توسط سازمان بهداشت جهانی تعریف و ارائه شده اند، نشان از عملکرد نامطلوب این نظام در دهه های گذشته دارد، به طوری که قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت، ایجاد اصلاحات در بخش سلامت یکی از دغدغه های اصلی مدیران این بخش و یکی از مواردی که اکثر سیاست گذاران بخش سلامت بر آن تأکید دارند، بوده است (قادری و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۵).

در کنار هزینه های درمان، طبق قانون اساسی بحث بهره مندی از پوشش بیمه پایه درمانی و عدالت در دسترسی به خدمات سلامت نیز از وضعیت مناسبی برخوردار نبود، به طوری که در سال ۱۳۸۹ در حدود ۱۶/۸٪ مردم در سراسر کشور فاقد بیمه پایه درمانی بودند. عدم برخورداری از پوشش بیمه پایه درمانی بر میزان پرداخت مستقیم از جیب تأثیر مستقیم می گذارد. از سوی دیگر بیمارستان های وابسته به وزارت بهداشت از لحاظ شاخص هایی همچون تخت بیمارستانی، تراکم پزشک، تراکم پرستار و ماما در جهان و در میان کشورهای

هدف چشم انداز^۱ از وضعیت نامطلوبی برخوردار و اغلب این بیمارستان ها نیز از لحاظ قدمت فرسوده بودند. به علاوه آمارهای ملی نشان دهنده روند افزایش سزارین در ایران بود، این میزان در سال ۱۳۷۹ برابر ۳۵٪، در سال ۱۳۸۴ برابر ۴۰٪ و در سال ۹۲ برابر ۵۶٪ بود که افزایش چشم گیری را نشان می داد. براساس گزارش سازمان جهانی بهداشت در سال ۲۰۱۰، ایران با میزان سزارین ۴۱٪، رتبه دوم را در جهان دارا بود. برپایه گزارش آن سازمان برآورد هزینه سالیانه سزارین در ایران در سال ۲۰۰۰ میلادی معادل ۱۰۸/۴۹۵/۲۱۷ دلار آمریکا بود. این روند علاوه بر تحمیل هزینه های هنگفت بر نظام سلامت، سلامت مادران و نوزادان جامعه را نیز به شدت به مخاطره می انداخت (آقاجانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۱۵).

۲.۴. نظام سلامت کشور پس از اجرای طرح تحول نظام سلامت

در پاسخ به اصلاحات ضروری مورد نیاز و به جهت رفع معضلات اشاره شده، طرح تحول نظام سلامت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به طور رسمی در کشور آغاز گردید. این طرح به عنوان بزرگ ترین طرح خدمات بهداشتی و درمانی پس از انقلاب بوده و بالطبع منابع مالی عظیمی را نیز به خود اختصاص داده است. هیأت وزیران بنا به پیشنهاد مشترک وزارت بهداشت و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ بیست و هفتم اردیبهشت ۱۳۹۳ تصویب کرد مبلغ ۴۸ هزار میلیارد ریال برای اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه، موضوع جزء (۲) بند (ب) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، در اختیار وزارت بهداشت قرار گیرد تا برای اجرای برنامه های تحول نظام سلامت هزینه شود (www.Dolat.ir).

با اجرای این طرح، علاوه بر محافظت مالی از مردم در برابر هزینه های سلامت، ارتقای کیفیت خدمات درمانی در بخش های بیمارستان های دولتی مد نظر قرار گرفت (سجادی و زابلی، ۱۳۹۵: ۵۶). برنامه های کاهش میزان پرداخت بیماران بستری، کامل نمودن پوشش بیمه،

۱. کشورهای منطقه چشم انداز ۱۴۰۴ شامل ۲۱ کشور منطقه خاورمیانه

حمایت از ماندگاری پزشکان در مناطق محروم، حضور پزشکان متخصص مقیم، ارتقای کیفیت معاینات پزشکی و کیفیت هتلینگ در بیمارستان‌های دولتی، حفاظت مالی از بیماران صعب‌العلاج، خاص و نیازمند، ترویج زایمان طبیعی و گسترش پوشش خدمات اورژانس هوایی در دست اجرا قرار گرفت (راسخ و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۸۲) و طبق گزارش معاونت درمان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی طی سه سال اول به دستاوردهایی چون کاهش هزینه بستری از ۳۷٪ به ۸٪، شمول ۴۱۲ بیمارستان در ۲۱۹ شهر کشور در برنامه مقیمی، افزایش تعداد پزشک مقیم از ۹۴۲ نفر به ۷۲۴۲ نفر، فعالیت ۵۷۳۵ پزشک در ۳۰۱ بیمارستان در ۳۳۸ شهر منطقه محروم، کاهش ۶/۵ درصدی سزارین در کشور، فعالیت ۱۶۷۴۹ متخصص در ۶۵۸ کلینیک ویژه در ۳۵۲ شهر کشور، انجام بیش از یک میلیون ویزیت به نرخ دولتی و انجام ۲۶۸۷ سورتی پرواز و انتقال ۴۲۰۴ بیمار نائل شد (آقاجانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۱۶).

همچنین شاخص‌های بخش سلامت قبل و بعد از اجرای طرح تحول عموماً بهبود پیدا کرده است. تعدادی از این شاخص‌ها بر مبنای مرگ و میر به ازای هر ده هزار نفر طبق جدول شماره ۱- نشان داده شده است.

جدول شماره ۱- شاخص‌های بخش سلامت قبل و بعد از اجرای طرح تحول نظام سلامت

شاخص‌ها	قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت		بعد از اجرای طرح تحول نظام سلامت	
	۲۰۱۲	۲۰۱۵	۲۰۱۶	
بیماری‌های قلبی و عروقی	۱۹۲	۱۸۳	۱۸۵	
بیماری‌های مزمن تنفسی	۱۷/۷۳	۱۶/۶۳	۱۶/۸۰	
سیروز و سایر بیماری‌های مزمن کبدی	۵/۶۶	۵/۴۵	۵/۵۱	
بیماری دیابت، خون، ادراری و غدد داخلی	۳۱/۶۰	۳۳/۳۴	۳۳/۶۹	

شاخص‌ها	قبل از اجرای طرح تحول نظام سلامت		بعد از اجرای طرح تحول نظام سلامت	
	۲۰۱۲	۲۰۱۵	۲۰۱۶	
اسهال و سایر بیماری‌های عفونی رایج	۱۵/۳۰	۱۴/۰۸	۱۳/۸۳	
بیماری‌های گوارشی	۶/۳۲	۶/۰۶	۶/۰۹	
اختلالات نوزادان	۲۱/۹۹	۱۸/۳۷	۱۶/۹۸	
اختلالات عصبی	۲۳/۳۶	۲۴/۰۴	۲۴/۶۷	
دیگر بیماری‌های غیرواگیر	۱۳/۶۴	۱۱/۳۹	۱۰/۵۶	

(دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۶: ۸).

مطالعات هزینه- اثربخشی نشان می‌دهد که یک دلار سرمایه‌گذاری در بخش سلامت ۶/۵ دلار بازگشت سرمایه دارد. نگاهی به شاخص‌های سرمایه‌گذاری از بودجه عمومی کشور و بخشی از درآمد ناخالص داخلی در بخش سلامت نشان می‌دهد که در سال‌های قبل از اجرای طرح در این زمینه بی‌توجهی زیادی صورت گرفته است. به نحوی که در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری برای بخش سلامت، رسیدن به سطح متوسط منطقه و افزایش سهم دولت مورد تأکید قرار گرفته است. اقدامی که توسط دولت یازدهم صورت گرفت و طی آن بخشی از بودجه هدفمندی یارانه‌ها به بخش سلامت اختصاص یافت، دقیقاً مطابق با قانون هدفمندی یارانه‌ها و قانون برنامه پنجم توسعه بود (امامی‌رضوی، ۱۳۹۴: ۳۲۹).

تأثیر اجرای طرح تحول نظام سلامت بر ارتقای شاخص‌های بهداشتی و درمانی و در نتیجه بهبود وضعیت نظام سلامت مشهود است و تقریباً عمده شاخص‌ها پس از اجرای طرح تحول وضعیت بهتری را دارا هستند و این طرح در پاسخگویی به الزامات حق بر سلامت در قانون اساسی توانسته است تا حدود زیادی به پیشرفت نظام سلامت کمک کند.

۵. بررسی کفایت اصلاحات نظام سلامت در التزام به مفاد قانون اساسی

یکی از انتقادات وارد بر طرح تحول نظام سلامت این است که طبق تحلیل هزینه- فایده منافع طرح در قبال هزینه‌های آن توجیه ندارد و همچنین در برخی شاخص‌ها ارتقای خاصی رخ نداده است. طبق تحلیل هزینه- فایده طرح تحول مجموع بودجه‌های سالانه‌ی سلامت کشور از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ به ۲۱۲۵۹۷۵۵۵۴ میلیون ریال (تقریباً معادل ۲۱۲ هزار میلیارد تومان) رسیده است. همچنین رقم پیش‌بینی‌شده زیان انباشته سازمان سلامت ایرانیان تا پایان سال ۱۳۹۶ به بیش از ۸۵۰۰۰ میلیارد ریال (۸/۵ هزار میلیارد تومان) سرزده است. علاوه بر این طرح جامع سلامت نتوانسته است شاخص‌های بهداشت را در ایران چندان بهبود بخشد. طبق شواهد و قرائن، بهره‌وری بخش بهداشت و درمان نیز چندان که باید افزایش نیافته است. از سوی دیگر با اجرای این طرح، شاخص‌های عدالت سلامت نه تنها ارتقاء نیافتند، بلکه بر شدت نابرابری در بخش سلامت افزوده شد. با توجه به معضل نقصان اطلاعات، برآورد دقیق ارزش پولی بسیاری از شاخص‌های سلامت عملاً ممکن نیست. اما ناکامی نظام سلامت در دستیابی به اکثر اهداف تعیین‌شده (در کنار رقم فوق‌العاده سنگین زیان انباشته‌شده) ما را مجاب می‌کند که دست‌کم در چهار سال گذشته، مقدار NPV^1 طرح جامع سلامت به ضرس قاطع منفی بوده است (اسکندری نسب و همکاران، ۱۳۹۷، ۷۰).

همچنین برخی مطالعات موردی مشابه مطالعات زیر نشان داده‌اند که طرح تحول در شاخص‌های خاصی در برخی استان‌ها نتوانسته موفق عمل کند برای نمونه مطالعات خلجی‌نیا و گایینی نشان داد که در مرحله اول میزان پرداختی مردم از ۳۷٪ به ۸٪ و در مرحله سوم به ۶٪ کاهش یافت، اما در مرحله سوم با ۳/۵ برابر شدن تعرفه‌ها، هرچند پرداخت نسبی مردم از ۸٪ به ۶٪ کاهش یافت، اما پرداختی مطلق مردم افزایش داشته است. کرمی و آراین خصال (۱۳۹۷) نیز طی مطالعه‌ای به این نتیجه رسیدند که با افزایش زیاد تعرفه‌های

1. Net Project Value

خدمات درمانی طی اجرای طرح تحول نظام سلامت، میزان پرداخت رسمی بیماران کاهش چشم‌گیری نداشته و معنی‌دار نیست.

طبق مطالعه مصدق‌راد و همکاران (۱۳۹۹)، اجرای برنامه ترویج زایمان طبیعی در کاهش سزارین در ایران مؤثر بوده است، شاخص سزارین در ایران بلافاصله پس از اجرای برنامه ترویج زایمان طبیعی، ۶٪ کاهش یافت و سپس در همین سطح ثابت مانده است. البته در صورت عدم اجرای برنامه، نرخ سزارین در کشور در سال ۱۳۹۷ به جای ۵۰/۱٪ به ۵۸/۵٪ می‌رسید ولیکن با توجه به کم‌اثر شدن برنامه، ارتقای آن در ادامه مسیر ضروری می‌باشد. مطالعه زارعی و همکاران (۱۳۹۶) نیز در بیمارستانی در تهران نشان داد که بیمارستان مورد نظر موفق به کاهش سزارین به میزان ۲٪ شده است که دقیقاً مشابه با مطالعه ابراهیمی‌پور و همکاران (۱۳۹۶) در بیمارستان امام‌رضا شهر مشهد است که نشان داد سزارین در این بیمارستان ۲٪ کاهش یافته است، البته در هر دو مطالعه اشاره شده است که سیاست‌گذار موفق به حصول هدف اولیه که کاهش نرخ سزارین به میزان ۱۰٪ است، نشده و فقط حدود ۲٪ کاهش در سزارین رخ داده است.

شمس‌جاوی و همکاران (۱۳۹۹) در مطالعه‌ای به بررسی عملکرد طرح تحول بر شاخص‌های مرگ و میر در اهواز پرداختند که تحقیقات آنها نشان داد میزان تغییرات شاخص‌ها در سال‌های اولیه اجرای طرح تحول زیاد بوده و در ادامه کم‌تر شده، به طوری که بیشترین میزان تغییر در شاخص‌ها مربوط به سال‌های ۹۴ و ۹۵ بوده است. یافته‌های ایشان نشان داد که طرح تحول باعث بهبود اغلب شاخص‌های مرگ و میر (کاهش مرگ نوزاد، مرگ زیر یک سال و مرگ زیر ۵ سال) شده ولی بر شاخص مرگ مادران تأثیر نداشته است. مطالعه صادقی‌مقدم و همکاران (۱۳۹۷) نیز نشان داد که بعد از اجرای طرح تحول، نیاز به بستری از ۷٪ به ۱۲/۶٪ و تشنج نوزاد از ۰٪ به ۰/۷٪ افزایش معنی‌داری داشته، البته مرگ نوزاد اختلاف معنی‌داری نسبت به قبل از طرح تحول نداشته است. قاسم‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) نیز در مطالعه‌ای عنوان داشتند که در خصوص تغییر شاخص‌های سلامت در سطح جامعه

گزارش جامعی منتشر نشده ولی برخی مقالات نشان می‌دهند این شاخص‌ها در سطح بیمارستان تغییری نداشته یا بدتر شده‌اند. مطالعه صورت پذیرفته توسط ایشان دریکی از بیمارستان‌های اصفهان بیان‌گرافزایش تعداد بستری، طول مدت بستری و حتی افزایش مرگ و میر در سطح بیمارستان بوده است.

توجه به این نکته ضروری است که دستیابی به سلامت اجتماعی، صرفاً با هزینه‌کردن‌های زیاد و بدون محور قراردادن آن، غیرممکن است. حامی اصلی اقدامات منتج به دستیابی به سلامت بیشتر و بهتر در هر کشوری، تشکیلات سلامت و بهداشت آن کشور است. سایر بخش‌ها و مؤسسات علی‌رغم نقش حیاتی آن‌ها در سلامت باید در زمینه سرمایه‌گذاری و تخصیص بودجه، اولویت را به تشکیلات بهداشتی و سلامت آن کشور بدهند. زیرا تا وقتی سلامت محور فعالیت‌های اجتماعی نباشد، لغزش به سادگی به وقوع خواهد پیوست (بابایی، ۱۳۸۲: ۲۱۳).

هرچند سلامت بیشتر از همه به شیوه‌ی زندگی و عوامل محیطی وابسته است (۷۰ درصد) و بیولوژی و خدمات بهداشتی سهم کمی را شامل می‌شود (۳۰ درصد)، اما در عمل سازمان‌های ارائه‌دهنده‌ی خدمات بهداشتی باید سایر بخش‌های مؤثر بر سلامتی را هدایت و رهبری کنند و از طریق تقویت اقدام جامعه و مشارکت واقعی آن‌ها، برنامه‌های جامعی را در جهت ارتقای سلامت همگانی تدارک ببینند. همچنین برای افراد در معرض خطر، باید فعالیت‌های ویژه طراحی و اجرا شود، از جمله آموزش سلامت که نه تنها در مورد برنامه‌های هدف‌دار و کنترلی باید بلکه در موارد عام و دیگر هم باید اجرا شود (بابایی، ۱۳۸۲: ۲۲۸). واقعیت این است که هرگونه سیاست‌گذاری و اتخاذ سیاست اجتماعی، بدون در نظر گرفتن سیاست‌های بهداشتی و سلامت اجتماعی و بدون حضور حامیان اصلی سلامت در جامعه که در درجه اول تشکیلات بهداشتی و سلامت می‌باشند، به شکست خواهد انجامید (بابایی، ۱۳۸۲: ۲۱۳).

موضوع دیگری که می‌بایست در نظر گرفت توجه به زیرساخت‌ها و بستری است که

برنامه‌های طرح تحول نظام سلامت باید در آن اجرا شود. اگر زیرساخت‌ها آمادگی اجرای برنامه‌ها را نداشته باشد ناگزیر برنامه‌هایی ناقص اجرا می‌شوند. همچنین توجه به مقولاتی چون اخلاق پزشکی و فرهنگ‌سازی ارائه خدمات مطلوب درمانی توسط پزشکان و پرستاران بسیار ضروری است و در غیر این صورت طرح تحول نظام سلامت علی‌رغم اثرات مثبت بر ارتقای شاخص‌های درمانی خود می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد رانت درمانی و تغییر رفتاری کادر درمان شود.

با توجه به مستندات ذکر شده و نیز بررسی‌های میدانی از وضعیت پوشش همگانی سلامت و نیز موارد مرتبط با هتلینگ بیمارستان‌های دولتی، قطعاً هنوز با دستیابی به حقوق سلامت مندرج در قانون اساسی فاصله وجود دارد و نیاز به اهتمام جدی دولت در سیاستگذاری، نظارت و اجرای برنامه‌های بهبود دهنده وضعیت نظام سلامت کشور است.

نتیجه‌گیری

سازمان جهانی بهداشت حق بر سلامت را جزو حقوق اصلی بشری همچون غذا و مسکن می‌داند و لزوم برخورداری از بالاترین سطح سلامت و پوشش همگانی آن را در اساسنامه خود و نیز سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی مطرح کرده است و کشورها ملزم به اجرای آن هستند. در کشور ما قانون اساسی به عنوان بالاترین مرجع قانونی به طریق اولی و سایر قوانین از جمله قوانین برنامه‌های توسعه کشور، حقوق شهروندی، سیاست‌های کلی نظام سلامت و... بر سیاستگذاری مطلوب جهت دستیابی ایرانیان به این حق تلاش کرده‌اند.

با توجه به این‌که دولت به عنوان متولی اصلی نظام سلامت کشور بوده و مسئولیت سیاستگذاری و اجرای قوانین مرتبط با نظام سلامت و تأمین آن را برعهده دارد لذا عملکرد مناسب دولت و انطباق حداکثری سیاست‌های اجرایی و نظارتی دولت با مفاد قانون اساسی تضمین‌کننده احصای کامل حق بر سلامت مردم است. با بررسی عملکرد نظام سلامت

پس از جمهوری اسلامی وضعیت این نظام در مقایسه با سایر کشورهای دنیا و همچنین نحوه عملکرد این نظام در پاسخگویی به الزامات قانون اساسی راضی‌کننده نبوده و ایجاد اصلاحات اساسی ضرورت داشته است.

برهمن اساس در سال ۱۳۹۳ طرح تحول نظام سلامت در سراسر کشور با سه هدف اصلی حفاظت مالی از بیماران، ایجاد عدالت در دسترسی به خدمات سلامت و ارتقای کیفیت خدمات بهداشتی و درمانی آغاز شد و موفق به ارتقا و بهبود عمده شاخص‌های سلامت بالاخص شاخص‌های پرداخت از جیب، نرخ سزارین و مرگ و میر شد. با این حال هنوز فاصله معنی‌داری بین الزامات قانون اساسی در خصوص حق سلامت و عملکرد فعلی این نظام وجود دارد و در واقع دولت در اجرا از مفاد قانون عقب افتاده است. البته باید در نظر داشت در کشور ما از یک طرف محدودیت منابع به دلیل کسری بودجه و کسری تراز پرداخت‌ها وجود داشته و از طرفی جدا از بخش بهداشت و درمان در سایر بخش‌های منابع طبیعی و محیط زیست، خدمات شهری، صنایع سنگین و استراتژیک، سایر خدمات رفاه اجتماعی، کالاهای ضروری و... کمبودهای جدی وجود دارد و اهمیت تخصیص بهینه منابع کمیاب عمومی بخش دولتی در این شرایط نسبت به کشورهای سرمایه‌دار به مراتب بیشتر است. لذا ضمن توجه به مفاد قانون اساسی کشور و همچنین بررسی دقیق زیرساخت‌ها و منابع موجود باید با سیاستگذاری مطلوب و تصمیمات منطقی، بهینه‌ترین تخصیص منابع صورت پذیرفته تا ضمن ارتقای شاخص‌های بهداشتی و درمانی و بهبود عملکرد نظام سلامت، حق بر سلامت به طور کامل برای عموم مردم در کنار سایر حقوق شهروندی قابل حصول باشد.

منابع

کتاب‌ها

۱. شمیم، علی اصغر، (۱۳۷۶). «ایران در دوره سلطنت قاجار». نشر مدبر.
۲. عسگری، منوچهر، (۱۳۷۶). اقتصاد بهداشت. نشر اقتصاد نو.
۳. کریمی، ایرج، (۱۳۸۴). اقتصاد سلامت، پرتو عدالت در بازار سلامت و شاخص‌های زندگی سالم، انتشارات گپ.

مقالات

۴. آصف‌زاده، سعید. مبانی اقتصاد بهداشت و درمان. انتشارات دانشگاه علوم پزشکی قزوین، ۱۳۸۸.
۵. آقاجانی و همکاران، (۱۳۹۶). «بررسی برنامه حمایت از بیماران بستری در بیمارستان‌های دولتی در طرح تحول نظام سلامت: کاهش فرانشیز بیمار از طریق پرداخت مابه‌التفاوت، کاهش قیمت دارو و تجهیزات، پایبندی نظام ارجاع و بهره‌گیری از پزشک خانواده و شبکه آزمایشگاهی، حمایت از گسترش پوشش بیمه پایه سلامت و تجمع بیمه‌ها، نگاهی به دستاوردها و چالش‌های پیش رو». مجله تحقیقات نظام سلامت حکیم، ۲۰ (۴)، ۲۰۲-۲۱۲.
۶. ابراهیمی‌پور، حسین و همکاران، (۱۳۹۶). «بررسی تأثیر طرح تحول نظام سلامت و تعرفه‌گذاری بر اساس کتاب ارزش‌های نسبی بر عملکرد دیارتمان زنان: مطالعه موردی در یک بیمارستان بزرگ». مجله مامایی و نازایی زنان ایران، ۲۰ (۸)، ۱۵-۲۵.
۷. اسکندری‌نسب، محمد، قربانی‌زیکساری، هومن و دادخواه، نسترن، (۱۳۹۷). «ارزیابی هزینه- فایده طرح جامع سلامت». ماهنامه آفاق علوم انسانی، ۱۵، ۳۳-۷۱.
۸. امامقلی‌پور، سارا، جعفری پویان، ابراهیم، محمد شاهی، ماریتا و محمدی‌یزنی، اسماعیل، (۱۳۹۶). «تأثیر طرح تحول نظام سلامت بر شاخص‌های عملکردی بخش اورژانس

- در بیمارستان‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی تهران و ایران: تحلیل سری زمانی منقطع». مجله طب اورژانس ایران، ۵ (۹)، ۸-۱.
۹. امامی‌رضوی، سیدحسن، (۱۳۹۴). «طرح تحول نظام سلامت: آغازراهی به سوی نظام سلامت مطلوب». مجله تحقیقات نظام سلامت حکیم، ۱۸ (۴)، ۳۳۵-۳۲۹.
۱۰. بابایی، نعمت‌الله، (۱۳۸۲). «سیاست اجتماعی و سلامت». فصلنامه رفاه اجتماعی، ویژه نامه سیاست اجتماعی، ۲۰۱-۲۳۲.
۱۱. براتی، امید، مهارلو، حمید رضا و ماهر، محمد هادی، (۱۳۹۵). «بررسی مقایسه‌ای هزینه خدمات بستری بیماران قلبی، قبل و بعد از اجرای طرح تحول سلامت (مورد مطالعه بیمارستان قلب الزهرا (س) شیراز)». مجله مدیریت بهداشت و درمان، ۷ (۲)، ۳۱-۳۹.
۱۲. خلجی‌نیا، زهره و گائینی، مینا، (۱۳۹۷). «تبیین چالش‌های اجرای طرح تحول نظام سلامت در حوزه درمان در شهر قم». راهبردهای مدیریت در نظام سلامت، ۳ (۳)، ۲۱۲-۲۲۴.
۱۳. دادگر، رضا، جهانی، محمد علی و محمدی، قهرمان، (۱۳۹۶). «بررسی تأثیر طرح تحول نظام سلامت بر شاخص‌های عملکردی مراکز بیمارستانی تحت پوشش دانشگاه علوم پزشکی لرستان». فصلنامه یافته، ۱۹ (۲)، ۹۶-۱۱۰.
۱۴. دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، (۱۳۹۶). «بررسی طرح تحول سلامت (چالش‌ها و راهکارها)»، ۱-۲۰.
۱۵. راسخ، حمیدرضا، پیکان‌پور، محمد، اسماعیلی، سجاد، یوسفی، نازیلا و آریایی نژاد، احمد، (۱۳۹۷). «مروری بردستاوردها و چالش‌های طرح تحول نظام سلامت ایران». نشریه پایش، ۱۷ (۵)، ۴۸۱-۴۹۴.
۱۶. رضاپور، عزیز و آصف‌زاده، سعید، (۱۳۸۸). «کارایی اقتصادی مراکز آموزشی درمانی دانشگاه علوم پزشکی قزوین طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۶». مجله دانشگاه علوم پزشکی گیلان، ۱۸ (۷۱)، ۵۵-۶۳.
۱۷. رضاپور، عزیز، عبادی فرد آذر، فرید و عباسی بروجنی، پروین، (۱۳۹۱). «وضعیت

- تخصیص منابع در نظام سلامت ایران». فصلنامه بیمارستان، ۱۱ (۴)، ۵۳-۶۴.
۱۸. رضایی دولت‌آبادی، حسین و صادق فلاح، راضیه، (۱۳۹۳). «فصلنامه علمی- پژوهشی مدیریت دارایی و تأمین مالی، ۲ (۲)، ۴۹-۶۴.
۱۹. رضایی، عباسعلی و شهیدی، حمیدرضا، (۱۳۹۴). «بررسی ارتباط میان درآمدهای مالیاتی و مخارج دولت در ایران». مجموعه مقالات نهمین همایش سیاست‌های مالی و مالیاتی ایران، ۶۰۱-۶۳۴.
۲۰. ریسی، پوران، (۱۳۷۵). «نقش بهداشت و سلامت بر بهره‌وری خانواده و کشور». مجله پژوهش در پزشکی، ۲۰ (۲)، ۷۴-۸۶.
۲۱. زارعی، احسان، پورآقا، بهروز، خداکریم، سهیلا و موسی‌زاده، علی‌رضا، (۱۳۹۶). «میزان پرداخت از جیب بیماران بستری در بیمارستان‌های دولتی بعد از اجرای طرح تحول سلامت». فصلنامه بیمارستان، ۳ (۶۲)، ۱۰-۱۷.
۲۲. شمس‌جاوی، سیمین، رئیس، پوران و نصیری‌پور، امیراشکان، (۱۳۹۹). «تأثیر طرح تحول نظام سلامت بر شاخص‌های بهداشتی در جمعیت تحت پوشش دانشگاه علوم پزشکی اهواز». فصلنامه بیمارستان، ۶۹-۷۶.
۲۳. شهرزادی لیلا، باب الحوائجی، فهیمه و اشرفی‌ریزی، حسن، (۱۳۹۲). «تحلیل هزینه- سودمندی: شاخصی برای ارزیابی اقتصادی کتابخانه‌ها و مراکز اطلاع‌رسانی». مجله مدیریت اطلاعات سلامت، ۱۰ (۲)، ۱-۱۶.
۲۴. صادقی‌مقدم، پروانه، عسگریان، آزاده، تندری، منیره، طوسی، حورا و آقاعلی، محمد، (۱۳۹۷). «تأثیر طرح تحول نظام سلامت بر پیامدهای نوزادی، مطالعه موردی در یک بیمارستان آموزشی، سال ۱۳۹۱-۹۵». مجله دانشگاه علوم پزشکی قم، ۱۲ (۶)، ۴۸-۵۴.
۲۵. صادقی، سیدکمال، (۱۳۹۳). «بررسی رابطه بلند مدت بین مخارج آموزشی، بهداشتی، امنیت و رفاه اجتماعی و رشد اقتصادی در کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی (رهیافت

- حداقل مربعات پویا)، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۱ (۸۰)، ۱۱۳-۱۳۶.
۲۶. صدیقی، حامد، نصرتی نژاد، فرهاد، باسحا، مهدی، مروتی شریف آبادی، علی، (۱۳۹۹). «ارزیابی کارایی نظام سلامت در ایران نسبت به کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به روش ناپارامتریک تحلیل پوششی داده‌ها». راهبردهای مدیریت نظام سلامت، ۵ (۲)، ۱۵۵-۱۶۴.
۲۷. عباسی، محمود رضایی، راحله، و دهقانی، غزاله، (۱۳۹۳). «مفهوم و جایگاه حق بر سلامت در نظام حقوقی ایران». فصلنامه حقوق پزشکی، ۸ (۳۰)، ۱۸۳-۱۹۹.
۲۸. قادری، حسین، هادیان، محمد و مرادی، شیرزاد، (۱۳۹۱). «مقایسه کارایی هزینه‌های بخش سلامت در ایران و کشورهای منتخب با استفاده از روش تحلیل فراگیر داده‌ها طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۷». مدیریت سلامت، ۱۵ (۴۹)، ۱۴-۲۵.
۲۹. قاراخانی، معصومه، (۱۳۹۱). «دولت و سیاست سلامت در ایران (سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۸۸ ش)». فصلنامه علوم اجتماعی، ۶۱، ۲۱۲-۵۳.
۳۰. قاسم‌زاده، بهمن، شهبواری، سعید، ملکی، آیسا و کلهر، روح‌اله، (۱۴۰۰). «ارزیابی شاخص‌های عملکردی مراکز آموزشی درمانی شهر قزوین قبل و بعد از اجرای طرح تحول نظام سلامت: کاربرد مطالعه سری زمانی منقطع». مجله دانشگاه علوم پزشکی قم، ۱۵ (۹)، ۶۲۸-۶۳۸.
۳۱. قائدی، محمدرضا و گلشنی، علی‌رضا، (۱۳۹۵). «روش تحلیل محتوا، از کمی‌گرایی تا کیفی‌گرایی». روش‌ها و مدل‌های روان‌شناختی، ۷ (۲۳)، ۵۷-۸۲.
۳۲. کرمی، منیر و آیین خصال، آیدین، (۱۳۹۷). «تأثیر استقرار طرح تحول نظام سلامت بر پرداخت رسمی بیماران بخش قلب: مطالعه موردی». نشریه مدیریت سلامت، ۲۱ (۷۲)، ۹۰-۹۸.
۳۳. ماهر، علی، احمدی، علی محمد و شکری جمنانی، آناهیتا، (۱۳۸۵). «بررسی روش‌های تأمین منابع مالی نظام سلامت در کشورهای منتخب و ارائه الگو برای ایران». فصلنامه

تأمین اجتماعی، ۸ (۲۶ و ۲۷)، ۸۵-۱۱۳.

۳۴. مصدق‌راد، علی محمد، جعفری پویان، ابراهیم و زمندی، محمود (۱۳۹۵). «تحلیل هزینه منفعت مداخلات بهداشتی: یک مرور انتقادی». مجله دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی، ۱۴ (۴)، ۹۷-۱۰۹.

۳۵. مصدق‌راد، علی محمد و رحیمی‌تبار، پریسا، (۱۳۹۸). «الگوی حاکمیت نظام سلامت ایران: یک مطالعه تطبیقی». مجله علوم پزشکی رازی، ۲۶ (۹)، ۲۸-۱۰.

۳۶. مصدق‌راد، علی محمد، (۱۳۹۵). «کلیات سازمان و مدیریت بهداشت و درمان»، انتشارات دیباگران، تهران.

۳۷. مصدق‌راد، علی محمد و همکاران، (۱۳۹۹). «تأثیر برنامه ترویج زایمان طبیعی طرح تحول نظام سلامت بر میزان سزارین در ایران: یک مطالعه سری زمانی منقطع». مجله دانشکده پرستاری و مامایی دانشگاه علوم پزشکی تهران (حیات)، ۲۶ (۲)، ۱۴۴-۱۶۲.

۳۸. نبی‌لو، بهرام، سالم صافی، پرویز و یوسف زاده، حسن، (۱۳۹۵). «ارزیابی عملکرد طرح تحول نظام سلامت در بیمارستان‌های تحت پوشش دانشگاه علوم پزشکی استان آذربایجان غربی». مجله دانشکده پرستاری و مامایی ارومیه، ۱۳۹۵، ۱۱ (۸۸)، ۸۹۶-۹۰۵.

۳۹. نبی‌لو، بهرام، گل‌پری‌پور، ثریا، علی‌نیا، سیروس و یوسف‌زاده، حسن، (۱۳۹۹). «بررسی تأثیر اجرای طرح تحول نظام سلامت بر میزان پرداخت از جیب بیماران: مطالعه موردی در ایران». مجله پرستاری و مامایی، ۱۸ (۸)، ۶۲۵-۶۳۵.

۴۰. نصرالله‌پورشیروانی، سید داود و موعودی، سیمین، (۱۳۹۲). «سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد در نظام سلامت و دستاوردها و چالش‌های آن در ایران»، انتشارات دانشگاه علوم پزشکی بابل، ۱-۲۰۰.

۴۱. واعظی و همکاران، (۱۳۹۵). «اجرای طرح تحول نظام سلامت با تأکید بر محور حضور پزشکان متخصص مقیم در بیمارستان‌های دولتی تحت پوشش دانشگاه‌های علوم پزشکی:

- نتایج و چالش‌ها». مجله تحقیقات نظام سلامت حکیم، ۱۹ (۴)، ۲۳۸-۲۴۷.
۴۲. واقعی، یدالله، نیک‌طینت، سمانه و محتشمی برزاداران، غلامرضا، (۱۳۹۰). «مقایسه نابرابری هزینه‌های بهداشتی و درمانی خانوارهای استان‌های کشور». مجله دانشگاه علوم پزشکی خراسان شمالی، (۳)، ۷-۱۵.
۴۳. یزدی فیض‌آبادی، وحید، سیف‌الدینی، رستم، قندی، مرجان و مهرانحسینی، محمد حسن، (۱۳۹۶). «تعریف سلامت از دیدگاه سازمان جهانی بهداشت: مرور کوتاهی بر نقدها و ضرورت یک تغییر پارادایم». مجله تخصصی اپیدمیولوژی ایران، ۱۳ (۵)، ۱۵۵-۱۶۵.
۴۴. یزدی فیض‌آبادی، وحید، مهرانحسینی، محمد حسین، امامی، مرژگان و خسروی، سجاد، (۱۳۹۶). «مروری بر رویکردهای مفهوم‌سازی سلامت و تعیین‌کننده‌های آن: از رویکرد زیست پزشکی تا سلامت واحد». مجله تخصصی اپیدمیولوژی ایران، ۱۳ (۵)، ۱۴۵-۱۵۴.

پایگاه‌های اینترنتی

1. www.Behdasht.gov.ir
2. www.Dolat.ir

منابع لاتین

1. Lawrence OG, Powers M. What Does Justice Require for the Public's Health? Public Health Ethics and Policy Imperatives. Health Affairs. 2008; 25 (4): 1053-1060.

الگوی حکمرانی اقتصادی در قانون اساسی

احمد کلاته ساداتی^۱

زینب صبوحی گلکار^۲

چکیده

قانون اساسی هر کشوری، بنیادی‌ترین قانون آن کشور می‌باشد که اصول و قواعد لازم آن جامعه را دربردارد. در ایران اساس این قانون، مطابقت با موازین و ضوابط اسلامی است که هدف غایی آن، ایجاد زمینه لازم برای ساختن انسان و سعادت دنیوی و اخروی وی می‌باشد. اقتصاد یکی از مقولاتی است که در قانون اساسی به مفاد و اصول آن اشاره شده است که برای رسیدن به هدف غایی باید به عنوان یک وسیله نگریسته شود نه هدف. چرا که از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر برای وصول به هدف نمی‌توان داشت. هدف تحقیق حاضر واکاوی شاخص‌های اقتصادی براساس اصول قانون اساسی است. پژوهش حاضر کیفی است که اصول قانون اساسی در آن با روش تحلیل محتوا مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. چهار مقوله اصلی احصاء شده در تحقیق عبارتند از: ۱- بسترسازی حاکمیت ۲- خلاقیت انسانی ۳- هماهنگی ساختاری ۴- صیانت از منابع و ۵. سلطه‌ناپذیری. با توجه به یافته‌های پژوهش می‌توان نتیجه گرفت که دولت و ملت باید در راستای یکدیگر در جهت پیشرفت و تحویل اقتصادی اقدامات لازم را داشته باشند. به گونه‌ای که دولت باید اقداماتی اعم از تأمین شرایط کار برای همه و تأمین نیازهای اساسی را انجام دهد تا بستر اولیه مناسب را برای فعالیت و رشد اقتصادی ایجاد کند و همچنین باید ساختارهای موجود در جامعه هماهنگ باشند تا نیروی انسانی با افزایش مهارت و توانایی، استفاده از ظرفیت‌های موجود

۱. دانشیار جامعه‌شناسی دانشگاه یزد، رایانامه: asadati@yazd.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه یزد، رایانامه: zeinab.saboohi98@gmail.com

و... خلاقیت اقتصادی خود را در راستای منافع جامعه و هدف غایی درپیش بگیرد. با تأکید بر آنکه منابع جامعه حفظ شود و ممانعت در جهت تسلط بیگانگان و وابستگی اقتصادی انجام شود.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی، نظام اقتصادی، تحول بنیادین، حکمرانی، مردم.

مقدمه

اسناد بالا دستی هر نظام اجتماعی تعیین کننده راهبرهای حاکمیت در موضوعات مختلف است. در کشور ما هم بالاترین سند بالا دستی قانون اساسی است. قانون اساسی نتیجه اراده قدرت برتری است که ورای تمام قوای حاکم جامعه است و از آن به «قوه مؤسس» تعبیر می شود. مطابق نظر قوه مؤسس، نهادها و قوای گوناگونی به منظور اعمال حاکمیت تاسیس می شوند. به همین اساس نیز قانون اساسی در راس سلسه مراتب قوانین و بالاتر از قوانین عادی قرار می گیرد و هرگونه دخل و تصرف در آن مستلزم اعمال از سوی قوه مؤسس است. (غمامی و حسینی ۱۳۹۹: ۱۴۰) قانون اساسی به حوزه های مختلفی پرداخته است که یکی از آنها حوزه اقتصاد می باشد. اقتصاد پدیده ای است که نظام سیاسی کشورها را با توجه به اتکا به آن شکل می گیرد و به صورت امری کاملاً سیاسی و حکومتی ظاهر می شود. در این روند برای تعیین و تثبیت نظام اقتصادی حاکم بر اقتصاد کشورها، به طور معمول در قانون اساسی گنجانده می شود که نشان دهنده نگرش حاکمیت به مسئله اقتصاد و نوع اقتصاد حاکم بر هر کشور می باشند. این اصول با طرح دیدگاه های کلی درباره مسائل اقتصاد جامعه و پرهیز از ورود به موارد جزئی و متغیر، نقشی کاملاً موثر در ساماندهی اقتصاد هر کشور، متناسب با نگرش مورد پذیرش هر جامعه و حاکمیت سیاسی آن دارند. (محقق ۱۳۸۴: ۹۰) اهمیت و نقش بارز قدرت اقتصادی در بناگذاری جامعه توانمند و آرمانی، برکسی پوشیده نیست تا آن جاکه می توان آن را از اولویت های دنیای امروز دانست؛ اولییتی که براساس آن بسیاری از محاسبه ها و معادله های جهانی شکل می گیرد. (نبوی و همکاران ۱۳۹۶: ۴۲)

در فصل چهارم قانون اساسی «اقتصاد و امور مالی» به صورت ویژه به اقتصاد پرداخته است که اصل‌های ۴۳ تا ۵۵ قانون اساسی را شامل می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نفی اقتصاد بازار آزاد سعی کرده است تا نظام اقتصادی مخصوص به خود را ایجاد و ویژگی و اهداف خاص خود را پیگیری نماید. بر همین اساس پیکربندی نظام اقتصادی در ایران صبغه‌ای دینی و مذهبی به خود گرفته است و در مقدمه قانون اساسی از برنامه اقتصاد اسلامی نام برده شده است. (رحمت الهی و همکاران ۱۴۰۰: ۱۸۲) حرکت تکاملی و رشدیابنده انسان و رشد و تکامل انسان چنان که در مقدمه قانون اساسی به آن توجه شده است راهبردی حیاتی در نظام اقتصادی قانون اساسی است (حبیب نژاد ۱۳۹۸: ۳۱). به گونه‌ای که در مقدمه قانون اساسی آمده است که در تحکیم بنیانهای اقتصادی، اقتصاد وسیله است نه هدف. اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست، نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی متمرکز و تکاثر ثروت و سود جویی؛ زیرا در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت. مراجعه به متن برای طراحی الگو امری متداول و پذیرفته شده است و مراجعه به قانون اساسی برای طراحی این الگو امکان پذیر است زیرا بسیاری از پیشگامان علوم اجتماعی در غرب، نظریه پردازی خود را بر اساس تجزیه و تحلیل مستندات رسمی انجام داده‌اند (پیله فروش ۹: ۱۳۹۴). در موضوع مراجعه به متن، یکی از متونی که می‌توان بر اساس آن به ارزیابی رویکردهای رایج بر اقتصاد در آن جامعه پرداخت، قانون اساسی است. هدف تحقیق حاضر، کشف و واکاوی نگاه قانون اساسی به اقتصاد و نیز طبقه بندی رویکردهای اقتصادی آن می‌باشد.

نبوی و همکاران (۱۳۹۶) پژوهشی با عنوان الگوی راهبردی اقتدار اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی انجام داده‌اند. که با مصاحبه با ۶ نفر خبرگان اقتصادی تا رسیدن به اشباع نظری مصاحبه نیمه باز صورت گرفت که از درون داده‌ها عوامل اقتدار اقتصادی شامل عوامل راهبردی، عامل علی، عوامل زمینه‌ای، عامل

واسطه‌ای و عامل پیامدی استخراج گردید. نتیجه این تحقیق این است که می‌بایستی ابتدا در جهت رفع نقاط ضعف اقدام به اصلاح اقتصادی نمود. سپس با محور قرار دادن اقتصاد مقاومتی با استفاده از عوامل واسطه‌ای و زمینه‌ای، عوامل راهبردی ره به مرحله اجرا در آورد. در این صورت اقتصاد می‌تواند وارد مرحله شکوفایی و توانمندی رسیده، در نهایت اقتدار اقتصادی را منجر شود.

پایله فروش (۱۳۹۴) پژوهشی با عنوان الگوی توسعه اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی انجام داده است. و در آن اشاره شده است که وظایف تعیین شده برای دولت در قانون اساسی به گونه‌ای است که می‌توان الگوی اقتصادی قانون اساسی را «الگوی تأمین نیازهای اساسی» نامید. در این الگو دولت وظیفه دارد همه امکانات کشور را در جهت رفع نیازهای اساسی (شامل مسکن، غذا، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش، امکانات تشکیل خانواده، تربیت بدنی، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل و برخورداری از تأمین اجتماعی) همه افراد جامعه به کارگیرد. این الگو انعطاف پذیر، مرحله‌ای، هدف دار و قابل اندازه‌گیری بوده و با الگوی سیاسی و فرهنگی قانون اساسی کاملاً مرتبط است. همچنین با عملیاتی شدن این الگو همان تأمین نیازهای اولیه هر انسان است شرایط لازم پیشرفت فراهم می‌شود و در منطق قانون اساسی پیشرفت جامعه چیزی جز تحقق انسان کامل نیست.

صمیمی و همکاران (۱۳۹۳) پژوهشی با عنوان بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه انجام داده‌اند. که به دنبال مقایسه الگوی بخش عمومی در الگوهای اقتصادی قانون اساسی و دولت‌های رفاه بوده‌اند. این دو مقایسه بر اساس اصول و اهداف دو الگو، قواعد اقتصادی حاکم به اقتصاد بخش عمومی صورت پذیرفت. ملاحظه گردید که نقش دولت در هر دو الگو مطابق با ادبیات اقتصادی متعارف بخش عمومی تا حد مناسبی قابل انطباق می‌باشد. اما در بررسی ادبیات مکتبی و ظرفیت نهادی دولت در دو الگو، ترجیحات نهاد قانون اساسی را بر دولت رفاه نمایان گردید. مشکلات ساختاری

دولت و ناکارآمدی دولت‌های رفاه خصوصاً عدم تکافوی نظام هنجارهای اقتصادی (مکتب) آن در حوزه عمل که به دور شدن از اهداف عدالتخواهانه و عدم توازن در اقتصاد دامن زده است، منشا اصلی این تفاوت است. این درحالی است که چارچوب هنجاری دولت در نظام اقتصادی قانون اساسی کشور قابلیت جبران کاستی‌های موجود را فراهم نموده است. در همین ارتباط توصیه‌گردید دولت با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود مبنایی الگوی اقتصادی قانون اساسی در بخش غیردولتی، زمینه‌های مشارکت عموم در راستای تحقق اهداف موضوعه اقتصاد را تقویت نماید. به عنوان یک راهکار، دولت می‌تواند ضمن مراقبت از دائمی نشدن از مداخلات غیر ضرور خود در اقتصاد از طریق تمرکز بر بهبود و توسعه فرهنگ اقتصادی، به کارآمدی نظام اقتصادی در تحقق هدف عدالت اقتصادی و تصحیح حرکت انتقالی اموال کمک نماید.

شیخی مهرآبادی (۱۳۸۶) پژوهشی با عنوان نقش دولت در اقتصاد اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام داد و در آن اشاره کرده است که دولت و حکومت در اقتصاد اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی وسیله‌ای برای اصلاح جامعه و اجرای عدالت، تأمین عدالت، جلوگیری از هرگونه ظلم و ستم و تحقق استقلال و خودکفایی در تمامی زمینه‌ها، رفاه اقتصادی، مردم و تربیت افراد جامعه در جهت رسیدن به کمال مطلوب است نه همچون مکاتب دیگر که در تشکیل دولت و ایجاد حاکمیت یک هدف بوده که آن هم دسترسی به قدرت و تداوم آن با حربه سیاسی و اقتصادی می‌باشد. نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی در اسلام و قانون اساسی به جهان بینی اسلام مربوط می‌شود. برخلاف مکاتب اقتصادی همچون سرمایه داری که بر اساس فلسفه دئیسم استوار بوده و تنها نقش آفریدگاری نه پرودگاری را برای خداوند قائل هستند و نظام آزاد طبیعی و عدم مداخله دولت را عامل ایجاد عدم تعادل‌ها می‌دانند. در اقتصاد اسلامی پس از خلقت جهان هستی رابطه خدا با انسان قطع نشده و انسان از طریق انبیا و رسالت اوصیا و تشکیل حکومت، نیاز به هدایت الهی دارند. بنابراین تعادل خودکار اقتصاد با توجه به نظام آزادی طبیعی و عدم مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی بی معنی بوده و نقش‌ها و وظایف معینی به دولت گذارده می‌شود.

محقق (۱۳۸۴) پژوهشی با عنوان نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام داده است و در آن به مبانی نظام اقتصادی مورد نظر قانون اساسی که شامل ۱- خداشناسی ۲- انسان شناسی ۳- اقتصاد و انسان ۴- مالکیت ۵- نظام برنامه ریزی یا آزادی های اقتصادی ۶- ساختار تصمیم گیری پرداخته است و در نتیجه گیری اشاره شده است که با در نظر گرفتن تغییرات شرایط، در دو دهه ای که از قانون اساسی می گذرد، برای استفاده هرچه بیشتر از قانون اساسی و نهادینه کردن قانون در حوزه فعالیت های اقتصادی، به نظر می رسد که باید برداشت رایج از اصول اقتضای قانون اساسی نیز تغییراتی به وجود آیند. بدین منظور، در حاضر دو تفکر در مورد اصول اقتصادی قانون اساسی وجود دارند که به عنوان راه حل مطرح می گردند: ۱- تغییر اصول اقتصادی قانون اساسی ۲- ارائه تفسیری جدید از اصول اقتصاد قانون اساسی که به توضیح و شرایط هریک پرداخته شده است.

خداپرست (۱۳۸۰) پژوهشی با عنوان حقوق اقتصادی در قانون اساسی انجام داد و سوال پژوهش خود را اینگونه مطرح می کند که در این قانون سازو کار رشد و توسعه چگونه تعبیه شده است؟ نتایج حاصله حاکی از آن است که اگر دولتمردان مفاد قرارداد اجتماعی (قانون اساسی) را دقیقاً عمل کنند و حقوق عوامل تولید تأمین گردد. رشد، عدالت و کارایی اقتصادی در اقتصاد ایران حصول پذیراست.

در تحقیق حاضر به منظور شناسایی راهبردهای حاکمیتی مندرج در قانون اساسی در حوزه اقتصاد با رویکرد توصیفی- تحلیلی و از روش تحلیل محتوای کیفی اسناد استفاده شد. جامعه تحقیق در این مطالعه متن سند قانون اساسی بود. که با مطالعه کل سند قانون اساسی و بعد جستجو کلمه اقتصاد در متن قانون اساسی و بررسی پارگراف های شناسایی شده و به صورت ویژه تر فصل چهارم قانون اساسی؛ اقتصاد و امور مالی که شامل اصل چهل و سوم تا اصل پنجاه و پنجم می شود مورد توجه و تحلیل قرار گرفت. این پژوهش رویکرد تحلیل محتوا تلخیصی استفاده شده است. در این روش با شناسایی و کمی کردن کلمات یا مضامین ویژه موجود در متن، با هدف چگونگی کاربرد این کلمات با محتوای آنها در متن آغاز می شود.

سپس به آن سوی شمارش که همان تحلیل محتوای پنهان و نهفته موجود در مفاهیم است، می‌رود (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰: ۲۷) در این پژوهش، به روش گال و همکاران (۱۳۹۳) در پنج مرحله به انجام رسید: در مرحله اول سند مورد نظر مورد مطالعه دقیق قرار گرفت. در مرحله دوم روش مقوله‌بندی مناسب انتخاب و سعی شد تا هر مقوله نماینده یک متغیر مجزا باشد که به اهداف پژوهش مربوط است. در مرحله سوم هر یک از گزاره‌های استخراج شده برای قرارگرفتن در هر یک از مقوله‌ها نشانه‌گذاری شد. در مرحله چهارم مقوله‌بندی با روش کدگذاری محوری انجام شد. در این روش کدگذاری، چند مقوله اصلی که بتوان سایر مقوله‌ها را از درون آن استخراج کرد، انتخاب می‌شوند و در مرحله آخر هم که داده‌ها پردازش و نتایج تفسیر می‌شوند. هر قسمت از متن سند قانون اساسی مرتبط با اقتصاد که شامل فصل، بخش، پاراگراف و جمله بودند که واحد شمارش تعداد کدهای داده شده به مقولات است واحد تحلیل «مضمون» بود بدین صورت که مفهوم از آنها استخراج و سپس مفاهیم در مقوله‌های عام جاگرفته تا جایی که راهبردهای حاکمیتی قانون اساسی شناسایی شوند.

برای سنجش اعتبار داده‌ها در هر مرحله از کدگذاری علاوه بر مراجعه به مضامین اولیه استخراج شده، به داده‌های خام مرتبط با آن مضامین نیز رجوع شده است. در مقوله‌بندی پایانی به داده‌های خام مراجعه و مورد بررسی قرار گرفته شده‌اند تا موضوع مورد بررسی شود که آیا مقوله مدنظر نشان دهنده داده خام است یا که خیر؟ تا از این طریق از تفسیر و برداشت اشتباه داده‌های خام جلوگیری شود. و در نهایت برای اطمینان از اینکه آیا کدگذاری و مضامین به درستی استخراج شده است مقولات طبقه‌بندی شده در اختیار افراد متخصص با عنوان بازبینی از طریق همکار قرار گرفته است (استومل^۱ و ویلز^۲ ۲۰۰۴).

در پژوهش حاضر بر اساس تحلیل متن قانون اساسی در حوزه اقتصاد به دنبال کشف و واکاوی راهبردهای حاکمیتی در حوزه اقتصاد بوده است که شش مقوله اصلی که شامل

1. Stommel

2. Wills

بسترنگری، خلاقیت محوری، انسجام حکمرانی، اقتصاد سه گانه، صیانت از منابع و استقلال احصاء شد. که در جدول زیر مفاهیم و مقولات فرعی آن اشاره شده است.

مفهوم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
تأمین نیازهای اقتصادی، عدم تبعیض در توزیع منابع و در امدادهای ملی، ریشه کن کردن فقر و محرومیت، اصل رفع نیاز، رفاه، رفع فقر، رفع محرومیت، رفع نیاز ضروری، وام بدون بهره، تأمین امکانات، تناسب امکانات، تأمین امکانات مساوی، در دسترس قرار گرفتن ملزومات رشد و توسعه، تخصیص بودجه اقتصادی، تخصیص بودجه توسعه، وجود اشتغال برای همه، اشتغال کامل	تأمین نیازهای اساسی	بسترنگری
	فراهم سازی بستر شغلی	
افزایش مهارت و ابتکار، خود سازی چند جانبه، توانمند سازی افراد برای توسعه و پیشرفت اقتصاد، بهره مندی در علوم و فنون	افزایش مهارت و توانایی	خلاقیت محوری
	استفاده از ظرفیت های موجود	
	آزادی انتخاب	
تلاش شغلی، عدم کارفرمایی بزرگ دولت، مردم محوری انتخاب نظارت کنندگان برنامه های اقتصادی محلی، مشارکت مردمی، افزایش تولیدات در نیازهای عمومی		
آزادی انتخاب شغل، عدم اجبار در کار معین، جلوگیری از بهره کشی، حقوق جنسیتی یکسان اقتصادی، عدم سلب آزادی های مشروع		

مفهوم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
تصمیم‌گیری در مورد انفال و ثروت‌های عمومی همانند معادن، جنگل‌ها، مراتع و... توزیع فعالیت‌های اقتصادی، نیازسنجی استان‌ها، در دسترس قرار گرفتن امکانات رشد و توسعه، مشخص کردن تکلیف ثروت‌های غیر مشروع و قانونی توسط دولت، وضع مالیات قانونی، تنظیم بودجه کشور، حساسی دیوان محاسبات، مسئولیت امور بودجه، امور استخدامی و... در دست رئیس جمهور، تصویب مجلس برای گرفتن وام و عوارض داخلی و خارجی	تنظیمات حکمرانی	انسجام حکمرانی
برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد، تنظیم برنامه اقتصادی، هماهنگی اقتصاد با سایر حوزه‌ها، هماهنگی دستگاه‌ها، دوجانبگی دولت و ملت در حفاظت از ارزش‌ها، همه‌پرسی مسائل مهم اقتصادی، اقتصاد عادلانه	هماهنگی نظام‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی	
عدم کارفرمایی بزرگ دولت، عدم تداول ثروت گروه‌های خاص، برنامه‌ریزی سه گانه اقتصادی، مکمل بودن بخش خصوصی، مالکیت عمومی دولت، مالکیت اصول سه بخش اقتصاد در چارچوب اسلام، بخش‌های سه گانه خصوصی، دولتی، تعاونی	اقتصاد سه گانه	اقتصاد سه گانه
عدم تبعیض در توزیع منابع و درآمدهای ملی، حفظ اراضی کشور	حفظ تمامیت ارضی	صیانت از منابع
حفاظت محیط زیست، ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی مضر زیست محیطی	حفظ محیط زیست	
معاملات باطل، منع احتکار، منع تبذیر مرتبط با اقتصاد، منع انحصار، منع اسراف در مصرف، منع اسراف در سرمایه‌گذاری، منع اسراف در تولید، منع اسراف در توزیع و خدمات	منع کنش‌های مضر اقتصادی	

مفهوم	مقوله فرعی	مقوله اصلی
عدم وابستگی کشور، صیانت رئیس جمهور از استقلال اقتصادی، وحدت اقتصادی ملل اسلامی، استقلال اقتصادی جامعه، خودکفایی کشور، حذف وابستگی	استقلال اقتصادی کشور	استقلال
جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانگان، منع قراردادهای اقتصادی سلطه پذیر، نفی ستمگری اقتصادی	نفی ستمگری	

۱. بستر نگری

بستر نگری به این امر اشاره دارد که دولت باید با تأمین نیازهای اولیه و اساسی و پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت را برای ملت فراهم کند و کوشش کند در جهت رفع تبعیض ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی. از سری اقدامات اولیه دیگری که در قانون اساسی به آن اشاره شده است شامل: تأمین پوشاک، خوراک، تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، درمان، آموزش لازم برای تشکیل خانواده برای همه، تعمیم بیمه و آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی، مصونیت از حیثیت، جان و مال، حقوق و شغل اشخاص، برخورداری از تأمین اجتماعی، بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی، همچنین دولت موظف است برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید حتی برای کسانی که وسایل کار در اختیار ندارند ولی قادر به کارند وسایل کار را در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت به صورت کارفرمای بزرگ مطلق درآید. که در اصل سوم بند سوم، اصل سوم بند دوازدهم، اصل سوم بند نهم، قسمت دوم اصل

بیست و هشتم، اصل بیت و نهم، اصل سی ام، اصل سی و یکم، اصل چهل و چهارم بند اول، اصل چهل و چهارم بند دوم اشاره شده است. که در ذیل چند نمونه آورد شده است.

اصل سوم بند دوازدهم: «پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیر بیمه». اصل سی ام: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خود کفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد». اصل سی و یکم: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنهایی نیازمند ترند به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». اصل چهل و چهارم بند اول: «تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه».

۲. خلاقیت محوری

خلاقیت محوری دیگر مقوله شناسایی شده از متن قانون اساسی است که به این امر اشاره دارد که انسان برای فعالیت های اقتصادی باید افزایش مهارت و ابتکار و توانمند باشد و همچنین آزادی انتخاب در فعالیت اقتصادی مانند آزادی در انتخاب شغل، عدم بهره کشی در کار معین، حقوق برابر جنسیتی و... داشته به گونه ای که این آزادی با موازین اسلامی هماهنگ بوده و غیر مشروع نباشد و از سویی دیگر ظرفیت های موجود را شناسایی و از آنها به نحو مطلوب استفاده کند. که در قسمت اول اصل بیست و هشتم، اصل چهل و سوم بند سوم، اصل چهل و سوم بند چهارم، اصل چهل و سوم بند هفتم و اصل چهل و هشتم به آن اشاره شده است.

قسمت اول اصل بیست و هشتم: «هر کس حق دارد شغلی که بدان مایل است و مخالف

اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». اصل چهل و سوم بند سوم: «تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خود سازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد». اصل چهل و سوم بند چهارم: «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره کشی از کار دیگری».

۳. انسجام حکمرانی

انسجام حکمرانی به هماهنگی نظام های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و آن قسمت از تنظیم های اقتصادی اشاره دارد که حکمرانی دولت در آن جایگاه و نقش ویژه ای دارد که در اصل های مختلف و در حیطه های مختلف اقتصادی به آن اشاره شده است که در ذیل به آنها اشاره می شود

اصل چهل و پنجم: «انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها، و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نیزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هریک را قانون معین می کند». اصل چهل و هفتم: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می کند». اصل چهل و هشتم: «در بهره داری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان ها و توزیع فعالیت های اقتصادی میان استان ها در توزیع فعالیت های اقتصادی میان استان ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد،

به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد». اصل چهل و نهم: «دولت موظف است ثروت های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود». اصل پنجاه و یکم: «هیچ نوع مالیات وضع نمی شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود». اصل پنجاه و دوم: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». اصل پنجاه و سوم: «کلیه دریافت های دولت در حساب های خزانه داری کل متمرکز می شود و همه پرداخت ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون تعیین خواهد شد». اصل پنجاه و پنجم: «دیوان محاسبات به کلیه حساب های وزارتخانه ها، موسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه ها یی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد، رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هروجعی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون، جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». اصل پنجاه و نهم: «در مسائل مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». اصل هشتادم: «گرفتن و دادن وام یا کمک های بدون عوارض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد». اصل یکصد و

بیستم و ششم: «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیم بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد».

۴. اقتصاد سه‌گانه

اقتصاد ایران در قانون اساسی دارای سه بخش؛ دولتی، تعاونی و بخش خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. در اقتصاد ایران در متن قانون اساسی آمده است که دولت نباید به عنوان یک کارفرمای بزرگ تبدیل شود و از سویی دیگر باید این بخش‌های سه‌گانه اقتصاد با یکدیگر هماهنگ بوده و هر بخش سهمی از اقتصاد را در برمیگیرد که در قانون اساسی این سه بخش را اینگونه شرح داده است که بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلوزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل اقتصادی دولتی و تعاونی است. این سه تا بخش تا موقعی مورد حمایت قانون قرار می‌گیرند که با اصول دیگر قانون اساسی منطبق و از محدوده قوانین اسلام خارج نشده و مایع زیان کشور نشود و تا در نهایت موجب رشد و توسعه اقتصاد شود. که در اصل چهل و چهارم قانون اساسی به آن پرداخته شده است. که باتوجه به این اصل بسیاری از اقتصاد ایران را اقتصاد دولتی خوانده و خواهان تغییر نگرش به اقتصاد می‌باشند. توانمند سازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، تغییر نگاه به سرمایه داری و سرمایه‌گذاری مثبت، واریز درآمد حاصل از خصوصی سازی به خزانه دولت و صرف بخشی از این درآمدها برای اقشار کم درآمد، توانمند سازی بخش خصوصی در ایران به مثابه الزمات واگذاری، اصلاح برخی نگرش‌ها در بین مسئولان، سرمایه‌گذاری و داشتن اقتصاد رقابتی و

آزاد، پاسداشت حقوق کسانی که از سرمایه خود استفاده می‌کنند و در نظر گرفتن حق داشتن درآمد و سود بردن از تولید، تجارت، صنعت، خدمات و رقابت با دیگران، حرمت گذاشتن به سرمایه‌گذاری و سرمایه‌داری، کاهش تصدی‌گری دولت و بخش‌های شبه دولتی، همگی حاکم از تغییر نگاه به باور به بخش خصوصی در اقتصاد به شدت دولتی ایران است. (خلیلی ۱۳۸۹: ۷۱)

۵. صیانت از منابع

یکی از مقولات احصاء شده از متن قانون اساسی صیانت از منابع می‌باشد که به حفظ تمامیت ارضی کشور، حفظ محیط زیست و منع کنش‌های مضراقتصادی می‌باشد. که قانون به افراد اجازه آن را نداده است که با نام آزادی به استقلال سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و نظامی و تمامیت ارضی کشور خدشه وارد کنند و یا دست به احضار، احتکار، ربا و معاملات باطل و حرام، اسراف، و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات که جز کنش‌های مضراقتصادی نامیده می‌شود بزنند همچنین در قانون اساسی منع فعالیت‌های اقتصادی که به محیط زیست آسیب برساند نیز اشاره شده است. که اصل نهم، اصل چهل و سوم بند پنجم، اصل چهل و سوم بند ششم، اصل پنجاهم اشاره شده است. در ذیل به نمونه متن اصل‌ها قانون اساسی اشاره می‌شود.

اصل چهل و سوم بند پنجم: «منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام». اصل پنجاهم: «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعدی باید از حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیره که با الودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

۶. استقلال

استقلال کشور مقوله‌ای است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توجه ویژه‌ای به آن شده است. به ویژه استقلال اقتصادی کشور که این استقلال با خوداتکایی و خودکفایی کشور و جلوگیری از سلطه و نفوذ بیگانگان بر کشور اشاره دارد که هرگونه ستم‌کشی، سلطه‌گری، سلطه‌پذیری، جلوگیری از نفوذ اجانب، طرد کامل استعمار و گرفتن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و موسسات و امورتجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن به خارجیان ممنوع می‌باشد و از سوی دیگر قسط و عدل، استقلال سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و همبستگی ملی، خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها و تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی، صنعتی، که نیازهای عمومی را تأمین می‌کنند و کشور را به خودکفایی می‌رساند مورد تأکید می‌باشد که در اصل دوم بند ج، اصل سوم بند پنجم، اصل سوم بند سیزدهم، اصل چهارم و سوم بند هشتم، اصل چهارم و سوم بند نهم، اصل هشتادم و یکم و اصل هشتاد و سوم به این امر اشاره دارند. که ذیل به عنوان نمونه متن اصل قانون اساسی نیز اشاره شده است.

اصل دوم بند ج: «نفی هرگونه ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند». اصل سوم بند پنجم: «طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب» اصل سوم بند سیزدهم: «تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها». اصل چهارم و سوم بند نهم: «تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند».

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به دنبال شناسایی الگوی حکمرانی اقتصادی در قانون اساسی بوده است. با در نظر گرفتن این نکات که در متن مقدمه قانون اساسی آمده است که جامعه‌ای نمونه با موازین اسلامی بنا شود. بر چنین پایه‌ای، از رسالت‌های قانون اساسی این است که زمینه‌های اعتقادی نهضت را عینیت ببخشد و شرایطی را به وجود آورد که در آن انسان با ارزش‌های والا و جهان شمول اسلامی پرورش یابد. و هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. لذا در قانون اساسی، اقتصاد وسیله معرفی شده است نه هدف. در تحکیم بنیانهای اقتصادی، اصل رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست، نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سود جویی؛ زیرا که در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی، می‌شود ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت. با در نظر گرفتن این محوریت با استفاده از روش تحلیل محتوا به دنبال کشف و واکاوی نگاه قانون اساسی به اقتصاد و نیز طبقه بندی رویکردهای اقتصادی آن بوده‌ایم که شش مقوله احصا شده‌اند که شامل ۱- بسترنگری، ۲- خلاقیت محوری، ۳- انسجام حکمرانی، ۴- اقتصاد سه گانه، ۵- صیانت از منابع و ۶- استقلال می‌باشند.

بسترنگری در قانون اساسی به این امر اشاره دارد که دولت باید شرایط لازم را با تأمین نیازهای اولیه و فراهم سازی بستر شغلی به پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه در جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و محرویت اقدام کند. و در مبحث خلاقیت محوری لازم است که انسان برای فعالیت‌های اقتصادی آزادی انتخاب شغل داشته و به دنبال افزایش توانایی، مهارت، ابتکار

و استفاده از ظرفیت‌های موجود به فعالیت‌های اقتصادی در جهت نیل به رشد انسانی بپردازند. و در انسجام حکمرانی باید حوزه اقتصاد هماهنگی لازم را با دیگر حوزه‌های حاکم بر جامعه اعم از فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و... داشته و حکمرانی اقتصادی آن تنظیم‌های اقتصادی لازم برای هر جامعه‌ای را پوشش دهد. مقوله صیانت از منابع نشانگر این است که فعالیت‌های اقتصادی باید به گونه‌ای باشد که به محیط زیست آسیب نرسد و موجب حفظ محیط زیست و پاسداری از تمامیت ارضی کشور شود و همچنین کنش‌های مضر اقتصادی همچون احتکار، تبذیر، اسراف در تولید، اسراف در توزیع و خدمات و... ممنوعیت یافته است. و در درنهایت مقوله استقلال اقتصادی کشور که به خود اتکایی و خودکفایی و جلوگیری از سلطه و نفوذ بیگانگان بر کشور اشاره دارد تا استقلال کشور حفظ شود.

راهبرد پژوهش حاضر این است که می‌توان از متن قانون اساسی الگویی برای حکمرانی اقتصادی استخراج کرد که با عمل به موازین آن بتوان پیشرفت، رشد و توسعه اقتصادی را شاهد باشیم.

منابع

۱. ایمان، محمدتقی، و نوشادی، محمودرضا. (۱۳۹۰). «تحلیل محتوای کیفی». فصلنامه پژوهش، ۳ (۲)، ۴۴-۱۵.
۲. پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۴). «الگوی توسعه اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی». مجلس و راهبرد سال بیست و دوم. ش ۸۲
۳. جعفری صمیمی، احمد، زرین اقبال، حسن، زیبائی، محمد رضا، درخشانی درآبی، کاوه (۱۳۹۳). «بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه». پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار). ۱۶ (۱): ۴۹-۷۱

۴. حبیب نژاد، سید احمد (۱۳۹۸). «حقوق مالیه عمومی»، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه پردیس فارابی دانشگاه تهران، چ اول.
۵. خلیلی، محسن. (۱۳۸۸). شالوده شکنی اصل چهل و چهارم قانون اساسی. پژوهشنامه علوم سیاسی، ۵ (۱ (۱۷))، ۶۹-۱۰۳.
۶. رحمت الهی، حسین، عبدالمحمدی، فرزانه و حبیب نژاد، سید احمد. (۱۴۰۱). «مفهوم رشد انسانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تطبیق بر قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان». پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۹ (۴)، ۱۷۹-۲۱۰.
۷. شیخی مهر آبادی، علی (۱۳۸۶). «نقش دولت در اقتصاد اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». تازه‌های اقتصاد. ش ۱۱۶، ۱۰۸-۹۵.
۸. غمامی، سیدمحمد مهدی، و حسینی، سیدحسن. (۱۳۹۹). مبانی نظری امکان بازنگری بنیادین قانون اساسی. مطالعات حقوق عمومی (حقوق)، ۵۰ (۱)، ۱۳۹-۱۵۸.
۹. گال، جویس، گال، مردیت دامین و بورگ، والتر (۱۳۹۳). «روش‌های تحقیق کمی و کیفی در علوم تربیتی و روانشناسی، جلد ۱ مترجمان کیامنش، علیرضا و همکاران، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. محقق، محمد جواد (۱۳۸۴). «نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». معرفت. ش ۸۴: ۱۰۴-۹۰.
۱۱. نبوی، سیدمرتضی، صیدی، مهدی، کرم زاده، اسماعیل، و عرفانی، سهراب. (۱۳۹۷). «الگوی راهبردی اقتدار اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی». امنیت ملی، ۸ (۲۸)، ۴۱-۶۹.

12. Stommel, M. , Wills, CE. (2004). Clinical research: concepts and principles for advanced practice nurses. Philadelphia. Lippincott Williams and Wilkins.

ضرورت تغییرات پیوسته قوانین در عصر اقتصاد دانش بنیان در پرتو استفاده از تجارب بشری (بند ب اصل ۲ قانون اساسی)

سید محمد باقر نجفی^۱

چکیده

بشر در دنیایی سرشار از نااطمینانی‌ها خلق شد و پا به جهان هستی گذاشت. در غالب دوران تاریخ نیز نااطمینانی وضعیت حاکم بر شرایط زندگی بشر بوده است. نااطمینانی امکان پیش‌بینی‌پذیری احتمال وقوع حوادث را از انسان سلب می‌کند. در نتیجه، امکان نظریه‌پردازی، انتخاب و برنامه‌ریزی و به دیگر سخن، تمدن‌سازی و توسعه نیز از انسان سلب می‌شود. بشر برای مهار و کنترل نااطمینانی، بزرگترین اختراع تاریخ خود یعنی اختراع نهادها را انجام داد. نهادها الگوهای پذیرفته‌شده رفتار متقابل اجتماعی هستند. آنها که به دو دسته نهادهای رسمی (قوانین) و غیررسمی تقسیم می‌شوند، تمدن‌سازی را برای بشر امکان‌پذیر نمودند. ظهور عصر اقتصاد دانش بنیان، سبب بروز امواج جدید و سهمگین نااطمینانی شده است. پرسش بزرگی که در این جا مطرح می‌شود این است که آیا نهادهای پیشین و قدیمی قادر به مهار امواج جدید نااطمینانی و پایدارسازی تمدن و نظام اجتماعی جوامع هستند یا به ناچار پایدارسازی نظام‌های اجتماعی، نیازمند نوآوری‌های نهادی و تغییرات پیوسته نهادها و قوانین است؟ در کشورهایی مانند ایران که قانون اساسی دارند، مهم‌ترین نهاد رسمی و بنیاد قوانین آن کشور، قانون اساسی است. بنابراین مهم‌ترین مورد پرسش از ضرورت به روز شدن قوانین و نهادها، قانون اساسی کشور است که سند بالادستی و مبنای سایر قوانین کشور است. بویژه آن که بر اساس بند ب از اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از بنیانهای نظام جمهوری اسلامی، استفاده از علوم و فنون و

۱. دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه رازی، رایانامه: Najafi122@razi.ac.ir

تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنهاست. در این مقاله برای بررسی این پرسش از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. مهم‌ترین یافته این مقاله این است که پایداری نظام‌های اجتماعی و همچنین دست یافتن به توسعه در عصر اقتصاد دانش بنیان، به‌طور ضروری نیازمند تغییرات پیوسته و نوآوری‌های نهادی است.

واژگان کلیدی:

نهاد، قانون، نا اطمینانی، اقتصاد دانش بنیان، قانون اساسی.

مقدمه

نسل کنونی انسان، برهنه از دانایی برکره زمین پدیدار شد. تصور دوران اولیه زندگی بشر بسیار دهشت‌زاست. توان جسمی و رزمی او در برابر بسیار از جانوران شکارچی بسیار ناچیز بود. قانون جنگل به تمام معنا حاکم بود. شاید سخت‌ترین جنبه زندگی بشر در آن دوران، جهل کامل و فقدان اطلاع او از جهانی بود که در آن وارد شده بود. سرمایه اولیه انسان در آن دوران، دانایی‌های فطری و غریز او بودند که دانایی‌های فطری معطوف به موضوعات مادی نبودند و غرایز مانند ترس از تاریکی یا گرایش به زندگی جمعی، حداکثر بیشتر با جنبه‌های تدافعی زندگی انسان ارتباط داشتند اما در رویارویی با پدیده‌ها و موجوداتی که کاملاً برای او ناشناخته بودند، انسان اولیه بسیار ضعیف و ناتوان به نظر می‌رسید و گذران و تأمین زندگی برای او بسیار مشکل بود. زیرا جهان پیرامون او برایش سرتاسر نااطمینانی بود. او هیچ برآوردی از آنچه لحظه‌ای دیگر در برخورد با سایر موجودات یا حوادث طبیعی برایش پیش می‌آمد، نداشت.

ویژگی بسیار حیاتی و نجات بخش انسان، قدرت یادگیری او بود. او برای بقای خود به سرعت شروع به یادگیری از طریق مشاهده و تجربه اندوختن نمود. در واقع تجربه اندوختن بخشی از زندگی او نبود بلکه سرتاسر زندگی او آینده از یادگیری از مسیر مشاهده و تجربه اندوختن بود.

انسان برای رهایی از گرداب نقص و فقدان اطلاعات، بزرگترین اختراع تاریخ خود را انجام داد. او نهادها را خلق کرد تا بتواند زندگی انباشته از نااطمینانی‌هایش را مدیریت کند. «نهاد»‌ها الگوهای اندیشیدن و عملکرد اجتماعی در شرایط فقدان و نقص اطلاعات بودند. در واقع نهادها، راه‌گزیز برای انتخاب در شرایط نقص اطلاعات بودند که بشر به ناچار در طول تاریخ اسیر آن بوده است. بشر به کمک «نهاد»‌ها توانست در طوفان حوادث و نااطمینانی‌ها، نسل خود را از انقراض نجات دهد.

مساله و پرسش فراروی کنونی بشراین است که آیا نهادها و قوانین بنیان نهاده شده در دوره‌های پیشین، قادر به مدیریت و مهار نااطمینانی‌های عصر حاضر نیز هستند یا در عصر اقتصاد دانش بنیان، پایداری و تداوم نظام اجتماعی، نیازمند پذیرش تغییرات پیوسته نهادها و قوانین اجتماعی برای مهار امواج سهمگین نااطمینانی‌های نوظهور است؟

۱. مبنای نظری تحقیق و روش تحقیق

مبنای نظری این تحقیق برگرفته از تعریف مفاهیم کلیدی و نظریه‌های علمی است که مبنای تجزیه و تحلیل مسأله این مقاله قرار می‌گیرند. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش اسنادی کتابخانه‌ای و برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از روش توصیفی-تحلیلی استفاده می‌گردد.

۱.۱. تعریف مفاهیم

۱.۱.۱. نهاد

نهاد هم در زبان فارسی و هم در زبان انگلیسی به معانی متفاوتی به کار برده شده است (Davis & North, ۱۹۷۰: ۱۳۱-۱۴۹). از دیدگاه نورث، نهادها همان مدل‌های ذهنی یا راه‌حل‌های مشترک برای حل مسائل تکرار شونده روابط متقابل اجتماعی هستند. بنابراین نهادها قوانین عملکرد اجتماعی هستند یعنی هر تصمیم، انتخاب و حرکت اجتماعی در چارچوب نهادها و براساس آنها شکل می‌گیرد. از این رو ادراک صحیح و عمیق پدیده‌های اجتماعی و روابط علی حاکم بر آنها تنها از طریق شناخت نهادها امکان پذیر است. به طور کلی، نهادها هرگونه محدودیتی را که افراد بشروع می‌کنند تا روابط متقابلشان را شکل دهند، شامل می‌شود. مفاد نهادها در برخی موارد، منع از انجام یک کار و در مواردی دیگر، الزام به انجام یک فعالیت یا جواز انجام آن است (نورث، ۱۳۷۷: ۱۹-۲۱).

۲.۱.۱. قانون

قانون را از جنبه‌های گوناگون می‌توان مورد نگرش قرارداد و تعریف نمود. در این جا به دلیل پیگیری حل مساله مقاله، به قانون از منظر نهاد بودن، نگریسته می‌شود.

به‌طور کلی نهادها به دو گروه اصلی تقسیم می‌شوند؛ نهادهای رسمی و نهادهای غیر رسمی. نهادهای غیر رسمی، نهادهایی هستند که به‌طور خود چوش و در اثر آموزش‌های محیطی به وجود آمده‌اند. این نهادها جنبه رسمی و قانونی ندارند ولی در تعیین چارچوب انتخاب‌های افراد و اقتصادها نقش فعال ایفا می‌کنند مانند آداب و رسوم، عرف، هنجارهای اجتماعی. نهادهای رسمی، نهادهایی هستند که در مجامع قانون‌گذاری کشور به تصویب رسیده‌اند مانند قانون اساسی، قوانین معمولی و مقررات گوناگون. پس در واقع قانون نوعی از نهادهاست که به عنوان الگوی رفتار متقابل اجتماعی رسمیت یافته و مورد پذیرش حکومت‌ها قرار گرفته است (North, 2003).

۳.۱.۱. نااطمینانی

هر گونه نظریه‌پردازی، انتخاب و برنامه‌ریزی درباره آینده که بستر تمدن سازی و توسعه را فراهم می‌کند، نیازمند شناخت و اطلاع از شرایط آینده است. در شرایطی که هیچ گونه اطلاعی از شرایط آینده وجود نداشته باشد، نظریه‌پردازی و انتخاب درباره آینده غیر ممکن می‌شود (نورث، ۱۳۹۶: ۵۹-۴۹). حتما بهترین وضعیت برای نظریه‌پردازی، انتخاب و تصمیم‌گیری مربوط به شرایطی است که اطلاع کامل در مورد متغیرهای مورد بحث در آینده وجود داشته باشد اما معمولاً اطلاع کامل درباره آینده شرایط اجتماعی وجود ندارد. بنابراین میزان درستی انتخاب و برنامه‌ریزی درباره آینده، غالباً امری نسبی است که تابع میزان اطلاع از شرایط آینده است. اگر احتمال وقوع رویدادهای گوناگون بویژه رویداد حوادث نامطلوب در آینده قابل اندازه‌گیری باشد، وضعیت، دارای ریسک یا ریسکی نامیده می‌شود. در چنین وضعیتی پیش‌بینی درباره آینده بر اساس احتمال وقوع رویدادهای گوناگون، قابل انجام شدن است. زیرا انسان مجبور نیست بر

اساس اطلاعات صفر یا چهل در باره میزان احتمال وقوع رویدادها انتخاب کند و تصمیم بگیرد. در نتیجه انتخاب‌های بهینه و خردمندانه امکان‌پذیر است. در برابر آن، وضعیتی است که به دلیل نقص یا فقدان اطلاعات، احتمال وقوع رویدادهای گوناگون، کاملاً مبهم و نامعلوم است. در نتیجه امکان پیش‌بینی‌پذیری شرایط آینده وجود ندارد. بنابراین نظریه‌پردازی انتخاب و تصمیم‌گیری خردمندانه در باره آینده امکان‌پذیر نیست مگر این که این نامعلوم بودن شرایط آینده به گونه‌ای مهار و کنترل شود.

اهمیت بحث در باره نااطمینانی از آن جهت است که اولاً وضعیت غالب در تاریخ بشر بوده است (نورث، همان) و ثانیاً انتخاب، برنامه‌ریزی و انتخاب برای آینده و به دیگر سخن، دست یافتن به توسعه، مشروط به توانایی مهار نااطمینانی است.

۴/۱/۱. اقتصاد دانش بنیان

واژه اقتصاد دانش بنیان را اولین بار بخش مدیریت دانش، فناوری و صنعت اتحادیه اروپا به مدیریت لاندوال ابداع نمود. بر اساس تعریف آنها، اقتصاد دانش بنیان، اقتصادی است که مستقیماً بر اساس تولید، توزیع و کاربرد دانش و اطلاعات مبتنی شده باشد (Godin, ۲۰۰۳: ۶). در این اقتصادها، دیگر دانش تنها یک نهاده معمولی تولید با حفظ روابط تولیدی عصر اقتصاد صنعتی نیست بلکه تغییر نقش و اهمیت دانش، بیشتر جنبه‌های زندگی را دچار تغییر نموده به طوری که در کشورهایی که دانش و فناوری اطلاعات پیشرفت کرده، جامعه در حال گذار از پارادایم صنعتی (صنعت سرمایه بنیان) به پارادایم جدیدی است که این امر شامل تغییر اساسی در عملکرد اقتصادی و قواعد علم اقتصاد نیز می‌شود (Smith, K., 2000). کمیته اقتصادی آپک، اقتصاد دانش بنیان را اقتصادی می‌داند که در آن در تمام صنایع، دانش عامل محرکه رشد اقتصادی، تولید ثروت و اشتغال است. یکی از نکات مهم این تعریف، تأکید بر توسعه سرمایه انسانی همراه با استانداردهای بالاست که این توسعه و انباشت سرمایه به صورت مادام‌العمر است (APEC, 2003: 4). بانک جهانی نیز پذیرفته

است که در اقتصاد جدید و پیشرفته، مهم‌ترین عامل در تعیین سطح توسعه کشورها، میزان بهره‌مندی آنها از دانش است (World Bank, 1998).

اقتصاد دانش بنیان، ابعاد و بازتاب‌هایی دارد که هر کدام امواج تغییرات فراوانی در جوامع بشری ایجاد نموده‌اند. یکی از این بازتاب‌ها، ایجاد سرچشمه‌های نااطمینانی‌های بسیار فراگیر جدید اجتماعی است. مومنی (۱۳۸۸) حداقل پنج منشأ از این سرچشمه‌ها را شمارش نموده است که در ادامه به‌طور کوتاه به آنها اشاره می‌شود.

۲. فرآیند شکل‌گیری نهادها

فرایند پیدایش نهادها، با آموزش‌های محیطی برخاسته از مشاهدات محیطی و تجارب بشری آغاز شده است. این آموزش‌های محیطی موجب شکل‌گیری یک مدل‌های ذهنی برای شناخت و تصمیم‌گیری اولیه در افراد می‌شده است. افراد در گفتگوها و تعامل با یکدیگر، تجارب و مشاهدات خود را به اشتراک می‌گذاشته‌اند. بازخورد این تعامل سبب اصلاح و تعدیل مدل‌های ذهنی اولیه و شکل‌گیری مدل‌های ذهنی کامل‌تری می‌شده که این مدل‌ها افزون بردار بودن سطح کیفی بالاتر، بین افراد مختلف که در در یک جمع زندگی می‌کرده‌اند، مشترک بوده‌اند و سبب انتخاب‌های یکسان در میان افراد یک جامعه می‌شده است. این مدل‌ها و الگوهای ذهنی مشترک، بنیاد هر عملکرد اجتماعی و راه حل جمعی هر مسأله اجتماعی است (Mantzavinos & North & Seyd Shariq, 2004) و «نهاد» نامیده می‌شوند.

۳. بازتاب‌های اجتماعی نااطمینانی

نااطمینانی ممکن است از هر یک از ابعاد مختلف نظام اجتماعی مانند بعد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی یا سیاسی در اثر عوامل و رویدادهای آن عرصه آغاز گردد. از منظر روانی، اولین اثر نااطمینانی، کاهش روحیه امید به آینده است. کاهش روحیه امید منجر به از بین

رفتن تلاش برای پس انداز و انباشت ذخایر معنوی و مادی می‌گردد. در نتیجه سرمایه‌گذاری در بعد اجتماعی مربوطه دچار رکود می‌گردد. مبادلات نیز فلج می‌شوند. همچنان که اشاره شد، این پدیده از هر یک از ابعاد نظام اجتماعی در اثر عوامل و دلایل همان بعد می‌تواند آغاز گردد و در نتیجه سرمایه‌گذاری، مبادله و خلق و تولید آثار جدید در آن عرصه را به شدت متوقف و مضمحل کند.

البته هرگز تمام تلاش‌ها و حرکت‌های اجتماعی دچار توقف نمی‌گردد. اما نااطمینانی شدید می‌تواند یکی از ابعاد نظام اجتماعی را دچار فلج جمعی نماید هر چند هنوز فعالیت‌های فردی ادامه داشته باشد. به عنوان مثال، نااطمینانی در بعد اجتماعی، موجب کاهش امید، سرمایه‌گذاری و خلق محصولات آنها مانند روابط، مبادلات و شبکه‌های اجتماعی مولد مثل احزاب، سندیکاها، اتحادیه‌ها، انجمن‌های اجتماعی گوناگون و حتی کاهش نرخ ازدواج و برعکس افزایش نرخ طلاق شوند. هر چند پیگیرس زنجیره چنین حوادثی در بعد اقتصادی جامعه ملموس‌تر است اما در واقع تمام ابعاد اجتماعی ممکن است در معرض چنین آسیب‌هایی قرار گیرند.

ابعاد مختلف نظام اجتماعی با همدیگر درآمیخته‌اند به عبارت روشن‌تر، اصلاً در جامعه پدیده محض اقتصادی یا اجتماعی یا فرهنگی وجود ندارد. بلکه هر پدیده اجتماعی دارای ابعاد گوناگون است. از این رو، نااطمینانی و فلج حاصل از آن، در یک بعد اجتماعی محصور نمی‌ماند بلکه به سایر ابعاد اجتماعی سرایت می‌کند. همگی از زایش نو، متوقف می‌شوند.

شاید به نوعی، از همه بدتر، رکود در عرصه سیاست است. عرصه سیاست، عرصه رویداد انتخاب‌های جمعی است که انتظار می‌رود بتواند با انتخاب‌های راهبردی، راهگشای جامعه به سوی رهایی از مشکلات و دست‌یافتن به توسعه می‌شود. وقتی عرصه سیاست دچار بیماری شبه فلجی ناشی از عدم اطمینان می‌گردد، در واقع مانند آن است که کشتی جامعه در وسط یک طوفان سهمگین، مات و مبهوت، متوقف گردد. دیگر سرنوشت چنین

جامعه‌ای به امواج وحشی و طوفان سپرده می‌شود. پیش‌بینی‌پذیری به شدت کاهش می‌یابد. روح غالب جامعه در انتظار یک رویداد نجات‌بخش مبهم به نظاره می‌نشیند. مردم وقتی به چنین حدی از فشار و یأس می‌رسند، دیگر برایشان نوع تغییر احتمالی چندان مهم نیست. فقط خواهان تغییرند. هر چه که شد، شد. تاریخ ایران بارها چنین شرایطی را تجربه کرده است که شاید آخرین آن، دوره پایانی عصر قاجار است. درست به خاطر وجود چنین شرایط اجتماعی، رضاشاه با نیروی نظامی کمتر از دو درصد ایل بختیاری، توانست تهران را فتح کند و به عصر مشروطه خاتمه دهد. روشنفکران و آزادی‌خواهان نیز که مشروطیت را با فداکاری‌های فراوان به دست آورده بودند، در برابر شعله‌های سوختن آن زیر چکمه قزاق‌ها، مقاومت درخوری نکردند بلکه حتی برخی از اسطوره‌های روشنفکری آن دوران، به امید گشودن راه نجاتی، با امواج جدید، هم جهت شدند و آن را تقویت کردند هر چند که آتش استبداد رضاشاهی تقریباً همه آنها را راهی سیاه چال و قتل یا خانه‌نشینی کرد.

پس بازتاب‌های اجتماعی نااطمینانی چیزی در حد یک بیماری کشنده است. نوعی قمار مرگ اجتماعی است که می‌تواند به انزوا یا اضمحلال یک جامعه منجر شود. از این روی یکی از چالش‌های فراروی همه شاخه‌های علوم اجتماعی شناخت این بحران و راه‌کاری مهارهای آن است که نظریه‌پردازان علوم اجتماعی باید اهتمام جدی در راستای شناخت و مهار آن داشته باشند.

۴. سرچشمه‌های طوفانهای نااطمینانی‌های جدید در عصر اقتصاد دانش بنیان

مومنی (۱۳۸۸) پنج سرچشمه جدید ظهور طوفانهای جدید نااطمینانی را ذکر کرده است که این موارد با اندکی شرح و تغییر عبارتند از:

۱.۴. تغییر در قواعد بازی اقتصادی

یکی از موارد مهم تغییر در قواعد بازی اقتصادی، تغییر در مهم‌ترین نوع دارایی‌ها از دارایی‌های فیزیکی به دارایی‌های فکری و غیر محسوس است. اولین ویژگی فنی اقتصاد

دانش بنیان این است که در این الگوی تولید، مهم‌ترین عامل تولید از سرمایه (ماشین‌آلات، ساختمان‌های تولیدی و کالاهای ساخته شده موجود در انبار) به دانش و فناوری تبدیل شده است. هر چند یکی از ابعاد فناوری، بعد مادی آن است اما وجه غالب در دانش و فناوری، بعد غیر فیزیکی و غیر ملموس آنهاست. به تبع تغییر در مهم‌ترین عامل تولید و خلق ارزش افزوده، مهم‌ترین نوع دارایی نیز از دارایی‌های فیزیکی به دارایی‌های فکری و غیر ملموس یعنی دانش، فناوری و شبکه روابط بین انسان‌ها تبدیل شده است.

تبدیل و تغییر مهم‌ترین نوع دارایی، از این جهت سرچشمه بروز نااطمینانی‌های جدید شده است که هر جا جاگامی معنادار به سوی پیشرفت و جبران عقب‌ماندگی‌ها برداشته شده، یک مؤلفه کلیدی آن اجرای هر چه کامل‌تر حقوق مالکیت بوده است (نورث، ۱۳۷۹) اما تا همین امروز یعنی ربع اول قرن بیست و یکم، مسأله تعریف، تضمین و اجرای حقوق مالکیت در مورد دارایی‌های محسوس و ملموس برای اکثریت قاطع کشورهای جهان همچنان به صورت یک مسأله غامض و پیچیده و لاینحل باقی مانده است.

در چنین شرایطی همچنان که اشاره شد، در عصر اقتصاد دانش بنیان، مهم‌ترین نوع دارایی و موتور خلق ارزش افزوده از دارایی‌های محسوس به دارایی‌های غیر محسوس تبدیل شده است که حفظ و تضمین حقوق مالکیت در مورد دارایی‌های فکری و غیر محسوس از طیف گسترده‌ای از نارسایی‌های و پارادوکس‌ها رنج می‌برد که موجب بروز نااطمینانی‌های فراوان شده است. اگر شرایط تعریف، تضمین و اجرای حقوق مالکیت به گونه‌ای باشد که صاحبان ایده‌ها را با نوعی عدم اطمینان روبه‌رو سازد به گونه‌ای که آنها را از عرضه ایده‌ها و بارور کردن آنها و تبدیل آنها به محصول‌های بازاری منصرف سازد، نیل به بالندگی و پیشرفت علمی و فنی تبدیل به یک آرزوی دست نیافتنی خواهد شد و در جا زدن و احیانا عقب‌گرد سرنوشت محتوم خواهد شد.

ارو اقتصاددان برجسته در این مورد می‌گوید: «تا زمانی که ایده جدید آشکار نشود، ارزش آن

برای متقاضیان نا آشکار است و هنگامی هم که موضوع مزبور آشکار شود، متقاضی می تواند برای پرداخت هزینه آن بی انگیزه شود. این گونه است که بازار ایده های جدید با نوعی عدم اطمینان روبه رو است. از یک طرف تقاضا کننده تا نسبت به آن آگاه نشود، برای پرداخت هزینه های مربوط نا مطمئن است و از سوی دیگر، عرضه کنندگان می دانند که با آگاهی خریدار ممکن است در معرض رفتار فرصت طلبانه قرار گرفته و از پرداخت هزینه های مربوط منصرف گردد» (ارو، ۱۹۵۹: ۱۰-۹). از این رو، تغییر مهم ترین نوع دارایی های و به تبع آن تغییر در قواعد اقتصادی مرتبط با آن، موجب بروز امواج سهمگین نا اطمینانی های جدید شده است.

۲.۴. افزایش تعامل بین انسان ها و جوامع

انقلاب الکترونیک و اطلاعات در هر یک از عرصه های حیات جمعی انسان ها دگرگونی های بنیادی در زمینه ارتباطات و چگونگی برقراری ارتباط میان انسان ها، گروه ها، سازمان ها و حتی کشورها انجام داده اند. هزینه های ارتباطات و حمل و نقل با کاهش فراوان یافته است. این پدیده موجب تسهیل و افزایش ارتباطات و تعامل میان انسان ها و سازمان ها شده است. سرعت و شتاب تولد سازمان های بین المللی جدید، روز به روز در حال افزایش است. واترز در این مورد می گوید: «نظام بین المللی تا جنگ جهانی اول اساساً تحت سلطه دولت ها و روابط دو جانبه بین آنها قرار داشته است. تا آن زمان سازمان های بین دولتی از لحاظ تعداد بسیار اندک بوده و سازمان های بین المللی غیر دولتی نیز تقریباً وجود نداشته اند. در حالی که تا سال ۱۹۴۵ تعداد سازمان های بین المللی غیر دولتی تقریباً صفر بوده است، با گذشت کمتر از پنجاه سال یعنی در سال های اولیه دهه ۱۹۹۰، تعداد آنها از مرز ۱۵ هزار سازمان عبور کرده است» (واترز، ۱۳۷۹: ۱۶۴-۱۹۸). این آمار بدون در نظر گرفتن سازمان های بین المللی غیر دولتی تجاری است. اگر آنها نیز به این لیست اضافه شوند، رقم مزبور با یک جهش تغییر خواهد کرد.

مجموعه این سازمان ها شبکه بسیار پیچیده و غیر قابل کنترل از روابط غیر شخصی و معمولاً غیر تکرار شونده را به وجود آورده اند. پیش از این علوم انسانی و اجتماعی بویژه

علم اقتصاد، انسانی شناسی خود را براساس انسان فرضی ای شبیه رایبسنسون کرزونه بنا کرده بودند که نه بر دیگران اثر می‌گذارد و نه از دیگران اثر می‌گیرد. این مبنا اکنون بیش از دو دهه است در هم شکسته شده است. زیرا دیگر نه اطلاعات در حد کفایت است و نه روابط تکرار شوند هستند (بلکه غالباً مبادلات دو سر مهول هستند). این افزایش تعامل بین انسان‌ها در مقیاس جهانی موجب پیدایش بی‌سابقه‌ترین امواج نااطمینانی در تاریخ بشر شده است.

۳/۴. بازدهی صعودی

یکی از پیامدهای اقتصاد دانش بنیان، ورود دانش و فناوری به تابع تولید و در نتیجه به دلیل ویژگی‌های دانش، صعودی شدن بازدهی‌ها و تابع تولید است. بازدهی به مقیاس صعودی سبب می‌شود که هزینه متوسط سبب می‌شود که هزینه متوسط تولیدی پی‌درپی کاهش یابد و سودآوری بنگاهی که با چنین تابعی تولید می‌کند، پی‌درپی افزایش یابد (مومنی و نجفی، ۱۴۰۰: ۸۷). عامل مهمی که موجب می‌شود بازدهی نهائی دانش، غیر نزولی شود، این است که استفاده از دانش دارای بازخورد مثبت است؛ به این معنا که استفاده از دانش، دانش‌های جدیدتر تولید می‌کند. رونی می‌گوید که یک ویژگی دانش این است که دانش از طریق تسهیم و مبادله رشد می‌کند. همچنان که افراد ایده‌های خود را در گفتگوها با هم تبادل می‌کند، دانش خود را نیز افزایش می‌دهند و به احتمال زیاد دانش جدیدی خلق می‌کند (Rooney, et al, 2003) این امر منشأ پدیده‌ای شده است که با عنوان انقلاب بهره‌وری از آن نام برده می‌شود. انقلاب بهره‌وری سبب افزایش تصاعدی درآمد کسانی می‌شود که در فعالیت‌های خود از تابه تولید دانش بنیان استفاده می‌کنند. این افزایش تصاعدی درآمد موجب افزایش فاصله درآمدی افراد، بنگاه‌ها و کشورها می‌شود به گونه‌ای که گاه این افزایش فاصله صورت تصاعد هندسی و یا حتی نمائی به خود می‌گیرد (ریفکین، ۱۳۷۸: ۱۹۵). بازدهی صعودی درآمدی موجب افزایش نابرابری‌ها درآمدهاست. اکنون شواهد تجربی این

نابرابری‌ها به خوبی آشکار شده است. نابرابری شدید نیز منشأ بروز بحران‌های اجتماعی و رویداد نااطمینانی‌ها گسترده است.

۴.۴. شتاب تاریخ

یکی از مهم‌ترین پدیده‌هایی که از موج اول انقلاب صنعتی تا امروز موضوعیت پیدا کرده است و بر اثر انقلاب دانایی، ابعاد بی‌سابقه یافته، آن است که دستاوردهای علمی و فنی با سرعت و شتاب بی‌سابقه‌ای افزایش پیدا کرده‌اند، به گونه‌ای که برخی از برآوردها حکایت از آن دارد که میزان اطلاعات خلق شده در شرایط کنونی در هر شش ماه معادل کل اطلاعاتی است که از آغاز شکل‌گیری تمدن بشری تا پایان قرن بیستم تولید می‌شده است. این امر موجب شده است که طول عمر متوسط هر فناوری که تا پایان قرن نوزدهم یعنی زمانی که یکی دو دهه از موج دوم انقلاب صنعتی سپری شده بود بالغ بر ۱۱۰ سال بوده است؛ در حالی که سال‌های پایانی قرن بیستم شاخص مزبور به کمتر از یک سال کاهش یافت (ساپ چوی، ۱۳۶۶).

تغییرات فناوری یکی از شناخته شده‌ترین عوامل تغییرات اجتماعی است. تغییرات فناوری، افزایش فراوان سرعت و شدت تغییرات اجتماعی است. به گونه‌ای که گویا مفهوم زمان نیز تغییر یافته و تاریخ نسبت به دورانه‌های گذشته با شتاب و سرعت فراوان در حال تغییر است. این پدیده را «شتاب تاریخ» نامیده‌اند.

آنتونی گیدنز جامعه‌شناس برجسته ترجیح می‌دهد که به جای اصطلاح «شتاب تاریخ» از اصطلاح «فرار تاریخ» استفاده کند؛ زیرا به نظری، نه فقط آهنگ تحولات اجتماعی در دنیای جدید بسیار سریع‌تر از هر نوع جامعه ماقبل مدرن است. بلکه میدان عمل و عمق تأثیرات رفتاری آن بر کارکردها و شیوه‌های رفتاری جوامع پیشین نیز بی‌سابقه است. به گمان او، در اثر انقلاب انفورماتیکی و انقلاب الکترونیکی ما با پدیده‌هایی همچون «از هم گسیختگی زمان و فضا، کاربرد منظم اطلاعات و دانش‌های مربوط به شرایط زندگی اجتماعی

در سازمان دهی و تغییر شرایط زندگی» و تلاقی عناصر حاضر و غایب روبه‌رو هستیم.

(گیدنز، ۱۳۷۸: ۴۲-۳۵).

یکی از پیامدهای شتاب تاریخ این است که افراد و جوامع، پیوسته و دائم در معرض شوک‌های برون‌زا قرار خواهند داشت. شوک‌ها، تهدیدها و فرصت‌های جدیدی ایجاد می‌کنند. این شوک‌ها و تهدیدها، پیش‌بینی‌پذیری شرایط و رویدادهای آینده را به شدت دشوار می‌کند و موجب بروز امواج سهمگین نااطمینانی می‌گردند.

۵.۴. اهمیت یافتن فزاینده انسان‌ها

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های انقلاب دانایی آن است که برخلاف تجربه بشر که در تمام دوران حیات انسان، جز در موارد استثنائی، بیشتر کمک کار یا جایگزین دست و بازوی انسان‌ها بوده‌اند، در دوران انقلاب دانایی، پیشرفت فنی، دستاوردهایی را به همراه آورده است که بیشتر کمک کار یا جایگزین مغز انسان می‌شوند و این پدیده به اعتبار طیف گسترده و متنوع تغییرات و پیامدهای خارق‌العاده‌ای که با خود همراه می‌آورد و به تدریج همه عرصه‌های حیات فردی و جمعی انسان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد تحولی انقلابی محسوب شده است.

رشد چشمگیر سهم دانش در تولید ناخالص ملی، سبب بروز ویژگی کلیدی دیگر اقتصاد دانش‌بنیان یعنی تغییر جایگاه اجتماعی انسان شده است. جایگاه دانش به عنوان مهم‌ترین عامل تولید، اهمیت جایگاه انسان به عنوان تولیدکننده دانش را افزایش داده است. بنابراین در عصر اقتصاد دانش‌محور، سرمایه، فرهنگ و توسعه انسانی بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. فرهنگ نیز ماهیتاً پدیده‌ای نهادی است. سرمایه و توسعه انسانی نیز به شدت با نهادها درهم آمیخته‌اند. این تغییرات ضروری نهادی نیز منشأ امواج جدیدی از تغییرات اجتماعی می‌گردد. تغییراتی که سبب پیش‌بینی ناپذیری آینده و بروز نااطمینانی‌های جدید می‌شوند.

۶. راه‌های گریز قابل تصور از طوفانهای نوظهور نااطمینانی و پایداری نظام اجتماعی

در برابر تغییرات گسترده و امواج جدید نااطمینانی، هر جامعه می‌تواند سه مسیر را در پیش بگیرد.

۶.۱. اولین مسیر قابل تصور، مقاومت و انعطاف‌پذیری کامل در برابر پذیرش تغییرات

اجتماعی است. در چنین شرایطی جامعه با مسأله‌ها و پرسش‌های جدید روبه‌رو شده است بدون این‌که بخواهد این مسأله‌ها و پرسش‌های نو را به رسمیت بشناسد بلکه با اصرار بر نندیدن یا بی‌اعتنایی به این امواج جدید، دارد مانند کشتی یا قایقی که در دل طوفان اسیر شده است اما وجود آن را انکار می‌کند. در چنین شرایطی اصلاً جامعه وجود مشکلات نوظهور را نمی‌پذیرد که بخواهد در جستجوی راهی برای حل آنها باشد. بازتاب‌ها و فشارهای اجتماعی که ناشی از ناسازگاری نهادها و تغییرات شرایط محیطی است و ظهور نسل‌های جدید که همواره به ناچار تحجر نهادی کمتری نسبت به نسل‌های پیشین در مورد نهادهای اجتماعی رایج دارند، موجب انفجار درونی چنین جامعه‌ای و ازهم‌پاشیده شدن آن می‌گردد. مطالعه تاریخ بشر، می‌تواند فهرست بلندی از جوامع و تمدن‌هایی را ارائه دهد که دچار این تحجر نهادی و عدم درک شرایط محیطی جدید شده‌اند و در اثر این تحجر، قدرت پایداری خود را از دست داده‌اند و به‌طور کامل مضمحل شده یا حداقل دچار افت و سقوط شدید جایگاه منزلت تمدنی شده‌اند. بخشی از سقوط جوامع اسلامی پس از دوران رونق و شکوفایی قرن‌های اولیه ظهور اسلام، از مجرای این پدیده قابل توضیح است.

۶.۲. دومین مسیر قابل تصور هر جامعه در برابر ظهور امواج جدید نااطمینانی، برخورد

ضعیف دیر هنگام و توأم با تاخیر با امواج جدید نااطمینانی و تغییرات محیطی است.

در چنین شرایطی رهبران فکری و اجتماعی جامعه ابتدا ظهور تغییرات جدید را نمی‌بینند. سپس با تشخیص ضعیف آن به مقاومت کور در برابر آن می‌پردازند. آن‌گاه تحت فشار ناسازگاری محیط و نهادها و فشار نسل‌های جدید، مجبور به پذیرش آن می‌گردند. این

مسیر در واقع تسلیم و عقب نشینی مرحله‌ای و پله به پله اما بدون برنامه و غیراندیشیده است. بخشی از تحولات فرهنگی ایران در سده حاضر از این مجرا قابل توضیح است.

۳-۶- سومین مسیر قابل تصور در برابر ظهور امواج جدید نااطمینانی، نیز واکنش منفعلانه و برخورد کاملاً تسلیم‌وار و غیراندیشیده و بدون برنامه با امواج جدید ناسازگاری‌های محیطی با نهادها و شرایط نهادی و تغییرات اجتماعی است. چنین حالتی به دلیل استحکام و پایداری نهادها و وابستگی به مسیر، دور از تصور به نظر می‌رسد. زیرا نهادها بویژه نهادهای فرهنگی، معمولاً بسیار دیرپا هستند و گاه سده‌ها مقاومت می‌کنند (ویلیامسون، ۱۳۸۱).

۴-۶- چهارمین مسیر قابل تصور در برابر ظهور امواج جدید نااطمینانی، نیز برخورد آگاهانه، اندیشمندانه و خردورزانه، با تعارض‌های محیطی و بروز نااطمینانی‌های جدید با ماتریس نهادی موجود اجتماعی از جمله قوانین رسمی کشور است. در چنین شرایطی پذیرش وجود نااطمینانی، تعارض و تغییر نوظهور است. اولین پیش‌نیاز حل مسأله پس از اراده برای حل مشکلات و گریز از روزمرگی، پذیرش وجود مخاطرات و نااطمینانی‌های جدید است. سپس برخورد علمی، روشمند و کارشناسی در راستای یافتن بهترین راه حل ممکن برای مشکل نوظهور است. تغییر فناوری حمل و نقل از سواری چهارپایان به اتومبیل و سپس رواج رایانه‌ها، فلسفه، ادبیات، هنر و همه ابعاد زندگی را تغییر داده است. چگونه، می‌توان انتظار داشت که با الگوهای اندیشه‌ورزی و عملکرد اجتماعی قرن‌های پیشین یا حتی دهه‌های پیشین بتوان امواج سهمگین نااطمینانی‌های و تعارض‌های محیطی و نهادی امروز و فردا را حل نمود و به صورت کارآ و اثربخش مدیریت نمود؟

در این میان، بنیادی‌ترین نهادهایی که چهارچوب عملکرد اجتماعی را تعیین می‌کنند و مدیریت بهینه و اثربخش تعارض‌های اجتماعی وابسته به آنهاست، قوانین رسمی کشور و بویژه قوانین بالادستی است که گاه با یک تغییر به ظاهر اندک، راه را برای حل گستره فراوانی از مشکلات اقتصادی-اجتماعی حل می‌نمایند. در نتیجه این گروه نهادها و

قوانین باید پیوسته مورد ارزیابی های انتقادی سنجشگرانه و داوری های روشمند علمی و اندیشه ورزی های خردمندانه قرار گیرند تا بستر رویارویی خردمندانه با نااطمینانی ها و مدیریت اثربخش تعارض ها و در نتیجه پایداری و تداوم نظام اجتماعی و مهار هزینه های فراوان انواع تنش ها، چالش ها و گسست های اجتماعی فراهم گردد.

نتیجه گیری

بشر در شرایط فقدان و نقص اطلاعات بر کره خاکی پدیدار شد. احتمال وقوع حوادث طبیعی و حوادث ناشی از تعامل با سایر موجودات برای انسان قابل پیش بینی و اندازه گیری نبود. در طول تاریخ نیز هر چند اطلاعات انسان افزایش یافت اما همچنان در اغلب موارد، احتمال وقوع حوادث برای وی، قابل پیش بینی نبود. یعنی نااطمینانی وضعیت غالب بر زندگی بشر بوده است.

انسان برای مهار نااطمینانی و حداقل قابل پیش بینی پذیر کردن احتمال وقوع رفتارهای اجتماعی، «نهاد» ها را اختراع کرد. نهادها به دو دسته نهادهای رسمی (قوانین مصوب) و نهادهای غیررسمی (خود جوش) تقسیم می شوند.

در شرایط عدم امکان پیش بینی احتمال وقوع حوادث در آینده، نظریه پردازی، برنامه ریزی و انتخاب خردورزانه وجود ندارد. پس نهادها با قابل پیش بینی کردن احتمال وقوع رفتارهای اجتماعی، بستر تمدن سازی و تشکیل نظام های اجتماعی پایدار را برای بشر فراهم ساختند. از دهه آخر قرن بیستم، موج سوم انقلاب صنعتی که اقتصاد دانش بنیان نامیده می شود، آغاز شده است. اقتصاد دانش بنیان از طریق تغییرات شدید فناوری بویژه فناوری های ارتباطی و کوتاه شدن عمر دانش و بازتاب های اجتماعی آنها، موجب بروز امواج سهمگین جدید نااطمینانی های اجتماعی شده است.

تحولات بسیار فراوان در گستره و عمق نااطمینانی‌های نوظهور ناشی از انقلاب دانایی و اقتصاد دانش بنیان، با راه‌حل‌های پیشین و نهادها و قوانین طراحی و وضع شده برای مهار نااطمینانی‌های سنتی قابل کنترل نیستند.

پایداری جوامع در برابر امواج نااطمینانی به ناچار نیازمند نوآوری‌های نهادی و طراحی نهادها و قوانین جدیدی است که قادر به حفظ نظم حیات جمعی بشر در شرایط طوفانی معاصر باشد. به عبارت دیگر، تغییرات پیوسته قوانین، یک راه‌حل اضطراری برای دفاع از دستاوردهای تمدنی جوامع گوناگون، دست یافتن به توسعه و پایدارسازی نظام‌های اجتماعی است.

منابع

۱. ریفکین، جرمی، (۱۳۷۸)، ترجمه مرتضوی، حسن. نشر اختران.
۲. چوی، هیونگ ساپ (۱۳۶۷)، «توسعه تکنولوژی در کشورهای در حال رشد»، ترجمه حسین‌زاده، تدین، انتشارات وزارت صنایع.
۳. گیدنز، آنتونی، (۱۳۸۸)، «تجدد و تشخص، جامعه و هویت شخصی در عصر جدید»، ترجمه موفقیان، ناصر، تهران، نشر نی، چاپ ششم.
۴. مومنی، فرشاد، (۱۳۸۸)، پاشنه آشیل توسعه»، فصل نامه جامعه و اقتصاد، سال ششم، شماره نوزدهم و بیستم.
۵. مومنی، فرشاد و نجفی، سید محمد باقر، (۱۴۰۰)، «اقتصاد دانش بنیان؛ مبانی، مفاهیم، روش شناسی»، تهران، انتشارات سمت.
۶. نورث، داگلاس سی، (۱۳۷۷)، «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی»، ترجمه معینی،

- محمد رضا، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مرکز مدارک علمی و انتشارات.
۷. نورث، داگلاس سی، (۱۳۷۹)، «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی»، ترجمه آزاد ارمکی، تهران، نشرنی، چاپ اول.
۸. نورث، داگلاس سی، (۱۳۹۶)، «فهم فرایند تحول اقتصادی»، تهران، ترجمه مهاجرانی، میرسعید و فرضی زادی، زهرا، نشر نهادگرا،
۹. واترز، مالکوم (۱۳۷۹)، «جهانی شدن»، ترجمه مردانی گیوی، اسماعیل، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ اول.
۱۰. ویلیامسون، الیورای (۱۳۸۱)، «اقتصاد نهادگرایی جدید: دستاوردهای گذشته و نگاهی به فرارو»، ترجمه متوسلی، محمود، فصل نامه برنامه ریزی و بودجه، شماره ۷۳، اردیبهشت، صص ۴۲-۳.

11. Arrow, Keneth, J. (1959), "Economic Welfare and the allocation of resources for invention", The Rand-Corporation, Californial
12. APEC, (2003) "Development of Knowledge- Based Economies in APEC" Thailand.
13. Davis, Lance & North, Douglass C, (1970) " Institutional Change and American Economic Growth: a first Step towards a Theory of Institutional Innovation" The Journal of Economic History, Cambridge University Press, Vol 30 (01), March.
14. Godin, Benoit, (2003), " The Knowledge Based Economy" Conceptual framework or Buzzword?" working paper, No 24: 6.
15. Rooney, David, G Hearn, T. Mandille & R. Joseph, (2003) "Public Policy in Knowledge Based Economy: Foundation and Frameworks" Edward Elgar Publishing et al, 2003
16. North, D. C. , Sharig, Syed & Nantzavianos (2004), "Learning Institutions
17. and Economic Performance", perspectiveson-Politics, Vol:2, No:1

18. North, Douglass C, (2003) “ The Role of Institutions Economic Development, “ ECE Discussion Papers Series, UNECE.
19. World Bank, (1998), “ World Development Report: Knowledge for Development” New York, Oxford University, Press

چالش‌های تحقق امنیت حقوق مالی شهروندان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد عباسی اتویی^۱

علی بابایی مهر^۲

عاطفه جوادی رجه^۳

چکیده

حقوق مالی شهروندان باید مورد حمایت و تضمین شده باشد و امنیت کامل نسبت به این حق ایجاد گردد. قوانین ملی در کشور باید با شناسایی این حق و تأمین سازوکارهای لازم، امنیت کامل نسبت به حقوق مالی شهروندان را محقق نمایند. از جمله این قوانین، قانون اساسی است که چارچوب کلی چگونگی تأمین امنیت حقوق و آزادی‌های شهروندان را بیان می‌دارد. اگر قانون اساسی، حقوق مالی را تضمین شده نداند، قانون‌گذار عادی می‌تواند مقرراتی وضع نماید که باعث تضعیف و محدودیت حقوق مالی گردیده و موجبات ناامنی را فراهم آورد. در این مقاله به صورت توصیفی تحلیلی، چالش‌های تحقق امنیت حقوق مالی شهروندان را در قانون اساسی بررسی می‌نماییم. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حمایت و تأمین امنیت به صورت کامل صورت نمی‌گیرد و علی‌رغم شناسایی ناقص این حق، سازوکارهای لازم هم مشخص نشده است و همین امر زمینه تعرض به این حق توسط قانون‌گذار عادی و حتی نهادهای عمومی را فراهم نموده است.

واژگان کلیدی:

امنیت، شهروند، حقوق شهروندی، اموال، قانون اساسی.

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران. (نویسنده مسئول).

۲. عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی، چالوس، ایران.

۳. دانشجوی دکتری مدیریت آموزشی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران.

مقدمه

از جمله مهم‌ترین نیازهای انسان، نیاز به امنیت است،^۱ که باید توسط دولت‌ها تأمین گردد. امنیت در مفهوم جدید، بر امنیت انسانی تکیه دارد که شامل حراست از هسته حیاتی بشریت در مقابل طیفی وسیع از تهدیدهای نوین و زمین‌سازی رفاه بلند مدت انسان‌ها می‌شود.^۲ سازوکارهای تأمین امنیت باید توسط قوانین کشور به خصوص در قانون اساسی شناسایی شوند. حقوق اساسی، بهترین همراهی و میانجی‌گری را در هماهنگی و تعادل بین دو مفهوم قدرت و آزادی نشان می‌دهد. نهضت وجود قانون اساسی که با تدوین اعلامیه‌های استقلال و آزادی شکل گرفت و منجر به تصویب قانون اساسی در آمریکا و فرانسه شد را می‌توان برآمد ظهور خواسته‌ها و مطالبات به حق ملت‌ها در شناسایی حقوقی دانست که آزادی‌های بنیادین آنها در برابر قدرت مطلق دولت‌ها را در قالب نظامی هجاری با خصلت حقوقی تضمین می‌کرد. جریانی که با دو ویژگی فردگرایی و آزادی‌گرایی سرآغاز شکل‌گیری مفهوم حقوق شهروندی به شمار می‌رود.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدلیل حاکم بودن قواعد و احکام اسلامی بر آن، تفاوت‌هایی با قانون اساسی مشروطه دارد. با این حال، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر احکام اسلامی، آن چه را که در شرع اسلام مقبول است، قانون اساسی هم آن را محترم می‌شمارد. شرع اسلام، قواعد بسیاری در خصوص حمایت از این حق بنیادین دارد و آن را تضمین شده و با امنیت کامل می‌شناسد. با این وجود در قانون اساسی، علی‌رغم تأکیدات فراوان دین اسلام، آن چنان که شایسته حق مالی شهروندان باشد، شاهد امنیت کامل در این قانون نیستیم و همین امر موجبات سلب و محدودیت حق مالی را چندین برابر کرده است. در صورتی که برای مثال در قانون اساسی کشور سوئیس، حق مالی

1. Maslow, A Theory of Motivation, Psychological Review, Vol 50, 1943, p 46

2. Human Development Report, Published for United Nations Development Programme, New York, Oxford university Press, 1994, p 24

با امنیت کامل همراه بوده و قواعد حاکم بر تضمین این حق به خوبی شناسایی شده است و به همین دلیل، در زمینه حمایت از حقوق مالی شهروندان، از جمله امن‌ترین کشورهاست. سطح حمایت از حقوق مالی، استقلال قضایی با سیستم کارآمد و عادلانه، موجب تضمین این حق شده است.^۱ لذا در این مقاله در صددیم تا چگونگی حمایت و تأمین امنیت حقوق مالی شهروندان را در قانون اساسی بررسی نماییم و به این سوالات پاسخ می‌دهیم که آیا امنیت کامل نسبت به حقوق مالی تحقق یافته و اصول ذکر شده در قانون اساسی تا چه میزان و تا چه حدودی، حقوق مالی را برای شهروندان تضمین شده می‌داند. بدین منظور، در بخش اول، مفهوم شهروندی را بررسی می‌کنیم. در بخش دوم، مفهوم حقوق مالی را بیان می‌کنیم و در بخش سوم، اصول قانون اساسی در خصوص تضمین حق مالی شهروندان را تحلیل می‌نماییم.

۱. حقوق شهروندی

انسان‌ها به دلیل آن که در اجتماع زندگی می‌کنند، مجبور به رعایت و تبعیت از قانون هستند. این قانون، حقوق و تکالیفی را برای آنها مقرر می‌دارد که به موجب عضویت آنها در جامعه و یک کشور، از آن حقوق برخوردارند و در مقابل باید تکالیفی را هم رعایت نمایند، این حقوق و تکالیف، را حقوق شهروندی می‌نامند. لذا حقوق شهروندی، به معنای حقوقی که یک شهر نشین دارد، نیست و در مقابل کسی که در روستا زندگی می‌کند، از حقوق شهروندی بهره‌مند نمی‌باشد، بلکه به معنای آن است که انسان‌ها در یک تشکل انسانی اجتماع کنند و حقوق و تکالیفی در مقابل هم و در مقابل دولت حاکم داشته باشند. لذا حقوق شهروندی را می‌توان معادل حقوق یک ملت دانست.^۲ داشتن این حقوق، ضامن آزادی، برابری و حرمت و جایگاه

1. Prof. Dr. Cristine Kaufmann, The Protection of property rights in Hong Kong, China and Switzerland, University of Zurich, Faculty of law, 14th September 2008, p 1

۲. میلر، دیوید، حقوق بشر و شهروندی مقید به مرز، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۳، ۱۳۸۳، ص ۱۳۶

انسان هاست. بنابراین جامعه، به قوانین و مقرراتی نیاز دارد که روابط مالی، تجاری، سیاسی و خانوداگی و... آنان را سامان ببخشد. حقوق شهروندی دارای دو معنای اخص و اعم است. از طرفی به معنای اخص، حقوق و امتیازاتی است که دولت و قوای حاکم موظف به رعایت و احترام به آن است و در معنای اعم، شامل وظایف و مسئولیت‌های زندگی اجتماعی می‌گردد. بنابراین وقتی می‌گوییم شهروندان از حقوق مالی برخوردار هستند، منظور، تنها تسلط و امتیازاتی نیست که مالک بر اموال خود دارد، بلکه تکالیف و مسئولیت‌های افراد نسبت به آن اموال را هم شامل می‌شود. لذا مالک از یک طرف می‌تواند اموال خود را بفروشد و از طرفی دیگر وظیفه دارد، از مال خود به گونه‌ای استفاده کند که موجب خسارت و ضرر به دیگری و جامعه نشود. لذا باید حقوق شهروندی را در معنای عام و وسیع خود دانست که جامعه از شهروندان خود انتظار دارد که البته رنگ و بوی اخلاقی هم به خود می‌گیرد.

ساختار کلی حقوق شهروندی در حوزه حقوق عمومی قرار می‌گیرد و وابستگی این حقوق به مفهوم تابعیت، باعث می‌شود که اعمال بسیاری از مصادیق آن، مشروط به اتصاف شخص به صفت تبعه شود. برای مثال، حقوق سیاسی تنها نسبت به اتباع کشور اعمال می‌شود. البته حقوق عمومی اشخاص از آن جایی که به منظور احترام به شخصیت انسانی برقرار شده است، نسبت به همه انسان‌ها ولو بیگانگان قابل اعمال است. حقوقی همچون حمایت جام، مال و اتباع بیگانه (اصل ۲۷ قانون اساسی) اما اعمال سایر حقوق عمومی که در زمره حقوق شهروندی نیز قرار دارند، نسبت به بیگانگان با محدودیت‌ها و موانع جدی روبروست.

حقوق شهروندی و حقوق بشر اگرچه در بعضی موارد با هم منطبق هستند ولی یک سری از حقوق ممکن است جزو حقوق شهروندی باشد ولی در دایره حقوق بشر جایی نداشته باشد، لذا دامنه حقوق شهروندی، گسترده‌تر از حقوق بشری است. انسان‌ها به ما هو انسان، دارای یک سری حقوق دارند که از آن به حقوق بشر یاد می‌شود. این حقوق، برای همه انسان‌ها فارغ از تابعیتشان، فرهنگ، نژاد و جنسیت و سایر عوامل، برایشان شناخته می‌شود. بنابراین حقوق بشر برای تمامی افراد یکسان است و احترام به آن برای هر فردی و هر دولتی، واجب

است و هر فردی می‌تواند احترام به آن حق را از مردم و دولت بخواهد و در مقابل، حقوق شهروندی را تنها اتباع یک کشور می‌توانند مطالبه نمایند. همچنین، این دو حقوق را باید متمایز از حقوق اساسی دانست اگرچه در بعضی موارد با هم منطبق هستند. به آن دسته از حقوقی که در قانون اساسی هر کشور و تنها برای اتباع همان کشور، تعیین شده، حقوق اساسی نامیده می‌شود. حقوق بشر، در چارچوب گسترده‌ای از مکاتب بنا گردیده و می‌توان آن را در چارچوب قانون طبیعی تصور نمود، که خود برآمده از دستورات الهی، راه‌های سیاسی برای تأمین خیر، منفعت انسانی یا نهادهایی برای پروردن شهروندان با فضیلت می‌باشد.^۱ لذا حقوق بشر مبتنی بر آن است که فرد صرفاً بدلیل آن که انسان است، از آن برخوردار است به عبارت دیگر، ایده حقوق بشر بر بهره‌مندی انسان به ما هو انسان از حقوق ذاتی یکسان و غیرقابل نقض و انکار ناپذیر استوار است. این اصل، اساس داعیه جهان شمولی ماهوی حقوق بشر از سوی حامیان آن به شمار رفته که بنیان نظام بین‌المللی حقوق بشر نیز بر آن بنا شده است. در صورتی که حقوق شهروندی از دو ویژگی اساسی برخوردار است: (۱) این حقوق مبتنی بر جایگاه یا وضعیت اجتماعی فرد در جامعه می‌باشد و (۲) این که برخورداری از این حقوق به عضویت در یک دولت - ملت معین محدود است.^۲

لذا این حقوق را باید از جمله حقوق بشری دانست چرا که تأمین حداقلی از حقوق مالی از جمله وظایف دولت هاست و همچنین به عنوان یک حق اساسی است چرا که در قانون اساسی به آن اشاره شده است، اما اهمیت حقوق مالی به عنوان یک حق شهروندی به این دلیل است که این حقوق به اموال مرتبط هستند و از آن جایی که اموال بخشی از یک سرزمین و دولت ملت را شکل می‌دهند، شناسایی این حقوق برای شهروندان، با تکالیف و محدودیت‌های زیادی روبرو می‌گردد و همین امر، توجه به این حقوق را از جنبه حقوق شهروندی دوجندان می‌کند.

1. Donnelly, Jack, Human Rights and Human Dignity, an Analytic Critique of Non-Western Human Rights Vocation, 76 am, Pol. Science Rev. 1982, p 303

۲. کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا، حقوق شهروندی در قلمرو شهرنسنینی، چاپ اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۸۴

۲. حق مالی به عنوان مصداق حقوق شهروندی

حق مالی امتیازی است که حقوق هر کشور، به منظور تأمین نیازهای مادی اشخاص، به آنها می‌دهد. هدف از ایجاد حق مالی، تنظیم روابطی است که به لحاظ استفاده از اشیاء، بین اشخاص وجود دارد و موضوع مستقیم آن تأمین حمایت از نفع مادی و باارزش است. این دسته از حقوق، برخلاف حقوق غیرمالی، قابل مبادله و تقویم به پول است مانند حق مالکیت، حق انتفاع و حق طالبه مبلغی پول یا انجام دادن کار معین.^۱ ویژگی اصلی حقوق مالی، را باید قابلیت تقویم به پول دانست و لذا اصولاً قابل انتقال هم خواهد بود، به موجب ارث به ورثه می‌رسد، قابل داد و ستد بوده و طلبکاران نیز می‌توانند با توقیف و فروش آن، به طلب خود برسند. حقوق مالی به دو دسته عینی و دینی تقسیم شده و مجموع حقوق و تکالیف مالی و اموال، مفهوم مستقلاً دارد که از آن به «دارایی» یاد می‌شود و همیشه ثابت است. به عبارتی دیگر، عناصر و اجزاء دارایی، مال نام دارد. عین، دین، طلب، دین، حقوق مالی همگی مال هستند. لذا در تعریف مال می‌توان گفت: مال به چیزی گویند که دارای دو شرط اساسی باشد: (۱) مفید باشد و نیازی را برآورده نماید، خواهان نیز، مادی باشد یا معنوی. (۲) قابل اختصاص یافتن به شخص یا ملت معین باشد.^۲ لذا مال، تنها به اشیاء خارجی همچون ماشین و خانه و زمین اطلاق نمی‌شود بلکه در معنای حقوقی، عبارت از حقوق مالی است که به اشخاص امکان انتفاع از اشیاء مادی را می‌دهد، مثل حق مالکیت و طلب از دیگران.

حقوق مالی از این حیث که دارای ماهیت اعتباری و متعلق به مال و همچنین متضمن امتیاز برای دارنده‌اند، مشترک هستند و از این حیث تفاوتی بینشان نیست اما از لحاظ مقدار امتیاز، شدت و ضعف وجود دارد و می‌توان آنها را به موارد زیر تقسیم نمود. از این

۱. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، چاپ سی و چهارم، انتشارات میزان، ۱۳۹۰، ص ۱۲.

۲. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، چاپ سی و چهارم، انتشارات میزان، ۱۳۹۰، ص ۹.

حیث ماده ۲۹ قانون مدنی، سه نوع حق مالی را پیش بینی نموده است: مالکیت (اعم از عین یا منفعت)، حق انتفاع و حق ارتفاق به ملک غیر.

در اسلام، غالباً اساس مالکیت شخصی و خصوصی، کار است.^۱ در مالکیت شخصی و خصوصی تاکاری روی طبیعت و منابع آن انجام نگیرد، مالکیت شخصی تحقق نمی یابد. دو اصل ۴۶ و ۴۷، اساس مبانی مالکیت را ذکر می کند و بیانگر این است که ملاک رابطه بین مالک و مملوک در درجه اول، کار و تلاش انسانی است. هر کس از راه زحمت و با تلاش و کوشش خود، درآمد و ثروتی به دست آورد، حاصل کار متعلق به خود اوست. البته روشن است که این کار و تلاش باید مشروع و قانونی باشد.^۲

در انسان رغبت و تمایلی به صورت طبیعی نهفته است که به موجب آن می خواهد به حاصل کار خویش در برابر دیگران جنبه اختصاصی بدهد، چیزی که در مفهوم اجتماعی، تملک نامیده می شود. ولی نوع حقوقی که بر این اختصاص یا تملک مترتب بوده، ناشی از فطرت یا غریزه نمی باشد، بلکه آن را نظام اجتماعی، مطابق با اندیشه ها و مصالحی که فرد خواستار آن می باشد، تعیین می کند. فی المثل آیا کارگر که به وسیله کار، مالک کالا می شود، می تواند تا زمانی که آن کالا به او اختصاص دارد، به دلخواه خویش آن را به مصرف برساند و یا تلف کند؟ یا این که می تواند آن را با کالای دیگر معاوضه یا آن که با آن تجارت کند و یا برای افزایش ثروت خویش آن را سرمایه تجاری یا ربوی قرار دهد؟ پاسخ این سوال ها و دیگر سوال های مشابه را نظام اجتماعی، که حقوق مالکیت خصوصی را معین می سازد، جواب می دهد و به هیچ وجه به فطرت و غریزه ارتباطی ندارد. به همین علت، اسلام در مورد تعیین حقوق ناشی از مالکیت خصوصی دخالت می کند و بر اساس ایده ها و ارزش هایی که

۱. موسوی اردبیلی، سید عبدالکریم، «اصول حاکم در اقتصاد اسلامی»، نامه مفید، شماره پنجم، صص ۱۸۳-۲۰۴، ۱۳۷۵. ص ۱۸۳.

۲. خلیلیان اشکذری، محمد جواد، «اصول قانون اساسی با نگاهی به توسعه پایدار»، مجله معرفت، شماره ۴۱، صص ۳۳-۴۶، ۱۳۸۰، ص ۴۲.

در تحقق آنها کوشا می‌باشد، برخی تصرفات را که به حال اجتماع زیانبخش است، غیرمجاز می‌شمارد و از طرفی بعضی از تصرفات را هم تجویز می‌کند.^۱

۳. امنیت حق مالی از قانون اساسی مشروطه تا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

احترام به حقوق مالی اشخاص و شهروندان در طول تاریخ، با فراز و نشیب‌های همراه بوده است. در تاریخ ایران، به مانند بسیاری از کشورهای دیگر، مالکیت زمین متعلق به گروه و قبیله بود که به تدریج، به مالکیت اشتراکی خانواده تکامل یافت و بدین ترتیب، یک خانواده، دارای مالکیت مستقلی از زمین‌ها گردید که بعد از فوت پدر، به پسر بزرگ‌تر می‌رسید. پادشاهان هم بدین ترتیب، مالک سرزمین‌ها بودند و خود را موظف به نگهداری و حفاظت از آن می‌دانستند و زمین را در برابر خدمات رعایا و نظامیان، به آنها واگذار می‌کردند. این افراد تنها حق بهره‌برداری داشتند و مالک محسوب نمی‌شدند. علاوه بر پادشاهان، خاندانهای بزرگ هم بتدریج، مالک زمین و اراضی شدند و دارای قدرت زیادی شدند. بعد از ورود اسلام به ایران، همچنان آداب و رسوم زمین داری به صورت اقطاع و تیول داری ادامه یافت. در زمان قاجار، نیز همان شیوه تیول داری ادامه یافت و علاوه بر آن، گروه‌های دیگر همچون عشایر، اعضای خاندان سلطنت، روحانیون و ثروتمندان نیز دارای اراضی و املاک بودند.^۲ از آن جایی که پادشاهان شخصاً نمی‌توانستند همه کشور پهناور خود را زراعت و بهره‌برداری کنند، آن را به بخش‌های بزرگ و کوچک تقسیم کرده و به نزدیکان خود و یا بزرگان کشور در مقابل خدمات کشوری و لشکری و یا قبول تعهدات مخصوص واگذار می‌کردند. از این شیوه به تیول داری یاد می‌شود. دارندگان تیول و اقطاعات حق هرگونه تصرف

۱. صدر، محمد باقر، اقتصاد ما، ترجمه محمد مهدی فولادوند، جلد دوم، انتشارات بنیاد علوم اسلامی، سال ۱۳۶۰، ص ۴۰

۲. کوچکی، ستایش، مالکیت خصوصی از منظر فقه و پیوند آن با اصل ۴۴ قانون اساسی، پایان نامه ارشد، دانشگاه الزهرا

در ملک خود را دارا بودند و ملک آنان به فرزندانشان به ارث می‌رسید که البته این شیوه، به صورت‌ها و اهداف مختلفی اجرا می‌شد.^۱ نظام تیول داری به موجب مجلس شورای ملی منسوخ گردید تا جلوی رانت خواری‌ها و توزیع نامناسب زمین بین اشخاص را بگیرد.^۲ لذا تا قبل از این زمان نمی‌توان از ضرورت حمایت از حقوق مالی شهروندان صحبت نمود چرا که شهروندان، مالکیتی نسبت به اموال نداشتند. لذا پس از برقراری نظام مشروطه در ایران، با تشکیل انجمن مالیه، تیول داری ممنوع شد. با انقلاب مشروطه، قانون اساسی هم تدوین گردید و پس از تأیید نهایی در ۱۳۲۵ هجری قمری، در ذیل فصلی با عنوان حقوق ملت، حقوق شهروندی را در هجده اصل، از اصول ۸ الی ۲۶، بیان نمود^۳ که تمامی شهروندان ایرانی را برخوردار از حقوق و امتیارات شهروندی دانست. اگر چه بعد از این مدت، اشخاص از حقوق مالی و حق مالکیت زمین برخوردار بودند، بسیاری از املاک و اراضی موجود، با عنوان خالصجات (اموال دولتی) در دست دولت بود. با این حال، قانون اساسی مشروطه، در اصول پانزدهم و شانزدهم و هفدهم، مالکیت را مورد احترام می‌دانست. به موجب اصل پانزدهم «هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی‌توان بیرون کرد، مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تادیبه قیمت عادلانه آن است». به موجب اصل شانزدهم: «ضبط املاک و اموال مردم به عنوان مجازات و سیاست ممنوع است مگر به حکم قانون». به موجب اصل هفدهم: «سلب تصرف مالکیت و متصرفین از املاک و اموال مترصه ایشان به هر عنوان که باشد ممنوع است مگر به حکم قانون». لذا غلی رغم شناسایی حقوق مالی شهروندان و مالکیت خصوصی افراد بر زمین، همچنان بعد از روی کار آمدن نظام پهلوی، به دلیل نبود نظام ثبت رسمی، نظام مالکیت بسیار متزلزل بود و هر کس می‌توانست با تهیه سند عادی

۱. شریف، علی اصغر، اغو تیول و تیولداری، بررسی‌های تاریخی، شماره ۱، سال هشتم، ص ۸۰.

۲. کرمی، شایان، پیامدهای توزیع زمین و آب در ساخت سیاسی-اجتماعی ایران، مطالعه موردی اواسط عهد ناصری تا انقلاب مشروطه، فصلنامه دولت پژوهی، سال چهارم، شماره ۱۶، صص ۷۳-۱۰۸، ۱۳۹۷، ص ۱۰۲.

۳. احمدی، سید محمد رضا، حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رهیافت انقلاب اسلامی، سال سوم، شماره ۸، صص ۳-۱۸، ۱۳۸۸، ص ۹.

و ضمیمه کردن شهادت شهود، ادعای مالکیت کند. از این رو در سال‌های ۱۲۹۰ الی ۱۳۱۰ مقدمات ثبت رسمی اموال غیرمنقول فراهم گردید و قوانین ثبتی به تصویب رسیدند. قانون مدنی هم در راستای حمایت از مالکیت اشخاص، ضمن تضمین این حق، تعرض به آن را تنها در موارد قانونی مجاز می دانست. همچنین با اجرای مقررات مربوط به اصلاحات ارضی، قواعد حاکم بر اراضی تغییر یافت و بسیاری از افراد توانستند بر مبنای نسق زراعی خود، مالک اراضی تحت کشت خویش شوند و مالکیت خصوصی به صورت گسترده به رسمیت شناخته شد.^۱

قانون اساسی مشروطه، حمایت از حقوق مالی را به عنوان حق بنیادین مورد شناسایی قرار داده بود و در اصل نهم اعلام می داشت: «افراد مردم از حیث جان و مال و مسکن و شرف محفوظ و مصون از هر نوع تعرض هستند و متعرض احدی نمی توان شد مگر بحکم و ترتیبی که قوانین مملکت معین مینماید». و همچنین تعرض به آن را جز در موارد قانونی و به حکم قانون مجاز نمی دانست و مزیتی که نسبت به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد، بیان قید: «قیمت عادلانه» در صورت تملک توسط دولت است. هر چند که قید به موجب قانون در هر دوی آن‌ها، به دلیل ابهام، موجبات تضعیف این حق را فراهم و دست قانون‌گذار عادی را در تعرض نسبت به حقوق مالی شهروندان، باز می کرد. با این وجود، شناسایی این حق در قانون اساسی، موجب تثبیت حقوق مالی شهروندان شده و امنیت مالی را برایشان فراهم می کرد.

انقلاب مشروطه، مسیر قانون‌گذاری در ایران را هموار ساخت. این گذر صدساله با وجود پشت سر نهادن تحولات عمیق اجتماعی- سیاسی، چندان دستخوش بازنگری و نوگرایی در محتای مفاهیم حقوقی نگردیده و کمتر تلاشی به منظور ساماندهی به مفاهیم موجود با رویکرد کاستن از آشفتگی‌ها در فرهنگ حقوقی صورت گرفته است. مهم‌ترین پیامد این

۱. امانی، مسعود و دهنوی، هادی، تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران، فصلنامه قضاوت، شماره ۹۲،

نقصان، ناتوانی در همگامی و همراهی ساختار حقوقی و زبان حقوقی ما با تحولات جهانی حق‌ها و در نتیجه عدم برخورداری از ظرفیت لازم برای پذیرش، تبیین و بسط مفاهیم نوظهور برآمده از نیازها و مطالبات فزاینده جوامع انسانی است.^۱ قانون احترام به حقوق و آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۵ که ناظر به رعایت حقوق متهم در فرایند رسیدگی کیفری است، در زمره روشن‌ترین موارد از رویکرد جزء نگر و تقلیل‌گرایانه به حقوق شهروندی به مشار می‌رود. به رغم این که برخورداری از امنیت فردی و تضمین‌های دادرسی عادلانه به عنوان یکی از حقوق شهروندی است.

متمم قانون اساسی مشروطه، تمامی شهروندان ایرانی را برخوردار از حقوق و امتیازات فردی می‌دانست و در عین حال، تا حدودی از جامعیت نسبی برخوردار بود. اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به شکل مبسوط‌تری مورد توجه قرار گرفت که می‌توان این حقوق را به حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قضایی تقسیم نمود. قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ نیزه برخی از حقوق و آزادی‌های شهروندان اشاره می‌کند که کلیه محاکم و دادرها و ضابطان قوه قضاییه موظفند در انجام وظایف خود، آن را رعایت نمایند که بیشتر با دادگاه و دادرسی ارتباط پیدا می‌کند در صورتی که دامنه حقوق شهروندی بسیار وسیع‌تر از آن است. منشور حقوق شهروندی که در سال ۱۳۹۵ رونمایی شد، حقوق مختلف مردم را به صورت یکجا مطرح نموده و آن را یک دغدغه اجتماعی دولت معرفی نمود تا به عنوان یک هنجار، در جامعه فرهنگ سازی شود. اما این منشور، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی ندارد و تنها حقوق شهروندان را که در قوانین مختلف اساسی، مدنی و کیفری و... ذکر شدند را به صورت یکجا معرفی نموده است. لذا تنها جنبه اخلاقی دارد که هیچ‌گونه حق و تکلیفی را ایجاد نمی‌کند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان دومین قانون اساسی انتظار می‌رفت که

۱. کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا، حقوق شهروندی در قلمرو شهرنسنی، چاپ اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۳۶

بواسطه تجربه ایجاد شده، شاهد تأمین امنیت کامل حق مالی شهروندان باشیم، اما این اتفاق نیفتاده است. هر چند در اصول مختلفی همچون اصل ۲۲ و ۴۷ موضوع احترام به حقوق مالی شهروندان مورد توجه قرار گرفته اما علی رغم تأکیدات فراوان فقه اسلامی بر احترام به حقوق مالی، نتوانسته است امنیت کامل این حق را فراهم کند که در ادامه به تبیین آن می‌پردازیم.

۴. چگونگی تأمین امنیت حق مالی در قانون اساسی

امنیت را به طور جامع و کلی، تداوم اموری مانند آرامش جسم و روان انسان، همبستگی خانواده، جریان سرمایه‌گذاری فیزیکی و انسانی و همچنین تداوم آتی این امور به سمت بهتر شدن تعریف کرد به گونه‌ای که روند موجود و بهبود بخشی به آن از تعرض و گزند عوامل مخرب مختلف مصون باشد. لذا امنیت یک مفهومی است که جنبه‌های مختلف اقتصادی، قضایی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، و فردی را دربرمی‌گیرد.^۱ امنیت به عنوان عنصری ضروری برای انسان‌ها در استفاده و بهره‌مندی از مواهب و مزایای حیات است و زمینه تکامل و ارتقاء انسان را فراهم می‌کند لذا باید امنیت را از جمله مهم‌ترین اصول زندگی اجتماعی دانست.^۲ وقتی امنیت در جامعه و بر روابط اشخاص حاکم می‌گردد که آنان احساس اطمینان خاطر پیدا کنند از این که هیچ‌گونه عاملی آنان را تهدید نمی‌کند. جامعه و شهروندان باید در بستری امن و مطمئن حرکت کنند و حقوقشان محفوظ بماند. به عنوان مثال حقوق مالی و اموال اشخاص، از جمله حقوق آنها در جامعه است که باید از هرگونه تهدیدی مصون و مورد احترام باشد. چگونگی ایجاد امنیت و ایجاد اطمینان خاطر برای آن‌ها، به موجب قانون محقق می‌گردد. قانونی که با داشتن شکل و محتوای مناسب، به

۱. شریفی، حسین و مصطفی‌لو، جواد، مبانی هنجاری دگرترین امنیت انسانی، فصلنامه آفاق امنیت، سال نهم، شماره ۳۳، ۱۳۹۵، ص ۱۰۶

۲. حاجی قربانی، انسیه، مبانی فقهی حقوقی حقوق شهروندی با تکیه بر حق امنیت در مذاهب اسلامی، پایان نامه ارشد، دانشگاه مذاهب اسلامی، ۱۳۹۸، ص ۱۷

جنبه‌های مختلف این حق توجه کرده و در مقابل تهدیدها بایستد. قانونی که از نظر شکلی باید شفاف، دقیق، به روز و کارآمد بوده و در عین حال، مبتنی بر اصول، قواعد، عرف و فرهنگ حاکم بر جامعه باشد. امنیت دارای دو بعد عینی و ذهنی است. از بعد عینی به معنای نبود تهدید و یا به حداقل رساندن تهدید است و در بعد ذهنی، به معنای ایجاد و ظهور احساس این عامل عینی در جامعه است.^۱ سازوکارهای حقوقی و قانونی مناسبی باید امنیت را ایجاد کنند و قانون بر روابط اشخاص حاکم گردد و به خوبی اجرا شود.

مهم‌ترین مظهر امنیت حقوق مالی شهروندان، قانون اساسی آن کشور است که ضمن شناسایی این حق، باید چگونگی تضمین و امنیت آن را نیز اعلام دارد. حقوق مالی شهروندان از جمله حقوق بنیادین محسوب می‌شود که نخستین تجلی تضمین، امنیت و حمایت از باید در قانون اساسی محقق شود. چراکه بدون شناخت این حق در قانون اساسی، راه تضمین موثر در قوانین عادی و اجرایی بصورت کارآمد نخواهد بود. از طرف دیگر باید حقوق مالی را مبنا و طلایه دار دیگر حقوق شهروندان دانست چراکه شناخت این حق، زمینه شناسایی و اجرای دیگر حقوق را امکان پذیر می‌سازد.

۱.۴. تضمین بنیادین

در قانون اساسی، حق مالی به عنوان یک حق بنیادین مورد شناسایی قرار گرفته است. اصل ۲۲ قانون اساسی، مال شهروندان را به عنوان حقی بنیادین و دارای ارزش قانون اساسی می‌داند. بنابراین، قانون اساسی، حق بر مالکیت را یک حق بنیادین در موازی با دیگر حقوق اساسی فرد به رسمیت شناخته است.

دومین مستند قانونی در حقوق ایران راجع به احترام به مالکیت اشخاص نسبت به کسب و کار است، و آن اصل ۴۶ قانون اساسی است که مشعر است: «هرکس مالک حاصل کسب و کار مشروع

۱. رضایی، مهدی و بالایی، حمید، امنیت و حقوق شهروندی: تقدم یا تاخر، فصلنامه آفاق امنیت، سال نهم، شماره

خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب نماید». سومین مستند در اصل ۴۷ قانون اساسی است که بیان نموده: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است و ضوابط آن را قانون معین می‌کند» که احترام و مشروعیت مالکیت اشخاص در قانون اساسی و قانون موضوعه مورد احترام واقع شده است. با این حال، قانون‌گذار مالکیتی را مورد حمایت می‌داند که از طریق مشروع حاصل شده باشد. قواعد حاکم بر ایجاد مالکیت، در قانون مدنی ذکر شده‌اند. در قانون اساسی، اصول ۴۶ و ۴۷ مالکیت و کسب و کار مشروع را محترم می‌داند اما در خصوص اعمال حقوقی، مقرره‌ای ندارد هر چند با تفسیر موسع می‌توان به وجود امتیازات و حقوق ناشی از قراردادها هم قائل بود. احترام به حقوق و امتیازات مکتسبه افراد باید در قانون اساسی مورد اشاره قرار گیرد. تمامی حقوق اولیه و بنیادین به عنوان حقوق شهروندی نیازمند شناسایی قانون اساسی است.

