

افزایش قدرت خرید و کاهش تورم؛ سازوکاری در راستای بهبود وضع کارگران  
گفت‌وگو با دکتر احمد رفیعی



الزامات ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی  
گفت‌وگو با دکتر محمدابراهیم جواهری



سیاست‌زدگی؛ مهم‌ترین دلیل تحقق نیافتن حقوق عامه  
گفت‌وگو با دکتر سیداحمد حبیب‌نژاد



امر خلاقانه و تقلید هوشمندان؛ گامی به سوی ایجاد اثری مرجع  
گفت‌وگو با دکتر سیدمجتبی امامی



سال دوم  
شماره ششم  
خرداد و تیر ماه ۱۴۰۱  
صفحه ۱۴۶  
قیمت: ۶۵۰۰۰ تومان

# رویش‌ان‌دیش‌ه



■ گفت‌وگو با دکتر غلامرضا گودرزی

## فاصله بین سیاست‌گذار تا محیط اجرا؛ امری مهم در شکست خط‌مشی

استثناء‌طلبی و تبصره‌گذاری

موقعیت‌های تعارض منافع؛

با ذات عدالت در تغایر است

مجرای مهم در شکل‌گیری فساد

گفت‌وگو با دکتر سیدمحمد مهدی غمامی

گفت‌وگو با دکتر مهدی موحدی بکنظر



ماهنامه تخصصی

# رویش و اندیشه

سال دوم | شماره ششم | خرداد و تیر ۱۴۰۱

صاحب امتیاز: دبیرخانه علوم انسانی اسلامی مفتاح

مدیر مسؤول: حمید رضا پرهیزکاری

سر دبیر: نادر زینلی

امور اجرایی: محمد رزمگه

گرافیک و صفحه‌آرایی: محمد مهدی میرزاییکی، علیرضا سهرابی،  
محمد رحیمی، مهدی صادقی

ویراستار: عباس حق خواه

همکاران این شماره: حمیدرضا طاهری جانبازلو، محمد جان نثاری،  
علی ربیع زاده، نیما قشنگی، مصطفی حیدری،  
مهدی رفیعی

آدرس الکترونیکی: rouyeshandisheh@gmail.com

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## رویداد

### پرونده یکپارچگی خط‌مشی و ابزارهای آن



فاصله بین سیاست‌گذار تا محیط اجرا؛ امری مهم در شکست خط‌مشی

گفت‌وگو با دکتر غلامرضا گوربانی

۱۴



ابزارهای خط‌مشی و جایگاه آن‌ها در کاربست پذیر کردن خط‌مشی عمومی

یادداشتی از حمیدرضا طاهری جانبازو

۲۰



انسجام خط‌مشی و موانع آن

گفت‌وگو با دکتر مرتضی جوانعلی‌آذر

۲۶



یکپارچگی خط‌مشی؛ مروری مختصر بر مهم‌ترین راه‌حل‌های تحقق انسجام در خط‌مشی‌گذاری عمومی

یادداشتی از نیما قشنگی و حمیدرضا طاهری جانبازو

۳۲

### پرونده آسیب‌شناسی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی



الزامات ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی

گفت‌وگو با دکتر محمدابراهیم جواهری

۳۸



امر خلاقانه و تقلید هوشمندانه؛ گامی به سوی ایجاد اثری مرجع

گفت‌وگو با دکتر سیدمجتبی امامی

۴۲



آسیب‌شناسی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

یادداشتی از مصطفی حیدری

۴۶



شایسته‌سالاری در انتصابات صندوق‌های بازنشستگی

گفت‌وگو با دکتر حسین اصلی‌پور

۵۲



راهکارهای عملیاتی مواجهه با چالش‌های حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

یادداشتی از مهدی رفیعی

۵۸

### پرونده نظارت و کنترل در خط‌مشی عمومی



سیاست‌زدگی؛ مهم‌ترین دلیل تحقق نیافتن حقوق عامه

گفت‌وگو با دکتر سید احمد حبیب‌نژاد

۶۶

۸

۱۲

۳۶

۶۴



افزایش قدرت خرید و کاهش تورم؛ سازوکاری در راستای بهبود وضع کارگران

گفت‌وگو با دکتر احمد رفیعی

۷۲



استثناء طلبی و تبصره‌گذاری با ذات عدالت در تغایر است

گفت‌وگو با دکتر سید محمد مهدی غمّامی

۷۸



درآمدی بر مفهوم شناسی و مؤلفه‌های تخصصی (نظارت) در حقوق عمومی

یادداشتی از علی ربیع‌زاده

۸۲

### پرونده تعارض منافع در حکمرانی



بخشی از بودجه ریزی مدیریت تعارضات است

گفت‌وگو با دکتر محمد رضا عطاردی

۹۰



ریشه‌های تعارض منافع در سطوح مختلف حکمرانی

گفت‌وگو با دکتر سید جعفر حسینی

۹۶



درآمدی کوتاه بر چهارچوب تدبیر تعارض منافع با تأکید بر اندیشه شهید صدر

یادداشتی از محمد جان نثاری

۱۰۲



موقعیت‌های تعارض منافع؛ مجرای مهم در شکل‌گیری فساد

گفت‌وگو با دکتر مهدی موحدی بکنظر

۱۰۸



سلامت اداری؛ اقدامی پیشگیرانه برای از بین بردن حلقه‌های فساد

گفت‌وگو با دکتر فتاح‌آقا زاده

۱۱۲



استنطاق مسئله تعارض منافع فناوری‌های تسخیرگر از منظر اندیشه شهید صدر

یادداشتی از حمیدرضا پرهیزکاری و محمد جان نثاری

۱۲۰

### معرفی کتاب



محمد رزمگه

### تاریخ اندیشه

### ۸۸

### ۱۲۶

### ۱۳۶

# روشنی ان‌الدیینه

اسلام برای انسان‌ها خط‌مشی روشن معین می‌کند. اگر به اسلام ناب عمل کنند، زندگی بشریت از دردهای مزمن گریبان‌گیر او در طول تاریخ، نجات پیدا خواهد کرد. دردهای مزمن بشریت چیست؟ بی‌عدالتی، فقر، ظلم و درگیری‌های ناشی از خودخواهی و خودپرستی و خودپسندی میان گروه‌های بشری است.

بیانات مقام معظم رهبری

در جمع مردم شهرستان تربت جام ۱۳۷۸/۰۶/۰۹

# رویداد



این اختتامیه سیزدهمین دوره جشنواره بین‌المللی فارابی با معرفی برگزیدگان این رویداد علمی در روز سه‌شنبه ۱۴ تیر ۱۴۰۱ در سالن اجلاس سران و با حضور حجة الاسلام والمسلمین ابراهیم رئیس‌یسی، رئیس جمهور، محمدعلی زلفی‌گل، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، محمد مهدی طهرانچی، رئیس دانشگاه آزاد و جمعی از پژوهشگران و محققان عرصه علوم انسانی و اسلامی برگزار شد. این جشنواره با هدف شناسایی و معرفی استعدادهای برتر در حوزه علوم انسانی و اسلامی، معرفی و ارائه آثار و نظریه‌های برتر، روش‌ها و طرح‌های جدید در حوزه علوم انسانی و اسلامی در میان اندیشمندان ایرانی و غیر ایرانی برگزار می‌شود. روند انتشار فراخوان سیزدهمین دوره جشنواره از شهریور گذشته آغاز شده و آثار رسیده به سیزدهمین دوره این جشنواره در دو سطح بزرگسال (بیش از ۳۵ سال) و جوان (کمتر از ۳۵ سال) داوری شد. آثاری که از ابتدای سال ۱۳۹۷ تا پایان اسفند ۱۳۹۹ منتشر شده یا پایان یافته بودند، در این دوره از جشنواره می‌توانستند شرکت کنند. در این دوره ۳ هزار و ۸۸ اثر به دبیرخانه رسید که بعد از بالابش اولیه، ۲ هزار و ۶۶۹ اثر باقی ماند و در ۱۵ گروه علمی براساس حوزه اصلی علوم انسانی گروه‌بندی شد. افزون بر این، در دوره سیزدهم پنج شخصیت پیشگام و پنج شخصیت پیش‌تاز در رشته‌های مختلف تعیین شدند. همچنین ۸۴ اثر در بخش بین‌الملل به دبیرخانه رسید و در نهایت آثار ۶۵ محقق خارجی وارد رقابت در جشنواره شد و در پی بررسی شورای بخش بین‌الملل، ۱۰ محقق به‌عنوان محقق خارجی از جمله محققانی از بنگلادش، مالزی، دونفر از لبنان، پورتوریکو، بوسنی، فیلیپین و دونفر از مراکش برگزیده شدند.



اولین همایش بین‌المللی اسلام و فضای مجازی به‌همت دفتر مطالعات اسلامی فضای مجازی در پایان سال ۱۴۰۱ با هدف تولید دانش و نظریه‌پردازی، تضارب‌اندیشه‌ها و ارتباط مستمر با جامعه علمی جهان اسلام برگزار می‌شود. بر این اساس از متفکران و پژوهشگران این عرصه دعوت شده است تا ضمن ارائه مقالات انگلیسی و عربی خود به همایش، از امتیازات علمی ارائه مقاله با دریافت گواهی کنفرانس استفاده کنند. برای این همایش محورهایی در نظر گرفته شده که محور «فقه» باز مجموعه‌هایی مانند فناوری‌های نوین مالی، دارایی‌های دیجیتال، بلاک‌چین، رمزارز، هوش مصنوعی، امنیت، کلان‌داده، حریم خصوصی، جنگ‌های سایبری، شبکه‌های اجتماعی، پیام‌رسان‌ها و مالکیت و مالیت اشیای مجازی از آن جمله است. محور «فلسفه» و «سیاست» با عناوینی مانند روش‌شناسی مطالعات اسلامی فضای مجازی، معرفت‌شناسی و فضای مجازی، هویت، تشخص و عصر فضای مجازی، تأثیرات متقابل فلسفه و فضای مجازی، آینده پژوهی فضای مجازی اسلامی، الهیات و تکنولوژی، الهیات و هوش مصنوعی در کنار حکمرانی اسلامی در فضای مجازی، وحدت جوامع اسلامی در فضای مجازی، فرصت‌ها و تهدیدهای فضای مجازی برای جوامع اسلامی و استقلال و حاکمیت ملی در فضای مجازی از دیگر محورهای معرفی شده برای این همایش است. پژوهشگران همچنین می‌توانند در محور «اخلاق» با عناوینی مانند کندهای اخلاقی فضای مجازی، زیست اخلاقی در فضای مجازی، بایسته‌های اخلاقی حضور در شبکه‌های اجتماعی، آسیب‌های اخلاقی فضای مجازی و راهکارهای برون‌رفت از آن، چالش‌های اخلاقی خانواده در عصر فضای مجازی، شکاف دیجیتالی بین‌نسلی، اعتیاد به شبکه‌های مجازی از منظر اخلاق و چالش‌های اینترنت اشیاء به تولید مقاله و اثر پژوهشی همت گمارند.



