

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



فصلنامه پژوهش‌های فقهی - حقوقی

سال سوم، شماره هشتم، پائیز ۱۳۹۳
صاحب امتیاز: سازمان بسیج حقوق‌دانان
مدیر مسئول: حجت الاسلام دکتر جلیل محبی
سر دبیر: دکتر محسن اسماعیلی
جانشین سر دبیر: محمدعلی الفت پور

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب الفباء)

حمید بهرامی احمدی استاد دانشگاه باهنر کرمان
محسن اسماعیلی دانشیار دانشگاه امام صادق (ع)
خیرالله پروین دانشیار دانشگاه تهران
سیدمحمد حسینی دانشیار دانشگاه تهران
محمدجواد جاوید دانشیار دانشگاه تهران
عبدالرضا جمalzاده دانشیار دانشگاه شهید محلاتی
سیامک رهییک دانشیار دانشگاه علوم قضایی
محمد شعبانی دانشیار دانشگاه تهران
عباسعلی کدخدایی دانشیار دانشگاه تهران
رضا موسی‌زاده دانشیار دانشکده روابط بین‌الملل
حسینعلی مؤذن زادگان دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی (ع)

مدیر داخلی: میثم نظری

طراح روی جلد: محمدمهدی تاجیک

صفحه آرا: رضا عبداللهی

مسئولیت صحت مطالب و مقالات بر عهده نویسندگان می باشد.

نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

۱۷۲ صفحه / ۸۰۰۰۰ ریال

تهران، میدان هفتم تیر، خیابان خردمند جنوبی، نبش کوچه جمال

سازمان بسیج حقوق دانان، پژوهشکده مجازی حقوق صندوق

پستی ۱۳۹۲۳ - ۱۵۸۴۹

نمبر و تلفن: ۸۳۴۱۷۵۴

Edalat1404@gmail.com

راهنمای نگارش مقالات

خط‌مشی فصلنامه پژوهش‌های فقهی - حقوقی، انتشار مقالات بنیادین و کاربردی در زمینه مسائل حقوقی با تکیه بر مبانی فقهی است. ارائه نظرات موجود در باب مسائل فقهی و حقوقی و نقد عالمانه آن‌ها و نیز تحلیل مسائل مورد نیاز جامعه از منظر فقهی و حقوقی و حتی‌المقدور ارائه راه‌حل برای آن‌ها از جهت‌گیری‌های اصلی این فصلنامه است.

از نویسندگان محترم، تقاضا می‌شود از ارسال مقالاتی که مطابق شیوه‌نامه نیست، خودداری فرمایند.

- مقاله در محیط ورد ۲۰۰۷ و بالاتر، متن مقاله با قلم BLotus13 (لاتین Times New Roman 11)، منابع BLotus12 (لاتین Times New Roman 11) و پی‌نوشت‌ها BLotus10 (لاتین Times New Roman 10) حروفچینی شود.
 - چکیده‌ای دارای حداکثر ۲۰۰ واژه (حداقل ۱۶۰ واژه) و در بردارنده‌ی عنوان و موضوع مقاله، و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) به همراه اسم نویسنده و نویسندگان و رتبه آنها باشد.
 - ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده، (کلیدواژه‌ها)، اسم نویسنده / نویسندگان و رتبه آنها، همراه مقاله ارسال گردد.
 - عناوین (تیتراها) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عناوین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیتراهای اصلی با ۱، ۲ و... - تیتراهای فرعی با ۱-۱، ۱-۲ و... - و پس از آن با حروف ابجد باشد).
 - حجم مقاله، از ۲۰۰۰ کلمه کمتر نباشد.
 - ارجاع منابع و مآخذ، در متن مقاله در پایان نقل قول یا موضوع استفاده شده داخل پرانتز به شکل زیر آورده شود:
۱-۶. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر، جلد: صفحه - بدون درج مخفف ص)؛ مثال: (حسینی، ۱۳۷۶، ج ۲: ۸۳).
۲-۶. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف)؛ مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
- تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (ibid, op.cit) خودداری شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.
 - تمام توضیحات اضافی و همچنین، معادل انگلیسی اسامی خاص یا اصطلاحات (در صورت لزوم) با عنوان «پی‌نوشت‌ها»، در انتهای متن مقاله آورده شود (ارجاع و اسناد در پی‌نوشت‌ها مثل متن مقاله، روش درون‌متنی خواهد بود).
 - در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین به صورت زیر ارائه شود:
- کتاب: نام خانوادگی، نام نویسنده (تاریخ چاپ)، نام کتاب، نام مترجم، محل انتشار: نام ناشر.
- مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، نام نشریه، دوره نشریه، شماره نشریه، صفحات مقاله.
- مقاله مندرج در مجموعه مقالات یا دایرةالمعارف: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ)، «عنوان مقاله»، نام کتاب، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، شماره جلد، صفحات مقاله.
 - مقاله‌ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.
 - «پژوهشکده»، در اصلاح و ویرایش مقاله آزاد است.
 - در صورت متعدد بودن نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.
 - معرفی نویسنده / تمامی نویسندگان / مقاله به صورت زیر باشد:
رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه، به همراه ایمیل
- کلیه حقوق مادی و معنوی برای فصلنامه «پژوهش‌های فقهی - حقوقی» محفوظ است و آن دسته از نویسندگان محترمی که در صدد انتشار مقاله منتشر شده خود در این مجله، در مجموعه مقالات، یا بخشی از یک کتاب هستند، لازم است با ارائه درخواست کتبی، موافقت مجله را اخذ نمایند.

جهت پذیرش مقالات، نویسندگان محترم باید مقالات خود را صرفاً از طریق پیام رسان اینترنتی edalat1404@gmail.com ارسال نمایند. به مقالاتی که با روش‌های دیگر ارسال شود ترتیب اثر داده نخواهد شد.

فهرست مطالب

- نظارت قوای عمومی بر اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
محمدعلی الفت‌پور - اسماعیل سیاوش‌پور / ۵
- جستاری حقوقی در قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات
زهرا شاکری - حکیمه محمدی / ۳۳
- نقد و بررسی ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها در پرتو اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی ایران
زینب عصمتی - محمد مهدی حسین مردی / ۵۱
- بررسی فقهی و حقوقی ورود دولت به حریم خصوصی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی
احسان علی‌اکبری بابوکانی - علی بگدلی / ۷۷
- اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
علی فتاحی زفرقندی - علی بهادری جهرمی / ۱۰۳
- بررسی حقوق قراردادهای نفتی در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی
علی هاتفی / ۱۴۵
- فرم اشتراک / ۱۶۳
- چکیده انگلیسی / 3

نظارت قوای عمومی بر اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

* محمدعلی الفت‌پور

** اسماعیل سیاوش‌پور

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۷/۱۰

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۸/۱

چکیده: ورود به عرصه خصوصی‌سازی یکی از شاخصه‌های مهم اقتصادی دهه اخیر است. بسیاری از کشورها در این حوزه از ایران پیشی گرفته‌اند که می‌توان دلایل متفاوتی را برای این کندی و غفلت برشمرد ولی شاید یکی از مهم‌ترین دلایل، نبودن بستری قانونی و حقوقی لازم برای رشد این فعالیت‌ها و به تبع آن عدم فضای نظارتی دقیق و عادلانه بر این حوزه است. باید توجه کرد که سازمان‌ها و ارگان‌های مختلفی نظارت بر فرآیند اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی اصل ۴۴ قانون اساسی را برعهده دارند. لذا راهکارهای نظارتی متفاوتی لازم دارد و در فرآیند نظارت باید مرحله پسینی و پیشینی را در نظر گرفت چون راهکار و فرآیند نظارت را متفاوت خواهد کرد. از طرف دیگر نقاط مبهم یا خلأ قانونی و بعضاً نقاط هم‌عرض نظارتی در فرآیند اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ وجود دارد. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد که مداخل نظارت در خصوصی‌سازی دچار یک فرآیند چندبخشی است؛ اعم از وجود دستگاه‌های مختلف نظارتی، وجود خلأها و متغیرهای نظارتی و حقوقی و وجود نقایص اجرایی غیرقابل پیش‌بینی در اجرای قانون موجب عدم موفقیت کامل روند خصوصی‌سازی در کشور شده است. برای رفع این مشکلات ضمن ارائه راهکارهای حقوقی و قضایی، مدل ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی اصل ۴۴ ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی، ایران، نهادهای نظارتی، راهکارهای حقوقی و قضایی.

Ali.olfatpor@gmail.com

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی.

E.sivashpour@yahoo.com

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه امام صادق (ع).

مقدمه

سیاست های کلی اصل ۴۴ با هدف سرعت بخشیدن به فرآیند خصوصی سازی در سال ۸۴ توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ و قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ در سال ۸۶ در مجلس تصویب شد. همچنین در ابلاغ سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی توسط مقام معظم رهبری در بهمن ماه سال ۹۲ که در ادامه و تکمیل سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین شده به این موضوع مهم توجه ویژه ای شده است. اجرای صحیح و کامل اصل ۴۴ و خصوصی سازی با کنترل ها و نظارت های پیش بینی شده نه تنها خللی در عدالت اجتماعی به وجود نمی آورد بلکه یکی از مهم ترین و مفیدترین ابزار برای خروج از شرایط سخت اقتصادی فعلی و تحقق سیاست های اقتصاد مقاومتی است. فرآیند خصوصی سازی پیچ و خم های متعدد و گوناگونی دارد که برای نیل هر چه بهتر به این مسیر باید تمام نهادهای قوای عمومی کشور در یک فرآیند مشترک و هماهنگ به نظارت جدی و هدفمند بپردازند.

فرآیند نظارت و بازرسی این امر مهم در کشور ما به عهده تمامی قوای سه گانه گذارده شده است. از سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضائیه تا دیوان محاسبات و کمیسیون های تخصصی و ویژه مجلس شورای اسلامی در قوه مقننه تا نهادهای مرتبط و مجری در قوه مجریه کشور که همگی به عنوان قدرت یا قوای عمومی کشور این مسئولیت را به عهده دارند؛ اما سؤال این است که تعهدات سازمان هایی که مشمول سیاست های اصل ۴۴ هستند چیست؟ جایگاه نظارت پسینی و پیشینی قوای عمومی در فرآیند اجرای سیاست های اصل ۴۴ چیست؟ و از همه مهم تر خلأهای قانونی نظارت در اجرای سیاست های اصل ۴۴ کجاست؟

نکته قابل ملاحظه جایی است که نهادهای مذکور در جای، جای مختلف دارای نقاط مشترک نظارتی هستند که در تعارض باهم قرار می گیرند. ولی نقاط خلأ در این فرآیند مهم وجود دارد که هنوز نهادی از نهادهای نظارتی تکفل رصد فعالیت های آن را به عهده ندارد؛ که به عنوان خلأهای نظارتی باید به آن توجه شود.

با توجه به ضرورت مباحث موجود در اصل ۴۴ و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و عدم تحقق کامل و عدم رسیدگی ویژه به این موضوع می‌توان به اهمیت این تحقیق پی برد. همچنین با توجه به این مسئله که هر چه جلوتر می‌رویم حرکت به سوی اجرایی شدن اصل ۴۴ شتاب بیشتری می‌گیرد این مطلب را از اهمیت و ضرورت برخوردار می‌کند که در کنار اجرایی شدن هر چه سریع‌تر این بحث باید به مقوله‌های حقوقی و قضایی این طرح توجه بیشتر شود و با توجه به وجود خلأهای نظارتی و قانونی چنین می‌نمایاند که مسئولین امر باید بیش از اجرایی شدن سریع این طرح بزرگ به مسائل نظارتی و حقوقی آن اهتمام بیشتری کنند.

این مقاله ابتدا به شناخت و معرفی مفاهیم و کلیات موضوع و مسائل مرتبط با نظارت و اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری پرداخته و سپس به معرفی دستگاه‌های عامل در حوزه نظارت بر سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته است. تقسیم‌بندی نظارت به سه بخش کلی یعنی نظارت بر سیاست‌ها قبل از اجرا، نظارت بر روند خصوصی‌سازی در هنگام اجرا و نظارت بازخوردی جهت ایجاد تعدیلات پس از اجرا نیز در این قسمت به آن پرداخته شده است. وجود قانون متقن و وجود مجری کارآمد بخشی از مسئله نظارت به شمار می‌آید ولی توجه به حلقه گم شده این دو بخش یعنی ضمانت اجراهای نظارتی قطعاً منشأ تحولات گسترده و مفیدتر در این خصوص به شمار می‌آید. در پایان به بررسی راهکارها و پیشنهادهایی که در بهتر شدن فرآیند نظارت می‌تواند مورد توجه قرار بگیرد پرداخته شده است. لازم به ذکر است که راهکارها و پیشنهادهای این تحقیق با رویکرد قضایی و حقوقی تدوین شده است.

۱. کلیات و مبانی خصوصی‌سازی

۱-۱. روند تحولات خصوصی‌سازی در ایران

بعد از انقلاب اسلامی برنامه خصوصی‌سازی، به‌عنوان بخشی از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی کشور مطرح گردید؛ که مروری بر این تحولات کمک خواهد کرد تا

ارزیابی نتایج این برنامه‌ها تسهیل گردد. اولین سند قانونی اتخاذ سیاست خصوصی سازی تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه و بندهای خط‌مشی‌های قانون مذکور بود و سپس با تصویب قانون واگذاری سهام دولتی به ایشارگران و کارگران (مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۲) گام قانونی دیگری در راستای تحقق خصوصی سازی برداشته شد اما بیشتر توجه مسئولین اجرای سیاست خصوصی سازی بر امر نحوه واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی متمرکز بود و علی‌رغم تغییرات زیاد در امر مسئولیت انجام سیاست خصوصی سازی در کشور، شواهد حاکی از آن است که سیاست خصوصی سازی توفیقی نیافته است که می‌توان فقدان قانون منسجم برای خصوصی سازی را از مهم‌ترین مشکلات اصلی در برنامه خصوصی سازی در آن ایام نام برد تا این که در برنامه سوم توسعه، خصوصی سازی صاحب قانون جدیدی شد که در فصل دوم و سوم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۷۹) طی ماده ۲۳ به نحوه ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی ذکر شده است که از آن به‌عنوان برنامه خصوصی سازی در برنامه سوم توسعه یاد می‌شود. در این راستا سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در برنامه سوم توسعه به‌عنوان سازمان خصوصی سازی تغییر نام داد (آریان مهر، ۱۳۸۷: ۶-۸).

در تدوین برنامه‌های خصوصی سازی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه خصوصی سازی در قالب برنامه سوم توسعه یک نقطه عطف محسوب می‌شود. این بدان علت است که دولت با تدوین قوانینی در قالب برنامه سوم توسعه تا حدودی مشکلات برنامه‌های خصوصی سازی در دوره‌های قبلی از قبیل ضعف قوانین و ضمانت اجرایی آن‌ها و در نظر گرفتن یک متولی مخصوص برای اجرای سیاست‌های خصوصی سازی را رفع نموده است. هرچند روند کند اجرای سیاست‌های خصوصی سازی در سال‌های برنامه سوم توسعه نشان داد هنوز اجرای برنامه‌های خصوصی سازی در کشور از منظر قوانین با مشکلات پیچیده‌ای مواجه است. در واقع تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ۵ بند در سال ۱۳۸۳ توسط مجمع

تشخیص مصلحت نظام و ابلاغ آن‌ها از سوی مقام معظم رهبری به سران سه قوه را باید در راستای اصلاح قوانین با جهت‌گیری تسریع در روند حضور هر چه بیشتر بخش خصوصی در نظام اقتصادی کشور ارزیابی نمود.

۱-۲. ارتباط اصل ۴۴ قانون اساسی با خصوصی‌سازی

به نظر می‌رسد در میان اصول اقتصادی قانون اساسی ایران، اصل ۴۴ از اهمیت خاصی برخوردار بوده است که با تعیین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و ابلاغ آن‌ها توسط مقام معظم رهبری به سران سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت، ضمن رفع نسبی یکی از مهم‌ترین و بزرگ‌ترین موانع قانونی، موجبات توسعه بخش خصوصی و فرآیند خصوصی‌سازی در کشور را فراهم می‌کند. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سه محور اساسی دارد:

- اجازه ورود بخش غیردولتی به فعالیت‌های صدر اصل ۴۴؛
- منع دولت از فعالیت‌های جدید خارج از موارد اصل ۴۴،
- واگذاری هرگونه فعالیت دولت که خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ است به بخش خصوصی.

چنانچه ملاحظه می‌گردد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی این ظرفیت را دارد تا با رفع محدودیت‌های قانونی زمینه حضور فعال بخش خصوصی در بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی فراهم گردد. به عبارت دیگر تفسیر جدید از اصل ۴۴ بسیاری از عرصه‌های اقتصادی و تجاری را به اشخاص حقوق خصوصی واگذار می‌کند و انحصار قانونی که با فعالیت‌های دولت قرین است با گسترش عرصه نفوذ اشخاص حقوق خصوصی کاسته می‌شود ولی کاملاً منع نمی‌شود بلکه بر مبنای ارزش‌های کارآمدی و منفعت عمومی تا حدی حفظ می‌گردد (باقری و فلاح‌زاده، ۱۳۸۸: ۷۷). و از طرف دیگر باید توجه داشت که در همه کشورهایی که به خصوصی‌سازی پرداخته شده، یکی از اهداف اصلی، افزایش بهره‌وری و کارایی سرمایه‌های فیزیکی و انسانی به‌منظور تولید ملی بالاتر بوده است (ابطحی و کاظمی، ۱۳۸۳: ۵۳). اکنون این پرسش مطرح می‌گردد که حتی با فرض این که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اجرا گردد و

ما شاهد تسریع در روند جایگزینی بخش خصوصی به جای بخش دولتی باشیم، آیا بهره‌وری سرمایه‌های فیزیکی و انسانی در بخش‌های اقتصادی افزایش خواهد یافت؟ آیا بخش خصوصی ایران از نظر کارایی سرمایه‌گذاری از بخش دولتی وضعیت بهتری دارد؟ اگر با واگذاری مالکیت دولتی به بخش خصوصی و افزایش سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی، کارایی سرمایه‌گذاری افزایش پیدا نکند چه باید کرد؟

نگرانی‌ها در این حوزه از آنجا بروز می‌کند که پذیرش واقعی و کامل هدف ارتقاء کارایی فعالیت‌ها به‌عنوان اولویت اول هدف خصوصی‌سازی به جای کسب درآمد از فروش شرکت‌ها و افزایش درآمدهای دولت تاکنون در عمل محقق نشده است. به‌عنوان مثال، برای اولین بار به شکل مدون در ماده (۹) قانون برنامه سوم توسعه، ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور، کارآمد کردن دولت در امر سیاست‌گذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌عنوان اهداف خصوصی‌سازی مطرح شده است. هرچند در سال‌های برنامه سوم نیز عمده نگاه متولیان امر خصوصی‌سازی به نحوه واگذاری مطلوب مالکیت‌های دولتی به بخش خصوصی معطوف بوده و به آنچه پس از واگذاری‌ها اتفاق خواهد افتاد توجهی نشده است.

پارکر (۱۹۹۵) معتقد است که اساساً بخش دولتی (در مقایسه با بخش خصوصی) دارای ویژگی‌هایی است که در تأمین و تولید اثربخش و اقتصادی خدمات و کالاها با دشواری مواجه است. در مقابل بخش خصوصی به دلیل رقابت و همچنین به دلیل هدف، مدیریت، ساختار و نیروی انسانی کاملاً متفاوت با بخش دولتی قادر است با کارایی بیشتر به تولید کالاها و خدمات پردازد (ابطحی و کاظمی، ۱۳۸۳: ۵۵). اما مطالعات اخیر نشان می‌دهد که بهره‌وری نهایی سرمایه در دو بخش دولتی و خصوصی ایران از لحاظ آماری تفاوت معناداری با یکدیگر نداشته است (طیب‌نیا و محمدی، ۱۳۸۳). و حتی علی‌رغم تأکیدات مکرر مبنی بر خصوصی‌سازی در اصلاحات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون برنامه پنجم توسعه و قانون بودجه در چند سال اخیر، اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی، نتایج مورد انتظار از اجرای این سیاست را محقق نکرده و

موجب تسریع رشد اقتصادی در کشور نشده است. لذا با ادامه یافتن روند فوق حتی با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ورود بخش خصوصی به کلیه فعالیت‌های اقتصادی، نمی‌توان انتظار داشت هدف اصلی خصوصی‌سازی که ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور است محقق گردد. در این راستا برای اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه خصوصی‌سازی و دستیابی به اهداف واقعی آن در اقتصاد ایران، نیاز به بخش خصوصی سالم، تولید و توسعه‌یافته دارد (ابطحی و کاظمی، ۱۳۸۳: ۶۳). لذا ابتدا باید مشکلات و نقاط ضعف بخش خصوصی به درستی شناخته شود که در قسمت بعد برخی از مهم‌ترین مشکلات ساختاری بخش خصوصی ایران معرفی می‌گردد.

۱-۳. ابعاد و ویژگی‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

نظارت مستمر و دقیق، تضمین‌کننده حسن اجرای امور است. ضرورت وجود نظارت بیشتر از آن جهت است که پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های عملیاتی در سازمان‌ها و نهادها با میزانی خطا توأم است و برای رفع این خطاها و اصلاح عملکردها، نظارت تنها راه چاره است، با چنین ضرورتی، نظارت را می‌توان فرآیند ارزیابی دانست که طی آن نتایج مورد انتظار و پیش‌بینی‌ها با عملکردها و نتایج حاصله، مقایسه می‌شود و در صورت تشخیص انحراف و خطا، به جلوگیری و اصلاح می‌پردازد. باید توجه داشت که یکی از اهداف اصلی نظارت باید پیشگیری از خطاها و انحرافات و بهبود عملکردها باشد و تنها در دایره تنگ کشف و تعقیب محدود نگردد. نکات ظریف و اصول دقیقی بر نظارت حاکم است. مهم‌ترین مطلب در بحث نظارت این است که مفهوم نظارت را باید از مفهوم دخالت متفاوت بدانیم از این رو شروط اصلی نظارت از جمله: یک. مؤثر و کارا بودن نظارت؛ دو. صلاحیت فنی و تخصصی مقام یا دستگاه ناظر و بی‌طرفی وی؛ سه. واقعی بودن نظارت به طوری که مفهوم دخالت از آن استنباط نشود؛ چهار. نگاه اصلاحی و پیشگیرانه نظارت؛ پنج. ضمانت اجراهای لازم برای نظارت و شش. نظارت مبتنی بر قانون و با سازوکارهای مناسب، بایستی با دقت مد نظر قرار گیرد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۹-۴۵).

تجربه خصوصی سازی در سایر کشورها حاکی از آن است که یکی از اقدامات کشورهای موفق در اجرای برنامه خصوصی سازی، اعمال نظارت مؤثر دولت های ذی ربط بر فرآیند خصوصی سازی و عملکرد واحدهای خصوصی شده، بوده است. مثلاً از جمله اقدامات قابل توجه جهت موفقیت در امر خصوصی سازی در انگلستان بحث نظارت در زمان واگذاری و بعد از آن و اطلاع رسانی به صورت شفاف در سطح وسیعی بود. همچنین تدریجی اجرا نمودن فرآیند خصوصی سازی در انگلستان از دیگر عوامل مهم در موفقیت این کشور به شمار می آید (اسماعیلی و نیک پی، ۱۳۸۷: ۵۵).

در قوانین و مقررات کشور ما نیز این مهم از دید قانون گذار دور نمانده است. در این مورد می توان به مفاد بند «ج» ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه و بند «ز» ماده (۵) اساس نامه سازمان خصوصی سازی اشاره کرد. مطابق بند «ج» ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه، نظارت بر فرآیند واگذاری ها و ارائه گزارش های نظارتی هر شش ماه به رئیس جمهوری و مجلس شورای اسلامی از وظایف شورای عالی واگذاری است. در بند «ز» ماده (۵) اساس نامه سازمان خصوصی سازی مقرر گردیده که سازمان پس از واگذاری شرکت ها بر فعالیت ها و نحوه مدیریت آن ها نظارت داشته باشد تا از مفاد قراردادهای واگذاری تخلف نشود. بی تردید این گونه نظارت ها می تواند از عواقب منفی خصوصی سازی بکاهد (محسنی، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

مقام معظم رهبری از ابتدای طرح موضوع لزوم پیگیری نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی توسط مجمع و تفویض اختیار خود در این زمینه، از سال ۱۳۷۷ تاکنون به طرق مختلف رهنمودها و توصیه هایی در خصوص نوع نظارت مجمع و نحوه اعمال آن بیان داشته اند که بخش عمده ای از آن ها در مقررات نظارت آورده شده و بقیه نیز در اجرای مقررات و انجام فرآیند نظارت مورد توجه مجمع و کمیسیون نظارت خواهد بود (بهروزی، ۱۳۸۷، ۵۷-۶۰). از مجموعه این رهنمودها می توان مفهوم، ابعاد و ویژگی های نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی را بدین شرح استخراج کرد:

- موضوع نظارت: حسن اجرای سیاست های کلی نظام و رعایت سند چشم انداز؛

- مرجع قانونی: بند ۲ اصل ۱۱۰ و اجازه تفویض اختیار در قانون اساسی؛
- متولی اصلی نظارت: مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- هدف نظارت: تحقق کامل سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز؛
- حیطه نظارت: برنامه‌ها، قوانین، مصوبات دولت و سیاست‌های اجرایی؛
- مراحل نظارت: تدوین و تصویب قوانین و مقررات، مراحل اجرایی و پس از اجرا (تحقق سیاست‌ها)؛
- نحوه اعمال نظارت: ایجاد سازوکار مناسب، اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و همچنین انجام بررسی تطبیقی با استفاده از شاخص‌های مدوّن؛
- نوع نظارت مجمع: مستمر، مستقیم (تهیه گزارش و بررسی تطبیقی) و غیرمستقیم (استفاده از دستگاه‌های نظارتی از جمله اعمال نظارت در مصوبات مجلس از طریق شورای نگهبان)؛
- نتیجه نظارت: ارائه گزارش نظارتی ادواری و موردی به مقام معظم رهبری و انطباق قوانین و مقررات و روند اجرایی و قضایی با سیاست کلی؛
- ملاحظات نظارت: عدم دخالت در اجرا و توجه به ماهیت کلی سیاست‌ها در هنگام نظارت (بهروزی، ۱۳۸۷: ۷۰-۷۵).

۲. نظارت و نهادهای نظارتی

۲-۱. انواع نظارت در فرآیند اصل ۴۴ قانون اساسی

به‌طور کلی انواع نظارت‌هایی که در فرآیند خصوصی‌سازی می‌تواند صورت پذیرد به سه دسته تقسیم می‌شود:

الف. نظارت بر خصوصی‌سازی قبل از اجرا: این نوع نظارت‌ها نوعی نظارت است که باید برای برنامه خصوصی‌سازی کشور انجام گیرد و هدف عمده این نوع نظارت، شناساندن آن به مردم و جذب سرمایه‌ها و پس‌اندازهای آنان از طریق بورس اوراق بهادار و هدایت آن‌ها به سمت فعالیت‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری در

صنعت است. نظارت بر شناساندن خصوصی سازی باید همواره در دو جهت متمرکز شود: مردم و مسئولان.

ب. نظارت بر روند خصوصی سازی در هنگام اجرا: اصلی ترین نوع نظارت از بین سه نظارت برشمرده شده این نوع نظارت است که چنانچه به نحو شایسته ای صورت پذیرد نویدبخش برآورده شدن تمامی خواسته های مربوط به خصوصی سازی است. این نوع نظارت است که مشخص می کند که آیا خصوصی سازی انجام شده دارای انحرافی است یا خیر و این نوع نظارت است که چنانچه انحرافی در آن موجود باشد توصیه هایی می نماید تا حتی با وجود انحراف سیر خصوصی سازی در جهت صحیح خود حرکت کند.

ج. نظارت بازخوردی جهت ایجاد تعدیلات پس از اجرا: گاهی نظارت به صورت بازخوردی صورت می پذیرد یعنی نتایج حاصل از خصوصی سازی به عنوان بازخورد مجدداً اصلاح و به عنوان ورودی جدیدی وارد سیستم می شود. شاید بتوانیم از نظارت بازخوردی به عنوان یک نظارت تطبیقی یاد کنیم. نکته ای که بسیار حائز اهمیت است و هیچ لزومی وجود ندارد که بازخورد نتیجه عمل خود ما از اجرای خصوصی سازی باشد و اصولاً بحث به کارگیری موفق الگوهای دیگر کشورها با این نوع نظارت صورت می پذیرد و آن خود به این صورت انجام می گیرد که همواره اقدامات سایر کشورها در موارد مختلف خصوصی سازی مورد نظارت قرار گیرد و مزیت ها با یک دیدگاه انطباقی در خصوصی سازی کشور مورد استقبال و کاربرد قرار گیرد (کمبجانی؛ دائی و رحیمی فر، ۱۳۸۲: ۲۲۳).

۲-۲. اصلی ترین دستگاه های نظارتی کشور و نقش آن ها بر خصوصی سازی

۲-۲-۱. جایگاه نظارت رهبری بر سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بندهای اول و دوم این اصل، تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر حسن اجرای آن در اختیار رهبری است و طبق اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران (شامل قوای مقننه،

مجریه و قضائیه) زیر نظر رهبری قرار دارند و لذا رهبری فوق قوای سه‌گانه است و بر آن‌ها اشراف و نظارت دارد (الوند شاهی، ۱۳۸۷: ۵۵).

همچنین ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از جانب رهبری به سران سه قوا خود بیانگر جایگاه نظارتی سیستمی و کل‌نگر ایشان است که سایر نظارت‌ها اعم از نظارت مجمع تشخیص، مجلس، قوه قضائیه و دولت را تحت پوشش خود دارد و در صورت بروز هر نوع انحراف و یا قصور در پیاده‌سازی سیاست‌ها و یا اختلاف نظر و مشکلی میان مراجع مذکور، طبق بند ۲ و ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی وارد عمل شده و به حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه پردازد.

۲-۲-۲. نقش دولت در اجرا و نظارت بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴

امروزه ضرورت وجود دولت در همه ایدئولوژی‌های سیاسی و اقتصادی کاملاً پذیرفته شده و در همه جوامع نیاز به وجود دولت مورد قبول همگان است و به تبع آن تأمین دخل و خرج دولت و نظارت و هدایت دولت در اقتصاد امری بدیهی است. امروزه اثبات شده است که شایستگی و کاردانی دولت‌ها دارای نقش اصلی در پیشرفت و رفاه جوامع است و برعکس بی‌دانشی و بی‌کفایتی مسئولان دولتی موجب اتلاف منابع و عقب‌ماندگی هر کشوری خواهد بود. لذا نقش دولت در اقتصاد نه تنها مذموم نیست بلکه به‌عنوان یک وظیفه و رسالت بر دوش دولت قرار داده شده است (هاشمی، ۱۳۷۸: ۳۲۵-۳۷۸) در رابطه با خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ علاوه بر شأن نظارتی برای دولت یک شأن اعمال حاکمیتی (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۷۸۸-۷۹۰) هم دارد که ضرورت آن و شیوه‌های آن در ادامه مورد بررسی مواقع می‌شود:

اول. ضرورت اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ قانون اساسی

اگرچه قوانین خاص چون قانون تعزیرات حکومتی و یا قوانین عام چون قوانین برنامه توسعه در قبض یا بسط، تعیین اندازه و نقش دولت و بازار در اقتصاد ایران اثرگذار بوده‌اند، لیکن دامنه این آثار فراتر از استقرار و آرایش کلی دولت و بازار در اصل ۴۴

قانون اساسی نبوده است. از یک سو، گسترش نقش دولت در بنگاه‌داری و ناکارآمدی آن‌که در تعارض با موارد ذیل اصل ۴۴ قرار گرفته و از طرف دیگر بافت و ساخت انحصاری صنایع و بازارها در کنار عدم وجود بخش خصوصی توانمند، نقش نظارتی و تنظیمی دولت را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. این موارد از جمله دغدغه‌های اصلی در تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. لذا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با تجویز فعالیت بخش خصوصی در صدر اصل ۴۴ و در نتیجه کاهش بار بنگاه‌داری دولت و توسعه بخش‌های غیردولتی و در کنار تقویت نقش نظارتی، هدایتی و تنظیمی دولت ابلاغ شد.

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ۵ بند تدوین شد، به طوری که مطابق بند «الف» حوزه فعالیت دولت تشریح شد و دولت از هرگونه فعالیت در حوزه خارج از آن منع شد. در بند «ب» برای دولت دو شریک جدی و قدرتمند (بخش تعاونی و بخش خصوصی) تعریف شد؛ اما از آنجاکه این دو بند برای تحقق اهداف مبتنی بر احیای دولت نامکفی بود، بندهای بعدی (بالأخص بند ج) نیز اضافه گردید. بر اساس بند «ج» دولت موظف به توسعه خصوصی‌سازی شد. در دو بند «د» و «ه» نیز به ترتیب سیاست‌های کلی واگذاری و سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار ابلاغ و بر آن‌ها تأکید شد.

وجود تجارب موفق، توسعه روش‌های خصوصی‌سازی و سازوکارهای اعمال حاکمیت دولت در دنیا پس از واگذاری، در دهه‌های اخیر نشان داده است که دولت‌ها می‌توانند بدون ورود و حضور مستقیم در حوزه مدیریت بنگاه، به هدف‌های کلان اقتصادی و چارچوب‌های لازم در فعالیت بنگاه‌ها دست یابند، به طوری که کمترین مخاطره‌ای برای منافع ملی یا رفاه عمومی داشته و به کوچک‌تر شدن اندازه دولت و امکان پرداختن به وظایف کلان و توسعه‌ای آن، بینجامد. از این رو در صورت پذیرش مزیت‌های واگذاری این فعالیت‌ها به بخش غیردولتی، باید بر سازوکار اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری تأکید شود.

دوم. شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت

به‌طور کلی شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری (در موارد صدر اصل ۴۴) را می‌توان به شرح زیر در نظر گرفت:

یک. اعمال حاکمیت از طریق حفظ موقت بخشی از سهام: در این روش برای جلوگیری از تغییر در اساسنامه بنگاه‌های واگذار شده و تأمین منافع عمومی، در کوتاه‌مدت، بخشی از سهام بنگاه‌ها در اختیار دولت باقی می‌ماند؛ اما لازم است که دولت تنها از اعمال حاکمیت توسط سهام استفاده نماید و مانع تصمیمات مدیریتی جدید نشود.

دو. اعمال حاکمیت توسط وضع مقررات بخشی و بنگاهی: دولت مجاز است که برای بنگاه‌های مشمول واگذاری از صدر اصل ۴۴، مقرراتی را در خصوص ضوابط قیمت‌گذاری، استانداردهای فعالیت و محصول، محدودیت تعدیل منابع انسانی، مقررات توزیع و توسعه منطقه‌ای و همچنین مشوق‌ها یا محدودیت‌های بازرگانی تدوین و تصویب نماید (پورپرتوی و کریمی، ۱۳۸۷: ۱۵-۲۰).

سه. اعمال حاکمیت از طریق نظارت و وضع قوانین تنظیمی: دولت و مجلس شورای اسلامی مجازند قوانینی را برای بنگاه‌های مشمول واگذاری صدر اصل ۴۴، جهت بازرسی و نظارت مستمر بر عملکرد، رعایت استانداردها و مقررات و صورت‌های مالی تنظیم و تصویب نمایند. این مقررات تحت عنوان «مقررات تنظیمی» که در بیان ساده عبارت از مداخلات دولت برای تغییر رفتار بنگاه‌ها (مثل قیمت‌گذاری، سطح تولید و یا انجام تبلیغات) است، قرار می‌گیرند (Schiller, 1989: 62) در نتیجه تنظیمات، بخشی از مداخلات دولت هستند که برای جلوگیری از سوءاستفاده بنگاه‌ها از قدرت بازاری صورت می‌گیرند، زیرا «انحراف از شرایط رقابتی» است که اعمال تنظیمات را القا می‌کند و در واقع برای این‌که اقتصاد بازار خیلی خوب کار کند، باید رقابت و مالکیت خصوصی همچون دوقلوهای به هم چسبیده وجود داشته باشند (میرحسینی، ۱۳۸۳: ۱۳۵). این مداخلات به‌طور اصلی از طریق قانون رقابت انجام می‌شود.

به نظر می‌رسد برای سه شیوه کلی اعمال حاکمیت دولت باید قواعد و چارچوب‌هایی تعریف نمود که در زیر به برخی از ملاحظات آن اشاره می‌شود:

اول. پیش از آغاز مراحل واگذاری، دولت می‌بایست با توجه به وضعیت مطلوب بخش‌ها و بنگاه‌ها و شیوه بهینه اعمال حاکمیت در هر بخش و زیرمجموعه‌های آن، ضوابط مشخص و کارشناسی شده‌ای را که در عین انعطاف‌پذیری نسبت به بخش‌های مختلف، مقاطع بحرانی و عادی و شیوه‌های متفاوت واگذاری، دارای شفافیت و ثبات باشند را تدوین نماید تا امنیت کسب‌وکار و اطمینان خاطر طرف‌های بخش خصوصی فراهم و از سوی دیگر احتمال اعمال سلیقه یا فرصت فساد اداری را حداقل نماید.

دوم. به منظور قانونی بودن اعمال حاکمیت دولت در سطح خاص و داشتن ضمانت اجرا و پذیرش بنگاه‌ها، لازم است که در متن قرارداد واگذاری، شیوه اعمال حاکمیت دولت، مقطع زمانی و دیگر شرایط آن ذکر و مورد توافق طرفین قرار گیرد. سوم. اعمال حاکمیت دولت با وضع حجم زیادی از مقررات و محدودیت‌های خلاف منافع اقتصادی بر این فعالیت‌ها و بنگاه‌ها نباید به گونه‌ای باشد که مانع تحقق هدف اصلی واگذاری یعنی افزایش کارایی اقتصادی و تسهیل در تأمین رفاه عمومی گردد تا منجر به اتلاف منابع ملی و تضییع حقوق مصرف‌کنندگان نشود.

چهارم. در مواردی که دولت به دلیل شرایط بحرانی الزام به وضع مقررات بنگاهی و مدیریتی دارد که در نتیجه این اعمال حاکمیت دولت هزینه‌هایی بر بنگاه‌های واگذار شده تحمیل می‌شود، لازم است که سیاست دولت همراه با سازوکارهای جبرانی و یارانه‌ای باشد تا انگیزه فعالیت در این بخش‌ها متزلزل نگردد.

۲-۳. وظایف مجلس شورای اسلامی در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله اقداماتی که مجلس می‌تواند در جهت حمایت و نظارت مناسب در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام دهد، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

یک. وضع قوانین متناسب در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری و اعمال سیاست‌های تشویقی جهت ایجاد رقابت‌های اقتصادی.

دو. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که تشکیل کمیسیون ویژه پیگیری و اجرای اصل ۴۴ و تبصره ۲ ماده ۳۸ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مؤید نقش مهم نظارتی مجلس در این خصوص می‌باشد.

سه. تصویب قوانین محدودکننده یا مانع، از هرگونه عملیات مشاوره‌ای یا پیمانکاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی.

چهار. اعلام حمایت آشکار و علنی از طریق صدور بیانیه‌های شفاف نمایندگان از سرمایه‌گذاری سالم تشکیل کمیسیون ویژه ذی‌صلاح با عنایت به رهنمودهای مقام معظم رهبری برای تسریع در اصلاح و تصویب قوانین مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی در صورت نیاز. پنج. تدوین ضوابط روشن برای نظارت بر حسن اجرای فرآیند طبق وظیفه و اختیارات نظارتی مجلس.

شش. صدور بیانیه‌های روشن و صریح نمایندگان در حمایت از فرآیند خصوصی‌سازی و اعلام مواضع در نطق‌های پیش از دستور.

هفت. تصویب قوانین مورد نیاز مانند قانون خصوصی‌سازی و قانون منع تصدی‌گری دولت در امور اقتصادی بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

هشت. تصویب قانونی مبنی بر کاهش برنامه‌ریزی شده سهم دولت در تصدی‌های اقتصادی کشور.

نه. تصویب قانون تأمین شرایط برابر رقابتی برای بخش خصوصی و عدم ترجیح بخش دولتی در قراردادها و معاملات دولتی.

۲-۲-۴. نقش و جایگاه قوه قضائیه در راستای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ یکی از پایه‌های اصلی و شاید اصلی‌ترین پایه جهت اجرایی نمودن مجموعه سیاست‌های بندهای الف، ب و ج مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع رقابت‌پذیری فضای کسب‌وکار است که برای رسیدن به این هدف، متغیرها و عوامل متعددی تأثیرگذار است که اهم آن به‌صورت خلاصه شامل موارد زیر است:

یک. توسعه نیروی کار که عامل تعیین کننده تولید در کشور است با ویژگی هایی چون تعداد نیروی کار مکفی، سطح آموزش بالای نیروی کار و کارفرما، بهره‌وری مناسب کارگران، وجود قوانین کارآمد مربوط به کار، دستمزد و بیمه، انعطاف ورود و خروج به بازار کار (رویه‌های استخدام و اخراج)، انعطاف نظام تأمین اجتماعی. دو. کارآمدی نهادهای سیاسی و اجتماعی: نبود رانت‌های سیاسی و اقتصادی، استقلال قضائی و نبود فساد در دستگاه قضائی، کارایی دادگاه‌ها، پایین بودن هزینه‌های دادرسی، حل و فصل سریع پرونده‌ها در دادگاه‌ها، عدم فساد اداری و نبود پرداخت‌های غیررسمی، تعریف قانونی مسئولیت کالا و حمایت جدی از حقوق مصرف‌کننده، پرداخت غرامت ناشی از دخالت غیرقانونی دولت و نظایر آن از جمله متغیرهای کارآمدی نهادهای سیاسی و اجتماعی در برپائی رقابت در فضای کسب و کار است.

با توجه به عوامل و نکته‌های فوق که تنها بخشی از عوامل تأثیرگذار در فضای رقابت کسب و کار است عوامل دیگری که کاملاً اجرائی یا تقنینی است نیز مشاهده می‌شود. مسئولیت مستقیم نظارت بر کلیه عوامل و حمایت جهت پیاده‌سازی آن‌ها در مواردی به عهده قوه قضائیه است. به عبارت دیگر نظام قضائی در برقراری شرایط رقابت در محیط کسب و کار که عامل پیاده‌سازی سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ نقش اصلی دارد.

علاوه بر نقش اصلی و تعیین کننده نظام قضائی در ایجاد و پاسداشت شرایط رقابت در فضای کسب و کار و به عبارتی استقرار شرایط مزبور بر عملکرد صحیح دستگاه قضائی، اگر نوع وظایف کلان در اجرائی نمودن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را به سه دسته: دسته اول. هدایت، دسته دوم. حمایت و دسته سوم. نظارت، تقسیم بندی کنیم؛ هر سه قوه در هر سه مؤلفه وظایف و تکالیفی دارند لیکن غلبه وظایف هدایتی برای قوه مجریه، حمایتی برای قوه مقننه و نظارتی برای قوه قضائیه بیش از سایر وظایف است.

در این راستا و به استناد اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل شده است، لذا قوه قضائیه به همراه سازمان بازرسی کل کشور، ضمن اجرای مسئولیت‌های قضایی خود در جلوگیری از ایجاد فساد و رانت‌خواری و زد و بندهای پشت پرده و سوءاستفاده‌های مالی و مدیریتی می‌تواند هم نقش مؤثری در اجرا و پیشبرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی داشته باشند و هم وظیفه خطیر نظارت بر قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را بر عهده داشته باشند (نوعی، ۱۳۸۶: ۲۱-۲۲).

۲-۲-۵. نقش نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای سیاست‌های کلی

اصل ۴۴

مجمع تشخیص به موجب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، علاوه بر رفع اختلافات بین مجلس و شورای نگهبان و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد، در تعیین سیاست‌های کلی نظام به رهبری مشورت می‌دهد. یکی از شاخه‌های سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که پس از مشورت با مجمع، توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است. پس آنچه از وظایف قانونی مجمع برمی‌آید این است که این مجمع وظیفه نظارتی و کمک به پیشبرد اهداف سیاست‌ها را بر عهده دارد و می‌توان گفت که نظارت عالی در امر سرمایه‌گذاری، به عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است و تصویب و تشکیل کمیسیون نظارت در مجمع نیز در همین راستا است و طبق ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و پیگیری اجرای مصوبات، از وظایف دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام برشمرده شده است (بهروزی، ۱۳۸۷: ۵۶).

۲-۲-۶. نقش نظارت شورای نگهبان قانون اساسی بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی

یک. تعیین مبانی دینی و قانونی خصوصی‌سازی و صدور بیانیه‌های روشن‌گر در این خصوص؛

دو. توجه ویژه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در اعلام نظر نسبت به مصوبات قانونی مجلس.

۲-۷. نقش نظارت نهادهای متولی بخش خصوصی در خصوص نحوه پیاده‌سازی

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

اول. اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران: اتاق بازرگانی به‌عنوان دیده‌بان اقتصاد و به‌عنوان بزرگ‌ترین مرجع بخش خصوصی در کشور به‌منظور کمک به فراهم آوردن موجبات رشد و توسعه اقتصاد کشور، تبادل افکار و بیان آرا و عقاید مدیران صنعتی، معدنی، کشاورزی و بازرگانی به‌موجب وظایف و اختیارات قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران به شکل موسسه‌ای غیرانتفاعی که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی تأسیس شده است. با توجه به کار ویژه و ظرفیت‌هایی که برای اتاق بازرگانی متصور است می‌تواند به‌عنوان متولی بخش خصوصی در کشور با انجام وظایف قانونی خود، بر نحوه عملکرد کلیه واحدها و اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی نظارت داشته و گزارشات خود را به مسئولان اقتصادی ارائه نماید. البته اثرگذاری در قانون و فرآیندهای تصمیم‌گیری جز با انسجام بخش خصوصی محقق نمی‌شود و اتاق بازرگانی بدون همکاری تشکل‌ها و انجمن‌ها موفق به تصمیم‌گیری نمی‌شود. به‌عبارت دیگر بخش خصوصی باید مکانیزمی برای انسجام در نظریات و دیدگاه‌ها تعریف کند تا بتواند با حمایت تشکل‌ها و اعضای خود نسبت به تقسیم‌کار عملی و منطقی برای نظارت بر این سیاست‌ها تعریف نماید و علاوه بر غلط‌گیری‌ها نسبت به ارائه راهکارها و پیشنهادها اجرایی عمل کند (روستا آزاد، ۱۳۸۷: ۵-۸).

دوم. اتاق تعاون: با توجه به نقش بسیار بااهمیتی که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای بخش تعاون کشور قائل شده است مسلماً نقش اتاق تعاون به‌عنوان متولی بخش تعاون و به‌عبارت‌دیگر دیده‌بان بخش تعاون در اقتصاد کشور برای

نظارت و دیده‌بانی بر نحوه اجرایی شدن این سیاست‌ها در بخش تعاون نه تنها کمک فراوانی به دستگاه‌های نظارتی همانند سازمان بازرسی خواهد داشت بلکه خواهد توانست به‌عنوان بازوی اجرایی این دستگاه‌ها عمل نموده و حتی فراتر از آن خواهد توانست گزارش‌ها کارشناسی و تحلیلی خود را مستقیماً به مسئولان اقتصادی کشور ارائه دهد (روستا آزاد، ۱۳۸۷: ۱۵).