۲.۴. تضمین وجودی

همچنین قانون اساسی باید این حق را از هر تعرضی مصون دارد. در ادامه اصل ۲۲، به این مهم اشاره نموده و اعلام می‌دارد: «... مگر در مواردی که قانون تجویز کند». لذا قانون‌گذار، تعرض به حق مالی شهروندان را تنها به موجب قانون مجاز می‌داند. به همین منظور، مجلس شورای اسلامی باید مواردی که این حق محدود و سلب گردد، باید تعیین نماید. قانون‌گذار نمی‌تواند وضعیت حقوقی شهروندان را که در نتیجه تضمین و اعمال حقوق و آزادی‌های شهروندان ایجاد شده، محدود کند. اعمال محدودیت حقوق و آزادی‌های شهروندان باید به صورت محدود و استثنایی باشد و اعمال محدودیت‌ها در راستای منفعت و امنیت عمومی، به صورت متعادل و متوازن صورت گیرد. در این مورد، قانون اساسی، از مبنای محدودیت و این که تعرض به این حق باید به منظور نفع عمومی باشد، مقرره‌ای ندارد. همین امر زمینه تصویب قوانین محدود کننده و متعرض حقوق مالی شهروندان را به صورت گسترده فراهم می‌نماید.

به دلیل رواج برخی مصادره در برخی کشورها، تدوین‌کنندگان قانون اساسی در این کشورها ترجیح دادند، که اصل ممنوعیت مصادره را مستقلاً ذکر کنند. اولین بار «اصل ممنوعیت مصادره» در اصل ۱۲ قانون اساسی بلژیک (اصل ۱۷ فعلی) چنین نوشته شد: «مصادره اموال نمی‌تواند به عنوان یک مجازات اعمال شود».

با توجه به فقدان اصل مستقلاً در خصوص منع مصادره در متن قانون اساسی و تفاسیر ارائه شده در خصوص استثنای اصل ۲۲، جای این سوال مهم وجود دارد که وضع قانون اساسی در خصوص به کارگیری مصادره به عنوان یک مجازات چیست؟ با اتکا به تفسیر اول نیز با توجه به اطلاق قاعده احترام به مالکیت در شرع، تجاوز به آن تحت عنوان مجازات جایز نیست. بنابر تفسیر دوم نیز استثناء محدود به منافع عمومی است و به کارگیری مصادره به عنوان یک مجازات، خلاف اصل ۲۲ است. اصل ۴۷ نیز علی‌رغم برخی ابهامات، اجازه مصادره را نمی‌دهد. موضوع اصل ۴۹ نیز مصادره در معنای مجازات نیست، بلکه موضوع آن «استرداد» اموالی است که از طریق نامشروع حاصل شده‌اند. با اتکا به اصول قانون اساسی و موازین شرعی در طول ادوار مجلس شورای اسلامی، موارد بسیار اندکی از مصوبات به چشم می‌خورد که در آنها مصادره به عنوان مجازات به تأیید رسیده باشد.^۱ موارد عمده مصادره‌های صورت گرفته خارج از مصوبات مجلس شورای اسلامی و به اتکای

۱. در مواد ۷۰۶ و ۷۰۷ قانون مجازات اسلامی اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۱۳ و در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ مصادره به عنوان یک مجازات پیش‌بینی شده است.

مصوبات شورای انقلاب^۱ یا مجمع تشخیص مصلحت نظام^۲ یا رویه دادگاه‌های انقلاب^۳ بوده است. علی‌رغم اصلاح مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مصادره تمام اموال قاچاقچیان مواد مخدر و محدود شدن آن به استرداد اموال ناشی از جرم، متأسفانه شورای نگهبان در اصلاحات اخیر قانون مجازات اسلامی در ماده ۱۹ مصوب ۱۳۹۲، افزودن «مصادره کل اموال» را به عنوان یکی از انواع مجازات‌ها در نظام کیفری ایران مورد تایید قرار داد که این موضوع، مورد انتقاد برخی حقوق‌دانان قرار گرفته است.^۴ با توجه با این سوابق، به نظر می‌رسد که افزودن اصل مربوط به منع مصادره به عنوان مجازات در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل دفاع می‌تواند باشد.

در قواعد حقوق بین‌الملل، ملی کردن را به عنوان یک حق، برای کشورها به رسمیت شناخته‌اند و در قراردادهای یک کشور با شخصی خارجی، علارغم تعهد آن کشور به عدم ملی کردن اموال، باز هم این شرط را قابل دفاع نمی‌دانند اما در مقابل، جبران خسارت وارده را به رسمیت شناخته و دولت را متعهد به جبران خسارت و یا به عبارتی پرداخت غرامت می‌دانند. با این وجود در قانون اساسی ایران، همانند مصادره اموال و تملک برای منافع عموم، اصلی را در مورد ملی کردن اموال و پرداخت غرامت اختصاص نداده است.

۱. بر طبق لایحه حفاظت و صنایع ایران مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، حدود ۷۰ درصد صنایع ایران در قالب بند (ب) مصادره شد و بخش زیادی از باقی مانده بخش‌های فعال صنعتی نیز در سال‌های بعد در قالب بند (ج) مصادره شدند.

۲. در مواد متعدد «قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن» مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع تشخیص، مجازات مصادره تمام اموال به عنوان یک مجازات در کنار اعدام پیش‌بینی شد (اعدام و مصادره اموال به استثناء هزینه تأمین زندگی متعارف برای خانواده محکوم) این مصوبه بعد از ۲۲ سال در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۵/۹ مجمع اصلاح شد و عبارت «اعدام و مصادره اموال ناشی از همان جرم» جایگزین عبارت سابق گردید. مصادره «عواید ناشی از جرم» در واقع مصادره نیست و به معنی استرداد اموال ناشی از جرم است.

۳. فارغ از مصادره‌های آشکار سال‌های آغازین تشکیل دادگاه‌های انقلاب، در دو دهه اخیر به نام اجرای اصل ۴۹، تحت عناوینی چون سرپرستی و ... مصادره در دادگاه‌های انقلاب رخ می‌دهد. این در حالی است که آنچه در اصل ۴۹ قانون اساسی و قانون اجرای آن مصوب ۱۳۶۳ مجلس شورای اسلامی آمده، چیزی بیش از استرداد اموال ناشی از جرم نمی‌باشد.

۴. الهام، غلامحسین و برهانی، محسن، درآمدی بر حقوق جزای عمومی، چاپ اول، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۴، ص ۱۷۱

قانون‌گذار در ماده ۱۰ قانون نحوه خرید ۱۳۵۸، درباره تملک اراضی قبل از تصویب قانون مذکور، بیان داشته است که بابت زمین‌های موات و جنگل‌ها و مراتع، وجهی پرداخت نخواهد شد. فلسفه این امر تعلق این‌گونه اراضی به عموم جامعه مسلمین تحت عنوان انفال و ثروت‌های عمومی است که در اختیار حکومت اسلامی است.^۱ که در مخالفت با حقوق مالکیت اشخاص است.

۳/۴. تضمین ارزش مالکیت

تأمین امنیت کامل برای حق مالی شهروندان در قانون اساسی، نیازمند شناسایی و وجود اصلی در لزوم پرداخت غرامت عادلانه و کامل در صورت هرگونه نقض و تعرض به خصوص از سوی دولت است. قانون اساسی ایران همچنین قیدی ندارد و لذا دست قانون‌گذار عادی را جهت تصویب قوانینی که پرداختی برای حقوق مالکانه ندارند، باز می‌کند. هر چند شورای نگهبان به عنوان ناظر بر تصویب قوانین عادی، ممکن است بر مبنای شرع که لزوم پرداخت خسارت را تایید می‌کند، از حقوق مالی شهروندان دفاع کند اما ضرورت داشت، قانون اساسی در شناسایی این حق بنیادین، کمال دقت و توجه را می‌داشت و امری بدین خطیری را به قوانین عادی واگذار ننماید.

حقوقدانان عقیده دارند که در تراجم حقوق خصوصی و عمومی باید حقوق عمومی را مقدم داشته البته نه به معنای انکار حق خصوصی بلکه برای برقراری پیوند میان این دو باید بر پرداخت قیمت عادلانه، پای فشاری نمود و بدین ترتیب علاوه بر رفع حاجت‌های عمومی، عدالت معاوضی نیز رعایت شود.^۲ با پرداخت معوض عادلانه مال تملک شده، که عبارت است از نرخ روز تملک، بار تملک مال فرد به نفع عمومی میان تمام افراد جامعه که مطابق

۱. نوروزیان، قربان، حقوق اشخاص در تملک قهری اراضی و املاک توسط دولت و شهرداری‌ها، انتشارات تیرگان، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۷۴

۲. عباسی مقدم، کبری، مظاهری، رسول، حریم اراضی برای کاربرهای عمومی در فقه امامیه حقوق ایران، مطالعات فقهی و فلسفی، سال ششم، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۹۴، صص ۷-۲۵، ص ۱۹

فرض، همه ذینفعان آن هستند، توزیع می‌گردد. به هر حال لازمه احترام به مالکیت که در اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است، بیانگر آن است که بدون پرداخت عوض یا غرامتی، نمی‌توان متعرض حق مالکیت شد و اقتضای قاعده احترام مال مسلم، آن است که مال، مجاناً و بدون پرداخت عوض، از مالکیت او خارج نمی‌شود.^۱

با این وجود در عمل دیده می‌شود که سلب اموال به چند صورت انجام می‌گیرد: (۱) اخذ مال و پرداخت عوض کامل (نظیر لایحه قانونی نحوه خرید و تملک راضی و املاک ۱۳۵۸. ۲) اخذ مال و پرداخت عوض ناقص (نظیر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها ۱۳۷۱) که در برخی فروض پرداخت قیمت منطقه‌ای را به جای قیمت روز پیش بینی کرده است. (۳) اخذ مال و پرداخت نکردن هرگونه عوض (نظیر بند ۱۱ ماده ۱۱ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران ۱۳۴۷: «در مورد اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که برای عبور لوله‌های نفت و گاز و انواع دیگر مواد نفتی یا ایجاد شبکه مخابراتی، مورد احتیاج شرکت باشد، عرصه مجاناً از طرف شرکت تصرف شده و مورد استفاده قرار خواهد گرفت...»)

روشن است که فرض‌های دوم و سوم خلاف عدالت است و به نظر می‌رسد در همه زمینه‌ها از طریق پیش بینی در بودجه و پرداخت معوض عادلانه، بار اخذ مال میان تمامی افراد جامعه توزیع شود. با توجه به این وضعیت و به خصوص در جهت تضمین حقوق سرمایه‌گذاران،^۲ عنوان «پرداخت عوض عادلانه و قبلی» بایستی در قانون اساسی گنجانده شود و این امر نه تنها برای تملک اجباری، بلکه در مورد تمامی موارد سلب مالکیت باید لحاظ گردد.

۱. قزوینی، سید علی موسوی، ینابیع الاحکام فی معرفه الحلال و الحرام، جلد ۲، دفتر انتشارات وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۵۵۱

۲. در ماده ۱۹ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱/۳/۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در راستای ارائه راهکار جبران خسارت تدوین شده است. به موجب این ماده: «سرمایه‌گذاری خارجی مورد سلب مالکیت و ملی شدن قرار نخواهد گرفت مگر برای منافع عمومی و به موجب فرایند قانونی و به روش غیر تبعیض آمیز و در مقابل پرداخت مناسب غرامت به ماخذ ارزش واقعی آن سرمایه‌گذاری بلافاصله از سلب مالکیت».

۵. محدودیت‌های حاکم بر حق مالی در قانون اساسی

حمایت از حقوق مالی نیازمند مشخص کردن چارچوب و حدود اختیارات شهروندان در استفاده و بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌هایشان در قانون اساسی است. حق مالی از جمله حقوق شهروندان بوده که مقید و محدود است. اعمال حق مالی هم از جهات مادی و هم از جهات کیفی محدود شده است. زندگی اجتماعی اقتضاعاتی دارد که دیگر نمی‌توان برخورداری از حقوق مالی را مطلق دانست. امنیت مالی برای همه شهروندان نیازمند اعمال محدودیت‌هایی است تا بهره‌مندی مطلوب از این حق برای همه فراهم گردد. لذا قانون اساسی، چارچوب اعمال حق مالی را مشخص نموده است و لذا اعمال این حق نمی‌تواند موجب اضرار به غیر باشد. براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، در قسمت پایانی مقرر می‌دارد: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده‌ی قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است». همچنین به موجب اصل ۴۰ قانون اساسی، اعمال حق مالکیت مشروط به عدم اضرار به غیر و تجاوز به منافع عمومی است. همچنین به موجب بندهای ۵ و ۶ اصل ۴۳، منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام و منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات، از جمله ضوابطی است که به موجب آن، صاحب حق نمی‌تواند هرگونه که بخواهد از حق خود استفاده نماید. با این وجود، قانون اساسی در اصول ۲۲ و ۴۶ و ۴۷، به حقوق مالی و حق مالکیت شهروندان اشاره می‌کند. اما هریک از این اصول، به گونه‌ای مطرح شده‌اند که علی‌رغم وجود ابهام، موجبات عدم امنیت نسبت به حقوق مالی را دامن می‌زند و شناسایی این حق را به عنوان حق بنیادین، متزلزل می‌نماید.

۱.۵. عدم شفافیت قانون در تأمین امنیت حق مالی

در اصل ۲۲ قانون اساسی مقرر شده: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر مواردی که قانون تجویز کند». برخلاف عرف نگارش اصول قانون اساسی که اصل مستثلی به موضوع حق مالکیت اختصاص داده می‌شود، در اصل ۲۲، حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن، و شغل در کنار هم قرار گرفته‌اند.^۱ با این وجود، این امر نشان دهنده بنیادین بودن حق مالکیت است که در موازی با دیگر حقوق اساسی قرار گرفته است. در مواردی که قانون اجازه تعرض به مال افراد را می‌دهد، این اصل می‌تواند موجب سوء برداشت شود. بدیهی است که قانون‌گذار نمی‌تواند به استناد این استثناء تعرض به حق مالکیت را تجویز کند، چرا که در این صورت صدر اصل ۲۲ قانون اساسی لغو و بیهوده می‌شود. به عبارتی، قانون‌گذار نمی‌تواند، تنها بر اساس قانون و بدون در نظر گرفتن امری دیگر (وجود منفعت عمومی، پرداخت غرامت و...) متعرض حق مالکیت اشخاص بشود. قانون، یکی از اسباب سلب مالکیت است و منفعت عمومی و پرداخت غرامت هم باید وجود داشته باشد، همان‌طور که در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۱۳۵۸، وجود ضرورت و پرداخت غرامت را برای تملک لازم دانسته است، در صورتی که قانون اساسی تنها مجوز نقض حقوق افراد را «قانون» می‌داند.

با این حال قانون‌گذار در این اصل بعد از بیان یک حکم و قاعده کلی به صورت مطلق، استثنایی را در خصوص آن معتبر دانسته و بیان می‌دارد: «مگر در مواردی که قانون تجویز کند». به نظر می‌رسد این استثناء موجب شده که بر این اصل هیچ اثر عملی از حیث استنادپذیری برای شورای نگهبان باقی نماند. زیرا نفس این اصل بدون توجه به اصول دیگر هیچ‌گونه معیار و ملاکی برای قانونی که متعرض این قبیل حقوق می‌شود، بر نمی‌شمرد. مطابق این اصل دولت به معنای عام به راحتی می‌تواند با وضع قوانین متعرض

۱. امینی، منصور و کاشانی، سید صادق، احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، تحقیقات حقوقی، مقاله ۷، دوره ۲۰،

حقوق بنیادین ملت شود. بنابراین، با توجه به پیش بینی نشدن اصل مستقلی برای بیان استثنای منحصر سلب مالکیت برای منافع عمومی و همین طور اصلی برای منع مصادره، جای این سوال وجود دارد که قید «مگر در مواردی که قانون تجویز کند» در انتهای اصل ۲۲ چگونه باید تفسیر شود؟ آیا قانون‌گذار با اتکا به این استثناء می‌تواند قوانینی برای مصادره اموال تصویب کند؟

احترام به حقوق ذاتی همچون جان و مال و آزادی باید در قانون اساسی تصریح شود تا مانع تجاوز به آنها از سوی قانون‌گذار عادی شود. از این رو تفسیر استثنای اصل ۲۲ به عنوان اختیار مطلق مجلس شورای اسلامی در تصویب هرگونه قانون مصادره‌آمیز، برخلاف فلسفه نگارش قانون اساسی است و به دلیل مغایرات این استثناء با اصل احترام به مالکیت، باید آن را تفسیر مضیق نمود. در ادامه دو تفسیر از این اصل یکی با مراجعه به مشروح مذاکرات تصویب اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی و دیگری با توجه به منطق حقوقی بررسی قرار می‌گیرد:

الف) در پیش نویس اول قانون اساسی با تبعیت از عرف جهانی این اصل به صورت مطلق بیان شد و قیدی نداشت. در پیش نویس دوم که به مجلس خبرگان تقدی شد، قید «مگر در مواردی که قانون تجویز کند» اضافه شد. پس از بررسی این اصل در گروه سوم مجلس خبرگان قانون اساسی، قید «مگر در مواردی که قانون تجویز کند» با قید «مگر در مواردی که شرع تجویز کرده است» جایگزین شد.^۱ هدف از این تغییر، جلوگیری از تعرض به حقوق مقرر در صدر اصل ۲۲ در قالب قانون بود.^۲ بعد از طرح ماده به این شکل در صحن علنی، با این

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، جلد ۱، ۱۳۶۴، ص ۶۳۰

۲. «در کمیسیون (گروه سوم) وقتی که راجع به این موضوع بحث شد، گفتیم که اگر نوشته شود مواردی که شرع تجویز کرده است، فکر من این بود که شرع ثابت است و از قبل وجود دارد... و کسی نمی‌تواند به وسیله آن، سوء استفاده کند ولی قانون را بعدها می‌آورند و وضع می‌کنند و مزاحم مردم می‌شوند». اظهارات عزیز دانش راد از اعضای گروه سوم در جریان تصویب اصل ۲۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس

استدلال که با توجه به اصول دیگر قانون اساسی بخصوص ضرورت انطباق مصوبات مجلس با شرع در شورای نگهبان، قید واژه «شرع» موجب ابهام می‌شود و ضرورتی ندارد، مجدداً قید «قانون» جایگزین «شرع» گردید.^۱ در واقع خبرگان ملت با این توجه قید «قانون» را پذیرفتند که این قانون لزوماً مطابق شرع خواهد بود. بنابراین از آنجا که قاعده احترام به مالکیت جایگاه روشنی در احکام شرعی داشته و دارد، استثنای اصل ۲۲ محدود به مواردی است که در شرع تجوز شده باشد و اگر مجلس شورای اسلامی طرح یا لایحه‌ای را تصویب کند که ناقض قاعده احترام باشد، شورای نگهبان آن را رد می‌کند. بنابراین با توجه به مذاکرات تصویب قانون اساسی، قید انتهای اصل ۲۲ را باید محدود به موازین شرعی تفسیر کرد و قانون‌گذار نمی‌تواند با تفسیر موسع از این قید حق مالکیت اشخاص را مورد تعدی و تجاوز قرار دهد.

ب) تفسیر دوم از این استثناء مبتنی بر منطق حقوقی و سوابق قانون‌گذاری است. باید توجه داشت که سبک نگارش اصل ۲۲ قانون اساسی در حقوق ایران دارای سابقه است. مهمترین سابقه، اصل نهم متمم قانون اساسی مشروطیت ۱۲۸۶ است: «افراد مردم از حیث جان و مال و مسکن و شرف، محفوظ و مصون از هر نوع تعرض^۲ هستند و متعرض احدی نمی‌توان شد مگر به حکم و ترتیبی که قوانین مملکت معین می‌نماید». بر طبق این اصل، احترام به مالکیت مورد قبول واقع شده و یکی از حقوق مسلم عموم مردم دانسته شده است. بر طبق این اصل و اصول دیگر متمم قانون اساسی مشروطیت، آزادی اشخاص برای سکونت منزل

بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، جلد ۱، ۱۳۶۴، ص ۶۳۲

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، جلد ۱، ۱۳۶۴، صص ۶۳۰ الی ۶۳۴

۲. عبارت «مصون از تعرض» در اصل نهم متمم قانون اساسی مشروطیت و در اصل ۲۲ قانون اساسی، ترجمه‌ای از واژه Inviolable که در ماده ۱۷ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه آمده است. این امر دلیل دیگری بر این که اصل ۲۲ همانند اصل نهم، بیانگر اصل اول از اصول مربوط به احترام به مالکیت در قانون اساسی می‌باشد.

و تملک اموال خود و تسلط بر آنها کاملاً رعایت شده بود.^۱ علاوه بر این در قانون مدنی نیز در سال ۱۳۰۷ یعنی حدود دو دهه بعد از قانون اساسی مشروطیت به تصویب رسید، در ماده ۳۱ در حکمی مشابه چنین مقرر شد: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون». برخی از حقوقدانان که در هیات تدوین قانون مدنی نیز حضور داشتند، ماده ۳۱ قانون مدنی را تکرار اصل ۱۷ متمم قانون اساسی مشروطیت^۲ دانسته‌اند.^۳

یکی دیگر از حقوقدانان متقدم، ماده ۳۱ قانون مدنی را تکرار اصل ۱۵ متمم قانون اساسی مشروطیت^۴ دانسته است.^۵ شارحین قانون اساسی مشروطیت، اصول ۱۵ و ۱۷ را دو بیان برای یک معنا یعنی سلب مالکیت برای منافع عمومی دانسته‌اند.^۶ برخی دیگر از حقوقدانان ریشه ماده ۳۱ قانون مدنی را ماده ۵۴۵ قانون مدنی فرانسه دانسته‌اند که می‌گوید: «کسی مجبور به اخراج ملک خود از مالکیت خویش نیست مگر به منظور تأمین یک مصلحت عمومی آن هم با دادن قبلی قیمت عادلانه» به عقیده این حقوقدان در ترجمه این ماده دقت لازم صورت نگرفته و بی جهت مالکیت را به تصرف تبدیل کرده‌اند.^۷ یکی دیگر از حقوقدانان، حمایت از تصرف در ماده ۳۱ قانون مدنی را به قیاس اولویت شامل حمایت از مالکیت نیز دانسته و استثنای ذیل ماده ۳۱ را شامل سلب مالکیت نیز دانسته است.^۸ با توجه به این که ماده ۳۰ قانون مدنی نیز ترجمه ماده ۵۴۴ قانون مدنی فرانسه است، نظری که ماده ۳۱

۱. عراقی، احمد، حقوق اساسی ایران، چاپ اقبال، ۱۳۳۱، ص ۱۲۴

۲. اصل ۱۷: «سلب تسلط مالکین و متصرفین از املاک و اموال متصرفه ایشان به هر عنوان که باشد ممنوع است مگر به حکم قانون».

۳. منصورالسلطنه، عدل، یسد مصطفی، حقوق مدنی، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۵۱

۴. اصل پانزدهم: «هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی‌توان برون کرد مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تادیه قیمت عادلانه است».

۵. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، چاپ هشتم، تهران، انتشارات اسلامیه، ۱۳۷۰، ص ۴۴

۶. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، چاپ پنجم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۱، صص ۳۴ و ۳۵

۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق اموال، چاپ ششم، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸، صص ۱۲۶-۱۲۷

۸. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم کنونی، چاپ سوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۴۷

را ترجمه ماده ۵۴۵ قانون مدنی فرانسه دانسته، صحیح به نظر می‌رسد و بنابراین استثنای ذیل ماده ۳۱ ناظر به سلب مالکیت برای منافع عمومی است که پیش از این در اصول ۱۵ و ۱۷ متمم مشروطیت مقرر شده بود. بنابراین استثنای ذیل اصل ۲۲ را نیز به تبعیت از این سابقه می‌توان ناظر بر سلب مالکیت برای منافع عمومی تفسیر کرد.

اصل سلب مالکیت تنها برای منافع عمومی در اغلب قوانین اساسی کشورها آمده است. با توجه به سابقه قانونی که در مورد سلب مالکیت به دلیل منفعت عمومی، در قانون اساسی کشورمان وجود دارد، اعضای مجلس خبرگان، از سلب مالکیت در فرض ضرورت و با پرداخت بهای عادلانه آگاهی داشتند^۱ ولی عدم چرا این که این قید در قانون اساسی گنجانده نشد، به نظر می‌رسد نگرانی تهیه‌کنندگان قانون اساسی در مجلس خبرگان از اطلاق قاعده احترام در متون فقهی و عدم ورود استثنایی تحت عنوان «تأمین منافع عمومی با پرداخت غرامت عادلانه بر آن» است. به همین دلیل بود که در قانون اساسی مشروطیت نیز از پذیرش قید «تأمین منافع عمومی» در اصل پانزدهم خودداری شد. اما در همان زمان نیز نویسندگان متمم قانون اساسی آگاه بودند که برای تأمین نیازهای زندگی امروزی چون احداث خیابان‌ها و معابر چاره‌ای جز پذیرش این استثناء نیست. برای جمع این این دو ملاحظه از قید «مجوز شرعی» در اصل پانزدهم متمم قانون اساسی مشروطیت استفاده شد تا راه قانونی برای احداث معابر و شوارع مسدود نگردد. با وجود این سابقه دو دهه، بعد از تصویب قانون اساسی مشروطیت در هنگام تدوین قانون اساسی، از پیش بینی ماده‌ای برای سلب مالکیت برای منافع عمومی، خودداری شد. این در حالی است که سلب مالکیت برائیر منافع عمومی در ماده ۵۴۵ قانون مدنی فرانسه مصوب ۱۸۰۴ پیش بینی شده بود،^۲ ولی در قانون مدنی ایران مورد اقتباس قرار نگرفت.

۱. امینی، منصور، کاشانی، سید صادق، احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، فصلنامه تحقیقات حقوقی شماره ۱۳۹۶، ۱۳۹۶، صفحات ۱۷۱ الی ۱۹۳، ص ۱۸۷

۲. «هیچ کس را نمی‌توان مجبور نمود ملکش را واگذار نماید مگر این که این واگذاری به سبب منفعت عمومی باشد و این مشروط به پرداخت غرامت عادلانه و قبلی است».

بنابراین ملاحظه می‌شود که فقهاء چه در زمان تدوین قانون اساسی مشروطیت (۱۲۸۶) و چه در زمان تدوین قانون مدنی (۱۳۰۸) و چه در زمان تدوین قانون اساسی ۱۳۵۸، به دلیل مطلق دانستن احترام به مالکیت، از پذیرش اصلی که در آن سلب مالکیت به صورت صریح تجویز گردد، تا حد امکان پرهیز کرده‌اند. واقعیت‌های اجتماعی، به خصوص با گسترش شهرنشینی و ضرورت توسعه معابر و احداث ساختمان‌های عام المنفعه، این احترام مطلق را با استثنای تأمین منافع عمومی، مقید کرده است. حذف اصل مربوط به سلب مالکیت برای منافع عمومی در مجلس خبرگان قانون اساسی مورد انتقاد برخی نویسندگان حقوقی نیز قرار گرفته است.^۱ با توجه به تفاسیر ارائه شده از استثنای انتهای اصل ۲۲، به نظر می‌رسد که لازم است در اصلاحات قانون اساسی در اصل مستثلی از موضوع سلب مالکیت برای منافع عمومی رفع ابهام گردد.

۲.۵. معیار مشروعیت در تأمین حق مالی

مالکیتی که در قانون اساسی مورد حمایت است و از تعرض، مصون می‌باشد، مالکیت مشروع است. به عبارت دیگر، آن حق از طریق مشروع حاصل شده باشد. به همین دلیل است که نظر قانونی اساسی، مالکیتی مورد احترام است که از طریق مشروع حاصل شده باشد. منظور از مشروعیت که در اصول قانون اساسی آمده، این است که روش تحصیل آن مال، مشروع و برخلاف شرع نباشد با این وجود، به اعتقاد برخی، معنای قانون ترجیح دارد بر شرعی بودن آن، زیرا غیر شرعی بودن، اگر چه ظهور در غیرقانونی دارد، ولی هدف قانون‌گذار، غیرشرعی بودن روش تحصیل مال و کسب درآمد به معنای دقیق کلمه نیست، زیرا ممکن است برخی معاملات و روش‌های کسب مال از منظر احکام اولیه شرعی، نامشروع نباشد ولی از منظر قوانین که بر مبنای مصالح اجتماعی وضع شده‌اند، آن روش‌های کسب مال و معاملات، باطل و غیرقانونی باشند.^۲

۱. پیلوار، رحیم، مقاله «ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آنها از سوی دولت برای نفع عمومی (همراه با مطالعه تطبیقی)»، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، ۱۳۹۳، صفحات ۳۷ تا ۵۵، ص ۴۰

۲. بابری، محمد طاهر، بررسی محدودیت‌های حق بر مالکیت خصوصی از منظر حقوق عمومی ایران، پایان نامه ارشد،

اصل ۴۶ بیان می‌دارد: «هرکس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند» و مطابق اصل ۴۷ قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است و ضوابط آن را قانون معین می‌کند».

مهم‌ترین انتقاد وارد بر این اصول، به کار بردن قید «مشروعیت» در آن است. قانون مدنی به روشنی اسباب تملک را بیان کرده است. بدیهی است که حق مالکیت تنها در صورتی ایجاد می‌شود که از طرق مقرر در این ماده حاصل شود. هنگامی که این حق ایجاد شد، مورد احترام و حمایت قانون‌گذار خواهد بود و کاربرد وصف «مشروع» یا «نامشروع» برای آن وجهی ندارد. به همین جهت است که برخی حقوق‌دانان قید عبارت «نامشروع» در این اصل را «حشو» دانسته‌اند.^۱

عبارت «ضوابط آن را قانون معین می‌کند» مشخص نیست قانون چه ضابطه‌ای را باید معین کند؟ در طول سالیان پس از تصویب قانون اساسی نیز هیچ قانونی برای تعیین «ضوابط» مقرر در اصل ۴۷ وضع نشده است.^۲ شورای نگهبان برای تضمین حق مالکیت، به اصل ۴۷ به طور خاص استناد کرده است که از جمله آن می‌توان اشاره کرد به: «طرح تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» که ایراد کرد به آن که پرداخت بهای ملک به قیمت روز انجام نمی‌گرفت.^۳ با این وجود، باید قائل بر این بود که با توجه به کلیت قوانین و سابقه فقهی آن، هر نوع کسب آگاهانه مال و درآمد از طرق خلاف قانون، تحصیل مال نامشروع و اکل مال به باطل و جرم محسوب می‌شود. که از جمله مصادیق نامشروع یا به عبارتی، تحصیل مال از طریق نامشروع، مواردی است که در اصل ۴۹ قانون اساسی

دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۲، ص ۴۴

۱. ویژه، محمد رضا، مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت، نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی اران و فرانسه، فصلنامه پژوهش حقوق، سال دوازدهم، تابستان ۱۳۸۹، شماره ۲۹، صص ۴۴۳ الی ۴۸۰، ص ۴۵۰

۲. امینی، منصور و کاشانی، سید صادق، احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، تحقیقات حقوقی، مقاله ۷، دوره ۲۰، پاییز ۱۳۹۶، صص ۱۷۱-۱۹۳، ص ۱۸۶

۳. ۱۳۶۷/۲/۲۸، شماره نظر ۱۴۸۱

آمده است. بنابراین اولین و مهم‌ترین ویژگی و شرطی که در اصول قانون اساسی در مورد حق مالکیت آمده است، مشروعیت حق مالکیت می‌باشد. و اگر مالکیت از طرق غیرمشروع حاصل شده باشد، تکلیف چنین مالکیتی را اصل ۴۹، مشخص نموده است.

نتیجه‌گیری

علی‌رغم این که حقوق مالی شهروندان، جایگاه مهمی در فقه و شرع اسلام دارد. در قوانین و مقررات کشور به خصوص در قانون اساسی، این جایگاه به درستی تعبیه و حفظ نشده است و قانون‌گذار در شناسایی جایگاه این حق، مقررات لازم را پیش‌بینی نکرده است. این جایگاه در شناسایی و تضمین بنیادین حقوق مالی، تضمین و امنیت وجودی آن و همچنین تضمین ارزش حق مالی است. لذا باید حقوق مالی شهروندان را به رسمیت بشناسد. این امر در اصول ۲۲ و ۴۷ و ۴۷ قانون اساسی مطرح شده است. همچنین در تضمین وجودی، باید هرگونه تعرض نسبت به آن از سوی هر شخصی، به خصوص دولت، مورد حمایت و احترام باشد. قانون‌گذار در اصل ۲۲، تعرض نسبت به این حق را تنها به موجب قانون امکان‌پذیر می‌داند. هر چند قانونی که در حال اجراست، مصوب شورای انقلاب بوده و لذا باید این مهم توسط مجلس نمایندگان باشد و منظور از قانون، قانون مصوب مجلس است که این امر در حقوق ایران مورد حمایت نیست. در خصوص تضمین ارزش حقوق مالی باید گفت که اخراج و سلب مالکیت اشخاص باید با غرامت کامل در قانون اساسی شناسایی شود. این مهم هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تضمین شده نیست و هیچ‌اصولی در این خصوص وجود ندارد. لذا جایگاه حق مالکیت در قانون اساسی تضمین شده نیست و امنیت حق مالی در آن وجود ندارد. به همین منظور، قانون اساسی در این خصوص باید اصلاح‌گردد و ضمن احترام به کلیه حقوق و آزادی‌های مالی شهروندان، هرگونه تعرض به آن را تنها در چارچوب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی مجاز بداند و در عین حال، پرداخت غرامت کامل و عادلانه در صورت سلب، ملی کردن باید صورت گیرد.

منابع

کتاب

۱. الهام، غلامحسین و برهانی، محسن، درآمدی بر حقوق جزای عمومی، چاپ اول، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۴.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، جلد ۱، ۱۳۶۴.
۳. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، چاپ هشتم، تهران، انتشارات اسلامیه، ۱۳۷۰.
۴. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، چاپ پنجم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۱.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق اموال، چاپ ششم، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸.
۶. صدر، محمد باقر، اقتصادما، ترجمه محمد مهدی فولادوند، جلد دوم، انتشارات بنیاد علوم اسلامی، سال ۱۳۶۰.
۷. کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا، حقوق شهروندی در قلمرو شهرنسیبی، چاپ اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۶.
۸. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، چاپ سی و چهارم، انتشارات میزان، ۱۳۹۰.
۹. عراقی، احمد، حقوق اساسی ایران، چاپ اقبال، ۱۳۳۱.
۱۰. قزوینی، سید علی موسوی، ینابیع الاحکام فی معرفه الحلال و الحرام، جلد ۲، دفتر انتشارات وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۱۱. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم کنونی، چاپ سوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
۱۲. میلر، دیوید، حقوق بشر و شهروندی مقید به مرز، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۳، ۱۳۸۳.
۱۳. منصورالسلطنه، عدل، سید مصطفی، حقوق مدنی، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴.

۱۴. نوروزیان، قربان، حقوق اشخاص در تملک قهری اراضی و املاک توسط دولت و شهرداری ها، انتشارات تیرگان، چاپ اول، ۱۳۸۹

مقاله

۱. امینی، منصور و کاشانی، سید صادق، احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، تحقیقات حقوقی، مقاله ۷، دوره ۲۰، صص ۱۷۱-۱۹۳، ۱۳۹۶
۲. احمدی، سید محمد رضا، حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رهیافت انقلاب اسلامی، سال سوم، شماره ۸، صص ۳-۱۸، ۱۳۸۸
۳. امانی، مسعود و دهنوی، هادی، تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران، فصلنامه قضاوت، شماره ۹۲، ۱۳۹۶
۴. بابری، محمد طاهر، بررسی محدودیت‌های حق بر مالکیت خصوصی از منظر حقوق عمومی ایران، پایان نامه ارشد، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۲.
۵. پیلووار، رحیم، ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر آنها از سوی دولت برای نفع عمومی (همراه با مطالعه تطبیقی)، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، صفحات ۳۷ تا ۵۵، ۱۳۹۳
۶. حاجی قربانی، انسیه، مبانی فقهی حقوق شهروندی با تکیه بر حق امنیت در مذاهب اسلامی، پایان نامه ارشد، دانشگاه مذاهب اسلامی، ۱۳۹۸
۷. خلیلیان اشکذری، محمد جواد، «اصول قانون اساسی با نگاهی به توسعه پایدار»، مجله معرفت، شماره ۴۱، ۱۳۸۰.
۸. رضایی، مهدی و بالایی، حمید، امنیت و حقوق شهروندی: تقدم یا تاخر، فصلنامه آفاق امنیت، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۳۹۵.
۹. شریف، علی اصغر، اغو تیول و تیولداری، بررسی‌های تاریخی، شماره ۱، سال هشتم، ۱۳۵۲

۱۰. شریفی، حسین و مصطفی لو، جواد، مبانی هنجاری دکترین امنیت انسانی، فصلنامه آفاق امنیت، سال نهم، شماره ۳۳، ۱۳۹۵.
۱۱. عباسی مقدم، کبری، مظاهری، رسول، حریم اراضی برای کاربرهای عمومی در فقه امامیه حقوق ایران، مطالعات فقهی و فلسفی، سال ششم، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۹۴
۱۲. کوچکی، ستایش، مالکیت خصوصی از منظر فقه و پیوند آن با اصل ۴۴ قانون اساسی، پایان نامه ارشد، دانشگاه الزهرا (س)، ۱۳۹۶.
۱۳. کرمی، شایان، پیامدهای توزیع زمین و آب در ساخت سیاسی-اجتماعی ایران، مطالعه موردی اواسط عهد ناصری تا انقلاب مشروطه، فصلنامه دولت پژوهی، سال چهارم، شماره ۱۶، صص ۷۳-۱۰۸، ۱۳۹۷.
۱۴. موسوی اردبیلی، سید عبدالکریم، «اصول حاکم در اقتصاد اسلامی»، نامه مفید، شماره پنجم، صص ۱۸۳-۲۰۴، ۱۳۷۵.
۱۵. ویژه، محمد رضا، مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت، نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ازان و فرانسه، فصلنامه پژوهش حقوق، سال دوازدهم، شماره ۲۹، صص ۴۴۳ الی ۴۸۰ تابستان ۱۳۸۹.

انگلیسی

1. Cristine Kaufmann, The Protection of protperty rights in Hong Kong, China and Switzerland, University of Zurich, Faculty of law, 14the September 2008
2. Donnelly, Jack, Human Rights and Human Dignity, an Analytic Critique of Non-Western Human Rights Vonception, 76 am, Pol. Science Rev. 1982
3. Human Development Report, Published for United Nations Development Programme, New York, Oxford university Press, 1994
4. Maslow, A Theory of Motivation, Psychological Review, Vol 50, 1943

چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی

شمسی کاظمی^۱

چکیده

آنگاه که به تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی با نظر داشت واقعیت‌های موجود جامعه توجه می‌شود، دو رویکرد تقنینی و عملی - اجرایی را می‌توان به عنوان عامل یا مانع تحول اقتصادی در نظر گرفت. نوشتار پیشروی باهدف؛ «تبیین چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی در ایران» به شیوه توصیفی - تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات به روش اسنادی (کتابخانه‌ای) انجام می‌شود تا به این سؤال اساسی پاسخ دهد که؛ چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی در ایران کدام‌اند؟ و عدم توسعه و پیشرفت اقتصادی گواهی بر این نکته است که فقدان عملگرایی اقتصادی جمعی، توأم با برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت مبتنی بر اصول علمی توسعه اقتصادی، تزلزل امنیت اقتصادی را به همراه داشته و جامعه را به سوی چالشی اساسی پیش برده است. نتایج نشان می‌دهد که در حوزه وضع قوانین چالشی که مانع توسعه اقتصادی و کاستی که بازدارنده تحول بنیادین اقتصادی باشد قابل مشاهده نیست؛ ولی در رویکرد عملی و اجرایی، نظام جمهوری اسلامی در چارچوب اهداف و مقاصد اقتصادی تعیین شده در اصول فصل چهارم، طی سال‌های گذشته و نظر داشت واقعیت‌های موجود نتوانسته به توسعه و پیشرفت اقتصادی دست یابد.

واژگان کلیدی:

تحول بنیادین، اقتصاد، قانون اساسی، چالش.

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، رایانامه: shamsikazemi@yahoo.com

مقدمه

برنامه‌ریزی اولین بار توسط مهندس بالود آلمانی در سال ۱۸۹۸ در یک پروژه تولید برق به کار گرفته شد (مظهری، ۱۳۹۵). دولت ایران در سال ۱۳۱۶ یک کمیسیون دائمی برای تهیه برنامه افزایش ظرفیت تولیدی کشور تشکیل داد. دولت در ایران برای شکستن «دور باطل فقر» و «دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی» از متقدمان و مبتکران برنامه‌ریزی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه بود و اصطلاح «دور باطل فقر و شکستن آن» به کمک برنامه را برای اولین بار ابوالحسن ابتهاج، از بنیان‌گذاران برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران به کار برد^۱.

همچنین برنامه سوم قبل از انقلاب که عنوان اولین برنامه جامع ۵ ساله را داشت، با همکاری کارشناسان آمریکایی تدوین گردید و به اجرا درآمد، اما نه تنها در جهت توسعه پایدار، موفقیتی حاصل نشد که پس از انقلاب اسلامی نیز که سعی بر استفاده از متخصصان و کارشناسان ایرانی بود، در جهت توسعه پایدار، به ویژه از نظر منابع آب، خاک، جنگل و مرتع، روند معکوسی طی شده است. در عین حال، دنیای معاصر با پیشرفت‌های شگرف علمی و فناوری، روند جهانی شدن و برخی عوارض صنعتی شدن سریع قدرت‌های نوظهور اقتصادی که نزدیک نیمی از جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند و گرم شدن زمین، رشد مهاجران قانونی و غیرقانونی از یک طرف و همچنین روند پرشتاب فناوری که شکاف کشورها را از نظر توسعه افزایش می‌دهد؛ روند پرشتاب اقتصاددانش بنیان که به شکاف بیشتر درآمدی به شدت دامن می‌زند؛ بحران‌های اقتصادی که امروزه سریع‌تر سرایت می‌کند از سوی دیگر، طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه را بیش از پیش ضروری ساخته است.

طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه باهدف ایجاد هماهنگی در سطح سیاست‌گذاری و کاهش درجه نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور برای فعالان اقتصادی، فراهم کردن ضمانت اجرای برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی، انتظام بخشی

۱. بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱

به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه، پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی و پاسخگو ساختن دولت (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۴) امری است که تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی الزام‌آور کرده است. در این رابطه برخی مطالعات انجام شده که هر چند به صورت مستقیم مؤلفه‌های مرتبط با هدف پژوهش را مورد تبیین قرار نداده‌اند؛ ولی در عین حال به بحث تحولات اقتصادی و عناصر آن در قانون اساسی اشاره دارد که برخی از آنها عبارت‌اند از: مطالعات در دو گروه خارجی و داخلی که از جمله مطالعات خارجی می‌توان به مطالعات: ها تا کرو مگی، خان و نایت، باند، سوژه، سکات و واروداکیس و سینق اشاره کرد و در بخش داخلی مطالعات شهشهانی (۱۳۵۷)، عسلی (۱۳۷۵)، عبدا... میلانی و همکاران (۱۳۷۵)، ولدخانی (۱۳۷۶)، فتحی (۱۳۷۷) و نیلی (۱۳۸۳) را می‌توان معرفی نمود. همچنین خان و نایت در مطالعه تجربی به بررسی رابطه محدودیت وارداتی و عملکرد صادرات ۳۴ کشور در حال توسعه پرداخته‌اند (فرهندی، ۱۳۶۸). هرابرت هلر بیان داشته که؛ شاخص قیمت کالاهای جانشین در کشورهای واردکننده و ارزش صادرات دوره قبل به عنوان متغیرهای توضیحی برای تابع تقاضای صادرات معرفی شده‌اند (هلر، ۱۳۷۰). نتایج تحقیق باند بیانگر عدم کارایی سیاست‌های پولی در تغییر روند بلندمدت نرخ واقعی ارز به منظور تحت تأثیر قراردادن بخش واقعی اقتصاد است.^۱

بلابالاسا (۱۳۷۸)، در مطالعه خود برای استخراج تابع صادرات، ابتدا آن را به دو جزء تقاضا و عرضه تفکیک کرده است (هادیان؛ طاهری فرد، ۱۳۷۸). خان (۱۹۷۴)^۲ با برآورد یک الگوی معادلات هم‌زمان^۳ برای بخش خارجی کشور ونزوئلا در سال‌های ۱۹۵۰-۱۹۷۲ نشان داد که

۱. بانک مرکزی ایران، گزارش اقتصادی و تراز نامه، سال‌های مختلف.

2. Khan

3. Simultaneous Equations Model

کاهش یا تقویت ارزش پول داخلی می‌تواند بر تراز تجاری مؤثر باشد. سولیمان (۱۹۸۶)^۱ به بررسی اثرات کاهش ارزش پول اسمی بر تولید، اشتغال و تراز تجاری در یک اقتصاد باز کوچک (شیلی) پرداخته است. بهمنی اسکویی (۱۹۸۹)^۲ در مقاله کاهش ارزش پول و منحنی J: کاهش ارزش پول، در بلندمدت تراز تجاری کشور را بهبود بخشیده است. مهرآر، (۱۳۸۶: ۸). آنیل و توماس (۲۰۰۲)^۳ با استفاده از روش هم انباشتگی، مدل تصحیح خطا و توابع عکس‌العمل‌آنی (IRF)^۴، پدیده منحنی J را در برخی از کشورها تأیید می‌کنند. یوسفی و ویرجانتو (۲۰۰۳)^۵؛ آنها در تحلیل‌های خود بر استفاده از نظام نرخ ارز شناور در این کشورها تأکید می‌کنند.

آبول (۲۰۰۵)^۶ با استفاده از داده‌های کشور غنا برای دوره ۱۹۴۷ – ۲۰۰۳ اثر کاهش ارزش پول داخلی این کشور بر روی تراز تجاری را بررسی می‌کند (Chinn, Menzine D. ۲۰۰۵. ۱۳۳). این پژوهش نشان می‌دهد که کاهش ارزش پول داخلی در بلندمدت تراز تجاری کشور غنا را بدتر خواهد کرد (مهرآر ۱۳۸۶: ۹). زنگنه (۱۳۸۱) در مطالعه خود نشان داده است که در دوره ۱۳۳۸ – ۱۳۷۹ نرخ ارز اثر مثبت و معناداری بر روی قیمت واردات و صادرات دارد و قیمت داخلی واردات تحت تأثیر نرخ ارز و سطح قیمت‌های طرف‌های تجاری قرار می‌گیرد. ضرغامی (۱۳۸۲) به نقل از؛ زنگنه، (۱۳۸۱) در پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد خود با عنوان‌ارزیابی تأثیر نظام ارز شناور بر واردات و صادرات غیرنفتی و سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ ارز با دو وقفه بر روی صادرات تأثیر مثبت و بر روی واردات تأثیر منفی داشته است. فتحی و کوهی اصفهانی (۱۳۹۴) به تألیف کتابی با عنوان «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان» پرداخته‌اند. سیف (۱۳۹۰)، در مقاله خویش با عنوان «مفهوم‌شناسی امنیت اقتصادی» بیان می‌کند که امنیت اقتصادی، چهره جدید و

1. Soliman, Andres

2. Bahmani Oskooee, Mohsen

3. Anil and Thomas (2002)

4. Impulse Response Function

5. Yousefi and Wirjanto

6. Agbola

مهم امنیت در دنیای معاصر است که در همه سطوح فردی، اجتماعی و ملی توجه نظریه‌پردازان حوزه امنیت را به خود جلب کرده است. برومند و همکاران (۱۳۸۷) در پژوهش خویش با عنوان «امنیت اقتصادی در ایران و چند کشور منتخب»، به بررسی مفهوم امنیت با تأکید بر امنیت اقتصادی در کشورهای منتخب پرداخته است.

بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته و مراجعه به منابع و نظریه‌های طرح شده، پژوهشی مبنی بر تبیین چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی که به صورت مستقل و جامع عناصر چالش آفرین اقتصاد و سیاست‌های اقتصادی مطابق اصول قانون اساسی را تحلیل نموده باشد یافت نشد. هر چند برخی از مطالعات به بررسی جنبه‌های مختلف اقتصاد و برخی معضلات پیشروی توسعه اقتصادی و اهمیت آن در کشور اشاره دارد؛ ولی در عین حال در مقاله حاضر، چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی و ابعاد آن، مورد بازخوانی قرار گرفته است و ضمن تبیین و بررسی جامع سازوکارهای تحول بنیادین اقتصادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی، تشریح نموده است. همچنین بررسی مطالعات و پژوهش‌ها مبین این است که ایران به عنوان کشوری با ذخایر گوناگون و متعدد در مقطع زمانی حساسی از ورود به مرحله خاص تاریخ حیات اقتصادی - اجتماعی خود قرار گرفته است که با نگرشی واقع‌بینانه از وضعیت اقتصادی می‌تواند به سیاست‌گذاری‌های حال و آتی برای نیل به تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر اصول اقتصادی در قانون اساسی کمک نماید و از گسترش بیش‌ازپیش و وقوع پدیده‌های نامطلوبی که در حوزه اقتصاد عامل عقب‌ماندگی و عدم توسعه را موجب شده است جلوگیری نماید.

۱. مبانی برنامه‌ریزی نظام اقتصادی

برنامه‌ریزی برای کل نظام اقتصادی باید مرکزی باشد یا باید میان تعداد زیادی از افراد تقسیم شود. اصطلاح «برنامه‌ریزی» که در ادبیات اقتصادی متداول است، به معنای برنامه‌ریزی مرکزی است؛ یعنی هدایت کل نظام اقتصادی طبق یک برنامه یکپارچه انجام شود. رقابت

به معنای برنامه‌ریزی غیرمتمرکز است و تعداد زیادی از افراد، جداگانه، آن را انجام می‌دهند. اینکه کدام یک از این دو نظام، کارایی بیشتری دارد، عمدتاً به پاسخ این پرسش بستگی دارد که کدام یک از «اطلاعات» موجود در جامعه کامل‌تر استفاده می‌کنند. در یک نظام اقتصادی متمرکز باید تمام اطلاعات به مقامات برنامه‌ریز مرکزی منتقل شود؛ اطلاعاتی که ابتدا میان تعداد زیادی از افراد مختلف پخش شده بود. راه دیگر، انتقال «اطلاعات اضافی» به افراد برحسب نیازشان است تا بتوانند برنامه‌هایشان را با برنامه دیگران هماهنگ کنند. اگر توافق کنیم که مسئله اقتصادی جامعه عمدتاً انطباق با تغییرات در شرایط زمان و مکان است، در این صورت تصمیمات نهایی باید به افرادی واگذار شود که با این شرایط آشنا باشند و تغییرات و منابع موجود انجام آن را می‌شناسند.

بسترهای اقتصاد در دو حوزه خرد و کلان در برنامه‌ریزی مورد قرار می‌گیرد. در بستر اقتصاد کلان، نقش اطلاعات در ساختار اقتصاد ملی توصیف و تا حد ممکن سنجیده می‌شود و در بستر اقتصاد خرد، ارزش‌ها و هزینه‌های اقتصادی وابسته به اطلاعات به شکل‌های خاص مورد بحث قرار می‌گیرد. (هایس، رابرت ام. :: <http://portal.nlai.ir/daka>) این رویکرد در اقتصاد جدید^۱، دچار دگرگونی شده است. به‌طوری‌که رفتار مصرف‌کننده، عملکرد بازار، رقابت، انحصار چندجانبه، کشش تقاضا و عرضه، شکلی کاملاً مغایر و متفاوت با اقتصاد عصر صنعتی یافته است. چنان‌که مباحث اقتصادی کلان قدیم از جمله؛ رشد آهسته و مداوم، افزایش همیشگی قیمت اوراق بهادار بورس، یا نرخ پیوسته پایین بیکاری، بهره و تورم چندان به عنوان هدف دنبال نمی‌شود و به جای آنها در این بخش از اقتصاد کلان جدید، مباحث مربوط به انقلاب فناوری و اثرات آن بر پردازش اطلاعات و کنترل سازمانی حائز اهمیت است (تواناییان فرد، ۱۳۸۵: ۲۲).

۲. دوره‌های اقتصاد

دوره‌های اقتصاد به صورت فراگیر حوزه‌های اقتصاد کشاورزی، اقتصاد صنعتی و اقتصاد اطلاعات را شامل می‌شود. اقتصاد مبتنی بر اطلاعات نوعی اقتصاد خدماتی است که از ساختار اقتصاد سرمایه‌داری و انعطاف‌ناپذیر به تولید انعطاف‌پذیر عبور کرده و با اقتصاد صنعتی و کشاورزی که در زمره اقتصادهای تولیدی هستند در حوزه‌های؛ منبع تولید، مدل تولید، کالا، سرمایه و تفاوت حجم عناصر تفاوت‌های کلی دارد (سعیدی، ۱۳۸۳: ۲۲۶).

شیوه‌های خاص افزایش بهره‌وری، ساختار و الگوی تحول یک سیستم اقتصادی معین را مشخص می‌کند که در آن اطلاعات و به عبارت مشخص‌تر ظرفیت انتقال، ذخیره و استفاده از اطلاعات، منبعی است اصلی، که هم‌تراز انرژی و مواد خام است (مک‌براید، ۱۳۷۵: ۶۲). بنابراین باید بر اساس تغییرات بی‌وقفه به تولید سفارشی پرداخت به این معنی که در جوامع صنعتی همواره سود تابع افزایش کیفیت و کاهش قیمت با تولید انبوه بود که باعث برتری نسبت به رقبا می‌شد، در حالی که در جهان شبکه‌ها این نبوغ و نوآوری است که حرف اول را می‌زند (علی‌پور حافظی، ۱۳۸۶: ۸۹). در نظام اقتصادی جدید عدم ثبات و عدم تعادل، هنجارند. بهینه‌سازی، عمر‌چندانی نخواهد داشت. دیر یا زود، محصولی در اوج تازگی، به افول می‌گراید (کریم‌زادگان مقدم، ۱۳۸۸: ۳۲). همچنین واحد بنیادین در سازمان اقتصاد اطلاعاتی نه یک سوژه چه فردی یا جمعی^۱ که از مجموعه‌ای از واحدها و سازمان‌ها تشکیل شده است که بی‌وقفه تغییر می‌کنند. برخلاف کالای کشاورزی و صنعتی یک کالای اطلاعاتی بارها به شکل خلاصه و نمایه و اشاعه‌گزینشی به فروش می‌رسد (محسنی، ۱۳۸۰: ۴۳)؛ زیرا، اطلاعات موجودیتی دارد منحاز از کالا در اقتصاد کشاورزی و صنعتی؛ زیرا نه ماده است نه انرژی و تنها زمانی به ماده و انرژی نیاز دارد که بخواهد ذخیره شود یا انتقال یابد و مصرف انرژی روش‌های ذخیره و انتقال هم مدام روبه کاهش است (ضیایی، ۱۳۸۶: ۱۵۴). تفاوت حجم عناصر در

۱. فردی؛ چون کارفرما یا کارآفرین جمعی؛ مثل طبقه سرمایه‌داری، شرکت یا دولت بلکه «شبکه» است

اقتصاد سنتی و اقتصاد اطلاعات گویای این است که؛ در اقتصاد اطلاعاتی، با کمترین سرمایه فیزیکی و کمترین سرمایه کاری و کارمند می توان بیشترین مصرف کننده را تحت پوشش قرارداد و این مسئله در اقتصاد غیر اطلاعاتی کاملاً برعکس است (سمیعی، ۱۳۸۶: ۶۰).

۳. ارتباط توسعه سیستم های مالی با رشد اقتصادی

توسعه سیستم های مالی با رشد اقتصادی در ارتباط هستند. رشد اقتصادی شاید منجر به تقاضا برای خدمات بیشتر مالی و فعالیت های اقتصادی، تقاضا بیشتری برای سرمایه مادی و نقدی فراهم می آورد؛ بنابراین، رشد در بخش های واقعی منجر به توسعه بخش مالی و ایجاد رقابت و افزایش اثربخشی در شرکت های واسطه ای مالی و بازارها می شود. از آنجایی که حجم معاملات ارتباط مثبتی با سطح درآمد دارد، زمانی مؤسسات و نهادهای مالی به وجود خواهد آمد که به سطح مهمی از درآمد دست یابند (Ang and McKibbin, 2006). در این فرایند، واسطه های مالی با تحلیل طرح های متناوب سرمایه گذاری هزینه های اطلاع رسانی را کاهش می دهند. تخصیص منابع را افزایش داده و وجوه مالی را به طرح های دارای بازده های بالاتر از انتظار تخصیص می دهند (Yildirim and Erdogan, 2006). بعلاوه افزایش نظارت و کنترل شرکت ها به وسیله واسطه های مالی ممکن است جیره بندی اعتبار را کاهش دهد و تخصیص اعتبار را در میان تولیدکننده های تکنولوژی رقابتی افزایش دهد که منجر به بهره وری بالاتری، انباشتگی سرمایه و رشد اقتصادی می شوند (Kahyalar. N. Benar. H. 2006).

قانون اساسی عالی ترین سند سیاسی - حقوقی و به عنوان میثاق ملی و مبین عصاره اراده ملت، دربردارنده قواعد اساسی و بنیادین در خصوص قدرت سیاسی و شیوه زمامداری و رابطه حاکمان با شهروندان است. ایده تدوین اصول و قواعد قانون اساسی به دوره قرون هجدهم و نوزدهم برمی گردد؛ زمانی که تحولات عمده ای در جهان غرب همچون انقلاب رنسانس، انقلاب صنعتی عصر روشنگری، تفکر مردم سالاری، حاکمیت قانون و آزادی خواهی اتفاق

افتاد. قانون اساسی که در زبان انگلیسی در واژه «Constitution» آمده است (آقایی، ۱۳۸۲: ۱۲۹) و معادل لاتین آن «Constitutional» می‌شود و ریشه فعلی آن «To Constituten» به معنی بنیان نهادن، ایجادکردن و تأسیس کردن است. بنیان، انسجام، استخوان بندی و اسلوب از دیگر معانی است که از این ریشه فعلی استخراج می‌شود. قانون اساسی نیز از آن جهت که اساس و بنیان یک نظام حقوقی و سیاسی را طراحی و استخوان بندی و چارچوب کلی آن را ترسیم می‌کند، از این ریشه فعلی مشتق شده است (وینسنت، ۱۳۸۱: ۲۵۹).

قانون اساسی عالی‌ترین قانون حاکم در کشور است و مبین قواعد اساسی و بنیادی یک ملت و دولت است که نحوه استقرار سازمان‌ها و نهادهای حکومت را مشخص می‌نماید. همچنین حوزه و قلمرو صلاحیتی قوای حاکم در کشور را معین می‌کند و تضمین بخش حقوق و آزادی‌های ملت است (Garner, 2004, p. 330). قانون اساسی ضمن مشخص کردن محدوده‌های اعمال حاکمیت توسط قوای حاکم، با درج وظایف و اختیارات هریک از نهادها و مقامات حکومتی، نحوه دخالت‌های دولت در روابط اشخاص را در جامعه معین می‌کند. این قانون به عنوان عالی‌ترین قانون بنیادین کشور «چارچوب‌های را مقرر می‌دارد که بر اساس آن، کلیه قوانین دیگر مشروعیت خود را از آن می‌گیرند (Clapp, 2000, 101).

قانون اساسی به اقسام مختلفی تقسیم می‌شود و این تقسیم‌بندی‌ها بر اساس معیارهای: مدون و غیرمدون، نحوه بازنگری و ارزشی، انجام می‌شود. قانون اساسی از طرق مختلف نظیر فرامین حاکمان، تحولات عمده و بزرگ (انقلاب، شورش و کودتا) و فروپاشی، انحلال یا ترکیب کشورهای جدید شکل می‌گیرد و معمولاً نهاد واضع آن را قوه مؤسس می‌نامند که بیشتر با اتکاء به آرا مردم، قانون اساسی تصویب می‌شود. قانون اساسی باید از خصایص عمده‌ای برخوردار باشد که مهم‌ترین آنها انطباق با نظام ارزشی و بینشی موجود در جامعه و تضمین حقوق و آزادی‌های ملت و اصل حاکمیت قانون و حاکمیت مردم باشد. در نهایت اینکه، از قانون اساسی باید به طرق مقتضی صیانت و پاسداری شود که این صیانت‌ها بر حسب تجربه کشورهای مختلف به شیوه‌های رسمی و غیررسمی امکان پذیر می‌باشد.

قانون اساسی به عنوان عصاره اراده ملت و نماد میثاق ملت با حاکمان، بیان‌کننده مهم‌ترین، اساسی‌ترین و بنیادی‌ترین قواعد و مقررات تصدی و اعمال قدرت سیاسی و حقوق و آزادی‌های ملت است؛ لذا، باید در رأس سایر قوانین قرارگیرد و همه قوانین دیگر و تصمیمات حکومتی و خط‌مشی‌های سیاسی از آن تبعیت نمایند. از آنجایی که قانون نمی‌تواند تمام حوادث آینده را پیش‌بینی نماید و چه بسا قانون‌گذار نتواند کلیه مسائل پیرامون قانون را هنگام وضع آن در نظر داشته باشد، ممکن است در آینده و در مرحله اجرا با خلأهایی مواجه شود که نیازمند تفسیر و تکمیل آن باشد. از این رو، باید اصول قانون اساسی به‌طور کلی تنظیم و مقرر شوند تا قابلیت انطباق با وقایع و حوادث آینده از طریق تفسیر با وضع قوانین و مقررات عادی را داشته باشد و چندان نیازی به تغییر و اصلاح مکرر قانون اساسی نباشد. چرا که اصلاحات مکرر و زود هنگام، ثبات و دوام قانون اساسی و در نتیجه صلح، امنیت و اساس جامعه را به خطر می‌اندازد؛ لذا، قانون اساسی به‌صورت کلی و با عبارات عام و موسع نوشته می‌شود و جزئیات و تفصیل آن، توسط قوانین و مقررات دیگر تبیین و تصویب می‌گردد.

قانون اساسی ۱ به مفهوم مدرن، حداقل ترکیبی از دو مفهوم است: مفهوم اول، مجموعه‌ای است از قواعد ارزشی و دستوری، در جهت حفظ حداکثر آزادی‌های دموکراتیک و حداکثر محدودیت‌های دولت و اینکه دولت چگونه باید سازماندهی شود. قانون اساسی به مفهوم دوم، سندی مکتوب و ملی برای تأسیس آرمان سیاسی و آزادی خواهانه قانون است و مفهوم دوم به جنبه توصیفی سازماندهی و مدیریتی قدرت سیاسی توجه دارد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۲۱).

۴. اقتصاد قانون اساسی

اقتصاد مشروطیت یا اقتصاد قانون اساسی یک برنامه تحقیقاتی در اقتصاد و مشروطیت‌گرایی است که به عنوان تبیین انتخاب «مجموعه‌های جایگزین از قواعد حقوقی - نهادی - مشروطی - قانونی که انتخاب‌ها و فعالیت‌های کارگزاران اقتصادی و سیاسی را محدود می‌کند»

توصیف شده است (کدخدایی، آقایی طوق، ۱۳۹۰: ۷۳). اقتصاد قانون اساسی^۱ توسط جیمز مک گیل بیوکنن پایه‌گذاری شد که از توضیح انتخاب‌های عوامل اقتصادی و سیاسی در چارچوب آن قواعد که موضوعی در اقتصاد جریان اصلی می‌باشد، متمایز است (Ludwig Van den Hauwe, ۲۰۰۵: ۲۲۱) و تأثیر تصمیمات اقتصادی سیاسی را در مقابل محدود کردن تحلیل خود به روابط اقتصادی به عنوان تابعی از پویایی توزیع کالاها و خدمات قابل فروش در نظر می‌گیرد. جیمز مک گیل بیوکنن در این خصوص چنین استدلال می‌کند که: «اقتصاددان سیاسی که به دنبال ارائه توصیه‌های هنجاری است، ضرورتاً باید بر فرایند یا ساختاری تمرکز کند که در آن تصمیم‌های سیاسی مشاهده می‌شود. قوانین اساسی، یا ساختارها یا قوانین موجود، موضوع بررسی انتقادی هستند». (James M. Buchanan, ۱۹۸۶) از نظری این فرایند، به عنوان یک رویکرد عملی و کاربردی در جهت به کارگیری و کارآمدی ابزارهای اقتصاد در مسائل قانون اساسی شناخته می‌شود.^۲ همچنین بونداری^۳ از نام «مشروطیت اقتصادی» برای توصیف نقش اصول قانون اساسی برای قانون اساسی کردن قوانین اقتصادی استفاده می‌کند. اقتصاد قانون اساسی معمولاً یک جهت عمدتاً قانونی در علم قانون اساسی نامیده می‌شود که تأثیر متقابل عوامل قانون اساسی، قانونی و اقتصادی را هنگام تصمیم‌گیری‌های اقتصادی استراتژیک توصیف و مطالعه می‌کند (Ezhegodnik konstitutsionnoy ekonomiki, ۲۰۱۹). بر اساس روش‌شناسی خود، اقتصاد قانون اساسی از ایده‌های یکی از هستی‌شناسی‌های پسا کلاسیک حقوق استفاده می‌کند (Честнов И. Л. 2016. 133). این فرایند به قانون کمک می‌کند تا از شرق‌قدیمی‌ترین و بدترین ذهنیت‌گرایی و داوطلبانه کاستی‌های خود خلاص شود (Мальцев Г. В. 2007. 106). این پارادایم درک حقوقی اکنون با مفهوم بافت اجتماعی - فرهنگی پیچیده هنجارهای حقوقی نشان داده شده است (Гаджиев Г. А. 2016. 143).

1. Constitutional economics

۲. به عنوان مثال، یکی از دغدغه‌های اصلی هر ملتی، تخصیص مناسب منابع اقتصادی و مالی ملی در دسترس است. راه حل حقوقی این مشکل در حوزه اقتصاد قانون اساسی نهفته است

3. Н. С. Бондарь

از این رو، معلوم است که نظام حقوقی اصلاً بسته نیست، مطلقاً مستقل از سایر علوم اجتماعی است و از نظر شناختی باز است. این یک بهینه‌سازی قانون اساسی و قانونی است که معادل قانونی اصل بهینه بودن ویل فرت قبل از پارتو است (حل مناقشه تنها در صورتی بهینه است که موقعیت یکی از طرفین را بهبود بخشد بدون اینکه باعث ایجاد آسیب چشمگیر به دیگری) شود. از این رو در مسائل اقتصادی و «حقوق و اقتصاد» اصل وجدان به عنوان ضمانت قانونی صرفه جویی در یکی از انواع هزینه‌های معامله - اطلاعات و هزینه‌های حقوقی در نظر گرفته شده است (См. Cooter R. 2011)؛ بنابراین توسعه ساختارهای حقوقی جدید در حوزه‌های مختلف اقتصادی، حتی آنهایی که در قوانین فعلی وارد شده‌اند، هنوز بر کارایی فرایندهای اقتصادی تأثیری ندارد و ایده‌های علمی مدرن در مورد تأثیر مناسب قانون اساسی بر روابط اجتماعی - اقتصادی مبنای تصمیم‌گیری نهادها نمی‌شود (Kuzmin A. G ' M. Gorodets 2016). با این حال، این اقدامات تنها در حدی قابل اعمال است که هدف سودگرایانه کارآمدی، ارزش ریشه‌شناختی اقتصاد را از بین نبرد (Ezhegodnik konstitutsionnoy ekonomiki 2018). به طوری که واردات موازی، تصویری عالی از مشروعیت آن ساختارهای شناختی جدیدی باشد که در چارچوب اقتصاد قانون اساسی در حال توسعه هستند و بر نظام اقتصادی وابستگی تحمیل نکند (См. подробнее: Гаджиев Г. А. Легитимация идей. 2017).

۵. جایگاه اقتصاد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اولین قانون اساسی است که حاکمیت الهی و مردمی را در قالب ولایت فقیه اجرایی ساخت و حاکمیت الهی را به واسطه امامان معصوم و ملت اسلامی به ولی فقیه واگذار کرد. این قانون در سال ۱۳۵۸ توسط مجلس خبرگان قانون اساسی در ۱۷۵ اصل، تصویب و همان سال به همه پرسی گذاشته شد و نتیجه آن با رأی مثبت اعلام شد. در سال ۱۳۶۸، اصلاحاتی در این قانون صورت گرفت و سمت نخست وزیری در سمت ریاست جمهوری ادغام شد و سمت جدید پدید آمده را ریاست جمهوری نامیدند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یک مقدمه و چهارده فصل دارد که عبارت‌اند از: فصل اول: اصول کلی؛ فصل دوم: زبان، خط، تاریخ و پرچم رسمی کشور؛ فصل سوم: حقوق ملت؛ فصل چهارم: اقتصاد و امور مالی؛ فصل پنجم: حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن؛ فصل ششم: قوه مقننه؛ فصل هفتم: شوراها؛ فصل هشتم: رهبر یا شورای رهبری؛ فصل نهم: قوه مجریه؛ فصل دهم: سیاست خارجی؛ فصل یازدهم: قوه قضائیه؛ فصل دوازدهم: صدا و سیما؛ فصل سیزدهم: شورای عالی امنیت ملی؛ فصل چهاردهم: بازنگری در قانون اساسی.

اقتصاد در قانون اساسی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است تا جایی که فصل مستقلی را به آن اختصاص داده است.^۱ رشد و تعالی معنوی افراد جامعه، ایجاد عدالت اقتصادی، رشد اقتصادی و استقلال اقتصادی، عمده‌ترین اهداف الگوی اقتصادی قانون اساسی هستند. قانون اساسی هدف از پرداختن به اقتصاد را، رفع نیازهای انسان به عنوان ضرورت رشد و تکامل معنوی می‌داند. اقتصاد وسیله بوده و هدفی جز ارائه کارکرد بهتر در راه رشد و تعالی معنوی افراد در آن انتظار نمی‌رود.

عدالت اقتصادی در قانون اساسی، از اهداف بسیار مهم است تا آنجا که اساس سامان اقتصاد بر اساس عدالت پی‌ریزی می‌شود. چارچوب مفهوم عدالت در حق برخورداری برابر، توازن نسبی درآمدها و ثروت‌ها در جامعه، سهم بری افراد از تولید به میزان مشارکت، و قرارگرفتن اموال در موضع قوامی قابل درک است. قانون اساسی به هنگام پرداختن به حقوق اجتماعی، به حق برخورداری یکسان برای همگان تأکید کرده است.

قانون اساسی در مقدمه تحت عنوان اقتصاد وسیله است نه هدف، تحکیم بنیانهای اقتصادی را در نفی تمرکز و تکاثرو سودجویی می‌داند. قانون اساسی با محترم شمردن مالکیت خصوصی افراد که از راه‌های مشروع کسب شده باشد، بر ضرورت سهم بری عوامل تولید از ثمره کارشان به میزان مشارکت آنها در فرایند تولید، تأکید می‌کند و الگوی استفاده

۱. فصل چهارم قانون اساسی با عنوان اقتصاد و امور مالی.

از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر، به نسبت نیاز برای توسعه و پیشرفت اقتصادی را ضروری می‌شمارد.

استقلال اقتصادی در دو معنای ایجاد خودکفایی و تأمین آزادی‌های اقتصادی به‌کاررفته است، تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت کشاورزی و امور نظامی با مسئولیت دولت در اصولی از قبیل بند ششم در اصل ۳ و بندهای ۳ و ۷ در اصل ۴۳، مورد تأکید قرار گرفته و رشد و توسعه اقتصادی از جمله اهداف بوده و قانون اساسی با تأکید بر آن، به ضرورت لوازم تحقق چنین رشدی اشاره نموده است. این لوازم از قبیل استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و ضرورت تقویت روحیه تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی و فرهنگی مدنظر است.

در قانون اساسی شرایط اقتصادی و مادی مردم سالاری مورد توجه قرار گرفته است. تأمین حداقل رفاه و حداقل‌های معیشتی و نیازهای اساسی انسان نیز در جریان رشد مورد توجه قرار گرفته است و هم در جهت کاستن از شکاف‌ها و نابرابری‌های فاحش اقتصادی، مکانیسم‌های لازم پیش‌بینی شده است (شفیعی فر، ۱۳۸۴: ۶۵) (باتوجه به تلقی اقتصاد به عنوان وسیله و نه هدف، زمینه‌سازی برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی را سرلوحه برنامه اقتصاد اسلامی قلمداد کرده و به همین جهت، تأمین امکانات مادی مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی انسان را بر عهده حکومت اسلامی دانسته است (شفیعی فر، ۱۳۸۴: ۵۵). اصل ۲۲ قانون اساسی مقرر کرده حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است. آنچه که تحت عنوان حقوق ملت در قانون اساسی در راستای امنیت مردم در بخش حقوق خصوصی و عمومی مردم تبیین نموده، تکلیفی است بر عهده دولت و به معنای اخص آن یعنی قوه مجریه. اینکه اصل ۱۱۳ قانون اساسی، دولت را مسئول اجرای اصول تعریف شده معرفی کرده و به موجب اصل ۱۲۱ رئیس‌جمهور سوگند یاد نموده که پاسدار قانون اساسی بوده و بنا بر اصل ۱۲۲ ایشان در برابر ملت، رهبری و قوه مقننه مسئول شناخته شده است؛ تمامی

این اصول مؤید نقش اساسی و مهم دولت در تأمین حقوق ملت است که ابتدایی‌ترین این امتیاز، مصون ماندن حقوق و اموال ملت از هرگونه تعرضی است. تعرض در لغت به درازدستی، حمله، تجاوز و... معنا شده است.

۶. قانون اساسی و طرح‌های توسعه اقتصادی

در راستای اجرای مفاد قانون اساسی در خصوص اصول اقتصادی و تحکیم بنیادهای اقتصادی اصول ۴۳ تا ۵۵ گویای اهدافی مبتنی بر قانون اساسی؛ اقتصاد مردمی و رد سلطه بیگانگان، محدوده فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی، منابع مالی حکومت برای ایفای وظایف خود، قانون اساسی؛ حقوق اقتصادی شهروندان، توسعه پایدار و عدالت بین نسلی و قانون اساسی؛ مالیه دولت است که برنامه‌ریزی برای دستیابی به اجرا این اصول در طرح‌ها و برنامه مشخص اول تا ششم تنظیم شد. چنان که برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی: پس از پایان جنگ، در سال ۱۳۶۸ برای اجرا در مدت ۵ سال (۷۲-۱۳۶۸) تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. برنامه دوم توسعه: برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی برای اجرا در مدت ۵ سال (۷۸-۱۳۷۴) تهیه شد. برنامه سوم توسعه: برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی برای اجرا در مدت ۵ سال (۸۳-۱۳۷۹) تصویب گردید. برنامه چهارم توسعه: برنامه چهارم توسعه برای اجرا در دوره پنج ساله (۸۸-۱۳۸۴) در چارچوب چشم انداز آینده در افق ۱۴۰۴ و با الگوی رشد پایدار اقتصادی استوار بر دانایی و رویکرد

۱. * تأمین نیازهای اساسی (اصل ۴۳). نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش استوار است: ۱. دولتی ۲. تعاونی ۳. خصوصی. (اصل ۴۴). انفال و ثروت‌های عمومی (اصل ۴۵). هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است (اصل ۴۶). مالکیت شخصی (اصل ۴۷). ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشموع (اصل ۴۹) (در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور (اصل ۴۸). حفاظت محیط زیست (اصل ۵۰). مباحث مالی دولت (اصول ۵۱ تا ۵۵).

جهانی، برای اصلاح ساختارها و فرآیندهای جامعه تهیه و تدوین شد. برنامه پنجم: قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۹۰ رسماً برای اجرا در دوره پنج ساله (۹۵-۱۳۹۰) آغاز شد و برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) این برنامه در سال ۱۳۹۵ رسماً برای اجرا در دوره پنج ساله اعلام شد. در راستای تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله و اجرای سیاست‌های کلی، قانون برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی، برای سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۹، به منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۸ درصد و ضریب جینی ۳۴ درصد در سال پایانی برنامه، ضمن اینکه طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با برنامه‌ها و طرح‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بودجه ریزی سالانه و نیز صرفه جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی در بودجه سال پایانی برنامه ششم از اولویت برخوردار خواهند بود، با اولویت‌ها و مسائل محوری زیرارائه گردید (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت: dolat.ir)

مبانی پایه‌ای برنامه‌های تدوین شده توسعه اقتصادی از جمله برنامه ششم با این اعتقاد و مبتنی بر این پشتوانه تدوین گردیده که کشور ما، به لحاظ مادی و معنوی، قابلیت لازم برای فائق آمدن بر مشکلات را دارد و نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم نیز حد تفصیل و مضامین آن با این هدف تنظیم شده که بتواند الزامات نهادی و سیاستی توسعه پایدار را در حوزه‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی دنبال کند تا از این مسیر با تحقق تحول بنیادین اقتصادی ضمن فائق آمدن بر معضلات موجود، همگام با توسعه جهانی، کشور ضمن پیشرفت اقتصادی، حضور فعال در بازارهای جهانی را تجربه کند؛ ولی آنچه به نظر می‌رسد این که؛ برنامه ششم از نظر جداول و ارقام کمی ضعیف است. با توجه به حساس بودن اوضاع

۱. قانون برنامه ششم توسعه مشتمل بر ۱۲۴ ماده و ۱۲ تبصره است که در جلسه علنی روز شنبه ۱۴ اسفندماه ۹۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۲۱ اسفندماه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاح بند (الف) ماده (۴)، بند (ب) ماده (۱۲)، ماده (۳۰)، جزء (۱) بند (الف) ماده (۶۷) و تأیید ماده (۱۶) موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

خاورمیانه، دگردیسی در جایگاه سوخت فسیلی، شوک‌های نفتی، وضعیت ارزی و عدم دستیابی کامل به اهداف برنامه‌های قبلی، اولویت‌های این برنامه با ملاحظه سند موجود، دقیقاً مشخص نیست (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۵)

ردیف‌های متفرقه یعنی ردیف‌هایی که مبتنی بر برنامه نیست و در چارچوب یک اقتصاد سیاسی رانتی که چندان ربطی به توسعه نیز ندارد، قابلیت تخصیص پیدا می‌کنند. همچنین نکته قابل تأمل این است که آنهایی که فهم نظری از مسائل دارند، می‌دانند در شرایطی که با ساختار نهادی کژکارکرد روبرو هستیم، وام‌گیری خارجی دقیقاً همان کارکردهایی را دارد که جهش قیمت نفت برای ما داشته است؛ یعنی می‌تواند نیروی محرکه فساد، ناکارآمدی و هزینه‌های غیرمتعارف بیشتر شود؛ بدون اینکه دستاورد چندانی برای کشور به همراه داشته باشد بنابراین تقدم دادن به افزایش وام‌گیری خارجی قبل از اصلاح ساختار نهادی کژکارکرد مانند تزریق سم به بدن یک بیمار است (مؤمنی، ۱۳۹۵) با این نگاه به این سند، متخصصانی پیشنهاد داده‌اند که دولت این سند توسعه را پس بگیرد^۱ و درصدد این باشد که صادقانه و شفاف و مشارکت‌جویانه، مقدماتی فراهم آورد که یک سند راهگشا که شامل نکات حیاتی است، ارائه کند که اگر چنین نشود ما باز هم فرصت تاریخی دیگری را از دست می‌دهیم (مؤمنی، ۱۳۹۵) و همچنان تحقق تحول بنیادین اقتصادی به عنوان یک هدف برای غلبه بر چالش پیشروی برنامه‌ریزان سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی مورد توجه است. زیرا برای دستیابی به این فرایند تحول بنیادین، از آنجاکه انتخابات مجلس و ریاست جمهوری و... به صورت حزبی برگزار نمی‌شود تا حداقلی از هم‌فکری پس از انتخاب مسئولان پدید آید، مشکلات نظام و تدبیر کشور مبنی بر سیاست‌گذاری‌های برون‌رفت از چالش‌های موجود حائز اهمیت است. زیرا در نظام کنونی، دولت‌ها برنامه‌ای را به تصویب می‌رسانند که اجرای آن عموماً برعهده مسئولان بعدی می‌باشد و در رقابت‌های گروهی و جناحی ممکن است

۱. بازبید مردوخ‌ی از کارشناسان برجسته نیز پیشنهاد تمدید برنامه پنجم را تا سال ۱۳۹۵ به دولت داد که برنامه ششم بازبینی و اصلاح گردد.

برای دولت‌های بعدی، تعهدات فراتر از اختیارات و امکانات تحمیل نمایند و از طرفی، به علت اینکه نظارت) به رغم فراوانی پرشمار این واژه در تمامی برنامه‌ها (حسابرسی، بازرسی و کنترل در کشور ضعیف است، دولت‌های بعدی که رویکرد دولت قبلی را برنتابند، در صورتی که مایل و قادر باشند، به اجرای مصوبات و از جمله برنامه تن در نمی‌دهند (مصطفوی، ۱۳۹۶: ۶۹). اجرانشدن مفاد برنامه‌های توسعه قبل به طور کامل، نشانه آشکاری از این رفتار است که این فرایند ناموفق گویای این است که گاه دوره برنامه‌ها و طرح‌ها در قالب برنامه‌های توسعه با دوره مسئولیت دولت‌ها، انطباق ندارد و در مواردی یک برنامه توسط دو دولت اجرا می‌شود که ارزیابی‌ها را با مشکل مواجه می‌کند و گاهی موجب عقیم‌سازی کارها و طرح‌های اجرایی نیمه‌تمام می‌شود و این در حالی است که متأسفانه نظارت و بازرسی در کشورمان، پس از اجرا اعمال می‌گردد و نه در حین اجرا و این فرایند، یکی از معضلاتی است که دامنگیر برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی دولت‌ها است.

باتوجه به آنچه گفته شد و نظر به طرح تحول بنیادین اقتصادی که در برنامه‌های کلان اقتصادی از جمله برنامه ششم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است در حالی مورد توجه این نوشتار قرار گرفته است که مقطعی حساس هم در حوزه‌های داخلی و هم تحولات خارجی عدم خطای برنامه‌ریزی و اجرایی در سیاست‌گذاری‌های مختلف را از سوی تصمیم‌گیرندگان در حوزه‌های مختلف بخصوص سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را در مقطعی سرنوشت‌ساز قرار گرفته است. چرا که مهم‌ترین ویژگی‌های مقطع جدید را می‌توان با کاهش سهم بخش نفت در اقتصاد کشور و تحولات هرم سنی جمعیت، و در نتیجه، عرضه قابل توجه نیروی متقاضی کار به بازار همراه است برشمرد. منابع ارزی و ریالی در دسترس، به دلیل کاهش سهم بخش نفت در اقتصاد نیز محدود شده و در نتیجه، عرضه قابل توجه نیروی متقاضی کار به بازار فزونی یافته است. این در حالی است که؛ منابع ارزی و ریالی در دسترس، به دلیل کاهش سهم بخش نفت در اقتصاد محدود شده و در نتیجه، امکانات سرمایه‌گذاری و نیز بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود کاهش یافته که منجر به افت درآمد سرانه گردیده است.

علاوه بر این، در شرایط کنونی، کشور یا خیل عظیم جمعیت جوان جویای کار مواجه است که حاصل این فعل و انفعال، بروز پدیده بیکاری در مقیاس انبوه از یک سو و تورم در نتیجه عدم توازن‌های قابل توجه در بودجه دولت همراه با بدهی‌های آن از سوی دیگر است (مسعود نیلی، درگاه‌ی، ۱۳۷۷: ۶). حال با نظر داشت مطالب فوق، آنچه مسلم است، تصویر، نه تنها وضعیت محتوم اقتصاد است، بلکه وضعیت عدم ثبات اقتصادی و اثرگذاری آن بر معیشت مرد است که لزوم تحولی بنیادی را گوشزد می‌نماید و آن تغییر و تبدیل به وضعیتی است که کشور بتواند با بهره‌گیری از قابلیت‌های خود بر مشکلات فایق آید و این درگروه مدیریت صحیح اقتصادی و اعمال اصلاحات لازم در سیاست‌های اداره کشور است.

۷. چالش‌های توسعه اقتصادی ایران

ایران امروز حتی اگر در ظاهر، پتانسیل‌های پرشماری برای قدرت یافتن در عرصه صنعت داشته باشد، به دلیل تهی بودن از پندارها و رفتارهای صنعتی (و نیازهای بی‌شماری که مرتفع نمی‌شوند)، راهی بسیار صعب و پرچالش را برای حصول به آرمانهای بلندش پیشرو دارد. نتیجه بدیهی این وضعیت، بازارهای لبالب از کالای چینی، تایلندی و ترکیه‌ای است که ایران چند ده میلیون نفری را به یک بازار مصرف خوب برای تولیدکنندگان پارچه و پوشاک این کشورها بدل کرده است (www. iraneconomics. net) شاید یکی از علل این کاهش رفتار توسعه اقتصادی، توزیع قدرت تعیین‌کننده و کارآمدی نهادها باشد. چرا که توزیع قدرت سازمانی گروه‌های ذی‌نفع تعیین می‌کند که این گروه‌ها بر اساس «منافع» و «توانمندی» خود از سیاست یا نهاد خاص حمایت، در برابر آن مقاومت یا آن را منحرف کنند. از این رو، با فهم توزیع قدرت سازمانی می‌توان به دلایل عملکرد نه‌چندان موفق سیاست یا نهاد در بستر سیاسی خاص پی برد. دلالت‌های کلان استقرار سیاسی ایران نشان می‌دهد که افق کوتاه‌مدت و توانمندی پایین اجرای دولت که نتیجه استقرار سیاسی حزبی رقابتی است، کنار بنگاه‌های اقتصادی صاحب نفوذ خطر تسخیر سیاست صنعتی را

بسیار بالا برده است (امیری، ۱۳۹۹: ۵۴۰) و توان رفتار صنعتی مبتنی بر اقتصاد اطلاعات را که با توسعه سیستم‌های مالی و رشد اقتصادی همسو می‌باشد راکاهش داده است.

۸. راهبرد امنیت اقتصادی

پس از جنگ جهانی دوم، علی‌الخصوص پایان‌گرفتن دوره جنگ سرد، با کاهش نسبی درجه اهمیت جنبه‌های نظامی و سیاسی امنیت ملی و افزایش اهمیت جنبه‌های دیگر، به خصوص بُعد اقتصادی، امنیت ملی، نمود آشکارتری یافت (قنبرلو، ۱۳۹۷: ۱۴۰) امروزه امنیت از بُعد نظامی صرف، خارج شده است و ابعاد دیگر از جمله اقتصادی و توسعه‌ای را نیز دربرمی‌گیرد؛ لذا مفهوم امنیت را باید، با در نظر گرفتن این تحولات به کار بست (صدقی چکان، ۱۳۸۹: ۱۳). تحولات اقتصادی و جنبه‌های جهانی شدن آن امنیت چندجانبه، تجزیه‌ناپذیر در حوزه اقتصاد در حال شکل‌گیری است که مجموعه‌ای از افراد، گروه‌ها، سازمان‌های فراملی و فروملی و دولت‌ها در آن نقش ایفا می‌کنند. بُعد اقتصادی امنیت ملی که به امنیت اقتصادی مشهور است؛ یکی از وجوه اصلی امنیت ملی محسوب می‌شود (برومند و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۳)

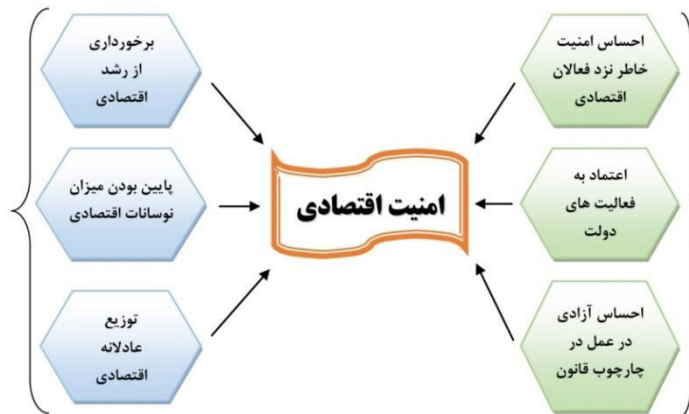
امنیت اقتصادی به میزان حفظ و ارتقای شیوه زندگی مردم یک جامعه از طریق تأمین کالاها و خدمات، هم از مجرای عملکرد داخلی و هم حضور در بازارهای بین‌المللی اطلاق می‌شود (ماندل، ۱۳۸۸: ۱۱۵) به‌طور کلی امنیت اقتصادی، حمایت از منافع اقتصادی یک کشور به‌منظور مانع شدن از اقدامات، فعالیت‌ها و حوادثی که این منافع را تهدید می‌کند، است (سویزی و محمدی، ۱۳۹۰: ۱۱۱)؛ بنابراین، شاخص‌های امنیت اقتصادی عبارت‌اند از: تأمین کالاها و خدمات برای جامعه، حفظ منافع اقتصادی کشور، ثبات بازارهای ملی، تجارت آزاد، توسعه پایدار تولید ناخالص داخلی، رشد بهره‌وری، نرخ پایین تورم، ثبات نرخ ارز، تعادل تراز پرداخت‌ها، حل مسائل مرتبط با مواد مخدر و قاچاق کالا و غیره (Wysokinska, 2013, 456)

مقوله امنیت اقتصادی (ثبات در اقتصاد کلان) از مفاهیمی چون تورم، فرار سرمایه، میزان

کسری بودجه، نسبت بودجه دولت به کل تولید ناخالص داخلی، سپرده‌های بانکی افراد و مؤسسه‌های خصوصی، حجم تجارت جهانی (صادرات به علاوه واردات، تقسیم بر تولید ناخالص داخلی (ترکیب کالاها و خدمات صادراتی و وارداتی و میزان درون‌زایی آنها و غیره، برای نشان دادن وضعیت امنیت اقتصادی، باتوجه به نوع تجزیه و تحلیل موردنیاز یک کشور، استفاده شده است (مصطفی نژاد، ۱۳۸۸: ۲۱). زیرا با جهانی شدن اقتصاد و افزایش همبستگی اقتصادی واحدها، دول بیش از هر زمانی برای تأمین نیازمندی‌های خود به یکدیگر وابسته هستند هر چند ملاحظه‌ای آشفته و به سود دول پیشرفته و کشورهای شمال می‌توان شاهد بود؛ لذا، شکاف بین فقرا و اغنیا در عرصه بین‌المللی و بین ملت‌ها بیشتر شده است (شمسی، ۱۳۹۸: ۱۲۶) به‌طور کلی نهادهای مرتبط با مقوله امنیت اقتصادی را می‌توان به چهارگروه نهادهای مالی، نهادهای قضایی، نهادهای اداری و نهادهای اجتماعی تقسیم کرد (عزتی و دهقان، ۱۳۸۷: ۱۵) به‌طور کلی امنیت اقتصادی، حمایت از منافع اقتصادی یک کشور به منظور مانع شدن از اقدامات، فعالیت‌ها و حوادثی که این منافع را تهدید می‌کند، است (سویزی و محمدی، ۱۳۹۰: ۱۴۰) بنابراین، شاخص‌های امنیت اقتصادی عبارت‌اند از: تأمین کالاها و خدمات برای جامعه، حفظ منافع اقتصادی کشور، ثبات بازارهای ملی، تجارت آزاد، توسعه پایدار تولید ناخالص داخلی، رشد بهره‌وری، نرخ پایین تورم، ثبات نرخ ارز، تعادل تراز پرداخت‌ها، حل مسائل مرتبط با مواد مخدر و قاچاق کالا و غیره (Wysokinska, 2013, p. 456).

ماندل ۱ در نظریه امنیت اقتصادی در فرایند جهانی شدن اقتصاد، بر روی دو عامل رشد و توزیع تأکید می‌نماید. مطالعات نظری و تجربی دیگری نیز بر عامل ثبات رشد به عنوان علامت مهمی در تضمین سلامت فعالیت‌های اقتصادی و تصمیم‌گیری برای توسعه این فعالیت‌ها تأکید دارند. مؤلفه‌های کمی کلان اقتصادی که می‌توانند معرف میزان حفظ و ارتقای شیوه زندگی مردم جامعه از طریق تأمین کالاها و خدمات هم از طریق مجرای عملکرد داخلی و هم از طریق حضور در بازارهای بین‌المللی باشند، در قالب سه شاخص عمده رشد، ثبات اقتصادی و توزیع، تجلی می‌یابند. مؤلفه محیطی عمده‌ای که بتواند موجب تحقق این

تعریف در فضایی کاملاً امن و اطمینان بخش برای تداوم پایداری و ثبات امنیت اقتصادی گردد در سه شاخص، احساس امنیت خاطر نزد فعالان اقتصادی، احساس آزادی عمل در چارچوب قانون و اعتماد به فعالیت‌های دولت، قابل تعریف است؛ بنابراین، مؤلفه‌های اقتصادی و غیراقتصادی شاخص امنیت اقتصادی را می‌توان در قالب مدل شماره (۱) نشان داد (گرجی و هاشمیان، ۱۳۸۶: ۵۹)



مدل ۱- مؤلفه‌های اقتصادی و غیراقتصادی شاخص امنیت اقتصادی؛ منبع: عزیزی،

فاطمی، ۱۴۰۱: ۱۶

باتوجه به مدل فوق در یک جمع‌بندی کلی، امنیت اقتصادی موجب رسیدن به شرایط مورد لزومی که بهبود نسبی بلندمدت در بهره‌وری سرمایه و نیروی کار و در نتیجه استاندارد بالای زندگی) در حال افزایش برای آحاد جامعه (شامل رسیدن به محیط مساعد تجاری پویا، امن و مناسب برای نوآوری و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رشد اقتصادی پایدار را تشویق کند و چارچوب نهادینه‌ای از شرایط سیاسی، اجتماعی و حقوقی که اعتماد پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران را جلب کرده و امنیت حقوقی معاملات را افزایش می‌دهد (مصطفی نژاد، ۱۳۹۳: ۵۳).

۹. چالش سیاست‌های خصوصی‌سازی (اصل ۴۴)

اقتصاد ایران شامل انواع و اقسام انحصارات است که همراه با تبعیضات خاص در استفاده از قوانین، مقررات و امتیازات می‌باشد و عملاً عرصه فعالیت بخش خصوصی را تحت تأثیر قرار داده است. این مسئله زمانی مشکل حادتر به خود می‌گیرد که انحصارگران به انحاء مختلف به مراکز و مراجع تصمیم‌گیری نیز دسترسی داشته باشند و در واقع از قدرت تصمیم‌گیری در عرصه کلان کشور نیز برخوردار شوند. در این رویکرد انحصاری، چارچوب انعطاف‌ناپذیر و قوانین و مقررات دست‌وپاگیر دولتی هرگونه آزادی عمل را از مدیران در اجرای صحیح و به موقع سیاست‌ها سلب می‌نماید و عدم وجود حساب سود و زیان یا تجزیه و تحلیل هزینه - نادریده گرفته می‌شود که در حوزه اقتصادی پیامدهایی همچون تورم همراه با بیکاری، بدهی‌های کلان، گسترش خارج از کنترل نظام دیوان سالار دولتی و کسر بودجه به دنبال دارد. اشتغال دولت در غیراموری در آن مزیت نسبی دارد، موجب می‌شود که از وظایف اصلی خود بازماند، و منابع اتلاف گردد و حتی از فرصت‌های تولید و سرمایه‌گذاری واحدهای خصوصی جلوگیری شود. (محمود، متوسلی، ۱۳۷۳: ۱۹۲) این پیامدها بازنگری به دخالت‌های گسترده دولتی در امور اقتصادی را ضروری ساخت (Anne O. Krueger, ۱۹۹۰). زیرا خصوصی‌سازی شرکت‌های در مالکیت دولت نه تنها یک وسیله برای تغییر ساختار اقتصادی و تغییر نقش بیشتر واحدهای خصوصی و افزایش رقابت در توسعه اقتصادی است. بلکه به عنوان زیربنای ضروری برای تحولات نظام اقتصادی به شمار می‌رود که نه تنها موجب مشارکت بخش خصوصی در حوزه‌های اجتماعی - اقتصادی است (کوثری، نجاتی، حسینی، ۱۳۷۹: ۱۹) بلکه موجب افزایش میزان بهره‌وری در تولید، پرتوان کردن سازمان‌های بازرگانی و صنعتی نیرومند کردن نیروی کار فراهم آوردن مالکیت گسترده مردمان و سرانجام پدید آوردن یگانگی و وحدت میان شهروندان می‌گردد (طوسی، ۱۳۷۲: ۲)؛ در عین حال دستیابی به کلیت برنامه خصوصی‌سازی مستلزم حرکت و اقدام هماهنگ دستگاه‌های اجرایی مختلف است خصوصی‌سازی را نمی‌توان صرفاً با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی محقق کرد بلکه باید در

چارچوب جامع‌تری آن را مورد ملاحظه قرارداد. کاهش تصدی دولت و اقدام عملی در ارتقای سطح مشارکت مردم و اهتمام بیشتر به امر خصوصی‌سازی علاوه بر آثار مثبت اقتصادی، فضای سیاسی و اجتماعی کشور را نیز برای ایجاد امید به آینده متحول خواهد کرد.

نظریه آنچه گفته شد و بر اساس مزایا و نقاط قوت سیاست خصوصی‌سازی در قانون اساسی اصل ۴۴ به موضوع خصوصی‌سازی پرداخته است. روش خصوصی‌سازی از پایین بر اساس برنامه سوم شکل گرفت و خصوصی‌سازی از بالا پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام شد. همچنین اجرای سیاست خصوصی‌سازی در ایران در قالب برنامه تعدیل اقتصادی کشور و تحت عنوان واگذاری برخی از فعالیت‌های اقتصادی دولت به مردم طی مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ مورخ ۷۰/۲/۲۹ اعلام گردید و اجرای آن به نهادی تحت عنوان کمیته وزارتی خصوصی‌سازی (کوخ) متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی و به ریاست معاون اول ریاست جمهوری محول شد. در برخورد با مقوله نیروی کار و اشتغال، هیئت وزیران به موجب تبصره بند ۳ تصویب‌نامه سال ۷۰ چنین پیش‌بینی کرد که در راستای اجرای سیاست خصوصی‌سازی، ۳۳ درصد از سهام متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی واگذار شود، که اجرای این امر به عهده سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی گذاشته شد. این در حالی است که در صورت وجود بازار سرمایه متشکل و نقل و انتقال صحیح و مستمر منابع مالی از طریق این بازار، سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در جریان امر و واگذاری فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی نیز انجام خواهد پذیرفت. در صورتی که متأسفانه در حال حاضر عملکرد بازار سرمایه موجود در کشور نه تنها به عنوان ابزار مفید و مؤثر در تأمین و تجهیز منابع مالی به صورت کارا عمل نمی‌نماید بلکه سبب بروز اختلال گشته و اجرای سیاست خصوصی‌سازی را با مشکل توأم می‌سازد (کمیجانی، ۱۳۸۲، ۳۳۱).

خصوصی‌سازی، تحت عنوان «سیاست تعدیل» از تصویب مجلس پنجم گذشت؛ اما با

مشکلات به وجود آمده از آغازین روزهای اجرای آن به فراموشی سپرده شد تا جایی که چاره‌ای جز تغییر و تبیین اصل ۴۴ نبود. براین اساس در سال ۷۷ با تشکیل کمیته‌های کارشناسی، بحث‌ها پیرامون اصل ۴۴ آغاز شد و سرانجام پس از ۵ سال کار مستمر و متناوب نتایج در سال ۸۲ به صحن علنی مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه و ۲ سال بعد نخستین مصوبات آن ابلاغ شد. مسئله اساسی این است که موفقیت اعمال سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وابسته به تأمین دو هدف اصلی است: اول، ارتقای فضای کسب و کار اقتصادی و دوم، ارتقای کارایی شرکت‌های دولتی در امر تولید و تجارت.

بازتفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی و تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در راستای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله کشور برای سال ۱۴۰۴، بیانگر اهداف عالی نظام برای آینده و نیز اراده نظری عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری نظام برای تغییر رویکرد مدیریت کلان کشور به سیستم اقتصادی است. اما تجربه سه سال اول چشم‌انداز بیست ساله در جهت حرکت به سوی اهداف این سند و نیز برنامه چهارم توسعه، از یک طرف بیانگر آن است که وفاق کامل بر سر اساس یک رویکرد واحد و استراتژی بهینه در جهت دستیابی به اهداف مورد نظر وجود ندارد و از طرف دیگر بیانگر این است که در عرصه عمل چندان پایبندی به حرکت در مسیر ترسیم شده به نحو صحیح و مناسب وجود ندارد و حرکت بر خلاف جهتی است که برای دستیابی به اهداف مورد نظر ضروری است. از طرف دیگر حتی اگر هدف انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی نیز تأمین گردد، روند فعلی حاکم بر فرآیند خصوصی‌سازی در ایران نمی‌تواند به اهداف اصلی خود که در ابلاغیه رهبری در مورد سیاست‌های کلی اصل ۴۴، روشن شده است، دست یابد. مسئله مهم اینجا است که هدف اصلی از سیاست‌های کلی اصل ۴۴، افزایش کارایی، بهره‌وری و رقابت‌پذیری اقتصاد کشور در راستای دستیابی به رشد اقتصادی و گسترش رفاه اقتصادی مردم است. در این رویکرد چالش‌های موجود از جمله؛ اصل دولت کوچک و کاهش تصدی‌گری دولتی با گذشت زمان تصدی‌گری با روند نزولی همسو با اسناد بالادستی (چشم‌انداز ۲۰ ساله و

برنامه‌های توسعه)، همراه نبوده است و زیرساخت‌ها و قابلیت‌های خصوصی سازی از قبیل بازار سرمایه، قوانین فعالیت‌های بخش خصوصی، عوامل سیاسی همسو و مدیریت منابع و... تقویت نشده است. همچنین حرفه‌ای کردن مدیریت به منظور حفظ تعادل پویا و پایدار سازمان‌ها در فضای بازار آزاد مورد توجه قرار نگرفته است.

۱۰. چالش‌های تحول بنیادین اقتصادی

نظر به آنچه در خصوص عناصر مؤثر در سیاست‌گذاری اقتصادی مستفاد از قانون اساسی و حوزه‌های اجرایی و مدیریت نهادی بیان گردید در ادامه به برخی از چالش‌های موجود از جمله؛ چهار چالش اساسی؛ تورم، بحران آب و تأمین مواد غذایی، آشفته‌گی مالی نظام بانکی و بی‌توجهی به صادرات که در حال حاضر بسیاری از کشورهای جهان و کشور ایران با آن درگیر هستند، به صورت موجز بیان می‌شود. ولی قبل از بیان آنها باید به این نکته توجه داشت که در صورت عدم توجه جدی به این مشکلات در آینده و عدم برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح در مسیر اتخاذ روش‌های استاندارد و علمی و عدم توجه به سرنوشت مردم در حال و آینده، می‌توان شاهد معضلاتی با گره‌های کوری بود که رفع عبور از آنها سخت و گاهی غیرممکن می‌شود. چرا که بانک جهانی در گزارشی اعلام کرده است خطر بازگشت جهان به سال ۱۹۷۰ و بروز رکود اقتصادی گسترده در جهان وجود دارد؛ یعنی بحرانی که فراگیر بوده و تمامی کشورها را دچار رکود اقتصادی نمود.

۱۱. رشد تورم

رشد تورم در اکثر کشورهای جهان و از جمله ایران به چالش اصلی اقتصاد تبدیل شده است. عوامل دخیل در آن، شیوع کرونا در سال‌های گذشته، جنگ روسیه و اوکراین و افزایش قیمت انرژی در جهان و اعمال تحریم‌ها علیه ایران است که منجر به کاهش نرخ بیکاری و افزایش بی‌رویه هزینه خدمات، کالا و بخصوص مسکن شده است و افزایش میزان فقیر

و بی‌ثباتی اقتصادی گردیده است. همچنین در ایران به تبع رشد تورم جهانی و همچنین تورم داخلی که چند سالی است درگیر آن هستیم، شاهد رشد تورم در ماه گذشته بوده‌ایم. اگرچه در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۰ و دو ماه ابتدایی سال (فروردین و اردیبهشت) تورم به ۷/۳۸ درصد رسید و کمی کاهش یافت؛ ولی در خرداد دوباره تورم ۱۳/۲ درصد نسبت به ماه قبل (تورم نقطه به نقطه) رشد داشته است.

۱۲. بحران آب و تأمین مواد غذایی

کمبود آب که اینک به بحران آب تبدیل شده است، چالشی است که از چند سال پیش با افزایش خشکسالی‌ها به یک معضل اساسی ملی و جهانی بدل شده است. سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (فائو) در گزارش خود به شرایط کشور هم پرداخته و هشدارهای جدی نسبت به افزایش وابستگی کشورمان به واردات گندم، ذرت و برنج داده و اعلام کرده است کمبود منابع آبی، بحرانی اساسی در سال‌های پیشروی ایران خواهد بود. این بحرانی که کارشناسان معتقدند آن‌چنان که باید و شاید تاکنون در ایران جدی گرفته نشده است و راه‌حلی ارائه شده مبتنی بر ریاضت آبی ۱۰ ساله و مدیریت کارشناسی ضعیف و نه‌چندان علمی و کاربردی به جای نگاه سیاسی به معضل آب برای فائق آمدن و حتی کاهش بحران کنونی است.

۱۳. آشفته‌گی مالی - پولی نظام بانکی

ایجاد آشفته‌گی در نظام مالی و بانکی، معضلی است که سال‌هاست ایران با آن مواجه است که دلایل اصلی آن را می‌توان با زیان انباشته هم پرداخته شده دانست که شامل مطالبات از دولت، غیرمولد بودن دارایی‌ها، وجود پرشمار اموالک مازاد، بازده بسیار پایین شرکت‌های وابسته، سوءمدیریت و اداره سیاسی و منطقه‌ای شرکت‌ها، وجود مطالبات غیرجاری و فساد در اداره بانک‌ها است.

۱۴. عدم توجه به صادرات

با وجود بحران‌های مالی و رشد تورم در سطح جهانی و داخلی، بسیاری از کشورها تلاش کرده‌اند از ظرفیت صادرات و ارائه خدمات به عنوان ابزاری برای بهبود شرایط اقتصادی کشورشان بهره ببرند، حال آنکه ایران در این مسیر نه تنها ضعیف عمل کرده که در خیلی از زمینه‌ها پسرفت هم داشته است. این در حالی است که یکی از عوامل محرک و تأمین‌کننده رشد اقتصادی، افزایش صادرات کالا و خدمات است که متأسفانه در ایران از ظرفیت صادرات کالا و خدمات استفاده نشده و برنامه‌های آن مدیریت نگردیده است. این در حالی است که بحث صادرات یک موضوع اساسی بوده و اگر قرار است کشور توسعه پیدا کند به طور قطع و یقین باید به این موضوع اهمیت بیشتری داده شود.

نتیجه‌گیری

علم اقتصاد به بررسی ویژگی‌ها، راهکارها و روش‌های مربوط به پیچیدگی رفتار انسان‌ها که نشئت گرفته از ماهیت و ساختار اقتصادی می‌پردازد. این رویکرد در شناسایی بهتر اقتصاد ایران کمک می‌کند تا به عنوان یکی از راه‌های آسیب‌شناسی اقتصاد ایران با استفاده از تقابل دیدگاه‌ها و استدلال در روش‌ها و سیاست‌های اقتصادی ابعاد مختلف به دید جامعی از آثاریک سیاست اقتصادی دست یابد.

بحران کمبود منابع انرژی از جمله آب، برق و گاز و منابع مالی، تورم و بیکاری جزء ابر چالش‌های اقتصاد کشور است. کمبود منابع انرژی، تولید را با مشکل روبه‌رو کرده است و مهم‌ترین عامل آن نیز درگام اول مصرف بی‌رویه انرژی در کشور و درگام بعدی روند کند توسعه در این بخش‌های زیربنایی و زیرساخت‌های مربوط به این صنعت است که در این میان نقش تحریم‌ها و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی نیز نمی‌تواند کم‌رنگ باشد. بحران آب که با عدم اقدام مؤثر برای حل کردن مشکلات ساختاری و زیربنایی بخش آب کشور

همراه است موجب گردیده تا سیاستی مؤثر در خصوص افزایش بهره‌وری آب اتخاذ نگردد و علاوه بر این، طرح‌های انتقال آب دریا به مناطق مختلف کشور که پروژه‌های پرهزینه نیز می‌باشد نیز اجرا نشده است. براین اساس در حوزه تولید گاز نیز کشور در حال حاضر با کمبود روبه‌رو است. طبق سند «تراز تولید و مصرف گاز طبیعی در کشور تا افق ۱۴۲۰»، تراز گاز کشور منفی خواهد شد، بدین معنا که میزان مصرف گاز از تولید پیشی خواهد گرفت. درباره برق هم وضعیت مشابهی را می‌توان شاهد بود. هر چند افزایش ظرفیت نصب شده نیروگاهی و بخصوص سیاست‌های مدیریت مصرف برق در دستور کار دولت و وزارت نیرو قرار دارد، ولی این سیاست‌ها در یکی، دو سال اخیر با تلفیق بحران کاهش تولید برق با مسئله کم‌آبی و با بحران گاز، کارایی کافی ندارد. در حوزه مسکن نیز به علت برهم خوردن عرضه و تقاضا، شاهد افزایش بی‌رویه و چندبرابری قیمت مسکن در کشور می‌توان بود که خود چالشی فراگیر به همراه دارد و این مسئله منجر به افزایش قیمت اجاره‌بها و در نهایت ضعیف‌تر شدن اقشار آسیب‌پذیر جامعه شده است.

همراه با چالش‌های ذکر شده، تشدید مشکلات اقتصادی مرتبط با کسری مستمر بودجه و استقراض از بانک مرکزی و نوسانات شدید نرخ ارز موجب ایجاد معضلی به نام تورم شده است که خود ابر چالش اقتصاد کشور محسوب می‌شود و مهم‌ترین دلیل ایجاد تورم، رشد فزاینده نقدینگی است و این موضوع هم ریشه در کسری بودجه و بخصوص ناترازی و عملکرد نامطلوب نظام بانکی دارد. در این میان، نرخ پایین سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی در دهه ۹۰، منفی ۵ درصد بوده است که کمترین رشد سرمایه‌گذاری در شصت سال اخیر محسوب می‌شود. طبق اعلام منابع رسمی، «متوسط» رشد اقتصادی در دهه ۹۰ بر اساس آمارهای رسمی، تقریباً صفر درصد بوده است که کمترین رشد اقتصادی در شصت سال اخیر محسوب می‌شود. کسری بودجه و بدهی دولت و بحران صندوق‌های بازنشستگی که ریشه در کم‌توجهی به درآمدهای مالیاتی، کم‌توجهی به اصلاح ساختار بودجه، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان از محلی غیر پایدار و طرح تحول سلامت دارد.

بر تمام این چالش‌ها باید معضل و بحران بیکاری در کشور را افزود. این وضعیت منجر به آسیب‌پذیری مردم شده است و کاهش قدرت خرید مردم که مرتبط با درآمد سرانه کشور است را به همراه داشته است. برون‌رفت از آن ارائه راهکارهای دقیق و قابل اجرا با تیمی منسجم از سوی دولت است که بتواند اصلاحات ساختاری و بلندمدت را اجرایی و منافع بلندمدت مردم را در نظر گیرد.

در نهایت، پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

۱- برای کنترل رشد تورم در کشور لازم است دولت با مدیریت بانکی و مالی جلوی رشد پایه پولی و نقدینگی را بگیرد در این بین دولت باید سیاست تک‌نرخ‌ی کردن ارز و هدفمند کردن یارانه‌ها را همچنان ادامه دهد و تدابیری برای نتیجه نهایی مذاکرات برجام نیز اندیشیده شود تا اثرات این اتفاقات در رشد اقتصادی و بهبود شرایط کشور و بخصوص معیشت مردم که در قانون اساسی بر آن تأکید شده است، نمایان شود.

۲- با توجه به این که بخش وسیعی از سرمایه‌گذاری‌های جدید در کشور از طریق بانک‌ها صورت می‌گیرد، بنابراین سالم‌سازی فعالیت‌های بانکی و حتمیت و قطعیت اجرای دستورالعمل‌ها از وظایف مهم دولت است که باید نسبت به آن در نظام بانکداری توجه شود.

۳- فساد و رانت و پولشویی معضلی است که نظام مدیریت را در برخی بخش‌ها فراگرفته است؛ لذا سامان دادن به وضعیت نظام و سیستم بانکی، اداری، مالیاتی، نرخ‌گذاری، ارز کشور و تغییر و اصلاح بنگاه‌داری نهادهای مالی و دلالتی‌گری می‌تواند بیساری از معضلات موجود را مرتفع نماید و این وظیفه‌ای است که به عنوان یک اصالت نظامند باید از طریق مدیریت بالا دستی دنبال شود.

منابع

۱. آقایی، بهمن، (۱۳۸۲)، فرهنگ حقوقی. تهران: انتشارات گنج دانش
۲. برزین جعفرتاش امیری، استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاست‌گذاری صنعتی کارآمد، فصلنامه مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، اسفند ۱۳۹۹، دوره ۳، شماره ۲، صص ۵۳۶-۵۶۳
۳. برومند، شهزاد و همکاران، (۱۳۸۷)، امنیت اقتصادی در ایران و چند کشور منتخب مطالعه تطبیقی. (تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. تواناییان فرد، حسن؛ اقتصاد اینترنت، تهران، جهان‌رایانه، ۱۳۸۵، چاپ اول، ص ۲۲.
۵. زنگنه، محمد، (۱۳۸۱)، تحلیل رابطه نرخ ارز و تراز تجاری با استفاده از رویکرد Pass-Through در اقتصاد ایران. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد. دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
۶. سعیدی، رحمان، (۱۳۸۳)، جامعه اطلاعاتی چالش‌ها و فرصت‌ها، مجله مجلس و پژوهش، بهار، شماره ۴۲، ص ۲۲۶
۷. سمیعی، میترا، (۱۳۸۶)، تاثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اقتصاد نوین اطلاعات در عصر مجازی، دوفصلنامه اطلاع‌شناسی، شماره ۴ و ۳، بهار و تابستان، ص ۶۰.
۸. سویی، محسن؛ محمدی، فریبرز، (۱۳۹۰)، نقش سرمایه اجتماعی در تأمین امنیت سرمایه‌گذاری. سیاست‌گذاری، ۲ (۳)، ص ۱۴۶-۱۱۹.
۹. سیف، الله مراد، (۱۳۹۰)، مفهوم‌شناسی امنیت اقتصادی. آفاق امنیت، ۳ (۹)، ص ۳۵-۷.
۱۰. شفیعی فر، محمد، (۱۳۸۴)، مطالعات ایران: دموکراسی و عدالت اجتماعی؛ با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات راهبردی، شماره ۲۱، ص ۵۳-۳۱.
۱۱. شمسی، جواد، (۱۳۹۸)، تاثیر اقتصاد مقاومتی بر روند امنیت اقتصادی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات سیاسی، شماره ۴۵، ص ۱۲۱-۱۴۷.
۱۲. شهشهانی، احمد. (۱۳۵۷). الگوی اقتصاد سنجی ایران و کاربردهای آن، تهران، موسسه

توسعه و تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران.

۱۳. صدقی چکان، وحید، (۱۳۹۵)، تاثیرات فرآیند جهانی شدن اقتصاد بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته علوم سیاسی. دانشگاه تربیت معلم.

۱۴. ضرغامی، بابک، (۱۳۸۲)، ارزیابی تأثیر نظام ارزشناور بر واردات و صادرات غیرنفتی و سطح عمومی قیمت ها. پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه تربیت مدرس.

۱۵. ضیایی، ثریا، (۱۳۸۶)، جهان نما شدن و اقتصاد اطلاعات، دوفصلنامه اطلاع شناسی، شماره ۳ و ۴، بهار و تابستان، ص ۱۵۴-۱۵۳

۱۶. طاهری فرد، احسان، (۱۳۸۱)، مبانی نظری اندازه گیری نرخ داخلی واقعی ارز به روش مستقیم: کاربرد در ایران (۱۳۷۷-۱۳۵۰)، مجله برنامه و بودجه. سال ششم، شماره ۷۱ و ۷۲

۱۷. طوسی، محمدعلی، (۱۳۷۲)، مشارکت در مدیریت و مالکیت

۱۸. عزتی، مرتضی؛ دهقان، محمدعلی، (۱۳۸۷)، امنیت اقتصادی در ایران. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

۱۹. عزیزی، محسن؛ فاطمی، سید مهدی، (۱۴۰۱) جایگاه امنیت اقتصادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سپهر سیاست، سال ۹، شماره ۳۲، صص ۹-۳۲

۲۰. علیپور حافظی، مهدی، (۱۳۸۶)، تعامل مدیریت دانش و اقتصاد اطلاعات، فصلنامه کتاب، بهار، شماره ۶۹، ص ۸۹

۲۱. فتحی، محمد؛ کوهی اصفهانی، کاظم، (۱۳۹۴)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۲۲. فتحی، یحیی، (۱۳۷۷)، بررسی کشش پذیری صادرات غیرنفتی نسبت به تغییرات نرخ ارز، پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۸.

۲۳. فردی؛ چون کارفرما یا کارآفرین جمعی؛ مثل طبقه سرمایه داری، شرکت یا دولت بلکه «شبکه» است

۲۴. فرهندی، علی، (۱۳۶۸)، ارزیابی سیاست ارزی در ایران، تهران، دانشگاه تهران.
۲۵. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: نشر میزان.
۲۶. قنبرلو، عبدالله، (۱۳۹۷)، تحلیل تبعات اقتصادی - امنیتی تحریم‌های هسته‌ای پیشابرجام در ایران. جستارهای سیاسی معاصر، ۹ (۲۷)، ۱۶۳-۱۳۹.
۲۷. کدخدایی، عباسعلی، آقایی طوق، مسلم، (۱۳۹۰)، بررسی مبانی و ابزارهای «اقتصاد قانون اساسی» و کاربرد آن در مهندسی قانون اساسی. دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی، (۲۱)، ۶۳-۸۲.
۲۸. کریم‌زادگان مقدم، داود، (۱۳۸۸)، شبکه‌های کامپیوتری، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ دوم، ص ۳۲
۲۹. کميجانی، ا.؛ م. رحیمی‌فر، (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی از طریق شاخص‌های مالی - عملیاتی شرکت‌های واگذار شده، نشریه اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶
۳۰. کوثری، مسعود؛ نجاتی، حسینی، سید محمود (۱۳۷۹)، (گردآورنده) مشارکت فرهنگی
۳۱. گرجی، ابراهیم؛ هاشمیان، مسعود، (۱۳۸۶)، تحلیل تطبیقی مؤلفه‌های امنیت اقتصادی در ایران. مطالعات دفاعی استراتژیک، شماره ۲۹، ص ۸۷-۵۵.
۳۲. ماندل، رابرت، (۱۳۸۸)، چهره متغیر امنیت ملی. ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی
۳۳. متوسلی محمود، (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی با ترکیب مطلوب دولت و بازار، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
۳۴. محسن مهرآر، (۱۳۸۶)، (استاد یار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)، علیرضا عبدی (کارشناس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تهران) عوامل تعیین‌کننده تراز تجاری در اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران/ سال نهم / شماره ۳۱/ تابستان / ص ۸

۳۵. محسنی، حمید، (۱۳۸۰)، اقتصاد اطلاعات، مفاهیم و چشم اندازها، ماهنامه علمی - پژوهشی رهیافت، شماره ۲۵، پاییز، ص ۴۳.
۳۶. مصطفوی، سید محمد حسن، (۱۳۹۶)، مروری بر برنامه های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آنها با معیار برخی شاخص های مرتبط با اقتصاد اسلامی، نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی. ۶ (۱۸): ۸۳-۱۰۳، صص ۶۰-۸۰.
۳۷. مصطفی نژاد، رسول، (۱۳۸۸)، ارزیابی امنیت اقتصادی و درآمدهای مالیاتی در اقتصاد ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته اقتصاد نظری. دانشگاه پیام نور
۳۸. مظهری، رضا، (۱۳۹۵)، اقتصاد بدون مشارکت: نقدی بر سیاست های برنامه ششم؛ ایران فردا، ش ۲۲
۳۹. مک براید، شن، (۱۳۷۵)، یک جهان، چندین صدا، ایرج پاد، تهران، سروش، چاپ دوم، ص ۶۲
۴۰. میلانی، عبا...؛ مهنوش، همکاران، (۱۳۷۵)، بررسی رابطه نرخ ارز با برخی متغیرهای کلان اقتصادی در ایران. مجله برنامه و بودجه، سال اول، شماره ۱۰.
۴۱. نیلی، مسعود؛ درگاهی، حسن، (۱۳۷۷)، چشم انداز تحولات اقتصادی ایران و چالش های اصلی توسعه کشور در افق آینده، مجله برنامه و بودجه دوره ۳، شماره ۱۰ و ۱۱ (بهمن و اسفند)، صص ۴-۳۸
۴۲. وینسنت، آندرو، (۱۳۸۱)، نظریه های دولت. ترجمه حسین بشیریه. تهران: نشر نی.
۴۳. هادیان، ابراهیم و احسان طاهری فرد. (۱۳۷۸). بررسی تأثیر تغییرات درآمد حاصل از صدور نفت بر نرخ واقعی ارز، مجله برنامه و بودجه، سال چهارم، شماره ۹.
۴۴. هرابرت هلر، (۱۳۷۰)، تجارت بین الملل، نظریه ها و شواهد تجربی. مترجم ملک آفاق فتحیان، معصومه نونژاد، تهران، مرکز نشر دانشگاهی
۴۵. گزارش مرکز پژوهش های مجلس، به نقل از:

۴۶. هایس، رابرت ام.؛ اقتصاد اطلاعات، حمیدرضا جمالی مهموئی، سایت دایره‌المعارف کتابداری و اطلاع‌رسانی وابسته به سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران: <http://portal.nlai.ir/daka>

۴۷. مؤمنی فرشاد (۱۳۹۵) دولت سند توسعه را پس، به نقل از: <http://www.ires.ir/Contents>

48. <http://www.iraneconomics.net/fa/articles.asp?id=3302&magno=105>

49. <https://www.mizanonline.ir/fa/news/731086>

50. Ang and Mckibbin, (2006), financial sector development and growth: evidence from Malaysia. Monash university, Victoria, Australia

51. Anil K. Lal, and Thomas C. Lowinger (2002). Nominal Effective Exchange Rate and Trade Balance Adjustment in South Asia Countries. Journal of Asian Economics. 13, pp. 371–383

52. Anne O. krueger, Government failure in development, journal of economic perspectives, vol 4 No. 3 1990

53. Chinn, Menzine D. (2005). A Primer on Real Effective Exchange Rates: Determinants, Overvaluation, Trade Flows and Competitive Devaluation. Open Economies Review. 7, PP. 127–145.

54. Christian Kirchnez, The Principles of Subsidiary in the Treaty on European Union: A Critique from a Perspective of Constitutional Economics, 6 TUL. J. INT'L. & COMP. L. 291, 293 (1998)).

55. Clapp, J. E. (2000). Dictionary of Law. New York: Random House Publication.

56. Ezhegodnik konstitutsionnoy ekonomiki 2018 / 2018 Yearbook of Constitutional Economics / (A Collection of Articles). Edited by Suren Avakian, Pyotr Barenboim, and Valentina Komarova. Compiled by Pyotr Barenboim. —

57. Ezhegodnik konstitutsionnoy ekonomiki 2019 / 2019 Yearbook of Constitutional Economics / (A Collection of Articles). Edited by Alexei Liverovsky and Gadis Gadjeiev. Compiled by Alexei Liverovsky and Pyotr Barenboim. — Moscow, LOOM Publishers, 2019

58. Garner, B. A. (2004). Black's Law Dictionary. USA: Thomson Press

59. James M. Buchanan, 1986. The Constitution of Economic Policy, Nobel Prize lecture.
60. Kahyalar. N. Benar. H. (2006) , financial development , trade and growth triangle: the case of India. Department of Economics , Eastern Mediterranean University , Famagusta , Turkey
61. Kuzmin A. G ‘ M. Gorodets 2016. Constitutionalization of the Russian judiciary (arbitration and judicial process): problems of theory and practice.
62. Ludwig Van den Hauwe, 2005. Constitutional Economics II, The Elgar Companion to Law and Economics, pp. 223–24.
63. Peter Barenboim, 2001. Constitutional Economics and the Bank of Russia, Fordham Journal of Corporate and Financial Law, 7 (1), p. 160
64. Wysokińska, Z. (2013). Transition to a Green Economy in The Context of Selected European and Global Requirements for Sustainable Development. Comparative Economic Research,)4 (61, P. 203–226.
65. Yildirim and Erdogan , (2006) , financial development and economic growth in Turkey. Department of Economics , Gazi University , Ankara Turkey.
66. Yousefi, Ayoub, and Tony S. Wirjanto (2003). Exchange Rate of the US Dollar and the J Curve: the Case of Oil Exporting Countries. Energy Economics. 25, pp. 471–765
67. Гаджиев Г. А. Право и экономика (методология). М. , 2016. С. 143 и далее
68. Мальцев Г. В. Социальные основания права. М. , 2007. С. 106–107
69. См. подробнее: Гаджиев Г. А. Легитимация идей «права и экономики» (новые познавательные структуры для гражданского права) / Вестник гражданского права. 2017. № 6.
70. См.: Cooter R. , Ulen T. Law and economics. London, 2011; Schafer H. –B. , Ott C. The economic analysis of civil law. Cheltenham, 2005
71. Честнов И. Л. Постклассическая онтология права. СПб. , 2016. С. 133

موانع استقرار نظام جامع و فراگیر تأمین اجتماعی موضوع اصل ۲۹ و بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی

احمد کتابی رودی^۱

چکیده

بند دوازدهم اصل سوم قانون اساسی «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» را از تکالیف دولت بر شمرده است. اصل ۲۹ قانون اساسی نیز برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی دانسته است که دولت مکلف است حق مزبور را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. با این حال فقر و نابرابری اقتصادی و معیشتی همچنان به عنوان یکی از مهمترین مشکلات کشور به شمار می‌رود و هنوز هم بسیاری از جمعیت کشور از تمام یا برخی حمایت‌های تأمین اجتماعی محرومند. این بدان معنا است که فراگیری و جامعیت نظام تأمین اجتماعی در کشورمان نواقصی داشته و نیازمند بازنگری جدی است. عوامل متعددی وجود دارند که تحقق جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی را سخت یا ناممکن می‌سازند. برخی از این عوامل ناشی از نواقص ساختاری داخل در نظام تأمین اجتماعی (موانع درونی) و برخی دیگر از مسائل اقتصادی و اجتماعی جامعه (موانع بیرونی) سرچشمه می‌گیرند. بنابراین برای تحقق جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی ابتدائاً لازم است موانع مزبور برطرف شوند. لذا در این پژوهش ضمن معرفی و آسیب شناسی موانع مذکور، راهکارهای اصلاحی ارائه شده است.

واژگان کلیدی:

تأمین اجتماعی، اصل ۲۹ قانون اساسی، جامعیت، فراگیری.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، رایانامه: ۶۶_ahmad@yahoo.com

مقدمه

نظام تأمین اجتماعی، به منزله ابزار استقرار امنیت و عدالت اجتماعی در بسیاری از کشورهای جهان، جایگاه ویژه‌ای داشته و توسعه پایدار اقتصادی، سیاسی و مدنی هر کشور با کمیت و کیفیت خدمات تأمین اجتماعی، رابطه مستقیمی دارد. (مسعودی اصل، ۱۳۸۸: ۱۷۲) هر چند به ظاهر تعریف تأمین اجتماعی ساده به نظر می‌رسد، اما با وجود مفاهیم مرتبط متعددی از قبیل بیمه‌های اجتماعی، رفاه اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی که متفاوت از تأمین اجتماعی می‌باشند، تعریف تأمین اجتماعی با مشکل مواجه می‌گردد. (استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۶) با این حال در مقام دسته بندی تعاریف، دو گونه تعریف از تأمین اجتماعی شده است: تأمین اجتماعی در معنای عام و تأمین اجتماعی در معنای خاص.

در تعریف عام ارائه شده از سوی اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی «تأمین اجتماعی عبارت است از مجموعه کوشش‌ها و فعالیت‌های انجام شده توسط برخی از سازمان‌ها و مؤسسات اجتماعی به منظور رسیدن به رفاه اجتماعی». رفاه اجتماعی نیز در تعریف این اتحادیه عبارت است از «نظامی که به منظور خدمت و کمک به افراد به وجود می‌آید تا سلامت، زندگی بهتر و موجبات روابط مناسب‌تری را برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها و توانایی‌های انسان فراهم سازد». (فیض زاده، مدنی، ۱۳۷۹: ۲۱۲) در مقابل، مفهوم خاص تأمین اجتماعی به معنای تأمین اقتصادی و یا بطور دقیق‌تر تضمین اقتصادی افراد است. (طالب، ۱۳۷۶: ۱۳۸) بر پایه این برداشت خاص از مفهوم تأمین اجتماعی است که در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا از تأمین اجتماعی به عنوان «بیمه اجتماعی» یاد می‌کنند. (Garner, 2009: 875) مطابق مقوله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار ۱۹۵۲ که مهمترین سند بین‌المللی در خصوص تأمین اجتماعی است، «تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری‌های ناشی از کار، بیکاری، از کار

افتادگی، سالمندی و فوت و نیز افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد». هر چند در این تعریف دایره مخاطرات مورد حمایت نظام تأمین اجتماعی افزایش یافته است، اما همچنان در قالب مفهوم خاص تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد و تمام تکالیف اجتماعی دولت (رفاه اجتماعی) را شامل نمی‌گردد.

در قانون اساسی کشور ما نیز اصل ۲۹ قانون اساسی بدون تعریف ماهوی از تأمین اجتماعی به بیان مصادیق آن پرداخته است. مطابق این اصل «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی...» توجه به حمایت‌های اشاره شده نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساسی حداقل در اصل ۲۹ که تنها اصلی است که در آن عبارت «تأمین اجتماعی» به کار رفته است، به دنبال مفهوم خاص از این نهاد بوده است، هر چند در سایر اصول قانون اساسی بدون ذکر «تأمین اجتماعی» به سایر حمایت‌های مفهوم عام تأمین اجتماعی اشاره شده است. در هر حال در این پژوهش، مفهوم خاص تأمین اجتماعی و موانع پیش روی صندوق‌های بیمه‌ای در تحقق جامعیت و فراگیری بیمه تأمین اجتماعی مدنظر است.

اصل جامعیت در تأمین اجتماعی به معنای «پوشش حداکثری مزایا» و اصل فراگیری به معنای «پوشش حداکثری مشمولین» است. باید توجه داشت که جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی لزوماً به مفهوم پوشش تمامی مزایا برای تمامی افراد نیست، بلکه گاهی گزینش و اولویت افراد نیازمند و هدفمندی مزایای تأمین اجتماعی بیانگر تحقق جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی است. شکی در آن نیست که علیرغم تأکید اصل ۲۹ قانون اساسی (و همچنین بندهای ۹ و ۱۲ اصل ۳ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱) برای این اصول، هنوز هم بسیاری از مردم ما برای تأمین حداقل نیازهای ضروری خود با مشکل روبه‌رو هستند. و بخش زیادی از نیازمندان، آسیب دیدگان جسمی، روحی و اجتماعی، سالمندان، زنان و کودکان بی سرپرست، بیکاران، بیماران و سایر گروه‌های آسیب پذیر با وجود نیاز جدی به

حمایت، خارج از پوشش نظام تأمین اجتماعی هستند. لذا در این پژوهش به دنبال پاسخ به این پرسش هستیم که ریشه‌ها و عوامل نقصان جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی کشورمان کدام هستند و چگونه می‌توان بر آنها فائق آمد؟ با بررسی علل و عوامل گوناگون به نظر می‌رسد برخی عوامل داخلی از جمله: تداخل و همپوشانی در وظایف نظام بیمه‌ای و حمایتی؛ ضعف در شناسایی گروه‌های هدف آسیب پذیر (آزمون وسع و استطاعت مالی)؛ عدم مشارکت با ذینفعان؛ فقدان نهاد تنظیم‌گر در نظام تأمین اجتماعی؛ ضعف در نظام دادرسی تأمین اجتماعی و ترس از ننگ بدنامی و تحقیر و برخی عوامل بیرونی شامل: کمبود بودجه و ضعف در تأمین و اداره منابع مالی؛ گسترش اشتغال غیررسمی؛ بیکاری و عدم ثبات و امنیت شغلی؛ تغییرات جمعیتی و کاهش زاد و ولد و افزایش مهاجرت مانع گسترش مزایا (جامعیت) و توسعه مشمولین (فراگیری) تأمین اجتماعی شده‌اند. در این پژوهش به بررسی عوامل مذکور پرداخته شده است.

۱. تحلیل مفهومی فراگیری تأمین اجتماعی (همگانی بودن یا گزینش مشمولین)

امروزه طرح نظام فراگیر تأمین اجتماعی به‌طور فزاینده با این سؤال و ابهام رو به رو شده است که «آیا ارائه مستمری‌ها و خدمات باید گزینشی باشد یا همگانی؟» با توجه به تقدم تاریخی نظام بیمه‌ای بر نظام غیربیمه‌ای تأمین اجتماعی، کشورها ابتدا نظام تأمین اجتماعی خود را ویژه شاغلین و پرداخت‌کنندگان حق بیمه مشارکتی، تأسیس نمودند. اما به تدریج این نظام‌ها دگرگون شده و به سوی همگانی و عمومی شدن گام برداشتند.

وقتی به حقوق تأمین اجتماعی از منظر حقوق بشر نگریسته می‌شود، عام‌الشمول بودن و فراگیری آن در درجه اول اهمیت قرار می‌گیرد. به عنوان مثال ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ مقرر می‌دارد: «هرکسی به عنوان عضوی از جامعه حق دارد از تأمین اجتماعی برخوردار بوده و از راه کوشش در سطح ملی و همیاری بین‌المللی با سازماندهی منابع هر

مملکت، حقوق سلب ناپذیر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش را برای حفظ حیثیت و رشد آزادانه شخصیت خویش، به دست آورد». همچنین مطابق ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ «کشورهای طرف این میثاق حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند». مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی نیز تأمین اجتماعی ضمن آنکه حقی همگانی، فراگیر و جامع است، تکلیفی است که دولت باید نسبت به کلیه افراد کشور به انجام رساند. لذا عام الشمول بودن و استثنا ناپذیر بودن مزایای تأمین اجتماعی هدفی است که دولت ملزم به تأمین آن گردیده است. (نصیری، ۱۳۸۲: ۵۲) در همین راستا بند (ج) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی یکی از اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی را «سیاست فراگیری» معرفی کرده و در همین بند سیاست فراگیری را اینگونه تعریف نموده است: سیاستی «که بر اساس آن خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه آحاد ملت تأمین و تضمین شود». بنابراین قوانین داخلی منبعث از اسناد بین‌المللی با نگاه حقوق بشری به تأمین اجتماعی، فراگیری تأمین اجتماعی را بدون استثناء شامل کلیه افراد ملت می‌دانند و این همان مفهوم ظاهری فراگیری تأمین اجتماعی است.

واقعیت آن است که اگر تأمین اجتماعی بتواند همه مردم یک جامعه را تحت حمایت خود درآورد، ایده‌آل خواهد بود. اما این کار همواره عملی نیست. حتی در کشورهایی که بهترین اشکال تأمین اجتماعی را دارا می‌باشند، نمی‌توان ادعا کرد که همه مردم بصورت کامل و کافی پوشش داده می‌شوند. همواره بدلائل مسائل تاریخی، فرهنگی، مذهبی یا سنتی برخی برنامه‌های تأمین اجتماعی ممکن است نسبت به برخی افراد تأکیدات بیشتری داشته باشند. مضاف بر اینکه شرایط اقتصادی و سیاسی نیز باید برای تصمیم‌گیری درباره پوشش برنامه‌های تأمین اجتماعی لحاظ گردد. بنابراین کشورها ناچار به اولویت بندی افراد تحت پوشش می‌باشند. بر همین اساس در بند (ه) ماده ۴ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، یکی از اهداف حوزه حمایتی «تأمین حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌هایی

که درآمد کافی ندارند، با اولویت افرادی که به دلایل جسمی و روانی قادر به کار نیستند» تعیین شده است. این اولویت بندی از طریق آزمون وسع یا استطاعت مالی افراد انجام می‌گیرد که متأسفانه در نظام تأمین اجتماعی کشورمان نمود چندانی ندارد.

به عقیده طرفداران فراگیری مطلق تأمین اجتماعی، گزینشی کردن مشمولان تأمین اجتماعی آن افراد را برای سودجویی و اعمال تبعیض تشویق می‌کند. البته این ایراد به نحوه اجرای آزمون وسع وارد است و نه گزینشی بودن مشمولین. چراکه چنانچه آزمون وسع به معنای واقعی محقق شود و از فساد و تقلب مصون بماند، نیازمندان و فقرا بیشترین نفع را خواهند برد. همچنین موافقین نظام گزینشی در دفاع از نظام گزینشی معتقدند که چون این نظام تقاضا را برای دریافت مزایا کاهش می‌دهد، زمینه را برای تقلیل هزینه‌های عمومی فراهم می‌آورد، در حالی که نظام همگانی موجب وابستگی شدید افراد به دولت می‌گردد، به نحوی که حتی اگر درآمد افراد بهتر گردد، باز هم به دریافت مزایا از دولت ادامه می‌دهند.

البته امروزه در بسیاری از کشورهای توسعه یافته راهکارهایی از جمله «برگشت مالیاتی» پیش بینی شده که طی آن ضمن آنکه فراگیری در مرحله تخصیص اتفاق می‌آفتد، در مرحله مصرف مزایا و نتایج آن گزینشی بودن اعمال می‌گردد. بدین نحو که با وضع مالیات برمزایای فراگیر و معافیت نیازمندان از برخی هزینه‌های مالیاتی، عملاً بار مالی به ثروتمندان جامعه منتقل شده و از این طریق در استفاده از مزایا نوعی تعادل بوجود می‌آید. از این رهیافت تحت عنوان «هدفمند سازی در درون فراگیری» نام می‌برند (گیلبرت، ۱۳۹۵: ۲۱۱).

۲. تحلیل مفهومی جامعیت تأمین اجتماعی (گسترده‌گی یا هدفمندی مزایا)

جامعیت تأمین اجتماعی را می‌توان دارای دو مفهوم سنتی و مدرن دانست. در مفهوم سنتی، مراد لفظی جامعیت یعنی همان جمع کلیه مزایا و یا جامعیت مطلق است که در آن به هریک از مزایا به صورت انفرادی نگریسته می‌شود. بعد از جنگ جهانی دوم که بسیاری از

کشورها به استقلال دست یافته بودند و یا در فرآیند کسب استقلال بودند، به عنوان بخشی از تلاش های بازسازی، تمایل داشتند که حمایت اجتماعی را برای همه شهروندان گسترش دهند و به دنبال گستردگی یا جامعیت مطلق مزایای تأمین اجتماعی بودند. اما در مفهوم مدرن، جامعیت هدفمند به معنای حداکثر مزایای قابل ارائه در قالب نظام تأمین اجتماعی است و کلیه مزایا را در کنار هم مدنظر دارد. لذا در این مفهوم دولت ها اقدام به گزینش گری می کنند و حداکثر مطلوبیت مزایا را برای حداکثر افراد نیازمند متناسب با منابع موجود اولویت بندی می کنند.

مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی از نظر «بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره» حقی همگانی دانسته شده است و دولت مکلف شده است از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، «خدمات و حمایت های مالی فوق» را برای یک یک افراد کشور تأمین کند. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز صراحتاً اصل جامعیت را به عنوان یکی از اصول و سیاست های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی معرفی نموده است و در تعریف این اصل بیان داشته که «جامعیت به معنای ارائه کلیه خدمات متنوع و مصرح در این قانون است». (بند الف ماده ۹) ماده یک این قانون نیز حمایت های نظام تأمین اجتماعی را شامل موارد متعددی دانسته است و در ادامه با معرفی سه حوزه بیمه ای، حمایتی و امدادی؛ در ذیل هر کدام از این سه حوزه حمایت هایی را برمی شمرد که دایره حمایت های این نظام را به فراتر از موارد بیمه ای افزایش می دهد. این رویکرد از جامعیت تأمین اجتماعی در قوانین تأمین اجتماعی کشورمان، ناشی از نگاه سنتی و حقوق بشری به تأمین اجتماعی است که از آرمان های انقلابی و اسناد بین المللی الگو گرفته است.

اما در حال حاضر با تغییراتی که در ساختار اقتصادی، جمعیتی، الگوهای شغلی، تحولات خانواده و سبک زندگی و... ایجاد شده است، دولت ها به دنبال رویکرد جدیدی از مفهوم

جامعیت هستند تا این تغییرات و تحولات را پوشش دهد. از این رویکرد تحت عنوان «هدفمندی مزایای تأمین اجتماعی» یاد می‌شود. بدین معنا که تاحدودی از تعهدات کنونی کاسته می‌شود، هزینه‌های اجتماعی بر افرادی که بیشترین نیاز را دارند متمرکز می‌گردد و نظام‌های رفاهی دارای انعطاف پذیری بیشتری می‌شوند تا بتوانند منابع موجود را در مسیر برآوردن نیازهای تازه و در حال ظهور به کار اندازند. این تحولات در اکثر کشورها تحت عناوینی از قبیل «عبور از دولت رفاه به دولت قراردادی» یا «دولت رفاه پسامدرن» معروف شده‌اند. (گیلبرت، ۱۳۹۵: ۳) جالب آنکه در کشورهای توسعه یافته همچون انگلستان و ایالات متحده آمریکا، افکار عمومی نیز از هدفمندی مزایای تأمین اجتماعی حمایت می‌کنند و مخالف جامعیت مطلق تأمین اجتماعی هستند. علت این مخالفت با برنامه‌های جامع این است که تصور می‌گردد از سخاوتمندی برنامه‌ها سوء استفاده شده و در نتیجه موجب اشاعه تقلب و رذایل اخلاقی در جامعه می‌شود. (دوئر بریک، ۱۳۹۵: ۱۲۱) این موضوع را از نظر سنجی‌های روزنامه‌های سراسری انگلستان نیز می‌توان دریافت. برای مثال روزنامه گاردین، نتیجه یکی از نظر سنجی‌های خود را با این تیتر گزارش داد که «اصل فراگیری بورج طرفداران خود را از دست می‌دهد، زیرا رأی دهندگان بیش از پیش از فکر هدفمند کردن کمک‌ها در مسیر حمایت از نیازمندان حمایت می‌کنند» (جج، ۱۳۹۵: ۱۰۲).

۳. موانع درونی جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی

برخی از موانع تحقق جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی ناشی از نواقص ساختاری داخل در این نظام است. تداخل و همپوشانی در وظایف نظام بیمه‌ای و حمایتی، ضعف در شناسایی گروه‌های هدف آسیب‌پذیر (آزمون‌وسع و استطاعت مالی)، عدم مشارکت با ذینفعان، فقدان نهاد تنظیم‌گرواحد در نظام تأمین اجتماعی، ضعف در نظام دادرسی تأمین اجتماعی و ترس از بدنامی و تحقیر از جمله مواردی هستند که منجر به کاهش مشمولین و تضعیف تعهدات و مزایای تأمین اجتماعی می‌شوند.

۱.۳. تداخل و همپوشانی در وظایف نظام بیمه‌ای و حمایتی

هریک از انواع مزایای تأمین اجتماعی برای جبران آثار نامطلوب خطری معین طراحی شده‌اند. با این حال بنا به جهاتی گاه موقعیتی پیش می‌آید که نقصان ناشی از خطری معین به طریق یا طرق دیگری هم جبران می‌شود. این وضعیت را «همپوشانی» یا «پوشش مضاعف» نام نهاده‌اند. (عصمتی، ۱۳۸۸: ۱۵۳) گاهی نیز تداخل بین بخش‌های بیمه‌ای و حمایتی بوجود می‌آید، به نحوی که بار مسئولیت مزایای مرتبط با نظام حمایتی که علی‌الاصول می‌بایست بدون مشارکت و دریافت حق بیمه ارائه شوند، به عهده نظام بیمه‌ای که مبتنی بر مشارکت بیمه‌شده است، گذارده می‌شود و یا اینکه انتظار می‌رود نظام حمایتی جبران‌گر مزایای نظام بیمه‌ای شود.

عمده تداخلات و همپوشانی در مزایای نظام تأمین اجتماعی کشورمان، انتظار ارائه مزایای حمایتی (غیرمشارکتی) از طریق نظام بیمه‌ای (مشارکتی) است. در واقع با نبود لایه حمایتی قوی و عمیق، انتظارات حمایتی جامعه به سمت لایه بیمه‌های اجتماعی هدایت می‌شود و بدین ترتیب هزینه‌های ناخواسته این امر را بیمه‌شدگان می‌پردازند. (گرجی پور، ۱۳۹۵: ۶۲) این نقیصه یکی از مهمترین موانع استقرار جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی کشورمان می‌باشد که منجر به هرز منابع نظام حمایتی و اتلاف و سوء استفاده از منابع نظام بیمه‌ای می‌گردد. در صورتی که این منابع در محل خود هزینه شوند، نیازمندان بیشتری از مزایای حمایتی و بیمه‌شدگان بیشتری از مزایای متنوع‌تر نظام بیمه‌ای برخوردار می‌شوند.

در بسیاری از کشورها تأمین منابع مالی نظام تأمین اجتماعی کاملاً با وضعیت موجود و افراد واجد شرایط دریافت مزایای تأمین اجتماعی تطبیق داده می‌شود. در این معنا، فقط آن مزایایی که جبران‌گرازدست دادن موقتی یا دائمی درآمد ناشی از کار است (مقرری روزانه بیماری، حقوق بازنشستگی، مقرری بیکاری) باید از محل مشارکت‌های تأمین اجتماعی و توسط صندوق‌های بیمه‌ای پرداخت شود. در مقابل، مزایایی که ارتباط مستقیم با تضمین

و حفظ سطح درآمد ندارند (مراقبت‌های بهداشتی، مزایای خانوادگی و مزایای عدم اشتغال پرداختی به جوانان جویای کار) بهتر است که از طریق برنامه‌های مربوط به همبستگی ملی و از محل بودجه عمومی پرداخت گردند. (اوزبی، ۱۳۷۸: ۱۵۷)

صندوق‌های بیمه اجتماعی به عنوان نهادهای متولی لایه بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی، صندوق‌هایی مشاع و بین نسلی هستند که با عقد قرارداد جمعی بین بیمه‌گرو بیمه‌گذار، براساس قانون شکل گرفته و مالکیت آنها متعلق به همه نسل‌هاست. بنابراین، این صندوق‌ها ماهیت کاملاً مشارکتی دارند و متفاوت از یک نهاد حمایتی هستند. لذا در مقابل افراد نیازمند غیرعضو که مشارکتی در تأمین منابع آن (پرداخت حق بیمه) ندارند، هیچ‌گونه تعهد و مسئولیتی نداشته و فقط براساس محاسبات بیمه‌ای و مبتنی بر قاعده عدالت (متناسب با میزان سنوات پرداخت حق بیمه، میزان مبالغ پرداختی و...) در چارچوب موازین قانونی، موظف به اجرای تعهدات خود در مقابل بیمه‌شدگان می‌باشند. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۱۱)

به عبارت دیگر، افزایش فقر و آسیب‌های اجتماعی در قالب گسترش نظام بیمه‌ای مهارشدنی نیست، چراکه پوشش بیمه‌ای راهکارهایی از فقر نیست. خصوصاً این که کاملاً محتمل است که برای همه گروه‌های تهیدست شهری و روستایی مشارکت در پرداخت هزینه‌های نظام بیمه‌ای امکانپذیر نیست (وصالی، ۱۳۹۴: ۱۸).