چهلیمین دوره جایزه کتاب سال و سی‌امین دوره جایزه جهانی کتاب سال جمهوری اسلامی ایران با انتشار فراخوان از ناشران، پژوهشگران، محققان، مؤلفان، مترجمان و مصححان دعوت کرد آثار خود را تا ۳۱ شهریور ۱۴۰۱ به دبیرخانه ارسال کنند. جایزه کتاب سال جمهوری اسلامی ایران با هدف شناسایی و معرفی کتاب‌های برتر، کمک به اعتلای سطح دانش و فرهنگ مکتوب جامعه اسلامی، حفظ استقلال و هویت فرهنگی و حمایت و تشویق پدیدآورندگان متعهد و متخصص در بهمن ۱۴۰۱ برگزار می‌شود. براساس این فراخوان کتاب‌های ارسالی باید برای نخستین بار در سال ۱۴۰۰ منتشر شده و جزو کتاب‌های کمک‌درسی و عکس‌برداری شده نباشند. همچنین کتاب‌های داستان کوتاه و بلند، رمان بزرگسال، پژوهش و نقد ادبی (تألیف)، مستندنگاری، شعر بزرگسال و شعر کودک و نوجوان به دلیل هم‌پوشانی با «جایزه جلال آل‌احمد» و «جشنواره شعر فجر» در جایزه کتاب سال داوری و بررسی نمی‌شوند. جایزه جهانی کتاب سال جمهوری اسلامی ایران نیز با هدف شناسایی و معرفی کتاب‌های ارزشمند در دو حوزه مطالعات اسلامی و مطالعات ایرانی در سه بخش تألیف، ترجمه و تصحیح که برای نخستین بار طی سال گذشته میلادی (۲۰۲۱) به زبان‌های گوناگون در کشورهای مختلف (غیر از ایران) چاپ شده است، در بهمن ۱۴۰۱ برگزار می‌شود. آثار ارسالی به این دوره از جایزه جهانی کتاب سال در موضوع «مطالعات اسلامی»، شامل کلیات، معارف اسلامی، علوم قرآنی، حدیث، فقه و حقوق اسلامی، علم کلام، فلسفه، فرهنگ و تمدن اسلامی، اقتصاد اسلامی و... و در موضوع «مطالعات ایرانی»، شامل کلیات، زبان و زبان‌شناسی ایرانی، شعر و ادب فارسی، هنر و معماری ایرانی، تاریخ و تمدن ایران باستان و... است.



### سیزدهمین همایش بین‌المللی پژوهش‌های قرآنی

سیزدهمین همایش بین‌المللی پژوهش‌های قرآنی با موضوع محوری «روش‌شناسی استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان» به همت دانشگاه علوم و معارف قرآن کریم برگزار می‌شود. این همایش در چهار محور کلی برگزار می‌گردد؛ محور «ماهیت، مبانی و شاخصه‌ها» با موضوعاتی مانند ماهیت‌شناسی روش استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، مبانی قرآنی روش استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، شاخصه‌ها و ضوابط استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان و تفاوت روش استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان با سایر روش‌ها یکی از محورهای این همایش است. محور «قلمرو و گونه‌ها» با عناوینی از جمله قلمروی دانش‌های مرتبط در استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، الزامات عقلی و نقلی استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، گونه‌شناسی روش‌های استخراج علوم انسانی و مطالعات اسلامی روش‌شناسی استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان از دیگر محورهای این همایش است. محور «پیامدها، آسیب‌ها و چالش‌ها» با موضوعاتی از قبیل آثار و پیامدهای روش‌شناسی استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، فرصت‌ها و چالش‌های پیش‌روی روش‌شناسی استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، موانع استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، تحلیل علل انحراف در شناخت علوم انسانی قرآن‌بنیان و شبهات استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان را می‌توان برای این همایش نام برد. محور «راهکارها» نیز زیرمجموعه‌هایی دارد مانند چگونگی تحول در علوم انسانی با شناخت روش‌های استخراج علوم انسانی قرآن‌بنیان، جایگاه و وظایف حوزه‌های علمیه در روش‌شناسی علوم انسانی - اسلامی و... .

مهلت ارسال مقالات تا ۱۵ دی ۱۴۰۱ است و اختتامیه همایش هم‌زمان با اختتامیه مسابقات بین‌المللی قرآن کریم برگزار خواهد شد.



### اولین همایش مردمی‌سازی اقتصاد و اقتصاد مقاومتی

نخستین همایش ملی مردمی‌سازی اقتصاد و اقتصاد مقاومتی روز پنجشنبه ۲۲ اردیبهشت ۱۴۰۱ به همت دانشگاه فردوسی مشهد برگزار شد. در این رویداد علمی که با حضور و سخنرانی برخی مسئولان و صاحب‌نظران برگزار شد، دکتر وحید ارشدی، دبیر این همایش ضمن ارائه گزارشی گفت: براساس بند ۲۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی موظف به گفتمان‌سازی و تبیین ابعاد این رویکرد اقتصادی شده‌اند؛ اما براساس فراتحلیل انجام‌شده، مشخص شد که هنوز دانشگاه‌ها برای این مهم کار چندانی انجام ندادند. دکتر محمدحسین حسین‌زاده بحرینی، نماینده مجلس شورای اسلامی نیز در ادامه مراسم با انتقاد از برنامه‌ریزی نادرست در مسیر مردمی‌سازی در کشور علی‌رغم همه تأکیدات و سیاست‌های کلان و مورد توافق برای آن گفت: متأسفانه اجرای خصوصی‌سازی نمونه ناموفقی از اجرای سیاست‌های مردمی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در کشور است. دکتر عادل پیغامی، عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع) نیز با اشاره به اینکه این همایش توانست زیست‌بومی از اندیشه‌ورزی را ارائه دهد که تداوم این زیست‌بوم لازمه پیگیری و تبیین موضوع مهم مردمی‌سازی اقتصاد است، گفت: ادعای گذراندن نظام‌سازی اسلامی صحیح است؛ اما اکنون باید در چهارچوب انقلاب اسلامی، مردم‌سالاری دینی را وارد عرصه اقتصاد کنیم. دکتر حجت‌الله عبدالمملکی، وزیر سابق تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز با بیان اینکه اقتصاد مقاومتی پنج اصل اساسی دارد و یکی از آن مردمی‌سازی اقتصاد است و این مردمی‌بودن در اقتصاد مقاومتی از اقتصاد اسلامی نشأت می‌گیرد، گفت: در اقتصاد مقاومتی وقتی سخن از مردمی‌سازی می‌شود، تأکید بر جایگاه مردم و تکالیف و حقوق آن‌هاست. مردم نه تنها نسبت به خود و خانواده خویش، بلکه نسبت به جامعه نیز تکلیف دارند.



### سیزدهمین جشنواره علامه حلی (ره)

آیین اختتامیه سیزدهمین دوره جشنواره علامه حلی (ره) ویژه طلاب حوزه‌های علمیه خواران و برادران، روز سه‌شنبه ۲۱ تیرماه ۱۴۰۱ با تقدیر از پژوهشگران برتر و معرفی ۷۳ اثر برگزیده، در سالن همایش مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه خواران در قم برگزار شد. این جشنواره همه‌ساله با هدف شناسایی و تکریم نویسندگان جوان حوزه‌های علمیه برگزار می‌شود. در این جشنواره بیش از ۳۵۰ مدرسه علمیه شرکت کردند و ۱۵ هزار و ۴۰۱ اثر در قالب مقاله، پایان‌نامه، ترجمه و کتاب در ۱۰ گروه علمی و با کلان‌موضوع «حوزه و جامعه؛ گذشته، حال، آینده» به مناسبت یکصدمین سالگرد بازتأسیس حوزه‌های علمیه از استان‌های مختلف کشور به این جشنواره ارسال شد. گروه‌های علمی جشنواره شامل تفسیر و علوم قرآنی، علوم حدیث و درایه، کلام، اخلاق و تربیت، فقه و حقوق اسلامی، فلسفه و منطق، اصول فقه، تاریخ اسلام و تشیع، ادبیات، علوم انسانی (مرتبط با حوزه دین) بود. فرایند پذیرش آثار ارسالی به جشنواره به این صورت است که طلاب برادر و خواهر هر استان، آثار ثبت‌نام‌شده را ابتدا در دبیرخانه‌های مدرسه‌ای جشنواره بررسی کرده و سپس آثار برتر هر مدرسه را ضمن تجلیل در همان مدرسه، برای رقابت استانی به دبیرخانه‌های جشنواره در مراکز استانها ارسال می‌کنند. آثار برگزیده مرحله استانی نیز ضمن تجلیل در مراسم اختتامیه جشنواره در همان استان، برای رقابت کشوری به دبیرخانه مرکزی جشنواره در قم ارسال می‌شوند.