همان‌طور که از تعداد عناوین فوق برمی‌آید ارگان‌های مختلفی متولی نظارت بر اصل ۴۴ قانون اساسی را دارند که متأسفانه این ارگان‌ها هیچ ارتباط جدی ارگانیکی باهم ندارند و اگر به‌صورت اتفاقی گزارش یا نشستی هم برگزار می‌شود نتایج آن به‌روی روند نظارتی تأثیر چندانی ندارد. از همه مهم‌تر می‌توان به این مسئله اشاره کرد که قانون هم برای ارتباط مثمر ثمر و مؤثر این نهادها تدبیری نیاندیشیده است.

۳. معرفی مهم‌ترین موانع موجود نظارت بر اساس تجربیات گذشته و راهکارهای پیشنهادی برای مرتفع نمودن آن‌ها

جهت اجرای صحیح، مناسب و به‌موقع هر سیاست و برنامه‌ای در ابتدا می‌بایست ضمن بررسی تمامی ابعاد و زوایا، نسبت به شناسایی موانع، مشکلات، محدودیت‌ها و تبعات اجرای برنامه و مرتفع نمودن آن‌ها اقدام نمود. در این ارتباط توجه به تجربیات موجود در داخل و خارج از کشور و استفاده از متخصصین و صاحب‌نظران علمی و تجربی ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

بدیهی است اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز از این اصل مستثنا نیست؛ بنابراین در قدم اول می‌بایست در شناسایی و رفع موانع و مشکلات اهتمام جدی داشت و ضمن انجام مطالعات و تحقیقات کارشناسی نسبت به شناسایی تنگناها اقدام نمود.

۳-۱. دلایل عدم توفیق در اجرای صحیح، مناسب و مؤثر خصوصی سازی در کشور

اهم موارد در سه بخش کلی قابل تفکیک بوده و عبارت است از:

۳-۱-۱. موانع مربوط به قوانین و مقررات گذشته

با توجه به جهت‌گیری‌های قبلی، قوانین و مقررات موجود من جمله قانون تجارت، کار، مالیات‌ها، محاسبات و بودجه به نحوی تهیه و تنظیم شده است که در عمل موجبات حمایت از بخش دولتی را فراهم می‌آورد. بدیهی است آئین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط نیز به همان ترتیب تهیه و تدوین گردیده است؛ بنابراین در فضای قانونی کشور شرایطی حاکم است که امکان رقابت برابر و رشد بخش خصوصی فراهم نیست. به‌طور نمونه در آئین‌نامه معاملات بسیاری از دستگاه‌های دولتی و یا وابسته به دولت، شرکت‌ها و یا مؤسسات دولتی از شمول تشریفات قانونی خرید و فروش مستثنا گردیده‌اند و به همین دلیل عموم مدیران دولتی ترغیبی برای معامله با بخش خصوصی ندارند. بنابر توضیحات ارائه شده واضح و آشکار است که بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات ضروری اجتناب‌ناپذیر است. در این رابطه هر دستگاهی اعم از مسئول و یا غیرمسئول می‌بایست ضمن شناسایی مفاد قانونی مغایر با اجرای سیاست‌های کلی اصل قانون اساسی، برای انعکاس آن به مبادی ذی‌ربط اقدام نماید.

به‌صورت مختصر در حوزه تقنین موانع ذیل موجود است که باید در جهت اصلاح آن اقدام مقتضی صورت پذیرد:

یک. عدم اصلاح قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها با توجه به جهت‌گیری‌های گذشته؛

دو. وجود خلأهای قانونی و عدم وضع قوانین و مقررات متناسب برای حمایت از بخش خصوصی؛

سه. مشخص نبودن اهداف دولت برای واگذاری (کسب درآمد و یا تقویت اقتصاد و صنایع و معادن کشور و برخورداری از منافع آتی آن)؛

چهار. نبود ضمانت اجرا و عدم وضع قوانین بازدارنده به‌نحوی که بتوان با متخلفین برخورد قانونی نمود؛

پنج. عدم تشکیل دادگاه‌های تخصصی اقتصادی، پولی، بانکی و تجاری؛

شش. عدم وجود قوانین و مقررات مناسب و متناسب برای تشویق سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌های ایرانی.

۳-۱-۲. موانع مربوط به اجرا

یک. بی‌اطلاعی مردم و مدیران از منافع مشارکت و یا چگونگی حضور در خرید سهام بنگاه‌های اقتصادی و عدم آشنایی با اوراق بهادار؛
دو. قیمت‌گذاری ناعادلانه؛

سه. نبود نگرش پروژه‌ای و عدم توجه به برنامه‌های زمان‌بندی و پیشرفت کار؛
چهار. واگذاری و فروش سهام به افراد غیر توانمند و بی‌برنامه و عدم ارزیابی خریداران؛
پنج. تنظیم ناصحیح مفاد قراردادهای واگذاری به نحوی که در مواردی خریداران متعهد به تداوم فعالیت اقتصادی بنگاه پس از خرید نگردیده‌اند؛

شش. ناسالم بودن فضای واگذاری و عدم برقراری شرایط رقابتی صحیح به دلیل سو استفاده از رانت‌های اطلاعاتی؛

هفت. مشارکت ندادن مردم و تشکل‌های غیردولتی سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO ها) در سیاست‌گذاری و اجرا؛

هشت. عدم اعتماد مردم و بخش خصوصی به مدیران شرکت‌های دولتی برای سپردن سرمایه خود به مدیریت آن‌ها (در فروش‌هایی که سهام کمتر از سهام مدیریتی عرضه می‌گردد) (تقوی قادیکلایی، ۱۳۸۷: ۸-۱۱).

۳-۱-۳. موانع مربوط به نظارت و بازرسی

توجه به این نکته ضروری است که برخی از موانع و مشکلات متأثر از نحوه اعمال نظارت و بازرسی توسط دستگاه‌های نظارتی است؛ بنابراین ضمن سایر اقدام‌ها، دستگاه‌های نظارتی می‌بایست با بازنگری و تجدیدنظر در نوع عملکرد، فعالیت خود را به سمت نظارت و بازرسی صحیح، کارآمد و مؤثر هدایت نمایند.

در خصوص تکالیف و وظایف دستگاه‌های نظارتی برای رفع موانع و مشکلات

نظارتی موارد ذیل قابل بررسی است که به صورت مختصر عبارت است از:

یک. عدم برخورد با مدیران و دستگاه‌هایی که طبق برنامه زمان‌بندی اقدام لازم را به انجام نرسانیده‌اند؛

دو. بروکراسی اداری و عدم امکان برای تشویق به‌موقع مدیران مؤثر و یا برخورد سریع با مدیران متخلف؛

سه. نبود وحدت رویه و نظر بین دستگاه‌های نظارتی مبنی بر نوع برخورد با امر خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری و حمایت از آن همچنین حمایت از عملکرد مناسب مدیران؛

چهار. عدم تهیه و تدوین طرح و برنامه مشخص برای نظارت به‌موقع، صحیح و کارآمد؛ پنج. ارسال گزارش‌ها و پیشنهادهای سازنده دستگاه‌های نظارتی با تأخیر، به دلیل عدم حضور به‌موقع و یا گردش کار طولانی درون‌سازمانی (تقوی قادی‌کلانی، ۱۳۸۷: ۲۰-۲۳).

۲-۳. مدل پیشنهادی ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در یک نگاه کلی به ادبیات تئوریک ارزیابی در بخش دولتی، می‌توان گفت که تئوری‌ها در دو دسته قابل دسته‌بندی‌اند:

دسته اول. ارزیابی نتیجه محور

دسته دوم. ارزیابی پیامد محور

در ارزیابی نتیجه محور، شاخص‌هایی چون ورودی‌های یک برنامه (به‌عنوان مثال نیروی انسانی و ...)، خروجی‌های یک برنامه (تعداد فارغ‌التحصیلان، تعداد مقالات و ...) و کارایی آن برنامه‌ها مورد تأکید است. در حالی که در ارزیابی پیامد محور اصولاً پرسش دیگری مطرح می‌شود و آن این است که صرف‌نظر از اعداد ورودی و خروجی، اجرای این برنامه چه پیامدی برای جامعه به ارمغان آورده است. به بیان دیگر صرف‌نظر از تعداد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده، اثر خصوصی‌سازی بر اقتصاد کشور و رفاه مردم چگونه بوده است. این نوع ارزیابی متضمن این پرسش است که زمانی که خروجی‌های یک برنامه وارد اجتماع شدند چه پیامدهایی از این خروجی‌ها برای جامعه به دست می‌آید؟ پیامدها چیزی نیستند که برنامه و یا سازمان خودش انجام داده

باشد، بلکه نتایجی هستند که برنامه و یا سازمان به بار خواهد آورد. پیامدها، منافع احتمالی هستند که یک برنامه و یا خط‌مشی تمایل دارد تا آن‌ها را محقق سازد. بعضی از اندیشمندان، پیامدها را به پیامدهای واسطه‌ای و نهایی تقسیم‌بندی می‌کنند. این تقسیم‌بندی در آنجا عینیت می‌یابد که گاهی تعیین روابط علت و معلولی بین خروجی‌ها و پیامدهای نهایی دشوار بوده و از شاخص‌های واسطه‌ای استفاده به عمل می‌آید. به بیان دیگر در بعضی مواقع پیامدها را نمی‌توان به‌طور مستقیم اندازه‌گیری نمود. مدل ارزیابی اجرای خط‌مشی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست به‌گونه‌ای طراحی گردد که در آن صرفاً به نتایج تأکید نشده، بلکه هم نتایج و هم پیامدها مورد تأکید باشند. از میان مدل‌های ارزیابی در بخش دولتی، به نظر می‌آید مدل Bouckaert از همه مناسب‌تر باشد. او و همکارانش دو چرخه را در ارزیابی یک خط‌مشی از هم جدا نموده‌اند. در چرخه مدیریت، تمرکز ارزیابی را بر روی خروجی‌ها (ستانده‌ها) و ورودی‌های سیستم متمرکز کرده (ارزیابی نتیجه محور) و در چرخه سیاست‌گذاری، تمرکز ارزیابی را بر روی سنجش پیامدهای اجرایی یک برنامه در جامعه قرار داده‌اند (Nellis and Kiker, 2002: 49).

در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، از آنجاکه هدف این برنامه از اهداف استراتژیک و کلان جامعه (برنامه چهارم و چشم‌انداز بیست‌ساله) برخاسته و قصد تغییر در معادلات اقتصادی مردمان این مرزوبوم را دارد، تنها ارزیابی نتیجه محور کفایت نمی‌کند. بلکه می‌بایست با مکانیزمی مشخص، سنجش پیامدها در اجرای این برنامه مدنظر قرار گیرد.

نکته مهم دیگری که در مدل پیشنهادی ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست موردتوجه قرار گیرد، توجه به اثرات ملموس و اثرات نمادین است. جنبه‌های یک خط‌مشی می‌تواند هم دارای اثرات نمادین و هم اثرات ملموس باشد. اثرات نمادین یک خط‌مشی متوجه برداشت و ادراکی است که شهروندان از اقدامات دولت دارند. اشخاص، گروه‌ها، اقلیت‌ها و شهروندان درباره خط‌مشی‌های دولت، داوری و قضاوت می‌نمایند. گاهی محبوبیت عمومی یک برنامه ممکن است با

جنبه‌های ملموس و پیامدهای ملموس یک برنامه و یا اهداف مطلوب آن برنامه، مرتبط نباشد. گاهی برنامه‌هایی که مورد رضایت شهروندان بوده است، دارای اثرات ملموس کمی بوده‌اند و گاهی نیز برنامه‌هایی که در عمل موفق بوده‌اند، شهروندان از آن استقبال چندانی ننموده‌اند.

مدل ارزیابی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست به‌گونه‌ای تدوین گردد که بتواند علاوه بر ارزیابی و سنجش اثرات ملموس، ارزیابی و سنجش اثرات نمادین (سمبولیک) که بیشتر ذهنی است (و نه عینی) را نیز در دستور کار خود قرار دهد. این ارزیابی علاوه بر آن‌که ادراک و برداشت شهروندان را از تغییر و بهبود در اوضاع اقتصادی نشان می‌دهد، می‌تواند در ایجاد یک انسجام و باور در جامعه برای پیشبرد این خط‌مشی نیز مورد استفاده قرار گیرد.

۳-۳. راهکارهای قضایی و حقوقی

گرچه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فرصت مناسبی را برای برنامه‌ریزان اقتصادی کشور فراهم نموده تا بتوانند با تغییر نقش دولت از مدیریت مستقیم و تصدی‌گری به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت، نیل به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و دستیابی کشور به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری منطقه را امکان‌پذیر نمایند با این حال گذر موفقیت‌آمیز از این مرحله مستلزم انجام همکاری همه دستگاه‌های ذی‌ربط و توجه به پیش‌زمینه‌ها و زیرساخت‌های مؤثر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و قانونی است. در این راستا انجام اقدامات زیر به مسئولان ذی‌ربط پیشنهاد می‌گردد:

یک. پالایش قوانین و مقررات موجود، اصلاح موارد مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و حذف قوانین و مقررات زائد؛

دو. تدوین لایحه ضد انحصار (توسعه رقابت) به‌عنوان یک قانون جامع و مستقل؛
سه. بازنگری قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب مورخ ۱۳۸۱/۳/۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

چهار. اصلاح قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین قوانین و مقرراتی را که خود مانع کار تشخیص می‌دهند

شناسایی نموده و برای حذف و یا اصلاح آن‌ها از مجاری قانونی اقدام کنند و از طرف دیگر قوانین و مقرراتی را که خود برای بهبود و تسهیل کارها ضروری می‌دانند تدوین نمایند

پنج. تدوین لایحه رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از نقض قوانین مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛

شش. شفاف‌سازی و احصاء دقیق حیطه انحصارت دولتی؛

هفت. تشکیل شورای عالی پیگیری و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین و مقررات مربوط؛

هشت. ایجاد توازن در اجرای بندهای «الف»، «ب» و «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری)؛

نه. تعیین یک واحد مسئول در هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به منظور آماده‌سازی اولیه بنگاه‌های مشمول واگذاری و همکاری با سازمان خصوصی‌سازی تا پایان مرحله واگذاری؛

ده. تحقق هر یک از موارد فوق به لحاظ تعیین تکالیفی برای برخی از دستگاه‌های اجرایی مرتبط با اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ و هم‌چنین وجود بار مالی برای اجرای آن‌ها و هم‌چنین برخورداری از ضمانت اجرایی لازم، منوط و مستلزم وجود تصویب قوانین و مقررات مناسب از سوی مجلس شورای اسلامی (در چارچوب قانون مربوط به سیاست‌های اصل ۴۴ به‌عنوان بسته‌ای واحد و منسجم) یا هیئت‌وزیران (در قالب آیین‌نامه‌ها و یا تصویب‌نامه‌ها) و در راستای تقویت و سرعت بخشیدن به اجرای «سیاست‌های ابلاغی مربوط به اصل ۴۴» است. به لحاظ فراگیر بودن مقوله خصوصی‌سازی و درگیر شدن هر سه قوه (مقننه، مجریه و قضائیه) در این امر، شایسته است سازوکار و تدابیر لازم (با استفاده از ایجاد ستاد و یا کارگروه مشترک) برای هماهنگی بین سه قوه نیز در نظر گرفته شود؛

یازده. اولویت در واگذاری روش بورس به جای روش های جایگزین چراکه با فرض صحت عملکرد کارگزاران و بی طرفی آنان و نیز قیمت گذاری رقابتی در این روش کارایی به احتمال قوی بیش از روش های مزایده و مذاکره است؛

دوازده. حذف امتیازات بخش دولتی در فعالیت های تجاری همچون استفاده از منابع ارزان؛

سیزده. اطلاع رسانی شفاف و به موقع به عموم مردم قبل از هرگونه واگذاری، عاملی مؤثر در جلوگیری از انحصار و رانت خواری است که لازم است فهرست دقیقی از شرکت های قابل واگذاری به همراه اطلاعات کاملی از آنها مرتباً در اختیار عموم قرار گیرد...؛

چهارده. شفاف سازی شرح وظایف هر یک از دستگاه های نظارتی، جهت پیشگیری از موازی کاری و تداخل وظایف در امر حمایت از سرمایه گذاری؛

پانزده. ایجاد شورای حمایتی، بین دستگاه های نظارتی، جهت هم افزایی و هم پوشانی بین آنان و همچنین مشخص کردن انواع روش های حمایتی از سوی هر یک از دستگاه های نظارتی، با توجه به جایگاه ساختاری آنان، با در نظر گرفتن دامنه اختیارات و امکانات هر یک؛

شانزده. دستگاه های نظارتی فعلی، بر اساس اقتصاد دولتی و به منظور تقویت و حمایت از دولت در نیل به اهداف و برنامه های آن، تعریف شده اند، لذا برای تحقق وظایف حمایتی آنان از سرمایه گذاری سالم توسط بخش خصوصی، نیاز به بازنگری جدی در حوزه های مختلف دستگاه های نظارتی، احساس می شود.

فهرست منابع و مآخذ:

۱. ابطحی، سیدحسین و کاظمی، بابک (۱۳۸۳)، کتاب بهره‌وری، تهران: مؤسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی.
۲. آریان مهر، ندا و ایجی، مهدی (۱۳۸۷)، بسترهای موردنیاز برای اجرا و نظارت در فرآیند خصوصی سازی، با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی، منظر رویکرد پسا واشنگتنی و با تأکید بر نظرات ژوزف استیگلیتز، مقالات همایش نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی.
۳. اسماعیلی، امیر و نیک‌پی، نسرین (۱۳۸۷)، مطالعات تطبیقی در خصوص نحوه نظارت بر خصوصی سازی در سایر کشورها، مقالات همایش نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی.
۴. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۶)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت. چاپ دوازدهم.
۵. الوند شاهی، سیروان (۱۳۸۷)، نظارت اصل ۴۴ قانون اساسی راهکارها، مقالات همایش نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی.
۶. باقری، محمود و فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۸۸)، «مبانی حقوق عمومی حقوق رقابت با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۳.
۷. پورپرتوی، میرطاهر و کریمی، مجتبی (۱۳۸۷)، شیوه‌های اعمال حاکمیت پس از واگذاری فعالیت‌های اقتصادی موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مقالات همایش نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی.
۸. تقوی قادیکلانی، مهدی (۱۳۸۷)، نقش دستگاه‌های نظارتی در برطرف کردن موانع اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجموعه مقالات نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی.
۹. روستا آزاد، رضا (۱۳۸۷)، بررسی امکان‌سنجی نظارت بخش خصوصی در روند اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجموعه مقالات نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی.

۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۱)، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت.
۱۱. طیب‌نیا، علی و محمدی، حسین (۱۳۸۳)، «مقایسه کارایی سرمایه‌گذاری در بخش‌های خصوصی و دولتی در ایران: رویکردی برای خصوصی‌سازی»، **مجله سازمان برنامه و بودجه**، شماره ۷۸.
۱۲. عبدالحمید، ابوالحمد، (۱۳۷۹)، **حقوق اداری ایران**، تهران: نشر ارمغان.
۱۳. کمیجانی، اکبر؛ دائی، بابک و رحیمی‌فر، مه‌ری (۱۳۸۲)، **ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران**، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
۱۴. محسنی، عباس (۱۳۸۹)، **بررسی قوانین و مقررات مالی**، تهران: بولتن آموزشی مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۵. میرحسینی، صادق (۱۳۸۰)، **حکمرانی خوب**، تهران: دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. نوعی، مسلم (۱۳۸۶)، **سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی**، اهداف و چالش‌های فراروی آن و نقش و جایگاه قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور در اجرایی شدن سیاست‌های مذکور، تهران: نشریه سازمان خصوصی‌سازی ایران.
۱۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۸)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد اول، تهران: نشر دادگستر.

18. Kiker, Sunita and Nelli, John (2002), "An Assessment of Privatization", **The World Bank Research Observer**; vol. 19, no. 1
19. Schiller (1989), **Handbook of Regional and Urban Economics**, Applied urban economics.

جستاری حقوقی در قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات

زهرا شاکری*

حکیمه محمدی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۷/۷

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۸/۲۹

چکیده: شرکت‌های دانش‌بنیان به‌عنوان یکی از محورهای پیشرفت ملی در تحقق اقتصاد مقاومتی تلقی می‌شود. از این رو، تصویب قانون حمایتی در خصوص شرکت‌های اخیر گام حیاتی برای پیشبرد سیاست‌های تولید علم و ثروت است. این قانون علی‌رغم تحلیل‌های متنوع اقتصادی و مدیریتی درباره آن از دیدگاه حقوقی کمتر مورد واکاوی بوده است؛ بنابراین نقد و بررسی حقوقی قانون در چشم‌انداز دستیابی به اهداف متعالی ملی بسیار ضروری است. مقاله حاضر تلاش می‌نماید با روش تحلیلی - توصیفی به مطالعه حقوقی این قانون پرداخته و پیشنهادهای مقتضی را ارائه نماید.

کلیدواژه‌ها: شرکت دانش‌بنیان، تجاری‌سازی، نوآوری و اختراعات، حقوق مالکیت فکری.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران)، دکتری حقوق خصوصی و کارشناس ارشد حقوق مالکیت فکری دانشگاه تهران، پژوهشگر تخصصی حقوق مالکیت فکری (نویسنده مسئول).
zshakeri@ut.ac.ir

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق مالکیت فکری دانشگاه تهران، پژوهشگر موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران.
hakimeh_mohamadi@yahoo.com

مقدمه

شرکت‌های دانش‌بنیان در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات به‌عنوان کارآفرینی جدید به بازار اقتصادی و تجاری کشور وارد شدند. تمرکز اصلی این شرکت‌ها بر تولید ثروت از طریق نوآوری‌های صنعتی و علمی است و نقش کلیدی را در ارتقاء کارآفرینی و توسعه دانش‌محور بازی می‌کنند (طالبی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۴۹). از این‌رو، قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات تصریح می‌نماید که شرکت‌های مذکور به‌منظور هم‌افزایی علم و ثروت، توسعه اقتصاد دانش‌محور، تحقق اهداف علمی و اقتصادی (شامل گسترش و کاربرد اختراع و نوآوری) و تجاری‌سازی نتایج تحقیق و توسعه (شامل طراحی و تولید کالا و خدمات) در حوزه فناوری‌های برتر و با ارزش افزوده فراوان به‌ویژه در تولید نرم‌افزارهای مربوط تشکیل می‌شود. از دیدگاه اندیشمندان حوزه‌های کارآفرینی و مدیریت، شرکت دانش‌بنیان منبع مهم ایجاد اشتغال و رشد تولید هستند و لذا حمایت از آنان از نظر سیاست‌های صنعتی و اجتماعی قابل ملاحظه است (Nobuya, 2006: 1). از سوی دیگر نیز، افزایش رشد صادرات و ورود ارز، امکان مشارکت تمامی شهرهای کشور (مناطق دور از مرکز) در کسب‌وکار، افزایش سطح کیفی مشاغل ارائه‌شده در این شرکت‌ها نسبت به شرکت‌های سنتی (Storey & Tether, 1996: 5) ضرورت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان را افزون‌تر کرده است. آنچه سرمایه اصلی شرکت دانش‌بنیان را تشکیل می‌دهد اطلاعات و دانش نهفته در کالا و نیروی انسانی است. از این‌رو تأثیر منفی تحریم اقتصادی و خطرات بیرونی بر عملکرد این شرکت‌ها به‌مراتب کمتر از شرکت‌های سنتی خواهد بود؛ بنابراین در شرایطی که اقتصاد مقاومتی به فرموده رهبر معظم انقلاب راه‌حل برون‌رفت از بحران تحریم بیان شده است، این شرکت‌ها ابزار مناسبی برای مقابله با تحریم خواهند بود. بررسی تحقیقات متعدد در خصوص اثرات تحریم‌های اقتصادی نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین آثار مثبت تحریم‌های اقتصادی، افزایش موانع جهت واردات محصولات خارجی و ایجاد شرایط مناسب برای مؤسسات

دانش‌بنیان داخلی جهت بومی‌سازی فناوری تولید محصولات به‌دوراز رقابت‌های مستقیم و سرسختانه با رقبای بزرگ خارجی است و در صورت بلوغ نظام نوآوری در کشور، تحریم یک فرصت مناسب تلقی می‌گردند (فخاری و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۰).

اگرچه علمای رشته‌های گوناگون علمی در خصوص اهمیت این شرکت‌ها سخن گفته‌اند اما دانشمندان حقوق چندان در این عرصه ورود نکرده و در ایران تاکنون در قالب مقاله علمی به نقد حقوقی این شرکت‌ها پرداخته نشده است. شرکت‌های دانش‌بنیان با توسعه جریان علمی در ایران از سال‌های گذشته ایجاد شده‌اند اما تصویب قانونی در این خصوص نشان از اهمیت بالای آن‌ها برای سیاست‌گذاران ملی دارد. افزون بر این، بند ۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز بر پیشتازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به‌منظور ارتقاء جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه تصریح می‌نماید و اقتصاد دانش‌بنیان که در این شرکت‌ها تجلی می‌یابد از شاه‌کلیدهای اقتصاد مقاومتی تلقی می‌شود. لذا تحلیل و نقد قانون مذکور می‌تواند در راستای تقویت جریان حمایتی از این شرکت‌ها مورد تأکید و تأمل قرار گیرد.

اصطلاح شرکت‌های دانش‌بنیان (New Technology-Based Firms (NTBFs)) در ابتدا در سال ۱۹۷۷ توسط Arthur D. Little ابداع شد. در این سال گروه مطالعاتی لیتل گزارشی از وضعیت شرکت‌های دانش‌بنیان در آمریکا، انگلیس و آلمان غربی تهیه کردند. بر اساس این گزارش شرکت‌های دانش‌بنیان باید دارای ویژگی‌های زیر باشند (Storey & Tether, 1996: 4):

- بیش از ۲۵ سال از تأسیس آن‌ها نگذشته باشد.
- کسب‌وکار در این شرکت‌ها مبتنی بر اختراع و نوآوری و فناوری باشد.
- توسط یک گروه از افراد تشکیل شده باشد نه یک شرکت از پیش موجود یا شعبه‌ای از شرکت.^۱
- با هدف بهره‌برداری مادی از اختراع و فناوری شکل گرفته باشد.

بنابراین شرکت‌های دانش‌بنیان، شرکت‌هایی متکی بر نوآوری‌ها و اختراعات علمی هستند و با هدف بهره‌برداری تجاری از اختراعات و نوآوری فنی تأسیس شده‌اند. با توجه به مطالعات انجام گرفته توسط گروه لیتل و مقایسه بین گستردگی فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان در آمریکا و انگلیس و آلمان غربی^۲، آن‌ها به این نتیجه رسیدند که گسترش این شرکت‌ها در اروپا علاوه بر ارائه کمک‌های مالی و تصویب قوانین لازم در حمایت از ثبت اختراعات و مخترعین، مستلزم تغییر نگرش فرهنگی و تشویق کارآفرینان برای تبدیل علم به ثروت و کسب درآمد نیز است (همچنین الگوی رفتاری اروپایی‌ها که تمایلی به شروع به راه‌اندازی کسب‌وکار جدید ندارند باید تغییر کند).

پرسش مقاله حاضر آن است که چالش‌ها و موانع حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان از دیدگاه حقوقی چیست؟ و چگونه مرتفع می‌شود؟ و فرضیه مبتنی بر آن است که قانون فعلی علی‌رغم اهمیتی که در رونق علمی و صنعتی داشته اما نیاز به بسط و بازنگری دارد چه قانون اخیر بسیار کلی نگاشته شده و با ادبیات موجز خود اقلان حقوقی را ایجاد نمی‌کند. این مقاله در دو گفتار به بررسی موضوع خود می‌پردازد. در گفتار نخست، تعریف، ماهیت و اهداف شرکت‌های دانش‌بنیان و در گفتار دوم به واکاوی حمایت‌های قانونی و خلأهای موجود پرداخته می‌شود.

۱. تعریف، ماهیت و اهداف شرکت دانش‌بنیان

۱-۱. تعریف و ماهیت شرکت دانش‌بنیان

در دیدگاه دانشمندان مدیریت کارآفرینی، شرکت‌های دانش‌بنیان مؤسسات کوچک و متوسط بخش خصوصی هستند که با هدف توسعه فناوری، تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، کاربردی کردن تحقیقات و بومی‌سازی فناوری‌های مورد نیاز کشور توسط کارشناسان خبره تشکیل می‌گردند. در این شرکت‌ها تحقیق و توسعه هسته مرکزی فعالیت‌ها بوده و مزیت اساسی این شرکت‌ها دانش فنی و توانایی‌های علمی کارکنان است (ممیز و قاسمی، ۲۰۱۳: ۴) مطابق با قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات، یک مجموعه دانش‌بنیان اعم از شرکت

و موسسه است. از این رو، اهداف غیرانتفاعی در مؤسسات غیرتجاری^۳ (ماده ۵۸۴ قانون تجارت) مانع از فعالیت در عرصه دانش‌بنیان نیست. در ماده یک قانون، بر اصطلاح شرکت یا موسسه خصوصی یا تعاونی تصریح می‌شود؛ اما مشخص نیست چرا شرکت تعاونی به صورت خاص مورد توجه قرار گرفته است^۴ چه شرکت تعاونی نیز قسمی از شرکت‌های تجاری مندرج در قانون تجارت است (مواد ۱۹۴-۱۹۰ قانون تجارت). به نظرمی‌رسد اصطلاح «هر قسم از شرکت‌های تجاری مصرح در قانون تجارت» صحیح‌تر است. عبارت شرکت یا موسسه خصوصی نیز با عنایت به تبصره ماده ۱ به منظور خروج مجموعه‌هایی است که مالکیت بیش از ۵۰٪ آن‌ها به دولت تعلق دارد؛ بنابراین، از لحاظ ماهیت و ساختار حقوقی باید گفت دانش‌بنیان بودن یک شرکت، صفت عملکردی آن است نه نوع و ساختار حقوقی مستقلی در قانون تجارت ایران. به این ترتیب هر قسم از شرکت‌های تجاری یا مؤسسات غیرتجاری می‌توانند به صورت دانش‌بنیان فعالیت نمایند؛ اما این پرسش می‌تواند مطرح باشد که آیا ضروری نیست قسم خاصی از شرکت ضرورتاً در عرصه دانش‌بنیان فعالیت کند؟ به هر حال، هریک از اقسام شرکت‌ها دارای معایب و مزایای است که با توجه به طبع شرکت دانش‌بنیان این امر می‌تواند قابل بررسی باشد. برخی معتقدند این شرکت‌ها تنها می‌توانند سهامی خاص، مسئولیت محدود یا تعاونی باشند.^۵ لذا به نظرمی‌رسد با توجه به سرمایه اندک این شرکت‌ها و گردآمدن گروهی از افراد بعضاً کم‌تجربه در عرصه تجارت، اقسام با ریسک کمتر شرکت‌های تجاری قابل توصیه است.

یکی از نویسندگان ژاپنی معتقد است شرکت‌های دانش‌بنیان شرکت‌های کوچکی هستند که در زمینه تحقیق و توسعه فعالیت می‌کنند و زیر شعبه شرکت‌های موجود نیستند. مقصود از شرکت‌های کوچک، شرکت‌های با ۳۰۰ نفر یا کمتر کارگر یا سرمایه ۳۰۰ میلیون ین یا کمتر است (Nobuya, 2006: 4)؛ اما در قانون ایران، در خصوص میزان سرمایه یا تعداد الزامی شرکاء مقررهای وجود ندارد و از این حیث تابع نوع شرکتی است که از قانون تجارت انتخاب می‌نمایند. از سوی دیگر، از لحاظ نظارتی نیز چون طبق اساسنامه مربوطه تشکیل و فعالیت می‌کنند، به طور کلی تحت نظارت دستگاه و یا سازمان

خاصی نیستند. برخی از نویسندگان، الگوی شرکت مادر تخصصی (هولدینگ دانشگاهی) با مالکیت متعلق به دانشگاه را به عنوان راهکاری نظارتی بر شرکت های دانش بنیان پیشنهاد می نمایند. در این روش، یک شرکت مالکیت اداره و کنترل یا فقط اداره و یا فقط کنترل شرکت ها را بر عهده دارد (امانی تهران و احمد امینی، ۱۳۹۰: ۲۲). این شیوه از آنجاکه در ایران جوان است به مقررات مدون شده نیاز دارد تا سازوکارهای نظارتی را تعریف و تبیین نماید. اگرچه همان طور که در بالا اشاره شد برخی از دانشمندان بر زیر شعبه یا فرعی نبودن شرکت های دانش بنیان تصریح می کنند؛ بنابراین الگوی شرکت مادر تخصصی باید به استقلال شرکت های دانش بنیان آسیبی وارد ننماید.

۱-۲. اهداف شرکت دانش بنیان

هدف از تأسیس شرکت دانش بنیان، هم افزایی علم و ثروت، توسعه اقتصاد دانش محور، تحقق اهداف علمی و اقتصادی (شامل گسترش و کاربرد اختراع و نوآوری) و تجاری سازی نتایج تحقیق و توسعه (شامل طراحی و تولید کالا و خدمات) در حوزه فناوری های برتر و با ارزش افزوده فراوان به ویژه در تولید نرم افزارهای مربوط تشکیل می شود. در جمله «اهداف علمی و... شامل گسترش و کاربرد اختراع و نوآوری»، گسترش تولید و کاربرد اختراع و... عبارت صحیح تری است چه تولید اختراع از اهداف چنین شرکت هایی است نه گسترش اختراع... تجاری سازی نیز تنها شامل طراحی و تولید نمی شود و شامل هر رویکردی است که به ثروت منجر شود. در بند د ماده ۱ آیین نامه، تجاری سازی تعریف شده است: فعالیت های مرتبط با عرضه محصول یا خدمت جدید مبتنی بر ایده ها یا فناوری های جدید که شامل تمامی فرآیندهای مرتبط از جمله ثبت اختراع، ارزش گذاری فناوری، اعطای امتیاز، انتقال و انتشار و کسب سایر فناوری های مورد نیاز (مکمل) و پرداخت حق الامتیازهای مرتبط، جذب سرمایه و منابع (نمونه سازی، طراحی صنعتی فرآیند یا محصول جدید، انجام آزمون ها و دریافت تأییدیه های لازم، تولید آزمایشی، بازاریابی و رفع اشکال) و همچنین خدمات پشتیبانی تخصصی تجاری سازی (شامل فعالیت های مشاوره، مدیریت فناوری، طراحی محصول و فرآیند، خدمات استاندارد سازی، اندازه سنجی و خدمات آزمایشگاهی) می شود. یکی

از ایرادات این تعریف آن است که ایده در نظام حقوق مالکیت فکری مورد حمایت قانونی نیست و لذا آثار قانونی نیز بر آن بار نمی‌شود. از سوی دیگر تجاری‌سازی در این قانون فقط در خصوص اختراعات قابل تصور است. حال آن‌که آثار ادبی، علمی و هنری و طرح‌های صنعتی نیز می‌تواند موضوع تجاری‌سازی قرار گیرد. از این رو به نظر می‌رسد قلمرو اهداف شرکت‌های دانش‌بنیان در این قانون مضیق تعریف شده است. در تبصره ۱ ماده ۲ تأکید می‌شود فعالیت‌هایی که هدف آن‌ها طراحی محصولات یا خدمات یا بهبود کیفیت آن‌ها نیست، از فعالیت‌های دانش‌بنیان به شمار نمی‌روند؛ بنابراین، از مفهوم مخالف تبصره اخیر می‌توان استنباط کرد که طراحی خدمات که می‌تواند از شمول اختراعات خارج باشد یا نوآوری‌های که بهبود کیفیت می‌دهند یا شاید همان نمونه اشیا مفید (Utility Models) می‌توانند موضوع فعالیت باشند. در حالی که اختراع قابل حمایت در ایران باید دارای گام ابتکاری باشد (ماده ۲ قانون ثبت اختراعات) و بهبود کیفیت صرف نمی‌تواند عنوان اختراع را بپذیرد. با این وجود، می‌توان امید داشت ایده قانونی مذکور بتواند به اصلاح نظام حقوق مالکیت صنعتی و تدوین و تصویب نظام حمایت از نمونه اشیا مفید منجر شود. به طور مثال، در ژاپن یک فناوری برای دریافت ورقه اختراع باید در سطح بالا باشد، در حالی که در نمونه اشیا مفید خلق یک ایده فنی و خلاقیتی که کاربرد داشته باشد، کفایت می‌کند (ماده ۱(۳) قانون نمونه اشیا مفید ژاپن). به این ترتیب، در ژاپن، مخترعی که یک اختراع را ابداع نموده که تنها کاربردی است می‌تواند، از حمایت نظام حاکم بر نمونه اشیا مفید بهره‌مند شود (حبیبی و شاکری، ۱۳۹۰: ۱۹۰).

۲. حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان

۲-۱. حمایت‌های قانونی

در ماده ۳ قانون، حمایت‌ها از شرکت‌های دانش‌بنیان در شش گروه بیان می‌گردند: اول. معافیت از پرداخت کسورات قانونی (الف)، دوم. پرداخت کمک‌های مالی در تولید، عرضه یا کاربرد نوآوری‌ها (ب)، سوم. حق سکنی در اماکن دولتی مانند پارک‌های علم

و فناوری... (ج)، چهارم. حق اولویت در مالکیت سهام بخش های دولتی (د)، پنجم. خدمات بیمه ای (ه) و ششم. تسهیل امکان برنده شدن در مناقصات (و).

اما پرسش مهم در این جا آن است که حمایت باید به شش گروه مذکور محدود شود؟ و آیا این حمایت ها در مسیر تجاری سازی کافی است؟ به طور مثال، مساعدت در پرداخت هزینه های ثبت اختراع یا ارائه مشاوره های حقوقی در مراکز دولتی به شرکت های دانش بنیان مغفول مانده است. چه اقدام مقدماتی برای توفیق آتی این شرکت ها، کسب حمایت قانونی در خصوص اختراعات است؛ بنابراین، حمایت از شرکت های دانش بنیان توسط دولت معمولاً به دو شکل انجام می پذیرد: حمایت مستقیم مانند اعطای وام و تسهیلات و تضمین و معافیت های مالیاتی و... و حمایت غیرمستقیم مانند خدمات مشاوره ای، دسترسی به اطلاعات و به طور کلی، پرداخت هزینه های مشاوره ای و دسترسی به اطلاعات اقتصادی برای شرکت های کوچک، دشوار است اما برای شرکت های بزرگ مشکل چندانی نیست. از این رو دولت باید به شرکت های دانش بنیان مساعدت بیشتری نماید؛ اما در قانون اخیر به حمایت های غیرمستقیم توجهی نگردیده است. به عبارت دیگر، حمایت همه جانبه مدنظر تدوین کنندگان نبوده است.

۱-۱-۲. اما مسئله دیگر آن است که کلیه شرکت های دانش بنیان با هر میزان سرمایه، موضوع و هدف، حمایت یکسانی را دریافت می کنند. در حالی که از آنجا که ممکن است تولید دانش و تجاری سازی آن هزینه های زیادی را در برداشته باشد ممکن است توان شرکت ها در جذب سرمایه و نوع عملکرد متفاوت باشد و شاید مناسب بود قانون گزار تقسیم بندی بین شرکت ها انجام می داد تا نوع تسهیلاتی که برای هر کدام در نظر گرفته می شود متفاوت باشد. به عبارت دیگر، بر حسب ظرفیت ها و توانمندی هر شرکت، حمایت ها متفاوت گردد (Licht & Nerlinger, 1997: 1) یا در مواردی که کشور به فناوری خاصی نیازمند است یا اولویت خاصی را برای تجاری سازی یک فناوری قائل می گردند، تسهیلات تشویقی ویژه ای در نظر گرفته شود نه این که تمامی تسهیلات به صورت برابر اعطا شود.

۲-۱-۲. در این میان، توجه قانون گزار به عوامل آسیب زا برای ادامه حیات شرکت های دانش بنیان بسیار مهم است. چه از عوامل مهمی که در برخی کشورها مانند آلمان مانع

شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان کوچک گردید (در سال ۱۹۷۷)، نظام مالیاتی، قوانین راجع به ورشکستگی و سیستم ناکارآمد بانکی بود. در ایران نیز شرکت‌های داخل پارک‌های فناوری برای همه فعالیت‌های «پژوهشی، فناوری و مهندسی» خود که در محدوده پارک فناوری انجام می‌شود، می‌توانند از معافیت مالیاتی استفاده کنند، درحالی‌که شرکت‌های خارج پارک‌های فناوری، صرفاً می‌توانند از معافیت بر درآمد ناشی از تولید کالا و خدمات دانش‌بنیان استفاده کنند و سایر درآمدهای شرکت، مشمول معافیت می‌شود (<http://daneshbonyan.isti.ir>: 1393). علاوه بر این، تسریع در رسیدگی مالیاتی نیز می‌تواند در قانون مورد اشاره قرار گیرد.

اما در خصوص مقررات تسهیل‌کننده بخش ورشکستگی، قانون ساکت است. به‌هرحال شرکت‌های دانش‌بنیان از مقررات قانون تجارت پیروی می‌نمایند و در صورتی‌که گرایش حمایتی از این شرکت‌ها وجود داشته باشد این امر به مساعدت‌ها، معافیت‌ها و استثناهایی نیاز دارد و بنابراین اعطای مهلت‌های ارفاقی به شرکت دانش‌بنیان برای جلوگیری از صدور حکم ورشکستگی و یا تشویق طلبکاران به انعقاد قرارداد ارفاقی از طریق یارانه‌های دولتی و... قابل پیشنهاد است. افزون بر این، وضعیت دارایی‌های فکری شرکت‌های دانش‌بنیان پس از انحلال به چه شکلی خواهد بود؟ امری که می‌تواند در حوزه تعهدات قراردادی و گمراهی مصرف‌کنندگان مؤثر باشد. از این‌رو ضروری است مقرراتی در خصوص وضعیت نوآوری‌ها و اختراعات و سایر اقسام دارایی‌های شرکت‌های دانش‌بنیان پیش‌بینی گردد.

۲-۱-۳. حمایت دیگر در قالب ایجاد تسهیلات جهت تأمین مکان شرکت دانش‌بنیان است که به‌صورت اولویت در حق سکنی در پارک‌های علم و فناوری تبیین می‌شود؛ اما در این قانون، فقط واحدهای پژوهشی، فناوری و مهندسی و تولیدی می‌توانند در پارک استقرار یابند و حق سکنی مصرح در مورد واحدهای عرضه و توزیع محصولات وجود ندارد و این در شرایطی است که بدون واحدهای مذکور چرخه تجاری‌سازی با نقص روبه‌رو می‌گردند و از آنجاکه این شرکت‌ها معمولاً توسعه‌یافته و بزرگ نیستند در این بخش با چالش روبه‌رو می‌شوند. افزون بر این، الزام پارک‌ها به مساعدت در مسیر تجاری‌سازی یکی از خلأهای این قانون است. به‌طور مثال، از عمده‌ترین مشکلات

شرکت‌های دانش‌بنیان، بازاریابی محصولات و خدمات است. پارک‌های فناوری با استفاده از توانمندی‌ها و قابلیت‌های بالقوه هرکدام از شرکت‌های جدید فناورانه محور، می‌توانند به‌عنوان یک پیمانکار عمده در زمینه رفع نیازهای صنعت و دولت برآیند. بدین ترتیب مشکلات مالی شرکت‌ها به نحو مطلوبی رفع شده و همچنین منابع پارک‌ها جهت ارائه خدمات بیش‌تر تقویت می‌گردند. این امر جنبه دیگری نیز دارد که همانا تقویت روحیه و فرهنگ کارآفرینانه در بین شرکت‌های مستقر در پارک‌های فناوری است. تشکیل شبکه‌های کاری، ارتباطات قوی و پایدار بین شرکت‌ها، همکاری مابین شرکت‌ها و تولید مشترک محصولات، هم‌افزایی و... به‌واسطه حضور و فعالیت شرکت‌ها در پارک ایجاد می‌شود. همچنین حیات شرکت‌های دانش‌بنیان مستقر در پارک‌ها به‌واسطه تحقیقات علمی و ارتباط با نهادهای دانشگاهی و پژوهشی تضمین می‌شود (طالبی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۶۴). پارک‌های علم و فناوری به‌عنوان کاتالیزور، بومی‌سازی دانش توسط شرکت‌ها را تسهیل می‌نمایند و استقرار در پارک به تحقیقات مشترک و ارزش‌افزوده بیشتر منجر می‌گردند (Nobuya, 2006: 19).

۲-۱-۴. علاوه بر ماده ۳ در ماده ۶ نیز دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی مجاز به استفاده از فعالیت‌های تحقیق و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان از طریق الزام طرف خارجی در قالب شرط ضمن‌العقد هستند؛ اما این ماده برای منتفع‌سازی شرکت‌های دانش‌بنیان کافی نیست و فقط جنبه ارشادی دارد.

۲-۱-۵. به‌موجب ماده ۱۱ قانون، کلیه اشخاص (حقیقی یا حقوقی) که از حمایت‌های این قانون برخوردار شده‌اند چنانچه حمایت‌ها و تسهیلات اعطاء شده بر طبق این قانون را برای مقاصد دیگری مصرف کنند ضمن محرومیت از استفاده مجدد از حمایت‌های این قانون به جریمه‌های مقرر محکوم می‌شوند. در خصوص این ماده باید بیان کرد ماده تصریح می‌کند کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که از حمایت قانون برخوردار هستند... درحالی‌که مستند به ماده ۱ اشخاص حقوقی مشمول این قانون هستند نه اشخاص حقیقی.

افزون بر این، ضمانت اجرای مصرح در قانون بیشتر در قالب جریمه است. لذا این پرسش مطرح است که آیا جریمه‌های مذکور می‌تواند بازدارندگی داشته باشد؟

اگرچه باید پذیرفت که این قانون نقش حمایتی بسیار پررنگی دارد اما با عنایت به تسهیلات مهمی که به شرکت‌ها اعطا می‌کند و علاقه‌مندان فراوانی که در پی کسب حمایت هستند باید الزامات جدی‌تری برای شرکت‌های خاکی پیش‌بینی شود.

۲-۲. حمایت‌های مورد نیاز؛ خلاهای قانونی

۲-۲-۱. علی‌رغم نکات مهمی که در قانون و آیین‌نامه برشمرده شده است اما هنوز آیین‌نامه‌هایی در خصوص چگونگی ارتباط دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیانی که تحت حمایت دانشگاه ایجاد می‌شوند وجود ندارد تا مسائلی مانند درآمدزایی، سهم مالکیت، میزان استفاده و بهره‌برداری از امکانات و... مشخص شود. درحالی‌که مشخص نبودن میزان سهم دانشگاه در تحقیقات، پژوهش‌ها و قراردادهای صنعتی و نیز عدم وجود سازوکار مناسب برای ارزش‌گذاری سرمایه‌های معنوی علمی (امانی تهران و احمد امینی، ۱۳۹۰: ۲۲) از چالش‌های حقوقی شرکت‌های دانش‌بنیان به‌شمار می‌آید.