توجه به تعهدات حمایتی و یا بیمه‌ای تأمین اجتماعی در کشور ما در برهه‌های زمانی گوناگون، متفاوت بوده است. گاهی تمرکز دولت بر توسعه و تقویت نظام حمایتی بوده و گاهی بار تعهدات تأمین اجتماعی بر عهده نظام بیمه‌ای قرار داده شده است. به عنوان مثال با پیروزی انقلاب اسلامی، گرایش به محرومیت زدایی و توسعه خدمات حمایتی دولت شدت گرفت. سازمان‌ها و نهادهای مختلفی با ماهیت حمایتی و خیریه تشکیل شدند که اگر چه هر کدام مسئولیت خدمت‌رسانی به بخشی از جمعیت کشور را به عهده داشتند، اما وجود همپوشانی و خلأها، ناکارآمدی سازمانی و توزیع نامناسب یارانه‌ها غیر قابل انکار بود. متعاقب آن قوانین و مقررات بیمه‌های اجتماعی با هدف محوریت نظام بیمه‌ای و محدود

سازی نظام حمایتی اصلاح شدند. (کریمی، ۱۳۸۶: ۱۰۰) البته اصلاحات مزبور با این رویکرد انجام شد که چون دولت در تأمین هزینه‌های تعهدات حمایتی نظام تأمین اجتماعی ناتوان است، از محل درآمدهای صندوق‌های بیمه‌ای که ناشی از حق بیمه دریافتی از بیمه‌شدگان می‌باشد، منابع مالی خدمات حمایتی را تأمین کند و انجام تعهدات حمایتی را بر عهده صندوق‌های بیمه‌ای قرار دهد. در حالی که در قوانین ارگانیک از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قوانین برنامه توسعه از این امر نهی شده است. مطابق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «وجوه، اموال، ذخائر و دارائی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است، هرگونه تصرف دولت در این اموال و رابطه مالی دولت با صندوق‌های موصوف در چارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها خواهد بود». (بند ۷ ماده ۷) بنابراین منابع صندوق بیمه اجتماعی بیت‌المال نیست بلکه حق الناس است و دولت یا اعضای این صندوق، حق دخل و تصرف در این منابع یا ادغام آن در دیگر صندوق‌ها را ندارند. (کریمی، ۱۳۸۶: ۱۱۴) به همین مناسبت در قوانین متعدد اجرای تصمیمات و احکام دولت در جهت کاهش منابع یا افزایش مصارف و تعهدات صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای منوط به تأمین بار مالی معادل آن از سوی دولت شده است.

اما در عمل توجه چندانی به استقلال منابع بیمه‌ای از حمایتی و رعایت اصول و ضوابط محاسبات بیمه‌ای و صیانت از منابع مشارکتی بیمه‌شدگان نمی‌شود و انتظارات نهادهای بالادستی و یا حاکمیتی در برآورده کردن نیازهای حمایتی نظام رفاه و تأمین اجتماعی از سازمان تأمین اجتماعی که یک نهاد بیمه‌ای است، منجر به اخلاف در وظایف اصیل این سازمان در جهت جامعیت و فراگیری نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی می‌گردد. برخی از این نهادها از جمله شرکای اجتماعی، دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و قوه قضائیه، به صورت برون‌زا و به لحاظ پشتوانه‌های قانونی و فشارهای سیاسی، اجتماعی در اهداف و مأموریت‌های صندوق‌های بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی اثرگذارند

و انتظار اجرای تعهدات نظام حمایتی را از صندوق‌های بیمه‌ای علی‌الخصوص سازمان تأمین اجتماعی دارند. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۲۳) نمونه‌های بارز انتظارات ارائه تعهدات حمایتی از نهادهای بیمه‌ای را می‌توان حجم‌گسترده تخفیفات و معافیت‌های بیمه‌ای و افزایش بازنشستگی‌های پیش از موعد دانست که در جهت حمایت از اقشاری خاص بر نظام بیمه‌ای تحمیل می‌گردند و مکرراً بر تعداد و تنوع آنها افزوده می‌شود، در حالی که حمایت از اقشار مزبور می‌بایست نه در قالب نظام بیمه‌ای و از محل منابع مشارکتی بیمه‌شدگان که حق الناس است، بلکه از محل منابع عمومی و بیت المال تأمین شود و از این طریق دولت نسبت به جبران کاهش درآمد افراد مزبور اقدام نماید.

گسترده‌گی حجم تعهدات و خدمات و ابعاد منابع مالی در گردش سازمان تأمین اجتماعی، عاملی است که موجب شده است درباره شرایط مالی آن به گونه‌ای اغراق‌آمیز سخن گفته شود، اما تنها نگاهی به حجم تعهدات جاری و آتی آن سازمان در قبال بیمه‌شدگان دیروز، امروز و فردا و توجه به موضوع مهم پیشی گرفتن آهنگ افزایش تعداد مستمری‌بگیران از بیمه‌شدگان، کافی است تا شرایط بحرانی صندوق مزبور بر هر کس روشن شود. ورشکستگی احتمالی صندوق و ناتوانی آن در تداوم و استمرار ارائه خدمات به اقشار تحت پوشش، عواقب اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دامنه‌داری را در پی خواهد داشت، بویژه آنکه دولت مطابق اصل «اصل تضمین» ضامن تداوم خدمات و حمایت‌های این صندوق و سایر صندوق‌های پایه بیمه‌ای است. بدون تردید عدم تفکیک درست و واقعی مزایا از یکدیگر و نبود ساختار جامع و منسجم در قالب نظام چند لایه، اولین و مهمترین عامل محروم ماندن بخش زیادی از اقشار نیازمند جامعه از مزایای تأمین اجتماعی (فراگیری) و عقیم ماندن مزایای ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی (جامعیت) است. رفع این مشکل اولاً مستلزم شناخت و آگاهی جامعه و شناخت درست مراجع تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور نسبت به عملکرد و مأموریت‌های صندوق‌های بیمه‌ای و ترکیب منابع و مصارف و تعهدات جاری و آتی آنها است. ثانیاً ضرورت دارد پس از شناسایی توازی وظایف و مسئولیت‌ها، نسبت به حذف یا

ادغام برخی دستگاه‌های موازی اقدام شده و یک نهاد به عنوان مسئول انجام هر وظیفه شناخته شود تا امکان استفاده مطلوب از امکانات فراهم گردد.

۲،۳. ضعف در شناسایی گروه‌های هدف آسیب پذیر (آزمون وسع و استطاعت مالی)

همانگونه که قبلاً ذیل مفهوم فراگیری تأمین اجتماعی مطرح شد، گزینشی بودن مشمولین تأمین اجتماعی به نحوی که موجب برخورداری نیازمندان و اولویت بندی مشمولین گردد، فراگیری نسبی مورد نظر این پژوهش را تأمین می‌نماید. این فراگیری جز از طریق به کارگیری آزمون وسع (Means Test) و ارزیابی استطاعت مالی افراد تحقق نمی‌یابد. «آزمون وسع» شکلی از ارزیابی فردی است که به شواهد ناظر بر وضعیت مالی افراد می‌پردازد. وضعیت مالی افراد گاهی به درآمد محدود می‌شود (که آن را آزمون درآمد می‌خوانند) و گاهی به درآمد و دارایی (هر دو) برمی‌گردد (گیلبرت، ۱۳۹۵: ۲۱۵).

در چند سال اخیر اهمیت برقراری آزمون وسع در قوانین کشور ما تا حدودی مورد توجه قرار گرفته است. (از جمله ماده ۸۱ و بند الف ماده ۷۰ قانون برنامه ششم توسعه) اما به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های لازم، در عمل چندان توفیقی نیافته است. نمونه‌های آن را می‌توان در استفاده غیرنیازمندان از مزایای نقدی هدفمندی یارانه‌ها، محرومیت برخی نیازمندان از مستمری‌های کمیته امداد و سازمان بهزیستی دانست. تا زمانی که زیرساخت‌های لازم فراهم نشود که اولین آن شفافیت و دسترسی به اطلاعات مالی افراد است، نمی‌توان به نتایج مورد انتظار آزمون وسع چندان امید داشت. در حال حاضر بیشترین مزایای تأمین اجتماعی در قالب لایه بیمه‌ای و بدون رعایت آزمون وسع به افراد ارائه می‌شود.

مادامی که آزمون وسع به شیوه مناسب در کشور پیاده‌سازی نشود، افراد بسیاری به ناحق از مزایای تأمین اجتماعی برخوردار می‌شوند و بسیاری نیز که نیاز مبرم به حمایت‌های تأمین اجتماعی دارند، از این مزایا محروم می‌گردند. لذا یکی از لوازم استقرار جامعیت و فراگیری مزایای تأمین اجتماعی بهره‌گیری از ابزار آزمون وسع به شیوه دقیق و منصفانه است.

۳،۳. عدم مشارکت با ذینفعان

براساس تجارب علمی و عملی دنیا و به موجب اسناد بین‌المللی از جمله اعلامیه حقوق بشر و بویژه براساس اصول «کارشایسته»، سه جانبه‌گرایی (ترکیب دولت، کارگران و کارفرمایان) در ارکان عالی تأمین اجتماعی جزو حقوق بنیادین کار است. سه جانبه‌گرایی به این معناست که در یک فرآیند انتخابات آزاد و مستقیم، ذینفعان تأمین اجتماعی اعم از کارفرمایان و کارگران (بیمه‌شدگان) و مستمری‌بگیران بتوانند نمایندگان خود را در ارکان تصمیم‌گیری و نظارتی نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی انتخاب و بکارگمارند و به نوعی «دموکراسی در خدمات اجتماعی» برقرار شود. در ایران جوهره اصلی قوانین مربوط به تأمین اجتماعی، به ویژه از سال ۱۳۲۸، بر ساختار مشارکتی اداره تأمین اجتماعی تأکید داشته، ولی در طول زمان تغییراتی در نحوه انتخاب، تعداد و کارکردهای این ارکان داده شده است. اما آنچه کاملاً محسوس است، پررنگ شدن بیشتر نقش دولت، به ویژه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۴۷) به نحوی که بدلیل عدم شکل‌گیری تشکلهای عالی کارگری و کارفرمایی در کشور تا اواخر دهه ۷۰، نمایندگان کارگری و کارفرمایی عضو شورای عالی تأمین اجتماعی و هیئت نظارت سازمان تأمین اجتماعی توسط وزیران وقت کار و امور اجتماعی انتخاب و منصوب می‌شدند و از اوایل دهه هشتاد نیز که این تشکلهای شکل گرفتند، به علت احاطه بیش از ۷۰ درصدی دولت و مجموعه‌های نهادی و بنیادی بر اقتصاد کشور، عملاً رویکرد دولتی بر این تشکلهای حاکم بوده و در طی تمامی این دوران مباحث سیاسی و غیر صنفی بر کارکرد تشکلهای کارگری و کارفرمایی چربش بسیار زیادی داشته است. در ترکیب هیأت امنای فعلی صندوق‌های بیمه‌ای به عنوان عالی‌ترین رکن این صندوق‌ها در کشور، نقش نمایندگان ذینفعان کم‌رنگ است. در ترکیب هیأت امنای مذکور، دو سوم اعضاء (شش نفر از نه نفر) از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی معرفی می‌شوند و یک سوم آنها (سه نفر) مجموعاً نمایندگان تشکلهای کارفرمایان و بیمه‌شدگان هستند. (قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۸) این ترکیب

موجب دولتی شدن بیش از حد هیأت امناء و تضعیف نقش بخش غیردولتی در آن شده است. (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۵۴) ضمن آنکه ترتیب تعیین و انتخاب نمایندگان کارگران و کارفرمایان در تشکیلات صندوق‌های بیمه‌ای (سازمان تأمین اجتماعی) نیز دارای ایراد است.

عدم مشارکت ذینفعان در تصمیم‌گیری و اداره امور نظام تأمین اجتماعی، آنان را نسبت به آینده این نظام بدبین و ناامید می‌سازد و مشارکت آنان را در تأمین منابع (پرداخت حق بیمه) و بهره‌برداری از منافع نظام بیمه‌ای کاهش می‌دهد. بدیهی است که این کاهش مشارکت، از جامعیت و فراگیری نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی خواهد کاست.

۴.۳. فقدان نهاد تنظیم‌گر در نظام تأمین اجتماعی

شاید تعجب برانگیز باشد که اعلام شود بخش اعظمی از ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی در استقرار جامعیت مزایا و فراگیری مشمولین آن، ناشی از وضع قوانین و مقررات پراکنده و ناموزون است. اصولاً قوانین و مقررات با هدف تنظیم امور و ایجاد فضای امنیت و آرامش برای شهروندان وضع می‌گردند، اما همین قوانین چنانچه شتابزده و بدون در نظر گرفتن اصول و قواعد شکی و ماهوی ناظر بر قانون‌گذاری و بدون ملاحظات تخصصی موضوع قانون به تصویب برسند، می‌توانند باعث درهم‌گسیختگی جامعه و ایجاد ناامنی و بی‌اعتمادی شهروندان گردند. قوانین و مقررات متعدد حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشورمان علی‌الخصوص در لایه بیمه‌های اجتماعی پُر از تناقضات و ابهاماتی است که منجر به تشتت و پراکندگی در ساختار و مزایای صندوق‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی شده است.

تبعض‌های ناعادلانه در برخی قوانین و مقررات بیمه و بازنشستگی بین صندوق‌ها و عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات به دلیل وجود پیچیدگی و ابهام در آنها سبب شده است تا نظام بیمه‌های اجتماعی کشور در پاسخگویی به نیازهای کنونی جمعیت هدف با مشکلاتی مواجه شود و در تحقق جامعیت و فراگیری مزایای تأمین اجتماعی تا حدود زیادی ناکام بماند. به علاوه، برخی قوانین منجر به تضعیف صندوق‌های بازنشستگی

و افزایش بدهی های دولت می شوند، بدون آنکه به نفع عموم بیمه شدگان باشند که از نمونه های آن می توان به معافیت های گوناگون بیمه ای برای کارفرمایان و بیمه شدگان در موارد مختلف، بازنشستگی های پیش از موعد، تسهیل شرایط بازنشستگی و تکفل بازماندگان و امثال آن اشاره کرد. به عنوان مثال در سال های اخیر، با تصویب قوانین متعدد، شرایط استفاده از بازنشستگی های پیش از موعد تسهیل شده است. این در حالی است که به دلیل افزایش طول عمر و روند سالمند شدن جمعیت، هزینه های دوران بازنشستگی با سرعت سرسام آوری افزایش می یابد. قواعد محاسبات بیمه ای حکم می کند که با افزایش امید به زندگی، سن بازنشستگی افزایش یابد و حتی راهبرد «بازنشستگی دیررس» اتخاذ شود. اما روند قانون گذاری در کشور ما عکس این راهبرد بوده است. (گرچی پور، ۱۳۹۵: ۱۲۶) همچنین در شرایطی که دولت با محدودیت شدید منابع مواجه است، به علت تصویب قوانین حمایتی و معافیت های بیمه ای، بدهی های معوقه دولت به صندوق های بیمه اجتماعی به طور تصاعدی در حال افزایش است و پیش بینی می شود که طی پنج سال آینده به سطح «غیرقابل وصول» برسد؛ مگر آنکه در اولین فرصت، قوانین تعهدآور اصلاح شوند و از رشد این بدهی ها جلوگیری شود. لذا برقراری ثبات و پایداری در نظام بیمه اجتماعی کشور مستلزم بهبود فرایندهای سیاست گذاری و قانون گذاری درباره این صندوق ها است (گرچی پور، ۱۳۹۵: ۱۳۴).

همه این موارد ضرورت ایجادن هادسازی درحوزه تنظیم گری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و تأسیس «سازمان تنظیم مقررات بیمه های اجتماعی» را دوچندان می نماید تا بتواند مانع تصویب قوانین مغایر با اصول و محاسبات بیمه ای گردد. این امرمی تواند از طریق راهبرد ایجاد یک سازمان تنظیم گر قوانین با استقلال اداری و مالی کامل و تحت هدایت و رهبری هیئتی از نخبگان، ذینفعان مستقیم و غیرمستقیم اداره شود. (منوچهری راد، ۱۳۹۶: ۸۵) این مرجع فرابخشی و فراقوه ای در همه کشورهای توسعه یافته به نحوی مورد شناسایی و تأسیس قرار گرفته است. به عنوان مثال در نظام تأمین اجتماعی انگلستان اختصاصاً دو نهاد تنظیم گرایفای

نقش می‌نمایند. در حوزه سلامت نهاد تنظیم‌گر «اداره بهداشت و ایمنی»^۱ و در حوزه مستمری‌ها نیز نهاد «تنظیم‌گر مستمری‌ها»^۲ برای این امر تأسیس شده‌اند. (HSE, 2013: 5) هدف از ایجاد این دو نهاد تنظیم‌گر حمایت از کارگران در ایجاد محیط ایمن کار و انجام تکالیف کارفرمایان و صندوق‌های بیمه‌ای به نحو مطلوب می‌باشد (Thurley, 2018: 5-6) که اولین اثر آن افزایش مشمولین (فراگیری) و توسعه مزایای (جامعیت) نظام بیمه‌ای است. لذا بدلیل استقلال این نهادها از دولت و دارا بودن قدرت لازم در تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری در تحقق اهداف خود موفق بوده‌اند. تأسیس چنین نهادهایی در ایران نیز تا حدود زیادی نظام تأمین اجتماعی کشورمان را به سمت تحقق اهداف مزبور سوق خواهد داد.

۵.۳. ضعف در نظام دادرسی تأمین اجتماعی

از آنجاکه دولت تکلیف خود در تأمین اقتصادی شهروندان را از طریق وضع قوانین و مقررات خاص و تأسیس نهادهای تأمین اجتماعی انجام می‌دهد، نقص، اجمال، سکوت، تعارض، تورم و پراکندگی نابهنجار این قوانین در مرحله اجرا، ممکن است منجر به طرح دعوای بیمه‌شدگان و کارفرمایان علیه صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر شود و یا متقابلاً نهادهای تأمین اجتماعی مجبور به اعمال قدرت عمومی علیه کارفرمایانی شوند که تکالیفی را برعهده دارند. همچنین است زمانی که نهاد تأمین اجتماعی تقاضای افراد را مبنی بر دریافت مزایا رد کند و یا زمانی که مزایای ارائه شده پاسخگوی نیاز افراد نباشد. در این خصوص با امعان نظربه اصل حاکمیت قانون، باید سازوکارهای لازم به منظور احقاق حقوق افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات نهاد تأمین اجتماعی پیش بینی شود. به عبارت دیگر افراد باید از حمایت قضایی لازم برخوردار باشند.

از طرفی وقتی بر جامعیت مزایای تأمین اجتماعی و فراگیری مشمولان آن تأکید می‌گردد و

1. Health and Safety Executive (HSE)

2. The Pensions Regulator (TPR)

از ابزارهایی نظیر آزمون‌های استطاعت مالی برای تعیین گستره تأمین اجتماعی استفاده می‌شود، طبیعتاً تخلف‌ها و تقلبات برخی افراد جهت برخورداری هر چه بیشتر از مزایا گسترش می‌یابد. به عنوان مثال افراد از گزارش دقیق و واقعی درآمد خود امتناع و اجتناب می‌نمایند یا برخی در حین دریافت مقرری بیکاری همزمان به طور مخفیانه کار می‌کنند. لذا در این موارد نیز سازوکاری لازم است تا با متخلفان برخورد نموده و به حمایت قضایی از نهادهای تأمین اجتماعی و منافع عموم مزایا بگیران بپردازد.

رسیدگی به دعاوی مرتبط با تأمین اجتماعی بواسطه ماهیت خاصشان می‌بایست متفاوت از دعاوی حوزه حقوق خصوصی رسیدگی گردند. در کشور ما نظام منسجم و کارایی برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی طراحی نشده است. هر چند در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت و نهادهای عمومی تأسیس شده و با توجه به شمول نظارت آن بر سازمان تأمین اجتماعی به عنوان نهاد عمومی غیردولتی، در بررسی دعاوی حوزه تأمین اجتماعی نقش مؤثری ایفا می‌نماید به نحوی که سازمان مذکور همواره یکی از سازمان‌هایی است که دعاوی زیادی در دیوان عدالت اداری علیه آن مطرح بوده است؛ (حسین آبادی، ۱۳۸۴: ۲۲۱-۲۲۰) اما این امر تمام صندوق‌ها را در بر نمی‌گیرد و صندوق‌های خصوصی و یا اختصاصی دیگر (مثل صندوق بیمه وکلاء و کارگشایان) از شمول رسیدگی این دیوان خارج اند. از سوی دیگر تخصصی بودن مسائل تأمین اجتماعی و کند بودن و تشریفاتی بودن رسیدگی در دیوان عدالت اداری از کارایی این دیوان در رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی می‌کاهد، به نحوی که گاه‌گاهاً منجر به تضعیف حاکمیت قانون شده است (رستمی، حسینی پوراردکانی، ۱۳۹۱: ۳۳).

هرچند در مورد سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین نهاد بیمه‌ای تأمین اجتماعی کشور مراجع و کمیسیون‌های تخصصی نیز وجود دارند، اما این مراجع تنها به بخشی از اعتراضات بیمه‌شدگان این سازمان رسیدگی می‌نمایند. «هیأت‌های تشخیص مطالبات» برای رسیدگی به اعتراضات کارفرما نسبت به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده

از طرف سازمان (مواد ۴۲ تا ۴۵ قانون تأمین اجتماعی) (هداوند، جم، ۱۳۹۰: ۲۴۲-۱۵۱) «کمیسیون‌های پزشکی» برای تعیین میزان ازکارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنها (ماده ۹۰ قانون تأمین اجتماعی) و کمیته‌های استانی برای تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور (آیین نامه اجرایی قانون مشاغل سخت و زیان‌آور) اما مرجعی خاص که صلاحیت رسیدگی به شکایات بیمه‌شدگان در زمینه مسائل بیمه‌ای را داشته باشد، پیش بینی نشده است. (بادینی، ۱۳۸۶: ۷۰) ضمن اینکه مراجع مشابهی در سایر صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای وجود ندارد.

توسعه و ارتقای نظام دادرسی تأمین اجتماعی از منظر دیگری نیز به تقویت جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی کمک خواهد نمود و آن در مواردی است که مراجع قضایی به هنگام رسیدگی به دعاوی نظام تأمین اجتماعی به استناد اصول جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی برخی از رویه‌های متعارض و مغایر این اصول را در نهادهای تأمین اجتماعی نقض یا ابطال نمایند. مطالعات نشان می‌دهد، در بسیاری موارد دیوان نسبت به این اصول بی توجه بوده است (انصاری، مبین، ۱۳۹۰: ۳۵-۳۴).

۶.۳. ترس از بدنامی و تحقیر

یکی از مبانی اصلی تأمین اجتماعی، حفظ کرامت انسانی است و حیات انسانی جز با بهره‌مندی آدمیان از حداقل‌های رفاهی به شدت در معرض مخاطره و تهدید است. (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۹: ۲۶۷) در واقع احترام به کرامت ذاتی انسان‌ها ایجاب می‌کند که تدابیر لازم برای حمایت از تک‌تک ایشان در مقابل مشکلات اقتصادی و اجتماعی اندیشیده شده و وسایل و مقدمات لازم برای تأمین امنیت و آسایش و رفاه آنها فراهم گردد. استفاده از برخی ابزارها برای شناسایی گروه‌های نیازمند و اعلان و انتشار اطلاعات نیازمندان در سطح جامعه ممکن است خود باعث بدنامی و انزوای گروه‌های نیازمند شده و آنها را از مزایای تأمین اجتماعی گریزان سازد و از این طریق به عنوان مانعی بر سر راه جامعیت و فراگیری

تأمین اجتماعی قرار گیرد. این موضوع که متقاضی می پذیرد که منابع مالی اش پایین تر از خط درآمد می باشد، تاحدودی تحقیرآمیز است و ممکن است این طرز تفکر را بوجود آورد که متقاضیان مزایا افرادی گدا و تنبل هستند. (East, 1999: 20) لذا ترس از نشاندار شدن و بی آبرویی باعث می شود که این افراد از بازگو کردن شرایط متزلزل زندگی خویش خودداری کنند. (برانت، ۱۳۸۳: ۸۲) لذا برخی برنامه های آزمون استطاعت مالی را موجب هتک شأن و حرمت انسانی و بدنامی افراد می پندارند؛ لکن در عمل هنوز ثابت نشده است که تمامی گروه های شناسایی شده در قالب آزمون وسع، از دریافت مزایای گزینشی نفرت داشته باشند. بسیاری معتقدند گروه هایی که از این بابت احساس بدنامی می کنند، گروه هایی هستند که حتی قبل از متقاضی شدن برای مزایا نیز احساس بدنامی می کرده اند. مثلاً در آمریکا ثابت نشده که دانشجویان کالج ها که گروهی ممتاز هستند، از تقاضای کمک مالی و تن دادن به آزمون وسع احساس بدنامی کنند. بنابراین نفس آزمون وسع واجد هیچ اثر ناشایست و تحقیر آمیزی نیست، بلکه برعکس چون اجازه می دهد که منابع به نیازمندترین ها اختصاص یابد، آن را محمل مثبت برقراری عدالت نیز می پندارند. در واقع این نحوه مدیریت بروکراتیک آزمون استطاعت است که موجب آزار و بدنامی است. از جمله روش های آزار دهنده آزمون استطاعت می توان به بازدیدهای ناگهانی از خانه متقاضیان در تمام ساعات روز و شب یا رفتارهای تحقیرآمیز در اوقات ارزیابی وضعیت درآمدی مددجویان اشاره کرد. (برانت، ۱۳۸۳: ۲۲۰) همچنین ممکن است فردی که استحقاق دریافت مقرری بیمه بیکاری یا مقرری افراد جویای کار را دارد، تکلیف خود به حضور مداوم در ادارات کار و نهادهای کاریابی را نوعی حقارت تلقی کند و از دریافت مزایای مزبور صرف نظر کند یا اعلام مطلقه بودن توسط فرزندان اناث بازمانده جهت دریافت مستمری بازماندگان ممکن است تحقیرآمیز تلقی شود. به همین ترتیب در همه مواردی که فرد دریافت مزایای استحقاقی خود را مستلزم پیگیری های مکرر و التماس از افراد مسئول پرداخت مستمری ببیند و به اصطلاح برای دریافت مزایای خود ناچاراً باید به جنگ با اداره یا نهاد تأمین اجتماعی بپردازد، از دریافت مزایای خود

انصراف می‌دهد. لذا در کنار عدم آگاهی متقاضیان از مزایای خود، بدنایمی و تحقیر شدن آنان موجب عدم استقبال ایشان از مزایای تأمین اجتماعی می‌شود. یک سابقه تاریخی در انگلستان نشان می‌دهد که در سال ۱۹۹۸ بیشتر از یک میلیون نفر فرد بازنشسته که واجد شرایط کمک معاش بودند، به همین علت آن مزایا را دریافت نکرده‌اند (East, ۱۹۹۹: ۲۰).

البته باید توجه داشت که به عقیده برخی از نویسندگان، مقوله بدنایمی با آگاهی و اطلاعات مشمولین و سطح نگرش فرد و جامعه پیوند نزدیک دارد. شواهد موجود حاکی از آن است که مددجویان کم اطلاع معمولاً بیشتر از آن مددجویانی که از کم و کیف مقررات مساعدت یا بیمه اجتماعی آگاهی دارند، نگران بدنایمی و تخفیف شخصیت خود هستند. (برانت، ۱۳۸۳: ۲۰۷) از طرفی اتخاذ راهکارهای محرمانگی اطلاعات مشمولان و صیانت از حقوق ذینفعان می‌تواند ایشان را نسبت به حفظ حرمت و اعتبار ایشان در جامعه خوشبین کند و ایشان را به دریافت مزایای استحقاقی تشویق و ترغیب نماید و از این طریق بر توسعه فراگیری و جامعیت تأمین اجتماعی بیافزاید.

۴. موانع بیرونی جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی

برخی از موانع تحقق جامعیت و فراگیری مزایای تأمین اجتماعی خارج از نظام تأمین اجتماعی و ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر کشور است که با تأثیر منفی بر نظام تأمین اجتماعی موجب کاهش مشمولین و اخلاف در ارائه تعهدات و مزایای این نظام می‌گردد.

۱.۴. کمبود بودجه و ضعف در تأمین و اداره منابع مالی

نظر به اولویت و اهمیت برنامه‌های تأمین اجتماعی در اکثر کشورهای جهان، سالیانه مبالغ زیادی جهت مصارف هزینه‌های تأمین اجتماعی و رفاه افراد جامعه در بودجه کل هریک از کشورها تخصیص می‌یابد. حجم، میزان و کیفیت هزینه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف متفاوت بوده و در بیشتر آنها بودجه تأمین اجتماعی به بیش از یک سوم مصارف

کل بودجه می‌رسد. لذا شمار مواردی که تأمین اجتماعی در صدد پوشش و جبران آثار زیانبار آنها برمی‌آید، به قدرت اقتصادی و ساختار اجتماعی هر کشور بستگی دارد. از همین رو، دامنه شمول (فراگیری) و درجه حمایت از افراد (جامعیت) در برابر حوادث و میزان خسارات پرداختی به آنها تفاوت خواهد کرد (خالق پرست و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۲).

البته باید توجه داشت که کمبود و کسری بودجه رفاهی، تنها مانع بودجه‌ای بر سر راه جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی نیست، بلکه ضعف در تأمین و اداره منابع مالی و عدم تخصیص مناسب اعتبارات اندک موجود، بر مشکلات ناشی از کمبود بودجه در این حوزه افزوده است. متأسفانه بسیاری از فعالیت‌هایی که ذیل هر برنامه رفاهی تعریف شده و بودجه دریافت می‌کنند، هیچ سنخیتی با عنوان برنامه نداشته و چه بسا اساساً فعالیتی در راستای حمایت‌های اجتماعی یا بیمه‌ای نباشند. در نظر گرفتن چارچوبی استاندارد برای حمایت‌های اجتماعی منطبق بر تعاریف بین‌المللی گام مهمی به سوی تخصیص مناسب اعتبارات محدود حوزه رفاهی میان برنامه‌های رفاهی کشور خواهد بود. (خالق پرست و دیگران، ۱۳۹۶: ۶۳) عمده ضعف در تأمین و اداره منابع مالی موجود، به نظام بیمه‌ای کشورمان تعلق دارد. همه ساله بخش زیادی از بودجه رفاه و تأمین اجتماعی کشور صرف صندوق‌های بیمه‌ای دولتی مثل صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق نیروهای مسلح می‌شود. چنانچه دولت تصمیم به پرداخت بدهی صندوق تأمین اجتماعی را نیز داشته باشد، کل بودجه رفاهی کفاف این هزینه را نخواهد کرد. پیش‌بینی می‌شود که در صورت تداوم روند فعلی، سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۱۵ به تنهایی مبلغ ۴۸۲ هزار میلیارد تومان کسری داشته باشد. (گرچی پور، ۱۳۹۵: ۱۲۹) در مورد صندوق تأمین اجتماعی نیز که یک نهاد عمومی غیردولتی و دارای استقلال ادار و مالی از دولت است، در بسیاری از موارد، ساختار منابع و مصارف و عملکرد آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم، متأثر از تصمیماتی است که در خارج از این سازمان و در غیاب نمایندگان بیمه‌شدگان، کارگران، کارفرمایان و بازنشستگان اتخاذ می‌شود و هر روز به نوعی بار مالی جدیدی به این صندوق تحمیل

می‌شود. در سنوات متمادی برخی از طرح‌ها و قوانینی وضع می‌شوند که باعث کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی در کوتاه مدت یا بلندمدت شده‌اند، از جمله: قوانین و تصمیماتی که به معافیت برخی از کارگاه‌ها از پرداخت حق بیمه منجر می‌شود؛ قوانین یا تصمیماتی که سبب کاهش اشتغال، اخراج کارگران یا تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی می‌شود و قوانینی که موجب کاهش نرخ حق بیمه یا کاهش سطح دستمزدها می‌شود، قوانینی که به بازنشستگی زودرس کارگران منجر می‌شود، قوانینی که سقف سنی بازنشستگی را کاهش می‌دهند، قوانین و تصمیماتی که نرخ داروها و خدمات تشخیصی، حدود خدمات و سطح تعهدات بیمه در زمینه درمان و دارو را افزایش می‌دهند و قوانینی که شرایط برخورداری از مزایای بیمه‌ای را به صورت غیراصولی تسهیل می‌کنند. به عنوان مثال گروه‌های جدیدی که با تصویب قوانین خاص به عضویت سازمان تأمین اجتماعی درآمده‌اند، بخش عمده‌ای از حق بیمه آنها به عهده دولت است و در نتیجه قابل وصول نیست و صرفاً بر حجم بدهی انباشته دولت به این سازمان می‌افزاید. مثلاً در مورد باربران، خادمین مساجد، بافندگان فرش و صاحبان صنایع دستی شناسه دار، سهم دولت از حق بیمه «بیست، بیست و هفتم» است که حدود ۷۴٪ منابع بیمه‌ای آنهاست و عمدتاً هم پرداخت نمی‌شود. در چنین شرایطی دولت در سنوات آتی مجبور خواهد بود رقمی بسیار بیشتر از بودجه عمومی کل کشور را به تأمین کسری صندوق‌های بازنشستگی اختصاص دهد. در صورت منطقی و هدفمندسازی حجم تعهدات بیمه‌ای و صرف منابع رفاهی به نیازمندترین افراد در قالب نظام حمایتی و غیرمشارکتی، بودجه‌ریزی نظام تأمین اجتماعی عملیاتی‌تر و کارآمدتر خواهد شد. لذا باید تلاش کرد تا سهم صندوق‌های بیمه‌ای و نظام مشارکتی از بودجه کل کشور کاهش یابد و سهم نهادهای حمایتی در تحت پوشش قرار دادن اقشار نیازمند افزایش یافته و براساس نیاز افراد تخصیص یابد. اینگونه است که می‌توان انتظار داشت جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی محقق گردد.

همچنین باید اذعان کرد که اثرات تحریم اقتصاد کشور و تشدید آن موجب کاهش ارزش ذخایر

و سرمایه‌های نظام تأمین اجتماعی گردیده است. لذا ضرورت حفظ ذخائر صندوق‌های بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی دوچندان شده است. غفلت در امر ضرورت سرمایه‌گذاری یا اشتباه در انتخاب زمینه سرمایه‌گذاری‌ها، بقای سازمان‌های بیمه‌ای را با خطری بزرگ مواجه کرده است. متأسفانه جایگاه و نقش درآمدهای ناشی از سرمایه‌گذاری و همچنین ارزش ذخایر سازمان مذکور، به دلایل گوناگون، چندان قادر به پاسخگویی به روند فزاینده مصارف و هزینه‌های آن سازمان نیست. همچنین واگذاری شرکت‌های عموماً زیان‌ده دولتی به صندوق‌های بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی در قالب خصوصی سازی و تأدیه دیون دولت به این صندوق‌ها، استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری را برای این صندوق‌ها با موانع جدی مواجه ساخته است (شکری، ۱۳۷۵: ۱۹۴).

بدیهی است با افزایش منابع نظام تأمین اجتماعی و مدیریت صحیح آنها، افراد بیشتر و خدمات و مزایای متنوع‌تری ارائه خواهد شد. لذا باید تلاش کرد تا حدامکان و با تکیه بر ابزارهای قانونی، مبانی تأمین منابع مالی این نظام را گسترش داد و منابع دریافتی و موجود را به نحو مطلوب و در مسیر درست اداره نمود.

۲.۴. گسترش اشتغال غیر رسمی

بررسی‌ها نشان می‌دهند که بخش عمده پوشش صندوق‌های بیمه اجتماعی در کشور بر اقشار مزد و حقوق بگیر متمرکز بوده و در زمینه حمایت از شاغلین بدون کارفرما - که ۴۴ درصد از شاغلین کشور را تشکیل می‌دهند، توفیق چندانی به دست نیامده است. (اگرچی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۲۳) گرایش عموم مردم به کارهای غیرمولد و ترجیح دلّالی به سایر کارهای تولیدی و اشتغال‌زا و مؤثر بر توان صندوق‌های تأمین اجتماعی، که خود ممکن است در نتیجه ساخت اقتصادی ناسالم، وجود قوانین و مقررات مخرب کار و تولید و یا دیوان سالاری حاکم بر کشور حاصل شده باشد، از جمله موانع جامعیت و فراگیری نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی است. واقعیت این است که شاغلان فعالیت‌های غیرمولد به دلیل نوع فعالیت و سطح

فرهنگ و یا به دلیل عدم اعتماد کافی به عملکرد بعضی از دستگاه‌های متولی این امور، با بیمه و تأمین اجتماعی بیگانه هستند و اعتقادی به آن ندارند. (روغنی زاده، ۱۳۸۴: ۱۵۶) البته ناتوانی درآمدی آنان در تأمین حق بیمه مربوطه نیز از مهمترین دلایل فرار بیمه‌ای آنان است، (وصالی و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۹) اما چه بسا مشاهده می‌شود افراد پرخطر که در عین حال توانایی پرداخت حق بیمه را دارند، برای مدت کوتاهی مبادرت به انعقاد قرارداد و پرداخت حق بیمه می‌کنند، اما پس از اینکه خطر تحقق یافت و سازمان تأمین اجتماعی هزینه‌های آن را پرداخت کرد (بعنوان مثال هزینه عمل جراحی) تقاضای تمديد قرارداد نمی‌کنند (عصمتی، ۱۳۹۳: ۱۱۹).

به هر حال با افزایش مطلق و نسبی نیروی انسانی جمعیت بازار کار و ایجاد و گسترش کسب و کارهای جدید چالش‌های صندوق‌های بیمه‌ای دوچندان شده است. چراکه ساختار سازمان تأمین اجتماعی که در ذیل روابط سه گانه کارگر، کارفرما و دولت طراحی شده است برای گسترش و پوشش بیمه‌ای مشاغل جدید با معضلات قوانین و مقرراتی روبه‌رو بوده، قوانین و مقرراتی که عمر آن به لحاظ قدمت تاریخی، به نیم قرن رسیده و ادبیات آن با بازار کنونی و فضای کسب و کارهای جدید سنخیت نداشته و منجر به عدم توفیق بیمه‌های اجتماعی در تعمیم و گسترش پوشش بیمه‌ای شده است. (السان، ۱۳۸۴: ۷۴) لذا ساختار، سازوکار و تعاریف مندرج در قانون کار نمی‌تواند بخودی خود مبنای تنظیم روابط کار در فضای مجازی قرار گیرد و دیری نخواهد پایید که بخش قابل توجهی از شاغلین کشور از پوشش سازمان‌های متولی خدمات بیمه‌ای محروم می‌گردند (السان، ۱۳۸۴: ۷۵).

اکنون بیشترین تلاش و البته تا حدی سمبلیک در پرکردن این شکاف، ایجاد یک حق قانونی برای پوشش داوطلبانه و اختیاری است. به همین دلیل در اغلب کشورها، طرح‌های بیمه اجتماعی متفاوتی برای افراد فاقد کارفرما طراحی شده است. در ایران نیز سازوکار پوشش بیمه‌ای خویش فرمایان در قانون تأمین اجتماعی پیش بینی شده است و می‌توان از این ظرفیت برای پوشش بیمه‌ای گروه‌های جدید استفاده کرد. لذا تنها راه برای کاستن از این

چالش یا حتی تبدیل آن به فرصت، هماهنگ سازی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، در سریعترین زمان ممکن برای همگامی با تحولاتی است که فناوری های ارتباطی موجب شده و باعث انتقال کامل یا جزئی برخی از مشاغل به فضای مجازی گردیده است. این مقررات، باید تا حد امکان از طریق سازوکارهای موجود اجرایی گردد. زیرا پیمودن راه و تشریفات تصویب طولانی و پرفراز و نشیب وضع قانون جدید درچنین شرایطی، از نظر اقتصادی به صرفه نمی باشد.

۳/۴. بیکاری و عدم ثبات و امنیت شغلی

ثبات و امنیت شغلی کارگران امروزه از مباحث مربوط به حقوق بنیادین کار محسوب می گردد و آثار اقتصادی و اجتماعی مهمی را برای کشورها دربردارد؛ لذا اسناد بین المللی مربوط به کار (مقاوله نامه ها، معاهدات، توصیه نامه ها) و حقوق داخلی کشورها چه در قانون اساسی و چه در قوانین عادی و مقررات اجرائی با حساسیت خاصی با آن برخورد نموده اند (رفیعی، ۱۳۹۲: ۴۰).

یکی از آثار مهم اقتصادی و اجتماعی بیکاری و عدم ثبات و امنیت شغلی، تضعیف و ناکارآمد سازی نظام تأمین اجتماعی از حیث جامعیت مزایا و فراگیری مشمولان آن است. مادام که اشتغال در کشور رونق داشته باشد، منابع مالی نظام بیمه ای تأمین اجتماعی نیز از محل حق بیمه پرداختی شاغلین تأمین خواهد شد، اما با رواج بیکاری در کشور نه تنها منابع مزبور از بین خواهد رفت، بلکه هزینه های نظام بیمه ای تأمین اجتماعی نیز به واسطه پرداخت بیشتر مزایای بیکاری به افراد، افزایش خواهد یافت و بدیهی است که با کاهش منابع و افزایش هزینه ها، از کارآمدی نظام تأمین اجتماعی کاسته خواهد شد و اولین اثر آن کاهش جامعیت مزایا و فراگیری مشمولان خواهد بود. لذا دولت مکلف به ایجاد اشتغال می باشد. مطابق اصل ۲۸ قانون اساسی دولت مکلف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند. همچنین برابری اصل ۴۳

قانون اساسی نیز دولت مکلف به ایجاد امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند شده است.

بنا به دلایل متعددی که بحث در مورد آنها خارج از حیطه این نوشتار است، کشور ما در امر کارآفرینی و اشتغال زایی ضعف دارد که ما را با تقاضای انباشته کار مواجه کرده است. این فشارگاهاً تبدیل به فشارهای اجتماعی- سیاسی می شود و خود را در قالب مصوبات و سیاست هایی نظیر طرح ضربتی اشتغال نشان می دهد که نتیجه آن، مشاغل بی ثبات خواهند بود که این مشاغل بی ثبات از طریق افزایش مصارف بیمه بیکاری، توانایی صندوق های بیمه اجتماعی را تهدید و تحدید خواهند کرد (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۳۵).

همان طور که بیان شد دولت ها مکلفند نهایت تلاش خود را برای افزایش اشتغال و کاهش بیکاری به کار گیرند، اما ظواهر نشان می دهد حجم بیکاری در حال افزایش است. در چنین شرایطی نظام تأمین اجتماعی باید تلاش های خود را برای پایداری و تداوم جامعیت و فراگیری مشمولان و مزایای خود به کار گیرد و از درون، با روند فزاینده بیکاری مقابله کند. متأسفانه در کشور ما اعمال معافیت های بیمه ای برای کارفرمایانی که نیروی کار جدید به کار می گیرند، به اشتباه به عنوان اولین راهکار حمایت از اشتغال و مبارزه با بیکاری تلقی می شود، در صورتی که اعمال معافیت های مزبور در درازمدت با برهم زدن تعادل منابع و مصارف و ایجاد ناپایداری در صندوق های بیمه ای منجر به تضعیف امنیت شغلی و اخلاقی در فضای کسب و کار گردیده است. ضمن آنکه موجب سوء استفاده و بهره کشی کارفرمایان از نیروی کار شده و با پایان دوره معافیت، کارگران سابق بیکار شده و کارگران جدید با هدف بهره مندی از معافیت بیمه ای جدید توسط کارفرمایان به کارگیری می شوند. با این اقدام نه تنها بخشی از جمعیت کشور ثبات و امنیت شغلی خود را از دست می دهند، بلکه هزینه های هنگفتی جهت پرداخت مقرری بیکاری بر نظام تأمین اجتماعی تحمیل می شود.

لذا روند رو به رشد بیکاری در جهان یکی از موانع اصلی فراروی جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی است و دولت‌ها مکلفند با اتخاذ سیاست‌های اشتغال‌زایی خارج از نظام تأمین اجتماعی و با استفاده از سازوکارهای داخل در نظام تأمین اجتماعی که به آنها اشاره شد، با مانع مزبور مقابله کنند.

۴.۴. تغییرات جمعیتی و کاهش زاد و ولد

ویژگی‌های جمعیت، از مؤلفه‌های مهم تأثیرگذار بر صندوق‌های بازنشستگی و ثبات آنهاست. اولین تغییر جمعیتی که بسیاری از کشورها را چه داخل و چه خارج جامعه اروپا، تحت تأثیر قرار داد، وجود جمعیت سالخورده بود. واضح است که مردم در کشورهای پیشرفته عمر طولانی‌تر دارند و این مسئله ضرورتاً به معنای صرف هزینه‌هایی بیشتر برای تأمین اجتماعی و درمان و مراقبت است. اعداد و ارقام ارائه شده توسط یورواستیت (Eurostate) (اداره آمار اتحادیه اروپا) حاکی از آن است که در کشورهای عضو، بیشترین هزینه تأمین اجتماعی به افراد پیر تعلق دارد. در انگلستان نیز درصد کلی هزینه تأمین اجتماعی برای افراد پیر به طور دائم حدود ۴۰-۴۷٪ از کل هزینه را برای همه اعضاء تشکیل می‌دهد. (East, ۱۹۹۹: ۵۵) به عنوان مثال براساس آمار سال ۲۰۱۶، مستمری بازنشستگی به تنهایی ۴۲ درصد هزینه‌های کل نظام رفاه اجتماعی انگلستان را در بر گرفته بوده است (Hood, 2016: 11).

در صندوق‌های بیمه اجتماعی فرایند انتقال جمعیت را با معیار «نسبت پشتیبانی» مورد سنجش قرار می‌دهند. نسبت پشتیبانی (نسبت جمعیت بیمه پرداز به جمعیت مستمری بگیر) نماگر مهمی از پایداری صندوق‌های بازنشستگی به شمار می‌رود. در وضعیت موجود، برای حفظ پایداری صندوق‌ها باید به ازای هر مستمری بگیر حداقل ۶ نفر بیمه شده وجود داشته باشد. اما این نسبت در بیشتر صندوق‌های کشورهای مرز خطر عبور کرده است. بر اساس آمار موجود در سال ۱۳۴۰ تعداد ۲۵/۵۱ نفر به سازمان تأمین اجتماعی (بیمه‌های اجتماعی سابق) حق بیمه پرداخت می‌کردند و یک نفر مستمری دریافت می‌کرد. اما

در سال ۱۳۹۷ این نسبت به ۹۴.۴ نفر بیمه شده نسبت به یک نفر مستمری بگيرتقليل یافته است. (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۷: ۸) صندوق بازنشستگی کشوری نیز با نسبت پشتیبانی کمتر از یک از نظر نقدینگی در کوتاه مدت دچار بحران است. این نسبت در بین سایر صندوق های بازنشستگی همچون صندوق بازنشستگی فولاد، صنعت نفت، بانک ها، صدا و سیما و... که از جمله صندوق های بازنشستگی صنفی هستند نیز چندان بهتر نبوده و حدوداً برابر یک است. پیش بینی ها در خصوص ساختار جمعیت ایران حاکی از ادامه یافتن این روند و تشدید سالخوردگی جمعیت کشور دارند. چراکه سهم جمعیت زیر ۱۵ سال و جمعیت ۱۵ تا ۶۵ کاهش و جمعیت سالخورده بالای ۶۵ سال افزایش خواهد یافت. این آمارها و پیش بینی ها نشان می دهند که با افزایش جمعیت کهنسال، در آینده نزدیک پرداخت های صندوق های بازنشستگی افزایش خواهد داشت در حالی که منابع ورودی آن به دلیل نرخ منفی زاد و ولد، کاهش خواهد یافت. همچنین افزایش هزینه های درمان نیز تبدیل به مشکلی برای سیاست گذاران کشور و جمعیت سالمندان خواهد شد، چراکه هزینه درمان برای هر سالمند سه برابر هزینه درمان یک کودک است. از سویی دیگر در سال های اخیر میانگین سن بازنشستگی در صندوق های بازنشستگی به ۵۱ سال رسیده است که اگر سن امید به زندگی برای مردان را برابر ۷۲.۱ و برای زنان ۷۴.۶ در نظر بگیریم، حداقل ۲۱ سال با سن امید به زندگی فاصله دارد. این بدان معنا است که افراد پس از بازنشستگی به مدت طولانی تری نسبت به دهه های گذشته مستمری دریافت می کنند و در نتیجه منابع صندوق نسبت به مصارف آن به شدت کاهش می یابد. جالب توجه آنست که سن امید به زندگی در اغلب نقاط جهان افزایش یافته است و به تناسب آن سن بازنشستگی هماهنگ با تغییرات جمعیتی را افزایش داده اند. علی رغم این روند منطقی و استاندارد، در ایران با افزایش امید به زندگی، سن بازنشستگی نه تنها ثابت نمانده است بلکه به شدت بویژه در خصوص زنان کاهش یافته است و این امر تداوماً شکاف سن بازنشستگی و امید به زندگی در ایران را افزایش داده است.

لذا پیرشدن جمعیت و کاهش نسبت پشتیبانی قطعاً یکی از موانع جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی به شمار می‌رود و انتظار می‌رود برای حفظ تعادل منابع و مصارف این صندوق‌ها و حفظ پایداری مالی آنها تدابیر ویژه‌ای اندیشیده شود. اصلاحاتی نظیر افزایش تدریجی سن و سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی، ممنوعیت بازنشستگی‌های پیش از موعد، رفع تبعیض از حقوق بازنشستگان سنوات مختلف، لحاظ کردن سقف حقوق بازنشستگی برای بازنشستگان کلیه صندوق‌های بازنشستگی و حذف امتیازات گروه‌های خاص، مشروط کردن اتخاذ هرگونه تصمیم در حوزه بازنشستگی منوط به پیش‌بینی بار مالی آنها براساس محاسبات فنی و اکچوئری از اهم این موارد هستند.

۵.۴. افزایش مهاجرت

امروزه با افزایش روند مهاجرت، جامعه بین‌المللی به دنبال گسترش دامنه بهره‌مندی اتباع خارجی از مزایای تأمین اجتماعی است و سازمان بین‌المللی کار بخشی از کنوانسیون‌های خود را به موضوع کارگران مهاجر اختصاص داده است؛ بطوریکه می‌توان گفت خارجیان بعنوان گروهی از شهروندان مقیم یک کشور، از حیث برخورداری از حقوق تأمین اجتماعی به بزرگترین حد برابری و همانندی با اتباع داخلی رسیده‌اند. (قاسمی، ۱۳۸۶: ۱۲۶-۱۲۴) در اساسنامه سازمان مزبور، حمایت از کارگران مهاجر از وظایف اصلی این نهاد بین‌المللی قلمداد گردیده است: ماده ۶۸ مقاله نامه تأمین اجتماعی (استانداردهای حداقلی) شماره ۱۰۲ که تمام شاخه‌های تأمین اجتماعی را تحت پوشش دارد، بیان می‌دارد که اتباع و غیراتباع بایستی در حق برخورداری از تأمین اجتماعی یکسان باشند. (چریگو، ۱۳۸۵: ۹۳)

با این همه، در خصوص تحت پوشش قرار دادن کارگران بیگانه همیشه در عمل مشکلاتی وجود دارد. بررسی مشاغل مختلف در کشورهای مهاجرپذیر حکایت از این امر دارد که کارگران مهاجر، فرصت مناسب برای احراز مشاغل مناسب با درآمد کافی را نداشته و بدلیل رقابت شدید جهت یافتن کار، سخت‌ترین شرایط کار را تحمل می‌کنند از طرفی دولت‌های مهاجرپذیر

دغدغه چندانی جهت ایجاد رفاه و حمایت از این قبیل کارگران نداشته و تبعیض‌های ناروا هم در تصدی مشاغل و هم در برخورداری از قوانین حمایتی مشاهده می‌گردد. اکثر کارگران مهاجر، متصدی مشاغلی هستند که معمولاً نیروهای بومی، حاضر به انجام آن نبوده و از ثبات شغلی نیز برخوردار نیستند. این در حالی است که این کارگران، به اصطلاح قانونی هستند و کارگرانی که بصورت غیرقانونی کار می‌کنند، تقریباً از تأمین اجتماعی بهره‌ای نمی‌برند یا این بهره بسیار اندک است (عصمتی، ۱۳۹۳: ۱۰۶).

این موضوع مستلزم توافقات بیشتر کشورها و وضع موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی دوجانبه یا چند جانبه بین کشورها است. در حال حاضر کشور ما در این زمینه بسیار محدود عمل نموده است و به جز چند موافقتنامه محدود با برخی کشورها از جمله ترکیه و کره جنوبی، موافقتنامه دیگری را در امر تأمین اجتماعی منعقد نکرده است. لذا ایرانیانی که دارای سابقه بیمه‌ای در ایران می‌باشند و به خارج از کشور مراجعه می‌کنند و همچنین خارجیانی که در کشورهای خود در نظام تأمین اجتماعی مشارکت داشته‌اند و به ایران مهاجرت می‌کنند، امکان انتقال و پذیرش سوابق آنها در نظام تأمین اجتماعی کشور مقیم وجود ندارد. البته مطابق ماده ۵ قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آن و همچنین تبصره ۳ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، اساساً اتباع بیگانه که طبق قوانین در ایران به کار اشتغال دارند، مشمول مقررات قانون داخلی ایران هستند، اما به واسطه اهمیت فراوان موافقتنامه‌های دوجانبه یا چند جانبه تأمین اجتماعی، مفاد این موافقتنامه‌ها را بر قانون مورد نظر ارجحیت داده است. بدیهی امکان پذیرش سوابق بیمه‌ای افراد و انتقال آن از ایران به سایر کشورها و بالعکس و همچنین برخورداری اتباع بیگانه از مزایای حمایتی نظام تأمین اجتماعی مستلزم وضع موافقتنامه‌های مزبور است.

نتیجه‌گیری

اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیانگر جایگاه ویژه تأمین اجتماعی در کشورمان است. این اصل با برشمردن مصادیق مزایای تأمین اجتماعی شامل بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی و ذکر عبارات «همگانی بودن تأمین اجتماعی» و «تأمین آن برای یک یک افراد کشور» بر جامعیت و فراگیری آن تأکید داشته است؛ اما واقعیت این است که علیرغم تأکید اصل ۲۹ قانون اساسی و همچنین بندهای ۹ و ۱۲ اصل ۳ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱) بر جامعیت و فراگیری تأمین اجتماع، هنوز هم بسیاری از مردم ما برای تأمین حداقل نیازهای ضروری خود با مشکل روبه‌رو هستند و بخش زیادی از نیازمندان، آسیب دیدگان جسمی، روحی و اجتماعی، سالمندان، زنان و کودکان بی سرپرست، بیکاران، بیماران و سایر گروه‌های آسیب پذیر با وجود نیاز جدی به حمایت، خارج از پوشش نظام تأمین اجتماعی هستند.

عمده‌ترین موانع جامعیت و فراگیری تأمین اجتماعی در کشورمان را می‌توان شامل این موارد دانست: تداخل و همپوشانی بین لایه‌های تأمین اجتماعی و عدم تفکیک هر کدام از این لایه‌ها؛ عدم شناسایی دقیق گروه‌های هدف آسیب پذیر؛ ضعف در تنظیم‌گری و دادرسی تأمین اجتماعی؛ عدم تعامل با ذینفعان؛ کمبود بودجه و ضعف در اداره منابع مالی؛ نبود نظام یکپارچه اطلاعات؛ گسترش اشتغال غیررسمی؛ بیکاری و عدم ثبات و امنیت شغلی؛ کاهش زاد و ولد و افزایش مهاجرت. لذا برای رفع این موانع پیشنهادی زیر ارائه می‌شود:

- استقرار یک نظام سه لایه به هم پیوسته، منسجم و کلان رفاه و تأمین اجتماعی برای تبدیل بخش‌ها و اجزای گسسته فعالیت‌های امور بیمه‌ای و حمایتی، می‌بایست از اولویت‌های برنامه‌های کلان کشور باشد.

- برقراری آزمون وسع و استطاعت مالی و تعیین معیار شناسایی نیازمندان از افراد غیر نیازمند

به نحوی که منجر به هدفمندی مزایای تأمین اجتماعی گردد. در همین راستا می‌بایست سیستم یکپارچه دسترسی به اطلاعات مالی افراد در کشور از طریق همکاری و هماهنگی نهادهای ذیربط از جمله بانک‌ها، سازمان امور مالیاتی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی بوجود آید.

- تأسیس یک نهاد منسجم و قدرتمند سیاستگذار و نظارت‌کننده جهت حضور کارآمد در نظام تصمیم‌گیری حوزه رفاه اجتماعی، تحت عنوان «سازمان تنظیم مقررات تأمین اجتماعی» یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است تا بتواند مانع تصویب قوانین مغایر با اصول و محاسبات بیمه‌ای و تداخل وظایف بخش‌های نظام تأمین اجتماعی در یکدیگر گردد.

- باید با کاهش صندوق‌های بازنشستگی به حداکثر سه صندوق (صندوق کارکنان دولت، صندوق شاغلان غیردولتی یا همان صندوق تأمین اجتماعی و صندوق نیروهای مسلح) و وضع قواعد یکسان برای این صندوق‌ها از تعدد قوانین و مقررات بیمه‌ای و تداخلات بین مزایا و مشمولین صندوق‌ها جلوگیری شود.

- لازم است سازوکارهای لازم برای اعمال سه جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی فراهم گردد تا منجر به افزایش مشارکت ذینفعان و اعتماد بیشتر به نظام تأمین اجتماعی گردد.

- ضرورت دارد نسبت به ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تأمین اجتماعی اعم از بیمه‌ای و حمایتی و طرح آیین دادرسی ساده، تخصصی و کم هزینه متناسب با مقتضیات روز اقدام شود، به نحوی که بتواند از یک طرف با سوء استفاده‌ها و تقلبات و تخلفات افراد سودجو مقابله کند و از طرف دیگر حقوق تضییع شده برخی از مشمولان را به ایشان بازگرداند و آنان را از مزایای استحقاقی برخوردار سازد. همچنین فرهنگ استناد به اصول جامعیت و فراگیری نیز در صدور آرای مراجع رسیدگی باید نهادینه شود.

- ضروری است اصلاحات پارامتریک شامل: افزایش نرخ حق بیمه، افزایش سن بازنشستگی،

کاهش میزان ارائه مزایای مستمری بگیران، بیمه شدگان و یا تأمین مخارج مربوط به خدمات درمانی، حذف معافیت‌های متعدد بیمه‌ای در کنار کارآمد کردن مدیریت اداره تأمین اجتماعی، به عنوان راه حل‌های کوتاه مدت و بلندمدت انجام شود.

- گسترش پوشش بیمه‌ای شاغلین بدون کارفرما و کسب و کار مجازی از طریق هماهنگ سازی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، در سریع‌ترین زمان ممکن با تحولات فناوری روز باید دنبال شود.

- باید با اتخاذ سیاست‌های اشتغال‌زایی نسبت به افزایش جمعیت بیمه پرداز و به تبع آن افزایش مزایا بگیران تأمین اجتماعی اقدام شود. صندوق بیمه بیکاری به جای پرداخت مقرری بیکاری، باید راهکارهای تشویق و گسترش اشتغال را دنبال کند.

- ضروری است از فراوانی اتباع خارجی شاغل در کشور به عنوان یک فرصت برای گسترش مشمولین تأمین اجتماعی و افزایش درآمدهای بیمه‌ای بهره برداری شود.

از حدود ۲۰ سال پیش تاکنون در مجامع مختلف علمی و حتی در کمیسیون‌های اجتماعی دولت و مجلس یا در قالب لایحه نظام چندلایه بیمه‌های اجتماعی درباره اهمیت پوشش فراگیر و جامع نظام تأمین اجتماعی در کشور بحث می‌شود، اما متأسفانه ساختارهای غیرمنعطف اجازه اجرا شدن ایده‌های تازه را نداده‌اند. هر چقدر اعمال پیشنهادهای فوق‌الذکر بیشتر به تعویق افتد، تعهدات بدون پشتوانه بیشتری شکل گرفته و هزینه‌های اجتماعی و مالی بالاتری بر دولت، بیمه‌شدگان و عموم مردم تحمیل می‌گردد، ضمن اینکه اعمال چنین اصلاحاتی غیرقابل اجتناب است و دیر یا زود باید انجام شود. هر چه تأخیر در اصلاحات بیشتر شود، با تشدید وضعیت بحرانی، زمان برای انجام اصلاحات محدودتر شده و منجر به اصلاحاتی عجولانه، ناگهانی و ناکارآمد خواهد شد.

منابع

الف) کتب

۱. استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۳). حقوق تأمین اجتماعی، تهران، میزان.
۲. برانت، کریستینا (۱۳۸۳). دولت رفاه و حمایت‌های اجتماعی، راهبردهای فقرزدایی، ترجمه هرمز همایون پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳. جج، کن (۱۳۹۵). «هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی در بریتانیا: چه کسانی از ضوابط تخصیصی مزایا بهره‌مند می‌شوند؟»، ترجمه هرمز همایون پور، هدفمند کردن مزایای اجتماعی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۴. حسین آبادی، امیر (۱۳۸۴). رویه قضایی در حقوق تأمین اجتماعی (دیدگاههایی در حقوق تأمین اجتماعی، مجموعه مقالات همایش تبیین جایگاه حقوق تأمین اجتماعی)، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۵. دوئر بریک، جیل (۱۳۹۵). «هدفمند کردن رفاه اجتماعی در ایالات متحده آمریکا: مسئولیت فردی، رفتار شخصی و مزایای اجتماعی»، ترجمه هرمز همایون پور، هدفمند کردن مزایای اجتماعی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۶. روغنی زاده، مصطفی (۱۳۸۴). تحلیل ریاضی بروضیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یاد شده، قم، صفی.
۷. سبحانیان، محمد هادی (۱۳۹۵). نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون رفت از آنها، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۸. سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۷). گزیده آماری در شش ماهه اول سال ۱۳۹۷، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی.
۹. سیدفاطمی، محمد قاری (۱۳۸۹). حقوق بشر در جهان معاصر، جلد دوم، تهران، شهردانش.

۱۰. شکری، علی (۱۳۷۵). ارزیابی اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۱. طالب، مهدی (۱۳۷۶). تأمین اجتماعی، مشهد، انتشارات دانشگاه امام رضا (ع).
۱۲. عصمتی، زینب (۱۳۹۳). برابری در حقوق تأمین اجتماعی ایران: مبانی، آثار و راهکارها، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران پردیس فارابی (دانشکده حقوق).
۱۳. عصمتی، زینب (۱۳۸۸). بررسی اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس قم)، دانشکده حقوق.
۱۴. کتابی رودی، احمد (۱۳۹۸). جامعیت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی مطالعه تطبیقی ایران و انگلستان، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره) (دانشکده حقوق).
۱۵. گرجی پور، اسماعیل (۱۳۹۵). اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چند لایه کشور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۶. گیلبرت، نیل (۱۳۹۵). هدفمند کردن مزایای اجتماعی، ترجمه هرمز همایون پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳). گزارش پژوهشی: بهبود نظام تصمیم‌گیری در سازمان تأمین اجتماعی، شماره مسلسل: ۶۹۴۰.
۱۸. نصیری، مرتضی (۱۳۸۲). مبانی حقوقی تأمین اجتماعی در ایران، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۹. هداوند، مهدی و فرهاد جم (۱۳۹۰). نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات کارفرمایان با سازمان تأمین اجتماعی در هیأت‌های تشخیص مطالبات، تهران، جنگل.

ب) مقالات

۱. السان، مصطفی و مجتبی همتی (۱۳۸۴). «روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی»، رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۹.
۲. انصاری، علی و حجت مبین (۱۳۹۰). «بررسی انتقادی رویه قضائی دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۱، شماره ۲.
۳. اوزبی، چانتال (۱۳۷۸). تأمین اجتماعی برای قرن بیست و یک، مترجم هرمز همایون پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره یک.
۴. بادینی، حسن (۱۳۸۷). «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۴.
۵. چریگو، یونس (۱۳۸۵). «حق رفاه و تأمین اجتماعی و مهاجرت بین‌المللی نیروی کار»، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، شماره ۴.
۶. خالق پرست، حسین و محمد راسخ و عمران نعیمی (۱۳۹۶). «تحلیل حقوقی تأمین اجتماعی ایران در پرتو اصول و الگوهای نظام تأمین اجتماعی مطلوب»، رفاه اجتماعی، سال هفدهم، شماره ۶۴.
۷. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی پوراردکانی (۱۳۹۱). نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱.
۸. رفیعی، احمد (۱۳۹۲). معیارهای احراز رابطه کارگری و کارفرمایی، دوفصلنامه رویه قضایی، دوره ۲، شماره ۱.
۹. فیض زاده، علی و سعید مدنی (۱۳۷۹). «تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۷.
۱۰. قاسمی، محسن (۱۳۸۶). «بهره‌مندی اتباع بیگانه از مزایای تأمین اجتماعی (قسمت

- اول)، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره نهم.
۱۱. کریمی، مظفر (۱۳۸۶). «جایگاه بیمه‌های اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره سی ام.
۱۲. مسعودی اصل، ایروان و جمال الدین طبیبی (۱۳۸۸). «طراحی مدل ساختاری برای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه پایش، سال هشتم، شماره دوم.
۱۳. منوچهری راد، رضا (۱۳۹۶). فرموله کردن خط مشی نهادسازی در حوزه تنظیم‌گری قوانین سازمان‌های بیمه‌گرا اجتماعی، مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش صندوق‌های بازنشستگی تنگناها و راهکارها، تهران، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۴. وصالی، سعید و دیگران (۱۳۹۴). قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، (بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا)، فصلنامه پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال اول، شماره ۳.

ج) لاتین

1. East, Robert (1999). Social Security Law, London, Macmillan Press (Ltd).
2. Garner, Bryan A (2009). Black's law dictionary, North Edition, A Thomson Reuters Business.
3. Hood, Andrew and Agnes Norris Keiller (2016). A survey of the UK benefit system, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note BN13.
4. HSE (2013). A guide to health and safety regulation in Great Britain, Published by the Health and Safety Executive.
5. Thurley, Djuna (2018). The Pensions Regulator – powers to protect pension benefits, Briefing Paper, Number CBP-4368, House of Commons Library.

چالش‌های کاربریست وجوهات شرعی به عنوان منابع عمومی کشور

محمد برزگر خسروی^۱، محمدابراهیم عرب^۲، امیرحسین بامتی طوسی^۳

چکیده

با توجه به اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در خصوص نظام اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی مشاهده می‌شود که بهره‌برداری و برنامه‌ریزی در خصوص وجوهات شرعی (از قبیل خمس و زکات) کمتر مورد توجه قرار گرفته است. یکی از تحولات بنیادین اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند کاربریست این منابع به عنوان یکی از درآمدهای دولت باشد. این تحول بنیادین اقتصادی قطعاً با چالش‌هایی همراه بوده و دستیابی به نتایج، نیازمند درک و حل این چالش‌ها خواهد بود. بنابراین سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه چالش‌های تحول بنیادین اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر کاربریست وجوهات شرعی به عنوان منابع عمومی کشور کدام است؟ این پژوهش با روش کیفی (توصیفی - تحلیلی) و با روش کتابخانه‌ای به رشته تحریر درآمده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تحول بنیادین اقتصادی از منظر بکارگیری وجوهات شرعی به عنوان منابع عمومی، چالش‌هایی را خواهد داشت. استقلال مراجع از حکومت، محل‌های مصرف معین و منابع محدود جهت اخذ این وجوه از مهم‌ترین چالش‌ها است. برای حل این چالش‌ها نیاز به همراهی مراجع تقلید، برنامه‌ریزی مناسب جهت مصرف وجوهات مزبور در محل‌های شرعی - قانونی و گسترش منابع مشمول این وجوهات است.

واژگان کلیدی:

وجوهات شرعی، منابع عمومی، خمس، زکات.

۱. عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

۳. دانش‌آموخته کارشناسی اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی و دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

مقدمه

اقتصاد در جمهوری اسلامی ایران به مثابه یک وسیله در نظر گرفته شده است که در وصول به اهداف باید نقشی حیاتی ایفا نماید. نظام اقتصادی در قانون اساسی مورد تأکید بوده است و در مقدمه و اصول به آن پرداخته شده است. با مشاهده مقدمه و اصول اعم از اصول کلی و اقتصادی می‌توان نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را مورد شناسایی قرار داد. در حیات جمهوری اسلامی ایران، درآمدهای دولت بیش‌تر بر منابعی همچون نفت استوار بوده است که این اقتصاد نفتی بواسطه تغییرات بازه قیمتی نفت و تحریم‌های علیه جمهوری اسلامی موجب آسیب‌های فراوانی بر اوضاع اقتصادی بوده است. با مشخص شدن این امر، با هدایت مقام معظم رهبری، منبع اصلی تأمین بودجه کشور به سمت مالیات چرخید. در حقیقت باید مالیات به عنوان منبع اصلی تأمین بودجه کشور قلمداد شده و تمامی سیاست‌های اقتصادی در راستای این امر قرار بگیرد. با این وجود این سیاست هم تمام ابعاد اصل ۴ را رعایت نکرده است با توجه به حاکمیت اصل ۴ بر عموم و اطلاق قوانین و مقررات، اقتصاد نیز باید دارای صبغه‌ی اسلامی باشد. بنابراین توجه به منابع مالی در اسلام در اصلاح و تکمیل نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران باید مد نظر قرار بگیرد و این امر می‌تواند باعث تحول اقتصادی شگرفی در جمهوری اسلامی ایران بشود. وجوهات شرعی اعم از خمس، زکات، جزیه و مالیات‌های حکومتی از جمله مهم‌ترین مواردی هستند که منبع درآمد عمومی حکومت اسلامی شمرده می‌شود. با توجه به اهمیتی که این منابع دارند باید سعی بر پیاده سازی این منابع به عنوان منابع اصلی درآمدهای عمومی شده و باید دید کاربست این منابع در وضعیت فعلی دارای چه چالش‌هایی است و راه حل این چالش‌ها کدام است؟

در ادبیات حقوقی موجود آثاری با موضوع چیستی و ماهیت وجوهات شرعی (مختاربنده و نقدی پور، ۱۳۹۹) همچنین برخی از آثار به بررسی ارتباط میان وجوهات شرعی و مالیات‌های

امروزی پرداخته‌اند اینکه آیا این دو مورد مکمل یکدیگر هستند؟ کدام بردگیری مقدم است؟ (کاشیان و دیگران، ۱۳۹۴). اتخاذ یک نگاه به وجوهات شرعی و مالیات‌های حکومتی (موحدی، رضایی، ۱۳۹۱). برخی دیگر از آثار به مقایسه نظام مالیاتی جمهوری اسلامی ایران و مالیات‌های اسلامی پرداخته‌اند (علم الهدی، ۱۳۹۵). در خصوص ابهامات و چالش‌ها نیز شاهد آثاری هستیم که به صورت موردی به بررسی پیاده سازی وجوهات شرعی به عنوان مالیات در نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره کرده‌اند (کیاء الحسینی، ۱۳۹۱). بنابراین مشاهده می‌شود که آثار پیشین وجوهات شرعی را تحت عنوان مالیات اسلامی در برابر مالیات‌های متعارف قرار داده و با یک دید دوگانه به این مورد نگاه کرده‌اند حالی که در این پژوهش بدنبال آن هستیم تا چالش‌های کاربری وجوهات شرعی در کنار مالیات‌های مقرر را به عنوان منابع درآمد عمومی کشور تحلیل نماییم.

بنابراین در ادامه جهت شناسایی چالش‌ها با روشی توصیفی- تحلیلی به تبیین نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، ماهیت وجوهات شرعی و امکان سنجی کاربری وجوهات شرعی و چالش‌های آن پرداخته و در نهایت راهکارهای این چالش‌ها بیان می‌گردد.

۱. مبانی نظری

ابتدا نیاز است تا با نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و ماهیت وجوهات شرعی آشنایی مختصری صورت گرفته تا بتوانیم در ادامه به امکان سنجی کاربری وجوهات به عنوان منبع عمومی دولت و چالش‌های آن بپردازیم.

۱.۱. نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

در تعریف «نظام اقتصادی» شاهد تعاریف متعددی هستیم. «نظام اقتصادی؛ یعنی انطباق جامعه با شرایط متغیر و جدید». (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۳۰۷). در تعریف دیگر نظام اقتصادی مجموعه نهادهایی معرفی شده است که به صورت هماهنگ و مرتبط باهم اقتصاد جامعه

را با حفظ مبانی مکتبی به سمت اهداف اقتصادی پیش می‌برند. (میرمعزی، ۱۳۷۷: ۲۰۰). یکی از مفصل‌ترین تحقیقات در تعریف نظام اقتصادی، تحقیقی است که شهید صدر «ره» تحت همین عنوان در آثار خود شرح و بسط داده است. گزاره مهم و بنیادین شهید صدر در خصوص نظام اقتصادی این است که نظام اقتصادی، ارائه روشی شایسته برای تنظیم حیات اقتصادی مطابق با نگرش عامی است که از عدالت دارد. بنابراین نظام و سیستم برای تبلور عدالت کار می‌کند. (صدر، ۱۳۹۳: ۳۸۹-۴۰۲).

مؤلفه اصلی اقتصاد جمهوری اسلامی مکتبی بودن و ارزش‌مداری آن است. این ویژگی نه تنها اقتصاد جمهوری اسلامی را از اقتصاد عصر طاغوت متمایز می‌کند (حقگو، بی تا، ۱۴). بلکه مکتب اقتصادی ما را از سایر مکاتب غربی و شرقی نیز جدا می‌گرداند. مکتبی بودن و ارزش‌مداری از مقدمه قانون اساسی که تفاوت بنیادین انقلاب ایران را با سایر انقلاب‌ها در مکتبی و اسلامی بودن آن دانسته است استخراج می‌شود. شیوه حکومت در اسلام و به‌طور اخص جمهوری اسلامی مبتنی بر موضع طبقاتی و سلطه فردی و گروهی نبوده است. این موضوع نشان می‌دهد نظام اقتصادی جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌هاست. این مبنا، از اصل ۱ حکومت عدل و قرآن، اصل ۲ پایه‌های نظام، اصل ۳ وظایف دولت در راستای نیل به اهداف، اصل ۴ استواری کلیه قوانین و مقررات بر موازین اسلامی و اصل ۵ که به ولایت امر و امامت امت اشاره کرده‌اند، قابل کشف است. این اصول که کلیات نظام را ترسیم می‌کند، بر نظام اقتصادی نیز قابل تسری است. از همین روست که در فصل اقتصاد نیز شاهد تأثیر این مبانی هستیم. برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد مذکور در اصل ۴۳، انفال و به‌کارگیری آن در جهت مصالح عامه نه منافع یک شخص و گروه مذکور در اصل ۴۵، به رسمیت شناختن مالکیت نسبت به حاصل کسب و کار و نیز رسمیت دادن به مالکیت شخصی که از راه مشروع حاصل شده است مذکور در اصول ۴۶ و ۴۷ از دیگر تجلیات مکتب در اقتصاد است. دو اصل اخیر به‌خصوص تأکید بر قید «مشروعیت» در اصل ۴۷، نشان می‌دهد که در نظام اقتصادی مطلوب قانون اساسی، نه همچون مکاتب غربی هر نوع مالکیتی حتی ناشی از

استثمار به رسمیت شناخته شده است؛ نه همچون مکاتب سوسیالیستی با نگاهی مبتنی بر افراط و تفریط به مسئله مالکیت خصوصی نگریسته شده است. (همان: ۱۰). در سایر اصول قانون اساسی نظیر اصل ۱۵۴ نیز علاوه بر آنکه ارزش‌های اسلامی، امری حیاتی برای مردم تلقی شده است، سعادت انسان‌ها در اقصی نقاط جهان، آرمان قانون اساسی قلمداد شده و تصریح شده است که جمهوری اسلامی ایران ضمن خودداری از دخالت در امور داخلی کشورها، از کسانی که به دنبال تحقق این ارزش‌ها هستند حمایت می‌کند.

عدالت به معنای قرار گرفتن هر کس در جایگاهی که لیاقت و استعدادش را دارد، مبنایی است که بنیان اصلی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و آرمان آن است. عدالت مفهومی است که در روح و جان انقلاب اسلامی دمیده شده و این مبنا، یکی از وجوه تمایز مکتب اسلام با سایر مکاتب است. انقلاب اسلامی ایران که بر پایه عدالت استوار شده، پاسخی بود علیه استثمار، ثروت‌اندوزی، اسراف و سایر مبانی اقتصادی نظام شاهنشاهی. تبیین عدالت در عالم نظر کافی نبوده و باید در عرصه عمل نیز نمود پیدا کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی را می‌توان انعکاسی از عدالت دانست. نظارت جدی از ناحیه اسلام‌شناسان عادل بر نظام قانون‌گذاری، برپایی سیستم قضایی عادلانه، نفی موضع طبقاتی، نفی سلطه‌گری، تأمین امکانات مساوی و متناسب و امید به حکومت جهانی مستضعفین از جمله اشارات مقدمه قانون اساسی در این خصوص است.

علاوه بر مقدمه، در اصول قانون اساسی نیز مبنا بودن عدالت قابل کشف است. اعتقاد دیرینه به حکومت عدل مذکور در اصل ۱، تأمین قسط و عدل در اصل ۲، بندهایی از اصل ۳ که به این مقوله اشاره دارند نظیر آموزش رایگان، محو انحصار طلبی، ایجاد امکانات عادلانه، رفع تبعیضات ناروا و پی‌ریزی اقتصاد عادلانه، همچنین برخورد عادلانه با افراد غیرمسلمان مذکور در اصل ۱۴، برخورداری مساوی از حقوق در اصل ۱۹، حمایت یکسان قانونی در اصل ۲۰، برخورداری از حق همگانی در موضوع تأمین اجتماعی مذکور در اصل ۲۹ و نیز مفاد مندرج در اصل ۴۳ که در بیان ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به مثابه عصاره عدالت بیان شده

است، عدم تبعیض در توزیع فعالیت‌های اقتصادی در اصل ۴۸، مقابله با ثروت‌اندوزی به طریق نامشروع در اصل ۴۹، نقش دیوان محاسبات در نظارت بر مصرف بودجه تا هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد در اصل ۵۵ همگی نشان‌دهنده نقش محوری و مبنایی عدالت در اصل نظام و به‌طور اخص نظام اقتصادی جمهوری اسلامی می‌باشند.

۲.۱. ماهیت و انواع وجوهات شرعی

برای ورود به بحث کاربست نیاز است در ابتدا با ماهیت و انواع وجوهات شرعی آشنایی مختصری صورت گیرد. وجوهات شرعی اجزای تشکیل‌دهنده نظام مالی اسلام هستند. وجوهات شرعی در دو معنای عام و خاص تعریف شده‌اند که در معنای عام تمام واجبات مالی شرعی را دربرمی‌گیرد. مواردی مثل فدیة، كفارة، ضمان اموال، فداء، دیه، خراج، جزیه، عشر، خمس و زکات معنای اعم وجوهات شرعی را شکل می‌دهند اما آنچه که در این پژوهش مورد نظر است وجوهات شرعی در معنای خاص خود است که تحت عنوان مالیات‌های اسلامی شناخته می‌شوند و مهم‌ترین آنها خمس و زکات هستند. خمس و زکات به مثابه مهم‌ترین منابع مالی تناسبی و زمان‌محور بوده و در صورت اجرا موجبات رفع فقر را فراهم می‌آورد.

۱.۲.۱. خمس

آیه ۴۱ سوره انفال به موضوع خمس پرداخته و آن را از نشانه‌های ایمان شمرده است وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَ مَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ (ترجمه: و بدانید که هر غنیمتی به دست شما رسید یک پنجم آن برای خدا و پیامبر و برای خویشاوندان [او] و یتیمان و بینوایان و در راه ماندگان است، اگر به خدا و آنچه در روز فرقان بر رسولش نازل کرد ایمان دارید. در تعاریفی که از خمس ارائه شده است شاهد وحدت نظر نیستیم. اینکه

این حق مالی متعلق به چه چیزهایی است مورد اختلاف است. برخی خمس را حق شرعی واجب متعلق به درآمد یا نقل ملکیت خاص زمین و یا راه حلی جهت اباحه تصرف در مال مخلوط به حرام دانسته‌اند (غفوری، ۱۳۹۴: ۵۰). علمای عامه اعتقاد دارند خمس فقط در غنائم جنگی است حال آنکه علمای شیعه معتقد هستند به سبب وجود روایات متعدد خمس متعلق به درآمد هم است (مختاروند و نقدی پور، ۱۳۹۹: ۵۴). بنابراین خمس عمدتاً در درآمد می‌باشد و می‌توان منظور از غنیمت را درآمد دانست بنابراین اگر بخواهیم تعریفی از خمس ارائه دهیم عبارت است از حق شرعی مالی واجب در درآمدها اعم از مجانی یا غیرمجانی به میزان مشخص یک پنجم. (غفوری، ۱۳۹۴: ۵۰).

۲.۱.۲. زکات

زکات از ریشه لغوی «زک و» دلالت بر رشد و نمو و زیاد شدن دارد (ابن فارس، بی تا: ۱۶-۱۷). خلیل بن احمد درباره معنای لغوی زکات می‌گوید: «زکات مال به معنای پاک کردن آن است و جمله «زکا الزرع یزکو زکاء» به معنای رشد کردن کشتزار و محصولات است». (راغب اصفهانی، المفردات). علامه طباطبایی معنای لغوی زکات را تطهیر ذکر می‌کند (طباطبایی، بی تا: ۱۲).

زکات در اصطلاح شرعی به معنای وجوب پرداخت اندازه معینی از برخی اموال است که به حد نصابی خاص رسیده باشد. زکات از جمله موارد تعبدی است که هم ردیف نماز دانسته شده است و بخش مهمی از منابع مالی حکومت پیامبر خدا را تأمین می‌کرد. زکات حق شرعی مالی است که متعلق به برخی سرمایه‌ها با نصاب خاص و به میزان معین دانسته شده است (غفوری، ۱۳۹۴: ۵۲). زکات بر دو نوع فطره و زکات بر ۹ قلم از کالاهایی است که توسط شارع مشخص شده است. این زکات به سرمایه تعلق می‌گیرد و نصاب مشخص دارد.

۲. کاربست وجوهات شرعی و چالش‌های آن

در این بخش به امکان سنجی و چالش‌های کاربست وجوهات شرعی به عنوان منابع عمومی کشور پرداخته می‌شود. در حقیقت در خصوص اینکه آیا می‌توان به وجوهات شرعی نگاهی همچون مالیات داشت یا خیر بحث‌هایی صورت گرفته است و ملاحظات نیز بیان شده است که ضمن اشاره به آنها به نگاه مدنظر قانون اساسی اشاره می‌شود.

۱.۲. امکان سنجی کاربست

در خصوص امکان سنجی پیاده سازی وجوهات شرعی به عنوان منبعی برای دولت برخی این نظام مالیاتی اسلامی را مکمل نظام مالیاتی فعلی دانسته به نحوی که دولت بتواند از این منابع اسلامی در شرایط فعلی اقتصادی بهره مند شود. البته برخی به این امر توجه کرده‌اند که مصارف وجوهات شرعی مثل خمس و زکات مصارفی معین است بنابراین با در نظر گرفتن این مصارف می‌توان میزان پرداختی این وجوهات را از مالیاتی که مطابق قانون اخذ می‌شود کسر کرد.

اما به نظر می‌رسد با توجه به ولایت مطلقه فقیه که در اصل ۵۷ مطرح شده است و این سخن حضرت امام (س) که می‌فرمایند: «... حکومت که شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول الله صلی الله علی و آله وسلم است یکی از احکام اولیه اسلام است؛ و مقدم بر تمام احکام فرعیه حتی نماز و روزه و حج است. حاکم می‌تواند مسجد یا منزلی را که در مسیر خیابان است خراب کند و پول منزل را به صاحبش رد کند. حاکم می‌تواند مساجد را در موقع لزوم تعطیل کند؛ و مسجدی که ضرار باشد، در صورتی که رفع بدون تخریب نشود، خراب کند. حکومت می‌تواند قراردادهای شرعی را که خود با مردم بسته است، در موقعی که آن قرارداد مخالف مصالح کشور باشد، یک جانبه لغو کند و می‌تواند هر امری را، چه عبادی و یا غیر عبادی است که جریان آن مخالف مصالح اسلام است، از آن مادامی که چنین است جلوگیری کند. حکومت می‌تواند از حج، که از فرایض مهم الهی است، در مواقعی که مخالف صلاح

کشور اسلامی دانست موقتاً جلوگیری کند». (صحیفه امام، ج ۲۰، ۴۵۱، ۴۵۲) بنابراین با این استدلال می‌توان پاسخ این ایراد را داد که مصالح اسلام امروز این را می‌طلبد که مبالغ حاصل از وجوهات شرعی علاوه بر مصرف در موارد مقرر در حوزه‌هایی که حکومت اسلامی در نظر دارد نیز مصرف شود.

در مورد وضعیت جمهوری اسلامی ایران به دلیل حاکمیت اصل ۴ تمام قوانین و مقررات باید نشأت گرفته از اسلام باشد بنابراین در نظر گرفتن این وجوهات شرعی به عنوان منابع عمومی کشور به سبب اسلامی بودن حاکمیت و ولایت مطلقه فقیه قابل تصور است اما اخذ این نوع از مالیات نباید به نحوی باشد که موجب فشار مضاعف بر متدین‌ها شده و این فشار موجبات عدم پرداخت این دسته را فراهم آورد بنابراین در نظر گرفتن یکسری ملاحظات در این خصوص خود امری ضروری و واجب است.

یکی از ملاحظات آنکه در اکثر آثار بدان اشاره شده است در نظر گرفتن معافیت و تخفیف‌های مالیاتی برای کسانی است که به پرداخت وجوهات شرعی مبادرت می‌ورزند تا بدین ترتیب امکان اخذ مالیات مضاعف وجود نداشته باشد. در این خصوص باید اشاره کرد که وضع مالیات و معافیت‌های مالیاتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مستنداً به اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید اصل قانونی بودن مالیات‌ها چه در وضع مالیات و چه در وضع معافیت‌ها و تخفیفات رعایت شود که با توجه به حاکمیت اصل ۴ امکان وضع چنین قوانینی هم شرعی و هم قانونی خواهد بود.

۲.۲. چالش‌های کاربری و راهکارهای آن

کاربری وجوهات شرعی به عنوان منابع درآمد عمومی کشور به واسطه ویژگی‌هایی که شرع مقدس برای آن مقدر فرموده است دارای یکسری اقتضائات است. مواردی مثل استقلال مراجع از حکومت، محل مصرف مشخص و منابع محدود از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی است که می‌توان در این حوزه بیان داشت.

۲،۲،۱. استقلال مراجع از حکومت

در طول تاریخ شیعه در اغلب دوره‌های حاکمیتی شخصیتی جدای از حکومت داشته‌اند این امر باعث می‌شود تا در ردیف منابع عمومی دانستن این وجوهات با دشواری روبرو شود بدان صورت که هریک از مراجع از این وجوهات شرعی مثل خمس در راه رفع فقر و استضعاف از طریق محل مصارفی که معین شده است به کار گرفته شود. در دوران فعلی که شاهد برپایی حکومت اسلامی هستیم و ولایت فقیه مورد پذیرش واقع شده است می‌توان بیان داشت که نباید میان نظام مالیات اسلامی و مالیات عرفی تفاوتی موجود باشد (کیاء الحسینی، ضیاء الدین، ۱۳۹۰: ۱۴۰).

نظر به این توضیح که در حاکمیت اسلامی همراهی مراجع با حکومت به معنای نقض استقلال مراجع نیست بلکه چون هدف حکومت اسلامی نیز همان اهداف مراجع و با حدود و ثغور توسعه یافته تری است که منجر به اعتلای اسلام و مسلمین می‌گردد. همچنین با توجه به ایراداتی که نسبت به نظام مالیاتی فعلی جمهوری اسلامی ایران گرفته می‌شود همراهی مراجع با حکومت و ایجاد یک نظام مالیات اسلامی می‌تواند موجبات رد تهمت‌هایی که به مراجع در خصوص نحوه مصرف وجوه شرعی می‌شود را فراهم کند و به سبب تعبدی شدن نظام مالیاتی بسیاری از ایرادات فعلی نظام مالیه عمومی از بین برود. با پذیرش این دیدگاه می‌توان گفت خمس بخشی از مالیه عمومی است که در اختیار دولت اسلامی است. (فیضی، علیرضا و قدرتی، طیب، ۱۳۸۶: ۹۷). همچنین با ترکیب و یکسان انگاری نظام مالیه عرفی و اسلامی می‌توان از فشار مضاعفی که بر مومنین روا داشته می‌شود به وسیله وضع معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی جلوگیری کرد (موحدی بک نظر، مهدی و رضایی، محمد جواد، ۱۳۹۱: ۱۵۳).

۲،۲،۲. محل مصرف مشخص وجوهات شرعی

وجوهات شرعی دارای محل مصرف مشخص هستند مثلاً در خصوص زکات در قرآن کریم محل مصرف آن مشخص گردیده است: **إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا**

وَالْمُؤَلَّفَهُ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ (توبه: ۶۰). و درباره خمس نیز فرموده است: واعلموا أنَّما غنمتم من شيءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وللرسول ولذی القربی والیتامی والمساکین وابن السبیل (انفال: ۴۱). با مشاهده این آیات مشخص می‌شود که بسیاری از حوزه‌های مرتبط با حاکمیت مورد توجه قرار نگرفته است و صرفاً به رفع فقر و کمک به مستمندان هدف اصلی بوده البته قطعاً رفع فقر در رشد و اعتلای اقتصادی موثر خواهد بود اما به تنهایی کفایت نخواهد کرد. بنابراین توسعه‌ی قلمرو مصرف این وجوهات می‌تواند در کاربری این وجوهات در نظام مالی کشور مفید واقع شود.

۲.۲.۳. منابع محدود جهت اخذ وجوهات

پایه‌های مشمول زکات و خمس مواردی محدود را دربرگرفته است که امکان کسب درآمد مورد نیاز اداره جامعه را با مشکل روبرو می‌کند همچنین توجه به اقتضائات روز در جمع آوری وجوهات شرعی می‌تواند در گسترش این منابع مورد امتنان باشد. پس از غزوه بدر تعدادی از مسلمانان بر سر تقسیم غنایم جنگی مشاجره کردند و خداوند برای ریشه‌کن کردن اختلاف، تمام غنائم را در اختیار پیامبر (ص) گذاشت تا طبق صلاحدید خویش آن را میان جنگجویان تقسیم کند. پیامبر (ص) نیز غنایم را به‌طور مساوی بین آنان تقسیم کرد. این آیه نازل شد و بیان کرد که یک‌پنجم غنایم برای خدا، پیامبر (ص)، ذی القربی، یتیمان، مسکینان و در راه ماندگان است (مکارم شیرازی، ۱۳۷۴: ۱۷۲). از نظر علمای شیعه، «غنیمت» معنای گسترده‌ای دارد و هرگونه درآمد و سود و منفعتی را شامل می‌شود؛ زیرا معنی لغوی این کلمه، عمومیت دارد و دلیل روشنی بر تخصیص آن در دست نیست و صرف قرار گرفتن آیه در کنار آیات جهاد، نمی‌تواند مانع عمومیت آن شود و اختصاص به غنیمت جنگی پیدا کند (همان: ۱۸۱). دیدگاه علمای شیعه در راستای همان نکته‌ای است که این نوشتار در خصوص گسترش منابع بیان کرده است قرار دارد.

اما در خصوص زکات که پایه‌های آن مواردی خاص را در بر گرفته است. این ۹ کالا عبارتند از نقدین (طلا و نقره)، انعام ثلاثه (گاو، گوسفند و شتر) و غلات اربعه (گندم، جو، کشمش و خرما). مقدار پرداختی هریک از این کالاها متفاوت بوده و در فقه تعیین شده است. راه‌های گسترش موارد اخذ زکات از طرق اجتهاد فقهی عملیاتی خواهد بود (نجفی، محمد صالح، ۱۳۹۶: ۶۸). همچنین به نظر می‌رسد که با توجه اینکه حکومت اسلامی با استفاده از این موارد بدنبال نیل به اهداف الهی خویش است می‌تواند با استفاده از اختیاراتی که ولایت مطلقه فقیه به حاکم اسلامی داده است در حوزه پایه‌های زکات دقت نظربیشتری داشته باشد نه به معنای حذف و تغییر کلی حکم خدا بلکه مواردی را به عنوان مکمل به این موارد اضافه نماید.

نتیجه‌گیری

نظر به آنکه در جمهوری اسلامی ایران همه نظامات و قوانین و مقررات باید برآمده از اسلام و در راستای اعتلای اسلام باشند می‌توان در خصوص درآمدهای دولت از ظرفیت وجوهات شرعی که اسلام آنها را مقرر کرده است استفاده کرد. چنانچه این وجوهات شرعی مثل خمس و زکات را در ذیل نظام مالیه عمومی کشور آوریم با چالش‌هایی مواجه خواهیم شد. استقلال مراجع از حکومت، محل‌های مصرف معین و منابع محدود تحت شمول حکم پرداخت وجوهات شرعی از مهم‌ترین چالش‌های به کارگیری این وجوهات هستند. برای دستیابی به راهکارهای این چالش‌ها باید به این نکته توجه نمود که نظام سیاسی حاکم بر ایران، ولایت مطلقه فقیه است. این ولایت مطلقه سبب می‌گردد تا مراجع عظام با حکومت در زمینه وجوهات شرعی همراهی کرده تا به هدف مشترک خودشان که رفع فقر و اعتلای اسلام است دست بیابند. در خصوص محل‌های مصرف و گسترش منابع تحت شمول نیز با توجه به اختیاراتی که ولی فقیه دارد می‌توان اقدام به وضع محل‌های مصرف قانونی و افزایش موارد تحت شمول کرد تا به عنوان مکمل در کنار آن چه که شرع بیان داشته است قرار بگیرند.

منابع

۱. فارسی

کتب

۱. خمینی، روح الله (۱۳۸۹). صحیفه امام خمینی (ره)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س).
۲. صدر، محمدباقر (۱۳۹۳). اسلام، راهبر زندگی؛ مکتب اسلام؛ رسالت ما، قم، دارالصدر، ج ۱.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). مبانی حقوق اساسی، تهران، مجد.
۴. مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴). تفسیر نمونه، تهران، دارالکتب الاسلامیه.

مقالات

۱. حقگو، حسین (۱۳۹۲). اصل ۴۴ قانون اساسی چگونه زاده شد، گفتگو، شماره ۶۲، صص ۷ تا ۳۲.
۲. علم الهدی، سیدسجاد (۱۳۹۵). «تحلیلی از شاخص‌های نظام مالیات اسلامی به عنوان الگوی هدف برای نظام مالیاتی ایران»، بررسی مسائل اقتصاد ایران، سال سوم - شماره ۲، صص ۹۵ تا ۱۰۹.
۳. غفوری، مصطفی (۱۳۹۴). «جستاری در ماهیت سنجی وجوهات شرعی در پرتو مالیات اسلامی»، مطالعات فقه امامیه شماره ۵، صص ۴۳ تا ۶۱.
۴. فیض، علیرضا، قدرتی، طیب (۱۳۸۶). «حوزه فقه عبادت: جایگاه خمس در اقتصاد اسلامی»، پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، شماره ۱۰، صص ۹۷ تا ۱۲۴.

۵. کاشیان، عبدالمحمد، شعبانی، احمد، عسکری، محمد مهدی (۱۳۹۴). «بررسی دوگانهای تقدم وجوهات شرعی یا مالیات و مکمل یا جانشین بودن آنها با تأکید بر ابعاد حکومتی خمس و زکات در اقتصاد اسلامی ایران»، معرفت اقتصاد اسلامی، شماره ۱۲، صص ۱۲۹ تا ۱۵۰.
۶. کیاء الحسینی، سید ضیاء الدین، «ملاحظات پیاده سازی مالیات های اسلامی»، پژوهشنامه مالیات، شماره ۵۹، صص ۱۴۱ تا ۱۷۲.
۷. مختاربنده، محمود، نقدی پور، محمود (۱۳۹۹). «نظام مالیاتی حکومت اسلامی در مدینه؛ رهیافتی بر مالیات ستانی جمهوری اسلامی ایران»، معرفت اقتصاد اسلامی، شماره ۲۳، صص ۴۹ تا ۶۸.
۸. موحدی بکنظر، مهدی، رضائی، محمد جواد (۱۳۹۱). «ارتباط وجوهات شرعی و مالیات های حکومتی در الگوی پیشرفت اسلامی - ایرانی دلالت هایی برای حل پرداخت های دوسویه»، پژوهشنامه مالیات، شماره ۶۳، صص ۱۵۳ تا ۱۷۳.
۹. میرمعزی، سیدحسین (۱۳۷۷). «ترسیم نظام اقتصادی اسلام براساس مکتب اقتصادی آن»، نامه مفید، شماره ۱۴، صص ۲۱۸-۱۸۵.
۱۰. نجفی فراشاه، سید محمد صالح (۱۳۹۶). «نکاتی پیرامون اجرائی سازی مالیات های اسلامی»، حکمتانه، سال دوم - شماره ۱۱، صص ۶۷-۷۳.

۲. عربی

۱. أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي (۱۳۹۳). معجم مقاييس اللغة، قم، دار الفكر.
۲. الراغب الاصفهاني (۱۴۰۴). المفردات، بی جا، دفتر نشرالكتاب، ج ۱.
۳. طباطبایی، محمدحسین (۱۳۷۴). تفسیر المیزان، قم، دفتر انتشارات اسلامی.

تکالیف قانون اساسی به دولت به منظور کنترل و کاهش نابرابری

مهدی مظهر قزاملکی^۱

چکیده

«ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت» یکی از اهداف اصیل نظام اقتصادی کشور است که در مقدمه اصل ۴۳ قانون اساسی بدان اشاره شده است. از این رو رشد بدون عدالت، با اهداف مصرح در قانون اساسی مغایرت دارد. نابرابری، مانع بزرگی در مسیر رسیدن به اهداف اقتصادی کشور است. با این حال رویکرد تنظیم‌کنندگان قانون اساسی به موضوع عدالت، «برابری در دسترسی به فرصت‌ها» برای عموم بوده و در برخی موارد نیز حمایت‌های دولتی مورد توجه بوده است اما ورود دولت به بازتوزیع ثروت و درآمد و همچنین کنترل مکانیزم‌های نهادی مولد نابرابری آنچنان مورد توجه واقع نشده است. با این حال از ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی درباره قلمرو حقوق مالکیت و از ضوابط حاکم بر اقتصاد کشور مصرح در اصل ۴۳، می‌توان استظهار کرد که قانون اساسی، دولت را مکلف به برچیدن زمینه‌های تشدید نابرابری و ایجاد نظام بازتوزیع ثروت و درآمد کرده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود اولاً دولت با وضع مالیات‌های تنظیمی از ایجاد درآمدهای ناشی از فعالیت‌های غیرمولد به ویژه در بخش مسکن که منجر به افزایش نابرابری می‌شود، جلوگیری نماید و ثانیاً با وضع مالیات بر ثروت و ایجاد یک نظام بازتوزیعی مؤثر، نابرابری را کاهش دهد.

واژگان کلیدی:

بازتوزیع ثروت، قانون اساسی، مالیات تنظیمی، نابرابری.

۱. دانش‌آموخته دکتری اقتصاد بین‌الملل دانشگاه مفید قم، (نویسنده مسئول)، رایانامه: mahdimazhar@gmail.com

مقدمه

فصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اجمال درباره نظام اقتصادی حاکم بر کشور سخن گفته است. اصل ۴۳ قانون اساسی، اهداف نظام اقتصادی کشور را «استقلال اقتصادی»، «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت»، «برآوردن نیازهای مردم» همراه با «رشد اقتصادی» درعین تحفظ بر آزادی انسان نام می‌برد. در ادامه این اصل، برخی ضوابط حاکم بر اقتصاد ایران بیان شده عبارتند از: (۱) تأمین نیازهای اساسی برای همه، (۲) تأمین شرایط و امکانات کار برای همه، (۳) رعایت آزادی انتخاب شغل، (۴) منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام، (۵) منع اسراف و تبذیر در همه شئون اقتصاد. (۶) استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر، (۷) جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور؛ (۸) تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی و دامی و صنعتی...

اصول ۲۹ و ۳۱ قانون اساسی، در راستای کاهش محرومیت و دستگیری از اقشار نیازمند، دولت را مکلف به ایجاد تأمین اجتماعی و بیمه بازنشستگی و همچنین ایجاد زمینه خانه‌دار شدن خانواده‌های ایرانی کرده و اصل ۳۰ قانون اساسی، دولت را مکلف به ایجاد امکانات لازم جهت آموزش رایگان برای همه تا دوره متوسطه نموده است.

آنچه از مقدمه اصل ۴۳ قانون اساسی استظهار می‌شود این است که «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت» یکی از اهداف اصیل نظام اقتصادی کشور است و رشد بدون عدالت، با اهداف مطرح در قانون اساسی مغایرت دارد. اما حتی اگر چنین دیدگاهی را نیز نپذیریم و رشد اقتصادی را تنها هدف اصیل نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بدانیم، باز هم بر اساس نظریات جدید توسعه، لزوم توجه به مسأله نابرابری و تلاش برای کاهش آن به عنوان محرک رشد اقتصادی، لازم است مورد توجه قرار گیرد.

براین اساس، در ادامه این مقاله، ابتدا مروری بر نظریات مرتبط با رابطه نابرابری و رشد خواهیم داشت و سپس با تبیین قلمرو مفهومی نابرابری، پیشنهادهایی جهت بهبود وضعیت کشور از جهت عدالت اقتصادی مطرح خواهد شد.

۱. «نابرابری» در ادبیات اقتصادی

نابرابری اقتصادی فارغ از آثار اقتصادی آن، امری نامطلوب برای جامعه تلقی می‌شود. با این حال در ادبیات اقتصادی قضاوت ارزشی درباره نابرابری اقتصادی، غالباً مبتنی بر پیامدهای اقتصادی آن به ویژه اثرگذاری نابرابری بر رشد شکل گرفته‌گه گاهی منجر به تحلیل‌هایی در دفاع از نابرابری اقتصادی شده است. پرسش اساسی این است که «نابرابری، چه اثری بر رشد اقتصادی دارد و چگونه باید میان رشد و نابرابری تعادل برقرار کرد؟» در پاسخ به این پرسش، دو دیدگاه کاملاً متفاوت وجود دارد که به توصیه‌های سیاستی متفاوتی ختم می‌شوند.

۱. دیدگاه نخست: میان رشد اقتصادی و برابری اقتصادی، بده بستان وجود دارد.

طبق عقاید سنتی معمولاً رشد سریع به زیان نابرابری و فقر است. تحریک رشد، مستلزم افزایش فقر است و سیاست‌های کاهش فقر، رشد را کند می‌کند. دلایل این دیدگاه را در چند استدلال زیر می‌توان خلاصه کرد:

- برای تحریک رشد، لازم است مخارج عمومی افزایش یابد و این امر در تضاد با سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری است.

- توزیع مجدد درآمدها یا دارایی‌ها از ثروتمندان به فقرا، سبب کاهش پس‌انداز خواهد شد که موتور رشد را کند می‌کند (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۴۸). این استدلال مبتنی بر این پیش‌فرض است که میل نهایی به پس‌انداز در ثروتمندان بیشتر از فقر است و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ارتباط وثیقی با پس‌انداز ملی دارد.

- پروژه‌های سرمایه‌گذاری، راه‌اندازی یک شرکت جدید یا اجرای نوآوری‌ها مستلزم هزینه‌های ثابت قابل توجهی است که نیازمند تجمع ثروت در دست عده‌ای محدود است که از آن تعبیر به «تقسیم‌ناپذیری سرمایه» می‌شود. از این رو پراکندگی توزیع ثروت، مانع تشکیل شرکت‌های تولیدی شده و رشد اقتصادی را کند می‌کند (Attanasio and Binelli 2004, 181).

طرفداران این دیدگاه معتقدند اهتمام دولت بر رشد اقتصادی، اگرچه تشدیدکننده‌ی نابرابری است، اما بزرگ شدن کیک اقتصاد و سرریز شدن منافع حاصل از رشد به اقشار کم‌برخوردار، رفاه عمومی جامعه را. حتی رفاه اقشار تهیدست را. افزایش خواهد داد. در حالی که پافشاری بر سیاست‌های کاهش نابرابری در عمل منجر به توزیع عادلانه‌ی فقر در جامعه خواهد شد (نیلی، و غیره ۱۳۹۰، ۸۷).

۲. دیدگاه دوم: کاهش نابرابری به رشد اقتصادی کمک می‌کند.

در مقابل دیدگاه نخست، نظریات دیگری وجود دارد که با نظر به جنبه‌های دیگر این موضوع، کاهش نابرابری و فقر را نه تنها در تقابل با رشد اقتصادی نمی‌بیند، بلکه آن را همسو و محرک رشد قلمداد می‌کند. درباره مکانیزم‌های اثرگذاری نابرابری بر کاهش رشد اقتصادی، موارد زیر ذکر شده است:

۱. اثرات نابرابری در کاهش کارایی اقتصادی

- «نابرابری درآمدی شدید منجر به ناکارآمدی اقتصادی می‌شود؛ زیرا در هر میزان درآمد متوسط، هرچه قدر نابرابری بیشتر باشد، سهمی از جمعیت که واجد شرایط دریافت وام یا سایر اعتبارات قرار می‌گیرند کمتر خواهد بود. وقتی افراد نتوانند وام بگیرند، در آموزش فرزندان خود، یا شروع یک کسب‌وکار جدید و یا توسعه آن دچار مشکل خواهند شد».

- «نابرابری می‌تواند به تخصیص ناکارآمد دارایی‌ها بینجامد. نابرابری زیاد موجب تأکید بیش از حد بر تحصیلات به جای کیفیت آموزش همگانی ابتدایی شده و این موضوع خود نابرابری را تشدید می‌کند» (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۳۳ و ۲۳۴).

- از منظر اقتصاد سیاسی، نابرابری زیاد می‌تواند منجر به ایجاد فشارهای سیاسی برای کاهش نابرابری از طریق افزایش مالیات بر سرمایه‌گذاران بالقوه شده و رشد اقتصادی را کاهش دهد (اسنودان و وین ۱۳۹۲، ۵۸۸).

۲. اثر نابرابری بر نرخ پس انداز

- «در شرایط نابرابری زیاد، نرخ کلی پس اندازها در نظام اقتصادی کمتر است. زیرا بیشترین نرخ پس انداز نهایی معمولاً مربوط به طبقه متوسط است. هرچند ثروتمندان معمولاً از لحاظ عددی بیشتر پس انداز می کنند، اما معمولاً بخش کوچک تری از درآمدهای خود را پس انداز کرده و سهم کوچک تری از درآمد نهایی خود را اندوخته می کنند. این گروه بخش عمده درآمد خود را برای کالاهای تجملی، طلا، جواهرات، خانه های گران قیمت یا سفر به خارج صرف کرده و یا برای اطمینان بیشتر در قالب فرار سرمایه، به خارج از کشور می فرستند» (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۳۳).

۳. اثرات نابرابری بر فساد اقتصادی و دشوار شدن اصلاحات اقتصادی

- «نابرابری اقتصادی می تواند موجب تقویت قدرت چانه زنی سیاسی ثروتمندان شده و به این ترتیب قدرت چانه زنی اقتصادی آنان را نیز افزایش دهد».

- «افزایش نابرابری باعث آسان شدن رانت جویی مانند اعمال نفوذ فراوان، کمک های هنگفت مالی و سیاسی، رشوه خواری و... می شود».

- «نابرابری زیاد اصلاح نهادهای ناکارآمد را بسیار دشوار می کند. زیرا ثروتمندان دارای نفوذ که منافع خود را در تضاد با اصلاحات نهادی می بینند با استفاده از ابزارهایی که در اختیار دارند مانع تحقق این اصلاحات می شوند».

- «نابرابری زیاد، مردم را به طرفداری از سیاست های عوامفریبانه سوق می دهد که غالباً در تعارض با اقدامات اصلاحی بنیادین و ریشه ای است» (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۳۴).

- در اقتصادی که در آن نابرابری زیاد است، تقاضا برای بازتوزیع درآمد نیز بالاست و سطح ترجیحی مالیات تصاعدی در سیستم رأی اکثریت افزایش می یابد. نرخ های مالیاتی بالا بر سرمایه گذاری و انباشت سرمایه تأثیر گذاشته و نرخ رشد اقتصادی کاهش می یابد (Alesina and Rodrik 1994, 466).

۴. اثرات نابرابری اقتصادی بر کاهش سرمایه‌های اجتماعی که رفتارهای غیرهمکارانه را در اقتصاد تحریک می‌کند.

- نابرابری شدید اقتصادی در تلقی عمومی، نوعی «بی‌عدالتی» است (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۳۴).

- نابرابری شدید درآمد باعث افزایش خشونت و نارضایتی اجتماعی می‌شود؛ فعالیت‌های غیرقانونی به احتمال زیاد افزایش می‌یابد و اعتراض‌ها می‌تواند منجر به شورش و کودتا شود (Attanasio and Binelli 2004, 183).

۵. اثر نابرابری اقتصادی بر کاهش تقاضای مؤثر داخلی

- صنعتی شدن موفقیت‌آمیز نیازمند بازار بزرگی برای تقاضای داخلی به منظور سودآور نمودن فناوری‌هایی است که بازدهی‌های فزاینده دارند. درجه بالای نابرابری موجب کاهش تقاضای داخلی شده و فرایند توسعه اقتصادی را متوقف می‌کند (اسنودان و وین ۱۳۹۲، ۵۹۲).

در کنار تحلیل‌های فوق، مطالعات تجربی انجام گرفته توسط صندوق بین‌المللی پول نیز مؤید نظریات جدید است و نشان می‌دهد نابرابری، بی‌ثباتی اقتصادی را افزایش داده و دوره‌های رشد را کوتاه‌تر می‌کند (Berg and Ostry 2011).

بنابراین براساس نظریات جدید، سیاست‌های کاهش نابرابری، به‌طور غیرمستقیم، محرک رشد اقتصادی نیز خواهند بود.

۲. مفهوم نابرابری

در ادبیات اقتصادی، مفهوم عدالت غالباً با مفهوم «برابری» یکسان انگاشته می‌شود. اما درباره قلمرو «برابری» و «نابرابری» تفسیرهای متفاوتی ارائه شده است. در نظریات متقدم در

این زمینه، نابرابری غالباً به نابرابری در درآمد یا ثروت فروکاسته می‌شود در حالی که نظریات جدیدتر، نابرابری را بیشتر به دسترسی به فرصت‌ها مربوط می‌دانند. رابرت نوزیک^۱ معتقد است برابری فرصت‌ها بیش از برابری درآمدها اهمیت دارد. از این رو دولت باید اهتمام خود را در ایجاد دسترسی برابر همه مردم به فرصت‌ها قرار دهد و در نتیجه‌ی حاصله دخالت نکند (منکیو ۱۳۸۷، ۵۰۴).

این دیدگاه اگرچه پا را از مفهوم بسیط نابرابری و تقلیل آن به «نابرابری درآمدی» فراتر گذاشته است، اما باید توجه داشت که نابرابری شدید درآمدی، می‌تواند منجر به نابرابری در دسترسی به فرصت‌ها نیز گردد. شهید صدر در این باره با تمایز قائل شدن میان آزادی حقیقی و آزادی صوری معتقد است در صورتی که شخصی به دلیل ضعف و ناتوانی، نتواند کاری را انجام دهد، حتی در صورتی که دولت دسترسی به آن فرصت را برای عموم ایجاد کرده باشد، باز هم نمی‌توان ادعا کرد در چنین جامعه‌ای «دسترسی برابر به فرصت‌ها» وجود دارد. زیرا اگرچه ظاهراً چنین دسترسی‌ای برای همگان وجود دارد، اما تنها آن بخشی از مردم که توان استفاده از آن فرصت را دارند، از آن بهره‌مند خواهند شد. (صدر ۱۴۱۷ ق، ۲۶۹)

نگاهی به اصول اقتصادی قانون اساسی نشان می‌دهد رویکرد تنظیم‌کنندگان قانون اساسی به موضوع عدالت، «برابری در دسترسی به فرصت‌ها» برای عموم بوده^۲ و در برخی موارد نیز حمایت‌های دولتی مورد توجه بوده است^۳ اما ورود دولت به بازتوزیع ثروت و درآمد، آنچنان مورد توجه واقع نشده است. به عنوان نمونه در اصل ۳۰ قانون اساسی، دسترسی به آموزش رایگان حق عموم مردم برگردن دولت دانسته شده است که از طریق مدارس دولتی در

۱. Robert Nozick

۲. به عنوان نمونه، در اصل ۲۸ قانون اساسی به آزادی عموم مردم در انتخاب شغل و در اصل ۳۰ به دسترسی رایگان به آموزش تا مقطع متوسطه اشاره شده است.

۳. به عنوان نمونه در اصل ۲۹ قانون اساسی به مسئولیت دولت در زمینه پوشش تأمین اجتماعی، بازنشستگی، بیمه بیکاری و ارائه خدمات درمانی به عموم مردم اشاره شده و در اصل ۳۱ این قانون دولت مکلف شده زمینه تأمین مسکن برای اقشار نیازمند جامعه را فراهم آورد.

سراسر کشور محقق می‌شود. با این حال آمار قبولی‌های رشته‌های پرطرفدار در دانشگاه‌های مطرح کشور در سال‌های اخیر نشان می‌دهد اجرای این اصل به تنهایی نتوانسته عدالت آموزشی را در کشور محقق سازد. طبق آمارها سهم دهک اول و دوم در رتبه‌های زیر ۳۰۰۰ کنکور ۱۴۰۲، تنها ۹/۰ درصد است. این در حالی است که سهم دهک‌های نهم و دهم، ۸۰ درصد است.^۱ توزیع نامتوازن قبولی‌های کنکور، به دلیل دسترسی دهک‌های برخوردار جامعه از آموزش با کیفیت‌تر در مدارس غیردولتی و کلاس‌های آمادگی برای کنکور است که در بلندمدت می‌تواند سبب عمیق‌تر شدن شکاف طبقاتی در کشور گردد.

این موضوع به روشنی گویای این واقعیت است که ایجاد دسترسی برابر به فرصت‌ها، به تنهایی نمی‌تواند عدالت را در جامعه فراهم آورد، بلکه در کنار این کار لازم است از یک سو مکانیزم‌های مولد نابرابری شناسایی و اصلاح شوند و از سوی دیگر مکانیزم‌های بازتوزیعی مؤثری نیز وجود داشته باشد تا توان بهره‌مندی از فرصت‌ها برای عموم مردم وجود داشته باشد.

۳. مکانیزم‌های مولد «نابرابری» در ادبیات اقتصادی

از منظر دیدگاه مرسوم اقتصاد مدرسه‌ای، علت نابرابری را می‌بایست در تفاوت عوامل اقتصادی در تولید نهایی آنها جستجو کرد. در این رویکرد، فارغ از این که اقتصاد در یک روند بلندمدت، رشد کند یا نه، ظهور نابرابری، امری طبیعی خواهد بود. زیرا انسان‌ها به دلیل تفاوت‌های ذاتی (مانند استعداد) و اکتسابی (مانند تحصیلات)، تولید نهایی متفاوتی داشته و دستمزد متفاوتی خواهند داشت. این استدلال مبتنی بر فروض بازار رقابت کامل است که با مفروض گرفتن اطلاعات کامل، بی‌هزینه بودن مبادله، رفتار عقلایی عوامل و ذره‌ای بودن آنها، چنین بازاری راه را برای رسیدن به حداکثر کارایی (بهینه پارتو) هموار می‌کند. بر این اساس، علت نابرابری اقتصادی، تفاوت‌های ذاتی میان انسان‌هاست. اگرچه نابرابری در

۱. <https://jahansanatnews.ir/?p=368475>

توزیع منابع، می‌تواند تا حد زیادی در ایجاد شرایط نابرابر در اقتصاد مؤثر باشد، با این حال در دیدگاه مدرسه‌ای، این موضوع چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. علت این بی‌توجهی شاید به این دلیل باشد که دسترسی به منابع نمی‌تواند به صورت دوره‌ای تعدیل شود و حقوق مالکیت پس از اولین تخصیص، مانع از بازتوزیع آن می‌گردد.

بر اساس چنین دیدگاهی، دخالت دولت و اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی، اقتصاد را از کارایی دور می‌کند. به همین جهت، سیاستگذار اقتصادی ناگزیر است بین «کارایی» و «برابری» یکی را انتخاب کند.

اما دیدگاه مرسوم مدرسه‌ای، به دلیل ابتنا بر فروض غیرواقعی و نادیده انگاشتن برخی عوامل، توسط بسیاری از اقتصاددانان مورد نقد و مناقشه قرار گرفته است. به عنوان نمونه استیگلیتز با برشمردن شواهد متعددی، نشان می‌دهد نابرابری بیش از آن که ناشی از اختلاف در بهره‌وری باشد، به عوامل نهادی وابسته است (Stiglitz 2016).

از دیگر عللی که برای ایجاد نابرابری گفته شده است، جهش‌های بهره‌وری (مثلاً به دلیل اختراعات و اکتشافات جدید) در یک بخش از اقتصاد است. کوزنتس معتقد بود با افزایش بهره‌وری در یک بخش اقتصاد، دستمزدها در این بخش افزایش یافته و نابرابری تشدید می‌شود اما به تدریج با پیوستن افراد بیشتر به این بخش و افزایش درآمد ناخالص ملی، نابرابری روند کاهشی به خود می‌گیرد. از این رو با هر جهش بهره‌وری در یک بخش اقتصاد، ضریب جینی ابتدا افزایش یافته و سپس کاهش می‌یابد که این پدیده به U معکوس کوزنتس معروف شده است (Kuznets 1955).

مطالعات تجربی فراوانی که درباره فرضیه کوزنتس انجام گرفته نشان می‌دهد در بسیاری از کشورها در فرایند توسعه اقتصادی هیچ تمایلی به تغییر نابرابری دیده نمی‌شود. این چگونگی رشد اقتصادی است که تعیین می‌کند تغییر در مقدار نابرابری چگونه باشد و الا صرف رشد، نمی‌تواند آثار توزیعی خود را تعیین کند (تودارو و اسمیت ۱۳۹۳، ۲۴۳).

دیدگاه دیگر درباره علل نابرابری، دیدگاه استثمار است که توسط مارکس مطرح شده است. به اعتقاد مارکس اگر سرمایه دار ارزش واقعی نیروی کار را بپردازد، هیچ سرمایه ای در کار نخواهد بود و پول او هرگز به سرمایه تبدیل نمی شود (مارکس ۱۳۸۶، ۵۸۱). این دیدگاه را می توان به نوعی ذیل دیدگاه نهادگرایان دسته بندی کرد. استیگلیتز در این باره می گوید: «نابرابری می تواند ناشی از استثمار، تبعیض و اعمال قدرت انحصاری باشد. علاوه بر این، به طور کلی، نابرابری به شدت تحت تأثیر بسیاری از عوامل نهادی و سیاسی، روابط صنعتی، نهادهای بازار کار، سیستم های رفاهی و مالیاتی است که هم می توانند مستقل از بهره وری کار کنند و هم بر بهره وری تأثیر بگذارند» (Stiglitz 2016, 140).

به نظر می رسد رویکرد نهادگرایان در بررسی علل و عوامل نابرابری، به واقعیت نزدیک تر باشد. نهادگرایان، ساختارهای نهادی را مهم ترین عامل افزایش یا کاهش نابرابری در اقتصاد معرفی می کنند. استیگلیتز علل زیر را به عنوان عوامل نهادی مولد نابرابری ذکر می کند:

- ضعف قدرت چانه زنی کارگران به دلیل اتحادیه های ضعیف.
 - ضعف قدرت چانه زنی کارگران به دلیل تحرک بالای سرمایه.
 - رانت های ناشی از انحصار، ضمانت های دولتی، نقص حاکمیت شرکتی و....
 - افزایش ارزش دارایی هایی که می توانند اجاره داده شده و برای صاحب خود درآمد ایجاد کنند. این دارایی ها، مستقیماً با تولید کالاها و خدمات مرتبط نیستند.
 - سیاست های پولی که با کاهش نرخ بهره، افرادی را که دسترسی به بازارهای مالی دارند را به سمت خرید دارایی های سرمایه ای سوق داده و با بزرگ شدن حباب ارزش این دارایی ها، ثروت این افراد و نابرابری جامعه افزایش می یابد.
 - سیاست های بانک مرکزی برای کنترل تورم که مانع افزایش دستمزدها می شود.
 - عرف اجتماعی مبنی بر پذیرش شکل هایی از تبعیض و کوتاهی دولت در اجرای قوانین
- ضد تبعیض (Stiglitz 2016, 140-144).

مطالعات نشان می‌دهد از جمله مهم‌ترین عوامل نهادی مؤثر بر تشدید نابرابری در ایران، نرخ‌های بالای تورم بوده است (آرمان مهر و فرهنگ‌ممنش ۱۳۹۷، ۱۴۹). با توجه به این که ثروتمندان، بخش عمده‌ی ثروت خود را به صورت املاک و مستغلات نگهداری می‌کنند، در شرایط تورمی حاد، رشد قیمت این دارایی‌ها اثر شدیدی را به ویژه روی توزیع ثروت گذاشته و نابرابری در ثروت را وخیم‌تر خواهد کرد.

۴. قانون اساسی و تکالیف دولت درباره نابرابری

اگرچه در اصول قانون اساسی، درباره تکلیف دولت به برچیدن زمینه‌های تشدید نابرابری و ایجاد نظام بازتوزیع ثروت و درآمد، به صراحت سخنی گفته نشده، اما از برخی جهت‌گیری‌های مصرح در قانون اساسی می‌توان چنین الزاماتی را استنباط کرد. به عنوان نمونه:

در ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی، احترام به حقوق مالکیت تا جایی به رسمیت شناخته شده که موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردیده و مایه زیان جامعه نشود. چنان که پیش‌تر اشاره شد، نظریات جدید اقتصادی تأکید دارند نابرابری می‌تواند بر تولید، اشتغال و رشد اقتصادی اثر منفی بگذارد. با استناد به این فقره از اصل ۴۴ دولت می‌تواند حدود و اختیار مالکیت را در سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی به گونه‌ای تنظیم کند که موجب تشدید نابرابری و به تبع آن اضرار به جامعه نگردد.

همچنین در اصل ۴۳ قانون اساسی تصریح شده است که یکی از ضوابط حاکم بر اقتصاد کشور، «منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام» است. این فقره از اصل ۴۳ نیز دولت را مکلف می‌کند زمینه‌های انحصار و احتکار را به ویژه در بخش املاک و مستغلات که از جمله عوامل تشدیدکننده نابرابری در کشور است، از بین ببرد.

موضوع قابل تأمل دیگر در اصل ۴۳ قانون اساسی، تأکید این اصل بر شیوه‌ای از تأمین مالی و تخصیص منابع است که منجر به «تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص» نشود.

این تعبیر از دو جهت حائز اهمیت است: اول این که دولت باید در سیاست‌گذاری‌ها و تنظیم مقررات، جنبه‌های توزیعی اقدامات خود را نیز لحاظ نماید و عدالت توزیعی را فدای سایر اهداف نکند. از سوی دیگر، به یک موضوع بسیار مهم یعنی «نابرابری در ثروت» اشاره دارد که غالباً در ادبیات اقتصادی مغفول واقع می‌شود. در ادبیات اقتصادی، غالباً «توزیع درآمد» است که مورد توجه قرار می‌گیرد؛ این در حالی است که نابرابری در توزیع ثروت غالباً وضعیت وخیم‌تری نسبت به توزیع درآمد دارد^۱ و مالیات بر درآمد، نمی‌تواند نابرابری در ثروت را کاهش دهد.

نتیجه‌گیری

در راستای اهداف ذکر شده در قانون اساسی درباره رفع محرومیت و نابرابری، و براساس تکالیفی که در همین راستا بر عهده دولت نهاده شده است، به‌طور خاص دو موضوع که در اولویت بالاتری نسبت به موضوعات دیگر قرار دارند پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. وضع مالیات‌های تنظیمی برای جلوگیری از ایجاد درآمدهای ناشی از فعالیت‌های غیرمولد به ویژه در بخش مسکن

درآمدهای ناشی از سفته‌بازی و مبادلات روی دارایی‌های سرمایه‌ای، که اثری بر تولید ناخالص داخلی ندارد، نوعی بازی با جمع صفر است که با ایجاد درآمد برای عده‌ای، باعث ایراد ضرر به عده‌ای دیگر خواهد شد. مبادله در این فرض، سبب ایجاد یک بهبود پارتوی نمی‌شود و مطلوبیت همه اطراف مبادله را افزایش نمی‌دهد.

از سوی دیگر ورود سفته‌بازان به بازار مسکن، از نیازهای ضروری هر خانوار است. منجر به احتکار واحدهای مسکونی شده و با اثرگذاری بر میزان عرضه مسکن، باعث رشد دوجندگان قیمت مسکن و اجاره‌بها در کشور می‌گردد.

1. <https://wid.world/country/iran/>

با توجه به سهم بالای هزینه مسکن در سبد مصرفی خانوارها، کنترل قیمت مسکن و اجاره‌بها می‌تواند نقش مؤثری در جلوگیری از تشدید نابرابری ایفا کند.

براین اساس به نظر می‌رسد جدیت دولت در اجرای مالیات بر عایدی سرمایه به ویژه در بخش مسکن و مالیات بر خانه‌های خالی، یکی از تکالیف روی زمین مانده‌ی دولت در زمینه مبارزه با عوامل نهادی نابرابری در کشور است.

۲. وضع مالیات بر ثروت و ایجاد یک نظام بازتوزیعی مؤثر

مالیات بر ثروت به دو صورت در قوانین مالیاتی ایران وجود دارد: (۱) مالیات بر ارث و (۲) مالیات بر نقل و انتقالات برخی دارایی‌ها. این مالیات‌ها اولاً با هدف تأمین مالی دولت اخذ می‌شوند نه بازتوزیع ثروت و ثانیاً دامنه آنها بسیار محدود است و انباشت ثروت را به هر نحو شامل نمی‌شود. این در حالی است که در نظام مالیاتی اسلام، بازتوزیع ثروت، در قالب واجب شرعی زکات، یکی از چهارچوب‌های نهادی مهم نظام اقتصادی اسلام به شمار می‌رود.

اگرچه برخی موارد زکات، نوعی مالیات بر درآمد هستند (زکات برگندم و جو و خرما و کشمش)، اما بخش عمده‌ی متعلقات زکات (زکات بر انعام ثلاثه و زکات بر نقدین) به نوعی مالیات بر ثروت هستند. به نظر می‌رسد دولت می‌تواند با الهام از مالیات شرعی زکات، با هدف بازتوزیع ثروت، پایه‌های مالیاتی جدیدی را مبتنی بر عمده‌ترین شکل‌های نگهداری دارایی در کشور تعریف کند و از مالکان این دارایی‌ها در دوره‌های زمانی معینی اخذ نماید و منابع حاصله را صرف حمایت از طبقات فرودست جامعه نماید.

در نهایت باید توجه داشت اجرای مؤثر پیشنهاد دوم (مالیات بر ثروت) نیازمند اجرای مالیات‌های تنظیمی در گام نخست است.

منابع

۱. اسنودان، برایان و هوارد آروین (۱۳۹۲)، اقتصاد کلان جدید (منشأ، سیر تحول و وضعیت فعلی)، ترجمه منصور خلیلی عراقی و علی سوری، تهران، انتشارات سمت.
۲. تودارو، مایکل، و استیفن اسمیت (۱۳۹۳)، توسعه اقتصادی، ترجمه وحید محمودی، تهران، نگاه دانش.
۳. صدر، سید محمد باقر (۱۴۱۷)، اقتصادنا، قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
۴. مارکس، کارل (۱۳۸۶)، سرمایه، نقدی بر اقتصاد سیاسی، ترجمه حسن مرتضوی، تهران: آگاه.
۵. منکیو، گریگوری (۱۳۸۷)، نظریه اقتصاد خرد، ترجمه حمیدرضا ارباب، تهران، نشرنی.
۶. نیلی، مسعود، موسی غنی نژاد، محمد طیبیان و غلامعلی فرجادی (۱۳۹۰)، اقتصاد و عدالت اجتماعی، تهران، نشرنی.
۷. آرمان مهر، محمدرضا، و آسیه فرهنگدمنش (۱۳۹۷)، «بررسی تأثیر تورم بر نابرابری درآمدی خانوارهای شهری ایران با رهیافت اتکینسون»، پژوهش‌های اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، سال بیست و پنجم، شماره ۱۵، ۱۲۷-۱۵۲.
8. Alesina, Alberto, Dani Rodrik (1994) "Distributive politics and economic growth." The quarterly journal of economics, 109 (2): 465-490.
9. Attanasio, Orazio, Chiara Binelli (2004) "Inequality, growth and redistributive policies." Poverty, Inequality and Growth. 179-223.
10. Berg, Andrew G, Jonathan D Ostry (2011) "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?" IMF Economic Review, 65 (4): 792-815.
11. Kuznets, Simon (1955) "Economic growth and income inequality." The American Economic Review 45 (1): 1-28.
12. Stiglitz, Joseph E (2016) "Inequality and economic growth." 134-155.

تبیین ارکان تحول بنیادین اقتصاد ایران از دیدگاه رهبر انقلاب اسلامی در چهارچوب قانون اساسی

سید محمود هل اتایی^۱

عباس خانمحمدی همدانی^۲

چکیده

تحولات بنیادین در اقتصاد یک کشور درگرو توجه ویژه به ضعف‌هایی است که باید توسط کارشناسان این حوزه شناسایی و سپس برای آنها راهکارهایی مبتنی بر اصول قانون اساسی ارائه شوند و در نهایت مسئولین اجرایی نیز آنها را در دستور کار ویژه خود قرار دهند. رهبر انقلاب اسلامی که به معنای حقیقی کلمه به اصول قانون اساسی و موازین شرعی آگاهند و نسبت به مصالح نظام اسلامی اهتمام زاید الوصف دارند و به وضعیت اقتصادی ایران نیز از نظر داخلی و بین‌الملل احاطه کامل دارند، بدون تردید یکی از کارشناسان و متخصصانی هستند که بیش از همه می‌تواند افق‌های اقتصادی آینده ایران را به خوبی ترسیم و برای نیل به آن دستور العمل و برنامه‌ای را با محوریت اصول قانون اساسی پیش روی متصدیان امر قرار دهند تا تحولی بنیادین و درخور نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران و الگویی برای جهان اسلام رقم بخورد. در این جستار که به روش توصیفی – تحلیلی و با استفاده از ابزار کتابخانه‌ای انجام پذیرفته است، ارکان تحول بنیادین اقتصادی از دیدگاه رهبر انقلاب اسلامی که مبتنی بر اصول قانون اساسی است تبیین می‌گردد. ارکان این تحول عبارتند از: توسعه کارآفرینی، سرمایه‌گذاری مردم در بخش‌های خصوصی، حمایت از صادرات، کاهش

۱. عضو هیأت علمی فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه تهران، رایانامه: smhalataee@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه تهران، رایانامه: gmail.com@polsistan۲۷۵

وابستگی به دلار و ارزهای خارجی، کاهش وابستگی به فروش نفت خام، سوق دادن سرمایه‌ها و اعتبارات بانکی به سمت تولید، توسعه تولیدات اشتغال آفرین، توسعه شرکت‌های دانش بنیان، جلوگیری از مصرف‌گرایی.

واژگان کلیدی:

تبیین تحول بنیادین اقتصاد ایران، جایگاه اقتصادی، ارکان تحول بنیادین اقتصادی، توسعه کارآفرینی.

۱. کلیات

۱.۱. مقدمه

هر کشوری در اقتصاد خود همچنان که دارای نقاط قوتی می باشد دارای عیوب و نقاط ضعفی نیز می باشد که باید این نقاط معیوب و ضعف توسط افراد آگاه کشف و برای برطرف شدن آنها راهکارهای کارشناسانه در راستای قوانین اساسی به جهت اجرا در دستور کار عوامل اجرایی قرار بگیرد تا در نتیجه تحولی بنیادین اقتصادی در آن کشور تحقق یافته باشد.

در ایران اسلامی با توجه به اینکه حکومت دینی اسلامی با رای جمهور سرکار است و نیز طرح راهکارها جهت تنظیم و تصویب و اجرا در چهارچوب قوانین اساسی و شرعی اسلامی و مصلحت های نظام اسلامی قرار دارد و با توجه به اهمیت و ضرورت رسیدگی به مشکلات اقتصادی که بخش زیادی از مصائب و معضلات اجتماعی ناشی از آن است در این برهه سخت زمانی که تحولات سریع و گسترده بسیاری در جهان در حال وقوع است بایستی ارکان تحول بنیادین اقتصادی توسط شخصی ارائه گردد که آگاه به ابعاد مختلف ایران اسلامی از جهت پیشینه اقتصادی و نیز جایگاه کنونی اقتصادی آن در منطقه و جهان و همچنین جایگاه اقتصادی ایران در افق های آینده را حقیقتاً درک کرده باشد و همچنین آگاه به ابعاد مختلف دین و شریعت و قوانین حاکم بر ایران و از طرفی پدری دلسوز و خیرخواه و هدایتگر در روزهای سختی و مشکلات بوده باشد تا بتوان از راهکارهای او جهت پیشبرد اهداف کوتاه و بلند مدت اقتصادی در چهارچوب قانون و اسلام بهره برد. و با توجه به جستجوهای که در نشریات انجام شده به این مساله با چنین رویکردی پرداخته نشده فلذا تصمیم بر آن شد که مطالبی مطابق با نوشته فوق جمع آوری و به بیان عقلایی در فهم آحاد جامعه اسلامی ارائه گردد باشد که مورد قبول حسن خداوند متعال و ائمه طاهرینش قرار گیرد.

۲.۱. معنای تحول

با توجه به اینکه رهنمودهای رهبری به جهت هدایت نظام اسلامی و الگوسازی برای دیگر جوامع مسلمان با توجه به شرایط و اوضاع زمانه و دشمن شناسی‌ها و ویژگی‌های ایران با درایت و عالمیت جامع ایشان صادر می‌شود بدیهی است که معنای تحول را نیز باید با همین بینش از ایشان دریابیم و ایشان خود معنای تحول را در بیانات خود در مناسبات مختلف بیان می‌کنند و تحول در شرایط فعلی کشور را به معنای تقویت و حفظ نقاط قوت و از بین بردن نقاط ضعف و معیوب دانسته‌اند و مصادیقی هم برای آن بیان داشته‌اند. ایشان در بیانات خود فرمودند: اولین مطلبی که باید عرض بکنم در این باب، تبیین مراد ما از تحول است. تحول یعنی چه؟ تحول یعنی دگرگونی. می‌خواهیم چه چیزی دگرگون بشود و تغییر پیدا کند؟ مهم‌ترین مسئله این است. دشمنان نظام اسلامی هم می‌گویند دگرگونی، آنها هم دنبال دگرگونی هستند، [اما] دگرگونی مورد نظر آنها درست نقطه‌ی مقابل آن چیزی است که مورد نظر ما است

آنچه بنده به عنوان تحول عرض می‌کنم، بکلی متفاوت است با این تحولی که گاهی در زبان دشمنان تکرار می‌شود. آنچه بنده از کلمه‌ی تحول به عنوان تحول اراده می‌کنم، عبارت است از تغییر بخش‌ها و نقاط معیوب؛ چه در نظام اسلامی، چه در جامعه‌ی ایرانی. ما نقاط معیوب داریم، بخش‌های ضعیف داریم، ضعف‌هایی داریم؛ این ضعف‌ها را باید شناسایی کنیم... و با اراده‌ی قاطع... ضعف‌ها را برطرف کنیم و تبدیل به قوت کنیم.

اگر بخواهیم به نقاط قوتمان ضربه وارد نشود، باید نقاط قوت را بشناسیم. نقاط قوت جامعه‌ی ما چیست؟ در هر تحولی، روی این نقاط قوت باید تکیه کرد، آنها را باید افزایش داد، نقاط قوت را باید برجسته‌تر کرد و گسترده‌تر کرد، اما در کنار اینها نقاط ضعفی هم وجود دارد. تحول، ناظر به تغییر نقاط ضعف است (بیانات در حرم مطهر رضوی ۱۴۰۲/۱/۱).

۳/۱. منظور از چارچوب قانون اساسی

چارچوبی که قانون اساسی به جهت مباحث اقتصادی در کشور ارائه داده است عمدتاً ذیل اصول ۴۳ تا ۵۷ قانون اساسی مطرح است که هدف از آن عدالت اجتماعی استقلال اقتصادی جامعه فقرزدایی و... می باشد که مباحث مرتبط با بحث تحول بنیادین اقتصاد ایران مرتبط با اصل ۴۴ می باشد که به این لفظ است

اصل چهل و چهارم: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می شود که مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می کند. (اصل ۴۴ قانون اساسی ایران).

در این رابطه رهبری چنین می فرماید: یک نکته ی دیگر مسئله ی سیاست های اصل ۴۴ است. خب، همه اعتراف دارند که سیاست های اصل ۴۴ اگر اجرائی بشود، یک تحول در پیشرفت کشور - در زمینه های اقتصادی و به تبع او در زمینه های دیگر - بوجود می آید. این هم مسئله ی بسیار مهمی است (بیانات در دیدار رئیس جمهوری و اعضای هیأت دولت ۱۳۸۷/۰۶/۰۲).

از سیاست های اصل ۴۴ همه باید استفاده کنند. کسانی که توانایی سرمایه گذاری دارند، حتی افرادی که می توانند سرمایه گذاری را با اجتماع و شرکت انجام دهند، اینها راه دارد. آحاد مردم و صنوف مختلف مردم می توانند سرمایه گذاری کنند؛ می توانند در این راه

با یکدیگر شریک شوند و سهمی باشند. علاوه بر سهام عدالتی که تقریباً ده میلیون نفر را شامل می‌شود - که مال دو دهک پائین جامعه است - بقیه‌ی آحاد مردم هم می‌توانند از این سیاست‌ها استفاده کنند؛ راه دارد. مسئولین دولتی باید راه‌های مشارکت مردم را در فعالیت‌های اقتصادی به آنها بگویند. این سیاست‌ها به معنای تولید ثروت عمومی برای جامعه است. تولید ثروت از نظر اسلامی بی‌مانع است. تولید ثروت با غارت ثروت دیگران فرق دارد. یک وقت کسی به اموال عمومی دست‌درازی میکند، یک وقت کسی بی‌قانون و بدون پیروی از قانون به دستاوردهای مادی میرسد؛ اینها ممنوع است؛ اما از طریق قانونی، تولید ثروت از نظر شارع مقدس و از نظر اسلام، مطلوب و مستحسن است. ثروت را تولید کنند، منتها در کنارش اسراف نباشد. اسلام به ما می‌گوید ثروت تولید کنید، اما اسراف نکنید. مصرف‌گرایی افراطی مورد قبول اسلام نیست. آنچه که از تولید ثروت به دست می‌آوردید، باز همان را وسیله‌ای برای تولید ثروت دیگر بکنید. مال را نه به صورت راکد و نازا در بیاورید - که در اسلام اسمش کنز کردن است - نه به صورت ولخرجی و ولنگاری در مصرف مال، آن را صرف در چیزهای غیر لازم زندگی کنید؛ اما با توجه به اینها، ثروت را برای خودتان تولید کنید. ثروت آحاد مردم، ثروت عموم کشور است؛ همه از آن سود ببرند. روح اصل ۴۴ و سیاست‌های اصل ۴۴ این است. طوری بشود که منابع درآمدی آحاد مردم، بخصوص طبقات ضعیف، متنوع شود؛ مردم بتوانند گشایشی پیدا کنند؛ این یک گام بلند در راه رفاه عمومی است (بیانات در اجتماع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی ۱۳۸۶/۰۱/۰۱).

{اصل ۴۴ قانون اساسی} اصلی که کارشناسان آن را یکی از غنی‌ترین اصول اقتصادی قانون اساسی می‌دانند. بر اساس این اصل، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است و بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها را شامل می‌شود که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار

دولت است. بخش تعاونی نیز شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود و بخش خصوصی هم شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. همچنین هدف از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی عبارتند از: شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مالی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آنها در جهت رقابت در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی، توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص و توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی. بر این اساس برخی کارشناسان در خصوص ضرورت اجرای کامل اصل ۴۴ قانون اساسی معتقدند خصوصی‌سازی برنامه‌ای است که در بسیاری از کشورهای جهان به منظور کاهش فعالیت دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی به ویژه در بخش اقتصاد اجرا شده و این موضوع نشانگر این است که برای گذر از اقتصاد دولتی چاره‌ای جز خصوصی‌سازی نیست. در کشور ما هم سیاست خصوصی‌سازی پیش از انقلاب با واگذاری سهام به کارگران و سهام‌شدن آنها در سود کارخانجات و برای تغییر رویکرد دولت به صنعتی شدن در عرصه‌های مختلف و در چارچوب یک اصلاح اجتماعی به اجرا گذاشته شد و پس از انقلاب نیز با گذر از موج ملی‌سازی و نیز جنگ تحمیلی، خصوصی‌سازی و واگذاری امور به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفت؛ تا جایی که با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در سال ۸۰، واگذاری‌های دولت جدید یافت و با ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی در دهم تیرماه

سال ۸۴ نیز خصوصی سازی در کشور رونق گرفت.

با توجه به تفسیر و توضیحاتی که رهبری در رابطه اصل ۴۴ ارائه دادند این مطلب روشن است که تمام مبانی و ارکان تحول بنیادین اقتصاد در گفته های ایشان به جهت اینکه مانعی در اجرایی شدن آن توسط مسئولین نباشد باید با اصول و چارچوب قانون اساسی مطابق باشد و البته همینطور هم هست و ایشان گاهی به این مسئله تصریح داشته اند مثلاً در بحث ارائه کلیات طرح اقتصاد مقاومتی به این مسئله تصریح کرده اند. روح اصل ۴۴ هم این بود که ما بتوانیم اولاً سرمایه های مردم و بعد مدیریت مردم را وارد عرصه ی اقتصاد کنیم. باید سرمایه های مردم و مدیریت مردم - بخش خصوصی - وارد عرصه ی اقتصاد بشود؛ و الا اگر مدیریتها دولتی باقی ماند، آن مقصود حاصل نخواهد شد. البته در همان محدوده ای که این سیاستها اجازه میدهند و با همان رعایت هایی که در قانون پیش بینی شده - که قانون هم قانون دقیقی است، قانون خوبی است - این را باید رعایت کنید.

البته در برخی از سرمایه گذاریها بخش خصوصی ناتوان است؛ یعنی واقعاً توانائی سرمایه گذاری ندارد. خوب، علاجش چیست؟ اگر بخش خصوصی همین طور ناتوان بماند، هیچ گرهی باز نخواهد شد؛ باید سیاستها برود به این سمت که شما بخش خصوصی را قادر کنید بر اینکه بتواند زیر بار برخی از سرمایه گذاری های بزرگ برود. (بیانات در دیدار رئیس جمهور و اعضای هیأت دولت ۱۳۸۹/۰۶/۰۸).

۲. نقاط ضعف و معیوب

۱.۲. وابستگی اقتصادی به نفت

رهبر معظم انقلاب می فرمایند: در مسئله ی اقتصاد، مسائل اصلی ای وجود دارد، عناوین مهمی وجود دارد که من چند موردش را میگویم: یکی مسئله ی جدا کردن اقتصاد کشور از فروش نفت خام است -بند ناف بودجه و اقتصاد کشور را از نفت خام و فروش نفت

خام و تجارت نفت خام بایستی بئریم (بیانات در مراسم سی امین سالگرد رحلت امام خمینی (رحمه الله) ۱۳۹۸/۰۳/۱۴). وابستگی اقتصاد به درآمد حاصل از یک منبع طبیعی یا غیرطبیعی از جمله مسائلی است که در طول تاریخ دامنگیر بسیاری از کشورها شده است، به همین دلیل سیاستمداران و اقتصاددانان برای رفع این وابستگی تلاش زیادی کرده‌اند. وابستگی به یک منبع درآمدی، موجب می‌شود، تا نوسان احتمالی در میزان درآمد حاصل از این منبع درآمدی، بر همه بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار باشد. اگر این منبع درآمدی از منابع تجدیدپذیر باشد، می‌توان به صورت یک چرخه و برای سالیان متمادی از این منبع استفاده و بخشی از درآمد اقتصاد را تأمین کرد، اما در اکثر موارد که در دنیای امروز شاهد هستیم، وابستگی به منابع غیر تجدیدپذیر است مانند وابستگی به فروش نفت و گاز خام. در خصوص منابع تجدیدناپذیر این موضوع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که مسائل مربوط به حفظ منابع برای نسل‌های آینده و همچنین چگونگی مصرف منبع طبیعی و تبدیل آن به منبع درآمدی دیگر حائز اهمیت است. اقتصاد ایران نیز از جمله اقتصادهایی است که در طبقه‌بندی اقتصادهای تک محصولی قرار می‌گیرد؛ به طوری که اقتصاد ایران وابسته به درآمد حاصل از صادرات نفت خام و سایر موارد مرتبط با آن است و بر این اساس، ایران وابسته به یک منبع طبیعی تجدیدناپذیر است و با توجه به پیامدهای آن، باید راهکارهایی برای کاهش این وابستگی یافت. در حقیقت اقتصاد نفتی، اقتصادی است که برپایه درآمدهای نفتی ساخته شده باشد و هرگونه نوسان در درآمدهای نفتی، منجر به نوسانات محیط داخلی اقتصاد می‌شود. بنابراین ممکن است کشوری از منابع نفتی غنی برخوردار باشد، اما در زمره‌ی کشورهای نفتی قرار نگیرد. در حقیقت، مسئله‌ی مهم در خصوص این کشورها از جمله نروژ که دارنده‌ی منبع طبیعی از جمله نفت هستند، این است که آنان اقتصاد ملی‌شان را مبتنی بر درآمدهای حاصل از نفت بنا نکرده‌اند. درآمدهای حاصل از فروش نفت را ذخیره و سرمایه‌گذاری کردند و سود حاصل از آن را در اقتصاد ملی هزینه کردند.