### نخستین دوسالانه کتاب علوم انسانی با رویکرد اسلامی

نخستین دوره دوسالانه کتاب علوم انسانی با رویکرد اسلامی در بهمن ۱۴۰۱ در پژوهشگاه حوزه و دانشگاه برگزار می‌شود. در این دوره کتاب‌های منتشر شده از فروردین سال ۱۳۹۹ تا پایان سال ۱۴۰۰، طرح‌های پژوهشی آماده انتشار و طرح‌نامه‌های پژوهشی برتر پذیرفته می‌شود. محور ویژه در این رویکرد نیز حمایت از ایده‌های پژوهشی علوم انسانی در رویکرد اسلامی است که به تولید فناوری منجر می‌شود. از جمله اهداف برگزاری این دوسالانه می‌توان به ارتقا و تقویت نقش پژوهشگاه حوزه و دانشگاه در زمینه راهبری مطالعات علوم انسانی با رویکرد اسلامی، تقویت بنیه علمی پژوهشگاه در زمینه علوم انسانی با رویکرد علوم اسلامی با شناسایی نخبگان، صاحب‌نظران و ایده‌پردازان در داخل و خارج از ایران، شبکه‌سازی بین صاحب‌نظران، فرهنگ‌سازی در زمینه علوم انسانی با رویکرد اسلامی، حمایت از رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها در حوزه علوم انسانی با رویکرد اسلامی در سطح حوزه‌های علمیه و دانشگاه و نقد آثار علمی اشاره کرد. در این دوسالانه ۱۱ رشته علوم انسانی فراخوان داده شده است که شامل رشته‌های خانواده، روان‌شناسی، علوم تربیتی، فلسفه علوم انسانی، اقتصاد اسلامی، جامعه‌شناسی، مدیریت، علوم سیاسی، ارتباطات، آینده‌پژوهی، حقوق و فقه اجتماعی با رویکرد اسلامی می‌شود. منظور از علوم انسانی با رویکرد اسلامی محورهایی است از جمله مقایسه دیدگاه‌های اسلامی با دیدگاه‌های غیراسلامی، استنباط موضوعات علوم انسانی از منابع اسلامی، بازسازی و ارتقای روش و روش‌شناسی علوم انسانی با رویکرد اسلامی، نقد و بررسی (پژوهش انتقادی)، تولید علمی با یکی از روش‌های علوم اسلامی، استخراج اندیشه اندیشمندان مسلمان و پاسخ به شبهات با تأکید بر منابع دینی.



■ در قانون اساسی برای رهبری وظایفی معین شده است که از جمله اهم آنها، سیاست گذاری است و اگر سیاست گذاری به شکل درستی انجام بگیرد، واقعا می تواند سرنوشت مطلوبی را برای کشور رقم بزند و از بروز تناقض و دوگانگی به طور جدی جلوگیری کند، بنابراین سیاست گذاری مسئله بسیار مهمی است که انسجام دستگاه های نظام و حاکم شدن یک سیاست واحد بر کشور، از جمله فواید آن محسوب می شود.

بیانات مقام معظم رهبری

در دیدار رئیس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱۳۷۶/۰۱/۱۹

## یکپارچگی خط مشی و ابزارهای آن

فاصله بین سیاست گذار تا محیط اجرا؛ امری مهم در شکست خط مشی

یکپارچگی خط مشی: مروری مختصر بر مهم ترین

راه حل های تحقق انسجام در خط مشی گذاری عمومی

انسجام خط مشی و موانع آن

ابزارهای خط مشی و جایگاه آن ها در کار بست پذیر کردن خط مشی عمومی



## گفت‌وگو با دکتر غلامرضا گودرزی

معاون آموزش و تحصیلات تکمیلی دانشگاه امام صادق (ع)



## فاصله بین سیاست‌گذار تا محیط اجرا؛

## امری مهم در شکست خط‌مشی

**روشن‌ان‌بیشه** بسیاری از نظریه‌های اجتماعی ما در حد نظریه‌پردازی باقی مانده و به عرصه سیاست وارد نشده‌اند. بسیاری دیگر نیز به مرحله تدوین سیاست رسیده‌اند؛ ولی به اجرا نرسیده یا پس از اجرا به شکست خط‌مشی منجر می‌شوند. به نظر شما عوامل اصلی اجرایی‌ناپذیری خط‌مشی‌های عمومی و شکست خط‌مشی در ایران بعد از انقلاب چه بوده است؟

ابتدا باید سه دوره را تعریف کنم تا بتوانم به سؤال شما پاسخ دهم. یک دوره قبل از انقلاب است که چرا در این دوران سیاست‌ها، راهبردها و حکمرانی به خوبی جواب نداده است. دوره دوم دوره جنگ و دفاع مقدس است و دوره سوم هم دوران بعد از آن است.

چنین به ذهن من می‌رسد که در دوره قبل از انقلاب شاید ضعف عمده این بود که ادبیات حکمرانی نه تنها در کشور ما بلکه در جهان هم شناخته شده نبود؛ لذا در این زمینه ضعف نظری داشتیم. نکته دوم اینکه ساختار دولت رژیم گذشته ساختار خاصی بود و برای اجرای همه سیاست‌ها به نحو احسن اجازه نمی‌داد. پس ما علاوه بر مشکل نظری، مشکل ساختاری هم داشتیم.

طبیعی است که اساساً وقتی جنگ اتفاق می‌افتد، همه انرژی کشور صرف جنگ یا بازسازی این حوزه‌ها می‌شود. لذا درباره بعد از انقلاب در دوره جنگ، نمی‌توان آن‌چنان به آن مقطع استناد کرد و پرسید که چرا سیاست‌های ما خوب اجرا نشده است. اساساً فضا به این شکل بوده و بازیگران به گونه‌ای بودند که خیلی از امور آنان دست ما نبوده؛ لذا مدل تحلیل ما در حوزه دفاع مقدس و اوایل انقلاب و حتی بخشی از زمان سازندگی که ما از آثار جنگ بیرون بیاییم، باید مدل خاص خودش باشد که با موقعیت آن محیط منطبق شود تا بتوانیم قضاوت‌های خود را انجام دهیم. بسیاری اوقات مشکل ما این است که می‌خواهیم دو دوره قبل را با موقعیت حال حاضر مقایسه کنیم.

حال با توجه به دو مقدمه‌ای که گفته شد، وارد دوره سوم می‌شویم. در این دوره و مشکلات ایجادشده، چند عامل به ذهن من می‌رسد. اولین عامل این است که ساختارهای ما همچنان مشکل دارند. ما در کشور ساختارهای موازی زیادی داریم؛ یعنی سیاست در جایی تدوین شده، در جای دیگر پیاده‌سازی شده و در جای دیگر هم نظارت انجام می‌شود و این ساختارها فی‌حدوثه با هم تعارض دارند و در کنار این‌ها هم

ساختار موازی دیگری کار خودش را انجام می‌دهد. برای مثال ساختاری رسمی به نام وزارت ارشاد در حوزه فرهنگی وجود دارد که سیاست‌گذاری فرهنگی می‌کند. از آن طرف حوزه دیگری به نام سازمان تبلیغات اسلامی سیاست‌گذاری فرهنگی می‌کند. مجموعه‌های خصوصی دیگر هم مثل مساجد و پایگاه‌های مختلف فرهنگی مشغول سیاست‌گذاری فرهنگی هستند. این موازی‌کاری، کار را خراب می‌کند.

ظاهراً شورای انقلاب فرهنگی برای این بوده که جلوی این موازی‌کاری‌ها را بگیرد و در جای خودشان از ظرفیت همه استفاده کند؛ اما در عمل آن اتفاقی که باید، نیفتاده است. پس اولین مشکل، مشکل ساختارهاست. مشکل دومی که وجود دارد، فاصله بین سیاست‌گذار تا محیط اجراست؛ یعنی مثلاً من در اتاق خودم سیاست‌گذاری می‌کنم که امتحانات این‌گونه برگزار شود. فارغ از اینکه مثلاً سالن امتحانات، ملاحظات خاص خودش را دارد و باید به آنجا رفت و دید آیا می‌شود این کار را انجام داد یا نه. بعضی اوقات مجریان و سیاست‌گذاران سیاستی را تدوین کرده‌اند؛ اما آن سیاست در مرحله اجرا با واقعیت میدانی منطبق نبوده است و در این دوره‌ای که الآن هستیم، خیلی بیشتر خودش را نشان می‌دهد. مثال بارز آن هم سیاست هدفمند کردن یارانه‌هاست. به دلیل اینکه بسیاری از مطالعات میدانی انجام نشده بود، در دهک‌بندی دچار مشکل شدیم و بعد گفتیم مثلاً روی چند قلم کالا تأثیر می‌گذارد؛ اما روی کالاهای بیشتری تأثیر گذاشت. پس این‌ها نشان می‌دهد که نتوانسته‌ایم این سیاست‌گذاری را به نحو درست انجام دهیم.

مشکل سوم که نمی‌گذارد سیاست‌گذاری ما به نتیجه مطلوب برسد، همان ضعف مبانی است؛ یعنی ما از کسی که ادبیات سیاست‌گذاری نخوانده، انتظار داریم سیاست‌گذاری کند و بعد هم مدل اجرا و تحلیل آن را در بیابرد؛ فقط به اعتبار اینکه در بهترین حالت، مدتی تجربه انجام آن کار را داشته؛ چون خیلی اوقات فردی برای حوزه‌ای در سطح سیاست‌گذاری انتخاب می‌شود که حتی یک روز هم تجربه آن کار را نداشته است. پس عامل بعدی به انتخاب نادرست ما درباره متولی و مجری آن کار برمی‌گردد. عامل بعدی نبود انسجام بین سیاست‌گذاران است؛ یعنی حوزه‌های فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و دیگر حوزه‌ها در سیاست‌گذاری به صورت یکپارچه جلو نمی‌روند و این اتفاق، مشکل‌ساز



است. برای مثال همین الآن درباره پزشکان بحثی مطرح است که سهمیه آنها اضافه شود. اصل کار بسیار خوب است؛ اما شاید به ملاحظات آن کمتر توجه می‌کنیم و یک‌دفعه می‌بینیم که سیلی از پزشکان مهاجرت می‌کنند یا این تصویر را می‌سازند و ممکن است تصویر من، تصویر واقعی نباشد؛ اما چون سیاست رسانه‌ای با سیاست اجرایی همگام نیست، این تصویر به افراد القا می‌شود.