۲-۲-۲. در قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، نظارت ماهوی بر عملکرد این شرکت‌ها وجود ندارد و مشخص نیست که این شرکت‌ها در برابر چه مرجعی پاسخگوی سیاست‌های فناورانه و تجاری خود هستند. به‌نظر می‌رسد با توجه به اهمیت استراتژیکی که در بعضی موضوعات وجود دارد سازوکار نظارتی روشنی باید وجود داشته باشد.

۲-۲-۳. در برخی تحقیقات مشخص شده است که نداشتن وثیقه و پشتوانه مالی برای اخذ وام و سرمایه‌گذاری بالاترین اهمیت را با توجه به‌نظر مخترعان دارد (زارع و میر جلیلی، ۱۳۹۲: ۵۱) لذا این پرسش می‌تواند مطرح باشد که چگونه می‌توان با عنایت به ظرفیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان این دشواری را حل نمود؟ در پاسخ باید اشاره کرد که به‌موازات مساعدت‌ها و امتیازات اعتباری که در اختیار این شرکت‌ها قرار می‌گیرد، این شرکت‌ها نمی‌توانند بر مبنای اموال فکری و نوآورانه خود وام دریافت نمایند. دارایی به‌صورت کلی حقوقی و مستقل از اجزای خود بوده و بنابراین ضامن دیون فرد می‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۲۵) و برای فرد وضعیتی را ایجاد می‌کند که دیگران به او اعتماد می‌نمایند و بر مبنای آن با فرد قرارداد منعقد می‌کنند و طلبکاران اموال او را وثیقه

طلب خویش می‌دانند. امروزه وثیقه‌گذاری و انعقاد عقد رهن در باب حقوق مالکیت فکری رایج گشته و طلبکاران این اموال را به‌عنوان وثیقه و رهن می‌پذیرند. در حقیقت یک تمایل دوجانبه تحقق یافته، از یک‌سو، مالکان فکری با انعقاد چنین عقودی و کسب منابع مالی در جهت تولید انبوه و ارائه مناسب محصولات به عموم و نهایتاً خلق نوآوری‌های در آتیه گام بر می‌دارند و از سوی طلبکاران با اطمینان نسبت به وصول طلب خود اقدام می‌کنند. به عبارت دیگر این امر نشان می‌دهد که حقوق مالکیت فکری همچون سایر اموال مالکان خود، به رهن نهاده شده یا در برابر طلب توقیف می‌شوند و این به‌خودی‌خود مبین آن است که چه انگیزه‌ای برای طلبکاران جهت رغبت به این معاملات وجود دارد، اگر آن‌ها امیدوار نباشند که طلب آن‌ها وصول می‌گردد و سرانجام اموال فکری به آن‌ها منتقل خواهد شد، دیگر هیچ انگیزه‌ای جهت انعقاد عقود مختلف با مالکان فکری ندارند. در بعضی از قوانین، حقوق مالکیت فکری قابل به رهن نهادن است و در صورتی که دین مربوطه ادا نگردد، از محل فروش عین مرهونه، طلب استیفا می‌گردد (ماده ۶۳ ثبت علائم تجاری کره). یا به مزایده گذاشته شود ماده ۲۸ قانون حق اختراع کویت (Abu-Ghazaleh, 2000: xxii). در حقوق ایران به‌رغم نواز مبرمی که در حقوق تجارت و نیز حقوق بانکی و ثبتی، به وجود نهاد رهن اموال فکری حس می‌شود، دو مانع عمده بر سر راه ترهین این اموال وجود دارد: شرط عین معین بودن (ماده ۷۷۴ قانون مدنی سابقه فقهی دارد و اشعار می‌دارد: مال مرهون باید عین معین باشد) و شرط قبض مال مورد رهن. از این‌رو در نظام حقوق ایران، رهن چنین اموالی در حاله‌ای از ابهام قرار دارد، اما این دشواری با ارائه راه‌حلی از سوی حقوق‌دانان روبه‌رو شده است و می‌توان با تعبیر عین به اصل مال (به‌طورکلی چیزی که مالیت دارد و مردم به آن رغبت دارند) در برابر منافع و حق بهره‌برداری از این اموال و نیز امکان قبض اسناد و اوراق مالکیت اموال فکری (استیلائی عرفی به‌جای قبض عین)، مشکل را حل نمود (جهت مطالعه بیشتر می‌توان به کریمی و معین‌الاسلام، ۱۳۸۷: ۳۱۵-۳۲۴ مراجعه کرد)؛ بنابراین، فرصت ترهین و وثیقه‌گذاری برای شرکت‌های دانش‌بنیان می‌تواند امکانات بی‌نظیری را برای دریافت وام و اعتبارات جدید مهیا سازد.

به عبارت دیگر، بدون آنکه نظام مالی و بانکی کشور بخواهد به شرکت دانش‌بنیان لطف نماید شرکت بر اساس دارایی خود تسهیلات مالی را دریافت می‌نماید.

۲-۲-۴. پذیرش و توسعه وقف و هبه اختراعات و نوآوری‌های فکری، می‌توانند سازوکار مفیدی برای شرکت‌های دانش‌بنیان باشند تا ایشان با فراغ بال به استفاده آزادانه از محصولات فناورانه قبلی که توسط دیگران تولید شده بپردازند. در این خصوص باید اضافه نمود که بسیاری از شرکت‌های دانش‌بنیان در ابتدا یا در مسیر پیشرفت خود ناگزیر به استفاده از دستاوردهای شرکت‌های دیگر یا مخترعان و پژوهشگران پیشین هستند و لذا باید موافقت آنان را کسب نمایند که ممکن است به سادگی اخذ نگردد؛ اما پذیرش و فرهنگ‌سازی وقف و هبه اموال فکری می‌تواند بار مسئولیت شرکت‌های دانش‌بنیان را بکاهد. در این راستا باید تأکید نمود که در نقشه جامع علمی کشور، بر ترویج فرهنگ وقف و خیریه در گسترش حدود مالکیت تأکید شده است (نقشه جامع علمی، ۱۳۸۹) و از سوی نهاد وقف (به‌ویژه وقف عام)، در پی آن است که عموم مردم را از موقوفه بهره‌مند سازد چه وقف عبارت است از این‌که عین مال حبس و منافع آن تسبیل شود (ماده ۵۵ قانون مدنی) و حبس، جدا ساختن ملک از دارایی مالک و مصون داشتن آن از نقل و انتقال است و باید دائمی باشد نه موقت، هرچند که پس از مدتی هدف وقف منتفی شود. از سوی نیز تسبیل به معنی صرف در راه خدا است، لذا در صورتی‌که وقف اموال فکری تحقق یابد، با خروج آثار علمی و محصولات فناورانه از دارایی مالک، شرکت‌های دانش‌بنیان می‌توانند آزادانه به استفاده از تولیدات آنان بپردازند.

اما متأسفانه وقف آثار در نظام حقوقی ایران با مانع روبه‌رو است زیرا که موقوفه باید عین باشد و از سوی عین موقوفه باید قبض شود و از آنجاکه اموال فکری عین نیستند و قابل قبض نمی‌باشند، وقف آثار در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد.^۶ از سوی دیگر، هبه نیز قالبی است که با موانع فقهی مشابه وقف روبه‌رو می‌شود (اگرچه قانون مدنی در ماده ۷۹۵ از هبه مال به‌طور مطلق استفاده می‌کند) اما در این میان مانع مهم، آن است که واهب می‌تواند از هبه رجوع کند و امکان چنین امری، دسترسی شرکت‌های دانش‌بنیان به آثار علمی را تضعیف می‌کند، بنابراین می‌توان با استناد به مدلول بندهای

۴ و ۳ و ۲ ماده ۷۹۵ قانون مدنی (در مواردی که هبه معوض است یا در موهوبه، تغییراتی ایجاد می شود و)، امکان رجوع را منتفی نمود چه شرکت های دانش بنیان همواره می کوشند بر اثر قبلی بیفزایند و آن را تغییر دهند یا این هبه را به عقدی معوض مبدل نمایند؛ اما مسئله مهم دیگر آن است که هبه یا وقف به اموال اختصاص دارد و حقوق معنوی مؤلفان و مبدعان در قلمرو آن قرار نخواهد گرفت چه این وقف یا هبه تنها در حقوق مادی، قابل اعمال است و حقوق معنوی جزء شخصیت پدیدآورنده، دائمی و غیرقابل انتقال است و به پول تقویم نمی شود و لذا از قابلیت وقف یا هبه برخوردار نیست. باین وجود، برای حل این مشکل می توان پیشنهاد نمود که به موجب مواد ۹۶۰-۹۵۹ قانون مدنی، امکان سلب حق جزئی وجود دارد و صاحبان حق می توانند به صورت جزئی از حقوق مالکانه خود صرف نظر نمایند.

۲-۲-۵. عدم پیوستگی با مقررات مرتبط: همان طور که پیش تر نیز بیان شد یکی از چالش های اساسی قانون، کلی گویی آن است که در امر قانون نویسی مطلوب نیست. این قانون همان طور که در عنوان آن به چشم می خورد قانون حمایت از...؛ و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات است اما حقیقتاً جایگاه بحث نوآوری ها و اختراعات در قانون مغفول بوده و ارتباط آن با قانون ثبت اختراعات، طرح های صنعتی و علائم تجاری روشن نیست. چه بخش مهمی از دشواری های مسیر حمایت و تجاری سازی به قانون ثبت اختراعات باز می گردند. مطابق با ماده ۴ موارد زیر از حیطه حمایت از اختراع خارج است:

یک. کشفیات، نظریه های علمی، روش های ریاضی و آثار هنری؛

دو. طرح ها و قواعد یا روش های انجام کار تجاری و سایر فعالیت های ذهنی و اجتماعی؛ سه. روش های تشخیص و معالجه بیماری های انسان یا حیوان (این بند شامل فرآورده های منطبق با تعریف اختراع و مورد استفاده در روش های مزبور نمی شود)؛ چهار. منابع ژنتیک و اجزاء ژنتیک تشکیل دهنده آن ها و همچنین فرایندهای بیولوژیک تولید آن ها؛

پنج. آنچه قبلاً در فنون و صنایع پیش بینی شده باشد؛

شش. اختراعاتی که بهره‌برداری از آن‌ها خلاف موازین شرعی یا نظم عمومی و اخلاق حسنه باشد.

به عبارت دیگر، موارد احصاء شده در بالا به‌عنوان اختراع شناسایی نمی‌شوند و این به معنای عدم ثبت و برخورداری از حقوق انحصاری است و این در شرایطی است که موضوع فعالیت بسیاری از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌تواند در قلمرو فوق باشد. از این رو برای تکمیل چرخه حمایتی توصیه می‌شود که در مواردی مانند کشفیات یا روش‌های درمانی، مراکز ثبتی ایجاد و نوعی از حقوق برای دارندگان آن در نظر گرفته شود. افزون بر این، در حوزه منابع ژنتیک نیز اگر یک شرکت دانش‌بنیان بتواند با دست‌ورزی و مطالعات علمی و آزمایشگاهی به تغییر ژنتیکی دست یابد و یا محصول گیاهی و جانوری را با تغییرات سلولی و مولکولی تولید نماید، تصور عدم‌حمایت از وی شگفت‌انگیز است. در حالی که بند د دارای ابهام بوده و برای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان زیستی و پزشکی کافی نیست.

جمع‌بندی

اگرچه تصویب قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات گامی مترقی در راستای پیشرفت اقتصادی و علمی کشور تلقی می‌شود و می‌تواند در دستیابی به اقتصاد مقاومتی کارساز باشد اما نقد و تحلیل آن به‌ویژه از دیدگاه علمای حقوق در وصول به اهداف علمی و صنعتی بسیار اساسی و مهم است. از این رو بازنگری در قانون مذکور در وجوه ذیل ضروری است:

- در عنوان قانون بر تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات تصریح شده است اما مبحث مستقلی در خصوص نوآوری و اختراعات وجود ندارد. لذا پیشنهاد می‌گردند ارتباط این قانون با قانون ثبت اختراعات به‌صورت روشن‌تری بیان شود.
- به‌غیر از اختراعات، آثار ادبی، هنری و علمی نیز می‌توانند موضوع فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان باشند که این امر مغفول مانده است.
- معیار عینی در خصوص میزان سرمایه، نوع شرکت و ... می‌تواند هم در حیث نظارتی و هم در تشخیص مناسب‌تر ضروری باشد.

➤ تبعیض شرکت‌ها در نوع حمایت دریافتی می‌تواند برحسب نوع فعالیت و اهداف کلان ملی صورت پذیرد. لذا لازم است سطح نوآوری و اختراعات کارشناسی شده و هر شرکتی قادر نباشد از کلیه تسهیلات برخوردار شود.

➤ علی‌رغم تقدیر از حمایت دولت نسبت به شرکت‌های دانش‌بنیان و نیاز زیاد این شرکت‌ها به حمایت‌های دولتی نباید این نکته را از نظر دور داشت که با توجه به اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری امور به بخش خصوصی، حمایت از این شرکت‌ها بایستی همواره رصد شده و هوشمندانه هدایت شود. قانون حمایت نباید به گونه‌ای باشد که شرکت‌های دانش‌بنیان، شرکت‌هایی ضعیف و وابسته به دولت باقی بمانند. حمایت‌های مالی و مالیاتی و... توسط دولت در کوتاه‌مدت مفید خواهد بود اما در صورت ادامه روند حمایتی، این شرکت‌ها تبدیل به شرکت‌های دولتی خواهد شد که فقط در ظاهر خصوصی هستند. پیشنهاد می‌شود حمایت قانونی به نحوی باشد که یک شرکت دانش‌بنیان پس از گذشت چند سال کاملاً متکی به خود بوده و علاوه بر این که نیازی به دریافت حمایت دولت ندارد با کسب درآمدهای بالا موجب توسعه اقتصادی کشور نیز باشد. به‌طور مثال می‌توان برنامه ۱۵ ساله‌ای برای شرکت‌ها متصور شد که طی سه برنامه پنج‌ساله ادامه حمایت‌های مالی و غیرمالی منوط به دستیابی به اهداف برنامه ۵ ساله باشد. مواردی مانند ثبت تعداد معینی اختراع و یا اقدامات مؤثر در تجاری‌سازی و...

پی‌نوشت‌ها:

۱. شرکت دانش‌بنیان با شرکت‌های اسپین‌آف که این ویژگی را دارند تفاوت دارند.
۲. در زمان انجام این مطالعات توسط گروه لیتل (بین سال‌های ۱۹۷۶-۱۹۷۷) شرکت‌های دانش‌بنیان در آمریکا فعالیت گسترده‌ای داشته و ۳۴۰۰ کارمند مشغول به فعالیت در این بخش بوده‌اند درحالی‌که در انگلیس این شرکت‌ها بسیار کوچک‌تر از آمریکا و در آلمان غربی نیز به مراتب کمتر از انگلیس بودند.
۳. مطابق با ماده ۵۸۴ قانون تجارت، کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیر تجاری از قبیل امور علمی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آنکه مؤسسين و تشکيل دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند.

۴. این ماده، مجموعه دانش‌بنیان را بر اساس نظام اقتصادی خصوصی، دولتی و تعاونی مصرح در اصل ۴۴ قانون اساسی تعریف نموده است.

۵. بررسی حقوقی فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان، پرتال اطلاع‌رسانی وکالت آنلاین، گفت‌وگو با دکتر سیدهاشم عارف عضو هیات علمی دانشگاه قم، قابل دسترس در: <http://www.vekalatonline.ir/index.php?ToDo=ShowArticles&AID=11925>، 12/28/ 2014.

۶. اگرچه می‌توان با تعبیر عین به اصل مال (به‌طورکلی چیزی که مالیت دارد و مردم به آن رغبت دارند) در برابر منافع و حق بهره‌برداری از این اموال و نیز امکان قبض اسناد و اوراق مالکیت اموال فکری (استیلائی عرفی به‌جای قبض عین)، مشکل راحل نمود.

فهرست منابع و مآخذ:

۱. امانی تهران، محمد و احمد امینی، زهرا (۱۳۹۰)، «تحلیل افق چالش‌های شرکت‌های دانش‌بنیان دانشگاهی و راهکارهای پیشگیرانه»، نشریه مطالعات در دنیای رنگ، شماره ۱، صص ۱۹-۲۴.
۲. حبیبیا، سعید و شاکری، زهرا (۱۳۹۰)، «بررسی ابعاد حقوقی نمونه اشیاء مفید؛ با تأکید بر مطالعه تطبیقی»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۱، شماره ۱، صص ۲۰۳-۱۸۵.
۳. زارع، حبیب و میرجلیلی، مهدی (۱۳۹۲)، «آسیب‌شناسی فرآیند تجاری‌سازی اختراعات؛ تحلیلی در سه قلمرو مخترع، محیط و اختراع»، فصلنامه توسعه کارآفرینی، دوره ۶، شماره ۴، صص ۳۷-۵۵.
۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی رهبر معظم انقلاب اسلامی (ابلاغی ۱۳۹۲).
۵. طالبی، کامبیز؛ ثنائی پور، هادی و حیدری، ناصر (۱۳۹۰)، «تبیین نقش پارک‌های علم و فناوری در رشد شرکت‌های فناورانه محور»، فصلنامه توسعه کارآفرینی، سال سوم، شماره یازدهم، صص ۱۶۶-۱۴۷.
۶. فخاری، حسین، سلیمانی، داوود و دارایی، محمدرضا (۱۳۹۲)، «بررسی اثرات تحریم‌های اقتصادی بر عملکرد شرکت‌های دانش‌بنیان کشور»، فصلنامه سیاست علم و فناوری، سال پنجم، شماره ۳، صص ۱-۱۶.
۷. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱.

۸. قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری جمهوری اسلامی ایران مصوب (۱۳۸۶).
۹. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات مصوب (۱۳۸۹).
۱۰. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)، اموال و مالکیت (دوره مقدماتی حقوق مدنی)، تهران: نشر میزان.
۱۲. کریمی، عباس و معین الاسلام، محمد (۱۳۸۷)، «رهن اموال فکری»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۲، صص ۳۱۵-۳۲۴.
۱۳. ممیز، آیت‌الله؛ قاسمی، سیده عاطفه و قاسمی، سیدفاطمه (۲۰۱۳)، «تحریم اقتصادی و عملکرد شرکت‌های دانش‌بنیان»، کنفرانس بین‌المللی اقتصاد تحت تحریم، صص ۱۷-۱.
14. Abu-Ghazaleh (2000), **Intellectual Property Laws of the Arab Countries**, Kluwer Law International Press.
15. <http://daneshbonyan.isti.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=2&pageid=128&newsview=3545>. 1393/9/24.
16. Licht, Georg & Nerlinger, Eric (1997), "New Technology-Based Firms in Germany: A Survey of the Recent Evidence", **Zentrum fuer Europaeische Wirtschaftsforschung**, Mannheim (Centre for European Economic Research), Discussion Paper No. 18-97.
17. Nobuya, fukugawa (2006), "Science Parks in Japan and Their Value-Added Contributions to New Technology-Based Firms International Journal of Industrial Organization", Vol. 24, No. 2, pp. 1-33. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=799365>
18. Storey, David J. & Tether, Bruce (1996), **European Innovation Monitoring System (EIMS) Study, A Review of the Empirical Knowledge and an assessment of Statistical Data on the Economic importance of New Technology Based Firms (NTBFS) in Europe, Centre for Small & Medium-Sized Enterprises**, University of Warwick, Coventry-CV4 7AL. UK, June 1996.

نقد و بررسی ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها در پرتو اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی ایران

زینب عصمتی*

محمد مهدی حسین مردی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۲

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۹/۳

چکیده: هدف اصلی این پژوهش، نقد و بررسی ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها در پرتو اصل کفایت نظام جامع تأمین اجتماعی با رویکرد به سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی است. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که نص صریح جزءهای ۱، ۲ و ۳ از بند ب ماده هفت به صورت تمثیلی و احصایی به شقوقی از نظام جامع تأمین اجتماعی اشاره دارد و نظام مدنظر در آن مصوبه، گرچه رویکرد حمایتی را ملاک وحدت قرار داده اما به عنصر پیشگیری که از ایده‌های مورد تفقد استانداردهای سازمان‌های بین‌المللی است به صورت اجمالی و در چارچوبی عمودی یا انقباضی پرداخته شده و مضاف بر این در پرتو نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ملاحظات حقوقی نظیر اصل کفایت در راستای توانمندسازی مشمولین حلقه‌ای مفقوده است و همچنین به علت عدم دسترسی به اطلاعات شفاف از وضعیت درآمدی افراد، قانون هدفمندی یارانه‌ها در عمل به نفع اقشار متمکن بوده و منجر به رونق قاچاق کالا در کشور و وخیم‌تر شدن وضعیت مالی طبقات آسیب‌پذیر جامعه گردیده است؛ روندی که به علت عدم درک صحیح از قابلیت‌های محیطی و عدم تحقق تأمین حداقل‌های معیشتی، با مؤلفه‌های مطلوب حقوقی نظام جامع تأمین اجتماعی و الگوسازی پیشرفت فاصله دارد. خلایبی که در چارچوب رژیم حقوقی نظام اقتصاد مقاومتی می‌توان آن را مورد واکاوی قرار داد.

کلیدواژه‌ها: یارانه‌ها، اصل کفایت، تأمین اجتماعی، عدالت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی، قانون.

esmati_tehranbar@yahoo.com

* دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران پردیس فارابی.

** عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور و دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل.

mirzapnu@gmail.com

مقدمه

تا قبل از جنگ جهانی دوم بدلیل سیطره مکتب لیبرالیسم کلاسیک، یارانه مفهومی نداشت پس از آن بود که بدلیل خرابی های ناشی از جنگ و رکود بالای اقتصادی و بالا رفتن نرخ رشد بیکاری، دولت ها به اعمال سیاست های دولت رفاه و مسئولیت حمایت اجتماعی پرداختند.

ماده ۱۱ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ضمن درک دغدغه توسعه یافتگی دولت ها، حق بر سطح کافی زندگی، از جمله خوراک، پوشاک و مسکن را به رسمیت شناخته است چرا که چنین حقوقی در حداقل سطوح به مسئله بقاء و ادامه حیات مربوط می شود. فلسفه وجودی تأمین اجتماعی، حق مردم از داشتن امکانات لازم حداقلی در برقراری زندگی آبرومندانه بوده که در شرایط نامناسب مالی، تکالیفی را متوجه دولت می کند؛ لاجرم جلوگیری از گسترش فقر بین اقشار مختلف جامعه، ارائه مجموعه ای از سیاست ها و اقدامات حمایتی که هدف آن ها توانمندسازی اقشار آسیب پذیر در تأمین حداقل های معیشتی شان می باشد را ضروری ساخته است.

مطالعه تاریخ معاصر نشان می دهد که ایران تجربه پنج برنامه توسعه قبل از انقلاب و پنج برنامه پس از انقلاب را در کارنامه خود داشته و نیل به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی از اهداف اصلی این برنامه ها بوده است.

در اواخر دهه ۴۰ شمسی، سازمان تأمین اجتماعی تأسیس شد و در دهه ۵۰ شمسی با تصویب قانون تأمین اجتماعی و به منظور حمایت از مردم فقیر، یارانه کالاهای اساسی مورد نیاز، توجه دولت را بخود جلب نمود؛ اما پوشش جمعیتی سازمان مذکور در آن زمان اندک بود. ساکنین مناطق مرزی کمتر از دیگر نواحی کشور از ثمرات سیاست های حمایتی بهره مند شدند.

در جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت دولت به ارائه حمایت ها و تلاش برای تحقق اصل کفایت یا همان حداقلی بودن حمایت ها، جزو اصول حقوق تأمین اجتماعی ایران محسوب می گردد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۴۳ با محور قراردادن استقلال اقتصادی جامعه، به ریشه کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای افراد

با حفظ آزادی او تأکید می‌کند؛ بند یک آن ماده، رکن نخستین نظام اقتصاد ملی را تأمین نیازهای اساسی یعنی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده به نحوی که در اختیار همه باشد، قرارداد است و همچنین عدالت اجتماعی و توجه به طبقات محروم و مستضعف جامعه که به‌عنوان مطالبات اساسی مردم در انقلاب اسلامی مطرح شده بود را مورد توجه قرار داده است. پس از انقلاب اسلامی، نارضایتی مردم از توزیع ناعادلانه امکانات در دوره قبل، منجر گردید تا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بند ۱۲ اصل ۳ به پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه اختصاص داده شود (هادی زنوز، ۱۳۸۴: ۲۰). دولت ایران پس از انقلاب از یک طرف برحسب رسالت قانون اساسی تلاش‌های در خوری را در راستای فقرزدایی و ایجاد ظرفیت‌های اقتصادی بعمل آورد و از طرف دیگر در باب حفظ استقلال و حاکمیت ملی در مواجهه با نظام بین‌الملل در تنگناهای ناشی از اعمال تحریم‌های یکجانبه و بین‌المللی قرار گرفت.

با آغاز دهه ۸۰ میلادی، مشکلات ناشی از حجم گسترش دولت‌ها و روند تعدیل ساختاری، مورد توجه دولتمردان جهان واقع شد؛ در ایران نیز چنین رویکردی با پایان جنگ تحمیلی و مصادف با اجرای برنامه اول (۱۳۷۲-۱۳۶۸) به‌صورت دو دیدگاه مشارکتی و حمایتی به اجرا درآمد. همچنین برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۳) نیز نگاه جامع‌تری به مقوله تأمین اجتماعی داشت.

تصور حاکم بر برنامه اول و دوم این بود که با توانمندسازی بخش خصوصی و تسریع رشد اقتصادی خود بخود باعث کاهش فقر و نابرابری در جامعه خواهد شد یعنی عدالت توزیعی محصول فرعی رشد است.

همچنین برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) در نیمه نخست اجرا با تصویب قانون بیمه همگانی خدمات درمانی و در سال آخر هم با تصویب لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط مجلس همزمان شد که برخی از محورهای آن عبارتند از:

- ایجاد یک متولی پاسخگوی واحد در خصوص رفاه و تامین اجتماعی در مقابل مردم و مجلس؛
- تحقق عدالت اجتماعی و نیل به برابری اجتماعی در توزیع یارانه‌های دولتی که از منابع عمومی تامین شده با اولویت نیازمندان؛
- برنامه‌ریزی در حوزه رفاه و تامین اجتماعی در چارچوب اصول قانون اساسی و برنامه سوم.

تعهدات حمایتی و فوری دولت تحت لوای الگوی رشد اقتصادی توأم با عدالت اجتماعی، در برنامه چهارم توسعه نیز با روی کار آمدن دولت نهم متأثر از ساخت الگویی که حتی بعدها مدنظر سند چشم انداز ۲۰ ساله واقع شد مورد توجه قرار گرفت. در مرحله نخست، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ و در فاز دوم تدوین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مسئله نابرابری و تبعیض در توزیع منابع اهمیت یافت و رفاه اقتصادی دهک‌های پایین جمعیتی، اشتغال و کارآفرینی و راهبردی نمودن دکترین اقتصاد بدون نفت در ایران در دستور کار دولت قرار گرفت و قضایایی همانند: ورود درآمدهای نفتی به درون سفره مردم با همین رویکرد اشاعه پیدا نمود که به تنهایی تامین کننده نظام عدالت اجتماعی نبود. فرصتی که سیاست‌های ابلاغی نظام اقتصاد مقاومتی در اختیار دولت نهاد این بود که به جرح و داوری سیاست‌های جاری در نظام تامین اجتماعی و قانون هدفمندی یارانه‌ها در بحث حامل‌های انرژی و حمایت از اقشار آسیب پذیر، کارآفرینی و تقویت زیرساخت‌های تولیدی پرداخت. طرح تحول اقتصادی با افزایش ۲۵ درصدی تورم در سال ۱۳۸۷ قانون هدفمند نمودن یارانه‌ها به‌ویژه حامل‌های انرژی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را در اولویت قرار داد (ابراهیمی سلامی، ۱۳۸۸: ۱۷۹) قانونی که در شانزده ماده و شانزده تبصره مورخ پانزدهم دی‌ماه یک هزار و سیصد و هشتاد و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.

اما آموزه‌های فقهی و مروری بر تجربیات گذشته مردم ایران در برهه‌های حساس تاریخی پس از انقلاب به عدالت توزیعی، مفهوم بوم‌شناسانه‌تری بخشیده تا سپری

مستحکم در برابر نقض وضعیت حقوقی حاکمیت اقتصاد ملی و برون رفت پلکانی از ساختار تک محصولی بودن نظام اقتصاد بین‌الملل به وجود آورد و اثرات کیفی تری بر سطح زندگی معیشتی، بازدارندگی از هدر رفت منابع انرژی، ایجاد اصلاحاتی در الگوی مصرف و اشتغال شهروندان بگذارد موضوعی که از مواد ۴، ۵، ۶، ۷، ۸ و ۹ سیاست‌های ابلاغی نظام اقتصاد مقاومتی نمود واقع تری از آنها مستفاد می‌گردد.

مطابق ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها دولت متعهد گردیده تا حداکثر ۵۰ درصد از درآمد حاصل اجرای قانون مورد اشاره را در راستای سیاست‌های حمایت اجتماعی بکار گیرد. آنچه از نص صریح جزیهای ۱، ۲ و ۳ از بند «ب» ماده هفت استنباط شده به صورت تمثیلی و حصری به شقوقی از نظام جامع تأمین اجتماعی که به تعهدات حمایتی و فوری دولت اشاره دارد؛ موضوعی که بعدها براساس ماده ۷۳ برنامه پنجم در قالب بازنگری قانون تأمین اجتماعی مورد پیگیری قرار گرفت.

با این توضیحات سؤال اصلی این پژوهش در ذهن تداعی می‌گردد که آیا ماده ۷ قانون هدفمندی یارانه‌ها توانسته است برآوردی مؤثر را از نیازهای حداقل معیشتی افراد مورد توجه قرار دهد؟ و اینکه از نظر حقوقی ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها در پرتو اصل کفایت نظام جامع تأمین اجتماعی چگونه تحلیل و ارزیابی می‌گردد؛ چراکه در صورت عدم برآورد تأمین نیازهای اقشار آسیب پذیر، دریافت یارانه‌ها و فقدان شناسایی صحیح از نیازهای واقعی آن‌ها به تشدید شرایط نامناسب زندگی آن‌ها دامن خواهد زد.

۱. مفاهیم

۱-۱. اصل کفایت

این اصل که جزء اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی محسوب می‌شود لازم می‌دارد که مزایا و حمایت‌های ارائه در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار باید بنحوی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته‌ای را برای افراد تأمین کند. برابر این اصل، سطح مزایای قابل ارائه باید کافی و متناسب باشد گرچه مزایای خاص بستگی به نوع

نظام تأمین اجتماعی و مقررات آن دارد اما باید بر مبنای «نیاز» پایه‌ریزی شده باشد و حداقل برای تضمین اینکه یک فرد از سطح حداقلی زندگی برخوردار شود و یا به زیر خط فقر تنزل نیابد، کافی باشد. همچنین نوع مزایای قابل ارائه باید با اوضاع و احوالی که فرد با آن مواجه می‌گردد متناسب باشد (چربگو، ۱۳۸۶: ۶۹). میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، یکی از اسناد مهم و تأثیرگذار بر مقوله حق بر تأمین اجتماعی است. این میثاق که بحث بر سر ضرورت یا عدم ضرورت شکل‌گیری آن، که ناشی از جدل‌های ایدئولوژیک و جنگ سرد ما بین دو قدرت بزرگ شوروی سابق و آمریکا بود، بسیار بالا بوده و نقش تعیین‌کننده‌ای در تعریف و برشمردن آنچه که آن را می‌توان حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نامید، دارد. این میثاق از این رو که، دولت‌ها را در برپایی این حقوق ملزم می‌داند، بسیار مهم است. میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ماده نه اعلام می‌دارد: کشورهای طرف این میثاق حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند (گزیده‌ای از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشر، ۱۳۸۱: ۵۱).

۱-۲. یارانه

یکی از تدابیری که دولت‌ها در تنظیم برنامه‌های اقتصادی خود بکار می‌برند اتخاذ سیاست‌های حمایتی از اقشار آسیب‌پذیر که قادر به تأمین مایحتاج ضروری و اولیه خود نیستند اهداف این حوزه از تأمین اجتماعی یعنی حوزه حمایتی - توانبخشی مبارزه با فقر و افزایش کارایی افراد نیازمند و حفظ کرامت انسانی آنهاست که در زمره اهداف دولت‌ها قرار دارد. رژیم‌های حمایتی عمومی که براساس دهک‌های درآمدی افراد به آنها پرداخت می‌شود معمولاً در نظام‌های جامع تأمین اجتماعی برآورد از حداقل‌های معیشتی افراد، شرط لازم برای کمک به واجدین دریافت چنین مساعدت‌هایی است (Dupeyroux, 2005: 2019).

یارانه به مقدار تفاوت قیمت تمام شده کالا یا خدمات با قیمت تعدیل شده گفته می‌شود که دولت برای حمایت از اقشار ضعیف جامعه به لحاظ درآمدی و همچنین به اعطای مشوق‌های مالی و اعتباری که به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان اطلاق

می‌گردد. یارانه از ابزارهای اجرایی و توانبخشی سیاست‌های حمایتی بوده که در ماده چهار قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی به صورت روشن به آن پرداخته شده است. برخی صاحب‌نظران معتقدند یارانه هزینه‌های یکجانبه بدون معوض است که دولت به بنگاه‌های دولتی و خصوصی و دستگاه‌های اجرایی براساس سطح فعالیت‌های تولیدی بر حسب مقادیر کمی یا ارزش کالاها و خدمات تولید یا فروخته شده و یا وارد و صادر شده توسط شرکت‌های دولتی یا خصوصی، پرداخت می‌نماید. یارانه در واقع یک نوع سیاست حمایتی دولت از مصرف کننده بابت تعادل‌های اجتماعی در جامعه است و یک نوع مالیات منفی محسوب می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۱۵).

از نظر موضوعی یارانه‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

دسته اول. یارانه‌های تولیدی: به هر نوع مداخله‌ای از جانب دولت که منجر به کاهش هزینه‌های تولید برای تولیدکننده و یا افزایش قیمت دریافتی توسط تولیدکننده در بخش صنایع و کشاورزی شود گفته می‌شود.

دسته دوم. یارانه مصرفی: به تاثیرگذاری دولت در کاستن از قیمت کالاهای مصرفی در بازار اطلاق می‌شود.

دسته سوم. یارانه خدماتی: کمک‌هایی است که دولت‌ها در عرصه خدمت‌رسانی عمومی به مؤسسات و شرکتهای خدماتی متولی امر نموده تا با قیمتی نازل تر به دست مصرف کنندگان برسد مثل: خدمات شهری.

تجربه ایران در بخش پرداخت یارانه‌های مصرفی نشانگر آن است که عمده‌ترین روش‌های پرداختی در این بخش شامل نظام نقدی، کالایی، همگانی قیمتی و نظام کالا برگی می‌باشد.

واریز نقدی یارانه نیز به صورت مستقیم و مشروط انجام می‌گیرد:

یک. یارانه نقدی مستقیم: شیوه‌ای که در قالب وجوهات نقدی به فقرا و اقشار کم درآمد به منظور کسب شرایط مطلوب‌تر انجام می‌شود؛ مانند پرداخت به افراد نیازمند

تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی علیه السلام یا کمک‌های مراکز بهزیستی

دو. یارانه نقدی مشروط: نوعی از کمک‌های مالی به فقرا که مشروط بر آنست تا فقرا مبالغ دریافتی را در مصارف خاص هزینه نمایند (گزارش کارگروه طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۸: ۴).

نوع دیگری از پرداخت در نظام نقدی وجود دارد که ملاک آن در نحوه پرداخت یارانه براساس حوزه جغرافیایی است که شامل موارد ذیل می‌گردد:

یک. کمک‌های حمایتی سراسری: کمک‌هایی که به تمامی ساکنین قلمرو یک کشور ارائه می‌شود مانند وام‌های خوداشتغالی به نیازمندان

دو. حمایت‌های منطقه‌ای: گاهی دامنه سیاست‌های حمایتی دولت‌ها مشمول مناطق به خصوصی شده که نمونه آن در بند ج ماده ۱۹۷ قانون برنامه سوم توسعه آمده است و در آن به اعطاء یارانه کالاهای اساسی اعطایی به نیازمندان، روستاییان و ساکنین مناطق کمتر توسعه یافته به منظور رفع سوء تغذیه خانوارهای کم درآمد اشاره می‌نماید (نعیمی، ۱۳۹۳: ۷۵).

ارزیابی یارانه‌های نقدی نشان می‌دهد که هر یک مزایا و معایبی دارند مثلاً یارانه‌های نقدی مستقیم سراسری دارای مزایا و معایب ذیل است:

مزایای یارانه‌های نقدی مستقیم سراسری عبارتند از:

یک. نسبت به سایر نظام‌های پرداختی کمتر سازوکار قیمت‌ها را مختل می‌سازد؛

دو. دامنه انتخاب افراد را افزایش می‌دهد؛

سه. توزیع برابر و یکسانی اعمال می‌شود.

معایب یارانه‌های نقدی مستقیم سراسری نیز عبارتند از:

یک. ابقای مشکل اساسی یارانه‌های همگانی (خطای شمول و محرومیت)؛

دو. ایجاد انتظارات روزافزون در میان طبقات که اجرای سیاست‌های حمایتی را با

چالش مواجه می‌کند؛

سه. منجر به افزایش نقدینگی و روند تصاعدی قیمت کالاهای یارانه‌ای شده و اثرات

تورمی حادی را به همراه خواهد داشت که این اثرات توزیع درآمد را به ضرر اقشار

آسیب پذیر تغییر می‌دهد (گزارش کارگروه طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۸: ۵).

۲. اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی

نظر به اهمیت موارد مطروحه در تفسیر کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از ماده ۹ میثاق، در اینجا به بررسی اصل کفایت در تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود.

۲-۱. کفایت‌های بیمه‌های اجتماعی

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در راهنمای گزارش‌دهی خود، به هنگام تعیین کفایت عواید تأمین اجتماعی به استفاده ترکیبی از سه روش، کفایت با توجه به حداقل استانداردها، کفایت با توجه به هزینه زندگی و کفایت با توجه به دوره زمانی گرایش دارد که در ذیل بررسی می‌شود:

۲-۱-۱. کفایت با توجه به حداقل استانداردها

این نوع نگرش با در نظر گرفتن حداقل معاش و حداقل دستمزد، مورد نظارت کمیته قرار می‌گیرد. انتقادات صورت گرفته در این رابطه، در مواردی است که سطح عواید و مزایا، آشکارا در ارائه یک استاندارد شایسته از زندگی ناموفق است؛ در مواردی که حتی سطوح بالای فقر، باقی مانده است و دریافت‌کنندگان مجبور به جستجو و درخواست حمایت از نهادهای غیردولتی می‌شوند. اگرچه این حداقل استاندارد نیز ضرورتاً کافی نیست اما در ماده نه میثاق به روشنی به «تضمین حداقل معاش برای دریافت‌کنندگان تأمین اجتماعی» اشاره شده است. از این رو آن بخش‌هایی از حق بر تأمین اجتماعی که باید تحت الزام حداقل اساسی مقرر شود، باید از این حداقل استاندارد، برخوردار باشد لذا به نظر می‌رسد راهنمای گزارش‌دهی کمیته باید برای درخواست سطح مزایای تأمین اجتماعی به‌عنوان درصدی از درآمد حداقلی، اصلاح شود.

۲-۱-۲. کفایت با توجه به هزینه زندگی

کمیته به این موضوع رسیدگی و توجه می‌کند که آیا عواید مطابق با تورم هماهنگ و سازگار شده است یا خیر؟ از این رو کمیته بدنبال اطلاعاتی در مورد سطح مزایای تأمین اجتماعی به‌عنوان درصدی از درآمد متوسط و در نهایت تطابق سطوح مزایا در راستا و هماهنگی با تورم و شاخص قیمت مصرف‌کنندگان است، به نظر می‌رسد که

دولت‌های در حال توسعه دشواری‌هایی در ارائه چنین اطلاعاتی بدون همکاری فنی داشته باشند.

۲-۱-۳- کفایت با توجه به دوره زمانی

در مواقع مختلف، کمیته به دوره زمانی مزایا رسیدگی کرده و به دنبال تبیین علت در مواردی بوده که در یک دوره زمانی، عواید کاهش یافته است. با این وجود کمیته مشخص نکرده که شاخص‌هایی در این ارتباط تعیین کرده است یا خیر؟ در برخی موارد، کمیته، به سطح خاص عواید رسیدگی کرده با این وجود کمیته، بطور اجتناب‌ناپذیری در موقعیتی نیست که نتایج روشنی از این آمار و اطلاعات بدست آورد. از این‌رو هیچ معیار مشخصی از کار کمیته نمی‌تواند معرفی شود و رسیدگی‌های آن نیز تا امروز بر مسائل کاهش فقر تا اندازه حفظ درآمد متمرکز بوده است (Mashood, 2007: 345).

۲-۱-۴- کفایت با توجه به موقعیت جغرافیایی

مشخصه رویکرد کمیته به تحقق حق‌هایی بوده که در میثاق بر آنها تأکید بر فرایند برابری بوده است هرچند از تبعیض تعریف خاصی ارائه نداده و در توصیف رفتار متفاوت از واژگانی مثل: تمایزها، استثناها، محدودیت‌ها یا ترجیحات استفاده می‌کند. مستند به نظر دادگاه اروپایی حقوق بشر اصل برابری زمانی نقض شده که تمایز هیچ هدف و توجیه معقولی نداشته باشد (کریون، ۱۳۸۷: ۲۴۶) دول عضو می‌بایست برابر با موازین میثاق، به تعهدات اصلی احترام بگذارند؛ یکی از آنها این است که گام‌های هدفمندی را در اجرای طرح‌های تأمین اجتماعی برداشته و حمایت‌هایی را در خصوص اقشار آسیب‌پذیر و حاشیه‌نشین به عمل آورند؛ ضمناً بر میزان تحقق کامل اهداف پیش‌بینی شده در نظام‌های تأمین اجتماعی بیفزایند به عبارت بهتر در این خصوص لازم است دولت‌ها به موضوع تعهد به اجرا درکنار تعهد به حمایت، توجه کافی داشته باشند. دول عضو در این زمینه و در اجرای تعهدات مندرج در میثاق بند یک ماده دو، می‌بایست راهکارهای قانونی اتخاذ کنند که با پاسخگویی و شفافیت همراه باشد. یکی

از این اقدامات راهبردی، تمرکز دایی و واگذاری حق تأمین اجتماعی به مقامات محلی است تا بطور موثرتری نظارت کافی را بر خدمات و تسهیلات تأمین اجتماعی و ایفای تعهدات این نظام بعمل آورند؛ همچنین لازم است که دول عضو تضمین‌های لازم را داده تا مقامات مذکور مانعی را بر سر راه دسترسی افراد به مزایا و خدمات به وجود نیاورده و هیچ‌گونه تبعیض مستقیم و غیر مستقیمی اعمال نکنند (پیترز، ۱۳۸۸: ۲۷۰).

۲-۲. کفایت مساعدت‌های اجتماعی

از آنجایی که هدف مساعدت‌های اجتماعی، کاهش فقر است، وجود فقر، شاخص قوی در میزان و قابلیت دسترسی به مساعدت‌های اجتماعی است. روش‌های بسیاری وجود دارد که در آن فقر مورد سنجش و اندازه‌گیری قرار می‌گیرد.

در اینجا لازم است به چند نوع خط فقری که معمولاً متداول است، اشاره شود:

الف. خط فقر آماری: این خط فقر صد شاخص اقتصاد کلان، نظیر متوسط درآمد، سرانه درآمد ملی و درآمد مرتبط خانواده‌ها را تشکیل می‌دهد. برخی استدلال می‌کنند که این متد نابرابری درآمدی را مورد سنجش قرار می‌دهد نه فقر را.

ب. خط فقر بودجه مطلق: فقر را با توجه به بهره‌مندی از سبد کالای ضروری مورد سنجش قرار می‌دهد. محتوای سبد، معیاری کلیدی در کارایی این رهیافت است. به عبارت دیگر خط فقر مطلق، درآمد یا هزینه قابل تصرف و بیان برای رفع نیازهای واقعی است که می‌باید در زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی معین برای رفع نیازهای قطعاً ضروری در اختیار گیرد.

ج. خط فقر سیاسی - حقوقی مطلق: که فقرا را با توجه به حداقل درآمد، مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهد. این رهیافت ادعا می‌کند که درآمد حداقل به‌عنوان قانونی برای حفظ افراد خارج از خط فقر کافی است.

د. خط فقر با توجه به فهرست‌های محرومیت: این مدل فقر را با توجه به محرومیت از تعداد کالاها و خدمات مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهد. مشخص نمودن و معرفی کالاها و خدمات خاص در کارایی این رویکرد ضروری است.

هـ خط فقر نسبی: این خط فقر معمولاً با درصد معینی (به‌طور متداول ۶۵ تا ۹۵ درصد) از میانه یا میانگین درآمد (یا هزینه متوسط) جامعه تعریف می‌شود. انتخاب این خط فقر به معنای قبول این امر است که همیشه در جامعه فقیر وجود دارد. خط فقر نسبی با چگونگی توزیع درآمد رابطه دارد، این درحالی است که خط فقر مطلق شکاف‌های طبقاتی را نشان می‌دهد (Mashood, 2007: 346). کمیته در این رابطه وظیفه دارد که بررسی کند که آیا دولت‌های عضو خط فقری را مشخص کرده‌اند یا خیر. اما کمیته، دولت‌ها را به اتخاذ نوع خاصی از خط فقر تشویق و ملزم نمی‌کند بنابراین کمیته هر خط فقری را که هر دولتی انتخاب می‌کند، قبول می‌کند و شمار افرادی که زیر آن خط فقر قرار دارند را به‌عنوان شاخص میزان و قابلیت دسترسی و کفایت حمایت‌های اجتماعی استفاده می‌کنند. فقدان هر گونه سنجش مرتب و قاعده مند فقر، مقایسه بین دولت‌ها را نامناسب و نادرست کرده و موجب شده تا پاسخ‌گویی کمیته بطور مرتب و مطابق با منابع در دسترس دولت‌های عضو واقعاً غیر ممکن شود. صرف‌نظر تعیین خط فقر، کمیته، از حداقل سطح درآمد، نیز به‌عنوان شاخص استفاده می‌کند و در این راستا به خط فقر حقوقی سیاسی مطلق نزدیک می‌شود.

کمیته ندرتاً میزان افراد زیر خط فقر که با عنوان «شکاف فقر» شناخته می‌شوند را مورد محاسبه قرار دهد. این امر ابتکارات نامطلوبی را معرفی می‌کند، این در حالی است که دولت‌های عضو برای هدایت منابع به سمت آن‌هایی که زندگی‌شان درست روی خط فقر قرار دارد مورد تشویق و اعطای پاداش قرار می‌گیرند نه از بابت هدایت منابع به سمت آن‌هایی که زندگی‌شان در فقر شدید است. کمیته باید از طریق درخواست از دولت‌های عضو، شکاف فقر را کاهش دهد. جایی که دولت‌های عضو نتوانند آمار درستی ارائه دهند، بانک جهانی می‌تواند مورد مناسبی باشد. علاوه بر استفاده از خط فقر و حداقل درآمد، تطابق و هم‌ساز کردن مساعدت‌های اجتماعی با تورم و هزینه زندگی می‌تواند به‌عنوان شاخصی برای تعیین کفایت مساعدت‌های اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. به‌نظر

می‌رسد که کمیته طی این سال‌ها به این مورد زیاد توجه نداشته است. همچنین در ارتباط با کفایت مساعدت‌های اجتماعی دوره زمانی مساعدت‌های اجتماعی و کمیته اشاره نموده است که مساعدت‌های اجتماعی باید زمانی در دسترس باشد که نیاز مهم وجود دارد. مطابق آن با قدرت خریدی که از طریق این مساعدت اجتماعی وجود دارد، را نیز می‌توان در نظر گرفت (Mashood, 2007: 347).