این مسئله را رهبری طی سال‌ها به دولت‌ها تذکر می‌دادند اما این تذکر پیش نمی‌رفت: بنده هم سال‌ها بود این را مدام در دولت‌های مختلف تذکر میدادم، خیلی پیش نمی‌رفت [اما] الان به‌طور طبیعی این جور شده است. نفت ما را خب کمتر می‌خرند یا خیلی کم می‌خرند؛ یعنی همه‌ی مشتری‌های قبلی ما به مقدار کافی نفت نمی‌برند. این موجب شده که ارتباط اقتصاد کشور با نفت که بسیار ارتباط مضرو زیان‌باری بود، کم بشود و ان شاء الله این یک تمرینی است که ما بتوانیم این [کار] را بعداً ادامه بدهیم. البته منظورم از نفت، نفت خام است و الا با نفتی که ارزش افزوده در داخل پیدا کند و محصولاتش صادر بشود، بنده هیچ مخالفتی ندارم. آنچه بنده روی آن تکیه میکنم، صادرات نفت خام است. ظرفیت‌های فراوانی در کشور هست که می‌تواند جایگزین نفت بشود و مشکل بودجه‌ی ما را ان شاء الله حل کند (بیانات در سخنرانی تلویزیونی به مناسبت عید قربان ۱۳۹۹/۰۵/۱۰).

۲.۲. اثر مخرب وابستگی به نفت در اقتصاد کشور

برای پاسخ به این سوال می‌توان شرایط اقتصادی ایران را در چند سال اخیر مورد مطالعه قرار داد که به‌طور گذرا و ساده می‌توان گفت با وقوع یک شوک مثبت نفتی، به‌طور معمول صادرات منبع طبیعی افزایش می‌یابد. با افزایش صادرات منبع طبیعی، درآمدهای ارزی کشور به‌شدت افزایش یافته و در نتیجه، نرخ ارز با کاهش شدید مواجه می‌شود. کاهش نرخ ارز، کالاهای قابل تجارت در کشور دارنده‌ی منبع طبیعی را نسبت به کالاهای مشابه در کشورهای شریک تجاری گران‌تر می‌کند و در نتیجه، هم‌زمان با افزایش صادرات منبع طبیعی، صادرات سایر کالاهای قابل تجارت در کشور دارای منبع کاهش می‌یابد. بنابراین به جز بخش مرتبط با منبع طبیعی، سایر بخش‌های تولیدی در این کشورها، که برخلاف بخش تولید و استخراج منبع طبیعی (نفت) دارای ارتباط زیادی با سایر بخش‌های اقتصاد نیز هستند، با رکود شدید مواجه می‌شوند و در نتیجه، کشور دارای منبع طبیعی گام به‌گام به درآمدهای نفتی وابسته می‌شود. رهبر فرزانه انقلاب اسلامی: امروز حباب کاذب حاکمیت پول در دنیای غرب شکسته شده و فریاد آنان به آسمان بلند شده است... مکتب لیبرال

دموکراسی با همه هیمنه سیاسی، اقتصادی و نظامی خود، در مقابل جهانیان به زمین خورده است... مشکلات جاری دنیای غرب نشان دهنده وضعیت ادعاهای اقتصادی لیبرال دموکراسی غرب است. رکود بی سابقه اقتصادی، بحران های شدید اجتماعی و فرهنگی در جوامع غربی و کاهش شدید ارزش برابری دلار در مقابل سایر ارزها از جمله یورو، نوسانهای شدید بهای نفت و افزایش بی سابقه قیمت آن تا ۱۴۰ دلار در هر بشکه، افزایش شدید بهای مسکن پس از سال ۲۰۰۰ در آمریکا، افزایش بی سابقه قیمت کالاهای اساسی و ضروری و نیز افزایش بی سابقه تورم جهانی، گسترش ناامنی، دامن زدن به جنگ و اشغال سایر کشورها توسط آمریکا و مانند آن از جمله بحران های شدید اقتصادی و اجتماعی جهانی است که کم و بیش بسیاری از جوامع جهانی را تحت تأثیر خود قرار داده است.

با نگاهی گذرا به وضعیت جهانی، برای عبور از این بحران ها باید چاره ای اندیشید. بحران های مزبور جامعه اسلامی ما را نیز تا حدی تحت تأثیر خود قرار داده است به نظر می رسد، برای عبور از این بحران ها و پیش گیری آسیب دیدگی کمتر، توجه به چند نکته ضروری است:

۱. توجه به ظرفیت های بومی، ملی و فرهنگی و یافتن راه حل های بومی در این زمینه؛
۲. خروج از سلطه دلار در معاملات تجاری و اقتصادی و نیز خروج از اتکا به درآمد نفت و منابع نفتی و تقویت صادرات غیرنفتی؛
۳. جایگزینی منابع مالی مهم تر برای دولت به جای نفت. مانند مالیات. و توجه به درآمدهای حاصل از صادرات غیرنفتی و توسعه طرح های عمرانی و زیربنایی، که اهرم مهمی برای کاهش شدید کسری بودجه دولت، خنثا نمودن تورم در جامعه و یا به حداقل رساندن آثار تورم بر زندگی مردم است. (موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، (۱۳۷۰)، ماهنامه معرفت، قم، ج ۱۳۱ ص ۱).

این موضوع باعث از بین رفتن توان کشور نفتی در سایر بخش های تولیدی می شود و در این حالت، زمانی که یک شوک منفی نفتی رخ دهد، به معنای آنکه قیمت نفت کاهش پیدا

کند، کشور نفتی که در سایر بخش‌ها ضعیف شده، به شدت با کاهش درآمد ملی و در نتیجه، رکود و رشد منفی اقتصادی مواجه می‌شود.

۳،۲. فت ابزار تهدید در دست ما و به کام دشمن

با اینکه ابزار تهدید به دست ماست اما استکبار ما را تهدید میکند و ضربه می‌زند.

«جمهوری اسلامی ایران، منابعش بر طبق آن‌چه که تا امروز اکتشاف شده است از همه کشورهای دنیا بیش‌تر است؛ این خیلی چیز جذابی است برای مصرف‌کنندگان نفت در دنیا، برای دستگاه‌های استکبار که رگ حیات‌شان به حامل‌های انرژی، به نفت و گاز وابسته است. بنابراین ایران کشوری با یک چنین ثروتی است. آنها تا چهار سال دیگر، تا ۱۰ سال دیگر، تا ۱۵ سال دیگر نفت‌شان تمام می‌شود؛ اما جمهوری اسلامی بر طبق منابعی که تا امروز اکتشاف شده است، تا ۸۰ سال دیگر نفت و گاز دارد؛ این خیلی جذاب است. کشوری در اوج قله دارایی نفت و گاز؛» اما سوال اینست که چرا قدرت جمهوری اسلامی ایران در استفاده از نفت به عنوان ابزاری برای مواجهه با تهدیدات دشمن پایین است؟ چرا نمی‌توانیم در برابر تهدیدات و زورگویی‌های دشمن از نفت به عنوان ابزاری برای تهدید استفاده کنیم؟ پاسخ روشن است: «بودجه کشور ما متأسفانه از ده‌ها سال پیش به این طرف، وابسته به نفت است. این روش را همه اقتصاددانهای دل‌سوزرد می‌کنند؛ این روش در کشور ما عادت شده است. نفت را استخراج کنند، بفروشند، از پول آن، کشور را اداره کنند؛ این شیوه غلطی است».

نکته قابل توجه اینست که ظهور خاورمیانه اسلامی و رویکرد مسلمانان به آن، از یک سو به افزایش قدرت ایران به عنوان بازیگر اصلی منطقه می‌انجامد و از طرف دیگر جمهوری اسلامی را به ام‌القری و محور اتکای جهان اسلام تبدیل می‌کند و این روند، دقیقاً، نقطه مقابل منافع منطقه‌ای نظام سلطه به شمار می‌رود. در چنین شرایطی، نفت می‌تواند به یک اهرم فشار بر ضد تمامیت‌خواهی قدرت‌های استکباری از سوی کشورهای منطقه، مورد

استفاده قرار گیرد (دانشگاه باقر العلوم علیه السلام) وابسته به دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم) (۱۳۷۷)، فصلنامه علمی پژوهشی علوم سیاسی، قم جلد ۳۰۳ ص ۵).

۴.۲. بخشی از معایب خام فروشی نفت

- ۱- درآمد متکی به نفت خام، فرصت و فکر کردن به دیگر حوزه‌ها را محدود می‌کند و حکومت نیازی به استفاده از ظرفیت‌های دیگر نمی‌بیند.
- ۲- خام فروشی در وهله اول به صرفه به نظر می‌رسد، اما نه زمانی که مجبور شویم فراورده‌های همین نفت را با ده‌ها برابر قیمت نفت وارد کنیم.
- ۳- متکی بودن به نفت خام، فرار مغزها و ناکامی افراد نخبه در کشور را به همراه دارد.
- ۴- خام فروشی نه تنها انگیزه افراد مستعد را کم می‌کند که فرصت‌های شغلی را هم در کشور کاهش می‌دهد.
- ۵- متکی بودن به فروش نفت خام، یعنی بیش از پنج میلیون کارمند دولتی که منتظر فروش نفت خام هستند.
- ۶- فروش نفت خام، فساد و رانت خواری‌های بزرگ را در پی دارد.
- ۷- فروش نفت خام کشور را در برابر افزایش یا کاهش قیمت نفت دچار آسیب می‌کند.
- ۸- خام فروشی وابستگی کشور به واردات فراورده‌های نفتی برای خوراک کارخانجات را افزایش می‌دهد.
- ۹- خام فروشی سود حاصل از صادرات را به حداقل ممکن می‌رساند.

۵.۲. کوتاه فکری برخی مسئولین موثر در کار

یکی از مهم‌ترین دلایلی که خام فروشی همچنان در کشور ما ادامه دارد، نگاه مدیران به درآمد بیشتر در مقطع زمانی کوتاه مدت است و همین باعث شده برخی مجریان و مدیران هر روز برای ساختن پالایشگاه شروع به بهانه تراشی کنند و برای هر مسیری که منتج به

ساخت پالایشگاه شود، توجیهی بیاورند و آن مسیر را سد کنند. یکی از این بهانه‌هایی که برای احداث نکردن پالایشگاه می‌آورند این مسئله است که ساخت پالایشگاه، اقتصادی نیست، اما سوال این جاست که اگر ساخت پالایشگاه اقتصادی نیست، چرا کشورهای یک قطره نفت ندارند به دنبال تاسیس پالایشگاه رفته‌اند؟ ایتالیا یا کشوری مثل انگلیس، نصف نفت خود را وارد می‌کنند. یا حتی کشورهایی مانند هند و کره جنوبی با این که خودشان به صورت خدادادی نفتی ندارند، پالایشگاه‌های یک میلیون و ۱۰۰ هزار بشکه‌ای ایجاد کرده‌اند؛ به گونه‌ای که نفت خام را از ما می‌خرند و فراورده‌های آن را به خودمان با صدها برابر قیمت نفت می‌فروشند.

آری اینجا می‌توان آیه شریفه (قُلْ كُلٌّ يَعْمَلُ عَلَى شَاكَلَتِهِ فَرَبُّكُمْ أَعْلَمُ بِمَنْ هُوَ أَهْدَى سَبِيلًا سوره اسراءیه ۸۴) را تطبیق داد که با اینکه رهبری معظم همیشه این نکته اساسی را گوشزد کرده‌اند اما مسئولین طی این سال‌ها عزم جدی در رفع این مشکل را نداشته‌اند.

رهبری در رابطه با قطع وابستگی اقتصاد به نفت در جملاتی چنین می‌فرمایند:

یکی از کارهای اساسی‌ای که ما در زمینه‌ی مسائل اقتصادی کشور و آینده‌ی کشور باید انجام بدهیم، قطع وابستگی اقتصاد کشورمان به نفت است؛ که این را همه‌ی اقتصاددانهای وارد و فهیم، نه امروز [بلکه] بارها، سال‌ها گفته‌اند و تکرار کرده‌اند؛ و این یک واقعیتی است. ما هم همواره به مسئولین گفته‌ایم سعی کنند تا آنجایی که ممکن است، ما اقتصادمان را از فروش نفت خام جدا کنیم. ما که داریم نفت خام را می‌فروشیم، در واقع ثروتی را و موجودی‌مان را که قابل تجدید هم نیست و تمام می‌شود، از زیر زمین درمی‌آوریم می‌فروشیم، پول می‌گیریم، صرف اداره‌ی کشور می‌کنیم؛ این غلط است! بایستی این سرمایه را به نحوی استعمال کرد، به نحوی به کاربرد، به نحوی مصرف کرد که درآمد افزوده داشته باشد؛ ما باید مصرف بهینه بکنیم [از نفت]. یکی از اشکالات مهم اقتصاد ما وابستگی است. خب جوانهای مؤمن ما، آن کسانی که اهل فکرند، اهل کارند، بنشینند راه‌هایی را

پیداکنند برای اینکه بتوانند کشور را [از وابستگی خارج کنند]. البته سیاست‌های این کار طرّاحی شده؛ ما این صندوق توسعه‌ی ملّی را که در سیاست‌های کلّی تشکیل داده‌ایم و ابلاغ کرده‌ایم، به خاطر همین است که بتوانیم از وابستگی به نفت خارج بشویم. (بیانات در دیدار دانش‌آموزان و دانشجویان ۱۳۹۷/۰۸/۱۲).

۶.۲. دوری از وابستگی به دلار و ارزهای خارجی

با توجه به اینکه تمام رهنمودهای رهبری در تحول اقتصاد ایران در این موقعیت زمانی بر دو رکن اساسی تکیه دارد یکی قطع وابستگی اقتصادی و دیگری تقویت درون‌زایی و در دسته وابستگی دو وابستگی عمده مطرح است یکی وابستگی به فروش نفت خام که تعیین قیمت آن از بیرون انجام می‌شود و موجب تکانه‌های عرضی و ناایمن شدن اقتصاد است و وابستگی بعدی که تا حد زیادی متأثر از همین فروش نفت خام است همان وابستگی به دلار و ارزهای خارجی است و به این مناسبت مبحث دلار و ارزهای خارجی را مطرح می‌کنیم اولاً آنچه روشن است این است که ریال پولی نیست که مردم در حساب‌های خود به صورت سپرده نگهداری کنند و همه برای حفظ ارزش پول خود در حال خرید دلار هستند و بالا رفتن تقاضا به همراه افزایش نقدینگی در کشور منجر به افزایش قیمت دلار شده است. که تبعات منفی خود را دارد.

همواره روند بازار این‌گونه بوده که وقتی عرضه کم می‌شود تقاضا افزایش می‌یابد و الان هم تقاضای ارز بیشتر شده که این تقاضا معمولاً برای خروج سرمایه از کشور است و از طرفی برای تقاضای واردات احتیاطی است چراکه تجار نگران هستند که نرخ ارز افزایش پیدا کند، از دیگر عوامل تقاضا برای سفته‌بازی است. از سوی دیگر واردات کالای قاچاق کالایک سرفصل بزرگی در این حوزه محسوب می‌شود

این امور موجب می‌شود ارز و دلارگران‌تر و تقاضا در آنها بیشتر شود و در نهایت حاکمیت

دلار تثبیت بشود رهبری در این باره چنین می‌فرماید: اگر مسئولان و مردم بتوانند اقتصاد مقاومتی را به معنای واقعی محقق و کشور را از جادوی مالی و پولی دشمن خلاص کنند و ارزش و آقایی دلار را در زندگی اقتصادی بشکنند، کشورهای دیگر را نیز نجات داده‌اند و برای آنها الگو خواهند شد. (بیانات رهبری ۱۳۹۵/۰۶/۲۸).

با توجه به مطالب گفته شده این مسئله مشخص است که بالا رفتن ارزش دلار یک روی سکه و پایین آمدن ارزش ریال پول ملی روی دیگر سکه است و این افزایش تقاضا در دلار از جهت‌های مربوط به سیاست و دشمنی‌های آمریکا و متحدانش است و رهبری در این باره چنین می‌فرماید

بعد هم مسئله‌ی حفظ ارزش پول ملی است؛ اینکه این ارزش‌همین طور افسار پاره کند و قیمتش روز به روز بالا برود، چیز بسیار بدی است، این جزو کارهای کوتاه‌مدت است که بایستی [مسئولین] انجام بدهند. البته من اطلاع دارم بانک مرکزی تلاش‌های زیادی دارد می‌کند و ان شاء الله موفق هم خواهد شد و این هم به بنده گزارش شده از جاهای مطمئن که این [موضوع] بیش از آنچه دلایل اقتصادی داشته باشد، دلایل امنیتی - سیاسی دارد - نه اینکه دلایل اقتصادی نداشته باشد اما [عمده] دلایل امنیتی و سیاسی است (بیانات در سخنرانی تلویزیونی عید قربان ۱۳۹۹/۰۵/۱۰).

۷.۲. تأثیرات قیمت ارز در بازار

قیمت ارز تأثیر مستقیم بر تعیین قیمت انواع کالاها و خدمات در بازار دارد. بسیاری از کالاها یا مواد اولیه مربوط به صنایع و خدمات مختلف وارداتی هستند که در صورت نوسان مداوم قیمت ارز، قیمت این اقلام هم نا پایدار و در حال افزایش خواهد بود. در شرایط بی ثبات اقتصادی، سیاست‌های اقتصادی دولت با شکست مواجه شده و در نهایت فشار وارده را عموم مردم جامعه تحمل خواهند کرد.

۸.۲. عوامل مؤثر بر قیمت ارز

اطلاع از عوامل تاثیرگذار بر قیمت ارز و آگاهی از نحوه عملکرد این عوامل در بازار به افراد کمک می‌کند تا دید بازتری نسبت به بازارهای مالی داشته و قدرت پیش بینی نسبی به دست آورند که در نهایت این موضوع منجر به موفقیت بیشتر در سرمایه‌گذاری‌های آتی و برنامه‌ریزی بهتر برای تأمین مخارج در افق پیش رو می‌شود.

عوامل مختلف و متعددی می‌توانند بر قیمت ارز در یک جامعه تاثیرگذار باشند.

اولین و مهم‌ترین عامل اثرگذار بر قیمت ارز در بازار، نرخ تورم است. هنگامی که دولت برای مثال به علت تحریم‌ها در تأمین مخارج خود از راه‌های پیش بینی شده موفق نباشد اقدام به چاپ پول کرده که این پول پشتوانه تولیدی ندارد و موجب افزایش نقدینگی در جامعه و ایجاد تورم می‌شود.

و افزایش نقدینگی و ریال در مقابل دلاری یعنی بیشتر در دسترس بودن آن و عرضه بیشتر که قیمت ریال را نسبت به دلار، که به نسبت میزان کمتری نسبت به دلار دارد پایین می‌آورد.

در مرحله بعدی اگر چرخ اقتصادی جامعه به صورت معیوب کار کند سرمایه‌گذاران وارد فعالیت‌های تولیدی نشده و کمبود تولید به بروز مشکل در تأمین هزینه‌های دولت و از بین رفتن پشتوانه نقدینگی جامعه منجر می‌شود. در صورتی که ارزش کالاهای صادراتی بیش از کالاهای وارداتی باشد این موضوع به افزایش ارزش پول ملی منجر شده و طبیعتاً عکس این موضوع قیمت ارز را افزایش می‌دهد.

در نهایت نرخ تورم صعودی در جامعه موجب کاهش ارزش پول ملی در مقابل ارزهای خارجی می‌شود. مردم با افزایش قیمت‌ها اعتماد خود را به نهادهای دولتی و بازار سرمایه داخلی از دست داده و اقدام به خرید ارز با امید افزایش قیمت بیشتر و رسیدن به سود، می‌کنند در نتیجه تقاضا برای ارز افزایش می‌یابد در حالی که عرضه در بازار جوابگو این مقدار تقاضا

نیست و همین امر موجب بالا رفتن بیش از پیش قیمت ارزها می شود.

از طرفی تحریم های گسترده علیه کشور موجب کاهش صادرات و افت قیمت کالاهای صادراتی در مقابل واردات شده و ارزش پول ملی در مقابل ارزهای خارجی را کاهش می دهد. تمام این عوامل دست به دست هم داده و بخش های تولیدی کشور را هم با مشکل مواجه می کند بنابراین سرمایه گذاران از قرار دادن سرمایه خود در بخش های مولد اقتصادی اجتناب کرده و بخش اعظم درآمدهای دولت که می تواند از طریق مالیات تأمین شود محدود می شود و دوباره چرخه تورم در جامعه فعال می شود و قیمت ارز بالا می رود.

اگر این سوال مطرح شود که چگونه قیمت ارز کاهش می یابد می توان پاسخ داد اگر دولت استقراض خود را از بانک مرکزی کاهش دهد و مدیریت بهتری در بودجه بندی کشور داشته باشد، رشد نقدینگی با کاهش مواجه شده و به دنبال آن نرخ تورم مهار می شود. عامل دیگری که می تواند به کاهش نرخ ارز کمک کند، تک نرخی شدن ارز و مبارزه با فساد و دلالی در این حوزه است.

در حال حاضر چندین سال است که دولت برای تقویت صادرات نرخ ارز دستوری تعیین کرده که این نرخ با نرخ ارز در بازار آزاد فاصله معنا داری دارد. در نتیجه این امر با وجود سقف خرید ارز موجب شده تا دلالتان به فکر خرید ارز نیمایی و فروش آن در بازار آزاد افتاده که به افزایش چند برابری نرخ ارز دامن می زند. بسیاری از کارشناسان اقتصادی توصیه به تک نرخی شدن ارز برای جلوگیری از سوء استفاده در این بازار دارند.

بنابراین به عنوان جمع بندی کلی می توان گفت بهبود بودجه نویسی دولت و استقلال یافتن و وابستگی کمتر به چاپ پول از سوی بانک مرکزی و همچنین ایجاد یک نرخ ثابت برای ارز می تواند راهکارهای اصلی برای کاهش نرخ ارز باشند. در شرایط بی ثباتی نرخ ارز بسیاری از فعالان اقتصادی با ضرر و زیان مواجه می شوند که این موضوع به نوبه خود ضربه دیگری بر پیکره اقتصاد کشور است.

۹.۲. مزایا و معایب نوسانات قیمت ارز

به جهت کامل تر شدن اطلاعات خوانندگان در رابطه با ضررهای تثبیت نرخ ارز این نکته را بیان می‌کنیم همانگونه که تثبیت نرخ ارز خوبی‌هایی دارد اما ضررهایی هم می‌تواند داشته باشد از جمله اینکه اگر نرخ ارز تثبیت شود می‌تواند به خروج منابع ارزی بیانجامد به این معنی که افراد با تبدیل سرمایه ارزی خود به ریال و سرمایه‌گذاری بلند مدت بعد از چند سال می‌توانند سرمایه خود را مجدد به ارز با نرخ تثبیت شده تبدیل کنند و سود قابل توجهی به دست آورند. در نهایت به علت شکاف ایجاد شده بین نرخ ارز و نرخ تورم، قاچاق کالاهای وارداتی بیش از پیش افزایش می‌یابد. گاهی اوقات در زمینه ارز سوء استفاده‌هایی رخ می‌دهد که از ناحیه کوتاهی در نظارت است در این رابطه رهبری می‌فرماید:

مدیران دولتی باید مشخص بکنند که عملکردشان و نقششان در زمینه‌ی سیاست کلی اقتصاد کشور چیست؛ این باید مشخص بشود؛ یعنی فلان شرکت بزرگ، که متعلق به دولت هم هست، موادّ اولیه‌اش هم داخلی است - از این شرکت‌های بزرگ این جواری ما تعدادی داریم که شرکت بزرگ، پُردرآمد، با موادّ اولیه‌ی داخلی - که قیمت محصول خودش را با دلار تلگرامی، [یعنی] همین قیمت‌های جعلی دلار که از طرف دشمن هدایت می‌شود، تطبیق می‌کند؛ چرا؟ چرا شما به دلار حاکمیت می‌دهید؟ چرا برای ریال رقیب را تقویت میکنید؟ یکی از وظایف عمده‌ی ما این است که ما رقیب ریال را در داخل تقویت نکنیم.

آمریکایی‌ها یک روزی - چهل پنجاه سال قبل - برای اینکه دلار را در داخل کشورشان تقویت کنند، طلا را که رقیب دلار بود، با قیمت بالایی از مردم خریدند و جمع کردند برای اینکه طلا در دست مردم نباشد، برای اینکه دلار در داخل آمریکا شخصیت پیدا کند؛ [اما] ما برای ریال خودمان مدام رقیب درست میکنیم! واقعاً یکی از گرفتاری‌های کشور ما مسئله‌ی آویزان شدن بخش‌های مختلف اقتصاد ما به دلار است. من در مشهد گفتم؛ [۲۰] بعضی از کشورها خودشان را از دلار جدا کردند و معاملاتشان را از طریق دیگری [انجام میدهند]؛ حتی اینها را

از سوئیفت [۲۱] خارج کرده بودند، اینها ارتباطاتشان را با سوئیفت هم قطع کردند - آنها هم قطع کرده بودند، اینها هم قطع کردند - وضعشان بهتر شد. (بیانات در دیدار مسئولان نظام ۱۴۰۲/۱/۱۵)

با این بیان متوجه می‌شویم که گاهی نبود رد پای ارز و دلار در بین معاملات و اخراج آن از چرخه اقتصاد کشور از صرف انرژی جهت کنترل آن بهتر و دارای مصلحت بیشتری است بدان جهت که دلار زاده آمریکا یعنی دشمن اصلی ایران است که به جهت عدم سلطه قدرت دلار باید آن را از چرخه معاملات خارج سازیم رهبری در این جهت می‌فرماید

امروز [اگر] ما هم بخواهیم درآمدهای نفتی مان را به دست بیاوریم کار دشواری است؛ هم دشوار است، هم هزینه‌دار است. پولهایی که در کشورهای دیگر داریم به ما داده نمی‌شود، نشده؛ یعنی حالا بعضی‌هایشان قول داده‌اند. آن‌طور که آقای رئیس جمهور به من گفتند، یک کشوری از این کشورها قول داده، منتها فقط یک کشور نیست، چند کشورند. ما پول داریم در بانک‌های اینها؛ منتها چون پولها به دلار است و مسئله‌ی دلار به آمریکا ارتباط پیدا میکند، نمی‌توانند بدهند، کار قفل شده. خب این دشمنی آمریکا است (بیانات در دیدار مسئولان نظام ۱۳۹۵/۰۳/۲۵).

ایشان همچنین با تأیید سیاست جایگزینی پول‌های ملی در روابط دو کشور و استفاده از ارزهای دیگر به جای دلار، گفتند: دلار را باید به تدریج از مسیر معاملات جهانی خارج کرد و این کار به صورت تدریجی، ممکن است.

رهبری در دیداری که با رئیس جمهور روسیه داشتند بر این اتفاق نظر داشتند که دلار باید حذف شود زیرا که ابزاری برای تحریم از سوی آمریکا است.

رئیس جمهور روسیه با اشاره به سوءاستفاده آمریکا از ابزار دلار برای تحریم و غارت کشورهای دیگر، این کار را در نهایت به زیان آنها و موجب تضعیف اعتماد جهانی به این ارز و حرکت کشورها

به استفاده از پول های جایگزین دانست و گفت: روسیه و ایران در حال طراحی روش های جدید برای استفاده از پول های ملی در روابط دو کشور هستند (بیانات رهبری ۱۴۰۱/۰۴/۲۸).

۱۰۲. مزایای حذف دلار از اقتصاد کشور

کارشناسان اقتصادی بسیاری معتقدند حذف دلار از اقتصاد کشور مزیت های بسیاری دارد. به اعتقاد آنها با حذف دلار کشور از مجوزهای آمریکا در تبادلات اقتصادی جهانی بی نیاز خواهد شد و تحریم های مالی بی اثر یا کم اثر می شوند. - از بین رفتن اهرم فشار بر ایران در معادلات سیاسی و انتقال منابع حاصل از فروش نفت به داخل کشور

- با حذف دلار قدرت چانه زنی ایران در تعاملات بین المللی افزایش خواهد یافت.

- افزایش تولیدات داخلی و دستیابی هرچه بیشتر به فناوری های دانش بنیان

۳. تقویت نقاط قوت

در ادامه مباحث می پردازیم به بخش دوم که مربوط به تقویت درون زایی و درونگرایی و اقتصاد مبتنی بر سرمایه های درونی که شامل مباحثی همچون توسعه کارآفرینی توسعه اشتغال توسعه تولید توسعه سرمایه گذاری و بهره وری از دانش می باشد. چون ناف اقتصاد کشور از نفت بریده شود و دلار از یک تازی در میدان بیرون رانده شود این بحث مطرح است که اقتصاد کشور مبتنی بر چه چیزی باشد؟ آیا اگر درآمد کشور از فروش نفت نباشد پس از چه جایی محقق می شود. اینجا بحث این است که ما باید به فکر کسب درآمد از تولید باشیم و تولید خودش هم اشتغال و هم سرمایه گذاری را می طلبد از جهتی این سرمایه گذاری و اشتغال و تولید باید تا حد ممکن بهره بالایی بدهد در نتیجه دانش را باید به کار بست تا از سرمایه های مالی و مادی و انسانی بیشترین بهره را برد در نتیجه دانش بنیان کردن در تولید و اشتغال و سرمایه گذاری بسیار جایگاه ویژه ای پیدا می کند.

چنانچه واضح است ابتدا به جهت ایجاد اشتغال تولید سرمایه لازم است و سرمایه‌ها از بخش‌های خصوصی و مردمی و از طرفی بانک‌ها تأمین می‌شوند از جهتی با تزریق سرمایه تولیدات اشتغال آفرین توسعه می‌یابد و کارآفرینی توسط مشارکت آحاد جامعه توسعه می‌یابد در اینجا شرکت‌هایی که دانش بنیان هستند باید توسعه بیشتری یابند و از طرفی بسیاری از شرکت‌های بزرگ و صنعت‌های ما در جهت بهره‌وری بیشتر بایستی که دانش بنیان بشوند و از دانش و علم روز بهره ببرند. در نهایت به جهت ارائه تولیدات و خدمات و فناوری به دیگر کشورها بحث حمایت از صادرات و تشویق سرمایه‌های خارجی جهت صادرات مطرح است که موجب می‌شود سطح صادرات از واردات بیشتر شود و اقتصاد رونق بیشتری به خود بگیرد و در آخر هم چنانچه در یک خانواده کوچک مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی اسراف و ریخت و پاش نباشد آن خانواده غنی‌تر و از اقتصاد بهتری بهره می‌برد در کشور نیز چنین است که این فرهنگ باید اصلاح بشود و از مصرف‌گرایی و اسراف و تجمل‌گرایی باید دوری بشود تا جامعه و کشور از سرمایه‌ها و دارایی‌های خود بهتر بهره‌برداری بکنند و سرمایه‌های خود را بیهوده از بین نبرند.

۱.۳. تجمل‌گرایی، آفت اقتصاد سالم

همان‌گونه که تجمل‌گرایی به اقتصاد سالم خانواده آسیب وارد می‌سازد و بخش عظیمی از ثروت، به جای مصرف درست دنیوی و اخروی، صرف تجمل‌گرایی می‌شود، آسیب جدی به اقتصاد و جریان سالم آن نیز وارد می‌سازد؛ زیرا منابع اقتصادی و تولید را به سمت و سویی دیگر سوق می‌دهد که به جای شکوفایی اقتصادی و قوام جامعه، موجب بحران اقتصادی در بلندمدت می‌شود.

به عنوان نمونه، تجمل‌گرایی در بهره‌گیری افراطی از وسایل آرایشی، از سوی مردان و زنان، سبب می‌شود که هم بخش بزرگی از ثروت و درآمد خانوار صرف هزینه‌های بیهوده و نادرست گردد و هم اینکه سمت و سوی تولید و سرمایه‌گذاری به سوی ساخت و تولید وسایل آرایش

کشیده شود. نتیجه آن خواهد بود که ثروت جامعه در جایی هزینه و سرمایه گذاری می شود که قوام اقتصادی جامعه نیست و تأمین کننده امنیت غذایی و آسایش جامعه نخواهد بود. آیت الله خامنه ای درباره فرهنگ صرفه جویی، به عنوان عامل اصلی در اقتصاد سالم تأکید می کند و بیان می دارد: لازم است به عنوان یک سیاست، ما مسئله صرفه جویی را در خطوط اساسی برنامه ریزی هایمان در سطوح مختلف اعمال کنیم. مردم عزیزمان توجّه داشته باشند که صرفه جویی، به معنای مصرف نکردن نیست؛ صرفه جویی به معنای درست مصرف کردن، به جا مصرف کردن، ضایع نکردن مال و مصرف را کارآمد و ثمربخش کردن است. اسراف در اموال و در اقتصاد این است که انسان مال را مصرف کند، بدون اینکه این مصرف اثر و کارایی داشته باشد. مصرف بیهوده و مصرف هرز، در حقیقت هدر دادن مال است. جامعه ما باید این مطلب را به عنوان یک شعار همیشگی در مقابل داشته باشد؛ چون وضع جامعه ما از لحاظ مصرف، وضع خوبی نیست. ما باید به این مسئله اعتراف کنیم. عادت های ما، سنّت های ما، روش های غلطی که از این و آن یاد گرفته ایم، ما را به زیاده روی در مصرف، به نحو اسراف سوق داده است. باید در جامعه، نسبتی میان تولید و مصرف وجود داشته باشد؛ یک نسبت شایسته به سود تولید؛ یعنی تولید جامعه همیشه باید بر مصرف جامعه افزایش داشته باشد. جامعه از تولید موجود کشور استفاده کند؛ آنچه که زیادی هست، صرف اعتلای کشور شود. امروز در کشور ما این جوری نیست. مصرف ما به نسبت، از تولیدمان بیشتر است؛ این کشور را به عقب می رساند؛ این ضررهای مهم اقتصادی بر ما وارد می کند و جامعه دچار مشکلات اقتصادی می شود. در آیات شریفه قرآن، بارها راجع به پرهیز از اسراف در امور اقتصادی تأکید شده. این به خاطر همین است. (بیانات در حرم مطهر رضوی ۱۳۸۸/۰۱/۰۱).

اسراف، هم لطمه اقتصادی می زند، هم لطمه فرهنگی وقتی جامعه ای دچار بیماری اسراف شد، از لحاظ فرهنگی هم بر روی او تاثیرهای منفی می گذارد. بنابراین، مسئله صرفه جویی و اجتناب از اسراف، فقط یک مسئله اقتصادی نیست؛ هم اقتصادی است، هم اجتماعی و

هم فرهنگی و آینده کشور را تهدید می‌کند (مؤسسه فرهنگی هنری موعود، ماهنامه موعود نویسنده ج ۱۶۲ ص ۲۴).

و بدین ترتیب در این فصل به بندهای دیگر رکن دوم تحول می‌پردازیم:

۲،۳. سرمایه‌گذاری مردم و بانک‌ها

در مورد بانک‌ها رهبری می‌فرمایند

بانک‌ها می‌توانند نقش ایفا کنند؛ هم نقش کمک کننده و هم نقش تخریب کننده؛ بعضی از بانک‌ها در سرتاسر کشور با شیوه‌های خاص برخی از بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط را به تعطیلی کشاندند، نابود کردند؛ بانک‌ها می‌توانند کمک بکنند و یا می‌توانند تخریب کنند. یکی از کارهای اساسی، تسهیل سرمایه‌گذاری است (بیانات در حرم مطهر رضوی ۱۳۹۴/۰۱/۰۱).

بانک در یک اقتصاد امروزی وظایف بسیار مهمی بر عهده دارد و از این رو می‌توان این نهاد را یکی از نقش‌آفرینان و بازیگران اصلی میدان اقتصاد دانست.

شبکه بانکی کشور ظرف سه دهه گذشته گسترش چشمگیری داشته که این امر نشان از رونق صنعت بانکداری دارد. با این حال این گسترش کمی و حتی ارتقای کیفی کمک چندانی به رشد اقتصادی کشور نکرده است. پایین بودن نرخ رشد اقتصادی به معنی ناکامی در افزایش میزان اشتغال و بهره‌وری نیروی کار و در نتیجه کاهش قدرت فقرزدایی اقتصاد ملی است.

۳،۳. مشکلاتی که بانک‌ها به وجود آورده‌اند

- تسهیلات کلان ویژه مشتری‌های خاص سهم بزرگی در مجموعه وام‌های اعطایی شبکه بانکی دارد و عملکرد بانک‌ها در این میدان همواره مورد اعتراض سخنوران و کارشناسان مطلع بوده است. دادن این نوع تسهیلات فرصت بی‌نظیری را برای ثروتمندوزی در اختیار خواص و نورچشمی‌ها قرار داده، همان فرصتی که از عموم مردم و متقاضیان وام‌های خرد

دریغ داشته شده است. به بیان دیگر شبکه بانکی در میدان رقابت بین اغنیا و سایر اقشار جامعه، از گروه اغنیا حمایت کرده و به رشد فاصله طبقاتی کمک کرده است.

- شبکه بانکی باگردآوری نقدینگی مشتریان خرد و سپس اعطای تسهیلات کلان به مشتریان خاص

- با رونق گرفتن بازار املاک و مستغلات، بانک‌ها به تقلید از مشتریان خاص که با کمک تسهیلات کلان بانکی به بازار املاک حمله ور شده و موجبات رشد بی‌رویه قیمت مسکن را فراهم کرده بودند، منابع مالی عظیمی را روانه این بازار کردند. نتیجه این اقدام که در سایه بی‌توجهی مسئولان وقت اقتصاد کشور انجام شد، افزایش قیمت املاک و در نتیجه افزایش جهش گونه قیمت مسکن بود.. مشکل دیگری که جامعه را از بانک‌ها رویگردان می‌کند، بنگاه داری بانک‌ها است. از ترازنامه و دارایی‌های بانک‌ها مشخص می‌شود که آنها کار واسطه گری مالی انجام می‌دهند یا بنگاه املاک باز کرده‌اند؟! دارایی بانک‌ها بیشتر به صورت ملک و زمین و مراکز تجاری تجمیع شده است یا کار اقتصادی می‌کنند؟ بنگاه داری بانک با کاستن از منابع آزاد از قدرت ارائه تسهیلات توسط بانک می‌کاهد. بعضا این بانک‌ها ناتراز می‌شوند و نسبت کفایت سرمایه آنها برای پاسخ‌گویی به مراجعات مردمی کمتر می‌شود. وقتی بانک‌ها به سمت حرص و طمع می‌روند و از منابع خود در جهتی غیر از مأموریت خود استفاده می‌کنند، منابع مالی کاهش پیدا می‌کند و دولت نمی‌تواند سیاست‌های تولیدی اش را اجرا کند. به طور مثال وقتی دولت تکلیف دارد در حوزه کشاورزی توسعه ایجاد کند باید منابع مالی به آن سمت سوق پیدا کند ولی وقتی بانکی بنگاه داری می‌کند و سرمایه خود را در بخش املاک هزینه کرده است قدرت همکاری با سیاست‌های دولت را نخواهد داشت زیرا منابع اش محدود است. امروز بانک‌های ایران بزرگترین بنگاهداران کشور هستند. در حوزه خلق پول نیز بانک‌ها نقشی منفی دارند.

در نهایت از اثرات مخرب بانک‌ها مثل خلق پول و ایجاد تورم و بنگاهداری‌ها و تخریب بنگاه‌های کوچک اقتصادی و اعطای وام‌های غیر مجاز کلان به زیرمجموعه‌های خود و

اشخاص مرتبط با بانک و دست بردن در بازارهای دلار و سکه و مسکن و غیره که بگذریم به جهت اینکه سرمایه‌های مردم در بانک‌ها تجمع شده است بانک‌ها باید این سرمایه‌ها را به مسیر تولید و اشتغال سوق بدهند

پس در نتیجه باید چنین گفت که: طراحان الگوی «تفکیک» با مدّ نظر قرار دادن اهدافی مانند حذف کامل ربا به عنوان اولین و اساسی‌ترین محور بانک‌داری اسلامی، گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و تأمین نیازهای ضروری مردم از این طریق، هدایت صحیح منابع مالی به سمت سرمایه‌گذاری و تولید، ارتقای کارایی نظام بانکی از طریق تسهیل امور و افزایش نظارت‌های دقیق، برقراری قسط و عدل و حرکت نظام بانکی در جهت تحقق عینی عدالت و تحصیل سود از طریق مشارکت واقعی در فرایند سرمایه‌گذاری و برشمردن مزایایی مانند حذف رانت بانکی و بازگشت بانک به جایگاه اصلی خود الگوی مورد نظر خود را ارائه داده‌اند. (موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی قدس سره، ۱۳۹۰)، دو فصلنامه معرفت اقتصاد اسلامی ج ۵ ص ۳).

رهبری در این رابطه در مورد ضرورت سوق سرمایه‌های بانکی به سمت تولید و اشتغال و نیز دوری اسدی که بانک‌ها ایجاد می‌کنند می‌فرماید: مراقب این سوءاستفاده‌کن‌ها باید بود. طرف می‌آید بانک ایجاد میکند با استفاده از اجازه‌ی توسعه‌ی بانک‌ها - که یکی از کارهای غلطی که در کشور شد این است که اجازه می‌دهند همین‌طور پشت سر هم بانک به وجود بیاید - پول‌های مردم را جمع می‌کنند، بعد شرکت‌های صوری درست می‌کنند، پول‌های مردم را به عنوان قرض، وام و تسهیلات بانکی به شرکت‌های خودشان می‌دهند، جیب خودشان را پُر می‌کنند، از این کارها دارند می‌کنند، اینها را بایستی مراقبت کرد، از اینها غفلت نباید کرد. اگر جلوی اینها گرفته بشود و در مقابل به کارآفرین سالم کمک بشود و تولید رونق پیدا بکند، کارشناسان می‌گویند که آن وقت مشکل بیکاری حل می‌شود، مشکل توّرم حل می‌شود، مشکل فقر در طبقات ضعیف حل می‌شود، معضل نظام بانکی حل می‌شود، مسئله‌ی ارزش پول ملی حل می‌شود، حتّی مسئله‌ی کسری بودجه‌ی دولت با رونق تولید

حل می‌شود؛ اینها را می‌تواند از این طریق حل کند. بنابراین مسئله، مسئله‌ی مهمی است (بیانات در حرم رضوی ۱۳۹۸/۰۱/۰۱).

ایشان در رابطه با مقابله با تورم که یکی از وظایف بانک‌ها است می‌فرمایند: اعتبارات بانکی را به سمت تولید هدایت کنید؛ این را از بانک‌ها بخواهید؛ بانک‌ها را موظف کنید؛ بانک مرکزی می‌تواند در این زمینه به‌طور جدی فعال بشود. فاصله‌ی بین رشد نقدینگی در کشور و رشد تولید ناخالص ملی ما یک فاصله‌ی نجومی است؛ چرا؟ چرا باید اعتبارات جوری مصرف بشود که به این انبوه نقدینگی بینجامد و در رشد تولید کشور تأثیری نداشته باشد؟ این وضع باید تغییر پیدا کند؛ این دیگر کار مسئولین محترم دولتی است؛ یعنی تعامل با بانک‌ها را متوقف کنید به همین موضوع که اعتباراتی که داده می‌شود به سمت تولید برود؛ نظارت بانک مرکزی بر این کار قطعاً تأثیر خواهد داشت؛ این مسئله‌ی کلیدی مهمی است (بیانات در دیدار تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰).

بانک‌ها چرا مشکل نقدینگی پیدا می‌کنند؟ برای خاطر اینکه شعبه زیاد می‌کنند، برای اینکه آسایشگاه برای افراد خودشان [درست می‌کنند]. این را من یک وقتی به جنابعالی هم گفتم که بنده در تهران با ماشین از یک جایی عبور می‌کردم، یک دیوار طولانی بود که همین‌طور که با ماشین رفتیم، دائم دیدیم این دیوار هست، هست، هست؛ من پرسیدم این مال کیست؟ چیست اینجا به این بزرگی؟ یک تشکیلات عظیمی [بود]! گفتند بله، برای بانکِ فلان است. خب این بانک غلط می‌کند که یک چنین کاری را [کرده]، می‌خواهد چه بکند این را؛ یعنی واقعاً این چیز مهمی است، پول‌های مردم را می‌گیرند و این جوری امکانات درست می‌کنند؛ حالا اینکه یک تشکیلاتی است که لابد برای تفریح و مانند این حرف‌ها است؛ نه، بانک‌ها بنگاه‌داری می‌کنند. بنده همین‌جا در همین جلسه یک بار گفتم که جلوی بنگاه‌داری بانک‌ها را بگیرید. (بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۹۷/۰۶/۰۷).

۴,۳. سرمایه‌گذاری مردم و سرمایه‌داران جهت اشتغال و تولید

رهبری در این باره چنین می‌فرماید: در مورد عموم مردم، توصیه‌ی من به مردم مکرراً گفته شده. عرض من این است به مردم عزیزمان که از کالای ساخت داخل حتماً استفاده کنند و آن کسانی که می‌توانند، در سرمایه‌گذاری‌های مولد حتماً شرکت کنند، از جمله در همین تعاونی‌ها یا یک جاهایی در بورس. (بیانات در دیدار جمعی از تولیدکنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی ۱۳۹۸/۰۸/۲۸).

در جای دیگر رهبری اشاره به قدرت بی‌بدیل ملت می‌فرماید:

یکی از اشکالات مهمی که ما داریم، این است که روی راه‌های مشارکت مردم فکر نکرده‌ایم. من همین جا به مسئولین محترم، به صاحب‌نظران اقتصادی، به کسانی که علاقه‌مند به سرنوشت کشورند توصیه می‌کنم بنشینند راه‌های مشارکت عموم مردم در مسائل اقتصادی را پیدا کنند. هر جا مردم وارد شده‌اند ما پیشرفت کرده‌ایم. در دفاع مقدس مردم وارد شدند، ما پیروز شدیم؛ در مسائل سیاسی کشور مردم هر جا وارد شدند ما پیروز شدیم؛ در مسائل اقتصادی هم همین جور است (بیانات در حرم مطهر رضوی ۱۴۰۲/۰۱/۰۱).

سرمایه‌های مردم اندک اندک جمع می‌شود و به سیل بزرگی تبدیل می‌شود و چنانچه در هر جایی که ملت ورود کردند موفقیتی ایجاد شده در این مسئله اقتصاد همچنین است که اگر در مسیر صحیح ورود بشود مشکلات حل می‌شود و رهبری در این باره چنین می‌گویند

این همت مردم است که می‌تواند کشور را بینیاژ کند. سرمایه‌گذار بهائی که مردم انجام میدهند در بخش‌های مختلف، بسیار ارزشمند است؛ بخصوص در بخش‌های تولیدی. و من برای آن مردمی که به کارهای خدمت‌رسانی به مردم علاقه‌مندند، این را بهترین عمل، بهترین حسنه و صدقه میدانم که در کارهای تولیدی سرمایه‌گذاری کنند؛ هم اشتغال ایجاد شود، هم به پیشرفت کشور کمک کند، هم فقر و محرومیت را از بخش‌های مهمی از کشور

برطرف کند. این آن سیاست عمومی نظام جمهوری اسلامی است: کمک گرفتن از سرمایه‌ی مالی، سرمایه‌ی فکری، بازوی توانا و کارآمد مردم عزیزمان که کشور مال آنهاست و آینده متعلق به آنهاست. (بیانات در دیدار مردم لار ۱۳۸۷/۰۲/۱۹).

بعد از مسئله سرمایه‌گذاری در جهت تولید و سوق دادن اقتصاد کشور از نفت خام به سمت تولید رهبری در ارتباط تولید اشتغال محور چنین می‌فرمایند

یک نکته‌ی دیگر در باب تولید این است که کشور به تولید اشتغال آفرین توجه ویژه‌ای بکند؛ بعضی از تولیدات کشور، تولیدات اساسی و مهمی است و نیاز حیاتی کشور است؛ مثلاً فرض کنید صنعت نفت، صنعت فولاد و امثال اینها، لکن اینها از لحاظ اشتغال آفرینی آن چنان که برخی از صنایع دیگر اشتغال آفرینی دارند، اینها ندارند. البته توجه به این صنایع اصلی لازم است، ضروری است، واجب است لکن غفلت از صنایع اشتغال آفرین یک مشکل بزرگی است، نبایستی این معنا پیش بیاید (بیانات در دیدار تولید کنندگان و فعالان اقتصادی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰).

دستگاه‌های دولتی، دستگاه‌های بانکی [باید] کاری بکنند که تولید به معنای واقعی کلمه در جهت ایجاد اشتغال باشد؛ چون مسئله‌ی اشتغال یک مسئله‌ی حیاتی است برای کشور (همان). همان

حمایت‌های بانکی، تسهیلات باید به این سمت حرکت بکند که به صنایع اشتغال آفرین بیشتر توجه بشود.

نتیجه این است که مشکل کشور فقط تولید نیست بلکه تولید اشتغال آفرین است

۵.۳. مزایای تولید و حمایت از کار و سرمایه ایرانی

- گسترش و ایجاد مشاغل جدید و کاهش نرخ بیکاری

- گسترش چرخه‌های تولید به صورت مستقیم و غیر مستقیم،

- افزایش توان پولی، مالی و اعتباری کشور و افزایش قدرت وام دهی به سایر کشورها
- افزایش درآمدهای ناشی از مالیات و افزایش منافع جمعی مردم کشور
- کاهش قیمت تمام شده محصولات به واسطه تولید انبوه تقویت بورس اوراق بهادار به واسطه افزایش قدرت تولیدی و مالی شرکت ها
- استفاده و به کارگیری سرمایه های خرد و کلان آحاد جامعه و امکان سرمایه گذاری آن در بخش های تولیدی-جلوگیری از انتقال سرمایه ها به خارج از کشور به واسطه فراهم شدن زمینه های به کارگیری سرمایه ها در فرآیند تولیدات داخلی
- جذب سرمایه های خارجی به دلیل صرفه اقتصادی برای سرمایه گذاران
- کاهش وابستگی ارزی به کشورهای بیگانه و تقویت پول ملی و اتکاء به آن در معاملات و مبادلات اقتصادی-افزایش درآمدهای مردم و انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه گذاری های مطمئن
- مقابله با تحریم های اقتصادی کشورهای دیگر و افزایش توان اقتصادی و بالا رفتن قدرت چانه زنی در معاملات بین المللی
- کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی در مصارف جاری کشور و زمینه سازی سرمایه گذاری درآمدهای نفتی برای طرح های عمرانی و سرمایه گذاری های کلان
- کاهش صادرات مواد خام و بستر سازی ایجاد و افزایش ارزش افزوده بر روی مواد خام در کشور
- افزایش درآمدهای دولت به واسطه افزایش فعالیت های اقتصادی و تولیدی کشور
- کاهش نقش تصدی گری دولت به واسطه فعال شدن بخش های خصوصی و تعاونی و بنابراین شکل گیری ساختارهای نظارتی دولت به عنوان وظیفه اصلی حوزه حاکمیت
- کاهش تورم به واسطه افزایش تولید و ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا
- حفظ آثار فرهنگی جامعه برای نسل حاضر و نسل های آینده و فرهنگ سازی کار و تلاش و خدمت به کشور-دفع فرهنگ بیگانه و تاثیرگذاری بر فرهنگ بیگانه از طریق انتقال تکنولوژی و صادرات به کشورهای دیگر

-ارائه الگویی عینی و عملیاتی برای سایر کشورهای مسلمان جهان از طریق دستیابی به اهداف مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی به واسطه حمایت و مصرف تولیدات داخل- تقویت فرهنگ شیعه- مسلمان و ایرانی به جای تقویت فرهنگ‌های بیگانه و الحادی رهبری در بیان دیگری می‌فرمایند:

یک نکته‌ی دیگری که در باب اقتصاد کشور خوب است عرض بکنیم، این است که رفع مشکلات احتیاج به همراهی مردم دارد؛ همدلی مردم، هرکاری که مردم وارد شدند قطعاً گشایش در آن به وجود می‌آید، تا حالا هم این جور بوده؛ در همه‌ی اموری که مردم توانستند وارد بشوند، در آن کار گشایش به وجود آمده. من می‌خواهم عرض بکنم در مسئله‌ی سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری برای تولید، خود مردم می‌توانند نقش ایفا کنند؛ چه آنهایی که سرمایه دارند و این سرمایه را در راه مثلاً بعضی از داد و ستدها و سوداگری‌های بی‌مورد مصرف میکنند می‌توانند اینها را در راه تولید مصرف کنند، چه کسانی که میخواهند کمک کنند به دیگران؛ مثل این کمک مؤمنانه‌ای که برای قضیه‌ی کرونا انجام گرفت که همه‌ی مردم وارد شدند، در قضیه‌ی تولید [هم] می‌توانند کسانی که توانایی دارند، برای یک نفر، دو نفر، ده نفر اشتغال ایجاد کنند (بیانات در دیدار نخبگان جوان علمی ۱۳۹۶/۰۷/۲۶).

من گفتم، به سرمایه‌گذار خارجی ما خوشامد می‌گوییم اما دل نمیبندیم به کار سرمایه‌گذار خارجی؛ چون اعتباری به او نیست. سرمایه‌گذار خارجی امروز می‌آید، فردا به خاطر یک حادثه‌ای، مشکل درست میکند برای ما. سرمایه‌گذارهای خارجی بیایند، سرمایه‌گذاری هم نکنند منتها تکیه‌ی اقتصاد کشور باید به مسائل داخلی باشد. ظرفیتهای داخلی کم نیست، زیاد است و کارهای اولی هم که باید انجام بگیرد، کارهای روشن و خوبی است و آقای دکتر ستاری هم اشاره کردند. این منطق هم منطق درستی است که ما اقتصادمان اقتصاد نفتی است، اقتصاد منبع‌محور است -یعنی همین‌طور سرمایه را بفروش و بخور؛ سرمایه است دیگر- این باید تغییر پیدا بکند؛ باید مبتنی بشود بر ارزش افزوده. ما

حتی سنگهای قیمتی‌ای را هم که داریم -سنگهای ساختمانی قیمتی‌ای که در کشور وجود دارد- خیلی هایش همین‌طور آماده نشده به خارج صادر می‌شود (همان).

۶.۳. توسعه شرکت‌های دانش بنیان و دانش بنیان شدن صنایع بزرگ

اما در رابطه با توسعه شرکت‌های دانش بنیان و دانش بنیان شدن شرکت‌ها و صنایع بزرگ و مادر ابتدا مزایای شرکت‌های دانش بنیان ارائه می‌شود

ابتکار و نوآوری

در شرکت‌های دانش بنیان، ابتکار و نوآوری به عنوان محوریت اصلی در فعالیت‌ها مد نظر قرار می‌گیرد. این شرکت‌ها با ایجاد محصولات و خدمات جدید و بهبود فرآیندها، به تحولات اساسی در صنایع و بازارها کمک می‌کنند. مدیران و کارکنان این شرکت‌ها با تمرکز بر ایده پردازی و پژوهش، محصولاتی نوآورانه را به بازار عرضه می‌کنند که به رشد اقتصادی و اشتغال زایی کشورها کمک می‌کند.

جذب سرمایه

شرکت‌های دانش بنیان با محصولات و خدمات خلاقانه و پیشروانه، جذب سرمایه‌گذاری‌های بزرگ را تسهیل می‌کنند. سرمایه‌گذاران با دیدن آینده روشن این شرکت‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری قابل توجه، تمایل به سرمایه‌گذاری در آنها را دارند. این سرمایه‌گذاری‌ها نه تنها به رشد و گسترش این شرکت‌ها کمک می‌کند بلکه تأثیرات مثبتی روی اقتصاد و شغل آفرینی دارد.

ایجاد فرهنگ کارآفرینی

شرکت‌های دانش بنیان اغلب از افراد خلاق و کارآفرین تشکیل شده‌اند که دارای انگیزه برای ایجاد تغییرات مثبت در جامعه هستند. این شرکت‌ها با ارائه فرصت‌های کارآفرینی و تشویق

ایده پردازی، فرهنگ کارآفرینی را در جامعه ترویج می دهند. افراد با انگیزه و خلاق در این محیط ها توانسته اند استعداد های خود را شناسایی کنند و رشد کنند.

همکاری با دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی

شرکت های دانش بنیان اغلب با دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی همکاری می کنند. این همکاری ها باعث ایجاد ارتباط نزدیک بین دانش علمی و کاربردهای صنعتی می شود. از طریق این همکاری ها، ایده ها و دانش جدید به سرعت به بازار عرضه می شوند و موجب ایجاد فرصت های کسب و کاری جدید می شوند.

اثر مثبت بر اشتغال

شرکت های دانش بنیان با ایجاد فرصت های کارآفرینی و توسعه صنایع نوپا، موجب ایجاد شغل برای جوانان و افراد با استعداد می شوند. این شرکت ها با توسعه فن آوری و ارتقاء صنایع مختلف، به افزایش اشتغال و کاهش بیکاری کمک می کنند.

اما در رابطه اینکه اشتغال و تولید اشتغال آفرین چه خوبی هایی از جنبه های دیگر در کشور دارد را می توان چنین توضیح داد: با توجه به اینکه اغلب مسائل و آسیب های اجتماعی ناشی از فقر و بیکاری گسترده است، بحث اشتغال زایی بیش از پیش اهمیت یافته است. ایجاد اشتغال علاوه بر تأثیر در وضعیت اقتصادی، نقش بسزایی در وضعیت جامعه دارد. منشاء مشاغل کاذب، رفتارهای ناهنجار، اعتیاد و سستی بنیان خانواده ها به گونه ای به بیکاری و فقر جوانان مرتبط است. در جامعه ای که افراد شغل مناسب و جایگاه اجتماعی مطلوب دارند، اعتیاد به طور قابل توجهی کاهش می یابد؛ دعا و معضلات خانوادگی بر سر مسائل اقتصادی کاهش می یابد و بنیان خانواده ها تقویت می شود. در جامعه ای که افراد بیشتر وقت را مشغول کار هستند، زمانی برای رفتارهای ناهنجار باقی نمی ماند. در واقع ایجاد اشتغال به طور مستقیم و غیرمستقیم بسیاری از مسائل اجتماعی را رفع می کند.

نقش اشتغال زایی در آمار ازدواج و طلاق نقش غیرقابل انکار مسائل اقتصادی در افزایش آمار ازدواج و کاهش آمار طلاق، دلیل محکمی بر ضرورت اشتغال زایی است. میل به ازدواج و تشکیل خانواده در جوانانی که دغدغه‌ی مالی ندارند، با میزان علاقه جوانان بیکار قابل مقایسه نیست.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب مذکور روشن است که در شرایط و نابسامانی کنونی اقتصاد در جامعه جمهوری اسلامی ایران بیش از پیش به برنامه‌کاربردی و مطابق قانون اساسی کشور محتاجیم تا در نتیجه عمل به آن در اوضاع اقتصادی کشور و بسیاری از معضالت و مشکلات مرتبط دیگر تحولی بنیادین را شاهد باشیم و این برنامه جامع تحولی که بنیاد اقتصاد کشور را تصحیح کند و از همه جهت مطمئن باشد را جز انسانی جامع‌الاطراف در علم و آگاهی نسبت به زوایای مختلف کشور و شریعت و جایگاه ایران در جهان کنونی که رهبری جامعه را در سالیان متوالی در مشکلات به عهده داشته نمی‌توان دریافت و با توجه به گفته‌های این حکیم زمان شناس آن مبانی و ارکان تحول اقتصادی ایران مطابق قانون اساسی از یک سری اصول عقلایی و کارشناسانه تشکیل یافته که عبارت بودند از از بین بردن نقاط ضعف وابستگی اقتصادی کشور به فروش نفت خام و دلار و دیگر ارزهای خارجی و دوری از اسراف و اطراف و ریخت و پاش و تجمل‌گرایی و مصرف‌زدگی و از طرفی تقویت نقاط قوت مانند تشویق به سرمایه‌گذاری مردم و ملت در امر تولید و اشتغال آفرینی و سوق سرمایه‌های بانکی به سمت تولید و تقویت و توسعه شرکت‌های دانش بنیان و دانش بنیانی کردن صنعت‌های بزرگ و مادر و تشویق سرمایه‌های خارجی جهت صادرات.

منابع

۱. قرآن کریم

مقالات

۱. دانشگاه باقر العلوم علیه السلام (وابسته به دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم) (۱۳۷۷)، فصلنامه علمی پژوهشی علوم سیاسی، قم، جلد ۳۰۳
۲. موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی قدس سره، دو فصلنامه معرفت اقتصاد اسلامی ۱۱ پاییز و زمستان ۱۳۹۳
۳. موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی قدس سره، دو فصلنامه معرفت اقتصاد اسلامی ۵ پاییز و زمستان ۱۳۹۰
۴. موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، (۱۳۷۰)، ماهنامه معرفت، قم، ج ۱۳۱
۵. مؤسسه فرهنگی هنری موعود، ماهنامه موعود نویسنده ج ۱۶۲

منابع اینترنتی

۱. پایگاه و دفت حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای <https://farsi.khamenei.ir/>
۲. کتابخانه مدرسه فقاها <https://farsi.khamenei.ir/>

ارزیابی عملکرد شورای رقابت در تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی

روح اله عبادی^۱، فاطمه محمدی^۲، مهدی رنجبر^۳، محمد رضا مرکزی^۴

چکیده

شورای رقابت در راستای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور افزایش بهره‌وری، رفع انحصار و در نتیجه رقابتی شدن اقتصاد تشکیل گردیده است؛ اما این شورا از بدو تاسیس تاکنون همواره با چالش‌هایی روبرو بوده و همین امر سبب گردیده تا این شورا در دستیابی به اهداف خود ناکارآمد تلقی گردد. تشکلی فراقوه‌ای با هدف تسهیل فعالیت‌های بخش خصوصی و به طور کلی عرصه اقتصادی در ابتدای امر نتوانست با حضور پررنگ نمایندگان دولتی و عدم استقلال خود از انحصار که از موارد شکست بازار است جلوگیری کند و همین امر مسبب مقررات‌گذاری‌های ناصواب در بخش‌های مختلف اقتصادی شد که اقدامات صورت گرفته نه تنها زمینه ساز رقابت فعالان محیط‌های مختلف کسب و کار را فراهم نکرد بلکه با قیمت‌گذاری دستوری منجر به تضییع حقوق مصرف‌کنندگان و در نهایت نارضایتی آنان شد. از این رو در این مقاله بر آن شدیم تا با ارزیابی اقدامات صورت گرفته توسط این شورا، راهکارهایی از جمله اصلاحات ساختاری، کارشناسی شدن تصمیمات و استفاده از ظرفیت‌های سایر نهادها به منظور بهبود عملکرد این شورا ارائه دهیم.

واژگان کلیدی:

شورای رقابت، خصوصی‌سازی، بخش خصوصی، اصل ۴۴ قانون اساسی.

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم اقتصادی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، رایانامه: Ebadi.ro@gmail.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، رایانامه: fateememhm1377@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد علوم اقتصادی گرایش مالی اسلامی، دانشگاه مفید، رایانامه: Mr.rannjbar@gmail.com

۴. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد بهداشت دانشگاه علوم پزشکی ایران، رایانامه: gmail.com@markazi.m۷۶

مقدمه

پس از تجربه ناموفق دولت‌های لیبرال و سوسیال و در نتیجه شکست بازار در این شیوه از حکمرانی‌ها، دولت‌ها به دنبال شیوه نوینی بودند که با حد بهینه‌ای از مداخلات در بازار حضور پیدا کنند و شرایط برای حضور بخش خصوصی را فراهم نمایند در نتیجه تنظیم‌گری شکل گرفت. تنظیم مقررات در واقع نوعی از قانون‌گذاری است که به منظور تأثیرگذاری بر رفتار بخش خصوصی اعمال می‌شود. در این شیوه نوین حکمرانی، دولت‌ها طیف وسیعی از کارکردها را مورد استفاده قرار می‌دهند از جمله این کارکردها می‌توان به تعیین استانداردهای مربوطه در بازار، قیمت‌گذاری، تقسیم منابع در بازار و در نهایت رفع اختلاف و داوری بین فعالان بازار اشاره کرد. در چنین شرایطی وجود شورایی که فعالیت بخش خصوصی را تسهیل کند و برای اطمینان خاطر این بخش در راستای کنترل رقابتی انحصارگر خود و همچنین مدیریت ریسک به فعالیت بپردازد احساس می‌شود. در واقع شکل‌گیری شورای رقابت ثمره این رویکرد نسبت به مداخله دولت در بازار می‌باشد. به همین دلیل شورای رقابت در سال ۱۳۸۸ طبق قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای تسهیل رقابت و جلوگیری از انحصار شکل گرفت. اما در ابتدای امر به دلیل آن که نهادی تازه تأسیس و بدون هیچ‌گونه سبقه‌ای در کشورمان تلقی می‌گشت با چالش‌های فراوانی مواجه شد و پس از گذر از چالش‌های اولیه در اواخر سال ۹۱ به عنوان مرجع قیمت‌گذاری خودروهای داخلی شناخته شد که از همان سال تاکنون صلاحیت شورا در قیمت‌گذاری خودرو محل بحث و مناقشه منتقدان می‌باشد.

بنابراین می‌توان در یک دسته بندی کلی چالش‌های پیش روی شورای رقابت را به دو دسته کلی سازمانی و قانونی تقسیم کرد. به لحاظ سازمانی استقلال نهادی و فرایند تصمیم‌گیری در شورای رقابت و در نتیجه ناتوانی شورا در شناخت رویه‌های ضد رقابتی و رفتارهای انحصارگرایانه و از منظر قانونی بی‌توجهی به مفاهیم مرتبط با تسهیل رقابت، وجود مفاهیم

کیفی در برخی مواد قانونی فصل نهم اصل ۴۴، تداخل اختیارات شورای رقابتی با نهادهای نظارتی مشابه مانند سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، سازمان تنظیم مقررات رادیویی و..... قابل ملاحظه است (ویژه، محمدرضا، مهدوی زاهد، مهدی، ارزیابی قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از منظر حقوق تنظیمی مورد کاوی شورای رقابت)

هر چند که مهم‌ترین هدف این شورا باید در راستای ایجاد رقابت در بین فعالان اقتصادی باشد اما با تأکید بر جنبه‌های فرعی از اهداف و آرمان‌های اصلی خود دور مانده است به همین سبب این شورا باید بازنگری بر اهداف اساسی خود داشته باشد و در راستای اهداف مقرر شده به پیگیری مطالبات خود بپردازد. در این مقاله قصد داریم با بررسی مداخله شورای رقابت در چندین عرصه مهم اقتصادی میزان موفقیت این شورا در رفع انحصار و رقابتی شدن اقتصاد را ارزیابی نماییم.

۱. ساختار شورای رقابت

برای بررسی هر چه بهتر عملکرد شورای رقابت ابتدا به ترکیب اعضا این شورا می‌پردازیم. این شورا متشکل است از سه نماینده مجلس از بین کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن از هر کمیسیون یک نفر به عنوان ناظر، دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه، دو صاحب نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور، یک حقوقدان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور، دو صاحب نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور، یک صاحب نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور، یک صاحب نظر در خدمات زیربنایی به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حکم رئیس جمهور، یک متخصص امور مالی به

پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور، یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران. در واقع شورا ۱۵ عضو دارد که از این تعداد ۸ نفر با پیشنهاد وزرای مربوطه و حکم رئیس جمهور، ۳ نفر از اعضا از نمایندگان مجلس، دو نفر به انتخاب رئیس قوه قضاییه، ۱ نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و در نهایت یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی تعیین می‌گردد. با تدقیق در نحوه انتخاب و ترکیب اعضا متوجه میشیم که بر خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که تأکید بر انتقال قدرت اقتصادی به فعالان بخش خصوصی و تعاونی‌ها دارد این امر در ساختار شورای رقابت لحاظ نشده و عملاً قدرت تصمیم‌گیری با بخش دولتی می‌باشد. در واقع استقلال مهم‌ترین ویژگی یک نهاد تنظیم‌گر می‌باشد که عدم تحقق این امر مهم را به خوبی می‌توان از ترکیب اعضا دریافت و همین مسئله زمینه ساز بسیاری از تصمیم‌گیری‌های ناصواب این شورا می‌باشد.

۲. وظایف شورای رقابت

هر چند که در این مقاله بر آن نمی‌باشیم تا صرفاً به بررسی ماهیت و کارکرد این شورا بپردازیم اما نگاهی گذرا بر وظایف این شورا سبب تبیین بهتر مسئله و درک میزان کارآمدی شورا در انجام تکالیف خود خواهد شد. وظایف شورای رقابت در فصل نهم قانون اصل ۴۴ بیان شده است. در ماده ۵۸ این قانون وظایف شورا را متشکل از تشخیص رویه‌های ضد رقابتی، ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات، ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری می‌باشد. تمامی وظایف یاد شده شورا باید متضمن دو اصل اساسی در حقوق کسب و کار، شفافیت و پاسخ‌گویی باشد شورای رقابت وظایف گسترده‌ای را بر عهده دارد که همین امر زمینه ساز بسیاری از مشکلات شده است از جمله این مشکلات را می‌توان به تعارض با سازمان‌های تنظیم مقررات اشاره کرد. به عنوان مثال تعیین نرخ و تصویب جداول تعرفه‌ای

یکی از وظایف سازمان تنظیم مقررات رادیویی می باشد این در حالی است که بر طبق ماده ۵۸ تنظیم قیمت از وظایف شورا تلقی شده اما همواره بسیاری از کارشناسان معتقدند بازار بهتر از شورای رقابت می تواند ارزش محصول را تعیین نماید و ارزش تعیینی توسط بازار به ارزش حقیقی آن نزدیک تر است. این امر به خوبی در تجربه حضور ده ساله شورای رقابت در قیمت گذاری خودروهای داخلی مشهود می باشد. شورای رقابت با قیمت گذاری دستوری خودرو از یک سو باعث افزایش ضرر و زیان خودروسازان و از سوی دیگر با کاهش تمایل آنان به افزایش تولید و بهبود کیفیت خودروهای تولیدی شده است و در نتیجه تمامی اقدامات صورت گرفته زمینه لازم برای بی ثباتی در بازار و افزایش رانت در این محیط کسب و کار را فراهم کرده است. بنابراین بهتر بود وظیفه اصلی این شورا همانند شورای رقابت در سایر کشورها رفع انحصار و ایجاد رقابت بین فعالان اقتصادی تعریف می شد.

۳. ورود شورای رقابت در قیمت گذاری دستوری خودرو

بهتر است برای بررسی عملکرد شورای رقابت از بدو تاسیس تا کنون به سراغ پر مناقشه ترین پرونده این شورا برویم اگر چه شورا با بیش از یک دهه فعالیت در عرصه های مهم اقتصادی ورود کرده است اما ورود این شورا به عرصه قیمت گذاری خودرو چالش های فراوانی را به همراه داشته است. بنابراین ابتدا قصد داریم با نگاهی گذرا به قیمت گذاری خودرو، جایگاه این شورا و سال های مداخله آن را در این صنعت بررسی کنیم و به ارزیابی اقدامات صورت گرفته بپردازیم.

۴. بررسی تحولات قیمت گذاری خودرو در ده سال اخیر

قبل از تاسیس شورای رقابت سیاستگذاران متفق القول بر آن بودند که با ایجاد تبعیض بین خودروهای تولید داخل و خودروهای وارداتی می توانند از تولید کنندگان داخلی حمایت های

لازم را به عمل آوردند و معتقد بودند که این اقدام منجر به توسعه صنعت خودرو سازی در کشورمان خواهد شد. اما این اقدام آنان نه تنها منجر به توسعه صنعت خودرو سازی نشد بلکه اتخاذ این تدابیر منجر به تضعیف این صنعت و افزایش ضرر و زیان خودرو سازان شد. در نهایت با شدت گرفتن تحریم ها، افزایش نرخ ارز و چالش خودرو سازان در تأمین قطعات وارداتی و قطعه سازان در تأمین مواد اولیه شورای رقابت در سال ۱۳۹۱ به عرصه قیمت گذاری خودرو ورود کرد. از آن جایی که هدف غایی این شورا به رفع انحصار و ایجاد رقابت ختم می شد سیاست های اتخاذی این شورا با سیاست های جاری در صنعت خودرو سازی کشور مغایر بود از یک سو در اصول اساسی شورا تسهیم بازار کالا و خدمات بین دو یا چند شخص ممنوع می باشد و از سوی دیگر سیاست های اتخاذی وقت در این عرصه مبنی بر عدم اجازه ورود خودروهای خارجی به منظور حمایت از تولید کنندگان داخلی بود که همین امر با اصول رقابت مغایرت دارد. شورا در سال ۱۳۹۲ دستورالعمل تعیین قیمت خودروهای تولید داخل را تصویب کرد در این دستورالعمل قیمت خودرو برابر است با قیمت خودرو در سال قبل در نرخ تورم سالیانه نهاده های تولید همان خودرو در طول یک سال براساس گزارش رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بهره وری مورد انتظار از خودرو سازان نسبت به سال قبل و تابعی از تغییر شاخص کیفیت همان خودرو در طول سال می باشد. این شیوه از قیمت گذاری تا سال ۱۳۹۷ ادامه پیدا کرد اما با توجه به تحولات سیاسی و خروج آمریکا از برجام که این اقدام افزایش نرخ ارز را به همراه داشت شورای رقابت در همین راستا افزایش قیمت خودروهای تولیدی را اعلام کرد. با اعلام افزایش قیمت توسط شورای رقابت، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا بیان داشت که از آن جایی که سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان به عنوان تنها مرجع کارشناسی قیمت در کشور می باشد بنابراین تمامی نهادهای موازی در امر قیمت گذاری تکلیف دارند از نظرات کارشناسی این سازمان تبعیت نمایند و اعلام قیمت توسط هر یک از نهادها بدون تایید ستاد تنظیم بازار غیر قانونی تلقی می گردد. این رویه تا سال ۱۳۹۹ ادامه پیدا کرد تا آن که ستاد تنظیم بازار مجدداً شورای رقابت را نهادی صالح برای قیمت

گذاری خودرو دانست و پس از آن شورا مکلف بود که هر سه ماه یک بار قیمت‌های اعلامی را بروزرسانی نماید. نهایتاً این روند تا سال ۱۴۰۰ ادامه پیدا کرد اما طبق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا دیگر شورای رقابت صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو را نداشت و این وظیفه همانند گذشته به ستاد تنظیم بازار سپرده شد اما این رویه هم دیری نپایید و با منقضی شدن زمان مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی پس از یک سال مجدداً صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو به شورای رقابت اعطا شد اما صلاحیت این شورا در بحث قیمت‌گذاری خودرو از بدو تاسیس تا کنون محل بحث و مناقشه می‌باشد.

۵. ناکارآمدی قیمت‌گذاری خودرو توسط شورای رقابت

فرمول اعلامی شورای رقابت برای محاسبه قیمت خودرو چندین ایراد اساسی دارد یکی از مهم‌ترین این ایرادات پس نگر بودن فرمول است. پس نگر بودن فرمول به این معناست که هر چند تولیدکننده با هزینه‌ها و تورم روز اقدام به تولید محصولات می‌نماید اما مبنای این فرمول و قیمت‌گذاری خودرو براساس هزینه‌های ماه‌های قبل تولیدکننده می‌باشد و همین امر سبب تضرر تولیدکننده می‌شود که در آمارهای منتشر شده مجموع زیان دو تولیدکننده تا پایان سال ۱۴۰۰ بیش‌تر از ۱۱۱ هزار میلیارد تخمین زده شده است. از سوی دیگر این فرمول در تعیین هزینه‌های مالی خطا دارد میزان هزینه مالی که از سوی شورای رقابت تعیین شده است در بیشترین حالت تنها ۵ درصد می‌باشد این در حالی است که هزینه مالی تولیدکنندگان این صنعت در برخی از سال‌ها به ۱۲ درصد هم می‌رسد. علاوه بر این شورای رقابت سود تولیدکنندگان را ۷ درصد در نظر گرفته است در حالی که طبق اصولی کلی قیمت‌گذاری از سوی سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان میزان سود را برای این دسته از تولیدکنندگان ۱۷ درصد در نظر گرفته شده است بنابراین با توجه به شرایط اقتصادی کشورمان و تحریم‌های وجود این میزان از سود دهی سبب تشویق سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری در صنعت خودروسازی نخواهد شد. تمامی دلایل فوق‌الذکر

سبب می‌شود که شورای رقابت را در دستیابی به اهداف خود در خصوص قیمت‌گذاری خودرو ناکارآمد تلقی کنیم و در نهایت تمامی این عوامل نه تنها سبب تشویق خودروسازان به بهبود کیفیت و ایجاد رقابت بین آنان نمی‌گردد بلکه سبب تضعیف صنعت خودروسازی خواهد شد بنابراین برای کارآمدی هر چه بیشتر این شورا باید اصلاحاتی در خصوص فرمول قیمت‌گذاری خودرو صورت بگیرد و از ظرفیت نهادهای متولی هم عرض در راستای بهبود وضعیت این صنعت به صورت بهینه استفاده شود.

۶. شورای رقابت و رفع انحصار از وکالت

قانون وکلای دادگستری یکی از مراجع قانونی برای صدور پروانه وکالت در هر استان می‌باشد. مطابق قانون کانون‌های وکلای دادگستری موظف حداقل سالی یک بار اقدام به برگزاری آزمون نمایند و پس از آن به پذیرفته شدگان پروانه کارآموزی وکالت اعطا نمایند. ظرفیت هر کانون توسط رییس کل دادگستری استان، رییس شعبه اول دادگاه انقلاب و رییس کانون وکلای همان استان تعیین می‌شود. اما از آن جایی که تعداد پذیرفته شدگان هر سال به دلیل نیاز هر استان بسیار محدود بود عده‌ای از داوطلبان از اتحادیه سراسری کانون‌های وکلا و مرکز امور وکلا و مشاورین قوه قضاییه تحت عنوان اخلاف در رقابت از طریق ایجاد انحصار در شغل وکالت، اعمال محدودیت در ظرفیت پذیرش کارآموزان و امتناع بلاوجه از صدور پروانه وکالت و به خواسته رفع تعیین سقف و محدوده ظرفیت پذیرش کارآموز وکالت شکایت کردند. سرانجام این پرونده توسط شورای رقابت به مجلس شورای اسلامی ارجاع داده شد و ذیل طرح تسهیل صدور مجوز کسب و کار این موضوع مطرح شد که این امر مخالفان بسیاری را به همراه دارد کارشناسان معتقدند در وهله اول وکالت کسب و کار نمی‌باشد و نگاه مبتنی بر بازار به آن امری خلاف اصول اساسی آن تلقی می‌گردد. از سوی دیگر احراز صلاحیت متقاضیان به معنای انحصار تلقی نمی‌گردد بلکه از ورود اغیار و اشخاص فاقد صلاحیت در این محیط جلوگیری خواهد کرد و این در حالی است که کانون‌های وکلا با برگزاری آزمون

زمینه رقابت عادلانه‌ای که دانش محور است را فراهم می‌آورد. بنابراین از آن جایی که بخش خدمات متأثر از شرایط بازار نمی‌باشد شورای رقابت صلاحیت ورود به این حوزه را نداشته است و از شورا انتظار می‌رفت که میان انحصار با صلاحیت سنجی اشخاص برای ورود به این حوزه تفکیک قائل شود.

۷. شورای رقابت و بازار انحصاری اینترنت

اگر چه سازمان تنظیم مقررات رادیویی در راستای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در واگذاری اجرا و تصدی‌گری به بخش خصوصی شکل گرفت اما با نگاهی گذرا بر اساسنامه این سازمان و تصمیمات اتخاذی متوجه غلبه بخش دولتی در آن و عملکرد ضعیف این سازمان خواهیم شد. در واقع سازمان تنظیم مقررات رادیویی به عنوان متولی این حوزه نتوانست با تصویب مقررات زمینه لازم برای رقابتی شدن این محیط کسب و کار و در نهایت با افزایش کیفیت خدمات ارائه شده، حقوق مصرف‌کننده این حوزه را تأمین نماید. از سوی دیگر به دلیل آن که شرکت ارتباطات زیرساخت فروشنده انحصاری اینترنت در کشور می‌باشد و همین امر به اعتقاد بسیاری از کارشناسان این حوزه مانع رقابتی شدن بازار اینترنت ثابت در کشور شده است شورای رقابت صلاحیت ورود به این محیط کسب و کار را دارا می‌باشد. و با توجه به آن که هر دو صلاحیت قیمت‌گذاری در این محیط را دارند سبب بروز اختلاف صلاحیت میان این دو نهاد شده است. اما به منظور برون رفت از این وضعیت و جلوگیری از موازی‌کاری در این محیط پیشنهاد می‌شود به دلیل آن که کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قبل از شورای رقابت آغاز به فعالیت‌های مشتمل بر مقررات‌گذاری، صدور پروانه فعالیت و نظارت و پایش بازار مربوطه در حوزه بازارهای انحصاری صنعت مخابرات (از طریق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) نموده است بهتر است شورای رقابت صرفاً به نظارت و جهت‌دهی به تصمیمات این سازمان بپردازد.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که گفته شده تصمیمات شورای رقابت با توجه به بدنه قالب دولتی اعضا تحت تاثیر بخش دولتی می‌باشد و این امر با سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد. بنابراین در وهله اول باید با استفاده از تجارب سایر کشورها به اصلاح ساختار این شورا پردازیم تا تصمیمات اتخاذی سبقه دولتی نداشته و حقوق فعالان خصوصی این حوزه رعایت شود. از آن جایی که وظیفه اصلی این شورا بررسی عوامل و زمینه‌های اصلی مخل رقابت می‌باشد باید این شورا در ابتدای امر تمامی تلاش خود را صرف شناسایی موقعیت‌هایی که منجر به ایجاد انحصار در بازار می‌شود کند این در حالی است که این شورا در بسیاری از موقعیت‌ها انحصار را پذیرفته است و صرفاً با تأکید بر جنبه‌های فرعی به موازی کاری با نهادهای تنظیمی می‌پردازد. بنابراین با ایجاد رقابت و رفع انحصار در بازار، که اصلی‌ترین وظیفه این شورا تلقی می‌گردد کالاهایی با بهترین کیفیت و خدماتی با نازل‌ترین قیمت تولید خواهد شد و بنگاه‌های بهره‌ور به دلیل مزیت نسبی و مطلق در تولید کالاها و خدمات تشویق خواهند شد علاوه بر این سبب رضایت و تأمین حقوق مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات را فراهم می‌آورد.

منابع

۱. مجموعه قوانین و مقررات اجرایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به همراه اسناد بالادستی مرتبط با آن، تهران، دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۲. دادگر، یداله (۱۳۹۲)، اصول تحلیل اقتصادی: خرد و کلان، تهران، آماره، چاپ دوم.
۳. زارعی، محمدحسین، شکوهیان، علیرضا، ادریسیان، حامد، شورای رقابت و کسب و

کارهای اینترنتی (تحلیل تصمیم جلسه ۳۰۶ شورای رقابت در خصوص بررسی ادعای قیمت گذاری تهاجمی سامانه‌های درخواست اینترنتی خودرو)، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۵، تابستان ۱۳۹۵.

۴. سلیمانی، رسول، بیگی، محمد، شجاعی، سعید، بخشی، محمدرضا، بررسی مسئله قیمت گذاری خودرو در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، مرداد ماه ۱۴۰۲.

۵. علاء الدینی، امیرعباس، حقوق رقابت درآینه تحولات تقنینی، انتشارات مجد، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۱.

۶. باقری، محمود، غفاری فارسانی، بهنام، قلمرو حقوق رقابت از حیث اشخاص مشمول، فصلنامه پژوهش‌های بازرگانی، شماره ۶۵، زمستان ۱۳۹۱.

۷. پژویان، جمشید، تنظیم، سیاست رقابتی و جایگاه ایران با مروری بر فصل نهم قانون اصل ۴۴ تحت عنوان تسهیل رقابت و منع انحصار ارائه شده در همایش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، آبان ماه ۱۳۸۹.

۸. چراتیان، ایمان، واکاوی چالش‌های شورای رقابت، فصل نامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۳، بهار ۱۳۹۲.

۹. چراتیان، ایمان و همکاران، آسیب شناسی عملکرد شورای رقابت در پیشبرد اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۱.

۱۰. ویژه، محمدرضا، مهدوی زاهد، مهدی، ارزیابی قانون احرای سیاست‌های اصل ۴۴ قاتون اساسی از منظر تنظیمی (مورد کاوی شورای رقابت).

۱۱. رستمی، ولی، اصغر نیا، مرتضی، اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، فصلنامه نقد رای، شماره چهارم و پنجم، ۱۳۹۲.

بررسی چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

علی مشهدی^۱

پگاه صادقی^۲

محمد رضا مرکزی^۳

چکیده

تعاونی‌ها ماهیتاً یک نوع مشارکت اجتماعی با اهداف اقتصادی هستند که متفاوت از بخش دولتی و خصوصی دارای اصول مبنایی، چهارچوب نظری، راهبردها و روش‌های اجرایی منحصر به فرد می‌باشد. بررسی‌ها نشان داده است موفقیت در این بخش در گرو همسو بودن سیاست‌ها و قوانین کشور با اصول بین‌المللی تعاون است. تعاون در ایران حاصل قوانین و سیاست‌هایی است که برگرفته از نگاه‌های قدیمی و سنتی به این بخش از اقتصاد است با توجه به تفکر ضد سرمایه داری انقلابیون بعد از انقلاب اسلامی، توجه به بخش تعاون افزایش یافت. این امر موجب گردید که مسئولیت‌های زیادی را برای بخش تعاون تعیین نمایند. بخش تعاون در ایران بر پایه اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی پس از بخش دولتی و خصوصی بخشی از اقتصاد می‌باشد که به دلیل تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی جامعه، اهمیت ویژه‌ای دارد. اما به موجب نگاه سنتی، دخالت دولت در قوانین اثرگذار بوده و به همین دلیل اهداف تعیین شده برای بخش تعاون در قانون با عملکرد واقعی آن در کشور فاصله زیادی دارد. برای مثال، قانون تعاون مصوب سال ۱۳۷۰ با صلاحات بعدی

۱. دانشجوی دکتری مهندسی مالی دانشکده مدیریت آزاد رودهن، رایانامه: amashhadi2020@gmail.com

۲. دانش‌آموخته دکتری علوم اقتصاد دانشگاه علوم و تحقیقات، رایانامه: Pegahsadeghi64@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد بهداشت دانشگاه علوم پزشکی ایران، رایانامه: markazi.m76@gmail.com

همچنان به طور ناقص اجرا شده است، طبق بند (الف) ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست «۲۵٪ از تولید ناخالص ملی به بخش تعاون تخصیص یابد» که تاکنون فقط حدود ۴٪ آن محقق شده است. همچنین سایر قوانین بخش تعاون مانند قانون تاسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب سال ۱۳۸۹ به اهداف تعیین نشده نرسید و سند توسعه بخش تعاون که در سال ۱۳۹۲ ابلاغ گردید پس از ۱۰ سال فقط به ۲۱٪ از اهداف دست یافته است. براین اساس لازم است که راهکارهای اجرایی جهت حل مشکلات و چالش‌های موجود پیشنهاد گردد. که از جمله راهکارهای موثر می‌توان به اصلاح قوانین اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در تخصیص سهم تعاون از تولید ناخالص داخلی، تفکیک وظایف تعیین شده در اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی برای بخش تعاون و... اشاره کرد. با توجه به این اقدامات، امکان افزایش سهم تعاون از اقتصاد، استفاده از ظرفیت‌های تعاون در تحول بنیادی اقتصاد و در پی آن افزایش اعتماد عمومی برای تضمین تداوم این روند به بخش تعاون فراهم خواهد شد و در نتیجه، زمینه‌های رشد و توسعه این بخش و افزایش حوزه نفوذ حوزه تعاون در اقتصاد کشور ایجاد خواهد شد.

واژگان کلیدی:

تعاون، اصول بین‌المللی تعاون، اصل ۴۴ قانون اساسی.

مقدمه

کارائی و اثر بخشی قوانین و اصلاحات اقتصادی با هدف رشد مستمر و پایدار در سطح کلان یک کشور مستلزم بازنگری در سیاست‌ها و قوانین و ایجاد تغییری قابل توجه در رویکرد تدوین استراتژی توسعه و استفاده از ظرفیت‌های کامل در تمامی بخش‌های آن کشور است. در چارچوب سیاست‌های ملی هر کشور یکی از اقدامات مرتبط با رشد اقتصادی توجه همه بخش‌های اقتصادی در سطوح ملی و منطقه‌ای، به ویژه در حوزه‌های عقب مانده می‌باشد که به دلیل ظرفیت‌های جذب نشده بالا، می‌تواند موجب بروز کارکردهای چندگانه در اقتصاد گردد و امکان رشد و توسعه متوازن در سطح وسیع‌تری از اقتصاد در بخش‌ها و صنایع مختلف را امکان پذیر کند. در حوزه تعاون نیز به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده در قوانین و بهره‌برداری هدفمند از این بخش، فراهم‌سازی بسترهای لازم از وظایف بخش حاکمیت به شمار می‌رود و در این میان بی‌تردید شناسایی خلاها و موانع قانونی برای ایجاد تحول بنیادین اقتصادی در حوزه تعاون برای افزایش احتمال موفقیت دستیابی به اهداف هم از نگاه بخش تعاون و هم بخش حاکمیت از اولین گام‌ها خواهد بود. این شناسایی در حوزه تعاون برای ارائه چارچوبی از تقسیم‌بندی‌های قوانین این حوزه به شرط تطبیق با محیط کلان، می‌تواند در نهایت منجر به تدوین اسناد برنامه‌ریزی بخش عملیاتی در سطح ملی و منطقه‌ای شود. بنابراین فرآیند مزبور نقشه راهی را به منظور دستیابی به چالش‌های موجود در تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون ارائه زمینه‌های موجود برای رشد و توسعه در دسترس سرمایه‌گذاران قرار می‌دهد تا با آگاهی کافی و متناسب با سایر الزامات و پیش نیازها، آن نوع از سرمایه‌گذاری مناسب و همگام با منافع فردی را انتخاب نمایند که توأمان با اهداف رشد و توسعه کلان باشد.

در ارتباط با چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون علاوه بر بررسی سیاست‌های کلان و قوانین اجرایی این سیاست‌ها در سطح داخلی، تجارب بین‌المللی

در سایر کشورها در این بخش به ویژه در این حوزه می‌تواند چشم انداز روشنی در مورد سیاست‌ها و رویکردهای موفق و ناموفق اتخاذ شده ارائه نماید و از این رو تا حد بسیاری در تدوین راهکارهای چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون راهگشا باشد. لذا در این پژوهش بر پایه گزارش شاخص‌های حوزه تعاون و گزارشات سازمان‌ها و بررسی تجارب کشورهای منتخب در موارد موفق و ناموفق، مجموعه‌ای از متغیرهایی در تطابق با بررسی‌های نظری در حوزه تعاون استخراج می‌گردد. بر همین اساس نیز تکلیف اقدامات و گام‌های آتی را چه در سطح کلان و چه در سطح قوانین اجرایی برای حوزه تعاون بسیار روشن خواهد کرد. از این رو مقاله حاضر در سه بخش اصلی تدوین شده که ابتدا به «اهمیت بخش تعاون در ساختار قانون اساسی» اشاره می‌گردد و سپس در دو بخش بعدی که شامل «بررسی متغیرهای کلیدی در قوانین اجرایی سیاست‌ها و قانون اساسی» به عنوان تبیین نظری و «بررسی چالش‌های تطابق قوانین و عملکرد تعاون در بخش اقتصاد» به عنوان مطالعه اسنادی و تجربی موضوع می‌باشد به این موارد پرداخته خواهد شد و در نهایت با تأکید بر اهمیت بخش تعاون در اقتصاد و تطبیق موارد استخراج شده به چالش‌های حقوقی تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون بطور خاص تبیین می‌شود.

قانون در رشد و توسعه هر کشوری مولفه اصلی به شمار می‌رود و تدوین قانون بر اساس ظرفیت و شرایط واقعی در کشور می‌تواند در ریل گذاری زیرساختهای اقتصادی و اجتماعی موثر باشد.

تعاونی‌ها ماهیتاً یک نوع مشارکت اجتماعی با اهداف اقتصادی هستند که متفاوت از بخش دولتی و خصوصی دارای اصول مبنایی، چارچوب نظری، راهبردها و روش‌های اجرایی منحصر به فرد می‌باشد. بررسی‌ها نشان داده است موفقیت در این بخش در گرو همسو بودن سیاست‌ها و قوانین کشور با اصول بین‌المللی تعاون است. تعاون در ایران حاصل قوانین و سیاست‌هایی است که برگرفته از نگاههای قدیمی و سنتی به این بخش از اقتصاد است با توجه به تفکر ضد سرمایه داری انقلابیون بعد از انقلاب اسلامی، توجه به بخش تعاون افزایش یافت. این امر موجب گردید که مسئولیت‌های زیادی را برای بخش تعاون

تعیین نمایند. بخش تعاون در ایران بر پایه اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی پس از بخش دولتی و خصوصی بخشی از اقتصاد می‌باشد که به دلیل تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی جامعه، اهمیت ویژه‌ای دارد. اما به موجب نگاه سنتی، دخالت دولت در قوانین اثرگذار بوده و به همین دلیل اهداف تعیین شده برای بخش تعاون در قانون با عملکرد واقعی آن در کشور فاصله زیادی دارد. برای مثال، قانون تعاون مصوب سال ۱۳۷۰ با صلاحات بعدی همچنان به طور ناقص اجرا شده است، طبق بند (الف) ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست «۲۵٪ از تولید ناخالص ملی به بخش تعاون تخصیص یابد» که تاکنون فقط حدود ۴٪ آن محقق شده است. همچنین سایر قوانین بخش تعاون مانند قانون تاسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب سال ۱۳۸۹ به اهداف تعیین نشده نرسید و سند توسعه بخش تعاون که در سال ۱۳۹۲ ابلاغ گردید پس از ۱۰ سال فقط به ۲۱٪ از اهداف دست یافته است. براین اساس لازم است که راهکارهای اجرایی جهت حل مشکلات و چالش‌های موجود پیشنهاد گردد. که از جمله راهکارهای موثر می‌توان به اصلاح قوانین اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در تخصیص سهم تعاون از تولید ناخالص داخلی، تفکیک وظایف تعیین شده در اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی برای بخش تعاون و... اشاره کرد. با توجه به این اقدامات، امکان افزایش سهم تعاون از اقتصاد، استفاده از ظرفیت‌های تعاون در تحول بنیادی اقتصاد و در پی آن افزایش اعتماد عمومی برای تضمین تداوم این روند به بخش تعاون فراهم خواهد شد و در نتیجه، زمینه‌های رشد و توسعه این بخش و افزایش حوزه نفوذ بخش تعاون در اقتصاد کشور ایجاد خواهد شد. در این مقاله سعی بر این است که تعارض کاربرد بخش تعاون در اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی مبنای تدوین قوانین دیگر تعاون گردید که در کالبد و ریشه با یکدیگر تفاوت دارند. در نتیجه این عامل موجب عدم تعیین جایگاه تعاون در اقتصاد و استفاده از ظرفیت‌های بخش تعاون در تحول اقتصادی استفاده شده است. در ادامه نیز راهکارهایی برای این موضوع پیشنهاد شد.

۱. پیشینه تعاون در ایران

تاسیس اولین شرکت تعاونی در روستای داورآباد گرمسار در سال ۱۳۱۴ توسط اداره کل فالحات را می‌توان سرآغاز نهضت تعاونی در ایران دانست که با بروز بحران‌های ناشی از جنگ جهانی دوم در زمینه کمبود و گرانی ارزاق عمومی، استفاده از قابلیت‌های شرکت‌های تعاونی مصرف مورد توجه دولت قرار گرفت و در این دوره تعداد ۱۹ تعاونی مصرف در مراکز صنعتی و سازمان‌های دولتی تاسیس گردید. در ابتدای دهه ۱۳۴۰ با شروع اجرای برنامه اصلاحات ارضی زمینه رشد سریع نهضت تعاون فراهم‌تر گردید و ایجاد تعاونی‌های روستایی بعنوان جانشین نقش مالکین قبلی در زمینه تأمین وام، بذرو مواد سوختی، انجام امور مشترک کشاورزی از قبیل نگهداری قنات و انهار، و استفاده از ماشین آالت دفع آفات نباتی و حیوانی و... مد نظر سیاستگذاران و مدیران دولتی قرار گرفت. در نتیجه این رویکرد در یک دوره کوتاه دو ساله تعداد این تعاونی‌ها از ۹۶۰ به ۸۳۶۱ شرکت افزایش یافت که طی سال‌های بعد از طریق ادغام تعاونی‌های کوچک در تعاونی‌های بزرگتر، تعداد آنها به ۱۷۱۷ تعاونی کاهش یافت. طی سال‌های پایانی دهه ۱۳۴۰ و دهه ۱۳۵۰ که کشور شاهد رشد سریع شهرها و افزایش تعداد کارگران و کارمندان دولتی بود، توسعه تعاونی‌های مصرف، مسکن و اعتبار کارمندی و کارگری از طریق تشکیلات تازه تاسیس «سازمان تعاون شهری» مورد توجه قرار گرفت و تاسیس این نوع از تعاونی‌ها در سطح ادارات و کارخانجات بزرگ رو به گسترش نهاد. در مجموع تا پایان سال ۱۳۵۷ علاوه بر تعاونی‌های روستایی، تعداد ۱۳۶۰ شرکت و اتحادیه تعاونی در سطح شهرهای بزرگ تاسیس شده بود. با پیروزی انقلاب اسلامی موضوع تعاون در قانون اساسی برجسته شد و طبق اصل چهل و سوم، تأمین نیازهای اساسی از جمله امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و..... از طریق تعاونی‌ها پیشبینی و در اصل چهل و چهارم قانون اساسی اقتصاد ایران در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تفکیک گردید. در دوره بعد از وقوع انقلاب ۱۳۵۷ و شروع

جنگ تحمیلی، ساماندهی برخی معضالت اقتصادی و اجتماعی مانند ضرورت مدیریت نظام توزیع کالاهای مصرفی در زمان جنگ و تأمین شغل برای نیروهای بازگشته از مناطق مرزی بعد از پایان جنگ، احساس ضرورت توسعه بخش تعاونی را جدیت‌رو بدین منظور «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۷۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به منظور اجرای این قانون و اعمال نقش نظارتی و حمایتی دولت، در اجرای ماده ۶۵ این قانون، وزارت تعاون تشکیل گردید که تأثیر زیادی در توسعه بخش تعاون در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ بر جای گذاشت. در سال ۱۳۹۰ بعد از دو دهه فعالیت این وزارت نوپا، با تصویب مجلس این وزارت با وزارت‌های کار و رفاه اجتماعی ادغام و مدیریت بخش تعاون کشور به معاونت امور تعاون وزارت تازه تاسیس محول گردید. قوانین دیگری که به این بخش اقتصادی مربوط می‌شود، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ و قانون تاسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب سال ۱۳۸۹ است. به موجب ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به میزان بیست و پنج درصد پیش‌بینی گردید و دولت موظف گردید اقدامات متعددی برای تحقق این امر معمول دارد. تدوین سند توسعه بخش تعاون، اعمال تخفیف در مالیات و حق بیمه سهم کارفرما، تأسیس بانک توسعه تعاون، تأسیس صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون و اجازه تأسیس شرکت‌های تعاونی سهامی عام از مهمترین این اقدامات است. هم‌اکنون با گذشت ۸۸ سال از تأسیس اولین تعاونی در کشور، بخش تعاون دارای بیش از یکصد شرکت تعاونی فعال است و براساس دو مطالعه‌ای که طی دهه‌های گذشته برای اندازه‌گیری سهم بخش تعاون در اقتصاد ملی انجام شده است، سهم این بخش در اقتصاد ملی کمتر از ۴ درصد برآورد شده است که کمی پایین‌تر از میزان سهم کل تعاونی‌های جهان در GDP اقتصاد جهانی است که مقدار آن براساس برآورد اتحادیه بین‌المللی تعاون (ICA) معادل ۳.۴ درصد است.

۲. اهمیت تحول بنیادی در بخش تعاون از نگاه اصل ۴۴ قانون اساسی

تعاونی‌ها انجمن‌های خودمختار از افرادی هستند که به دنبال دستیابی به اهداف خود از طریق یک شرکت مشترک و در چارچوب یک کنترل دموکراتیک هستند (اتحادیه اروپا، ۲۰۱۹). هر نظام اقتصادی مجموعه یا ترکیب پیچیده‌ای از ساختارهای هماهنگ و همساز است که با روابط نسبتاً پایدار با یکدیگر مربوط میشوند. بر این اساس در طول تاریخ نظامهای اقتصادی عمدتاً به شکلهای مختلف بروز یافته‌اند. هر چند ممکن است در نوع و ساختار آنها شاخه‌های فرعی وجود داشته باشد، اما به طور کلی با توجه به خصوصیات اصلی نظام و ساختارشان، اقتصادها به اقتصاد بازار (خصوصی)، اقتصاد دولتی، و اقتصاد صنفی (تعاونی) تقسیم میشوند. هر یک از این نظامها از لحاظ ماهیت، شکل و محتوی باهم فرق اساسی دارد که چنین شرایطی در هر یک از این نظامها با توجه به انگیزه، محدوده فعالیتهای اقتصادی و مجموعه فرایندهای اقتصادی و رویه‌های مادی و شیوه‌های فنی تفاوت دارند. با توجه به تجربه تاریخی نظام بازار و اقتصاد دولتی، تئوریهای شکست آنها نیز مطرح است، ولی در اقتصاد تعاونی با توجه به تجربه و عملکرد آنها در مقایسه با اقتصاد خصوصی و دولتی می‌توان گفت که شکست اقتصاد تعاونی در تئوریه‌ها بیان نگردیده است. (مجید صباغ کرمانی و همکار، ۱۳۹۶) از دیرباز در تمامی جوامع، انسان‌ها برای کسب آسایش، آرامش و امنیت بیشتر نیازمند به یکدیگر بوده‌اند. در واقع انجام برخی از کارها یا به صورت فردی امکان پذیر نیست و یا مستلزم صرف وقت و هزینه زیادی است که در نهایت هم نتایج حاصل از آن با نتایج کار جمعی و گروهی قابل مقایسه نخواهد بود. این ملزومات نشان دهنده این مهم است که انسان در ذات و فطرت خود موجودی اجتماعی است و اغلب نیازهایش در قالب اجتماع مرتفع می‌گردد و بدون شک برای ادامه حیات به تعاون و همکاری در کارها با دیگر هم نوعان خود نیاز دارد. (اسلام و تعاون، ۱۴۰۲) این رویکرد به رشد و توسعه تعاونی‌ها کمک نموده و در بهبود کسب و کار، افزایش درآمد و سودآوری برای آن‌ها نقش بسزایی دارد. از این رو تلاش برای زمینه‌سازی در جهت توسعه کارآفرینی در تعاونی‌ها یکی از اولویتهای

برنامه‌های توسعه بخش تعاون به حساب می‌آید.

سازمان‌های بین‌المللی، مانند سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا به نقش تعاونی‌ها در جامعه، اقتصاد و توسعه اهمیت بالایی قائل هستند. این نهادها دارای چندین ویژگی هستند: نهادهایی داوطلبانه و باز هستند، ساختاری دموکراتیک دارند که در آن هر فرد دارای یک رأی است، و توزیع نتایج حاصل از فعالیت اقتصادی مربوطه بصورت برابر و منصفانه و بر اساس حجم عملیات صورت گرفته انجام می‌گیرد. کشورها در ارتباط با نحوه اجرای مشارکت در قالب تعاون با یکدیگر متفاوت هستند. برخی کشورها به صراحت این نوع مشارکت را در قوانین ملی خود لحاظ کرده‌اند (اسپانیا، پرتغال، رومانی) و برخی کشورها مانند لوکزامبورگ اشاره‌ای به آن نداشته‌اند. اکثر قوانین ملی کشورهای عضو اتحادیه اروپا (مانند قوانین بلغارستان، قبرس، دانمارک، مالت و نروژ) در مورد تعاونی‌ها مقرراتی ندارند و این اعضا از خدمات تعاونی استفاده نمی‌کنند و حق رأی آنها محدود است که می‌تواند به عنوان انکار مقبولیت آنان تعبیر شود. سایر کشورهای عضو مانند اتریش و آلمان، دارای قوانین و اساسنامه تعاونی هستند. در برخی کشورها مانند فنلاند، تعریف تعاونی که در قوانین تعاونی گنجانده شده، نه تنها به روابط بین تعاونی‌ها و اعضای آنها اشاره دارد، بلکه در صورتی که اساسنامه تعاونی چنین باشد، اجازه انجام فعالیت‌ها با افراد غیر عضو را نیز می‌دهد (همان، ۳). تعاونی‌ها در فعالیت‌های اقتصادی متنوع و گوناگونی اعم از حوزه تولیدی و خدماتی می‌توانند فعال باشند. بر اساس آمار اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶، ۳۳ درصد از کل تعاونی‌ها (شرکت‌کننده در نظرسنجی) در بخش کشاورزی و صنایع غذایی، ۱۹ درصد در خدمات بانکی و مالی، ۱۶ درصد در سایر خدمات (خدمات تجاری، حمل و نقل، ارتباطات)، ۷ درصد در صنعت و تأسیسات، ۶ درصد در بیمه و ۴ درصد در بخش‌های بهداشت، آموزش و مراقبت اجتماعی فعالیت داشتند و قسمتی از آن بخش را به خود جذب نمودند. حدود ۵۰ درصد از ۲۵۷۵ تعاونی مورد بررسی در چارچوب تعریف کمیسیون اروپا از شرکت‌های کوچک و متوسط (SME) (برحسب گردش مالی سالانه ۵۰ میلیون یورو) قرار داشتند.

همچنین طبق تحقیقات کمیسیون اروپا، تعاونی‌ها در برخی صنایع سهم بازار قابل توجهی دارند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- کشاورزی: ۸۳ درصد در هلند، ۷۹ درصد در فنلاند، ۵۵ درصد در ایتالیا و ۵۰ درصد در فرانسه

- جنگلداری: ۶۰ درصد در سوئد و ۳۱ درصد در فنلاند

- بانکداری: ۵۰ درصد در فرانسه، ۳۷ درصد در قبرس، ۳۵ درصد در فنلاند، ۳۱ درصد در اتریش،

۲۱ درصد در آلمان

- خرده فروشی: ۳۶ درصد در فنلاند و ۲۰ درصد در سوئد

- داروسازی و مراقبت‌های بهداشتی: ۲۱ درصد در اسپانیا و ۱۸ درصد در بلژیک

تشکل‌هایی مانند تعاونی به دلیل مشارکت اجتماعی، بازیگران مهمی در اقتصاد اجتماعی و توسعه هستند. اگر تعاونی‌ها از یک بهبود در تأمین مالی هدفمند و یا از یک سیاست کارآفرینانه که تنوعی در مدل‌های کسب و کار دارد، منتفع شوند، می‌توانند با توجه به قابلیت‌های خود تحولی در اقتصاد را باعث شوند. شایان توجه است، یک چارچوب نظارتی مناسب برای اطمینان از شرایط بازی مساوی نسبت به سایر حوزه‌ها کمک بسزایی خواهد بود. در صورت ظرفیت‌سازی و کمک‌های سازمانی به‌ویژه به تعاونی‌های کوچکتر، زمینه برای رقابت آنها با سایر انواع شرکت‌ها فراهم شده و دستیابی به اهداف کلان برای سیاستگذاران را عملیاتی‌تر می‌کند.

با توجه به آنچه از اهمیت و نقش تعاون و همچنین نقش و ظرفیت تعاونی‌ها در اقتصاد گفته شد، دولت‌های مختلف رویکردهای متفاوتی را برای پیشبرد اهداف مربوطه بکار گرفتند. در قوانین ایران و به ویژه بعد از انقلاب اسلامی، طبق اصل ۴۴ قانون اساسی برای اقتصاد سه بخش در نظر گرفته شد: بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم شده است که بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. که نیجه این جمله نشان از اهمیت

بخش تعاون در قوانین است که بالاتر از بخش خصوصی در نظر گرفته شده است. این مقاله بطور خاص در ارتباط با موضوع چالش‌های تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون است. شایان توجه آنکه بسیاری از اهدافی که در توسعه بخش تعاون دنبال می‌شود، در اهداف مقرر برای بخش تعاونی از سوی حاکمیت (و بویژه بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری) نیز در نظر گرفته شده است. از این جمله می‌توان به فقرزدایی، افزایش مشارکت عمومی در اقتصاد، بکارگیری منابع انسانی متعهد و متخصص و ایجاد اشتغال اشاره کرد (سبحانی و همکاران، ۱۳۹۸). بر این اساس حمایت از بخش تعاون به عنوان روشی مشارکتی برای تولید ثروت و توزیع عادلانه درآمد و جلوگیری از بزرگ شدن بیش از اندازه دولت می‌تواند یکی از راهکارهای تحقق رشد و توسعه اقتصادی باشد. لازم به ذکر است، این نوع رشد بخش تعاون به جهت مشارکت بیشتر عموم مردم می‌تواند در بردارنده متغیرهای بیشتری در چارچوب توسعه باشد و علاوه بر تحقق اهداف اقتصادی، پتانسیل بالایی برای تحقق اهداف اجتماعی به ویژه از منظر توسعه و مشارکت سرمایه انسانی و تحقق عدالت دارد. از این رو پرداختن به دو موضوع تعاون و تحول اقتصادی، توأمان می‌تواند برای توسعه و رشد اقتصادی کشور گشایش‌های بسیار به همراه داشته باشد.

موضوع قوانین در حوزه تعاون همانند سایر حوزه‌ها پیش نیازها و الزامات مشترک بسیاری دارد ولیکن به دلیل جنبه مشارکت اجتماعی بودن آن در اولویت بندی‌ها تفاوت اساسی دارد. این موضوع در این پژوهش به این مفهوم است که رویکرد کلی مانند سایر حوزه‌ها می‌باشد بلکه اولویت پیش نیازها و الزامات در ایجاد ترتیبات سیاستی در حوزه تعاون بسته به نیازها منطقه‌ای و کشوری متفاوت می‌باشد. بنابراین انجام فعالیت‌های اقتصادی در قالب تعاونی، به دلیل ایجاد فضای مناسب برای استفاده جمعی از مهارت‌ها، دانش و منابع می‌تواند در مقایسه با قالب دولتی یا خصوصی به شرط اجرای اصلاحات نتیجه بهتری را به همراه داشته باشد. از این رو تمامی الزاماتی که در ارتباط با بطور عام عنوان خواهد شد با توجه به شکل خاص این فعالیت اقتصادی که به ویژه از جمعی بودن آن و حضور عمدتاً

طبقات اجتماعی با سطوح پایین‌تر درآمدی ناشی می‌شود و لذا باید به ویژگی‌های دیگری از حوزه تعاون در سطح داخلی هر منطقه نیز توجه داشت و از تحقق آنها به منظور انجام یک سرمایه‌گذاری موفق اطمینان حاصل کرد. برخی از این الزامات را می‌توان بدین ترتیب ارائه داد: ظرفیت بخش تعاون، شفافیت قانونی، تطبیق قوانین این اهمیت در حال است که به رغم تعیین افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد تا ۲۵ درصد در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و حمایت از این بخش در بودجه‌های سنواتی سال‌های اخیر، همچنان سهم این بخش بسیار ناچیز است. با درک این مسأله از سوی حاکمیت، سند راهبردی توسعه بخش تعاون در سال ۱۴۰۱ به تصویب هیأت وزیران رسید. از این رو مقطع زمانی حال حاضر فرصتی مناسب و کلیدی در تعیین راهبردهای سرمایه‌گذاری در این بخش است تا علاوه بر ایجاد یک تقسیم کار ملی و توجه به ظرفیت‌های منطقه‌ای در کنار اهداف کلان، با تجمیع و هم‌افزایی منابع و امکانات، امکان رشد هرچه بیشتر را در راستای اهداف کمی بلندمدت فراهم نماید.

بی‌تردید عواملی که در موفقیت اقتصاد بخش تعاون نقش دارد، در موفقیت ایجاد و پیشرفت یک تعاونی نیز عامل مهمی به شمار می‌رود. با این حال عوامل متعددی دیگری نیز در عملکرد موفق تعاونی‌ها وجود دارد که در برخی موارد، این عوامل خاص غالب‌تر از عوامل عمومی هستند. بانازاک^۱ (۲۰۰۸)، چهار عامل کلیدی را در این زمینه شناسایی کرده که عبارتند از قدرت رهبری، اندازه گروه، روابط تجاری بین اعضا و فرآیند انتخاب اعضا در فرآیند تشکیل گروه. در ارتباط با حمایت دولت، این حمایت می‌تواند مفید باشد، اما دولت‌ها باید از نظارت بیش از حد اجتناب کنند. تجارب کشورها حاکی از آن است که خودمختاری و آزادی از کنترل دولت در موفقیت تعاونی‌ها نقش دارد. وجود شبکه‌های تعاونی از دیگر عوامل مؤثر بر توانمندی تعاونی‌هاست. این شبکه به تعاونی‌ها در اجرای بهتر حکمرانی و آموزش کمک می‌کنند. برخی عوامل داخلی نیز هستند که بر موفقیت تعاونی تأثیر می‌گذارند؛ این عوامل، عواملی است که در داخل خود تعاونی ایجاد می‌شوند که می‌تواند شامل تعهد

اعضا، مشارکت اعضا، عوامل ساختاری و ارتباطی و مدیریتی شوند (آچاریا، ۲۰۱۳).^۱ مطالعه‌ای در خصوص تعاونی‌های هند و بریتانیا (هارپر، ۱۹۹۲)^۲ نشان داد که رهبری فردی و اهداف اجتماعی گسترده‌تر منجر به ایجاد تعاونی‌های موفق می‌شود. تاریخچه تعاونی‌های روستایی در فیلیپین نیز حاکی از این موارد در موفقیت تعاونی‌هاست؛ دریافت خدمات بازاریابی و خرید با هزینه کمتر؛ دسترسی به اعتبار با نرخ بهره معقول؛ و دریافت یارانه‌های مالی (بیتونیو، ۲۰۲۰).^۳

این معیارها برای عملکرد موفق در حالیهست که همچنان برخی معیارها می‌تواند در بین تعاونی‌ها و در واقع در بین اعضای آن متفاوت باشد؛ از جمله حاشیه سود خالص، قیمت کالا، بازده حقوق صاحبان سهام و رشد فروش باشد. به عنوان مثال، افزایش اندازه تعاونی از رشد تعاونی حمایت خواهد کرد. این امر به تعاونی برای تولید بیشتر و افزایش قدرت بازاری کمک می‌کند و همین امر منجر به افزایش درآمد اعضا نیز می‌شود. اهمیت قدرت و مقیاس تعاونی در بازار معیاری است که در چارچوب آن حجم مناسبی از فعالیت و وجود قراردادهای بازاریابی از جمله عوامل موفقیت تعاونی‌ها ارزیابی می‌شود. این در حالیهست که افزایش تعداد اعضای تعاونی پتانسیل ایجاد درگیری بین اعضا و بین اعضا با مدیریت را در بر دارد. این تضادها پتانسیل تاثیرگذاری بر اثربخشی عملیات تعاونی را دارند. با این حال، جهت این اثرگذاری بر توسعه آتی تعاونی به دو صورت مثبت و منفی تأثیر می‌تواند باشد (آچاریا، ۲۰۱۳). یکی از مطالعاتی که به خوبی چارچوب لازم برای موفقیت تعاونی‌ها را بررسی کرده است، مطالعه ماریا^۴ و همکاران (۲۰۱۹) است. این مطالعه تعاونی‌ها را به عنوان نهادی اجتماعی-اقتصادی معرفی می‌نماید و بیان می‌کند عوامل متعددی در عملکرد تعاونی‌ها نقش دارد که از جمله

1. (Acharya, 2013)

2. (Harper, 1992)

3. (Bitonio, 2020)

4. Maria

این موارد کیفیت مدیریت، برنامه ریزی راهبردی، مشارکت اعضا، سرمایه انسانی، سرمایه ساختاری و رابطه‌ای می‌باشد. در این مطالعه، سه نوع رابطه شامل روابط بین اعضا، روابط بازاری و روابط پشتیبان برای فعالیت به‌طور کلی در موفقیت تعاونی برشمرده شده است.

در بخش تعاون ایران این اصل دارای اهداف اصلی، سیاست‌های کلی و قوانین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون اقتصاد تعاون و سند توسعه تعاون می‌باشد. در کلیات این اصل نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. در این اصل اقتصاد تعاون بعد از اقتصاد دولتی و قبل از اقتصادی خصوصی قرار گرفته است تا جایی که بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و اقتصادی است. رهبر معظم انقلاب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را به سران سه قوه و تشخیص مصلحت نظام ابلاغ فرمودند. این سیاست‌های استراتژیک و بسیار مهم براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، در حیطه اختیارات و وظایف رهبری انقلاب قرار داده است. صورت گرفت. لذا در این سیاست حدود هر بخش را مشخص نموده است.

در بند ب این سیاست‌ها با موضوع «سیاست‌های کلی بخش تعاونی» با ۱۱ ردیف حدود بخش تعاون از جمله افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم، تعیین گردید. در فصل سوم قوانین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با موضوع «توسعه بخش تعاون» از ماده ۹ الی ۱۲ به چگونگی اجرای این سیاست‌ها اشاره شده است.

سند توسعه تعاون بر مبنای بند ب ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تهیه گردید که نگاه اقتصادی داشته و یکی از اهداف اصلی آن دستیابی به ۲۵٪ از تولید ناخالص داخلی می‌باشد. البته در سال ۱۳۷۹ قانون اقتصاد تعاون جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بعدی آن تدوین گردید. که اهداف این قوانین در جهت تکامل بخش تعاون بود، اما همچنان

تعاون در جهت وراى این قوانین حرکت کرده و جایگاه اصلی خود را کسب نکرده است.

۳. چالش‌های اساسی در اصول و قوانین تحقق تحول بنیادین اقتصادی در بخش تعاون

با توجه به مبانی ارائه شده و اهمیت بخش تعاون در تحول بنیادین اقتصاد، یکی از اصلی‌ترین چالش‌های عدم تحول بنیادین در اقتصاد تعاون قوانین پیچیده این بخش می‌باشد. برخی از این قانونی و سیاستی در حوزه تعاون در سطح خرد و کلان بر اصول تحول بنیادین اقتصاد این بخش که شامل پنج موضوع «سیاست‌های کلان اقتصادی»، «حکمرانی و شفافیت»، «منابع مالی»، «فضای کسب و کار» و «زیر ساخت‌ها» را تحت تأثیر قرار داده است. هریک از این موارد موجب ایجاد چالش‌های این بخش به صورت زنجیره وار موجب ایجاد دوگانگی در بخش تعاون شده است. اما تأثیرگذارترین این موارد مربوط به حکمرانی و بندهای اجرایی است.

حکمرانی و بدنه اجرایی: این موضوع دربردارنده شفافیت، کارایی و کیفیت بدنه اجرایی از جمله هماهنگی بین بخش‌های مختلف در خود ساختار اجرایی عمومی، هماهنگی با سایر سطوح حاکمیتی و هماهنگی با سایر بازیگران در خارج از بدنه اجرایی عمومی است. (مشهدی و همکاران، ۱۴۰۲) در برخی از موارد قوانین و سیاست‌های بخش تعاون طوری تدوین شده‌اند که با ظرفیتهای این بخش موازنه ندارند. از طرفی با توجه به تدوین این سیاست‌ها و قوانین راهکارهای اجرایی صحیح برای پیاده سازی آنها پیش بینی نشده است در نتیجه موجب عدم اجرای و یا اجرا ناقص برخی از قوانین تعاون شده است.

با توجه به مطالعات صورت گرفته می‌توان چالش‌های موجود در تحول بنیادین در اقتصاد تعاون از نظر قانون اساسی را از دو جنبه داخلی و بین‌المللی مورد بررسی قرار داد:

۱.۳. چالش تفاوت نگاه به کارکردهای تعاون در قوانین در ایران

الف- نگاه در اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش تعاون اقتصادی است.

در اصل ۴۴ قانون اساسی اقتصاد کشور به ۳ بخش دولتی، تعاون و خصوصی تقسیم گردید و در بند (ب) اهداف سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی تکالیف اقتصادی برای بخش تعاون در نظر گرفته شد که از جمله آن سهم ۲۵٪ بخش تعاون از اقتصاد است. و در همین راستا قوانین اجرای سیاست های اصل ۴۴ در فصل سوم این قانون از ماده ۹ الی ۱۲ به بخش تعاون اختصاص یافته است. و از نگاه اقتصادی راهکارهای رسیدن به ۲۵٪ از اقتصاد به کمک سایر دستگاه های اجرایی ارائه شده است. که از جمله آن تدوین سند توسعه بخش تعاون است.

ب- نگاه به تعاون در اصل ۴۳ قانون اساسی اجتماعی و ابزاری است.

با توجه به اهداف بیان شده در اصل ۴۳ قانون اساسی که عبارتند از حمایت های اجتماعی، ابزاری و توزیع عادلانه امکانات کار را در بر میگیرد در بند ۲ از تعاون به عنوان پایگاه اجتماعی برای پیاده سازی این اهداف استفاده شده است و نگاه ابزاری و اجتماعی به آن شده است. با توجه به اهداف اصل ۴۳ قانون اساسی تعاون با اقتباس بخش عمده ایی از اهداف اصل ۴۳ در سال ۱۳۷۰ و اصلاحات بعدی در سال ۱۳۷۷ و ۱۳۹۳ تصویب گردید. که غالب نگاه در این قانون حمایتی و اجتماعی بود.

ج - قانون تعاون برگرفته از اصل ۴۳ قانون اساسی که با نگاه اجتماعی است

اما همان طور که می دانیم نگاه به تعاون و تعریف تعاون را یک بنگاه اقتصادی با رویکرد اجتماعی دانسته است. به همین دلیل برخی از قسمتهای قانون تعاون مانند دستیابی به ۲۵٪ از اقتصاد کشور بعد از ۳۰ سال همچنان قابلیت اجرایی ندارد و فقط به حدود ۴ درصد از اقتصاد دست یافته است.

چ- سند توسعه بخش تعاون برگرفته از بند الف ماده ۹ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است که نگاه به آن تحقق اهداف اقتصادی است اما در اهداف کلی سند اهداف اجتماعی و اقتصادی ادغام شده است یعنی هم از اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در آن لحاظ شده و هم از قانن تعاون در آن استفاده شده است. از ظرفی در این سند با نگاه آرمانی به برخی از شاخص‌ها تهیه شده است مثلاً بنابر ابلاغیه سند توسعه بخش تعاون در ۲۸ اسفند ۱۴۰۱ از سوی رئیس جمهور، بخشی از اهداف یک دهه آتی بخش تعاون عبارت‌اند از: افزایش سطح اشتغال مولد در بخش تعاون به ۲۰ درصد از کل اشتغال کشور، جذب ۴۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در کل کشور در بخش تعاون، جذب حداقل ۱۵ درصد از حجم نقدینگی کشور در طرح‌های بومی و ملی تعاونی و افزایش سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد از تولید ناخالص ملی منهای ارزش افزوده بخش نفت و با تبعیت از قانون تعاون تهیه و ابلاغ گردید در حالیکه قانون تعاون برگرفته از اصل ۴۳ و سند از ریشه اقتصادی اصل ۴ قانون اساسی نشأت گرفته شده بود. که طبق تجربیات سنوات اجرای سند از سال ۱۳۹۲ الی ۱۴۰۱ قبل به هیچ‌کدام از این اهداف دست نیافته است.

د- در خصوص ساختار حاکمیتی بخش تعاون و تحقق مشوق‌های حمایتی این بخش مشکلاتی وجود دارد.

۱- بخش ساختاری تعاون می بایست طبق ماده ۵۴ قانون تعاون دارای وزارتخانه باشد اما در سال ۱۳۹۰ با تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان این وزارتخانه تبدیل به معاونت وزیر با وزارت کا و رفاه اجتماعی ادغام شد که بنا بر مطالعه و مصاحبه صورت گرفته از نمایندگان وقت (دکتر فولادگر نماینده وقت اصفهان) این ادغام در کمترین زمان ممکن و در همان وقتی که وزارت کار با وزارت رفاه در حال ادغام بود با پیشنهاد برخی از نمایندگان صورت گرفت. لذا دو سوال در اینجا بوجود می‌آید. اولاً دلیل تسریع در این ادغام چه بوده است و ثانیاً آیا سنخیت اهداف بخش تعاون با نگاه اقتصادی در اصل ۴۴ قانون اساسی با بخش رفاه و کار که عمدتاً بر

گرفته از اصل ۴۳ قانون اساسی و نگاه کاملاً اجتماعی و پشتیبانی دارد در نظر گرفته شده است؟

۲- از طرفی مشوق‌ها و حمایت‌هایی از بخش تعاون صورت گرفته است که عبارتند از حمایت‌ها در قانون بودجه، از محل وجوه اداره شده و بند ۲ ماده ۲۹ قانون اصل ۴۴ در خصوص وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، مشوق‌های ماده ۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر استفاده شرکت‌های تعاونی به صورت برابر از امکانات و مشوق‌هایی که برای شرکت‌های دولتی استفاده شده است. همچنین در سند توسعه بخش تعاون نیز برخی حمایت‌های مالی و تسهیلاتی و بورسی از بخش تعاون بیان شده است. لذا تحقق این محامیت‌ها و مشوق‌ها یکی از دغدغه‌ها و پیگیری‌های همیشگی مسئولین این بخش بوده است. دستیابی با این مشوق‌ها و حمایت‌ها است به دلیل عدم تطابق سیاست‌های اقتصادی تعاون با سیاست‌های اقتصادی کلان دولت موجب گردید که اهداف حمایتی و تکالیف سند توسعه بخش تعاون در حوزه‌های کلان بانجام نگیرد. همچنین طبق گزارش عملکردی دبیرخانه اصل ۴۴ قانون اساسی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی مانند بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه و... که مسئولیت در اجرای تکالیف این سند دارند فاقد عملکرد می‌باشند که طبق بررسی صورت گرفته عدم تطبیق اهداف سند توسعه با تکالیف دستگاه‌های اجرایی و سیاست‌های کلان دولت عامل اصلی عدم انجام تکالیف دستگاه‌های اجرایی بوده است.

۲.۳. چالش میزان تطبیق اصول بین‌المللی تعاون با قوانین ایران

نگاه اقتصادی از عوامل مؤثر در رشد اقتصادی است که عمدتاً اثرات آن از طریق رشد درآمدی، رشد بهره‌وری و ایجاد فرصت‌های شغلی پدیدار می‌شود. از طرفی رشد اقتصاد بخش تعاون و زیر مجموعه‌های آن به صورت مستمر، متغیر متمایزکننده کشورهای توسعه‌یافته از در حال توسعه است. حجم بخش تعاون از اقتصاد و اثربخشی آن بی‌تردید شاخصی مهم در پیش‌بینی پذیرش تولید ناخالص داخلی، تورم و درآمد ملی است و به عبارت ساده‌تر،

اقتصاد تعاون، راه پیوند امروز به آینده است (مارگولیس، ۲۰۱۳)^۱ امروزه بخش تعاون به عنوان بخشی از اقتصاد جهانی و تاثیرگذار در تصمیمات اقتصادی دنیا مورد پذیرش قرار گرفته است تا جایی که دارای یک اتحادیه بین‌المللی به نام اتحادیه بین‌المللی تعاون ((ICA که عضو سازمان ملل است و ۱۱۰ کشور از جمله ایران عضو این اتحادیه می‌باشند. این اتحادیه تجربیات خود از سال ۱۸۹۵ تجمیع کرده و در ۷ اصل اصلی به دنیا معرفی کرده است. این اصول برگرفته از تجارب هزاران شرکت تعاونی در طی ده‌ها سال است. در جدول زیر ارزشها و اصول مطرح شده توسط ICA ارائه شده است:^۲

جدول (۱) ارزشها و اصول مطرح شده توسط ICA در زمینه تعاون

ارزش‌های سیاسی	ارزش‌های اخلاقی	اصول
خودیاری	صداقت	عضویت آزاد و اختیاری
مسئولیت پذیری	باز بودن	کنترل دموکراتیک اعضا
دموکراسی	مسئولیت‌های اجتماعی	مشارکت اقتصادی اعضا
برابری	مراقبت از دیگران	آموزش
یکپارچگی	همکاری	آموزش و اطلاعات بین تعاونی‌ها
تساوی		

بررسی‌های کشورهای منتخب موفق دنیا در بخش تعاون نشان می‌دهد. کشورهای موفق دنیا در بخش تعاون بیشترین استفاده را از این اصول برده‌اند و با تطبیق قوانین داخلی خود با این اصول موجب رشد و توسعه و افزایش بهره‌وری بخش تعاون شده‌اند. وجود انعطاف در قوانین و انعطاف پذیری در تدوین قوانین جدید موجب گردید که بخش تعاون این کشورها بسیار انعطاف پذیر و کاملاً بر مبنای شرایط اقتصادی پیش می‌رود. این موضوع باعث گردید بخش تعاون در این کشورها با ایجاد مزیت رقابتی با سایر بخش‌های غیر دولتی و حتی بین‌المللی سهم بالایی از اقتصاد را به خود اختصاص می‌دهد. (Sangeetha, 2013)

کشاورزی هندوستان، تعاونی‌های باشگاههای ورزشی در اسپانیا، تعاونی‌های اعتباری در فرانسه و نقش اساسی در تحول بنیادین اقتصادی این کشورها ایفا نموده است. شایان ذکر است بسیاری از شرکت‌های خصوصی در این کشورها به دلیلی گستردگی وسعت بازار تعاونی‌ها عضو اتحادیه‌های تعاونی هستند.

اما این موضوع در ایران متفاوت است و به نظر آقای مارگولیس^۱ ایران در حوزه تعاون دارای قوانین زیادی است و همچنین شرکت‌های تعاونی فراوانی دارد. اما قوانین کمی پیچیده هستند و اجرایی کردن آنها سخت است.

این درحالیست که بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مشکل تقسیم عادلانه ثروت و بازتوزیع ثروت روبرو هستند و همین امر آنان را در دام درآمدهای پایین، پس‌انداز پایین و در نهایت فقر گرفتار کرده است. بنابراین به نظر می‌رسد درگام اول، آنچه برای این کشورها از اولویت برخوردار است، شناسایی عوامل کلیدی و مؤثر در توسعه بخش اقتصاد تعاون و بالابردن احتمال موفقیت آن است تا با شناسایی فقدان و یاکاستی آنها، اقدامات لازم در رفع و بهبود انجام پذیرد. از طرفی اجرای موفق اصول بین‌المللی تعاون در تاریخچه این بخش در یک منطقه و کشور این بازخورد را برای سایر کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌نماید که فرصت‌ها و زیرساخت‌ها و قوانین حاکمیتی در راستای حفظ منافع اقتصادی شان می‌باشد و موجب ترغیب افراد به سمت اقتصاد اشتراکی می‌شود که در نهایت منجر به تداوم و استمرار اقتصاد تعاون می‌گردد. لذا برای پوشش این مهم نیاز به درک منطق مزبور برای انجام اقدامات لازم در این زمینه به اصلاح یا کاهش نواقص قانون تعاون برمی‌گردد که از جمله مهم‌ترین آنها عدم تقارن اطلاعات است و به عبارتی لزوم تقارن اطلاعات فرصت‌های سرمایه‌گذاری ارائه شده با قوانین و زیرساخت‌های موجود آن منطقه می‌باشد (ولز و وینت، ۲۰۰۰). به‌طور خاص این عدم تقارن اطلاعات، مواردی مانند زیرساخت‌ها (پشتیبانها

۱. رمزی مارگولیس اولین شرکت مشاوره تعاون دنیا را به نام... ثبت نمود و یک از فعالیت بین‌المللی تعاون هستند. ایشان در نشست بین‌المللی تعاون در تهران سال ۱۳۹۴ سخنرانی داشتند.

محیطی)، برنامه توسعه منطقه ای، هزینه عملیاتی، مخارج سرمایه‌ای، شرکای تجاری، رقابت، مالیات و قانون‌گذاری را دربردارد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۵).^۱ در این زمینه دولت‌ها می‌توانند از طرق مختلف از جمله سرمایه‌گذاری‌های عمومی (در زیرساخت‌ها) و یا تدوین و اصلاح قوانین و سیاست‌های بخش تعاون در قالب اسناد بالادستی (سند توسعه بخش تعاون) زمینه ارتقا و بهبود برای ارتقا اقتصاد بخش تعاون را فراهم آورند.

نتیجه‌گیری

ویژگی اقتصادهای نوین، وجود همزمان نهادهای اجتماعی و اقتصادی است که وظیفه آنها هدایت اقتصاد به سوی کارایی است. در دنیای واقعی، علاوه بر بخش‌های دولتی و خصوصی که بنا به ماهیت خود با انواع شکستها در جهت حصول به کارایی مواجه هستند، بخش تعاونی که با مشارکت همراه است، زیرمجموعه بخش سوم (اقتصاد اجتماعی) به شمار می‌رود. در کشورهای توسعه یافته، بخش تعاونی پویاتری در کنار بخش خصوصی مشاهده می‌شود، اما شدت و ضعف آن بین کشورها متفاوت است. تعاونیها در واکنش به شکست بازار، در فراهم آوردن کالاهای شبه عمومی، و در پاسخ به مسائل اجتماعی مؤثر هستند. این نهادها متکی به اطمینان و اعتماد به اعضا بوده، رفتار فرصت‌گرایانه را کمتر به کار می‌گیرند، زیرا اطلاعات غیرمبتازان (که بر اساس آن مصرف‌کننده اطلاعات کمتری نسبت به تولیدکننده دارد) در تعاونیها پخش نمی‌شود. تأمین سرمایه اجتماعی، ایجاد همبستگی و مشارکت در سطوح مختلف اجتماعی، بهبود عملکرد اقتصادی، و تأمین کارایی اجتماعی با ایجاد پیامدهای خارجی مثبت از ویژگیهای تعاونیها محسوب می‌شود. با توجه به مطالب بیان شده دلایل و عوامل متعددی در عدم تحول بنیادین در اقتصاد بخش تعاون از دیدگاه قانون اساسی در ایران نقش دارند. که این عوامل به‌طور کلی به دودسته عوامل داخلی و بین‌المللی تقسیم

میشوند. چالش‌های داخلی تحول بنیادین در اقتصاد تعاون مربوط به نگاه اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی به بخش تعاون است که بررسی‌ها نشان داد اصل ۴۳ قانون اساسی برای تحقق اهداف این اصل به بخش تعاون نگاه اجتماعی و ابزاری است اما در اصل ۴۴ قانون اساسی تعاون به عنوان یکی از ۳ بخش اقتصادی محسوب می‌شود که برای آن تکالیف اقتصادی از جمله سهم ۲۵٪ از اقتصاد تعیین شده است. و طبق بند الف ماده ۹ قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی برای تحقق اهداف اقتصادی بخش تعاون ملکف به تهیه سند توسعه بخش تعاون شد که در سال ۱۳۹۲ تهیه و ابلاغ شد. اما سند توسعه بخش تعاون هم اهداف کیفی (اجتماعی) و هم اهداف کمی (اقتصادی) داشت که عمدتاً اهداف اجتماعی بود در حالیکه بر اساس سند اقتصادی می‌بایست تهیه می‌گردید. عمده سند توسعه تعاون برگرفته از قانون تعاون بود که خود برگرفته از اصل ۴۳ قانون اساسی بود. همین عامل موجب گردید پس از ۱۰ از گذشت سند توسعه بخش تعاون، طبق گزارش اتاق تعاون فقط ۲۰٪ از اهداف محقق گردد و کل سهم تعاون از اقتصاد به حدود ۴٪ برسد. لذا نتیجه گرفته می‌شود که رعایت این اصل که می‌بایست ظرفیت بخش تعاون در تدوین ساختار کارآمد سیاستی و قوانین اجرایی لحاظ گردد. در ارتباط با بررسی این متغیرها در گام بعدی پیشنهاد می‌گردد تا با تعریف شاخص‌های عملیاتی، ارزیابی و تدوین و اصلاح قوانین موجود در بخش تعاون به طور عام و به طور خاص تهیه اطلس سرمایه‌گذاری تعاون متناسب با شرایط محیطی و قوانین و مقررات داخلی کشور مدنظر قرار گیرد. سرانجام اصلی‌ترین اقدام برای تحول بنیادین در اقتصاد تعاون به صورت مستمر ایجاد یک ساختار رسمی کارآمد برای استفاده از ظرفیتهای تعاون، مستلزم شناخت از انواع نگاه به تعاون در سطح قانون اساسی ایران و سطح بین‌المللی تعیین‌کننده است. منظور از کارآمدی یک ساختار، وجود تاریخچه تکرار شده سیاست‌ها در آن ساختار می‌باشد و دلیل اصلی رجوع به گزارشات بین‌المللی برای ایجاد مبانی نظری در شناسایی عوامل تحول بنیادین در اقتصاد تعاون وجود تاریخچه بالاتر (از منظر تعداد سال و تنوع محیطی) در حمایت از اقتصاد تعاون می‌باشد تا بتوان اثر کارآمدی مجموعه سیاست‌ها را در ایجاد یک ساختار به درستی تحلیل

نمود.

منابع

۱. اتحادیه بین‌المللی تعاون (اتاق تعاون ایران)، <https://iccnews.ir>
۲. اسلام و تعاون کد خبری ۶۳۵۸۴ www.nvhelal.ir/News
۳. پناهی حسین، داود حمیدی رزی و فرهاد عزیزی (۱۳۹۵)، تعاون و رونق اقتصادی؛ یک مطالعه بین‌استانی، فصلنامه علمی پژوهشی تعاون و کشاورزی، دوره ۵، شماره ۲۰
۴. سبحانی حسن، ناصر پورصادق، محمد عباسی، پیمان باباخانلو (۱۳۹۸)، اقتصاد بخش تعاونی (دکترین، اهداف و سیاست‌ها)، فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، شماره ۱۴
۵. متن سخنرانی آقای رمزی مارگولیس در تهران سال ۱۳۹۴
۶. مقاله الزامات و پیش‌نیازهای فرصت‌های سرمایه‌گذاری در حوزه تعاون با توجه به تجربیات کشورهای منتخب (مشهدی و همکاران ۱۴۰۲)
۷. مقاله آسیب‌شناسی جایگاه تعاون با نگاه عدم وجود استراتژی کلان در ارائه ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری (اطلس سرمایه‌گذاری) (مشهدی و همکاران، ۱۴۰۲)
۸. مقاله ضرورت ارتقای تعاونیها و جایگاه آن در بخش سوم اقتصاد، مجید صباغ‌کرمانی، لطفعلی عاقلی
۹. نجفی بهالدین (۱۳۸۸)، تجربیات جهانی در زمینه نقش تعاونی‌ها در کاهش فقر و اشتغال‌زایی، فصلنامه علمی پژوهشی تعاون و کشاورزی، دوره ۲۰

شناسایی و اولویت بندی چالش‌های حکمرانی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

مصطفی آذری^۱

علیرضا علی آبادی^۲

چکیده

پیشرفت اقتصادی همواره یکی از اهداف جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ بوده است. اما چالش‌های متعدد در حکمرانی اقتصادی طی چهل و چهار سال گذشته سبب شده است تا هدف ذکر شده تا حد بسیار زیادی محقق نگردد. این تحقیق به دنبال شناسایی و اولویت‌بندی چالش‌های حکمرانی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران نیل به حل چالش‌های موجود با هدف تحقق پیشرفت اقتصادی می‌باشد. روش پژوهش حاضر ترکیبی (کمی و کیفی) است؛ بگونه‌ای که درگام نخست از روش نظریه داده بنیاد برای استخراج چالش‌های حکمرانی اقتصادی با هدف مانع‌زدایی از پیشرفت اقتصادی استفاده شده است. استخراج مضامین از میان منابع اصلی حکمرانی اقتصادی بوده است. درگام دوم براساس روش کمی IPA اقدام به اولویت‌بندی این چالش‌ها براساس نظرات خبرگان عرصه علم کشور شده است. نتیجه بحث حکایت از آن دارد که براساس شکاف میان اهمیت و عملکرد چالش‌ها، لازم است چالش‌هایی نظیر «عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور»، «شکل‌گیری گروه‌های قدرتمند سیاسی»، «مسئله تحریم‌ها و اقتصاد شرطی» و «نظام بودجه ریزی معیوب» به ترتیب در اولویت مسئولان اجرایی کشور قرارگیرد.

واژگان کلیدی:

حکمرانی، حکمرانی اقتصادی، جمهوری اسلامی ایران، تحلیل اهمیت عملکرد.

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه دکتری مدیریت راهبردی.

۲. دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی.

مقدمه

بیان مسئله: یکی از مهم‌ترین دغدغه دولت‌ها در قرن بیست و یکم، استفاده از ظرفیت‌های نهادی و انسانی برای بهبود معیشت شهروندان، بهبود کسب و کارها و آرایه خدمات عمومی اساسی بوده است. بسیاری از کشورها برای تحقق این امر نهادها، چارچوب‌ها و ابزارهای حاکمیتی خود را توسعه داده و در آنها تجدیدنظر کرده‌اند. در حال حاضر، بحران اقتصادی نقش منحصر به فرد دولت را در خدمت به منافع عمومی برجسته می‌کند. این بحران‌ها همچنین نیاز دولت‌ها به توسعه ظرفیت‌های خود برای پیش‌بینی، پیشگیری و پاسخ به چالش‌های پیچیده و پویا را برجسته کرده است. در مرکز این صحنه، دولت‌ها به دنبال این امر هستند که چگونه می‌توانند ظرفیت خود را برای پیش‌بینی و مدیریت ریسک‌ها بهبود بخشند و به مشکلات پیچیده در محیط‌های در حال تغییر واکنش سریع نشان دهند. (oecd، ۲۰۰۹:۲۰) جمهوری اسلامی ایران بیش از چهل سال از عمر خود را پشت سر گذاشته و در شرایط فعلی، با چالش‌های و موانع متعددی بر سر راه حکمرانی اقتصادی مواجه است. به نظر می‌رسد این مسئله بهانه خوبی برای آسیب‌شناسی از تجربه حکمرانی در کشور است تا در گام دوم انقلاب اسلامی با شناخت بهتر چالش‌های حکمرانی اقتصادی، نسبت به بهبود آن اقدام گردد.

اهمیت و ضرورت تحقیق: اهمیت توجه به چالش‌ها و موانع حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران را باید در گفتمان مردمی انقلاب اسلامی و همچنین تجربه جهانی نیاز کشورها به فرآیندهایی با تمرکز کمتر بر نهادهای رسمی دولتی یافت. با توجه به آنکه از ارکان مهم انقلاب اسلامی به سعادت رسانیدن مردم به خیر دنیوی و اخروی می‌باشد، پیشرفت اقتصادی طراز انقلاب اسلامی امری مهم تلقی گشته و لذا ارتقای الگوی حکمرانی اقتصادی مطلوب نیل به گزاره ذکر شده از جمله اهمیت پژوهش حاضر قلمداد می‌شود. از سوی دیگر امروزه اقتصاد از جمله مهم‌ترین نیازهای بشری قلمداد می‌شود و حکومت‌ها بر اساس الگوهای موفق اقتصادی خود در جان حاضر ارزش‌گذاری می‌گردند. ماهیت منحصر بفرد انقلاب اسلامی از حیث سیاسی و اجتماعی و بویژه

برتری آن از حیث الگوی شایسته سالاری دینی سبب شده است تا در زمان بسیار کوتاهی نظرات اندیشمندان حوزه‌های اجتماعی و هم چنین توده‌های مردمی در سراسر جهان را به خود جلب نموده و ماهیت حکومت‌های ضد دینی غربی را به چالش بکشاند. لذا در کنار قوت بنیادین انقلاب اسلامی در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی، ضروریست الگوی حکمرانی اقتصادی مطلوب متناسب با مبانی نظری انقلاب در حوزه عملکردی نمایان گردد چراکه فقدان این موضوع، نقص و عدم جامع نگری انقلاب اسلامی را متصور می‌سازد و مدخلی برای مکاتب فکری مخالف با انقلاب اسلامی جهت تضعیف این شجره طیبه باقی خواهد گذاشت. لذا پژوهش حاضر نیل به تکامل کاربردی انقلاب اسلامی در حوزه توجه به نیازمندی‌های اقتصادی مردم با هدف تثبیت برتری آن در نظام بین‌الملل ضرورت دارد.

اهداف پژوهش: هدف اصلی این پژوهش احصای چارچوب مند چالش‌های حکمرانی اقتصادی و اولویت دهی آنان در برنامه‌های کلان اقتصادی می‌باشد. یاری رسانی به سیاست‌گذاران و مدیران کشور جهت بهبود حکمرانی اقتصادی در گام دوم انقلاب اسلامی از اهداف فرعی پژوهش حاضر می‌باشد.

سؤالات پژوهش: در این مقاله تلاش می‌شود با پاسخ به این سوال که «مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران کدام هستند؟»، مهم‌ترین چالش‌ها و نقاط ضعف را در نظام حکمرانی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران شناسایی کرده و با استفاده از روش تحلیل اهمیت عملکرد نسبت به اولویت بندی آنها اقدام شود.

پیشینه تحقیق: در سال‌های اخیر در خصوص چالش‌ها و موانع حکمرانی در جهان و به ویژه در جمهوری اسلامی ایران، تحقیقات و پژوهش‌های قابل قبولی انجام شده است که در ادامه به مهم‌ترین آنها می‌پردازیم:

۱. امیرپور (۱۳۹۶) در پایان نامه خود با عنوان «چالش‌های اجرای اصول حکمرانی خود در نظام صنعت نفت و گاز» معتقد است جمهوری اسلامی ایران از جمله کشورهایی است که درصدد

برقراری حکمرانی خوب است اما همواره در صنعت نفت و گاز به خصوص در زمینه نیروی انسانی با چالش‌هایی بوده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد به منظور اعمال حکمرانی خوب باید کلیه قوانین و مقررات با متغیرهایی همچون دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، شفافیت و کارایی با حول و محوریت حاکمیت قانون همگام باشد تا بتوانند به درستی با توانمندی دولت و نهادهای مدنی و بخش خصوصی به توسعه در کشور برسند.