**روشن‌ان‌پیشه** نمونه‌ای از اجرای موفق یک خطمشی در ایران و اجرای ناموفق یک خطمشی را بیان کنید؟  
خوشبختانه درباره سیاست‌هایی که خوب اجرا شده، مثال کم نداریم. مثلاً با سیاستی بنا شد که در دوره‌ای جمعیت کم شود. حال اینکه این سیاست به‌طور کل خوب یا بد بود، بماند؛ اما هرچه بود، خوب اجرا شد و اثر آن را همچنان می‌بینیم که جمعیت ما کم می‌شود. البته همه چیز هم به خود سیاست‌گذار بر نمی‌گردد و در آنجایی که جمعیت ما کم شد، مسائل اقتصادی هم در آن دخیل بود. همین الآن هم اگر بخواهیم جمعیت خود را در مقابل آن سیاست اضافه کنیم، باید ببینیم که آنجا چه کار درستی انجام دادیم، بعد آن کار را در اینجا هم انجام دهیم. مثلاً روی خانواده و خانم‌ها و مادران کار کردیم، اینجا هم روی آن‌ها کار کنیم. آنجا روی تربیت کار کردیم و اینجا هم روی تربیت کار کنیم. مثال‌ها در حوزه‌های مختلف زیاد است و سیاست‌های خوبی گذاشته و خوب هم انجام شد؛ اما درصد زیادی از سیاست‌های ما ناکام ماند یا اشتباه انجام شد. مثلاً در صنعت خودرو سال‌ها سیاست‌گذاری می‌کنیم؛ اما جوابی نمی‌گیریم و هر مدلی هم که با آن جلو می‌رویم، به نتیجه نمی‌رسیم؛ چون ضعف ساختاری آن اصلاح نمی‌شود. یا مثلاً در حوزه آموزش عالی که به سمت آموزش مهارت‌محور جلو برود، به ارتباط بین صنعت و دانشگاه به‌صورت عام نیاز است. لذا این‌گونه می‌شود که سیاست‌گذاری می‌کنیم؛ اما اتفاقی نمی‌افتد.

**روشن‌ان‌پیشه** نظر شما درباره نقش خلأهای مربوط به خطمشی‌گذاری (فرایند خطمشی عمومی) اعم از خلأ در مسئله‌شناسی، شناسایی راه‌حل‌ها، تصمیم‌گیری و تدوین خطمشی و نیز خلأ در ارزشیابی در اجرایی‌ناپذیری خطمشی‌ها چیست؟

آنجایی که گفتیم ما از منظر تئوریک و نظری دچار مشکل هستیم، درباره همین مطلب است. به عبارت

دیگر افراد، فرایند را نخوانده‌اند و بدون تسلط بر آن وارد فضای سیاست‌گذاری می‌شوند. در سؤال شما هم اشاره شد. وقتی قرار است سیاستی تعیین شود، از مسئله‌شناسی شروع می‌شود تا جایی که دانسته شود آیا این سیاست اجرایی است یا نه و الزامات آن به چه صورت است. اگر فکر کنید که سیاست‌گذاری فقط به‌معنای دستور دادن است، اشتباه کرده‌اید. همچنین سیاست‌گذاری چیزی نیست که من در جایگاه سیاست‌گذار تشخیص می‌دهم. باید فرایند تشخیص مسئله درست پیش برود. در فرایند تشخیص مسئله حتماً باید دید خبرگانی وجود داشته باشد. باید فرایند پیاده‌سازی آن به‌طور دقیق بررسی شود. در فرایند پیاده‌سازی حتماً فرهنگ‌سازی آن وجود دارد؛ اما اگر این‌ها نادیده گرفته شود، در نتیجه به خیال خود دستور می‌دهند از فردا قیمت بنزین فلان مقدار بشود. بعد هم می‌گویند خودم هم نمی‌دانستم و جمعه فهمیدم که قیمت این مقدار شده و بعد کشور به‌هم می‌ریزد؛ به این دلیل که یا به فرایند سیاست‌گذاری مسلط نبوده‌اند یا آن را شوخی گرفته یا ملاحظات آن را اجرایی نکرده‌اند. پس همه آن مراحلی که نام بردید، متأسفانه با ضعف اجرا می‌شود. حتی آنجایی هم که سیاست ما در عمل و در مثالی که زدیم، خوب اجرا می‌شود، باز می‌بینیم در خود این مراحل آسیب‌هایی داشته‌ایم؛ اما حوزه‌های دیگر دست‌به‌دست هم داده‌اند و به نتیجه مطلوبی رسیده‌اند یا حداقل به آن نتیجه نزدیک شده‌اند. لذا از لحاظ نظری و تئوریک در پژوهش و آموزش پشتیبان سیاست‌گذاری ضعف جدی داریم و درباره اجرای آن هم که توضیح دادیم.

وقتی قرار است سیاستی تعیین شود، از مسئله‌شناسی شروع می‌شود تا جایی که دانسته شود آیا این سیاست اجرایی است یا نه و الزامات آن به چه صورت است. اگر فکر کنید که سیاست‌گذاری فقط به‌معنای دستور دادن است، اشتباه کرده‌اید.

**روشن‌ان‌پیشه** به‌نظر شما هر کدام از عوامل زیر چه مقدار در اجرایی‌ناپذیری خطمشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران دخیل هستند و کیفیت این دخالت به چه صورت است؟ میزان اهمیت هر کدام را چقدر ارزیابی می‌کنید؟

○ تسلط‌نداشتن خطمشی‌گذاران عمومی در حوزه تخصصی خطمشی‌گذاری عمومی و هنر و آداب حکمرانی کلان؛

اهمیت این مورد بسیار زیاد است. همان طور که در مثال‌ها توضیح دادم، عمده‌دوستان ما که زحمت می‌کشند، با ادبیات خطمشی‌گذاری آشنا نیستند و لذا توجه به این نکته بسیار لازم است.

○ ضعف شایسته‌محوری در انتسابات و فقدان یا ضعف نیروی متخصص؛

شایسته‌محوری را از دو جهت باید دید. یک‌زمان شایسته‌محوری به معنای فارغ‌بودن از سیاست‌گذاری است که خود ضعفی جدی است. مثلاً من اصلاً در خودروسازی هیچ تجربه‌ای ندارم؛ اما مدیرعامل شرکت خودروسازی می‌شوم. یا مثلاً تا به حال در عمرم، یک‌بار هم دانشگاه را از نزدیک ندیده‌ام؛ اما رئیس دانشگاه می‌شوم. حال اگر از این منظر نگاه کنیم، این ضعف بسیار مهم و جدی است. اما ضریب آن نسبت به جایی که منظورمان فرد متخصص در سیاست‌گذاری است، کمتر می‌دانم؛ یعنی یا تخصص عمومی آن حوزه مدنظر است یا تخصص دانش سیاست‌گذاری. اولی را از ۱۰۰، نمره ۶۰ می‌دهم و به دومی نمره ۹۰ می‌دهم. ضعف سوم در اینجا اتفاق می‌افتد که شامل ترکیب این دو مورد با هم است؛ یعنی دانش سیاست‌گذاری را ندارم و همچنین در آن حوزه هیچ تجربه‌ای ندارم و به همین دلیل شایسته این انتخاب نبودم. این یکی از ریشه‌های اصلی توفیق‌نیافتن در سیاست‌هاست.

○ تفکر جدایی سیاست از اجرا؛

من این مسئله را زیاد جدی نمی‌بینم و به‌نظر می‌رسد که اکثر مدیران ما می‌دانند که سیاست با اجرا هماهنگ است و الآن کمتر مدیری را می‌توان یافت که به هماهنگ‌نبودن میان این دو مورد یا یکدیگر قائل باشد.

○ ناکارآمدی‌های نظام اداری (مثلاً بوروکراسی)؛  
آنجایی که بحث ساختارها را مطرح کردم، ناظر به این حوزه بود. این مسئله به یک معنا روز‌به‌روز بهتر می‌شود؛ چون داریم سعی و خطا می‌کنیم و می‌فهمیم که کجا

اشکال داشتیم و سازمان را بهبود می‌دهیم؛ اما چون آزمون و خطایی جلو می‌رویم و از آن طرف هم زمان را از دست می‌دهیم، لذا این مورد هم به‌نظر من از عوامل مهم است.

○ منازعات سیاسی؛

باید دید منظور شما از منازعات سیاسی چیست. گاهی منظور منازعات داخلی است که بسیار تأثیرگذار و مهم است؛ چون هرکس فکر می‌کند که با نقد سیاست جناح مقابل خود یا مانع ایجاد کردن در مقابل سیاست جناح مقابل خود به توفیق خودش دست پیدا می‌کند؛ اما اگر منظور شما از منازعات، منازعات بیرونی و بین‌المللی باشد، تأثیر و اهمیت کمتری دارد؛ چون معتقدم آن قدر خودمان در داخل مشکلات داریم که جایی برای تأثیر منازعات بیرونی نمی‌گذارد.

○ وجود فساد و مافیای قدرتمند ذی‌نفع و تعارض منافع؛

این مسئله به حوزه مخصوص خود بستگی دارد. در برخی حوزه‌ها به‌نظرم این مسئله حتی از همه آن‌هایی که تا الآن گفتم مهم‌تر است و در برخی حوزه‌ها هم کم‌رنگ‌تر و باید در حوزه تخصصی آن متمرکز شویم. مثلاً این مورد در حوزه‌های فرهنگی نسبت به حوزه اقتصادی کم‌رنگ‌تر است. در حوزه نظام بانکی مافیای جدی ورود پیدا می‌کند؛ اما در حوزه‌های دیگر مثل آموزش و پرورش، نه اینکه مافیایی نباشد؛ اما تأثیرگذاری آن نسبت به حوزه اقتصادی کم‌رنگ‌تر است و لذا حوزه به حوزه فرق می‌کند.

○ حکمرانی جزیره‌ای و فقدان حکمرانی یکپارچه؛  
اشاره کردم که متأسفانه این موارد با هم یکپارچه جلو نمی‌روند و کاملاً تأثیر خود را می‌گذارند.