۳. نقد و بررسی ماده هفت قانون هدفمندی یارانه‌ها در پرتو اصل کفایت در نظام

تأمین اجتماعی ایران

این اصل که در بند «ب» ماده نه قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی نیز پیش‌بینی شده است مبتنی بر ارتقای سطح خدمات بیمه‌های اجتماعی برای پوشش تمام نیازها بر اساس شرایط اقتصادی، فرهنگی، قومی و مذهبی هر جامعه است. تعهداتی مثبت ولی به صورت خاص مطابق بندهای ماده قانونی بالا به شکل تمثیلی و حصری که متوجه دولت نموده است. اگر قانون هدفمندی در مقایسه با قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی منحصص فرض شود دو حوزه حمایتی - توانبخشی به صورت مستقیم و بیمه‌ای را تحت پوشش قرار داده است:

الف. بخش حمایت و توانبخشی مالی به صورت مستقیم

تعهدات دولت در این بخش مستنبط از بند ب ماده دو قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی در راستای اعطاء مساعدت‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی بوده که از درآمدهای مالی مکفی برخوردار نیستند یعنی موضوع بخش الف ماده ۷ قانون هدفمندی یارانه‌ها که پرداختهای نقدی و غیرنقدی را به میزان درآمد خانوارها منوط کرده مبنایی براساس موازین عدالت توزیعی است و نه ملاحظات منطقه‌ای و محلی. این در حالی است که در اسناد بالادستی بند ز ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه (تحت عنوان فقرزدایی از مناطق آزاد تجاری و بند الف ماده ۴۰ همان قانون) به طراحی و سطح بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی و منطقه‌ای اشاره شده است و دولت باید در این خصوص به سیاستگذاری‌های حمایتی

متناسب با خصوصیات محلی اقدام نماید. هدف حوزه پیش‌گفته تعهدات مثبت‌ه‌ای را شامل شده که مستفاد از ماده چهار قانون ساختار است که برخی موارد آن عبارتند از:

یک. سازماندهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی؛

دو. هماهنگی با بخش‌های مختلف در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی؛

سه. مشارکت در تعیین خط فقر (نسبی و مطلق)؛

چهار. حمایت از افراد جامعه در برابر پیامدهای سوء آن‌ها خصوصاً در زمینه بیکاری، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی و پیری؛

پنج. تأمین حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند با اولویت افرادی که بدلائل جسمی و روانی قادر به کار نیستند (نعیمی، ۱۳۹۳: ۷۳).

ب. بخش بیمه‌ای

در طرح هدفمندی یارانه‌ها، بیمه به مفهوم عام آن مد نظر قانونگذار بوده است یعنی تعاون و همکاری بین گروهی از افراد تا در مقابل خطرات از او حمایت شود. فی‌الواقع بیمه از مهم‌ترین تاسیسات حقوقی دنیای مدرن است که هم می‌تواند نقش مهمی در افزایش رفاه ایفا نموده و هم سودکلانی را نصیب دولت‌ها و بیمه‌گران کند (سادات حسینی، ۱۳۹۲: ۸۹) اهمیت نهاد بیمه برابر با موازین اصل کفایت تا جایی است که در مرحله اول باید حداقل نیازهای اساسی جامعه تأمین شود و در مرحله دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقاء یابد البته در حدی که برای رفع نیازهای بیمه‌شدگان کفایت نسبی حاصل گردد (استوارسنگری، ۱۳۸۴: ۹۴). لذا در برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی به‌منظور تحقق درست این اصل باید به نکات زیر توجه نمود:

- توجه به اصل کفایت یعنی برنامه‌ریزی تأمین اجتماعی نباید بدون رعایت وضع و شرایط قبلی زندگی فرد یا خانواده تحت پوشش صورت گیرد؛ پس بدیهی است که ارائه امکانات باید در خور شأن و مرتبت اجتماعی فرد یا خانواده مورد نظر تحقق پذیرد.
- باید توجه داشت، امکانات ارائه شده از سوی جامعه در شرایط دشوار متناسب با وضع و شرایط جامعه نیز هست، بنابراین روش‌هایی که جامعه در راه تأمین

مردمانش تعبیه می‌کند وضعیتی خاص دارد و در تمامی جوامع یکسان نیست و به فراخور حال و وضعیت جامعه نیز تغییرپذیر خواهد بود. در هر حال باید تأمین حداقل معیشت^۱ طوری مورد توجه قرار گیرد که نظام جامع تأمین اجتماعی همچون اهرمی در راه ارتقاء بهره‌وری و بسط فرهنگ کار مورد استفاده قرار گیرد. در پرتو تحقق هدف‌های آن، کار در جامعه و برای آحاد مردم به‌عنوان یک ارزش به حساب می‌آید. همان‌طوری‌که برخورداری از مواهب تأمین اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، در عین حال نیز نباید پدیده «در پوشش تأمین اجتماعی بودن» وضعیتی عادی تلقی گردد. اصل کار و تولید و شرکت در سازندگی باید برای خانواده‌ها و انسان‌های تحت پوشش غایت اساسی تلقی شود (ساروخانی، ۱۳۷۸: ۷۷).

• برای ارزیابی و سنجش اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی بهتر است از بیمه‌شدگان و مشمولین این نظام نظرسنجی شود. ولی بعلت عدم دسترسی به چنین یافته‌هایی، از نظر کارفرمایان استفاده می‌شود به‌عنوان مثال در یک بررسی از بنگاه‌های اقتصادی مشخص شد که ۹۷٪ کارفرمایان معتقدند که نظام تأمین اجتماعی مناسب سبب تقویت روحیه کارگران و در نتیجه افزایش بهره‌وری نیروی کار می‌شود ولی ۹۲٪ آن‌ها معتقدند که قانون تأمین اجتماعی ایران در نیل به هدف مذکور موفق نبوده است (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۰) مستند به رأی هیئت عمومی دیوانعالی کشور بموجب پرونده شماره ۸۸۰۸۰۶ در شعبه ۲۰ دادگاه عمومی اصفهان آقای ن.ز به طرفیت ع.م و سازمان تأمین اجتماعی اصفهان به خواسته الزام خوانده ردیف اول به پرداخت حق بیمه وی از تاریخ ۱۳۵۷/۶/۱ لغایت ۱۳۶۰/۴/۱۷ و ۱۳۶۲/۴/۱۹ لغایت ۱۳۶۵/۱۱/۳۰ و الزام خوانده ردیف دوم به قبول حق بیمه و احتساب سنوات خدمت به دادگاه عمومی اصفهان تقدیم نمود با این توضیح که در ایام مذکور در کارگاه خوانده ردیف اول مشغول بکار بوده ولی از پرداخت حق بیمه‌اش استنکاف کرده خواستار رسیدگی و صدور حکم به شرح خواسته گردید پرونده به شعبه ۱۵ دادگاه عمومی اصفهان ارجاع گردیده و

در جریان رسیدگی قرار صادر شد در جلسه اول دادرسی نماینده خواننده خواستار قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت سازمان تأمین اجتماعی گردیده ولی دادگاه بدون اتخاذ تصمیم نسبت به ماهیت دعوی رسیدگی و حکم بر محکومیت سازمان تأمین اجتماعی اصفهان به احتساب سوابق کاری خواهان و اخذ بینه مربوط از کارفرما داد. در پرونده دیگری به شماره ۲۵/۳۱۱/۳ شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور آقای ح.ف دادخواستی به طرفیت شرکت تعاونی تاکسیرانی و خطوط ویژه نجف آباد و حومه و سازمان تأمین اجتماعی شهرستان نجف آباد به خواسته الزام خواننده ردیف اول به پرداخت حق بیمه او از تاریخ ۱۳۶۲/۴/۲۰ لغایت ۲۰/۴/۱۳۸۳ و الزام خواننده ردیف دوم به قبول حق بیمه و سنوات خدمت به دادگاه عمومی نجف آباد تقدیم نموده و توضیح داده در شرکت تعاونی فوق‌الاشاره به‌عنوان فروشنده مشغول بکار بوده ولی آن شرکت برای وی حق بیمه منظور نکرده است پرونده به شعبه دوم دادگاه آر جاع و این شعبه بموجب دادنامه شماره ۱۳۸۸/۱/۱۱۲۷ به استناد مواد ۳۹، ۴۰، ۴۲، ۴۳ قانون تأمین اجتماعی با نفی صلاحیت خود قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت هیئت بدوی تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی صادر و پرونده را در اجرای ماده ۲۸ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی به دیوان عالی کشور ارسال نمود ملاحظه کنید در مورد الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه کارگر و الزام سازمان تأمین اجتماعی به قبول حق بیمه کارگر و احتساب سنوات خدمت از دادگاه‌های اشاره شده آرای مختلفی صادر گردید.

از شاخص‌های دیگری که برای نشان دادن کارایی و کفایت می‌توان از آن استفاده کرد، مقایسه وضعیت منابع و مصارف یک سازمان به‌منظور نشان دادن چگونگی تعادل در سازمان است. بهترین حالت، زمانی است که منابع و مصارف به‌صورت موازی، هم افزایش و کاهش یابند و در زمان طولانی‌تری به نقطه سربه سر برسند. نادیده گرفتن اهمیت تعادل منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری کشور باعث نزدیک شدن وضعیت منابع و مصارف به نقطه سربه سری شده است و عملاً به

پیامدهای منفی گسترده‌ای در سطح اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی منجر می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۱).

گسترش بیمه‌های مکمل و فعالیت مجدد بازنشستگان در بازار کار، حاکی از عدم کفایت بیمه‌های اجتماعی موجود در کشور است. اگر بخشی از ناکارآمدی و عدم کفایت نظام تأمین اجتماعی در سیستم بیمه‌ای و حمایتی را ناشی از سوء مدیریت و عدم ساماندهی این نظام بدانیم ولی بخش اساسی آن به نتیجه نداشتن راهبرد اصولی در این نظام و فاصله بین سطح آرزوها و تمایلات با سطح توان واقعی کشور است (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۲). البته مقصود قانون مذکور بیمه‌های اجتماعی بوده سازوکاری حمایتی که زمینه همبستگی اجتماعی را فراهم می‌آورد حال آن‌که حمایت‌های دوران بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کار افتادگی و بارماندگان را مد نظر ندارد.

نظام تأمین اجتماعی ایران به لحاظ فراگیری و جامعیت در مرتبه کشورهای نسبتاً موفق جهان قرار دارد ولی از لحاظ شاخص‌هایی نظیر ضریب جینی^۲ و نسبت جمعیت واقع در زیر خط فقر بطور قابل توجهی از آن‌ها فاصله دارد و در تجدید سازماندهی دستگاه‌های نظام تأمین اجتماعی اولویت با اصل کفایت است؛ در واقع اصل کفایت شاه‌بیت نظام تأمین اجتماعی است. بدون رعایت این اصل، دو اصل دیگر (یعنی فراگیری و جامعیت) بیش از آن‌که واقعی باشند جنبه نمایشی خواهند داشت که بدون تجدید سازمان نیز قابل دستیابی است. لیکن اصل کفایت محک واقعی در کارایی نظام تأمین اجتماعی است و با رعایت این اصل، دو اصل دیگر اهمیت می‌یابند.

شاخص توسعه انسانی که مبتنی بر سه ظرفیت آموزش، قدرت خرید و بهداشت است گواهی بر جایگاه واقعی ایران در میان کشورهای جهان است. شاخص قدرت خرید ایران که با تولید ناخالص داخلی مشخص می‌شود بسیار پایین‌تر از میانگین شاخص توسعه انسانی است و ایران را به لحاظ توسعه انسانی در رتبه‌های عقب قرار داده استبرنامه پنجم توسعه در فصل سوم ماده ۲۴ به موضوع سند راهبردی شاخص توسعه انسانی پرداخته و به سند ملی کار شایسته حسب مصوبات سازمان بین‌المللی کار و تنظیم روابط حقوق کار اشاره دارد. ضریب جینی بالا، نسبت بالایی جمعیت واقع

در زیر خط فقر و پایین بودن قدرت خرید که ناشی از پایین بودن تولید ناخالص داخلی است بر آسیب پذیری جامعه ایران یعنی عدم امنیت آن‌ها کمک می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۵).

سطح مزایا بر اساس بند ۲۳ توصیه‌نامه شماره ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار باید به گونه‌ای باشد که سطح مطلوبی از زندگی به وسیله آن تأمین و تضمین گردد. متأسفانه واقعیت امروز جامعه ایران، چیزی غیر از این را نشان می‌دهد، هر چند بر اساس ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، افزایش مزایا پیش‌بینی شده است و نیز قانون حداقل دستمزد مصوب سال ۱۳۲۵ بر ضابطه‌مند شدن آن دلالت داشته اما در دو دهه اخیر پرداختن به کارهایی با مزد بسیار ناچیز در بازار کار کشور مغایر با مقاله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار شایع گردیده است به نظر نمی‌رسد با وجود رکود اقتصادی در کشور و تورم شدید این گونه تمهیدات کارساز باشد.

مطالعه نظام تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که در زمینه اجرای اصل کفایت کاستی‌هایی وجود دارد که در ادامه به ذکر چند نمونه مهم از آن‌ها پرداخته می‌شود:

«سهم مردم از هزینه سلامت» که عبارت است از نسبت میزان پرداخت مستقیم خانوارها در امر سلامت هنگام دریافت خدمات به کل هزینه‌های بخش سلامت، بسیار بیشتر از استاندارد اعلام شده توسط سازمان بهداشت جهانی است و حدود ۶۰٪ را تشکیل می‌دهد و از این لحاظ ایران در بین کشورهای جهان رتبه ۱۲۱ را داراست. برنامه پنجم در ماده ۳۴ تحت عنوان توسعه و تخصیص منابع عمومی به آن پرداخته و ماده ۳۸ آن به نهادسازی در بخش بیمه سلامت اشاره می‌نماید ضمناً مقرر شد تا برای هر یک از شهروندان ایرانی پرونده الکترونیکی سلامت تشکیل شده و با اعمال نظارت در حوزه دارو و امنیت غذایی و به شیوه متمرکز و سامانه‌ای اقدام شود مطلبی که در شق ۱ بند ب ماده ۷ قانون هدفمندی یارانه‌ها در باب گستردگی نظام بیمه تأمین اجتماعی به صورت اجمالی به آن‌ها اشاره شده است. وضعیت هزینه‌های درمانی در روند الگوی خانواده نیز مؤثر بوده و آمارها نشانگر آن است که کاهش نرخ زادولید بر ترکیب جمعیت کشور آثار سوئی بر جای خواهد گذاشت.

در حال حاضر مستمری حدود ۵۰٪ از مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی به میزان حداقل دستمزد کارگر عادی است. این حداقل در سال ۱۳۸۷ در حدود ۲۵۰ هزار تومان است؛ در حالیکه خط فقر بر اساس آمارهای رسمی ویژه در کلان شهرها بالای ۵۰۰ هزار تومان است مبلغی نیز که بابت کمک عائله‌مندی و اولاد پرداخت می‌شود بسیار ناچیز است و با هزینه‌های مربوط همخوانی ندارد. البته مستمری در سال ۱۳۸۸ با یارانه اعطایی از طرف دولت به مرز ۴۰۰ هزار تومان رسیده است.

مبالغی که از طریق نظام حمایتی به افراد تحت پوشش آن نظام مانند زنان بدون سرپرست، معلولین و... پرداخت می‌شود، در حدی نیست که بتواند نیاز آن‌ها را برآورده کند و حداقل معاش را برایشان تأمین نماید.^۳ حال آن‌که هدف نهایی و ایده‌آلی که در بند آخر برای سیاست‌های حمایتی فوق مورد پیش بینی قرار گرفته توانمندسازی مشمولین می‌باشد. به عبارت دیگر افراد تا سقفی مشخص و بنا بر وضعیت نظام اقتصادی مورد مساعدت قرار میگیرند راهکاری گذرایی که در قبال مشمولین مطمح نظر قرار گرفته و همچنین باعث و هن در فرهنگ کار و تلاش در جامعه نشود.

پرداخت یارانه یا کمک مالی به شهروندان مستند به اصل ۲۹ و بندهای ۹ و ۱۲ اصل سوم قانون اساسی از تکالیف اولیه دولت به شمار می‌رود. در همین راستا قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، کاهش نابرابری و فقر را از اهداف نظام تأمین اجتماعی بر شمرده (بند «ک»، ماده ۱) و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمند را زیر بخش حوزه حمایتی و توانبخشی نظام جامع تأمین اجتماعی دانسته است. (بند «ب» ماده ۲) همچنین این قانون به صراحت هدفمند سازی یارانه‌ها را از اهداف حوزه اخیر الذکر معرفی کرده است. (بند «الف» ماده ۴) قانون هدفمندی یارانه‌ها در جلسه علنی روز سه شنبه پانزدهم دیماه هزار و سیصد و هشتاد و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ بیست و سوم دیماه هشتاد و هشت به تأیید شورای نگهبان رسید.^۴ حذف یارانه‌ها ضرورتی اجتناب ناپذیر بوده کما اینکه بانک جهانی نیز به کرات به کشورهای در حال توسعه توصیه به تعدیل و هدفمند کردن این یارانه‌ها داشته است، لیکن شتاب در اجرایی کردن سیاست دولت در

این زمینه مشکلات عدیده‌ای را برای دهک‌های پایین جامعه به دنبال داشته، به دلیل همین تبعات سوء بوده که دولت در ماده هفت این قانون، چگونگی توزیع درآمدهای ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها را طی دو بند احصاء نموده است:

الف. پرداخت یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیر نقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور

در همین راستا شاهد تقسیم جامعه به دهک‌های مختلف بوده که سعی شده خانوارهای کشور با توجه به میزان درآمد، در یکی از دهک‌ها قرار گرفته و به اعتبار آن مشمول پرداخت وجوه نقدی و غیر نقدی شده‌اند. مستند به گزارش بانک جهانی اجرای سیاست هدفمند کردن و واقعی شدن شاخص قیمت‌ها در کشور به حذف ۶۰ میلیارد دلار یارانه کالاهای مختلف انجامیده که حدود ۳۰ میلیارد آن به صورت یارانه‌های نقدی به حساب خانوارها واریز می‌شود. طبق برآوردهای آن نهاد، پرداخت‌های شفاف، طراحی نوینی از شبکه تأمین اجتماعی را ایجاب نموده که به سمت توزیع ثروت بین دو قشر شهرنشین و روستاییان سامان داده شود همچنین می‌افزاید: برای آن‌که برنامه هدفمندی به نحو موفق‌تری اجرا شده نقش شبکه تأمین اجتماعی کلیدی است تا در پرتو آن اقدامات حمایتی از فقرا و اقشار آسیب پذیر و نیز طبقه متوسط جامعه به شیوه‌ای مطلوب اجرایی شود (میراحسنی، ۱۳۹۰: ۱۴۸-۱۴۹). عدم آمار دقیق از میزان درآمد واقعی افراد و عدم ضابطه و معیاری عینی برای قالب بندی و تعیین دهک‌ها، ترویج بیکاری و تبدیل جمعیت ایران به جامعه دو قطبی متشکل از اغنیاء و فقرا و ... از جمله موانع اجرایی شدن این قانون است.

ب. اجرای نظام جامعه تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل

یک. گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی و تأمین و ارتقاء سلامت

جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج؛

دو. کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم سازی مسکن و اشتغال؛

سه. توانمند سازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی؛

چهار. ملاحظه می‌شود طی دو بند الف و ب ماده ۷ دولت سعی داشته در قالب کمک‌های نقدی و غیر نقدی حمایت‌های اجتماعی از اقشار ضعیف و آسیب پذیر جامعه به عمل آورده و در راستای نیل به اهداف مذکور در ماده ۱۵ مقرر گردیده که شرکت دولتی به نام سازمان هدفمند سازی یارانه‌ها تأسیس نماید. براساس شواهد حذف یارانه‌های حامل انرژی بر هزینه‌های تولید کالاهای مصرفی افزوده و چندین برابر منجر به افزایش بهای مواد خوراکی، مسکن و پوشاک شده است؛

پنج. نکته که باید به آن پرداخت مضمولین دریافت یارانه‌ها است با توجه به مقدماتی که بیان شد می‌بایست مضمولین دریافت یارانه‌ای دولت را در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جستجو نمود. بنابراین ذیلاً برداشت‌های حقوقی لازم از قانون مذکور و امکان تسری حمایت یارانه‌ای دولت به مستمری بگیران اتباع خارجی و ایرانیان خارج از کشور، مورد بررسی قرار گرفته است:

اولاً. 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. برداشت حقوقی که از کلمه «ملت» وجود دارد این است که «ملت» به‌عنوان عنصری از عناصر سه‌گانه دولت در کنار عناصر سرزمین و قدرت (حاکمیت) به‌شمار می‌رود. بنابراین ملت در ارتباط نزدیک با یک سرزمین معین و مشخص که تحت «تابعیت» یک حکومت قرار داشته باشند، معنا و مفهوم پیدا می‌کند. از این جهت می‌توان عامل پیوند یک ملت را تابعیت دانست و در این مفهوم است که تبعه کشور دیگر را نمی‌توان جزء آحاد ملت دانست و او را مشمول حمایت یارانه‌ای دولت قرار داد. در مقابل، ایرانیان خارج از کشور را که از این تابعیت بهره می‌برند، نمی‌توان به دلیل اقامت در کشور دیگر از شمول دریافت یارانه خارج ساخت.

ثانیاً. هر چند اصل بر عدم پرداخت یارانه به اتباع خارجی است، با این حال تبصره ۳ ماده یک قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، شهروندان خارجی مقیم جمهوری اسلامی ایران را در چارچوب موازین اسلامی، مقابله نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مصوب و با رعایت شرط عمل متقابل از حمایت‌های مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی (از جهت دریافت یارانه نقدی) برخوردار دانسته است. بنابراین باید دید آیا در کشور متبوع تبعه خارجی در چارچوب مقابله نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی، چنین اقدامی نسبت به اتباع ایرانی مقیم آن کشور صورت می‌گیرد یا خیر که در صورت تحقق این موضوع می‌بایست مطابق تبصره ۳ ماده یک عمل نمود. بنابراین از دیدگاه حقوقی اصل بر عدم پرداخت یارانه دولتی به مستمری بگیران اتباع خارجی می‌باشد، مگر اینکه اتباع خارجی در چارچوب مقابله نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی و با استناد به عمل متقابل و اثبات آن، چنین حمایتی را درخواست نمایند.

جمع بندی

هدفمندی یارانه‌ها با هدف تأمین عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه ثروت در کشور به مرحله اجرا در آمده است. اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها می‌تواند به بهبود نظام تأمین اجتماعی کمک بسیاری کند، فاصله طبقاتی را کاهش دهد و شکل مناسبی برای نظام توزیع ثروت در جامعه ایجاد کند برقراری عدالت اجتماعی مهم‌ترین نتیجه هدفمندی یارانه‌هاست. قانونی که در حقیقت به پشتوانه ماده ۳ قانون برنامه چهارم توسعه تنظیم شد و طی آن، دولت مکلف شده است به منظور حداکثر سازی بهره‌وری منابع تجدید پذیر انرژی، شکل‌دهی مازاد اقتصادی، انجام اصلاحات اقتصادی، بهینه‌سازی و ارتقای فناوری در تولید و مصرف و نیز تجهیزات و تاسیسات مصرف کننده انرژی و برقراری عدالت اجتماعی، ضمن فراهم کردن مقدماتی از جمله گسترش حمل و نقل عمومی و عملیاتی کردن سیاست‌های مستقیم جبرانی، نسبت به قیمتگذاری نفت کوره، نفت و گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده فروشی خلیج فارس اقدام کند و در آمد حاصل از این کار را صرف اموری از جمله کمک مستقیم و جبرانی از طریق نظام تأمین

اجتماعی به افشار آسیب پذیر کند اما اجرای هر طرح اقتصادی به یک بسته سیاسی - اجتماعی نیاز دارد و پیامدهایی را برای عموم مردم به همراه خواهد داشت. به موجب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، متولی نظام مزبور باید مردم به‌ویژه افشار و گروه‌های هدف را در قبال اثرات آن حمایت کند اما در ماده یک قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی آمده است: «به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی اقتصادی و طبیعی و پیامدهای آن نظام جامع تأمین اجتماعی برقرار می‌گردد». هدفمندسازی یارانه‌ها را می‌توان فلسفه وجودی تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی دانست و در همین راستا دولت مکلف شده است ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را به مجلس ارائه کند. در صدر بند «ک» ماده یک قانون مزبور بر توسعه عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری و فقر تصریح شده است و در بند «الف» ماده ۴ که به تبیین وظایف حوزه حمایتی و توانبخشی نظام می‌پردازد، ساماندهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی به‌عنوان نخستین وظیفه این امور مطرح شده است در پایان می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها می‌تواند به بهبود نظام تأمین اجتماعی کمک بسیاری کند و شکل مناسبی برای نظام توزیع ثروت در جامعه ایجاد کند نزدیک شدن قیمت‌های انرژی به نرخ واقعی، یکی از نتایج موفق مرحله اول هدفمندشدن یارانه‌هاست. اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها با دریافت هزینه‌های واقعی انرژی از افراد مرفه برای خانوارهای غیرمرفه، درآمد ایجاد کرده است. هم‌اکنون پرداخت یارانه‌های نقدی جامعه را به سمت تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی پیش می‌برد. نظام تأمین اجتماعی ایران به لحاظ فراگیری و جامعیت در مرتبه کشورهای نسبتاً موفق جهان قرار دارد ولی از لحاظ شاخص‌هایی نظیر ضریب جینی و نسبت جمعیت واقع در زیر خط فقر بطور قابل توجهی از آن‌ها فاصله دارد و در تجدید سازماندهی دستگاه‌های نظام تأمین اجتماعی اولویت با اصل کفایت است؛ در واقع اصل کفایت، شاه‌بیت نظام تأمین اجتماعی است. بدون رعایت این اصل، دو اصل دیگر (یعنی فراگیری و جامعیت) بیش از آن‌که واقعی باشند جنبه نمایشی خواهند داشت. لیکن اصل کفایت محک واقعی در کارآیی نظام

تأمین اجتماعی است و با رعایت این اصل، دو اصل دیگر اهمیت می‌یابند. در هر حال باید تأمین حداقل معیشت طوری مورد توجه قرار گیرد که نظام جامع تأمین اجتماعی همچون اهرمی در راه ارتقاء بهره‌وری و بسط فرهنگ کار مورد استفاده قرار گیرد و برخورداری از مواهب تأمین اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، در عین حال نیز نباید پدیده «در پوشش تأمین اجتماعی بودن» وضعیتی عادی تلقی گردد.

پی‌نوشت‌ها:

1. Vital minimum

۲. نشانگر چگونگی توزیع درآمد در جامعه و نیز میزان جمعیت زیر خط فقر است.
۳. تحقق کامل اصول فراگیری، جامعیت و کفایت مستلزم لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی است؛ بدان معنی که هیچ‌کس از پوشش بیمه‌ای بی‌بهره نباشد و در صورت ممکن بودن حمایت از طریق نظام بیمه‌ای، نظام حمایتی وارد عمل شود و از فرد حمایت مؤثر و مکفی را به‌عمل آورد و در کنار آن‌ها بیمه‌های تکمیلی هم برای انواع مزایا (مستمری‌ها، درمان) فراهم شود.
۴. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۸/۱۰/۲۳).

فهرست منابع و مآخذ:

۱. نهج البلاغه.
۲. ابراهیمی سلامی، غلام‌حیدر (۱۳۸۸)، «بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه»، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال ۲۳م، شماره ۹ و ۱۰.
۳. استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۴)، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: نشر میزان.
۴. پیترز، دنی (۱۳۸۸)، تأمین اجتماعی مقدمه‌ای بر اصول اساسی، مترجمین فراز فیروزمندی و سمیرا احمدی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۵. چربگو، یونس (۱۳۸۶)، «تبیین مفهوم حق رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، سال سوم، شماره ۷.

۶. حاتمی‌نژاد، حسین و راستی، عمران (۱۳۸۸)، «عدالت اجتماعی و عدالت فضایی»، ماهنامه ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال بیست و چهارم، شماره ۶ و ۵.
۷. خلیلی، حسام‌الدین (۱۳۹۱)، «مقاومت اقتصادی در پرتو اقتصاد مقاومتی»، فصلنامه اقتصادی کارآگاه، سال پنجم، شماره ۲۰.
۸. ذبیحی، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۰)، حکمرانی و مسئولیت اجتماعی، مشهد: سخن گستر.
۹. رجبی و محمود و همکاران (۱۳۷۸)، تاریخ تفکر اجتماعی در اسلام، تهران: انتشارات سمت، با همکاری پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۱۰. سادات حسینی، نادیا (۱۳۹۲)، «توسعه بیمه در گرو خصوصی‌سازی و فرهنگ‌سازی»، فصلنامه شهر قانون، سال دوم، شماره ۶.
۱۱. ساروخانی، باقر (۱۳۷۸)، «اصول پایه در تدوین نظام تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول، شماره اول.
۱۲. کریون، متیوسی آر (۱۳۸۷)، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ترجمه محمد حبیبی مجنده، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
۱۳. گزارش کارگروه طرح تحول اقتصادی (۱۳۸۸)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، نهاد ریاست جمهوری.
۱۴. گزیده‌ای از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشر (۱۳۸۱)، مرکز مطالعات حقوق بشر دانشگاه تهران: انتشارات دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۵. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۵)، مالیه عمومی، تهران: نشر میزان.
۱۶. میراحسنی، منیر السادات (۱۳۹۰)، «گزارش صندوق بین‌المللی پول از اجرای قانون هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در ایران»، ماهنامه بررسی مسائل اقتصادی، شماره ۱۱.
۱۷. نادران، الیاس؛ آقائظری، حسین و حسینی، سیدرضا (۱۳۹۱)، «الگوی تأمین اجتماعی صدر اسلام»، مجله معرفت اقتصاد اسلامی، سال سوم، شماره ۲.
۱۸. نعیمی، عمران و پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۳)، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: انتشارات سمت.
۱۹. هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۴)، «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره ۴، شماره ۱۷.

۲۰. هاشمی، سیدعلی (۱۳۸۱)، «جایگاه اشتغال در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، مجلس و پژوهش، سال هشتم، شماره ۳۳.

21. Desai, s.k. (2010), Essay on the social and political theory, published by G.S Rawat, New Deli.
22. Harvey, D. (1999), "Considerations on the environment of justice: low, Nicholas", The British isles: Global Geographies, Routledge.
23. Mashood, A. Baderani, Mccorquodale, Robert (2007), "Economic, Social and Cultural Rights In Action", Oxford, USA, p. 345.
24. Social security principle, ILO.
25. Dupeyroux, jean-jacques (2005), "Droit la sé curité sociale, Dalloz, Paris.

۷۶

فصلنامه پژوهشی های
فقهی - حقوقی

سال سوم، شماره هشتم، پاییز ۱۳۹۳

بررسی فقهی و حقوقی ورود دولت به حریم خصوصی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی

احسان علی‌اکبری بابوکانی*

علی بگدلی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۹/۱

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۹/۲۳

چکیده: یکی از محرّمات مسلم و قطعی در اسلام، تجسس و تفتیش از اسرار، عورات، پنهانی‌ها و به‌طور کلی حریم افراد است، از سویی دولت‌ها در راستای برقراری نظم عمومی و مقابله با مفاسد گوناگون، ناگزیر به ورود به حریم خصوصی در موارد استثنائی می‌باشند، در راستای تعیین حدود این استثنائات، در فقه امامیه منابع عقلی و نقلی فراوانی وجود دارد و با وجود ادّله حاکی از حرمت تجسس می‌بینیم که در سیره رسول مکرم اسلام ﷺ و ائمه معصومین علیهم‌السلام عمل تجسس و ورود به حریم خصوصی در برخی موارد انجام شده است حتی گاهی خود معصوم مبادرت به تجسس کرده است، حال این سؤال مطرح می‌شود که در چه صورت تجسس از حریم افراد جایز و مباح و در چه صورت و چه مواردی ممنوع است؟ لیکن صرف استخراج استثنائات فقهی ورود به حریم خصوصی، همراه با طرح مبانی عقلی و کلامی آن به‌تنهایی نمی‌تواند راهگشای شفافیت محدوده ورود دولت‌ها در حریم خصوصی افراد ناظر به تأمین مصالح عمومی باشد؛ لذا بر آن شده‌ایم تا از سویی رویکرد اصلی در تدوین این استثنائات در معنایی مضیق‌تر، ناظر به ورود دولت در حریم خصوصی افراد باشد؛ و از سویی با شفافیت مصادیق امروزی حریم خصوصی در معنای عرفی و حقوقی آن در لسان حقوقدانان، گامی مؤثر در مسیر بسترسازی تأمین مصالح نظام از جمله شفافیت اقتصادی از طریق ورود به حریم خصوصی اطلاعات مالی افراد برداریم.

کلیدواژه‌ها: محدوده حریم خصوصی، تجسس مشروع، حفظ نظام، تفحص حاکم، تأمین مصالح.

* دانشیار دانشگاه اصفهان.

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

Ammar.bagdeli@chmail.com

مقدمه

از ویژگی‌های مهم انسان علاقه و اهتمام به کسب اطلاع از وقایع مختلف مرتبط با حریم انسان‌های دیگر می‌باشد و وقوف بر اخبار و اطلاعات دیگران که در واقع جزء مکنون حریم افراد است را علاقمند است؛ و در این راستا در بسیاری مواقع میل به تجسس از حریم خصوصی دیگران نیز دارد و صرفاً مانع این علاقه نوع انسان، چیزی جز اعتقاد و ایمان به احکام شریعت و اتباع از احکام عقل سلیم نمی‌باشد. از سوی دیگر از زمانی که انسان وجود داشته، همراه با او جنگ و دفاع از خود در مقابل حملات دشمن نیز وجود داشته است و در این راستا وسایل مختلفی را برای دفع اقدامات خصم استفاده می‌کرده است؛ و در راستای پیش‌برد اهداف خود با جلوگیری از اقدامات دشمن گاهی از تجسس در امور آن‌ها استفاده می‌کرده، چنان‌که مثلاً در تاریخ آمده است: مصری‌های چند قرن قبل از میلاد حضرت مسیح صلی الله علیه و آله دارای اداره اطلاعات و مخابرات و جاسوسی بوده‌اند (هانی، ۱۹۷۴ق: ۳۳). در حالات اسکندر مقدونی نیز ارباب تواریخ آورده‌اند: او اولین کسی بود که جاسوس و عیونی برای اطلاع از مسائل دشمن گمارد (قلقشندی، ۱۳۳۴ق، ج ۱: ۴۲۹).

امروزه با توجه به جایگاه بسیار مهم ورود به حریم خصوصی در اعمال نظارت توسط دولت‌ها بر نظام اقتصادی خود، ما شاهد اهمیت دوچندان استخراج اصول و مبانی و تعیین حدود ورود دولت‌ها به حریم خصوصی جهت جلوگیری از سوء استفاده‌ها هستیم و با تشکیل حکومت اسلامی شیعی پس از چند صدسال برای دستگاه اطلاعات و استخبارات حکومت اسلامی لازم است تا ضوابط جواز آن را بر اساس ادله عقلی و نقلی مورد بررسی قرار داده و ضوابط و محدوده ممنوعیت و حرمت تجسس و موارد و مصادیق مباح و جایز آن منضبط و ضابطه‌مند گردد؛ چه آن‌که عدم انضباط این مسائل و بی‌اطلاعی نسبت به آن‌ها پیامدها، آثار و آفات شرعی بسیاری دارد. علاوه بر ضرورت تعیین محدوده مجاز تجسس در نظام استخبارات و اطلاعات حکومت اسلامی، برای نوع مکلفین نیز لازم و واجب است تا محدوده حرمت و ممنوعیت آن را

از محدوده مجاز آن تشخیص داده تا بی‌جهت مصادیق واجب آن را به امید اطلاق ادله ممنوعیت تجسس، ترک نمایند.

اگرچه در برخی از ابواب کتب فقهی همانند «جهاد»، «قصاص»، «دیات» و برخی مقالات فقهی پاره‌ای از مسائل مربوط به تجسس و اطلاع ناروا از حریم دیگران مورد بررسی قرار گرفته شده است. لیکن هیچ‌یک از این نگاشته‌ها به‌طور مستقل موارد جواز ورود به حریم خصوصی را با رویکرد بسترسازی دولت‌ها در تأمین نظم عمومی با تطبیق مفهوم امروزی ورود به حریم خصوصی مورد بحث و بررسی قرار نداده‌اند.

از آنجاکه در فقه شیعه به مسئله حریم خصوصی افراد به‌طور مستقل به‌عنوان باب خاص و کتاب خاصی پرداخته نشده است و ضابطه‌ای نیز برای تشخیص حریم انسان بیان نشده است و از سویی تعریف ناظر به بیان ضابطه هم وجود ندارد و صرفاً باید از احکام بیان شده در تعریف و بیان ضابطه شرعی استمداد طلبیم. بر این اساس ابتدا بر آنیم تا به دنبال تعریف و ضابطه عرفی و متبادر به ذهن از حریم خصوصی در بیان حقوق دانان باشیم تا در مسیر بیان ضابطه فقهی و شرعی، به‌واسطه مفاهیم مشترک میان معنای امروزی ورود به حریم خصوصی و مفهوم تجسس در لسان قدما با مذاقه علمی بیشتری گام برداریم.

۱. مفهوم شناسی حریم خصوصی افراد در علم حقوق

در علم حقوق هر تعریفی مبتنی بر یک دیدگاه و مبنای خاص می‌باشد. حریم خصوصی انسان نیز از این امر کلی مستثنا نبوده و حتی به دلیل ارتباط عمیقی که با انسان این موجود پیچیده عالم خلقت دارد، اهمیت مبنایی و کشف‌نگرش آن در اندیشه متخصصین صدچندان می‌باشد. لذا قبل از ورود به تعاریف ارائه‌شده، ابتدا دیدگاه‌ها و مبانی کلی در مورد حریم خصوصی را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۱. دیدگاه‌ها و مبانی

حقوقدانان و قضات همواره هنگام مواجهه با حریم خصوصی و تعیین قلمرو آن از دشواری ارائه تعریف اقناعی شکایت نموده‌اند. ایشان دلیل سختی تعریف و قلمرو

حریم را به طرق مختلف توجیه نموده‌اند: آرتور میلر، حریم خصوصی را مفهوم بسیار مبهم دانسته، ویلیام بی‌نی معتقد است مشکلات جدی در تعریف و قلمرو این حق وجود دارد و تام گرتی حقوقدان و فیلسوف آمریکایی برای آن خصیصه تغییرپذیری قائل است (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۲؛ به نقل از Solvo, 2002: vol. 90: 1088).

در بیان حقوقدانان از تعابیر مختلفی در بیان حریم خصوصی استفاده شده است که از آن جمله حق بر خلوت است که نخستین بار در مقاله‌ای در سال ۱۸۹۰ توسط ساموئل وارن و لوئیس براندیس حقوقدانان آمریکایی مطرح شد (نوبهار، ۱۳۸۶: ۱۸۹) که در مورد هویت آن نیز اختلاف نظر است. ابهام‌های نهفته در ذات مفهوم خلوت بر پیچیدگی‌های آن افزوده و مباحث حقوقی آن را دشوارتر ساخته است. برخی حق خلوت را همچون منفعتی^۱ می‌دانند که با ارزشی اخلاقی همراه است، درحالی‌که برخی دیگر آن را حقی اخلاقی یا قانونی می‌دانند که باید جامعه یا حقوق از آن حمایت کنند. به عقیده برخی اندیشمندان اگر خلوت حق باشد، از نوع حق منفی^۲ است که نظیر مفهوم آزادی منفی مستلزم تکالیفی برای دیگران مبنی بر امتناع از اعمال خاصی است که استیفای آن توسط دارنده حق را غیرممکن می‌سازد (نوبهار، ۱۳۸۶: ۱۹۹).

در مورد این‌که مفهوم حریم خصوصی حقی است مستقل یا غیرمستقل دو دیدگاه کلی وجود دارد:

اول. برخی حریم خصوصی را حقی مستقل نمی‌دانند و معتقدند می‌توان آن را در قالب دیگر منافع و حقوق به‌ویژه حق امنیت، مالکیت و نظایر آن مورد حمایت قرارداد. بر این مبنا نظریات شکاکانه و انتقادی نسبت به حق حریم خصوصی وجود دارد. بعضی از این نظریات حق بر خلوت را انکار و بعضی دیگر آن را از جمله منافی می‌دانند که ذیل سایر حقوق و منافع می‌گنجد. ریچارد پوسنر^۳ به عدم کفایت منافع شخصی مورد حمایت حریم خصوصی معتقد است. روبرت بورک^۴ آن را فاقد مبانی نظری حقوقی قلمداد نموده است. حتی فمینیست‌ها مانند کاترین مکینان^۵ و ژان بی‌الشتین^۶ در مقام انتقاد به این حق، نگران جنبه‌های تیره‌تر حریم خصوصی و به‌کارگیری آن به‌عنوان پوششی برای استیلا، تحقیر و سوء استفاده از زنان می‌باشد.

در عین آن که می‌تواند عدم مداخله دیگران را به دنبال داشته باشد، هم‌زمان قلمرو و موقعیتی را فراهم می‌سازد که می‌تواند سرپوشی برای سلطه و فشار و لطمه به زنان محسوب گردد، البته در برخی موارد نظریات متعادل‌تری مانند آیتا آلن^۷ در تأیید برخی جنبه‌های مثبت حریم خصوصی بیان گردیده اما به‌طور کلی، فمینیست‌ها قائل به عدم استقلال حق خلوت به‌عنوان حقی مستقل می‌باشند. به‌رحال شاخصه این نظریه آن است که نهایتاً حریم خصوصی را حقی مستقل نمی‌دانند، بلکه تحت سایر حقوق مورد وفاق قابل طرح است.^۸ این گروه «تحویل‌گرایان» نامیده می‌شوند در فرانسه و آلمان و کشورهای دارای حقوق نوشته غلبه دارند.^۹ به‌طور کلی دو رویکرد اصلی در ادبیات مربوط به حریم خصوصی عبارت‌اند از: «تحویل‌گرایان» و «انسجام‌گرایان». تحویل‌گرایان اساساً از منتقدان حریم خصوصی و منکر وجود مستقل آن هستند. در حالی که انسجام‌گرایان مدافع ارزش‌های اساسی و منافع مربوط به حریم خصوصی می‌باشند.^{۱۰}

دوم. برخی دیگر حریم خصوصی را حقی مستقل از سایر حقوق فردی می‌دانند و برای آن مفهومی مستقل از سایر مفاهیم حقوقی قائل هستند و لذا سعی در تعریف آن نموده‌اند. نظریه‌پردازان آغازین این گروه: آلن وستین، چارلز فراید و ویلیام پرنس هستند که بر نظریه کنترل بر اطلاعات شخصی که به‌وسیله وارن و براندیس و ویلیام پراسر مطرح و از آن دفاع شده بود، تأکید داشتند. در این دیدگاه علی‌رغم اتفاق نظر در مورد موجودیت حریم خصوصی به‌عنوان یک حق مستقل، تنوع رویکردهایی که دیدگاه‌های این نظریه‌پردازان را در خود جای می‌دهد، باعث ارائه تعاریف متفاوتی از موضوع شده است. دیدگاه مبتنی بر به رسمیت شناختن حریم شخصی به‌عنوان حقی مستقل، در کشورهای عضو گروه «حقوق عرفی» یا «کامن لا» از مقبولیت بیشتری برخوردار است.

۱-۲. تعریف حقوقی مختار

چنان که قبلاً نیز اشاره شد تعریف خاصی از حریم خصوصی افراد در فقه امامیه ارائه نشده و ارائه تعریف برای آن چیزی غیر از بیان معنای لغوی و شرح واژه و واژه‌شناسی

نخواهد بود. به طور کلی برای تعریف حریم خصوصی افراد و شناسایی مصادیق مورد حمایت حریم خصوصی، به نظر می‌رسد، سه معیار زیر را باید توجه داشت:

یک. **معیار نوعی** (انصاری، ۱۳۸۴: ۳۸): به این معنا که برخی جنبه‌های زندگی افراد نوعاً یا عرفاً حریم خصوصی قلمداد می‌شود. این معیار، مدعی نقض حریم خصوصی را از اثبات این‌که چرا دیگران نباید بدون رضایت وی به آن حیطه خاص وارد شده یا دسترسی پیدا کنند، بی‌نیاز می‌سازد؛ بنابراین تعدی به حیطه‌های نوعاً شخصی و خصوصی زندگی افراد، نقض حریم خصوصی محسوب می‌شود، مگر در مواردی که مدعی نقض حریم خصوصی خود به این امر رضایت داده باشد و یا مرتکب عدول صریح یا ضمنی فرد را از حریمش ثابت کند، این معیار قابل دفاع فقهی نیز می‌باشد.

دو. **معیار شخصی**: به معنای تعیین محدوده حریم خصوصی و مصادیق آن توسط شخص می‌باشد. با در نظر گرفتن این معیار، حریم شخصی می‌تواند در افراد مختلف، متفاوت باشد. بدین معنی که اشخاص ممکن است بعضی جنبه‌های زندگی خود را که نوعاً یا عرفاً در دایره حریم خصوصی قرار نمی‌گیرد، در حیطه امور شخصی و مشمول حریم خصوصی خود اعلام کنند، این معیار هم با تعریف لغوی و عرفی حریم سازگار بوده و قابل دفاع فقهی نیز می‌باشد.

سه. **معیار تلفیقی (نوعی - شخصی)**: این معیار تلفیقی از دو معیار فوق است بدین معنا که حریم خصوصی افراد محدوده‌ای است که نوعاً و یا شخصاً به‌عنوان حریم اختیار گردد. مناسب است قبل از ورود به تبیین ادله فقهی حریم خصوصی متذکر شویم که از نگاه نگارنده و بر اساس تحلیلی که در بخش بعد از ادله احکام از منظر فقه امامیه ارائه خواهد شد، معیار پذیرفته در تعریف حریم افراد و تعیین مصادیق حریم خصوصی می‌باشد. چنان‌که گاهی هنگام تقنین از هر یک از معیارها و یا تلفیقی از هر دو معیار استفاده می‌گردد برای مثال در فضای مجازی نظیر اینترنت اطلاعات اشخاص هنگام ورود به سایت‌ها بر اساس نظر خود آن‌ها تنظیم و ثبت می‌گردد.