۲. تری لین کارل (۱۳۸۸) در کتاب خود با عنوان «معمای فراوانی، رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی» به این پرسش پاسخ می‌دهد که چرا دولت‌های صادرکننده نفت مثل ونزوئلا، ایران، نیجریه، الجزایر و اندونزی که تفاوت‌های زیادی با هم دارند در حکمرانی اقتصادی خود و در خلال رونق عظیم نفتی دهه ۱۹۷۰ میلادی، مسیرهای توسعه‌ی مشترکی انتخاب کردند و گرفتار نتایج ناامیدکننده‌ی یکسانی شدند. کارل به شرح و توضیح عوامل چندلایه اقتصادی و سیاسی می‌پردازد که ماهیت دولت در کشورهای صادرکننده‌ی نفت را تعیین می‌کنند و نیز توضیح می‌دهد چرا رونق‌های نفتی حکومت‌ها را بی‌ثبات می‌سازد و در عین حال توهم رفاه و آبادانی به وجود می‌آورد. او ریشه این ویژگی‌های مشترک را در همزمانی بهره‌برداری از نفت و فرآیند دولت‌سازی دولت مدرن در این کشورها می‌بیند. در مدل کارل، اقتصادهای صادرکننده‌ی نفت و دولت‌های نفتی، بیانگر شکل افراطی اقتصادهای وابسته به منابع طبیعی هستند. این افراطی‌گری خصوصا در وابستگی بسیار بالای اقتصاد به یک منبع واحد به نام درآمد نفت بازتاب پیدا می‌کند.

۳. خان (۲۰۱۷) در کتاب خود با عنوان «جهانی شدن و چالش‌های اداره عمومی: حکمرانی، مدیریت منابع انسانی، رهبری، اخلاق، حکمرانی الکترونیک، پایداری در قرن بیست و یکم» از حکمرانی و مدیریت دولتی به جای یکدیگر استفاده می‌کند تا استدلال کند که وظایف اجرایی نیازمند همکاری هر دو بخش دولتی و خصوصی است؛ به ویژه در چشم انداز به سرعت در حال جهانی شدن. سپس از تحلیل‌های آماری برای بررسی چالش‌های جهانی شدن در مدیریت منابع انسانی، اخلاق و مسئولیت پذیری، پایداری، حکمرانی الکترونیکی و رهبری در بخش عمومی استفاده می‌کند.

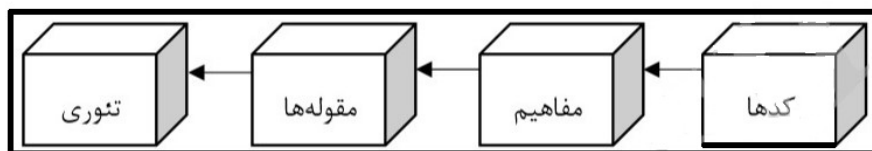
در مجموع با بررسی پژوهش‌ها و مطالعات موجود در رابطه با موانع حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران، می‌توان گفت اولاً اکثر تحقیقات صورت گرفته در این حوزه به صورت تک بعدی، به یک بعد از ابعاد حکمرانی پرداخته‌اند و عملکرد جمهوری اسلامی ایران در این خصوص را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده‌اند. بر این اساس در این پژوهش تلاش می‌شود تا با نگاهی سیاست‌گذارانه نسبت به این چالش‌ها و موانع حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی نگریسته شود تا بر اساس آن بتوان راه حل‌ها و سیاست‌هایی کارآمد را اتخاذ کرد.

روش تحقیق: در پژوهش حاضر از دو روش تحقیقی به شرح ذیل بهره‌گیری شده است:

۱. نظریه داده بنیاد

نظریه داده بنیاد ابتدا در سال ۱۹۶۷ توسط گلاسرو استرائس ابداع شده و در کتاب مشهور آنها با عنوان کشف نظریه داده بنیاد منتشر شد. آنها این روش را یکی از بنیادی‌ترین کشف‌های روش شناختی در علوم اجتماعی قلمداد کرده‌اند که می‌تواند به تولید معرفت متقن و باورپذیر منتهی شود (گلاسرو استراوس، ۱۹۶۷: ۳۲) در جمع بندی می‌توان بیان کرد که نظریه داده بنیاد عبارت است از کشف و استخراج نظریه از داده‌هایی که به طور منظم در فرآیند تحقیق اجتماعی به دست آمده‌اند. (استراوس، ۱۹۹۴: ۷۹) در روش نظریه بنیادی، به منظور دستیابی به نظریه و استخراج آن از داده‌های تحقیق، باید مراحل مختلفی طی شود. بر اساس این نظریه مسیر تکامل نظریه در این روش بر اساس شکل (۱) نشان داده شده است.

شکل (۱) - مسیر تکامل تئوری در استراتژی مفهوم‌سازی تئوری بنیادی



۲. روش تحلیل اهمیت- عملکرد (IPA)

تحلیل اهمیت - عملکرد برای اولین بار توسط مارتیلا و جیمز به عنوان ابزاری برای سنجش میزان رضایت مشتریان از یک محصول یا خدمات و همچنین تدوین سیاست‌هایی برای به حداکثر رساندن رضایت آنها ارائه شد. (MARTILLA & JAMES, ۱۹۷۷) نتایج این روش به مدیران و سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا اولویت‌های بهبود وضع موجود را شناسایی کنند و منابع محدود را در قسمت‌هایی که بیشتر به آنها نیاز است، تخصیص دهند. مزیت کلیدی تحلیل اهمیت عملکرد اثر هم افزایی آن در بررسی هم زمان نظرات خبرگان پیرامون اهمیت سیاست‌های مورد مطالعه و رضایت از عملکرد این سیاست‌ها در صحنه اجرایی اسن. (ایمانی نژاد، ۱۳۹۷: ۸۳) در مجموع می‌توان مراحل زیر را برای اجرای روش تحلیل اهمیت عملکرد در نظر گرفت (Eskildsen & Kristensen, ۲۰۰۶):

گام اول: در این مرحله میزان «اهمیت» هریک از موانع در کنار «عملکرد» جمهوری اسلامی ایران در خصوص رفع هریک از موانع توسط خبرگان مشخص می‌شود. این میزان می‌تواند با استفاده از طیف لیکرت مشخص شود. با توجه به اینکه در این پژوهش از طیف لیکرت پنج تایی استفاده شده است، میزان اهمیت و عملکردهای هریک از موانع اعدادی ۱ تا ۵ هستند.

گام دوم: از میانگین هندسی استفاده و نظرات همه تصمیم‌گیران و خبرگان را یکپارچه کنید. ساعتی پیشنهاد می‌کند که استفاده از میانگین هندسی برای بیان نظر جمعی چندین تصمیم‌گیرنده راه حل موثرتری است.

گام سوم: ارزش آستانه جهت تعیین مختصات تقاطع خطوط ربعی ماتریس تحلیل اهمیت عملکرد محاسبه می‌شود. به منظور تعیین ارزش آستانه از میانگین حسابی کل داده‌های مربوط به هریک از محورها استفاده می‌شود.

گام چهارم: موقعیت نسبی هریک از موانع بر روی ماتریس IPA مشخص می‌شود. تحلیل اهمیت عملکرد به وسیله ماتریس دو بعدی ساختاردهی می‌شود. این ماتریس از دو محور تشکیل شده است که محور xهای آن عملکرد و محور yها آن اهمیت را نشان می‌دهند. این ماتریس (همان‌طور که در شکل ۲ آمده است) به چهار ربع تقسیم می‌شود. (OLIVER, ۲۰۱۰: ۳۱)

شکل (۲) - تحلیل عملکرد - اهمیت ماتریس دو بعدی



ربع اول (اینجا تمرکز کنید). مشخصه‌های ادراک شده برای پاسخ دهندگان بسیار مهم هستند، اما سطح عملکرد به نسبت پایین است. این ربع ضعف اساسی سازمان را نشان می‌دهد، بنابراین نیازمند توجه فوری برای بهبود است. نکته اساسی این است که ناتوانی برای شناسایی مشخصه‌ها در این ربع، موجب رضایت پایین مشتری می‌شود. در حقیقت برای بهبود باید در بالاترین الویت قرار گیرد؛ زیرا ضعف اساسی در این ناحیه است.

ربع دوم (کار خوب را ادامه دهید). مشخصه‌های ادراک شده در اینجا برای پاسخ دهندگان بسیار مهم هستند؛ در عین حال، عملکرد سازمان/شرکت نیز در این فعالیت‌ها در بالاترین سطح خود قرار دارد؛ بنابراین، در این وضعیت باید کار خوب را حفظ کرد و ادامه داد. این ربع به عنوان قوت اصلی سازمان در نظر گرفته می‌شود که باید ادامه یابد.

ربع سوم (اولویت پایین). مشخصه‌های ادراک شده در این ربع از نظر اهمیت و عملکرد پایین ارزیابی می‌شوند. اگرچه سطح عملکرد در اینجا پایین است، اما مدیران نباید در این بخش تمرکز زیادی داشته باشند؛ زیرا مشخصه‌های ادراک شده در این ربع خیلی مهم نیستند. در این ربع منابع محدود باید خرج شوند.

ربع چهارم (اتلاف منابع). این ربع شامل مشخصه‌هایی است که دارای اهمیت پایینی هستند، اما عملکرد آنها به نسبت بالاست. پاسخ دهندگان از عملکرد سازمان رضایت دارند، اما مدیران باید توجه داشته باشند که تلاش فعلی برویگی‌های این ربع غیرضروری و زائد است. به عبارت دیگر، منابع اختصاص یافته به این ویژگی‌ها بیش از مقدار مورد نیاز است و باید جای دیگری مصرف شوند. این مدل به مدل ربعی معروف است.

گام پنجم: براساس ماتریس ترسیم شده می‌توان تصمیماتی را برای تغییر در تخصیص منابع و امکانات اتخاذ کرد. به عنوان مثال می‌توان برخی از منابع که برای رفع موانع موجود در ربع سوم و چهارم اختصاص پیدا می‌کند را برای رفع موانع موجود در ربع اول اختصاص داد؛ چراکه موانع موجود در ربع سوم و چهارم صرف نظر از عملکرد خوب یا ضعیفشان، از اهمیت کمتری برخوردار هستند.

روایی پژوهش

منظور از روایی این که یافته‌ها، چه مقدار از واقعیت را بیان می‌کنند. در پژوهش‌های کمی، روایی را می‌توان اینگونه تعریف کرد: یک تحقیق به چه میزان آنچه را که قصد ارزیابی آن را داشته، به طور دقیق سنجیده است. برای ارزیابی چالش‌ها و موانع حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران از شیوه نمونه‌گیری هدفمند استفاده شده است. در این پژوهش پس از انجام ۲۲ مصاحبه با مسئولان، اساتید، فعالان و متخصصان حوزه حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی و تکمیل پرسشنامه‌های تحلیل اهمیت عملکرد با استفاده از طیف لیکرت پنج تایی، داده‌های پژوهش با اطمینان به اشباع نظری رسید و روایی و پایایی مورد

انتظار پژوهش به خوبی تضمین و برآورده شد. در نتیجه حجم نمونه در این پژوهش ۲۲ می‌باشد. بر این اساس افراد مورد انتظار پژوهش هم در دو گروه تقسیم می‌شوند: مسئولان دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی کشور که در این زمینه مسئولیت دارند و نیز اندیشمندان و متخصصان این حوزه. در جدول زیر مشخصات این افراد بیان شده است:

تعداد	مشخصات خبرگان پژوهش
۱۲	مسئولان دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی کشور که در زمینه چالش‌های حکمرانی اقتصادی آگاهی دارند
۱۰	اندیشمندان و متخصصانی که در زمینه چالش‌های حکمرانی اقتصادی پژوهش می‌کنند

پایایی پژوهش

پایایی، بیانگر تشابه نتایج اندازه‌گیری پایداری در دوره‌های مختلف زمانی است. ممیزی تحقیق را می‌توان به منزله روش خوبی برای بهبود پایایی تحقیق پیشنهاد کرد. به دلیل مطالعه مستمر آثار مربوط به حکمرانی اقتصادی ج.ا. ایران توسط پژوهشگران و بهره‌مندی از نظر خبرگان و متخصصان در کلیه مراحل و فرآیندهای این تحقیق، پایایی مورد انتظار برای یک پژوهش به خوبی تضمین و برآورده شده است.

۲. مبانی مفهومی

پرداختن به موضوع حکمرانی از جهات مختلف نیازمند توجه است، چرا که در سال‌های اخیر برای این مفهوم معانی مختلفی قصد شده است که بعضاً با آنچه دانشمندان مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری قصد می‌کنند، تفاوت دارد.

حکمرانی به همه فرآیندهای حکومت داری اطلاق می‌شود؛ خواه توسط یک دولت، بازاریا شبکه انجام شود، خواه بر سر یک خانواده، قبیله، سازمان رسمی و یا غیررسمی یا قلمرو و

خواه از طریق قوانین، هنجارها، قدرت یا زبان اعمال گردد. تفاوت حکمرانی با دولت در این است که کمتر بر دولت و نهادهای آن و بیشتر بر روی اعمال و فعالیت‌های اجتماعی تمرکز می‌کند. (۲۰۱۵). (Mashreque & Rahman)

حکمرانی مستلزم تصمیم‌گیری است و با توجه به کثرت بازیگران و تغییرات مستمر در جامعه، بسیاری از نسخه‌های مختلف و همیشه در حال تغییر از واقعیت گذشته، حال و آینده (مطلوب) پیوسته در پیکربندی کنشگران و نهادها مداخله می‌کنند. رسمی‌ترین نهاد و بازیگر حکمرانی، «دولت» است ارگانی که تنها مسئولیت و اختیار آن اتخاذ تصمیمات الزام آور در یک نظام ژئوپلیتیک معین از طریق وضع قوانین است. این نهاد به عنوان تنظیم‌کننده قواعد بازی و ابزار ایجاد هماهنگی میان سایر بازیگران شناخته می‌شود. (Puspitasari. 2017:135)

حکمرانی اقتصادی (Economic Governance) عبارت است از سیستمی از نهادها، فرایندها و رویه‌هایی که برای تحقق اهداف اقتصادی یک جامعه استقرار می‌یابد. حکمرانی اقتصادی، در واقع ماهیت و عملکرد مدیریت اقتصادی یک کشور را مشخص می‌کند. هنگامی که کشوری با بحران‌های اقتصادی نظیر افزایش تورم و بیکاری مواجه می‌شود، نشان‌دهنده این است که نظام حکمرانی (به‌طور اعم) یا حکمرانی اقتصادی (به‌طور اخص)، دارای اشکال است و باید تغییرات و اصلاحاتی در آنها صورت بگیرد.

حکمرانی اقتصادی شامل دو حوزه وسیع سیاستگذاری اقتصادی یعنی مدیریت اقتصاد کلان (مثل سیاست‌های پولی و مالی) و نیز مدیریت اقتصاد خرد (مثل مراحل صدور مجوز کسب و کار برای فعالان اقتصادی و تضمین اجرای قراردادهای آنها) است. حکمرانی اقتصادی شامل حمایت از حقوق مالکیت، تدارک اقدام جمعی مناسب (متشکل از بخش عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) برای ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و سازمانی در جهت رشد و توسعه اقتصادی جامعه است. این مجموعه از فعالیت‌ها توسط نهادهای رسمی و غیررسمی انجام می‌شود و حکمرانی اقتصادی باید اصلاحات نهادی و انتقال از مجموعه‌ای از نهادها به

مجموعه دیگر، برای عملکرد بهتر را بررسی و مقایسه کند. حکمرانی اقتصادی زیرمجموعه‌ای از کلیت یک کشور محسوب می‌شود. نظام حکمرانی دارای ابعادی مثل حکمرانی سیاسی، حکمرانی قانون‌گذاری، حکمرانی علم، حکمرانی شرکتی و سایر زمینه‌هاست. پس در درجه اول، برای شناخت بهتر حکمرانی اقتصادی یک کشور ابتدا باید شاکله اصلی حکمرانی یک کشور را به طور کلی شناخت.

۳. یافته‌های پژوهش

در گام نخست، استخراج چالش‌های حکمرانی اقتصادی با استفاده از کدگذاری باز اقدام به تجزیه و تحلیل داده‌ها شد. کدگذاری باز بدین صورت انجام می‌گیرد که کتب، مصاحبه‌ها، تحلیل‌های رسانه‌ای مرتبط با چالش‌های حکمرانی اقتصادی ج.ا. ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. نمونه‌ای از جدول کدگذاری باز در نگاره (۱) مشاهده می‌شود.

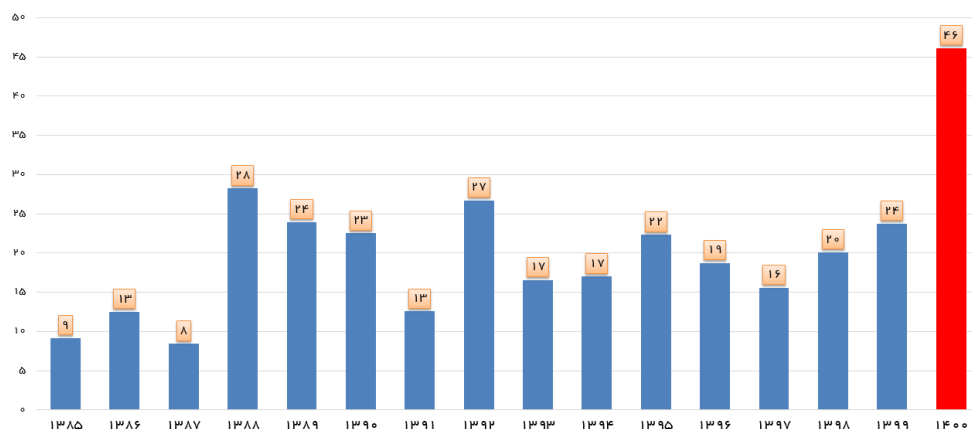
کد	مفاهیم	مقوله
P800800a1	اقتصاد نفتی	بیماری هلندی در داخل کشور
P800812a2	نظام بودجه ریزی معیوب	کسری بودجه
P801012a1	مسئله خصوصی سازی	مداخله دولتی در بازار
P801019a1	تراز تجاری بی ثبات	افزایش واردات بی رویه

همان طور که در نگاره (۱) مشاهده می‌شود، برای هر مفهوم استخراج شده از مفاهیم، دو تحلیل لازم است انجام بگیرد. تحلیل نخست در مورد تجمیع مفاهیم برآمده از متن کتب، مقالات، مصاحبه‌ها و... است که چند مفهوم مرتبط به هم در یک مقوله کلان ترقار می‌گیرد. با این کار محورهای اصلی و کلان مفاهیم استخراج می‌شود. تحلیل دوم این است که مقوله‌های نهایی استخراج شده که چالش‌های حکمرانی اقتصادی را تشکیل خواهند داد، بر اساس روش تجزیه و تحلیل اهمیت عملکرد مورد تحلیل قرار گرفته و اولویت‌های

چالش‌ها براساس میزان توجه به آن و نیز میزان اهمیت هر یک از چالش‌ها مشخص شود. براساس کدگذاری باز ۱۴ چالش حکمرانی اقتصادی تعیین شد که به شرح ذیل می‌باشد:

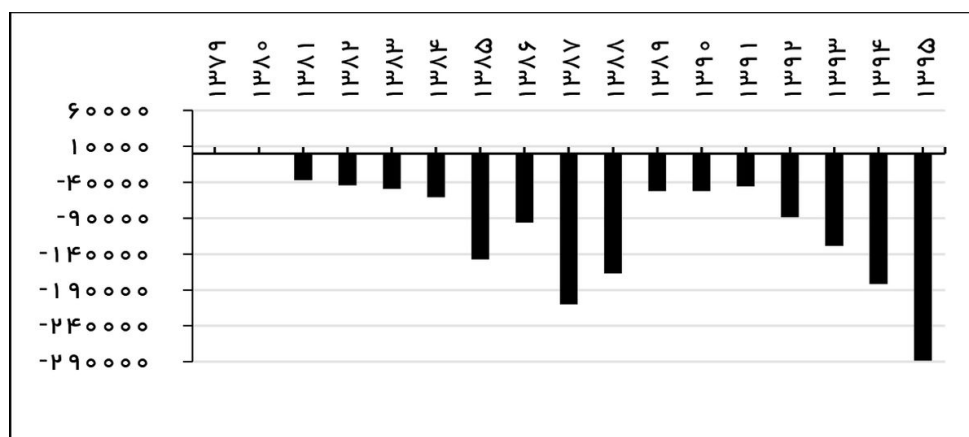
۱. **نظام بودجه‌ریزی معیوب:** مسئله اساسی بودجه‌ریزی، چگونگی اولویت‌بندی منابع و فعالیت‌ها به هنگام وجود محدودیت‌هاست و این محدودیت‌ها در ایران با توجه به کاهش قابل توجه درآمدهای دولت در سال‌های اخیر که ناشی از کاهش شدید فروش نفت است، به چالش جدی برای کشور تبدیل شده است. در واقع تحریم‌ها و کاهش درآمدهای دولت منجر به آشکار شدن عیوب نظام بودجه‌ریزی در کشور شده است. نظام بودجه‌ریزی در کشور چالش‌های فراوانی دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از: عدم اتکای بودجه به درآمدهای پایدار و حاصل از فعالیت‌های مولد.

درصد رشد هزینه‌های جاری دولت در بودجه‌های سالانه



افزایش پایدار مخارج دولتی: تقریباً در همه دولت‌های جمهوری اسلامی بواسطه آنکه محوریت درآمد کشور بر پایه فروش نفت بوده است، ارزآوری نفتی بویژه رونق آن در دولت‌های نهم و دهم به بعد سبب شد تا به تبع افزایش درآمدهای بادآورده نفتی، سیاست‌های عامدانه دولت‌های در جریان‌ات اقتصادی فزونی یابد. سرمایه‌گذاری‌های دولتی در حوزه صنایع، ورود دولت در حوزه‌های مالی بویژه بانکداری، توزیع رانت‌ها دولتی از جمله اقداماتی

است که دولت‌های ج.ا. اسلامی ایران با پشتوانه درآمدهای نفتی بدان پرداختند و در نتیجه همواره هزینه دولت‌ها به مرور در هر دولتی افزایش یافت. هزینه‌های فزاینده دولت‌ها بقدری افزایش یافت تا در زمان نوسات و کاهش قیمت نفت کسری بودجه به صورت مشهود صورت گرفت. در واقع هزینه‌های دولت‌ها از درآمدهای دولت فزونی یافته و کسری بودجه شکل گرفت.



▲ نمودار ۲- کسری بودجه دولت طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

۲. سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین (افزایش کامودیتی): فازغ آنکه درآمد سرانه ایرانیان در یک دهه گذشته ۴۰ درصد کاهش پیدا کرده است ساختار معیوب اشتغال زای در ایران حول صناعی است که اشتغال بر نیستند. اصطلاحاً به جای آنکه liberal intensive (سرمایه زا) باشند عمدتاً capital intensive (سرمایه بر) می‌باشند. نفت، پتروشیمی، فولاد، سیمان، آلومینیوم و سدسازی. این موارد جز صنایع کامودیتی محور هستند (commodity) که جز صنایع غیر اشتغال محور محسوب می‌شوند. به‌طور مثال کل اشتغالزایی صنعت نفت ایران تاکنون تقریباً دویست هزار نفر با درآمد چند ده میلیارد دلاری می‌باشد. در حالی بنگلادش با درآمدی قریب به ۳۲ میلیارد دلار در صنعت نساجی و تولید لباس بیش از چهار میلیون نفر اشتغال زایی مستقیم داشته است.

۳. **عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور:** عدم تنوع در درآمدهای کشور سبب شده است علاوه بر رشد منفی مهم‌ترین آیتم‌های رشد اقتصادی کشور همچون افزایش نرخ اشتغال و... رشد تولید نیز دچار آسیب گردد. برای مثال برای درآمد ۱ الی ۲ میلیارد دلاری در حوزه صادرات زعفران (با اشتغال زایی بیشتر) در جهت ارتقای برند ایرانی تقریباً قریب یک سال زمان می‌برد و با در دسرهای زیادی روبرو خواهد بود در حالی که همین میزان درآمد با صرفا صادرات بیست میلیون بشکه برابری می‌کند یعنی اگر متوسط هر بشکه نفت را ۵۰ دلار در نظر بگیریم و میزان تولید و صادرات روزانه دو میلیون بشکه نفت باشد صرفاً ده روز زمان می‌برد این درآمد با اشتغالزایی بسیار کمتر و در دسر حداقلی حاصل شود. آمارها حاکی از آن است که عدم توجه به ساختار مالیاتی، بخش کشاورزی و سایر درآمدها در سایه اتکای به درآمدهای نفتی جزء سیاست‌های ثابت دولت‌ها بوده است.

۴. **حمایت اقتصادی از لایه اجتماعی در قالب یارانه و تسهیلات:** افزایش درآمدهای نفتی در برخی از دولت‌ها سبب شده است تا با انگیزه رفع فاصله طبقاتی اقدام به توزیع یارانه به صورت مستقیم نمایند. منابع توزیع یارانه نقدی همه از محل آزادسازی یا افزایش قیمت حامل‌های سوخت حاصل شده است. در نتیجه یارانه نقدی باعث افزایش پایه پولی کشور شده و نقدینگی کشور از این طریق افزایش یافته است. منطق اقتصادی می‌گوید، تورم ناشی از برهم خوردن رابطه میان عرضه و تقاضاست. هدفمندی یارانه‌ها در شکل یارانه نقدی میزان تقاضا را به شدت بالا برد. علاوه بر این اشتباه استراتژیک دولت‌ها این بود که همزمان با توزیع یارانه نقدی و به تبع آن دامن زدن به آهنگ تقاضا در کشور، عرضه کالا و خدمات را مدیریت نکرد و موجب بالا رفتن آهنگ رشد تورم در کشور شد. اما تأثیر منفی یارانه نقدی بر تورم فقط محدود به برهم خوردن عرضه و تقاضا نیست چه اینکه براساس اعلام نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس، دولت در دادن یارانه نقدی دچار کسری بودجه بوده و به اجبار از دیگر منابع به‌ویژه از منابعی که باید در حوزه‌های زیرساختی نفت و عمرانی هزینه می‌شده برای پرداخت یارانه نقدی برداشت کرده است.

۵. **مداخله دولتی در جریان بازار (اقتصاد دستوری):** فرآیند قیمت‌گذاری دستوری راهکاری نادرست از نظر اقتصاددانها است و با نگاهی خوش بینانه با نیت حمایت از مصرف‌کننده توسط دولت صورت می‌گیرد. اتفاقی که به واسطه قیمت‌گذاری‌های دستوری رخ می‌دهد این است که دولت، سطح قیمتی فروش را برای برخی محصولات تعیین می‌کند و به فروشنده اجازه فروش بالاتر از نرخ مصوب را نمی‌دهد. در صورتی که به دلیل فشار تقاضا و کمبود عرضه، قیمت‌ها کشتش لازم برای بالاتر از سطح عنوان شده را دارند اما چون فروشنده حق این کار را ندارد، بلافاصله در کنار بازار عادی این کالاها بازار سیاه یا بازار سایه شکل می‌گیرد و با توجه به فاصله قیمتی کارخانه‌ها و بازار، رانت بزرگی ایجاد می‌شود که سود آن در جیب دلالتان و واسطه‌ها می‌رود. این اقدام باعث می‌شود تولیدکننده‌ها از این سود بی‌بهره بمانند و کم‌کم دچار زیان شوند. برای مثال صنعت خودرو دچار مشکل این‌چنینی است. چون دولت با ایجاد شورای رقابت، قیمت‌ها را بصورت دستوری کنترل کرده و بازار رانتی بزرگی شکل گرفته است لذا هزاران میلیارد تومان به جیب دلالتان می‌رود. در نهایت این اقدامات باعث می‌شود تا صنایع، قدرت به روزرسانی فناوری و تجهیزات را نداشته باشند و به سمت زیان ده شدن بروند. متأسفانه دولت‌ها در امر کنترل تورم ناتوان بوده‌اند و به سراغ قیمت‌گذاری دستوری رفتند که این کار هیچ وقت نتیجه درست اقتصادی نداشته است. قیمت‌گذاری دستوری در کنار تحمیل هزینه‌های سنگین به شرکت‌ها و عدم سوددهی کافی، رقابت‌پذیری تولید را نابود کرده و به تعطیلی یا تولید با حداقل ظرفیت و فرار سرمایه‌گذار منجر می‌شود. این شیوه که ساده‌ترین و اشتباه‌ترین روش برای کنترل تورم است، سال‌ها است توسط دولت‌های مختلف استفاده می‌شود و نگاهی به تورم در سال‌های گذشته، موید موفقیت یا عدم موفقیت این سیستم است. ضمن اینکه مشخصاً جامعه هدف برای کنترل تورم، صرفاً مصرف‌کننده این کالاهای خاص نخواهد بود. زمانی که دولت از طریق برخورد‌های بخشنده‌ای و قهری با هدف کنترل بازار، موجب افزایش تقاضا در کالایی می‌شود و صف‌نشینی برای خرید آن را توجیه می‌کند در سوی مقابل، سرمایه‌گذاری در آن زمینه را

به حاشیه می‌برد. در نتیجه تولید کم می‌شود، رکود حاکم شده و بازار دچار التهاب می‌شود و دولت برای خروج از این وضعیت و به‌منظور وارد کردن کالای مذکور، اقدام به چاپ پول می‌کند و مشخصاً نتیجه آن تورم افسارگسیخته خواهد بود و این چرخه در اقتصاد ایران فعال بوده و کماکان ادامه دارد. هرچند قیمت‌گذاری‌های دستوری با هدف کمک به قشر ضعیف جامعه صورت می‌پذیرد و ممکن است اثرات نامحسوس و زودگذری در کوتاه‌مدت داشته باشد اما در بلندمدت بسیار مخرب و ویرانگر خواهد بود و نه تنها به قشر آسیب‌پذیر کمکی نمی‌کند بلکه به شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی نیز آسیب‌های فراوانی وارد می‌کند و توان رقابت را از آنها می‌گیرد. سرمایه‌گذاری، کمیاب شدن کالا، از بین رفتن کیفیت کالاها و خدمات، تلاش برای پنهان کردن وضعیت نابسامان اقتصاد، رکود و ایجاد بازار سیاه، صف‌نشینی برای خرید کالاهای با قیمت مصوب، افزایش تورم، افزایش فاصله طبقاتی، رونق دلالی، گسترش رانت، برهم خوردن نظم اقتصادی و التهاب بازار، افزایش هزینه‌های کنترل و نظارت، تعطیلی واحدهای صنفی و ایجاد بازارهای غیرقانونی از جمله آثار اقتصاد دستوری است.

۶. تشکیل گروه‌های قدرتمند در لایه سیاسی: افزایش درآمدهای بادآورده نفتی سبب شده است میل به رانت جویی افزایش یافته و رقابت شدید در میان این گروه‌ها برای دسترسی به این منابع شکل بگیرد. تسلط گروه‌های قدرتمند بر این درآمدها (حاکمیتی و غیر حاکمیتی) سبب شد تا آن گروه‌ها به گروه‌های قدرتمند سیاسی تبدیل شوند. نتیجه ورود این گروه‌ها به عرصه سیاست همراه با افزایش سوداگری و افزایش عدم عقلانیت در روابط بین‌الملل و سیاست خارجی تنش‌زا شده و به تبع آن ساختار سیاست بی‌ثباتی و پرتنش شکل گرفته است که آثار منفی گسترده‌ای بر اقتصاد حاکم بر کشور داشته است.

۷. نابرابری اجتماعی و رانت جویی: توزیع منابع به صورت ناعادلانه در سایه بی‌توجهی برخی دولت‌ها به دلیل درآمدهای سرشار نفتی و هزینه‌کردهای بی‌حساب و کتاب سبب شده است تا نابرابری اجتماعی به صورت تصاعدی افزایش یابد. بگونه‌ای که در دهه اخیر

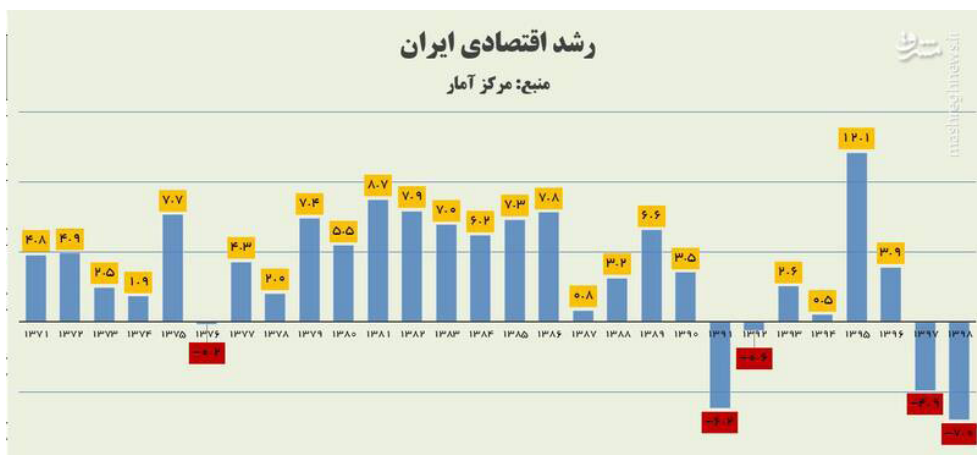
۷۵ درصد کل تولیدات صنعتی کشور در اختیار ۹ درصد از افراد جامعه بوده و ۵۹ درصد اشتغال صنعتی را همین ۹ درصد در اختیار داشتند. به عبارت دیگر دو سوم کل تولید و سرمایه کشور و همچنین بیش از نیمی از اشتغال در دست همین ۹ درصد بود.

۸. ناکارآمدی نظام اداری و ساختارسازی فسادزا: رشد اقتصاد دولتی بواسطه تسلط دولت بر درآمدهای نفتی و همچنین تضعیف صنعت و بخش خصوصی سبب شده است تا با تمرکز درآمدها در لیه حاکمیت افراد دارای مناصب حکومتی اختیار و قدرتی مضاعف در اختیار داشته باشند. این فرآیند سبب شده است نظام اداری تحت تاثیر قدرت سیاستمداران قرار گرفته و با پدیده‌هایی نظیر امضای طلایی و... مواجه شویم. اهمیت این موضوع در آنجایی مشخص می‌شود که برخی امضاها مناصب حکومتی خارج از قواعد نظام اداری منجر شده است تا ساختارهای فسادزا در عرصه اقتصادی ظهور نماید. فساد اداری هم چالش حکمرانی است و هم چالشی برای حکمرانی، چراکه از یک سو این معضل خود برآمده از چالش‌های دیگر حکمرانی نظیر عدم وجود شفافیت، تورم قوانین، اقتصاد نفتی و... است و از سوی دیگر این مسئله به قدری جدی است که تقریباً بر تمام چالش‌های حکمرانی در کشور اثرگذار است. طبق آمار «سازمان شفافیت بین‌الملل» شاخص جهانی فساد اداری-مالی در سال ۲۰۱۸ میلادی اعلام شده است که طبق این آمار، دانمارک و نیوزلند با دریافت به ترتیب ۸۷ و ۸۸ امتیاز در راس کشورهای با کمترین فساد قرار دارند و سومالی، سوریه و سودان جنوبی در رده پایین‌ترین جایگاه از نظر میزان فساد هستند و متأسفانه در این فهرست ایران با امتیاز ۲۸ در رتبه ۱۳۸ جهان قرار دارد. مطابق این آمار شاخص فساد در کشور ما نزدیک به کشورهای قرار گرفته است که وضعیتی جنگ زده، ناامن و فوق‌العاده دارند و لذا چنین آماری برای کشور ما اصلاً قابل قبول نیست. استناد به این آمار لزوماً به معنای قبول کامل معیارهای سنجش، رتبه بندی و مبانی نظری به کار رفته در این پژوهش آماری نیست اما به هر حال وجود فساد اداری در کشوری که از موانع حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران است.

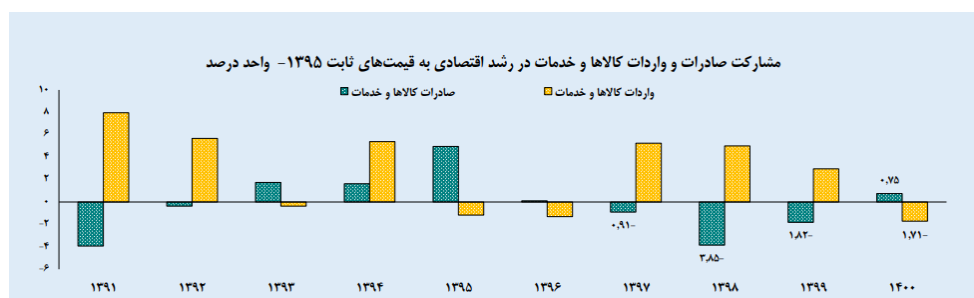
۹. عدم توجه به مسئله خصوصی سازی: بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

دولت‌ها مأمور به کاهش تصدی‌گری، ممانعت از مداخله در معادلات بازار و تسهیل در ایجاد شرایط رقابتی در فضای کسب و کار هستند. با این حال آخرین آمار نشان می‌دهد که سهم بخش دولتی هنوز بسیار فربه‌تر از چیزی است که انتظار می‌رود. به عبارت دیگر، در جمهوری اسلامی ایران بعضاً شاهدیم دولت‌ها به مثابه بازیگر اقتصادی که هم زمان داور مسابقه نیز هست، فعالیت می‌کند. در حالی که سیاست‌های کلی کشور را به طرف خصوصی سازی‌های عادلانه دعوت می‌کند، اما به وابستگی فکری به نهاد دولت و ناآشنایی با راهکاری که به کارآمدی خصوصی سازی منجر شود، در اجرای این سیاست‌ها شکست خورده‌ایم.

۱۰. تحریم‌ها و اقتصاد شرطی: یکی از مشکلات جمهوری اسلامی ایران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، مسئله تحریم‌های اقتصادی است. همکاری‌های بین‌المللی، در همه کشورها از عوامل مهم رشد اقتصادی است که به دلیل عداوت نظام سلطه، از طریق تحریم‌های اقتصادی، موانع دشواری در مسیر این همکاری‌ها قرار گرفته است و ایران را حتی در رابطه با کشورهای همپیمان مانند کشورهای اسلامی، دچار مشکل ساخته است. از سوی دیگر هرگونه تلاش جدی برای رفع تحریم‌ها نیز منجر به شرطی شدن اقتصاد و رکود ناشی از آن می‌شود که علاوه بر آسیب‌های داخلی، قدرت چانه‌زنی تیم‌های مذاکره‌کننده را نیز کاهش می‌دهد.



۱۱. **افزایش بی رویه واردات:** طی سه دهه گذشته عدم رشد درآمدهای کشور در بخش‌هایی نظیر صنعت، کشاورزی و.... سبب شده است تا تولید داخلی پاسخگوی نیازها نباشد و از سوی دیگر درآمدهای بی دردسرنفتی انگیزه برای ارتقای تولید داخلی را کاهش داده است. در نتیجه دولت‌های همواره جهت جبران نیازمندی‌ها میل به افزایش بی رویه واردات داشته‌اند. در نتیجه دولت‌ها با استفاده از سیاست‌هایی همچون تأمین ارز ترجیحی راه برای واردات بی رویه را گسترش داده‌اند که منجر به تراز تجاری منفی در دهه‌های گذشته شده است.



۱۲. **افزایش وابستگی اقتصادی به نفت:** درآمد تک محصولی سبب شده است که در خصوص موضوع نفت دو رویکرد شکل بگیرد. رویکرد اول آن است که منابع به دست آمده حاصل از فروش نفت، در محل بودجه جاری کشور مصرف می‌شود. در این رویکرد، دولت با بی نیاز شدن از منابعی همچون مالیات، توجه چندانی به اصلاح ساختارهای اقتصادی کشور نمی‌کند و اقتصاد نفتی، فرهنگ و جامعه شناسی اقتصادی کشور را دچار اختلال جدی می‌نماید. لذا باید توجه داشت که اقتصاد بدون نفت به معنای نادیده گرفتن ثروت نفتی کشور نیست، بلکه به این معنا است که باید وابستگی بودجه جاری کشور به نفت را کاهش دهیم و منابع به دست آمده از فروش نفت به صورت مناسبی استفاده شود. رویکرد غلط دیگر نیز کنار گذاشتن این منابع خدادادی است؛ در حالی که این منبع الهی از نظر اقتصادی ارزش افزوده بسیار بالایی دارد و با هیچ صنعت دیگری قابل مقایسه نیست. توجه ویژه و سرمایه‌گذاری عظیم بسیاری از کشورهای جهان نظیر آمریکا، چین و روسیه در منابع نفتی، نشان دهنده ارزش این صنعت است. بدین ترتیب نباید با تحلیل‌های غلط، سرمایه‌گذاری

در توسعه صنعت نفت را کنار بگذاریم. هر چند رویکرد ما نسبت به نفت نباید خام فروشی باشد، بلکه هم زمان با سرمایه‌گذاری برای افزایش اکتشاف و تولید، باید تکمیل زنجیره صنعت نفت در دستور کار قرار بگیرد چراکه فراورده‌های پالایشی و پتروشیمی ضمن داشتن ارزش افزوده بیشتر، غیرقابل تحریم نیز هستند.

۱۳. نرخ اشتغال پایین و رشد اقتصادی پرهزینه: دولت‌های به دلیل وابستگی نفتی به بخشی صنعتی وابسته هستند که به شدت سرمایه‌بر و به شکل جزیره است. در حالی که صنعتی شدن سرمایه‌بر، بزرگ مقیاس و با فناوری پیچیده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رایج است، حد و اندازه‌ی آن در مورد نفت متفاوت است. نفت و زغال سنگ در راس فهرست صنایع کارخانه‌ای هستند که بالاترین درجه‌ی سرمایه‌بری را دارند. این سرمایه‌بری شدید دو اثر مهم دارد. صادرکنندگان نفت از لحاظ تاریخی سطوح غیرمعمولی از مالکیت یا کنترل خارجی منبع اصلی را داشته‌اند چون بهره‌برداری از نفت از همان ابتدا نیازمند سرمایه و فناوری بود که این کشورها در اختیار نداشتند. در عین حال، این صنعت اشتغال‌زایی اندکی و ساختار نامعقولی دارد. برخلاف بخش‌های قابل مقایسه در کشورهای صادرکننده‌ی محصولات کشاورزی، بخش نفت فقط یک تا دو درصد نیروی کار را در استخدام دارد. تعداد اندک کارگران، آموزش فنی‌ای که لازم دارند و احساسات ملی‌گرایانه علیه کنترل خارجی‌ان باعث می‌شود که این کارگران از طریق چانه زنی جمعی به آسانی دستمزدهای کلان تقاضا کنند. چون تقاضاهای آنها معمولاً تهدیدی بر حاشیه سود نیست، سرانجام امتیازان اعطا می‌شود بودن همان درجه از کشمکش با حاصل جمع صفر که روابط زمین‌دار با زارع را توصیف می‌کند. همان‌طور که مقیاس دستمزد صنعت نفت از مقیاس دستمزد سایر بخش‌ها پیشی می‌گیرد، فشاری به سمت بالا بر بقیه‌ی اقتصاد وارد می‌سازد. طرفداری از دستمزد حاصله، از یک سو، طبقه‌ی ممتاز کارگری و از سوی دیگر، اشتغال ناقص در بین کارگران ساده به وجود می‌آورد. در واقع، توسعه مبتنی بر نفت به یک اقتصاد با دستمزد بالا که تحت کنترل خارجی‌ان قرار دارد منجر می‌شود که از خصیصه‌های آن اتحادیه‌های قوی کارگری و بیکاری بالا است. (نانکنی، ۱۹۷۹؛ لوئیس، ۱۹۸۲)

۱۴. **افزایش اشتغال عمومی:** اتکا بر درآمدهای بادآورده نفتی سبب شده است دولت‌ها با هدف جبران نرخ پایین اشتغال، اشتغال‌های عمومی را افزایش دهند. عدم فرصت کاری در بخش‌های صنعت، کشاورزی، تجارت و... به دلیل اقتصاد تک محصولی منجر به افزایش بی رویه کارکنان دولت و بخش‌های زاید دولتی گشته است. لذا در دزآمدت استخدام‌های خارج از رویه دولتی علاوه بر کاهش کارآمدی و تضعیف ساختار اداری کشور سبب شده است تا بودجه بسیار زیادی به صورت هدررفت در جهت پرداخت حقوق‌های غیرضرور صرف شود.

۱۵. **قاچاق کالا:** حفظ ارزش پول به صورت دستوری و بدون پشتوانه در ادامه ناکارآمدی‌های اقتصادی سبب شده است تا قیمت‌های برخی کالاهای ارزشمند به صورت غیرمعقول درآمده و در نتیجه راه را برای قاچاق کالای استراتژیک از داخل به بیرون کشور شده است همانند سوخت. از سوی دیگر عدم توجه به سیاست‌های صحیح تعرفه‌گذاری و همچنین عدم توجه به ایجاد سازوکارهای قانونی در مبادی مرزی و همچنین عدم الگوی مردمی استفاده از تولید داخلی سبب شده است که مسیر قاچاق کالا از خارج به داخل هموار باشد. لذا در نتیجه این فرآیند تولید داخل دچار آسیب‌های فراوانی گشته است.

هر یک از مقوله‌های نهایی مربوط به چالش‌ها دارای زیرمقوله‌هایی است که هر کدام از آنها به تفکیک طبق توضیحات فوق مورد بررسی قرار گرفت.

تحلیل اهمیت- عملکرد چالش‌ها

گام دوم پژوهش، تحلیل اهمیت عملکرد در مورد چالش‌های استخراج شده است. هدف از اجرای این مرحله، شناسایی اولویت پرداختن به هر یک از چالش‌ها و علاوه بر این، ارائه میزان توجه به هر چالش بر اساس دو معیار «عملکرد» و «اهمیت» آن چالش است. رسیدن به نتایج باید بر اساس نخبگان نظری و تجربی حوزه علم کشور انجام گیرد. برای این کار، تمام چالش‌های ذکر شده در قالب پرسشنامه استاندارد اهمیت- عملکرد تدوین شده و بر اساس نظرات خبرگان تکمیل شد. بر اساس پرسشنامه‌های تکمیل شده توسط

صاحب‌نظران، نگاره مربوط به اهمیت و عملکرد هریک از شاخص‌های حکمرانی اقتصادی در نگاره زیر ذکر شده است:

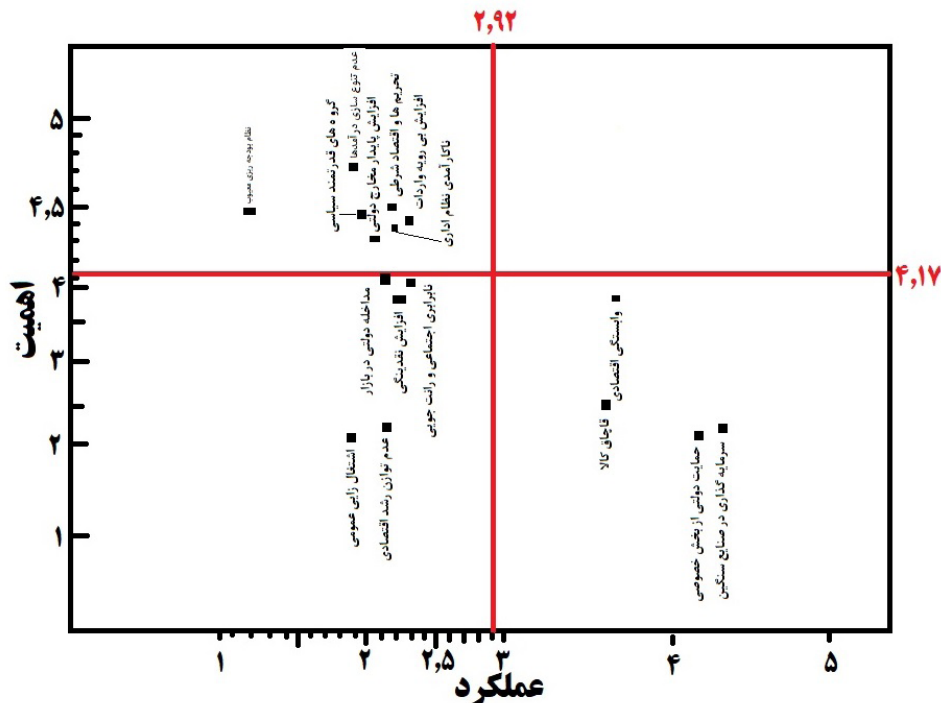
ردیف	چالش‌های حکمرانی اقتصادی	میزان اهمیت	میزان عملکرد	شکاف	وزن
۱	نظام بودجه ریزی معیوب	۵.۴	۱.۲	۴.۲	۸.۱۰
۲	افزایش پایدار مخارج دولتی	۳.۴	۱.۲	۲.۲	۴۶.۹
۳	سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین	۴.۲	۳.۴	۹.۱	۵۶.۴
۴	عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور	۷.۴	۹.۱	۸.۲	۶.۱۳
۵	افزایش نقدینگی	۹.۳	۲.۲	۷.۱	۶۳.۶
۶	مداخله دولتی در بازار	۱.۴	۱.۲	۲	۲.۸
۷	نابرابری اجتماعی و رانت جویی	۴	۳.۲	۷.۱	۸.۶
۸	حمایت دولتی از بخش خصوصی	۱.۲	۱.۴	۲	۲.۴
۹	تحریم‌ها و اقتصاد شرطی	۵.۴	۱.۲	۴.۲	۸.۱۰
۱۰	افزایش بی رویه واردات	۴.۴	۳.۲	۱.۲	۲۴.۹
۱۱	وابستگی اقتصادی	۹.۳	۶.۳	۳.۰	۱۷.۱
۱۲	عدم توازن رشد اقتصادی (رشد جزیره‌ای)	۳.۲	۱.۲	۲.۰	۴۶.۰
۱۳	اشتغال زایی عمومی و دولت محور	۱.۲	۸.۱	۳.۰	۶۳.۰
۱۴	قاچاق کالا	۵.۲	۶.۳	۱.۱	۷۵.۲
۱۵	شکل‌گیری گروه‌های قدرتمند سیاسی	۴.۴	۱.۲	۳.۲	۱۲.۱۰
۱۶	ناکارآمدی نظام اداری و ساختار سازی فسادزا	۳.۴	۲.۲	۱.۲	۰۳.۹

بر اساس یافته‌های پژوهش و اطلاعات مندرج در جدول فوق، چالش «عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور در بعد «اهمیت» با میانگین امتیاز ۷.۴ بیشترین اهمیت را دارد. این در حالی است که در بعد عملکرد «سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین» با میانگین امتیاز ۳.۴

بیشترین عملکرد را دارد.

درگام بعد به منظور تشکیل ماتریس تحلیل اهمیت عملکرد جهت تعیین مختصات خطوط ربعی هستیم. برای این منظور با استفاده از فرمول مربوطه، ارزش آستانه اهمیت و عملکرد مشخص می‌گردد. کاربرد ارزش آستانه در پژوهش حاضر، ناحیه بندی نواحی چهارگانه براساس تحلیل IPA است. درواقع مرز بین نواحی چهارگانه در نمودار IPA عبارت از ارزش استان‌های است. برای ترسیم نمودار مربوط به تحلیل اهمیت-عملکرد لازم است میانگین اهمیت هر یک از چالش‌ها و همچنین میانگین عملکرد آنها براساس ارزش‌های استان‌های معلوم شود. براساس محاسبات انجام گرفته ارزش آستانه اهمیت و عملکرد به شرح ذیل می‌باشد.

ارزش آستانه اهمیت (میانگین اهمیت چالش‌ها)	ارزش آستانه عملکرد (میانگین عملکرد چالش‌ها)
۱۷۱۴۲۸۵۷.۴	۹۲۱۴۳۱۵۶.۲



بر این اساس می‌توان با استفاده از مختصات تقاطع خطوط ربعی و وارد کردن مقادیر اهمیت و عملکرد هریک از چالش‌های ذکر شده، ماتریس تحلیل اهمیت - عملکرد را ترسیم و موقعیت نسبی هریک از آنها بر روی این ماتریس را تعیین نمود. البته همان‌طور که بیان شد این ماتریس از دو محور تشکیل شده است که محور افقی آن «عملکرد» و محور عمودی آن «اهمیت» را نشان می‌دهد. بر اساس داده‌ها، جایگاه هریک از چالش‌ها در هر ناحیه در شکل زیر مشخص می‌شود.

بر اساس اطلاعات مسترج از جدول فوق، از میان ۱۴ چالش ذکر شده، هفت چالش در ربع اول داشته و چهار چالش در ربع چهارم قرار دارد. همچنین در ربع دوم هیچ یک از چالش‌ها قرار نداشته و در ربع سوم نیز پنج چالش قرار دارد. قرار گرفتن بیش از نیمی از چالش‌ها مبین آن است که سطح عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص رفع این چالش‌های اقتصادی نسبتاً پایین است. به عبارت دیگر این ربع، ضعف سازمان‌ها در رفع این موانع را نشان می‌دهد. اگر موانعی که در این ربع قرار گرفته‌اند به زودی بهبود پیدا نکنند و مرتفع نشوند، حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران معضلات فزاینده پیدا کرده و منجر به شکست خواهد شد. این چالش‌ها عبارتند از: «عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور»، «نظام بودجه ریزی معیوب»، «تحریم‌ها و اقتصاد شرطی شده»، «افزایش پایدار مخارج دولتی»، «افزایش بی‌رویه واردات و تضعیف تولید داخل»، «گروه‌های قدرتمند سیاسی»، «نظام اداری ناکارآمد و ساختارهای فسادزا»

ربع دوم نشان دهنده وضعیت مطلوب مسیر است و تمرکز بر آن موجب بهبود حکمرانی می‌شود. متأسفانه هیچ یک از شاخص‌های فوق در این ربع قرار نگرفته و این موضوع حاکی از آن است که روند بهبود شرایط اصلاً آغاز نشده است. این اتفاق مبین زنگ خطر جدی است.

ربع سوم حاکی از اولویت پایین امور است و سیاست‌گذاران و مدیران نباید در این بخش تمرکز زیادی داشته باشند. به عبارت دیگر منابع بایستی به صورت محدود مصرف رفع

چالش‌هایی قرارگیرد که در این ربع قرار دارند. اما باید توجه داشته براساس نظرات خبرگان از میان پنج چالشی که در این ربع قرار گرفته‌اند، سه چالش شامل «مداخله دولتی در بازار»، «نابرابری اجتماعی و رانت جویی» و «افزایش نقدینگی» در مرز ربع اول قرار دارند و بنابر اهمیت بالاتر آنها باید توجه ویژه تری به آنها داشته و در زمره ربع اول محسوب نمود البته با اولویتی پایین‌تر از چالش‌های ربع اول. دو چالش دیگر شامل «اشتغال زایی عمومی» و «رشد متوازن اقتصادی» از جمله چالش‌هایی است که بنابر اهمیت کمتر نباید در منابعی زیاد جهت آن صرف شود و در همین مسیر فعلی با عملکرد کمتر دنبال شود.

ربع چهارم بیانگر آن است که از حیث اهمیت میزان کمتری نسبت به ربع اول و دوم دارند، اما دستگاه‌های اجرایی عملکرد بالاتری در آنها داشته‌اند. به عبارت دیگر تمرکز دستگاه‌های اجرایی و منابع اختصاص یافته به رفع این چالش‌ها بیش از مقدار مورد نیاز بوده است. به عبارت دیگر شاهد اتلاف منابع هستیم. چالش‌های قرار گرفته در این ربع براساس نظر خبرگان عبارتند از: «وابستگی اقتصادی»، «قاجاق کالا»، «حمایت دولتی از بخش خصوصی»، «سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین»

لازم به ذکر است با توجه اینکه درهم تنیدگی و تاثیرپذیری زیاد عوامل اقتصادی بر یکدیگر، توجه زیاد به چالش‌های ربع چهارم علاوه بر اتلاف منابع سبب شده است تا چالش‌های اقتصادی مضاعفی شکل بگیرد. به عنوان مثال سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین سبب شده است تا مشکلاتی از قبیل اشتغال زایی، نرخ پایین بهره و تراز تجاری منفی حاصل شود.

از آنجا که سیاست‌گذاری به دنبال بهینه سازی اقدامات است، می‌توان براساس اطلاعات و داده‌های حاصله، در اولویت بندی رفع موانع حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران تغییراتی را اعمال کرد تا مدیران دستگاه‌های اجرایی بتوانند براساس اولویت بندی جدید تمرکز و منابع خود را صرف نمایند. اولویت بندی ارائه شده از موانع براساس شکاف میان اهمیت و عملکرد آنها استخراج شده و در جدول زیر نشان داده می‌شود.

ردیف	چالش‌های حکمرانی اقتصادی	وزن اهمیت	ناحیه نمودار	اولویت بندی
۱	نظام بودجه ریزی معیوب	۸.۱۰	۱	۴
۲	افزایش پایدار مخارج دولتی	۴۶.۹	۱	۵
۳	سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین	۵۶.۴	۴	۱۱
۴	عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور	۶.۱۳	۱	۱
۵	افزایش نقدینگی	۶۳.۶	۳	۱۰
۶	مداخله دولتی در بازار	۲.۸	۳	۸
۷	نابرابری اجتماعی و رانت جویی	۸.۶	۳	۹
۸	حمایت دولتی از بخش خصوصی	۲.۴	۴	۱۲
۹	تحریم‌ها و اقتصاد شرطی	۸.۱۰	۱	۳
۱۰	افزایش بی رویه واردات	۲۴.۹	۱	۶
۱۱	وابستگی اقتصادی	۱۷.۱	۴	۱۴
۱۲	عدم توازن رشد اقتصادی (رشد جزیره ای)	۴۶.۰	۳	۱۶
۱۳	اشتغال زایی عمومی و دولت محور	۶۳.۰	۳	۱۵
۱۴	قاچاق کالا	۷۵.۲	۴	۱۳
۱۵	شکل‌گیری گروه‌های قدرتمند سیاسی	۱۲.۱۰	۱	۲
۱۶	ناکارآمدی نظام اداری و ساختار سازی فسادزا	۰۳.۹	۱	۷

نتیجه‌گیری

نظر به اهمیت رفع موانع حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران در جهت رشد و ارتقای اقتصادی کشور، ارزیابی عملکرد جمهوری اسلامی ایران در این حوزه امری ضروری قلمداد می‌شود. همان‌طور که در ابتدای پژوهش توضیح داده شد، محورکانونی پژوهش

حاضر پیرامون اولویت بندی موانع حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران است. برای این منظور بر اساس مطالعات صورت گرفته، تلاش شد در ابتدا موانع حکمرانی استخراج گردد و سپس با استفاده از روش کمی تحلیل اهمیت- عملکرد، فاصله بین وضعیت مطلوب و وضعیت موجود از دریچه نگاه خبرگان مشخص شود تا در نهایت مبتنی بر نگرش‌های بدست آمده موانع موجود اولویت بندی شود.

بر اساس تحلیل و ارزیابی شکاف میان اهمیت و عملکرد و همچنین از نگاه نخبگان بر اساس پردازش‌های کمی، موانع به ترتیب موانع «عدم تنوع سازی در درآمدهای کشور» و «شکل‌گیری گروه‌های قدرتمند»، «تحریم‌ها و اقتصاد شرطی»، «نظام بودجه ریزی معیوب» و «افزایش پایدار مخارج دولتی» از جمله موانع اولویتی برای رفع در جهت حکمرانی مطلوب اقتصادی می‌باشد.

نکته پایانی اینکه جمهوری اسلامی ایران برای جلوگیری از گسترش و تعمیق این چالش‌ها و به منظور پرکردن این شکاف‌ها باید مجموعه وسیعی از مکانیسم‌ها را اتخاذ نماید. این مکانیسم‌ها گسترده هستند؛ از مکانیسم‌های الزام‌آور (مانند قوانین) تا تکنیک‌های نرم‌تر مانند ایجاد هماهنگی میان ارگان‌های مختلف را شامل می‌شود.

منابع

۱. افتخاری، اصغر (۱۳۹۲-الف) «نرم‌افزارگرایی امنیتی و الگوی ایرانی- اسلامی پیشرفت»، دو فصلنامه مطالعات قدرت نرم، سال سوم، شماره هشتم
۲. امیرپور، فرهاد (۱۳۹۶)، «چالش‌های اجرای اصول حکمرانی خوب در نظام استخدامی صنعت نفت و گاز»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

۳. دانایی فرد، حسن (۱۳۸۸)، «تحلیلی بر موانع تولید علم دانش در حوزه علوم انسانی: رهنمودهایی برای ارتقای کیفیت ظرفیت سیاست ملی علم ایران»، سیاست علوم و فناوری، سال دوم، شماره ۱: ۱۶ تا ۱۷.
۴. داوری اردکانی، رضا (۱۳۸۹)، «علوم و پژوهش و سیاست‌های پژوهشی»، چاپ دوم، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۵. روستا، احمد، داور ونوس و عبدالحمید ابراهیمی (۱۳۸۳)، «مدیریت بازاریابی»، تهران: سمت.
۶. کارل، تری لین (۱۳۸۷)، «معمای فراوانی؛ رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی» ترجمه: جعفر خیرخواهان، تهران: نشرنی.
۷. محمدی لرد، عبدالمحمود (۱۳۹۰) «سازمان‌های اطلاعاتی و ثبات سیاسی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال چهاردهم، شماره سوم.

8. Creswell, J. W. (2002), Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative (pp. 146–166), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
9. Economies, Vol. 3, No. 3: 519–548
10. Eskildsen, J. K. , & Kristensen, K. (2006), “Enhancing importance–performance analysis”, International Journal of Productivity and Performance Management, 55 (1), 40–60.
11. Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1966), Awareness of dying, Transaction Publishers.
12. Innovation: Evidence from Upstream–Downstream Relations”, Institutions and
13. Khan, H. A. (2017), Globalization and the challenges of public administration: Governance, human resources management, leadership, ethics, e–governance and sustainability in the 21st century, Berlin: Springer
14. Machikita, T. & Ueki, Y. (2011), “The Impact of Face–to–face and Frequent Interactions on

15. Martilla, J. A. , & James, J. C. (1977), “Importance–performance analysis”, *Journal of marketing*, 41 (1), 77–79.
16. Mashreque, M. S. , & Rahman, M. A. (2015), “Governance and Public Policy: An Overview”, *YPSA Young Power in Social Action*, 5 (1), 191–201
17. OECD. (2009), *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>.
18. Oliver, R. L. (2010), *Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer*, Oxfordshire: Routledge
19. Puspitasari, E. (2017), *The World Bank’s influences on the Political Economy of Geothermal Liberalization under President Susilo Bambang Yudhoyono Administration*, Doctoral dissertation, Universitas Airlangga
20. Strauss, A. L. (1987), *Qualitative analysis for social scientists*, Cambridge University Press.

چهارچوب حقوقی حاکم بر بیت‌المال و خزانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

محمد برزگر خسروی^۱

امیرحسین بامتی طوسی^۲

چکیده

اینکه دولت‌ها چگونه از ابزارهای نهادی برای تحقق اهداف خود در عرصه‌های توزیعی، تخصیصی و تنظیمی بهره می‌برند از جمله سؤالات اساسی در مالیه عمومی به شمار می‌آید. یکی از ابزارهای نهادی موجود در نظام حقوقی ایران، نهاد «خزانه» است. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و قوانین متعددی از قبیل قانون محاسبات عمومی کشور، چهارچوب حقوقی این نهاد را مشخص می‌کنند. با این حال، مطابق با اصل چهل و نهم قانون اساسی، سازوکار بیت‌المال نیز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است. اینکه چه رابطه‌ای میان بیت‌المال و خزانه‌داری، هست و باید باشد، یکی از چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی محسوب می‌شود؛ آیا بیت‌المال همان خزانه‌داری است یا مفهوم دیگری از آن قابل استنباط است؟ به دلیل اهمیت این موضوع، در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و شیوه کتابخانه‌ای، قوانین و رویه‌هایی را که به تشریح و توضیح واژه بیت‌المال پرداخته‌اند، بررسی کرده و سپس از حیث بایسته‌های حقوقی، به سؤال این مقاله پاسخ خواهیم داد. یافته‌ها حاکی از آن است که بیت‌المال در ادبیات فقهی به منابع، موارد و سازوکار مصرف آن اشاره دارد تا آنکه محلی برای ذخیره اموال

۱. عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رایانامه: mbarzegarkhosravi@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی و دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد پیوسته حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، (نویسنده مسئول)، رایانامه: a_bamatitousi@atu.ac.ir

حکومت محسوب شود. بنابراین، جهت تحقق انضباط مالی دولت و تحقق شفافیت مالی حداکثری، واریز تمامی دریافت های حکومت به خزانه الزامی است.

واژگان کلیدی:

خزانه، بیت المال، اصل پنجاه و سوم، انضباط مالی، شفافیت.

مقدمه

نقش دولت در سامان مالیّه عمومی، در شمار یکی از پرننگ‌ترین عرصه‌های حضور و مداخله دولت در اقتصاد محسوب می‌شود (ستاریفرو دیگران، ۱۳۸۸: ص ۲۱۸). اینکه به درستی گفته می‌شود که حرکت در مسیر توسعه بدون حل مشکلات حوزه مالیّه عمومی امکان‌پذیر نیست، اهمیت موضوع مالیّه عمومی را نشان می‌دهد (مؤمنی، گلاب، ۱۳۹۳: ۴۲). نظام مالی و بودجه عمومی از مباحث بسیار مهم در اقتصاد و مالیّه عمومی محسوب می‌شوند که به عنوان ابزار سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی نقش بسزایی را ایفا می‌کنند. بهبود ترتیبات مدیریت منابع عمومی، از عناصر ضروری تقویت حکمرانی است (کاکائی، فهیمی، ۱۴۰۰: ۴۶).

برای مدیریت صحیح منابع عمومی، اصول و خطوط راهنمای مشخصی وجود دارد: جامعیت، مشروعیت، قابلیت اطمینان، پیش‌بینی‌پذیری، رقابت‌پذیری، شفافیت و پاسخگویی. تحقق این مؤلفه‌ها، موجب ارتقای انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی، استفاده بهینه از منابع کشور و بهبود مالیّه عمومی می‌شود. باتوجه به این موارد، خزانه‌داری یکی از ارکان مهم در مدیریت مالی و عهده‌دار نقش کلیدی در ارتقای انضباط مالی است.

امروزه سازمانی که درآمدهای دولت را وصول و مخارج آن را پرداخت می‌کند، دو نقش اساسی بر عهده دارد: نخست، نقش صندوق؛ که از طریق آن عواید (درآمدها) دولت جمع‌آوری و از محل آن، مخارج دولت تأدیه می‌گردد. دوم، نقش بانک که از طریق آن، جریانهای دخل و خرج عمومی را، در زمان و مکان، هماهنگ می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که، علاوه بر وظایف فوق، وظیفه کنترل و نظارت نیز، بر عهده خزانه قرار داده شده است (زندى حقیقی، ۱۳۶۹).

یکی از نهادهایی که در مدیریت مالیّه عمومی به یاری بشر آمده است، خزانه است. تجارب بشری حاکی از آن است که اصلاحات در خوری در سازوکار مدیریت مالیّه عمومی توسط

دولت‌ها صورت گرفته است که یکی از مهم‌ترین آنها، تغییرات شکل گرفته در سیستم خزانه‌داری است. استقرار حساب واحد خزانه^۱، یکی از مهم‌ترین جلوه‌های این تغییرات است که با هدف بهبود نظام دریافت و پرداخت و نظارت مستمر بر مخارج دولتی پدید آمده است.

طبق اصل چهل‌ونهم قانون اساسی، «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد». مشخص نیست رابطه میان بیت‌المال مندرج در این اصل و خزانه‌داری کل مندرج در اصل پنجاه‌وسوم چیست؟ آیا بیت‌المال همان خزانه‌داری است یا مفهوم دیگری از آن قابل استنباط است؟ بدین جهت ابتدا قوانین و رویه‌هایی را که به تشریح و توضیح واژه بیت‌المال پرداخته‌اند، بررسی خواهیم نمود و سپس به این سوال پاسخ خواهیم داد که آیا منظور از واژه بیت‌المال، همان خزانه مندرج در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است یا خیر.

یکی از ابزارهای نهادی موجود در نظام حقوقی ایران، نهاد «خزانه» است. اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی و قوانین متعددی از قبیل قانون محاسبات عمومی کشور، چارچوب حقوقی این نهاد را مشخص می‌کنند. با این حال، مطابق با اصل چهل‌ونهم قانون اساسی، سازوکار بیت‌المال نیز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است. اینکه چه رابطه‌ای میان بیت‌المال و خزانه‌داری، هست و باید باشد، یکی از چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی است.

مقاله حاضر، در پنج بخش ساماندهی شده است. بخش دوم، به پیشینه پژوهش و بخش سوم به مبانی نظری اختصاص دارد. در بخش چهارم چالش عدم تمرکز کلیه دریافت‌های

1. Treasury Single Account (TSA)

دولت در خزانه ارائه شده است. این بخش، تفکیک بیت‌المال و خزانه از منظر رویه شورای نگهبان و قوانین عادی را شامل می‌شود و در نهایت، رویکردی متفاوت از سوی نگارندگان ارائه می‌شود. در بخش پنجم، به نتیجه‌گیری از یافته‌های پژوهش پرداخته می‌شود.

پیشینه پژوهش

نیکونهاد (۱۳۹۶) در دو مقاله با عناوین «اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان» و «نهادهای ناقض اصل عدم تخصیص در قوانین و مقررات ناظر بر بودجه»، ضمن بررسی رویکرد قانون اساسی به اصل عدم تخصیص، رویه شورای نگهبان در برخی موارد را همسو با فلسفه تصویب اصل (۵۳) قانون اساسی نمی‌داند. علاوه بر این موارد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های خود با عناوین «سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران» (۱۳۸۵)، «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)» (۱۳۹۱) و «آسیب‌شناسی نظام بانکی: ابعاد نگه‌داری حساب‌های دولتی» (۱۳۹۵)، سازوکار خزانه‌داری را مورد واکاوی قرار داده است.

علاوه بر موارد فوق، «مصادره اموال در حقوق ایران با تأکید بر رویه دادگاه اصل ۴۹ قانون اساسی» اثر خواجه‌وند و پوراسکندر (۱۳۹۶)، «چگونگی رسیدگی به پرونده‌های موضوعی اصل ۴۹ قانون اساسی در دادگاه‌های انقلاب» اثر بهنام رودسری (۱۳۸۷) و «تحلیل مصادره اموال ناشی از ارتکاب جرم با تأکید بر اصل ۴۹ قانون اساسی» اثر آهنگری و دیگران (۱۴۰۰)، مجموعه مقالاتی است که در خصوص اصل چهل‌ونهم نگارش یافته است.

تبیین جایگاه «خزانه» و «بیت‌المال» در نظام حقوقی، حلقه مفقوده پژوهش‌های یاد شده است. بنابراین، در این پژوهش، ارائه یک صورت‌بندی مفهومی دقیق و منطبق با نظام حقوقی مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در دستور کار قرار دارد.

مبانی نظری

استواری نظام مالیّه عمومی بر بستری از قواعد حقوقی، اهمیت توجه به بنیان‌های حقوقی را توجیه می‌کند. وضع سازوکاری جهت جلوگیری از هدررفت منابع مالی دولت و نظارت و کنترل دقیق بر آن، یکی از ضروریات حقوقی است. اثربخشی هر برنامه مالی، تابع اصولی است که رعایت آنها، تحقق اهداف مالی دولت را مسیر می‌سازد. این اصول کمابیش وارد نظام حقوقی کشورها شده‌اند و اصولی از قانون اساسی و موادی از قوانین مالی و محاسباتی را به خود اختصاص داده‌اند (نیکونهاد، ۱۳۹۶: ۴۵). نظام حقوقی در ایران نیز از این رهگذر مستثنی نیست. اصل پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از مهم‌ترین اصول فصل چهارم تحت عنوان «اقتصاد و امور مالی» محسوب می‌شوند. در این اصول، سازوکار حقوقی جهت تهیه و تصویب بودجه و نحوه دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت تبیین شده است.

طبق صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود»؛ در نتیجه، اصل تمرکز عایدات (واریز درآمدهای دولت به خزانه)، مورد تصریح مقنن اساسی قرار گرفته است. به موجب این اصل، دستگاه‌ها نباید بودجه اختصاصی داشته باشند و لازم است، دریافت‌های خود را در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز نموده، سپس به میزان اعتبارات مصوب و به موجب قانون، هزینه‌های خود را مطالبه نمایند (کرباسیان، ۱۳۷۵: ۷۵). از این رو، چنانچه از فلسفه اساسی‌سازی این اصل پرسیده شود، می‌توان به مشروح مذکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، تجربیات سایر کشورها و تحلیل اقتصادی استناد نمود.

خزانه در لغت به معنای گنج خانه، گنجینه خانه و جایی است که اموال و نقود را در آن نگاهداری کنند. (معین، ۱۳۸۸: ۱۴۱۷) معادل اسلامی خزانه را می‌توان بیت‌المال دانست. بیت‌المال از نظر لغوی به معنای خانه دارایی و خزینه اموال است. (نوری، ۱۳۶۳: ۲۲ و رفیعی، ۱۳۸۴: ۷۶) از نظر مفهوم اصطلاحی، بیت‌المال دو معنا دارد: اول، اموال عمومی،

حکومتی و هر آنچه که مردم به صورتی در آن حق دارند. دوم، مکانی که اموال عمومی در آن نگهداری می‌شود. معنای اول، قائم به اموال است و معنای دوم، قائم به مکان. (کرجی، ۱۳۸۱: ۱۱۱) بیت‌المال، به صورت ابتدایی در خانه پیامبر و به دستور آن حضرت تشکیل یافت؛ هر چه بر قلمرو حکومت اسلامی افزوده شد، بیت‌المال نیز توسعه یافت. (ابن خلدون، ۱۴۱۳: ۲۵۶ و نوری، ۱۳۶۳: ۱۶) تأسیس بیت‌المال به صورت تشکیلاتی و تحت عنوان بیت‌المال، عملاً در زمان خلیفه دوم محقق شد. (یعقوبی، ۱۴۰۶: ۱۵۳ و نوری، ۱۳۶۳: ۱۶)

هدف از خزانه‌داری، مدیریت بدهی و وجوه، برنامه‌ریزی جریان وجوه نقد و ممیزی اجرای بودجه است. ایجاد نظم و انضباط مالی، مبنای اصل تمرکز عایدات است. طبق بند ۵۰ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی ۱۳۸۲/۸/۱۰، «اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت»، یکی از شاخص‌ها در امور اقتصادی است. یکی از راهکارهای ایجاد نظم مالی، داشتن اطلاعات جامع، دقیق و شفاف از میزان دریافت‌ها، درآمدها و هزینه‌هایی است که انجام می‌گیرد تا بتوان بر پایه این اطلاعات، اقدام به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کرد. علاوه بر این، در سیاست‌های کلی برنامه ششم^۱ و هفتم^۲ توسعه نیز، عنایت بر این امور، مورد تأکید واقع شده است.

در مذاکرات خبرگان قانون اساسی، دلیل تصویب اصل (۵۳) قانون اساسی بیان شده است. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی تصویب شد تا برخلاف رویه پیش از انقلاب، تمامی درآمدها به خصوص درآمدهای نفتی یک جا به حساب خزانه‌داری کل واریز شود و کلیه پرداخت‌ها

۱. بند (۵) بخش اول تحت عنوان «امور اقتصادی» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه: «گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه‌ی سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقاء شفافیت و سلامت نظام مالی».

۲. بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه: «اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:

۱. احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها.

۲. شفاف سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه».

نیز از آنجا صورت گیرد. با توجه به مبانی ایجاد خزانه می‌بایست تمامی درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی، درآمدهای خاص، منابع ناشی از انفال، درآمدهای ناشی از ارائه خدمت و... به خزانه واریز شوند.

گفتگوی خبرگان قانون اساسی در خصوص اصل چهل و نهم قانون اساسی، با ارائه ابهاماتی در مصادیق مفاد اصل شروع می‌شود و در نهایت با اعلام پیشنهاد کفایت مذاکرات به پایان می‌رسد. با مذاقه در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی، در خصوص واژه «بیت‌المال» نکته‌ای قابل استنباط نبوده و بنابراین تفسیر منشأگرا جهت تبیین سؤال مقاله راهگشا نخواهد بود. نکته حائز اهمیت آن است که اصل پنجاه و سوم به تاریخ سوم آبان ماه سال ۱۳۵۸، به تصویب مجلس خبرگان قانون اساسی می‌رسد. این در حالی است که اصل چهل و نهم، هفتم آبان ماه سال ۱۳۵۸، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و در نهایت نیز در همان روز، تصویب می‌شود. با آنکه اصل پنجاه و سوم، پیش‌تر از اصل چهل و نهم به تصویب رسیده است، اما هیچ یک از اشخاص حاضر در جلسه به هنگام تصویب اصل اخیرالذکر، در خصوص رابطه «بیت‌المال» و «خزانه» سؤال یا ابهامی را طرح نمی‌کنند.

بنابر موارد فوق، این سؤال قابل طرح است که آیا نظام حقوقی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به دنبال تأسیس دو نهاد مشابه اما مستقل از هم بوده است یا آنکه به جهت تلقی خبرگان قانون اساسی، بیت‌المال همان خزانه است. پا را می‌توان فراتر از این دو مورد گذاشت و سؤالی بدین محتوا طرح کرد که آیا بیت‌المال و خزانه دو تأسیس فقهی و حقوقی جداگانه و البته با کارکرد متفاوت بوده‌اند که خبرگان قانون اساسی در دو اصل یاد شده از واژگانی متفاوت بهره برده‌اند؟

صرف‌نظر از موارد فوق، مبتنی بر تحلیل‌های اقتصادی می‌توان تحلیل مبانی تأسیس نهادی جهت مدیریت دریافت‌ها و پرداخت‌ها را در دستور کار قرار داد. اقتصاد سیاسی قواعد اساسی، تبیین نقش ساخت‌های متفاوت حقوقی و نهادی اساسی است که انتخاب‌های

کنشگران را در سطح یک جامعه می‌تواند در جهت مدیریت انواع فضاهاى رانت جویی، سوء استفاده از قدرت و... محدود کند (حسینی، ۱۴۰۰: ۲۹). از این منظر است که تأسیس نهاد خزانه و یا نهادی با کارکرد مشابه آن، حائز اهمیت است. در ادبیات مالیه عمومی، خزانه و یا نهادهای مشابه آن، یکی از ابزارهایی محسوب می‌شوند که هر نظام حقوقی برای مدیریت و کنترل کارآمد منابع نقدی دولت به کار می‌برد. به همین جهت است که رایینسون، تورویک و وردی^۱ (۲۰۰۶) معتقدند که کارایی یا ناکارایی سیاسی بستگی به این دارد که سیاستمداران در چه چارچوب نهادی اقدام به تصمیم‌گیری می‌کنند. عامل کلیدی در موفقیت نظام بودجه‌ریزی یک کشور، فراهم بودن محیط مناسب نهادی است. از نظر برخی از نویسندگان، برخورداری از خزانه برای همه منابع دولت به گونه‌ای که هیچ منبعی خارج از خزانه کل کشور قرار نگیرد، به عنوان یکی از قواعد چهارگانه بودجه یکپارچه، توانایی اطلاع از مجموع منابع مالی دولت و در نتیجه تخصیص کارای آن را فراهم می‌کند (پيله فروش، ۱۳۹۶: ۲۴۶).

چنین ترتیباتی باید به گونه‌ای طراحی شوند که شامل تمامی منابع و فاقد هیچ‌گونه پراکندگی باشد. بسیاری از بازارهای نوظهور و کشورهای کم درآمد، سیستم‌های پراکنده‌ای برای رسیدگی به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی دارند. در این کشورها، وزارت دارایی یا خزانه‌داری فاقد دیدگاه واحد و کنترل متمرکز بر منابع نقدی دولت است (پاتانایاک، ۲۰۱۰: ۴). از همین رو است که اقتصاددانان به اصل عدم تخصیص استناد نموده‌اند. براساس این اصل، تهاتر میان منابع و مصارف یک دستگاه اجرایی قابل پذیرش نیست. (عباسی، ۱۳۹۹: ۴۰ و قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۱ و قادری، ۱۳۸۶: ۵۳) منظور از اصل مذکور این است که در قانون بودجه، هیچ درآمدی برای هزینه‌های خاصی تخصیص نیابد و هیچ هزینه‌ای از محل درآمدهای خاص تأمین اعتبار نشود، بلکه باید همه درآمدهای دولت به خزانه واریز شود و همه اعتبارات مربوط به هزینه‌های دولت نیز از محل درآمدهای عمومی واریز شده به خزانه تأمین و پرداخت شود. (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۳۶)

بنابراین کارکرد اصلی خزانه یا نهاد مشابه آن، کسب اطمینان از اجرای کارآمد بودجه و مدیریت صحیح منابع مالی است. (آذر، ۱۳۹۹: ۳۵۶) عدم اهتمام به سازوکارهای نهادی کارا مانند آنچه که تحت عنوان خزانه شناخته می‌شود و اختصاص درآمدهای عمومی به موارد خاص و یا عدم توجه به همه‌شمول بودن این نهاد و درج درآمد اختصاصی و ردیف‌های درآمد-هزینه در بودجه‌های سنواتی، هرج و مرج حقوقی را به همراه خواهد داشت.

هرچه قواعد بازی سازگارتر، واقع‌نماتر و کارآمدتر باشند، هزینه مبادله^۱ بیشتر کاهش می‌یابد. به همین خاطر است که نهادگرایان بر شکل‌گیری نهادها تأکید دارند، زیرا به نظر آنها، نهادها نوعی قواعد بازی برای جامعه فراهم می‌آورند که هزینه مبادله را کم می‌کند. نهادگرایان جدید عقیده دارند که تغییر یا اصلاح نهادها نیز روی هزینه مبادله مؤثر است. (دادگر، ۱۳۸۶: ۱۱۲) از این دریچه، شکل‌گیری سازوکاری واحد جهت مدیریت یکپارچه دریافت‌ها و پرداخت‌ها، قابل توجیه است. چراکه از این طریق، استفاده بهینه از منابع، کاهش هزینه‌های استقراض، تسریع در پرداخت مخارج دولت و کنترل و نظارت کارآمد بر منابع تخصیص یافته، محقق خواهد شد.

۱. چالش عدم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه

یکی از ابزارهای نهادی موجود در نظام حقوقی ایران، که مالیه عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نهاد «خزانه» است. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و قوانین متعددی از قبیل قانون محاسبات عمومی کشور، چارچوب حقوقی این نهاد را مشخص می‌کنند.

در خصوص صدر این اصل، باید به سه نکته توجه داشت: اول، با توجه به مبنای اصل (۵۳) و نیز مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، منظور از دولت در این اصل، معنای عام دولت یا همان حکومت است. دوم، بر اساس مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی،

1. Transaction cost.

دریافت‌های دولت مفهومی عام‌تر از درآمدهای دولت است.^۱ برخی به اشتباه، این دو را یکی انگاشته‌اند (رنجبری، بادامچی، ۱۳۸۲: ۴۸) سوم، خزانه یک شخص حقوقی مستقل از دولت نبوده و حتی دارای استقلال مالی نیز نیست. خزانه تنها از حیث حسابداری، دارای شخصیت مستقلی است (امامی، ۱۳۸۴: ۱۶۷؛ صدری‌نیا، ۱۳۸۵: ۷۳). مبتنی بر سه نکته مذکور، در خصوص صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، تفکیک بیت‌المال موضوع اصل (۴۹) قانون اساسی از خزانه را در ادامه بررسی خواهیم کرد.

۲. تفکیک بیت‌المال و خزانه از منظر تفاسیر شورای نگهبان

مطابق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو تأسیس حقوقی مشابه یعنی «بیت‌المال» و «خزانه» ایجاد گردید. اینکه رابطه میان بیت‌المال مندرج در اصل چهارم و نهم و خزانه‌داری کل مندرج در اصل پنجاه و سوم چیست، نیازمند ارائه تحلیل است. بررسی آراء و نظرات شورای نگهبان نیز در این خصوص می‌تواند راهگشا باشد.

شورای نگهبان در نظریه شماره ۳۱۹۳ مورخ ۱۳۶۰/۵/۶ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور اعلام داشت: «در مورد تبصره ۵۹ اگر مقصود از اموال مصادره شده اموالی باشد که در اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی از ید اشخاص انتزاع می‌شود، اطلاق جمله «به حساب درآمدهای عمومی منظور گردد» با موازین شرعی مخالف است». تبصره ۵۹ بدون تغییر محتوایی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۶۰/۵/۸، طی نظریه شماره ۳۲۳۰ شورای نگهبان، مورد تأیید اکثریت فقهای شورای نگهبان قرار گرفت.

۱. «کلیه دریافت‌های مربوط به دولت» یک چیز اضافه را هم می‌رساند زیرا بعضی از امانت‌های ملت [را هم شامل می‌گردد]. [مثلاً مردم در منازعات و مسائل دیگر، پولی را در نزد دولت یا در ثبت به امانت می‌گذارند] (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، فاتحی، صص ۱۴۲۲ ۱۴۲۱). «دریافت و پرداخت مصطلح‌تر است و معنایش هم وافی‌تر است برای اینکه وقتی پرداخت می‌فرمائید اعم از هزینه است» (پیشین، خامنه‌ای، ص ۱۴۲۲). «این دریافت‌ها شامل وام هم می‌شود» (پیشین، عضدی). «این تذکر (تذکر فوق)، تذکر بجایی است چون این مورد قطعاً درآمد نیست، بنابراین کلمه دریافت اعم از درآمد می‌شود» (پیشین، شهید بهشتی).

البته ذیل نظریه شماره ۲۴۶۸ مورخ ۱۳۶۰/۳/۱۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه اجازه انجام هزینه‌های کشور در چهار ماهه اول ۱۳۶۰ اشعار می‌داشت: «بدیهی است در مورد وام‌ها، ضوابط شرعی مراعات و کمال دقت در اجتناب از اسراف و تبذیر بیت‌المال انجام خواهد شد». به نظر می‌رسد در این نظریه برخلاف نظریه پیشین، خزانه و بیت‌المال یکی انگاشته شده‌اند.

علاوه بر این، ماده (۲۲) الحاقی از قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل چهل و نهم (۴۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اشعار می‌دارد: «پس از ارسال پرونده از سوی دادستان موضوع ماده (۱۸) این قانون، دادگاه ضمن تعیین وقت رسیدگی از فرد مظنون دعوت به عمل می‌آورد. دادگاه باید از اطلاع فرد مظنون اطمینان حاصل کند. فرد مزبور شخصاً یا از طریق وکیل منتخب خود می‌تواند مستندات و دفاعیات را ظرف مدت یک ماه از تاریخ جلسه اول به صورت مکتوب به دادگاه ارائه دهد. این مدت تنها برای یک بار و حداکثر به مدت یک ماه قابل تمدید است. عدم حضور فرد مظنون یا عدم ارائه اسناد و مدارک مثبته مانع از رسیدگی نخواهد بود. دادگاه نسبت به صحت اسناد و مدارک و دفاعیات ارائه شده بررسی لازم را انجام می‌دهد و با رعایت احکام مرتبط در قانون مبارزه با پولشویی ظرف مدت یک هفته پس از ختم رسیدگی حسب مورد حکم به اعاده اموال نامشروع به صاحب حق یا بیت‌المال صادر می‌کند». در تبصره ماده یاد شده، مقرر شده است که درآمدها و اموال اعاده شده مربوط به دولت ناشی از اجرای احکام مقرر در این بخش، پس از گردش خزانه در چهارچوب قانون بودجه سنواتی به مصرف برسد. ماده یاد شده، با ایراد از سوی شورای نگهبان مواجه نشد و بنابراین، به نظر می‌رسد که تلقی شورای نگهبان از بیت‌المال و خزانه، یکی است.

۳. تفکیک بیت‌المال و خزانه از منظر قانون عادی

طبق ماده (۷) قانون نحوه اجرای اصل (۴۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷، «در صورتی که اموال نامشروع از اموال عمومی یا انفال باشد محکوم به در اختیار

دولت جمهوری اسلامی ایران قرار» می‌گیرد. و طبق ماده (۸) قانون مزبور، «دادگاه پس از احراز نامشروع بودن اموال و دارایی اشخاص حقیقی و یا حقوقی، در صورتی که مقدار آن معلوم باشد، چنانچه صاحب آن مشخص است، باید به صاحبش رد شود ولی اگر صاحب آن مشخص نیست، در اختیار ولی امر قرار داده می‌شود و اگر مقدار آن معلوم نباشد، چنانچه صاحب آن مشخص است باید با صاحب مال مصالحه نماید ولی اگر صاحب آن مشخص نیست، باید خمس مال را در اختیار ولی امر قرار دهد». براساس مواد مزبور و ماده (۵) قانون مذکور، به نظر می‌رسد این اموال به خزانه واریز نمی‌شوند. با این حال، در تبصره یک ماده واحده قانون شمول اجراء قانون نحوه اجرا اصل (۴۹) قانون اساسی در مورد ثروت‌های ناشی از احتکار و گرانفروشی و قاچاق مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۲۹ مجلس شورای اسلامی آمده است: «درآمدهای ناشی از اجراء این قانون توسط دستگاه‌های ذیربط وصول و بدون دخل و تصرف در آنها به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد».

قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن در تاریخ ۱۳۷۰/۱۰/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به موجب ماده یک این قانون، سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی «به منظور جمع‌آوری و نگهداری، اداره و فروش کالاهای متروکه دولتی و غیردولتی و ضبطی و قاچاق قطعیت‌یافته و کالاهای قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری و همچنین اموال منقول و غیرمنقول و حقوق مالی که بر اثر احکام و قرارهای قطعی مراجع ذیصلاح قضایی و یا تصمیمات مراجع صلاحیت‌دار اداری و صنفی به انحاء مختلف از قبیل ضبط، مصادره، استرداد، تملیک، جریمه و تعزیر مالی، صلح، هبه، و نیز سایر اموالی که در اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین تملک و یا تصرف دولت درآمده و یا درمی‌آید»، تشکیل می‌گردد.

ماده (۳) قانون فوق‌الذکر، در خصوص نحوه دخل و تصرف در اموال موضوع اصل (۴۹) قانون اساسی اشعار می‌دارد که: «اموالی که از... اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه (حاکم) است با اذن کلی ایشان در اختیار

سازمان قرار می‌گیرد تا به‌طور جداگانه حسب دستور معظم‌له در جهت نگهداری، اداره و فروش آنها اقدام نماید. پرداخت هر نوع وجهی از محل عواید حاصل از فروش و نیز هرگونه تصرف در این اموال موقوف به اذن ولی فقیه یا نماینده خاص ایشان در تصرف این اموال خواهد بود». بنابراین حسب مفاد مندرج در ماده (۳) قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن، اموال موضوع اصل (۴۹) قانون اساسی، چنانچه مقام معظم رهبری اذن بدهند، در اختیار سازمان قرار خواهد گرفت. تصرف در این اموال و عواید حاصل از آن نیز با اذن معظم‌له خواهد بود.

نکته حائز اهمیت آن است که مطابق مفاد ماده (۳۱) این قانون،^۱ کلیه دستگاه‌ها و مراجع قضایی مکلف گردیده‌اند که وجوه ریالی و ارزی که تحت عنوان قاچاق کشف و یا تحت عنوان جرائم اخذ می‌گردد و همچنین کلیه وجوه ارزی و ریالی که بابت جریمه اجناس قاچاق، احتکار، گرانفروشی، تعزیرات حکومتی و سایر عناوین به نفع دولت ضبط قطعی شده و یا می‌شوند، به حساب خزانه واریز نمایند. در ادامه در همین ماده، قانون‌گذار در خصوص مسکوکات طلا و نقره و شمش طلا و جواهرات و اموال موضوع این قانون اظهار داشته است: «همچنین دستگاه‌های مذکور مکلفند کلیه مسکوکات طلا و نقره و شمش طلا و جواهرات و اموال موضوع این قانون را بلافاصله و بدون دخل و تصرف با تنظیم صورت‌مجلسی که به امضاء دادستان مربوط و رئیس اداره امور اقتصادی و دارایی یا نمایندگان آنها خواهد رسید به سازمان تحویل دهند».

۱. ماده ۳۱ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن: «کلیه دستگاه‌ها و مراجع قضایی کشور مکلفند وجوه ریالی و ارزی که تحت عنوان قاچاق کشف و یا تحت عنوان جرائم اخذ می‌گردد و همچنین کلیه وجوه ارزی و ریالی که بابت جریمه اجناس قاچاق، احتکار، گرانفروشی، تعزیرات حکومتی و سایر عناوین بنفع دولت ضبط قطعی شده و یا می‌شوند را بلافاصله بدون دخل و تصرف تا تعیین تکلیف قطعی از طرف مراجع قضایی به حساب خزانه که به همین منظور افتتاح می‌شود واریز نمایند. همچنین دستگاه‌های مذکور مکلفند کلیه مسکوکات طلا و نقره و شمش طلا و جواهرات و اموال موضوع این قانون را بلافاصله و بدون دخل و تصرف با تنظیم صورت‌مجلسی که به امضاء دادستان مربوط و رئیس اداره امور اقتصادی و دارایی یا نمایندگان آنها خواهد رسید به سازمان تحویل دهند».

ماده (۹) قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن^۱ سازمان را مکلف نموده است که وجوه حاصل از فروش اموال موضوع ماده (۱) این قانون را پس از احتساب ۱۰٪ در مورد اموال منقول و ۵٪ در مورد اموال غیرمنقول بابت کارمزد فروش، حسب مورد به حساب‌های درآمد عمومی کشور واریز نماید. همچنین در تبصره ذیل ماده آمده است: «در مورد واریز وجوه حاصل از فروش اموال موضوع ماده (۳) این قانون طبق قسمت اخیر همان ماده عمل خواهد شد».

در سال ۱۳۹۸، موادی به قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی الحاق گردید. به موجب تبصره ماده ۲۲ قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۱ درآمدها و اموال اعاده شده مربوط به دولت ناشی از اجرای احکام مقرر در این بخش بر اساس قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی پس از گردش خزانه در چهارچوب قانون بودجه سنواتی به مصرف خواهد رسید. و نهایتاً آنکه، در ماده ۱۹ دستورالعمل اجرای قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ ابلاغی رئیس وقت قوه قضائیه مقرر شده است که: «در اجرای حکم دادگاه، اموال موضوع قانون حسب مورد به صاحب حق یا دولت مسترد و درآمدهای ناشی از اجرای قانون، بر اساس قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ با اصلاحات بعدی به حساب خزانه واریز می‌شود». جمع‌بندی آنچه را که در سطوح فوق آمده است، در شکل ذیل مشاهده می‌کنید:

۱. ماده ۹: «سازمان مکلف است وجوه حاصل از فروش اموال موضوع ماده (۱) این قانون را پس از احتساب ۱۰٪ در مورد اموال منقول و ۵٪ در مورد اموال غیرمنقول بابت کارمزد فروش، حسب مورد به حساب‌های درآمد عمومی کشور واریز نماید، ۱۰٪ و ۵٪ مذکور به حساب تمرکز درآمد سازمان در خزانه منظور خواهد شد».

۲. تبصره ماده ۲۲ قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «درآمدها و اموال اعاده شده مربوط به دولت ناشی از اجرای احکام مقرر در این بخش بر اساس قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی پس از گردش خزانه در چهارچوب قانون بودجه سنواتی به مصرف خواهد رسید».

شکل ۱. جمع بندی مفاد قوانین مرتبط با اصل چهل و نهم قانون اساسی



منبع: یافته های پژوهش

از دو منظر می توان مفاد قوانین فوق را مورد بررسی قرار داد. به عبارتی دیگر، یا باید به نسخ ضمنی کلیه قوانین معارض با مفاد مندرج در قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل (۴۹) قانون اساسی قائل شد که در این صورت، دادگاه پس از احراز نامشروع بودن اموال و دارایی اشخاص حقیقی و یا حقوقی، مال موضوع رسیدگی را به حساب خزانه واریز می نماید یا آنکه طبق اصول حقوقی تلاش کنیم تا جایی که امکان دارد، قوانین فوق را در کنار هم جمع کرده و به یک تفسیر واحد برسیم. به عبارت دیگر یا باید قائل به نسخ ماده (۸) قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی باشیم یا آنکه از عدم نسخ آن دفاع کنیم. علیرغم ابهامات و تعارضاتی که در قوانین فوق الذکر وجود دارد، به عقیده نگارندگان، برای فهمی صحیح از مفاد مندرج در قوانین مورد اشاره، باید از اصول کلی حقوقی یاری جست چرا که در قواعد حقوقی آمده است: «الجمع مهما امکن اولی من الطرح». 'در ادامه به تبیین رویکرد نگارندگان خواهیم پرداخت.

۱. تا زمانی که بین دلالت دو دلیل امکان جمع عرفی باشد، لازم است آن جمع صورت گیرد.

۴. بیت‌المال و خزانه و ارائه یک رویکرد

با توجه به تفکیک شدن مقام ولایت از حکومت در دوران غیبت در پیش از انقلاب اسلامی ایران و با توجه به روشن و شفاف نبودن زوایای مختلف نظریه دولت اسلامی در ذهن تدوین‌کنندگان قانون اساسی، تفکیک مزبور به‌طور ضمنی در متن قانون اساسی نیز خود را نمایان کرد. شاید بتوان تفکیک مزبور را ناشی از اصل عدم مداخله مستقیم حداکثری ولی فقیه در حکومت و صلاحیت نظارتی وی دانست. با توجه به نداشتن نظریه مورد اجماع میان خبرگان قانون اساسی در خصوص نحوه تشکیل حکومت جمهوری اسلامی و در خصوص حدود صلاحیت هریک از عناصر و مقامات در این نظام سیاسی، نتوان نظر قابل دفاع و مستندی را در خصوص رابطه خزانه و بیت‌المال ارائه کرد. به نظر می‌رسد براساس نظریه ولایت مطلقه فقیه حضرت امام خمینی (ره)، به عنوان پایه فقهی نظام جمهوری اسلامی ایران، اولاً، خزانه و بیت‌المال طریقت داشته و باید هدف از آن، ایجاد انضباط مالی و داشتن اطلاع از دریافت‌های دولت (حکومت) محقق شود. ثانیاً، ولایت فقیه جدای از دولت نیست و دولت نیز بدون ولی فقیه مشروعیت ندارد؛ البته این تعامل، به معنای یکی بودن این دو یا داشتن رابطه تساوی یا این‌همانی نیست. بنابراین، صرف نظر از عنوان این محل (خزانه یا بیت‌المال)، باید تمامی دریافت‌های حکومت به یک محل واریز شود.

اصل ۴۹ قانون اساسی، دولت را مکلف نموده است تا ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشموع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. علاوه بر این، براساس اصل (۵۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد خزانه شکل گرفته است. به موجب این اصل، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام

می‌گیرد. حال سؤال اساسی آن است که آیا می‌توان این دو اصل قانون اساسی را به نحوی تفسیر کرد تا ضمن حفظ این دو نهاد در کنار یکدیگر، اصول بدیهی مدیریت منابع عمومی کشور نیز رعایت گردد؟ در پاسخ باید گفت که:

برخی از نویسندگان معتقدند که «بیت‌المال» که از آن به عنوان خزانه دولت اسلامی یاد می‌شود، مفهومی اعم از واژه «خزانه» مصرح در اصل (۵۳) دارد و به موجب اصل (۴۵) قانون اساسی شامل انفال و ثروت‌های عمومی می‌شود. (اشکذری خلیلیان و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۱) واژه بیت‌المال به محلی اطلاق می‌شود که در آن درآمدهای دولت اسلامی قرار می‌گیرد. به لحاظ اصطلاحی بیت‌المال در دو معنا به کار می‌رود: گاهی به معنای اموال عمومی، حکومتی و هرآنچه که مردم به نحوی در آن حق دارند، استعمال می‌شود و گاهی به معنای مکانی که اموال عمومی در آن نگهداری می‌شود، به کار می‌رود. معنای نخست قائم به اموال است و معنای دوم قائم به مکان. (کرجی، ۱۳۸۱: ۱۱۱) بیت‌المال به مکانی گفته شد که اموال حاصل از زکات، غنایم و خراج در آن گردآوری می‌شد. (خطیب، ۱۳۹۵: ۴۷)

خزانه یکی از مهم‌ترین دستگاه‌های مالی است که در اجرای بودجه، نقش مهمی را ایفا می‌کند. اداره مطلوب کشور مستلزم پیش‌بینی منابع درآمدی برای انجام هزینه‌های عمومی است. در این راستا، سازمان‌ها و دستگاه‌های مأمور وصول درآمدهای عمومی باید درآمدها را براساس مقررات قانونی وصول کنند و آن را باتوجه به اصل تمرکز عایدات که امروزه به عنوان یکی از اصول مهم حاکم بر بودجه در همه نظام‌های حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته است، به مرکزی تحویل دهند و سازمان‌های مأمور انجام هزینه‌های عمومی، وجوه لازم را از آن دریافت کنند (رنجبری، بادامچی ۱۳۹۷: ۱۷۵). اصول تمرکز عایدات و جامعیت بودجه ایجاب می‌کند که سازمان‌های مأمور تشخیص و وصول درآمدهای عمومی، کلیه درآمدهای وصولی را بدون کسر هزینه‌ها به دستگاه یا مرکز واحدی تحویل دهند و سازمان‌های مأمور انجام هزینه‌های عمومی نیز وجوه لازم را برای این کار از آن دستگاه دریافت کنند. خزانه در واقع دستگاهی است که بین سازمان‌های دوگانه مذکور رابطه برقرار می‌کند و بدون وجود

آن، اجرای بودجه امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین می‌توان گفت که خزانه مخزن درآمدهای عمومی، صندوقدار وجوه عمومی و بانکدار بودجه‌ها است و لذا نقش مهمی در اجرای بودجه و برقراری نظم در مالیه کشور به عهده دارد. (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۹۲-۲۹۱) خزانه سه نقش اساسی برعهده دارد:

۱. نقش صندوق: خزانه به معنای صندوق، مبین موجودی وضع صندوق از نظر دریافت‌ها و پرداخت‌ها است. نقش صندوق خزانه به این صورت است که از طریق آن، عواید دولت جمع‌آوری و از محل آن مخارج دولت تأدیه می‌گردد.

۲. نقش بانک: از طریق بانک (خزانه)، جریان‌های دخل و خرج عمومی در زمان دریافت‌ها و پرداخت‌ها و زمان و مکان آن هماهنگ می‌شود یعنی از طریق عملیات خزانه تعادل مالی در زمان و مکان بین دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت در طول سال مالی برقرار می‌گردد.

عدم هماهنگی گاه «مکانی» است بدین معنی که در ناحیه‌ای از کشور درآمدها بیش از مخارج است و گاه «زمانی» است بدین معنی که درآمدها و مخارج بودجه در زمان هماهنگ نیستند و از سوی دیگر، امروزه وظیفه خزانه از نظر هماهنگ کردن دخل و خرج دولت از حدود سال مالی تجاوز کرده است.

۳. نقش کنترل: عبارت است از کنترل جریان نقدینگی در جامعه و این کنترل ناشی از توسعه حدود فعالیت دولت در اقتصاد قرن حاضر بوده که وظایفی را در چارچوب فعالیت خزانه ایجاد کرده است. (زندى حقیقی، ۱۳۶۹: ۲۲۷-۲۱۶)

به عقیده برخی، بیت‌المال در کتب مالیه در تمدن اسلامی بیشتر، نقش صندوق خزانه را برعهده داشته است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴: ۲) با این حال، علیرغم نظرات متفاوتی که در میان پژوهشگران حوزه حقوق عمومی در این خصوص وجود دارد، نگارندگان معتقدند که بیت‌المال با خزانه از نظر مفهومی دارای تفاوت است. ماهیت

متفاوت بیت‌المال و خزانه موجب می‌گردد که هر دو نهاد موجود در نظام حقوقی ایران، حفظ گردد و به عبارت دقیق‌تر، یکی دیگری را در درون خود هضم ننماید. می‌توان به‌گونه‌ای تحلیل نمود که این دو از لحاظ کارکردی، مکمل یکدیگر باشند.

بیت‌المال مفهومی منبعث از فقه اسلامی است درحالی‌که مفهوم خزانه، در ادبیات مدیریت و اقتصاد، به جهت مدیریت بهینه منابع عمومی رواج پیدا کرده است. با این حال، از منظر تحلیلی می‌توانیم به‌گونه‌ای تفسیر کنیم که هر دو نهاد مندرج در قانون اساسی از کارکرد خارج نشوند. به نظر نگارندگان، عبارت «دولت» در اصل (۵۳) قانون اساسی، صرفاً دلالت بر قوه مجریه یا قوای سه‌گانه ندارد، بلکه مفهومی است که کلیه ارکان حاکمیت را شامل می‌شود. فلذا آنچه که تحت عنوان دریافت‌های ولی فقیه شناخته می‌شود، علیرغم آنکه مطابق با مبانی فقهی باید در بیت‌المال متمرکز گردد و نحوه مصرف آن در اختیار ولی فقیه باشد، لکن طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، باید تحت عنوان حساب بیت‌المال، در خزانه واریز گردد. چرا که این اصل صراحت دارد بر اینکه کلیه دریافت‌های مربوط به دولت در حساب خزانه‌داری متمرکز شود. بنابراین، ضمن آنکه نهاد بیت‌المال که نحوه هزینه‌کرد آن مطابق با دستورات ولی فقیه است، حفظ می‌گردد، کلیه اموال و دارائی‌هایی که به موجب قوانین و مقررات، مشمول عنوان بیت‌المال می‌شوند، در حساب بیت‌المال نزد خزانه‌داری واریز می‌شود. به عبارتی دیگر، ما به این گزاره اعتقاد داریم که: بیت‌المال و خزانه از لحاظ کارکردی دو مفهوم متمایز لکن قابل تجمیع هستند. بیت‌المال به جهت تحقق اهداف نظام اسلامی در حوزه‌های مختلف اعم از سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پدید آمده است که تماماً طریق هزینه‌کرد آن برعهده ولی فقیه است، درحالی‌که خزانه با هدف مدیریت منابع عمومی کشور شکل گرفته است. بنابراین باید گفت که بیت‌المال یک پدیده ماهوی است درحالی‌که خزانه پدیده‌ای شکلی است فلذا جمع بین این دو نهاد ممکن خواهد بود.

مطابق آنچه که در سطور گذشته گفته شد، در جمع بین قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با اصل (۴۹) قانون اساسی، باید گفت که مطابق تبصره یک ماده واحده قانون شمول اجراء

قانون نحوه اجرا اصل (۴۹) قانون اساسی در مورد ثروت‌های ناشی از احتکار و گرانفروشی و قاچاق مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۲۹ مجلس شورای اسلامی، درآمدهای ناشی از اجراء این قانون توسط دستگاه‌های ذیربط وصول و بدون دخل و تصرف در آنها به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد. لکن در خصوص نحوه هزینه‌کرد، مطابق با آنچه که در قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی آمده است، با اذن مقام معظم رهبری صورت می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

مفهوم بیت‌المال و تفاوت آن با خزانه‌داری مندرج در اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، محور اصلی این پژوهش محسوب می‌شود. پذیرش سازوکار بیت‌المال در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در کنار خزانه‌داری کل، سؤالات و ابهاماتی را به همراه دارد. اینکه چه رابطه‌ای میان بیت‌المال و خزانه‌داری، هست و باید باشد، یکی از چالش‌های تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی محسوب می‌شود؛ آیا بیت‌المال همان خزانه‌داری است یا مفهوم دیگری از آن قابل استنباط است؟

در بخش مبانی نظری، تلاش شد تا ضمن بازخوانی مشروح مذاکرات اصول (۴۹) و (۵۳) قانون اساسی، از دریچه تحلیل اقتصادی، شکل‌گیری سازوکاری واحد جهت مدیریت یکپارچه دریافت‌ها و پرداخت‌ها، توجیه شود. چراکه از این طریق، استفاده بهینه از منابع، کاهش هزینه‌های استقراض، تسریع در پرداخت مخارج دولت و کنترل و نظارت کارآمد بر منابع تخصیص‌یافته، محقق خواهد شد.

در ادامه، ضمن بررسی رویه شورای نگهبان در خصوص اصول یاد شده، به ویژه تمایز میان بیت‌المال و خزانه، تلقی شورای نگهبان از این دو نهاد یکی است. بدین جهت است که عبارت «پس از گردش خزانه» در خصوص درآمدها و اموال اعاده شده مربوط به دولت ناشی از اجرای احکام مقرر در قانون نحوه اجرای اصل چهل و نهم (۴۹) قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران و قانون الحاق آن، با ایراد از سوی شورای نگهبان مواجه نشد.

بررسی قوانین مرتبط با اصل چهل و نهم قانون اساسی مؤید این نکته است که میان قوانین حاکم، نوعی تعارض وجود دارد. برخی از قوانین از عبارت «بیت المال» و برخی دیگر از «خزانه» برای واریز اموال موضوع قانون و درآمدهای ناشی از اجرای قانون استفاده کردند. لذا برای رسیدن به یک معیار واحد، نیاز به ارائه رویکردی صحیح و مبتنی بر قانون اساسی الزامی است.

بنابر مراتب فوق، باید گفت که: اولاً، خزانه و بیت المال طریقت داشته و باید هدف از آن، ایجاد انضباط مالی و داشتن اطلاع از دریافت های دولت (حکومت) محقق شود. ثانیاً، ولایت فقیه جدای از دولت نیست و دولت نیز بدون ولی فقیه مشروعیت ندارد؛ البته این تعامل، به معنای یکی بودن این دو یا داشتن رابطه تساوی یا این همانی نیست. بنابراین، صرف نظر از عنوان این محل (خزانه یا بیت المال)، باید تمامی دریافت های حکومت به یک محل واریز شود.

نگارندگان در تبیین رویکرد خود، معتقدند که بیت المال و خزانه از لحاظ کارکردی دو مفهوم متمایز لکن قابل تجمیع هستند. بیت المال مفهومی منبعث از فقه اسلامی است درحالی که مفهوم خزانه، در ادبیات مدیریت و اقتصاد، به جهت مدیریت بهینه منابع عمومی رواج پیدا کرده است. با این حال، از منظر تحلیلی می توانیم به گونه ای تفسیر کنیم که هر دو نهاد مندرج در قانون اساسی از کارکرد خارج نشوند. به نظر نگارندگان، عبارت «دولت» در اصل (۵۳) قانون اساسی، صرفاً دلالت بر قوه مجریه یا قوای سه گانه ندارد، بلکه مفهومی است که کلیه ارکان حاکمیت را شامل می شود. فلذا آنچه که تحت عنوان دریافت های ولی فقیه شناخته می شود، علیرغم آنکه مطابق با مبانی فقهی باید در بیت المال متمرکز گردد و نحوه مصرف آن در اختیار ولی فقیه باشد، لکن طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، باید تحت عنوان حساب بیت المال، در خزانه واریز گردد. چرا که این اصل صراحت دارد بر اینکه کلیه

دریافت‌های مربوط به دولت در حساب خزانه‌داری متمرکز شود. بنابراین، ضمن آنکه نهاد بیت‌المال که نحوه هزینه‌کرد آن مطابق با دستورات ولی فقیه است، حفظ می‌گردد، کلیه اموال و دارائی‌هایی که به موجب قوانین و مقررات، مشمول عنوان بیت‌المال می‌شوند، در حساب بیت‌المال نزد خزانه‌داری واریز می‌شود.

در پایان، باید به این نکته اذعان داشت که با مذاقه در قوانین و مقررات مرتبط با اصل چهل‌ونهم قانون اساسی، در مقام جمع میان مفاد متعارض آن قوانین و مقررات، گفته شده است که مطابق تبصره یک ماده واحده قانون شمول اجراء قانون نحوه اجرا اصل (۴۹) قانون اساسی در مورد ثروت‌های ناشی از احتکار و گران‌فروشی و قاچاق مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۲۹ مجلس شورای اسلامی، درآمدهای ناشی از اجراء این قانون توسط دستگاه‌های ذیربط وصول و بدون دخل و تصرف در آنها به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد. لکن در خصوص نحوه هزینه‌کرد، مطابق با آنچه که در قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی آمده است، با اذن مقام معظم رهبری صورت می‌گیرد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آذر، عادل (۱۳۹۹)، «بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی»، تهران: انتشارات سمت.
۲. ابن خلدون (۱۴۱۳)، «تاریخ ابن خلدون المسمی کتاب العبر و دیوان المبتدا و الخبر»، جلد ۱، بیروت: دارالکتب العلمیه.

۳. امامی، محمد (۱۳۸۴)، «کلیات حقوق مالی»، تهران: میزان.
۴. حسینی، سید جعفر، روح‌الله ابوجعفری و داود کریمی‌پور (۱۴۰۰)، «گفتارهایی پیرامون اقتصاد سیاسی قواعد اساسی»، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۵. رستمی، ولی (۱۳۹۵)، «مالیه عمومی»، تهران: نشر میزان.
۶. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۲)، «حقوق مالی و مالیه عمومی»، تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۷. زندی حقیقی، منوچهر (۱۳۶۹)، «مالیه عمومی، بودجه و خزانه‌داری»، تهران، دانشگاه تهران.
۸. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، جلد سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۹. عباسی، ابراهیم (۱۳۹۹)، «بودجه‌ریزی نوین در ایران: اصول، مراحل و روش‌ها»، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. قادری، محمدرضا (۱۳۸۶)، «بودجه‌ریزی نوین دولتی»، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ دوم.
۱۱. قلی‌زاده، رحمان‌قلی (۱۳۹۱)، «نظام بودجه‌ریزی در ایران: نظریه و عمل»، تهران: نشر چاپار، چاپ اول.
۱۲. معین، محمد (۱۳۸۸)، «فرهنگ فارسی»، جلد ۱، تهران: امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم.
۱۳. نوری، حسین (۱۳۶۳)، «بیت‌المال در نهج‌البلاغه»، تهران: انتشارات بنیاد نهج‌البلاغه.

ب) مقالات

۱. آهنگری، محمد، علی چهکندی‌نژاد و محمد رضوی (۱۴۰۰)، «تحلیل مصادره اموال ناشی از ارتکاب جرم با تأکید بر اصل ۴۹ قانون اساسی»، فصلنامه کارآگاه، شماره ۵۶، ۸۴-۶۵.
۲. بهنام رودسری، حسین (۱۳۸۷)، «چگونگی رسیدگی به پرونده‌های موضوعی اصل ۴۹

- قانون اساسی در دادگاه‌های انقلاب»، کانون وکلا، شماره ۲۰۰ و ۲۰۱، صص ۸۴-۶۹.
۳. پيله فروش، میثم، ابوالفضل پاسبانی و علی چشمی (۱۳۹۶)، «تأثیر قواعد مالی بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۲۷۹، ۲۳۷-۲۳۷.
۴. خلیلیان اشکذری، محمد جمال، سیدحمید جوشقانی‌نایینی، قاسم عسکری، محمدکاظم صباغی و محمدهادی آزادی (۱۳۹۸)، «تأمین و تخصیص بودجه دولت اسلامی»، قم: موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
۵. خواجه‌وند، مظاهر و عادل پوراسکندر (۱۳۹۶)، «مصادره اموال در حقوق ایران با تأکید بر رویه دادگاه اصل ۴۹ قانون اساسی»، پژوهش ملل مهر، شماره ۲۲، صص ۱۲۵-۱۰۹.
۶. دادگر، یدالله (۱۳۸۶)، «نقش قضیه کوز و هزینه مبادله در تحولات جدید اقتصادی»، نشریه نامه مفید، شماره ۶۰، صص ۸۹-۱۱۴.
۷. رفیعی محمدی، ناصر (۱۳۸۴)، «پژوهشی در بیت‌المال (۱)»، فصلنامه فرهنگ جهاد، شماره ۴۱ و ۴۲.
۸. ستاریفر، محمد، علی عرب‌مازارو حسین تسلیمی (۱۳۸۸)، «تأثیر تغییر ماهیت دولت بر مالیه عمومی: بسط نظریه توازن دوگانه»، فصلنامه جامعه و اقتصاد، شماره بیست و یکم و بیست و دوم، صص ۲۵۲-۲۱۷.
۹. کاکائی، جمال و بهاره فهیمی (۱۴۰۰)، «ارزیابی حساب واحد خزانه»، نشریه پژوهش‌های برنامه و توسعه، شماره ۸ (ب)، صص ۷۲-۴۵.
۱۰. کرباسیان، اکبر (۱۳۷۵)، «بودجه‌ریزی در ایران؛ نه شامل و جامع، نه کامل و متعادل»، فصلنامه گزارش، شماره ۷۱، صص ۸۳-۷۵.
۱۱. کرجی، علی (۱۳۸۱)، «سیره پیامبر اکرم در بیت‌المال»، نشریه فرهنگ کوثر، شماره ۴۹، صص ۱۱۱-۱۲۵.
۱۲. مؤمنی، فرشاد و سمانه گلاب (۱۳۹۳)، «رفتارهای مالی دولت و عملکرد بلندمدت اقتصاد ملی:

- آسیب‌ها و آموخته‌ها»، نشریه تحلیل‌های اقتصادی توسعه ایران، شماره ۴، صص ۶۷-۴۱.
۱۳. نیکونهاد، حامد و صدیقه قارلقی (۱۳۹۶)، «اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان»، نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۷، ۱۳۳-۱۰۹.
۱۴. نیکونهاد، حامد و صدیقه قارلقی (۱۳۹۶)، «نهادهای ناقض اصل عدم تخصیص در قوانین و مقررات ناظر بر بودجه»، نشریه جستارهای حقوق عمومی، شماره ۳، صص ۷۰-۴۴.

ج) گزارش

۱. روحانی، سید علی، محمد مختاری و محسن اختیاری (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: ابعاد نگه‌داری حساب‌های دولتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۲۸.
۲. صدری‌نیا، محمد (۱۳۸۵)، «سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۰۷۱.
۳. لامعی، بهزاد (۱۳۹۱)، «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۴)، «پیرامون بهره‌وری بهینه از بیت‌المال در اقتصاد اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش ۲۴۰۱۱۰۷.

۲. انگلیسی

1. Robinson, A. James, Ragnar Torvik and Thierry Verdier (2006). "Political Foundations of the Resource Curse", Journal of Development Economics, Vol. 79, Issue 2.
2. Pattanayak, Saliendra and Israel Fainboim. (June 2010). "Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues." International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, IMF Working Paper, issue no.

عدالت اقتصادی در پرتو نظریه عدالت ولایی

علی رضا توکلی^۱

حسین ابراهیمی کوشالی^۲

راضی صحرائیان^۳

چکیده

انگیزه فطری مردم، برقراری عدل است و این انگیزه درونی با پیوند ولایت بین مردم و امام عادل، به انگیزه و اراده جمعی (پیشرفت) تبدیل می شود. در نظریه عدالت ولایی، کنشگر (فرد عادل و جمع عادل)، کنش پذیر (جامعه) و کنش (طراحی نظام عادلانه)، تبیین شده و مبنای محکمی از مفهوم و ماهیت عدالت و چگونگی اقامه آن، ارائه شده که می تواند مبنای عمل مردم به ویژه مسلمان و مومنان قرار گیرد. در این نظریه، ویژگی های فرد عادل را می توان در سه ساحت ایمان، اخلاق و عمل صالح (حرکت عادلانه فردی) تبیین کرد. ویژگی های جمع عادل را هم می توان در سه ساحت روش عادلانه تعاملات اجتماعی، نظام های قوام یافته در اداره جامعه و پیشرفت عادلانه جامعه در نظام ولایی، تبیین کرد. نظام های قوام یافته در اداره امور جامعه، به پنج حوزه نظام عدالت سیاسی، نظام عدالت اقتصادی، نظام عدالت اجتماعی، نظام عدالت فرهنگی و بین نسلی و نظام عدالت قضایی و جبران حقوق از دست رفته تقسیم شده است. برای طراحی نظام عادلانه در هر حوزه، باید نظام وارۀ مسائل مرتبط با عدالت را تعیین کرد. سؤال این تحقیق این است که گام های لازم برای طراحی نظام عادلانه در هر مسأله چه باید باشد؟ روش این تحقیق، پنل خبرگی

۱. دانش آموخته دکتری آینده پژوهی دانشگاه عالی دفاع ملی، رایانامه: tavakoli3@chmail.ir

۲. دانش آموخته دکتری آینده پژوهی دانشگاه عالی دفاع ملی، رایانامه: h.ekoosha@gmail.com

۳. دانش آموخته دکتری مهندسی پلیمر دانشگاه تربیت مدرس، رایانامه: S.razi@ippi.ac.ir

بوده و نتیجه به دست آمده از آن، این است که در هر مسأله، برای اقامه عدل این ده گام را باید طی کرد: (۱) تبیین مسأله، (۲) فهم عمیق دینی (از قرآن و عترت)، (۳) تعیین حقوق و تکالیف ذی حقان و معیارهای رضایت عمومی، (۴) بررسی راه حل ها و انتخاب راه حل مناسب (با استفاده از تجارب بشری)، (۵) تدوین قواعد عادلانه: مبنا مساوات، متناسب - با تعیین معیار، میزان و ابزار سنجش - و مکمل، (۶) طراحی فرآیندهای منصفانه، ساختار متوازن و متناسب و معیارهای شایستگی و صلاحیت مدیران و کارشناسان (۷) طراحی ابزار یا سامانه کارآمد با اطلاعات صحیح و کامل، (۸) مرور طراحی با خبرگان، نهایی سازی با ذی حقان، اجماع سازی با متولیان، (۹) اقامه عدل (قسط)/اجرای طرح، (۱۰) ارزیابی و اصلاح.

واژگان کلیدی:

نظریه عدالت ولایی، اقامه عدل، طراحی نظام عادلانه، عدالت در عمل، قسط.

مقدمه

عدالت در طول تاریخ، همواره یکی از دغدغه‌های اساسی بشر در سنت‌ها و مکتب‌های مختلف بوده و نظریه پردازان و متفکران بیشماری را به کنکاش درباره مفهوم و معیارهای عدالت واداشته است. (زربیاف و همکاران، ۱۳۹۴)

در اندیشه اسلامی، عدل، اصیل‌ترین اصل تکوینی و تشریعی و گسترده‌ترین ارزش الهی و انسانی و حلقه میانی بین علم و عمل است؛ برای اقامه عدل و عینیت بخشی به عدالت فردی و جمعی، لازم است مبنای محکمی از مفهوم و ماهیت عدالت و چگونگی اقامه آن ارائه کرد که بتواند مبنای عمل مردم به ویژه مسلمان و مومنان قرارگیرد. انگیزه فطری مردم، برقراری عدل است و این انگیزه درونی با پیوند ولایت بین مردم و امام عادل به انگیزه و اراده جمعی (پیشرفت) تبدیل می‌شود. نظریه عدالت ولایی مبتنی بر اساس دین که توحید و عدل است شکل گرفته و می‌تواند پایه تمدن نوین اسلامی باشد. این مقاله با تبیین نظریه عدالت ولایی شامل فرد عادل، جمع عادل و طراحی نظام عادلانه، گام‌های طراحی نظام عادلانه را به عنوان حلقه مفقوده حکمروایی عادلانه تعیین می‌کند.

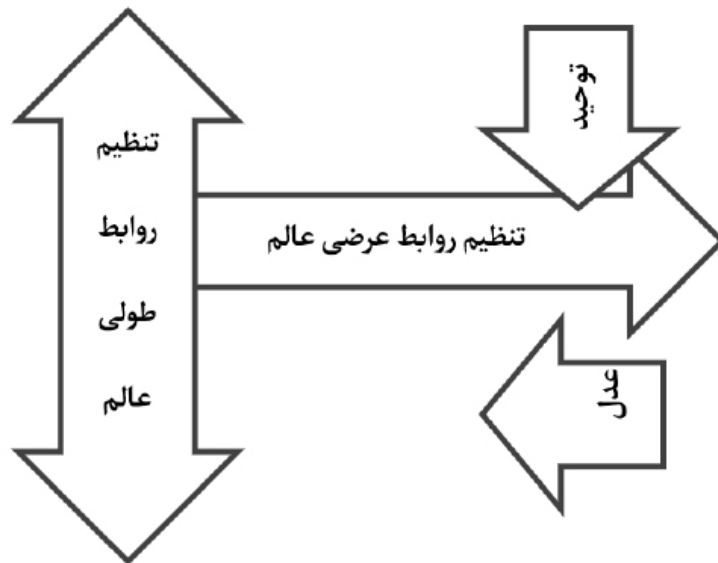
۱. مدل مفهومی عدالت ولایی

در روایتی از امام صادق (ع) نقل شده: اساس دین توحید و عدل است.^۱ مبتنی بر این روایت، می‌توان گفت:

تنظیم روابط طولی عالم، از خداوند تا مخلوق، با مفهوم ولایت و تمکین به حق (توحید)،

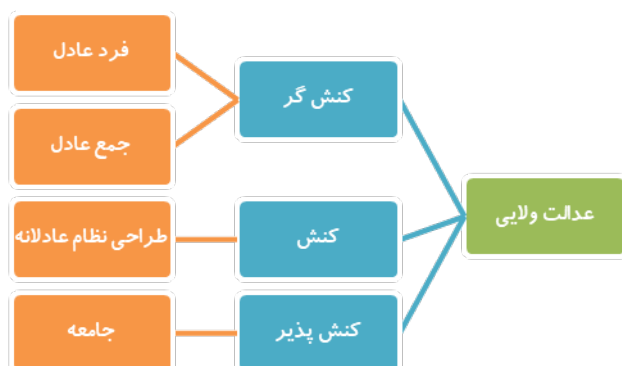
۱. بحارالانوار، ج ۵ ص ۱۷

امکان پذیر است و تنظیم روابط عرضی عالم، رابطه بین مخلوقات، تنها با اقامه عدل و رعایت حقوق ممکن است. (زریباف، ۱۴۰۱) این معنا در شکل ۱ ترسیم شده است:



شکل ۱: مدل مفهومی عدالت ولایی: تنظیم روابط طولی و عرضی عالم

بر اساس آموزه‌های قرآنی، فرستادن پیامبران با دلایل روشن و نازل کردن کتاب الهی و میزان برای این بوده است که مردم به اقامه عدل و قسط بپردازند. (سوره حدید، آیه ۲۵). در حکمت ۳۱ نهج البلاغه، حضرت امیر (ع) ارکان ایمان (یا فرآیند عمل صالح) را صبر، یقین، عدل و جهاد می‌دانند و هر کدام از این ارکان را به چهار بخش تقسیم می‌کنند. در نامه ۵۳ نهج البلاغه (فرمان به مالک اشتر) نیز، امیرالمومنین، سه معیار حق، عدل و رضایت عمومی را، شاخص‌های بهترین کارها معرفی کردند و چون در نگاه الهی، حق از رب است، چهارگانه رب، حق، عدل و رضایت عمومی شکل می‌گیرد. از ترکیب این دو چهارگانه، می‌توان مدل مفهومی عدالت ولایی را به صورت شکل ۲ بسط داد:

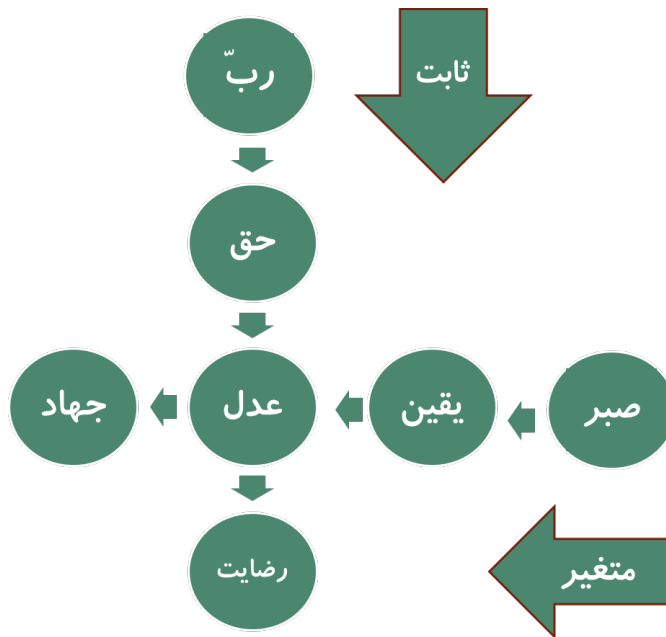


شکل ۲: ابعاد و مولفه های عدالت ولایی

۲. نظریه عدالت ولایی

در مقاله نظریه عدالت ولایی و مکتب طراحی نظام عادلانه سه ساحت عدل به مثابه فضیلت اخلاقی انسان، روش تعاملات اجتماعی و جبران حقوق از دست رفته، ارائه شده است. (توکلی و زریباف، ۱۳۹۹). در کتاب عدالت در عمل (توکلی، ۱۴۰۱) نظریه عدالت ولایی، تکامل یافته است که خلاصه آن، در این بخش، ارائه می شود:

برای تبیین هرکاری سه بعد فاعل (کنش گر)، فعل (کنش)، مفعول (کنش پذیر) باید مشخص شود، بنابراین در یک نگاه جامع تر، می توان عدالت را به سه بعد فردی، جمعی و طراحی نظام عادلانه، تقسیم کرد:



شکل ۳: ساحت‌های نظریه عدالت ولایی

عدالت فردی سه ساحت زیر را در بر می‌گیرد: (شکل ۴)

- اعتقادات/ایمان/بینش: شناخت وجود آن چنان که هست و باور به ارزش‌های الهی مانند توحید، نبوت، عدالت، امامت و معاد
- شخصیت/اخلاق/منش: این ساحت از عدل را می‌توان به بخش‌های زیر تقسیم کرد:
 - انصاف: حق دیگران را دیدن و در عمل پذیرفتن (حتی در شرایط تعارض با نفع خود)
 - اعتدال در سه قوه وهمیه (حکمت)، شهویه (عفت) و غضبیه (شجاعت)
 - توازن در تأمین نیازها: نیازهای انسان را می‌توان به بخش‌های زیر تقسیم کرد:
 - نیازهای جسمی: خوراک، پوشاک، سلامت، مسکن، ازدواج
 - نیازهای روانی: آرامش و امنیت
 - نیازهای اجتماعی: احترام و تعلق، موفقیت و رضایت

▪ نیازهای روحی: خود شکوفایی معنوی

○ عزت نفس، سعه صدر و تعادل عاطفی

➤ رفتار/حرکت عادلانه فردی/کنش: این ساحت از عدل را می‌توان به دو بخش زیر تقسیم کرد:

○ رعایت حقوق (حق خدا، حق مردم، حق خود و حق طبیعت)

○ حرکت عادلانه فردی

▪ مبدا: معرفت نفس (شناخت خود)

▪ جهت: عبودیت (بندگی خدا)

▪ امکان: حریت (آزادی و آزادگی)

▪ مسیر: صراط مستقیم

▪ غایت: لقای پروردگار

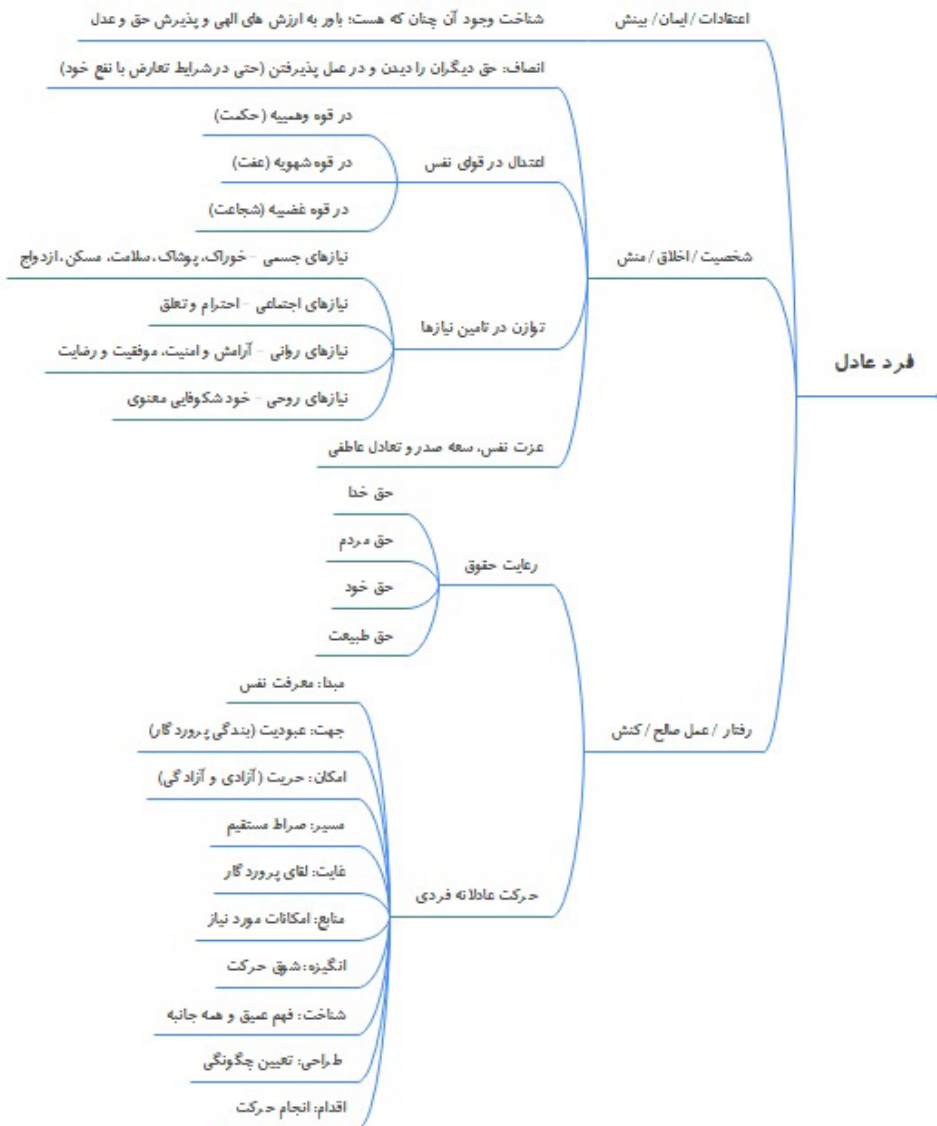
▪ منابع: امکانات مورد نیاز

▪ انگیزه: شوق حرکت

▪ شناخت: فهم عمیق و همه جانبه

▪ طراحی: تعیین چگونگی

▪ اقدام: انجام حرکت



شکل ۴: فرد عادل: ساحت های ایمان، اخلاق، حرکت عادلانه فردی

عدالت در بعد جمعی نیز سه ساحت زیر را در بر می‌گیرد:

➤ روش عادلانه تعاملات اجتماعی: این ساحت از عدل را می‌توان به بخش‌های زیر تقسیم کرد:

○ اعتقاد به گفتمان عدالت، عقلانیت و معنویت: عقلانیت فهم درست از طراحی و اقامه عدل، ایجاد می‌کند و معنویت، زمینه را برای پذیرش حق و عدل فراهم می‌کند.

○ قواعد عادلانه: همه جا مساوی بودن به معنی عادلانه بودن نیست ولی در طراحی عدل باید از مساوی شروع کرد نه تفاوت. عقلانیت راهنماست و نشان می‌دهد در چه شرایطی، مساوی، یا متناسب و متوازن یا مکمل، مبنای عدالت است. به عنوان مثال یک معلم باید در ابتدا فرض کند به همه نمره بیست می‌دهد (که البته عادلانه نیست) و مبنای تفاوت عادلانه را بر یادگیری دانش آموزان بگذارد و برای میزان این تفاوت از ابزار سنجش استاندارد که سوالات متوازن از همه مطالب یادگیری است استفاده کند. در مواردی مانند تشکیل خانواده یا تشکیل تیم‌های سازمانی، مبنا نه مساوی است و نه متناسب بلکه زن و شوهر نسبت به هم و اعضای تیم نیز باید مکمل همدیگر باشند. بنابراین معیارهای قواعد عادلانه عبارت است از:

▪ مساوی - مبنای طراحی

▪ متناسب - معیار، میزان، ابزار سنجش

▪ مکمل

○ ساختار متوازن و متناسب

○ فرآیندهای منصفانه (ذی حقان و رعایت حقوق آنها)

○ شایستگی و صلاحیت مدیران

○ ابزار و سامانه کارآمد با اطلاعات صحیح و کامل

➤ نظام‌های قوام یافته در اداره جامعه: این ساحت از عدل را می‌توان به حوزه‌های زیر

تقسیم کرد:

- نظام عدالت سیاسی
- نظام عدالت اقتصادی
- نظام عدالت اجتماعی
- نظام عدالت فرهنگی و بین نسلی
- نظام عدالت قضایی و جبران حقوق
- پیشرفت عادلانه جامعه در نظام ولایی: این ساحت از عدل را می توان به بخش های

زیر تقسیم کرد:

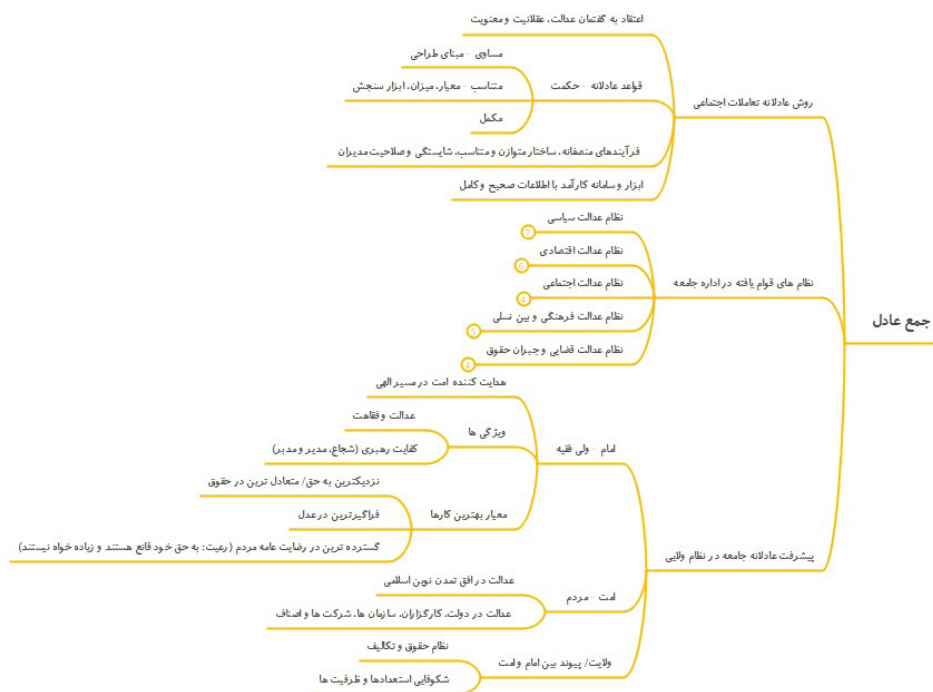
- امام - ولی فقیه
 - هدایت کننده امت در مسیر الهی
 - ویژگی ها
- فقاہت
- عدالت
- کفایت رهبری (شجاع، مدیر و مدبر)
- معیار بهترین کارها
- نزدیکترین به حق / متعادل ترین در حقوق
- فراگیرترین در عدل
- گسترده ترین در رضایت عامه مردم (رعیت: به حق خود قانع هستند و زیاده خواه نیستند)
- امت - مردم
- عدالت در افق تمدن نوین اسلامی
- عدالت در دولت، کارگزاران، سازمان ها، شرکت ها و اصناف

○ ولایت/ پیوند بین امام و امت

▪ نظام حقوق و تکالیف

▪ شکوفایی استعدادها و ظرفیت ها

در شکل ۵، عدالت در بعد جمعی ترسیم شده است.



شکل ۵: جمع عادل: ساحت های روش عادلانه تعاملات اجتماعی، نظام های قوام یافته در

اداره جامعه و پیشرفت عادلانه در نظام ولایی

۳. حکمروایی عادلانه و مقایسه بین نظام عدالت ولایی و نظام سرمایه داری

از امام صادق (ع) نقل شده: «ثَلَاثَةُ أَشْيَاءَ يَحْتَاجُ النَّاسُ طُرّاً إِلَيْهَا: الْأَمْنُ وَالْعَدْلُ وَالْخَصْبُ»

سه چیز است که همه مردم به آن نیاز دارند: امنیت، عدالت، معیشت (شکل ۷)

هسته اصلی حکمروایی عادلانه سه مولفه امنیت، عدالت و معیشت است که با هم یکپارچه هستند. تأمین امنیت بدون اقامه عدل و تأمین معیشت امکان پذیر نیست. اقامه عدل در شرایطی که حداقل امنیتی نباشد یا معیشت مردم به سختی بگذارد کار دشواری است و معیشت عامه مردم نیز در جامعه‌ای که امنیت آن خدشه دار است و ظلم بیداد می‌کند امکان پذیر نیست. اهمیت عدالت نسبت به دو مولفه دیگر بیشتر است و فوریت امنیت و معیشت گاهی باعث می‌شود که اقامه عدل به عقب بیفتد.

رهبر فرزانه انقلاب اسلامی در دیدار با مردم آذربایجان شرقی در تاریخ ۲۹ بهمن ۱۳۹۶ فرمودند:

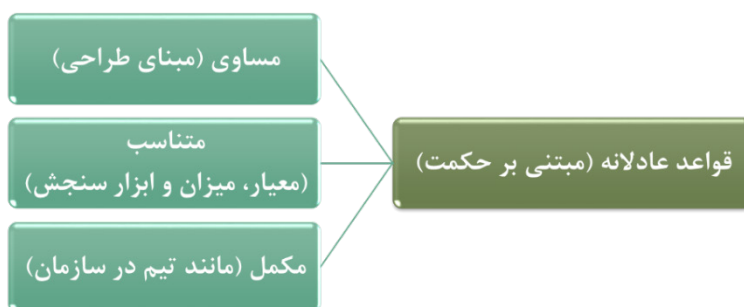
❖ خدمات انقلاب به ایران، خدمات بسیار زیادی است و یک فهرست طولانی در این زمینه وجود دارد؛ لکن مهم‌ترین کار اصولی انقلاب، تبدیل نظام طاغوت سالار به نظام مردم سالار - آن هم با الهام از تعالیم اسلامی و قرآن - است

❖ اثر مردم سالاری، زنده کردن استعدادها هم هست. وقتی مردم وارد میدان شدند و به آنها اعتماد شد، این جوری می‌شود؛ حس اعتماد به نفس ملی در مردم زنده می‌شود، آن وقت در میدانهای علمی و صنعتی پیشرفت می‌کنند، در دانش‌های نوپدید پیشرفت می‌کنند و در تأثیرگذاری سیاسی در منطقه هم پیشرفت می‌کنند. اینها همه ناشی از حضور مردم و تأثیرگذاری مردم بر روی حوادث کشور است. ملت عظمت پیدا می‌کنند.

❖ نتیجه‌ی مردم سالاری، پیشرفت کشور است؛... «پیشرفت» به معنی واقعی کلمه در کشور اتفاق افتاده است. «عدالت» را نمی‌گوییم، درباره‌ی عدالت ما عقب مانده هستیم، خودمان اعتراف می‌کنیم.

❖ در همه‌ی زمینه‌ها پیشرفت اتفاق افتاده اما در زمینه‌ی عدالت باید کارکنیم و باید از مردم و خدا عذرخواهی کنیم. درباره عدالت مشکل داریم. ان شاء الله با همت مردان و زنان کارآمد در این ناحیه هم پیشرفت خواهیم کرد.

دو سوال اصلی در حوزه حکمروایی عادلانه این است که چرا اهداف عدالت در چهاردهه اول انقلاب اسلامی آن چنان که در عالی‌ترین سطح نظام جمهوری اسلامی هدف‌گذاری شده بود، محقق نشد؟ و روش برقراری عدالت در گام دوم انقلاب اسلامی چیست؟ در پاسخ می‌توان گفت نیاز به نظریه عدالت در عمل و جهاد طراحی نظام عادلانه است. طراحی قواعد عادلانه یکی از مهمترین بخش‌های طراحی نظام است. (شکل ۸)



شکل ۷: معیارهای قواعد عادلانه

سه روایت زیر به ما راهنمایی می‌کند که مساوی در طراحی عدالت، مبناست:

۱. از امام صادق علیه السلام نقل شده: *الْأَنْثَى سَوَاءُ كَأَنَّهَا الْمُسْطَبَّةُ وَالْمَرْءُ كَثِيرٌ بِأَخِيهِ*^۱؛ مردم، همانند دندان‌های شانه با هم برابرند و انسان با برادرش پرتعداد (و پرتوان) می‌گردد.
۲. امام علی (ع) «و اعطيت كما كان رسول الله يعطي بالسوية ولم اجعلها دولة بين الاغنياء»^۲؛ چنانکه رسول خدا (ص) یکسان تقسیم می‌کرد، من نیز چنین کردم و نگذاشتم اموال در دست اغنیا به گردش در بیاید.

۱. تحف العقول، ص ۳۶۸

۲. اصول کافی، جلد هشتم، صفحه ۶۰

۳. امام صادق (ع): «اهل الاسلام هم ابناء الاسلام، اسوی بینهم فی العطاء و فضائلهم بینهم و بین الله»؛^۱

اهل اسلام فرزندان اسلامند و من در بخشش آنان را برابر با یکدیگر در نظر می‌گیرم و فضایل ایشان امری است میان آنان و خدایشان.

در زیارت حضرت علی (ع) و حضرت مهدی (عج) در صفت این دو معصوم بیان شده: **العادل فی البریه و القاسم بالسویه** بنابراین ما در طراحی حق نداریم از تفاوتی که نمی‌دانیم عادلانه هست یا نیست شروع کنیم و مبنا مساوی است. ذکر چند مثال راه‌گشا است:

مثال اول: یک پدر می‌خواهد به سه پسرش که می‌خواهند کسب و کاری شروع کنند سرمایه‌ای اعطا کند. در فرض اولیه حق ندارد بین فرزندانش تبعیض قائل شود ولی اگر یکی از فرزندان، سفیه بود و سرمایه را به هدر می‌داد، سرمایه متعلق به او را باید در اختیار فرد دیگری قرار دهد و مثلاً در عقد مضاربه، معیشت فرزند تأمین شود.

مثال دوم: فرض یک معلم در نمره دادن به دانش‌آموزان در ابتدا باید این باشد که به همه نمره بیست می‌دهد. روشن است که نمره مساوی، عادلانه نیست. پس معیار تفاوت چه باید باشد؟ یادگیری؛ میزان تفاوت نیز نیاز به ابزاری به نام آزمون استاندارد دارد که از همه بخش‌های یادگیری متناسب با وزن هر بخش سوال طراحی شود.

مثال سوم: مدیر یک سازمان می‌خواهد تیم‌های مورد نیاز برای اجرای پروژه، را تعیین کند، روشن است که مساوی بودن مهارت‌های افراد با یکدیگر و یا متناسب بودن آنها با یک معیار بیرونی، معیارهای مناسبی برای انتخاب تیم‌ها نیستند. در این حالت افراد تیم باید مکمل همدیگر باشند.

بنابراین برای استقرار حکمروایی عادلانه باید گروه‌های طراحی و اقامه عدل، تشکیل داد.