○ خلأ و مشکلات قانونی و ساختاری (برای مثال وجود مراجع تصمیم‌گیری مختلف)؛

این موضوع را در ساختار می‌بینم، لذا وجود دارد. به‌طور مثال در حوزه فرهنگ، شورای انقلاب فرهنگی و مجلس و دولت و همچنین نهادهای خاص و عام می‌خواهند سیاست‌گذاری کنند؛ درحالی که حضرت آقا در این زمینه بارها گفته‌اند که شورای انقلاب فرهنگی باید قرارگاه باشد.

○ ایدئال‌گرایی افراطی در خطمشی و توجه‌نکردن به اقتضائات خطمشی‌گذاری در دوران گذار؛

این مسئله به دولت‌ها بستگی دارد. بعضی از دولت‌ها



آن قدر منفعلند که سیاست‌های‌شان اصلاً جواب نمی‌دهد. لذا به صورت کلی‌تر باید گفت در اینجا بحث بر سر غلبه احساس بر دانش است؛ یعنی این احساس یک‌جایی به سمت ایدئال‌گرایی افراطی سوق می‌یابد و یک‌جا هم به سمت انفعال می‌رود و در هر صورت به این شکل مؤثر است.

○ جهانی‌شدن و هجوم جریان‌های خارجی و انتقال خطمشی به کشور:

همان طور که گفتیم آن قدر مشکلات داخلی ما زیاد است که این مسئله به آن اندازه تأثیرگذار نیست. البته نه اینکه بی‌تأثیر باشد؛ اما تأثیرش اهمیت زیادی ندارد. نکته بعدی هم این است که این امر، حوزه به حوزه فرق می‌کند. مثلاً در حوزه فرهنگی هجوم بیگانه خیلی مؤثرتر می‌شود تا حوزه سیاسی و اقتصادی؛ اما اگر بخواهیم سرجمع نگاه کنیم، هرچه داخل را توانمند کنیم، هجوم خارجی کم‌اثرتر می‌شود.

○ ضعف‌های مربوط به حوزه دانشی خطمشی در دانشگاه‌ها و اندیشکده‌ها:

اشاره شد که ما در بسیاری از موارد در حوزه علم تب می‌کنیم و در حال حاضر حس می‌کنم در حوزه حکمرانی تب کرده‌ایم؛ یعنی در بسیاری مواقع وقتی صحبت از حکمرانی می‌شود، افراد بدون آنکه معنای آن را بدانند و تخصصی در این زمینه داشته باشند، بحث می‌کنند.

**رویش اندیشه** دانشکده‌های خطمشی و اندیشکده‌های مرتبط چگونه می‌توانند به اجرای کارآمدتر خطمشی عمومی در کشور کمک کنند؟

اولین کاری که باید انجام دهند، این است که خود این دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها و پژوهشکده‌ها که بر بحث حکمرانی متمرکز هستند، در استفاده از افراد چه در دوره آموزشی و چه سخنرانی‌ها و تحقیقات قاعده را حفظ کنند. به عبارت دیگر خودشان باید حرمت حکمرانی

را رعایت کنند. دومین کار این است که منسجم شوند؛ یعنی موازی‌کاری وجود نداشته باشد. به‌طور مثال شما می‌بینید که پروژه‌ای را دانشگاه امام‌صادق علیه‌السلام و همچنین دانشگاه شریف کار می‌کند که این دو دانشگاه را اصطلاحاً دانشگاه‌های هویتی می‌نامیم. البته ممکن است گفته شود که خیلی خوب است یک موضوع را از دو جنبه در دو دانشگاه بررسی می‌کنند. ما هم می‌گوییم خوب است به این شرط که منسجم باشند. مشکل ما این عدم انسجام و تخطئه کردن همدیگر است. وگرنه چه بسا خوب باشد که به یک حوزه از نظر فنی مهندسی و همچنین علوم انسانی نگاه شود.

نکته دوم این است که این مراکز باید با یکدیگر تبادل علمی داشته باشند و با هم جزیره‌ای کار نکنند و این خصلت باید در استاد و دانشجو و پژوهشگر و همچنین در جلسات نقد و گفت‌وگوی آن‌ها وجود داشته باشد. اگر آن‌ها خودشان حکمرانی درست انجام دهند، حکمرانی کشور درست می‌شود؛ اما اگر خود آن‌ها سطح حکمرانی را پایین بیاورند، طبیعتاً وضعیت کشور هم تحت‌تأثیر قرار می‌گیرد.

در اینجا باید به دو نکته مهم اشاره کنم. اولین مورد این است که حکمرانی موضوع مهم و رقابت‌پذیر و به‌نوعی سرمایه‌گذاری در جهان معاصر است. سرمایه‌گذاری در اینجا به معنای سرمایه‌گذاری انسانی و ساختاری و سیاسی است. لذا ضرورت دارد که همه استادان دانشگاهی که توانمند هستند، با حفظ آن استانداردها در این حوزه کار کنند.

نکته بعدی این است که هرچه به سمت آینده حرکت می‌کنیم، اهمیت و مشکلات حکمرانی بیشتر می‌شود و اتفاقاً برخلاف آنچه خدمت شما گفتم، هرچه به سمت آینده حرکت می‌کنیم، مشکلات ناظر بر حکمرانی‌های جهانی بر حکمرانی‌های ملی اضافه می‌شود و این بدان معناست که بیشتر چالش‌های ما در حکمرانی داخلی است و براساس محیط داخل خود را نشان می‌دهد و اگر ما این مسائل را حل نکنیم، در دوره‌ای که دور نیست، مشکلات بین‌المللی هم بر این‌ها اضافه شده و لذا ممکن است سیستم حکمرانی ما به اختلال‌های جدی دچار شود. بنابراین تا فرصت داریم، باید در جهت بهینه‌سازی، کارآمدسازی، توانمندسازی و تعالی حکمرانی خود کار کنیم که نه تنها دچار مشکل نشویم، بلکه بتوانیم با مشکلات هم مقابله کنیم. ○

معیار و ملاک، برآیند نقاط مثبت به نقاط منفی است. ما ضعف‌هایی داریم، مشکلاتی داریم، بدی‌هایی داریم؛ قوت‌هایی هم داریم، خوبی‌هایی هم داریم؛ زیبایی‌هایی هم داریم. ببینید در موازنه این دو با یکدیگر، برآیند اینها چه خواهد شد؛ آن می‌شود معیار.

بیانات مقام معظم رهبری  
در دیدار دانشگاهیان سمنان ۱۳۸۵/۰۸/۱۸



# ابزارهای خطمشی و جایگاه آن‌ها در کاربست پذیر کردن خطمشی عمومی

حمیدرضا طاهری جانبازلو

دانشجوی دکتری تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری عمومی

آنچه در این یادداشت در پی تبیین آنیم، یکی از علل شکست خطمشی است که از قضا در کشور ما هم بسیار رایج است و آن ناکامی در اجرای خطمشی عمومی به سبب عدم بهره‌بردن از ابزارهای صحیح است. در مقام توضیح باید گفت که خطمشی عمومی در فرایندی شکل می‌گیرد که به قرار زیر است:

- ادراک مشکل
- مسئله‌یابی
- شناسایی راه‌حل‌ها
- انتخاب یک راه‌حل
- مشروعیت‌بخشی
- اجرا
- ارزشیابی

در هر کدام از مراحل فوق، از ابزارهایی استفاده می‌شود. در واقع ابزارهای خطمشی، نقطه‌تلاقی عینیت‌بخشی به نظریات خطمشی در عرصه عمل است. برای مثال مسئله‌یابی جزئی از فرایند خطمشی عمومی است که به مدد استفاده از ابزارهایی که قبلاً دیگرانی تجویز کرده‌اند، می‌تواند فعلیت بهتری بیابد.

اگرچه قطعاً نمی‌توان ادعا کرد که صرفاً اتکا به استفاده از ابزارهای درست به موفقیت خطمشی منجر می‌شود، مسلم است که انتخاب ابزار صحیح شرط لازم و ضروری انکارناپذیری در موفقیت خطمشی است و بهره‌بردن از ابزارهای صحیح در مرحله اجرای خطمشی که در آن خطمشی به عینیت نزدیک‌تر می‌شود، اهمیت مضاعف می‌یابد.

در این یادداشت قصد داریم ابتدا ابزارهای رایج و متداول در خطمشی عمومی را به اختصار معرفی کنیم، سپس کاربرد آن‌ها را در حل مسائل مختلفی بیان کنیم که خطمشی‌گذاران عمومی در مراحل خطمشی‌گذاری با آن مواجه هستند.

## ابزارهای خطمشی عمومی

ابزارهای خطمشی را در دسته‌بندی کلی می‌توان به دو دسته ابزارهای تحلیلی-شناختی و ابزارهای اقدام تقسیم‌بندی کرد. ابزارهای تحلیلی-شناختی ابزارهایی هستند که خطمشی‌گذاران را در ادراک بهتر خطمشی عمومی و کاهش پیچیدگی خطمشی در مراحل مختلف خطمشی‌گذاری مدد می‌رسانند و ابزارهای اقدام، ابزارهایی هستند که کاربرد آن‌ها غالباً در عرصه اجرا و عینیت‌بخشی به دستاوردهای نظری است.

شایان ذکر است که تقسیم‌بندی ابزارهای خطمشی به دو دسته کلی ابزارهای تحلیلی-شناختی و ابزارهای اقدام تمایزی کامل و صددرصدی بین ابزارها ایجاد نمی‌کند، بلکه تمایزی کلی ایجاد می‌کند و قراردادن هر کدام از ابزارها ذیل یکی از این دو دسته به این معنی نیست که در دسته دیگر کاربرد ندارد، بلکه تبیین‌کننده کاربرد غالبی ابزار در هر کدام از این دو ساخت است.

## ابزارهای تحلیلی شناختی

### • ابزارهای مسئله‌شناسی

ابزارهای مسئله‌شناسی ابزارهایی هستند که توسط اندیشمندان خطمشی عمومی برای شناخت دقیق‌تر و بهتر مسئله



عمومی و تبدیل مشکل ادراک‌شده به مسئله خطمشی کاربرد دارند. این دسته از ابزارها می‌توانند روش‌هایی مثل تحلیل مرز، تحلیل علی، طوفان فکری، نگاشت احتجاج و تحلیل پیش‌فرض‌ها را دربرگیرند. تمام این روش‌ها در خدمت تحلیل‌گر خطمشی قرار می‌گیرند تا به او کمک کنند شناخت دقیق‌تری از مسئله در عرصه پیچیده‌ای پیدا کند.