بنابراین بر اساس معیارهای فوق می‌توان چنین تعریفی را از حریم خصوصی ارائه داد، البته باید متذکر شد که این تعریف صرفاً لغوی و عرفی است و تعریف دقیق و همراه با ظرائف عقلی و بدون اشکال نمی‌باشد تا نقض و ابرام آن روا باشد، البته بر محقق نهفته نیست که در علوم نظری و اعتباری اساساً تعریف بدون اشکال و ایراد محال و غیرممکن است:

«محدوده‌ای از امور متعلق به فرد است که شرعاً، نوعاً و یا عرفاً یا با خواست و اراده عقلایی و یا اعلام فرد انتظار می‌رود تا دیگران از دستیابی به اطلاعات مربوط به آن قاصر بوده و نسبت به آن تعرضی ننمایند».

بر اساس این تعریف مصادیق بارز و مهم حریم خصوصی را می‌توان این‌گونه نام برد: اطلاعات شخصی، جسم افراد، منازل و اماکن خصوصی، ارتباطات خصوصی، محل کار و... بنابراین به مقتضای قاعده اولیه، دسترسی به اطلاعات شخصی و افشای مسائل خصوصی افراد، تحت نظر گرفتن دیگران، ایست بازرسی و بازرسی‌های بدنی، ورود بدون اجازه به منازل و اماکن خصوصی، شنود، کنترل یا رهگیری مکالمات و انواع ارتباطات از عمده‌ترین اعمال نقض‌کننده و در شرایطی جرائم در زمینه حریم خصوصی است.

۲. حریم خصوصی در فقه شیعه

در فقه بحث «حریم خصوصی» تحت این عنوان مطرح نگردیده ولی مقولات و مسائل آن با مبانی متعدد و محکم مورد حمایت قرار گرفته است. می‌توان گفت که رعایت چنین حقی قبل از آن‌که در حقوق مغرب زمین و کنوانسیون‌ها و اسناد بین‌المللی حقوق بشری پیش‌بینی گردد، در منابع فقهی و حقوقی اسلام مطرح بوده است. آیات متعدد قرآن و سنت پیامبر ﷺ و ائمه اهل‌بیت دلال بر ضرورت و وجوب رعایت حریم شخصی دیگران و حرمت نقض آن و در نتیجه ضمانت اجرای دنیوی و اخروی آن دارد. احکام مرتبط با حریم خصوصی نیز از اصول و قواعد و احکام مختلف اسلام قابل استنباط است. از جمله: ممنوعیت تجسس، ورود به منازل بدون استیذان، استراق بصر، استراق سمع، سوءظن، نیمه و غیبت، سب و هجو و قذف، اشاعه فحشاء و هتک ستر، خیانت

در امانت و نظایر آن که به نوعی بر حقوق و آزادی های فردی و حق حریم خصوصی دلالت می نمایند. این موارد مستقیماً تحت عنوان و یا به منظور حمایت از حریم خصوصی وضع و مطرح نشده اند، ولی مفهوم و مقررات مربوط به حریم خصوصی از آن استنباط می گردد. به همین ترتیب تقسیم بندی های مطرح شده در زمینه حریم خصوصی نیز مستقیماً در آن ها منظور نگردیده ولی از فحوای قاعده یا حکم می توان حق حریم خصوصی در زمینه های مختلف از جمله اطلاعات را استنباط نمود.

برای روشن شدن دیدگاه اسلام در خصوص موضوع بحث، مبانی و دلایل حمایت از حریم خصوصی در زیر به بیان ادله حاکی از این حمایت اشاره می نمایم.

۲-۱. ادله عقلی

رعایت حریم خصوصی دیگران از جمله اموری است که علاوه بر نقل، از طریق عقل نیز واجب است. عقل انسان مستقل از دستورات شرعی، می تواند پاره ای مسائل را درک نماید. لذا به عنوان حجت قابل استناد می باشد. به همین لحاظ تکالیف بر دو قسم است: شرعی و عقلی (ربانی گلپایگانی، ۱۳۸۲: ۳۵۰).

منظور از تکالیف شرعی مواردی است که از معصومین علیهم السلام نقل گردیده و احکام مختلف را تشکیل داده است. امور عبادی نظیر طهارت، صلات و حج و... از این قبیل هستند.

فقهها نیز در مسائل مختلف هنگام استنباط احکام فقهی عقل را مبنای استنباط و یا در کنار احکام شرع مورد استناد قرار می دهند. ادله عقلی دال بر وجوب حمایت از حریم افراد را می توان در زیر به آن ها اشاره نمود:

الف. قضاوت وجدان (حکم اولیه وجدان): مسئله وجوب نگهداری آبرو و اسرار مسلمانان از جمله مسائل حیاتی است... وجوب آن به ادله بدیهی وجدانی، عقلی و شرعی مستند می باشد... طبق داوری عقل و دلالت بدیهی وجدان، اصل و قاعده این است که هیچ کس بر کس دیگر ولایت و سلطه نداشته باشد. در حالی که زیر نظر گرفتن پنهانی دیگران و کنکاش و جستجو کردن درباره آنان و نیز افشاگری و

پخش کردن عیب‌ها و اسرارشان نوع تصرف درباره دیگران به شمار می‌آید؛ بنابراین، «اصل اولی» (در اینجا مراد قاعده و قضاوت عقل است) جایز نبودن آن را اقتضاء می‌کند... بنابراین تجسس و خبر جویی از اندرون زندگی شخصی مردم و امور پنهانی آنان جایز نیست و به هیچ‌کس اجازه داده نشده است که اسرار و لغزش‌های مردم را پخش و افشاء کند. بر پایه این دو اصل و شالوده استوار (حرمت تجسس و حرمت پخش اسرار شخصی مردم) است که زندگی توده مردم بنیان‌گذاری شده است... (منتظری، ۱۳۷۱، ج ۴: ۲۸۳).

ب. ممنوعیت عقلی ولایت بر دیگران: به حکم عقل فطری ولایت بر دیگران ممنوع است و اثبات ولایت بر دیگران احتیاج به دلیل خاص دارد. تجسس نیز نوعی ولایت بر دیگران است و به حکم عقل جایز نمی‌باشد.

ج. ممنوعیت و حرمت عقلی ظلم: عقل سلیم قبیح بودن ظلم را درمی‌یابد و به همین لحاظ آن را حرام می‌شمارد. نقض حریم خصوصی اشخاص نیز از جمله مواردی است که از طریق آن ظلمی به دیگران رخ می‌دهد و حقوق دیگران تضییع می‌شود؛ بنابراین عقل مستقل بدون استمداد از شریعت حکم به ممنوعیت و حرمت ورود به حریم دیگران می‌نماید چه آن‌که مصداق ظلم است.

د. حرمت عقلی مقدمه حرام: ورود به حریم خصوصی افراد مقدمه اشاعه فحشا و شیوع منکرات و از بین رفتن و هتک عرض افراد است که همه از سوی اسلام حرام است و به حکم عقل به اتفاق علما محکوم حرمت خواهد بود و بر اساس برخی مبانی علمای اصول فقه این حرمت عقلی کاشف از حرمت شرعی نیز می‌باشد؛ و این نشان از حمایت عقل از حریم افراد و حرمت نقضش می‌باشد.

۲-۲. ادله نقلی (عناوین ممنوعه و حرام مرتبط با حریم افراد)

از آیات قرآن، روایات معصومین علیهم‌السلام، احکام و مقررات مختلف در زمینه حریم خصوصی قابل استنباط است. در این روایات اموری که به گونه‌ای موجب نقض حریم خصوصی می‌گردند نهی شده است. به دلیل وسعت مطالب، صرفاً موارد مهم و

نمونه‌هایی از اخبار مرتبط با موضوع بحث را حسب استقراء مورد اشاره قرار می‌دهیم:

۲-۲-۱. ممنوعیت تجسس و پیگیری عیوب

تجسس و تلاش برای کشف عیوب اشخاص از موجبات مداخله در امور دیگران و نقض حریم خصوصی آنان است. علاوه بر این که به حکم عقل تجسس از حریم افراد و جست‌وجوی عیوب و اسرار ایشان ممنوع می‌باشد باین وجود قرآن کریم به صراحت تجسس در امور دیگران را ممنوع دانسته است و بدین وسیله به حکم عقل ارشاد می‌نماید:

«يا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اجْتَنِبُوا كَثِيرًا مِّنَ الظَّنِّ إِنَّ بَعْضَ الظَّنِّ إِثْمٌ وَلَا تَجَسَّسُوا وَلَا يَغْتَبَ بَعْضُكُم بَعْضًا أَيُّ حَبِّ أَحَدِكُمْ أَنْ يَأْكُلَ لَحْمَ أَخِيهِ مَيْتًا فَكَرِهْتُمُوهُ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ تَوَّابٌ رَّحِيمٌ» - ای کسانی که ایمان آورده‌اید از بسیاری از ظنون بپرهیزید، همانا برخی از ظنون گناه است و تجسس نکنید و برخی از شما از برخی دیگر غیبت ننمایید. آیا احدی از شما دوست ندارد گوشت برادر مرده خود را بخورد پس البته که کراهت دارد و تقوای الهی پیشه کنید همانا خداوند متعال بسیار توبه پذیر و مهربان است» (قرآن کریم، سوره مبارکه حجرات / آیه ۱۲).

۲-۲-۲. ممنوعیت اشاعه فحشاء و منکر

اگرچه ممنوعیت اشاعه فحشا خود کبرای قیاس جهت شناخت مصادیق ممنوعه در نظام فقهی اسلام است و در واقع صغرای این کبرا غیبت، دروغ و... می‌باشد، اما خود این عنوان کلی بنفسه و برخی از مصادیق آن نیز جداگانه در لسان شارع مقدس مورد نهی واقع گردیده است. در هر حال فاش کردن و مطرح نمودن امور ناپسند و زشت دیگران که در واقع منتهی به اشاعه فحشا می‌گردد، بر اساس ادله احکام در فقه امامیه حرام است. فواید چنین حکمی از جهات مختلف از جمله در حمایت از حریم خصوصی افراد قابل بررسی است. در منابع اسلامی حرمت این عمل مورد تصریح قرار گرفته است. در قرآن کریم اشاعه فحشاء عملی تلقی گردیده که پیامد آن عذاب دردناک در دنیا و آخرت است و وعید به عذاب کاشف از حرمت واقعی عمل است:

«آن‌هایی که دوست دارند، کارهای زشت و منکر در میان اهل ایمان اشاعه پیدا کند، بر ایشان در دنیا و آخرت عذاب دردناکی وجود دارد و خداوند می‌داند و شما نمی‌دانید» (قرآن کریم. سوره مبارکه نور / آیه ۱۹).

۲-۲-۳. حرمت استراق سمع و بصر

منظور از استراق سمع (گوش ایستادن) و بصر، آن است که به نحو مخفیانه و یا به گونه‌ای به پاییدن دیگری بپردازد و بدون اطلاع و رضایت او به صحبت‌ها و مطالب او گوش دهد و یا پنهانی او را نظاره کند. این امور از طرق مختلفی قابل تصور و انجام است. مثلاً از روزنه و پنجره‌ای که مشرف است وی را در منزل دیگری نگاه کند و یا از پشت درب به حرف‌های دیگری گوش بسپارد. توسعه فناوری موجب تسهیل در این امور نیز گردیده است. تجهیزات شنود و استراق سمع و دوربین‌ها و تراشه‌ها از جمله این وسایل هستند. در حقیقت اسلام با حرام شمردن استراق سمع و بصر، راه‌های نقض حریم خصوصی و ورود به خلوت دیگران را به طور مطلق مسدود کرده است چه آن‌که مناط در همه این موارد واحد و یکسان می‌باشد. در فقه امامیه اگر کسی دو چشم دیگری را کور کند، دیه کامل یک انسان بر عهده اوست؛ و دیه یک چشم به قدر نصف دیه انسان است. اما اگر همین چشم اصرار بر نگاه خائنانانه داشته باشد و به خانه‌ها و عورت و اسرار و درون خانه مردم و به نوامیس دیگران نگاه دزدانه کند و عملاً از این طریق حریم خصوصی آنان را نقض کند و در آن حالت به او لطمه بزنند و آسیب ببینند، دیه ندارد. این بی‌ارزشی چشم ناپاک، اهمیت حمایت از حریم خصوصی را از منظر فقه می‌رساند که بی‌اذن و به ناروا وارد قلمرو شخصی دیگران می‌شود و با نقض آن قلمرو مرتکب گناه می‌گردد.

پیامبر ﷺ در این زمینه فرموده‌اند:

«هرکس به خانه همسایه‌اش سرک بکشد تا به عورت مردی یا موی زنی یا بدن او نگاه کند، رواست که او را همراه منافقان به آتش دوزخ افکنند» (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۴: ۱۴۱).

بر اساس برخی فتاوای فقها:

«دید زدن به خانه مردم و نگاه به نامحرم گناه است و صاحب‌خانه حق دارد، سنگ یا چیزی به طرف او پرتاب کند و ضمانی هم بر او نیست، حتی اگر به درون خانه‌هایی دور، با ابزاری (مثل دوربین قوی) نگاه کند مثل آن است که از نزدیک نگاه کند. نگاه به درون خانه کسی از طریق نصب آینه نیز همین حکم را دارد» (خمینی، ۱۴۰۳ق، ج ۱: ۴۹۲-۴۹۱).

۳. تجسس مشروع

هم چنان‌که در مقدمه این مقاله متذکر شدیم. رویکرد ما از نگارش این مقاله طرح مبانی فقهی و حقوقی لازم جهت بسترسازی نظارت و بهبود نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بوده است. از این باب در پی احصاء کلیه مواردی که شارع اذن بر ورود به حریم خصوصی داده است نبوده‌ایم و تنها به مواردی پرداخته‌ایم که مرتبط با شئون حکومت و حاکمیت در جایگاه متولی هدایت نظام اقتصادی است.

۳-۱. تجسس از احوال و اعمال کارگزاران در مناصب حکومتی

یکی از چالش‌های مهم در سامان‌دهی به اقتصاد کشور و مبارزه با مفاسد اقتصادی در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بحث شفافیت اطلاعات مالی مسئولین کشوری است؛ که عده‌ای با طرح ممنوعیت ورود به حریم خصوصی و حرمت شرعی تجسس در پی سنگ‌اندازی در تحقق این امر بسیار ضروری و مهم شده‌اند. حال آنکه در نظام فقهی حقوق اسلامی، برای انتخاب کارگزاران تجسس از احوال و ویژگی‌های آن‌ها جهت حفظ نظام نه تنها جایز بلکه بالاتر به حکم عقل و شرع واجب است، البته تا حدی که لازم است و منصبی که برای آن فرد اختیار می‌شود، ایجاب می‌کند. حال سؤال این است که آیا پس از گزینش و دقت نظر همراه با تجسس از تمام ابعادی که در منصب او واجب بوده است، اکنون باید او را رها نمود، یا این که پس از گماشتن او بر سر کار نیز باید با دقت نظر تمام اعمال او را مورد مراقبت به واسطه تجسس قرارداد و بازرسی نمود؟ به حکم عقل و شرع هر فرد که به‌عنوان کارگزار دولت (اسلامی) گماشته می‌شود، باید کاملاً مواظبت و بازرسی شود و تمام اعمال او توسط عیون حاکم

نظاره گردد تا مبادا کاری کند که نظام مختل گشته و تظلم به مردم صورت گیرد. بر مدّعی خود به‌قرار زیر می‌توان از ادله احکام در فقه امامیه استدلال آورد:

۳-۱-۱. ادله عقلی

الف. چنان‌که توضیح داده شد حفظ نظام عقلاً (و شرعاً) واجب است، از آنجاکه عمل کارگزاران مستقیماً در نظم یا اختلال نظام مؤثر است، بنابراین به‌حکم عقل تمام اعمال کارگزاران باید از طریق عیون و جاسوس‌های حاکم نظارت شود تا مبادا کاری انجام دهند که انتظام امور مردم و نظام حکومت به‌هم‌خورده و مختل گردد. این حکم عقل در مورد تمام حکومت‌های عدل چه اسلامی و چه غیر اسلامی وجود دارد و اختصاصی به حکومت اسلامی ندارد، اگرچه اگر حکومت اسلامی عدل باشد، این حکم با معاضدت ادله عقلی آن اقوی است. البته باید توجه داشت که نباید این ادله عام مستمسک سودجویان برای هتک حریم افراد باشد، بلکه باید حکومت نظر به رأی مجتهد در این امور و با استفاده از افراد ثقه این امر را انجام دهد تا مبادا منتهی به اشاعه فحشا و ارهاق آبروی افراد کارگزار گردد.

ب. حریم افراد محترم است و به‌حکم عقل و شرع نقض آن جایز نمی‌باشد، اما فرد کارگزار از آن جهت که حریمش مرتبط با حریم تمام افراد حکومت است، اگرچه حفظش واجب است، اما با حفظ انتظام امور عباد در تراحم است که در این صورت از باب تقدیم اهمّ می‌توان به‌حکم عقل نظارت و اطلاع از احوال او توسط حاکم را جایز دانست. چنان‌که اصولیین یکی از مرجّحات تراحم را جایی می‌دانند که یکی از ادله، اهمّیتش بیشتر از دیگری باشد (غروی نائینی، ۱۳۲۴ق، ج ۲: ۳۲۲). مثلاً اگر امر دائر شود، بین حفظ جان فرد و حفظ مال او قطعاً جان او مقدّم است.

ج. ظلم به‌حکم عقل قبیح است. از آنجاکه در بسیاری موارد کارگزاران دولت‌ها به مردم ظلم می‌کنند و وظیفه قانونی خود را انجام نمی‌دهند. لذا عدم تجسّس و دقت و نظارت حاکم نیز به‌حکم عقل ظلم خواهد بود و فاعل آن مستحق عقاب می‌باشد. لذا به‌حکم عقل نظارت و تجسّس جایز است.

۳-۱-۲. ادله نقلی

قدرت فساد و انحراف ایجاد می‌کند، چنان‌که در آیات شریفه قرآن کریم نیز این مطلب آمده است (سوره مبارکه علق / آیات ۶ و ۷). جناب امیر علیه السلام نیز می‌فرمایند:

«انسان در سه مورد تغییر می‌کند؛ نزدیک شدن به پادشاهان، پذیرفتن مسئولیت و ریاست و بی‌نیازی از تهیدستی و فقر؛ کسی که در این سه موضع تغییر نکند، از عقلی استوار و خلقی مستقیم برخوردار است؛ بنابراین باید عمل قدرتمندان در پوشش نظارت و تجسس حاکم باشد تا مبادا از فرصت مناصب خود سوء استفاده نمایند.»

نظارت یکی از مصادیق امر به معروف و نهی از منکر است که در موارد خاصی جایز شمرده شده است. امر به معروف نهی از منکر از جمله واجباتی است که در قرآن کریم آیات بسیار زیادی در مورد وجوب آن وجود دارد (برای مثال: قرآن کریم. سوره مبارکه لقمان / آیه ۱۷؛ سوره مبارکه حج / آیه ۴۱؛ سوره مابکه توبه / آیات ۱۱۲ و ۷۱؛ سوره مبارکه اعراف / آیه ۱۵۷؛ سوره مبارکه آل عمران / آیه ۱۱۴ و ۱۰۴ و ۱۱۰؛ سوره مبارکه بقره / آیه ۱۸۰ و...). در روایات نیز بر اهمیت و وجوب آن بسیار تأکید شده است. برای مثال رسول اکرم صلی الله علیه و آله می‌فرمایند:

«همانا خداوند عزوجل از مؤمن ضعیف که دینی ندارد، اکراه دارد. پرسیده شد منظور چه کسی است؟ ایشان فرمود: کسی که نهی از منکر نمی‌کند» (کلینی، ۱۴۱۰ق، ج ۵: ۵۹ و ابن بابویه، ۱۴۱۶ق: ۳۴۴).

در جای دیگر ایشان فرموده‌اند:

«کسی که امر به معروف و نهی از منکر نماید، خلیفه خداوند و رسولش بر روی زمین است» (متقی هندی، ۱۹۸۹م، ج ۳: ۷۵).

یکی از مصادیق عملی امر به معروف و نهی از منکر زیر نظر گرفتن اعمال کارگزاران دولت و تجسس از چگونگی عملکرد آنهاست و مقابله عملی با منکرات از وظایف حکومت و دولت اسلامی است.

۳-۲. تجسس حاکم از احوال محرومان و افراد جامعه اسلامی

حاکم اسلامی در موارد بسیاری می تواند در راستای مقاصد حکومت اسلامی به تجسس از حریم خصوصی افراد بپردازد. البته باید گفت که منظور از حاکم کسی است که در احکام اسلامی به درجه اجتهاد رسیده و در فهم قواعد کلی و تطبیق آن بر مصادیق توانمند و به عبارت دیگر مجتهد باشد. بر این اساس است که برخی فقها معتقدند، فردی که ریاست اداره مخابرات و امنیت حکومت اسلامی را بر عهده می گیرد، واجب است که انسان خبیر، متدبر و مجتهد نسبت به احکام اسلام و شئون سیاسی زمان باشد (مشکینی، ۱۳۸۶: ۱۲۹).

۳-۲-۱. ادله عقلی

بر حاکم اسلامی ایجاد فضای قسط و عدالت واجب است، چه آن که اساساً از جمله حکمت های تشریح و برپایی شرایع الهی قسط و عدل است. بر این اساس حاکم اسلامی در مسیر ایجاد حکومت عدل مطلوب باید به وسیله تفقد و تجسس از احوال رعیت و اهالی تحت ولایت و حاکمیت خود از احوال و امور زندگانی آنها آگاه باشد. حتی اگر خود قاصر از سرکشی از احوال آنهاست، وسایطی و روابطی را قرار دهد. چنان که بیان شد حفظ نظام واجب است و از ادله احکام در فقه امامیه بر وجوب آن دلایل عقلی فراوانی وجود دارد؛ که بدان اشاره شد و عدم رسیدگی به احوال محرومان جامعه و به طور کلی تمام افراد جامعه اسلامی باعث ایجاد هرج و مرج و نارضایتی مردم و به دیگر سخن اختلال در نظام اسلامی می گردد و بیضه و نظام اسلامی را به مخاطره می اندازد. در این راستا و با این هدف حاکم اسلامی می تواند، به تجسس از احوال افراد تحت سلطه خود بپردازد تا مبدا عدم اطلاع از شئون افراد موجب اختلال در نظام گردد. حتی در یک تحلیل این نوع از تجسس تخصصاً از مدلول ادله حرمت خارج اند.

۳-۲-۲. ادله نقلی

وجود عریف و نقیب در زمان رسول اکرم ﷺ و ائمه اطهار علیهم السلام که به عنوان وسایطی حلقه ارتباط مردم با حکومت مرکزی بوده اند؛ دلالت بر اهمیت رسیدگی و تجسس از

احوال مردم و جامعه دارد. عریف در روایات زیادی آمده است و ما ابتدا احادیث و آثار وارده را نقل کرده سپس درباره عریف بحث می‌کنیم:

«عقبه بن بشیر می‌گوید: حضور امام باقر علیه السلام رسیده عرض کردم... قبیله من عریفی داشتند که مرده و خواستند مرا عریف قرار بدهند شما چه صلاح می‌دانید؟ ابو جعفر علیه السلام فرمودند:... اما این که گفتی قبیله من عریف داشتند، مرده و می‌خواهند مرا عریف قرار بدهند، اگر بهشت را دوست نمی‌داری و از آن بدت می‌آید عریف باش، سلطان ظالم مرد مسلمانی را بگیرد و خونس را بریزد و تو شریک خون او باشی! و شاید از دنیای آن‌ها هم چیزی به تو نرسد (محدث نوری، ۱۴۰۸ق، ج ۱۳: ۱۱۲).

بر اساس این روایت به دست می‌آید که عریف شدن از طرف حاکم جائز و ستمگر - که به ناحق مردم را می‌کشد - چنین گرفتاری را دارد اما عریف شدن از سوی امام عادل و معصوم منعی ندارد. نکته دیگری که از این روایت به دست می‌آید، این که عریف، مسئول امور قبیله بوده و از طرف سلطان مدیریت داشته و قهراً چنین پیش آدم‌هایی هم متوقع است.

در حدیثی از امیرالمؤمنین علیه السلام نقل شده است:

«ای نوف دورباش از عشّار بودن و از عریف بودن...؛ زیرا پیامبر خدا داود علیه السلام شبی به آسمان نظر کرد و فرمود: آگاه باش این ساعت، ساعتی است که دعا مردود نمی‌گردد مگر دعای عریف...» (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۷: ۳۱۵).

حال سؤال این است که منظور از عریف و نقیب چیست؟ ابن حجر عسقلانی در معنای عریف می‌گوید: عریف بر وزن عظیم، کسی است که به امور طایفه‌ای از مردم رسیدگی می‌کند و «من عریف شدم» یعنی امر تدبیر و سیاست قوم را به من دادند و عریف نامیده شد، چون که کارهای آن‌ها را شناسایی می‌کند تا به مافوق خود در وقت مناسب برساند و گفته شده که عریف مقامی است، پایین‌تر از منکب و منکب هم مقامی است پایین‌تر از امیر (عسقلانی، ۱۴۱۰ق، ج ۱: ۴۹۶). بدرالدین عینی پس از ذکر کلام ابن حجر می‌گوید: به کار گرفتن عریف سنت است؛ زیرا امام به تنهایی نمی‌تواند به کلیه

امور و شئون مملکتی اقدام کند و پس ناچار است، گروهی را برای معاونت خود و کفایت از امور، استخدام کند (بدر الدین عینی، ۱۳۴۸ق، ج ۲۴: ۲۵۴).

بالاخره از احادیث منقوله و کلام لغویین و دانشمندانی که این احادیث را شرح کرده‌اند استفاده می‌شود که در زمان رسول خدا ﷺ عریف بوده و از روایات و احادیث استفاده می‌شود که عریف میان مردم و ولی امر واسطه و در برخی موارد از آن‌ها استفاده می‌شد. در احادیثی که شدیداً از این مقام مذمت شده است، درعین حال که فرموده‌اند: «العرفاء حق» و درعین حال که رسول خدا ﷺ و امیرالمؤمنین علی عریف تعیین کرده بودند، ولی این مذمت‌ها حکایت می‌کند، از حساس بودن این مقام که اگر شکایات مردم را منعکس نسازد و به احتیاجات مردم بی‌اعتنا باشد، مسئول است. اما از شواهد گذشته استفاده می‌شود که گاهی با دست عریف خانه‌خراب می‌کردند و معرفی اشخاص و توثیق و عدم توثیق و یا گزارش‌های بد نیز به وسیله عریف می‌رسیده است. حتی گاهی انسانی کشته می‌شد؛ پس عریف چشم حاکم و امام به شمار می‌رفت. هم کمال را می‌دید و هم نقص را، هم خوبی‌ها را می‌دید و هم بدی‌ها را، هم اشخاص صالح را می‌دید و هم اشخاص ناصالح را، هم توطئه‌گران و خیانت‌کاران و دزدان و محتکران و چپاولگران را می‌دید و هم خدمتگزاران و نیکوکاران و ناصحین و مخلصین را. پس اگر عریف از طرف امام معصوم و یا عادل نصب شده و مطابق دستور - با در نظر گرفتن همه جوانب اسلامی - انجام وظیفه می‌نمود خوب بود مانند خود مقام امامت معصوم و یا عادل و اگر از طرف سلطان جائر و ستمگر نصب می‌شد و یا از طرف امام معصوم نصب می‌گشت، اما مطابق وظیفه عمل نمی‌کرد و یا خیانت می‌نمود و خلاف می‌کرد یا به ناحق مردم را به حبس و تعزیر و کشتن می‌داد بد بود مانند امامت امام جائر.

۳-۳. تجسس از دشمنان

دشمن خارجی حکومت اسلامی همیشه به دنبال ضربه زدن و تخریب حکومت اسلامی است و حاکم اسلامی باید تمام هشیاری خود را نسبت به آن‌ها به خرج دهد تا مبادا

غفلت و بی‌توجهی او باعث از بین رفتن ارزش‌های اسلامی گردد، امروزه نه تنها دشمن به‌وسیله جنگ نظامی حکومت‌ها را مورد تخریب قرار می‌دهد، بلکه بالاتر به‌واسطه جنگ فرهنگی نظام حکومت و انتظام امور مردم را به مخاطره می‌اندازد، در راستای دفع ضرر ناشی از تحرکات دشمن بر حاکم اسلامی واجب است تا با تمام وجود به مقابله با دشمن پردازد، در این راستا حاکم می‌تواند، به تجسس از حریم، اسرار و اطلاعات دشمن پردازد و ادله احکام در فقه امامیه نیز این مشروعیت را صحه می‌گذارد. بر این اساس در زیر به بررسی ادله مشروعیت تجسس از دشمن خارجی می‌پردازیم:

۳-۳-۱. ادله عقلی

الف. وجوب حفظ نظام: عقل انسان به‌طور وضوح، هرج و مرج و فساد اجتماعی و ناامنی و شیوع فحشا و ظلم و منکرات را تقبیح کرده و مبارزه با اختلال نظم و ایجاد هرج و مرج و فساد و منکرات را لازم می‌داند. دفع و رفع این امور متوقف بر ایجاد نظام و برقراری انتظام در جامعه می‌باشد و عقل حکم به وجوب ایجاد نظام و حفظ آن می‌کند. عدم تجسس در امور دشمن و غفلت و بی‌توجهی نسبت به دشمن باعث متجرئی شدن دشمن و حمله نظامی و فرهنگی به جامعه اسلامی می‌گردد و حال آنکه عقلاً حفظ نظام بر تمام افراد جامعه و به‌طریق اولی بر حاکم واجب است، بنابراین مقدمات آن یعنی تجسس از حریم، اسرار و اطلاعات دشمن حکم ذی‌المقدمه را دارد و واجب است. چنان‌که اشاره شد بر اساس یک مبنا حتی بین این وجوب عقلی با حکم شارع مقدس نیز تلازم وجود دارد و لذا بر اساس این مبنا عصیان مقدمه عقاب نیز خواهد داشت. اگرچه پشتیبان اصلی وجوب حفظ نظام حکم عقل، اما شارع مقدس آن را تأیید کرده و ارشاد به این حکم عقل می‌نماید (نهج البلاغه، خطبه ۱۴۶). فقها نیز در موارد مختلفی در فقه به این حکم عقل استناد نموده و احکامی را مبتنی بر آن صادر نموده‌اند؛ بنابراین در صورتی که تجسس از حریم، اسرار و عورات مردم مقدمه بر هم خوردن انتظام امور افراد و بر هم خوردن

نظام جامعه اسلامی گردد، به اتفاق علما عقلاً جائز نخواهد بود و بر اساس یک مبنا این حکم عقلی کاشف از لزوم شرعی نیز می‌باشد.

خلاصه این که: تجسس از حریم، اسرار و اطلاعات دشمن به حکم عقل واجب است، چه آن که جدای از وجود دین غفلت از دشمن باعث از بین رفتن نظام جامعه و انتظام امور مردم می‌گردد و به حکم عقل این نظم و انتظام واجب است، لذا مقدمات آن نیز عقلاً واجب می‌باشد.

ب. حرمت اختلال در نظام: غفلت نسبت به دشمن، اطلاعات و اسرار آن‌ها از آنجاکه مقدمه ای برای ایجاد اختلال در امور افراد و جامعه است و در صورت التزام به حرمت آن عقلاً آرامشی برای افراد که جزء اساسی حکومت و جامعه اسلامی هستند، نخواهد ماند و این حرمت تجسس مقدمه ای برای از بین رفتن نظم و نظام و اختلال در آن است، لذا از باب مقدمه حرام - مقدمه اختلال که عقلاً حرام است - عقلاً حرمت تجسس از امور دشمن جایز نمی‌باشد؛ بنابراین التزام به حرمت تجسس از حریم و اسرار و اطلاعات دشمن باعث ایجاد هرج و مرج و اختلال در نظام جامعه و انتظام امور افراد جامعه می‌گردد، بنابراین حکم به حرمت حکم ذی المقدمه را دارد و عقلاً مذموم است. بر این اساس تجسس از دشمن مباح خواهد بود.

ج. ظلم بودن حرمت تجسس: به حکم عقل ظلم قبیح است و نباید به دیگران ظلم نمود، ادله‌ای نیز دال بر حرمت ظلم در شریعت وارد شده است که ارشاد به این حکم عقل است. حرمت تجسس از اطلاعات و اسرار و حریم دشمن ظلم به جامعه اسلامی، مسلمین و بالاتر این که ظلم به خدا و رسول اکرم ﷺ است، چه آن که غفلت نسبت به دشمن و بی‌توجهی نسبت به تحرکات آن‌ها باعث از بین رفتن احکام اسلامی و ضامن اجرای آن یعنی حکومت اسلامی خواهد بود، لذا عقلاً التزام به حرمت تجسس از حریم، اطلاعات و اسرار دشمن جایز نمی‌باشد.

۳-۳-۲. ادله نقلی

در قرآن کریم آمده است:

«ای مؤمنان سلاح بگیرید و دسته‌دسته یا به‌طور همگانی به‌سوی جبهه‌ها بشتابید».

در آیه دیگر می‌فرماید:

«برای تهدید دشمنانتان هرچه می‌توانید نیرو و اسبان سواری مهیاسازید تا

بدین وسیله دشمنان خدا و خودتان را بترسانید» (قرآن کریم، سوره مبارکه انفال

/ آیه ۶۰).

از جمله مقدمات امتثال امر در این آیه کریمه آموزش نظامی، شناختن و تهیه سلاح‌های مختلف (و مناسب با وضع جغرافیایی) و نحوه کاربرد آن‌ها و اگر شناخت و استعمال این سلاح‌ها موقوف به فراگیری علوم از قبیل علم شیمی، فیزیک، هندسه و... باشد، یادگرفتن آن‌هم لازم خواهد بود، چنان‌که شرایط موجود در عصر حاضر، اقتضای فراگیری همه این علوم را دارد؛ زیرا خداوند متعال حذر را در تمام انواع آن واجب کرده است و در این راستا بسیاری از مواقع ناگزیر از تجسس از دشمن و اسرار او هستیم و در مسیر اعداد نیرو برای مقابله و جنگ روانی با دشمن تجسس از موقعیت و اسرار آن‌ها عقلاً و بر یک مبنا شرعاً نیز واجب است.

۴. موارد کلی جواز

علاوه بر موارد مذکور از استثنائات ورود حکومت در حریم خصوصی افراد می‌توان به دو مورد دیگر نیز اشاره نمود که فی‌الواقع نه به‌عنوان امری مستقل که بلکه به‌عنوان امری در طول سایر موارد قابل‌طرح و بیان است.

۴-۱. تجسس در مقام ادای تکلیف واجب نصیحت

نصیحت برای هر مسلمانی از تکالیف واجب است و فرقی ندارد که شأن او امامت و حاکمیت در جامعه اسلامی باشد یا رعیت: اما امام، پس بر او واجب است که حکومت و اجتماع اسلامی را حفظ نموده و احکام خدا را از تحریف مصون داشته و در مقام عمل، اجرا نماید، بنابراین امام باید: در تعیین حکام و قضات و فرماندهان رده بالا یا

رده پایین با تحقیق و شناخت کامل اقدام نماید و اشخاص امین و متدین و متعهد و دلسوز و باتقوا را انتخاب کند بلکه تخصص و تجربه و مدیریت او را در نظر بگیرد. بر رعیت نیز واجب است مطابق وظیفه نصیحت بر خدا و کتاب خدا و رسول و امام همواره در اجرای فرامین حکومت اسلامی کوشش نماید. هرکجا منکری و خلاف دین و شریعتی دید فوراً با لطایف الحیل جلوگیری نموده و در صورت عدم امکان، به مقامات صالحه گزارش کند. اگر از مأمورین دولتی ظلمی و خیانتی مشاهده کرد، در دفع آن از راه‌های مناسب بکوشد و در صورت عدم امکان، به مقام بالاتر و به مسئولین اطلاع دهد؛ و اگر انحرافی و یا توطئه‌ای را مشاهده کرد باید اقدام لازم نموده و به مقامات مسئول گزارش کن؛ و به‌طورکلی می‌توان گفت رعیت باید جاسوس ایشان در مقام نصیحت و یاری به احکام الهی، امام و رسول باشد و این تکلیف به مقتضای ادله و جوب نصیحت بر رعیت واجب است.

۴-۲. تجسس مغیبا به انگیزه و غرض شرعی و عقلایی صحیح

یکی از موارد دیگر که تجسس در آن به اندازه لازم جایز می‌باشد، مواردی است که تجسس با غرض و انگیزه خیر شرعی و عقلایی همراه باشد. تا جایی که حتی شیخ انصاری در تحلیل ادله غیبت مواردی را که مغیبا به هدف انتقاض مؤمن و آزار و اذیت مؤمن است را محکوم ادله حرمت می‌دانند و بر اساس تحلیل ایشان غیبت مغیبا به غرض و انگیزه خیر خارج از محدوده حرمت تجسس می‌باشد، یعنی ایشان حرمت غیبت را دائرمدار اهداف غیرشرعی می‌دانند و درنهایت ایشان همین مطلب را در تمام محرمات قائل‌اند و می‌فرمایند:

«مستفاد از اخبار متقدمه و غیر اخبار این شد که غیبت حرام درجایی صادق است که هدف آن اذیت و هتک عرض مؤمن همراه با اغراض سوء باشد (جایی که این هدف متفی است، حکم نیز متفی است و به عبارت دیگر جایی که این هدف وجود ندارد، تخصصاً از مقتضای ادله حرمت خارج است)»
(انصاری، ۱۴۱۵ق، ج ۱: ۳۴۲).

سپس استشهاد می‌کنند به سخن محقق کرکی در جامع المقاصد و سخن شهید در کشف الریبه که به همین مطلب اشاره نموده‌اند.

بنابر قواعد تراحم در صورتی که تجسس با انگیزه خیر انجام شود و دارای فواید زیادی باشد و اهمیت آن از حفظ حریم مؤمن بالاتر باشد، مصلحت اهم و بالاتر را مقدم خواهیم نمود.

موارد بسیار زیادی می‌توان از کتب تاریخ و سیره احصاء نمود که معصوم در موارد بسیار زیادی با وجود انگیزه خیر و نیک به تجسس از احوال افراد امر نموده و خود ایشان مأمور نصب نموده‌اند؛ نمونه بارز آن تجسس ایشان به‌عنوان حاکم از احوال کارگزاران خود می‌باشد. این که غرض و انگیزه خیر در مصادیق مختلف می‌توان یکی از مستثنیات حرمت تجسس در صورت قول به حرمت به نحو اطلاق باشد و در صورت قول به حرمت به نحو تقیید به اغراض شرّ تخصّصاً از مدلول ادله حرمت خارج باشد.

جمع بندی

بی‌شک مسئله تجسس از حریم خصوصی افراد، رکن اصلی اداره اطلاعات و استخبارات حکومت اسلامی را تشکیل می‌دهد؛ و نقش بسیاری مهمی در تأمین امنیت اقتصادی و سیاسی کشور را دارد. لیکن از آنجاکه در فقه شیعه به مسئله حریم خصوصی افراد به‌طور مستقل به‌عنوان باب خاص و کتاب خاصی پرداخته نشده است و ضابطه‌ای نیز برای تشخیص حریم انسان بیان نشده است و صرفاً باید از احکام بیان شده در تعریف و بیان ضابطه شرعی استمداد طلبیم. بر این اساس باید دنبال تعریف و ضابطه عرفی و متبادر به ذهن از حریم خصوصی در بیان حقوق دانان باشیم تا در مسیر بیان ضابطه فقهی و شرعی استثنائات ورود به حریم خصوصی، از باب تطبیق مصادیق به موارد جواز با مذاقه علمی بیشتری گام برداریم.

بر این اساس تعریف مستخرج از معنای امروزی و حقوقی حریم خصوصی عبارت است از: «محدوده‌ای از امور متعلق به فرد است که شرعاً، نوعاً و یا عرفاً یا با خواست و اراده عقلایی و یا اعلام فرد انتظار می‌رود تا دیگران از دستیابی به اطلاعات

مربوط به آن قاصر بوده و نسبت به آن تعرضی ننمایند» که طبق این تعریف مصادیق بارز و مهم حریم خصوصی را می‌توان این‌گونه نام برد: اطلاعات شخصی، جسم افراد، منازل و اماکن خصوصی، ارتباطات خصوصی، محل کار و... بنابراین به مقتضای قاعده اولیه، دسترسی به اطلاعات شخصی و افشای مسائل خصوصی افراد، تحت نظر گرفتن دیگران، ایست بازرسی و بازرسی‌های بدنی، ورود بدون اجازه به منازل و اماکن خصوصی، شنود، کنترل یا ره‌گیری مکالمات و انواع ارتباطات از عمده‌ترین اعمال نقض‌کننده و در شرایطی جرائم درزمینه حریم خصوصی است؛ که تکیه‌گاه این مصادیق معیارهای نوعی است حال آن‌که بنا بر معیارهای شخصی گاهی برخی موارد از جمله آدرس مکان سکونت و... نیز می‌تواند از مصادیق حریم خصوصی به شمار برود که با تعیین موارد جواز دخالت دولت می‌توان استثنائاً آن‌ها را نقض نمود.

از آنجاکه در فقه امامیه، احکام متعددی درزمینه و بخش‌های مختلف مرتبط با حریم افراد به چشم می‌خورد ولی هیچ‌گونه تعریف مشخصی تحت عنوان این اصطلاح ارائه نگردیده است ناگزیر باید در قالب احکام، حقوق و اصول دیگر از جمله منع سوءظن، منع استراق سمع، منع اشاعه فحشاء و امثال این‌ها و با تکیه بر ادله عقلی صرف از جمله، حکم وجدان، ممنوعیت عقلی ولایت بر دیگران و ممنوعیت عقلی ظلم باید به اثبات و تعریف این موضوع پرداخت و به‌نوعی آن را در میان فقها مورد شناسایی قرار داد تا پس از تعیین معنای امروزی حریم خصوصی در پی کشف موارد جواز ورود حکومت در عرصه حریم خصوصی باشیم.

با بررسی ادله عقلی متفاوتی از جمله، وجوب عقلی حفظ نظام، تقدم حریم عمومی بر حریم فردی در مقام تراحم، حرمت اختلال در نظام، وجوب برقراری عدالت در جامعه و همچنین با بررسی ادله نقلی فراوانی که در کتب فقهی و روایی آمده است موارد جواز ورود حکومت به حریم خصوصی افراد عبارت است از: تجسس مغیبا به انگیزه و غرض شرعی و عقلایی صحیح، تجسس در مقام ادای تکلیف واجب نصیحت، تفقد و تفحص حاکم و حکومت اسلامی از احوال محرومان و افراد جامعه اسلامی

برای گزینش کارگزاران حکومت اسلامی و تفحص از دشمنان که از حکم حرمت و ممنوعیت خارج است.

با تبیین مصادیق امروزی حریم خصوصی و موارد جواز دخالت دولت در ورود به حریم خصوصی در بیان فقها، می توان با تطبیق این مصادیق با این موارد، بسترسازی فقهی و حقوقی لازم جهت برنامه ریزی دولت برای اعمال روش های نظارتی جدید از جمله بررسی درآمدهای عمومی و میزان تولیدات سرمایه داران و بسیاری دیگر از موارد دیگر در راستای تحقق شفافیت اقتصادی را فراهم نمود.

پی نوشت ها:

1. Interest
2. Negative Right
3. Richard Possner
4. Robert Bork
5. Katharine Mackinnon
6. Jean B. Elshtain
7. Anita Allen
8. DeCew, Judith, Privacy, Stanford Encyclopedia of Philosophy, in:
<http://plato.stanford.edu/>
9. De Cew, op. cit.

۱۰. جهت اطلاعات بیشتر رجوع شود به:

<http://plato.stanford.edu/>
<http://www.iep.utm.edu/coherent>

فهرست منابع و مآخذ:

۱. قرآن کریم.
۲. ابن بابویه، محمد بن علی (۱۴۱۶ق)، معانی الأخبار، به تصحیح علی اکبر غفاری، قم: مؤسسه نشر اسلامی.
۳. انصاری، باقر (۱۳۸۴)، حمایت از حریم خصوصی، تهران: اداره کل پژوهش و تدوین و تنقیح مقررات ریاست جمهوری.
۴. انصاری، مرتضی (۱۴۱۵ق)، کتاب المکاسب، کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری.

۵. بدرالدین عینی، ابو محمد محمود بن احمد (۱۳۴۸ق)، عمده القاری فی شرح صحیح البخاری، قاهره: اداره الطباعة المنبریه.
۶. حرعاملی، محمد بن حسن (۱۳۸۱)، هدايه الأمه الى احكام الاثمه، مشهد: مجمع البحوث الاسلامیه.
۷. حرعاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق)، وسائل الشیعة، قم: مؤسسه آل البيت علیهم السلام.
۸. خمینی، روح الله (۱۴۰۳ق)، تحریر الوسیلة، قم: مؤسسه مطبوعات دار العلم.
۹. راغب اصفهانی، ابوالقاسم حسین بن محمد (بی تا)، المفردات فی غریب القرآن، تهران: مکتبه المرتضویه.
۱۰. ربانی گلپایگانی، علی (۱۳۸۲)، ایضاح المراد فی شرح کشف المراد، قم: انتشارات مرکز مدیریت حوزه علمیه قم.
۱۱. عسقلانی، ابوالفضل شهاب الدین احمد (۱۴۱۰ق)، فتح الباری فی شرح صحیح البخاری، بیروت: دارالمعرفه.
۱۲. غروی نائینی، محمدحسن (۱۳۲۴ق)، فوائد الاصول، به قلم محمدعلی کاظمینی، قم: اسلامی.
۱۳. قلقشندی، ابوالعباس احمد (۱۳۳۴ق)، صیح الاعشی فی صناعة النشاء، قاهره: دارالکتاب السلطانیه.
۱۴. کلینی، محمدبن یعقوب (۱۴۱۰ق)، اصول کافی، ترجمه و شرح هاشم محلاتی و جواد مصطفوی، تهران: علمیه اسلامی.
۱۵. متقی هندی، علاالدین (۱۹۸۹م)، کنز العمال فی سنن الاقوال و الافعال، بیروت: مؤسسه الرساله.
۱۶. مجلسی، محمدباقر (بی تا)، بحار الانوار، تهران: دارالکتب الاسلامیه.
۱۷. مجلسی، محمدتقی (بی تا)، لوامع صاحبقرانی (شرح الفقیه)، قم: مؤسسه اسماعیلیان.
۱۸. محدث نوری، میرزا حسین (۱۴۰۸ق)، مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل، بیروت: مؤسسه آل البيت علیهم السلام.
۱۹. مشکینی، میرزا علی اکبر (۱۳۸۶)، مصطلحات الفقه، قم: الهادی.
۲۰. منتظری، حسینعلی (۱۳۷۱)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه و تقریر ابوالفضل شکوری، تهران: نشر تفکر.

۲۱. نوبهار، رحیم (۱۳۸۶)، حقوق کیفری و حوزه عمومی، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۲. هانی، احمد (۱۹۷۴ق)، الجاسوسیه بین الوقایه و العلاج، قاهره: الشركة المنجدة للنشر والتوزيع.

فهرست منابع انگلیسی و وب‌گاه‌ها:

1. The American Heritage dictionary.
2. Solvo, Daniel J. (2002), **Conceptualizing Privacy**, California Law Review.
3. <http://plato.stanford.edu>
4. <http://www.iep.utm.edu/coherent>

۱۰۲

فصلنامه پژوهشی های

فقهی - حقوقی

سال سوم، شماره هشتم، پاییز ۱۳۹۳

اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

علی فتاحی زفرقندی*

علی بهادری جهرمی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۸

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۹/۱۷

چکیده: رهبر معظم انقلاب اسلامی در راستای اجرای بند اول اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با توجه به شرایط کشور سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را ابلاغ نمودند. آنچه در خصوص سیاست‌های کلی نظام دارای اهمیت می‌باشد، طراحی اصول و شاخصه‌هایی به‌منظور اجرایی نمودن این سیاست‌ها است. از همین‌رو سؤال اصلی این مقاله به مطالعه حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نحوه طراحی اصول و شاخصه‌هایی به‌منظور عملیاتی نمودن سیاست‌ها اختصاص می‌یابد تا نهادها و سازمان‌های حکومتی با به‌کارگیری آن‌ها در مسیر تحقق اهداف مشخص شده گام بردارند.