شرایط تشکیل و وظایف این گروه‌ها عبارتند از:

الف) شرایط تشکیل گروه: گروه از سه تا هفت نفر اعضای مکمل با یکدیگر تشکیل شده و در حالت حداقلی یک نفر مسئول گروه، یک نفر کارشناس دینی و یک نفر کارشناس موضوعی، گروه را تشکیل می‌دهند. وظیفه اصلی کارشناس موضوعی، بررسی و تعیین نظام مسائل هر گروه با مرور ادبیات و نشست‌های خبرگی است و وظیفه اصلی کارشناس دینی تعیین حدود شرعی با فهم عمیق دینی در هر مسئله است.

ب) وظایف گروه:

- فهم عمیق و همه جانبه و استفاده از نشست‌های خبرگی برای تعیین نظام مسائل حوزه گروه
 - طراحی نظام عادلانه در هر مسئله
 - ترویج طراحی نهایی شده برای تبدیل آن به گفتمان پذیرفته شده^۱
 - دنبال کردن اجرای عملی طراحی انجام شده
 - نهادینه کردن راه حل‌های طراحی شده مانند:
 - تصویب قاعده‌های طراحی شده در مراجع رسمی (مشروعیت بخشی)
 - طراحی و ایجاد ابزارها و سامانه‌های مورد نیاز (بستر سازی)
 - پیاده سازی فرآیندهای طراحی شده در سامانه‌ها
 - راه‌اندازی کانون ارزیابی و توسعه برای سنجش شایستگی‌ها و صلاحیت‌های طراحی شده برای مدیران و کارشناسان
- در جدول زیر مقایسه بین نظام عدالت ولایی و نظام سرمایه داری - که رویکردهای متفاوت حکمروایی به عدالت را نشان می‌دهد- انجام شده است:

۱. برای مدل ترویج از مقاله "پروژه موفق ICDL، رویکردی نوین در نقش دولت در کارآفرینی و ترویج فناوری در ایران" استفاده کنید.

جدول ۱: مقایسه نظام عدالت ولایی و نظام سرمایه داری		
مؤلفه	نظام عدالت ولایی	نظام سرمایه داری
ولایت	الهی	طاغوت
ماهیت تمدن	مادی و معنوی	مادی
مدل رابطه بین انسان ها	اخوت	سلطه
مدل تعامل جمعی	تعاون	بازار
معیار بهترین کار	حق، عدل و رضایت	تحلیل هزینه و فایده
محرک	ایمان	لذت و منفعت
جهت حرکت	تقوا	فجور
مبنای طراحی نظام ها	ذی حق	ذی نفع
عرصه ذهن	هدایت افکار عمومی	نبرد شناختی و ادراکی
عرصه علم	عدالت بنیان	سلطه بنیان
عرصه عمل	صداقت و وفا	اغوا و فریب
مبنای نظام سیاسی	اقتدار	قدرت
روش نظام سیاسی	منظومه ای	هرمی
غایت نظام سیاسی	اتحاد امت اسلامی	نظم نوین جهانی
مبنای نظام اجتماعی	رشد انسان ها و پیشرفت جامعه	شکار مغزها و توسعه مظاهر مادی
روش نظام اجتماعی	خانواده	شرکت
غایت نظام اجتماعی	سعادت	ترقی
مبنای نظام اقتصادی	کفاف و عفاف	تکاثرتفاخر
روش نظام اقتصادی	قناعت	حرص

جدول ۱: مقایسه نظام عدالت ولایی و نظام سرمایه داری		
مؤلفه	نظام عدالت ولایی	نظام سرمایه داری
غایت نظام اقتصادی	خیر	سود

۴. عدل، حلقه میانی بین علم و عمل

برای روشن شدن این امر که چرا عدالت را حلقه میانی بین علم و عمل می دانیم به حکمت ۳۱ نهج البلاغه، استناد می کنیم. حضرت امیر (ع)، در این حکمت، عدل را به چهار بخش تقسیم می کنند:

۱. فهم عمیق
۲. علم همه جانبه
۳. حکم و تصمیم روشن و شکوفا
۴. حوصله مداوم

بر اساس چهار بخش فوق و فرآیند کلی طرح شده در این حکمت که ورودی عدل، یقین (علم+باور) و خروجی آن جهاد (عمل مجدانه در راه خدا) است، می توان جدول زیر را ارائه کرد:

علم	بینات ^۱	شناخت	هدایت	هیات اندیشه ورزی	معماری	راهبرد	برنامه
عدل	کتاب	طراحی	مدیریت	انجمن خبرگی	طراحی مهندسی	تاکتیک	طرح
عمل	میزان	اقدام	اجرا	مدیریت عملکرد	اجرای مهندسی	تکنیک	پروژه

جدول ۲: عدل حلقه میانی بین علم و عمل

ذکر این نکته ضروری است که علم هم می تواند در خدمت نظام سلطه باشد که می توان از آن، تعبیر علوم سلطه بنیان کرد و هم در خدمت نظام عدالت باشد که می توان از آن، تعبیر علوم عدالت بنیان کرد.

۵. بحث و بررسی درباره گام های طراحی نظام عادلانه

سوال اصلی این تحقیق این بود که گام های طراحی نظام عادلانه چیست؟ در این بخش، بحث و بررسی لازم صورت گرفته و نتایجی که در پیل خبرگی به دست آمده، ارائه می شود. ابتدای بحث می توان گفت هر چیزی اقتضائی دارد و باید در مسیر حرکتش به نقطه ای (اقتضای مطلوب) برسد. (میرباقری، ۱۳۹۹) در تعریف از عدالت، که استقرار حق با توجه به مقتضیات زمان است، می توان گفت حقیقت ثابت عدالت در مقام اثبات، ظهورهای مختلفی دارد.

عدالت در برخی حوزه ها ممکن است تک معیاره و در برخی دیگر چند معیاره باشد. معیارها عبارتند از: شایستگی، استعداد، کرامت انسان، نیاز، حق، وضع بایسته، فرصت برابر در عین امکان استفاده از فرصت برابر، مساوات، تلاش، ارزش آفرینی و مانند آن. عقل به وسیله دستگاه محاسبات دینی، مصداق ها را شناسایی می کند.

۱. برگرفته شده از آیه ۲۵ سوره حدید

در نامه ۵۳ نهج البلاغه، حضرت امیر سه معیار برای بهترین کارها تعیین می‌فرمایند:

۱. نزدیک‌ترین به حق / متعادل‌ترین در حقوق

۲. فراگیرترین در عدل

۳. گسترده‌ترین در رضایت عامه مردم (رعیت)

بنابراین برای تعیین بهترین کار و بهترین شیوه تحقق عدالت، نیاز به طراحی داریم که در آن طراحی، نزدیک‌ترین معیارها به حق، فراگیرترین راه‌حل‌ها در اقامه عدل و گسترده‌ترین نتایج در رضایت مردم حق‌پذیر، کشف‌گردد. عقلانیت، نرم‌افزار طراحی حرکت عادلانه و ابزار مصداق یابی عدالت است.

گزاره محوری این بخش، این است که **عدالت در عمل، نیازمند طراحی و سپس اقامه است**. پیش‌فرض طراحی فرآیند، ساختار، قواعد و سامانه، نباید این باشد که حتماً توسط انسان عادل، اجرا می‌شود. بلکه طراحی باید به گونه‌ای باشد که امکان ظلم و بی‌عدالتی را به حداقل برساند. به تعبیر دیگر باید ساختار عادلانه باشد و هر فردی در این ساختار مسئول می‌شود، زمینه‌ای برای ظلم و بی‌عدالتی پیدا نکند. (عدالت ساختاری)

بر اساس نظریه عدالت ولایی لازم است گروه‌های طراحی زیرتشکیل شده و در هر گروه، نظام مسائل تعیین و در هر مسئله، طراحی عادلانه، طی شود تا به طرح اقامه عدل برسد و سپس ترویج و پیاده‌سازی گردد:

گروه‌های نظام عدالت سیاسی:

۱. نقد و نصیحت سازنده به حاکمان

۲. مدیریت تعارض منافع

۳. دسترسی برابر به فرصت‌ها و امکانات

۴. حذف تبعیض، ویژه خواری و امضاهاى طلايى

۵. سهولت در دریافت خدمات و مجوزها و نظام یکپارچه حاکمیتی

۶. شفاف سازی و پیشگیری و مبارزه با فساد

۷. آمایش سرزمین

۸. تخصیص عادلانه منابع در اختیار حاکمیت

گروه‌های نظام عدالت اقتصادى:

۱. تعادل در متغیرهای کلان اقتصادى

۲. عدالت در نظام پولی و مالی (بانک)

۳. عدالت در مالیات

۴. عدالت در مدیریت مخاطرات (بیمه)

۵. نظام عادلانه کسب و کار و بازار

۶. نظام عادلانه زمین و مسکن

۷. نظام عادلانه انرژی و منابع طبیعى

۸. نظام عادلانه فناوری، نوآوری و اقتصاد دانش بنیان

گروه‌های نظام عدالت اجتماعى:

۱. عدالت در سلامت

۲. عدالت آموزشى

۳. عدالت در خانواده

۴. عدالت سازمانى

۵. عدالت انتظامى

۶. عدالت سایبری و رسانه ای

گروه‌های نظام عدالت فرهنگی و بین نسلی:

۱. سبک زندگی عادلانه

۲. تربیت انسان عادل

۳. محیط زیست سالم

۴. حقوق نسل‌های آینده

گروه‌های نظام جبران حقوق از دست رفته

۱. رسیدگی قضایی (فرآیند، قواعد، خدمات و رویه‌ها)

۲. رسیدگی اداری و حاکمیتی و جبران حقوق تضییع شده

۳. محرومیت زدایی، گروه‌های جهادی و تأمین اجتماعی

۴. رسیدگی به سائل و محروم (احسان، بخشش، وقف، خمس، زکات، انفاق، صدقات، ردمظالم و خیرات)

بنابراین بعد از تعیین نظام مسائل هر حوزه، لازم است برای هر مسئله، گام‌های طراحی نظام عادلانه را طی کرد.

این گام‌ها با بحث و بررسی متعدد در پنل‌های خبرگی به شرح زیر تعیین شده است:

۱. تبیین مسئله، (ارکان، مواضع و مواطن یا گلوگاه‌ها)

۲. فهم عمیق دینی از قرآن و عترت (با در نظر گرفتن سنت‌های الهی، علل اربعه و مقتضیات زمان و مکان جامعه)

۳. تدوین حقوق و تکالیف ذی حقان (منشور حقوقی) و معیارهای رضایت عمومی

۴. بررسی راه حل‌ها و انتخاب راه حل مناسب (با استفاده از تجارب بشری)

۵. تدوین قواعد عادلانه: مبنا مساوات، متناسب - با تعیین معیار، میزان و ابزار سنجش - و مکمل
۶. طراحی فرآیندهای منصفانه، ساختار متوازن و متناسب و معیارهای شایستگی و صلاحیت مدیران و کارشناسان
۷. طراحی ابزار یا سامانه کارآمد با اطلاعات صحیح و کامل
۸. مرور طراحی با خبرگان، نهایی سازی با ذی حقان، اجماع سازی با متولیان (متناسب با شرایط و مقتضیات اجرا)
۹. اقامه عدل (قسط)/اجرای طرح: تحقق عمل صالح، تأمین حقوق ذی حقان و جلب رضایت عمومی حق پذیران در عمل
۱۰. ارزیابی و اصلاح



شکل ۸: گام های طراحی نظام عادلانه در هر مسئله

بحث‌های مطرح شده در این بخش، زمینه لازم برای نحوه طراحی و اقامه عدل را مشخص کرده است. به عنوان نمونه، گروه نظام عادلانه بازار و کسب و کار را با مسئله «دستمزد عادلانه» مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهیم؛ نظام مسائل این حوزه با بررسی در نشست‌های خبرگی تعیین شده و عبارتند از:

- قیمت عادلانه
- دستمزد عادلانه
- قرارداد منصفانه
- شراکت منصفانه
- رقابت منصفانه
- ارزیابی منصفانه
- تنظیم‌گری عادلانه و تقسیم ارزش افزوده بین تولید و توزیع

برای هرکدام از مسئله‌های فوق، طی کردن گام‌های طراحی نظام عادلانه، لازم است.

مثال: دستمزد عادلانه در بنگاه اقتصادی

به عنوان نمونه، گام‌های طراحی نظام عادلانه در مسئله «دستمزد عادلانه»، به صورت ذیل انجام شده است:

گام اول: تبیین مساله (ارکان، مواضع و مواطن یا گلوگاه‌ها)

موضوع: حقوق و دستمزد در بنگاه اقتصادی

- رابطه کارفرما / کار / کارگر در تعیین دستمزد عادلانه
- دستمزد بخشی از نظام جبران خدمت است
- علاوه بر عدالت در تعیین دستمزد، احساس عدالت هم مهم است

تعریف دستمزد عادلانه: دستمزدی که هم استخدام کننده را به هدفش برساند، هم استخدام شونده را در مقابل انجام تعهداتش در مقابل دستمزد، به نیازها و مسئولیت‌هایش در مقابل دیگران، برساند.

مدل دیگر این است که من دستمزدی از شما بگیرم، مثلاً بابت حضورم و کاری نداشته باشم شما به هدفتان از حضور من میرسید یا خیر. شما هم دستمزدی به من پرداخت کنید و کاری نداشته باشید که من می‌توانم با آن زندگی کنم یا خیر. این دومی به نظر دور از عدالت است و تبدیل به زندگی و تعامل کارمندی بی‌مسئولیت خواهد شد. (مصاحبه با وفا علی کمالیان)

تبیین مواضع

- موضع استطاعت دستمزد دهنده
- موضع اهداف دستمزد دهنده
- موضع تخصص و مهارت، تلاش، تعهد، تفکر و خلاقیت دستمزدگیرنده
- موضع معیشت دستمزدگیرنده (کفالت خانواده)
- موضع ارزش کار انجام شده
- موضع تناسب دستمزد با ارزش کار انجام شده

تبیین مواطن (گلوگاه‌ها)

- استطاعت کارفرما یا ارزش کار انجام شده که جبران معیشت کارگر/کارمند را نمی‌کند
- ناچاری و اضطرار کارگر/کارمند که باعث می‌شود که هر شرایط کارفرما را بپذیرد
- احساس ظلم کارگر/کارمند از طرف کارفرما معمولاً باعث کم کاری یا کاهش کیفیت کار با توجیه جبران حق از دست رفته می‌شود

- امکان پذیری محاسبه ارزش کار انجام شده
- ارزش هنری کار که قیمت آن را مطلوبیت یا رضایت خریدار تعیین می‌کند نه ارزش کار انجام شده
- ارزش پیشگیری از فساد در مشاغلی مانند قضاوت
- کراهت یا حرمت گرفتن دستمزد برای بعضی مشاغل

گام دوم: فهم عمیق دینی در موضوع از قرآن و عترت

ویژگیهای جبران خدمات از منظر اسلام عبارتند از: (قوامی و قریب، ۱۳۹۲)

۱. میزان حقوق و دستمزد قبل از به کارگیری کارمند باید تعیین گردد.
۲. زمان پرداخت حقوق و دستمزد باید قبل از به کارگیری کارمند معین گردد
۳. محبت و مهرورزی نسبت به کارکنان لازم و ضروری است
۴. پاسخ نیکی کارکنان را باید با نیکی داد
۵. از خدمات کارکنان سپاسگزاری و قدردانی شود
۶. به صحت و مصونیت کارکنان دقت شود

گام سوم: تعیین حقوق و تکالیف ذیحقان و معیارهای رضایت عمومی

تعیین حقوق و تکالیف ذیحقان

- استخدام شونده
 - حق تأمین زندگی آبرومندانه از طریق کار شرافتمندانه و متناسب با ظرفیت استخدام شونده و نیاز استخدام کننده
 - حق فراهم بودن بستر رشد و تعالی

○ حق رعایت احترام و کرامت انسانی

○ حق قرارداد منصفانه و رعایت مفاد آن

● استخدام کننده

○ حق بهره‌مندی از کار انجام شده (دستیابی به اهداف کار تعریف شده)

○ حق جبران خسارت عامدانه

○ تعیین معیارهای رضایت عمومی

○ تعامل منصفانه و اخلاقی

○ بخشش خطاها و نقصان در عمل

گام چهارم: بررسی راه حل‌ها و انتخاب راه حل مناسب (با استفاده از تجارب بشری)

- در صورت استطاعت کارگر/کارمند استفاده از مدل‌های مشارکت به جای اجیر شدن
- در صورت اجیر شدن تفاوت حقوق بر مبنای ارزش کار انجام شده (در صورتی که قابل اندازه‌گیری باشد)
- در غیر این صورت، تفاوت در تخصص و مهارت، تلاش، تعهد، تفکر و خلاقیت و تکفل دستمزدگیرنده
- در غیر این صورت تفاوت بر مبنای مطلوبیت یا رضایت طرفین (به ویژه در امور هنری یا قضاوت و مانند آن)
- در صورت استطاعت کارفرما احسان برای جبران حقوق تا سطح معیشت
- در صورت نیاز جامعه، جبران حقوق تا سطح معیشت توسط دولت/بیمه
- پاداش شش ماه یکبار بر مبنای سود بدست آمده

گام پنجم: تدوین قواعد عادلانه

- فرض اولیه: دستمزد به صورت مساوی در بنگاه پرداخت شود.
- مبنای تفاوت:
 - تفاوت بر مبنای ارزش کار انجام شده (میزان تفاوت، ارزش محاسبه شده مانند سیم پیچی موتور)
 - اگر نتوان ارزش کار انجام شده را تعیین کرد، تفاوت بر مبنای
 - تلاش (دستیابی به اهداف تعریف شده در زمان تعیین شده)
 - تخصص و مهارت (تفاوت به میزان کیفیت کار انجام شده)
 - تعهد، انگیزه و مسئولیت پذیری (تفاوت به میزان اثربخشی و پیامد کار انجام شده)
 - تفکر خلاق و آینده ساز (قدردانی موردی بر اساس ارزش تحول انجام شده)
 - در غیر این صورت توافق بر مبنای مطلوبیت یا رضایت طرفین (به ویژه در امور هنری یا قضاوت و مانند آن)
 - جبران تأمین معیشت مثلاً بر اساس صندوق کفالت خانواده (به میزان کفاف و عفاف مقدور)
 - در صورت کمتر شدن حقوق از سطح معیشت و استطاعت کارفرما جبران آن با احسان یا بیمه اجتماعی

گام ششم: طراحی فرآیندهای منصفانه، ساختار متوازن و متناسب و معیارهای شایستگی و صلاحیت

به عنوان نمونه فهرست فرآیندهایی که باید طراحی شوند عبارتند از:

- فرآیند تدوین/اصلاح آیین نامه دستمزد عادلانه

- فرآیندهای مرتبط با بیمه معیشت

- فرآیندهای مرتبط با شورای حل اختلاف
- فرآیندهای آموزشی در حوزه دستمزد عادلانه
- فرآیندهای پژوهشی در حوزه دستمزد عادلانه
- فرآیندهای ترویج در حوزه دستمزد عادلانه

گام هفتم: طراحی ابزار یا سامانه کارآمد با اطلاعات صحیح و کامل

به عنوان نمونه: طراحی سامانه حقوق و دستمزد

گام هشتم تا دهم طراحی نظام عادلانه

۸- مرور طراحی با خبرگان، نهایی سازی با ذی حقان، اجماع سازی با متولیان (متناسب با شرایط و مقتضیات اجرا)

۹- اقامه عدل (قسط) / اجرای طرح

۱۰- ارزیابی و اصلاح

نتیجه‌گیری

این مقاله با مرور ابعاد نظریه عدالت ولایی شامل فرد عادل، جمع عادل و طراحی نظام عادلانه، الگوی پیاده سازی عدالت در عمل را مشخص کرده است. در این الگو نظام مسائل در هر حوزه تعیین شده و در هر مسئله با طی ده گام مشخص شده، طرح نظام عادلانه، تدوین، ترویج و اجرا می‌شود. این ده گام که نتیجه به دست آمده، در پیل‌های خبرگی است، عبارتند از:

- (۱) تبیین مسئله،
- (۲) فهم عمیق دینی (از قرآن و عترت)،
- (۳) تعیین حقوق و تکالیف ذی حقان و معیارهای رضایت عمومی،
- (۴) بررسی راه حل ها و انتخاب راه حل مناسب (با استفاده از تجارب بشری)،
- (۵) تدوین قواعد عادلانه: مبنا مساوات، متناسب - با تعیین معیار، میزان و ابزار سنجش - و مکمل،
- (۶) طراحی فرآیندهای منصفانه، ساختار متوازن و متناسب و معیارهای شایستگی و صلاحیت مدیران و کارشناسان
- (۷) طراحی ابزار یا سامانه کارآمد با اطلاعات صحیح و کامل،
- (۸) مرور طراحی با خبرگان، نهایی سازی با ذی حقان، اجماع سازی با متولیان،
- (۹) اقامه عدل (قسط)/اجرای طرح،
- (۱۰) ارزیابی و اصلاح.

منابع

۱. معرفت، محمدهادی (۱۳۷۷) کتاب حدیث «لاضرر» از دیدگاه حضرت امام قدس سره، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
۲. سید محمد مهدی میرباقری (۱۳۹۹)، کتاب گفتمان عدالت (مناسبات عدالت و بایسته های عدالت خواهی)، انتشارات تمدن نوین اسلامی
۳. تراب زاده جهرمی، محمدصادق، سجادیه، سید علی رضا، سرآبادانی، حسین، مصطفوی،

علی (۱۳۹۹) نظریه عدالت اسلامی تقریری از منظر متفکران اسلامی، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)

۴. توکلی، علی رضا (۱۴۰۱)، کتاب عدالت در عمل، انتشارات قصد

۵. توکلی، علی رضا، زریباف، سید مهدی، (۱۳۹۹) نظریه عدالت ولایی و مکتب طراحی نظام عادلانه، نهمین کنفرانس الگوی اسلامی و ایرانی پیشرفت

۶. زریباف، سید مهدی، ناسخیان، علی اکبر، سعیدی، علی، (۱۳۹۴) عدالت به مثابه روش، سیر رویکردهای روش شناختی علم اقتصاد، دوفصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات اقتصاد اسلامی ۱۵ (۱)، ۱۴۷-۱۷۸

۷. زریباف، سید مهدی (۱۴۰۱)، کتاب عدالت ولایی و تجلی آن در ساختارهای اقتصادی، انتشارات قصد

۸. حکیمی، الحیاه (۱۳۸۰)، ترجمه احمد آرام، ج اول تا ششم، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

۹. قوامی، سید صمصام الدین، قریب، غلامرضا (۱۳۹۲) بررسی نظام جبران خدمت در اسلام، دو فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی ۷ (۱)، ۷۷-۹۰

حق مولدسازی پایدار اقتصادی زمین‌های دولتی، کاربست اجاره‌داری زمین

مجید رضایی^۱

ایمان عابدی^۲

چکیده

از حقوق حاکمیت اسلامی بهره‌مندی پایدار از دارایی‌های دولتی است. مولدسازی دارایی‌های دولت علاوه بر اینکه درکنار مالیات به تأمین مالی دولت کمک می‌کند به دلیل آثار اقتصادی مطلوبی که می‌تواند به دنبال داشته باشد یکی از الزامات حکمرانی شهری محسوب می‌شود. در بین دارایی‌های دولت، زمین در ایران از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ در این پژوهش با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی و با مرور تجربه جهانی، متون فقهی، تاریخی و آمارهای در دسترس به بررسی تأثیرات اقتصادی عرضه زمین دولتی به صورت اجاره‌ای می‌پردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد الگوی اجاره‌داری برخلاف فروش نوعی تأمین مالی پایدار، بلندمدت و باثبات برای دولت است. همچنین عرضه زمین‌های دولتی به صورت اجاره بلندمدت برای تسهیل ساخت کاربری‌های مسکونی، تجاری، اداری، کشاورزی، باغداری و... می‌تواند به رشد اقتصادی بدون تورم در بلندمدت منجر شود. هزینه اولیه و ثابت تولید و مصرف کالاها و خدمات از طریق کاهش یا حذف هزینه و قیمت زمین از رهگذر عرضه زمین‌های دولتی به صورت استیجاری صورت می‌گیرد. به دنبال این اتفاق رشد قیمت زمین و به تبع آن رشد قیمت تمامی کالاها و خدمات وابسته به زمین (به میزان اتکا به زمین) تا حدی کنترل می‌شود و در نهایت عرضه استیجاری زمین دولتی امکان تولید و مصرف را به صورت متوازن برای آحاد مردم پدید می‌آورد.

واژگان کلیدی:

زمین، زمین دولتی، اجاره‌داری، تولید، مولدسازی.

۱. عضو هیأت علمی دپارتمان اقتصاد دانشگاه مفید، رایانامه: rezai@mofidu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه مفید، رایانامه: ofogheaseman@gmail.com

مقدمه

روش اصلی تأمین مالی دولت‌های مدرن اخذ مالیات است؛ ولی درکنار مالیات دولت‌ها به دلیل کسری بودجه از شیوه‌های دیگری نیز استفاده می‌کنند. دولت‌ها معمولاً مالک دارایی‌هایی هستند که می‌توان از آنها برای تأمین مالی مخارج بودجه استفاده کرد. یکی از مهم‌ترین منابع دولت برای کسب درآمد، املاک و مستغلات دولتی است. دولت به خصوص در ایران زمین‌های بسیاری دارد؛ که می‌تواند محل کسب درآمد باشد. طبق تبصره بودجه‌های سنواتی فروش زمین‌های دولتی اصلی‌ترین شیوه درآمدزایی از زمین بوده است؛ ولی فروش و مزایده زمین‌های دولتی طبق تاریخ حکمرانی اسلامی در زمان اهل بیت (ص) و تجربه کشورهای مختلف لزوماً شیوه مقبولی نیست. ازدست دادن زمین‌های دولتی منجر به کاهش قدرت مانور در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شده و ضمناً دولت را از درآمد پایداری که می‌توانست از محل زمین‌ها به دست آورد محروم می‌سازد. درآمدهای دفعی و کلان به دست آمده از فروش زمین درآمد مطلوبی برای بودجه دولت نیست. درآمدهای بودجه‌ای باید پایدار و باثبات باشند؛ تا طی سنوات متوالی و در برنامه‌های توسعه بتواند مورد استفاده قرار گیرد. اجاره‌داری زمین‌های دولتی به نوعی ذیل پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت جای می‌گیرد؛ ولی فروش آن برخلاف مفهوم مولدسازی محسوب می‌شود. مطابق تجربه کشورها اجاره دادن زمین‌های دولتی نوعی تأمین مالی برای فراهم‌سازی کالاهای عمومی به خصوص زیرساخت‌های شهری است. این شیوه علاوه بر اینکه در شرایط کسری بودجه بار مالی برای دولت ندارد و کسری را تشدید نمی‌کند به افزایش کارایی، کاهش هزینه‌ها، افزایش رونق تولید و رفاه خانوارها نیز کمک می‌کند.

مسئله اصلی این مقاله بررسی حق بهره‌برداری پایدار از عرضه زمین‌های دولتی به صورت استیجاری است.

این مساله در برخی تحقیقات به آن پرداخته شده از جمله: رضایی (۱۳۸۳) در مقاله «احیای

نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی» و رضایی دوانی (۱۳۹۲) در مقاله «سهم درآمد ناشی از داراییهای دولتی و مالیات در تأمین بودجه دولت» به اهمیت نظام خراج در بیت‌المال دولت اسلامی پرداخته که اغلب به صورت اجاره اراضی واگذار شده دولتی به مردم بوده است، ولی امروزه همانند خمس و زکات از صحنه اقتصاد خارج شده است و فقط مقدار اندکی از درآمدهای دولت از طریق مستغلات، انحصارات و خالصات دولتی تأمین می‌شود. در این مقاله، با تعمیم مفهوم خراج به واگذاری انواع مختلف دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی (نه فقط اراضی دولتی)، پیشنهاد واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی غیرراهبردی و مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی را به بخش خصوصی در ازای دریافت مبلغی به صورت خراج افزون بر مالیات مطرح کرده تا در چارچوب آن، ضمن حفظ اصول قانون اساسی و عدم نیاز به تغییر آن در مواردی که مدیریت بخش خصوصی توفیق بیش‌تری دارد، از مدیریت آن استفاده شود.

مصباحی مقدم و همکاران (۱۳۸۹) در مقاله «امکان سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی‌سازی» بیان داشته که اقطاع در جایگاه یکی از فرایندهای واگذاری امتیاز بهره‌برداری از اراضی تحت ملکیت امام اعم از موات و غیرموات با داشتن مشخصه نظارتی می‌تواند مورد استفاده دولت اسلامی قرار گیرد. با کمک روایت‌ها و به روش اجتهادی به امکان استفاده از ابزار اقطاع و به تبع احیا مشخصه‌ها و کارکردهای آن در فرایند خصوصی‌سازی، وجود وجه نظارتی در اقطاع به اثبات می‌رسد و می‌توان از اقطاع اراضی موات، الغای خصوصیت کرده و آن را به اراضی غیرموات نیازمند مراقبت و بهره‌برداری تعمیم داد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰) به تجربه مولدسازی زمین‌های دولتی در کشورهای جهان پرداخته است. فروش، اعطای حق بهره‌برداری و اجاره‌داری از جمله روش‌های مولدسازی زمین‌های دولتی در جهان است. درآمد حاصل از مدیریت زمین‌های دولتی بخش قابل‌توجهی از درآمدهای دولت‌های محلی و مرکزی را تأمین می‌کند. اجاره‌داری بلندمدت زمین‌های دولتی با توجه به عواید پایدار آن در ایران می‌تواند الگوی

پیشنهادی برای مولدسازی زمین‌های دولتی باشد. این سیاست علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت به کنترل قیمت زمین و املاک نیز کمک می‌کند.

۱. مبانی نظری

سیاست‌گذاری در حوزه زمین حداقل در سه بعد مالکیت، ارزش و کاربری اتخاذ می‌شود. یکی از این سیاست‌های حوزه زمین عرضه دولتی آن در قالب عقد اجاره است که از آن به اجاره‌داری زمین تعبیر می‌شود. اجاره‌داری زمین‌های دولتی در اسلام (اعم از ادبیات دینی و حکومت معصومین (ص))، تجربه حکمرانی کشورها و تاریخ ایران سابقه داشته؛ ولی طی سنوات اخیر کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه به بررسی تجارب مذکور پرداخته می‌شود.

۲. اجاره‌داری زمین دولتی در اسلام

در زمان حکومت معصومین در قبال در اختیار قرار دادن زمین‌های دولت اسلامی از بهره بردار خراج دریافت می‌شد. از این جهت خراج نوعی درآمد حاصل از عرضه زمین دولتی محسوب می‌شود. معنای اصلی خراج در لغت، قرآن کریم و روایت‌های نبوی، درآمد، سود، پاداش، عطیه و محصول زمین است؛ اما به تدریج در عرف به معنای مالیات به معنای کلی آن و در عرف خاص به معنای مالیات اراضی نیز به کار رفته است. معنای خراج مالیات باشد یا محصول زمین ماهیت آن درآمدی است که در قبال در اختیار قرار دادن زمین دولتی دریافت می‌شده است. به طور کلی درآمد ناشی از انفال اعم از اجاره زمین‌های مفتوحه کشاورزی و خراج زمین‌ها همواره بخشی از منابع مالی دولت اسلامی بوده است.

آنچه اهمیت دارد این است که الگوی فروش زمین دولتی در زمان حکومت اسلامی قابل توجه نبوده است. موارد محدودی از واگذاری انفال حکایت دارد که جنبه درآمدزایی برای دولت نداشته و اغلب جنبه توزیع درآمدی داشته است. در مقابل خراج از مهم‌ترین

منابع مالی دولت اسلامی و حتی پیش از اسلام بوده است. برای مثال خراج اراضی کشاورزی، سهم بسیاری در تأمین درآمد دولت ساسانی و روم داشت. گاه از صاحبان زمین، سهمی از محصول از یک‌دوم تا یک‌دهم دریافت می‌شد و آن را نظام مقاسمه می‌نامیدند و گاه به علت مشکل‌های نظام مقاسمه، نظام مساحت جایگزین شد و براساس مساحت زمین و نوع محصول، مبلغی به دولت پرداخت می‌شد.

با فتح زمین‌های غیرمسلمانان و الحاق آن به سرزمین‌های اسلامی، ملکیت آن دچار تغییر شد. زمین‌های الحاقی چند قسم بودند: ۱. زمین‌هایی که اهالی آنها با رغبت اسلام آوردند و ملکیت آنها در دست مالکانشان باقی ماند. ۲. زمین‌هایی که با پیروزی در جنگ به دست مسلمانان افتاد و به ملکیت آنان درآمد. ۳. زمین‌هایی که ساکنان آنها بدون جنگ، حاضر به صلح شدند و طبق معاهده، زمین به ملکیت مسلمانان درآمد یا در ملکیت صاحبان اولیه باقی ماند ولی باید به دولت درازای استفاده از زمین‌ها خراج می‌دادند. ۴. زمین‌هایی که اهالی آن بدون جنگ زمین را رها کردند، به دولت اسلامی سپردند یا مفقود شدند که این نوع زمین‌ها در تملک حاکم اسلامی در می‌آمد. زمین‌های نوع اول را اراضی طوع و نوع دوم را اراضی مفتوحه العنوه و نوع سوم را اراضی صلح و نوع چهارم را فیه و انفال می‌نامند. دولت اسلامی درازای در اختیار گذاشتن زمین‌های مفتوحه العنوه، صلحی و فیه به افراد از آنها خراج می‌گرفت.

خراج بیت‌المال بوده و به تشخیص حاکم اسلامی برای مصارف عمومی صرف می‌شود؛ زیرا زمین‌های عمومی یا در ملکیت مسلمانان است و باید درآمد ناشی از آن تحت نظارت حاکم اسلامی برای عموم مسلمانان صرف شود یا در ملکیت امام قرار دارد و درآمد ناشی از آن نیز به ملکیت امام در می‌آید و امام نیز اموال پیش‌گفته را برای مصارف عمومی و مصالح ملت و دین هزینه می‌کند. مقدار خراج در آن زمان بسیار قابل توجه بود و اثر بسیاری در بهبود رفاه جامعه و تأمین هزینه‌های دولتی داشت.

برای مثال امیرمؤمنان به مالک اشترگوشزد می‌کند که بهبود وضع خراج و اهل آن، عامل اصلی اصلاح وضعیت مردم است؛ زیرا امور مردم با خراج تأمین می‌شود (رضی، ۱۳۹۵ق، ن، ۵۳ ص ۴۳۶). مبالغی که در کتاب‌های تاریخی برای درآمد خراج بیان شده، جایگاه مهم خراج را در تأمین بودجه دولت اسلامی نشان می‌دهد. سالانه ده‌ها میلیون درهم همراه با مقدار قابل توجهی اجناس گوناگون به صورت خراج به بیت‌المال سرازیر و برای مصارف عمومی هزینه می‌شد. (ر.ک: رضایی، مجید، سعید فراهانی فرد و علی معصومی نیا، ۱۳۷۹).

لازم به ذکر است نرخ خراج، متناسب با وضعیت زمین، نوع محصول و وضعیت اقتصادی جامعه تعیین می‌شد. برای مثال امام علی علیه السلام مقدار خراج را بر حسب کیفیت محصول، نوع محصول، کیفیت آبیاری و ویژگی‌های زمین تغییر میدادند. برخلاف دوره پیش از اسلام که خراج، مالیاتی بود که صاحبان زمین به دولت می‌پرداختند و پرداخت آن باعث افزایش هزینه تولید می‌شد، در دوره اسلامی، خراج را کسانی می‌پرداختند که صاحب زمین نبودند و در حقیقت، خراج به نوعی اجاره زمین بود؛ از این رو باعث افزایش هزینه تولید نمی‌شد؛ زیرا تقریباً برابر هزینه فرصت زمین بود. به عبارت دیگر خراج از هزینه‌های اصلی تولید (شامل هزینه نیروی کار، اجاره زمین، مواد اولیه و...) بود و نمی‌توان آن را هزینه اضافی دانست؛ از این رو اجاره دارایی‌های دولتی به تولیدکنندگان هزینه تولید را بالا نمی‌برد (رضایی، ۱۳۸۳، ۸۳-۸۵).

۳. اجاره‌داری زمین دولتی در تجربه کشورها

مالکیت عمومی بخش قابل ملاحظه‌ای از اراضی (حتی در آمریکا دولت فدرال ۶/۲۹٪ و دولت‌های محلی و ایالتی ۹٪ مالکیت دارند) باعث می‌شود سیاست‌گذاری در این بخش بیش از سایر دارایی‌ها وابسته به دولت باشد. وقتی توسعه شهری و سرمایه‌گذاری عمومی (دولتی) ارزش زمین را ارتقا می‌دهد، شهرها ممکن است این منابع را برای زیرساخت‌های

عمومی یا مسکن اقشار ضعیف به کار بگیرند، یا اجازه دهند این ارزش‌ها ثروت بادآورده‌ای برای مالکان خصوصی شود، و اوضاع نابرابری را وخیم‌تر کند. مالکیت خصوصی زمین خود زمینه سفته‌بازی و افزایش بیش از حد قیمت زمین را فراهم می‌کند و اجاره‌داری زمین توسط دولت در مقابل می‌تواند تمامی این مشکلات را برطرف کند.

۱.۳. چین

بسیاری از زمین‌های شهری چین متعلق به دولت بوده و مدیریت مستقیم آنها در اختیار دولت‌های محلی است و حق بهره‌برداری از آنها طولانی مدت است. تصدی زمین در چین از طریق اعطای حق بهره‌برداری طولانی مدت از آن میسر است. این سیاست به‌طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ در شن ژن و سایر شهرهای ساحلی، به عنوان بخشی از تمرکززدایی از سیستم مالی چین، انجام شد. تا قبل از این اقدام، مقامات عمومی، زمین را طبق رویه‌های خاصی اختصاص می‌دادند و استفاده از زمین رایگان بود، اما این سیاست مورد بازبینی جدی قرار گرفت. نکته قابل ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گره خورده بود. اجاره زمین منبع درآمدی قابل توجهی را فراهم می‌کرد که درآمد آن می‌بایست در درجه اول در سیستم‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری می‌شد و موقعیت رقابتی شهرها را برای رشد اقتصادی ارتقا می‌بخشید.^۱

به‌طور کلی منابع ایجاد زیرساخت‌ها در چین از دو مسیر بودجه‌ای و فرا بودجه‌ای تأمین می‌شود؛ در بخش غیربودجه‌ای منبع اصلی مربوط به عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین است. در آغاز این رویه، عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین شامل پرداخت. به‌طور کلی منابع ایجاد زیرساخت‌ها در چین از دو مسیر بودجه‌ای و فرا بودجه‌ای تأمین می‌شود؛ در بخش غیربودجه‌ای منبع اصلی مربوط به عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین است. در آغاز این رویه، عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین شامل پرداخت سهم درآمدهای حاصل

1. Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan. (2018); The rise of public-private partnerships in China; JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE; VOL. 3, NO. 2, 158-176.

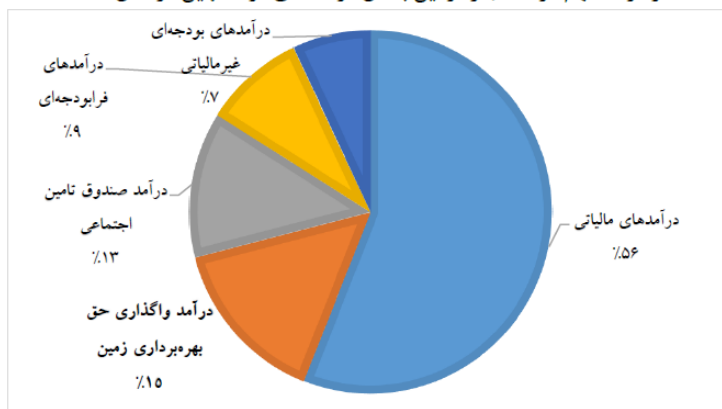
از اجاره زمین از کل درآمدهای دولت ملی نیز در سالیان گذشته افزایش یافته به نحوی که از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به بیش از ۲۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است. در سال ۲۰۲۰ عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین‌ها حدوداً برابر با ۲۸ درصد کل درآمد دولت ملی چین است، این مقدار کم‌وبیش در سال‌های پیش از این نیز تکرار شده است.

اجاره توسط اشخاصی بود که قصد داشتند حق استفاده از زمین‌ها را برای دوره‌های ۴۰ تا ۷۰ ساله در اختیار داشته باشند. در سال‌های اخیر استان‌ها با بهره‌مندی از رونق توسعه املاک و مستغلات، عایدی قابل توجهی از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین کسب کرده‌اند که به تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است. در ابتدای این برنامه به منظور جذب سرمایه‌گذاران خصوصی، برخی از مناطق حق استفاده از زمین‌های دولتی را با قیمت پایین‌تری واگذار می‌کردند، اما با گذشت زمان در زمینه کسب درآمد با استفاده از منابع مالی مرتبط با زمین حرفه‌ای‌تر شدند. در سال ۲۰۰۳، دولت مرکزی چین آیین‌نامه‌هایی را تصویب کرد که خواستار پیشنهاد مزایده برای واگذاری حق بهره‌برداری زمین بود تا درآمد بیشتری عاید دولت شود. در سال ۲۰۰۷ وزارت زمین و منابع، وزارت دارایی و بانک خلق چین به‌طور مشترک سندی را صادر کردند که به دولت‌های محلی اجازه ترهین زمین‌ها را می‌داد، بدین معنا که زمین‌های تحت مالکیت دولت که هنوز واگذار نشده بود، به عنوان وثیقه وام‌های بانکی مورد استفاده قرار گیرند. با این تغییرات سیاستی، دولت‌های محلی به‌طور فعال درگیر به تملک درآوردن زمین‌های غیرشهری، اجاره بخشی از آنها از طریق مزایده برای کسب درآمد بالا و استفاده از سایر زمین‌ها به عنوان تضمین برای وام‌های بانکی شدند.

در سال ۲۰۰۷، عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین از عوارض محلی پیشی گرفته و به بزرگ‌ترین منبع مالی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها تبدیل شد. در این سال سهم عواید حاصل از زمین در کل درآمد دولت چین به ۱۵ درصد رسید نمودار ۱ را ببینید. در سال‌های اخیر درآمد حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین سهم فزاینده‌ای را از کل درآمد دولت‌های محلی به خود اختصاص می‌دهد؛ همان‌طور که در نمودار ۲ مشخص است از

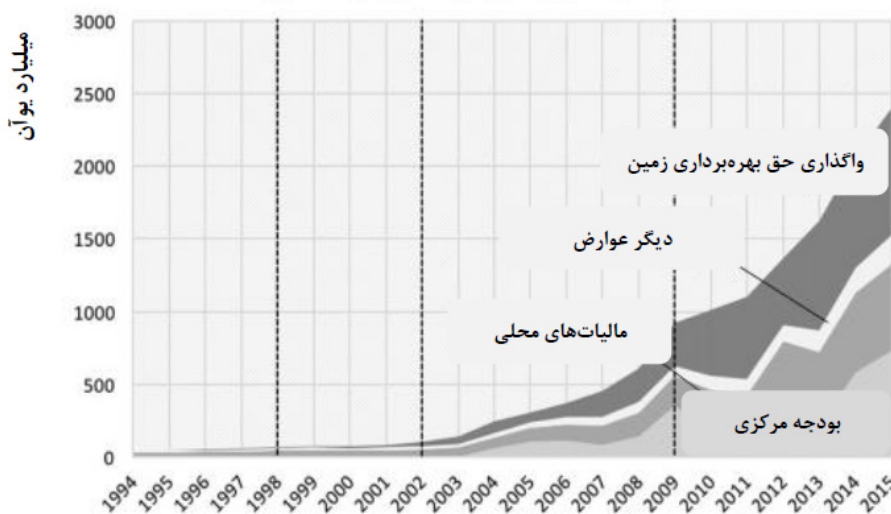
سال ۲۰۰۹ به بعد سهم عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین نسبت به دیگر منابع درآمدی دولت‌های محلی نظیر مالیات‌های محلی، دیگر عوارض و بودجه وابسته به دولت مرکزی، به طور محسوسی افزایش یافته است.

نمودار ۱. سهم درآمد اجاره زمین به کل درآمدهای دولت چین در سال ۲۰۰۷



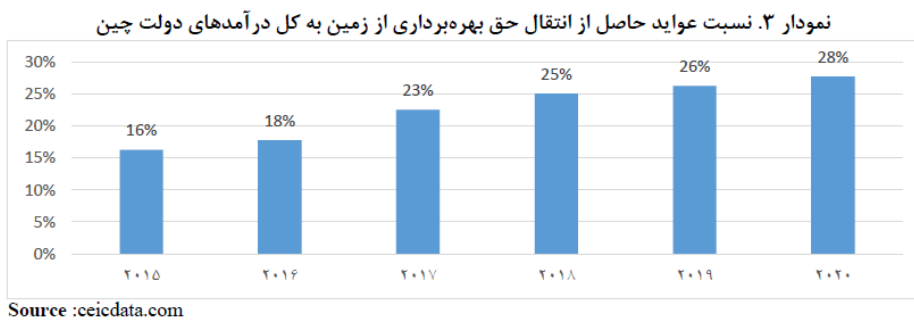
Source: Nitikin et al. (2012) Land Taxation in China: Assessment of Prospects for Politically and Economically Sustainable Reform.

نمودار ۲. روند درآمدهای ایجاد شده از محل انتقال حق بهره‌برداری از زمین و مقایسه آن با سایر درآمدهای دولت محلی



Source: Zhao et al. (2018).

سهم درآمدهای حاصل از اجاره زمین از کل درآمدهای دولت ملی نیز در سالیان گذشته افزایش یافته به نحوی که از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به بیش از ۲۰ درصد در سال های اخیر رسیده است. نمودار ۳ نسبت عایدی حاصل از واگذاری حق بهره برداری زمین را از کل درآمد دولت چین نمایش می دهد؛ مطابق این نمودار در سال ۲۰۲۰ عواید حاصل از واگذاری حق بهره برداری زمین ها حدوداً برابر با ۲۸ درصد کل درآمد دولت ملی چین است، این مقدار کم و بیش در سال های پیش از این نیز تکرار شده است.



نکته قابل ذکر این که درآمدهای دفعی واگذاری حق بهره برداری زمین در بلندمدت پایدار نیست؛ حق بهره برداری از زمین ها برای چند دهه منتقل می شود، اما معمولاً عایدی در یک زمان تجمیع و استفاده می گردد؛ بنابراین هنگامی که سرعت توسعه مستغلات در این زمین ها کاهش یابد، جریان درآمد متوقف می شود؛ بنابراین ممکن است دولت ها در کوتاه مدت برای ساخت تأسیسات جدید منابع زیادی جمع کنند، اما برای بهره برداری و نگهداری آنها در دهه های آینده با مشکل روبه رو خواهند شد و قادر به تأمین نیازهای مداوم خدمات مرتبط با گسترش منطقه شهری، جمعیت و فعالیت های اقتصادی نیستند. براین اساس کارشناسان در پی مسیری هستند که عواید حاصل از زمین ها نه به صورت یکجا، بلکه به صورت مستمر حاصل شوند، تا دولت توانایی تأمین نیازهای خدماتی سالیانه مرتبط را به دست آورد.

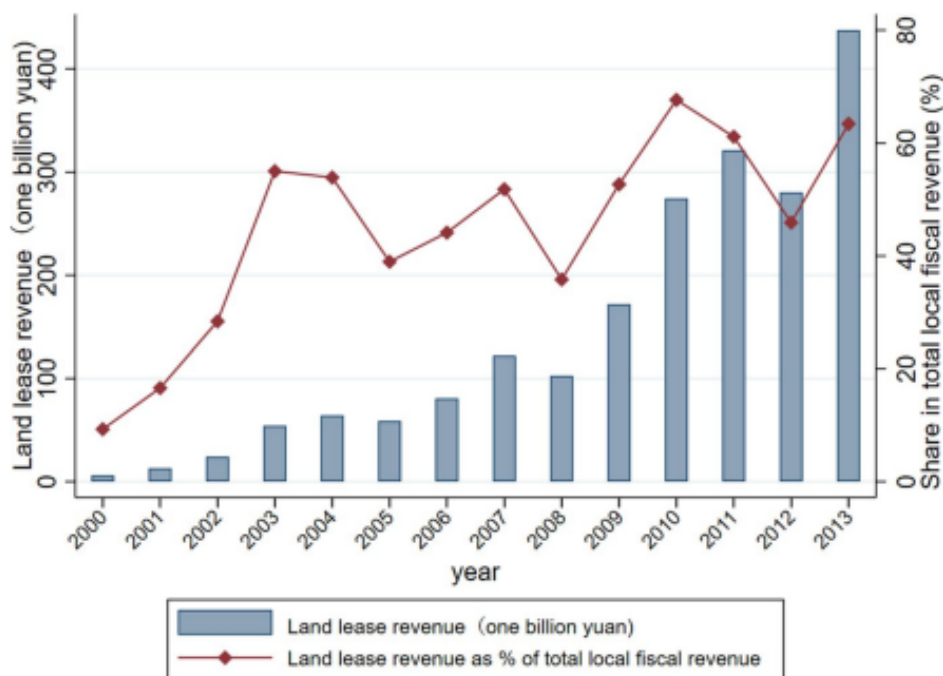


Fig. 1 Total Land Lease Revenue in China, 2000–2013. Source: Land Resource Yearbook, China Statistical Yearbook

نمودار ۱. درآمد چین از زمین طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۳ و سهم آن از درآمد دولت‌های محلی

۲.۳. آمریکا

آمار و ارقام حکایت از آن دارد که از دهه‌های گذشته، منافع زمین سهم قابل توجهی در درآمد دولت‌های مرکزی و محلی کشورهای مختلف داشته است، جدول ۲ میانگین درآمد حاصل از زمین و سهم آن از کل درآمد و مخارج دولت‌های محلی را در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱ نمایش می‌دهد؛ به عنوان مثال در فاصله این سال‌ها نیویورک حدود ۶۰ درصد از مخارج زیرساختی خود را از محل عواید حاصل از زمین‌ها محقق کرده است. این منبع درآمدی نزدیک به ۲۰ درصد از کل درآمدهای این شهر را شامل می‌شود.^۱

1. Hung Hong, YU (1996). Can Leasing Public Land Be an Alternative Source of Public Finance? Working Paper

جدول ۲. درآمد زمین در مقایسه با کل درآمد و مخارج (میانگین ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱)

شهر	میانگین درآمدهای زمین (میلیون دلار)	میانگین درآمدهای دولت‌های محلی (میلیون دلار)	میانگین مخارج دولت‌های محلی (میلیون دلار)	میانگین مخارج زیرساخت‌های محلی (میلیون دلار)	سهم زمین از درآمد دولت‌های محلی (درصد)	سهم زمین از مخارج دولت‌های محلی (درصد)	نسبت درآمدهای زمین به مخارج زیرساخت‌های محلی (درصد)
نیویورک	۶۴۳۶	۳۴۵۱۸	۳۳۳۴۱	۱۰۹۰۲	۱۹	۱۹	۵۹
واشنگتن	۵۱۲	۳۶۵۹	۳۸۶۳	۸۹۴	۱۴	۱۳	۵۷
شیکاگو	۶۵۸	۳۲۹۵	۳۲۳۹	۱۵۲۴	۲۰	۲۰	۴۳
سان فرانسیسکو	۴۴۴	۲۴۶۵	۲۳۱۰	۱۲۰۱	۱۸	۱۹	۳۷
فیلادلفیا	۳۳۷	۳۱۲۲	۳۱۷۸	۱۶۲۲	۱۱	۱۱	۲۱
لس‌آنجلس	۶۱۲	۴۸۹۳	۴۵۶۲	۳۹۳۹	۱۲	۱۳	۱۵

YU (1996).

به‌طورکلی درباره نحوه درآمدزایی از زمین به نظر می‌آید تمایل به استفاده از الگوهایی غیر از فروش در حال شکل‌گیری است. در آمریکا در ابتدای تشکیل ایالت‌ها، دولت فدرال برای تأمین درآمد پایدار برای مؤسسات دولتی، قطعات زمینی را به آنها اعطا کرد. این زمین‌ها تحت عنوان زمین‌های تراست^۱ شناخته می‌شوند. در ایالت‌های قدیمی‌تر، مانند کالیفرنیا و اورگان، امروز مساحت کمی از این زمین‌ها باقی مانده است، زیرا آنها به سرعت این زمین‌ها را برای درآمدهای مقطعی به فروش رساندند، اقدامی که با چشم‌انداز بلندمدت دولت فدرال برای آن ایالت‌ها متعارض بود؛ بنابراین وقتی ایالت‌های جدیدتری مانند آریزونا و نیومکزیکو زمین‌های تراستی خود را دریافت کردند، دولت فدرال و بعضاً خود ایالت محدودیت‌هایی را برای فروش (مانند قیمت کف) اعمال کردند. امروزه این ایالت‌ها بسیاری از زمین‌های خود را حفظ کرده و عمدتاً با اجاره به توسعه‌دهندگان املاک و صنایع درآمد کسب می‌کنند.

۴. اجاره زمین‌های دولتی و قانون اساسی ایران

یکی از مهم‌ترین منابع در اختیار دولت‌ها به‌خصوص دولت‌های اسلامی زمین است. فقه اسلامی و قانون اساسی مالکیت و حق بهره‌برداری از بسیاری از زمین‌ها را به دولت

واگذار کرده است. طبق اصل ۴۵ قانون اساسی دارایی و درآمد دولت عبارت‌اند از انفال و ثروت‌های عمومی مانند زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و دیگر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند.

استفاده اقتصادی از زمین‌های دولتی اعم از زمین موات و... باید به شیوه مولد از صورت گیرد. طبق اصل ۴۵ قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌گیرد تا طبق مصالح عامه عمل کند. یکی از مصالح اقتصادی در ایران طبق اصل ۴۳ تأمین زمینه‌ها و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرارداد و وسایل کار در اختیار همه کسانی است که قادر به کار هستند؛ اما وسایل کار ندارند؛ بنابراین دولت می‌تواند زمین‌های موات، معادن و... را در اختیار بخش خصوصی قرار دهد تا با کاربری روی آن، درآمد کسب کند و کار برای بیکاران فراهم شود و زمینه رشد کشور پدید آید. دولت می‌تواند درازای واگذاری زمین به افراد، سالانه مبلغی مشابه خراج به عنوان اجاره از آنها بگیرد و ملکیت انفال را برای خود نگه دارد.

در اصل ۴۳ دو قید مهم ذکر شده است: ۱. تأمین زمینه‌ها و امکانات کار برای افراد نباید به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود. ۲. که دولت به صورت کارفرمای بزرگ مطلق در نیاید. اگر ملکیت اراضی به افراد منتقل شود، با توجه به توانایی اقتصادی و رشد فناوری، افراد محدود بر منابع مهم ثروت دست یافته و زمینه تمرکز ثروت فراهم می‌آید؛ اما اجاره دادن زمین آثار مخرب بسیار کمتری دارد. باقی ماندن مالکیت در دست دولت در مورد زمین برخلاف بسیاری از دارایی‌های دیگر دولتی به نفع اقتصاد و عموم مردم است.

طرح مسکن مهر و نهضت ملی مسکن از زمین‌های دولتی برای ساخت و ساز مسکن به صورت اجاره ۹۹ ساله استفاده کرد. مطابق تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برای ساخت

مسکن در طرح مسکن مهر از زمین های دولتی به صورت واگذاری استیجاری بهره برده شد. هرچند در سال های بعد به دلایلی مثل کسری بودجه زمین های اجاره ای به ساکنین آن به صورت اقساطی واگذار شد ولی تجربه استفاده از زمین به صورت بلند مدت و اجاره ای در مورد مسکن وجود داشته است.

۵. آثار اقتصادی اجاره داری زمین های دولتی

ادبیات مولدسازی دارایی های دولت چندی است که در کشور رایج شده است. به خصوص پس از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ مولدسازی دارایی های دولت رونق دوباره ای یافته است. مولدسازی دارایی با فروش دارایی لزوماً مطابق نیست. دارایی های دولت اعم از شرکت های دولتی، املاک، مستغلات و... با شیوه های مختلفی می تواند مولد شود. آنچه اهمیت دارد این است که هدف از مولدسازی ایجاد درآمد باثبات و بلندمدت برای دولت است. در مورد زمین های دولتی فروش و اجاره زمین دو شیوه کلی برای درآمدزایی از زمین های دولتی است. فروش در حالت کلی یک درآمد دفعی و زیاد ولی اجاره یک درآمد باثبات و بلندمدت را برای دولت ایجاد می کند. تجربه اتکای بودجه به درآمدهای دفعی و بزرگ نفتی نشان داده این شکل از درآمدها به شکل کارایی هزینه نشده اند.

دروغله اول از تمایز بین فروش و مولدسازی مشخص شد که اجاره داری زمین های دولتی الگوی نزدیک تری به مفهوم مولدسازی دارایی های دولت است؛ ولی همیشه به این شکل نیست. فروش زمین دولتی در صورتی که تبدیل به دارایی با درآمد باثبات و بلند شود نیز می تواند نوعی مولدسازی محسوب شود به شرطی که درآمد حاصل از فروش زمین دولتی تبدیل به زمین دیگری شود و نه دارایی دیگری. دولتی شدن زمین ها و اجاره داری آن توسط دولت الگویی است که در ادامه به آن بیشتر پرداخته خواهد شد.

واگذاری زمین های عمومی به افراد و گرفتن بخشی از درآمد آن به صورت خراج، افزون بر

زمینه اشتغال‌زایی، تصدی دولت را کاهش می‌دهد. دولت به جای استفاده مستقیم از زمین و کشت آن به وسیله عوامل خود و تمرکز در تولید از توان بخش خصوصی در اداره زمین‌ها استفاده و ضمن کاهش هزینه‌های دولت، درآمد مناسبی را کسب و در امور مورد نیاز جامعه صرف می‌کند. (رضایی دوانی، ۱۳۹۲، ص ۱۸)

امکان تغییر نرخ خراج در حالت‌های گوناگون، ابزار مناسب سیاست مالی را در اختیار دولت اسلامی قرار می‌دهد. گفته شد که نرخ خراج در زمان‌های گوناگون ثبات نداشت و تغییرهای مهمی را به خود دید. برخلاف نرخ خمس و زکات که ثابت است و امکان اجرای سیاست مالی با آن نیست، امکان تغییر نرخ خراج، کمبود ابزار سیاست مالی را برطرف می‌سازد؛ و دولت بر حسب وضعیت می‌تواند سیاست‌گذاری مالی را اعمال کند. افزون بر زمین‌های آباد مفتوحه‌العنوه، زمین‌های صلحی و فیه که دولت در ازای واگذاری از آن خراج می‌ستاند، اموال عمومی متعددی در اختیار دولت اسلامی است. انفال، شامل زمین‌های موات، زمین‌های رهاشده، معادن، آب‌ها، سواحل دریا، رودها، نیزارها، کوه‌ها و دره‌ها در اختیار و ملکیت دولت اسلامی است و دولت می‌تواند بر حسب موقعیت‌های خاص در اختیار بخش خصوصی قرار داده، بخشی از درآمد آن را مانند خراج دریافت کند؛ البته در فرمایش‌های فقیهان درباره اجرت زمین در ازای اقطاع اراضی موات تصریحی وجود ندارد و گفته شده اراضی موات پس از احیا به ملکیت احیاکننده در می‌آید؛ اما دلیل محکمی بر عدم امکان دریافت خراج از اقطاع پس از احیای آن موجود نیست؛ زیرا زمین‌های موات و کیفیت واگذاری و اجازه در تصرف در اختیار دولت اسلامی است؛ بنابراین دولت می‌تواند با در اختیار نهادن زمین موات و غیر آن، زمینه آبادی آن را فراهم سازد و با حفظ اولویت احیاکننده، بخشی از درآمد آن را به صورت اجاره زمین دریافت کند. (همان، ص ۱۹ و منتظری، ۱۴۱۱ق، ج ۳، ص ۳۶۳ و ۴۸۸ و ۴۹۴؛ حسینی خامنه‌ای، ۱۳۷۱، ص ۶۹)

اشکال اساسی قابل طرح این است که با احیای اراضی موات و معادن به ویژه معادن باطنی بر اساس «من احیی ارضا میتة فیهی له»، محیی، مالک زمین می‌شود؛ بنابراین

با مالک شدن وی معنایی برای اجرت زمین وجود ندارد. در پاسخ می‌توان گفت که احیا فقط حق اولویت را درباره زمین پدید می‌آورد و داشتن حق اولویت با پرداخت اجرت زمین منافات ندارد (حسینی خامنه ای، ۱۳۷۱، ص ۶۴-۶۱؛ آذری قمی، ۱۳۶۹، ص ۷۰ و ۱۰۵)

و با توجه به اینکه استفاده از تمام زمین‌های موات، معادن و... دستکم در زمان بسط حکومت دینی مشروط به اجازه حاکم و دولت اسلامی است، دولت می‌تواند در متن قرارداد شامل اجازه استفاده و احیا به بخش خصوصی، عدم ملکیت منابع را تصریح کند تا بتواند از منابع پیش‌گفته اجازه به‌ها بگیرد.

۱.۵. کاهش هزینه‌های تولید کالا و خدمات

افزایش مکرر قیمت زمین به خصوص زمین‌های شهری به علل مختلفی روی می‌دهد. برای مثال افزایش نقدینگی، سفته‌بازی زمین، افزایش ارتفاع و تراکم ساختمانی، بستن و ایجاد محدوده غیراستاندارد و غیرمنعطف برای توسعه افقی روستا و شهر از مهم‌ترین علل افزایش قیمت زمین است.

اقتصاد ایران معمولاً به علت رشد نقدینگی، ورود ارزهای نفتی به بودجه و ریالی شدن دلارهای نفتی و کسری بودجه دچار تورم بوده است. این تورم که ناشی از سیاست‌های نادرست پولی و ارزی بوده گریبان‌گیر زمین نیز می‌شود. سفته‌بازان از این فرصت استفاده می‌کنند تا از موج‌های تورمی برای کسب سود بهره ببرند. طبق دیدگاه رایج رشد عرضه پول و حجم نقدینگی موجب افزایش شاخص عمومی قیمت‌ها می‌شود و این باعث افزایش قیمت زمین به عنوان بخشی از سبد مصرف‌کننده نیز خواهد شد. از آنجاکه معمولاً افزایش قیمت‌ها بیش از افزایش دستمزدهاست، تورم منجر به کاهش قدرت خرید خانوارها و کاهش تقاضای مصرفی می‌شود. از طرف دیگر تقاضای سرمایه‌ای افزایش می‌یابد؛ زیرا زمین یک دارایی‌های فیزیکی بوده و به موازات افزایش سطح قیمت‌ها افزایش قیمت پیدا می‌کند در صورتی که ارزش دارایی‌های مالی؛ مانند اوراق بهادار یا سپرده بانکی در شرایط تورمی

معمولاً کاهش می‌یابد. این ویژگی می‌تواند زمین را به یک سپر تورمی برای حفاظت از دارایی‌های مالی افراد تبدیل کند؛ بنابراین زمین به خصوص در دوران تورم مورد تقاضای سرمایه‌گذاران قرار می‌گیرد. در هنگام تورم و رشد قیمت‌ها خرید زمین تدبیری مؤثر برای تثبیت دارایی‌ها است و یک نوع سرمایه‌گذاری مطمئن برای خانوارها و حتی اشخاص حقوقی حتی صندوق‌های بازنشستگی به حساب می‌آید (کرمی، ۱۳۸۶، ص ۱۰۳) پس تورم از طریق کاهش تقاضای مصرفی و افزایش تقاضای سرمایه‌ای می‌تواند منجر به افزایش مسکن خالی شود. عدم عرضه زمین توسط مالکان در شرایط عدم تعادل بازار (فدایی و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۱) یعنی نگه‌داری زمین به صورت خالی (بایر) و عرضه نکردن آن به بازار همه از مصادیق فعالیت‌های سوداگرانه به شمار می‌رود.

تا اینجا مشخص شد تورمی که در اثر رشد نقدینگی، کسری بودجه دولت، تبدیل دلار نفتی به ریال و... به وجود می‌آید چگونه می‌تواند منجر به تورم در زمین می‌شود و سوداگران بر این تورم موج‌سواری کنند. اما جالب است در ایران روند بلندمدت شاخص قیمت زمین همواره بیشتر از متوسط تورم بوده است. علت این امر می‌تواند به بیماری هلندی نیز ارتباط داشته باشد. قیمت زمین برخلاف بسیاری از کالاها نمی‌تواند به وسیله واردات و صادرات (آربیتراژ) کنترل شود؛ زیرا امکان جابه‌جایی ندارد. همین ویژگی زمین سبب بروز بیماری هلندی می‌شود. وقتی درآمدهای نفتی به صورت فصلی در کشور زیاد می‌شود و نقدینگی را به اقتصاد تزریق می‌کند، این درآمدها تقاضای کالاها را افزایش می‌دهند. در این حالت اگر عرضه نتواند به یک باره تقاضای ایجاد شده را پوشش دهد، این افزایش نقدینگی منجر به بالارفتن قیمت‌ها می‌شود. در این حالت دولت به وسیله تعیین قیمت، افزایش عرضه و بیش از همه با افزایش واردات قیمت‌ها را کنترل می‌کند. بیماری هلندی دقیقاً از زمانی آغاز می‌شود که دولت به وسیله واردات قیمت‌ها را پایین نگه می‌دارد. از آنجاکه برخی کالاها غیرمنقول هستند و امکان واردات آن به کشور وجود ندارد امکان کنترل قیمت آنها از طریق واردات وجود ندارد. عرضه زمین نیز بی‌کشش و در کوتاه مدت کاملاً بدون تغییر است.

پس دولت یا بخش خصوصی نمی‌تواند شوک تقاضای ناشی از افزایش درآمدهای نفتی را به وسیله عرضه در کوتاه مدت پوشش دهد. در این حالت با افزایش تقاضا قیمت زمین افزایش می‌یابد و تورم به وجود آمده بیش از هر چیز بر بازار زمین و مسکن تأثیر می‌گذارد.

کسری بودجه دولت، پولی شدن بودجه، نگه داشتن نرخ ارز به صورت ثابت و باز شدن فنر ارزی در شرایط تورمی، تبدیل شدن دلارهای نفتی به ریال و افزایش پایه پولی به دلیل استقراض دولت از بانک مرکزی مکانیسم رشد پول برون‌زا است که در نهایت از طریق ضریب فزاینده پایه پولی تبدیل به نقدینگی شده و تورم به وجود می‌آورد. در کنار این عوامل که همگی در اقتصاد ایران وجود دارند در سال‌های اخیر رشد پول به شکل درون‌زا منجر به افزایش تورم شده است. به خصوص از سال‌های ۹۲ به بعد اعطای تسهیلات بانکی و تخصیص نقدینگی به سمت بخش‌های سودزای غیرمولد مثل خرید و فروش ارز، مسکن، املاک و مستغلات بوده است که به افزایش نقدینگی در اقتصاد منجر شده است. سفته‌بازان و بانکداران از طریق خلق نقدینگی حباب قیمت زمین را روز به روز بزرگ‌تر کرده و از این محل کسب عایدی می‌کنند؛ بنابراین بالا رفتن قیمت مسکن توسط معاملات مکرر سفته‌بازان هم علت تورم است و هم معلول آن. اما از لحاظ تاریخی عامل اولیه و اصلی ایجاد این عایدی‌های بالا در بخش زمین بیماری هلندی بوده است. از این منظر مهم‌ترین عامل جلوگیری از رشد بیشتر قیمت مسکن جلوگیری از ورود دلارهای نفتی به اقتصاد و سپس حذف سفته‌بازان و ساماندهی نظام خلق پول درون‌زا توسط بانک‌های تجاری است.

از رهگذر آنچه در مورد مشکلات زمین بیان شد نتیجه می‌شود که چنانچه تحت یک سازوکار و نظام اقتصادی قیمت زمین کنترل و ارزان شود می‌توان بسیاری از مشکلات اقتصادی را حل کرد. زمین یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید است، تولید مسکن، کالاهای خصوصی، عمومی، خودرو، مواد غذایی، کشاورزی و... همه متکی به زمین هستند. چنانچه هزینه زمین کم باشد قیمت تمام شده کالاها و خدمات نیز کاهش پیدا می‌کند. تصویر کنید اگر نیمی از هزینه ساخت یک پارکینگ طبقاتی در منطقه ۱ تهران معادل قیمت زمین آن باشد

چنانچه قیمت زمین از کل هزینه حذف شود هزینه پارک اتومبیل در پارکینگ نیز حدوداً به نصف کاهش می‌یابد.

ایده دولتی‌سازی زمین‌ها و اجاره ارزان قیمت آن به تولید و ساخت و ساز هزینه ثابت و اولیه تولید تمام کالاها و خدمات را به میزانی که به زمین بستگی دارد کاهش می‌دهد. تولید به میزانی که زمین برو بیشتر متکی به زمین باشد بیشتر از این محل منفعت کسب می‌کند. برای مثال کشاورزی و باغداری بیشترین وابستگی به متراژ زمین و کاربری‌های تجاری بیشترین وابستگی را به زمین از حیث ارزش و قیمت دارد. چنانچه یک دولت کارآمد زمین‌های بایرو دایر شهری و برون شهری را در مالکیت داشته باشد می‌تواند از احتکار زمین، تخصیص غیربهبینه آن و افزایش قیمت گزاف آن جلوگیری کند. عدم توانایی یا نبود ایده اجرای الگوی اجاره‌داری زمین توسط دولت منجر شده در ایران کمتر به این موضوع دقت شود.

۲.۵. تأمین عدالت

اجاره دادن زمین‌های دولتی بر خلاف فروش آن امکان استفاده برای طیف وسیع تری از مردم را فراهم می‌کند. کسب و کارهای خرد، نیازمندان به مسکن و سایر کاربری‌هایی که توان خرید زمین ندارند از طریق اجاره می‌توانند به زمین‌های مناسب دست پیدا کنند. از این رو برابری و عدالت در فرصت استفاده از زمین‌های دولتی در قالب عقد اجاره وضعیت بهتری نسبت به فروش دارد. توزیع متوازن رانت حاصل از زمین، دسترسی آسان‌تر به یکی از مهم‌ترین نهادهای تولید یعنی زمین و تأمین رفاه و عدالت در مصرف برای تهیه کالاهای مصرفی مثل مسکن از مزایای عدالت محور بودن اجاره دادن زمین‌های دولتی است.

۳.۵. تأمین مالی دولت

توسعه و ساخت شهری از مهم‌ترین مسائل در توسعه اقتصادی است. جانمایی پروژه‌های مختلف عمرانی و صنعتی، بارگذاری جمعیت و ساخت و سازها اعم از ساختمانهای تجاری،

مسکونی و زیرساخت‌های مرتبط با آن از مسائل حوزه شهر است. عدم توازن در توسعه شهری، عدم توجه به آمایش سرزمین در توسعه شهرها، توزیع نابرابر فضایی، عدم توسعه شهری مطابق با ظرفیت‌های منطقه‌ای، برهم خوردن الگوی عرضه و تقاضا در موهبت‌های شهری، مهاجرت‌های نامتوازن مبتنی بر توسعه نامتوازن به سمت شهرهای بزرگ و ایجاد کلان‌شهرهای نفتی با مشکلات ترافیک، گرانی، آلودگی و... مهم‌ترین مشکلات و مسائل توسعه شهری در ایران است. برنامه‌ریزی شهری متناسب با آمایش سرزمین، تعیین ظرفیت‌های سکونت شهری متناسب با برنامه جامع شهری و برنامه جامع مسکن، رفع نابرابری فضایی از طریق توزیع برابر و عادلانه درآمدهای ملی، توزیع عادلانه منافع نفتی در حوزه منطقه‌ای و فضایی نیز اساسی‌ترین راه کارهای قرارگرفتن در مسیر درست توسعه شهر است.

کالای عمومی بنا به تعریف و به دلیل ویژگی‌هایش معمولاً تنها می‌تواند از محل بودجه دولت تأمین مالی شود. در ایران دولت به دلیل کسری بودجه و عدم پایداری در درآمدهای نفتی نمی‌تواند به‌طور گسترده و با یک روند ثابت و پایدار به تأمین مالی کالاهای عمومی اقدام کند. همچنین ساختار ضعیف نظام مالیاتی مانع بزرگی در مسیر تأمین مالی کالاهای عمومی است. به همین دلیل مولدسازی دارایی‌های دولت و کسب درآمد از آنها یکی از ایده‌های اصلی و راهکارهایی است که برای تأمین مالی کالاهای عمومی در ایران پیشنهاد می‌شود. همچنین استفاده حداکثری از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی (public-private partnership) نظیر BOT، BLOT و ROT و... در تأمین مالی و اجرا می‌تواند به فراهم کردن کالاهای عمومی کمک کند. استفاده از سازوکار صندوق پروژه و فروش اوراق مشارکت برای تأمین مالی پروژه‌های مرتبط با کالاهای عمومی نیز در برخی موارد می‌تواند بکار گرفته شود. این تحقیق از بین روش‌های مختلف بر مولدسازی دارایی‌های دولت و در بین دارایی‌های دولتی بر مولدسازی زمین تکیه دارد.

زیرساخت‌های شهری اعم از خدمات زیربنایی و روبنایی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های شهرهای توسعه‌یافته است. عدم توجه به تأمین مالی درست برای فراهم کردن زیر

ساخت‌های شهری به خصوص در طرح‌های ملی مسکن اعم از طرح مسکن مهر و نهضت ملی مسکن، کسری بودجه و عدم توانایی دولت در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری، نابرابری فزاینده در زیرساخت‌ها و فضاهای شهری بین کلان‌شهرهایی مثل تهران نسبت به سایر شهرها، عدم تناسب میزان فضاهای شهری با جمعیت و تراکم ساختمانی به خصوص در کلان‌شهرها که به آلودگی، ترافیک، صف‌های مختلف و... منجر شده مهم‌ترین مسائل و مشکلات در زیرساخت‌های شهری کشور است. این پژوهش برای حل مشکل تأمین مالی فراهم‌سازی زیرساخت‌های شهری و ضمناً حل مشکل نابرابری در توزیع آن به دنبال ارائه راهکاری است که از محل اجاره‌داری زمین‌های دولتی می‌گذرد. خدمات لوله‌کشی آب، تأمین برق، فاضلاب، زیرساخت‌های شهری، و...

۴.۵. تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری

در اختیار داشتن زمین خود به مثابه قدرت حکمرانی می‌تواند برای استفاده درست از زمین شهری برای کاربری‌های مورد نیاز بکار رود. در فضای مالکیت خصوصی دولت ابزارهایی مثل مالیات و قوانین مختلفی را برای ساماندهی زمین وضع می‌کند ولی وقتی زمین در مالکیت اختیار دولت باشد می‌تواند دقیق‌تر حکمرانی خود را از طریق ابزار اجاره بها و... اعمال کند. توسعه متوازن شهری، جلوگیری از سفته‌بازی زمین، جلوگیری از خالی ماندن زمین و مسکن، تکمیل اطلاعات سامانه املاک و مستغلات و رصد فعالیت‌های اقتصادی صورت گرفته روی زمین‌های دولتی که به کل نظام شفاف اطلاعاتی کمک می‌کند، کنترل بازار، قیمت، اجاره و معاملات، امکان استفاده از الگوی ساخت مسکن تدریجی به خصوص برای شهرهای جدید و... بخشی از توانایی‌های دولت برای تنظیم‌گری در بخش زمین است که با اجاره داری زمین‌های دولتی بسیار بهتر تحقق می‌یابد.

امکان بهره برداری از زمین‌های دولتی درون شهری نیز در این طرح وجود دارد. دولت‌ها عمدتاً به دلیل ارزش مندی بالای زمین‌های دولتی درون شهری حاضر به واگذاری آنها برای

استفاده نیستند. نبود الگوی اجاره داری و نظام بهره مندی از اجاره زمین های دولتی باعث شده واگذاری زمین به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی برای ساخت کاربری های مختلف به نوعی از دست دادن زمین تلقی شود. در ضمن دریافت اجاره واقعی این زمین ها به دلیل فقدان سازوکارهای اجاره داری زمین با مشکل مواجه است. از این جهت دولت ها مایل به اجاره زمین های با ارزش درون شهری نبوده اند و در مورد زمین های با ارزش درون شهری که امکان استفاده بهتری از امکانات شهری را بدنبال دارد همواره رویکرد فروش پیش گرفته شده است. ایجاد نظام بهره برداری اجاره ای زمین انگیزه دولت را برای استفاده از اجاره واقعی زمین های با ارزش فراهم می کند.

۵.۵. افزایش رانت در فروش نسبت به اجاره

فروش با قیمت ارزان تر و غیر واقعی می تواند زمینه از دست رفتن منابع دولتی را فراهم کند. ضمناً تقلب در فروش و فسادهای احتمالی ممکن است هیچگاه شناسایی نشوند. در فرایند اجاره داری زمین های دولتی امکان تصحیح فرایند اجاره داری وجود دارد و می تواند در زمان تمدید اجاره نامه بسیاری از فرایندهای غیر شفاف، رانتی و فسادزای قبلی اصلاح و جبران شود.

۶.۵. شفافیت فعالیت های اقتصادی

یکی از کارکردهای اصلی مالیات ایجاد شفافیت در فعالیت های اقتصادی است. هرگونه واریز مداوم و منظم دیگر نیز می تواند این کارکرد را داشته باشد. اجاره دریافتی توسط دولت بابت املاک و مستغلات یا هر موضوع دیگر به دلیل تناوب در دریافت آن می تواند محلی برای جمع آوری اطلاعات مربوط به سکونت، کاربری، فعالیت های اقتصادی و کسب و کارها باشد.

نتیجه‌گیری

در ایران نیز باتوجه به حجم انبوه زمین‌های در اختیار دستگاه‌های دولتی و عمومی (همچون سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت جهاد کشاورزی، شهرداری‌ها و دیگر نهادهای بخش عمومی) می‌بایست سیاست‌های جدیدی حول محور مولدسازی، تدوین و اجرا گردد. استفاده از روش‌هایی نظیر واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به کاربری‌های مختلف در قالب اجاره‌های بلندمدت در خصوص زمین‌های دوراز مرکز و یا خارج از محدوده شهر و فروش یا معاوضه زمین‌های مرغوب واقع در مرکز، می‌تواند گزینه مناسبی تلقی شود. با این سیاست نه تنها نیرویی در جهت کاهش قیمت زمین و متعاقب آن املاک ایجاد می‌شود، بلکه درآمدی پایدار برای دولت محقق می‌گردد که می‌تواند با اولویت پاسخگویی به نیاز روزافزون زیرساختی مورد استفاده قرار گیرد. سخن پایانی اینکه استفاده هوشمندانه از مجموعه این ظرفیت‌ها می‌تواند در جهت تحریک رشد اقتصادی طرح‌ریزی شود.

در ضمن دولت با عدم فروش زمین‌های دولتی به بخش خصوصی برای مسکن و کارخانه‌ها، فروش زمین بین بخش خصوصی را کاهش می‌دهد و در عمل سرمایه‌های بسیاری که برای خرید زمین صرف می‌شود به بخش تولید منتقل می‌شود. واگذاری درباره شرکت‌های دولتی به صورت واگذاری اداره و مدیریت بدون انتقال مالکیت یا مشارکت دولت با بخش خصوصی صورت گیرد و می‌توان در بازار بورس، اوراق مشارکت در مدیریت تهیه کرد و در اختیار تمام مردم قرار داد. به این ترتیب، افزون بر مالیات، بهره مالکانه اجاره این دستگاه‌ها به دولت پرداخت می‌شود و اداره این شرکت‌ها در اختیار مردم است؛ اما مالکیت آن در بخش عمومی خواهد ماند. مبلغ اجاره مشابه خراج قابلیت دارد تا دولت طبق آن سیاست مالی مناسب اعمال کند. تغییر نرخ واگذاری، ابزار مناسب برای اثرگذاری بر رفتار و عملکرد شرکت‌های واگذار شده، خواهد بود. براین اساس نیاز نیست که سهم مالیات در تأمین هزینه‌های عمومی افزایش یابد.

درآمدزایی و تأمین مالی از رهگذر مولدسازی دارایی‌های دولتی از جمله زمین هیچ‌گاه جایگزین اصلاحات نظام مالیاتی نیست. بهترین شیوه تأمین مالی برای بودجه عمومی دولت مالیات است؛ ولی در دولت‌هایی که اموال و دارایی‌های گسترده‌ای دارند مولدسازی دارایی‌های دولتی در کنار مالیات می‌تواند به تأمین مالی دولت بپردازد. افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق افزایش پایه مالیاتی می‌تواند در عین کاهش نرخ مالیاتی اعمال شود و این مهم در کنار درآمدهای پایدار ناشی از اجاره‌داری زمین می‌تواند مشکلات کسری بودجه دولت را تا حد زیادی برطرف کند. ضمناً ایجاد درآمدهای باثبات و پایدار می‌تواند وابستگی به درآمدهای زودگذر و ناپایدار نفتی را کاهش دهد.

منابع

۱. آذری قمی، احمد؛ «زمین و متعلقات آن»؛ مجموعه مقالات اولین مجمع بررسیهای اقتصاد اسلامی، مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹.
۲. حسینی خامنه‌ای، سید محمد؛ اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی؛ تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۱.
۳. رضایی، مجید، سعید فراهانی فرد و علی معصومی نیا؛ «نظام مالی دولت‌های مسلمان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری»؛ نظام مالی اسلام (مجموعه مقالات)؛ تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۹.
۴. رضایی، مجید «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکتهای دولتی به خصوصی»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش، ۱۳۸۳، ۱۵.
۵. رضایی دوانی، مجید، مقدمه‌ای بر مالیه عمومی در اسلام، تهران، سمت، ۱۳۸۹.
۶. رضایی دوانی، مجید؛، سهم درآمد ناشی از دارایی‌های دولت و مالیات در تأمین بودجه

دولت؛ اقتصاد اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۴۹، ۱۳۹۲.

۷. فدایی، ایمان؛ بهناز کمیاب،، مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن؛

۸. دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی وزارت امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۹۶.

۹. کرمی، افشین (۱۳۸۶). بررسی وضعیت بازار مسکن در ایران، مؤسسه تدبیر اقتصاد، تهران.

۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰) ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب، معاونت مطالعات بخش عمومی.

۱۱. مصباحی مقدم، غلامرضا، مهدی موحدی بکنظر و محمدجواد رضایی (۱۳۸۹) امکان سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی سازی فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۳۷، ۱۳۸۹.

۱۲. منتظری، حسینعلی؛ دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه؛ قم: المرکز العالمی للدراسات الاسلامی، ۱۴۱۱ق.

1. Peterson George E. (2006). Land Leasing And Land Sale As An Infrastructure-Financing Option.

2. Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan. (2018); The rise of public-private partnerships in China; JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE; VOL. 3, NO. 2, 158–176.

ظرفیت اصل ۲۹ قانون اساسی جهت نقش آفرینی در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور در شرایط فعلی (مبانی نظری، چالش‌ها و تهدیدها)

محسن ریاضی^۱

چکیده

در این مقاله با توجه به مبانی نظری و تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی مبنی بر رابطه دوسویه بین رشد و توسعه اقتصادی و رشد و توسعه نظام تأمین اجتماعی کشورها، پتانسیل اصل ۲۹ قانون اساسی کشور بعنوان یکی از اصول مترقی قانون اساسی کشور در فرآیند فعلی رشد و توسعه اقتصادی کشور مورد بررسی قرار گرفته است. حسب مبانی نظری مطروحه تأثیرگذاری نظام تأمین اجتماعی و بطور خاص لایه بیم‌های این نظام (صندوق‌های بازنشستگی) بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشورها از طریق کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... این صندوق‌ها می‌باشد که یکی از عوامل موثر در ایفای این کارکردها پایداری مالی این صندوق‌ها می‌باشد به نحوی که صندوق‌های بازنشستگی ناپایدار بدلائل مختلف نه تنها عامل رشد و توسعه اقتصادی نخواهند بود بلکه به عامل ضد رشد و توسعه اقتصادی تبدیل می‌شوند. نتایج بررسی‌های این مقاله در خصوص پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی (که بطور خاص از آمارسازمان تأمین اجتماعی بعنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور استفاده شد) بیانگر آن است که صندوق‌های بازنشستگی کشور با چالش پایداری مالی مواجهند و به همین خاطر نمی‌توانند ایفاگر کارکردهای تعیین شده برای آنها که عامل رشد و اقتصادی کشور محسوب می‌شوند باشند و به همین دلیل خود به یک عامل ضد رشد و توسعه کشور

۱. دکتری اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، رایانامه: riazi.mohsen@gmail.com

تبدیل شده‌اند، به عبارتی پتانسیلی که در اصل ۲۹ قانون اساسی جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور وجود دارد، به دلیل چالش‌ها و مشکلات صندوق‌های بازنشتگی خود به یک عامل ضد رشد و توسعه تبدیل شده به نحویکه در برنامه ششم توسعه و همچنین برنامه هفتم توسعه، صندوق‌های بازنشتگی بعنوان یکی از ابرچالش‌های کشور و یکی از موانع رشد و توسعه اقتصادی کشور در نظر گرفته شده است. براین اساس عدم توجه و برنامه‌ریزی برای حل چالش‌های صندوق‌های بازنشتگی کشور می‌تواند فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور در سنوات آتی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه سازد. ازاین رو لازم است سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشوری حل مسائل و مشکلات صندوق‌های بازنشتگی و حفظ و ارتقای پایداری مالی آنها کشور را در اولویت کشور قرار دهند.

واژگان کلیدی:

اصل ۲۹ قانون اساسی، رشد و توسعه اقتصادی، تأمین اجتماعی، چالش‌ها.

مقدمه

اصل ۲۹ قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی و از وظایف دولت در نظر گرفته است. بر اساس این اصل دولت مکلف است از محل منابع عمومی کشور و مشارکت افراد، کلیه آحاد جامعه را تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی کشور که شامل سه لایه بیمه ای، امدادی و حمایتی است قرار دهد. از سوی دیگر در تئوری های رشد و توسعه اقتصادی رابطه مستقیم و یک به یک و متقابلی بین رشد و توسعه اقتصادی و رشد نظام تأمین اجتماعی وجود دارد بنحویکه توسعه اقتصادی منجر به توسعه نظام تأمین اجتماعی، و توسعه تأمین اجتماعی نیز از طریق کارکردهای اقتصادی، اجتماعی سیاسی و اجتماعی آن باعث رشد و توسعه اقتصادی می شود. بر این اساس وجود یک نظام تأمین اجتماعی قوی در کشور موجبات رشد و توسعه اقتصادی کشور را مهیا خواهد کرد. و عبارتی جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور می توان بر مقوله نظام تأمین اجتماعی کشور نیز تمرکز کرد. تجربه کشورهای اسکاندیناوی که دارای نظام تأمین اجتماعی پیشرفته ای در سطح جهان هستند نیز تاییدی بر این نظریه است. موضوعی که در سیاست ها و برنامه های توسعه ای کشور نیز بدفعات مورد استفاده قرار گرفته و موارد مرتبط با تأمین اجتماعی جهت تحقق رشد و توسعه اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته است که از آن جمله می توان به سیاست های اشتغال زایی مرتبط با معافیت حق بیمه سهم کارفرمایی، بازنشستگی های پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور و نوسازی صنایع، سیاست های مرتبط با سرمایه گذاری صندوق های بازنشستگی و... اشاره کرد. در این مقاله تلاش می شود پتانسیل اصل ۲۹ قانون اساسی جهت تحقق رشد و توسعه اقتصادی در شرایط فعلی کشور (استفاده از سیاست های مرتبط با نظام تأمین اجتماعی جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور در شرایط فعلی سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین صندوق بیمه ای نظام تأمین اجتماعی کشور) مورد بررسی قرار گیرد.

۱. مبانی نظری

بر اساس تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی، ارتباط دو سویه‌ای بین رشد و توسعه اقتصادی، و رشد تأمین اجتماعی ترسیم شده است. بر اساس تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی، تحقق رشد و توسعه اقتصادی تنها در گرو مسائل و شاخصهای اقتصادی نیست چراکه هم در مباحث نظری و هم در آزمون‌های تجربی، تک ساختی بودن توسعه رد شده است. به اعتقاد تمام صاحب‌نظران، توسعه مقوله چند وجهی است و اقتصاد تنها یک وجه آن است و تأمین اجتماعی یکی از وجوه آن می‌باشد.

بنابراین اگر کشور بخواهد به توسعه یافتگی برسد، ضروری است در کنار توسعه اقتصادی به توسعه تأمین اجتماعی نیز توجه کافی نشان دهد. متقابلاً نیز اگر بخواهد به تأمین اجتماعی بهتری برسد باید از رشد و توسعه اقتصادی بالاتری برخوردار باشد. هم از نظر رویکرد نظری و هم تجربی این دو، نه در مقابل هم بلکه در کنار هم هستند. از این روست که هم تأمین اجتماعی به غنی شدن علم توسعه کمک کرده و هم علم توسعه به غنی شده ادبیات تأمین اجتماعی کمک شایان توجهی کرده است. اگر شهروندان یک جامعه از کیفیت زندگی بهتری برخوردار باشند آن جامعه توسعه یافته‌تر خواهد بود و در نتیجه بهره‌وری و بازدهی اقتصادی بالاتری خواهد داشت. تأمین اجتماعی قلمرویی است که راهبرد و ابزارهای لازم را برای پاسخ به نیازهای زندگی در دسترس قرار می‌دهد. از سوی دیگر نیز رشد و توسعه اقتصادی از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، ایجاد بسترهای لازم برای سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، راهبری و حکمرانی بهینه صندوق‌های بازنشستگی و... باعث رشد و توسعه نظام تأمین اجتماعی کشورها می‌شود و همچنین نظام تأمین اجتماعی پویا و توسعه یافته از طریق کارکردهای خود می‌تواند باعث رشد و توسعه اقتصادی کشورها شوند. بعبارتی اثرگذاری نظام تأمین اجتماعی بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشورها از طریق کارکردهای مترتب شده برای نظام تأمین اجتماعی و بخصوص لایه بیمه‌ای این نظام (صندوق‌های بازنشستگی) است و این کارکردها است که زمینه رشد و توسعه اقتصادی را مهیا می‌سازد.

اما کارکردهای صندوق بازنشستگی را می توان به طور عمده در کارکردهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مورد بررسی قرار داد.

در مباحث اقتصادی وظایف بر شمرده شده برای دولت ها شامل تخصیص منابع، تثبیت اقتصادی و توزیع درآمد می باشد که تأمین اجتماعی ابزاری است جهت توزیع درآمد بین افراد جامعه. یکی از دلایل لزوم برقراری بیمه های اجتماعی اجباری، بحث توزیع درآمد است. انتظار می رود این راهبرد بتواند در حفظ سطح درآمد افراد در مقاطع مختلف، یا به بیان دیگر یکنواخت کردن درآمد آنها طی دوران زندگی عمل کرده و از فقیر شدن افراد در برخی موارد - به دلیل کاهش یا از میان رفتن قدرت کاری آنان - جلوگیری کند. به این ترتیب این راهبرد باید بتواند از سقوط افراد در ورطه فقر جلوگیری کرده و از این طریق منجر به بهبود وضعیت توزیع درآمد در میان افراد جامعه شود. به عبارتی هدف اصلی بیمه های اجتماعی، ایجاد یکنواختی در سطح درآمد افراد در دورانه های مختلف زندگی و جلوگیری از فقر آنها در دوران بازنشستگی، بازماندگی و از کار افتادگی است.

از سوی دیگر، یکی از عوامل مهم و تأثیرگذار در تداوم تولید، نیروی کار است که نقش مهمی در فرایندهای اقتصادی دارد. بالطبع این نیرو برای اینکه بتواند کارایی و راندمان مطلوب و مناسبی داشته باشد، باید از امنیت لازم (اقتصادی، اجتماعی و روانی) برخوردار باشد؛ چراکه اساساً امنیت مهمترین کالایی است که جامعه انسانی بشدت نیازمند آن است. از این رو، یکی از کارکردهای اصل نظام بازنشستگی را می توان تأثیر این نظام ها در افزایش بهره وری نیروی کار دانست. اگر نیروی کار از امنیت لازم، خواه امنیت اقتصادی، خواه امنیت اجتماعی و روانی برخوردار نباشد، نمی تواند نقش لازم و مؤثری در کارآمدی خط تولید و رشد اقتصادی داشته باشد. نظام تأمین اجتماعی نقش مهم و مؤثری در ایجاد این امنیت از طریق بیمه های مختلف اجتماعی دارد و موجبات کاهش دغدغه های نیروی کار را تا اندازه ای فراهم می آورد. بنابراین در شرایطی که نیروی کار و نیروی فعال جامعه از امنیت لازم برخوردار نباشد، یکی از شرایط تداوم تولید اقتصادی و به تبع آن رشد اقتصادی فراهم نمی شود. همچنین وجود

نظام تأمینی کارآمد، از بروز تنش‌های موجود در محیط‌های کارگری و همچنین از بروز تضادها و تقابل میان کارگران و سرمایه‌داران تا اندازه زیادی جلوگیری می‌کند.

از کارکردهای دیگر نظام بازنشستگی می‌توان به بکارگیری ذخایر صندوق‌ها در فعالیت‌های سرمایه‌گذاری اشاره کرد به نحوی که صندوق‌های بازنشستگی به دلیل حجم بالای ذخایرشان همواره یکی از فعالان و بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در کشورها محسوب می‌شوند که با استفاده از ذخایر خود توانسته‌اند تأمین‌کننده بخشی از منابع مالی مورد نیاز اقتصاد جهت انجام سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی باشند و به همین جهت همواره یکی از عناصر تأثیرگذار بر فعالیت‌های اقتصادی کشورها محسوب می‌شوند.

وجود یک نظام تأمین اجتماعی جامع و کارآمد همچنین باعث افزایش مقبولیت نظام سیاسی کشورها و افزایش اعتبار حاکمیت نزد آحاد جامعه می‌شود بنحویکه می‌توان رابطه مستقیمی بین کشورهای دارای نظام تأمین اجتماعی توسعه یافته و پیشرفته، و مقبولیت نظام حاکمیتی کشورها مشاهده کرد. ایجاد امید به آینده در اقشار جامعه، تقویت آرامش درونی و نظم و ثبات و انسجام اجتماعی و وفاداری به دولت و ثبات سیاسی از دیگر کارکردهای سیاسی صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد.

۲. اصل ۲۹ قانون اساسی و پتانسیل رشد و توسعه اقتصادی کشور

اقتصاد پدیده‌ای است که نظام سیاسی کشورها با توجه و اتکا به آن شکل می‌گیرد و به صورت امری کاملاً سیاسی و حکومتی ظاهر می‌شود. در این روند، برای تعیین و تثبیت نظام اقتصادی حاکم بر اقتصاد کشورها، به طور معمول در قوانین اساسی، اصولی گنجانده می‌شوند که نشان‌دهنده نگرش حاکمیت به مسئله اقتصاد و نوع اقتصاد حاکم بر هر کشور می‌باشند. این اصول با طرح دیدگاه‌های کلی درباره مسائل اصلی اقتصاد جامعه و پرهیز از ورود به موارد جزئی و متغیر، نقشی کاملاً مؤثر در سامان‌دهی اقتصاد هر کشور، متناسب

با نگرش مورد پذیرش جامعه و حاکمیت سیاسی آن دارند. یکی از اصول قانون اساسی که از نظر بسیاری از کارشناسان یکی از اصول مترقی این قانون نیز به حساب می‌آید، اصل ۲۹ قانون اساسی است. حسب اصل ۲۹ قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

بر اساس این اصل هر یک از افراد جامعه حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند. همانگونه که در بخش قبلی اشاره شد یکی از کارکردهای نظام تأمین اجتماعی و به طور خاص صندوق‌های بازنشستگی ذیل این نظام، کارکردهای اجتماعی می‌باشد که با ایجاد امنیت برای نیروی انسانی زمینه افزایش بهره‌وری و متعاقب آن رشد و توسعه اقتصادی را مهیا می‌سازد. به عبارتی در این اصل با تأکید بر برخورداری آحاد جامعه از تأمین اجتماعی، زمینه ایجاد امنیت و افزایش بهره‌وری عامل نیروی انسانی دخیل در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور فراهم می‌شود که در نوبه خود و در گام‌های بعدی باعث رشد و توسعه اقتصادی کشور می‌شود. شایان ذکر است افزایش بهره‌وری نیروی انسانی یکی از سیاست‌های شناخته شده در ادبیات توسعه اقتصادی کشورها است بنحویکه در برنامه‌های توسعه‌ای اقتصادی کشور در سنوات گذشته همواره تأکید خاصی بر افزایش بهره‌وری نیروی انسانی جهت تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور شده است و از لحاظ کمی بخشی از رشد اقتصادی (به طور نسبی ۸ درصد سالانه) هدف گذاری شده طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه‌ای از طریق افزایش بهره‌وری نیروی در نظر گرفته شده است بنحویکه در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه اقتصادی کشور بطور نسبی هدف گذاری تحقق ۳۰ درصد رشد اقتصادی از محل افزایش بهره‌وری گنجانیده شده است.

نکته حائز اهمیت دیگر در این اصل تولید دولت در زمینه تأمین اجتماعی است بنحویکه

اشاره شده است دولت متولی و تولید نظام تأمین اجتماعی و متعاقباً صندوق‌های بازنشستگی را بر عهده دارد. نظام تأمین اجتماعی و بخصوص بخش بیمه‌ای آن (صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به ماهیت فعالیت آن با چالش‌ها و تهدیدات در دوران میانسالی و کهنسالی فعالیت آنها مواجه است. صندوق‌های بازنشستگی در ابتدای فعالیت خود و بدلیل اینکه مصارف عمده آنها (هزینه‌های بازنشستگی) در دهه دوم و سوم فعالیت آنها اتفاق می‌افتد (ورود اولین گروه بیمه شدگان به جرگه بازنشستگی) از لحاظ مالی و مازاد منابع در وضعیت مناسبی قرار دارند که با توجه به حجم فعالیت آنها، این مازاد منابع در این ایام به میزانی است که صندوق‌های بازنشستگی را به یکی از بزرگترین بنگاه‌ها و نهادهای اقتصادی کشورها تبدیل می‌کند. اما با گذشت زمان و ورود اولین گروه بازنشستگان، مصارف این صندوق‌ها روند افزایشی و با گذشت زمان و افزایش تعداد بازنشستگان، جریان مصارف این صندوق‌ها بر جریان درآمدی این صندوق‌ها فزونی گرفته بنحوی که معمولاً در در دهه‌های چهارم و پنجم به بعد فعالیت آنها، این صندوق‌ها با چالش پایداری منابع مالی (فزونی مصارف بر منابع) مواجه شده و نیازمند کمک‌های بیرونی جهت ایفای تعهدات خود به ذینفعان می‌شوند و مقوله اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی نیز از همین موضوع نشأت می‌گیرد.

با توجه به این چالش صندوق‌های بازنشستگی، بخش دوم اصل ۲۹ قانون اساسی ریسک این صندوق‌ها را بر عهده دولت گذاشته و بهره‌مندی جامعه از تأمین اجتماعی را از تعهدات دولت دانسته است که این موضوع به معنی آن می‌باشد که در صورتیکه صندوق‌های بازنشستگی در دوران میانسالی و کهنسالی فعالیت خود با چالش پایداری مالی مواجه شدند، دولت متولی این صندوق‌ها بوده و کسری منابع این صندوق‌ها و همچنین راهکارهای پایداری مالی این صندوق‌ها از سوی دولت صورت خواهد پذیرفت. بعبارتی این موضوع این اطمینان را به آحاد جامعه (در قالب بیمه شده، مستمری بگیر یا کارفرما) می‌دهد که خدمات این صندوق‌ها به ذینفعان آنها پایدار و دائمی خواهد بود و به نوعی دولت ضامن

ارائه خدمات تعهد شده از سوی این صندوق‌ها به ذینفعان خود می‌باشد و هیچ‌گونه ریسک و عدم اطمینانی در این زمینه متوجه ذینفعان مربوطه نخواهد بود.

۳. بررسی پتانسیل اصل ۲۹ قانون تأمین اجتماعی بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور در شرایط فعلی

بر اساس مبانی نظری ارائه شده یکی از عوامل تاثیرگذار بر رشد و توسعه اقتصادی کشور ها، نظام تأمین اجتماعی و توسعه یافتگی این نظام در کشورها می‌باشد. در اصل ۲۹ قانون اساسی نیز برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی و از تکالیف دولت برشمرده شده است. عبارتی اصل ۲۹ قانون اساسی برگسترش پوشش بیمه‌ای و توسعه نظام تأمین اجتماعی کشور که حسب مبانی نظری یکی از ابزارهای رشد و توسعه اقتصادی کشورها است، تأکید دارد و بر همین اساس نیز طی سنوات گذشته و در قالب برنامه‌های توسعه‌ای و یا غیر توسعه‌ای کشور و همچنین سیاست‌های اشتغال زائی کشور از سیاست‌های مرتبط با تأمین اجتماعی جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور استفاده شده است که در این خصوص می‌توان به معافیت‌های حق بیمه سهم کارفرما، بخشودگی جرائم کارفرمایان و... اشاره کرد. همچنین اشاره شد که اثرگذاری نظام تأمین اجتماعی و به‌طور خاص صندوق‌های بازنشستگی ذیل این نظام بر فرآیند رشد و توسعه ناشی از کارکردهای این صندوق‌ها بخصوص کارکردهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آنها می‌باشد.

اما انجام بهینه این کارکردها (اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و...) منوط به وجود شرایط نرمال در صندوق‌های بازنشستگی بخصوص از لحاظ شاخص پایداری مالی است. به عبارتی در صورتی که یک صندوق بازنشستگی در شرایط مطلوبی از لحاظ پایداری مالی قرار نداشته باشد و نتواند کارکردهای مترتب شده برای آن را به نحو مطلوب انجام دهد، مسلماً قادر به ایفای کارکردها و نقش خود در فرآیند توسعه اقتصادی نخواهد بود. به عبارت دیگر، در

صورتی که یک صندوق بازنشستگی از لحاظ مالی از پایداری لازم برخوردار نباشد، تجمیع بهینه منابع نیز در این صندوق صورت نخواهد گرفت و مازاد منابعی جهت تخصیص آن به فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید وجود نخواهد داشت. اوضاع وقتی وخیم‌تر می‌شود که شرایط این صندوق‌ها از نقطه سربه‌سری منابع و مصارف نیز عبور کند و وصولی‌های این صندوق‌ها در قالب حق بیمه و درآمد سرمایه‌گذاری کفاف هزینه‌های آنها را نکند. در این شرایط به دلیل تولید دولت بر صندوق‌های بازنشستگی، (حسب اصل ۲۹ قانون اساسی) دولت مجبور است منابع مالی‌ای که می‌توانست در پروژه‌های عمرانی سرمایه‌گذاری کند (که نتیجه آن ایجاد مشاغل جدید است) به این صندوق‌ها جهت پرداخت تعهدات آنها به مشتریان خود به این صندوق‌ها اختصاص دهد (به‌طور مثال شرایطی که در حال حاضر در برخی از صندوق بازنشستگی کشور حاکم است و دولت مجبور است هر سال از بودجه عمومی مبالغی را جهت پرداخت تعهدات این صندوق به آنها اختصاص دهد). بر این اساس، صندوق‌های بازنشستگی نیز در شرایطی مخل فرآیند رشد و توسعه اقتصادی خواهند بود که اولاً منابعی جهت هزینه‌کرد در بخش سرمایه‌گذاری اختصاص ندهد و ثانیاً از لحاظ پایداری مالی از نقطه سربه‌سری منابع و مصارف گذشته و جهت انجام تعهدات خود به بودجه دولت وابسته باشد.

در این راستا، بررسی نظرات بانک جهانی در این زمینه مثمرتر خواهد بود. به عقیده کارشناسان این بانک صندوق‌های بازنشستگی ناکارآمد و دارای مشکل می‌توانند از طرق زیر بازار کار را تحت تأثیر قرار دهند:

۴. کاهش پس اندازها در سطح ملی

در تئوری‌های رشد و توسعه، سرمایه یکی از مؤلفه‌های مهم و مؤثر بر رشد و توسعه اقتصادی کشورها است و صندوق‌های بازنشستگی نیز یکی از ابزارهای مهم در این زمینه جهت

تجهیز منابع و سرمایه‌های مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های سرمایه‌گذاری است. کسری صندوق‌های بازنشستگی که عمدتاً از محل منابع عمومی، ذخایر صندوق‌ها و یا دریافت حق بیمه بیشتر از بیمه‌شدگان یا کاهش سطح مزایا از مستمری‌بگیران جبران می‌شود، ضمن کاهش سطح پس‌اندازها در سطح ملی، باعث انتقال منابع به مصارف جاری به جای مصارف سرمایه‌گذاری می‌شود که این موضوع می‌تواند دورنمای رشد و توسعه یک کشور را به مخاطره بیندازد. صندوق‌های بازنشستگی به دلیل ماهیت فعالیت‌های خود همواره یکی از ابزارهای مهم تجهیز منابع در سطح جوامع به شمار می‌روند (از طریق جمع حق بیمه‌های دریافتی و به کارگیری آنها در فعالیت‌های اقتصادی) به نحوی که این صندوق‌ها همواره به عنوان یکی از فعالان مهم اقتصادی در محیط اقتصادی کشورها شناخته می‌شوند. یک صندوق بازنشستگی ناکارآمد و دارای مشکل قادر به ایفای این نقش در اقتصاد کشورها نیست و کشور از یکی از ارکان مهم تجهیز منابع سرمایه‌گذاری در اقتصاد محروم خواهد شد که این موضوع رشد و توسعه کشورها را به مخاطره خواهد انداخت.

۵. تأثیر بر بازار کار

بازار کار یکی از چهار بازار مهم در اقتصاد کشورها است که به دلیل آثار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن همواره مورد توجه دولتمردان و سیاستگذاران بوده است. صندوق‌های بازنشستگی یکی از نهادهای تأثیرگذار بر بازار کار هستند که عدم کارکرد بهینه آن می‌تواند موجبات ایجاد تنش‌هایی را در این بازار پدید آورد. هرگاه یک صندوق بازنشستگی قادر به ارائه خدمات مطلوب به افراد تحت پوشش خود نباشد، کارگران جوانتر تمایل کمتری به عضویت در آنها دارند و پرداخت حق بیمه را به نوعی مالیات بر کار تلقی خواهند کرد. این نوع برداشت از یک سو باعث فرار از پرداخت حق بیمه و از سوی دیگر در مواردی باعث کم‌کاری نیروی کار نیز خواهد شد. از سوی دیگر، مناسب نبودن شرایط صندوق‌های بازنشستگی باعث تشویق بازنشستگی‌های پیش از موعد نیز خواهد شد. اینگونه تأثیرات بر

بازارکار، انتقال به سمت فعالیت در بازار کار غیررسمی را تشدید می‌کند که موجب محدودیت نرخ رشد کشور از طریق افزایش هزینه‌های دادوستد و استفاده از فناوری تولید غیراستاندارد می‌شود. همچنین سوءمدیریت و هزینه‌های بالای اداره این صندوق‌ها نیز می‌تواند موجب تحمیل نوعی مالیات تلویحی بر کار شود (از طریق کاهش بازدهی فعالیت‌های صندوق بخصوص فعالیت‌های سرمایه‌گذاری) و همان آثار توضیح داده شده در فوق را داشته باشد.

به همین دلیل کارشناسان این بانک اعتقاد دارند توجه به مسائل صندوق‌های بانزشتگی و انجام اصلاحات در آنها به دلیل اثرات آن بر رشد و توسعه کشورها می‌باست همواره مورد توجه قرارگیرد.

مقوله پایداری صندوق‌های بانزشتگی علاوه بر موضوع انجام بهینه کارکردهای مترتب شده برای صندوق‌های بانزشتگی از ابعاد دیگری از جمله کنترل بحران‌ها و ریسک‌های موجود در سطح جوامع نیز ضرورت دارد که ادامه به آن پرداخته می‌شود:

یکی دیگر از الزامات پایداری در صندوق‌های بانزشتگی که این موضوع نیز تا حدودی ناشی از کارکردهای مترتب شده برای صندوق‌های بانزشتگی است، نقش صندوق‌های بانزشتگی در کنترل بحران‌ها و ریسک‌ها در ابعاد مختلف فردی، بنگاه‌های اقتصادی و جامعه است. این موضوع نه تنها در ایران در سطح جهانی نیز دارای تجارب مختلفی است که از نظام تأمین اجتماعی جهت رفع بحران‌ها چالش‌های پیش روی استفاده کرده‌اند. در شرایط نامطمئن جهانی، نظام‌های اقتصادی و جوامع در معرض رخدادهای شدید و شوک‌های پیش‌بینی ناپذیر اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، مهاجرتی و زیست محیطی هستند که برخی از مهمترین آنها به شرح ذیل می‌باشند: «تداوم ناپایداری اقتصادی»، «رشد ازدست دادن شغل»، «سطوح بالای بیکاری»، «نرخ‌های پایین رشد دستمزد»، «گسترش نابرابری‌ها»، «محدودیت‌های مالی»، و «جوامع سالمند».

در این راستا سیستم‌های تأمین اجتماعی، ضمن جذب و تخفیف پیامدهای ناگوار چنین

وقایعی، جوامع را برای ترمیم سریع تبعات رکود و کساد و نیز آمادگی بیشتر در مقابل رویدادهای آتی، اعم از پیش بینی پذیر یا پیش بینی ناپذیر، توانمند می‌کنند.

بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی کار (ILO) از تأمین اجتماعی، تأمین اجتماعی نوعی حمایت از جامعه در برابر نابسامانی‌های اجتماعی و اقتصادی است. به عبارتی، وقتی در سطح جامعه (فرد، بنگاه یا دولت) مشکلات اقتصادی یا اجتماعی بروز کند، یکی از نهادهایی که می‌تواند در رفع این مشکلات تأثیرگذار باشد، نظام تأمین اجتماعی از جمله صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است. اگر در این تعریف جامعه را از یک سو خدمات‌گیرنده (شامل بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران)، و از سوی دیگر کارفرمایان و نیز دولت در نظر بگیریم، صندوق‌های بازنشستگی با توجه به ماهیت کاری خود و نیز قوانین و مقررات حاکم بر آن می‌تواند در رفع یا کاهش آثار سوء این بحران‌ها در سطح جامعه (خدمت‌گیرندگان، بنگاه‌های اقتصادی و دولت) تأثیرگذار باشد.

با بروز بحران اقتصادی در سطح جوامع، شرایط اقتصادی و متغیرهای آن دستخوش تغییراتی می‌شود که مهمترین آنها را می‌توان به سه سطح به شرح ذیل دسته‌بندی کرد:

- **در سطح کلان:** کاهش سطح رشد اقتصادی و متعاقب آن کاهش سطح اشتغال و افزایش نرخ بیکاری

- **در سطح بنگاه‌های اقتصادی:** بحرانی شدن شرایط فعالیت بنگاه‌های اقتصادی که منجر به کاهش، متوقف و حتی ورشکستگی آنها و اخراج کارکنان آنها می‌شود. بحران مالی یکی از ویژگی‌های این بنگاه‌ها در این ایام است.

- **در سطح جامعه (عموم مردم):** افزایش فشارهای اقتصادی بر روی مردم، کاهش قدرت خرید و از دست دادن فرصت‌های شغلی.

در هر یک از این سه سطح، صندوق‌های بازنشستگی به دلیل ماهیت کاری و سازوکارهای فعالیتی آن و نیز قوانین و مقررات حاکم بر آن به نوعی می‌تواند به نوعی تعدیل‌کننده شرایط

بحرانی جامعه باشد.

در سطح کلان در شرایط بروز بحران اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی از طریق کارکردها و نیز قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت آنها، می‌تواند به عنوان یکی از ابزارهای تعدیل این شرایط مورد استفاده قرار گیرد. استفاده از سازوکارهای مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی جهت ایجاد اشتغال در سطح عمومی کشور، ناشی از شرایط خاص و بحرانی کشور از لحاظ متغیرهای اشتغال و بیکاری بوده که دولت به رغم تأثیر سوء اجرای این سیاست‌ها بر سازمان تأمین اجتماعی (از جمله به مخاطره افتادن پایداری مالی این سازمان به دلیل وجود بار مالی این سیاست‌ها بر سازمان) به دلیل شرایط حاد و بحرانی اقتصاد کشور، از این ابزار جهت حل مشکل اقتصادی کشور استفاده کرد.

در سطح بنگاه‌های اقتصادی نیز در قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت سازمان تأمین اجتماعی (بعنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور)، جهت کمک به بنگاه‌های تولیدی در این دوران راهکارهایی اندیشیده شده است. تسهیلات و انعطاف‌پذیری سازمان تأمین اجتماعی در این دوران را می‌توان از دو بعد زیر مورد بررسی قرار داد که طی سال‌های اخیر بدفعات از سوی این سازمان جهت کمک به بنگاه‌های دارای مشکلات اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته است:

- از طریق انعطاف‌پذیری و دادن مهلت به کارفرمایان جهت پرداخت حق بیمه و بدهی‌های ایجاد
 - از طریق حمایت از کارکنان بیکار شده بنگاه‌های اقتصادی در این ایام در قالب بیمه بیکاری
- در سطح عمومی (عموم مردم) نیز حمایت‌های سازمان تأمین اجتماعی از افراد در زمان‌های بحران را می‌توان به دو بخش:

- ۱) حمایت از نیروی کار و افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی (ارایه مقرری بیمه بیکاری، پیش از موعد بازنشسته نمودن، افزایش قدرت خرید و ...)

۲) حمایت از افراد فاقد پوشش بیمه‌ای (گسترش پوشش بیمه‌ای به افراد فاقد پوشش بیمه‌ای)

تقسیم‌بندی کرد که از سوی سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران مربوطه به دفعات در مواقع بحرانی در سطح کشور و جهانی مورد استفاده قرار گرفته است.

«بلاای طبیعی و ریسک‌های زیست محیطی»، «جمعیت پناه جویان»، «شوک‌های سیاسی و اقتصادی»، و «شوک‌های سلامت» نمونه‌ای از ریسک‌های جدید و متنوع در سطح جهانی در سطح جهانی در دهه‌های اخیر بوده است که نظام‌های تأمین اجتماعی با اقدامات خود از جمله گسترش پوشش بیمه‌ای در سطح جامعه و ارائه خدمات تأمین اجتماعی به افراد بیشتری از جامعه، ارائه مقرری بیمه بیکاری و... توانسته تا حدودی از آثار مخرب این شوک‌ها در سطح جامعه جلوگیری کند. در جدول زیر تجربه برخی از کشورها در زمینه اقدامات نظام تأمین اجتماعی در زمان‌های بحران آورده شده است.

جدول ۱. تجربه برخی از کشورها در زمینه اقدامات نظام تأمین اجتماعی در زمان‌های بحران

نام کشور	شرح بحران	شرح اقدامات و سیاست‌های تأمین اجتماعی
اسپانیا	بحران مالی اخیر (۲۰۰۷-۲۰۰۸)	اجرای طرح‌های بیکاری برای محافظت و شمول بیکاران افزایش حمایت‌های اجتماعی از افراد
روسیه	بحران مالی اخیر (۲۰۰۷-۲۰۰۸)	- انجام کلیه تعهدات وعده داده شده در نظام تأمین اجتماعی - افزایش حداکثری مزایای بیمه بیکاری، افزایش مقرری‌ها به میزانی بیش از قبل

نام کشور	شرح بحران	شرح اقدامات و سیاست های تأمین اجتماعی
اندونزی	بحران مالی اخیر (۲۰۰۷-۲۰۰۸)	- اجرای کامل سیستم تأمین اجتماعی، قانون سال ۲۰۰۴ (پوشش تأمین اجتماعی در دو بخش رسمی و غیررسمی) - آموزش بیکاران
کره جنوبی	بحران مالی ناشی از پیوستن به اقتصاد جهانی (۱۹۹۸)	- اصلاح طرح بیمه بیکاری - تدوین برنامه های مساعدت عمومی - یکپارچه سازی نظام همگانی درمان - فراگیر نمودن برنامه بازنشستگی به همه فعالان اقتصادی بالای ۱۸ سال
فیلیپین	بلایای طبیعی (گردباد Yolanda)	برنامه کشوری انتقال نقدی مشروط Pantawid، با هدف پشتیبانی از بهبود سلامتی، تغذیه و تعلیم کودکان برای خانوارهای به شدت فقیر
ایالات متحده	بلایای طبیعی (طوفان کاترینا، ۲۰۰۵)	تخصیص کارمندان اضافی استخدامی برای غرامت مرگ، مزایای ازکارافتادگان و بازماندگان، ایجاد دفاتر موقت، و ارتباط با خدمات پستی، به منظور تضمین پرداخت های مزایا،
برزیل	محو فقر و حفاظت از محیط زیست	طرح انتقال نقد مشروط Bolsa Verde پرداخت سالانه ۳۲۰ دلار برای بیش از هفتاد هزار خانوار بسیار فقیر جوامع منطقه آمازون مشروط بر اینکه دریافت کنندگان از فعالیت های مخرب زیست محیطی، همانند قطع غیرقانونی درختان، خودداری کنند
هند	محیط زیست	طرح ملی تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی درهند، طرح ایجاد شغل برای کارگران روستایی شامل حفاظت از منابع آب، پیشگیری از خشکسالی (احیای جنگل) و کنترل سیل که منجر به افزایش سطح منابع آبهای زیرزمینی، بهبود حاصلخیزی خاک و بهره وری زمین شده است.

مأخذ: سایت اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی

ایفای نقش بهینه جهت مواجهه منطقی با چالش هایی نیازمند یک صندوق پایدار می باشد و در صورت عدم وجود چنین شرایطی در صندوق های بازنشستگی نه تنها امکان ایفای چنین نقشی در سطح جامعه وجود ندارد، بلکه خود این صندوق ها بعنوان یک چالش در سطح جوامع مطرح بوده که نه تنها کمکی به حل چالش های موجود که امکان رفع آنها از طریق نظام تأمین اجتماعی وجود دارد، نمی کند بلکه نیازمند تجمیع امکانات و منابع کشورها جهت رفع بحران خود این صندوق ها است.

با توجه به مطالب فوق و با توجه به نقش کارکردهای صندوق های بازنشستگی در تاثیر گذاری بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشورها، و نقش و اهمیت مقوله پایداری مالی صندوق های بازنشستگی برای ایفای بهینه کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... آنها، در بخش بعدی مقاله وضعیت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی بعنوان بزرگترین نهاد فعال در نظام تأمین اجتماعی کشور مورد بررسی قرار می گیرد.

۶. بررسی وضعیت پایداری مالی صندوق های بازنشستگی کشور

در این بخش وضعیت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی بعنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور مورد بررسی قرار می گیرد.

در ادبیات صندوق های بازنشستگی پایداری مالی صندوق های بازنشستگی با شاخص های مشخص و معینی که برای این منظور تعریف شده است، مورد سنجش قرار می گیرد. در یک دسته بندی کلی شاخص های مذکور را می توان به دو دسته «شاخص های جمعیتی» و «شاخص های مالی» تقسیم بندی کرد که در بین شاخص ها «شاخص نرخ پشتیبانی» شناخته شده ترین شاخص جهت بررسی وضعیت پایداری مالی صندوق های بازنشستگی است. در این شاخص که به صورت نسبت تعداد بیمه شدگان به مستمری بگیران تعریف

می‌شود، بطور مستقیم شاخص‌های بالفعل تاثیرگذار در جریان‌ات ورودی (بیمه شدگان بعنوان منبع اصلی جریان‌ات ورودی) و جریان‌ات خروجی (مستمری بگیران بعنوان منبع اصلی جریان‌ات خروجی) به صندوق‌های بازنشستگی را مورد بررسی قرار می‌دهد.

در جداول ذیل آمار مربوط به تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی طی دوره زمانی تحقیق (برنامه سوم تا ششم توسعه) براساس آخرین آمارانتشاری در این زمینه و همچنین پیش بینی آن طی سال‌های اجرای برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۱-۱۴۰۶) آورده شده است.

همانگونه که آمار جداول نشان می‌دهد میزان این شاخص طی دوره زمانی مورد بررسی همواره نزولی بوده است بنحویکه از میزان ۷/۰۶ در سال ۱۳۸۴ (سال ابتدایی اجرای برنامه سوم توسعه) به ۶/۸۱ در انتهای این برنامه، ۵/۸۳ در انتهای برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۴) و ۴/۲۲ در انتهای برنامه ششم توسعه (سال ۱۴۰۰) رسیده است. بعبارتی طی این دوره زمانی شاهد کاهش حدود ۲/۸۴ نفری (یا کاهش ۶۷ درصدی) در میزان این شاخص می‌باشیم. این در حالی است که میزان این شاخص در زمان تصویب قانون تأمین اجتماعی حدود ۲۵ نفر بوده است.

با در نظر گرفتن معیارهای ارایه شده در اصول علمی و مبانی نظری حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی (لحاظ عدد ۵ برای این شاخص) می‌توان ادعا کرد که با ارقام مذکور پایداری مالی این صندوق در ابتدای دوره در نزدیکی نقطه سر به سری منابع و مصارف قرار داشته است اما در اواسط برنامه ششم توسعه از این نقطه عبور کرده است.

با توجه به روند گذشته این شاخص و در نظر گرفتن شرایط اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و... پیش بینی شده برای کشور در سال‌های اجرای برنامه هفتم، پیش بینی می‌شود که روند این شاخص در سال‌های اجرای برنامه هفتم نیز روندی نزولی و حتی با شتاب بیشتری باشد. براساس پیش بینی‌های صورت گرفته میزان این شاخص از عدد ۴/۲۲ در پایان سال ۱۴۰۰، به عدد ۳/۱۴ در سال ۱۴۰۶ خواهد رسید. بعبارتی میزان شاخص مذکور طی سال‌های اجرای برنامه هفتم حدود یک نفر کاهش خواهد یافت که کاهش میزان این شاخص بدلیل

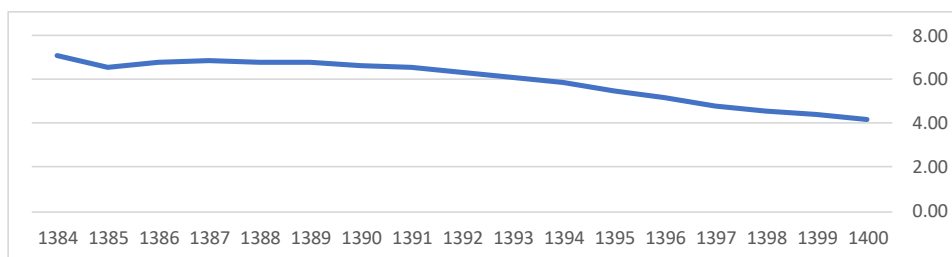
رشد بیشتر مستمری بگیران (حدود ۵۶ درصد طی دوره) در مقایسه با رشد تعداد بیمه شدگان (حدود ۱۶ درصد طی دوره) می باشد که این موضوع به معنی فشار بیشتر بر بخش مصارف در مقایسه با بخش منابع می باشد.

جدول ۲- روند تغییرات شاخص پشتیبانی طی سال های ۱۴۰۰-۱۳۸۸

سال	بیمه شدگان اصلی	مستمری بگیران (پرونده)	نسبت پشتیبانی
۱۳۸۴	۷۴۷۴۷۲۶	۱۰۵۸۸۵۳	۷/۰۶
۱۳۸۵	۷۵۱۲۰۲۴	۱۱۴۴۵۸۲	۶/۵۶
۱۳۸۶	۸۴۴۲۴۹۲	۱۲۴۷۰۹۱	۶/۷۷
۱۳۸۷	۹۱۵۲۲۴۳	۱۳۴۰۴۶۷	۶/۸۳
۱۳۸۸	۹۹۱۷۵۴۲	۱۴۵۵۱۶۶	۶/۸۲
۱۳۸۹	۱۰۵۷۳۷۰۵	۱۵۵۲۰۹۶	۶/۸۱
۱۳۹۰	۱۱۴۹۷۰۸۹	۱۷۲۶۴۵۷	۶/۶۶
۱۳۹۱	۱۲۲۸۶۶۸۳	۱۸۸۳۱۴۲	۶/۵۲
۱۳۹۲	۱۲۸۰۸۰۴۷	۲۰۱۳۹۸۴	۶/۳۶
۱۳۹۳	۱۳۳۴۴۴۹۸	۲۱۷۹۵۷۲	۶/۱۲
۱۳۹۴	۱۳۷۱۱۷۲۶	۲۳۵۰۰۸۸	۵/۸۳
۱۳۹۵	۱۳۷۷۹۶۲۰	۲۵۲۶۳۷۲	۵/۴۵
۱۳۹۶	۱۳۹۸۲۹۵۴	۲۷۱۶۶۱۰	۵/۱۵
۱۳۹۷	۱۴۰۲۹۱۹۳	۲۹۲۹۶۵۳	۴/۷۹
۱۳۹۸	۱۴۳۷۳۲۶۰	۳۱۲۹۱۴۸	۴/۵۶
۱۳۹۹	۱۴۵۸۴۸۰۱	۳۳۰۹۷۲۰	۴/۴۱
۱۴۰۰	۱۵۱۳۰۰۱۵	۳۵۸۸۳۷۴	۴/۲۲

ماخذ: مرکز فناوری اطلاعات، آمار و محاسبات، مدیریت آمار، اطلاعات و محاسبات، سالنامه آماری، سال‌های مختلف

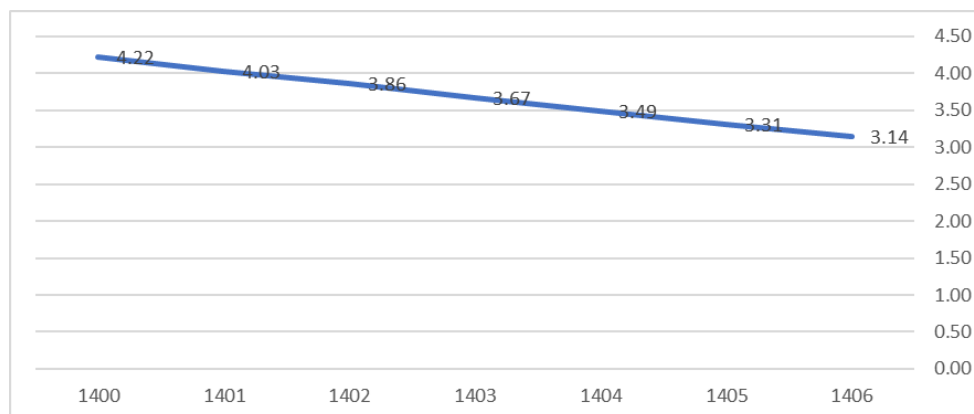
نمودار ۱- روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۸



جدول ۳- پیش بینی روند تغییرات شاخص نسبت وابستگی جمعیت کشور

سال	بیمه شدگان اصلی	مستمری بگیران (پرونده)	نسبت پشتیبانی
۱۴۰۰	۱۵۱۳۰۰۱۵	۳۵۸۸۳۷۴	۴/۲۲
۱۴۰۱	۱۵۵۳۱۲۳۷	۳۸۵۳۸۵۱	۴/۰۳
۱۴۰۲	۱۶۰۰۵۵۵۷	۴۱۴۸۹۸۷	۳/۸۶
۱۴۰۳	۱۶۳۹۵۵۳۵	۴۴۶۹۲۸۱	۳/۶۷
۱۴۰۴	۱۶۸۳۶۰۹۷	۴۸۲۰۷۷۴	۳/۴۹
۱۴۰۵	۱۷۲۲۱۸۲۳	۵۱۹۷۹۸۴	۳/۳۱
۱۴۰۶	۱۷۶۱۲۸۴۱	۵۶۰۶۲۷۲	۳/۱۴

نمودار ۲ - پیش بینی روند تغییرات شاخص نسبت وابستگی جمعیت کشور



در جمع بندی، بررسی شاخص های پایداری سازمان تأمین اجتماعی در دوره زمانی مورد بررسی (برنامه چهارم تا پایان برنامه ششم) بیانگر آن می باشد که وضعیت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی طی این دوره زمانی روند نزولی داشته است و این روند با شیب تصادی در سنوات اجرای برنامه هفتم توسعه نیز ادامه خواهد داشت.

بررسی علل ایجاد چالش پایداری مالی در سازمان تأمین اجتماعی بیانگر آن است که عوامل درونی و بیرونی مختلفی در بروز عدم تعادل مالی در سازمان تأمین اجتماعی دخیل بوده است. در بعد بیرونی بررسی های صورت گرفته بیانگر آن است که در سنوات گذشته متغیرها و عوامل بیرونی در تطابق با شرایط و نیازهای سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک صندوق بازنشستگی نبوده است بنحویکه شرایط بیرونی باعث شده که منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی مورد تحدید قرارگیرد که نتیجه آن فشار بر تعادل مالی این سازمان بوده است. عدم اصلاح برخی قوانین موجود متناسب با تحولات بیرونی، تحمیل قوانین و مقررات مغایر با اصول و قواعد صندوق های بازنشستگی، نگاه حمایتی و افزایش انتظارات از این سازمان، عدم راهبری و حکمرانی مناسب سازمان توسط متولیان مربوطه در ابعاد مختلف عملکردی، نابسامانی های اقتصادی کشور، ساختارهای نامناسب، تحولات جمعیتی از جمله

سالمندی جمعیت، نبود فرهنگ بیمه‌ای در سطح جامعه (دولت، مجلس، بیمه شدگان، مستمری بگیران، کارفرمایان) و.. از جمله عوامل بیرونی‌ای بوده است که ساختار منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی را بشدت مورد تاثیر قرار داده است و حسب پیش بینی‌های صورت گرفته برآیند این عوامل در سنوات آتی نیز نه تنها در تطابق با خواسته‌ها و نیازهای سازمان تأمین اجتماعی نیست، بلکه روندهای حاکم بیانگراوضاع نامناسب این عوامل در سال‌های اجرای برنامه هفتم و متعاقب آن به مخاطره افتادن بیشتر پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی است.

در کنار عوامل بیرونی تاثیرگذار بر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی، در بعد داخلی سازمان تأمین اجتماعی نیز این سازمان عملکرد مناسبی در بحث پایداری مالی نداشته است و مدیریت و نظامات و ساختارهای لازم جهت مواجهه منطقی با فشارهای بیرونی موثر بر پایداری مالی وجود نداشته و همچنین برنامه ریزی درون سازمان جهت حفظ و بهبود پایداری مالی نیز صورت نپذیرفته است.

نتیجه‌گیری

بر اساس مطالب ارائه شده تاثیرگذاری نظام تأمین اجتماعی بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشورها ناشی از کارکردهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی این نظام است. اما ایفای این نقش مستلزم صندوق‌های پایدار از لحاظ مالی می‌باشد و در صورت عدم وجود چنین شرایطی در صندوق‌های بازنشستگی نه تنها امکان ایفای چنین نقشی در سطح جامعه وجود ندارد، بلکه خود این صندوق‌ها بعنوان یک چالش در فرآیند رشد و توسعه کشورها عمل می‌کند که نه تنها کمکی به حل چالش‌های موجود کشورها که امکان رفع آنها از طریق نظام تأمین اجتماعی وجود دارد، نمی‌کند بلکه نیازمند تجمیع امکانات و منابع کشورها جهت رفع بحران خود این صندوق‌ها می‌باشد.

بررسی وضعیت پایداری مالی صندوق های بازنشتی در کشور که در این تحقیق پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی بعنوان بزرگترین صندوق بازنشتی کشور مورد بررسی قرار گرفت و وضعیت این شاخص در اکثر صندوق های بازنشتی به مراتب بدتر از این سازمان می باشد) بیانگر آن است که این صندوق ها از لحاظ مالی در وضعیت ناپایداری قرار دارند و جهت ایفای تعهدات خود به ذینفعانشان نیازمند کمک های بیرونی هستند و همین امر باعث شده است که نه تنها نتوانند کارکردهای مترتب شده برای آنها و موثر بر رشد و توسعه اقتصادی کشور را داشته باشند، بلکه جهت تعهدات خود وابسته به کمک های دولت و بودجه عمومی کشور هستند که بر اساس مطالب ارائه شده این موضوع باعث شده این صندوق ها مسیر رشد و توسعه کشور را به مخاطره بیندازد به نحویکه در برنامه ششم توسعه و همچنین اسناد بالادستی برنامه هفتم توسعه، مسئله و چالش صندوق های بازنشتی بعنوان یکی از چالش های اصلی کشور مطرح گردید که نه تنها نمی توانند تسهیل کننده رشد و توسعه کشور باشند، بلکه خود به یکی از موانع رشد و توسعه اقتصادی کشور تبدیل شده اند که در برنامه های توسعه ای کشور جهت کاهش آثار سوء صندوق های بازنشتی بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور بدنبال حل مشکلات و چالش های آنها می باشند. عبارتی پتانسیلی که در اصل ۲۹ قانون اساسی جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور وجود دارد، بدلیل چالش ها و مشکلات صندوق های بازنشتی خود به یک عامل ضد رشد و توسعه تبدیل شده که عدم توجه و برنامه ریزی برای حل چالش های صندوق های بازنشتی کشور می تواند فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور در سنوات آتی را با مشکلات عدیده ای مواجه سازد. از این رو لازم است در برنامه های توسعه ای و غیر توسعه ای کشور حل مسائل و مشکلات صندوق های بازنشتی و حفظ و ارتقای پایداری مالی صندوق های بازنشتی کشور در اولویت سیاستگذاران و برنامه های کشور قرار گیرد.

منابع

۱. ابراهیم نژاد. علی و دیگران (۱۳۹۷)، چالش حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال سیزدهم، شماره چهارم
۲. اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (۱۳۹۹)، کفایت و پایداری نظام‌های بازنشستگی در بافتار سالمندی جمعیت، ترجمه حمیدگماری، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا صندوق بازنشستگی کشوری
۳. اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (۱۳۹۷)، ۱۰ چالش جهانی تأمین اجتماعی، ترجمه مونا خورشیدی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۴. حیدری علی و دیگران (۱۴۰۰)، آینده‌اندیشی بیمه‌های اجتماعی ایران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۵. ریاضی محسن (۱۳۹۵)، بازار کار و تأمین اجتماعی، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۶. ریاضی محسن (۱۴۰۱)، تبیین چشم‌انداز پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در برنامه هفتم توسعه با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۷. سازمان تأمین اجتماعی، مرکز فناوری اطلاعات، آمار و محاسبات، مدیریت آمار، اطلاعات و محاسبات، سالنامه آماری، سال‌های مختلف
۸. سازمان تأمین اجتماعی، مرکز فناوری اطلاعات، آمار و محاسبات، مدیریت آمار، اطلاعات و محاسبات، گزارش توصیفی شاخص‌های کلیدی مالی سازمان تأمین اجتماعی، سال‌های مختلف
۹. صفرزاده. اسماعیل (۱۳۹۹)، اثر متغیرهای اقتصاد کلان بر صندوق بازنشستگی کشوری، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا صندوق بازنشستگی کشوری

۱۰. عظیمی. میکائیل (۱۴۰۰)، ۹ اصل راهنما برای طراحی و ارزیابی نظام بازنشستگی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبای صندوق بازنشستگی
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
۱۳. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴
۱۴. گلاب. سمانه (۱۴۰۰)، پایداری مالی صندوق بررسی گذشته، پیش بینی آینده، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبای صندوق بازنشستگی
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهشی، دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۹۶)، بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز)
۱۶. هادی زنوز. بهروز (۱۳۹۶)، مطالعه وضعیت صندوقهای بازنشستگی با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، انتشارات مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبای صندوق بازنشستگی کشوری

خصوصی سازی در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران: چالش ها و راهکارهای تحول بنیادین اقتصادی

محمد سلیمانی^۱

علی برزویی^۲

چکیده

خصوصی سازی به عنوان یک سیاست مهم جهت افزایش بهره‌وری در اقتصاد کشورهای توسعه یافته به اجرا درآمده است؛ این سیاست در سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، برواگذاری تدریجی فعالیت های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی طی برنامه پنج ساله چهارم توسعه تأکید داشت. سیاست های کلی اصل ۴۴ با هدف کاهش نقش دولت در اقتصاد و افزایش مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در تولید و اشتغال اتخاذ شده بود. با این حال، تجربه خصوصی سازی در دنیا و به خصوص کشورهای چین و روسیه نشان می دهد که این سیاست در صورتی که به درستی اجرا شود آثار مثبت و در صورتی که به درستی اجرا نشود، می تواند پیامدهای منفی داشته باشد. یکی از مهمترین چالش های این سیاست در ایران، عدم تمایز بین بنگاه های اقتصادی بزرگ و با اهمیت و کوچک و کم اهمیت است. واگذاری همه بنگاه های اقتصادی، اعم از کوچک و بزرگ بدون برنامه های جداگانه و در مدت زمانی کوتاه به بخش خصوصی، می تواند منجر به کاهش بهره‌وری، فساد و کاهش رقابت پذیری اقتصاد شود، موضوعی که در کشور روسیه پس از فروپاشی شوروی تجربه شد و از مثال های مهم ناکامی خصوصی سازی در دنیا قرار گرفت. پژوهش حاضر ضمن بررسی

۱. عضو هیأت علمی دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)، رایانامه: solimani@isu.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)، (نویسنده مسئول)، رایانامه: Ali-

br_1998@yahoo.com

سیاست خصوصی سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها سعی در بررسی نقاط قوت و ضعف اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی آن دارد تا بتواند با پیوستی به این سیاست، زمینه موفقیت هر چه بیشتر آن را در ادامه راه کشور فراهم کند.

واژگان کلیدی:

اصل ۴۴ قانون اساسی، سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی سازی، انتقال مالکیت، انتقال مدیریت.

مقدمه

سیاست‌های کلی مشخصه شده در اصل ۴۴ قانون اساسی به واقع نمایانگر نگرش نظام به فعالیت‌های اقتصادی در کشور است. این نگرش به فعالیت‌های اقتصادی به عنوان یک ابزار مهم برای تحقق اهداف اقتصادی و توسعه در آینده تلقی می‌شود. اما اجرایی کردن این سیاست‌ها از طریق راهبردهای عملی بسیار حائز اهمیت است. هدف اصلی این سیاست‌ها، تبدیل اقتصاد کنونی کشور به یک اقتصاد پویا، توسعه یافته و رقابتی است. این تحول با کاهش نقش دولت و تعمیق فعالیت‌های بخش خصوصی قابل دستیابی خواهد بود. تحت چارچوب فرایند خصوصی‌سازی، هدف اصلی این سیاست‌ها تشکیل یک اقتصاد رقابتی است که باعث تغییر نقش دولت، ایجاد امکانات مالی جدید و گسترش رفاه عمومی می‌شود. خصوصی‌سازی به عنوان یک راهبرد اساسی ترو حیاتی‌تر برای دستیابی به اهداف صنعت و اقتصاد مرفعی شناخته می‌شود. اصل ۴۴ قانون اساسی بر اساس سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تأسیس شده است و اگر این اصل با سایر اصول قانون اساسی همخوانی داشته باشد، منجر به رشد و توسعه اقتصادی خواهد شد. همچنین، واگذاری اقتصاد به دولت به عنوان یک نتیجه از عدم پایداری به اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح شده است. برخی افراد باور دارند که تا ۸۰ درصد اقتصاد کشور به دستور دولتی وابسته است. نتایج یک مطالعه انجام شده توسط مؤسسه تحقیقاتی هریت نیز این نظر را تأیید می‌کند و اعلام کرده که اقتصاد ایران بیشتر به شکل دولتی عمل می‌کند (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰).

خصوصی‌سازی به طور کلی یک جنبه از سیاست اقتصادی جهانی است که در دنیای امروز تحت عناوینی همچون آزادسازی اقتصادی یا پیوستن به اقتصاد جهانی توسط برخی دولت‌ها به شدت تعقیب می‌شود. نهادهای بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز این سیاست نوظهور را قدرتمند حمایت می‌کنند. خصوصی‌سازی به معنای تغییر فضای حاکم بر فعالیت‌های بخش دولتی است به گونه‌ای که در عین حفظ بنیان اصلی فعالیت‌ها، فضای بخش

دولتی تغییر یابد و شرایط و جو بازار بر نحوه عملکرد شرکت ها به شکلی تأثیرگذار شود که انگیزه ها و مکانیزم های بخش خصوصی معیار عمل قرار گیرد. اهداف خصوصی سازی، که همانند بسیاری از مسائل دیگر نمایانگر روندهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است، بر پایه واگذاری نهادهای اقتصادی به بخش خصوصی مبتنی است. مهمترین اهداف آن شامل تمرکززدایی از اقتصاد، مشارکت بیشتر مردم (بخش خصوصی) در فعالیتهای تولیدی و خدماتی، و در پی آن دستیابی به سایر پیامدهای مثبت و تعیین کننده آن می باشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، به دلیل دلایل مختلف، حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت به شدت گسترش یافت. این گسترش در اواخر دهه ۱۳۶۰، ناکارآمدی در فعالیتهای دولت را آشکار کرد و از همین رو تنگ نظر کردن حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت و خصوصی سازی در شمار برجسته ترین اهداف برنامه اول توسعه و درآمد قرار گرفت (گودرزوند چگینی و میرزاد زارع، ۱۳۸۹).

تجارب کشورهای مختلف و تحقیقات انجام شده در ایران نشان می دهد که مدیریت های دولتی و برنامه ریزی شده از کارایی پایینی برخوردارند. به همین دلیل بسیاری از کشورها، از جمله ایران، به انتخاب سیاست اقتصاد بازار- اقتصاد آزاد می پردازند تا بتوانند با کمک آن به برخی از مشکلات خود نظیر بیکاری، زیانده بودن شرکت های دولتی و کسری بودجه مقابله کنند و به رشد و توسعه دست یابند. در جمهوری اسلامی ایران، با توجه به پیشینه مدیریت دولتی در بکارگیری منابع غیرکارآمد، نیاز به آگاهی از آثار خصوصی سازی و اهداف آن حس می شود. چراکه بحث خصوصی سازی یکی از مسائل مهم در کشورهای در حال توسعه، به ویژه ایران، محسوب می شود و اهدافی چون رقابت و کارایی اقتصادی، افزایش بازدهی سرمایه گذاری ها، استفاده بهینه از امکانات و غیره را دنبال می کند. لذا، این تحقیق به منظور بررسی موانع و چالش های اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی سازی و همچنین بررسی سابقه خصوصی سازی و روند آن در ایران صورت گرفته است. در این راستا، سؤالاتی که در این تحقیق مطرح می شود عبارتند از:

- اهداف خصوصی سازی شامل چه چیزهایی است؟

- پیش‌نیازها و زمینه‌هایی که قبل از انجام خصوصی‌سازی باید برنامه‌ریزی شوند، کدامند؟
- چالش‌ها و راهکارهای تحول بنیادین اقتصادی نسبت به خصوصی‌سازی در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران شامل چه چیزهایی است؟
- از آنجایی که این تحقیق ماهیت پیمایشی دارد، فاقد فرضیه خاصی می‌باشد.

۱. تاریخچه خصوصی‌سازی و چگونگی روند آن در ایران

شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی در ایران به اجرای الگوها و سیاست‌های تعدیل اقتصادی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در دوران سازندگی برمی‌گردد. پس از انقلاب اسلامی که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شد، حجم دولت به تدریج بزرگ‌تر شد. در دوران سازندگی و با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و پیاده‌سازی الگوی خصوصی‌سازی، که از سوی سازمان‌های بین‌المللی توصیه شده بود تا از بحران‌ها خارج شده و به رشد اقتصادی مناسب دست پیدا کند، نخستین گام‌ها برای کاهش نقش دولت در بازار و اقتصاد انجام شد (جعفرپور، ۱۴۰۰).

تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران به دوران پس از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد. در دهه ۱۹۸۰، در آستانه جنگ ایران و عراق، دولت اسلامی به دنبال تحقق اهداف اقتصادی و مواجهه با چالش‌های اقتصادی به خصوص کاهش وابستگی به منابع نفتی برنامه‌ریزی‌هایی را برای خصوصی‌سازی و اصلاحات اقتصادی معرفی کرد. این تلاش‌ها به منظور جلب سرمایه و تحریک بخش خصوصی برای مشارکت فعال‌تر در اقتصاد بود. اما در دهه ۱۹۹۰، به دلیل چالش‌ها و مواجهه با موضوعاتی چون انحطاط اخلاقی، نقص‌های مدیریتی، و مشکلات سیاسی، پیشرفت چشمگیری در خصوصی‌سازی صورت نگرفت. در دوره‌های بعدی نیز با ادامه محدودیت‌ها و مشکلات، فرآیند خصوصی‌سازی دچار تاخیر و تعداد محدودی از شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شدند (طحان نظیف و منصوریان، ۱۳۹۵).

تا سال‌های اخیر، برخی از تحولات خصوصی‌سازی مرتبط با فروش سهام شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از راهکارهای اصلی در جهت تحول بنیادین اقتصادی مطرح شدند. این اقدامات در حوزه‌های نفت و انرژی، بانک‌ها، بورس، و صنایع مختلف به گام‌های محسوسی انجامید. همچنین، مفاد اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه تحول بنیادین اقتصادی و ایجاد اقتصاد مقاومتی (اقتصاد مقاومتی) نیز به عنوان یکی از موارد مهم مورد توجه قرار گرفته است. با این حال، چالش‌های زیادی همچنان در مسیر خصوصی‌سازی و تحول بنیادین اقتصادی در ایران وجود دارد. برخی از این چالش‌ها شامل موضوعاتی چون نقص‌های سیستمی، نظارت ناکافی، مشکلات قانونی، و مقاومت‌های سیاسی و اجتماعی به تغییرات اقتصادی هستند. راهکارها نیز باید شامل تقویت نظام نظارتی، اصلاحات قانونی جهت تسهیل در فرآیند خصوصی‌سازی، ترویج فرهنگ سرمایه‌گذاری، و تعزیز شفافیت در اقتصاد باشند. همچنین، ایجاد شرایط ملایم‌تر و جذاب‌تر برای سرمایه‌گذاری‌ها و توسعه بازار سرمایه نیز مهم است (آزاد، ۲۰۱۰).

همچنین روند خصوصی‌سازی در ایران قبل از انقلاب اسلامی از سال ۱۳۵۴ آغاز شده و تا سال ۱۳۵۷ با هدف واگذاری ۹۹ درصد سهام متعلق به دولت در واحدهای بخش دولتی، به همراه استثناء صنایع مادر و برخی از صنایع دیگر، و واگذاری ۴۹ درصد سهام واحدهای بخش خصوصی ادامه یافت. نتایج این فرآیند نشان می‌دهد که تاکنون تکلیف برخی از شرکت‌ها مشخص نشده و سهام آنها به صورت اصلتی و وکالتی در اختیار سازمان خصوصی‌سازی (که از سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق منتقل شده است) باقی مانده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۵۷، قانون خاصی که فرآیند خصوصی‌سازی را متحول نماید، تصویب نشد. در دوره‌های (۱۳۶۸-۱۳۷۸) نیز به دلیل عدم تصریح سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت، فرآیند با کندی پیش رفت. همچنین، عدم وجود نهاد سیاست‌گذار و برنامه‌ریز جهت پیشبرد اهداف واگذاری سهام دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در این دوره از روش فروش سهام در بورس اوراق بهادار به عنوان اولویت‌ترین روش یاد

می شود. در سال های (۱۳۷۹-۱۳۸۳) با شکل گیری دور جدید برنامه خصوصی سازی در ایران و تشکیل سازمان خصوصی سازی به عنوان نهاد اجرایی با محوریت ساز و کار قانونی مشخص و شفاف، فرآیند به صورت سازمان دهی شده پیش رفت (فاتحی، ۱۳۸۶).