### • تحلیل شبکه

در تحلیل شبکه عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خطمشی در کانون توجه هستند. در این رویکرد بازیگران درگیر در خطمشی‌گذاری و روابط بین آن‌ها بررسی می‌شود. در این تحلیل روابط بین بازیگران از منظر میزان سازگاری، تعارض یا چانه‌زنی بین آن‌ها بررسی می‌شود. بازیگران هم‌جهت‌شناسایی می‌شوند و در دسته‌های مختلف قرار می‌گیرند و در نهایت در تحلیل شبکه مشخص می‌شود که هر دسته از بازیگران چقدر بر جریان خطمشی نفوذ دارند و خطمشی را به کدام سو هدایت می‌کنند. همچنین از تحلیل شبکه می‌توان طرح‌های اجرایی نیز استخراج کرد. تحلیل‌گر با تأمل بر خروجی حاصل از تحلیل شبکه می‌تواند طرح‌هایی را برای افزایش نفوذ دسته‌ای از بازیگران و کاهش نفوذ دسته‌ای دیگر، ایجاد ائتلاف میان دسته‌ای از بازیگران یا فرافکنی دسته‌ای دیگر، شکل‌دهی دسته جدیدی از ذی‌نفعان و... ایجاد کند.

تحلیل شبکه می‌تواند از توزیع ساختار قدرت در میان بازیگران تبیین خوبی ارائه دهد و میزان تمرکز و یا عدم تمرکز در کانون تصمیم‌گیری و اثرگذاری را مشخص کند.

نکته شایان توجه دیگر این است که تحلیل شبکه خود به‌عنوان ابزاری مفید برای تحلیل‌های دیگر در خطمشی از قبیل

تحلیل بازیگر، تحلیل ظرفیت و تحلیل تعارض منافع به‌شمار می‌آید.

همچنین در تحلیل شبکه استفاده از مدل‌های صوری و نمودارها برای به تصویر کشیدن شبکه خطمشی امری رایج است.

### • تحلیل ظرفیت

تعاریف مختلفی از ظرفیت خطمشی ارائه شده است. عده‌ای ظرفیت خطمشی را به بازیگران بالقوه‌ای تعبیر کرده‌اند که هر دولت برای طی فرایند خطمشی عمومی می‌تواند از آن استفاده کند. همچنین در تعاریف دیگر ظرفیت خطمشی را به توان دولت برای درپیش‌گرفتن گزینه‌های خطمشی بهتر نسبت داده‌اند؛ یا در تعریف دیگری شاخصه اصلی ظرفیت خطمشی را توانایی راهبری خطمشی توسط دولت دانسته‌اند. در تعریف کلی می‌توان ظرفیت خطمشی را به منابع دراختیار دولت برای اجرای بهینه خطمشی عمومی نسبت داد. این منابع اعم از بازیگران، منابع نهادی، ساختاری، بودجه‌ای، قانونی و... است. تحلیل‌گر ظرفیت درواقع به دنبال این است که کشف کند چه منابعی برای اجرای بهینه خطمشی عمومی دراختیار دولت است. این منابع اعم از منابع بالفعل و منابع بالقوه است. از جمله این منابع می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- مشارکت عمومی: مشارکت عمومی و همکاری افکار عمومی جزء قوی‌ترین تضمین‌کننده‌های اجرای موفق خطمشی است.
  - زیرساخت‌های قانونی: هرچه زیرساخت‌های قانونی با خطمشی مدنظر سازگارتر باشند، اجرای خطمشی سهولت بیشتری می‌یابد.
  - منابع مالی: منابع مالی گزینه اول خطمشی‌گذاران برای اجرای یک خطمشی عمومی است. هدایت جریان پول به‌سمت یک خطمشی خاص، امید موفقیت را در آن خطمشی تقویت می‌کند.
  - بازیگران خطمشی: هرچه بازیگران مؤثر، هم‌راستایی بیشتری با خطمشی عمومی داشته باشند، امکان موفقیت خطمشی افزایش می‌یابد.
  - توانایی تصمیم‌گیری و رهبری: مدیر و رهبر خوب می‌تواند از کمترین منابع بیشترین دستاوردها را به‌دست آورد و در طرف مقابل نیز مدیر و رهبر ناکارآمد می‌تواند حداقلی‌ترین نتایج را از بیشترین منابع به‌دست آورد.
  - نهادها: نهادها قواعدی هستند که در میان اعضای جامعه پذیرفته شده‌اند و به‌عنوان پیش‌فرض در ورای بسیاری از انتخاب‌ها و تصمیمات آن‌ها نهفته است. هم‌راستایی بیشتر خطمشی عمومی با نهادها، موافقت اجتماعی بیشتری را به‌دنبال می‌آورد که اجرای بهتر خطمشی عمومی را تضمین می‌کند.
- همان‌طور که مشخص است، تحلیل ظرفیت تحلیلی فراگیر است که هدف آن افزایش بینش خطمشی‌گذاران به منابع در دسترس برای اجرای بهتر خطمشی عمومی است. از این جهت تحلیل ظرفیت می‌تواند متضمن تحلیل‌های دیگر از جمله تحلیل بازیگر و تحلیل نهادی باشد.

### • تحلیل سیستمی

تحلیل‌های سیستمی یکی از متقدم‌ترین تحلیل‌های رایج در خطمشی است که هنوز رونق خود را در ادبیات موضوع این شاخه علمی از دست نداده است. خطمشی‌گذارانی که خطمشی را در عینیت آن درک کرده‌اند و به تکرر عناصر دخیل در خطمشی‌های عمومی واقف هستند، به‌خوبی اهمیت تحلیل سیستمی را درک می‌کنند. نگاه سیستمی به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند که ضمن ادراک مجزای عناصر هر سیستم بتوانند آن‌ها را در ارتباطی کلی با هم دیگر نیز در نظر بگیرند. در تحلیل سیستمی به‌جای اینکه متغیرهای دخیل در خطمشی به‌عنوان جزایر جدا از هم تحلیل شوند، به‌عنوان اجزای به‌هم‌مرتبط از یک کل در نظر گرفته می‌شوند که در صورت عملکرد صحیح، هم‌افزایی خواهند داشت و عملکرد صحیح هر جزء بر اجزای دیگر اثر مثبت دارد و عملکرد منفی هر جزء نیز در کل سیستم اثر منفی دارد. در تحلیل سیستمی عملکرد کل هر سیستم چیزی فراتر از جمع عملکرد تک‌تک عناصر و اجزای آن سیستم است.

علی‌رغم اینکه رد پای مبانی تحلیل سیستم را در نظریه‌های جمع‌گرا می‌توان دنبال کرد، به دلیل ارائه چهارچوبی برای امکان مدیریت یکپارچه و منسجم در محیط پیچیده خطمشی عمومی، تجزیه و تحلیل سیستمی مورد توجه بیشتر

خطمشی‌گذاران و پژوهشگران خطمشی واقع شده است.

### • تحلیل کمی خطمشی

تحلیل کمی خطمشی نوعاً در مرحله تصمیم‌گیری به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند. این تحلیل‌ها که بیشتر بر روش‌های سلسله‌مراتبی و رتبه‌بندی مثل ahp, topsis, dematel استوار است، می‌توانند به خطمشی‌گذاران در رتبه‌بندی متغیرهای دخیل در خطمشی براساس میزان اثرگذاری کمک کنند. همچنین در انتخاب بین بدیل‌های خطمشی نیز تحلیل‌های کمی می‌توانند به خطمشی‌گذاران یاری رسانند.

علاوه‌براین روش‌های مبتنی بر تحلیل کمی در تحلیل‌های مرتبط با بودجه و مباحث مالی نیز غالبیت دارند. همچنین روش‌های آماری که دسته وسیعی از روش‌های کمی را دربرمی‌گیرد، نقش بسیار پررنگی در تجزیه و تحلیل‌های مرتبط با خطمشی دارند؛ چراکه جهان خطمشی عرصه بسیار وسیعی است که در آن روش‌های آماری به کسب داده و اطلاعات از جهان خطمشی یا تعمیم پیامدهای یک تصمیم از یک جامعه نمونه به جامعه خطمشی کمک شایانی می‌کند.

### ابزارهای مرتبط با اقدام

این دسته از ابزارها برخلاف ابزارهای دسته قبل بیشتر ماهیت اجرایی دارند و در مرحله گذار از اندیشه و تحلیل به فعل و عمل بروز و ظهور بیشتری می‌یابند. در ادامه مهم‌ترین ابزارهای مرتبط با اقدام را مرور می‌کنیم:

### • ابزارهای مالی

در گذشته در بحث از تحلیل ظرفیت خطمشی بیان کردیم که ابزارهای مالی ابتدایی‌ترین ابزارهایی هستند که خطمشی‌گذاران در پی حل یک مسئله عمومی به آن رجوع می‌کنند. گرچه ممکن است خیلی ساده و ابتدایی به‌نظر برسد، به هر حال گریزی از این واقعیت نیست که هر جا جریان پول بیشتر باشد، افراد بیشتری به دنبال آن کشیده خواهند شد. به همین دلیل است که نوعاً شاهد آن هستیم که بخش‌هایی از دولت که کنترل بودجه را در دست دارند، اثرگذاری شگرفی در جهت‌گیری خطمشی‌های عمومی دارند. به همین دلیل مدیریت جریان بودجه در دولت‌ها از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. بسیار دیده‌ایم که خطمشی‌هایی که محتوای خوبی داشته‌اند، به دلیل اینکه در آن‌ها تدابیر کافی و صحیح درباره محل کسب اعتبارها پیش‌بینی نشده است، به شکست انجامیده‌اند.