به نظر می‌رسد مهم‌ترین اصول حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اصل استقلال اقتصادی، اصل عدالت اقتصادی، اصل فساد ستیزی، اصل ایجاد رفاه، تحرک و پویایی در عرصه اقتصادی، اصل مردم محوری و اصل اصلاح الگوی مصرف باشند که مبنی بر آن می‌توان شاخصه‌هایی را بیان نمود که به‌مثابه قطب‌نما سیر دستیابی به اهداف را روشن می‌نماید.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی نظام، اقتصاد مقاومتی، اصول و شاخصه‌ها، استقلال اقتصادی، فساد ستیزی، مردم محوری، اصلاح الگوی مصرف.

A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

* کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه تهران.

** مدیر گروه مطالعات نظام سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان و دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی

A.bahadori.j@gmail.com

دانشگاه تهران، پردیس قم.

مقدمه

مبثنی بر اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ پس از بازنگری در سال ۱۳۶۸، یکی از وظایف و اختیارات رهبری تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر اجرای آن است. در مقام اجرای این اصل رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای در تاریخ ۳۰ بهمن ۱۳۹۲ اقدام به ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نمودند^۲ و پس از آن در موارد متعددی راه خروج از بحران‌های پیش رو و هم‌چنین پیروزی بر تحریم‌ها و فشارهای خارجی را در عملیاتی و اجرایی نمودن این سیاست‌ها بیان داشتند. ایشان در این خصوص می‌فرمایند:

«گفتمان‌سازی در خصوص اقتصاد مقاومتی و تبدیل آن به یک گفتمان عمومی، بسیاری از مشکلات را برطرف و کارها را تسهیل خواهد کرد» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۶).

و در این زمینه تصریح می‌نمایند:

«اگر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به‌طور جدی پیگیری و اجرا شوند، امید زیادی وجود دارد که رونق اقتصادی و اصلاح پایه‌های اقتصادی کشور در میان‌مدت محقق و بخشی از مشکلات مردم حل شود» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۶).

از همین‌رو مطالعه حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در جهت اجرایی نمودن آن در عرصه‌های گوناگون از جمله تقنین، اجرا و قضا امری ضروری به نظر می‌رسد. بر این اساس، سؤال اصلی این مقاله به چیستی اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در راستای اجرایی نمودن آن اختصاص می‌یابد. به بیان دیگر اصول و شاخصه‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی چیست؟ از همین‌رو در مسیر پاسخ‌گویی به سؤال پژوهش نیازمند مطالعه مفهوم سیاست‌های کلی نظام، جایگاه و ماهیت آن در نظام جمهوری اسلامی و همچنین مفهوم اقتصاد مقاومتی و استخراج شاخصه‌هایی به‌منظور اجرایی نمودن آن هستیم. از همین‌رو ابتدا مفهوم،

سیاست‌های کلی نظام و به‌طور خاص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را مورد مطالعه قرار خواهیم داد و پس از آن به مطالعه و بررسی جایگاه و ماهیت این سیاست‌ها خواهیم پرداخت و در نهایت سعی خواهیم نمود اصول حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و شاخصه‌های حقوقی آن را استخراج نماییم.

۱. چارچوب مفهومی

فهم صحیح از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مستلزم مطالعه و بررسی مفهوم سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و به‌طور خاص موضوع اقتصاد مقاومتی به‌عنوان یکی از موضوعات این عنوان کلی است.

۱-۱. مفهوم سیاست‌های کلی نظام

سیاست یا سیاست‌گذاری (دهخدا، ۱۳۷۷) از امور مدیریت سیاسی برشمرده شده است که متکی بر اصول برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل می‌باشد (ر.ک: اقتداری، ۱۳۶۶). بر اساس این تعریف سیاست‌های کلی یا خط‌مشی‌های عمومی (مولر، ۱۳۷۸: ۱۱) اصولی هستند که به‌وسیلهٔ مقامات صالح به‌عنوان الگو و راهنمایی برای راهبری اقدامات و فعالیت‌ها وضع گردیده‌اند (الوانی، ۱۳۸۰: ۲۰). حقوقدانان سیاست‌گذاری را تعیین، تدوین و ارائهٔ ضوابطی می‌دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می‌گردد، مصالح جمعی از طریق آن تأمین می‌شود و هدف از آن نیز در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۸). بر این اساس سیاست‌های کلی از منظر حقوقی حلقهٔ واصل میان آرمان‌ها و مسائل اجرایی است که این دو را به یکدیگر نزدیک‌تر می‌نماید (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۸: ۸۲). بدیهی است که سیاست‌گذاری‌ها در چارچوب قانون اساسی و به‌منظور اهداف طراحی شده در آن تصویب و ابلاغ می‌گردد (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۵۵).

مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در جهت دست‌یابی به اهداف را در سه حوزهٔ سیاست کلی، سیاست اجرایی^۳ و برنامهٔ تقسیم می‌نماید. از این منظر مراد از سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که «برای تحقق آرمان‌ها و

اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳). بر مبنای تعاریف صورت گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵). این خط مشی‌های کلی خارج از حیطه تقنینی بوده، بر مبنای مصالح وضع می‌گردد و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون می‌باشد (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۷۷).

در مقام جمع‌بندی مجموعه تعاریف فوق از و با توجه به تعریف شکلی این سیاست‌ها، می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام به آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی اطلاق می‌گردد که در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی به وسیله مقام رهبری و به موجب بند «۱» اصل یکصد و دهم وضع می‌گردد.

۱-۲. مفهوم اقتصاد مقاومتی

تاکنون مفهوم و ماهیت سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان جنس «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» روشن گردید؛ اما فهم دقیق از مفهوم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیازمند مطالعه فصل عبارت از سایر سیاست‌های کلی نظام یا همان عبارت اقتصاد مقاومتی می‌باشد.

مفهوم اقتصاد مقاومتی در ادبیات علمی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان الگوی بومی و علمی که برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی و متناسب با وضعیت امروز و فردای جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، برای اولین بار در سال ۱۳۸۶ و به‌وسیله رهبر معظم انقلاب اسلامی مورد استفاده قرار گرفت.^۵ در این خصوص می‌توان بیان نمود که شاید با مطالعه هیچ‌یک از منابع علمی کتابخانه‌ای و نظریات اندیشمندان حوزه اقتصاد نمی‌توان ردپایی از مفهوم اقتصاد مقاومتی را یافت چراکه کاربرد این اصطلاح بیش از هر چیز ریشه در نیازمندی‌های نظام جمهوری اسلامی در عرصه داخلی و خارجی دارد.

از همین‌رو پس از طرح موضوع نیاز کشور به اقتصاد مقاومتی، در خصوص این اصطلاح مباحث متعددی در میان صاحب‌نظران حوزه علوم اقتصادی به میان آمد (ر.ک: فشاری؛ پور غفاری و پیغامی، ۱۳۹۳: ۳۳-۳۵) اما به نظر می‌رسد بهترین مسیر برای یافتن مفهوم مورد نظر از اقتصاد مقاومتی و حدود و ثغور آن، مطالعه آراء و نظریات حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای به‌عنوان مبدع این اصطلاح، متناسب با وضعیت نظام جمهوری اسلامی ایران، می‌باشد. در این باره می‌توان بیان نمود که اقتصاد مقاومتی در اندیشه رهبر معظم انقلاب یک الگوی بومی و علمی است که برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی ما است؛ متناسب با وضعیت امروز و فردای ما است (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۲۰). ایشان تبیین این الگو بیان می‌فرمایند:

«اقتصاد مقاومتی یعنی آن اقتصادی که در شرایط فشار، در شرایط تحریم، در شرایط دشمنی‌ها و خصومت‌های شدید می‌تواند تعیین‌کننده رشد و شکوفایی کشور باشد» (خامنه‌ای، ۱۳۹۱/۵/۱۶).

به بیان دیگر اقتصاد مقاومتی به آن‌گونه از اقتصادی اطلاق می‌گردد که «همراه باشد با مقاومت در مقابل کارشکنی دشمن، خبثت دشمن» (خامنه‌ای، ۱۳۹۱/۵/۸). ایشان در این خصوص می‌فرمایند:

«البته اقتصاد مقاومتی فقط جنبه نفی نیست؛ این جور نیست که اقتصاد مقاومتی معنایش حصار کشیدن دور خود و فقط انجام یک کارهای تدافعی باشد؛ نه،

اقتصاد مقاومتی یعنی آن اقتصادی که به یک ملت امکان می‌دهد و اجازه می‌دهد که حتی در شرایط فشار هم رشد و شکوفایی خودشان را داشته باشند. این یک فکر است، یک مطالبه عمومی است» (خامنه‌ای، ۱۳۹۱/۵/۱۶).

به بیان دیگر «اقتصاد مقاومتی به معنای ریاضت اقتصادی نیست، به معنای در لاک خود رفتن نیست؛ یک معنای کاملاً معقول‌تر و عمیق‌تری دارد که قابل فهم و قابل دفاع است؛ و علاج هم همین است؛ ما باید بتوانیم یک اقتصادی را در کشور به وجود بیاوریم که در مقابل بحران‌ها و جزر و مدهای بین‌المللی مقاوم باشد، آسیب نبیند؛ این لازم است» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۶/۶).

ایشان خصوصیت اقتصاد مقاومتی را در قدرت درونی آن می‌دانند و می‌فرمایند: «یک اقتصاد مقاوم، باید اقتصادی باشد که در ساخت درونی خود مقاوم باشد، بتواند ایستادگی کند؛ با تغییرات گوناگون در این گوشه دنیا، آن گوشه دنیا متلاطم نشود» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۲/۷).

با مطالعه مجموعه بیانات مقام معظم رهبری در خصوص تعریف اقتصاد مقاومتی می‌توان گفت مقصود از اقتصاد مقاومتی آن الگوی بومی اقتصادی است که مبتنی بر مبانی و ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی ایران طراحی گردیده و هدف از آن ایجاد ثبات و پایداری به‌ویژه در مقابل بحران‌ها و تحریم‌های خارجی به‌منظور ایجاد رشد، شکوفایی و پیشرفت می‌باشد.

بر اساس آنچه تاکنون درباره سیاست‌های کلی نظام و مفهوم اقتصاد مقاومتی بیان گردید می‌توان گفت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌های اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران است که مبتنی بر الگوی بومی و متناسب با نیازهای امروز و فردا طراحی گردیده و بر اساس بند «۱» اصل یکصد و دهم توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

۲. ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

پس از آن‌که مقصود مورد نظر از سیاست‌های کلی نظام و به‌طور خاص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی روشن گردید، نوبت به آن می‌رسد که جایگاه و ماهیت حقوقی

سیاست‌ها نیز تبیین گردد. اهمیت این موضوع از آن جهت می‌باشد که جایگاه اصول و شاخصه‌های یک سیاست متناسب با جایگاه و ماهیت آن سیاست‌ها خواهد بود. برای نمونه اگر برای سیاست‌های کلی جایگاهی مادون قوانین مجلس شورای اسلامی قائل باشیم تبیین این شاخصه‌ها صرفاً در عرصه‌هایی اجرایی قابل استفاده می‌باشد.

۱-۲. ماهیت سیاست‌های کلی نظام

هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید دارای جایگاه روشن و متناسبی باشد و رابطه آن با هنجارهای فرازین و فرودین به‌وضوح تبیین گردد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷). سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنی نیست و باید جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن گردد. از همین رو شایسته است ابتدا ماهیت سیاست‌های کلی نظام از حیث قانونی و شرعی روشن گردد و سپس نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای قانونی مورد بررسی قرار گیرد. در خصوص ماهیت سیاست‌های کلی نظام از دیدگاه حقوقی، نظرات متفاوتی از جانب صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی بیان گردیده است. برخی سیاست‌های کلی نظام را دارای ماهیت قانونی می‌دانند و بر این باورند که سیاست‌های کلی یا قانون است و یا مافوق قانون (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۴). این در حالی است که این نظریه از حیث حقوقی با ایرادات جدی مواجه می‌باشد. از جمله مهم‌ترین ایرادات وارده به این نظریه عبارت‌اند از عدم تطابق با اصل مقبولیت قانون به علت انتزاعی بودن مفاد آن (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۵۷)، عدم انطباق صوری و ماهوی با سایر هنجارهای قانونی (مدنی، ۱۳۸۹: ۴۹ و مهرپور، ۱۳۷۴: ۶۷)، عدم طی تشریفات خاص قانونی که قانون‌گذار عادی وجود آن را الزام نموده و عدم ضمانت اجرای حقوقی به‌عنوان یکی از ذاتیات گزاره‌های قانونی (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۳۱) هاشمی رفسنجانی در خصوص تفاوت میان ماهیت سیاست‌های کلی نظام با قانون می‌گوید:

«بخش دیگر سیاست‌های کلی است که اصلاً قانون نیست. آن‌ها سیاست است و در قانون اساسی مربوط به رهبری است» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۸: ۸۲).

همان‌گونه که بیان گردید، سیاست‌های کلی نظام قانون و یا در حکم قانون محسوب نمی‌گردد بلکه تدابیر کلی در جهت وضع و اجرای قوانین می‌باشد. بر این اساس می‌توان گفت از حیث ماهیتی، سیاست‌های کلی نظام ماهیت متفاوتی از قوانین دارد و از حیث حقوقی دارای عناصر ذاتی مجزایی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۶) که خصوصیات آن مانند کلی بودن، پایداری، آینده‌نگری، واقع‌بینی، فراگیر بودن و بیان‌گر آرمان‌های اصلی اهداف و ارزش‌های نظام در عرصه‌های گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... می‌باشد که در تعاریف ذکر شده مشهود است.

از حیث شرعی نسبت به ماهیت سیاست‌های کلی نظام، عقیده غالب بر حکم حکومتی بودن این سیاست‌ها است. در تبیین این موضوع می‌توان بیان نمود که بر اساس اندیشه فقهای شیعه حکم حکومتی امر یا اوامری است که از ناحیه امام مسلمین و یا نایب ایشان و بر مبنای تشخیص آن‌ها از منافع و مصالح عموم مردم صادر می‌گردد (هاشمی شاهرودی، ۱۴۲۶، ج ۳: ۳۶۲ و عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۵۷) و قسمی از احکام اولیه شرعی می‌باشند که بر سایر احکام مقدمند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰: ۴۵۱). بر مبنای تعریف ارائه شده از سیاست‌های کلی نظام نیز بیان گردید که سیاست‌های کلی نظام تدابیر و خط مشی‌های کلانی است که در راستای تحقق قانون اساسی به وسیله مقام رهبری ابلاغ می‌گردد؛ در نتیجه می‌توان گفت سیاست‌های کلی از حیث شرعی قسمی از احکام حکومتی به حساب می‌آید. در حقیقت سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی یا قانون عادی نیست و فقط احکام شرعی هستند که از باب احکام حکومتی صادر می‌گردد (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۲) و روح بند یک اصل یکصد و دهم بیان‌گر همان احکامی است که بر مبنای مصالح و توسط فقیه واجد شرایط وضع خواهد شد (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۴۰). در نتیجه می‌توان گفت سیاست‌های کلی مورد تأیید رهبری از منظر شرعی حکم حکومتی است (امیر ارجمند، ۱۳۸۰: ۳۹۱). و از منظر حقوقی نیز سیاست‌ها و تدابیری است که حلقه واصل میان آرمان‌ها و مسائل اجرایی به شمار می‌آید. این امر در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز صادق بوده و از این حیث تفاوتی میان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با سایر سیاست‌های کلی نخواهد بود. چراکه تنها

تفاوت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با سایر سیاست‌های کلی همان‌گونه که قبلاً مشخص شد، محتوای این سیاست‌هاست.

۲-۲. جایگاه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری نیز باید به بررسی جایگاه کلی سیاست‌ها در نظام حقوق داخلی پرداخت. در این خصوص نیز نظرات گوناگونی مطرح گردیده است. برخی بر این باورند که سیاست‌های کلی نظام در رأس سلسله‌مراتب 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 عمده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند سیاست‌های کلی نظام 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 می‌باشد و اصل برتر بودن و حاکمیت آن ایجاب می‌کند که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۹). به عبارت دیگر سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی می‌باشد و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰). در نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می‌توان بیان نمود که سیاست‌های کلی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین‌تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به دنبال سیر جامعه به سمت وسوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴ و ر.ک: جهانی، ۱۳۸۶) این سیاست‌های کلی نظام قواعدی لازم‌الاجرا تلقی می‌گردد و همه نهادها و ساختارهای حکومت موظف‌اند وظایف خود را منطبق با آن‌ها اجرا نمایند و در جهت عملیاتی نمودن سیاست‌ها اقدام کنند (طحان نظیف، ۱۳۸۸).

۱۱۱

فصلنامه پژوهشی‌های

فقهی - حقوقی

علی فتاحی زفرقندی - علی بهادری جمهوری
اقتصاد مقاومتی
اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی

۳. اصول و شاخصه‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

مباحث پیش‌گفته مقدمه‌ای برای بررسی اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی محسوب می‌گردید. همان‌گونه که مطرح شد سیاست‌های کلی نظام تدابیر و خط‌مشی‌های الزام‌آوری است که در راستای اجرایی نمودن اصول قانون اساسی و به‌منظور تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران در سطح کلان ابلاغ می‌گردد. از سوی دیگر شرایط کنونی کشور موجب آن گردیده است که بیشترین فشار دشمنان ارزش‌ها و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران بر جنگ اقتصادی از طریق ایجاد فشار و تحریم متمرکز گردد که بر مبنای توصیه‌های فراوان رهبری معظم له راه خروج از چنین چالش‌هایی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌وسیله همه ارکان حکومت می‌باشد. ایشان در این خصوص می‌فرمایند:

«تجربه بنده به من می‌گوید که ستایش کافی نیست؛ تعریف کردن کافی نیست؛ حرکت لازم است. بله، افرادی می‌آیند، می‌نشینند، در منبرهای عمومی یا در جلسات خصوصی از مزایای این اقتصاد مقاومتی مطالبی را بیان می‌کنند و غالباً هم درست است، اما خوب باید اقدام کرد، عمل کرد. آنچه در مجلس محترم انجام گرفته است مشکور است؛ دولتی‌ها هم فعالیت‌هایی کردند، منتها باید قدم‌به‌قدم دنبال بشود؛ هم در زمینه تقنین، هم در زمینه نظارت» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۴/۳).

ایشان در این خصوص بیان می‌فرمایند:

«باید روند اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به‌صورت یک حرکت مستمر و متوقف نشدنی تا رسیدن به نتیجه، ادامه یابد و هر یک از قوا نیز بر روند کار خود نظارت دقیق داشته باشند» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۶).

در مقدمه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز ذکر گردیده است:

«لازم است قوای کشور بی‌درنگ و با زمان‌بندی مشخص، اقدام به اجرای آن کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی

را در این جهاد مقدس فراهم آورند تا به فضل الهی حماسه اقتصادی ملت بزرگ ایران نیز همچون حماسه سیاسی در برابر چشم جهانیان رخ نماید». مقام معظم رهبری در مقام تبیین جایگاه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی هشت لازمه کلی عزم جدی مسئولان و مردم در اجرای سیاست‌ها، ورود در میدان عمل، تبدیل سیاست‌های کلی به سیاست‌های اجرایی و برنامه، هماهنگی میان بخش‌های گوناگون و ایجاد ساختارهای لازم، نظارت در همه سطوح، رفع موانع، گفتمان‌سازی و ایجاد تصور صحیح نسبت به محتوای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را برای اجرایی نمودن این سیاست‌ها ضروری و لازم برمی‌شمارند.

از همین‌رو و در راستای اجرایی نمودن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، باید اصول و شاخصه‌های حقوقی مبتنی بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی طراحی نمود تا ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه قوای سه‌گانه، با بهره‌گیری از آن‌ها در عرصه اجرایی نمودن محتوای سیاست‌ها اقدام نمایند. اصول، به آن کلیات مندرج در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی اشاره می‌نماید که ریشه‌هایی از آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان میثاق ملی لازم‌الاجرا برای همه ایرانیان و همچنین آموزه‌های شریعت اسلام که در رأس سلسله‌مراتب هنجارها در نظام اسلامی قرار دارد، ملاحظه می‌گردد. شاخصه‌ها نیز، به معیارهایی اطلاق می‌گردد که ذیل اصول قرار می‌گیرد، مرتبط با آن‌ها بوده و بیان‌گر مفاهیم حقوقی است که نهادهای قانونی در راستای عملیاتی نمودن سیاست‌ها موظف به مطابقت دادن میان اعمال خود با هر یک از این شاخصه‌ها می‌باشند. به بیان دیگر اصول و شاخصه‌های حقوقی قطب‌نماهایی هستند که اجرایی نمودن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در عرصه حقوق عمومی هموار می‌نمایند. برای نمونه نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند با مطابقت هر یک از قوانین لازم‌الاجرا با اصول و شاخصه‌های بیان‌شده اقدام به اصلاح قوانین فعلی و یا نگارش طرح‌های منطبق با سیاست‌ها نمایند و یا شورای نگهبان با ملاحظه تخطی مصوبات مجلس با هر یک از شاخصه‌های حقوقی ذکر شده که ذیل یکی از اصول کلی قرار گرفته است، می‌تواند مغایرت آن را با قانون اساسی اعلام کند. لازم به ذکر است

که اصل تبیین اقتصاد مقاومتی خود یکی از مطالبات رهبری معظم است (خامنه‌ای، ۱۳۹۱/۵/۱۶). از همین رو در ادامه به بیان و بررسی اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی خواهیم پرداخت.^۶

۳-۱. اصل خودکفایی و تأمین استقلال اقتصادی

اولین اصل از اصول کلی حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که علاوه بر تأکیدات فراوان قانون اساسی بر آن، ریشه در آموزه‌های شریعت اسلام دارد؛ اصل خودکفایی و تأمین استقلال اقتصادی می‌باشد. در راستای مطالعه این اصل ضروری است ابتدا به مطالعه مفهوم استقلال اقتصادی یا همان خودکفایی پرداخته شود و پس از آن منابع الزام‌آور فقهی و حقوقی و مستندات این اصل در متن و تشریح سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مطالعه گردد.

استقلال در لغت معادل خودمختار بودن و برای کشورها به معنای اداره کشور با اختیار و آزادی بدون مداخله کشورهای بیگانه، آزادی دولت‌ها در اداره امور کشور، تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری استعمال گردیده است. مقصود مورد نظر از استقلال در حوزه حقوق عمومی به‌عنوان حوزه و عرصه حاکمیت بیرونی و در برابر حاکمیت درونی یا خودمختاری است (قاضی، ۱۳۸۸: ۷۹). بر این اساس مقصود از استقلال، صاحب‌اختیاری و آزادی کامل یک کشور در امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... بدون اعمال نفوذ بیگانگان می‌باشد، به‌نحوی که زمامداران کشور تابع هیچ زمامدار دیگری نباشند (هاشمی، ۱۳۷۴، ج ۱: ۱۷۲). با این توصیف استقلال اقتصادی به‌عنوان یکی از ابعاد استقلال عبارت است از مجموعه امکانات و توانایی‌هایی که با اتکا به آن‌ها، حکومت با بهره‌گیری از امکانات و فرصت‌های اقتصاد داخلی و با برقراری روابط با اقتصاد بین‌المللی، حاکمیت خویش را محفوظ دارد (هاشمی، ۱۳۷۴، ج ۱: ۱۷۴ و ۱۸۰). به بیان دیگر استقلال اقتصادی و خودکفایی اشاره به اتکای نظام اقتصادی یک حکومت به منابع مالی خود، نیروی کار افراد و تولیدات داخلی خود دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ج ۱: ۳۴۷).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی به موضوع استقلال و نفی اتکا به بیگانگان اشاره می‌نماید^۷ برای نمونه اصل دوم قانون اساسی یکی از اهداف نظام اسلامی را استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی می‌داند و اصل سوم تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها را به‌عنوان یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران معرفی می‌کند. اصول دیگری در قانون اساسی نیز به‌طور خاص به این موضوع تصریح نموده‌اند. به‌عنوان مثال اصل چهل و سوم قانون اساسی به‌منظور تحقق استقلال اقتصادی ضوابطی را وضع می‌نماید و به‌طور خاص بند هشت و نه اصل مذکور، در مقام بیان ضوابط اقتصادی در نظام جمهوری اسلامی ایران، به موضوع جلوگیری از سلطه اقتصاد بیگانه و همچنین رها شدن از وابستگی اجانب با تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی اشاره می‌کند.^۸

در کنار قانون اساسی، شریعت اسلام نیز بر موضوع استقلال اقتصادی و نفی سلطه اقتصادی (ضیاء بخش، ۱۳۸۶: ۴۰) اجانب از حکومت اسلامی در قالب قواعدی همانند نفی سبیل^۹ تأکیدات فراوانی نموده است (علی‌دوست، ۱۳۸۳؛ رضایی و هاشمی، ۱۳۹۱). در این خصوص می‌توان بیان نمود هرگونه رابطه‌ای و در هر زمینه‌ای که منجر به وابستگی و تفوق کفار و اجانب بر مسلمانان گردد؛ مبتنی بر قاعده نفی سبیل باطل و غیر قابل استناد است (شکوری، ۱۳۷۷: ۳۲۶-۳۲۷). مرحوم میرزای شیرازی با استناد به این اصل، حکم به حرمت فتوای استعمال تنباکو نمودند تا مانع از سلطه انگلیس‌ها بر بازار توتون و تنباکوی مسلمانان شود (زنگنه شهرکی، ۱۳۹۱: ۱۷۷). و امام خمینی علیه السلام نیز در خصوص آن بیان می‌دارند:

«اگر روابط تجاری با کفار موجب ترس بر حوزه اسلام شود، ترک این روابط بر تمام مسلمانان واجب می‌شود» (خمینی، بی‌تا، ج ۱: ۴۸۴).

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز که در جهت اجرایی نمودن اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و شریعت اسلام وضع گردیده است، اصل استقلال اقتصادی و خودکفایی را به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌های مهم نظام در عرصه اقتصادی جهت پیشبرد اهداف و مقابله با چالش‌های داخلی و خارجی معرفی می‌نماید. نمودهای

این اصل در جای جای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مشاهده می‌گردد که برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

▪ افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی باهدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص؛

▪ تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)؛

▪ مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به‌هنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی؛

▪ رصد برنامه‌های تحریم و افزایش هزینه برای دشمن؛

▪ افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، به‌ویژه در میادین مشترک؛

▪ افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از طریق:

- توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان به‌ویژه همسایگان.

- استفاده از دیپلماسی در جهت حمایت از هدف‌های اقتصادی.

- استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای.

لزوم توجه به خودکفایی و تحقق استقلال اقتصادی تحت عناوین توانایی مقاومت در برابر عوامل تهدیدزا، تکیه بر ظرفیت‌های داخلی، امنیت اقلام راهبردی و اساسی و تقویت تولید داخلی و کاهش وارداتی کالای غیرضروری؛ علاوه بر متن سیاست‌های کلی، در مجموعه کلمات مقام معظم رهبری پیرامون موضوع اقتصاد مقاومتی و تبیین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌وضوح ملاحظه می‌گردد. برای نمونه ایشان در این خصوص می‌فرمایند:

«گرایش به اقتصاد مقاومتی مخصوص ما هم نیست؛ امروز در بسیاری از کشورها - بخصوص در این مهر و موم‌های اخیر - با تکانه‌های شدید اقتصادی

که در دنیا به وجود آمد، کشورهای متعددی به دنبال مقاوم‌سازی اقتصاد خودشان برآمدند؛ البته هر کشوری شرایط خاص خودش را دارد. این اقتصاد سرمایه‌داری با مشکلاتی که ناشی از این اقتصاد بود، از غرب و از آمریکا سرریز شد به بسیاری از کشورها؛ و اقتصاد جهانی در مجموع، یک کل مرتبط به یکدیگر است، طبعاً کشورها از این مشکلات کم‌وبیش متأثر شدند؛ بعضی بیشتر، بعضی کمتر؛ بنابراین خیلی از کشورها درصدد برآمدند که اقتصاد خودشان را مقاوم‌سازی کنند؛ به تعبیری همین اقتصاد مقاومتی را به شکل متناسب با کشورهایشان برنامه‌ریزی کنند، تحقق ببخشند. به نظر من احتیاج ما به اقتصاد مقاومتی بیش از کشورهای دیگر است؛ ما بیشتر احتیاج داریم که اقتصاد خودمان را مقاوم‌سازی کنیم. اولاً. به همان دلیل مشترک بین ما و دیگر کشورها؛ ما با اقتصاد جهانی مرتبطیم، بنای بر همین ارتباط هم داریم، ما قصد جدا شدن و مُنْعَزِل شدن از اقتصاد جهانی را به هیچ‌وجه نداریم و در شرایط کنونی دنیا نمی‌توان هم داشت؛ بنابراین متأثر می‌شویم از آنچه در دنیا در اقتصادهای جهانی اتفاق می‌افتد. ثانیاً. خصوصیتی است که ما داریم؛ ما به خاطر استقلال‌مان، به خاطر عزت‌مداری‌مان، به خاطر اصرارمان بر تحت تأثیر سیاست‌های قدرت‌ها قرار نگرفتن، مورد تهاجم و سوءنیت هم قرار داریم؛ یعنی نسبت به ما - همچنان که در شرایط کنونی مشاهده می‌کنید - انگیزه‌های مخالفت و اخلال‌گری و اشکال‌تراشی و ایجاد مشکل، بیش از بسیاری از کشورهای دیگر است؛ بنابراین ما بیشتر بایستی اهتمام بورزیم به اینکه پایه‌های اقتصاد را محکم کنیم و اقتصادمان را مقاوم‌سازی کنیم؛ نگذاریم وضعیتی وجود داشته باشد که یا حوادث و تکانه‌های ناگزیر و یا سوءنیت‌ها بتواند در اقتصاد ما اثر بگذارد؛ بنابراین ما به این نیاز داریم».

ایشان در جای دیگر در خصوص خودکفایی می‌فرمایند:

«نکته دوم [از مؤلفه‌های سیاست‌های مقاومتی]، توانایی مقاومت در برابر عوامل تهدیدزا است که در این سیاست‌ها دیده شده و مورد ملاحظه قرار گرفته است. همان‌طور که عرض کردم برخی از عوارض مؤثر بر اقتصاد کشورها تکانه‌های اقتصادی دنیا است که پیش می‌آید؛ مثل همان چیزی که در این سال‌ها پیش

آمد و در برهه‌های دیگری پیش آمده که این تأثیر می‌گذارد بر روی کشورها»
(خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱۲/۲۰).

به بیان دیگر:

«این اقتصاد درون‌زا است. درون‌زا است یعنی چه؟ یعنی از دل ظرفیت‌های خود کشور ما و خود مردم ما می‌جوشد؛ رشد این نهال و این درخت، متکی است به امکانات کشور خودمان؛ درون‌زا به این معنا است. اما درعین حال درون‌گرا نیست؛ یعنی این اقتصاد مقاومتی، به این معنا نیست که ما اقتصاد خودمان را محصور می‌کنیم و محدود می‌کنیم در خود کشور؛ نه، درون‌زا است، اما برون‌گرا است؛ با اقتصادهای جهانی تعامل دارد، با اقتصادهای کشورهای دیگر با قدرت مواجه می‌شود» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱/۱).

بر اساس آنچه بیان گردید و مبتنی بر اصول قانون اساسی، آموزه‌های شریعت اسلام و متن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌توان بیان نمود که یکی از اصول حقوقی اقتصاد مقاومتی تحقق استقلال اقتصادی و خودکفایی می‌باشد. به بیان دیگر اتکای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به ظرفیت‌های داخلی و عدم سلطهٔ اجانب و بیگانگان بر آن، یکی از اصول حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به شمار می‌آید.

در راستای اجرایی و عملیاتی نمودن اصل خودکفایی و تحقق استقلال اقتصادی به‌عنوان یکی از اصول سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌توان شاخصه و معیارهای حقوقی را طراحی نمود که نهادهای نظام جمهوری اسلامی ایران را در یافتن مسیر حرکت به سمت وسوی این اصل یاری می‌کند و از سوی دیگر مانع انحراف در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات آنان در جهت محافظت از استقلال اقتصادی کشور می‌گردد. از جملهٔ مهم‌ترین شاخصه‌ها و معیارهای حقوقی که موجب عدم اتکای نظام اقتصادی کشور به بیگانگان می‌گردد:

- لزوم طراحی تدابیر قانونی به منظور تضمین تأمین کالاهای اساسی به‌ویژه در قوانین بودجه سنواتی؛
- لزوم وجود مشوق‌های قانونی در قوانین مالیاتی، بانکی، بیمه‌ای و... به‌منظور ترغیب کشاورزان و فعالان اقتصادی به ورود در عرصهٔ تأمین کالاهای اساسی؛

- حمایت از تولید و تأمین کالاهای اساسی؛
- لزوم کاهش وابستگی به نفت در قوانین بودجه سنواتی و افزایش سهم درآمدهای غیرنفتی دولت؛
- افزایش عوارض گمرکی در خصوص کالاهای غیرضروری؛
- اتخاذ سیاست‌های گمرکی در جهت تسهیل ورود کالاهای ضروری و ممنوعیت یا افزایش عوارض گمرکی کالاهای تجملاتی.

در این خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی راهبرد افزایش تولید کالاهای اساسی و اولویت دادن به خودکفایی در این زمینه، کاهش وابستگی بودجه کل کشور به درآمدهای نفتی از طریق افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی کامل به آن را به منظور حفظ استقلال اقتصادی کشور اتخاذ می‌نماید.

رهبر معظم انقلاب نیز با تأکید بر تحقق این شاخصه‌ها بیان می‌فرمایند:

«یکی از آن‌ها [مشکلات مزمن و دیرپای اقتصادی ایران وابستگی به نفت است که عرض کردیم، یکی از آن‌ها عادت به واردات است - آن‌هم واردات بدون اولویت؛ عادت است که متأسفانه دچار آن هستیم و این عادت را هم نتوانستیم کنار بگذاریم؛ نگاهمان به تولید خارجی است» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱۲/۲۰).

ایشان در جای دیگری کاهش وابستگی به نفت را یکی از الزامات اقتصاد مقاومتی برمی‌شمارند و می‌فرمایند:

«کاهش وابستگی به نفت یکی دیگر از الزامات اقتصاد مقاومتی است. این وابستگی، میراث شوم صدساله ماست. ما اگر بتوانیم از همین فرصت که امروز وجود دارد، استفاده کنیم و تلاش کنیم نفت را با فعالیت‌های اقتصادی درآمدزای دیگری جایگزین کنیم، بزرگ‌ترین حرکت مهم را در زمینه اقتصاد انجام داده‌ایم» (خامنه‌ای، ۱۳۹۱/۵/۳).

یکی از شاخصه‌های استقلال اقتصادی که مورد تصریح رهبر معظم انقلاب قرار گرفته است، خودکفایی و امنیت کالاهای اساسی می‌باشد. ایشان در این زمینه می‌فرمایند:

«باید تولید داخلی کشور طوری شکل بگیرد که کشور در هیچ شرایطی، در زمینه تغذیه و در زمینه دارو دچار مشکل نشود؛ این یکی از مؤلفه‌های اساسی در این سیاست‌هایی است که ابلاغ شده است. باید خودکفا باشیم، بایستی زمینه‌های کاملاً کفایت‌کننده مورد توجه قرار بگیرد» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱۲/۲۰).

در مقام تبیین عملی این شاخصه‌ها می‌توان بیان نمود که قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضاییه موظفانند مجموعه نیازهای اقتصادی کشور را متناسب با این شاخصه‌ها طراحی نمایند. برای نمونه نگارش لایحه بودجه سالیانه کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت باید مبتنی بر کاهش وابستگی به نفت، توجه ویژه به خودکفایی در تولید کالاهای اساسی و کاهش واردات غیر ضروری صورت گیرد و شورای نگهبان قانون اساسی با توجه به این شاخصه‌ها مصوبات مجلس را مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ اعلام نماید.

۲-۳. اصل عدالت اقتصادی و اجتماعی

دومین اصل از اصول حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اصل تحقق عدالت اقتصادی است. شناخت این اصل مستلزم یافتن مفهوم عدالت، مستندات فقهی و حقوقی این اصل و جایگاه آن در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌باشد.

عدالت در نگاه کلان وضع هر شیء در موضع خویش و رعایت استحقاق‌ها و معادل با توازن و تعادل است (مکارم شیرازی، ۱۳۸۵: ۶۹). و در حوزه اقتصادی مراعات حقوق و اعطای استحقاق‌ها در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی می‌باشد. از این منظر عدالت اقتصادی مراعات حقوق اقتصادی افراد است که متضمن توزیع درآمد، رفع فقر، کاهش فاصله بین اقشار گوناگون جامعه و تحت پوشش قرار دادن اقشار آسیب‌پذیر می‌باشد (فتحانی، ۱۳۸۸: ۶۲-۶۳).

لازم به ذکر است که صاحب‌نظران در مقام تبیین مفهوم عدالت اقتصادی، آن را معادل با عدالت اجتماعی می‌دانند. برای نمونه شهید صدر در خصوص ارکان عدالت اجتماعی در حکومت اسلامی به دو بعد توازن اجتماعی و تکافل اجتماعی اشاره می‌دارند و بر این باورند که از طریق توازن اجتماعی دولت اسلامی با وضع مقررات

قانونی، ازدیاد ثروت عمومی و بی‌نیاز کردن تک‌تک افراد جامعه شرایطی را فراهم می‌آورد که افراد جامعه از امکانات و موقعیت‌های گوناگون به صورت مساوی بهره‌مند می‌گردند. نمود این موضوع به صورت ویژه در عرصه اقتصادی برابری در سطح زندگی است به این معنا که همه افراد جامعه به اندازه سرمایه در اختیار داشته باشند که متناسب با مقتضیات روز از مزایای زندگی برخوردار شوند. تکافل اجتماعی نیز به همیاری و مسئولیت اجتماعی مسلمانان در برخورد با مشکلات موجود در جامعه اشاره می‌نماید (صدر، ۱۴۰۲: ۳۰۳-۳۰۴). مبتنی بر این تعاریف می‌توان گفت که مهم‌ترین شاخصه عدالت در عرصه اقتصادی در حوزه توزیع ثروت‌ها و درآمدها موضوعیت می‌یابد (فتحانی، ۱۳۸۸: ۶۱). به بیان دیگر عدالت اقتصادی استخراج قاعده‌ای برای توزیع خواستنی‌ها میان افراد جامعه بر اساس استحقاق‌ها است. در تبیین این عبارت باید بیان نمود که یکی از سؤالات بنیادین علم اقتصاد در خصوص نحوه توزیع منافع و خواسته‌های محدود میان همه افراد است. عدالت در مقام پاسخ‌گویی به این سؤال وارد در عرصه اقتصاد می‌گردد (عیوضلو، ۱۳۸۶: ۴۱).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تحقق عدالت و قسط در همه زمینه‌ها را یکی از اهداف حکومت اسلامی می‌داند و در اصول مختلفی به این موضوع اشاره می‌نماید.^{۱۰} این در حالی است که به‌طور خاص در مقام شمارش وظایف دولت در اصل سوم به موضوع عدالت اقتصادی اشاره می‌نماید و به‌عنوان یکی از وظایف نظام جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «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».

علاوه بر این منابع شرعی نیز رعایت عدالت در عرصه‌های گوناگون زندگی اجتماعی به‌ویژه تحقق عدالت اقتصادی را یکی از وظایف حکومت اسلامی می‌دانند (مرعشی شوشتری، ۱۴۲۷، ج ۱: ۲۳۸ و منتظری، ۱۴۰۹، ج ۵: ۳۴۰). برای نمونه فقها و مفسرین در مقام تبیین مفهوم آیه «خدا به شما امر می‌کند که امانت را به صاحبش بازگردانید و هنگامی که در میان مردم داوری و حکومت می‌کنید، عادلانه حکم

کنید...» (قرآن کریم. سوره مبارکه نساء / آیه ۵۸) این آیه را بیان‌گر لزوم عدالت در امور و شئون گوناگون حکومت‌داری که از جمله آن‌ها عدالت اجتماعی و اقتصادی می‌باشد، می‌داندند (مکارم شیرازی و دیگران، ۱۳۷۴، ج ۳: ۴۳۱). امام خمینی علیه السلام در این خصوص می‌فرمایند:

«خطاب آیه به کسانی است که زمام امور را در دست داشته حکومت می‌کنند، نه قضات. قاضی قضاوت می‌کند، نه حکومت به تمام معنای کلمه. قاضی فقط از جهتی حاکم است و حکم می‌کند، چون فقط حکم قضایی صادر می‌کند، نه حکم اجرایی... اساساً قضاوت یکی از رشته‌های حکومت و یکی از کارهای حکومتی است» (خمینی، ۱۴۲۳: ۸۴).

علاوه بر این الزام به رعایت عدالت در همه امور اداره کشور به‌ویژه امور اقتصادی و مالی در سیره و سنت ائمه معصومین علیهم السلام و در ابواب مالی کتب فقهی مورد تأکید قرار گرفته است (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۳. الف: ۲۲-۴۱).

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز ضمن توجه به نقش عمده تحقق عدالت اقتصادی در پیشبرد اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران این موضوع را به‌عنوان یکی از راهبردها و خط‌مشی‌های حکومت معرفی می‌نماید و مقرر می‌دارد:

- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با حفظ دستاوردهای کشور در زمینه‌های مختلف و تداوم پیشرفت و تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست ساله، اقتصاد متکی به دانش و فناوری، عدالت بنیان، درون‌زا و برون‌گرا، پویا و پیشرو را محقق سازد و الگویی الهام‌بخش از نظام اقتصادی اسلام را عینیت‌بخش؛
- سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آن‌ها در ایجاد ارزش، به ویژه با افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقاء آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه؛
- استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.

علاوه بر متن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، رهبر معظم انقلاب اسلامی در مقام توصیف و تبیین مفهوم اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام در این زمینه، تحقق عدالت اقتصادی را یکی از اصول حاکم بر آن می‌داند. ایشان در این زمینه می‌فرمایند:

«این اقتصاد، عدالت‌محور است؛ یعنی تنها به شاخص‌های اقتصاد سرمایه‌داری - [مثل] رشد ملی، تولید ناخالص ملی - اکتفا نمی‌کند؛ بحث این‌ها نیست که بگوییم رشد ملی این قدر زیاد شد، یا تولید ناخالص ملی این قدر زیاد شد؛ که در شاخصه‌های جهانی و در اقتصاد سرمایه‌داری مشاهده می‌کنید. درحالی‌که تولید ناخالص ملی یک کشور خیلی هم بالا می‌رود، اما کسانی هم در آن کشور از گرسنگی می‌میرند! این را ما قبول نداریم؛ بنابراین شاخص عدالت - عدالت اقتصادی و عدالت اجتماعی در جامعه - یکی از شاخصه‌های مهم در اقتصاد مقاومتی است، اما معنای آن این نیست که به شاخصه‌های علمی موجود دنیا هم بی‌اعتنایی بشود؛ نخیر، به آن شاخص‌ها هم توجه می‌شود، اما بر محور «عدالت» هم کار می‌شود. عدالت در این بیان و در این برنامه به معنای تقسیم فقر نیست، بلکه به معنای تولید ثروت و ثروت ملی را افزایش دادن است» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱/۱).

ایشان در جای دیگری تصریح می‌نمایند:

«با این‌که خود اقتصاد مقاومتی چیز مهمی است، اما در واقع در ذیل آن آرمان قبلی تعریف می‌شود. سلامت در جامعه، صنعت برتر، کشاورزی برتر، تجارت پررونق، علم پیشرو، این‌ها همه‌اش جزو آرمان‌ها است. نفوذ فرهنگی در جهان، نفوذ سیاسی در جهان و در منظومه سیاسی سلطه در عالم، این‌ها همه‌اش جزو آرمان‌ها است. رسیدن به عدالت اجتماعی، جزو آرمان‌ها است؛ بنابراین وقتی می‌گوییم آرمان، ذهن ما به یک امر غیر قابل تعریف دور از دسترسی نرود؛ آرمان یعنی این‌ها، این‌ها همه آرمان‌هایند؛ البته در درجات مختلف» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۵/۶).

بر اساس آنچه تاکنون بیان گردید، تحقق اقتصاد مقاومتی منوط به تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی است و از سوی دیگر نیز سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باید

راهبردی در جهت تحقق عدالت اقتصادی باشد. از همین رو می‌توان شاخصه‌های اجرایی را طراحی نمود که سیر دستیابی به این هدف را سرعت می‌بخشد و از طرف دیگر مانع از بی‌عدالتی در مسیر حرکت اقتصادی نظام می‌شود.

از جمله مهم‌ترین معیارهای و شاخصه‌هایی حقوقی که می‌تواند در دستیابی به عدالت اقتصادی راهگشا باشد؛ عبارت‌اند از:

- لزوم عمومی و کلی بودن قوانین و مقررات در اختصاص خدمات و امکانات دولتی مگر در موارد خاص و استثنایی؛
- لزوم اخذ مالیات متناسب با میزان درآمدها و اختصاص حمایت‌های دولتی متناسب با نیازها و اولویت‌ها؛
- لزوم توجه به پیشرفت متوازن مناطق مختلف کشور از طریق اختصاص اولویت‌های بودجه‌ای به مناطق محروم از طریق فعال نمودن ظرفیت فصل شوراها و قانون اساسی و...

نهادهای حکومت اسلامی با بهره‌گیری از هر یک از شاخصه‌های بیان شده می‌توانند گام مهمی در ارتقاء سطح توزیع عادلانه ثروت‌ها و امکانات در کشور ایجاد نمایند به نحوی که مانع هرگونه بی‌عدالتی اقتصادی شوند. برای نمونه ایجاد سازوکارهای لازم جهت دریافت عادلانه مالیات از اقشار و صنوف مختلف می‌تواند راهی را برای اعطای استحقاق‌ها در عرصه مالی باز نماید. هرچند توجه به شاخصه‌ها باید متناسب با سایر اصول و معیارهای ذیل آن صورت پذیرد. توجه به پیشرفت متوازن مناطق گوناگون کشور با توجه به پیشرفت اقتصادی مناطق محروم و عقب‌افتاده، یکی دیگر از تکالیف قوای حکومتی به‌ویژه قوه مجریه در اختصاص بودجه‌های عمرانی محسوب می‌گردد تا از این طریق ثروت، امکانات و مزایای آن‌ها به‌صورت عادلانه تقسیم گردد.