۲. نقاط قوت و ضعف اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی آن

نقاط قوت و ضعف اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی آن می تواند متنوع باشد. از این رو، به برخی از این نقاط اشاره می شود (صادقی و شمشیری، ۱۳۹۰):

۱.۲. نقاط قوت:

۱. اعلام تعهد به خصوصی سازی: اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، به عنوان یک ماده اساسی، تعهد کلانی به ترویج و تسریع در فرآیند خصوصی سازی دارد. این اعلام تعهد می تواند به عنوان یک نقطه قوت در راستای تحقق اهداف اقتصادی و توسعه اقتصادی مطرح گردد.

۲. استقلال بخش خصوصی: اصل ۴۴ با تأکید بر نقش بخش خصوصی در اقتصاد، اهمیت استقلال این بخش را تأکید می کند. این تأکید می تواند به بهبود عملکرد اقتصادی و افزایش نقش بخش خصوصی را تسهیل دهد.

۳. تعیین نقش دولت: این اصل نقش دولت را معین می کند و به خصوصی سازی به عنوان راهکار اصلی برای کاهش تصدی و افزایش بهره وری اشاره می کند. این تعیین نقش می تواند هماهنگی بیشتری در اقتصاد ایجاد کرده و به سوی تحقق اهداف اصلی اقتصادی حرکت کند.

۲.۲. نقاط ضعف:

۱. عدم تعیین دقیق و مشخص اصطلاحات: عدم تعیین دقیق اصطلاحات مانند «خصوصی سازی» و «تصدی» در این اصل ممکن است منجر به ابهامات در تفسیر و اجرای آن شود.

۲. **عدم اجرای موثر:** اگرچه اصل ۴۴ تعهد به خصوصی سازی دارد، اما مشکلات اجرایی و نقص های در نظام نظارتی ممکن است باعث عدم اجرای موثر این اصل شده و تحقق اهداف آن را مختل کند.

۳. **مقاومت ها و مخالفت ها:** در برخی موارد، مقاومت ها و مخالفت ها از بخش هایی از جامعه ممکن است به موفقیت خصوصی سازی ایستادگی کنند.

۳.۲. راهکارها:

۱. **تعیین دقیق اصطلاحات:** تعیین دقیق ترمینولوژی مرتبط با خصوصی سازی و اصطلاحات مشابه می تواند به شفافیت و دقت در اجرای این اصل کمک کند.

۲. **تقویت نظام نظارتی:** بهبود نظام نظارتی بر فرآیند خصوصی سازی و اجرای قوانین به منظور جلوگیری از نقص ها و ابهامات، حائز اهمیت است.

۳. **اشاعه فرهنگ خصوصی سازی:** ترویج و اشاعه فرهنگ خصوصی سازی و فهم صحیح اهداف آن در جامعه می تواند مقاومت ها را کاهش داده و به اجرای موثر این سیاست کمک کند.

۴. **توسعه توافقات موثر:** ایجاد توافقات موثر با ذینفعان مختلف و ایجاد مکانیزم های همکاری می تواند از پیچیدگی ها و مشکلات در مسیر خصوصی سازی کاسته و راه را برای تحول بنیادین اقتصادی باز کند.

تحلیل نقاط قوت و ضعف اصل ۴۴ قانون اساسی و پیشنهاد راهکارها می تواند به تداوم و بهبود خصوصی سازی و تحقق اهداف اقتصادی کشور کمک کند.

۳. نگاهی به قوانین و تجربیات کشورهای موفق

در زمینه خصوصی سازی و تحولات بنیادین اقتصادی، تجربیات کشورهای مختلف می تواند به عنوان راهنما و منبع الهام برای ایران عمل کند. البته باید توجه داشت که هر کشور شرایط خاص خود را دارد و اعتباری که یک راهکار در یک کشور داشته باشد، به طور مستقیم قابل

اعمال به دیگران نیست. اما نگاه به تجربیات مثبت و منفی دیگران می تواند در ساختن مسیرهای بهتر و اثربخش تر برای خصوصی سازی در ایران مفید باشد. در این راستا، چند تجربه موفق و نکات مهم مربوط به قوانین و تجربیات کشورهایی که در زمینه خصوصی سازی موفق بوده اند، آورده شده است (آلبرت^۱، ۲۰۱۴):

- **رشد اقتصادی با خصوصی سازی چین:** چین از دهه ۱۹۸۰ تا کنون با اجرای سیاست های بازاریابی و خصوصی سازی در بخش های مختلف اقتصاد، به یکی از بزرگترین اقتصادهای جهان تبدیل شده است. این کشور نشان داده است که با توجه به شرایط داخلی، تحولات بنیادی اقتصادی و افزایش نقش بخش خصوصی می تواند به رشد اقتصادی قابل توجهی منجر شود.

- **سیاست اقتصاد بازاری هنگ کنگ:** هنگ کنگ به عنوان یک منطقه اداری ویژه در چین، سیاست اقتصاد بازاری را اجرا کرده و با ارائه امکانات و محیط مناسب برای سرمایه گذاری، به یک مرکز مالی و تجاری بین المللی تبدیل شده است.

- **توازن بین دولت و بخش خصوصی آلمان:** آلمان نشان داده است که می توان با داشتن بخش دولتی قوی و بخش خصوصی پویا، توازن مناسب برای تحقق توسعه اقتصادی ایجاد کرد.

- **تنوع در خصوصی سازی ترکیه:** ترکیه در سال های اخیر با اجرای خصوصی سازی در بخش های مختلف اقتصاد، به رشد قابل توجهی دست یافته است. تنوع در برنامه ها و ترکیب بخش های مختلف اقتصاد در این فرآیند نقش مهمی داشته است.

البته برای اینکه بتوان از تجربیات این کشورها بهره گرفت باید چند نکته کلیدی را هم مد نظر قرار داد (آلبرت^۲، ۲۰۱۴):

1. Albert

2. Albert

۱. **انطباق با وضعیت داخلی:** هراهمکاری باید با وضعیت اقتصادی و اجتماعی ایران انطباق داشته باشد تا اثربخش باشد.

۲. **توجه به آموزه‌های بین‌المللی:** ایران می‌تواند از تجربیات مثبت و منفی کشورهای مختلف بهره‌مند شود.

۳. **تقویت نظام حقوقی و نظام نظارتی:** ایجاد یک نظام حقوقی قوی و نظارتی موثر از جمله نقاط کلیدی در موفقیت خصوصی‌سازی است.

۴. **شفافیت و حکمرانی خوب:** شفافیت در فرآیند خصوصی‌سازی و حکمرانی خوب می‌توانند اعتماد عمومی را بهبود بخشند و مانع فساد گردند.

۵. **تعیین اهداف واقع‌گرایانه:** تعیین اهداف قابل اندازه‌گیری و واقع‌گرایانه در فرآیند خصوصی‌سازی ضروری است.

همچنین باید به این نکته توجه داشت که هر تجربه موفق یا ناموفق نیازمند تحلیل دقیق و اعتبارسنجی با شرایط خاص ایران است.

۴. اهداف خصوصی‌سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها

اهداف خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف ممکن است بسته به شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی آنها متفاوت باشد. در اینجا، برخی از اهداف معمول خصوصی‌سازی در سطح بالادستی در کشورهایی مانند چین، هنگ کنگ، آلمان و ترکیه را مرور می‌کنیم (الحسینی و مولز، ۲۰۰۹):

- **چین: الف).** تحقق رشد اقتصادی: خصوصی‌سازی در چین به منظور تحقق رشد اقتصادی و افزایش بهره‌وری اقتصادی صورت گرفته است. **ب).** توسعه بخش خصوصی:

چین به دنبال توسعه بخش خصوصی و افزایش نقش آن در اقتصاد کشور است. ج. افزایش رقابت: با خصوصی سازی، چین سعی در افزایش رقابت در بازارها دارد.

- **هنگ کنگ: الف).** تبدیل به مرکز مالی و تجاری بین المللی: خصوصی سازی در هنگ کنگ با هدف جذب سرمایه و تبدیل شدن به یک مرکز مالی و تجاری بین المللی صورت گرفته است. ب. تنوع اقتصادی: تنوع در اقتصاد با توسعه بخش های مختلف و افزایش نقش بخش خصوصی از دیگر اهداف است.

- **آلمان: الف).** توازن بین دولت و بخش خصوصی: آلمان با خصوصی سازی به توازن بین نقش دولت و بخش خصوصی دست یافته است. ب. تحقق توسعه اقتصادی پایدار: توسعه اقتصادی با پایداری از اهداف اصلی خصوصی سازی در آلمان است.

- **ترکیه: الف)** رشد اقتصادی پایدار: ترکیه با خصوصی سازی به دنبال تحقق رشد اقتصادی پایدار است. ب. افزایش تنوع اقتصادی: با افزایش نقش بخش خصوصی، ترکیه به تنوع اقتصادی و توسعه بخش های مختلف توجه دارد.

البته چند نکته کلیدی مشترکی در این کشورها وجود دارد که باید آنها را هم مد نظر قرار داد (لیو و همکاران، ۲۰۲۳):

۱. **توسعه بخش خصوصی:** در بسیاری از کشورها، توسعه بخش خصوصی و افزایش نقش آن در اقتصاد به عنوان یک هدف اساسی خصوصی سازی ذکر می شود.

۲. **تحقق رقابت:** رقابت در بازارها و ایجاد شرایط برای حضور بیشتر شرکت ها نیز اهداف مشترکی است.

توجه به این نکات کلیدی و مطالعه تجربیات کشورهای موفق می تواند در تدوین اهداف و راهکارهای خصوصی سازی در ایران مفید باشد.

۵. نحوه اجرای خصوصی سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها

نحوه اجرای خصوصی سازی در اسناد بالادستی کشورهای دیگر به تفاوت های مختلف بستگی دارد. در اینجا، به برخی از روش ها و مکانیزم های استفاده شده در برخی از کشورها اشاره می شود (تیان^۱، ۲۰۰۱):

- **چین: الف).** فازهای خصوصی سازی: چین از فازهای مختلف خصوصی سازی استفاده کرده است، از جمله فروش سهام به عموم مردم و یا شرکت های خصوصی. **ب).** تشکیل شرکت های تحت نظارت دولتی: برخی از شرکت های خصوصی در چین تحت نظارت دولت باقی مانده و این تنظیمات به این کشور امکان کنترل بیشتر را می دهد.

- **هنگ کنگ: الف).** فروش سهام در بورس: در هنگ کنگ، فروش سهام شرکت های دولتی در بورس اوراق بهادار یکی از روش های اصلی خصوصی سازی است. **ب).** تشکیل صندوق های سرمایه گذاری عمومی: برخی از کشورها صندوق های سرمایه گذاری عمومی را برای جذب سرمایه عمومی برای خصوصی سازی به کار می برند.

- **آلمان: الف).** تشویق به مشارکت ملی: در آلمان، تشویق به مشارکت ملی در فرآیند خصوصی سازی از طریق اختصاص سهام به شهروندان یکی از سیاست های کلان است. **ب).** استفاده از بنگاه های خصوصی کوچک و متوسط: آلمان به استفاده از بنگاه های خصوصی کوچک و متوسط (SME) در خصوصی سازی توجه ویژه ای دارد.

- **ترکیه: الف)** استفاده از بورس: ترکیه نیز از بورس به عنوان یک پل اصلی برای فروش سهام در فرآیند خصوصی سازی استفاده کرده است. **ب).** استفاده از روش های تحقیق و توسعه: ترکیه در فرآیند خصوصی سازی به استفاده از روش های تحقیق و توسعه برای افزایش بهره وری شرکت های خصوصی توجه داشته است.

البته چند نکته کلیدی مشترکی در این کشورها وجود دارد که باید آنها را هم مد نظر قرار داد (لیو و همکاران، ۲۰۲۳):

۱. **افزایش شفافیت:** بسیاری از کشورها در فرآیند خصوصی سازی به افزایش شفافیت در معاملات و فرآیند اجرایی توجه دارند.
 ۲. **حفظ نقش دولت در تعیین سیاست ها:** در بسیاری از موارد، دولت هنوز نقش اساسی در تعیین سیاست ها و کنترل بخشی از شرکت ها دارد.
 ۳. **مشارکت عمومی:** برخی از کشورها سعی در مشارکت عمومی در فرآیند خصوصی سازی دارند تا افراد عادی نیز بهره مند شوند.
 ۴. **تشکیل صندوق های سرمایه گذاری:** ایجاد صندوق های سرمایه گذاری عمومی برای جلب سرمایه عمومی در فرآیند خصوصی سازی در برخی از کشورها معمول است.
- مطالعه تجربیات کشورهای مختلف می تواند در تدوین راهکارها و استراتژی های مناسب برای خصوصی سازی در ایران مفید باشد.

۶. چالش های خصوصی سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها

در خصوص چالش های خصوصی سازی که در اسناد بالادستی دیگر کشورها مطرح شده است، می توان به موارد زیر اشاره کرد (امینی و مهجوریان، ۱۳۸۹):

۱. مقاومت داخلی:

• نقاط قوت:

- 0 پذیرش عمومی: موفقیت خصوصی سازی به میزان پذیرش عمومی آن توسط جامعه بستگی دارد.

۵ تعهد دولت: تعهد دولت به اجرای موفقیت آمیز فرآیند خصوصی سازی از نقاط قوت مهم است.

• ضعف‌ها:

۵ مخالفت گروه‌های تأثیرگذار: می‌تواند گروه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، یا سیاسی مخالفت کنند و فرآیند را متوقف کنند.

۵ ترس از از دست دادن ملیت: برخی افراد ممکن است از از دست رفتن کنترل دولتی بر روی بخش‌های حیاتی اقتصاد نترسند.

۲. نقص‌های ساختاری:

• نقاط قوت:

۵ بهبود کارایی: خصوصی سازی می‌تواند بهبود کارایی و بهره‌وری شرکت‌ها را تسریع بخشد.

• ضعف‌ها:

۵ عدم آمادگی ساختارها: برخی از شرکت‌ها در ساختارهای دولتی به طور اصلی عمل کرده‌اند و آمادگی کافی برای ورود به بازار خصوصی را ندارند.

۳. مسائل اقتصادی:

• نقاط قوت:

۵ جذب سرمایه خصوصی: خصوصی سازی می‌تواند جذب سرمایه خصوصی را تشویق کند.

• ضعف‌ها:

۵ نوسانات بازار: شرایط نوسانات بازار ممکن است فرآیند خصوصی سازی را تحت تأثیر قرار دهد.

۴. چالش های سیاسی:

• نقاط قوت:

۵ تعهد دولت: تعهد دولت به اجرای خصوصی سازی از نقاط قوت اساسی است.

• ضعف ها:

۵ تغییرات در حکومت: تغییرات در حکومت ممکن است راهبرد خصوصی سازی را تحت تاثیر قرار دهد.

این چالش ها و راهکارها به طور کلی متفاوت در هر کشور می توانند شکل بگیرند و بستگی به شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی هر جامعه دارند. اطلاعات بیشتر در مورد چالش ها و راهکارهای خصوصی سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها می تواند برای درک بهتر وضعیت ایران مفید باشد.

بنابراین چالش ها و راهکارهای مطرح شده در زمینه خصوصی سازی با اسناد بالادستی در ارتباط هستند زیرا سیاق و قوانین بالادستی می توانند تأثیر زیادی بر فرآیند خصوصی سازی داشته باشند. در اینجا چند ارتباط بین چالش ها و راهکارهای خصوصی سازی با اسناد بالادستی ممکن است وجود داشته باشد (محنت فرو و جعفری صمیمی، ۱۳۸۷):

- پذیرش عمومی (نقطه قوت): اگر اسناد بالادستی در کشوری به پذیرش عمومی فرآیند خصوصی سازی تشویق کنند و اهمیت آن را تأکید کنند، ممکن است جامعه بیشتر به این فرآیند پذیرش نشان دهد.

- تعهد دولت (نقطه قوت): اگر اسناد بالادستی دولت را به تعهد به اجرای موفقیت آمیز فرآیند خصوصی سازی تشویق کنند، این تعهد می تواند از نقاط قوت مهم در اجرای این فرآیند باشد.

- مخالفت گروه‌های تأثیرگذار (ضعف): اگر اسناد بالادستی نظریه‌ها یا حقوق گروه‌های تأثیرگذار را در خصوص خصوصی سازی محدود کنند، ممکن است مخالفت این گروه‌ها به عنوان یک ضعف در فرآیند خصوصی سازی مطرح شود.
- عدم آمادگی ساختارها (ضعف): اگر اسناد بالادستی به عدم آمادگی ساختارهای دولتی برای خصوصی سازی اشاره کنند، این موضوع می‌تواند به عنوان یک ضعف ساختاری مطرح شود.
- جذب سرمایه خصوصی (نقطه قوت): اگر اسناد بالادستی جذب سرمایه خصوصی را تشویق کنند و شرایط ملایم برای سرمایه‌گذاری فراهم کنند، این می‌تواند نقطه قوت در زمینه اقتصادی باشد.
- تغییرات در حکومت (ضعف): اگر اسناد بالادستی تغییرات در حکومت را به عنوان یک ضعف ممکن تشخیص دهند، این ممکن است به تردید در مسیر خصوصی سازی منجر شود.
- اطلاعات بیشتر در مورد اسناد بالادستی و قوانین مرتبط با خصوصی سازی می‌تواند به ارائه چارچوب قانونی و سیاق کلی برای اجرای موفقیت‌آمیز خصوصی سازی کمک کند.

۷. نسبت خصوصی سازی و قانون اساسی

در خصوص نسبت خصوصی سازی و قانون اساسی ایران، می‌توان به نکات زیر اشاره کرد (کریم و همکاران، ۱۳۹۴):

۱. **اصل ۴۴ قانون اساسی:** این اصل به خصوص در تبیین نقش و حوزه‌های دولت، تعاونی‌ها، و بخش خصوصی در اقتصاد کشور تأکید دارد. هدف اصل ۴۴ از قانون اساسی، تحول اقتصادی کشور به سمت یک اقتصاد پویا، توسعه‌ای، و رقابتی است. این اصل بر اساس سه بخش دولتی، تعاونی، و خصوصی ساخته شده است.
۲. **چالش‌ها:** از چالش‌ها این است که اصل ۴۴ باید با سایر اصول قانون اساسی هماهنگ شود و تعامل موثری با آنها داشته باشد. چالشی دیگر ممکن است در تعیین نقش دقیق

بخش خصوصی و انجام تعاون مؤثر با دولت و تعاونی ها پیش آید.

۳. **راهکارها:** توسعه و به روزرسانی قوانین و مقررات مرتبط با خصوصی سازی به منظور ایجاد بستر مناسب و تضمین حقوق اختصاصی بخش خصوصی. برگزاری کمپین ها و برنامه های آموزشی برای افزایش آگاهی عمومی و افراد کسب و کار درباره مزایا و اهداف خصوصی سازی.

۴. **نسبت با دیگر قوانین:** لازم است که مقررات مرتبط با خصوصی سازی در تناقض با دیگر قوانین قانون اساسی قرار نگیرد و تناسب مناسبی با سایر اصول حاکم در قانون اساسی داشته باشد.

۵. **حفظ منافع عمومی:** در تمام فرآیند خصوصی سازی، حفظ منافع عمومی و جلب مزایای اجتماعی از اهمیت بالایی برخوردار است.

۶. **مشارکت اجتماعی:** ترویج فرهنگ مشارکت فعال اқشار جامعه در تصمیم گیری های مرتبط با خصوصی سازی.

۷. **ارتقاء نظام مالی:** توسعه و ارتقاء نظام مالی جهت تسهیل و تشویق به سرمایه گذاری های خصوصی.

نسبت بین قانون اساسی و خصوصی سازی در این مطالب به وضوح بیان شده است. در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، تأکید شده است که دولت، تعاونی ها و بخش خصوصی هر کدام نقش خود را در اقتصاد کشور دارند و هدف این اصل، تحول اقتصادی به سمت یک اقتصاد پویا، توسعه ای و رقابتی است. بنابراین دولت به عنوان یکی از سه بخش اقتصادی، نقش حیاتی در تنظیم و راهبری اقتصاد دارد. این نقش باید با دیگر اصول قانون اساسی هماهنگ شود. تعاونی ها نیز به عنوان یکی از بخش های اصلی اقتصاد مورد تأکید قرار گرفته اند. تعاونی ها می توانند در راستای تحقق اهداف اصل ۴۴ به کمک دولت و بخش خصوصی فعالیت کنند و بخش خصوصی این اصل به خصوصی سازی نیز تأکید دارد و نقش بخش خصوصی در تحول اقتصادی را مورد تأکید قرار می دهد. بنابراین، فعالیت بخش خصوصی به

عنوان یکی از سه بخش اصلی اقتصاد براساس این اصل تشویق می‌شود.

- **هماهنگی با دیگر اصول قانون اساسی:** چالشی که در متن بیان شده، هماهنگی اصل ۴۴ با سایر اصول قانون اساسی است. این نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی باید با سایر اهداف و اصول قانون اساسی همخوانی داشته باشد.
- **تعیین نقش دقیق بخش خصوصی:** چالش دیگر این است که چگونه نقش دقیق بخش خصوصی تعیین شود و چگونه تعامل مؤثر با دولت و تعاونی‌ها انجام شود.
- **توسعه و به‌روزرسانی قوانین و مقررات:** توسعه و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با خصوصی‌سازی برای ایجاد بستر مناسب و تضمین حقوق اختصاصی بخش خصوصی.
- **برگزاری کمپین‌ها و برنامه‌های آموزشی:** برگزاری کمپین‌ها و برنامه‌های آموزشی برای افزایش آگاهی عمومی و افراد کسب‌وکار درباره مزایا و اهداف خصوصی‌سازی.
- **حفظ منافع عمومی:** در تمام فرآیند خصوصی‌سازی، حفظ منافع عمومی و جلب مزایای اجتماعی از اهمیت بالایی برخوردار است.
- **مشارکت اجتماعی:** ترویج فرهنگ مشارکت فعال اقشار جامعه در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با خصوصی‌سازی.
- **ارتقاء نظام مالی:** توسعه و ارتقاء نظام مالی جهت تسهیل و تشویق به سرمایه‌گذاری‌های خصوصی.

این مطالب نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی در چارچوب قانون اساسی ایران مورد تأیید قرار گرفته است و از آنجا که قانون اساسی اساسی‌ترین سند حاکمیتی یک کشور است، خصوصی‌سازی باید با اصول و اهداف این سند هماهنگی داشته باشد.

۸. ارائه چارچوبی مشخص در قانون اساسی برای مرحله ای کردن خصوصی سازی

در قانون اساسی ایران، ارائه چارچوبی خاص برای مرحله بندی و اجرای خصوصی سازی وجود دارد. این مسائل به طور کلی در مواد مختلف قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته اند که بر اهمیت توسعه و حمایت از بخش خصوصی تأکید دارند و چارچوبی را ارائه می دهند که به توسعه اقتصادی، اشتغال زایی، و تقویت بخش خصوصی کمک می کند. در اینجا، تعدادی از نکات مهم در این زمینه را مطرح می شود (اشرفی، ۱۳۸۸):

۱. ماده ۴۴: ماده ۴۴ قانون اساسی به خصوص بر روی نقش و حوزه های دولت، تعاونی ها، و بخش خصوصی در اقتصاد تأکید دارد. این ماده بیان گر اهمیت توسعه فعالیت های بخش خصوصی و کاهش تصدی دولت در اقتصاد است.

۲. ماده ۸۱: ماده ۸۱ نیز به اهمیت توسعه و رشد بخش خصوصی و کمک به اشتغالزایی توجه دارد.

۳. ماده ۸۲: این ماده به مشارکت مردم در اقتصاد و تشویق به ایجاد و توسعه تعاونی ها و شرکت های تولیدی اشاره دارد.

۴. ماده ۸۳: ماده ۸۳ نیز در خصوص حق مالکیت عمومی در برابر تصرفات غیرمجاز خصوصی افراد تأکید دارد.

۵. ماده ۸۴: ماده ۸۴ به اهمیت توسعه بخش خصوصی در تأمین امکانات مورد نیاز جامعه اشاره دارد.

۶. ماده ۱۴۳: این ماده به اهمیت تعاون مردمی و تشویق به ایجاد تعاونی ها و اتحادیه ها در اقتصاد اشاره دارد.

۷. ماده ۱۴۴: ماده ۱۴۴ به اهمیت ایجاد و توسعه تعاونی ها و شرکت های تولیدی تأکید دارد.

۸. ماده ۱۴۵: این ماده به اختیارات تعاونی ها و انجمن های تولیدی در تأمین نیازهای اقتصادی اشاره دارد.

۹. ماده ۱۴۷: ماده ۱۴۷ به مسئولیت دولت در توسعه بخش خصوصی و حمایت از آن اشاره دارد.
۱۰. ماده ۱۴۹: این ماده به تحقق اقتصاد مقاومتی و تقویت بخش خصوصی در مقابل تحریم‌ها و فشارهای خارجی تأکید دارد.
۱۱. ماده ۱۵۰: ماده ۱۵۰ به اختیارات بخش خصوصی و حوزه‌های مختلف اقتصادی اشاره دارد.
۱۲. سیاست‌های توسعه: در اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های توسعه و ایجاد اشتغال با تأکید بر بخش خصوصی معرفی شده‌اند.

به‌طور کلی، مواد مذکور در قانون اساسی ایران نه تنها نقش اساسی برای بخش خصوصی در توسعه اقتصادی کشور را تأیید کرده‌اند بلکه چارچوبی را برای حمایت از این بخش فراهم آورده‌اند. اهمیت این مواد در تعزیز نقش بخش خصوصی در توسعه اقتصادی، اشتغال‌زایی، و افزایش بهره‌وری است. ماده ۴۴ با تأکید بر تعاون دولت، تعاونی‌ها و بخش خصوصی، به سازگاری این سه عامل برای ایجاد توسعه و رقابتی‌تر شدن اقتصاد اشاره دارد. از طرف دیگر، موادی چون ۸۱، ۸۲، ۱۴۷ و ۱۵۰ به توسعه و حمایت از بخش خصوصی در جهت ایجاد اشتغال، تعاون مردمی، ایجاد شرایط ملایم برای فعالیت بخش خصوصی، و تحقق اقتصاد مقاومتی اشاره دارند. این مواد در کل ارائه می‌کنند که توسعه بخش خصوصی به عنوان مهمترین موتور توسعه اقتصادی و اشتغال در ایران، نیازمند تأکید و حمایت مستمر از سوی سیاستگذاران و نظام حاکمیتی است. این نکات مشخص می‌کنند که قانون اساسی ایران به عنوان سند اساسی حاکمیتی، چارچوبی را برای توسعه بخش خصوصی ارائه کرده و تأکید بر نقش این بخش به عنوان یکی از عناصر کلیدی در تحول اقتصادی کشور دارد.

۹. اجرای تدریجی خصوصی سازی

اجرای تدریجی خصوصی سازی به معنای انجام فرآیند خصوصی سازی در چندین مرحله و با زمانبندی مناسب است. این رویکرد به جای اجرای یکباره و ناگهانی خصوصی سازی،

فرآیند را به صورت مرحله‌ای و تدریجی انجام می‌دهد تا امکان بهبود و تسریع در اجرای موفقیت‌آمیز آن افزایش یابد. در این راستا، شرکت‌ها و دارایی‌های دولتی به تدریج و به صورت مرحله‌ای به بخش خصوصی منتقل می‌شوند. این رویکرد تدریجی به مزایای مختلفی متصل است. اولاً، این اجازه را می‌دهد تا جوانب مثبت و منفی خصوصی‌سازی به دقت مورد ارزیابی قرارگیرد و اصلاحات لازم در هر مرحله اعمال شوند. ثانیاً، این شیوه از زمانبندی منطقی به جلوگیری از شوک‌ها و تحولات ناگهانی در بازار کمک می‌کند و به جوامع و اقتصادها فرصت می‌دهد تا به تغییرات سازمانی و اقتصادی تطبیق یابند. در نهایت، اجرای تدریجی خصوصی‌سازی می‌تواند فرآیند تسریع در توسعه بخش خصوصی را ایجاد کرده و باعث بهبود بهره‌وری و عملکرد اقتصادی شود (احمدوند، ۱۳۹۲).

اجرای تدریجی خصوصی‌سازی در سیاق مقاله موضوع خصوصی‌سازی در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران می‌تواند به عنوان یک استراتژی تحول بنیادین اقتصادی مورد بحث قرار گیرد. تدریجی بودن این روند به معنای اختصاص دادن یک زمانبندی مناسب و متناسب با شرایط جامعه و اقتصاد است تا اثرات مثبت بخش خصوصی‌سازی به بهترین شکل ممکن احساس شود. در این راستا، چالش‌های اجرای تدریجی خصوصی‌سازی ممکن است شامل مقاومت داخلی در برخی افشار جامعه و گروه‌های تأثیرگذار باشد که ممکن است اصرار به حفظ تصدی دولت در برخی اقتصادهای حیاتی را ابراز کنند. راهکارها برای مواجهه با این چالش‌ها ممکن است شامل افزایش آگاهی عمومی درباره مزایا و اهداف خصوصی‌سازی، تقویت نظارت و حاکمیت، و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی باشند. همچنین، ایجاد یک چارچوب حقوقی و مقرراتی مناسب که به اجزاء اقتصادی امکان حمایت و ایجاد امنیت حقوقی را برای سرمایه‌گذاران فراهم کند، از اهمیت بالایی برخوردار است. این اقدامات به منظور ایجاد تعادل بین نیازهای بخش خصوصی و حاکمیت، برآوردن چالش‌های تدریجی خصوصی‌سازی و تسریع در راهبرد تحول بنیادین اقتصادی کشور است (قورچیان و حیدری کرد زنگه، ۱۳۸۷).

خصوصی سازی در ایران، به ویژه طی دهه های اخیر، با چالش های متعددی روبرو بوده است. این فرآیند با شروع دهه ۱۳۶۰ هجری شمسی به پیاده سازی الگو و سیاست های تعدیل اقتصادی به وسیله صندوق بین المللی پول و بانک جهانی باز می گردد. از انقلاب اسلامی تا اواخر دهه ۱۳۶۰، حجم دولت در اقتصاد افزایش یافت و با اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی، نخستین گام های کاهش نقش دولت در بازار و اقتصاد گذاشته شد (قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۷). مراحل اجرای خصوصی سازی در ایران متعدد بوده و ابتدا از سال ۱۳۵۴ با واگذاری ۹۹ درصد سهام واحدهای بخش دولتی آغاز شد. با پیروزی انقلاب اسلامی، فرآیند خصوصی سازی تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت و سهام بخش خصوصی به شرکت های خصوصی واگذار شد. هرچند در دهه ۱۳۷۰، قوانین خاصی برای اجرای خصوصی سازی تصویب نشدند و در دوره های برنامه اول و دوم توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۸) به دلیل عدم تصریح سیاست واگذاری سهام، این فرآیند با کندی پیش رفت. در دهه های بعدی، با تأسیس سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۳، فرآیند خصوصی سازی به شکل سازمان مدار و قانونی تراز شد (قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۷).

مسیر خصوصی سازی در ایران با چالش های متعددی روبرو بوده است. یکی از چالش های اصلی عدم تصویب قوانین جامع و شفاف برای اجرای خصوصی سازی است. عدم وضوح در قوانین می تواند به عدم اطمینان و ناپایداری در فرآیند خصوصی سازی منجر شود. برخی از نهادهای دولتی نیز ممکن است به عنوان یکی دیگر از چالش ها، مخالفت با این فرآیند و ایجاد مقاومت نمایند. کمبود شفافیت در تمامی مراحل از اهمیت زیادی برخوردار است. اطلاعات شفاف و قابل دسترس برای عموم مردم و نهادهای مربوطه، اطمینان ایجاد می کند و از احتمال فساد و سوء استفاده جلوگیری می کند. در این زمینه، پیشنهاد می شود قوانین جامع و شفاف تری تصویب گردد و فرآیند خصوصی سازی در چارچوب قوانین مشخص و واضح انجام گیرد. مشکلات ارزیابی ارزش دارایی ها نیز یکی دیگر از چالش ها است. ارزش گذاری دقیق دارایی ها امری حیاتی است که نقص در آن می تواند منجر به اشکال در فرآیند خصوصی سازی شود. برای حل این مسئله، نیاز به استفاده از روش ها و استانداردهای قوی و شفاف

در ارزیابی دارایی ها و اطلاع رسانی به موقع در مورد آنها وجود دارد. تأثیرات اقتصادی و اجتماعی نیز باید مدنظر قرار گیرند. تأمین توانمندی افراد در جامعه برای شرکت در فرآیند خصوصی سازی و اطمینان از عدالت اجتماعی از اهداف مهم است. مشارکت فعال جامعه و ایجاد فرصت های برابر در فرآیند خصوصی سازی، می تواند از نگرانی ها و اختلافات کاسته و به تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی کمک نماید (حسینی و همکاران، ۱۳۹۰).

نتیجه گیری

یکی از عناصر اساسی برای دستیابی به توسعه پایدار، سیاست خصوصی سازی است. این سیاست زمانی به مفهوم اصلی خود در حوزه اقتصاد می رسد که ما یک درک صحیح و کامل از چگونگی اجرای صحیح سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در ادامه، فرآیند خصوصی سازی داشته باشیم. در این تحقیق، ابتدا تعاریفی از خصوصی سازی ارائه شده است، سپس به بررسی سابقه خصوصی سازی و جریان آن در ایران پرداخته شده و در ادامه، اهدافی که خصوصی سازی پیگیری می کند و پیش نیازهایی که باید قبل از اجرای آن انجام شوند، مورد بررسی قرار گرفته اند. در پایان، موانع و چالش هایی که در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی سازی وجود دارند، مورد بحث واقع شده است. سیاست خصوصی سازی به عنوان یک ابزار مهم جهت افزایش بهره وری در اقتصاد، از سوی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران حمایت شده و در برنامه های پنج ساله توسعه به عنوان راهبرد اصلی توسعه اقتصادی تلقی شده است. با این حال، تجربه خصوصی سازی در دیگر کشورها نشان می دهد که اجرای صحیح این سیاست آثار مثبتی به دنبال دارد، در حالی که اجرای نادرست می تواند پیامدهای منفی به همراه داشته باشد. چالش ها و موانع این سیاست در ایران نیز مشخص شده اند. یکی از این چالش ها عدم تمایز بین بنگاه های اقتصادی بزرگ و کوچک است که ممکن است منجر به کاهش بهره وری، فساد، و کاهش رقابت پذیری اقتصاد گردد. از تجربه کشورهای دیگر نیز برآمده که واگذاری همه بنگاه های اقتصادی به بخش خصوصی بدون برنامه جداگانه می تواند مشکلات را تشدید کند. بنابراین با

توجه به بررسی سیاست خصوصی سازی در اسناد بالادستی دیگر کشورها و چالش های موجود در اجرای این سیاست در ایران، پیشنهاد های زیر به عنوان گام های ممکن برای بهبود اجرای خصوصی سازی ارائه می شوند:

- **تفکیک بنگاه ها و برنامه ریزی دقیق:** یکی از چالش های اساسی در ایران، عدم تمایز میان بنگاه های اقتصادی بزرگ و کوچک است. برای بهبود اجرای خصوصی سازی، لازم است برنامه ریزی دقیقی برای واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی انجام شود. این برنامه ریزی باید با توجه به نوع و اندازه بنگاه، شرایط بازار و توانمندی بخش خصوصی انجام شود تا تأثیر مثبت خصوصی سازی حاصل شود.

- **تقویت زیرساخت ها و امکانات:** برای جلب سرمایه گذاری و افزایش مشارکت بخش خصوصی، تقویت زیرساخت ها و امکانات ضروری است. سرمایه گذاران باید اطمینان حاصل کنند که زیرساخت ها، امکانات تولیدی، و شبکه های تجاری به حدی توسعه یافته و کارآمد هستند که سرمایه گذاری در بخش خصوصی اقتصادی بهره ور و پایدار خواهد بود.

- **توسعه آگاهی عمومی و مشارکت:** افزایش آگاهی عمومی و مشارکت جامعه در فرآیند خصوصی سازی از اهمیت بسیاری برخوردار است. برگزاری کمپین های تبلیغاتی، برنامه های آموزشی، و مشارکت فعال اقشار مختلف جامعه در تصمیم گیری های مرتبط با خصوصی سازی، می تواند باعث ایجاد اراده عمومی برای موفقیت این سیاست گردد.

- **مشارکت جامعه و ارتباط با اهداف عمومی:** ایجاد فرصت های مشارکت جامعه در فرآیند خصوصی سازی و تضمین ارتباط این فرآیند با اهداف عمومی و توسعه کشور می تواند از اطمینان حاصل شده از این سیاست و ارتقاء اعتماد عمومی به نفع همه باشد.

این پیشنهاد های به منظور بهبود اجرای خصوصی سازی در ایران مطرح شده اند و می توانند به عنوان راهکارهایی مؤثر برای تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی خصوصی سازی عنوان گردند.

منابع

۱. آل عمران، رؤیا و آل عمران سید علی (۱۳۹۰)، خصوصی سازی و سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست های اقتصادی، ۱۱ (۱۲)، ۸۸-۷۳.
۲. امینی، رامین و مهجوریان، وجیهه (۱۳۸۹)، اصل ۴۴ و فرایند خصوصی سازی در ایران و جهان، سایت شبکه خبری کشاورزی ایران، ۱۰-۱.
۳. اشرفی، زهره (۱۳۸۸)، توانمندسازی بخش خصوصی در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دفتر برنامه ریزی و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، دفتر اصل ۴۴، ۳-۱.
۴. احمدوند، محمد رحیم (۱۳۹۲)، واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران، فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، ۱ (۲)، ۱۸۲-۱۴۳.
۵. جعفرپور، محمود (۱۴۰۰)، بررسی وجوه افتراق و اشتراک خصوصی سازی در ایران و کشورهای منتخب، دوماهنامه بررسیهای بازرگانی، ۱۹ (۱۰۷)، ۶۲-۳۹.
۶. حسینی، سید یعقوب، بهجتی اردکانی، بابک و رحمانی، سحر (۱۳۹۰)، شناسایی ذهنیت افراد نسبت به سیاست های خصوصی سازی در ایران (سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی) با استفاده از روش شناسی کیو، نشریه کاوش های مدیریت بازرگانی، ۳ (۶)، ۷۴-۵۱.
۷. صادقی، محسن و شمشیری، صادق (۱۳۹۰)، نقد قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران (قانون خصوصی سازی) از منظر رابطه مالکیت فکری و حقوق رقابت، نشریه پژوهش های حقوق عمومی، ۱۳ (۳۳)، ۱۶۸-۱۳۸.
۸. طحان نظیف، هادی و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵)، سیاست های کلی اصل ۴۴؛ بازنگری غیررسمی قانون اساسی یا استفاده از ظرفیت اصل ۴۴، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۵ (۱۵)، ۷۸-۵۵.

۹. فاتحی، محمد حسین (۱۳۸۶)، عدم شفافیت و فساد پذیری سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و لایحه قانونی اجرای آن، فصلنامه مجلس و پژوهش، ۱۳ (۵۴)، ۳۷-۷۲.
۱۰. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (۱۳۸۷)، بازبایی از وبگاه سازمان خصوصی سازی، <http://ipo.ir/index.aspx?siteid=1&siteid=1&pageid=398>.
۱۱. قورچیان، نادرعلی و حیدری کرد زنگه، غلامرضا (۱۳۸۷)، ارایه مدلی جهت ارتقا و توسعه خصوصی سازی در ایران، پژوهشنامه اقتصادی، ۳ (۳۰)، ۲۵۷-۲۱۹.
۱۲. کریم، محمد حسین، شقاقی شهری، وحید و نصری، لیلا (۱۳۹۴)، ارزیابی فرآیند خصوصی سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)، فصلنامه سیاست‌های راهبردی کلان، ۳ (۱۱)، ۴۹-۶۲.
۱۳. گودرزوند چگینی، مهرداد و میرزاد زارع، مهدی (۱۳۸۹)، اثرات واگذاری (خصوصی سازی) بر کارایی (شرکت سهامی مخابرات استان گیلان)، دوماهنامه بررسیهای بازرگانی، ۸ (۴۰)، ۸۶-۹۸.
۱۴. محنت فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد (۱۳۸۷)، بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۶ (۴۸)، ۸۵-۱۰۵.
15. Azad, S. (2010). The politics of privatization in Iran. *Middle East Review of International Affairs* (Online), 14 (4), 60.
16. Albert, R. (2014). Constitutional amendment by constitutional desuetude. *The American Journal of Comparative Law*, 62 (3), 641-686.
17. Albert, R. (2014). Constitutional Disuse or Desuetude: The Case of Article V. *BUL Rev.*, 94, 1029.
18. AlHussaini, W. , & Molz, R. (2009). A post-Keynesian regulatory model of privatization. *The journal of socio-economics*, 38 (2), 391-398.
19. Liu, Y. , Wang, L. F. , & Zeng, C. (2023). Upstream privatization and downstream licensing. *International Journal of Economic Theory*, 19 (1), 148-165.
20. Tian, X. (2001). Privatization and economic performance: evidence from Chinese provinces. *Economic Systems*, 25 (1), 65-77.

ارزیابی اجرای قانون اساسی در تأمین نیازهای اساسی در ایران

لطفعلی عاقلی^۱

چکیده

بر اساس اصل ۴۳ قانون اساسی، برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای بر تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه است. این مقاله قصد دارد به استناد آمار سری زمانی طی دوره ۱۴۰۱-۱۳۵۷ میزان موفقیت نظام جمهوری اسلامی را در اجرای این اصل بررسی نماید. شواهد آماری نشان می‌دهند که در دوره جنگ تحمیلی به دلیل برقرار نظام کویپی، حداقل نیازهای خوراک و پوشاک، آموزش و بهداشت تأمین شده بود اما پس از پایان جنگ و طی دوره‌های اجرای برنامه‌های شش‌گانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به دلیل تورم مزمن و تداوم مسائل ساختاری اقتصاد ایران، درجه تأمین نیازهای اساسی در مواردی خاص کاهش یافته است.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی، نیازهای اساسی، تورم، برنامه‌های توسعه.

۱. دانشیار پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، رایانامه: aghelik@modares.ac.ir

مقدمه

قانون اساسی به مثابه بنیان قوانین و مقررات کلان جایگاه بسیار مهمی در برنامه‌های ملی توسعه دارد. این قانون ابتدا در ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ به همه پرسى گذاشته شد و با اکثریت آرا به تصویب عمومی رسید. سپس در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت، اما اصول عمده آن بلا تغییر ماند. در طول ۴۴ سال پس از تصویب قانون اساسی، تصمیمات متعدد اقتصادی توسط دولت‌ها و مجلس‌های ادوار مختلف گرفته شده و برنامه‌های ۵ ساله اول تا ششم توسعه به مورد اجرا گذاشته شده است.

در قانون اساسی، اهداف کلان اقتصادی مانند عدالت اقتصادی، حذف نابرابری درآمدی و تبعیض، اشتغال کامل، تأمین مسکن، تعاون و مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد و توسعه بخش خصوصی و تعاونی در اصول مختلف آن آورده شده که تحقق این اهداف می‌تواند در راستای تحقق نظریه اقتصاد اسلامی نیز تفسیر شود.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل دوم بر برقراری قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی تأکید کرده، اصل سوم به رفع تبعیضات و ایجاد امکانات عادلانه برای همه و پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه اشاره دارد. اصل ۲۸ ناظر بر حق انتخاب شغل است. اصل ۲۹ به برخورداری از حق تأمین اجتماعی (بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و...) می‌پردازد. در اصل ۳۰، تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان از دوره ابتدایی تا پایان دوره متوسطه و همین‌طور در مقطع آموزش عالی - در حد امکان - مورد تأکید قرار گرفته است. اصل ۳۱ با حق داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده ایرانی ارتباط دارد.

اصول ۴۳ و ۴۴ نسبت به سایر اصول، به موضوعات اقتصادی بیشتر پرداخته‌اند. در اصل ۴۳، برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس

ضوابط ۹ گانه استوار شده است:

- ۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.
- ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا همراه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.
- ۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.
- ۴- رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.
- ۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.
- ۶- منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات.
- ۷- استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور.
- ۸- جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.
- ۹- تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.

علاوه بر این، مطابق اصل ۴۴، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

با توجه به اصل ۴۳ قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه از مبانی اقتصاد ایران است.

این مقاله بعد از مقدمه، در ۴ بخش سازمان یافته است. در بخش ۲ مبانی نظری و در بخش ۳ پیشینه پژوهش ارائه می‌شود. پس از بیان روش پژوهش در بخش ۴، نتایج مطالعه در بخش ۵ مطرح می‌شوند.

۱. مبانی نظری

نیازهای اساسی از ملزومات رفاهی و زیست افراد در تمام جوامع انسانی به شمار می‌روند. دستیابی به دیگر خواسته‌ها و آرزوها و موفقیت در تأمین نیازهای مادی و معنوی، متکی به تأمین نیازهای اولیه و اساسی از جمله خوراک و پوشاک و مسکن است.

ایده نیازهای اساسی، ریشه در «نظریه انگیزش انسانی» آبراهام مازلو^۱ (۱۹۴۳) دارد. وی سلسله مراتب نیازهایی را مطرح نمود که از نیازهای فیزیکی شروع و به نیاز خودشکوفایی ختم می‌شوند. در سال ۱۹۷۲، مک نامارا^۲، ریاست بانک جهانی، بر اهمیت نیازهای اساسی انسانی در یک اجلاس عمومی تأکید نمود. وی با بیان اینکه رویکرد ارتدکس به مسائل توزیعی توجه کمی داشته و بطور اثربخش نمی‌تواند فقر را کاهش دهد، خواهان آن شد که توجهات مستقیماً معطوف به فقر گردد (کلارک^۳، ۱۹۸۱). سپس، در سال ۱۹۷۶ مفهوم نیازهای

1. Abraham Maslow

2. Robert McNamara

3. Clark

اساسی به دنبال مطالعه مشترک سازمان بین‌المللی کار، بانک جهانی و مرکز هم‌اندیشی جهان سوم تحت عنوان «کنفرانس اشتغال جهانی» در زمره توصیه‌های اشتغال‌زایی سازمان بین‌المللی کار قرار گرفت.

نیازهای اساسی اولیه شامل دو جزء است: مصارف شخصی (همچون غذای کافی، مسکن و پوشاک)، و خدمات عمومی (همچون آب آشامیدنی سالم، بهداشت، حمل و نقل، سلامت و تسهیلات آموزشی) (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۷۷). باگذشت زمان هدف از رویکرد نیازهای اساسی در توسعه به فراهم آوردن فرصت‌هایی برای توسعه فیزیکی، ذهنی و اجتماعی انسان‌ها تغییر یافت (استریتن و همکاران، ۱۹۸۱) و واژه نیازهای اساسی انسانی جایگزین نیازهای اساسی مادی شد (هیرای^۱، ۲۰۱۷).

رویکرد نیازهای اساسی از نظریه گونار میردال^۲ در زمینه بازتوزیع درآمد و رویکرد نیکلاس کالدور^۳ در نقد شکست بازار و ضرورت دخالت دولت نشأت می‌گیرد. از منظر رویکرد نیازهای اساسی، فرآیند توسعه صحیح فرآیندی است که در آن رشد اقتصادی همراه با تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد افراد جامعه و رهایی آنان از فقر و مسکنت باشد؛ همین‌طور همراه با مشارکت اجتماعی و سیاسی حداکثری تمام گروه‌های اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های مهم اقتصادی و سیاسی (دینی ترکمانی، ۱۳۹۰). نیل به این اهداف مستلزم سیاست‌های بازتوزیع درآمدی و ارتقای سطح تغذیه، بهداشت و آموزش فقرا است. چنین سیاستی از این منظر ضد رشد نیست، چراکه اگر توزیع درآمد عادلانه‌تر و تقاضای کل به سمت تولید داخلی منتقل شود، میزان رشد اقتصادی نیز بیشتر می‌شود.

وظایف اقتصادی تعیین شده برای دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌گونه‌ای

1. Hirai

2. Gunnar Myrdal

3. Nicholas Kaldor

است که می‌توان الگوی اقتصادی قانون اساسی را «الگوی تأمین نیازهای اساسی» نامید (پيله فروش، ۱۳۹۴). در این الگو دولت وظیفه دارد همه امکانات کشور را در جهت رفع نیازهای اساسی (شامل مسکن، غذا، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش، امکانات تشکیل خانواده، تربیت بدنی، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل و برخورداری از تأمین اجتماعی) همه افراد جامعه به کارگیرد. این الگو انعطاف پذیر، هدفدار و قابل اندازه گیری بوده و با الگوی سیاسی و فرهنگی قانون اساسی کاملاً مرتبط است.

نیازهای زیستی انسان در پرتو اسناد بین‌المللی، در بخش سوم ماده ۶ میثاق بین‌الملل حقوق مدنی و سیاسی آمده است، این میثاق حقوق بشری به بررسی نیازهای اساسی انسان‌ها از قبیل برخورداری از آزادی و امنیت شخصی، حریم خصوصی، خانواده، حق تابعیت، آزادی فکر، حق شرایط کار مطلوب و عادلانه، حق غذای کافی، پناهگاه، پوشاک و امنیت اجتماعی، حق سلامت، حق آموزش، حق مالکیت، حق مشارکت در زندگی فرهنگی، حق توسعه و پیشرفت اشاره دارد (مومنی راد و همکاران، ۱۴۰۱).

در قانون اساسی ایران، اصول متعدد از جمله اصول ۴۳ و ۴۴ بر موضوعات اقتصادی تمرکز کرده‌اند. در اصل ۴۳ تأمین نیازهای اساسی و در اصل ۴۴ ترکیب اقتصاد ایران (بخش‌های عمومی، خصوصی و تعاونی) مطرح شده است. رابطه بین اقتصاد و قانون اساسی تحت عنوان اقتصاد قانون اساسی شناخته نمی‌شود.

اقتصاد سیاسی قانون اساسی، شعبه جدیدی از اقتصاد بخش عمومی، به‌ویژه انتخاب عمومی، است. این نظریه به تحلیل اقتصادی قوانین و نهادهای اساسی و اصلاح آنها می‌پردازد تا با کمک آن چهارچوب‌هایی برای حاکمان ایجاد شود که در نتیجه آن نتوانند به منافع عمومی آسیب برسانند. برخی، بر اساس رویکرد سنتی نظریه اقتصاد سیاسی قانون اساسی، نقش و اثرگذاری آن را محدود به فضاهای خاصی از مدیریت عمومی می‌دانند و آن را در همه عرصه‌های مدیریت بخش عمومی کارساز نمی‌دانند (دادگر، ۱۳۹۳).

برنامه پژوهشی «اقتصاد قانون اساسی» از دهه ۱۹۷۰ توسط جیمز بوکانان و گوردون تالوک با انتشار کتاب «محاسبه رضایت: بنیادهای منطقی دموکراسی مشروطه»، شروع شد و در دهه ۱۹۹۰ به اوج و شکوفایی رسید. این شاخه جدید از علم اقتصاد مبتنی بر پیش فرض فردگرایی و انتخاب عقلایی است و سعی می‌کند با بکارگیری روش تحلیلی معمول در اقتصاد متعارف و با استفاده از مدل‌های تحلیلی همچون نظریه قیمت و نظریه بازی‌ها، پیامدهای احتمالی قواعد مختلف قانون اساسی را بررسی کند (کخدایی و آقایی، ۱۳۹۰).

۲. پیشینه تحقیق

کخدایی و آقایی (۱۳۹۰) به معرفی برنامه پژوهشی «اقتصاد قانون اساسی» پرداخته و کاربرد آن را در مهندسی قانون اساسی مورد اشاره قرار دادند، زیرا نظریه حقوق اساسی تاکنون از منظر پیامدهای احتمالی قواعد مختلف قانون اساسی بر حیات سیاسی و اقتصادی، به موضوع مهندسی قانون اساسی نپرداخته است. مهندسی قانون اساسی نیازمند مدلی تحلیلی است که با آن بتوان رفتارهای سیاسی و همچنین، واکنش افراد را نسبت به قواعد قانون اساسی، پیش بینی کرد.

پاسبانی صومعه (۱۳۹۰) با رویکرد میان رشته‌ای و روش تحلیلی، امکان‌پذیری مسئله انصاف در نظریه اقتصاد قانون اساسی را بررسی کرده است. مهم‌ترین نتیجه مطالعه این است که با وجود قابلیت‌ها و راهگشایی‌های خوب نظریه اقتصاد قانون اساسی، در توانایی‌های آن اغراق شده و به بیان آمارتیا سن نوعی نهادگرایی استعلایی را به نمایش گذارده است. با این وجود، عنایت به نقش نهادهای غیررسمی می‌تواند کمک کند که قواعد بازی و قوانین اساسی به شکلی بهتر تدوین و اجرا شوند.

دادگر (۱۳۹۳) به بررسی نظریه اقتصاد سیاسی قانون اساسی پرداخته و با گسترش این نظریه به عرصه‌های روش‌شناختی و معرفت‌شناختی تکتیری، به ظرفیت‌سنجی آن به منظور

پوشش فضاهاى مختلف مى‌پردازد و نشان مى‌دهد که رویکرد گسترش یافته این نظریه قابلیت انضباط بخشى به مدیریت‌های گوناگون بخش عمومى را دارد. وی نتیجه گرفته که این رویکرد در اصلاح نهادها و قواعد اساسى در کشورهایی مانند ایران، که دشواری‌های اساسى مدیریتی در بخش عمومى دارند، راه‌گشاست.

شقایق شهری و حسن پور (۱۳۹۹) میزان تحقق اهداف کلان اقتصادى قانون اساسى جمهورى اسلامى ایران را ارزیابى کردند. آنان براساس محورهای پنجگانه و ساخت شاخص ترکیبى نتیجه گرفتند که در مقایسه بین عملکرد دوره جنگ تحمیلی و برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور از منظر تحقق اصول و اهداف کلان اقتصادى مدنظر قانون اساسى، بیشترین هم‌راستایی با تحقق اهداف کلان اقتصادى به ترتیب در برنامه‌های سوم توسعه (میانگین: ۶۵/۶۶)، برنامه چهارم توسعه (میانگین: ۶۴/۴۴)، برنامه اول توسعه (میانگین: ۶۰/۷۴)، برنامه پنجم توسعه (میانگین ۵۷/۵۲) و برنامه دوم توسعه (میانگین ۵۵/۲۳) و سرانجام دوره جنگ تحمیلی (میانگین: ۵۰/۴۶) متجلى شده است.

صادقى و شمشیری (۱۳۹۰) با بیان اینکه امکان اعمال حقوق مالکیت فکرى و حقوق رقابت به‌طور همزمان وجود ندارد، بر وجود تعاملات بین آنها تأکید دارند. در واقع، میزان تعامل یا تعارض میان حقوق رقابت و حقوق مالکیت فکرى، امرى لغزان و وابسته به سطح توسعه یافتگى کشورهاست و قانون‌گذاران سعى دارند برای پاسخگویی به منافع اقتصادى و نیازهای توسعه‌ای خود، به تنظیم و تعدیل روابط این دو بپردازند. مجلس شورای اسلامى نیز در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسى برای نخستین بار به این امر مهم توجه کرده است. با این حال، نویسندگان ادعا دارند که رویکرد قانون‌گذار در قانون مذکور در تنظیم رابطه حقوق مالکیت فکرى و حقوق رویکردى ناهمگون است.

جعفرى صمیمى و همکاران (۱۳۹۵) به مقایسه الگوی بخش عمومى در الگوهای اقتصادى قانون اساسى ج.ا. ایران و دولت‌های رفاه پرداختند. به باور آنها، نقش دولت در هر دو

الگو مطابق با ادبیات اقتصادی بخش عمومی تا حد مناسبی قابل انطباق می‌باشد. اما در بررسی ادبیات مکتبی و ظرفیت نهادی دولت در دو الگو، ترجیحات نهادی قانون اساسی ج.ا. ایران بر دولت رفاه نمایان گردید. مشکلات ساختاری دولت و ناکارآمدی دولت‌های رفاه، خصوصاً عدم تکافوی نظام هنجارهای اقتصادی آن در حوزه عمل که به دور شدن از اهداف عدالت خواهانه و عدم توازن در اقتصاد دامن زده است، منشأ اصلی این تفاوت است. به توصیه آنها، دولت باید با بهره‌گیری از ظرفیت مبنایی الگوی اقتصادی قانون اساسی در بخش غیردولتی، زمینه‌های مشارکت عموم در راستای تحقق اهداف موضوعه اقتصاد را تقویت نماید.

از آنجایی که مسکن یکی از نیازهای اساسی بشر محسوب شده، بهر^۱ و همکاران (۲۰۲۱) کفایت مسکن را براساس هفت بُعد زیر تعریف کرده‌اند: (۱) دسترسی به آب بهبود یافته؛ (۲) دسترسی برای بهبود وضعیت بهداشتی؛ (۳) فضای زندگی مناسب؛ (۴) مصالح بادوام و کیفیت ساخت خوب (ساختمان)؛ (۵) امنیت اجاره داری؛ (۶) دسترسی به برق؛ (۷) دسترسی به پخت و پز پاک. این ابعاد برای سنجش سلامت درون خانوار، موفقیت تحصیلی و پیشرفت کلی رفاه در دستور کار ۲۰۳۰ گنجانده شده است. آنها سپس با نرمال سازی داده‌ها و ترکیب شاخص‌ها، یک شاخص مسکن کافی (مناسب)^۲ برای ۶۴ کشور نوظهور و در حال توسعه معرفی کردند که در بازه ۰ تا یک نوسان دارد. براساس این مطالعه، کشورهای چون آلبانی، برزیل، آرژانتین، بلاروس، مکزیک، مصر، مراکش، رومانی، روسیه، تونس، ترکیه، اوکراین و ازبکستان با شاخص بین ۰/۹ تا یک نسبت به سایر کشورها در وضعیت بهتری قرار دارند.

1. Behr

2. Adequate Housing Index (AHI)

۳. متدولوژی

مطالعه حاضر به لحاظ هدف، کاربردی و به لحاظ روش، توصیفی و تحلیلی است. به منظور ارزیابی وضعیت تأمین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان و آموزش و پرورش (مصرح در اصل ۴۳ قانون اساسی)، این مقاله قصد دارد به استناد آمارسری زمانی طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۷ میزان موفقیت نظام جمهوری اسلامی ایران را بررسی نماید.

داده‌های آماری از منابع مختلفی نظیر بانک مرکزی، مرکز آمار ایران، بانک جهانی و پایگاه‌های اطلاع رسانی دیگر جمع آوری شده‌اند. در ادامه، تحلیل آماری متغیرهای برخورداری یا موجودی مسکن، خوراک و... ارائه می‌شود:

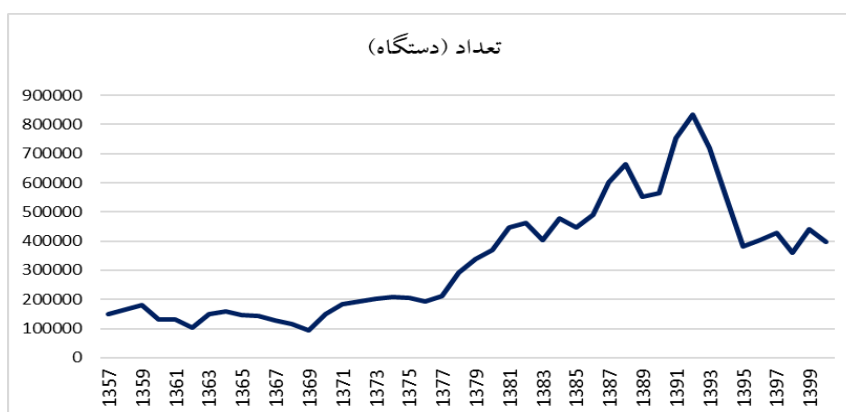
۱.۳. وضعیت مسکن در ایران پس‌انقلاب

تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده توسط بخش خصوصی در مناطق شهری در سال ۱۳۵۷ تقریباً ۱۵۰۰۰۰ دستگاه بوده که با نوساناتی عمدتاً فزاینده، در سال ۱۴۰۰ به حدود ۳۹۶۰۰۰ دستگاه رسیده است. در این مدت عرضه مسکن بیش از ۲/۶ برابر شده، در حالی که جمعیت، ۲/۳ برابر شده است. از این رو، فزونی رشد عرضه مسکن بر رشد جمعیت، نویدبخش و امیدآفرین است، اما نکته مهم توزیع واحدهای مسکونی بین آحاد جمعیت است. در سال ۱۳۹۵ (آخرین سرشماری نفوس و مسکن)، ۱۴ میلیون خانوار در واحدهای مسکونی ملکی و ۷ میلیون خانوار در واحدهای مسکونی استیجاری سکونت داشتند. این در حالی است که در سال ۱۳۶۵، تقریباً ۷ میلیون خانوار در واحدهای ملکی و یک میلیون خانوار در واحدهای استیجاری ساکن بودند. به عبارت دیگر، در فاصله زمانی ۳۰ ساله، تعداد خانوارهای مالک مسکن، دو برابر شده در حالی که تعداد خانوارهای مستأجر ۷ برابر شده است.

از فزونی رشد عرضه مسکن نسبت به رشد جمعیت به طور نظری بایستی استنباط شود که

قیمت واحدهای مسکونی نباید رشد زیادی داشته باشد. اما واقعیت بخش مسکن این است که واحدهای مسکونی به ویژه در دوره اخیر (۱۳۹۷ به بعد) افزایش شدید قیمتی را تجربه کرده‌اند. به نظر می‌رسد تورم شدید اخیر در بخش مسکن حاصل عبور نرخ ارز و تبعات منفی تحریم‌های اقتصادی و بانکی ایران باشد.

در دوره مورد بررسی، بیشترین تعداد واحد مسکونی تکمیل شده (عرضه مسکن) به سال ۱۳۹۲ با حدود ۸۳۴۰۰۰ واحد مسکونی مربوط است. در این دوره فعالیت‌های احداث مسکن در قالب طرح مسکن مهر به اوج خود رسیده است.



نمودار (۱): تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده توسط بخش خصوصی در مناطق شهری

۲.۳. وضعیت خوراک در ایران پس‌انقلاب

مواد غذایی نقش بسیار مهمی در حفظ و ارتقای سلامت و توان جسمی و ذهنی افراد دارند. در واقع، اصلی‌ترین نیاز انسان، غذا است. تولید و عرضه کافی مواد غذایی در جوامع مختلف، نشانگر قدرت اقتصادی آنهاست. به دلیل حساسیت بالا و راهبردی بودن تأمین غذا، عموم کشورها سعی می‌کنند به خودکفایی در مواد غذایی اصلی دست یابند و مازاد بر

نیازهای اصلی غذایی را از سایر کشورها وارد کنند.

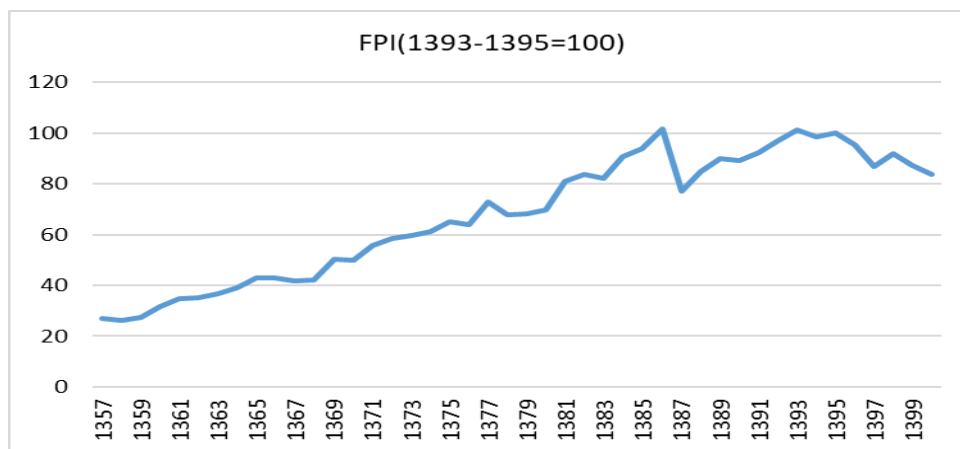
سازمان خواربار و کشاورزی (فائو)، برای ایجاد قابلیت مقایسه تهیه خوراک و مواد غذایی بین کشورها و رهایی از واحدهای اندازه گیری متفاوت منابع غذایی، شاخص تولید مواد غذایی را معرفی و محاسبه می کند و بانک جهانی آن را گزارش می کند.

کالاهایی که در محاسبه شاخص های تولید کشاورزی تحت پوشش قرار می گیرند، همه محصولات زراعی و دامی تولید شده در کشور مورد نظر هستند. عملاً تمام محصولات به استثنای محصولات علوفه ای در محاسبه شاخص تولید مواد غذایی (خوراکی ها و مواد مغذی) منظور می شوند.

شاخص های تولید محصولات کشاورزی فائو سطح نسبی حجم کل تولید محصولات کشاورزی را برای هر سال در مقایسه با دوره پایه ۲۰۱۴-۲۰۱۶ نشان می دهد. آنها بر اساس مجموع مقادیر وزنی قیمت کالاهای مختلف کشاورزی تولید شده پس از کسر مصرف موزون نهاده های بذر و خوراک هستند. تمام شاخص ها در سطح کشور، منطقه و جهان با فرمول لاسپیرز محاسبه می شوند. مقادیر تولید هر کالا با میانگین قیمت های بین المللی کالا در سال های ۲۰۱۴-۲۰۱۶ وزن شده و برای هر سال جمع آوری می شود. برای به دست آوردن شاخص، تولید کل یک سال معین بر میانگین کل دوره پایه ۲۰۱۴-۲۰۱۶ تقسیم می شود. مقادیر مصرف بذر و خوراک از داده های تولید کسر می شود تا از دوباره شماری، جلوگیری شود. «قیمت های بین المللی کالا» به منظور اجتناب از استفاده از نرخ ارز برای تسهیل مقایسه بین المللی و تجزیه و تحلیل بهره وری در سطح ملی استفاده می شود.

نمودار (۲)، شاخص تولید مواد غذایی را در دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۷ نشان می دهد. بر مبنای دوره پایه ۱۳۹۵-۱۳۹۳، تولید مواد غذایی به صورت محدود طی چند سال افزایش یافته اما در سال های اخیر (دوره ۱۳۹۶ به بعد)، تولید مواد غذایی افت کرده است. همچنین در تمام دوره منتهی به ۱۳۸۶، تولید غذا نسبت به دوره پایه کمتر بوده است. در صورت اجرای موفق

برنامه‌های تولید کشاورزی و دامی، انتظار بر این بود که منحنی تولید مواد غذایی با نرخ فزاینده، در حال افزایش باشد. کمبودهای جاری در بازار پروتئین و واردات گوشت قرمز، روند کاهشی نمودار (۲) را در سال‌های اخیر تأیید می‌کند.



نمودار (۲): شاخص تولید مواد غذایی در ایران

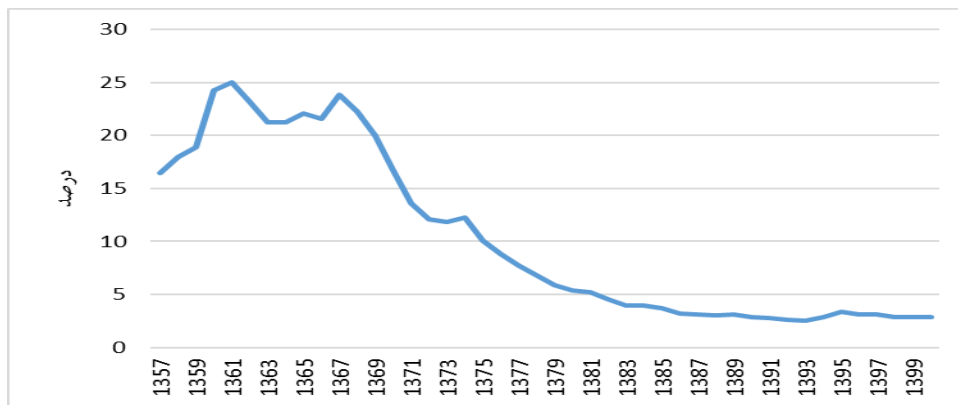
۳.۳. وضعیت پوشاک در ایران پس‌انقلاب

لباس از نیازهای ضروری حیات فردی و زیست اجتماعی است. علاوه بر جنبه پوشش و زیبایی لباس، حفظ سلامت بدن در برابر گرما و سرما از ویژگی‌های پوشاک می‌باشند. همچنین وجه تمایز انسان‌ها از سایر موجودات زنده، داشتن پوشش، هر چند در حداقل خود، است.

در طول تاریخ، حد و اندازه پوشش دچار تغییرات زیادی شده است. در جوامع باستانی، پوشش حداقلی، یک هنجار فرهنگی بوده است، اما در دنیای امروز در بیشتر فرهنگ‌ها، انواع پوشش‌های رسمی و غیررسمی در مراودات اجتماعی جزء الزامات عمومی است.

آمار دقیقی از تولید پوشاک و تناسب آن با نیاز داخلی به انواع پوشاک در دست نیست. مطابق

با گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۱، سهم صنایع نساجی و پوشاک از تعداد و اشتغال کارگاه‌های صنعتی بالای ۱۰ نفر کارکن به ترتیب ۷ واحد و ۵.۶ درصد است. مطابق این گزارش، سهم تولید داخل از نیاز بازار در بخش پوشاک ۸۷ درصد بوده است. نمودار (۳) نشان می‌دهد، سهم ارزش افزوده صنعت پوشاک و منسوجات از کل ارزش افزوده صنعتی از حداکثر ۲۵ درصد در سال ۱۳۶۱ به تقریباً ۲/۸ درصد در سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است. این کاهش اهمیت نسبی صنعت پوشاک و نساجی به مفهوم کاهش نسبی تولید انواع لباس در کشور و کمبود پوشاک است. تعبیر دیگر این روندها، افزایش واردات منسوجات و یا قاچاق البسه در انواع برندهای معروف و غیر آن است. همچنین این روندها، با گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس مبنی بر عدم تأمین کامل نیازهای مصرفی پوشاک از داخل سازگار است. با این حال، بایستی توجه کرد که قابلیت تولید انواع پوشاک در کشور بر اساس سابقه تاریخی و فرهنگی ایرانیان، توان کارخانجات بزرگ نساجی و تعداد دانش آموختگان دانشگاهی در رشته مهندسی نساجی وجود دارد. در واقع، صنعت پوشاک از جمله بخش‌هایی است که در شرایط تحریم، امکان رشد و توسعه را دارد و به دلیل روابط قوی با سایر بخش‌های صنعتی، می‌تواند به اشتغال مولد منجر شود.



نمودار (۳). سهم ارزش افزوده صنعت پوشاک و منسوجات از کل ارزش افزوده صنعتی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). بررسی عملکرد صنایع نساجی و پوشاک و ارائه راهبردهای تقویت آن در برنامه هفتم توسعه. گزارش شماره ۱۹۱۹۴.

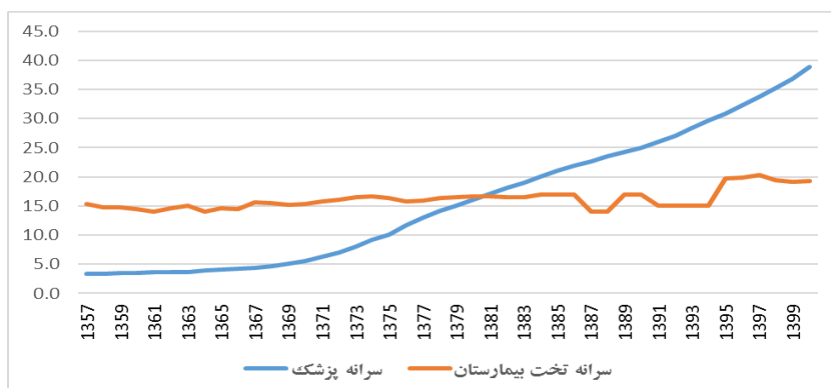
۴.۳. وضعیت بهداشت و درمان در ایران پس‌انقلاب

ارتقای بهداشت و درمان برای بهبود توانمندی فیزیکی و روحی افراد و مقابله با انواع بیماری‌ها ضرورتی انکارناپذیر است. بدون برخورداری از سلامت جسمی و روانی، فعالیت روزمره اقتصادی مقدور نیست. امروزه در رتبه بندی توسعه یافتگی کشورها از شاخص شناخته شده توسعه انسانی استفاده می‌شود که یکی از مولفه‌های سه گانه آن امید به زندگی است. متغیر امید به زندگی خود ریشه در بهبود شاخص‌های سلامت از جمله واکسیناسیون، دسترسی به آب سالم، آموزش بهداشت، مخارج دولت در زمینه بهداشت، مراکز درمانی و بهداشتی، تعداد پزشکان و تخت‌های بیمارستانی، تغذیه سالم و... دارد.

نمودار (۴) سرانه پزشک و تخت بیمارستان را به ازای ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت نشان می‌دهد. سرانه پزشک از کمتر از ۵ پزشک در سال ۱۳۵۷ به تقریباً ۴۰ در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است. رشد سالانه این متغیر در بازه ۱۴۰۰-۱۳۵۷ حدود ۶ درصد بوده است. علیرغم افزایش تعداد دانشگاه‌های علوم پزشکی، محدودیت‌های قانونی و فنی در پذیرش دانشجویان پزشکی سبب شده که رشد سرانه پزشک در حد معقولی باقی بماند. از طرف دیگر افزایش سرانه پزشک، به معنای افزایش دسترسی به خدمات پزشکی است. البته توزیع پزشکان در استان‌های برخوردار و محروم یکسان نیست و تراکم پزشک در شهرهای پرجمعیت و کمبود نسبی پزشکان (به ویژه پزشکان متخصص) در شهرهای کوچک از واقعیات عرصه درمان در کشور است.

تخت‌های بیمارستانی از امکانات کالبدی بیمارستان‌ها به شمار می‌روند و ارائه خدمات بستری با بهره‌برداری از تخت بیمارستانی ممکن است. البته تخت‌های بخش‌های مختلف بیمارستان‌ها با هم تفاوت اساسی دارند. در حالی که تخت‌های بخش‌های ICU و CCU مجهز به تجهیزات پیشرفته از جمله دستگاه ونتیلیاتور هستند، تخت‌های موجود در بخش‌های مراقبت پس از عمل ممکن است از حداقل‌های لازم برخوردار باشند. نمودار ۴ روند تغییرات سرانه تخت‌های بیمارستانی را نشان می‌دهد. همچنانکه از نمودار پیداست، سرانه

تخت‌های بیمارستانی از حدود ۱۵ تخت به ازای ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت در سال ۱۳۵۷ به تقریباً ۱۹ تخت در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته اما تغییرات شدیدی را تجربه نکرده است، به طوری که سرانه تخت حول و حوش میانگین ۱۶ تخت در هر ۱۰۰۰۰ نفر نوسان داشته است. مقایسه سرانه پزشک و سرانه تخت گویای آن است که در ابعاد فیزیکی و تجهیزات اساسی (تخت)، موفقیت قابل توجهی کسب نشده و تنها در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۵ سرمایه‌گذاری معتناهی برای تأمین تخت‌های بیمارستانی صورت گرفته است، اما در بخش نیروی انسانی، آموزش پزشکان موفق تر بوده و موجب شده در دوره مطالعه ۱۴۰۰-۱۳۵۷ تعداد پزشکان بیش از ۲۷ برابر شود.



نمودار (۴). سرانه پزشک و تخت بیمارستانی (تعداد در ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت) در ایران

۵.۳. وضعیت آموزش و پرورش در ایران پس‌انقلاب

سواد از ارکان مهم توسعه اجتماعی است. در تعریف ستّی، سواد، توانایی خواندن و نوشتن است، اما از دید یونسکو «باسوادى، توانایی شناخت، درک و برقراری ارتباط و محاسبه در استفاده از موارد مکتوب در زمینه‌های گوناگون است». به استناد آمار رسمی، نرخ باسوادی که در سال ۱۳۵۵ معادل ۴۷/۵ درصد بوده پس از انقلاب در سال ۱۳۹۵ به ۸۷/۶ درصد افزایش یافته است.

گسترش سواد در سطح عمومی از طریق آموزش‌های رسمی صورت می‌گیرد. آموزش رسمی از

طریق ساخت مدارس و آموزشگاهها، تجهیز آنها به وسایل آموزشی و بکارگیری نیروی انسانی لازم (کادر آموزشی شامل معلمان و کارکنان اداری) و تأمین کتابهای درسی تحقق می یابد.

تعداد دانش آموزان و آموزشگاهها در سال ۱۳۵۷ به ترتیب حدود ۸ میلیون نفر و ۵۲۰۰۰ باب بوده که با نوسانات افزایشی یا کاهشی نهایتاً در سال ۱۴۰۰ به ترتیب به ۱۶ میلیون نفر و ۱۳۹۰۰۰ باب افزایش یافته است. در همین مدت نسبت دانش آموز به مدرسه از ۱۵۲ به ۱۱۸ کاهش یافته و به طور کلی تراکم دانش آموزان در مدارس کاهش یافته است، اما آمار به تفکیک مدارس در دست نیست و این نتیجه باید با احتیاط تفسیر شود، زیرا برخی مدارس به ویژه در کلان شهرها با تراکم شدید دانش آموز مواجه هستند. این روند کاهشی، با توجه به افزایش دو برابری دانش آموزان، دلالت بر سرمایه گذاری در ساخت و تجهیز مدارس در کشور دارد که هم از سوی دولت و هم از سوی بخش خصوصی و خیرین مدرسه ساز صورت گرفته است.

نسبت دانش آموز به معلم نیز در سال تحصیلی ۱۳۸۶-۱۳۸۵ برابر ۲۳ بوده است که در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ به ۳۰ افزایش یافته است. این روند گویای آن است که در دوره اخیر هر معلم حدود ۳۰ دانش آموز را تحت پوشش خدمات آموزشی قرار داده در حالی که در سال تحصیلی ۱۳۸۶-۱۳۸۵ هر معلم تعداد ۲۳ دانش آموز را آموزش داده است. به طور طبیعی، با افزایش نسبت دانش آموز به معلم، کیفیت آموزش امکان دارد تنزل کند.

۴. ارزیابی کلی تأمین نیازهای اساسی

بر اساس روند متغیرهای مورد بررسی، می توان میزان موفقیت اجرای قانون اساسی را بر حسب نسبت ها و نرخ های رشد و استانداردهای بین المللی سنجید. در جدول (۱) مقایسه بین متغیرهای مختلف ارائه شده و ستون آخر نشانگر میزان موفقیت اجرای قانون است.

جدول (۱): ارزیابی کلی میزان تحقق الزامات قانون اساسی در مورد نیازهای اساسی

دوره ۱۳۵۷-۱۴۰۰	واحد‌های مسکونی تکمیل شده توسط بخش خصوصی در مناطق شهری	جمعیت	ارزیابی
متوسط رشد (درصد)	۲/۲۸	۱/۹۶	موفق
-	شاخص تولید مواد غذایی	جمعیت	-
متوسط رشد (درصد)	۲/۶۸	۱/۹۶	موفق
-	ارزش افزوده پوشاک و منسوجات از کل ارزش افزوده صنعتی		-
متوسط سهم (درصد)	۱۰/۳۳		ضعیف ^۱
-	سرانه پزشک	سرانه جهانی	-
متوسط دوره	۱۶	۱۶	موفق
-	سرانه تخت	سرانه جهانی	-
متوسط دوره	۱۶/۲	۲۹	ضعیف
-	نسبت دانش آموز به معلم	استاندارد جهانی	-
سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۴۰۱	۳۰	*۲۴/۳	ضعیف

* میانگین ۸۶ کشور در سال ۲۰۱۸

۱. نسبت به کشورهای منطقه از جمله پاکستان، ترکیه، ازبکستان

نتیجه‌گیری

قانون اساسی، به عنوان مادر قوانین، راهنمای مهمی برای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. ابعاد اقتصادی قانون اساسی در اصول ۴۳ تا ۵۵ به تفصیل آمده است. لزوم تأمین نیازهای اساسی در اصل ۴۳ بیان شده است. در این اصل مقرر شده مسکن، پوشاک، خوراک، آموزش و پرورش و تشکیل خانواده برای همه اعضای جامعه فراهم شود.

در این مقاله، از هر یک از نیازهای اقتصادی یک متغیر انتخاب شد و روند آن در دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۳۵۷ مورد بررسی قرار گرفت. تعداد واحدهای مسکونی تکمیل شده بخش خصوصی نشان از نوسانات عمدتاً فزاینده و از سال ۱۳۹۲ به بعد روند نزولی داشته است. شاخص تولید غذایی نیز تا سال ۱۳۸۶ فزاینده بوده اما از این مقطع به بعد با نوسانات کاهشی همراه شده است. با این حال، در جمع بندی نهایی باید گفت که موفقیت نسبی در خصوص ساخت مسکن و تأمین غذا حاصل شده است.

تولید منسوجات و پوشاک به طور کلی از سال ۱۳۸۱ به بعد بر حسب سهم از ارزش افزوده صنعتی کاهنده بوده و نشان از تأمین پوشاک از طریق واردات یا قاچاق دارد. در رابطه با بخش بهداشت و درمان، روندهای سرانه پزشک و تخت سرانه نشان می‌دهد که در ابعاد فیزیکی و تجهیزات اساسی (تخت)، موفقیت زیادی کسب نشده و سرانه تخت تنها در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۵ رشد قابل توجهی داشته است، اما بر اساس سرانه پزشک، آموزش موفق پزشکان موجب شده در دوره مطالعه تعداد پزشکان بیش از ۲۷ برابر شود.

در مبحث آموزش و پرورش، به طور کلی، تراکم دانش آموزان در مدارس کاهش یافته اما توزیع دانش آموزان بین مدارس نابرابر است. علاوه بر این، نسبت دانش آموز به معلم بین سال‌های تحصیلی ۱۳۸۶-۱۳۸۵ تا ۱۴۰۱-۱۴۰۰ از ۲۳ به ۳۰ افزایش یافته است که به معنای تراکم دانش آموزان در کلاس‌های درس و اثر منفی آن بر کیفیت آموزش است.

منابع

۱. پاسبانی صومعه، ابوالفضل. (۱۳۹۰). اقتصاد قانون اساسی و انصاف. پژوهش سیاست نظری (پژوهش علوم سیاسی)، جدید (۱۰)، ۶۳-۸۶.
۲. پیله فروش، میثم (۱۳۹۴). الگوی توسعه اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجلس و راهبرد، ۲۲ (۸۲): ۳۳-۵.
۳. جعفری صمیمی احمد، زرین اقبال حسن، زیبائی محمد رضا، درخشانی درآبی کاوه. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه. پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، ۱۶ (۱): ۴۹-۷۱.
۴. دادگر، یدالله. (۱۳۹۳). ظرفیت نظریه اقتصاد سیاسی قانون اساسی جهت انضباط بخشی مدیریت بخش عمومی. بررسی مسائل اقتصاد ایران، ۱ (۲): ۶۵-۸۹.
۵. دینی ترکمانی علی (۱۳۹۰). راهکارهای توسعه اقتصادی از دیدگاه مکاتب اقتصادی: رویکرد نیازهای اساسی و توسعه انسانی، بخش پانزدهم. روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۶۰۱، تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۱۲/۲۳.
۶. شقاقی شهری، وحید، و حسن پور، سعیده. (۱۳۹۹). ارزیابی میزان تحقق اهداف اقتصادی قانون اساسی ج. ا. ایران. جستارهای اقتصادی، ۱۷ (۳۴): ۳۷-۶۱.
۷. صادقی، محسن، و شمشیری، صادق. (۱۳۹۰). نقد قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران (قانون خصوصی سازی) از منظر رابطه مالکیت فکری و حقوق رقابت. پژوهش حقوق عمومی (پژوهش حقوق) (حقوق و سیاست)، ۱۳ (۳۳): ۱۳۳-۱۶۴.
۸. کدخدایی، عباسعلی و آقایی طوق، مسلم. (۱۳۹۰). بررسی مبانی و ابزارهای «اقتصاد قانون اساسی» و کاربرد آن در مهندسی قانون اساسی. حقوق تطبیقی (نامه مفید)، ۷ (۱۷): ۶۳-۸۲.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). «بررسی عملکرد صنایع نساجی و پوشاک و ارائه راهبردهای تقویت آن در برنامه هفتم توسعه». گزارش شماره ۱۹۱۹۴.

۱۰. مومنی راد، احمد؛ بهبودی کلهری، ساناز و ملکوتی هشتجین، سیدحسین. (۱۴۰۱). نیازهای زیستی انسانی به مثابه بنیان حقوق بشرو بازتاب آن در اسناد بین الملل حقوق بشرو قانون اساسی ایران. پژوهش های حقوقی، در دست انتشار.

11. Behr, D. M. , Chen, L. , Goel, A. , Haider, K. T. , Singh, S. C. , & Zaman, A. (2021). Introducing the Adequate Housing Index (AHI): A New Approach to Estimate the Adequate Housing Deficit within and across Emerging Economies (No. 9830). The World Bank.
12. Clark, W. (1981). Robert McNamara at the World Bank. *Foreign Affairs*, 60 (1), 167–184.
13. Hirai, T. (2017). History of development: towards human development. *The Creation of the Human Development Approach*, 1–20.
14. International Labour Organisation, Geneva (Switzerland). (1977). Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment. ILO Publications.
15. Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, 370–396.
16. Streeten, P. (1981). From growth to basic needs. In *Development perspectives* (pp. 323–333). London: Palgrave Macmillan UK.

ارزیابی عملکرد شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در تحقق خصوصی سازی در اقتصاد ایران

روح اله عبادی^۱

محمد رضا مرکزی^۲

مهدی رنجبر^۳

فاطمه محمدی^۴

چکیده

یکی از مصادیق عینی تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر اصول قانون اساسی، اجرای کامل اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که مطابق آن نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. در چهار دهه اخیر موضوع خصوصی سازی به یکی از چالش‌ها و مسائل اساسی اقتصاد ایران تبدیل شده است نه تنها پیامدها و آثار اقتصادی زیان باری را به همراه داشته؛ بلکه تبعات منفی اجتماعی و سیاسی فراوانی نیز به دنبال داشته است. ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد علی‌رغم وجود اسناد و قوانین بالادستی مانند اصل چهل و چهارم ق.ا، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ق.ا و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ق.ا و همچنین تشکیل نهادها و ساختارهایی مانند

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم اقتصادی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، رایانامه: Ebadi.ro@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد اقتصاد بهداشت دانشگاه علوم پزشکی ایران، رایانامه: markazi.m76@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد علوم اقتصادی گرایش مالی اسلامی، دانشگاه مفید، رایانامه: Mr.rannjbar@gmail.com

۴. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، رایانامه: fateememhm1377@gmail.com

سازمان خصوصی سازی و شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم ق. ا. اما همچنان مسئله خصوصی سازی در ایران با چالش ها و آسیب های متعددی روبه رو است فلذا واکاوی نقش هریک از این عوامل در ناکارآمدی خصوصی سازی در ایران لازم و ضروری است. در این راستا در پژوهش حاضر عملکرد شورای عالی اجرای سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی به عنوان یکی از ساختار مؤثر و مهم در تحقق خصوصی سازی در اقتصاد ایران مورد ارزیابی قرار گرفته و راهکارهایی جهت بهبود عملکرد این شورا در تحقق خصوصی سازی در اقتصاد ایران و تحول بنیادین اقتصادی ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی:

خصوصی سازی، اصل (۴۴) قانون اساسی، تحول بنیادین.

مقدمه

علی‌رغم ظرفیت عظیم قانون اساسی در ایجاد تحول بنیادین اقتصادی در کشور بخصوص اصل چهل و چهارم آن، ارزیابی روند سپری شده طی چند دهه اخیر نشان می‌دهد اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی با فرازو نشیب‌های بسیاری همراه بوده است که نه تنها پیامدهای اقتصادی بلکه عدم تحقق کامل و صحیح این اصل از قانون اساسی بعضاً پیامدهای اجتماعی و سیاسی مخربی نیز به دنبال داشته است. در سال‌های نخست پس از انقلاب سلامی، دخالت دولت در امور اقتصادی کشور به شدت افزایش یافت و بر اساس قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران (مصوب ۱۳۵۸) تصدی بسیاری از واحدهای بزرگ اقتصادی به دولت واگذار شد و بر تعداد صناعی که تحت مالکیت دولت درآمدند به شدت افزوده شد. مالکیت دولتی نه تنها تمام شرکت‌های تولیدکننده کالاها و خدمات عمومی همچون آب، برق، گاز و مخابرات را دربرگرفت بلکه راه آهن، هواپیمایی، کشتیرانی، صنایع بزرگ و متوسط، شبکه‌های پولی و مالی، انحصار واردات بسیاری از کالاها و حتی شبکه‌های توزیع خرده فروشی کالاها را نیز در اختیار خود قرار داد. این در حالی است که بر اساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. پس از پایان جنگ تحمیلی و در راستای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، سیاست خصوصی سازی به عنوان یک سیاست مهم و با هدف ارتقاء

سطح کارایی فعالیت‌های دولت در آغاز تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی کشور در چارچوب برنامه‌های توسعه مورد توجه و تأکید قرار گرفت. از سوی دیگر با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار از سوی مقام معظم رهبری و تشکیل سازمان خصوصی‌سازی و شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مسئله خصوصی‌سازی وارد مرحله جدیدی شد. علی‌رغم اقدامات و تلاش‌های صورت گرفته از سوی سیاست‌گذاران، خصوصی‌سازی به یکی از مسائل پرچالش اقتصاد ایران تبدیل شده و ارزیابی عملکرد آن نشان می‌دهد در واقعیت اهداف تعیین شده در قانون اساسی و سیاست‌های کلی محقق نشده است. از این رو واکاوی علل وقوع این مسئله حائز اهمیت است. یکی از نهادهای مؤثر در نظارت بر خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها، شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در این پژوهش ضمن بررسی تاریخچه، اهداف و روش‌های خصوصی‌سازی، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و مبانی حقوقی و عملکرد شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سازی در ایران برای نخستین بار در ماده ۴۸ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ منعکس شد لیکن پس از انقلاب اسلامی، در برنامه اول و دوم توسعه مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار گرفت. طی این سال‌ها، خصوصی‌سازی در کشور متولی واحد و مشخصی نداشت و شرکت‌های دولتی توسط وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی به بخش غیردولتی واگذار می‌شدند. باتوجه به کندی و فقدان وحدت رویه در انجام واگذاری‌ها، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ابلاغ و متعاقب آن، قانون اجرای سیاست‌های مذکور در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید و به اجرا درآمد تا قلمروی فعالیت‌های دولت را محدود و موجب ایجاد فضای رقابتی، کاهش هزینه‌ها، افزایش بهره‌وری

و ارتقای کیفیت خدمات شود. طبق ماده (۱۴) قانون مذکور، فرایند واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی باید تا پایان سال ۱۳۹۳، به اتمام می‌رسید لیکن به‌رغم گذشت بیش از یک دهه از آغاز اجرای قانون مذکور، خصوصی سازی، واقعیت‌های قابل توجه اقتصادی، مدیریتی، حقوقی و اجتماعی را فراروی کشور قرار داد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف- حدود ۷۰ درصد از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. در این گروه از شرکت‌ها: (۱) تعدادی پس از خصوصی سازی، مجدداً به دامن دولت بازگشتند و دولتی شدند؛ (۲) بخش خصوصی خریدار تعدادی از شرکت‌ها، در چند نوبت تغییر کرده و بنگاه در چند مرحله، دست به دست شد؛ (۳) در مواردی شرکت خصوصی شده، از مسیر اصلی تولید و ارائه خدمت خود منحرف شده و به فروش اموال و دارایی‌ها و فساد اداری و اقتصادی دچار شد؛ (۴) در مواردی شرکت خصوصی شده موفق به غلبه بر مشکلات و چالش‌ها شده و توانست به حیات خود ادامه دهد. با توجه به این چهار گروه از شرکت‌ها، تردیدهای جدی در تحقق اهداف مورد انتظار از خصوصی سازی‌های انجام شده در کشور ایجاد شد.

ب- ۳۰ درصد از شرکت‌های دولتی (حدود ۶۰۰ بنگاه) هنوز واگذار نشده‌اند. این جمله به این معنی است که تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی، نزدیک به ده سال در فهرست واگذاری قرار دارند و از انجام هرگونه برنامه‌ریزی بلندمدت و راهبردی، سرمایه‌گذاری، ارتقای تکنولوژی و بهره‌وری و... از یک سو محروم بوده و از سوی دیگر با تزریق نیروی انسانی مازاد، اتلاف منابع و... مواجه بوده‌اند. این برزخ طولانی مدت که در عصر رقابتی حاضر، چونان سم مهلک برای شرکت‌ها محسوب می‌شود، نه تنها تا لحظه واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی ادامه خواهد داشت، بلکه تا تثبیت و توفیق سرمای‌هگذار بخش خصوصی در شرکت واگذار شده، امتداد خواهد یافت. (جعفریور، ۱۳۹۹: ۲)

۲. اهداف خصوصی سازی در کشور

به طور کلی، اهداف خصوصی سازی باتوجه به ویژگی های خاص هر کشور تعریف می گردند، بنابراین این اهداف در یک کشور نسبت به کشوری دیگر تا حدودی متفاوت هستند. از جمله مهم ترین اهداف خصوصی سازی که در بسیاری از کشورها دنبال شده است، می توان به افزایش درآمد دولت، ارتقای کارایی اقتصادی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد، گسترش پایه های مالکیت سهام، فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکل گیری رقابت و مدیریت بنگاه های دولتی بر اساس نظم بازار اشاره نمود. علاوه بر اهداف فوق، در کشور ما اهداف خصوصی سازی بیشتر همان اهداف مطرح شده در سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری است. این اهداف شامل شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها است. در کنار اهداف مذکور، خصوصی سازی می تواند منجر به توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد کشور و حمایت از آنان جهت رقابت در بازارهای بین المللی گردد. علاوه بر این موارد آماده سازی بنگاه های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی و همچنین توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی می تواند از دیگر نتایج مهم خصوصی سازی عنوان گردد. (احمدوند، ۱۳۹۲: ۱۴۸)

۳. روش های خصوصی سازی در کشور

بر اساس ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و آییننامه اجرایی روش های واگذاری موضوع این ماده هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با

مفاد این ماده از تمام روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام و واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد استفاده نماید، اما در حال حاضر واگذاری شرکت‌ها در کشور عمدتاً ب ه صورت واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام یا بخشی از سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به بخش‌های غیردولتی از روش‌های بورس، فرابورس، مزایده و مذاکره و به یکی از سه طریق تدریجی، بلوکی و ترجیحی انجام می‌شود. (احمدوند، ۱۳۹۲: ۱۴۹)

۴. شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۱.۴. اعضای شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

بر اساس ماده (۴۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)، شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تشکیل شده است. دبیرخانه این شورا طبق تبصره (۲) ماده (۴) در وزارت امور اقتصادی و دارایی تاسیس شده است. اعضای شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مرکب عبارتند از:

۱. رئیس‌جمهور یا معاون اول وی به عنوان رئیس شورا،

۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر شورا)،

۳. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی،

۴. وزیر یا وزراء وزارتخانه‌های ذی ربط،

۵. وزیر دادگستری،

۶. وزیر اطلاعات،

۷. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
۸. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۹. دبیرمجمع تشخیص مصلحت نظام،
۱۰. دادستان کل کشور،
۱۱. رئیس سازمان بازرسی کل کشور،
۱۲. رئیس دیوان محاسبات کشور،
۱۳. سه نفر از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی،
۱۴. رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران،
۱۵. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران،
۱۶. رئیس اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۱۷. سه نفر خبره و صاحب نظر اقتصادی از بخش‌های خصوصی و تعاونی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی با حکم رئیس جمهور،
۱۸. رئیس سازمان خصوصی‌سازی،
۱۹. رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار

۲/۴. وظایف و اختیارات شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وظایف و اختیارات شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به شرح زیر تعیین شده است:

۱. تبیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرائی سالانه،
۲. نظارت بر فرایند اجراء قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،
۳. سازماندهی فعالیت‌های فرهنگی - تبلیغاتی برای اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،
۴. تصویب آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام‌نامه‌ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن این شورا است،
۵. تصویب شاخص‌های اجرائی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آنها،
۶. تدوین سازوکارهای جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی،
۷. تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت دولت،
۸. ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرائی در اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،
۹. تمهیدات لازم برای تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب و کار.

۳/۴. عملکرد شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

- محور ۱: جلسات شورای عالی:

شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از ابتدای تشکیل تا سال ۱۴۰۱، تعداد ۲۲ جلسه (مشمتمل بر ابلاغ تعداد ۱۰۳ مصوبه) برگزار نموده که اولین جلسه در تاریخ ۱۳۸۷/۰۸/۲۶ و آخرین جلسه در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۴ می‌باشد. شایان ذکر است در سال ۱۳۹۹، ۴ جلسه شورای عالی اصل (۴۴) قانون اساسی برگزار شده است که شامل

بررسی و تصویب موضوعاتی از قبیل بهبود فضای کسب و کار و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی در کشور (مصوبه شماره ۱۰۱۲۰۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۷ شورای عالی)، اصلاح فرآیند تصمیم‌گیری شورای عالی و مشارکت مؤثر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جلسات کمیسیون تخصصی، انتقال دبیرخانه شورای عالی به معاونت سیاست‌گذاری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی و ارتقاء فرآیند عملکردی شاخص‌های اجرایی برای سنجش میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوبه شماره ۲۹۸۸۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۳ شورای عالی)، رفع موانع اجرای مؤثر ماده (۶) قانون (مصوبه شماره ۱۴۰۶۴۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۶ شورای عالی) و ارتقاء فرایندهای واگذاری و بهره‌برداری از سازوکارهای بهینه در خصوصی‌سازی (مصوبه شماره ۲۰۲۰۶۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۳ شورای عالی) بوده است. لازم به ذکر است از زمان انتقال دبیرخانه شورای عالی به معاونت سیاست‌گذاری اقتصادی، در راستای بهره‌مندی از ظرفیت کمیسیون تخصصی، این دبیرخانه اقدام به برگزاری ۱۱ جلسه نموده است که نتایج آن در ۴ جلسه شورای عالی ارائه شده است. در سال ۱۴۰۰ نیز ۲ جلسه کمیسیون تخصصی برگزار گردیده است که موارد مصوب شده در جلسات در دستور کار شورای عالی قرار دارد.

- محور ۲؛ رویکرد دبیرخانه شورای عالی:

باتوجه به ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ و لزوم تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی آن، اگرچه اغلب دستورجلسات شورای عالی در سال‌های ابتدایی ابلاغ آن، به بررسی و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز اختصاص داشته است، اما در سال‌های اخیر اهتمام وزارت امور اقتصادی و دارایی و دبیرخانه شورای عالی بر بررسی، آسیب‌شناسی و تصمیم‌گیری در خصوص الزامات و اقتضائات رفع معضلات اجرایی و تقنینی اجرای قانون در حوزه‌های مختلف از جمله شورای رقابت، توسعه بخش تعاون، سازمان‌های توسعه‌ای موضوع قانون و موضوعاتی از این قبیل معطوف بوده است.

در این خصوص اهم اقدامات دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۴۰۰ به قرار ذیل می‌باشد:

- تدوین لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در حوزه واگذاری‌ها؛

- تدوین طرح ساماندهی سهام عدالت؛

- نظارت بر فرایند اجرای مصوبات کمیسیون تخصصی شورا از طریق مکاتبه، مذاکره و برگزاری جلسات نظارتی؛

- پیگیری و نظارت بر چگونگی اجرای مصوبات شورای عالی؛

- پیگیری اخذ گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی در مورد اصلاح نارسائی‌های قانون و حسب ضرورت تدوین لایحه اصلاح قانون؛

- تقویت تعامل با دستگاه‌های نظارتی (مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سازمان بازرسی کل کشور) در خصوص بررسی نقاط ضعف عملکرد قانون و تدوین توصیه‌های سیاستی برای اصلاح آنها؛

- ارتقاء و تکمیل سامانه اصل (۴۴) قانون اساسی به منظور تسهیل و تقویت تعامل با دستگاه‌های اجرایی؛

- ارتباط مؤثر با سازمان خصوصی‌سازی در راستای اصلاح فرآیندهای خصوصی‌سازی؛

- اصلاح و ارتقاء گزارش شاخص‌های اجرایی سیاست‌های کلی اصل قانون اساسی؛

- تدوین و ارائه گزارش خروج شرکت‌های دولتی از لیست واگذاری؛

- پاسخ به ارجاعات در حوزه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل قانون اساسی؛

- ارائه اظهار نظرهای کارشناسی در خصوص دستور جلسات هیأت واگذاری.

- محور ۳؛ هدایت و نظارت شورا بر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری

در ماده (۴۲) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ذکر شده است. بدیهی است که نظارت مطلوب در حوزه خصوصی سازی، نظارتی است که بتواند تحقق اهداف واگذاری‌ها را تضمین کند که در مقدمه سیاست‌های خصوصی سازی، تصریح شده است؛ از جمله تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری، هدایت و نظارت؛ رقابت پذیری و... این در حالی است که نظارت برواگذاری‌ها، فاقد چنین رویکردهایی است. به طوری که:

۱. نظارت پس از واگذاری، معطوف به ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که هدف اصلی خصوصی سازی را محقق می‌نماید، نیست.

۲. دستورالعمل‌های پس از واگذاری، به صورت آزمون و خطا، طی سال‌های مختلف و بدون پیش‌بینی مسائلو چالش‌های احتمالی فراروی شرکت‌های واگذار شده، تهیه و تدوین شده است.

۳. به دلیل نگاه درآمدزایی دولت به واگذاری‌ها، تمرکز شاخص‌های نظارت پس از واگذاری، بر اطمینان از وصول اقساط مربوط به فروش‌های اقساطی شرکت‌ها و تحقق درآمد مورد انتظار دولت بوده است.

۴. آنچه از اعمال نظارت مورد انتظار است، اصلاح رویه نادرست با استفاده از تمامی ابزارهای در اختیار است. این در حالی است که تخلفات خریداران شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی ذیل شاخص‌های نظارتی، در بیشتر موارد منجر به اقدام تنبیهی مؤثر نمی‌شود. (جعفرپور، ۱۳۹۹: ۱۰)

- محور ۴؛ کارایی شورا

تعدد اعضای شورا از یک سو و عدم دانش تخصصی اعضا از سوی دیگر، موجب توزیع مسئولیت، عدم ورود حرفه‌ای و تخصصی به موضوعات و در نتیجه عدم هدایت و سیاست‌گذاری صحیح واگذاری‌ها شده است. علاوه بر این، فقدان در اختیار داشتن سازوکار

اجرایی موجب شده است تا شورای مذکور نتواند یکی از مهم‌ترین وظایف خود یعنی نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و خصوصی سازی را به شکل مناسب انجام دهد. دیگر وظیفه مهم شورا، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در جهت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بوده است. وظیفه‌های که نوع همکاری و میزان مقاومت دستگاه‌های اجرایی در اجرای قانون مذکور به خوبی نشان می‌دهد که شورا در انجام این وظیفه نیز توفیقی نداشته است. شورا در خصوص تبیین سیاست‌ها و خط مشی‌های اجرایی سالانه نیز عملاً ایده یا طرح جدیدی به منظور رفع کاستی‌ها و ایرادهای مربوط به فرایندهای واگذاری نداشته و اقدام اصلاحی خاصی را دنبال نکرده است. در نتیجه، جایگاه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در مقام عمل به یک جایگاه تشریفاتی تنزل یافته است. (جعفرپور، ۱۳۹۹: ۱۲)

نتیجه‌گیری

ارزیابی عملکرد شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در چهار محور (۱) جلسات شورا، (۲) رویکرد دبیرخانه شورا، (۳) هدایت و نظارت شورا بر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری، (۴) کارایی شورا، نشان می‌دهد علی‌رغم توجه و اهتمام وزارت امور اقتصادی و دارایی و دبیرخانه شورای عالی بر بررسی، آسیب‌شناسی و تصمیم‌گیری در خصوص الزامات و اقتضائات رفع معضلات اجرایی و تقنینی اجرای قانون در حوزه‌های مختلف از جمله شورای رقابت، توسعه بخش تعاون، سازمان‌های توسعه‌ای و...، ماهیت فرا قوه‌ای شورا و همچنین اختیارات گسترده قانونی این شورا، وظایف تعیین شده برای شورا عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به درستی انجام نشده است. عملکرد نامناسب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانونی اساسی در طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد پیامدهای زیان باری برای خصوصی سازی

و اقتصاد ایران به دنبال داشته است. به نظر می‌رسد بهبود عملکرد شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مستلزم ایجاد ساختار کارشناسی در شورا، توجه به سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، برگزاری منظم جلسات شورا و استفاده از نظرات کارشناسان و خبرگان در موضوعات مختلف است.

منابع

۱. احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). واکاوی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۱، (۲): ۱۴۳-۱۸۲.
۲. جعفرپور، محمود (۱۳۹۹)، آسیب شناسی خصوصی‌سازی در ایران، بررسی‌های بازرگانی، ۱۸ (۱۰۴)، ۹-۲۹.
۳. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (۱۳۸۴).
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱۳۸۷).
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸).

چارچوب حقوقی مالیه عمومی در ایران: تبیین جایگاه حقوقی قوانین برنامه توسعه هنگام تصویب قوانین بودجه

محمد برزگر خسروی^۱

امیرحسین بامتی طوسی^۲

محمدابراهیم عرب^۳

چکیده

بودجه یکی از مهم‌ترین ابزار سیاستگذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان برای تعیین اولویت‌های عمومی است. در خصوص نقش و جایگاه قانون توسعه پنجساله و همچنین رابطه آن با قانون بودجه، سازوکار مشخصی وجود ندارد. فارغ از اینکه فرایند بودجه‌ریزی چگونه صورت می‌گیرد، پاسخ به این سوال که جایگاه و کارکرد مفاد مندرج در قانون برنامه پنجساله توسعه برای قانون بودجه به چه نحو است، از اهمیت بسزائی برخوردار است. به عبارتی دقیق‌تر، رویکرد نظام قانون‌گذاری به قوانین توسعه و قوانین بودجه، از جایگاه بالایی در تبیین عدم موفقیت‌های متوالی نظام حکمرانی حکایت دارد. بررسی ترتیبات گوناگون مربوط به فرایند و نقش قانون برنامه پنجساله توسعه در قانون بودجه می‌تواند راه‌گشا باشد؛ به ویژه آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانینی که در این زمینه در حال حاضر لازم‌الرعایه هستند، از سازوکارهای دقیق، جامع و مشخصی برخوردار نیستند. یکی از مهمترین مؤلفه‌هایی که در فرآیند قانون‌گذاری توجه به آن ضروری است، نحوه رعایت اصول

۱. عضو هیأت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رایانامه: mbarzegarkhosravi@gmail.com

۲. دانش‌آموخته مقطع کارشناسی اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی و دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد پیوسته حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، رایانامه: a.bamatitousi@atu.ac.ir

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران، رایانامه: ebrahim.arab8102@gmail.com

قانون نویسی از جمله سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است؛ زیرا برای حصول اطمینان از کارا و اثربخش بودن قوانین، رعایت اصول قانون نویسی ضرورت دارد. به دلیل اهمیت این موضوع، در این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با بررسی قواعد مربوط به تهیه و تصویب بودجه به این سوال پاسخ داده می شود که نقش و جایگاه قوانین توسعه در هنگام تهیه و تصویب قوانین بودجه به چه نحو است و این رویکرد چه آثاری را به همراه خواهد داشت؟ نتایج این تحقیق نشان می دهد که مطابق با هرم سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، قوانین توسعه هم ردیف با قوانین بودجه و در زمره قوانین عادی بوده و این مهم ضرورت اصلاح رابطه میان برنامه و بودجه را ایجاب می کند.

واژگان کلیدی:

مالیه عمومی، جایگاه قوانین توسعه، قوانین بودجه، هرم هنجارهای حقوقی، اصول قانون نویسی.

مقدمه

به قاعده و به نظم کشیدن مالیه عمومی در ایران، مسیری ۱۱۰ ساله را پیموده است. مالیه عمومی نه تنها نماینده‌ای شفاف از وضعیت یک اقتصاد است بلکه تصویرگر نظام اقتصاد سیاسی در جامعه نیز است. وقتی سخن از اصلاح نظام بودجه‌ریزی در میان است، در واقع سخن از جابه‌جایی منافع و تغییر آرایش قوا و دگرگونی چیدمان نیروهای سیاسی و اجتماعی است. بنابراین وقتی سخن از بودجه در میان است، تنها سیاهه منابع و مصارف درپیش رو نیست، بلکه بودجه، شاقول و ترازویی برای ارزیابی سطح مشارکت و دموکراسی در جامعه، میزان پاسخگویی حکومت در برابر مردم، اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی جامعه، میزان شفافیت، قانونمداری حاکمیت و شهروندان، نقش و وظایف دولت در اقتصاد، میزان و چگونگی مداخله بخش خصوصی، ویژگی‌های نظام حقوقی - اداری جامعه و در یک کلام رویکردهای استراتژیک حاکم بر جامعه، است. بنابراین مباحث مالیه عمومی به همان میزان که به اقتصاد مرتبط است، با حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز ارتباط دارد. (عظیمی، ۱۴۰۰: ۱۳-۱۲) بنابراین فقدان سازوکارهای حقوقی لازم برای تحقق یک بودجه مبتنی بر اصول و قواعد دقیق، تمام دستاوردهای علمی در سایر حوزه‌ها را بلااثر می‌کند.

علیرغم آنکه بودجه‌ریزی به عنوان یک امر مهم و اساسی در نظام حکمرانی، مسیر یکساله کشور را مشخص می‌کند، تأثیرات و تبعات سیاست‌های اتخاذ شده در آن، ممکن است تا سال‌ها بخش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را درگیر خود کند. بنابراین تأثیرات تصمیم‌های بودجه‌ای بر زندگی شهروندان بسیار زیاد است و گاهی اوقات آثار بلندمدت زیادی دارد.

یکی از مواردی که در امر به قاعده و به نظم درآوردن مالیه عمومی در ایران مؤثر است، از یک سو تبیین دقیق جایگاه برنامه‌های توسعه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است و از سوی دیگر، رابطه قوانین برنامه توسعه با قوانین بودجه سنواتی است.

به اعتقاد برخی، در نظام حقوقی ایران، هیچ سلسله مراتبی در مورد جایگاه قوانین عادی و برنامه‌ای وجود ندارد و چگونگی تبعیت قوانین مذکور از یکدیگر و روش احراز عدم مغایرت یا انطباق قوانین عادی با قوانین برنامه از مسائل نظام حقوقی کشور است. با توجه به اینکه قوانین برنامه باید در طول یک برنامه پنجساله به مرحله اجرا درآید، بنابراین معلوم نیست با کدام معیار می‌توان برخی از مصوبات مجلس را دقیقاً در مغایرت با قانون برنامه‌ای دانست که قرار است در یک بازه پنجساله محقق گردد؟ (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۰) با این حال، فقدان رویکردی مشخص در خصوص جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران و عدم اهتمام قانون‌گذار به مفاد قوانین یاد شده به هنگام تصویب قانون بودجه سالیانه، برنامه‌ریزی‌های توسعه‌محور را از کارکرد خود خارج می‌کند. به عبارتی دیگر، قوانین توسعه، تهیه و تصویب می‌شوند تا مسیر پنجساله نظام اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور را مشخص کنند. حال، چنانچه بپذیریم که بودجه از دیدگاه حقوقی، سند مالی و راهبردی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و مشتمل بر پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌هایی است که برای تحقق سیاست‌های مالی دولت مورد استفاده واقع می‌شود، این سؤال مطرح می‌شود که آیا می‌توان کج‌کارکردی نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و... را ناشی از عدم همبستگی میان قوانین توسعه و سایر قوانین به‌ویژه قانون بودجه تلقی کرد؟

علیرغم آنکه پیش و پس از انقلاب اسلامی، قوانین برنامه متعددی تصویب و به موقع اجرا گذاشته شد، اما هنوز مبتنی بر آمار و گزارش‌هایی که ارائه می‌گردد، ابعاد پیچیده‌ای از بحران، در عرصه توسعه و توسعه‌خواهی وجود دارد که پاسخ به هر یک، نیازمند مطالعاتی درخور و شایسته است. با این وصف، ضمن پذیرش این نکته که متغیرهای سیاسی و اقتصادی در توضیح تفاوت‌های نظام مالیّه عمومی نقش مهمی ایفا می‌کنند، با این حال چالش‌های حقوقی نیز از اهمیت بالایی در تبیین ناکارآمدی نظام مالیّه عمومی در ایران حکایت دارند.

برنامه‌ریزی در ابتدایی‌ترین تعریف، فرایند رسیدن از یک نقطه به نقطه دیگر است. این فرایند یکسری اصول و مفاهیمی را در برمی‌گیرد (متوسلی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۵۷). وقتی به

نظام برنامه ریزی نگاه می‌کنیم، درمی‌یابیم که هنوز شرایط، پیش‌نیازها و تمهیدات نهادی لازم برای کاربست خردورزانه و عالمانه برنامه ریزی را فراهم نکرده‌ایم (مؤمنی، ۱۳۹۳). فقدان این آگاهی که ارتباطی معنادار میان نهادهای سیاسی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در تبیین کج‌کارکردی برنامه‌های توسعه وجود دارد، زمینه‌ای برای به خطا رفتن تیر اصلاحات ساختاری محسوب می‌شود.

در این پژوهش، نگارندگان بخشی از عدم پیشرفت و حتی در مواردی عقب‌گرد نظام مالیه عمومی کشور را در عدم نگاه حکیمانه به جایگاه قوانین برنامه توسعه می‌دانند و بر ضرورت تبیین جایگاه آن در هرم هنجارهای حقوقی تأکید می‌ورزند. مطالعه و تدقیق در ارتباط میان قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه و طریقه نگارش قوانین در این حوزه، بخش دیگری از این مقاله را تشکیل می‌دهد. با امعان نظر به نکات بالا، در این پژوهش با روشی توصیفی و تحلیلی به این سوال اصلی پرداخته می‌شود که نقش و جایگاه قوانین توسعه در در هنگام تهیه و تصویب قوانین بودجه به چه نحو است و آثار آن چیست؟

این پژوهش در قالب پنج بخش ساماندهی شده است. در بخش دوم پیشینه پژوهش تشریح شده است، در بخش سوم مبانی نظری مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه، در بخش چهارم به رابطه میان قانون برنامه توسعه و قوانین بودجه پرداخته شد. بخش پنجم به نتیجه‌گیری و یافته‌های پژوهش اختصاص دارد.

در مقاله «جستاری در کارآمدی برنامه ریزی توسعه با رویکرد آسیب‌شناسی و شناخت جایگاه حقوقی آن»، به جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی (صانعی و پروین ۱۳۹۹) و قانون اساسی اشاره شده است. در این مقاله، ضمن بیان این نکته که جایگاه و رابطه قوانین برنامه‌های توسعه در نظام حقوقی از یک طرف با قوانین ارگانیک و از طرفی دیگر با سیاست‌ها، در ابهامی عمیق به سر می‌برد، آمده است که اگر قوانین در مسیر تعارضات و مسائل متفاوتی دارند، برنامه می‌تواند جهت هماهنگ کردن آنها تاثیرگذار باشد. عده‌ای نیز به ماهیت قوانین

برنامه توسعه پرداخته و با بیان نظرات در این خصوص، این قوانین را دارای ماهیتی بینابینی دانسته‌اند یعنی هم قانون و هم ویژگی‌های یک سیاست‌گذاری را دارا هستند. قوانین برنامه به مثابه سیاست‌هایی کمی و سنجش‌پذیرند که در ظرف قانون حقوقی شده‌اند و لذا به آنها «ماهیت برنامه‌ای» اطلاق می‌گردد. اقتضای ماهیت برنامه‌ای این قوانین، برنامه‌ریزی در راستای اسناد بالادستی و اجتناب از تقنین و مداخله در قوانین دائمی دیگر است (طحان نظیف و هادی زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۱). برخی نیز به مطالعه تطبیقی در این خصوص پرداخته و به جایگاه قوانین برنامه توسعه در ژاپن پرداخته‌اند و اعتقاد دارند قوانین برنامه توسعه در ژاپن امروز، بسیار کلی هستند و در جهت افزایش اعتماد شرکت‌های خصوصی به آینده اقتصاد کشور در دنیای پرتلاطم، نقشی مهم برعهده دارند (عطار، ۱۳۹۱: ۱). مهدی رضایی در مقاله خود با عنوان «بایسته‌های حقوقی بودجه نهادگرا»، برای نکته تأکید دارد که با عنایت به ارتباط تنگاتنگ دخل و خرج عمومی با توسعه، بودجه را می‌بایست در مسیر توسعه کشور تحلیل کرد (۱۳۹۴: ۱۱۲). در مقاله «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه»، بدین نحو اشاره شده است که قالبی تحت عنوان «قوانین برنامه» در هیچ یک از اصول قانون اساسی و به تبع آن در سلسله مراتب منابع حقوقی مشاهده نمی‌شود. قدر متیقن این است که قوانین برنامه صرفاً می‌تواند تحت عنوان قانون عادی تلقی شود و هیچ برتری بر سایر قوانین عادی نخواهد داشت. تقسیم‌بندی قوانین و انتخاب عنوان «قانون برنامه» برای برخی از مصوبات قوه مقننه نمی‌تواند شأن ویژه‌ای را برای قوانین توسعه به ارمغان آورد (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۲). مرکز مال‌میر نیز معتقد است که قوانین برنامه توسعه از ماهیت یکسانی با سایر قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی از حیث اطلاق عنوان قانون به آن برخوردارند (۱۳۹۰: ۲۱۷-۲۲۰). مطابق با این رویکرد، قانون‌گذار می‌تواند در این قوانین اقدام به قانون‌گذاری یا اصلاح و نسخ قوانین موجود نماید.

بنابراین آنچه از آثار فوق مشاهده می‌شود این است که در این منابع، رابطه میان قوانین برنامه توسعه با قوانین بودجه، به مثابه یک چالش تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی

برقانون اساسی مورد واکاوی قرار نگرفته است. بنابراین نوآوری این پژوهش بدین نحو است که با شناخت جایگاه قوانین برنامه توسعه به اصلاح رابطه میان این قانون و قانون بودجه مبادرت ورزیده می شود.

۱. مبانی نظری

در خصوص قانون گذاری، قانون نویسی و تنقیح قوانین، آثار متعددی منتشر شده است. هلن زانتاکی در کتاب «قانون نویسی: هنر و فنآوری قواعد تنظیم گری» به جای تجویز قواعد قانون گذاری، کارایی را هدف اصلی فرایندهای سیاستی، تقنینی و قانون نویسی معرفی می کند. این اثر به جای اینکه آموزش دهد کدام قواعد قانون نویسی بر نگارش قانون حاکم است، چرایی ایجاد این قواعد را بررسی می کند. اثر دیگری که در زمینه قانون نویسی به نگارش درآمده است، «قانون نویسی: گام به گام» اثر رینرسون است که صورت قانونی دادن به عبارات، شکل دهی، ادغام، سامان دهی و وضوح بخشیدن به متن را به عنوان پنج گام اساسی در قانون نویسی، پیش روی نویسندگان پیش نویس قانون قرار می دهد. نجفی خواه در کتاب «نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی»، چالش های نظام قانون گذاری در ایران را برمی شمرد و راهکارهایی را جهت اصلاح نظام قانون گذاری با هدف افزایش کارایی احصاء می نماید. وکیلان در کتاب «گفتارهایی در قانون و قانون گذاری» با به چالش کشاندن طیف گسترده ای از مفاهیم ناظر بر قانون و قانون گذاری، به صورت موردی و محدود، به بحث تنقیح قوانین نیز پرداخته است.

قانون اساسی به عنوان میثاق مشترک یک ملت، مهم ترین رکن سلسله هنجارهای حقوقی را تشکیل می دهد. عدم اهتمام به صیانت از آن، منجر به هدررفت نظم حقوقی مندرج در آن می شود. هرچند بخشی از اصول قانون اساسی مانند تشکیل ارکان حکومتی به طور معمول اجرایی شده و محقق می شوند، لکن بخش مهمی از اصول قانون اساسی، در صورت عدم توجه در مراحل قانون نویسی، قابلیت اجرایی نخواهند داشت. هدایت

و ترغیب نظام قانون نویسی و قانون گذاری به توجه بیشتر به اصول قانون اساسی و یا به عبارتی دقیق تر، هدایت و ترغیب نظام قانون نویسی و قانون گذاری به توجه بیشتر به هرم هنجارهای حقوقی، راه را برای اجرایی شدن بهتر قانون اساسی فراهم می کند و در نهایت امنیت حقوقی را به ارمغان می آورد. بنابراین، قانون نویسان در مرحله تهیه و تدوین لوایح و طرح ها و قانون گذاران در مرحله تصویب و وضع آن، باید عدم مغایرت احکام مندرج در لوایح و طرح ها با اصول قانون اساسی را مورد سنجش قرار دهند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کنار سایر اسناد بالادستی از قبیل سیاست های کلی ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری، به عنوان راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر، شناخته می شوند (برزگر خسروی و دیگران، ۱۴۰۲: ۶)

در ادبیات قانون نویسی، در پاسخ به این سؤال که «چگونه به آثار حقوقی مطلوب دست یابیم؟»، گام هایی پیش روی نویسندگان پیش نویس قانون قرار می گیرد. در همین راستا، صورت قانونی دادن به عبارات، شکل دهی، ادغام، سامان دهی و وضوح بخشیدن به متن، پنج گام اساسی در قانون نویسی محسوب می شود. ادغام به عنوان گام سوم، به چارچوب بندی در مورد نحوه پیوند میان قانون جدید با قانون موجود می پردازد. در خصوص پیوند قانون جدید با قانون موجود، سه روش استنباط قانون، لغو یا نسخ قانون و اصلاح قانون، قابل فرض کردن است. اثربخشی نخستین روش که به عنوان ساده ترین رویکرد شناخته می شود، متکی به تفسیر قاضی است. لغو یا نسخ قانون، به معنای تضمین جایگزینی قانون معارض به صورت کلی و بدون اصلاح (در قالب تنقیح صریح) است. اصلاح قانون موجود که با برداشتن یا وارد کردن یک واژه یا عبارت در قانون مصوب مؤخر انجام می شود، به عنوان یک رویکرد ترجیحی و شفاف جهت پیوند قانون قدیم و جدید شناخته می شود. در نتیجه، نویسندگان قانون همیشه باید به دنبال روش اصلاح قانون باشند، مگر در شرایطی خاص و جایی که منافع استنباط یا لغو قانون، غلبه داشته باشد (رینرسون، ۱۳۹۹: ۹۹-۱۰۴).

اگر می خواهیم جامعه ای داشته باشیم که به اصل حاکمیت قانون احترام بگذارد، قوانین

باید دارای پنج ارزش ذیل باشد: ۱- شفافیت، ۲- پاسخگویی و مسئولیت، ۳- قابل پیش بینی بودن نتایج، ۴- قابلیت اجرا و ۵- عدم مغایرت با قانون اساسی (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۲۲-۲۲۴). رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی واجد مزایای فوق بوده و تحقق موارد فوق را تضمین می‌کند.

امروزه، بودجه صرفاً یک سند مالی که دخل و خرج دولت را نشان دهد نیست؛ بلکه بودجه، برنامه مالی دولت (حکومت) جهت نیل به سیاست‌های قانونی است که در آن دولت با اعمال سیاست‌های مالی، قصد دارد نوسانات اقتصادی را کنترل کند و اقتصاد عمومی را در بازارهای پول، کالا و سرمایه به تعادل برساند (عباسی، ۱۳۹۹: ۶). مالیه عمومی و نظام‌های بودجه‌ریزی بازتابی از روابط میان عوامل تصمیم‌گیری و اجرایی به عنوان چرخه حقوقی مدیریت بخش عمومی است؛ این روابط از یک سو، حدود وظایف و اختیارات قوای قانون‌گذاری و اجرایی و از سوی دیگر ساختار مسئولیت در درون مدیریت دولت را نشان می‌دهد (شیرینی‌نژاد، ۱۳۷۵: ۴۳). از آنجا که کارکرد تقنینی بودجه، به عنوان چهره مدیریت عمومی، واجد اهمیت است، موضوع چگونگی ارتقای کیفیت آن، اهمیت دوچندان دارد. ابزارهای مختلفی برای ارتقای کیفیت قانون به وجود آمده است. یکی از این موارد، سرمایه‌گذاری بر روی افزایش کیفیت قانون در مرحله پیش‌نویس است که برعهده طراحان آن قرار دارد (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۸۰-۲۸۱). «نظام بودجه‌ریزی» به دلیل درهم‌تنیدگی با مقتضیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی کشور، نیازمند کوشش‌های اعتدال‌بخش معطوف بر ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در این عرصه است. تجربه قانون‌نویسی در عرصه مالیه عمومی به ویژه بودجه، دلالت بر این دارد که یکی از طرق ارتقای کیفیت نظام بودجه‌ای در ایران، اهتمام به رعایت اصول قانون‌نویسی (از جمله تهیه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح قانونی به صورت تنقیحی) است.

میان اندیشمندان عرصه قانون‌نویسی توافقی وجود دارد مبنی بر اینکه قانون باید شکلی کاملاً ساختاریافته، روشن و قابل فهم داشته باشد (Musa, ۲۰۲۱: ۱۸۳-۱۸۴). بعضی از

قوانین موضوعه، به ویژه قوانین مالی و محاسباتی مرتباً بر اثر احکام سالانه قوانین بودجه، به صورت ضمنی اصلاح می‌شوند و در نتیجه، شفافیت و ساختاریافته بودن نظام قانونی کشور، مختل می‌شود. لازمه جلوگیری از این رویه ناصواب، چیست؟ آیا اهتمام مرجع تهیه و تصویب بودجه بر رعایت «هرم هنجارهای حقوقی» می‌تواند راهگشا باشد؟

یکی از بایسته‌های قانون‌گذاری، اثربخشی قانون است. اثربخشی یک قانون، میزان دستیابی به اهداف قانون است. یکی از لوازمی که تضمین‌کننده چنین امری است، اهتمام شایسته قانون‌گذاران بر رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی است. عدم توجه به این نکته که طرح یا لایحه قانونی که در حال رسیدگی و تصویب است، چه قوانینی را اصلاح، نسخ و ترمیم میکند، نظام قانون‌گذاری را دچار هرج و مرج خواهد کرد. بنابراین برای کارایی یک قانون، باید مغایرت آن با اسناد بالادستی و قوانین موضوعه مورد واکاوی قرار گیرد (برزگر خسروی و دیگران، ۱۴۰۲: ۶). تنظیم‌گری به دنبال دست یافتن به اهداف است و یکی از این اهداف، انسجام قوانین است. در این جهت، نظام قانون‌گذاری، نیازمند اهتمام شایسته و بایسته به رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی است. عدم توجه به این مهم در امر تقنین، منجر به از دست دادن وجاهت حقوقی قانون مورد نظر خواهد شد. عدم تناسب میان مفاد مندرج در یک قوانین حاکم و تشتت احکام، قانون‌گذاران را در هنگام تصویب قوانین جدید، مجریان قانون (قضات و مأموران دولت) را در هنگام اجرای قانون و شهروندان را در هنگام پیگیری حقوق و تکالیف خود، سردرگم خواهد کرد.

کارا بودن یک قانون، تحقق امنیت حقوقی برای شهروندان، جلوگیری از هرج و مرج نظام حقوقی و قضائی، تحقق انسجام قوانین و مواردی از این دست، مستلزم توجه به یکسری اصول و قواعد حقوقی است. از جمله اصول و قواعد حقوقی که در تحقق یک قانون مطلوب، کاربرد دارد، رعایت سلسله‌مراتب قوانین و مقررات است. بدین جهت است که ارزیابی پیش‌نویس قانون از منظر قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و به‌طور کلی اسناد بالادستی، امری ضروری شناخته می‌شود. مغایرت احکام قوانین و مقررات با قانون اساسی و اسناد

بالادستی، نظام حقوقی کشور را دچار از کارکرد افتادگی می‌کند. بنابراین، با توجه به آنکه قانون اساسی و اسناد بالادستی به ویژه سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، به عنوان تنظیم‌گر نظام تقنینی کشور شناخته می‌شوند، رعایت این موارد به عنوان هنجارهای حقوقی برتر، الزامی است.

از طرفی دیگر، برنامه‌ریزی یعنی تهیه یک برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه، با به‌کارگیری مشارکت آگاهانه و با انگیزه مردم برای انجام مراحل منظم به سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق (نه اهداف آرمانی و دست نیافتنی). در واقع برنامه‌ریزی، گزینش یک برنامه منظم هدفدار و مبتنی بر مشارکت آگاهانه و ارادی مردم از میان سایر روش‌های ممکن برای اداره جامعه است که از طریق واگذاری امور به سازوکارهای درونی جامعه صورت می‌پذیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴: ۳). فرایند برنامه‌ریزی در ابتدایی‌ترین تعریف به فرایند تسهیل تضادها بین منافع فردی و تضاد بین منافع فردی و منافع جمعی تا دستیابی به نظم تعبیر می‌شود (کامونز، ۱۳۸۹).

نهادگرایان جدید با مدلی که نورث (۲۰۰۳) از تغییر واقعیت مطرح می‌کند و تشریح مفاهیمی از جمله وابستگی به مسیر، عدم اطمینان و هزینه مبادله، شناخت قابل قبولی از واقعیت ارائه می‌دهند. بر این اساس، توسعه در این دیدگاه، امری خودبه‌خودی نیست. میردال معتقد است که سیستم به نحو مستمر متمایل به انحراف و جدایی از وضعیت تعادل است (میردال، ۱۳۴۴: ۲۰) و برای اینکه در فرایند توسعه قرار بگیریم باید نهادهای مناسب برای تحقق این امر را ایجاد کنیم (متوسلی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۵۹). نهادسازی در امر توسعه، نیازمند مطالعه دقیق در خصوص جایگاه قوانین توسعه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است. اینکه، آیا در سلسله مراتب هرم هنجارها، قوانین توسعه به مثابه قاعده برتر، بر قوانین بودجه حاکم هستند یا خیر، از آنجا اهمیت دارد که در فرایند تحول بنیادین و نحوه تدبیر امور مؤثر است.

تاریخ اقتصادی نشان می‌دهد نهادهای کارآمدی که مشخصه بارز آنها پایین بودن هزینه مبادله است، به ویژه از طریق تعریف، تضمین و اجرای به نسبت کارآمد حقوق مالکیت، به تسهیل مسیر توسعه منجر شده و نوآوری‌های انجام شده در جهت انگیزش‌های ثمربخش و کاهنده هزینه مبادله، در نهایت دستاوردهای توسعه‌بخش را به همراه داشته است. در نتیجه، فهم درست این مسأله که برای رسیدن به توسعه‌یافتگی، چه نوع تغییرات و نوآوری‌های نهادی لازم است و چه بستری باید مهیا شود تا این نوآوری‌ها شکل گیرد و به بهبود عملکرد اقتصادی منجر شود، می‌تواند کمک بسزایی در خصوص تصمیم‌گیری و تخصیص منابع جوامع باشد (مؤمنی، رمضان‌زاده ولیس، ۱۳۹۳: ۲).

بازیگران اقتصادی و سیاسی با تدبیر اموری که باتوجه به نهادهای موجود انجام می‌دهند، سطحی از هماهنگی را در جامعه به وجود می‌آورند. در این صورت، جامعه به سطحی از نظم دست می‌یابد که در آن سطحی از منافع فردی و منافع ملی تأمین می‌شود. به نظر نگارندگان، تحقق سطحی از هماهنگی و تأمین سطحی از منافع فردی و جمعی، بدون رعایت مفاد قوانین توسعه به هنگام تهیه و تصویب قوانین بودجه ممکن نخواهد بود. در حقیقت، این مقاله در نظر دارد تا فقدان حکومت قوانین توسعه بر قوانین بودجه را به عنوان یک چالش تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی معرفی کند.

۲. رابطه میان قانون برنامه توسعه و قوانین بودجه

واژه‌های برنامه یا برنامه‌ریزی در قانون اساسی در برخی از موارد برای بیان آرمان‌ها، اهداف و راهبردهای قانون اساسی به کار رفته است. از جمله این موارد می‌توان به مقدمه قانون اساسی اشاره کرد که ضمن اتکا بر وسیله بودن اقتصاد در اسلام و اینکه از وسیله انتظاری جز کارایی در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت، مقرر داشته است: «برنامه اقتصادی حکومت اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین

جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او» وظیفه حکومت اسلامی برای رسیدن به برنامه مذکور تلقی شده است. در اصل (۱۰) بر ضرورت برنامه ریزی در جهت آسان کردن تشکیل خانواده و اصل (۴۳) بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد تأکید دارد (ابراهیمی، رستمی، ۱۳۹۷: ۵۳-۵۲)

مطابق اصول (۴)، (۷۲)، (۸۵)، (۹۴) و (۹۶) قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشند. مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. با این وصف، تعیین جایگاهی ویژه برای قوانین برنامه، با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابقت ندارد. بنابراین، با مذاقه در قانون اساسی، نمی‌توان در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی برای قوانین توسعه جایگاه برتری قائل شد. صرف پایبندی به احکام اسلامی و قانون اساسی، به هنگام وضع قوانین ضروری است. الزام به رعایت سایر موارد، هرچند منطقی باشد، لکن مبتنی بر قانون اساسی نیست.

نکت حائز اهمیت این است که قالبی تحت عنوان «قوانین برنامه» در هیچ یک از اصول قانون اساسی و به تبع آن در سلسله مراتب منابع حقوقی مشاهده نمی‌شود. قدر متیقن این است که قوانین برنامه صرفاً می‌تواند تحت عنوان قانون عادی تلقی شود و هیچ برتری بر سایر قوانین عادی نخواهد داشت. تقسیم‌بندی قوانین و انتخاب عنوان «قانون برنامه» برای برخی از مصوبات قوه مقننه نمی‌تواند شأن ویژه‌ای را برای قوانین توسعه به ارمغان آورد (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۲). مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند ارزش برخی از مصوبات خود را فراتر از سایر قوانین اعلام کند. در سلسله مراتب منابع حقوقی نیز، قانون اساسی به عنوان رأس این منابع تعیین شده است و پس از آن، قوانین و آیین‌نامه به ترتیب در سلسله مراتب پایین‌تری قرار گرفته است. قانون برنامه تنها می‌تواند در قالب یک قانون عادی مصوب مجلس شورای اسلامی تنظیم و اعمال شود و پذیرش شأنی بیش از آن، با اصول قانون اساسی سازگاری ندارد و اصولاً قالب دیگری غیر از «قانون عادی» برای آن متصور نیست (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۵-۷۴).

مبتنی بر آنچه حقوقدانان مطرح کردند، هیچ نشانه‌ای مبنی بر شناسایی جایگاهی بالاتر از قوانین عادی برای قوانین برنامه توسعه در سلسله مراتب هنجارها در قانون اساسی وجود ندارد. بنابراین قوانین برنامه از نظر ماهیت و سلسله مراتب همانند قوانین عادی است و نمی‌توان قوانین مجلس را با معیاری بیش از قانون اساسی و شرع مقدس تطبیق داد.

از نظر برخی از حقوقدانان، قوانین مصوب قانون‌گذار در نظام حقوقی برخی کشورها به دو دسته عادی و ارگانیک تقسیم می‌شود (بهارستان فر، مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲-۲۰). هرچند قوانین ارگانیک توسط پارلمان به تصویب می‌رسند، ولی به مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۲) اگرچه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما جایگاهی برتر از قوانین عادی دارند. جایگاه خاص آنها به دلیل حد نصاب برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آن در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است. لیکن برنامه توسعه را نمی‌توان از قوانین ارگانیک دانست چراکه به غیر از ضرورت حد نصاب خاص برای اصلاح آنها، هیچ یک از ویژگی‌های قوانین ارگانیک با قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ما مطابقت ندارد (صانعی، پروین، ۱۳۹۹: ۳۲۹).

قانون‌گذار اساسی بیشتر به مفهوم لغوی برنامه و لزوم برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف نظیر برنامه دولت و برنامه اقتصادی توجه داشته و تعریفی از قوانین برنامه توسعه ارائه نکرده است (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۲۶). این وضعیت نه تنها در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تغییری نکرد بلکه تاکنون قوانین عادی نیز در خصوص تعریف قوانین برنامه توسعه و ماهیت آن تلاش نکرده‌اند (طحان نظیف، هادی زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۶).

تنها قانونی که به تعریف برنامه و بودجه مبادرت ورزیده است، بند (۳)، (۴) و (۵) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ است. بند (۳) برنامه عمرانی پنجساله، بند (۴) برنامه سالانه و در نهایت بند (۵) بودجه عمومی دولت را تبیین می‌کند. در تعریف

برنامه سالانه آمده است: «منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هردستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود». همچنین بودجه عمومی دولت نیز بدین نحو تعریف شده است: «منظور بودجه است که در آن برای اجرای برنامه سالانه، منابع مالی لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود».

مداقه در قانون یاد شده، حائز نکات ارزشمندی است که بی‌توجهی به آن، ما را از ماهیت شکل‌گیری نهاد «برنامه» و «بودجه» غافل می‌کند. برنامه سالیانه مطابق با اهداف و سیاست‌های مندرج در برنامه پنج‌ساله تدوین می‌شود و بودجه نیز منابع مالی لازم را پیش‌بینی و به تعیین اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. اگر چنین منطقی را میان برنامه و بودجه بپذیریم، پذیرش عدم برتری قوانین برنامه توسعه نسبت به قوانین بودجه، فلسفه شکل‌گیری این نهادها را زیر سؤال می‌برد.

به عبارتی دیگر، برنامه‌های توسعه ارتباط دوسویه‌ای با بودجه‌های سالانه کشور دارند؛ به نحوی که از یک سو هر ساله بودجه کشور مطابق با برنامه‌های توسعه میان مدت و سیاستگذاری‌های آن پیش‌بینی می‌شود و از سوی دیگر تخصیص بودجه نمایانگر توجه و اهمیت به برنامه‌های توسعه است (نیکونهاد، موسوی، ۱۳۹۷: ۲۵).

اگر ارتباط تنگاتنگ دخل و خرج عمومی با توسعه را به عنوان یک پیش‌فرض بپذیریم، آنگاه قوانین بودجه را می‌بایست در ادامه قوانین توسعه تحلیل و تفسیر کرد. لازمه تحقق توسعه، تهیه سند یا قانون بودجه‌ای است که به مثابه پیش‌ران، امر توسعه را تسهیل کند. نمی‌شود قوانین بودجه تهیه و تصویب کرد که مسیری متفاوت از قوانین برنامه توسعه را در پیش گرفته است. ترسیم مسیر واحد برای این دو قانون که در زمره قوانین مهم مالیه عمومی محسوب می‌شود، از ضروریات حقوقی است. به عبارتی دیگر، اگر چنانچه بازنگری در قانون برنامه و

بودجه کشور، به عنوان یک راه حل برای برون رفت از این بحران تلقی شود، می بایست با نگاهی سیستمی و یکپارچه و با بهره گیری از یک روش علمی صورت گیرد.

کشور ما در مجموعه درهم تنیده ای از قوانین و مقررات گاه غیر مرتبط و متداخل و غیراثربخش گرفتار شده است (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۱۸) فقدان پیوند میان بودجه سالیانه با برنامه های مصوب، چالش بنیادینی است که اگر اصلاح مالیه عمومی ضرورت آید، ناگزیر به حل این بحران خواهیم بود. اینکه نمی توان بودجه سنواتی را برش یک ساله برنامه دانست و اینکه دولت نیز تکلیفی جهت برقراری تناسب بودجه با اهداف برنامه ندارد، ضعف نهادی بزرگی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نشان می دهد که نیازمند اصلاح و بازنگری است.

نتیجه گیری

در خصوص نقش و جایگاه قانون توسعه پنجساله و همچنین رابطه آن با قانون بودجه، سازوکار مشخصی وجود ندارد. اینکه جایگاه و کارکرد مفاد مندرج در قانون برنامه پنجساله توسعه برای قانون بودجه به چه نحو است، سؤال محوری این پژوهش را تشکیل می دهد. به عبارتی دقیق تر، رویکرد نظام قانون گذاری به قوانین توسعه و قوانین بودجه، از جایگاه بالایی در تبیین عدم موفقیت های متوالی نظام حکمرانی حکایت دارد. بررسی ترتیبات گوناگون مربوط به فرایند و نقش قانون برنامه پنجساله توسعه در قانون بودجه می تواند راهگشا باشد؛ به ویژه آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانینی که در این زمینه در حال حاضر لازم الرعایه هستند، از سازوکارهای دقیق، جامع و مشخصی برخوردار نیستند. نتایج این تحقیق نشان می دهد که مطابق با هرم سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، قوانین توسعه هم ردیف با قوانین بودجه و در زمره قوانین عادی بوده و این مهم ضرورت اصلاح رابطه میان برنامه و بودجه را ایجاب می کند.

یکی از مواردی که در امر به قاعده و به نظم درآوردن مالیه عمومی در ایران مؤثر است، از

یک سو تبیین دقیق جایگاه برنامه های توسعه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است و از سوی دیگر، رابطه قوانین برنامه توسعه با قوانین بودجه سنواتی است.

قانون اساسی به عنوان میثاق مشترک یک ملت، مهم ترین رکن سلسله هنجارهای حقوقی را تشکیل می دهد. عدم اهتمام به صیانت از آن، منجر به هدررفت نظم حقوقی مندرج در آن می شود. «نظام بودجه ریزی» به دلیل درهم تنیدگی با مقتضیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی کشور، نیازمند کوشش های اعتلا بخش معطوف بر ارتقای کیفیت قانون گذاری در این عرصه است. تجربه قانون نویسی در عرصه مالیه عمومی به ویژه بودجه، دلالت بر این دارد که یکی از طرق ارتقای کیفیت نظام بودجه ای در ایران، اهتمام به رعایت اصول قانون نویسی، از جمله رعایت سلسله هنجارهای حقوقی است. میان اندیشمندان عرصه قانون نویسی توافقی وجود دارد مبنی بر اینکه قانون باید شکلی کاملاً ساختاریافته، روشن و قابل فهم داشته باشد بعضی از قوانین موضوعه، به ویژه قوانین مالی و محاسباتی مرتباً بر اثر احکام سالانه قوانین بودجه، به صورت ضمنی اصلاح می شوند و در نتیجه، شفافیت و ساختاریافته بودن نظام قانونی کشور، مختل می شود. لازمه جلوگیری از این رویه ناصواب، اهتمام مرجع تهیه و تصویب بودجه بر رعایت «هرم هنجارهای حقوقی» است.

کارا بودن یک قانون، تحقق امنیت حقوقی برای شهروندان، جلوگیری از هرج و مرج نظام حقوقی و قضائی، تحقق انسجام قوانین و مواردی از این دست، مستلزم توجه به یکسری اصول و قواعد حقوقی است. از جمله اصول و قواعد حقوقی که در تحقق یک قانون مطلوب، کاربرد دارد، رعایت سلسله مراتب قوانین و مقررات است که مهم ترین نمود آن در مالیه عمومی، هم راستایی قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه با یکدیگر است.

نکته حائز اهمیت این است که قالبی تحت عنوان «قوانین برنامه» در هیچ یک از اصول قانون اساسی و به تبع آن در سلسله مراتب منابع حقوقی مشاهده نمی شود. همچنین قوانین برنامه توسعه فاقد ویژگی قوانین ارگانیک است. بنابراین مبتنی بر آنچه حقوقدانان

مطرح کردند، هیچ نشانه‌ای مبنی بر شناسایی جایگاهی بالاتر از قوانین عادی برای قوانین برنامه توسعه در سلسله مراتب هنجارها در قانون اساسی وجود ندارد.

با این حال در این پژوهش تلاش شده است با در نظر گرفتن مبانی نظری شکل‌گیری نهاد برنامه توسعه در نظام‌های حقوقی، فقدان پیوند میان بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب را چالش بنیادین نظام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شمار آورد تا از این رهگذر، ضرورت اصلاح مالیه عمومی اثبات شود. فقدان رویکردی مشخص در خصوص جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران و عدم اهتمام قانون‌گذار به مفاد قوانین یاد شده به هنگام تصویب قانون بودجه سالیانه، برنامه‌ریزی‌های توسعه محور را از کارکرد خود خارج می‌کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آقای طوق، مسلم، عرفان شمس، مسعود فریادی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، «تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹)، قانون نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبدالله زاده شهراباکی، تهران: انتشارات سمت، چاپ اول.
۳. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۷۵)، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، تهران: نشر نی، چاپ اول.
۴. عباسی، ابراهیم (۱۳۹۹)، بودجه‌ریزی نوین در ایران، تهران: انتشارات سمت، چاپ نهم.

۵. عظیمی، میکائیل (۱۴۰۰)، «مالیه روح مشروطه است: بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران»، تهران، نشر نهادگرا، چاپ اول.
۶. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، تهران: نشر میزان.
۷. میردال، گونار (۱۳۴۴)، «تئوری اقتصادی و کشورهای کم رشد»، ترجمه غلامرضا سعیدی، تهران: بی‌نا.
۸. وکیلان، حسن (۱۳۹۰)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری: مجموعه مقالات، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ب) مقالات

۱. ابراهیمی، محمود و ولی رستمی (۱۳۹۷)، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی»، نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۹، صص ۷۱-۴۸.
۲. بهارستان‌فر، محمدرضا و احمد مرکز المیری (۱۳۹۰)، «ارزیابی قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پرتو شاخصه‌های قانون خوب (با تأکید بر قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه)»، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، شماره ۱۲، صص ۵۲-۹.
۳. خاندوزی، سید احسان (۱۳۸۹)، «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران»، نشریه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۱۰، صص ۱۲۸-۹۹.
۴. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۸)، «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه»، نشریه حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۶، صص ۸۶-۶۹.
۵. رضایی، مهدی (۱۳۹۴)، «بایسته‌های حقوقی بودجه نهادگرا»، نشریه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۸، صص ۹۷-۱۱۸.