### • ارزشیابی

ارزشیابی خطمشی از موضوعات بسیار پررونق در خطمشی عمومی است. ارزشیابی خطمشی که ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی را دربردارد، مسئول شناخت انحرافات خطمشی عمومی از جریان اصیل خود و اصلاح آن است. از آنجا که ماهیت اصلاحی بودن ارزشیابی حائز اهمیت فراوان است، ارزشیابی خطمشی را در زمره ابزارهای مرتبط با اقدام گنجانده‌ایم.

ارزشیابی اگرچه در فرایند خطمشی به‌صورت پسینی و در آخرین مرحله از فرایند خطمشی عمومی ذکر می‌شود، کاربرد آن به‌صورت موازی در تمام جریان خطمشی عمومی متداول است. امروزه ارزشیابی به‌عنوان سرعت‌گیر خطمشی یا مانعی بر سر راه خطمشی مطرح نیست، بلکه ارزشیابی جریان موازی فرایند خطمشی است که در جهت تحقق هرچه بهتر خطمشی‌گذاری در خدمت خطمشی‌گذاران قرار می‌گیرد. امروزه ارزشیابی بیش از «نه» گفتن‌ها، دغدغه ایجاد دارند.

اثرسنجی خطمشی شاخه بسیار پراهمیتی از ارزشیابی خطمشی عمومی است که بسیار مورد توجه جهان علمی خطمشی عمومی قرار گرفته است. اهمیت اثرسنجی از آن جهت است که به خطمشی نه فقط در افق کوتاه‌مدت و در افق تحقق خروجی‌ها، بلکه در افق بلندمدت و افق تحقق اثرات بلندمدت توجه می‌کند. اثراتی که نوعاً ناخواسته و پیش‌بینی نشده هستند و دامنه آن به سایر حوزه‌های خطمشی عمومی کشیده می‌شود. امروزه اثرسنجی خطمشی به‌منظور تقویت یکپارچگی و کل‌نگری به جریان خطمشی عمومی و صیانت از حریم بسیاری از حوزه‌های خطمشی از اثرات نامطلوب سایر خطمشی‌ها، بسیار پراهمیت و پرکاربرد است.


### • ابزارهای تنظیمی

خطمشی‌گذاران به سبب اختیارداشتن در تصمیم‌گیری و اجرای عمومی، به ابزار تنظیم‌گری مجهز می‌شوند. در

خطمشی‌ها نهادساز هستند و همچنین تحت‌تأثیر نهادها نیز قرار می‌گیرند. نهاد متغیر میانجی در خطمشی عمومی است. لذا نهادها شتاب‌دهنده خطمشی‌هایی هستند که سازگاری بیشینه با آن‌ها داشته باشند و همچنین محدودکننده خطمشی‌هایی خواهند بود که ناسازگار با نهادها باشند.

در مطالعات نهادی تأثیر متقابل خطمشی‌ها بر جامعه خطمشی از مجرای نهادها بررسی می‌شود. خطمشی‌ها اگرچه ابتدائاً خود متأثر از نهادها هستند، در نهایت خطمشی‌هایی که بتوانند قاعده‌ای اجتماعی ایجاد کنند که به مرور زمان جامعه‌پذیر شود، خود نهادساز هستند.

قائلین به تفکر نهادی تلاش می‌کنند که از نهادها به‌عنوان ظرفیت خطمشی استفاده کنند تا اثرگذاری خطمشی را بیشینه کنند و همچنین از چهارچوب‌ها و سازوکارهای نهادی در خطمشی‌گذاری استفاده می‌کنند و به‌عبارت دیگر خطمشی جدیدی را به مثابه نهادی جدید مورد توجه قرار می‌دهند.

در آثار علمی مرتبط با ابزارهای خطمشی، دسته‌بندی‌های بسیار متنوعی از این موضوع ارائه شده است. ما در این یادداشت تلاش کردیم ضمن مدنظر قراردادن این دسته‌بندی‌ها، از ابزارهای خطمشی عمومی تعریف مختصری ارائه کنیم تا رهنمون اندیشمندان خطمشی برای تدوین خطمشی کاربردی‌تر باشد. موضوع ابزارهای خطمشی عمومی حوزه مطالعاتی بسیار پررنگ و پررونقی در مطالعات خطمشی عمومی در جهان است که مع‌الأسف در کشور ما توجه درخوری به آن نشده است. امید است که با عطف نظر بیشتر اندیشمندان و فعالان خطمشی عمومی به این حوزه از مطالعات خطمشی، زین پس شاهد تدوین خطمشی‌های کاربردی‌تری در کشور عزیزمان باشیم. 

## منابع

- Ali, Mohammad (2013): Assessment of Policy Instruments. In Mohammad Ali (Ed.): Sustainability assessment. Context of resource and environmental policy. Amsterdam, Boston: Elsevier Academic Press, pp. 99–106.
- Capano, Giliberto; Lippi, Andrea (2017): How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. In Policy Sci 50 (2), pp. 269–293. DOI: 10.1007/s11077-016-9267-8.
- Designing Government. From Instruments to Governance (2005). With assistance of PEARL ELIADIS, MARGARET M. HILL, Michael Howlett: McGill-Queen's University Press. Available online at <http://www.jstor.org/stable/j.cttq938d>.
- Franco Vargas, María Helena; Roldán Restrepo, Daniela (2019): The instruments of public policy A transdisciplinary look. In Cuadernos de Administración (Universidad del Valle) 35 (63), pp. 101–113.
- Hanekom, S. X. (1987): Public Policy: Framework and Instrument for Action: Oxford University Press, South Africa. Available online at <https://books.google.com/books?id=2TR2AAAACAAJ>.
- Hill, Michael J.; Hupe, Peter L. (2002): Implementing public policy. Governance in theory and practice / Michael Hill and Peter Hupe. London: SAGE Publications Ltd (Sage politics texts).

خطمشی عمومی از لحظه پیشنهاد خطمشی تا آخرین مراحل اجرای آن منافع ذی‌نفعانی تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. عده‌ای از خطمشی عمومی منتفع می‌گردند و عده‌ای از خطمشی عمومی متضرر می‌شوند. به هر حال ذی‌نفعان برای اینکه از منافع حاصل از خطمشی بهره‌مند شوند یا از ضررهای آن در امان باشند و منافع خود را حفظ کنند، رفتارهای خاصی می‌کنند. به این اثر، اثر تنظیم‌گری خطمشی عمومی گفته می‌شود. این اثرگذاری رفتاری وقتی به مرور زمان تکرار شود و با مقاومت نهادی روبه‌رو نباشد، رفته‌رفته به قواعد پذیرفته‌شده اجتماعی تبدیل می‌شوند و بدین ترتیب نهادهای جدیدی را پدید می‌آورند. براین اساس می‌توان گفت ابزارهای تنظیمی، ناشی از اعمال اقتدار دولت برای کنترل رفتار عمومی است. نکته شایان توجه در ابزارهای تنظیمی این است که تنظیم رفتار کانون توجه این ابزارهاست و با پیدایش ادبیات تنظیم‌گری در خطمشی عمومی، خطمشی‌گذاران به‌جای نادیده گرفتن رفتار عمومی و اکتفا به جریان سخت خطمشی بالا به پایین، به همراه کردن مخاطبان، با جریان خطمشی عمومی التماس ورزیده‌اند؛ اگرچه هنوز هم فرد مقهور محیط خود پنداشته می‌شود و بنای تنظیم‌گری بر این است که با اعمال تنظیم‌گرهایی که افراد با آن‌ها در ارتباط هستند، رفتار آن‌ها را دستخوش تغییر کنیم.

همچنین رفته‌رفته اثرسنجی تنظیم‌گری خطمشی نیز مورد توجه خطمشی‌گذاران قرار گرفت. به نحوی که به تنظیم‌گری‌هایی که معلول اثرات بلندمدت خطمشی عمومی بودند نیز توجه شد.

## • ابزارهای رفتاری

ابزارهای رفتاری از بدیع‌ترین ابزارهای مورد توجه خطمشی‌گذاران است. رفتارگرایان اتکای چشمگیری به مطالعات روان‌شناسی، به‌خصوص روان‌شناسی اجتماعی کاربردی دارند. رفتارگرایان نیز همانند تنظیم‌گرایان به دنبال تغییر رفتار هستند؛ ولی به‌جای آنکه بر تنظیم‌گرهای سخت اتکا کنند، برای تغییر رفتار افراد از درون به ابزارهای نرم می‌پردازند. درواقع می‌توان چنین گفت که تنظیم‌گرایان با متغیرهای محیطی مستقیماً فعل انسان را مورد توجه قرار می‌دهند؛ ولی رفتارگرایان با متغیرهای محیطی در تلاشند برای تغییر فعل انسان، بر فکر و روان انسان اثر بگذارند. آن‌ها اعتقاد دارند که رفتار آدمی تجلی نظام فکری و روانی اوست. در نتیجه برای تغییر رفتار مخاطبین خطمشی از مجرای القاءات فکری و روانی می‌کوشند. اگر ابزارهای خطمشی را در طیفی سخت به نرم طبقه‌بندی کنیم، رفتارگرایان در انتهاالیه ابزارهای نرم خطمشی قرار دارند. در رفتارگرایی دیگر از قهر و اجبار خبری نیست. آن‌ها قائلند کنشگری انسان در مواجهه با محیط خود بیش از آن چیزی است که سنت‌گرایان خطمشی می‌پنداشتند.

خطمشی‌گذار در رفتارگرایی به نوبه خود روان‌شناسی خیره است. او از سازوکار رفتاری انسان شناخت دقیقی دارد و به‌خوبی می‌داند که طی چه سازوکاری فکر و روان انسان به رفتار منتهی می‌شود. در نتیجه می‌کوشد بر فکر و روان انسان اثر بگذارد تا از مجرای آن به رفتار مورد نظر خود دست یابد. البته روان‌شناسی مورد بحث در خطمشی رفتاری، روان‌شناسی انتزاعی درگیر در نظریات روان‌شناسی نیست، بلکه نوعی از روان‌شناسی است که انسان را در جامعه تحلیل روانی می‌کند و با استفاده از تکنیک‌های روان‌شناسی به دنبال تغییر رفتار اجتماعی اوست و نکته جالب توجه درباره خطمشی رفتاری این است که در خطمشی رفتاری به‌جای القای مستقیم و آشکار فکر یا خصیصه روانی به مخاطب، بیشتر به تغییر فکر و روان آدمی از مجرای میانبرهای ذهنی و تلنگرهای رفتاری می‌پردازند.