۳-۳. اصل فساد ستیزی

یکی دیگر از اصول حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اصل فساد ستیزی و در روند آن اصل لزوم نظارت است. در راستای بررسی این اصل ابتدا

مفهوم فساد در عرصه اداره حکومت را مطالعه می‌نماییم و پس از آن مستندات حقوقی و فقهی اصل را بررسی می‌کنیم و در نهایت شاخصه‌های حقوقی اصل فساد ستیزی را بیان می‌نماییم: «فساد خروج شیء از حالت اعتدال خواه کم یا زیاد است» (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۶۳۶). فساد در عرصه تصمیم‌گیری و اجرا به وسیله مقامات عمومی به سوء استفاده از قدرت ناشی از تصمیم‌گیری و اجرا و استفاده از آن در موضع غیر حق اشاره دارد (شمس و حسینی، ۱۳۹۱: ۸۳). به بیان دیگر مقصود از جلوگیری از فساد عرصه اداره حکومت آن است که مقامات حکومتی نقض و یا تغییر قوانین و مقررات و ضوابط اداری در راستای جلب منافع خصوصی، صنفی و در ازای دریافت پول، کالا، خدمات و... مقدم دارند (قلی‌پور و نیک‌رفتار، ۱۳۸۵: ۳۵). برخی فساد در تصمیم‌گیری و اجرا را با بهره‌گیری از مصادیق آن تعریف نموده‌اند برای نمونه مقام معظم رهبری در تعریف فساد بیان می‌دارند:

«فساد چیست؟ فساد انواع و اقسامی دارد: دزدی فساد است، خیانت فساد است، وابستگی فساد است، زورگویی فساد است، انحراف‌های اخلاقی فساد است، انحراف‌های مالی فساد است، دشمنی‌های بین خودی‌ها فساد است، گرایش به دشمنان دین فساد است، علاقه نشان دادن به چیزهای ضد دینی فساد است» (خامنه‌ای، ۱۳۷۸/۱/۲۱).

ایشان در جای دیگری می‌فرمایند:

«فساد، یعنی فساد اخلاقی، فساد کاری، عدم احساس وجدان در تقدیم خدمات عمومی، عدم احساس مسئولیت در مواجهه با افکار عمومی و با ذهن‌های مردم. این‌ها شاخه‌ها و شعبه‌های فساد است» (خامنه‌ای، ۱۳۷۹/۵/۳).

علاوه بر این می‌توان به رشوه، اختلاس، کلاه‌برداری، اخاذی، خویشاوند سالاری و پارتی‌بازی به‌عنوان سایر مصادیق فساد در عرصه تصمیم‌گیری و اجرا یاد نمود (شمس و حسینی، ۱۳۹۱: ۸۳-۸۶). بر اساس آنچه بیان گردید می‌توان نتیجه‌گیری نمود که مقصود از فساد سوء استفاده از منافع دولتی و پایمال نمودن حقوق دیگران در راستای کسب منافع شخصی است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مبارزه با فساد و تباهی را یکی از وظایف دولت اسلامی برمی شمرد^{۱۱} و در این زمینه راهکارهای مشخصی را طراحی می نماید. برای نمونه اصل چهل و نهم قانون اساسی در خصوص کسب اموال نامشروع مقرر می دارد:

«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».

همان گونه که از این اصل برمی آید موضوعاتی همانند رشوه، اختلاس، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی که از مصادیق فساد به شمار می آید، بیش از هر کس در خصوص کارمندان دولت موضوعیت می یابد. علاوه بر این، اصل یکصد و چهل و نهم در راستای ایجاد ساختار نظارتی جهت سوء استفاده های مالی به وسیله مسئولین نظام جمهوری اسلامی ایران بیان می دارد:

«دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد».

از منظر آموزه های شرعی به ویژه سیره حکمرانی نبوی و علوی نیز مبارزه با فساد یکی از راهبردهای کلان نظریه سیاسی اسلام در اداره حکومت محسوب می گردد (دری نجف آبادی، ۱۳۷۹: ۲۵۴). برای نمونه امیرالمؤمنین علیه السلام همه ارزش حکمرانی بر اساس اندیشه اسلامی را در احقاق حقوق و جلوگیری از فساد می دانند و می فرمایند:

«بار خدایا، تو می دانی، که آن کارها که از ما سر زد، نه برای هم چشمی بود و نه رقابت در قدرت و نه خواستیم از این دنیای ناچیز چیزی افزون به چنگ آوریم. بلکه می خواستیم نشانه های دین تو را که دگرگون شده بود بازگردانیم و

بلاد تو را اصلاح کنیم تا بندگان ستم‌دیده‌ات در امان مانند و آن حدود که مقرر داشته‌ای، جاری گردد»^{۱۲} (نهج‌البلاغه، خطبه ۱۳۱).

بر مبنای همین ادله شرعی و قانون است که یکی از اصول مهم حقوقی سیاست‌های کلی نظام در خصوص اقتصاد مقاومتی به موضوع فساد ستیزی اختصاص یافته است. این سیاست‌ها در خصوص اصل فساد ستیزی مقرر می‌دارد:

- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...؛
- شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.

رهبری معظم انقلاب نیز در مقام تبیین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، یکی از اصول حاکم بر این سیاست‌ها را فساد ستیزی می‌داند، ایشان در این خصوص می‌فرمایند:

«... [از مؤلفه‌های سیاست‌های مقاومتی]، فساد ستیزی است؛ ما اگر می‌خواهیم مردم در صحنه اقتصاد باشند، باید صحنه اقتصادی امنیت داشته باشد؛ اگر امنیت را می‌خواهیم، بایستی دست مفسد و سوء استفاده‌چی و دور زننده قانون و شکننده قانون بسته بشود؛ مبارزه با فساد این است؛ این باید جدی گرفته بشود؛ امروز خوشبختانه مسئولین این را می‌گویند، لکن گفتن کافی نیست. همه مسئولین - چه مسئولین اجرائی، چه مسئولین قضائی و چه مسئولین قوه مقننه - در این جهت مسئول‌اند. اگر چنانچه وضع اجتماع، وضع اقتصادی کشور مثل یک خانه بی‌در و دروازه‌ای بود که هر که خواست آمد، هر جور خواست عمل کرد، هر چه خواست برد، خورد، خب معلوم است، انسان نجیب شایسته متینی که می‌خواهد از راه حلال ارتزاق کند، طبعاً جلو نمی‌آید» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۲۰).

تاکنون روشن گردید که یکی دیگر از اصول حقوقی حاکم بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که ریشه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین آموزه‌های شریعت مقدس اسلام دارد؛ اصل فساد ستیزی است. این در حالی است که فساد ستیزی از موضوعات مطرح در اندیشه حقوقی می‌باشد که نیازمند راهکارهای عملی است. بر

این اساس تبیین شاخصه و معیارهایی برای عملیاتی نمودن این اصل به وسیله نهادهای و ارگان‌های حکومتی به‌ویژه قوای سه‌گانه، موضوعی ضروری به نظر می‌رسد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- لزوم شفافیت قوانین و مقررات و اطلاع‌رسانی عمومی آن‌ها؛
- لزوم برخورد مؤثر (قاطع و سریع) قوه قضاییه با مفسد اقتصادی و اداری؛
- لزوم فعالیت بیشتر نهادهای نظارتی همچون دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و دادستانی‌ها و اتخاذ تدابیر قانونی و قضایی به منظور پاسخگویی این نهادها نسبت به وضعیت عملکرد نظارتی خود؛
- الزام قانونی به جلوگیری از ایجاد بازارهای انحصاری؛
- لزوم توجه به کارویژه‌های آموزشی رسانه‌های عمومی و ملی (جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی دولت در خصوص رسانه‌ها به کار ویژه‌های نظارتی و آموزشی آن‌ها)؛
- لزوم طراحی و حمایت قانونی از سازوکارهای نظارت مردمی همچون سازمان‌های مردم‌نهاد، احزاب، جمعیت‌ها و...؛
- الزامی بودن ارائه گزارش‌های عمومی از عملکرد نهادهای دولتی و عمومی؛
- الزام به بهره‌گیری هرچه بیشتر از سازوکارهای عمومی و رقابتی همچون برگزاری مناقصات و مزایده‌ها در معاملات دولتی؛
- الزام دولت به تأسیس اتاق شیشه‌ای، به‌منظور هر چه بیشتر شدن شفافیت و امکان نظارت عمومی و همگانی.

برای نمونه، مستند به اصول فوق، مقام معظم رهبری شفافیت را مهم‌ترین و اصلی‌ترین شاخصه فساد ستیزی می‌دانند و می‌فرمایند:

«شفاف‌سازی، شرط اصلی این فساد ستیزی است؛ باید شفاف‌سازی بشود، باید فضای رقابتی به وجود بیاید، باید فضای باثبات به وجود بیاید؛ فعال اقتصادی در این شرایط خواهد آمد و احساس امنیت خواهد کرد. آن وقت در یک چنین فضایی آن کسی که با ابتکار خود یا سرمایه خود یا کارآفرینی خود ثروتی به

دست می‌آورد، نظام اسلامی از او حمایت می‌کند و تأیید می‌کند. اگر چنانچه فضا فضای سالمی شد، [آن وقت] کسب ثروت و کسب درآمد یک چیز مباح و مورد تأیید و مورد حمایت نظام است».

۳-۴. اصل ایجاد تأمین رفاه اجتماعی و تحرک و پویایی در اقتصاد

یکی دیگر از اصول حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اصل ایجاد تأمین رفاه اجتماعی در اثر تحرک و پویایی در زمینه‌های اقتصادی است. مقصود از رفاه در کتب فقهی شیعه وسعت رزق و روزی در زندگی می‌باشد (محقق کرکی، ۱۴۱۴، ج ۲: ۱۱). اندیشمندان حوزه اجتماعی و اقتصادی بر این باورند که رفاه اجتماعی تعبیری معطوف به وضعیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه می‌باشد که حفظ کرامت انسان، افزایش مسئولیت‌پذیری افراد جامعه در قبال یکدیگر و ارتقای توانمندی‌های افراد از اهداف آن می‌باشد. این مفهوم در طول سالیان متعدد در مجامع علمی دچار دگرگونی‌های فراوانی گردیده است (زاهدی اصل، ۱۳۷۳، ج ۲: ۱۰۰). با وجود این در حال حاضر مقصود از رفاه اجتماعی عبارت است از: «مجموعه سازمان یافته‌ای از قوانین، مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در قالب مؤسسات رفاهی و نهادهای اجتماعی به منظور پاسخگویی به منظور نیازهای مادی و معنوی و تأمین سعادت انسان ارائه می‌شود تا زمینه رشد و تعالی او را فراهم آورد» (زاهدی اصل، ۱۳۸۱: ۶). بر این اساس تعریف ارائه شده از رفاه اجتماعی در نظامی مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام حکومت به دنبال سیاست‌ها و راهبردهایی جهت تأمین مادی و معنوی انسان‌ها و ایجاد زمینه‌های سعادت دنیوی و اخروی می‌باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رفاه اجتماعی شهروندان و ابعاد گوناگون آن را در اصول متعددی مورد توجه قرار داده است. بند دوازدهم اصل سوم یکی از وظایف اقتصادی دولت را پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه باهدف ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه می‌داند. علاوه بر این اصل چهل سوم نیز هدف از ضوابط اقتصادی

جمهوری اسلامی ایران را ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادگی او برمی شمارد.

در اندیشه اسلامی نیز تحقق رفاه اجتماعی از طریق رشد و پویا نمودن اقتصاد یکی از اهداف مهم دولت اسلامی برشمرده شده است. از این موضوع در ادبیات دینی با معیارهایی چون «رفع فقر» و «تأمین اجتماعی» یاد می گردد که یکی از وظایف مهم حکومت چه در بعد فردی و چه در بعد اجتماعی دانسته شده است. از مجموع آیات و روایات وارده در این زمینه به وضوح برداشت می گردد دستیابی انسان به کمال خود و تحقق اهداف آفرینش نیازمند توجه به هر دو بعد مادی و معنوی می باشد؛ هرچند که کمال بعد مادی انسان باید در خدمت کمال بعد روحی و معنوی او قرار گیرد (کعبی، ۱۳۹۳: ۴۰-۴۶).

سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی نیز با توجه به این اصل کلی رشد و پویایی حرکت اقتصادی جامعه که در پی آن رفاه عمومی تأمین می گردد را یکی از راهبردها و خط مشی های کلی در راستای تحقق اهداف نظام اسلامی و مقابله با چالش های پیش رو می داند و در این زمینه بیان می دارد:

- استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص های عدالت اجتماعی؛
- محور قرار دادن رشد بهره وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان ها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت های متنوع در جغرافیای مزیت های مناطق کشور؛
- حمایت همه جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:

- تسهیل مقررات و گسترش مشوق های لازم.

- گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت های مورد نیاز.

- تشویق سرمایه گذاری خارجی برای صادرات.

▪ توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

مقام معظم رهبری توجه به رشد و تحرک اقتصادی که نتیجه آن رفاه عمومی و تحقق شاخصه‌های آن از جمله کاهش فقر، افزایش اشتغال و... می‌باشد، را از مؤلفه‌های اصلی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌دانند و تصریح می‌نمایند:

«یکی مسئله ایجاد تحرک و پویایی در اقتصاد کشور و بهبود شاخص‌های کلان است؛ از قبیل رشد اقتصادی، از قبیل تولید ملی، از قبیل اشتغال، کاهش تورم، افزایش بهره‌وری، رفاه عمومی» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۲۰).

در این زمینه نیز می‌توان ذیل اصل ایجاد رفاه اجتماعی و تحرک و پویایی در بخش‌های اقتصادی معیارهای و شاخصه‌های عملیاتی را نشان داد که به مثابه قطب‌نما برای کارگزاران حکومتی، آنان در تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یاری می‌نماید. از جمله این شاخصه‌ها عبارت‌اند از:

- لزوم توجه بیشتر به ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی به جای ارائه خدمات اقتصادی از سوی دولت؛
- لزوم توجه به معیار کارآفرینی و اشتغال‌زایی در اختصاص حمایت‌های مختلف دولتی؛
- لزوم حمایت از دستیابی به دانش و تکنولوژی‌های روز به منظور افزایش بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی؛
- الزامی بودن ارائه خدمات اجتماعی به اقشار آسیب‌پذیر از سوی دولت، به ویژه در قوانین بودجه‌ای؛
- لزوم کاهش هزینه‌های صادرات و افزایش عوارض واردات در قوانین گمرکی؛
- لزوم حمایت حقوقی از تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان از طریق تسهیل تأسیس و اعطای کمک‌های مالی و ابتدای حرکت اقتصادی کشور بر پیوند دانشگاه و صنعت.

تمسک به هر یک از شاخصه‌های فوق در عرصه‌های تصمیم‌گیری و اجرا می‌تواند مستلزم اجرا و تحقق بخشی از اهداف سیاست‌های کلی نظام در خصوص اقتصاد مقاومتی باشد.

۳-۵. اصل مردم محوری

یکی دیگر از اصول کلی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مردم محوری در امور اقتصادی است. اتکا به مشارکت عمومی در پیشبرد اهداف نظام و اداره آن یکی از اصول حقوقی است که در اصل ششم و در فصل کلیات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح گردیده است.^{۱۳} علاوه بر این و به صورت خاص بهره‌گیری از مشارکت اقتصادی مردم و ایجاد زمینه‌های آن را از جمله وظایف دولت می‌داند و در این زمینه مقرر می‌دارد: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش».

در اندیشه اسلامی نیز موضوع مشارکت عمومی دارای مبانی فقهی متعددی از جمله مشورت، امر به معروف و نهی از منکر، نصیحت و خیرخواهی برای امام مسلمین، مسئولیت همگانی مسلمانان نسبت به یکدیگر و... می‌باشد. در این خصوص می‌توان بیان نمود که آموزه‌های شریعت اسلام همیاری و مسئولیت‌پذیری مردم در قبال نظام اسلامی را علاوه بر حق مردم تکلیف آنان نیز می‌داند که یکی از اقسام این مشارکت و حضور در عرصه اقتصادی می‌باشد (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۳. ب: ۱۶۱-۱۵۹).

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز با در نظر گرفتن این مهم، بنیان‌های خود را بر اقتصاد مردم‌نهاد استوار نموده و توجه خویش را به اقتصاد مشارکتی معطوف کرده است. در این خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مقرر می‌دارد:

▪ تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط؛

▪ تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه.

رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز مردم‌محوری را یکی از اصول حاکم بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌دانند و در این زمینه تصریح می‌نمایند:

«یکی از اصول اقتصاد مقاومتی مردم‌محوری است که در این سیاست‌ها ملاحظه شده. تجربه هم به ما نشان می‌دهد، بیانات و معارف اسلامی هم تأکید می‌کند که هر جا مردم می‌آیند دست خدا هم هست. «يُدُّ اللَّهُ مَعَ الْجَمَاعَةِ»؛ هر جا مردم هستند، عنایت الهی و کمک الهی و پشتیبانی الهی هم هست». ایشان در این خصوص تصریح می‌نمایند:

«این اقتصادی که به‌عنوان اقتصاد مقاومتی مطرح می‌شود، مردم‌بنیاد است؛ یعنی بر محور دولت نیست و اقتصاد دولتی نیست، اقتصاد مردمی است؛ با ارادهٔ مردم، سرمایهٔ مردم، حضور مردم تحقق پیدا می‌کند. اما «دولتی نیست» به این معنا نیست که دولت در قبال آن مسئولیتی ندارد؛ چرا، دولت مسئولیت برنامه‌ریزی، زمینه‌سازی، ظرفیت‌سازی، هدایت و کمک دارد. کار اقتصادی و فعالیت‌های اقتصادی دست مردم است، مال مردم است؛ اما دولت — به‌عنوان یک مسئول عمومی — نظارت می‌کند، هدایت می‌کند، کمک می‌کند. آنجایی که کسانی بخواهند سوءاستفاده کنند و دست به فساد اقتصادی بزنند، جلوی آن‌ها را می‌گیرد؛ آنجایی که کسانی احتیاج به کمک دارند، به آن‌ها کمک می‌کند. بنابراین آماده‌سازی شرایط، وظیفهٔ دولت است؛ تسهیل می‌کند» (خامنه‌ای، ۱۳۹۳/۱/۱).

ایشان تصریح می‌نمایند:

«یکی از بخش‌هایش همین تکیهٔ به مردم است؛ همین سیاست‌های اصل ۴۴ با تأکید و اهتمام و دقت و وسواس هرچه بیشتر باید دنبال شود؛ این جزو کارهای اساسی شماست. در بعضی از موارد، من از خود مسئولین کشور می‌شنوم که بخش خصوصی به خاطر کم‌توانی‌اش جلو نمی‌آید. خوب، باید

فکری بکنید برای اینکه به بخش خصوصی توان بخشی بشود؛ حالا از طریق بانک هاست، از طریق قوانین لازم و مقررات لازم است؛ از هر طریقی که لازم است، کاری کنید که بخش خصوصی، بخش مردمی، فعال شود. بالاخره اقتصاد مقاومتی معنایش این است که ما یک اقتصادی داشته باشیم که هم روند رو به رشد اقتصادی در کشور محفوظ بماند، هم آسیب پذیری اش کاهش پیدا کند. یعنی وضع اقتصادی کشور و نظام اقتصادی جوری باشد که در مقابل ترندهای دشمنان که همیشگی و به شکل های مختلف خواهد بود، کمتر آسیب ببیند و اختلال پیدا کند. یکی از شرایطش، استفاده از همه ظرفیت های دولتی و مردمی است؛ هم از فکرها و اندیشه ها و راهکارهایی که صاحب نظران می دهند، استفاده کنید، هم از سرمایه ها استفاده شود» (خامنه ای، ۱۳۹۱/۶/۲).

با مطالعه اهمیت آنچه تحت عنوان مردمی نمودن اقتصاد مقاومتی مطرح می گردد اولین سؤالی که به ذهن متبادر می شود نحوه اجرایی و عملیاتی نمودن این اصل می باشد. از همین رو با ملاحظه ای به مفهوم این اصل کلی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می توان راهکارهایی حقوقی در این زمینه طراحی نمود که از جمله آنها عبارتند از:

- لزوم کاهش تصدی های دولت و واگذاری تصدی های دولت به بخش خصوصی
 - لزوم ممنوعیت ورود دولت به عرصه هایی که بخش خصوصی در آنها در حال فعالیت است (جز در موارد ضروری)؛
 - الزام حقوقی نهادهای تبلیغاتی از جمله رسانه ملی در جهت آموزش همگانی مشارکت عمومی در امر اقتصاد؛
 - لزوم اولویت بخش خصوصی نسبت به دولتی و عمومی در انعقاد قراردادهای دولتی و ارائه خدمات عمومی.
- بر این اساس نهادهای حکومتی می توانند با بهره گیری از هر یک از راهکارهای فوق و راهکارهایی مانند آن امکان مشارکت مردم در عرصه اقتصادی هر چه بیشتر پررنگ نمایند تا از این طریق سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و اهداف آن محقق گردد.

۳-۶. اصل اصلاح الگوی مصرف

یکی دیگر از اصول حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اصل اصلاح الگوی مصرف است. ابتدا لازم است مقصود مورد نظر از اصطلاح اصلاح الگوی مصرف روشن گردد و پس از آن جایگاه این اصل و راهکارهای حقوقی آن مورد مطالعه قرار گیرد.

اصلاح به معنای سروسامان دادن، تصحیح کردن به کار رفته است و مقصود از مصرف نیز بهره‌گیری و استفاده از چیزی است که با کاهش یا استهلاک آن همراه باشد که در فرهنگ اسلامی مقابل با آن اصطلاح اسراف و اتراف وجود دارد (فرمهینی فراهانی و همتی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۷). بر این اساس مقصود از اصلاح الگوی مصرف طراحی الگو و نمونه‌ای جهت تصحیح نمودن نحوه استفاده از آن چیزهایی است که در اختیار انسان قرار دارد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از پایه‌های اقتصادی نظام را بر اصلاح الگوی مصرف و پرهیز از اسراف قرار می‌دهد و در این خصوص مقرر می‌دارد: «منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات».

در اندیشه اسلامی نیز همان‌گونه که ذکر گردید توجه به مفاهیم اسراف و اتراف به‌عنوان دو حرام شرعی در برابر مصرف به‌جا و اندازه، بیانگر لزوم اصلاح الگوی مصرف در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد (فرمهینی فراهانی و همتی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۸-۴۹).

بر اساس مبانی فقهی و حقوقی ذکرشده توجه به جایگاه ساماندهی به نحوه مصارف عمومی به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دارای جایگاه ویژه‌ای می‌باشد. این سیاست‌ها در خصوص اصلاح الگوی مصرف مقرر می‌دارد:

▪ مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت پذیری در تولید؛

▪ صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه های موازی و غیرضروری و هزینه های زائد.

رهبر معظم انقلاب نیز یکی از مؤلفه های اساسی دستیابی به اهداف سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی را توجه به موضوع اصلاح الگوی مصرف می دانند. ایشان در این خصوص می فرمایند:

«از مؤلفه های سیاست های مقاومتی [، مسئله اصلاح الگوی مصرف است؛ مسئله صرفه جویی، پرهیز از ریخت و پاش، پرهیز از اسراف، پرهیز از هزینه کردهای زائد. البته در این زمینه خطاب اول من متوجه به مسئولان است؛ مسئولان نه فقط در زندگی های شخصی خودشان - که حالا آن یک مسئله درجه دو است - [بلکه] در درجه اول و در حوزه مأموریت خودشان باید به جد از ریخت و پاش پرهیز کنند. اگر چنانچه این شد یعنی ما مسئولین کشور به این اصل پایبند بودیم، آن وقت این روحیه، این خصلت، این اخلاق، سرریز خواهد شد به مردم. ما امروز در بین مردم و کسانی که دستشان به دهانشان می رسد هم اسراف زیاد می بینیم، در خیلی از موارد اسراف وجود دارد؛ خطاب هم می کنیم به مردم، لکن این از جمله جاهایی است که «کونوا دُعاةً للناسِ بِغَيْرِ اَلْسِنَتِكُمْ». مجموعه مسئولین کشور بایستی در شئون مجموعه تحت مدیریت خودشان به این توجه کنند: اسراف نباشد؛ الگوی مصرف، یک الگوی حقیقتاً عاقلانه، مدبرانه، اسلامی باشد. ما به مردم نمی گوئیم که ریاضت بکشند؛ این جور گاهی بعضی القا می کنند... ما مسئولین باید این را وجهه همت خودمان قرار بدهیم؛ اسراف در آب، اسراف در نان، اسراف در مواد غذایی، اسراف در دارو، اسراف در وسایل زندگی، اسراف در وسایل تجمل و آرایش و مانند این ها، بخش مهمی از منابع زنده کشور را هدر می دهد؛ این هم یکی از

چیزهایی است که بایستی مورد ملاحظه قرار بگیرد؛ مصرف خوب و درست، غیر از اسراف کردن و دور ریختن و ریخت‌وپاش کردن است» (خامنه‌ای، ۱۳۹۲/۱۲/۲۰).

از جمله مهم‌ترین راهکارهای حقوقی تحقق اصلاح الگوی مصرف در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- لزوم حذف ساختارهای زائد و هزینه‌ساز؛
 - الزام به طراحی طرح‌های توجیهی برای همه مصارف بیت‌المال؛
 - لزوم اخذ مالیات از کالاهای لوکس و تجملاتی؛
 - لزوم تصاعدی بودن هزینه‌های خدمات عمومی نظیر آب و برق و...؛
 - لزوم اختصاص بخشی از درآمدهای سالیانه دولت به اصلاح زیرساخت‌های عمومی نظیر اصلاح سیستم آبیاری کشاورزی یا تجهیزات برق‌رسانی؛
 - لزوم در نظر گرفتن مشوق‌ها و تنبیهات قانونی نسبت به مصارف الگو یا غیر متعارف در بخش‌های مختلف صنعتی، خدماتی، کشاورزی و خانگی.
- که مقامات عمومی با انطباق تصمیمات و اقدامات خویش با اصل و راهکارهای موجود جهت عملیاتی نمودن آن در مسیر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی گام بر می‌دانند.

جمع‌بندی

مبتنی بر آنچه تاکنون در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در نظام جمهوری اسلامی ایران بیان گردید می‌توان گفت که مقصود از سیاست‌های کلی نظام در دو بعد شکلی و ماهوی قابل بررسی و مطالعه می‌باشد. مراد از سیاست‌های کلی نظام در بعد ماهوی آن‌دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی است که در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی وضع می‌گردد و در بُعد شکلی نیز سیاست‌های کلی نظام اشاره به فرامین رهبری دارد که بر اساس بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی صادر می‌نمایند. این سیاست‌ها که ماهیتی متفاوت از قوانین دارند و از حیث شرعی حکم حکومتی شمرده می‌شوند؛ به منظور اجرایی نمودن اصول قانون اساسی وضع

می‌شود و از همین رو در سلسله مراتب قانونی در مرتبه پایین‌تری از قانون اساسی قرار دارد اما مافوق سایر مقررات لازم‌الاجرا مانند قوانین عادی و مقررات دولتی می‌باشد. این سیاست‌ها از جمله قواعد لازم‌الاجرا در حکومت اسلامی است.

از سوی دیگر اقتصاد مقاومتی به آن الگوی بومی اقتصادی اشاره دارد که مبتنی بر مبانی و ارزش‌های نظام جمهوری اسلامی ایران طراحی گردیده و هدف از آن ایجاد ثبات و پایداری به‌ویژه در مقابل بحران‌ها و تحریم‌های خارجی به‌منظور ایجاد رشد، شکوفایی و پیشرفت می‌باشد و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز با چنین رویکردی به دنبال تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

به‌منظور عملیاتی نمودن این سیاست‌ها آنچه بیش از هر چیز در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دارای اهمیت می‌باشد، طراحی راهکارهای حقوقی می‌باشد. مطالعه تطبیقی سیاست‌های کلی نظام و مطابقت آن با اصول قانون اساسی به‌ویژه اصول اقتصادی، مبانی فقهی به‌خصوص در عرصه فقه حکومتی و توصیه‌های رهبری در خصوص تبیین سیاست‌های کلی نظام اصولی حقوقی را متذکر می‌گردد که روح واحدی در همه منابع فوق دارد و مبتنی بر این اصول می‌توان شاخصه‌هایی را طراحی نمود که به‌مثابه قطب‌نمایی تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی را با سیاست‌های کلی نظام همسو می‌گرداند. از جمله مهم‌ترین این اصول عبارت‌اند از: اصل استقلال اقتصادی، اصل عدالت اقتصادی، اصل فساد ستیزی، اصل ایجاد رفاه، تحرک و پویایی در عرصه اقتصادی، اصل مردم‌محوری و اصل اصلاح الگوی مصرف. آنچه در پایان این مقاله توجه به آن دارای اهمیت می‌باشد التزام مقامات عمومی در همه نهادها به بومی نمودن اصول و شاخصه‌های حقوقی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بازتعریف دوباره وظایف، اختیارات و ساختارهای همه نهادهای مرتبط با این تدابیر و خط‌مشی‌های کلی می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها:

۱. اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر: یک. تعیین سیاست‌ها کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. دو. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. سه. ...
۲. قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. سیاست اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.
۴. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.
۵. دکتر محمد سلیمانی در این زمینه می‌نویسد: «از سویی دیگر موضوع اقتصاد مقاومتی موضوعی بسیار بدیع و جدید و بکر است و تجربه منتشرشده مکتوبی در مورد آن وجود ندارد و قاعدتاً باید جوانب آن بررسی و مورد توجه قرار گیرد (سلیمانی، محمد (بی‌تا)، شش ضرورت اجرای اقتصاد مقاومتی، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی راسخون.
۶. ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که استحصاء شاخصه‌ها بر اساس متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبانی فقه شیعه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری و تبیین‌های صورت گرفته از ایشان در خصوص سیاست‌ها انجام پذیرفته است.
۷. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: اصل دوم، اصل سوم، اصل نهم، اصل چهل و سوم، اصل شصت و هفتم، اصل یکصد و بیست و یکم، اصل یکصد و چهل و سوم، اصل یکصد و پنجاه و دوم و اصل یکصد و پنجاه و چهارم قانون اساسی.
۸. اصل چهل و سوم - برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، باحفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیراستوار می‌شود: یک. جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور. دو. 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.
۹. «یکی از قواعد مهم فقهی‌ای که فقها در بسیاری از ابواب فقهی (عبادات، معاملات، جهاد و...) بر مبنای آن فتوا داده‌اند، قاعده نفی سبیل است. بدان معنا که خداوند در قوانین و شریعت اسلام هرگونه راه نفوذ و تسلط کفار بر مسلمین را بسته است. در صورت عملی شدن این قاعده فقهی که بر تمام روابط خارجی اسلام حاکمیت دارد، کفار و بیگانگان کوچک‌ترین راه نفوذ و سلطه سیاسی، نظامی و اقتصادی بر مسلمان نخواهند داشت. این اصل ضامن حفظ استقلال اسلام و مسلمین در تمام زمینه‌ها می‌باشد» (مهدی‌نژاد، سیدرضا (۱۳۸۷)، اندیشه سیاسی میرزای قمی، قم: مؤسسه بوستان کتاب).
۱۰. برای نمونه می‌توان به اصول دوم، سوم و یکصد و پنجاه و ششم اشاره نمود.

۱۱. 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: ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
۱۲. «اللَّهُمَّ إِنَّكَ تَعْلَمُ أَنَّهُ لَمْ يَكُنِ الَّذِي كَانَ مِنَّا مُنَافِسَةً فِي سُلْطَانٍ، وَلَا التَّمَّاسَ شَيْءٌ مِنْ فُضُولِ الْحُطَامِ، وَ لَكِنْ لِنَرْدُ الْمَعَالِمِ مِنْ دِينِكَ، وَ نُظْهِرَ الْإِصْلَاحَ فِي بِلَادِكَ، فَيَأْتِيَ مِنَ الْمَظْلُومُونَ مِنْ عِبَادِكَ، وَ تُقَامَ الْمُعْتَلَّةُ مِنْ حُدُودِكَ».
۱۳. در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

فهرست منابع و مآخذ:

۱. قرآن کریم.
۲. نهج البلاغه.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۵. ارسطا؛ امیر ارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین و هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰.
۶. اقتداری، علی محمد (۱۳۶۶)، سازمان و مدیریت، تهران: انتشارات مولوی.
۷. اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولوی، تهران، ۱۳۶۶.
۸. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. پیغامی، عادل (۱۳۹۲)، اقتصاد مقاومتی؛ اقتصاد دفاعی یا ترمیمی؟ قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت ... خامنه‌ای.
۱۰. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۱۱. جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی.

۱۲. جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی.
۱۳. خلیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳.
۱۴. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۱۵. خمینی، روح‌الله (۱۴۲۳ق)، ولایت فقیه (امام خمینی)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۱۶. خمینی، روح‌الله (بی‌تا)، تحریر الوسیله، قم: مؤسسه مطبوعات دارالعلم.
۱۷. دری نجف آبادی، قربانعلی (۱۳۷۹)، «مبارزه با فساد در حکومت علوی (عجلایه)»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۱۷، صص ۲۵۳-۲۹۲.
۱۸. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، لغتنامه دهخدا، تهران: دانشگاه تهران.
۱۹. راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۴۱۲ق)، مفردات الفاظ القرآن، بیروت: دارالعلم.
۲۰. رضایی، مجید و هاشمی، محمدعلی (۱۳۹۱)، «بازخوانی قاعده نفی سبیل با رویکردی به اندیشه‌های امام خمینی (عجلایه)»، پژوهشنامه متین، شماره ۵۷، صص ۶۱-۸۶.
۲۱. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، شماره ۳۴، صص ۳۲۰-۳۳۳.
۲۲. زاهدی اصل، محمدرضا (۱۳۸۱)، مبانی رفاه اجتماعی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۲۳. زاهدی اصل، محمدرضا (۱۳۷۳)، مفاهیم رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی، مجموعه مقالات سمینار جامعه‌شناسی و توسعه، تهران: سمت.
۲۴. زنگنه شهرکی، جعفر (۱۳۹۱)، «قاعده «نفی سبیل» در آرای فقهی و مواضع سیاسی صاحب عروه»، نشریه فقه، شماره ۷۳، صص ۱۴۸-۱۹۴.
۲۵. شکوری، ابوالفضل (۱۳۷۷)، فقه سیاسی اسلام، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
۲۶. شمس، عبدالحمید و حسنی، علی (۱۳۹۱)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی»، نشریه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، شماره ۵، صص ۸۱-۱۰۴.
۲۷. صدر، محمدباقر (۱۴۰۲ق)، اقتصادنا، بیروت: دارالتعارف.

۲۸. ضیاء بخش، علی (۱۳۸۶)، «قاعده نفی سلطه»، نشریه معرفت، شماره ۱۱۵، صص ۳۹-۵۰.
۲۹. طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، مصاحبه با دکتر سیدمحمد هاشمی.
۳۰. طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (در خصوص در خصوص لزوم اجرای سیاست‌ها)، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه السلام.
۳۱. علی دوست، ابوالقاسم (۱۳۸۳)، «قاعده نفی سبیل»، مقالات و بررسی‌ها، شماره ۷۶، صص ۲۳۱-۲۵۴.
۳۲. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: دانشگاه تهران.
۳۳. عیوض‌لو، حسین (۱۳۸۶)، شاخص‌های عدالت اقتصادی (ارائه شاخصه‌هایی جهت ارزیابی عملکرد و تحلیل جهت‌گیری سیاست‌های توسعه در راستای تحقق عدالت اجتماعی)، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳۴. غلامی، علی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ش ۱، صص ۵۱-۷۲.
۳۵. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۳.الف)، اصل لزوم رعایت عدالت در حکومت اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۳۶. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۳.ب)، مردم و حکومت اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۳۷. فتحانی، علی (۱۳۸۸)، «عدالت اقتصادی و راهبردهای مبتنی بر مفهوم»، ماهنامه اقتصادی بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۸۹ و ۹۰، صص ۵۷-۷۴.
۳۸. فرمehینی فراهانی، محسن و همتی فر، مجتبی (۱۳۸۹)، «تبیین مبانی، اصول و روش‌های اصلاح الگوی مصرف با تأکید بر متون اسلامی»، تربیت اسلامی، شماره ۱۰، صص ۴۵-۷۸.
۳۹. فشاری، مجید و پور غفار، جواد (۱۳۹۳)، «بررسی و تبیین الگوی اقتصاد مقاومتی در اقتصاد ایران»، مجله اقتصادی، شماره ۵ و ۶، صص ۲۹-۴۰.

۴۰. فشاری، مجید؛ پور غفار، جواد و پیغامی، عادل (۱۳۹۳)، اقتصاد مقاومتی؛ اقتصاد دفاعی یا ترمیمی؟، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت... خامنه‌ای)، ۳۳-۳۵.
۴۱. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: انتشارات میزان.
۴۲. قلی‌پور، رحمت‌الله و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۵۳، صص ۵-۳۳.
۴۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۴۴. کعبی، عباس (۱۳۹۳)، مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران (اصل سوم)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۴۵. محقق کرکی (۱۴۱۴)، جامع المقاصد فی شرح القواعد، قم: مؤسسه آل‌البیت.
۴۶. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات پایدار.
۴۷. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸ و ۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.
۴۸. مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۵)، دروس فی العقائد الإسلامیه، قم: مدرسه امام علی بن ابی‌طالب علیه السلام.
۴۹. مکارم شیرازی، ناصر و دیگران (۱۳۷۴)، تفسیر نمونه، تهران: دار الکتب الإسلامیه.
۵۰. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: انتشارات خرسندی.
۵۱. مولر، پیر (۱۳۷۸)، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: انتشارات دادگستر.
۵۲. مهدی‌نژاد، سیدرضا (۱۳۸۷)، اندیشه سیاسی میرزای قمی، قم: مؤسسه بوستان کتاب.
۵۳. مهر پور، حسین (۱۳۷۴)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: انتشارات اطلاعات.
۵۴. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: سمت.
۵۵. هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گفتگو با عباس بشیری، تهران: صدف سماء.

۵۶. هاشمی شاهرودی، سید محمود و دیگران (۱۴۲۶ق)، فرهنگ فقه مطابق مذهب
اهل بیت علیهم السلام، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت علیهم السلام.
۵۷. هاشمی، سید حسین (۱۳۸۱)، تحلیل مبانی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت
نظام، قم: مرکز تحقیقات حوزه علمیه قم.
۵۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دانشگاه
شهید بهشتی.
۵۹. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۳/۱/۱)، بیانات در حرم مطهر رضوی.
۶۰. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۱/۵/۱۶)، بیانات در دیدار دانشجویان.
۶۱. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۱/۶/۲)، بیانات در دیدار رئیس جمهوری و اعضای هیأت دولت.
۶۲. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۲/۱۲/۲۰)، بیانات در جلسه تبیین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی.
۶۳. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۸/۱/۲۱)، بیانات در دیدار جمعی از روحانیون.
۶۴. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۳/۴/۳)، بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی.
۶۵. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۹/۵/۳)، بیانات در جمع مردم استان اردبیل.
۶۶. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۱/۵/۳)، بیانات در دیدار کارگزاران نظام.
۶۷. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۲/۱۲/۶)، تشکیل جلسه سران قوا در حضور رهبر انقلاب.
۶۸. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۲/۵/۶)، بیانات در دیدار دانشجویان.
۶۹. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۲/۶/۶)، بیانات در دیدار رئیس جمهور و اعضای هیأت دولت.
۷۰. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۲/۲/۷)، بیانات در دیدار کارگران و فعالان بخش تولید کشور.
۷۱. خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۱/۵/۸)، بیانات در دیدار جمعی از پژوهشگران و مسئولان
شرکت‌های دانش بنیان.

پایگاه‌های اطلاع‌رسانی:

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت ... خامنه‌ای.

بررسی حقوق قراردادهای نفتی در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی

علی هاتفی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۲

تاریخ تأیید: ۱۳۹۳/۹/۱۷

چکیده: توجه به حقوق قراردادهای نفتی به مفهوم اعم آن از مباحث قابل توجه در نظام حقوقی کشور است، چراکه اجرای کامل این قبیل قراردادها، به رشد اقتصادی کشور که در حال حاضر متکی به درآمدهای حاصل از نفت و گاز است کمک شایانی می‌کند. همواره منظور از قراردادهای نفتی، قرارداد فروش نفت نیست، بلکه قراردادهای که به منظور استخراج نفت و گاز و یا تکمیل تجهیزات صنعت نفت و یا توسعه آن در غالب قراردادهای خرید خارجی یا داخلی می‌باشد هم در زمره قراردادهای نفتی قرار می‌گیرند. از طرفی در حال حاضر تحریم‌ها از تهدیدهای جدی برای اجرای قراردادهای نفتی است و طرف‌های خارجی به‌انحاء مختلف سعی می‌کنند تا با توسل به این پدیده هر از چند گاهی از تعهدات قراردادی خود امتناع نمایند. لذا ضرورت دارد اقتصاد کشور در این بخش تقویت و مقاوم‌سازی شود و اینجاست که پیوند علم حقوق و اقتصاد به‌وجود می‌آید. در بخش حقوق قراردادها باید راهکارهای بی‌اثر کردن تحریم‌های اقتصادی را در قالب مقایسه آن با معاذیر قراردادی جستجو نمود و با علم بر آن در این مورد پیش‌بینی‌های لازم را به عمل آورد. در اکثر موارد تحریم‌های اقتصادی مصداق هیچ‌یک از معاذیر قراردادی نبوده و لذا مخاطره‌ای برای اقتصاد در صنعت نفت کشور نمی‌باشند.

کلیدواژه‌ها: اقتصاد مقاومتی، قراردادهای نفتی، تحریم، معاذیر قراردادی، قوه قاهره، تغییر بنیادین اوضاع و احوال.

* دانشجوی کارشناسی ارشد، رشته حقوق خصوصی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز.
hatefi.ali728@gmail.com

مقدمه

در قراردادهای شرکت‌های تحت پوشش وزارت نفت با شرکت‌های خارجی که از دو ویژگی مهم «ثمن ارزی قابل ملاحظه» و «اساسی بودن کالاهای سفارش داده شده در صنعت نفت ایران» برخوردار است، بعضاً طرف‌های خارجی به دلیل اعمال و وضع تحریم‌ها از اجرای مدلول عقد امتناع می‌ورزند. در اکثر این موارد طرف خارجی به «قوه قاهره^۱» و در مواردی به «تغییر بنیادین اوضاع و احوال حاکم بر قرارداد^۲» به‌عنوان معاذیر قراردادی استناد می‌نماید. با توجه به این‌که قرارداد در ایران تنظیم و منعقد می‌گردد و از طرفی اولین شیوه حل اختلافات قراردادی «مذاکره» می‌باشد، در مذاکرات دوجانبه باید به این پرسش مهم پاسخ داده شود که آیا اصولاً «تحریم» از مصادیق معاذیر قراردادی محسوب می‌شود یا خیر؟ و اگر پاسخ مثبت است جزو کدام عذر قراردادی قلمداد شده و اثر آن چیست؟ در ادامه سؤالات فرعی دیگری هم مطرح است که تحریم تحت چه شرایطی بر قرارداد اثرگذار است؟ و قرارداد از چه نوع تحریم و در چه زمانی ممکن است متأثر گردد؟ و اصولاً راهکار حقوقی مقابله با تأثیر آن چیست؟ به‌منظور پاسخگویی و رفع ابهامات و شبهات فوق به روش توصیفی^۳ طی پنج مبحث به تجزیه و تحلیل موضوع می‌پردازیم، چراکه قطعاً مقابله با تحریم‌های اقتصادی در تحقق اقتصاد مقاومتی تأثیرگذار است.

۱. پیشینه تحقیق

موضوع مقاله، موضوعی کاربردی، نوآورانه و جدید در عرصه «حقوق خصوصی» می‌باشد، چراکه در گذشته به موضوع تحریم در حقوق بین‌الملل و رشته علوم سیاسی به تفصیل پرداخته شده است. ولی حسب بررسی‌های صورت گرفته توسط نگارنده، در گرایش «حقوق خصوصی»، رساله، پایان‌نامه یا مقاله‌ای در مجلات معتبر حقوقی کشور به رشته تحریر درنیامده است و همین امر اهمیت بررسی موضوع را از منظر حقوق خصوصی ضروری می‌نمود، پس می‌توان اذعان داشت گستره ناشناخته‌ای از موضوع موردبحث باقی مانده که لازم است به آن پرداخته شود.

در مقاله حاضر به سه مفهوم مهم «قرارداد»، «تحریم» و «صنعت نفت» توجه خاص شده است. قرارداد؛ به عنوان یکی از مباحث مهم حقوقی، تحریم؛ به عنوان بزرگ‌ترین چالش امروزه اقتصاد ایران و همچنین صنعت نفت؛ به مفهوم اعم آن؛ به عنوان بزرگ‌ترین صنعت تأمین‌کننده درآمد کشور، که ضرورت دارد به آن‌ها و مسائل پیرامون آن توجه شود.

به موازات عمومیت یافتن دو اصل «عدم توسل به زور» و «الزام به حل مسالمت‌آمیز اختلافات در روابط بین‌الملل»، تحریم به عنوان ابزاری در سیاست خارجی دولت‌ها اهمیت یافت، پیشینه تحریم ایران به دوره قاجاریه بازمی‌گردد که روسیه از تحریم اقتصادی علیه ایران به مثابه ابزاری برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی خود بهره برد. با توجه به این‌که در مقاله حاضر، به بررسی حقوق قراردادهای نفتی در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی می‌پردازیم، نگاهی گذرا به سابقه و چگونگی پیوند تحریم با صنعت نفت کشور مفید فایده است.

سوابق تاریخی مؤید این مطلب است که به دلیل نقش فعال و تعیین‌کننده ایران در «اوپیک» و در اقتصاد جهان؛ در ابتدا تحریم‌ها به حوزه صنعت نفت ایران وارد نگردید، اما با گذشت ایام و به مرور تحریم‌ها پا به عرصه صنعت نفت ایران گذاشتند. در ماه مارس سال ۱۹۹۵ میلادی «بیل کلیتون»، رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا، همه شرکت‌های آمریکایی را از سرمایه‌گذاری در توسعه منابع نفتی ایران منع کرد. همچنین در ماه مه سال ۱۹۹۵ میلادی با امضای دستورالعمل اجرایی آن تقریباً تمامی معاملات تجاری و سرمایه‌گذاری در ایران ممنوع شد (مستند به متن کامل نخستین دستورالعمل اجرایی، شماره ۱۲۹۵۷، درباره ممنوعیت برخی معاملات مربوط به توسعه منابع نفتی ایران): «۱۲۳-۱۲۵؛ «متن کامل دومین دستورالعمل اجرایی، شماره ۱۲۹۵۹، تحریم معاملات خاص در خصوص ایران»: «۱۲۷-۱۳۰). متعاقب آن در ۲۰ سپتامبر سال ۱۹۹۵ میلادی، با تصویب «طرح داماتو» رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا اجازه یافت شرکت‌های غیر آمریکایی را که فناوری صنعت نفت در اختیار ایران می‌گذارند را تحریم کند. «قانون داماتو» پس از ادغام با طرح رئیس وقت کمیسیون روابط بین‌الملل

مجلس نمایندگان آن کشور (بنیامین گیلمن) که محتوایی مشابه طرح داماتو داشت، در قالب قانون مجازات ایران و لیبی در ۵ اوت سال ۱۹۹۶ میلادی در کنگره ایالات متحده آمریکا تصویب شد و سپس به امضای رئیس‌جمهور وقت رسید (کلاسون، ۱۹۸۴: ۲۴-۲۶). هدف اصلی این قانون، مجازات اشخاصی (حقیقی یا حقوقی) بود که مستقیماً در صنعت نفت و گاز ایران سرمایه‌گذاری‌های عمده (بیش از چهل میلیون دلار) می‌کردند، مطابق مفاد این قانون، اعمال آن متضمن تحریم‌های فرا سرزمینی علیه ایران است.