۶. صانعی، مهدیه و خیرالله پروین (۱۳۹۹)، «جستاری در کارآمدی برنامه‌ریزی توسعه با رویکرد آسیب‌شناسی و شناخت جایگاه آن»، نشریه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره ۴۳، صص ۳۴۱-۳۲۳.

۷. طحان نظیف، هادی و علی هادی‌زاده (۱۳۹۷)، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱، صص ۱۲۶-۱۰۳.

۸. کامونز، جان آر (۱۳۸۹)، «اقتصاد نهادی: پیشگامان نهادگرایی که علم اقتصاد را متحول کردند»، ترجمه محدود متوسلی، محمود مشهدی احمد، علی نیکونسبتی، مصطفی سمیعی نسب، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).

۹. مؤمنی، فرشاد و گلروز رمضان‌زاده ولیس (۱۳۹۳)، «نوآوری‌های کاهنده هزینه مبادله و توسعه اقتصادی: نگاهی به تجربه ایران»، نشریه پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۵۴، صص ۳۲-۱.

۱۰. مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۳/۱۱/۲۶)، «نفرین اقتصادی»، مصاحبه با خبرگزاری ایران.

۱۱. متوسلی، محمود، فرشاد مؤمنی، محمدمجید رنجبر و رزیتا لاجوردی (۱۳۹۶)، «فرصتی برای پرداختن به مفهوم برنامه‌ریزی در ایران»، نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۹۲، صص ۲۷۸-۲۵۵.

۱۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانون‌گذاری - مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی»، مجلس و راهبرد، شماره ۶۰، صص ۲۵۲-۲۱۳.

۱۳. نیکونهاد، حامد و سید نگار موسوی (۱۳۹۷)، «فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه: مطالعه موردی لایحه برنامه ششم»، نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۲، صص ۴۶-۲۳.

ج) گزارش:

۱. برزگر خسروی، محمد، امین‌اله پاک‌نژاد و امیرحسین بامتی طوسی (۱۴۰۲)، «تحلیل لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) از منظر اصول قانون‌نویسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد مسلسل: ۱۹۰۶۲.

۲. برزگر خسروی، محمد، امیرحسین بامتی طوسی و امین اله پکنژاد (۱۴۰۲)، «تحلیل لایحه الحاق (۳) از منظر قانون اساسی و اسناد بالادستی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد مسلسل: ۱۹۳۹۸.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، «درباره برنامه ششم توسعه (۱۲): مشکلات برنامه‌ریزی در ایران»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد مسلسل: ۱۴۶۲۴.

۴. عطار، سعید (۱۳۸۸)، «درباره قانون برنامه توسعه: ژاپن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد مسلسل: ۹۶۴۸.

۲. انگلیسی

1. North, Douglaas C, (2003). Understanding the Process of Economic Change, Institutional Barriers to Economic Change. Case considered.
2. Musa, Anamarija (2021), Ulrich Karpen and Helen Xanthaki (Eds.): Legislation in Europe: A Country by County Guide, BOOK REVIEW – PRIKAZ KNJIGA, p 181–186.

نقش ریاست جمهوری در تحقق سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی با استفاده از امکانات ارتش جمهوری اسلامی ایران

جواد حیدری^۱

علی جعفری^۲

چکیده

مدلول از اصول قانون اساسی به مثابه عالی‌ترین سند حقوقی کشور و معیار تنظیم قوانین، مقررات و تصمیمات نظام حکمرانی، رهبری؛ مسئول تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی و رئیس جمهور پس از رهبری، عالی‌ترین مقام اجرایی کشور در تمام شئون اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... می‌باشد. از این منظر و به‌طور ویژه، در حوزه‌های اقتصادی، «سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی» مبنای عمل برای تصمیمات و اقدامات ارکان اجرایی به‌شمار می‌رود. از سویی، توجه به اصول سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی در مواجهه با تحریم‌ها و فشارهای اقتصادی، ضرورت و اهمیت اقدامات صحیح و جهت‌گیری‌های مناسب در عملکردهای اقتصادی را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. از دیگر سو، مشکلات، بحران‌ها و فشارهای اقتصادی عمدتاً تحمیلی، سبب‌گشته تا دولت ابزارهای کافی در پیشبرد اهداف کلان اقتصادی مذکور را نداشته باشد. لذا در این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی بدین خواهیم پرداخت که ارتباط و همکاری وثیق میان ریاست جمهوری و ارتش جمهوری اسلامی ایران جهت اجرای کامل اصل یکصد و چهل و هفتم قانون اساسی و استفاده از افراد و تجهیزات فنی ارتش در امور تولیدی، راهکاری گره‌گشا در حل بحران‌های اقتصادی،

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، رایانامه: javad.law62@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، رایانامه: 1372jafari@gmail.com

گسترش تولید، رفع فقر در کشور و فائق آمدن بر فشارهای اقتصادی بیرونی، می باشد که به تعزیز استقلال اقتصادی کشور کمک می نماید.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی، رهبری، ریاست جمهوری، سیاست های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، ارتش جمهوری اسلامی ایران، اصل یکصد و چهل و هفتم قانون اساسی، تولید، حل بحران های اقتصادی.

مقدمه

امروزه نظام جمهوری اسلامی، در حوزه‌های اقتصادی خود با مسائل یا مفاهیمی مواجه است که تاکنون چه در عرصه نظری و چه در عرصه عمل و تجارب بشری، مشابه و مابه‌ازای واقعی نداشته است. به‌طور کلی، معادلات جهانی و منطقه‌ای که همواره یکی از مبنایی‌ترین مولفه‌ها در بررسی شاخص‌های اقتصادی به‌شمار می‌روند، و به‌طور خاص، فشارهای بین‌المللی علیه نظام سیاسی ایران همه و همه سبب گردید تا اقتصاد ایران در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با چالش‌های متعدد و جدیدی روبه‌رو شود. از این منظر، روی آوردن به یک مدل اقتصاد ریاضتی، ناگزیر می‌نمود. از این رهگذر، ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ از جانب مقام رهبری انقلاب اسلامی و تأکید بر اصلاح نظام اقتصادی و مشارکت اقشار گوناگون جامعه و دولت‌مردان در جهت نیل به این هدف، گزینه‌ای مناسب و مبتنی بر الگوی علمی و بومی برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی، تلقی گردیده که می‌تواند عامل شکست و عقب‌نشینی دشمن در جنگ تحمیلی اقتصادی علیه ملت ایران شود. همچنین عمل به این مدل اقتصادی در بحران‌های رو به افزایش جهانی و تغییرات سیاسی منطقه‌ای، الگویی الهام‌بخش از نظام اقتصادی ایران اسلامی را عینیت بخشیده و زمینه و فرصت مناسب را برای نقش‌آفرینی مردم و فعالان اقتصادی در تحقق حماسه اقتصادی فراهم آورد.

ایز این‌رو اگرچه، همواره میزان حدود و ثغور دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی، از موضوعات مهم و چالشی اقتصاد ایران بوده، (ر.ک: حاجی یوسفی، ۱۳۷۷) لیکن به‌طور مبنایی، پس از ابلاغ سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی از سوی رهبر انقلاب اسلامی و تبیین اصول اقتصادی قانون اساسی؛ «سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود». در این نگاه، برابر بند «ه»

سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی؛ به منظور تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی سیاست‌های کلی دولت در اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار محسوب می‌گردد.

با این نگاه ضرورت ورود دولت در معنای کلان حاکمیتی خود و به‌طور خاص ریاست جمهوری به عنوان رکن رکین اجرای قانون اساسی، در اعمال حاکمیت اقتصادی توجیه می‌گردد.

از سوی دیگر در سیاست‌گذاری‌های کلان، ارتباطات بین تمامی قوا و بهره‌گیری از کلیه ظرفیت‌های موجود، اصلی اجتناب ناپذیر تلقی می‌گردد. لهذا توجه به پتانسیل‌های موجود و بالقوه و پرهیز از بخشی‌نگری موضوعی است که باید برای تصمیم‌سازان اصلی در حوزه اقتصادی، سرلوحه کار قرار گیرد. خصوصاً در شرایطی که در آن به سربرده و جنگ اقتصادی دشمنان نظام، تمامیت استقلال سیاسی-اقتصادی کشور را هدف قرار داده و رهبرانقلاب اسلامی، به درستی، راهکار مقابله را همانند جنگ‌های نظامی، «مقاومت» اما مقاومتی از نوع اقتصادی می‌دانند، بنابراین ضروری است تا در ارائه راهکارهای اقتصادی، ضمن توجه به موارد معنون، راهکارهایی اجرایی از همان جنس ارائه داد.

در این میان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی-سیاسی-اقتصادی کشور، ذیل اصل یکصد و چهل و هفتم، راهکاری مقابله با فشارهای وارده ارائه می‌نماید. در این نگاه، ارتش جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از مهمترین نهادهای اجرایی لشگری، همانند سایر دستگاه‌ها و ارگانهای متکفل امر عمومی، عنصری قدرتمند و واجد ظرفیت‌های بی‌بدیل در نظام حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران بوده که از ظرفیت‌های بی‌شماری در بخش اقتصادی برخوردار می‌باشد. از این رو بهره‌گیری از پتانسیل‌های این نهاد شاید همان راهکار متجانس با فشارهای اعمال شده و تکه‌ای مفقود از پازل اقتصاد مقاومتی باشد.

علیهذا در این مقاله، برآنیم تا با مطالعه کتابخانه‌ای-میدانی به این سؤالات پاسخ دهیم که؛

اول، ریاست جمهوری برابر اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی از چه جایگاهی در اعمال سیاستگذاری‌های اقتصادی و توجه به «اقتصاد مقاومتی» به عنوان یک راهبرد موثر در سیاستگذاری‌های اقتصادی نظام جمهوری اسلامی برخوردار است؟

دوم، استفاده از استعدادها و امکانات ارتش جمهوری اسلامی ایران، چگونه می‌تواند نظام جمهوری اسلامی را در مقابله با تحدیدات اقتصادی، تقویت بنیان‌های مالی و قراردادان کشور در چرخه رشد و توسعه پایدار کمک نماید و ریاست جمهوری در توجه به این حوزه چه کاری می‌تواند انجام دهد؟

علیهذا با نگرشی حقوقی، در بخش اول این مقاله؛ «جایگاه ریاست جمهوری در سیاستگذاری‌های اقتصادی (برابر اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی)» تبیین گردیده و در بخش دوم، «اقتصاد مقاومتی و راهبردهای سیاستگذاری اقتصادی» عنوان شده و در بخش سوم درخصوص «استلزام قانونی در استفاده از امکانات ارتش ج.ا.ا به مثابه نیرویی مقتدر در ساختار نیروهای مسلح و واجد ظرفیت‌های بی‌بدیل در امر توسعه» توضیح داده خواهد شد و در پایان، به نقش ریاست جمهوری در تحقق سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی با استفاده از امکانات ارتش ج.ا.ا ایران به عنوان یک الگوی اقتصادی قابل اجرا در ساختار اقتصادی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

۱. جایگاه ریاست جمهوری در سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان اقتصاد مقاومتی

۱.۱. چارچوب نظری

بیش از چهار دهه از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که ابتدای بسیاری از اصول مترقی همچون طرح حکومت اسلامی برپایه اصول اسلامی و ولایت فقیه، تبیین وظایف و اختیارات

و تشکیلات قوای سه‌گانه و روابط آنها با یکدیگر و مردم به شیوه‌ای بسیار نو و البته با نگاه به ظرفیت‌های ملی، بیان حقوق انسانی، فطری، الهی و اساسی ملت شریف ایران، برپایه آن است؛ می‌گذرد و اگر چه در طول عمر پر برکت این قانون و اجرا شدن بسیاری از اصول نوین آن، تا حد بسیار زیادی مردم سالاری دینی (حق تعیین سرنوشت مردم توسط خودشان) تفکیک قوای سه‌گانه کشور، انتخابات آزاد و شوراها و غیره محقق گشته است، لیکن به دلیل آنکه هنوز برای رسیدن به جامعه‌ای پیشرو و نمونه با معیارهای اسلامی فاصله داریم، لذا لازم است برای اجرای آن دسته از اصولی که اجرای آنها متوقف شده یا به‌طور کامل اجرا نشده‌اند تلاش مضاعف صورت پذیرد.

به جرأت می‌توان گفت یکی از اصولی که گرچه علی‌الظاهر و به‌طور موسمی، دولت‌ها به احیای آن همت گماردند، اما همواره روح آن از نگاه تیزبین مسوولین عالی‌رتبه کشور مغفول مانده؛ اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی است که ناظر بر مسئولیت‌های مقام ریاست جمهوری می‌باشد. اصل مزبور در عداد اصولی است که در تجدید نظر قانون اساسی مورد مذاقه و بازبینی قرار گرفت.

این اصل اشعار می‌دارد: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». حال آنکه محتوای این اصل قبل از بازنگری چنین بود: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۲۱۰)

مقام بازنگر قانون اساسی این تغییر را در راستای تحدید اختیارات مقام ریاست جمهوری انجام داده است. در واقع به درستی اختیارات تنظیم روابط قوای سه‌گانه را در راستای صیانت از اصل تفکیک قوا به نهادی برتر از قوای سه‌گانه واگذار کرده است که همانا مقام رهبری نظام جمهوری اسلامی ایران است.

البته به نظر می‌رسد تغییر مزبور در امتداد حذف ذیل اصل پنجاه و هفتم سابق بوده که مقام ریاست جمهوری را مسوول ارتباط میان قوا قلمداد کرده بود بنابراین پس از حذف این قید و خروج آن از دایره مسئولیت‌های مقام ریاست جمهوری، باقی ماندن اختیارات آن در دست این مقام کاری عقلایی نبود.

اما آنچه واضح و مبرهن است، باقی ماندن مجدد اختیارات مربوط به اجرای قانون اساسی در دست مقام ریاست جمهوری است. نکته‌ای که به سبب مشکلات اجرای اختیار مزبور و عدم تعیین سازوکار مناسب، عده‌ای را برآن داشته تا چنین ادعا کنند که ابقای اختیارات مربوط به اجرای قانون اساسی و مسوولیت آن در دست مقام ریاست جمهوری، یک اتفاق سهوی بوده حال آنکه با توجه به نظرات تفسیری سابق و لاحق شورای نگهبان و فرض حکمت مقام قانون‌گذار اساسی، این سهو محلی از اعراب ندارد و غیر قابل تصور است.

از این رو دیده می‌شود که مسوولیت اجرای قانون اساسی به دست مقام ریاست جمهوری، اگرچه مخالفان جدی دارد، لیکن هنوز در زیست حقوقی به سر میبرد، گرچه باید قبول کنیم که نهادهای کم‌رمق بوده و کارایی مناسب خود را که با روح قانون اساسی هماهنگ است، ندارد.

۱.۱.۱. اصول و مبانی اصل ۱۱۳ قانون اساسی

قانون اساسی برترین هنجار مرجع در حقوق موضوعه است. این قانون بیانگر چارچوب هنجاری عمل حکمرانی است. از منظر فنی، کارویژه اصلی قانون اساسی تعبیه مجموعه‌ای از قواعد برای سازماندهی اقتدار سیاسی در درون دولت-کشور است. پس، می‌توان هدف نخستین قانون اساسی را قاعده‌مندسازی چگونگی اعمال قدرت سیاسی دانست و این همان چیزی است که ما از آن تحت عنوان متمدن سازی پدیده قدرت یاد می‌کنیم. بی تردید، قاعده‌مند سازی فرایند اعمال قدرت بدون محدودسازی آن امکان پذیر نخواهد شد. محدودسازی قدرت را می‌توان آرمان اصلی جنبش‌های مشروطه‌گرایی دانست. گرچه،

به نظر برخی، مشروطه ایرانی پیش از هر چیز، در جستجوی عدالت و عدالت خانه بود، اما روشن است که پایبند کردن قدرت به مبانی عدالت روی دیگر محدودسازی قدرت است. عدالت اساساً با قدرت نامقید ناسازگار است. با چنین تحلیلی است که می‌توان رفتارهای فراقانون اساسی را با مقوله عدالت ناهم‌ساز تلقی کرد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به صورت نسبی به ترسیم قلمرو صلاحیت‌های هر یک از نهادهای سیاسی پرداخته است. گرچه در مواردی مانند اصل ۷۱، قلمرو تعریف شده بسیار گسترده است، اما، در مجموع، هدف قوه بنیانگذار (مجلس خبرگان قانون اساسی) ترسیم قلمروی مشخص برای قوای عمومی بوده است. در نتیجه، کارکردها یا تفسیرهایی که هدف آنها درهم شکستن مرزهای صلاحیتی است با روح قانون اساسی ناسازگار به نظر می‌رسد. (گرجی، ۱۳۹۱، پا ۱، ۲ و ۳)

یکی از مواردی که در حیات سه دهه‌ای جمهوری اسلامی، هماره، استعداد درهم ریختن مرزهای صلاحیتی و تخدیش اصل تفکیک ساختاری و کارکردی قوا را داشته است اصل ۱۱۳ قانون اساسی می‌باشد.

به هر روی پس از استفسار مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۷ از شورای نگهبان مبنی بر اینکه؛

۱- با عنایت به اصل تفکیک قوا و وجود نهادهای مسئول در قانون اساسی که هریک سهمی از نظارت و اجرای آن را برعهده دارند، مقصود از مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی چیست؟

۲- آیا در مسئولیت اجرای قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند از ابزارهایی مانند تشکیل نهاد و سازمان خاص برای نظارت و پیگیری عدم اجرای اصول قانون اساسی استفاده کند؟^۳-
آیا مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی شامل مسئولیت و پیگیری نقض آن نیز می‌شود؟

طی شماره ۴۷۱۴۲/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ چنین اعلام نظر گردید که؛

۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است.

۲- مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است.

۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد. (باقری، ۱۳۹۳: ۷)

علیهذا فارغ از خوشایندی و مطلوبیت پاسخ به استفسار معمول، حسب آن که وفق نص صریح اصل نود و هشتم قانون اساسی ج.ا.ایران؛ «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است». و اساساً با توجه به این که پاسداری از اصول قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار دارد (اصل ۹۱ قانون اساسی) و او باید مراقبت نماید که قانون‌گذار عادی و سایر مراجع صلاحیتدار، در مصوبات خود، اصول قانون اساسی را نقض ننمایند، واگذاری وظیفه خطیر تفسیر قانون اساسی و پرده برداشتن از ابهامات احتمالی اصول آن، به شورای نگهبان، معقول و منطقی به نظر می‌رسد. از این منظر، اصولاً استفسار اصل یکصد و سیزدهم نیز از این قاعده مستثنا نبوده و این دیدگاه برای فهم دقیق از اصل یکصد و سیزدهم کفایت می‌نماید. (صالحی، ۱۳۹۴: ۴۰)

حسب این نگرش و برابر مفهوم استقصائی از تفسیر اصل یکصد و سیزدهم و از آنجا که نهادهای مختلف کشور - بالاخص بعد از سال ۱۳۶۸ - حوزه مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی را محدود به قوه مجریه تلقی و اقدامات صورت گرفته را مغایر با قانون اساسی و تخطی از حدود اختیارات رئیس جمهور قلمداد نموده‌اند (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹، ۳۷۴) و بهمین منظور وفق اصل تفکیک قوا، قدر متیقن

مفهوم «مسئولیت اجرای قانون اساسی» را باید در مسئولیت اجرایی در قوه مجریه و اتخاذ تصمیم و اعمال سیاست‌های کلان در حوزه‌های ذاتی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تحت امر او می‌باشد. (ر.ک: نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۳۱۸ و مهرپور، ۱۳۸۰: ۴ و هاشمی، ۱۳۷۵ و زمزم، ۱۳۹۴: ۸۷-۱۱۲)

۲.۱.۱. سیاست‌گذاری کلان اقتصادی و اجرای قانون اساسی

سیاست‌گذاری‌های کلان در حوزه امور اقتصادی، در زمره وظایف ذاتی روسای جمهور پس از انقلاب اسلامی محسوب می‌شود. شاید تشکیل معاونت اقتصادی ذیل ساختار ریاست جمهوری تابع این مقصود بوده باشد. معاونتی که در دولت سازندگی پس از مدتی کوتاه از فعالیت، به سرعت، زیست ساختارمند آن رو به زوال گذارد لیکن در دولت دوازدهم با توجه به اهمیت وجود چنین ساختاری، برابر اصل ۱۲۴ قانون اساسی ایران، معاونت اقتصادی به دستور ریاست جمهوری وقت، احیا گشت و در دوره سیزدهم ریاست جمهوری نیز ادامه یافت. یکی از دلایلی که این سمت دوباره احیا شد؛ همانا مسائلو شرایط اقتصادی است. زیرا همان‌گونه که در دوره سازندگی، بررسی و بهبود شرایط اقتصادی در اولویت قرار داشت، اکنون هم با توجه به اینکه اقتصاد مساله و اولویت اول کشور است وجود این معاونت اقتضاء می‌کرد.

هدف از تشکیل دوباره معاونت اقتصادی را می‌توان کمک به دستگاه‌های اجرایی و هماهنگی هر چه بیشتر آنها در اعمال سیاست‌های کلان اقتصادی کشور عنوان کرده است تا از بخشی‌نگری و اتخاذ سیاست‌های مغایر پرهیز شود و موانع پی شرو در امور اقتصادی، مرتفع گردند.

یکی از مهم‌ترین وظایف این مجموعه، توجه به استلزامات زمانی و شرایط موجود بود. لذا با نگرش به شرایط اقتصادی سخت و بحران‌های موجود، تدقیق نظر در سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی به عنوان نقشه راه معاونت اقتصادی مذکور انگاشته می‌شود.

۲.۱. اقتصاد مقاومتی و توجه به راهبرد مشارکت همگانی در سیاستگذاری اقتصادی

با توجه به شرح وظیفه معاونت اقتصادی ریاست جمهوری در هماهنگ‌سازی دستگاه‌های اجرایی و اعلام خط‌مشی‌های اقتصادی، «شورای هماهنگی اقتصادی قوا» با هدف در کنار هم قرار گرفتن مراکز پژوهشی سه قوا تشکیل شد تا هر سه قوا جهت‌گیری واحدی را در امور اقتصادی دنبال کنند.

یکی از رؤس مطالب در بررسی‌های معمول که می‌بایست مورد التفات این نهادهای متولی سیاستگذاری کلان در امر اقتصاد واقع می‌گردید، توجه به اصول اقتصاد مقاومتی بوده تا اقدامات بایسته در جهت جلب مشارکت گسترده همه نهادها و آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی برای دستیابی به رشد پویا و تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله ساماندهی شود.

در واقع جلب مشارکت عامه را می‌توان نقطه ثقل راهبردی اقدامات معاونت اقتصادی ریاست جمهوری و کلیه شوراهای عالی اقماری مربوطه دانست.

دستور مورخ یکم اسفندماه سال هزار و سیصد و نود و یک ریاست جمهوری وقت درباره ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از سوی مقام معظم رهبری را می‌توان از این حیث بسیار مهم ارزیابی نمود.

رؤس مطالب این دستور از قرار ذیل می‌باشد:

۱- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیشنهادهای لازم، نقشه راه و زمانبندی اجرای مواد ۲۴ گانه را تهیه و ارائه نمایند.

۲- کمیسیون‌های ذی‌ربط دولت، طرح‌ها و پیشنهادهای لازم را در اولویت رسیدگی قرار داده برای تصویب به هیأت وزیران ارائه دهند.

۳- بانک مرکزی، تدابیر پولی، اعتباری و ارزی متناسب با این سیاست‌ها را تهیه و در دستور کار شورای پول و اعتبار قرار دهد.

۴- وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو زمینه‌های لازم برای رشد بهره‌وری، حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید و حمایت همه جانبه از صادرات کالاها و خدمات را فراهم کنند.

۵- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم و آموزش عالی، رسانه‌های کشور به ویژه رسانه ملی، با جلب مشارکت اندیشمندان، نویسندگان، هنرمندان در جهت تبیین اقتصاد مقاومتی و گفتمان‌سازی لازم برنامه‌ریزی و اقدام نمایند.

۶- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت علوم و آموزش عالی و دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد ساماندهی نظام ملی نوآوری و اجرای نقشه علمی کشور در جهت توسعه اقتصاد دانش بنیان، پیگیری و هماهنگی لازم را معمول دارند.

۷- ستاد مبارزه با فساد با همکاری دیگر قوا، اقدامات خود را در جهت شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از زمینه‌های فساد را با جدیت دنبال کند.

۸- در طراحی گام‌های اجرایی هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش تولید و بهره‌وری و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی و تأمین امنیت غذا و درمان در اولویت قرار گیرد.

۹- وزارت امور خارجه تلاش‌های خود را در توسعه پیوندهای راهبردی و استفاده از دیپلماسی فعال در جهت تأمین حضور عزتمندانه ایران در اقتصاد جهانی در لغو محدودیت‌ها در چارچوب سیاست‌های نظام گسترش دهد.

۱۰- وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت صنعت، معدن و تجارت و دبیرخانه مناطق آزاد ویژه تجاری و صنعتی، اقدامات لازم برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و گسترش و تسهیل تولید و صادرات را معمول دارند.

۱۱- ستاد هماهنگی اقتصادی دولت، با ایفای نقش ستاد اقتصاد مقاومتی کشور، هماهنگی لازم در برنامه‌ها و سیاست‌ها را تأمین و اجرای آن را پیگیری نماید.

با عنایت به سند فوق‌الاشاره و سایر بخشنامه‌ها و مقررات مربوطه الصداری توسط ریاست جمهوری، مشاهده می‌گردد که استفاده حداکثری از ظرفیت ارتش امری است که متأسفانه در طی این سال‌ها علی‌رغم استلزام قانونی و تصریح در قانون اساسی به مثابه عالی‌ترین سند ملی (ر.ک: عالی خانی، ۱۳۷۳: ۱۴-۲۶ و مدنی، ۱۳۷۶: ۲۳-۲۴ و بوشهری، ۱۳۷۶: ۶-۷ و قاضی شریعت پناهی ۱۳۷۹) ذیل اصل یکصد و چهل و هفتم تاکنون مغفول مانده است. در واقع گرچه همواره در سیاستگذاری‌های کلان، ریاست جمهوری و مجموعه‌های تحت امر آن، به هماهنگی قوا و دستگاه‌های اجرایی توجه داشته‌اند، اما تاکنون نسبت به اصل مارالذکر بی‌اعتنا بوده‌اند.

۳.۱. آسیب شناسی

شاید عمده دلیل عدم توفیق بهره‌مندی دولت‌ها از به کارگیری توان ارتش در امر توسعه اقتصادی و رفع موانع تولید، قوانین و مقررات ناکافی و البته وجود اصل یکصد و دهم قانون اساسی بوده باشد. در واقع از آنجاکه ارتش به عنوان یکی از قوای مسلح تحت فرمان مستقیم رهبری انقلاب اسلامی است و در امورات کلی، اقدامات خود را با نگرش به ابلاغیه‌های ستاد کل نیروهای مسلح به انجام می‌رساند، تاکنون روند مشخصی در ورود آنها به عرصه اقتصادی، به جز بحث‌های محرومیت‌زدایی و مردم‌یاری که واجد مقررات مربوطه ابلاغی از سوی آن ستاد کل می‌باشد، پیشنهاد نگردیده است. از این رو رجوع به اصل یکصد و چهل و هفتم به عنوان یک اصل راهبردی، موضوعی است که باید بیشتر به آن توجه نمود.

۲. ارتش و استلزام قانونی در استفاده از امکانات آن در زمان صلح

همان‌گونه که اشاره شد؛ استفاده از امکانات ارتش در زمان صلح، وفق اصل یکصد و چهل و هفتم یک ضرورت انکارناپذیر قانونی است و وظیفه هر دولتی است که به عنوان راهبرد دقیق به آن التفات نموده و از ظرفیت‌های لازم آن بهره‌برد. (ر.ک: صالحی، ۱۳۹۶)

ارتش جمهوری اسلامی ایران به عنوان قسمتی از نظام دفاعی کشور، نقش مهمی در تحقق سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی دارد. ارتش جمهوری اسلامی ایران مسئولیت تأمین امنیت داخلی و خارجی، حفظ حاکمیت ملی و سرزمین‌ها را برعهده دارد. همچنین، ارتش جمهوری اسلامی ایران توانایی فنی و نیروی انسانی قدرتمندی را در اختیار دارد که می‌تواند در خدمت به تولید و تحقق اهداف اقتصادی کشور باشد.

تعامل ریاست جمهوری و ارتش به عنوان دو ستون مهم در قدرت و ثبات کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. این تعامل، به دلیل نقش کلیدی ارتش در حفظ امنیت و استقلال کشور و نیز نقش مهم ریاست جمهوری در تعیین سیاست‌ها و اجرای آنها، باید در سطح بالاتری انجام شود و از ظرفیت‌های ارتش به طور کامل بهره‌گیری شود. در ادامه به برخی از رویکردها و راهکارهای ارتقاء سطح تعاملات و بهره‌گیری از ظرفیت‌های ارتش می‌پردازیم:

۱- استفاده از توانمندی‌ها و تجهیزات فنی ارتش در اقتصاد مقاومتی:

توانمندی‌ها و تجهیزات فنی ارتش جمهوری اسلامی ایران، اگر به شکل صحیح و منطبق با سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی استفاده شود، می‌توانند به عنوان یک راه‌حل موثر برای رفع بحران‌های اقتصادی، گسترش تولید و کاهش وابستگی به منابع خارجی عمل کنند. این تجهیزات و توانمندی‌ها می‌توانند در بخش‌های مختلف اقتصادی مانند صنعت، کشاورزی، نیروگاهی، حمل و نقل و... استفاده شوند.

۲- تأثیر اجرای کامل اصل ۱۴۷ قانون اساسی بر رفع بحران‌های اقتصادی:

اجرای کامل اصل ۱۴۷ قانون اساسی، که نقش وظیفه‌ای پیشگیری و مقابله با بحران‌های اقتصادی را بر دولت و آگذار می‌کند، می‌تواند موجب رفع بحران‌های اقتصادی، توسعه تولید و کاهش فقر شود. به علاوه، تقویت استقلال اقتصادی کشور نیز می‌تواند باعث کاهش فشارهای اقتصادی خارجی و افزایش استحکام اقتصادی کشور شود.

۳- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه محور:

رئیس جمهور مسئولیت تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه محور را دارد که هدف آن تقویت اقتصاد و توسعه پایدار کشور است. این برنامه‌ها می‌توانند شامل سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها، تحقق استقلال اقتصادی و توانمندسازی صنایع داخلی باشند. با تمرکز بر ورود ارتش به توسعه داخلی به منظور کاهش وابستگی به منابع خارجی، می‌توان اقتصاد کشور را پایدار و مقاوم در مقابل تحریم‌ها و فشارهای اقتصادی خارجی کرد.

۴- تشویق به سرمایه‌گذاری و کارآفرینی:

رئیس جمهور می‌تواند با ایجاد بسترهای مناسب برای سرمایه‌گذاری و کارآفرینی، با بهره‌گیری از ظرفیت ارتش، اقتصاد کشور را تحرک دهد. سیاست‌هایی تشویقی در این زمینه، می‌تواند به افزایش تولید داخلی و النهایه گسترش صادرات در کشور را تسهیل کند.

۵- توجه محوری به مردم یاری و محرومیت زدایی ارتش در مناطق محروم و تشویق به تحقق عدالت اجتماعی:

فراهم نمودن شرایط حضور فعال و مناسب ارتش در اقتصاد می‌تواند سیاست‌ها و برنامه‌هایی را اجرا کند که به تحقق عدالت اجتماعی کمک کنند. این شامل توزیع عادلانه ثروت و منابع، رفع فقر و نابرابری‌ها، توسعه مناطق محروم و کم‌توسعه، تشویق به توانمندسازی اقتصادی زنان و جوانان و غیره است.

هم‌اینک اقدامات ارتش در بحث‌های مردم یاری و محرومیت زدایی در همین راستا ارزیابی شده که باید با نگاه ویژه در بودجه سنواتی، افزایش یابد.

۶- تصمیمات فرهنگی و سیاسی:

تعامل بین ریاست جمهوری و ارتش باید بر اساس تصمیم‌های فرهنگی و سیاسی صورت پذیرد. هماهنگی مبتنی بر ارزش‌ها و اهداف مشترک میان دولت و نیروهای مسلح از اهمیت

بالایی برخوردار است و باعث تقویت تعاملات و افزایش همبستگی در بین آنها خواهد شد.

۷- تقویت توانمندی‌های علمی و فنی:

تعاملات ریاست جمهوری و ارتش برای بهره‌برداری کامل از ظرفیت‌های ارتش نیازمند تقویت توانمندی‌های علمی و فنی در این نیروی نظامی است. با ایجاد پلتفرم‌های مناسب برای تبادل دانش و تجربیات میان دولت و ارتش و همچنین سرمایه‌گذاری در زمینه پژوهش و توسعه، می‌توان بهبود عملکرد و توانمندسازی نیروهای مسلح را تسهیل کرد.

۸- توسعه صنعت دفاعی:

توسعه صنعت دفاعی و تولید داخلی تجهیزات و سامانه‌های نظامی از موارد مهم در بهره‌برداری از ظرفیت‌های ارتش است. با افزایش توانمندی‌های تولیدی داخلی، به جای وابستگی به واردات، امکان تأمین نیازهای نظامی داخلی فراهم می‌شود و ارتش قادر به اجرای وظایف خود در حفظ امنیت و سلامت کشور خواهد بود. البته هم اینک وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، سهم عمده این تولیدات را بر عهده دارد. اما ارتش جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت‌های بسیار زیادی مغفولی دارد که می‌شود با تعامل وزارت پیش گفته و این ارگان نظامی، شاهد جهش شگفت‌انگیزی در صورت رفع مانع موجود و تسهیل در ورود گسترده و موثر ارتش در این حوزه باشیم.

۹- توسعه زیرساخت‌های نظامی:

توسعه زیرساخت‌های نظامی شامل بانک‌های اطلاعاتی، سامانه‌های ارتباطی، شبکه‌های مخابراتی و سایر زیرساخت‌های فنی و تکنولوژیکی است. با به‌روزرسانی و ارتقاء این زیرساخت‌ها، تعاملات ریاست جمهوری و ارتش بهبود یافته و ارتش قادر به هماهنگی و اجرای برنامه‌های نظامی خود در بهترین شکل خواهد بود.

۱۰- تقویت آموزش و پژوهش:

تقویت آموزش و پژوهش در حوزه نظامی و ارتش نیز از راهکارهای افزایش سطح تعاملات و بهره‌برداری از ظرفیت‌های ارتش است. با ارتقاء سطح دانش و مهارت نیروهای نظامی و ارتقاء سیستم آموزشی و پژوهشی مربوطه، توانمندی‌های ارتش بهبود یافته و تعاملات با دستگاه‌های دولتی بهبود خواهد یافت.

شاید بتوان لایحه مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری کارکنان وظیفه‌نیروهای مسلح که طی نامه شماره ۷۷۵۸۸ مورخ ۷/۵/۱۴۰۲ برای انجام تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد را نمونه‌ای بارز برای تحقق این امر تلقی نمود که در راستای تحقق سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی (۱۳۹۰) مقام معظم رهبری و رهنمودهای ایشان و سیاست‌های دولت مردمی مبنی بر تربیت نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد متناسب با نیازهای بازارکار از طریق ترویج مهارت‌آموزی کارکنان وظیفه‌نیروهای مسلح در دوران خدمت وظیفه عمومی و تسهیل کارآفرینی و فرصت‌های شغلی پایدار آنها پس از دوره مذکور، لایحه مزبور برای انجام تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده که می‌بایست منتظر طی فرآیند قانون شدن آن باشیم.

۳. ارائه یک الگو

همان‌گونه که اشاره شد؛ تشکیل ستادهای مشترک بین دولت و ارتش به منظور هماهنگی و ارتباط مستقیم بین سازمان‌های مختلف و تسریع فرایند تصمیم‌گیری و اجرا از اهمیت بالایی برخوردار است. می‌بایست این ستادها با هدف مشترک کردن سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مربوط به امنیت و دفاع کشور ایجاد شوند. این رویکردها می‌توانند در تقویت همکاری بین ریاست جمهوری و ارتش و ورود ارتش به همه زمینه‌ها و عرصه‌های مختلف در جهت توسعه پایدار و البته تقویت امنیت ملی موثر باشند. البته، لازم به ذکر

است که نقش ارتش در هرزمینه و عرصه باید با توجه به نیازها و وظایف آن در حفظ امنیت و دفاع کشور مشخص شود تا وفق ذیل اصل یکصد و چهل و هفتم به آمادگی رزمی ارتش آسیبی وارد نیاید.

با تشکیل یک ستاد هماهنگی و همکاری موثر بین ریاست جمهوری و ارتش، می توان تلاش کرد تا ارتش وارد همه زمینه ها و عرصه های پیش گفته شود. برخی از رویکردها که می توان در این زمینه استفاده کرد عبارتند از:

۱- تقویت آموزش و ارتقای دانش فنی: با تأمین منابع لازم برای آموزش نیروهای ارتش و ایجاد برنامه های آموزشی مؤثر، می توان پتانسیل علمی و فنی ارتش را تقویت کرده و نیروی کار متخصص را افزایش داد.

۲- توسعه بخش بهداشت و درمان: با ایجاد امکانات بهداشتی و درمانی مناسب برای نیروهای ارتش و خانواده های آنها، می توان به بهبود سلامت آنان و افزایش عملکرد در زمینه نظامی کمک کرد.

۳- توسعه صنایع داخلی: با ایجاد پروژه های تولید محصولات داخلی و تأمین نیازهای ارتش از طریق صنایع ملی و بخش خصوصی، می توان وابستگی به واردات را کاهش داد و اشتغال زایی و رشد اقتصادی را تحقق بخشید.

۴- توسعه زیرساخت های ارتباطی و فناوری: با سرمایه گذاری در زیرساخت های ارتباطی و فناوری اطلاعاتی، می توان مکانیزم های ارتباطی و اطلاع رسانی را بهبود بخشید و هماهنگی بین ریاست جمهوری و ارتش را بهبود داد.

۵- تأمین منابع و سرمایه گذاری: برای توسعه قدرت تولیدی ارتش، تأمین منابع مالی، فنی و انسانی ضروری است. با تخصیص بودجه های کافی و سرمایه گذاری در زیرساخت های تولیدی، می توان ظرفیت تولیدی ارتش را بهبود داد.

۶- تحقیق و توسعه: با اختصاص منابع لازم برای تحقیقات و توسعه صنایع دفاعی، می توان

فناوری‌های نوین را در حوزه تولید به کار برد و عملکرد ارتش را بهبود داد.

۷- همکاری با بخش خصوصی: ایجاد زمینه همکاری و شراکت با بخش خصوصی و صنعتی، می‌تواند به توسعه قدرت تولیدی ارتش کمک کند. تأمین قطعات و تجهیزات نیروهای مسلح از شرکت‌های داخلی و افزایش همکاری در طراحی و تولید مشترک، از جمله راهکارهایی است که می‌تواند به توسعه صنعت دفاعی کشور کمک کند.

خاطر نشان می‌گردد برای استفاده از ظرفیت‌ها و نیروهای ارتش در امر تولید و افزایش بنیه اقتصادی کشور، می‌توان از راهکارهای زیر استفاده کرد:

۱- ایجاد یک ستاد همکاری و هماهنگی بین ریاست جمهوری و ارتش: لازم است که ریاست جمهوری با سازمان‌های زیرمجموعه ارتش در این زمینه همکاری و هماهنگی فعال داشته باشد. برقراری یک ساختار سازمانی مناسب و مکانیزم‌های همکاری مؤثر، از اهمیت بالایی برخوردار است.

۲- اشتغالزایی و تحولات صنعتی: بهره‌گیری از نیروهای ارتش و امکانات آن، در زمینه‌های صنعتی و تولیدی در زمان صلح، ضمن حفظ آمادگی قوای ارتش، می‌تواند به اشتغالزایی و تحولات صنعتی کشور کمک کند. با آموزش و تربیت نیروهای ارتش در حوزه‌های تولید و صنعت، می‌توان آنها را به عنوان نیروی کار ماهر در بخش تولید به کارگیری نمود.

۳- تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری: حضور ارتش می‌تواند به عنوان یک منبع قوی مالی و سرمایه‌گذاری مناسب دیده شود مشروط به آن که از سوی دولت در موارد ضروری، اعطای تسهیلات اعتباری از سوی بانک‌ها و مؤسسات مالی بدون مانع تراشی، تخصیص یابد.

۴- تحقیق و توسعه: ارتش می‌تواند در حوزه تحقیق و توسعه در همکاری با مجموعه‌های دانش بنیان فعالیت نموده و فناوری‌های نوین را در زمینه تولید به کار برد. برگزاری پروژه‌های تحقیقاتی، همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، و جذب نیروی انسانی متخصص، از جمله راهکارهایی هستند که می‌تواند به افزایش بنیه اقتصادی و عندالزوم دفاعی کشور از

سوی ارتش و با تسهیلگری قوه مجریه صورت پذیرد.

۵- تسهیل ارتباطات و افزایش تعاملات میان بخشی: راه اندازی سامانه های ارتباطی و نظام های اطلاعاتی مناسب، بین ریاست جمهوری و ارتش، نقش مهمی در هماهنگی فعالیت ها و برنامه ریزی صحیح دارند. این سامانه ها باید قابلیت انتقال سریع، امنیت و پایداری را داشته باشند.

نتیجه گیری

نقش رئیس جمهور و همکاری نزدیک با ارتش جمهوری اسلامی ایران در تحقق سیاست های ابلاغی اقتصاد مقاومتی بسیار حائز اهمیت است. استفاده صحیح از توانمندی ها و تجهیزات فنی ارتش جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک راه حل برای رفع بحران های اقتصادی و تحقق اهداف اقتصادی کشور می تواند نتایج قابل توجهی را به همراه داشته باشد. اجرای کامل اصل ۱۴۷ قانون اساسی نیز می تواند بهبود وضعیت اقتصادی کشور را تسهیل کرده و استقلال اقتصادی را تقویت نماید.

در نتیجه، ریاست جمهوری و ارتش به عنوان دو قوه مهم در حفظ امنیت و استقلال کشور نیازمند تعاملات سازنده و بهره برداری کامل از ظرفیت های هر دو بخش هستند. با اجرای راهکارهای فوق، این تعاملات تقویت شده و کشور قادر به مواجهه با چالش ها و تهدیدهای مختلف خواهد بود.

نیروهای ارتش، با داشتن ظرفیت های بسیاری از جمله توانمندی های فنی، انسانی و مالی، می توانند نقش مهمی در تولید و افزایش بنیه اقتصادی کشور ایفا کنند. استفاده بهینه از این ظرفیت ها می تواند همچنین به تقویت صنعت دفاعی کشور نیز کمک کند. در این مقاله، به بررسی راهکارها و فواید استفاده از قدرت نیروهای ارتش در تولید و توسعه اقتصادی کشور می پردازیم.

۱- تأمین نیروی کار ماهر:

نیروهای ارتش، با داشتن سربازانی آموزش دیده و متعهد، می‌توانند منابع انسانی ماهری در بخش تولید فراهم کنند. با تأمین آموزش‌های لازم در زمینه‌های صنعتی و فنی، می‌توان نیروهای ارتش را به عنوان نیروی کار ماهر در صنایع مختلف استخدام کرد و اشتغالزایی را ترویج داد.

۲- سهولت در سرمایه‌گذاری:

استفاده از قدرت نیروهای ارتش در تولید و توسعه اقتصادی، می‌تواند کمک کند تا سرمایه‌گذاری‌های بخش دفاعی به بخش تولید و صنعت انتقال یابد. با تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری در بنیه تولیدی نظامی، می‌توان جریان سرمایه را به سمت تحولات صنعتی کشور هدایت کرده و رشد اقتصادی را تقویت کرد.

۳- فعالیت در حوزه‌های تحقیق و توسعه:

نیروهای ارتش می‌توانند در حوزه تحقیق و توسعه، به ویژه در زمینه فناوری‌های نوین، فعالیت کنند. با تأمین بودجه‌های لازم، تشکیل پروژه‌های تحقیقاتی و همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، می‌توان دستاوردهای علمی و فناوریانه مهمی را در راستای تولید و توسعه اقتصادی داشت.

۴- ایجاد همکاری بین صنعت و نیروهای ارتش:

بهره‌برداری از ظرفیت‌های نیروهای ارتش می‌تواند باعث ایجاد همکاری میان صنعت و نیروهای مسلح شود. با برقراری ارتباط و همکاری در زمینه انتقال فناوری، تبادل دانش و تجربه، فرصت‌های جدیدی در جهت توسعه صنایع و تولید ملی به وجود خواهد آمد.

النهاییه می‌توان اذعان نمود رعایت سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی در کنار همکاری نزدیک میان رئیس جمهور و ارتش جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به توسعه پایدار

اقتصادی کشور و مقابله با فشارهای اقتصادی خارجی کمک کند. با استفاده از توانمندی‌ها و تجهیزات فنی ارتش در بخش‌های اقتصادی مختلف، می‌توان به تولید داخلی و کاهش وابستگی به منابع خارجی دست یافت و اقتصاد مقاومتی را بهبود بخشید. در واقع با استفاده مؤثر از ظرفیت‌های نیروهای ارتش در تولید و افزایش بنیه اقتصادی کشور، می‌توان به توسعه صنعتی و اشتغالزایی پایدار دست یافت. ضمناً، این اقدامات به تحقق اهداف و استراتژی‌های توسعه اقتصادی کشور نیز کمک خواهد کرد. برای دستیابی به این هدف، لازم است که همکاری بین ریاست جمهوری و سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه حفظ شود و راهکارهای مناسبی به کار گرفته شود.

به عبارت دیگر استفاده از قدرت نیروهای ارتش در تولید و توسعه اقتصادی کشور دارای مزایای فراوانی است. این اقدام نه تنها می‌تواند به توسعه صنعتی و اشتغالزایی کمک کند، بلکه در تقویت قابلیت دفاعی کشور نیز تأثیرگذار خواهد بود. برای دستیابی به این هدف، لازم است سازماندهی مناسب و همکاری فعال بین نیروهای ارتش و سایر بخش‌های اقتصادی صورت گیرد.

منابع

الف- کتب

۱. بوشهری، جعفر. حقوق اساسی. ج ۱. تهران، گنج دانش. ۱۳۷۶.
۲. عالی خانی، محمد. حقوق اساسی. تهران. دستان. چاپ اول. ۱۳۷۳.
۳. قاضی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی. تهران. نشر دادگستر. چاپ پنجم. ۱۳۷۹.
۴. مدنی، سیدجلال‌الدین. کلیات حقوق اساسی. تهران. پایدار. ۱۳۷۶.

۵. مهرپور، حسین. رئیس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی. تهران. انتشارات اطلاعات. چاپ اول. ۱۳۸۰.
۶. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران. انتشارات بین‌المللی الهدی. چاپ اول. ۱۳۷۹.
۷. هاشمی، سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲. قم. مجتمع آموزش عالی قم. چاپ دوم. ۱۳۷۵.
۸. ———. مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی. ۱۳۶۴. ج ۲. تهران. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۹. ———. مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی). تهران. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. چاپ دوم. ۱۳۸۹.

ب- مقالات و نشریه‌های مکتوب و الکترونیکی

۱. باقری، محمد حسن. استفساریه عضو حقوقدان شورای نگهبان در خصوص اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی. تهران. پژوهشکده شورای نگهبان. شماره ۱۸۶. ۱۳۹۳/۱۲/۰۶.
۲. زمزم، علیرضا. اصل ۱۱۳ و مسئولیت اجرای قانون اساسی. قم. نشریه حکومت اسلامی. دوره ۲۰، شماره ۴ - شماره پیاپی ۷۸. اسفند ۱۳۹۴.
۳. حاجی یوسفی، امیر محمد، دولت و توسعه اقتصادی در ایران. تهران. مجله راهبرد. دوره ۱، شماره ۱ - شماره پیاپی ۱. صفحه ۱۷۹-۲۰۶. آذر ۱۳۷۷.
۴. صالحی، محمد. اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان / بررسی اصل یکصد و سیزدهم. تهران. پژوهشکده شورای نگهبان. شماره ۱۳۹۳۴۰۰۲۶. ۱۳۹۴/۰۳/۰۶.
۵. صالحی، محمد. اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان / بررسی اصل یکصد

و چهل و هفتم. تهران. پژوهشکده شورای نگهبان. شماره ۱۳۹۶۶۰۰۷۷. ۱۳۹۶/۰۹/۱۹.

۶. علی اکبر، گرجی ازندیانی. تاملی درباره اصل ۱۱۳ قانون اساسی و جایگاه هیات نظارت

بر اجرای این قانون. پایگاه اینترنتی خبرآنلاین. کد خبر ۲۲۴۶۳۵، ۱۳۶۱/۰۴/۱۶.

الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی

حجت الله ابراهیمیان^۱، حمیدرضا حدادی نیاسر^۲

چکیده

تحول بنیادین اقتصادی، به عنوان یک فرایند گسترده و شامل تغییرات جامعه‌ای و ساختاری در اقتصاد یک کشور، نیازمند رعایت الزامات و اتخاذ راهکارهای مناسب است. تحول و تحقق اقتصاد به عنوان راهبردی بنیادی در جهت تغییر ریل گذاری حرکت اقتصادی کشور توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است و از یک سو اعمال تحریم‌های ظالمانه یکجانبه غیر قانونی دشمنان ایران محدودیت‌های را به وجود آورده و از سوی دیگر به هم پیوستگی و رابطه سیاست‌های اقتصادی کشور با قانون اساسی در راستای تحقق رشد و عدالت اجتماعی و اقتصادی، ایجاد رفاه و پویایی مبتنی بر تولید و اشتغال و اتکای ملی از سوی دیگر، ضرورت بررسی الزامات تحقق تحول بنیادین اقتصادی را مبرهن می‌نماید. سؤال تحقیق این است الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی چیست؟ در پاسخ این سؤال با عنایت به اینکه این تحقیق که به صورت توصیفی-تحلیلی انجام گرفته و بیانگر آن است که الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین مبتنی بر قانون اساسی در مرحله قانونگذاری، تصویب قوانین موثر، شفاف، منسجم و منقح است که کارآمدی لازم را به منظور عدم اجرای سلیقه‌ای قوانین و نیز بستن منافذ فساد و تبعیض داشته باشد و با نهادینه کردن جامعه و برخورداری از تجربیات موفق دنیا و بومی سازی آنها در کنار عزم ملی بین مسئولان و مردم بتواند به عنوان راهکاری راهبردی برای اجرای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی به کار گرفته شود.

واژگان کلیدی: الزامات و راهکارهای حقوقی، تحول بنیادین، قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قانون‌گذاری.

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، رایانامه: Hojjat49@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، رایانامه: hadadi.hamidreza96@gmail.com

مقدمه

قانون اساسی یکی از اصولی‌ترین و مهم‌ترین اسنادها در هر کشور است که تعیین‌کننده اصول و مسیر توسعه و رشد ملی می‌باشد. بنابراین، پایبندی به قوانین و مقررات قانون اساسی در هر کشوری از اهمیت بسیاری برخوردار است. در صورتی که کشوری تصمیم به تحقق تحول بنیادین اقتصادی داشته باشد، باید ابتدا براساس قانون اساسی خود به تدوین یک برنامه جامع و طولانی مدت برای تحقق این هدف بپردازد. این برنامه باید پایبند به مقررات قانون اساسی و نیز حقوق بشر، عدالت اجتماعی و منافع ملی باشد. در این برنامه، الزامات و چشم‌انداز تحول بنیادین اقتصادی باید شناسایی و محاسبه شوند. این شامل اقدامات عمده‌ای مانند اصلاح سیستم مالی، افزایش تولید و صادرات، توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و ایجاد بسترهای مناسب برای رشد بخش‌های مختلف اقتصادی می‌باشد. همچنین، باید به دقت به پایبندی به قوانین و مقررات قانون اساسی در تمامی مراحل تحقق تحول بنیادین اقتصادی توجه کرد. به عنوان مثال، در اصلاحات سیستم مالی، باید قوانین رقابتی رعایت شود و تشویق به سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی باید با توجه به قوانین و مقررات قانون اساسی مدنظر قرار گیرد. در نهایت، باید تاکید کرد که پایداری سیاسی و اجتماعی، حفظ حقوق بشر و عدالت اجتماعی و بهره‌مندی از تجربه کشورهای توسعه یافته برای تحقق تحول بنیادین اقتصادی در هر کشوری بسیار مهم است. به عبارت دیگر، تحقق تحول بنیادین اقتصادی باید با توجه به شرایط و ویژگی‌های هر کشور به صورت مناسب و پایدار انجام شود.

به طور کلی، تحول بنیادین اقتصادی شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها و اصلاحات است که به منظور بهبود و توسعه اقتصاد یک کشور انجام می‌شود. حال با نگاه گذرا بر بحران‌های اقتصادی و مداخله دولتها برای مقابله با آن از یک طرف و تحریم‌های سیاسی و اغلب یکجانبه از طرف دیگر کشورهای مورد تحریم توانسته اند با قانونگذاری موجبات رونق

اقتصادی را فراهم سازند و با مقاوم سازی و با اتکا به توانایی های ملی و داخلی برای شکست تحریم ها (عبدالملکی، ۱۳۹۵: ۲۱۷)، نه تنها ایستایی اقتصادی، بلکه تقویت و درآمد ملی را نیز ارتقا دهند و در مورد ایران هم که با استفاده از تفکر ناب اسلامی مبتنی بر شاخصه هایی چون استقلال خوداتکایی بهره گیری از آموزه های دینی و با تکیه بر منابع عظیم بومی و با این فرضیه که تقنین، وجود شفافیت، انسجام و منقح کردن قوانین سبب تأمین، استقلال، توسعه اقتصادی و رفاه، نویدبخش ساختن تمدن بزرگ اسلامی در عرصه اقتصادی از طریق نقشه راه جدید در قالب «الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی» برای رفع این مشکل میتوان اقدام کرد که قانون اساسی در اصول ۴۳ و ۴۴ را در کنار سیاست های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و قانون اجرای اقتصاد مقاومتی مصوب مجلس و نیز اصول ۲۴ گانه آن، در مجموع ظرفیتهای نسبتاً مناسبی را به عنوان قواعد حقوقی بالادستی فراهم آورده است از این رو با توجه به موارد مذکور به این پرسش پاسخ داده می شود: الزامات و راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی چیست؟

۱. مفاهیم

۱-۱- سیاست های کلی

در جهان، بیشتر رهبران خطوط کلی سیاست های عمومی و کلان را در برنامه های راهبردی صادر می کنند و در جمهوری اسلامی مقام معظم رهبری با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی سیاست های کلی نظام را به سران قوا ابلاغ می نمایند حال آنکه در مورد سیاست های کلی، برخی بر این باورند که سیاست های کلی نظام از جمله سیاست های کلی اقتصادی که جنبه الزام آور حقوقی داشته باشد در رأس سلسله مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است. چراکه در زمره اوامر ولایی قرار میگیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به

قانون اساسی فراتر است (خلیلی، ۱۳۸۳: ۷۴). در مقابل گروه عمده ای از صاحب نظران معتقدند این سیاست‌های کلی مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت میتوان گفت قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتری و حاکمیت آن ایجاب میکند که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۹). به عبارت دیگر این سیاستها که الزام آور حقوقی داشته باشد، از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی پایین تر از قانون اساسی هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمیتواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳). در نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام از جمله الزامات حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نظام با سایر هنجارهای حقوقی میتوان گفت که مجموعه تدابیر و خط مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین تر و بالاتر از مقررات عادی قرار دارد که در جست و جوی سیر جامعه به سمت وسوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی براساس اصول ۴۳ و ۴۴ است (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴). از این رو این سیاست‌های کلی اقتصادی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری قواعدی لازم الاجرا تلقی می‌شود، و همه نهادها و ساختارهای حکومت موظفند وظایف خود را منطبق با آن اجرا نمایند و در جهت عملیاتی نمودن آن اقدام نمایند.

۱-۲- الزامات

برای حقوق تعریف‌های گوناگونی ارائه شده است؛ تعریف‌هایی چون «مجموعه ای از قواعد الزام آور کلی که به منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت بر زندگی اجتماعی انسان حکومت میکند و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۴۹) یا «مجموعه قواعد حاکم بر رفتار انسان که به وسیله قدرت اجتماعی با یک کیفیت فاعلی بر افراد تحمیل می‌شود» (دوپاکیه، ۱۳۳۲: ۴۴۷). براساس این تعاریف حقوق قواعد الزام آور است؛ یعنی عنصر الزام در ذات قواعد حقوقی وجود دارد. برخی حقوقدانان الزام را به معنای

ضمانت اجرا دانسته اند (جوان، ۱۳۶۴: ۳۸۵) برخی دیگر از صاحب نظران حوزه، حقوق الزام را به معنای تکلیف دانسته اند (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۶۶) در هر صورت الزام در قاعده حقوقی عبارت از همان تکلیف ایجابی یا تحریمی است که قانونگذار جعل می‌کند تا مردم را به عمل به آن وادارد. بدین ترتیب تفاوت حق و تکلیف نسبی است نه ذاتی و هر دو دارای یک واقعیت است که به جعل و تشریع قانونگذار بستگی دارد.

۱-۲-۱- الزامات شکلی

الزامات شکلی باید صریح و هماهنگ با نظام حقوقی باشد و رعایت اصول حقوقی قانون باید احترام اصول حقوقی مستنبط از مجموعه قوانین را نیز محفوظ دارد از بین الزامات شکلی مهم ترین آنها شفاف سازی انسجام قوانین و انعطاف پذیری است که مثلاً در مورد اقتصاد مقاومتی که در اصول سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری (حفظه الله تعالی) در قالب ۲۴ بند تعیین فرمودند، دارای حداقل سه ویژگی اصلی الزامات شکلی حقوقی می‌باشد.

۱-۲-۲- الزامات ماهوی

الزامات ماهوی در واقع مربوط به خود موضوع قانون که در این مبحث «اقتصاد مقاومتی» با توضیح تفصیلی که صدرأ به آن مطابق نظرهای حقوقدانان و صاحب نظران اشاره شد، مورد بحث قرار می‌گیرد.

از آنجا که از اهداف مهم انقلاب اسلامی ایران تحقق تمدن نوین اسلامی مبنی بر رشد و عدالت، برابر آموزه‌های دینی است که مقام معظم رهبری به عنوان راهبر و استراتژیست نظام در دیدار اعضای شورای عالی مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت هدف اصلی انقلاب اسلامی را تحقق تمدن نوین اسلامی بیان کردند و فرمودند: «ما میتوانیم تمدن نوین اسلامی را برپا کنیم و دنیایی بسازیم که سرشار از معنویت باشد و با کمک و هدایت معنویت راه برود»

که معظم له پنج فرایند - «اول انقلاب اسلامی دوم تشکیل نظام اسلامی سوم تشکیل دولت اسلامی چهارم تشکیل کشور اسلامی و پنجم تشکیل امت اسلامی» - را بیان فرمودند. بدین معنا که هم از نظر علمی و کاربردی متناسب با مبانی و اصول «علم اقتصاد» و هم از نظر جایگاه و ارزش متناسب با «ارزشهای جامعه اسلامی» هستند که تأمین این دو وجه ما را به اهداف بزرگ اسلامی در امور اقتصادی یعنی «رشد و عدالت» می‌رساند و از این طریق عدالت اجتماعی برابر آموزه‌های دینی تضمین و موجبات ثبات و امنیت اقتصادی در سطح ملی می‌شود. در اصل (۴۳) قانون اساسی نیز زمینه‌های اجرایی تحقق اهداف عالی نظام اسلامی در تسهیل حرکت انسان به سوی کمال پیش بینی شده و ایجاد زمینه‌های لازم برای خودسازی معنوی، سیاسی، عدالت اجتماعی در تنظیم برنامه‌های کشور از مسئولان کشور خواسته شده است. همچنین در بند (۴) اصل فوق‌الذکر عنوان شده است برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه، اقتصاد جمهوری اسلامی براساس ضوابط زیر استوار می‌شود رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری (محقق، ۱۳۹۴: ۲۵). قانونگذار از نظر ماهوی حضور انگیزه‌های معنوی را به صورت کاملاً گسترده در قانونگذاری به رسمیت شناخته است و حتی می‌توان به جرأت اذعان کرد که قانون اساسی انگیزه صرفاً مادی را بدون همراهی انگیزه‌های معنوی نفی می‌کند. در همین زمینه در مقدمه قانون اساسی آمده است: «در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل رفع نیازهای انسانی در جریان رشد و تکامل است، نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی، تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی، ... در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نیست» همچنین در بند (۳) اصل (۴۳) قانون اساسی در این مورد آمده است تنظیم برنامه اقتصادی کشور به شکلی باشد که در آن فرصت و توان کافی برای فرد؛ خودسازی معنوی وجود داشته باشد که این حاکی از توجه قانونگذار به رسیدن انسان به رشد و تعالی یا به عبارت دیگر رسیدن به کمال و قرب الهی می‌باشد و این هم زمانی میسر خواهد بود که کارایی اقتصادی وجود داشته باشد و نیز رعایت اصل

برابری در حقوق اقتصادی جامعه محترم شمرده شود از اهداف دیگر در رشد و تعالی و رفاه عمومی می‌توان به تأمین عدالت اجتماعی اشاره کرد بدین معنا که تولید ملی به طور عادلانه و منصفانه بین مردم توزیع شود در این زمینه دولت باید به منظور رفع این نارسایی‌ها با استفاده از ابزارهای مؤثر قانونگذاری اقتصادی و حمایتی دخالت کند تا از طریق آن به عنوان یک ابزار کارآمد و واقعی زمینه‌های رقابت سالم را فراهم سازد و با وضع مقررات ضدانحصار معاملات ناشی از رانت و انحصار را تعدیل کند معمولاً دولت با وضع قوانین برخی قراردادهای ناعادلانه و غیر قانونی را محدود می‌کند این قوانین و مقررات میتواند به صورت «دستورالعمل و نظارت» مانند تعیین معیارها و اهداف و تهیه شروط باشد. از این طریق دولت تا حدودی به برابری میان شهروندان و عدالت اجتماعی کمک می‌کند.

الزامات ممکن است به معنای وظایف، الزامات قانونی یا الزامات فنی باشند. در هر صورت، الزامات معمولاً به منظور تضمین ایمنی، کیفیت، بهداشت و محیط زیست برای مصرف‌کنندگان، کاربران و جامعه در کل، تعیین می‌شوند. به طور مثال، در صنعت خودروسازی، استانداردها و الزامات فنی برای ایمنی و کیفیت خودروها وجود دارد. این الزامات شامل ضوابط ساخت، شرایط آزمون و رعایت تحلیل‌های ایمنی هستند. همچنین، برخی الزامات قانونی نیز برای تأمین حقوق مصرف‌کنندگان و حفاظت از محیط زیست وجود دارند. در حوزه سلامت و بهداشت، الزامات تولید و عرضه محصولات بهداشتی و دارویی برای حفظ سلامتی و ایمنی مصرف‌کنندگان و جامعه، بسیار حیاتی هستند. این الزامات شامل استانداردهای تولید، آزمون و رعایت سیاست‌های بهداشتی و نظارت دقیق بر فرآیندهای تولید و توزیع محصولات است. به طور کلی، الزامات در همه صنایع و بخش‌های مختلف اقتصادی وجود دارند و هدفشان حفظ ایمنی، کیفیت، بهداشت و محیط زیست است. قوانین و مقررات در زمینه تولید و عرضه محصولات و نیز الزامات فنی و استانداردهای مربوط به هر صنعت باید رعایت شوند تا این هدف حفظ ایمنی و کیفیت برای جامعه محقق شود.

همانطور که اشاره شد، راهکارهای موجود برای پیاده‌سازی الزامات معمولاً در قالب قوانین، مقررات و استانداردها وجود دارند. در زیر چند راهکار متداول برای اجرای الزامات معرفی می‌شود:

۱. تدوین و اصلاح قوانین و مقررات: دولت‌ها و سازمان‌های مربوطه باید قوانین و مقررات مربوط به حوزه‌های مختلف را تدوین و به‌روزرسانی کنند. این قوانین باید الزامات و استانداردهای لازم را برای حفظ ایمنی، کیفیت و بهداشت تعیین کنند.

۲. تنظیم و نظارت: یکی از راهکارهای موثر برای اجرای الزامات، تنظیم و نظارت مناسب است. سازمان‌ها و نهادهای مربوطه مسئول نظارت بر رعایت الزامات هستند و می‌توانند با اعمال جرایم مالی، تحریم‌ها یا حتی لغو مجوزها تأثیرگذاری کنند.

۳. آموزش و ارتقاء آگاهی: آموزش و ارتقاء آگاهی درباره الزامات فنی و قانونی برای تمامی نقاط زنجیره تولید و عرضه مهم است. این شامل آموزش کارکنان، تهیه مستندات آموزشی، برگزاری کارگاه‌ها و آموزش‌های آنلاین است. تشویق و پاداش: برای تشویق سازمان‌ها و شرکت‌ها به رعایت الزامات، می‌توان از سیاست‌ها و برنامه‌های تشویقی مانند تخفیف مالیاتی، ارائه گواهی‌ها و نشان‌های کیفیت، وام‌های مشروط و همچنین اعطای قراردادها و پروژه‌های دولتی به کسانی که الزامات را رعایت می‌کنند، استفاده کرد.

۴. همکاری و تعامل: همکاری و تعامل بین دولت، سازمان‌ها، صنایع و جوامع علمی می‌تواند به اجرای موثر الزامات کمک کند. ایجاد فضایی برای تبادل اطلاعات، تجربیات و مشاوره میان ذینفعان می‌تواند باعث تسهیل در رعایت الزامات شود. اجرای موثر الزامات نیازمند همکاری بین دولت، جوامع علمی، سازمان‌ها و صنایع است. با تدابیر مناسب، الزامات می‌توانند بهبودی محسوس در ایمنی، کیفیت و بهداشت را برای جامعه به همراه داشته باشند.

الزامات معمولاً به منظور حفظ ایمنی، کیفیت و بهداشت در صنایع و خدمات مختلف تعیین می‌شوند. در ادامه، به توضیح تکمیلی راجع به راهکارهای اجرای الزامات اشاره خواهد شد:

۱. بازرسی و نظارت: سازمان‌ها و نهادهای مربوطه باید فرآیندهای بازرسی و نظارت را برای بررسی رعایت الزامات تعیین کنند. این شامل بازدیدها، بررسی مستندات، آزمایش‌ها و ارزیابی عملکرد است. در صورت عدم رعایت الزامات، تحریم‌ها و تنبیهات قانونی اعمال می‌شود.

۲. ایجاد سیستم‌های مدیریت: سازمان‌ها می‌توانند سیستم‌های مدیریتی مبتنی بر استانداردهای مربوطه را پیاده‌سازی کنند. مثال‌هایی از این سیستم‌ها عبارتند از: سیستم مدیریت کیفیت (مانند استانداردهای ISO)، سیستم مدیریت بهداشت و ایمنی (مانند استانداردهای OHSAS) و سیستم مدیریت محیط زیست (مانند استانداردهای ISO ۱۴۰۰۱). تحقیق و توسعه: تحقیقات و توسعه در زمینه رعایت الزامات می‌تواند به ابتکارات جدید و فناوری‌های پیشرفته منجر شود که کمک می‌کند تا الزامات را بهبود بخشیم. دولت‌ها می‌توانند با ارائه تسهیلات مالی و حمایت از پژوهش‌های علمی، تحقیقات و توسعه را تشویق کنند.

۳. اعمال جریمه‌ها و تحریم‌ها: در صورت عدم رعایت الزامات، می‌توان از جریمه‌ها و تحریم‌ها برای تأثیرگذاری بر سازمان‌ها و شرکت‌ها استفاده کرد. این شامل جریمه‌های مالی، تعلیق مجوزها، تعلیق فعالیت یا حتی ممنوعیت فعالیت است.

۴. ایجاد نظام گزارش‌دهی: ایجاد یک نظام گزارش‌دهی قوی و مستقل می‌تواند در شناسایی نقاط ضعف و رفع تخلفات بهبودی برای الزامات ایجاد کند. این شامل ایجاد خطوط تماس مستقیم، پنجره‌های گزارش‌دهی آنلاین و حفظ هویت گزارش‌دهنده‌ها است.

۵. هماهنگی بین المللی: در صورتی که الزامات مربوطه برای یک صنعت یا خدمات خاص بین المللی باشد، هماهنگی بین دولت‌ها و سازمان‌های بین المللی می‌تواند به اجرای موثر این الزامات کمک کند. این شامل توافق‌نامه‌ها، کنوانسیون‌ها و همکاری‌های بین المللی و منطقه‌ای و ... هم می‌شود.

۲. اصول سه گانه اقتصادی و الزامات ماهوی

در مکتب اقتصادی اسلام سه اصل خیلی مهم وجود دارد اصل اول عدالت اقتصادی است. اصل دوم اصل جهاد اقتصادی است و سوم اصل عزت اقتصادی (عبدالملکی، ۱۳۹۳: ۱۰۳) است که به عنوان اصول سه گانه اساسی مکتب اقتصاد اسلام می‌باشند، البته اصول و فروعی هم ممکن است در این چارچوب قابل افزودن باشد، ولی این اصول شاه بیت مکتب اقتصادی اسلام هستند.

۲-۱- عدالت اقتصادی

اصل اول عدالت اقتصادی مبتنی بر همان تعریفی است که امام علی (ع) از عدالت مطرح می‌کنند و می‌فرمایند: «العدل وضع کل شیء موضعه» عدالت آن است که هر چیزی در جای خودش قرار گیرد یا «العدل اعطاء کل ذي حق حقه» عدالت آن است که حق هر صاحب حقی داده شود مرحوم علامه طباطبائی (ره) معنای اصلی عدالت را اقامه مساوات میان امور میدانند. در بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی توجه به «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه...» حکایت از آن دارد که امکانات و منابع ملی به منظور رعایت اصل «عدالت» به طور یکسان و مساوی در اختیار همه قرار داده شود که این نشان دهنده توجه قانون گذاران قانون اساسی به رعایت اصل عدالت اقتصادی است. از این رو در تعریف آن می‌گویند «به هر امری آنچه سزاوار است بدهی تا همه امور مساوی شود و هر یک در جای خود که مستحق آن است قرار گیرد» (طباطبائی، ۱۳۸۲: ۲۷۶). شهید مطهری نیز عدالت را رعایت حقوق افراد و عطا کردن حق هر ذی حق به او تعریف می‌کند (مطهری، ۱۳۶۳: ۵۹) بنابراین، عدالت همواره یکی از موارد کلیدی، مهم و جدی است تا جایی که انبیای الهی همواره به آن تأکید داشته و به عنوان یکی از اصول دین در مکتب تشیع ارائه شده است. افلاطون نیز عدالت را مادر همه فضایل اخلاقی می‌دانست. در اسلام عدالت در همه زمینه‌ها، از جمله عدالت اقتصادی است

اینکه به هر صاحب حقی، باید حقش پرداخت شود. با این نگاه مفهوم عدالت اقتصادی این خواهد بود - که حقوق همه عوامل اقتصادی پرداخت شود (عبدالملکی، ۱۳۹۵: ۹۲). در یک تقسیم بندی گفته می‌شود که عوامل اقتصادی دو دسته اند: یک دسته انسانها و دسته دوم منابع هستند (مثل منابع طبیعی کالاها و ثروتهایی که به طور کلی وجود دارد) عدالت در دسته اول را عدالت توزیعی به معنای پرداخت حقوق انسانها و رفع فقر گویند (که در اینجا براساس تأکید صدر اصل ۴۳ قانون اساسی ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد و رفع تبعیض می‌باشد) و عدالت در دسته دوم را عدالت تخصیصی به معنای پرداخت حقوق عوامل و منابع اقتصادی و ثروتها گویند که خروجی آن حداکثر تولید و ثروت است.

۲-۲- جهاد اقتصادی

اصل دوم در مکتب اقتصادی، اسلام همان جهاد اقتصادی است این اصل بیان می‌کند که همه فعالیت‌های اقتصادی در مکتب اقتصادی جهان اسلام و در چارچوب شریعت اسلام، فعالیت‌های نیمه انتفاعی اند؛ یعنی افراد صرفاً به دنبال منافع مطلوبیت و رفاه خودشان نیستند. در الگوهای ماتریالیستی و لیبرال گفته می‌شود که تولید کننده در جهت به حداکثر کردن سود خود مجاز است بخشی از منابع و بخشی از تولیدش را نابود کند و از بین ببرد کاری که کشاورزان آمریکایی می‌کنند سالهایی که تولید گندمشان بیشتر است بخشی از گندم را به دریا می‌ریزند تا قیمت گندم افزایش یابد که در مکتب اسلام این امر جایز نیست.

۲-۳- عزت اقتصادی

اصل (۳) که اصل عزت اقتصادی است بیان می‌کند همه فعالیت‌های اقتصادی باید به تقویت عزت مسلمین و جامعه اسلامی منجر شود و این در واقع از «قاعده نفی سبیل» استنباط می‌شود می‌فرماید: «وان يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا» هر نوع

معامله و فعالیت اقتصادی که موجب خدشه دار شدن عزت مسلمین شود ممنوعیتی برای آن وجود دارد. قرآن بر ضرورت اقتصاد به اشکال گوناگون تأکید کرده است از جمله آیاتی که می‌تواند این وجوب و ضرورت را بیان کند آیه ۲۸ سوره توبه است که در بند (۸) اصل (۴۳) ق.ا. نیز منبعث از آیه قرآن «جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور» بر آن تأکید شده است. بند (۲) اصل (۴۳) بر این نکته تأکید دارد که به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند در شکل، تعاونی از راه وام بدون بهره یا از هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه ریزی‌های. عمومی اقتصادی کشور، در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد. تأکید قانونگذار بر «شکل تعاونی» و «عدم تمرکز و تداول در دست افراد خاص» حکایت از اصل مهم برابری و مساوات دارد و استفاده همگان از «وام بدون بهره» در اشکال مورد اشاره نشان می‌دهد که در ذات، قانون که منبعث از احکام متعالی «قرآنی و سنت پیامبر اسلام (ص) و معصومین (ع)» است حرکت کاربردی به سوی رشد و عدالت تدوین و در نظر گرفته شده است که با برنامه ریزی متعالی و به دور از حب نفس که (مورد تأکید حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری) است می‌توان بدان دست یافت بنابراین در امور اقتصادی از نظر ماهوی تدابیر لازم در جهت رشد و توسعه اقتصادی در اصل موصوف و دیگر اصول قانون اساسی وجود دارد؛ و طرق اجرایی آن نیز پیش بینی شده است که با تدوین و اجرایی کردن قوانین شفاف و اثرگذار اقتصاد مقاومتی در سطح کلان و خرد اقتصادی با توجه به بخشهای مختلف، برابر ظرفیت‌های قانون اساسی موقعیت منطقه‌ای و بومی، ایران می‌توان عملیاتی ساخت.

۳. شکل‌گیری قوانین اقتصادی

قانون اساسی براساس خواستها و مبتنی بر هدف‌گذاری به تأمین نیازهای اساسی جامعه شکل گرفته است. در اصول متعددی از قانون اساسی مجموعه گسترده‌ای از وظایف اقتصادی برای دولت در نظر گرفته شده است که بسیاری از آنها در حوزه امور مرتبط با تولید و ایجاد ثروت و درآمد قرار دارد و بیشتر با سرشت فعالیت‌های مردمی و سازوکار و تأسیسات بازار سازگار است و بر اساس ضوابط نه‌گانه ذیل اصل (۴۳) همه قوانین عادی و برنامه‌ریزی‌ها و تصمیمات دولت را مبتنی بر این ضوابط می‌داند دولت در قانون اساسی در قبال نیازهای اقتصادی انسان و مؤلفه‌های آن وظایفی بر عهده دارد در این زمینه سیاست‌های اقتصادی باید به گونه‌ای تنظیم شود تا حتی در شرایط بحرانی نیز وظیفه‌یادشده به محاق فراموشی نرود و تحت الشعاع سیاست‌ها و تدابیر اصلی دیگری که مقدم شمرده شده اند نگردد، (قاسمی، ۱۳۸۹: ۲۰). چنین امری افزون بر این اصل مستفاد از بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی است که «تأمین نیاز اساسی مسکن و.....» را از معیارهای اساسی اقتصاد جمهوری اسلامی دانسته است. یا با به رسمیت شناختن حق داشتن شغل در بند (۲) اصل (۴۳) کسانی را که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، به اخذ وام بدون بهره رهنمون می‌شود. در بند ۴ همان اصل بر رعایت آزادی شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی تصریح شده است. براساس این اصل، دولت موظف است برای کلیه کسانی که نیروی کار دارند اما سرمایه و ابزار کار در اختیار آنها نیست از طریق وام یا هر طریق مشروع دیگر امکانات سرمایه‌گذاری را از طریق بخش تعاونی فراهم کند تا همه نیروهای جامعه بتوانند در بخش اقتصادی کشور فعال باشند.

۴. بخشهای اقتصادی

مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

۴-۱- بخش دولتی

از سه بخش اقتصادی کشور بخش نخست بخش دولتی است که شامل صنایع و تولیدات می‌شود. آنچه در خصوص این بخش از اقتصاد کشور باید مدنظر قرار داد، آن است که بر اساس ضوابط مقرر در این بخش نباید به نحوی تنظیم شود که دولت را به صورت کارفرمای بزرگ و مطلق درآورد که به دلیل فقدان قانونگذاری اقتصادی مؤثر در دو دهه اخیر ره به جایی نبرده است. به نظر میرسد فقدان الزامات لازم حقوقی و مؤثر (جامع و مانع بودن؛ اعم از قانونگذاری و نظارت و ...) از ناحیه مقنن علی‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۸۴ مبنی بر واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخشهای خصوصی شرکتهای تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی از علل ناکارآمدی این بخش بوده است.

۴-۲- بخش تعاون

بخش دوم در قانون بخش تعاون شامل شرکتهای تعاونی تولید و توزیع است که طبق ضوابط و مقررات مربوط به تشکیل و اداره شرکتهای تعاونی ایجاد می‌شود بسیاری معتقدند بخش تعاون در جایگاه یکی از سه بخش اقتصادی کشور در قانون اساسی پتانسیلها و ظرفیت‌های مغفولی دارد که هرگونه کوشش در جهت بازشناسی و معرفی آنها در اقتصاد کشور، زمینه ساز بهبود وضعیت اقتصادی و گسترش توسعه در کشور خواهد شد (روشن نیا، ۱۳۹۳: ۲۰۵) این بخش نه تنها عدالت اقتصادی را هدف قرار می‌دهد و به پیوندهای اجتماعی و ارتباطات انسانی، همچنین بهبود رفاه اقتصادی و اجتماعی گروههای انسانی توجه دارد بلکه کارایی و سودآوری اقتصادی را نیز در فعالیتهای گوناگون مدنظر قرار داده است که البته ریشه در اندیشه دینی و اسلامی «تعاونوا علی البر والتقوی» هم دارد. البته باید توجه داشت آنچنان که از ترتیب مقرر در قانون اساسی استنباط می‌شود، بخش تعاونی در این قانون بر بخش خصوصی مقدم دانسته شده است. به نظر می‌رسد

که دولت باید با رعایت اصول ۴۳ و ۴۴، با رویکرد قوانین اقتصاد مقاومتی مصوب سال ۹۷ مجلس، شرکتهای تعاونی را از حالت توزیع با قانونگذاری جامع و مانع (با شفافیت، انسجام و...) به سمت تولید سوق دهد و به این شکل مشارکت اقتصادی و اجتماعی مردم در فعالیتهای آنها را که یکی از اصول مهم تعاون است فراهم آورد و با حمایت مؤثر از تعاونیهای تولیدی و اشتغال زایی کاهش تصدی دولت را تحقق بخشد.

۴-۳- بخش خصوصی

از جمله مشکلاتی که بسیاری از دولتها به خصوص در کشورهای کمتر توسعه یافته با آن مواجه اند بزرگ شدن اندازه دولت و گسترده شدن سطح دخالت آن در فعالیتهای غیرضروری است که در عمده موارد موجب بالا رفتن هزینه ها کاهش بهره وری و تشکیل نهادهای موازی و عدم توان مدیریت درست شده است. در این میان مقوله خصوصی سازی به عنوان یکی از اساسی ترین راهکارها برای حل این مشکل مطرح شده است که سومین بخش اقتصادی در قانون اساسی در عین حال که میتواند پرتحرک ترین بخش در این زمینه باشد، به دلایل متعددی فاقد این خصوصیات شد. سطح نخست این دلایل مشکل قوانین که «جنبه اجرایی و الزامات حقوقی داشته باشد» است و عمده این امر هم به اصل ۴۴ قانون اساسی بازمی گشت، اما به تدریج تفسیر این اصل تغییر یافت یعنی از حاشیه ای دانستن بخش خصوصی در اقتصاد به سمت اصل دانستن آن توجه شد به نظر میرسد اگرچه سیاستهای ابلاغی بر خصوصی سازی و پرتحرک کردن اقتصاد بخش خصوصی تأکید دارند عملاً تاکنون زمینه ای برای تحقق آن وجود نداشته است در ایران نیز همانند دیگر کشورهای در حال توسعه کشور نیز به برنامه خصوصی سازی و کوچک سازی بخش دولتی تا حدودی اقدام شده است. موفقیت خصوصی سازی بنگاههای دولتی به عنوان خط مشی توسعه اقتصادی بستگی به این دارد که چگونه معیارهای خصوصی سازی براساس شرایط خاص کشور اجرا شوند و تمامی عوامل و عناصر درگیر در خصوصی سازی در نظر گرفته

شوند بنابراین می‌توان گفت برای خصوصی سازی و سپردن اقتصاد کشور به خود مردم به دلیل عدم شفافیت نگرش دولت برای انجام این امر تغییر نیافته و هنوز اعتماد لازم به بخش خصوصی در ارکان و پیکره دولت به وجود نیامده است. با توجه به برنامه‌های توسعه اقتصادی و سیاست‌های کلی اقتصادی کشور برنامه اول تا ششم (تا سال ۹۶ چندان به طور شفاف و منسجم امر قانونگذاری صورت نگرفته است؛ قانونگذاری که دارای الزام قانونی برای مجریان و مسئولان حتی در مصوبات عادی دولتی که دیده می‌شود وجود ندارد بدین معنا که در روند اجرای برنامه‌های اقتصادی کشور که توسط مجلس اصول کلی اصل ۴۴ به تصویب رسیده است دارای الزامات حقوقی موثر نیست مفهوم چنین مصوباتی به طریق اولی یعنی بی‌قانونی زیرا اگر قانون ویژگی لازم را نداشته باشد که صداراً به آنها اشاره شد، خود به وجود آورنده فساد در جامعه می‌گردد از این رو بعضی افراد با استفاده از ضعف آن موجبات تزلزل اقتصادی، شکاف طبقاتی و نارضایتی عمومی را به وجود می‌آورند، بنابراین اقتصاد کشور در حالت کلی و به تبع آن اقتصاد مقاومتی را دچار چالش جدی کرده است. با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۲ و تصویب آن در مجلس در سال ۱۳۹۷ به دلیل فقدان الزامات حقوقی هم در اصول اثباتی اقتصاد (توزیع عادلانه ثروت کار اقتصادی و ارزش افزوده گردش آزاد ثروت، خوداتکایی اصل قناعت، اصل مصرف بهینه و...) و هم در اصول نافی آن (مخالفت با رباخواری تکاثر، عدم گردش جریان سالم، ثروت ویژه خواهی انحصار طلبی و رانت خواری و...) در امر تقنین (شفافیت، انسجام و انعطاف پذیری) در همه شاخصه‌ها از جمله شاخصه حقوقی، اصل خودکفایی و تأمین استقلال اقتصادی مانند نبود مشوق‌های قانونی شفاف در قوانین، مالیاتی بانکی بیمه‌ای و... حمایت از تولید و کالاهای اساسی و ضرورت ممنوعیت افزایش عوارض گمرکی کالاهای تجملاتی و افزایش عوارض گمرکی برای کالاهای غیرضروری و لزوم کاهش وابستگی به نفت در بودجه سنواتی و... با در نظر گرفتن تحولات جهانی در قوانین اقتصاد مقاومتی وجود داشته باشد، از یک طرف و در الزامات و بایدها و نبایدها مانند ضرورت فرهنگ سازی گفتمان سازی،

زمان بندی و برنامه ریزی همیاری و همکاری متقابل مردم و مسئولان به طوری که سهم هر قوه معین شود و عملکرد خود را نظارت کنند و دهها مورد از طرف دیگر به وسیله مقنن در قالب الزامات حقوقی با نگرش اقتصاد مقاومتی با رویکرد آموزه های دینی و ظرفیت اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بهره گیری از تجارب کشورهای موفق، تقنین نشده است تا وسیله «رشد و توسعه عدالت اقتصادی» شود که این امر وضعیت اقتصادی کشور را با چالش جدی مواجه کرده است.

نتیجه گیری

اقتصاد بنیادین، یک انقلاب اقتصادی (انقلاب سوم) برای توسعه اقتصادی و مقابله با تحریم های غیرقانونی نظام سلطه است که در راستای تفکر ناب اسلامی مبتنی بر شاخصه هایی چون استقلال خوداتکایی بهره گیری از آموزه های دینی و با تکیه بر منابع عظیم بومی، ریل گذاری بنیادین و اساسی برای آینده کشور است پژوهش های صورت گرفته و تجربیات کشورهای موفق اقتصادی که تحریم شده اند نشان میدهد که توانسته اند با قانون گذاری و با اتکا برنامه ریزی کلان برای توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران هنوز «نقشه راه اقتصادی» قدرت انطباق با شرایط داخلی و خارجی کشور را نداشته است که این مسئله ضرورت بازنگری در شیوه های تدوین استراتژیهای توسعه اقتصادی را بیش از پیش نمایان می کند. از طرف دیگر، برای اجرای الزامات می توان راهکارهای در جهت تحقق تحول بنیادین اقتصادی مبتنی بر قانون اساسی را اشاره نمود:

۱. قانون گذاری مناسب: قانون اساسی باید پایه ای قوی و گسترده برای تحول بنیادین اقتصادی باشد. بنابراین، ضروری است که قانون اساسی، اصول و مفاد مرتبط با تحول اقتصادی را در بر بگیرد و الزامات قانونی مربوط به صنعت، تجارت، سرمایه گذاری، حقوق مالکیت و سایر زمینه های مرتبط را تعیین کند.

۲. استقرار نظام حقوقی قوی: یک نظام حقوقی قوی و پایدار از جمله الزامات اساسی تحول بنیادین اقتصادی است. این نظام باید تضمین کننده حقوق و تعهدات مالکانه، حقوق کارگران، قوانین ضد رقابت‌زایی ناعادلانه، حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان و سایر حقوق و وظایف اجتماعی باشد.

۳. ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی: تحول بنیادین اقتصادی نیازمند ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی قوی است. این شامل زیرساخت‌های انرژی، حمل و نقل، ارتباطات، آموزش و پژوهش، سلامتی و سایر عوامل مرتبط است. ایجاد و بهبود این زیرساخت‌ها، اقتصاد را قادر می‌سازد که به صورت پایدار و پویا رشد کند.

۴. توسعه بخش خصوصی: تحقق تحول بنیادین اقتصادی نیازمند توسعه و تقویت بخش خصوصی است. از طریق تشویق سرمایه‌گذاری، کسب و کارهای جدید، ایجاد اشتغال و بهبود کارآفرینی، بخش خصوصی می‌تواند به رشد و توسعه اقتصادی کشور کمک کند.

۵. تعادل بین منافع عمومی و خصوصی: در تحول بنیادین اقتصادی، لازم است تعادلی مناسب بین منافع عمومی و خصوصی حاکم باشد. باید به مسائل اجتماعی، توزیع درست منابع، حفاظت از محیط زیست، عدالت اجتماعی و سایر موارد مرتبط توجه شود.

۶. اصلاح نظام مالی: یکی از الزامات اساسی تحول بنیادین اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، اصلاح نظام مالی است. این شامل ایجاد یک سیستم بانکی پایدار، تنظیم قوانین رقابتی، تشویق به سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و جلب سرمایه‌گذاری خصوصی است.

۷. افزایش تولید و صادرات: تحقق تحول بنیادین اقتصادی به شدت وابسته به افزایش تولید و صادرات در کشورهای در حال توسعه است. برای این منظور، لازم است که سیاست‌های تشویقی برای تولید داخلی، ترویج صنایع کوچک و متوسط، ارتقاء تکنولوژی و بهبود زیرساخت‌ها، توسعه بازارهای خارجی و صادرات بهینه ایجاد شود.

۸. توسعه بخش کشاورزی: بخش کشاورزی یکی از بخش‌های مهم اقتصاد کشورهای در حال توسعه است و می‌تواند نقش اساسی در تحول بنیادین اقتصادی داشته باشد. توسعه بخش کشاورزی از طریق ایجاد تکنولوژی‌های نوین، توسعه بازارهای داخلی و خارجی، تنظیم قوانین و سیاست‌های تشویقی و بهبود زیرساخت‌های مرتبط میسر است.

۹. ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی: توسعه زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی از جمله راهکارهای تحقق تحول بنیادین اقتصادی در کشورهای در حال توسعه است. این شامل زیرساخت‌های حمل و نقل، انرژی، ارتباطات، آموزش و پژوهش و سلامتی است.

۱۰. توسعه بخش خدمات: بخش خدمات یکی از بخش‌های مهم اقتصاد کشورهای در حال توسعه است و به عنوان مولد اشتغال و درآمد می‌تواند نقش مهمی در تحول بنیادین اقتصادی داشته باشد. برای این منظور، لازم است تا سیاست‌های تشویقی برای رشد و توسعه بخش خدمات، توسعه توریسم و بهبود کیفیت زیرساخت‌های مرتبط با بخش خدمات ایجاد شود.

۱۱. توسعه بخش صنعتی: بخش صنعتی به عنوان یکی از بخش‌های اساسی اقتصاد، می‌تواند نقش مهمی در تحقق تحول بنیادین اقتصادی در کشورهای در حال توسعه داشته باشد. برای این منظور، لازم است تا سیاست‌های تشویقی برای توسعه و پیشرفت صنایع مختلف (از جمله کوچک و متوسط)، ترویج صادرات محصولات صنعتی و بهبود زیرساخت‌های مرتبط با بخش صنعتی ایجاد شود. در نهایت، برای تحقق تحول بنیادین اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، حفظ پایداری سیاسی و اجتماعی، رعایت حقوق بشر و عدالت اجتماعی و بهره‌مندی از تجربه کشورهای توسعه یافته نیز ضروری است.

۱۲. توسعه آموزش و مهارت‌های کاری: ارتقاء سطح آموزش و مهارت‌های کاری جامعه از جمله اصلاحات ضروری در راستای تحول بنیادین اقتصادی است. افزایش آموزش و آموزش حرفه‌ای، توسعه دانش و فناوری، ترویج کارآفرینی و ایجاد ارتباط مستقیم بین بازار کار و آموزش می‌تواند از توانمندسازی نیروی کار و افزایش انعطاف‌پذیری آنها نسبت به تغییرات اقتصادی کمک کند.

۱۳. توسعه دانش و فناوری: این روزها، دانش و فناوری نقش بسزایی در تحول بنیادین اقتصادی دارد.

۱۴. اصلاحات ساختاری: این اصلاحات عمدتاً بر روی اصلاحات سیستم مالی، قوانین تجارت و سرمایه‌گذاری، نظام مالیاتی و قوانین کار و تولید تمرکز دارند. هدف اصلی این اصلاحات تسهیل فعالیت بخش خصوصی، افزایش رقابت، جذب سرمایه و ایجاد زمینه‌های مناسب برای تولید و رشد اقتصادی است. توسعه زیرساخت‌ها: سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی، مانند حمل و نقل، انرژی، ارتباطات و آب و برق، اساسی برای تحول بنیادین اقتصادی است. سیاست‌ها و برنامه‌های کارآمد برای بهبود و گسترش زیرساخت‌ها برای توسعه اقتصادی ضروری است

۱۵. تنظیم بازار: در فرآیند تحول بنیادین اقتصادی، تنظیم بازار مهم است. این شامل ایجاد قوانین و مقررات مناسب برای حفاظت از رقابت، جلوگیری از تصاحب ناعادلانه بازار و تنظیم قیمت‌ها است. توسعه صنایع و بخش‌های جدید: تحول بنیادین اقتصادی می‌تواند شامل توسعه صنایع و بخش‌های جدید با بالاترین پتانسیل رشد باشد. ایجاد برنامه‌های پشتیبانی و تشویق برای توسعه صنایع فناورانه، صنعت خدمات و صنایع دیگری که می‌توانند به ارتقای اقتصاد کشور کمک کنند، ضروری است. توسعه منابع انسانی: سرمایه‌گذاری در آموزش و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای بهبود مهارت‌ها و دانش فنی جامعه نقش مهمی در تحول بنیادین اقتصادی دارد. توسعه منابع انسانی کمک می‌کند تا نیروی کار ماهرتر و مجهزتر شود و باعث افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی می‌شود. این عوامل فقط بخشی از مسائلی هستند که در فرآیند تحول بنیادین اقتصادی مد نظر قرار می‌گیرند. برنامه‌ریزی دقیق، تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی، تعامل با قوانین و مقررات موجود و پایداری سیاسی و اجتماعی از عوامل کلیدی برای موفقیت در تحول بنیادین اقتصادی هستند.

همچنین می‌توان به مواردی دیگری همانند موارد زیر اشاره کرد: ایجاد و تقویت سازمان‌ها و نهادهای مستقل و کارآمد برای تنظیم و نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی. تشویق به سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی با ایجاد زمینه‌های مناسب برای رشد و توسعه کسب و کارها. توسعه سرمایه انسانی از طریق آموزش، آموزش حرفه‌ای و تحقیق و توسعه. تشویق به نوآوری و فعالیت‌های پژوهشی در صنایع مختلف. ترویج فرهنگ کارآفرینی و ایجاد شرایط مناسب برای رشد و توسعه کسب و کارهای جدید. لازم به ذکر است که هر کشور و شرایط خاصی را ممکن است الزامات و راهکارهای متفاوتی برای تحقق تحول بنیادین اقتصادی داشته باشد. بنابراین، توصیه می‌شود که با مطالعه موردی و تحلیل دقیق شرایط و نیازهای کشور خود، الزامات و راهکارهای مناسب شناسایی شود.

تمامی موارد پیش گفته شده می‌بایست در مرحله قانونگذاری با توجه به ظرفیتهای قانون اساسی و سیاست‌های کلی بتواند کارآمدی لازم را در جهت عدم اجرای سلیقه‌ای قوانین، بستن منافذ قانونی، رانت فساد و تبعیض داشته باشد که با شفافیت، انسجام، انعطاف پذیری و تنقیح قوانین با راهبرد الزامات موصوف از جمله نظارت و نظام مندی با عنصر شفافیت و به دور از تبعیض هماهنگی و یکپارچگی با دارا بودن تقنین در انسجام اصلاح و بازنگری با توجه به مقتضیات کشور با انعطاف پذیری و نیز عدم موازی کاری انباشت و تنقیح قوانین برای هر یک از نهادهای حاکمیتی اهمیت پیدا می‌کند که با فرهنگ سازی در سطوح عمومی از یک طرف و استفاده از تجربیات موفق و بومی سازی آنها در کنار عزم ملی بین مسئولان و مردم از طرف دیگر می‌تواند به منصفی ظهور و بروز برسد. و از آن در راستای تقویت بازار سرمایه در نظام بانکی کشور جهت رشد پایدار تولید، همانند کشورهای توسعه یافته در جمهوری اسلامی ایران نیز می‌تواند جنبه اجرایی به خود بگیرد که هم در روند توسعه اقتصادی و هم در حالت رکود و.... منابع نقدینگی اضافی ایجاد شده، با الزامات مصوب قانونگذار و با مدیریت و نظارت بانک مرکزی کشور به سمت تولید سوق داده شود و با هدایت نقدینگی به سمت تولید و استفاده از سایر ظرفیتهای با توجه به قانونگذاریهای

فوق، زمینه، اشتغال خوداتکایی و بهره‌وری فراهم شود و اقتصاد کشور طی زمان بندی مدون و مشخص زیر نظر کارشناسان، نخبگان، مسئولان مشارکت مردم بخش خصوصی و نیز دیگر مؤلفه‌های مهم گام بلندی به منظور مقابله با نظام ظالمانه سلطه اقتصادی و انشاءالله موجبات به وجود آمدن تمدن بزرگ اقتصاد اسلامی را نیز در پی خواهد داشت.

منابع

۱. فارسی

الف) کتابها

۱. ابدالی محمدی، اکبر (۱۳۹۶) اقتصاد مقاومتی (تفسیر جهاد کبیر، قم: جهاد دانشگاهی قم).
۲. احمد بن جعفر واضح عباسی (۱۹۹۱) تاریخ یعقوبی، ج ۱، بیروت: دارالمعرفه.
۳. جعفری لنگرودی محمد جعفر (۱۳۹۰)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق تهران گنج دانش
۴. جعفر قلی خانی، ابوالفضل (۱۳۹۴) قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران در ترازوی حکمرانی خوب انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی
۵. دوپاکیه، کلود (۱۳۳۲)، مقدمهٔ تئوری کلی و فلسفهٔ حقوق ترجمه علی محمد طباطبایی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
۶. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۵) خصوصی سازی تهران ج اول تهران: انتشارات دانشگاه تهران
۷. سادات مؤمنی حانیه (۱۳۹۵)، تجربه اقتصاد مقاومتی در کشورهای پیشرفته تهران دانشگاه امام صادق (ع)
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷) فلسفه حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار

۹. طباطبایی، محمدحسین، (۱۳۸۲)، تفسیر المیزان، ج ۱۴، قم: انتشارات حوزه علمیه قم.
۱۰. عبدالملکی، حجت الله (۱۳۹۳)، مدیریت و اقتصاد مقاومتی، تهران: بهاران.
۱۱. عمید، حسن (۱۳۸۷) فرهنگ فارسی عمید، تهران: کتاب آزاد
۱۲. لوی برول هانری (۱۳۶۴) جامعه شناسی حقوق، تهران: سمت.
۱۳. قاضی ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان
۱۴. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۹۱)، حقوق و سیاست در قرآن، قم: مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی (ره)
۱۵. مطهری، مرتضی (۱۳۶۳) نقدی بر مارکسیسم، تهران: صدرا.
۱۶. موسی زاده ابراهیم (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران

ب) مقالات

۱. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های... قانونگذاری ایران»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس
۲. تراب زاده جهرمی، محمد صادق (۱۳۹۲)، «بررسی ابعاد و مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران در اندیشه حضرت آیت الله خامنه ای فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی سال دهم ش ۳۲، قم دانشگاه معارف اسلامی
۳. حبیب زاده، محمد جعفر (۱۳۹۰)، «ظرفیتها و... جناحی ایران در ایجاد امنیت قضایی: تهران مقالات امنیت قضایی، پژوهشکده مطالعات راهبردی
۴. خلیلی، محسن (۱۳۸۸)، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یک بررسی انتقادی»، نشریه حقوق اساسی سال دوم، ش ۲.
۵. دیوید لیون (۱۳۸۴) جامعه نظارتی مسیرهای جدید در تئوری ترجمه لیدا کاووسی

فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی و مسائل ارتباط جمعی (رسانه)، سال شانزدهم.

۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، فصلنامه راهبرد، ش ۳۴

۷. فرزندی، اردکانی عباسعلی میثم، یوسفی مجید عنان پور خیرآبادی (۱۳۹۴)، «اقتصاد مقاومتی در جمهوری اسلامی ایران چالشها و راهبردها مجله پژوهشهای معاصر انقلاب اسلامی»، دوره اول ش ۱.

۸. قاسمی، آرین (۱۳۸۹)، «قانون اساسی و اقتصاد مقاومتی تهران مجموعه مقالات همایش نقش اقتصاد مقاومتی در مقابله با تحریمها، بی تا. ۲۶. مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۴)، تحولات قانون در ایران معاصر»، ماهنامه اندیشه و تاریخ سیاسی ایران معاصر، سال چهارم، ش ۱۱.

ج) پایان نامه ها

۱. روشن نیا احسان، (۱۳۹۳)، «مبانی فقهی اقتصاد مقاومتی و تأکید بر تولید داخلی»، قم: پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده الهیات دانشگاه قم

امکان سنجی تحقق حق بر مسکن در سیستم حقوقی ایران

رضا بهمنی^۱، سجاد جلالی^۲

چکیده

آنچه امروزه از شاخصه‌های حکمرانی شایسته شناخته می‌شود تنها شناسایی حق‌ها نیست بلکه برنامه‌ریزی برای تحقق آن است. امکان شناسایی کشوری که در آن حق بر مسکن از مهم‌ترین حقوق بشری در قوانین اساسی یا اسناد بالادستی به رسمیت شناخته نشده باشد وجود ندارد. در بسیاری از اسناد مهم بین‌المللی و منطقه‌ای نیز به این حق اشاره شده و کشورها خود را ملتزم به رعایت آن نموده‌اند اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود این است که امکان تحقق این حق برای همگان وجود نداشته و هرروز بر تعداد محرومین از این حق افزوده می‌شود. در ایران نیز علی‌رغم تصریح حق بر مسکن، به لحاظ عدم تبیین مفهومی این حق، عدم نسبت سنجی حق بر مسکن با سایر حقوق مالی، مدنی و سیاسی و تعیین نشدن میزان و نوع مسئولیت حقوقی دولت در تحقق حق بر مسکن، سیاست‌گذاری‌ها منسجمی صورت نپذیرفته و علی‌رغم تلاش‌های مقطعی در دولت‌های مختلف، بهره‌مندی از حق بر مسکن به خواسته‌ای غیرقابل تحقق تبدیل شده است. در این مقاله با مفهوم شناسی ماهیت حق بر مسکن، تعهدات دولت به تحقق نتیجه عینی تعبیر می‌شود و تحقق این حق چندوجهی را بدون اصلاح قاعده‌مند نظام حقوقی در تمام سطوح تقنین، اجرا و قضا امکان‌پذیر نمی‌داند.

واژگان کلیدی: دولت، سه سطح تضمین حق، حق بر مسکن، تعهد به نتیجه.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، رایانامه: Bahmani1992@gmail.com. (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، رایانامه: Sajad61Jalali@gmail.com

مقدمه

بشر از آغاز حیات خود به دنبال سرپناه بوده است و برخورداری از مسکن مناسب حقی بنیادین برای افراد یک جامعه محسوب می‌شده است، چراکه سایر حقوق آن‌ها از جمله برخورداری از امنیت، بهداشت و کرامت انسانی بدان وابسته است. به همین دلیل این حق نه تنها در قوانین داخلی کشورها بلکه در بسیاری اسناد بین‌المللی نیز تبلور یافته است.

حق بر مسکن به یک معنا می‌تواند مدخل و پیش‌زمینه‌ای برای تحقق سایر حقوق باشد. دولت‌ها در زمینه‌ی حق بر مسکن، دارای تعهد به احترام، تضمین و اجرای مؤثر هستند. تضمین و اجرای این حق بنیادین از سوی دولت‌ها در اسناد پرشماری مورد شناسایی قرار گرفته است.

در اصول نهم، پانزدهم، شانزدهم و هفدهم متمم قانون اساسی مشروطه، جهت تأمین مسکن و وظیفه دولت در این خصوص (اقدامات ایجابی) تکلیفی معین نشده لکن در آن‌ها به مصونیت مسکن افراد (اقدامات سلبی) اشاره شده است. در ذیل به اصول مذکور اشاره می‌شود:

اصل نهم

افراد مردم از حیث جان و مال و مسکن و شرف محفوظ و مصون از هر نوع تعرض هستند و متعرض احدی نمی‌توان شد مگر به حکم و ترتیبی که قوانین مملکت معین می‌نماید.

اصل پانزدهم

هیچ ملکی را از تصرف صاحب‌ملک نمی‌توان بیرون کرد مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تأدیه قیمت عادلانه است.

اصل شانزدهم

ضبط املاک و اموال مردم به عنوان مجازات و سیاست ممنوع است مگر به حکم قانون.

اصل هفدهم

سلب تسلط مالکین و متصرفین از املاک و اموال متصرفه ایشان بهر عنوان که باشد ممنوع است مگر به حکم قانون.

ولی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید بدون هیچ سابقه‌ای در پیش‌نویس اولیه قانون اساسی یک اصل خاص به این موضوع اختصاص داده شده که از دو بخش تشکیل شده است: در بخش اول، از حق مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده ایرانی سخن می‌گوید و در بخش دوم، از وظیفه دولت در تحقق این اصل سخن می‌گوید. در اصل ۳۱ قانون اساسی بیان شده است: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.» این اصل نشان از تغییر نگرش در وظایف دولت (تکلیف) در برابر حق‌های رفاهی دارد که بخشی از آن ناشی از تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در تضمین حق‌ها در سه سطح تعهد به احترام، حمایت و اجرا بوده است. دولت‌های مختلف در ایران تأمین مسکن را به عنوان یکی از اولویت‌های مهم در دستور کار خود داشته‌اند لیکن تا به امروز مشکل مسکن پابرجا باقی مانده و حتی به پدیده‌های نوظهور بی‌خانمانی مانند «گور خوابی» و «پشت‌بام خوابی» منجر شده است به گونه‌ای که تحقق این حق برای بخشی از جامعه ایران به رؤیا تبدیل شده است. آنچه در این تحقیق به آن می‌پردازیم پاسخ به این سؤالات است که دولت در قبال تحقق حق‌های رفاهی چه تعهدی دارد؟ آیا این تعهد به نتیجه است یا صرف تلاش برای تحقق این حق‌ها کفایت می‌کند؟ با تحلیل تعهدات دولت در سیستم حقوقی ایران چه میزان امکان تحقق حق بر مسکن به عنوان یکی از حق‌های رفاهی وجود دارد؟ برای

پاسخ به این سؤالات ضمن تبیین مفهوم حق بر مسکن و بررسی نگرش‌های کالا و حق گونه از آن، ماهیت تعهدات دولت‌ها را در قبال حق‌های رفاهی در سه سطح تعهد به حمایت، احترام و اجرا مورد بررسی قرار می‌دهیم و با مبنا قرار دادن اصول لیبرگ که زمینه تحقق حق‌ها را فراتر از اقدامات تقنینی می‌داند علاوه بر سیاست‌های تقنینی، به بررسی، حوزه اجرایی و قضایی ایران می‌پردازیم.

مسکن در لغت و اصطلاح

مسکن را از بعد اقتصادی می‌توان یک «کالا» خواند، از نظر جامعه‌شناسی یک «نهاد» و از منظر انسان‌شناسی یک «فرهنگ» نامید. (ایلیکا و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۶۶) در لغت‌نامه دهخدا معنای لغوی مسکن جای باش و خانه، منزل و بیت، سکونت و مقام، جای آرام معنا شده است. (مشرف جوادی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۱۱۶)

مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی «واحد مسکونی» را چنین تعریف نموده است: «تمام یا قسمتی از یک ساختمان است که حداقل شامل یک اتاق و سرویس مستقل بوده و دارای ورودی مستقیم یا غیرمستقیم از معبر عمومی باشد. شکل متعارف آن، خانه معمولی و واحد آپارتمانی است که برای سکونت یک خانوار ساخته می‌شود».^۱

در قالب تعاریف ارائه شده می‌توان مسکن را مکانی در نظر گرفت که هم جنبه مادی دارد و هم در ابعاد روحی و ارزشی زندگی فرد اثرگذار است، چراکه محل سکون و آرامش در نظر گرفته شده است.

بر اساس نظریه عمومی شماره ۴ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در خصوص «مسکن مناسب» در چارچوب ماده ۱۱ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ چنین بیان شده است که از نظر کمیته مسکن مناسب تنها یک سرپناه با سقف یا

۱ مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی (bhrc.ac.ir)

منحصراً یک کالا نیست؛ بلکه مسکن مناسب به معنای حق زندگی کردن درجایی همراه با امنیت، آرامش و کرامت است. (مشرف جوادی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۶۶۷) شرایط مختلفی برای یک سرپناه باید وجود داشته باشد تا بتوان آن را «مسکن مناسب» نامید. از این رو برای آنکه مسکنی مناسب باشد، باید حداقل از معیارهای؛ امنیت در تصرف، در دسترس بودن خدمات، توان مالی برای بهره‌مند شدن از سایر حقوق، قابلیت سکنی، دسترسی، موقعیت و تناسب فرهنگی برخوردار باشد. (OHCHR, 2009: No. 21: 3-4)

حق بر مسکن در سیستم حقوقی ایران

بر اساس اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.» و همین‌طور در اصل ۳۳ قانون اساسی بیان می‌دارد: «هیچ‌کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل موردعلاقه‌اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت، مگر در مواردی که قانون مقرر می‌دارد.»

ماده ۱ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ دولت را موظف می‌کند که «به‌منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، [...] از طریق حمایت‌های لازم اقدام نماید. در ماده ۷۳ منشور حقوق شهروندی آذرماه ۱۳۹۵ حق بهره‌مندی از مسکن ایمن و متناسب با نیاز شهروندان مورد شناسایی قرار گرفته است و ماده ۷۴ آن بیان می‌کند که دولت در زمینه تأمین و بهبود وضعیت مسکن متناسب با ویژگی‌های بومی و ارزش‌های فرهنگی، اجرای مقررات ملی ساختمان طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی را فراهم می‌سازد.

در ماده ۵۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلف به بهسازی شده‌اند و دولت نیز مکلف به تأمین منابع مالی و زمین موردنیاز در طول اجرای قانون شده است. در سال ۱۴۰۰ قانون جهش تولید مسکن باهدف عرضه سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی به تصویب رسیده است.

در کنار قوانین و مقررات ملی، ایران در ۴ آوریل ۱۹۶۸ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را که در بردارنده تعهدات در حوزه حق بر مسکن است امضا نموده و در ۱۷ اردیبهشت ۱۳۵۴ به تصویب مجلس ملی رسانید که وفق ماده ۹ قانون مدنی مقررات این میثاق برای تمامی دستگاه‌ها لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.

ماهیت تعهدات دولت‌ها:

در حقوق خصوصی تعهدات را به دودسته تعهد به وسیله و نتیجه تقسیم می‌کنند. در تعهد به وسیله، متعهد انجام کار معین یا دستیابی به نتیجه خاصی را بر عهده نمی‌گیرد، بلکه تعهد می‌کند که تمامی کوشش متعارف خود را برای رسیدن به نتیجه انجام دهد و در این راه همانند یک شخص متعارف در آن اوضاع و احوال رفتار نماید (نصیری خوزانی، ۱۳۸۰: ۱۲۶). تعهد به نتیجه یعنی فرد باید نتایج حاصله از آن عقد را در اختیار قرار دهد (امامی، ۱۳۴۰: ۴۵۹). در تعهد به وسیله اثبات این امر که قرارداد به نتیجه موردنظر نرسیده است، برای اثبات عدم اجرای عقد کافی نیست، زیرا متعهد وصول به نتیجه خاصی را بر عهده نگرفته بوده است؛ بنابراین متعهد ناگزیر است ثابت کند متعهد رفتار متعارف نداشته است و در انجام تعهد و تمهید به وسیله معهود کوتاهی کرده و به بیان دیگر مرتکب تقصیر شده است (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ۱۶۹) اما در تعهدات به نتیجه، قضیه به صورت دیگری است؛ متعهد راه‌گزینی جز اجرای تعهد ندارد، اثبات بی‌تقصیری کفایت نمی‌کند، بلکه در صورت عدم

اجرای تعهد باید وجود قوه قاهره را به اثبات برساند و کافی نیست که متعهد تلاش خود را اثبات کند، بلکه یا باید نتیجه را در اختیار متعهد له قرار دهد یا دخالت یک عامل خارجی را در عدم تحقق نتیجه ثابت نماید (تفرشی و مرتضوی، ۱۳۸۸: ۱۴). این تقسیم‌بندی ابتدا در حقوق خصوصی در باب حقوق تعهدات طرح گردید و به سایر بخش‌ها کشیده شد و به تدریج اندیشه تطبیق این مفاهیم با تعهدات دولت‌ها در زمینه حق رای مردم و تهیه امکانات اقتصادی نیز نمایان شد (قاری، ۱۳۸۰: ۲۲۴).

برخی حقوق‌دانان نیز با قرار دادن حق بر مسکن ذیل حقوق بشر و توجه به حق‌های نسل اول (مدنی و سیاسی) و نسل دوم (اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و توجه به تمایزات آن‌ها حق بر مسکن را در زمره حقوق نسل دوم بشری به شمار آورده‌اند (اسماعیلی، امینی پزوه، ۱۳۹۵: ۷۰) درج تعهدات دولت در خصوص حق بر مسکن نیز مانند برخی دیگر از حقوق مردم در ذیل حقوق ملت و تکالیف دولت را متأثر از اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ میلادی می‌دانند که در بند ۱ ماده ۲ این میثاق به بیان تعهدات دولت‌ها به‌ویژه در عرصه داخلی می‌پردازد که این در مقابل این حقوق دربردارنده بسیاری از عناصر مربوط به ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر اعمال آن‌هاست. در این ماده بیان شده است: هر کشور طرف این میثاق متعهد می‌گردد به سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و تعاون بین‌المللی به‌ویژه در طرح‌های اقتصادی و فنی - با استفاده از حداکثر منابع موجود خود به‌منظور تأمین تدریجی اعمال کامل حقوق شناخته شده در این میثاق با کلیه وسایل مقتضی بخصوص با اقدامات قانون‌گذاری اقدام نمایند.

مهم‌ترین ویژگی این تعهدات؛ «ایجابی»، «هزینه‌بر و وابسته به امکانات»، «تدریجی و برنامه‌ای بودن» آن‌هاست. (اسماعیلی، امینی پزوه، ۱۳۹۵: ۷۴)

ایجابی یا مثبت:

این اصطلاح که اولین بار در دسته‌بندی آزادی‌ها توسط آیزیا برلین بکار رفته قابلیت اطلاق و تعمیم بر حقوق یا آزادی‌های نسل اول و دوم را نیز یافته است. به همین ترتب دولت واجد دودسته تعهدات سلبی یا منفی و مثبت یا ایجابی گردیده است. در تعهدات سلبی با ترک فعل قابل تضمین است، تعهدات ایجابی با انجام فعل. ماده ۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، هر دولت را موظف به «تصویب قوانین یا دیگر اقدامات در صورت ضرورت» کرده است. به غیر از قانون‌گذاری اقدامات دیگر را تنها در شرایط خاص لازم دانسته، این در حالی است که در میثاق ح.ا.ا.ف اصل را بر انجام تمامی اقدام‌ها گذاشته و تأکید بیشتری بر قانون‌گذاری کرده است. دولت‌ها در این میثاق موظف به «تحقق کامل حقوق شناخته‌شده در میثاق حاضر از طریق همه ابزارهای مناسب که به خصوص شامل اتخاذ اقدامات تقنینی شود» شده‌اند. اصول لیمبرگ این ابزارها را علاوه بر قانون‌گذاری، شامل اقدام‌های اداری، قضایی و آموزشی نیز دانسته است. (E/CN.4/1987/17, Principle 17)

هزینه‌بر و وابسته بودن به امکانات:

وظایف دولت در مقابل حق‌های نسل دوم را تعهدات وابسته به امکانات و منابع و در واقع تعهدات هزینه‌ای در مقابل تکالیف او در برابر تعهدات بی هزینه حق‌های نسل اولی می‌نامند و هزینه‌بر بودن این تعهدات را روی دیگری از ایجابی بودن آن‌ها قلمداد می‌کنند و برای اثبات این ادعا ذکر عبارت‌هایی مانند «لزوم مساعدت و همکاری بین‌المللی دولت‌ها به‌ویژه اقتصادی و فنی» یا «با حداکثر منابع در اختیار» را شواهدی در اثبات این ادعا می‌دانند. (اسماعیلی، امینی پزوه، ۱۳۹۵: ۷۴)

تدریجی و برنامه‌ای بودن

تدریجی بودن تعهدات در قبال این حقوق نیز تابعی از ابعاد دیگر ماهیت آن‌ها مانند ایجابی بودن است. برخلاف حقوق نسل اول که به محض وجود قانون، عملی هستند و تعهدات دولت در مقابل آن‌ها فوری است، این حقوق به صرف وجود قانون عملی نیستند و نیازمند برنامه‌ریزی برای اجرا هستند از این رو تعهدات دولت در این بخش تدریجی نیامده می‌شود. میثاق حقوق، ا.ا.ف برای بیان تکالیف دولت‌ها از «تعهد به برداشتن گام‌هایی» و «اعمال فزاینده تا تحقق کامل» سخن گفته که این عبارات تدریجی بودن اعمال تعهدات را نشان می‌دهد و از سویی «تحقق تدریجی حق بر آموزش متوسطه و آموزش عالی رایگان» در بند ۲ ماده ۱۳ و هم چنین لزوم وجود طرح عملی تفصیلی برای اجرای تدریجی این حق بهترین شاهد مثال برای اثبات این مدعاست. هر سه خصیصه ماهیتاً مؤید اصول لیبرگ در عدم کفایت تقنین صرف در تحقق این حق‌ها هستند.

بعد از شناسایی یک حق و مورد تایید سیستم تقنین قرار گرفتن، دولت‌ها برای تضمین آن در سه سطح تعهد دارند:

سطح اول: تعهد به اجرا؛ اجرای حق با تضمین اینکه این حق برای همه در دسترس است و اینکه گام‌های مثبتی در دولت برای بهره‌مندی از این حق برداشته شود. در این سطح افراد باید بتوانند بهره‌مندی از حق را در عمل تجربه نمایند.

سطح دوم: تعهد به احترام؛ احترام به حق بر مسکن با اجتناب از هر اقدامی که در جهت جلوگیری از دسترسی عموم به این حق انجام گیرد. هر فرد باید بتواند به عنوان یک هویت مستقل و با حقوق و ارزش‌های فردی خود احترام شود.

1. Obligation to Fulfill

2. Obligation to Respect

سطح سوم: تعهد به حمایت^۱؛ حمایت از حق بر مسکن با در نظر گرفتن اقدامات لازم برای حذف موانع تحقق حق بر مسکن توسط افراد یا جوامع صورت می‌گیرد. که برای انجام این سه تعهد نقش‌آفرینی دولت‌ها در فراهم‌سازی محیط سیاسی و اقتصادی، تدوین چارچوب‌های قانونی و تدارک سیاست‌های متناسب لازم است. این سطح بیانگر وجود مکانیزم‌ها و تضمیناتی در قوانین و اجتماع است تا از افراد در برابر نقض حق خود بر مسکن دفاع نماید و اعمال این سطح می‌تواند از طریق دادگستری‌ها و سازمان‌های حقوق بشری تحقق یابد و در صورت نقض حقوق مسیرهایی شفاف حقوقی برای دفاع در دسترس قرار می‌دهد. می‌توان ادعا کرد این تقسیم‌بندی تفاوت انگاری سابق بین دو نسل از حق‌ها از حیث ایجابی و سلبی را تغییر داده است. به اجمال تعهد به احترام را تعهد دولت به دخالت نکردن و عدم تعرض، تعهد به حمایت را تعهد له جلوگیری از تعرض دیگران به حقوق فرد و تعهد به اجرا را تکلیف دولت به انجام برخی اقدامات به حساب آورد که با این وصف قرارگیری حق بر مسکن در هر نسلی می‌تواند مستلزم تعهد دولت در هر سه سطح باشد.

در اسناد بین‌المللی تعهدات دولت‌ها در خصوص بخشی از نیازها مانند حق بر آب، حق بر بهره‌مندی از حمایت منافع مادی و معنوی هر محصول علمی، ادبی یا هنری و یا حق مشارکت در حیات فرهنگی فوری دانسته شده است (E/C.12/2002/11, para37, E/C.12/GC/17,) و با قید تعهد دولت به استفاده از «حداکثر منابع در اختیار^۲» معتقد است اگر دولتی قصور خود را به فقدان منابع در اختیار نسبت دهد باید ثابت کند که هر تلاشی را برای استفاده از تمامی منابع موجود برای برآوردن حداقل تعهدات به‌عنوان موضوعی دارای اولویت بکار بسته است. بنابراین بار اثبات استفاده حداکثری از منابع، بر عهده دولت است که باید حتی در صورت کمبود منابع بیشترین حقوق را تضمین نماید. حق بر مسکن به‌عنوان یک مثال اگرچه مشمول هیچ‌کدام از تعهدات فوری و

1. Obligation to Protect

2. to the maximum of its available resources

غیرقابل تعلیق محسوب نمی‌شود اما نمونه‌ای مناسب برای طرح ادعای کمبود منابع و نقض حقوق می‌تواند تلقی شود. آنچه در خصوص این مصادیق از حق‌های غیر فوری و غیرقابل تعلیق از اسناد بین‌المللی به دست می‌آید، «دست‌یابی تدریجی به تحقق کامل حق‌ها» است که در بند ۱ ماده ۲ میثاق به آن اشاره شده است. با این وصف که تحقق تمامی حق‌ها در مدتی کوتاه امکان‌پذیر نبوده ولی این مانع نباید به‌گونه‌ای تفسیر شود که تمام تعهدات را از محتوا خالی کند. این عبارت متضمن تعهد به حرکت به سمت این هدف در سریع‌ترین زمان ممکن است که باعث می‌شود تعهد اخیر ماهیتی مستمر و رو به تزاید بیابد. آنچه از این استمرار و تزید می‌توان برداشت نمود قابلیت ارزیابی و نظارت‌پذیری این دسته از تعهدات است، به این صورت که دولت‌ها مکلف هستند مدت زمان معقولی برای اعمال این حق‌ها مشخص کنند و این برنامه‌ها باید رشته‌ای از تاریخ انجام اقدام‌های مدنظر را برای دوره‌زمانی از اعمال تدریجی طرح تنظیم کند. (Para ۱۰, ۴/۱۹۹۹/۱۲.E/C) تا اعمال تعهدات دولت حالت عینی به خود گیرد. اثر متعاقبی که دست‌یابی تدریجی به همراه دارد منع عقب‌گرد است که تحت عنوان «منع اقدام‌های قهقرایی»^۱ در اسناد بین‌المللی از آن نام برده می‌شود. منطقی است که اگر تحقق حق‌ها رو به تزید و تدریجی باشد هر اقدامی که ناقض تعهدات دولت در هر سه سطح باشد نه تنها ممنوع بوده بلکه به عنوان یک اصل موجب تغییر مدعی و مدعی الیه می‌گردد. در این صورت این دولت‌ها هستند که بار اثباتی را به دوش خواهند کشید. (E/C.12/GC/18, Para 21)

سیاست‌های تقنینی، اجرایی و قضایی حق بر مسکن در سیستم حقوقی ایران

طرح مطالب گذشته نشان داد که همه حق‌ها از یک جنس نیستند و دولت‌ها تعهدات یکسانی در قبال همه آن‌ها ندارند. حق بر مسکن نیز در زمره حق‌های غیر فوری قرار

داشته که تحقق آن نیازمند رعایت اصول استفاده حداکثری از منابع، دست‌یابی تدریجی و منع اقدام قهرایی برای تحقق عینی حق بر مسکن است که همه آن‌ها به عنوان تعهد دولت به نتیجه شناخته می‌شود. تعهد دولت در تحقق حق بر مسکن با استناد به منطوق اصل ۳۱ قانون اساسی در «فراهم نمودن زمینه اجرای اصل» و مشروح مذاکرات مجلس موسسان، نشان از ایجابی بودن تعهد دولت در این بخش دارد «...اگر مقصود این است که در قانون برای دولت وظیفه تعیین نکنیم، صحیح نیست زیرا ما یک فصل به نام وظایف دولت داریم و وظیفه هم معنی می‌کنیم... به دنبال هر حقی برای ملت، به طور طبیعی وظیفه یا برای دولت پیش خواهد آمد...» (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۸۳) و اولویت‌بندی اقشار جامعه، نشان از درک صحیح هزینه‌بر بودن این حق و وابستگی آن به منافع دارد که این دغدغه را در مذاکرات نهایی مجلس موسسان نیز می‌توان یافت. «... اصل غیرقابل اجراست؛ چون مسئولیت سنگینی بر عهده دولت می‌گذارد که قدرت اجرای آن را ندارد...» (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۸۲) و «هیچ قشر و گروهی بر دیگری برتری ندارد؛ بنابراین نباید روستاییان و کارگران را اولویت داد بلکه باید بگوییم اقشار مستضعف و کم‌درآمد یک صفت عام است» (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۸۱) ... پاسخ اشکال نخست این است که هر وظیفه‌ای بر عهده دولت، مشروط به قدرت است بنابراین تامین مسکن به تدریج و به میزان توان دولت انجام می‌گیرد. «که دلالت بر درک صحیح از ماهیت تدریجی این حق دارد.

ابهام در تعریف مسکن

آنچه در سابقه تقنین در حوزه مسکن غلبه دارد تاکید بر مالکیت گستره بر عین است. تمام تعاریفی که از مسکن در قوانین و مصوبات وجود دارد که شرح آن در بخش تعریف لغوی و اصلاحی گذشت دلالت بر رویکرد قانون‌گذار به تحقق این حق بر مالکیت اشخاص بر عین دارد. این تاکید تک‌وجهی سیاست‌های مالک نشینی باعث گردیده انواع دیگر این

حق که می‌تواند خود را در قالب مسکن استیجاری نشان دهد کاملاً در حوزه تقنین ناپیده گرفته شده است. تأکید بر این موضوع نه تنها امکان مالکیت برخی گروه‌ها بر عین را تا حد غیرممکن کاهش داده، بلکه با فراموشی امکان حمایت از سایر اشکال تحقق حق مسکن نابرابری‌های گسترده‌ای ایجاد نموده که بحران‌های اجتماعی را نیز به همراه داشته است.

این زمینه‌سازی با ایجاد سایر خلاهای قانونی از جمله عدم تعریف مسکن استطاعت‌پذیر، زمینه را برای ابهام بیشتر در اصل حق بر مسکن و متعاقب آن ترجیح حق بر مالکیت عین به استیفای حق زندگی ایجاد نموده است. این تقلیل مفهومی مسکن را به عنوان یک حق عام به یک کالا بدل ساخته است که دسترسی و تخصیص آن به فرآیندهای بازار عرضه و تقاضا سپرده شده است. در حالی که علاوه بر اصل ۳۱ به موجب صراحت قانون اساسی در چندین مورد این حق به گونه‌ای که دربردارنده اهداف ارزشی و انسان‌ساز باشد مورد اشاره قرار گرفته است:

- بند ۱۲ اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کاربرد:

- پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی در جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

- بند ۱ اصل چهل و سوم: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

با تقلیل مفهومی حق بر مسکن و استمرار نگرش کالایی به آن، بحرانی چندوجهی در جامعه

ایجاد گردیده که برای خانوارهای مالک نشین و دارای چند مسکن منزلت بخش است و برای خانواده‌های فاقد آن منزلت زدا. گروه اول با سکونت بلند مدت خود در یک محله خاص سرمایه‌های اجتماعی آن‌ها به صورت انباشتی افزایش پیدا کرده، اما گروه دوم به دلیل فقدان ثبات سکونتی ناشی از افزایش بهای کالا از چنین فرصتی بهره‌مند نمی‌شوند. گروه اول از محل این املاک درآمدهای مستقیمی به دست می‌آوردند که از یک سو بخش زیادی از درآمد گروه دوم به این بخش تخصیص یافته که منجر به کاهش شدید کیفیت زندگی در سایر بخش‌ها می‌گردد (بحران شکاف رفاهی) و از سویی با تحقق ارث، بحران نابرابری بین نسلی را گسترش می‌دهد. اگر به این تبعات اجتماعی یکپارچه بنگریم به بحران نابرابری در فرصت‌های زندگی میان دارندگان این کالا و محرومان از آن می‌رسیم که تماماً با اهداف مصرح قانون اساسی و همین‌طور انسان‌شناسی مبتنی بر رشد قانون اساسی مغایرت دارد. (حبیب نژاد و همکاران، ۱۴۰۰: ۶۹)

تلاطم در مساله مالکیت

اگرچه برخی مکاتب همانند نئولیبرال‌ها براین باورند که حق‌های مشمول باز توزیع و درآمد از جمله حق بر مسکن، خود مانعی برای حقوق حق‌های واقعی مانند حق مالکیت بوده و مانعی برای اجرای درست حق‌ها به شمار می‌روند (صادق اسداللهی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷) اما در این مقاله حق بر مسکن - با هر تعریفی اعم از حق تملک عین یا منافع - خود بخشی از پدیده پیچیده و چندوجهی مالکیت است که همواره در سیستم حقوقی ایران دچار آشوب بنیادینی بوده است. حق مالکیت با تبیین گزاره‌های؛ تعریف اشیا مورد تملک، نحوه تضمین، تحدید، اسباب سلب و انتقال مالکیت و حتی ادله اثبات دعوا، نه تنها به حقوق اقتصادی می‌پردازد بلکه به مثابه یک نظام حکمرانی، سیاست‌های اجتماعی را تعیین می‌کند و داشته‌های فردی و ناقص یک ملت را به نیرویی سازنده و نهادی تبدیل می‌سازد. (عجم اوغلو، ۱۴۰۰: ۶۲)

تبیین حقوق مالکیت مبادلات اقتصادی را تسهیل می‌کند، استفاده کارا و پایدار منابع را مسجل می‌سازد، امکان تکامل بازارهای اثربخش را می‌دهد، شفافیت و پاسخگویی اقتصادی را قطعی می‌کند، رفاه و آرامش مردم یک جامعه را فراهم می‌سازد و محرکی مهم برای حکمرانی خوب می‌گردد. فقدان یک نظام جامع مالکیت مانعی مهم برای امنیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جوامع می‌شود و تبیین این نظام حقوقی اقتصادی چهار کارکرد اصلی را می‌تواند ایفا نماید:

- مالکیت به مثابه نظامی از قواعد که بسته به حقوق و تعهدات بین مردم و دارایی‌ها را تعریف می‌کند.
- به مثابه تجلی نظام حکمرانی عمل می‌کند.
- مالکیت به مثابه بازاری برای مبادله دارایی‌ها است.
- به مثابه ابزار سیاست اجتماعی حکومت است.

این مهم در حالی است که سیستم تقنین در ایران هیچ‌گاه دارای رویکرد منسجمی در بخش مالکیت نبوده و با خلط مبانی که نشان از تداوم علل تاریخی دارد، تحقق حق‌های منبعث از آن را نیز با مشکل روبرو ساخته است. در سطح حمایتی، حق بر مسکن اعم از عین یا منافع، از نظر قانون مدنی در زمره عقود خصوصی و تابع اراده طرفین قرار داده است و که همین وضع منجر به نابسامانی گسترده‌ای نرخ‌گذاری مسکن گردیده است به گونه‌ای که حسب تورم اعلامی مرکز آمار ایران، شاخص قیمت مسکن تهران در دی‌ماه ۱۴۰۱ برابر با ۱۹۱٫۴ و تورم ماهانه آن ۹٫۸ درصد بوده که بالاترین رکورد دو سال اخیر آن بوده و رشد نقطه‌ای مسکن نیز برابر با ۶۶ درصد که بالاترین سطح در یک سال اخیر آن و رشد اجاره تنها در سه ماهه تابستان ۱۴۰۰ نسبت به سه ماهه قبل آن حدود ۲۳ درصد بوده است.^۱ وضعیت نابسامان اجاره منازل مسکونی به گونه‌ای ادامه یافت (عقب‌گرد و اقدام قهقرایی) که شورای

1. <https://www.amar.org.ir/>

عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مصوبه‌ای در خصوص مدیریت رشد اجاره‌بهای مسکن در اردیبهشت ۱۴۰۱ وضع نمود و محدودیت ۲۵ درصدی در تهران و کلان‌شهرها و ۲۰ درصدی در سایر شهرهای کشور را تعیین نمود و تصمیم‌گیری نسبت به ادامه این روند مداخله‌ای را منوط به تقنین مجلس شورای اسلامی نمود که در عمل نه تنها مصوبه مزبور تأثیری بر روند ملتهب‌ناداشت^۱ بلکه هیچ تقنینی از سوی مجلس شورای اسلامی نیز صورت نگرفت که نشان از عدم تلاش برای تضمین حق بر مسکن در هر سه سطح دارد.

زمانی که کارکردهای مالکیت تنها به حقوق و تعهدات مردم وفق حاکمیت اراده ایشان تقلیل یافته باشد و به عنوان ابزار حقوقی اقتصادی رشد از آن بهره گرفته نشود، تعهدات دولت در هر دو سطح حمایت و اجرا نقض گردیده و حق بر مسکن نیز به مساله‌ای خصوصی بین اشخاص جامعه و تابع اراده آزاد تقلیل می‌یابد که تنها در صورت صحت اراده‌ها مشمول سطح احترام (احترام به اراده طرفین قراردادی) خواهد بود.

عدم سیاست‌گذاری صحیح در حوزه مالکیت تنها ناظر به روابط قراردادی بین اشخاص نبوده و نداشتن اطلاعات دقیق آماری به دلیل الزامی نبودن ثبت املاک و اعتبار شرعی اسناد عادی در مقابل اسناد رسمی (**نقض در تضمین حق**)، عدم وجود سیاست‌گذاری در قوانین حاکم بر محدوده و حریم شهر که امکان الحاق به شهرها و قابلیت سکونت رادارند) **نپرداختن به محدودیت‌ها**)، نظام‌مند نبودن نحوه اعمال حق مالکانه دولت بر اراضی ملی (**بی‌توجهی به اسباب تملک و سلب**) و همچنین عدم شفافیت در محدودیت‌های مالکین اراضی زراعی و تغییر کاربری از جمله موانع حقوقی هستند که باعث تبدیل مسکن به کالایی سرمایه‌ای و تنزل حق بر مسکن به کالایی صرفاً اقتصادی گردیده‌اند. از نکات جالب توجه این تلاطم می‌توان به طرح مسکن ملی دولت در حریم و محدوده شهرها اشاره نمود درحالی‌که وفق ماده یک قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های

1 <https://www.isna.ir/>

فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ امکان صدور سند ثبتی تنها برای اعیانی وجود داشته و متقاضی ساخت مسکن به دلیل عدم امکان اخذ سند ثبتی برای زمین نمی‌تواند از تسهیلات ساخت مسکن که شرط لازم آن ارائه سند ثبتی است استفاده نماید.

پاسخگو نبودن دولت‌ها

مسئله مسکن از قبل انقلاب تاکنون دغدغه مهم تمامی دولت‌ها بوده است و در تمام برنامه‌های توسعه نیز یکی از محورهای مهم بوده است. تحقق حق بر مسکن نیازمند توجه به ویژگی‌های خاصی است؛ از یکسو ماهیت حقی منزلت بخش را دارد که زمینه انباشت سرمایه‌های اجتماعی را برای جامعه فراهم می‌آورد و از سوی دیگر کالایی اقتصادی است. از که متأثر از محیط پیرامون و شرایط جغرافیایی، نظیر دسترسی‌ها و سایر عوامل است. از منظر اقتصاد کلان نیز بخش مسکن به لحاظ ارتباط پسین و پیشین بسیار بالا با سایر بخش‌های اقتصادی یکی از موتورهای محرک اقتصادی محسوب می‌شود که در صورت رونق، اشتغال‌زایی بالا به همراه رشد اقتصادی را به دنبال دارد. تأثیر مستقیم بر حوزه اجتماعی و رشد اقتصادی هر دولتی را ترغیب به تحقق عینی این حق می‌نماید. این مهم در صورتی است که خوانش دولت‌ها در ایران از ماهیت تکالیف حوزه مسکن، تحقق عینی نتیجه نبوده و با توجه به لزوم استفاده حداکثری از منابع و ماهیت تدریجی و زمانمند تحقق این حق که مستلزم پاسخگویی است در عمل هیچ دولتی به جز کلی‌گویی در اهداف و برنامه‌ها خود را متعهد به نتیجه در این بخش ندانسته است. به‌عنوان مثال قانون جهش تولید مسکن که در مرداد ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در شهریور همان سال به تأیید شورای نگهبان رسید در ماده یک دولت را مکلف به تأمین... **سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور...** نمود که تا زمان نگارش این مقاله دولت نه تنها برنامه‌ای زمانمند و متضمن جزئیات که دلالت بر توجه به سایر شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی خود برای اجرا داشته باشد ارائه ننموده، بلکه در مواردی ضمن انکار

اصل تعهد دولت در ساخت (عدم تضمین حق در سطح اجرا)، وظیفه این نهاد را بسترسازی برای تأمین (تضمین حق در سطح حمایت) عنوان داشته‌اند. بررسی تجربه کشورهای دیگر به عنوان مثال آلمان نشان می‌دهد که آن از ۱۳۰ سال اذعان داشته‌اند مشکل مسکن اساساً یک ماهیت اقتصادی دارد و حل این معضل جز با حضور مؤثر دولت به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل تغییر وضع موجود، ممکن نخواهد بود. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) نهادهای مرتبط با تحقق این حق در سطوح بسیاری پراکنده شده‌اند (وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و شرکت مادر تخصصی شهرهای جدید، بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و امور ایثارگران در خصوص مشمولین این نهادها، شورای مسکن و...) که ضمن نامعلوم بودن متولی اجرا، این حالت مناطق خاکستری به دلیل صلاحیت‌های هم‌پوشان ایجاد نموده و ضمن ایجاد رویه‌های غیر شفاف به سردرگمی در سیاست‌گذاری و اجرا منتهی شده است.

عدم ضمانت اجرای قضایی

با معلوم شدن ماهیت حق بر مسکن و همین‌طور تعهد به نتیجه رو به تزايد دولت در قبال این حق، در این بخش به بررسی میزان ضمانت اجرای قضایی به عنوان بالاترین نوع تضمین در ایران می‌پردازیم.

در سال ۲۰۰۸ پروتکل اختیاری که حق دادخواهی برای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به رسمیت می‌شناخت مورد تصویب قرار گرفت و در سال ۲۰۱۳ لازم‌الاجرا گردید. وفق ماده ۲ این پروتکل هر فرد تحت صلاحیت کشور عضو پس از طی مراحل دادخواهی داخلی و رعایت شروطی دیگر می‌تواند نسبت به ثبت شکایت اقدام نماید. در یک پرونده فردی با این استدلال که نبود دسترسی مؤثر به دادگاه‌های کشو مانع از آن شده که وی شرایط غیرعادلانه قرارداد رهن و سودی که حق بر مسکن را نقض نموده به چالش بکشد علیه

دولت اسپانیا طرح شکایت نمود که کمیته با احراز صلاحیت خود به دولت اسپانیا متذکر گردید حق بر مسکن باید برای همه افراد بدون توجه به درآمد یا دسترسی به منابع اقتصادی تضمین شود و تمامی افراد باید حدی از امنیت در تصرفات را داشته باشند که متضمن حمایت از آن‌ها در برابر خلع ید اجباری، تعرض یا سایر تهدیدها باشد. کمیته نتیجه گرفت که ابلاغ نامناسب منجر به این مسئله شده است که فرد نتواند از حقوق خود دفاع کند و حق مسکن نقض شود (مشرف جوادی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۱۲۵).

با وجود عضویت ایران در میثاقین اما در پروتکل عضویت نیافت و از این رو افراد تحت حمایت میثاق نمی‌توانند علیه دولت در کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طرح شکایت کنند، هرچند به طور کلی دولت‌های عضو میثاق متعهد به ایفای تعهدات خود هستند اما حق دادخواهی آن‌ها از این مسیر غیرممکن است. امکان یا امتناع دادخواهی حق‌های رفاهی، یعنی امکان الزام قضایی آن‌ها از طریق دادگاه‌های داخلی و تعیین ضمانت اجرا برای آن‌ها تا حدی به عوامل فراتر از قانون اساسی بستگی دارد و قوانین اساسی به مقابله با استعاره‌های عمدتاً دفاعی‌ای برمی‌خیزد که به طور سنتی با حقوق بشر مرتبط‌اند (محمد نجفی کلیانی و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۴۰). قانون‌گذار ایرانی جهت تضمین حق بر مسکن عمومات تقنین را در نظر گرفته است که شامل اصل ۱۵۹ قانون اساسی در تعیین دادگستری به عنوان مرجع رسمی تظلمات شکایات می‌شود ولی در جهت تحقق این حق رفاهی هیچ تقنینی که متعهد علیه آن دولت‌ها باشند وضع ننموده است و تنها به مواردی که تحقق آن ناشی از تعهدات خصوصی است اکتفا نموده که ماده ۱۱۱۴ قانون مدنی در خصوص تعهد زوج به تأمین مسکن زوجه نمونه‌ای از این تقنین است. از سویی با تشکیل دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از اعمال دولت که موجبات تضییع حقوق اشخاص را فراهم آورده باشد از بین حق‌های رفاهی که موضوع حکم قرار گرفته تنها می‌توان به چندین مورد حداقلی اشاره نمود (صادق اسداللهی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۷). که نسبت به عمده آن‌ها سابقه تقنینی یا مصوبه وزارتی وجود داشته است. دیوان تاکنون نسبت به ایفای تعهدات دولت رأیی صادر ننموده است که احتمالاً این حق در رویه

قضایی در زمره صلاحیت‌های اختیاری دولت قرار گرفته است و اگر هم در دیوان عدالت اداری و یا دادگاه‌ها رأیی نیز صادر شده باشد رویه غالب محسوب نشده و جز ابتکار شخصی قاضی صادرکننده محرکی نداشته است. باوجود بیان صریح قانون اساسی از حق‌های رفاهی و مکلف ساختن دولت در جهت تأمین آن‌ها برای آحاد جامعه، بلا تکلیفی دستگاه قضایی در تفسیر قوانین رفاهی بر این تقلیل مفهومی افزوده است.

نتیجه‌گیری

فقر مفهومی در تبیین حقوقی اصطلاح حق بر مسکن و تقلیل آن به مالکیت اعیانی، به تبع آن خارج شدن موضوعی بخش‌کثیری جامعه از رویکرد حمایتی و تفسیر ناروا از ماهیت تعهدات دولت‌ها در سه سطح اجرا، حمایت و احترام باعث گردیده در ایران دولت‌ها خود را متعهد به تحقق عینی حق بر مسکن ندانند. تفاوت در برداشت از ماهیت تعهدات دولت و متعهد دانستن دولت به تحقق نتیجه، اصولی هم چون دستیابی تدریجی به تحقق کامل حق‌ها و ضرورت برنامه‌ریزی فزاینده و بدون بازگشت به عقب را بر سیاست‌های مسکن حاکم خواهد نمود و در تمام سطوح پارلمانی و قضایی قابلیت مطالبه‌گری را فراهم خواهد آورد.

در سیستم قضایی ایران، برخی اعمال دولت نظیر تقنین، سیاست‌گذاری و قضاوت ماهیتاً از شمول نظارت قضایی خروج موضوعی دارند. برخی صلاحیت‌های حکومتی و اعمال سیاسی مختص قوه مجریه و همین‌طور صلاحیت‌های اختیاری از نظارت قضایی مصون هستند که عدم درک صحیح قضات از ماهیت حق‌های رفاهی و تلقی آن به عنوان سیاست‌گذاری دولتی و یا صلاحیت اختیاری مدیران از عوامل مهم این تقلیل مفهومی هستند که تضمین تحقق حق بر مسکن را با مانع مواجه ساخته است. تقلیل مفهومی این حق تنها ناظر بر تعهدات دولت نبوده و حتی در روابط بی‌اشخاص خصوصی نیز با تقلیل جایگاه اسناد رسمی، تضمین این حق با مانع مواجه شده است.

منابع

- اسداللهی، صادق، گرجی ازندریانی، سید علی اکبر، عباسی صایرنیاورانی، بیژن (۱۳۹۹)، تضمین قضایی و اخلاقی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌های اخلاقی سال یازدهم شماره ۲.
- اسماعیلی، محسن، امینی پزوه، حسین (۱۳۹۵) تحلیل ماهیت و نظام حقوقی حاکم بر تعهدات دولت در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱۴.
- امامی، سید حسن (۱۳۴۰) حقوق مدنی، تهران، کتاب‌فروشی اسلامی، جلد ۱.
- ایلیکا، شاهین، منصوری، بهروز، نصیر سلامی، سید محمدرضا، صارمی، سید علی اکبر، (۱۳۹۴)، تبیین مفهوم مسکن و سکونت در رویکرد پدیدارشناسی. رهی‌ات است پارادایم‌های فرهنگی زیستی، مجله مدیریت شهری، ش ۳۹.
- تفرشی، محمد عیسی و عبدالحمید مرتضوی (۱۳۸۸)، مطالعه تطبیقی تعهد به وسیله و به نتیجه در فقه، حقوق فرانسه و ایران»، فصلنامه فقه و مبانی حقوق؛ ش ۱۵.
- حبیب نژاد، سید احمد، سادات نقوی، فاطمه (۱۴۰۰)، انسان قانون اساسی؛ سرشت انسان از منظر قانون اساسی، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی- سال دهم شماره ۳۱.
- سیاست‌گذاری اقتصادی مسکن، باید‌ها و نبایدها، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- عجم اوغلو، دارون، جیمز ای رایینسون (۱۴۰۰) ملت‌ها چرا شکست می‌خورند، ترجمه نعیمی پور، محمد حسین، میردامادی، محسن، تهران، انتشارات روزنه.
- قاری سید فاطمی، سید محمد، (۱۳۸۰) مفاهیم کلیدی حقوق بشر معاصر حق، تعهد، آزادی، برابری و عدالت»، مجله تحقیقات حقوقی؛ ش ۳۴-۳۳.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴) قواعد عمومی قراردادها؛ تهران: شرکت سهامی انتشار. جلد ۴.

- محمد نجفی کلیانی، مهدی هداوند، علی محمد، فلاح زاده (۱۴۰۱)، شناسایی حق‌های رفاهی در قوانین اساسی، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۲۰.
- مشرف جوادی، زهرا، زمانی، سید قاسم، ابراهیمی، زهرا (۱۴۰۱)، قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و حقوق ایران، نشریه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۳.
- مشروح مذاکرات قانون اساسی (۱۳۶۴)، مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- نصیری خوزانی، مصطفی (۱۳۸۸)، پایان‌نامه جبران خسارت ناشی از نقص قرارداد؛ به راهنمایی حسنعلی درودیان؛ تهران: دانشگاه تهران.
- نوروزی، مریم (۱۳۸۲)، تعهدات سلبی دولت‌ها برای حمایت از حقوق بنیادین بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی ۱۳۸۲ شماره ۶۰.

- E/C.12/GC/17, General Comment17
- E/C.12/GC/21, General Comment21
- E/C.12/GC/18, General Comment18
- E/CN.4/1987/17, The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- E/C.12/1999/4, General Comment11
- E/C.12/2002/11, General Comment15
- High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 21/Rev.1, 2009.