مدت اعتبار قانون داماتو که از جمله تحریم‌هایی است که ایالات متحده آمریکا در دو دهه اخیر علیه ایران وضع و اعمال کرده است (ظریف، ۱۳۸۱: ۹۴)، در ابتدا پنج سال تعیین شد، اما در سال ۲۰۰۲ میلادی، بار دیگر با تصویب کنگره و امضای رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا، به مدت پنج سال دیگر تمدید شد. دلیل آن این‌گونه عنوان شد که از نظر مقامات آمریکایی، ایران همچنان برای گسترش تسلیحات غیرمعارف و متعارف پیچیده برنامه‌های جدی دارد (کلاسون، ۱۹۸۴: ۲۶-۲۹). اما با این اوصاف مواردی هم وجود دارد که نشان‌دهنده گذر ایران از تنگناهای ناشی از تحریم‌های همه‌جانبه ایالات متحده آمریکا و عبور از محاصره راهبردی این کشور است؛ که از جمله می‌توان به انعقاد و اجرای قرارداد نفتی دو میلیارد دلاری شرکت توتال فرانسه و شرکای روسی و مالزیایی آن با ایران برای توسعه و استخراج گاز منطقه پارس جنوبی اشاره کرد. این سرآغاز مرتبط شدن و موضوعیت یافتن، سه مقوله «تحریم»، «قرارداد» و «صنعت نفت» در ایران بود. اما حال باید به این موضوع مهم توجه داشت که تحریم انواع مختلفی دارد و قطعاً همه انواع و اقسام آن بر قراردادهای بین‌المللی شرکت‌های تحت پوشش وزارت نفت تأثیر ندارد، لذا در مطلب پیش رو به تشریح این موضوع می‌پردازیم.

۲. اقسام تحریم و اعتبار حقوقی آن

۲-۱. اقسام تحریم

در یک تقسیم‌بندی مهم تحریم به دو نوع کلی «تحریم اقتصادی» و «غیراقتصادی» منقسم می‌گردد. تحریم اقتصادی در واقع تحریمی است که مناسبات اقتصادی کشور

هدف را دربر می‌گیرد. در این تعریف مقصود از مناسبات اقتصادی؛ همه انواع روابط اقتصادی اعم از تجاری و مالی است. بنابراین خود تحریم اقتصادی، به دو نوع تجاری و مالی تقسیم می‌شود. پس آنچه در قراردادهای شرکت‌های تحت پوشش وزارت نفت ایران باید مورد توجه قرار گیرد، همین تحریم‌های اقتصادی از نوع تجاری و مالی در زمینه صنعت نفت، حمل و نقل و مالی - بانکی است یا اصولاً تحریم‌های فراگیر علیه دولت جمهوری اسلامی ایران، پس نتیجه آن که سایر انواع تحریم‌ها از موضوع بحث حاضر خارج است و طرح آن توسط طرف‌های خارجی توجیه حقوقی ندارد.

۲-۲. اعتبار حقوقی تحریم

مباحث مفصلی در مورد اعتبار حقوقی و مشروعیت داشتن اقدامات تحریمی از منظر حقوق بین‌الملل مطرح است اما آنچه شایان توجه است این است که تحریم‌های بین‌المللی، که در چارچوب مقررات سازمان ملل متحد وضع و اعمال می‌شوند اعتبار حقوقی و مشروعیت بین‌المللی دارند، اما در اعتبار داشتن و قانونی بودن اعمال تحریم‌های یک‌جانبه و نیز تحریم‌های فرا سرزمینی (به صورت ثانویه و ثالث)، تردیدی جدی وجود دارد، که بررسی دقیق و موشکافانه آن مربوط به اهل علم و نظر در حقوق بین‌الملل و علوم سیاسی است و به همین منظور تاکنون کتب، مقالات و نوشته‌های متعددی در باب «مغایرت وضع تحریم‌های یک یا چندجانبه علیه کشورهای در حال توسعه، با مفاد حقوق بین‌الملل و قوانین جاری در باب ممانعت از آزادی تجارت و رفع موانع غیر تعرفه‌ای تجاری» به رشته تحریر درآمده است (داکسی، ۱۳۷۶: ۴۸).

۳. قراردادهای نفتی

در این خصوص باید اشاره داشت که قراردادهای شرکت‌های اصلی و فرعی تابعه وزارت نفت در یک تقسیم‌بندی کلی به دو گروه عمده «قراردادهای نفتی» و «قراردادهای غیرنفتی» تقسیم می‌شوند. قرارداد نفتی طبق ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱ چنین تعریف شده است: «توافق دو یا چندجانبه بین وزارت نفت یا هر یک از شرکت‌های اصلی تابعه آن یا هر واحد عملیاتی با یک یا چند واحد عملیاتی یا

اشخاص حقیقی یا حقوقی در داخل یا خارج از کشور که بر اساس قوانین موضوعه، انجام تمام یا قسمتی از عملیات بالادستی و پایین دستی و یا تجارت نفت، فرآورده های نفتی و محصولات پتروشیمیایی، مورد تعهد قرار می گیرد». اما قراردادهایی نیز وجود دارند که صرفاً برای توسعه میدین هیدروکربونی کشور به کار می روند و به سه دسته کلی «قراردادهای امتیازی»، «قراردادهای مشارکتی» و «قراردادهای خدماتی» تقسیم می شوند (پاکدامن، ۱۳۸۲: ۵۴).

در اینجا است که شناسایی قوانین و اصول حاکم بر قراردادهای شرکت های تابعه وزارت نفت اهمیت خود را نشان می دهد، اصول مذکور در این موارد نشأت گرفته از همان اصول و قواعد عمومی مسلم حاکم بر کلیه قراردادها از جمله «اصل لزوم قراردادها»، «اصل نسبی بودن قراردادها» و غیره است. اما با توجه به این که یک طرف قرارداد مورد بحث شرکتی دولتی است، اصول و قوانین حاکم بر قراردادهای شرکت های دولتی را هم باید علاوه بر اصول کلی و قوانین عام ملاک عمل قرارداد (و وثوقی، ۱۳۹۲: ۴۲).

۴. مقایسه میان تحریم با مهم ترین معاذیر قراردادی

برای مقایسه وضعیت تحریم که مقابله با آن نقش بسزایی در بنیان اقتصاد مقاومتی دارد سه عذر قراردادی مشهور قابل بررسی است تا مشخص گردد کدام یک واجد ویژگی های لازم برای نقض یک قرارداد نفتی می باشد:

۴-۱. قوه قاهره (فورس ماژور)

تعریف رایج قوه قاهره (فورس ماژور) عبارت است از: «حادثه ای ناگهانی و گریزناپذیر که قابل انتساب به متعهد نباشد و اجرای تعهد را کاملاً ناممکن سازد» (محبی، ۱۳۶۹: ۸). اثر این نهاد این است که متعهد از انجام تعهد و یا جبران خسارت های طرف مقابل معاف خواهد بود. در مجموع، برای حادثه مربوط به قوه قاهره سه شرط مطرح می کنند: یک. غیرقابل اجتناب بودن حادثه، دو. غیرقابل پیش بینی بودن حادثه و سه. خارجی بودن حادثه.

اما اگرچه در اصل این نهاد، اختلافی نیست؛ ولی در جزئیات آن راجع به شرایط و مصادیق آن اختلاف نظرهایی وجود دارد. در نظام «حقوقی رومی - ژرمنی»، قوه قاهره، علاوه بر شرایط غیرقابل کنترل و خارجی بودن، باید ضمناً غیرقابل پیش‌بینی نیز باشد، اما در نظام حقوقی «کامن لا» شرط غیرقابل پیش‌بینی بودن، جزء ارکان قوه قاهره محسوب نمی‌شود (صفایی، ۱۳۶۴: ۲۶). اگرچه این شرط در اغلب کشورها جزو شروط لازم تحقق قوه قاهره است؛ ولی استثنائاً در این نظام حقوقی و بالطبع حقوق انگلیس آن را لازم نمی‌دانند. در این کشور ممکن است یک حادثه قابل پیش‌بینی نیز موجب انتفای قرارداد و سقوط تعهد تلقی شود. پس النهایه در پاسخ این سؤال که آیا در قراردادهای نقضی، تحریم جزء مصادیق قوه قاهره محسوب می‌شود یا خیر؟ باید گفت که پاسخ این سؤال در نظام‌های حقوقی و شرایط مختلف، متفاوت است (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۵۴).

۴-۲. نظریه تغییر اوضاع و احوال

به موجب نظریه «تغییر اوضاع و احوال» هرگاه در اثر بروز حوادث پیش‌بینی نشده و غیرقابل اجتناب تعادل عوضین معامله به نحو فاحشی به هم بخورد و در نتیجه اجرای مفاد قرارداد دشوار شود، قرارداد مذکور در صورت امکان توسط قاضی، تعدیل یا حسب مورد انحلال می‌یابد (بیگدلی، ۱۳۸۶: ۸۷). اما در این خصوص باید اذعان داشت که، با امعان نظر به مفاد ماده ۶۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین «تحریم» شرایط و اوصاف لازم جهت استناد به نظریه «تغییر بنیادین اوضاع و احوال حاکم بر قرارداد» را ندارد. چراکه وضع و اعمال تحریم از جمله حوادث عامی نیست که، غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل دفع بوده و تعادل و توازن قراردادی برهم بزند و یا حتی اصولاً اهداف قرارداد را به گونه‌ای تغییر دهد که اجرای قرارداد متعذر شود. همان‌طور که اشاره شد حادثه یا واقعه مرتبط با تغییر بنیادین اوضاع و احوال باید اوصاف مهم غیرقابل پیش‌بینی، غیرقابل اجتناب و همچنین موجب تغییرات و دگرگونی‌های عمومی و فراگیر باشد، به طوری که دایره شمول آن همه مردم را در برگیرد، نه این‌که صرفاً در شرایط طرفین قرارداد تغییر به وجود آورد. همان‌طور که واضح است با توجه به تعریف فوق،

تحریم حداقل شرط مربوط به غیرقابل پیش بینی بودن را با توجه به اوضاع و احوال سیاسی کشور ندارد. مطابق شرایط لازم جهت استناد به این نهاد، تغییر اوضاع و احوال، باید موجب پرهزینه شدن، دشواری و صعوبت در اجرای قرارداد (تعسّر) و نه عدم امکان اجرای آن (تعذّر) باشد. این در حالی است که در قراردادهای بین المللی شرکت های تحت پوشش وزارت نفت با طرف های خارجی، متعهد به دلیل وجود تحریم ها اجرای مدلول عقد را غیرممکن می داند نه دارای صعوبت و پرهزینه.

۴-۳. عقیم شدن قرارداد^۹

عذر قراردادی دیگر «عقیم شدن قرارداد» است که در تعریف آن آمده است: «انحلال و خاتمه قبل از موعد قرارداد در اثر حادث شدن اوضاع و احوالی که اجرای آن را غیرممکن ساخته یا قرارداد را نسبت به آنچه پیش بینی می شده است آن چنان متفاوت کرده که ملزم نمودن طرفین به اجرای مفاد قرارداد، معقول و منطقی به نظر نمی رسد» (بیگدلی، ۱۳۸۶: ۸۴). این نظریه از این اصل ناشی می شود که عدم امکان قانونی یا واقعی اجرای قرارداد که به طور غیرقابل پیش بینی رخ داده و باعث انحلال قرارداد می گردد قابل انتساب به تقصیر هیچ کدام از طرفین قرارداد نیست و نتیجتاً استمرار قرارداد در شرایط تغییر یافته را نمی توان منتسب به قصد مشترک طرفین دانست.

نظریه مذکور به دو صورت قابل طرح است: اول. انتفای خود قرارداد و دوم. انتفای هدف قرارداد. در نوع اول هرگاه با توجه به شرایط قرارداد و قصد طرفین، بقای چیز خاصی برای اجرای تعهد ضروری باشد و آن چیز در زمان اجرا از بین رفته باشد، التزام به انجام تعهد ساقط می شود (انتفای واقعی عقد) اما در نوع دوم؛ اگر در شرایط استثنایی اهداف مورد نظر در قرارداد به علت اوضاع و احوالی که پس از انعقاد قرارداد رخ داده، به کلی از بین برود؛ متعهد از اجرای تعهد معاف می شود؛ حتی در صورتی که هیچ مانعی برای اجرای واقعی تعهد وجود نداشته باشد (انتفای حکمی عقد). اما در مورد این نظریه و رابطه تحریم با آن باید گفت که اگر بر فرض، اعمال و وضع «تحریم ها» را تغییر اوضاع و احوال قلمداد کنیم، این تغییر باید آن چنان باشد که مبنای قرارداد را به کلی از بین برده یا قرارداد را در صورت اجرا کاملاً متفاوت از آنچه

موردنظر بایع و خریدار بوده نماید، تا بتوان به نظریه عقیم شدن قرارداد یا هدف آن استناد نمود. حال با توجه به این که تحریم واجد این ویژگی‌ها و شرایط نمی‌باشد، نمی‌توان آن را از مصادیق عدم امکان اجرای عقد دانسته و به نظریه «عقیم شدن قرارداد» استناد نمود.

۴-۴. مقایسه معاذیر قراردادی

در مجموع باید گفت که علی‌رغم تشابهات زیاد، تفاوت‌هایی بین معاذیر قراردادی وجود دارد. تفاوت عمده «قوه قاهره» با نظریه «تغییر اوضاع و احوال»، در این است که در قوه قاهره اجرای تعهد کاملاً غیرممکن می‌شود، در صورتی که در تغییر اوضاع و احوال اجرای قرارداد، دارای صعوبت و گزاف می‌شود. در مقایسه «قوه قاهره» با «عقیم شدن قرارداد» به این نتیجه رسیدیم که؛ مفهوم عقیم شدن از قوه قاهره بسیار وسیع‌تر بوده و علاوه بر آن، عنصر اساسی قوه قاهره، ناتوانی متعهد و به عبارت دیگر عدم امکان اجرای تعهد است. در صورتی که برای استناد به نظریه عقیم شدن قرارداد یا هدف آن، نیازی به این نیست که هرگونه انتفاع از مورد معامله، «ناممکن» باشد یا اصولاً اجرای قرارداد «غیرممکن» گردد.

در خصوص مقایسه دو نهاد حقوقی «تغییر اوضاع و احوال» و «عقیم شدن قرارداد» تفاوت‌های این دو نظریه از سه منظر قابل بررسی است: اول. «ماهیت تغییرات ایجادشده در عقد». با این توضیح که ملاک اصلی در عقیم شدن قرارداد تغییر ماهیت آن است نه تغییرات به وجود آمده در شرایط غیر ذاتی و غیر ماهوی عقد. دوم. «اثر حادثه پیش‌بینی نشده در عقد»، در نظریه عقیم شدن قرارداد اثر آن حادثه ناممکن شدن اجرای عقد یا در صورت امکان اجرا انتفای هدف عقد است، در صورتی که در تغییر بنیادین اجرای تعهد سنگین‌تر یا پرهزینه‌تر و مشقت‌بار می‌شود. و سوم. «اثر حقوقی دو نظریه»، در عقیم شدن اثر آن، انحلال فوری عقد است و در تغییر اوضاع و احوال، تعدیل و در صورت عدم امکان فسخ قرارداد است.

۵. تعیین ملاک‌ها و معیارهای مؤثر در تثبیت وضعیت قرارداد

برای تعیین وضعیت قرارداد ملاک‌ها و معیارهای مختلفی باید مورد توجه قرار گیرد که اهم آن‌ها عبارتند از: مفاد قرارداد، عهدنامه‌های بین‌المللی، اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تجارت بین‌الملل، قوانین داخلی کشورها، دکترین حقوقی، ملاحظات سیاسی و اقتصادی، مصالح و منافع ملی و بین‌المللی کشورها و سایر موارد دیگر. اما اولین و مهم‌ترین نکته‌ای که در اظهار نظرهای حقوقی در مورد قراردادها باید مدنظر قرار گیرد، رجوع به مفاد قرارداد است. در بحث حاضر در صورتی که به اثر تحریم در قرارداد تصریح شده باشد باید مطابق مواد و شرایط قرارداد عمل نمود. پس از جمله شرایط لازم جهت استناد به هر یک از معاذیر قراردادی، اشاره نشدن به حوادث احتمالی آینده و تعیین تکلیف در مورد وضعیت تعهدات در صورت بروز آن است، چراکه اصل حاکمیت اراده اقتضاء دارد در صورت توافق طرفین نسبت به ذکر وضعیت تعهدات، در صورت وضع و اعمال تحریم‌ها و اثر آن بر قرارداد، خواست آن‌ها مورد احترام باشد (بیگدلی، ۱۳۸۶: ۶۳).

اما چالش و مسئله، درجایی است که قرارداد در این مورد مسکوت است، در اینجا به منظور دستیابی به بهترین و مناسب‌ترین راهکار حقوقی که تمام جوانب امر را در برداشته باشد، باید اثر وضع و اعمال تحریم‌ها بر قراردادهای صنعت نفت، از جهات مختلف بررسی شود. این جهات عبارتند از: حقوقی و غیرحقوقی بودن اثر تحریم، اثر تحریم به‌عنوان عذر قراردادی بر شرایط اساسی یا اجرای قرارداد، از منظر نوع تحریم، زمان وضع و اعمال تحریم، علم یا جهل طرفین عقد به اثر تحریم بر قرارداد و همچنین شرایط و اوضاع و احوال حاکم بر طرف مقابل، بر این اساس فروض متعددی قابل تصور است. و النهایه باید بررسی شود که بر فرض تأثیرگذار بودن تحریم بر قرارداد، تحریم جزو کدام یک از معاذیر قراردادی است و اثر آن چیست؟

در مورد علم یا جهل طرفین عقد به اثر تحریم بر قرارداد و همچنین شرایط و اوضاع و احوال حاکم بر طرف مقابل باید گفت که، مانع اجرای تعهد که در اینجا «تحریم» است زمانی معنا و مفهوم دارد که حداقل در آن مسامحه و تقصیر طرف

خارجی (به عنوان مثال بایع) متصور نباشد. وقتی که باوجود تحریم های اقتصادی وضع شده در حوزه نفت و گاز، قرارداد دقیقاً در همان حوزه (صنعت نفت و گاز کشور) منعقد می گردد، ادعای جهل از طرف فروشنده قابل پذیرش نیست و عذر عدم امکان اجرا منتفی است. چراکه طرفین بر اوضاع و احوال زمان انعقاد عقد واقفاند (بیگدلی، ۱۳۸۶: ۶۲). بنابراین ضرورت دارد بین زمانی که تحریم ها تصویب، ابلاغ و اجرا شده و متعاقباً قراردادی در آن حوزه منعقد می گردد و همچنین زمانی که تحریم هایی در شرف انعقاد قرارداد یا بعد از انعقاد آن وضع می گردد قائل به تفکیک شد. مضافاً این که به صراحت بیان شد که حادثه یا به تعبیر بهتر مانع اجرای قرارداد باید غیرقابل پیش بینی باشد تا بتوان به قوه قاهره (فورس ماژور) استناد نمود.

جمع بندی

رویکرد اصلی در این تحقیق بررسی حقوق قراردادهای نفتی در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی بود یکی از موانع در قراردادهای نفتی بحث تحریم هاست، لذا تکیه اصلی بحث شناخت دقیق مواردی است که تحریم بر قرارداد اثرگذار است، چراکه به اعتقاد نگارنده اصل بر این است که تحریم بر اجرای قرارداد اثر ندارد مگر در موارد خاص. با توجه به مطالب فوق این نتیجه حاصل می شود که اگر به نقش تحریم در قرارداد تصریح نشده باشد در صورت اجتماع شرایط ذیل بر «اجرای قرارداد» تأثیرگذار است: اول. تحریم دارای اعتبار و مشروعیت بین المللی باشد.

دوم. تحریم در قرارداد از شمول مصادیق «معاذیر قراردادی» خارج نشده باشد. سوم. تحریم ادعایی از نوع اقتصادی (مالی یا تجاری) در بخش حمل و نقل، امور مالی و بانکی و صنعت نفت باشد (نه سایر حوزه های صنعت) یا به طور فراگیر دولت ایران را در برگیرد.

چهارم. مورد معامله جزو کالاهای مشمول تحریم باشد به علاوه مورد معامله تماماً نه به طور جزئی مشمول تحریم ها باشد. طبق قاعده فقهی «المیسور لایستقط بالمعسور» وقتی امر واجبی به تمامی قابل امتثال نبود نباید به علت عدم توانایی نسبت به قسمتی از آن مقدار باقیمانده را نیز ترک کرد (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۱۶۶).

پنجم. تحریم حین انعقاد قرارداد نفتی بین‌المللی یا در حین اجرا وضع و اعمال شده باشد به طوری که اثر فوری خود را بر تعهدات متعهد بگذارد.

ششم. اجرای قرارداد برای متعهد «غیرممکن» شود نه دارای صعوبت و گزاف شدن هزینه.

لذا در صورت اجتماع این شرایط است که اجرای قرارداد ناممکن و متعذر می‌شود. اما این که این وضعیت با کدام یک از معاذیر قراردادی منطبق است باید گفت که با توجه به شرایط و اوصاف لازم برای استناد به معاذیر قراردادی پیش گفته و این که در اینجا موضوع «تعذر» مطرح می‌باشد نه «تعسر». پس نتیجه آن که این مورد از مصادیق «قوه قاهره» بوده و ادعای متعهد قابل اعتنا است. اما در مورد اثر آن باید گفت که بر طبق قواعد عمومی، چنان که بیان شد، فورس ماژور دارای دو نتیجه مهم است: یکی تعلیق یا انحلال قرارداد و دیگری عدم مسئولیت ناشی از نقض قرارداد. برابر مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۸۴) نیز اثر حقوقی قوه قاهره عدم امکان محکومیت ممتنع به تأدیه خسارت یا به تعبیر دیگر معافیت متعهد از تأدیه خسارت می‌باشد طبق قاعده نفی عسر و حرج، در اسلام هیچ‌گونه حکمی که انسان را به دشواری و تنگنا و مشقت وادارد به طوری که او را از آن گریزی نباشد وجود ندارد و از موارد استناد به قاعده نفی عسر و حرج ماده ۲۲۹ قانون مدنی است (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۸۶). اما در وضعیت تشریح شده فوق، از نظر فقهی قاعده «تعذر وفا به مدلول عقد» موضوعیت پیدا می‌کند. اما در حقوق خارجی در صورت اجتماع شرایط لازم و غیرممکن شدن قرارداد، در حقوق فرانسه دکترین «فورس ماژور» که مهد آن در آن کشور است و احکام مندرج در ماده ۱۱۴۷ و ۱۱۴۸ قانون مدنی آن کشور قابلیت استناد دارند و در حقوق انگلیس علی‌رغم مقبولیت دکترین «فراستریشن»، از حکم «فورس ماژور» تبعیت می‌شود. با این وصف در سایر شرایط و فروض دیگر به دلیل آن که یا حسب وضعیت قرارداد و متعاقبین، تحریم نقش تأثیرگذاری بر آن نداشته یا متعهد خود مسامحه نموده و تحریم تأثیری بر امکان اجرای قرارداد نداشته است، ادعای متعهد پذیرفته نیست البته شاید بتوان در برخی فروض قائل به «تعسر» در اجرای قرارداد شد.

اما از منظر قضائی، قاضی جهت رسیدن به پاسخ این پرسش که آیا اصولاً ماهیت عقد دگرگون شده یا نه؟ باید هدف مشترک طرفین از انعقاد قرارداد را دریابد و با تطبیق اوضاع و احوال جدیدی که به وجود آمده به بررسی این نکته با دیدگاه نوعی (نه شخصی) بپردازد که آیا اصولاً عرف موجود جامعه اجرای عقد با شرایط جدید را تحقق همان عقد اصلی می‌داند یا تفاوت‌های ایجادشده در وضعیت حاکم را به حدی متفاوت می‌بیند که اجبار اجرای تعهد را تحمیل تعهدی می‌داند که شخص بر عهده نگرفته است یا طرف مقابل انتظار چنین نتیجه‌ای را نداشته است. در این صورت است که با جمع سایر شرایط می‌توان به قاهره استناد نمود (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۸۴ و بیگدلی، ۱۳۸۶: ۸۳).

اما در عرصه بین‌المللی برای پاسخ به این سؤال که «آیا تحریم، از مصادیق فورس ماژور در قراردادهای نفتی محسوب می‌گردد یا خیر؟» باید مفهوم فورس ماژور در سیستم‌های حقوقی «کامن لا» و «رومی - ژرمنی» مشخص شود؛ زیرا ارکان و عناصر فورس ماژور یا قوه قاهره در این دو سیستم حقوقی، تا حدودی متفاوت است. با توجه به این که قانون حاکم بر قراردادهای بین‌المللی، قانون کدام کشور باشد، تفسیر ما از مفهوم فورس ماژور و شمول آن بر تحریم‌های اقتصادی تفاوت خواهد کرد. باید توجه نمود که نظام‌های حقوقی گوناگون در بسیاری موارد به مشکلات حقوقی پاسخ‌های یکسان و یا مشابه می‌دهند و شاید این بدان سبب باشد که در رویارویی با مسائل عقل متعارف، صرف‌نظر از خاستگاه بومی یا فرهنگی آن به نتیجه واحدی می‌رسند، اما این نتیجه واحد به گویش‌های مختلفی بیان می‌شود (توسلی جهرمی، ۱۳۸۵: ۶۵). ماحصل کلام آن که از اصل لزوم و پابندی به مفاد قرارداد تحت شرایط و مقتضیات خاصی که به زبان‌ها و شکل‌های مختلف بیان می‌شود می‌توان عدول کرد.

نقش تحریم در قراردادهای نفتی بین‌المللی با شرکت‌های خارجی بررسی شد. اما در فرضی که دو طرف عقد ایرانی باشند و طبق قرارداد مقرر شده باشد متعهد مورد معامله را از خارج کشور تهیه نماید ولی به دلیل تحریم‌ها از تسلیم آن امتناع می‌ورزد، دو صورت متصور است:

اول. تحریم شرایط لازم جهت اثر بر قرارداد را ندارد (ادعای متعهد وارد نیست): مثلاً در این وضعیت خریدار می‌تواند یا الزام بایع (متعهد) را به انجام تعهد بخواهد یا به استناد «خيار تعذر تسليم» (ماده ۲۴۰ قانون مدنی) قرارداد را فسخ کند و خسارات خود را از بايع مطالبه نمايد.

دوم. تحریم شرایط لازم جهت اثر بر قرارداد را دارد (ادعای متعهد وارد می‌باشد): در صورتی که در قرارداد تحریم از مصادیق قوه قاهره محسوب شده یا اصلاً قرارداد متعرض این وضعیت نشده، ولی شرایط لازم جمع باشد، طرفین عقد می‌توانند به حوادث قهریه (موضوع مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی) استناد نمایند.

البته باید توجه داشت طرفی که به قوه قاهره استناد می‌کند، می‌باید وجود وضعیت قوه قاهره را اثبات کند. به عبارت دیگر ارائه دلیل بر عهده متعهدی است که می‌خواهد به استناد قوه قاهره خود را از زیر بار مسئولیت رهایی بخشد. البته اگر متعهد له ادعا کند که بروز وضع قوه قاهره ناشی از تقصیر متعهد بوده و در نتیجه مسئولیت او باقی است، اثبات این امر بر عهده متعهد له خواهد بود. در مجموع می‌توان با اتخاذ راهکارهایی به مقاومت سازی اقتصادی در این بخش مهم یعنی حقوق قراردادهای نفتی اهتمام نمود که در ذیل برخی پیشنهادات ارائه می‌گردد:

یک. در اغلب قراردادهای نفتی بین‌المللی اعم از این‌که یک‌طرف آن دولت یا شرکت‌های دولتی باشند یا شرکت‌های خصوصی، ماده‌ای مربوط به قوه قاهره (فورس ماژور) درج می‌گردد. پیشنهاد می‌گردد در این ماده با ذکر مصادیق قوه قاهره، تحریم‌ها از شمول آن خارج گردد. توجهاً به این‌که مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی از قواعد آمره نبوده بلکه جنبه تکمیلی دارند، طرفین قرارداد می‌توانند خلاف آن توافق نمایند. همچنین می‌توان با توجه به شرایط خاص حاکم بر کشور، ماده‌ای خاص در قرارداد به موضوع تحریم اختصاص یابد به گونه‌ای که مانع هرگونه تفسیر مختلف شود.

دو. پیشنهاد می‌گردد در تفسیر قراردادها با طرف خارجی تمام ملاحظات سیاسی، اقتصادی و حقوقی در نظر گرفته شود. این وظیفه حقوقدانانی است که به تدوین

قراردادها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و به‌خصوص صنعت نفت کشور که اقتصاد کشور بر آن متکی است همت می‌گمارند. حقوقدانانی که در جریان روزمره قضایا بوده و با اشراف و اطلاعات بیشتر از واقعیات امور و با استفاده از امکانات و مقدوراتی که در اختیار دارند بهتر می‌توانند راه‌حل‌های صحیح‌تر و عملی‌تری را پیشنهاد کنند. در این خصوص نگارنده، در مقاله‌ای تحت عنوان اقتصاد مقاومتی و تبیین رویکردها و راهکارهای بی‌اثر کردن تحریم‌های اقتصادی در قراردادهای تجاری، برای خروج از تحریم در قراردادهای تجاری داخلی و خارجی راهکارهای حقوقی ارائه داده است.

سه. حقوقدانانی که وظیفه تدوین و انعقاد قراردادها را بر عهده دارند بایستی با درج شروط ضمن عقد تا آنجا ممکن است به مسائل سیاسی بالقوه و بالفعل کشور توجه نموده و آن موارد را به‌طور صریح در قرارداد قید نمایند، به‌گونه‌ای که اثرات تحریم‌ها را تا آنجا که ممکن است کم اثر یا حتی بی‌اثر نمایند. در این صورت است که عذر عدم ایفای تعهدات قراردادی به دلایل مختلف غیرحقوقی پذیرفته نخواهد بود، چراکه مسلماً طرفین علم و آگاهی دارند که قرارداد در شرایط خاص و ویژه‌ای منعقد می‌گردد که باید مدنظر قرار گیرد.

چهار. پیشنهاد می‌گردد به «صلاحیت حقوقی» پیمانکاران علاوه بر ارزیابی کیفی و بازرگانی آنان توجه ویژه شود. با این توضیح که ضرورت دارد تا آنجا که ممکن است از صلاحیت و توانمندی‌های متعهد از جنبه‌های مختلف حقوقی اطمینان حاصل شود. پیمانکاران خارجی که به‌طور قانونی در کشور متبوع خود به ثبت رسیده و وظایف و تکالیف قانونی خود را انجام داده، همچنین دارای تجربه انعقاد قراردادهای مختلف بوده و سابقه انجام تعهدات قراردادی را فراتر از اقامتگاه قانونی خود به‌دفعات داشته‌اند، علاوه بر اهلیت لازم برای اشخاص حقوقی، صلاحیت حقوقی را در کنار صلاحیت‌های دیگر از جمله فنی، بازرگانی، مالی و... جهت انعقاد قرارداد دارند.

پنج. پیشنهاد می‌گردد با توجه به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی به موضوع «داوری» توجه خاص شود، به گونه‌ای که منافع طرف ایرانی پاس داشته شود. در این مورد مرکز داوری اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران برای طرفین قرارداد یکی از گزینه‌های مناسب است. در مواردی که طرفین قصد دارند به داوری مذکور مراجعه کنند، می‌توانند از متن ذیل که به عنوان نمونه شرط داوری تهیه شده، استفاده نمایند. «کلیه اختلافات و دعاوی ناشی از این قرارداد و یا راجع به آن از جمله انعقاد، اعتبار، فسخ، نقض، تفسیر یا اجرای آن به مرکز داوری اتاق ایران ارجاع می‌گردد که مطابق با قانون اساسنامه و آئین داوری آن مرکز با رأی یک یا سه نفر داور به صورت قطعی و لازم الاجراء حل و فصل گردد. داور (آن) علاوه بر مقررات حاکم، عرف تجاری ذی‌ربط را نیز مراعات خواهد (خواهند) نمود. شرط داوری حاضر، موافقت‌نامه‌ای مستقل از قرارداد اصلی تلقی می‌شود و در هر حال لازم الاجراء است».

شش. اقتصاد نفت و گاز ایران برای نیل به آرمان‌هایی که از سوی مسئولین و متخصصان کشور برای آن ترسیم شده است، ناگزیر از در پیش گرفتن سیاست‌های پیشرفت گراست. برای این کار بیش از هر چیز باید «دانش حقوقی نفت» و «هنر قراردادی» آن از طریق کسب تجربه و آموزش نیروهای متخصص و متعهد در ایران تقویت شود.

پی‌نوشت‌ها:

1. Force Majeure
2. Rebus sic stantibus
3. Descriptive Method
4. OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries)
5. Frustration

فهرست منابع و مآخذ:

۱. ابراهیمی، سیدنصراله و اوپار، حسین (۱۳۹۱)، «شادی، آثار تحریم بر اجرای قراردادهای بازرگانی بین‌المللی از منظر فورس مازور»، دو فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق مدنی، سال اول، شماره دوم.
۲. انواع قراردادهای نفتی، طرح‌های بیع متقابل و فاینانس (۱۳۸۳)، پدیدآور مجلس شورای اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌ها، دفتر پژوهش‌های زیربنایی، ناشر مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
۳. بیگدلی، سعید (۱۳۸۶)، تعدیل قرارداد، تهران: میزان.
۴. پاکدامن، رضا (۱۳۸۲)، اصول تنظیم قراردادهای بین‌المللی پیمانکاری صنعتی، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
۵. توسلی جهرمی، منوچهر (۱۳۸۵)، «موارد رفع مسئولیت قرارداد در کنوانسیون بیع بین‌المللی و حقوق تطبیقی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، شماره ۷۲، ص ۶۵.
۶. داکسی، مارگارت (۱۳۷۶)، تحریم‌های بین‌المللی: درس‌هایی از تجربیات گذشته، ترجمه شهرام پیشکاری زیر نظر مصطفی زهرانی، تهران: وزارت امور خارجه.
۷. صفایی، سیدحسین (۱۳۶۴)، «قوه قاهره یا فورس مازور (بررسی اجمالی در حقوق تطبیقی و حقوق بین‌الملل و قراردادهای بازرگانی بین‌المللی)»، مجله حقوقی، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۳.
۸. ظریف، محمدجواد و میرزایی، سعید (۱۳۷۶)، «تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا علیه ایران»، مجله سیاست خارجی، شماره ۱.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۸)، قواعد فقه - بخش حقوق خصوصی، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. قانون نفت، مصوب (۱۳۹۰/۴/۱).
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، قانون مدنی در نظم کنونی، تهران: میزان.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۱)، قواعد عمومی قراردادها، تهران: نشر انتشار.

۱۳. کلاوسون، پاتریک (۱۳۸۰)، **تحریم‌های آمریکا علیه ایران**، ترجمه حسین محمدی نجم، تهران: انتشارات سپاه پاسداران.
۱۴. مجتهدزاده، پیروز (۱۳۷۹)، **ایده‌های ژئوپلیتیک و واقعیت‌های ایرانی: مطالعه روابط جغرافیا و سیاست در جهان دگرگون شونده**، تهران: نشر نی.
۱۵. **مجموعه قوانین و مقررات نفت، گاز، پتروشیمی (پیش از مشروطیت تاکنون) ۱۳۸۱-۱۳۸۱** (۱۳۸۱)، امور حقوقی شرکت ملی نفت ایران، جلد اول، انتشارت اداره کل روابط عمومی وزارت نفت.
۱۶. محبی، محسن (۱۳۶۹)، «شرط فورس ماژور»، **نشریه شماره ۴۲۱**، انتشار کمیته ایرانی بازرگانی بین‌المللی.
۱۷. وثوقی، رضا (۱۳۹۲)، «**ضرورت تحول در قراردادهای نفت ایران**»، **ماهنامه تخصصی انرژی**، شماره ۲۵.

فرم اشتراک فصلنامه پژوهشی های فقهی - حقوقی پژوهشکده مجازی حقوق سازمان بسیج حقوق دانان

الف) اطلاعات فردی	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه علمی (اختیاری):	محل فعالیت:
	آخرین مدرک تحصیلی (اختیاری):
ب) اطلاعات مربوط به مؤسسات و کتابخانه ها	
نام مؤسسه / کتابخانه:	وابسته به:
ج) نشانی گیرنده	
آدرس:	
صندوق یا کدپستی:	تلفن ثابت:
تلفن همراه:	تلفن همراه:
	پست الکترونیک:
د) نام مجله و شماره درخواستی مجله را مشخص نمایید	
نام مجله و شماره درخواستی:	

اساتید و دانشجویان از تخفیف ۳۰٪ در نسخه چاپی برخوردارند.

تهران، میدان هفتم تیر، خیابان خردمند جنوبی، نبش کوچه جمال،

سازمان بسیج حقوق دانان، پژوهشکده مجازی حقوق

صندوق پستی: ۱۳۹۳۳-۱۵۸۴۹

نمابر و تلفن: ۸۸۳۴۱۷۵۴

Edalat1404@gmail.com

Law Study of oil contracts in the realization which Resistive economy

*Ali hatefi**

Pay attention to the rights of oil contracts to the concept of extensive discussions in the legal system of Iran, he cause of it is that the full implementation of the country's economic growth, such as contracts, which is currently dependent on income from oil and gas will help is great. Always order of oil contracts, the contract of sale is not oil, but also contracts that in order to extract the oil and gas and oil industry equipment, or completion of, or develop it for foreign or domestic purchase contracts is also the number of oil contracts are supposed to be.

In addition, the sanction of threatened now for serious implementation of foreign oil contracts and side in different ways to contract as they try to catch up with the help of this phenomenon at any time not to their contract obligations. So it is necessary to strengthen the country's economy in this sector and that is in retrofitting and the relationship between science and the economy will be created. In part of the contracts law of way should be economic sanctions in effect in comparison with contractual excuses search. And with the knowledge that this prediction did necessary. Economic sanctions, for example in most cases neither was contractual excuses and therefore is not in the country's oil industry for the economy.

Keywords: Resistive economy, oil contracts, sanction, contractual excuses, Force majeure, Change of circumstance(rebus sic stantibus).

8

*Quarterly
Legal
Jurisprudential
Researches*

Vol. 3, No. 8, Autumn 2014

* Department of private law M.A student Islamic Azad University of central tehran.
hatefi.ali728@gmail.com

Principles and legal characteristics general politics of resistive economic

*Ali Fattahi Zafarghandi**
*Ali Bahadori Jahromy***

Leader of the Islamic Revolution in the first paragraph of Article one hundred and tenth constitution of the Islamic Republic of Iran, And according to the situation notificate of general politics of resistive economy, What is important for the General Policies Design principles and factors is to implementation of this policy So the main question of this paper is to legal study the General economic policy of resistive And how to design principles and some factors In order to operation of politics, The institutions of government to take steps to implement them on the path to achieving the objectives specified.

It seems that the most important legal principles governing the general policies of resistive economic is economic independence, the principle of economic justice, anti-corruption principle, the creation of prosperity, mobility and dynamism in the economy, people-oriented principle and the principle of consumption patterns are modified It's based on some factors can be expressed as a compass course to clear achieve its objectives.

Keywords: general policies of Government, resistive economy, the principles and characteristics, economic independence, Anti-corruption, people-centered, modify consumption patterns.

* Master in Public Law from Tehran University.

A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

** PhD student of public law of Tehran University, campus Qom.

A.bahadori.j@gmail.com

Jurisprudence and legal review in the state of login to privacy in order to achieve economic transparency

*E. Aliakbari Babukani**
*Ali Bagdeli***

One ascertained unlawful in Islam, surveillance and inspection of Secrets, Vrat, general, secret and private individuals, on the other hand, in order to restore public order and fight against corruption in various government needs to enter their privacy in exceptional cases, in To determine the scope of these exceptions, the intellectual and traditional sources of Islamic Jurisprudence, despite sample evidence suggests that the tradition of the Holy Prophet Mohammad's search dignity, peace and infallible Imams and search operation conducted in the privacy in some cases sense, know This question is in what form the boundaries of permissible and lawful investigation and in what form and what is forbidden?

But the mere extraction of legal exceptions to privacy Login with the intellectual and theological foundations alone can not transparency address privacy concerns of states in the provision of public goods, So we have to side with the original approach in the formulation of the exceptions in a more narrow sense observer states in the privacy of individuals, and, on a clear example of modern privacy and legal means in the language of customary law, including the materials provided effective step on the path of economic transparency, including the supply of materials survey.

Keywords: the privacy, surveillance legitimate, system maintenance, to seek a ruling, Providing materials.

* Associate professor of Isfahan university.

22aliakbari@gmail.com

** student of M.A in public law of Imam Sadiq University.

ammar.bagdeli@chmail.ir

Critical reviews article seven of Targeted subsidies law In light of the adequacy in The social welfare system in Iran

Zeynab Esmati*

Mohammad mehdi Hossein mardī **

The main objective of this study was to Critical reviews the seven targeted subsidies law In light of the adequacy of a comprehensive system Welfare with oriented policies conveyed of Resistive Economy, The results of this study indicate that stipulated part 1,2 and 3 of Section B in seven article allegorical and statistic refers to the alternative of a comprehensive system of Welfare and consideration of the legislation Although supportive approach criteria set for unity But the element of prevention That the ideas of sympathy standards of international organizations An overview is presented in the context of vertical or contraction and In light of the comprehensive system of social welfare and supplying, Legal considerations such as the adequacy of the press ring is missing Empowerment, Also, due to the lack of clear information from the individual income, Law practice targeted subsidies in favor of propertied classes and evolve into thriving smuggling in the country and the dire financial situation of vulnerable groups, Process due to lack of understanding of the potential environmental and non-fulfillment of minimum living security, away from legal and desirable components of a comprehensive system of Welfare, and model development, That gap in the legal regime of the resistive economy, it can be analyzed.

Keywords: subsidies, the adequacy, Welfare, social justice, social insurance law.

* Doctorate of Public Law, Tehran University, Campus FARABI.

esmati_tehranbar@yahoo.com

** PNU faculty member, student of International Law doctorate.

mirzapnu@gmail.com

Legal inquiry on Law Firms and institutions to support knowledge-based activities and commercialization of innovations and inventions

*Zahra shakeri**

*Hakimeh mohamadi***

Companies, knowledge-based activities are as one of the pillars of national progress in achieving the Resistive Economy considered, Therefore, ratification of protection law about past companies is a Vital step To advance Politics of knowledge production and wealth, Despite the variety of economic analysis and management of the law From a legal perspective is analyzed below, Thus, legal Critical reviews of the law in the prospect of achieving the Elevated objectives or goals of the National is very essential, This paper tries to began Case study of the law, with Analytical-Descriptive method and provide appropriate recommendations.

Keywords: enterprise knowledge-based activities, commercialization, innovation and inventions, intellectual property rights.

* Assistant Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Tehran University and specialized Researcher of Intellectual Property Rights. zshakeri@ut.ac.ir

** Graduated from Master of Intellectual Property Rights of Tehran University, Institute of Comparative Law researcher in Tehran university.

hakimeh mohamadi@yahoo.com

The supervision of general powers on practice of privatization politics of 44 principle of Islamic Republic of Iran's constitution

*Mohammad ali olfat pour**

*Esmail siyavash pour***

3

*Quarterly
Legal*

*Jurisprudential
Researches*

Abstracts

The entrance to privatization field is one of important economic index in recent decade. In this field, many countries have graved from Iran. It's could be count different reasons for this lag and default, but maybe the inexistence of enough legal and juridical context and at the result the inexistence of precise, just and square supervision space in this area is one of important reasons against growth of this activities.

It should be noted that many organizations and organs supervise practice process of constitution's 44 principle are responsible. Therefore The different regulatory approaches are required and The Step previous and subsequent in the process of monitoring should be considered because The strategy and monitoring process will be different. On the other hand, some of the vague and lack of legal and policy-parallel are in the process of constitution's 44 principle monitoring. The results of this research show that the supervision matter of privatization is a multidimensional process which includes different supervisory organs, law and right blanks and variables and practically unpredictable failures in practice of law Cause complete failure of the country's privatization. To resolve this problems and provide solutions to the legal and judicial The evaluation and monitoring model of the implementation of 44 principle of the proposed privatization policies.

Keywords: 44 principle of the constitution, privatization, Iran, Regulatory bodies, Legal and judicial solutions.

* student of doctorate in Public law of ALLAME TABATABAYI University.

Ali.olfatpor@gmail.com

** Student of private law in Imam SADEIGH University.

E.siyavashpour@yahoo.com

Contents

- **The supervision of general powers on practice of privatization politics of 44 principle of Islamic Republic of Iran's constitution**
Mohammad ali olfat pour-Esmaeil siyavash pour / 5
- **Legal inquiry on Law Firms and institutions to support knowledge-based activities and commercialization of innovations and inventions**
Zahra shakeri-Hakimeh mohamadi / 33
- **Critical reviews article seven of Targeted subsidies law In light of the adequacy in The social welfare system in Iran**
Zeynab Esmati-Mohammad mehdi Hossein mard / 51
- **Jurisprudence and legal review in the state of login to privacy in order to achieve economic transparency**
E. Aliakbari Babukani-Ali Bagdeli / 77
- **Principles and legal characteristics general politics of resistive economic**
Ali Fattahi Zafarghandi-Ali Bahadori Jahromy / 103
- **Law Study of oil contracts in the realization which Resistive economy**
Ali hatefi / 145
- **Abstracts (In English) / 3**

IN THE NAME OF ALLAH THE MERCIFUL, THE COMPASSIONATE

QUARTERLY LEGAL JURISPRUDENTIAL RESEARCHES 8

Vol. 3, No. 8, Autumn 2014

Publisher: Basij Hoghooghlanan Org
Responsible Director: Dr. Jalil Mohebi
Editor-in-Chief: Dr. Mohsen Esmaili
Successor Editor: MohammadAli OlfatPoor

The Editorial Board

Hamid Bahrami Ahmadi Professor of Bahonar University
Mohsen Esmaili Associate Professor of Imam Sadiq(AS)
Khairallah Parvin Associate Professor of Tehran University
Seyyed Mohammad Hosseini Associate Professor of Tehran University
Mohammad Javad Javid Associate Professor of Tehran University
A.reza Jamalzade Associate Professor Shahid Mahalaty University
Siamak Rahpyk Associate Professor Justice Sciences
Mohammad Shaebani Associate Professor of Tehran University
Ali Kadhodaee Associate Professor of Tehran University
Reza Mosazadeh Associate Professor, University of International Relations
Ali Moazzen Zadeh Associate Professor at Allameh University Tabatabai(RA)

Internal Manager: Meisam Nazari
Book Cover Designer: Mohammad Mehdi Tajik
Layout: Reza Abdollahi
172Pages / 80000RIS
Basij Hoghooghlanan Org, South Kheradmand St,
Karimkhan Ave, Tehran, Iran
P.O. Box: 15849-13933
Tel & Fax: 88341754
Edalat1404@gmail.com