## • ابزارهای ساختاری

ابزارهای ساختاری سخت‌ترین و رسمی‌ترین نوع ابزارهای در اختیار خطمشی‌گذاران است. ابزارهای ساختاری شامل اعمال نفوذ و قدرت خطمشی‌گذاران با تکیه بر اختیارات و قدرت قاهره خود بر مخاطبان خطمشی، از طریق مجاری رسمی و مشروعی قانونی است. ابزارهای ساختاری پرکاربردترین ابزار در خطمشی‌گذاری سنتی است و ماهیتی کاملاً بالا به پایین دارند.

## • ابزارهای نهادی

مطالعات نهادی یکی از پرکاربردترین و پربحث‌ترین حوزه‌های مطالعاتی در علوم اجتماعی است که به فراخور، کاربرد گسترده‌ای نیز در خطمشی عمومی یافته است. تعاریف مختلفی از نهاد ارائه شده است؛ ولی آنچه در اینجا مدنظر ماست، اینکه نهاد به آن دسته از قواعد اجتماعی گفته می‌شود که مقبولیت عمومی دارند و در جامعه رسوخ یافته‌اند. به اختصار می‌توان گفت نهاد قواعد اجتماعی جامعه‌پذیر شده است.



**گفت‌وگو با دکتر مرتضی جوانعلی‌آذر**  
**عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت**  
**دانشگاه امام صادق (ع)**

## انسجام خطمشی و موانع آن



**روشن‌ان‌بیشه** لطفاً قدری درباره معنا و اهمیت موضوع

یکپارچگی خطمشی‌ها مطالبی را بیان بفرمایید.

یکپارچگی خطمشی به صورت کلان یعنی هدفی که از یکپارچگی خطمشی پی گرفته می‌شود، با اصطلاحات و کلمات متفاوتی که در حوزه خطمشی‌گذاری دنبال شده است. از نمونه اصطلاحات این حوزه می‌توان به سه مورد اشاره کرد؛ هم‌سانی و هم‌نوایی خطمشی بین دستگاه‌های اجرایی، انسجام و هم‌سویی خطمشی‌ها و مفاهیم عدم انسجام و ناهم‌سویی.

کلمات مختلفی برای دغدغه‌ای مشترک وجود دارد که همه این‌ها به وجهی، در سطحی و به سبکی، این موضوع را مورد توجه قرار داده‌اند و مثل هم نیستند. مثلاً بعضی‌ها همکاری را لایه اول دانسته و هم‌سانی را در لایه بالاتر می‌بینند یا مثلاً یکپارچگی خطمشی را در قله‌ای می‌بینند؛ اما در هر صورت تصور من این است که همه این مفاهیم و مفهوم‌پردازی‌های علمی برای هدف واحدی اتفاق افتاده و آن هدف چیزی نیست جز هم‌راستابودن خطمشی‌ها برای اثربخشی خطمشی‌ها به نحو هم‌افزا. یا حداقل اگر هم‌افزا نیستند، همدیگر را خنثی نکنند و دیگر نوعی از اتلاف منابع را شاهد نباشیم.

در اینجا مثالی می‌زنم. فرض کنید رئیس‌جمهور در جایگاه عالی‌ترین مقام اجرایی کشور، مطلبی را در حوزه حجاب ابلاغ می‌کند و از آن طرف این مسئله امواجی هم در جامعه دارد که بسیاری به آن واکنش نشان می‌دهند. مسئله عدم انسجام خطمشی اینجا است که مثلاً در مجموعه‌ای مثل وزارت فرهنگ و ارشاد ممکن است به یک‌سری فیلم‌ها مجوز داده شود و به یک‌سری از مجموعه‌ها هم مثل شبکه‌های نمایش خانگی مجوز داده شود که خود این‌ها ترویج بی‌حجابی هستند؛ یعنی انگار برخی کارهای خود دولت با برخی کارهای دیگر آن همخوانی ندارد. یا بیلبوردهایی در بزرگراه‌ها مشاهده می‌شود که ممکن است تصاویری از هنرپیشه‌های زن در آن قرار داده شده که به نوعی گویای این مطلب است که ما در مملکت این نوع حجاب را به رسمیت می‌شناسیم و به این فیلم مجوز داده‌ایم؛ درحالی که این خانم‌ها اصلاً حجاب مناسبی ندارند. از این طرف هم فرض کنید که می‌گوییم حجاب باید حجاب اسلامی باشد و ارزش‌های اسلامی باید رعایت شود و اگر رعایت نشود، بنیان خانواده سست می‌شود و... .

این نکته چیزی است که احساس می‌کنیم همه مردم هم می‌دانند که اصلاً مسئله حجاب برای دولت جدی نیست. در اینجا منظور از دولت، شخص رئیس‌جمهور و غیر ایشان نیست؛ بلکه منظور این است که همه وضع موجود را پذیرفته‌اند و ما فقط داریم یک‌سری منابع را اتلاف می‌کنیم. از یک طرف به یک‌سری مجموعه‌ها با عنوان مجموعه‌هایی که متولی و متصدی امر به معروف و نهی از منکر هستند، بودجه می‌دهیم و از طرف دیگر هم ممکن است برخی دستگاه‌ها خودشان به نحو سیستمی منکرات را ترویج کنند.

همه این‌ها به نوعی اتلاف هزینه است و این ایده هم‌نوایی و همکاری و انسجام و هم‌سویی و یکپارچگی به دنبال این است که جلوی اتلاف هزینه‌ها را بگیرد تا خطمشی‌ها به هدف برسند و به تعبیری خطمشی‌های دولت همدیگر را نخورند و اگر هم بشود که این‌ها با یکدیگر هم‌افزا شوند، خیلی عالی خواهد شد.

**روشن‌ان‌بیشه** عوامل کاهش سطح انسجام خطمشی‌ها چیست؟

اگر بخواهیم عوامل کاهش یا موانع انسجام خطمشی را نام ببریم، این موارد در کارهای تحقیقی به ۵۰ مورد هم رسیده است. واقعا موانع خیلی متعدد است و البته ضریب اهمیت آن هم با یکدیگر فرق می‌کند؛ اما به هر حال این عوامل وجود دارند و وقتی که وجود دارند، شاهد آن هستیم که اختلافاتی به وجود می‌آید و این‌ها مانع انسجام خطمشی‌ها می‌شوند.

من برخی از این‌ها را به صورت تیتروار بیان کرده و به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌کنم تا بعد به سراغ این مسئله برویم که چگونه می‌شود این‌ها را برطرف کرد. یکی از اصلی‌ترین تفاوت‌ها که من آن را مانع این انسجام می‌دانم، تقابل مبانی فلسفی و تفاوت مشی‌های فکری است که خطمشی‌گذاران به آن دچارند. در اینجا می‌توان موضوعات مختلفی را مثال زد. مثلاً چرا ما در موضوع جمعیت به جمع‌بندی نمی‌رسیم؟ بالآخره باید خطمشی‌هایی را به جریان بیندازیم تا جمعیت ایران رشد چشمگیری کند. اولین مسئله این است که تعدادی می‌گویند چه کسی گفته ما در مسئله جمعیت دچار مشکل هستیم؛ یعنی شاید برای شما این موضوع آن قدر عجیب باشد که باور نکنید تعدادی معتقدند که ما اتفاقاً روند مطلوبی را طی می‌کنیم و ایران یک مقدار معینی آب، خاک و ظرفیت دارد و ما اصلاً تا حدی

بیهوده توسعه پیدا کرده‌ایم و جمعیت باید حتی مقداری کمتر شود و جمعیت فعلی هیچ مشکلی ندارد. بالاخره در دوره‌های موالیید زیاد بود و ممکن است در دوره دیگر پیرمرد و پیرزنان زیادی داشته باشیم و باید برای آن موقع فکر کنیم. در غیر این صورت اینکه ما دائماً حرف از توسعه می‌زنیم، درست نیست؛ چراکه نه آب زیادی داریم و نه ظرفیت تولید غلات داریم و وقتی که بخواهیم در همه این‌ها وابسته باشیم، اصلاً نمی‌توانیم به پیش برویم و لذا مسئله جمعیت اصلاً مشکلی ندارد. یک نگاه این است.

نگاه دیگری که می‌گوید جمعیت مشکل دارد، باز هم در مرحله اجرا افتراقات جدی دارد؛ مثلاً جریانی می‌گوید که این غربالگری‌ها باعث می‌شود مقدار زیادی از افراد از دست بروند و به اسم غربالگری حذف می‌شوند و بلافاصله دیگری که سابقه وزارت هم دارد و شخصی با مطالعات زیاد است، می‌گوید شما دارید با حذف غربالگری، نسل بیماری را به جامعه تحویل می‌دهید و اتفاقاً اگر پای صحبت‌های هر دو طرف هم بنشینید، می‌بینید که واقعاً نکاتی جدی در حرف‌های آنان وجود دارد. این بحث شبیه به تقابل میان موافقان و مخالفان واکسن کروناست. شما نمی‌توانید بگویید که این‌ها هیچ کدام ادله‌ای برای خود ندارند؛ بلکه بسیاری از آن‌ها برای حرف خود دلایل شایان توجهی دارند و لذا مسئله به این سادگی نیست.

حال وقتی این تفاوت در مبانی فکری وجود داشته باشد، باید متوجه بود که ما نمی‌توانیم خطمشی واحد پیش بگیریم و اگر هم پیش گرفتیم، معمولاً نمی‌توانیم آن را اجرایی کنیم. این یکی از اصلی‌ترین مشکلات است. دومین مانع در بحث انسجام در خطمشی این است که بعضاً خود خطمشی‌های کلانی که در جامعه باید به آن‌ها رجوع شود، با هم نمی‌سازند. فرض کنید برنامه‌های توسعه‌ای را از اول انقلاب و قبل‌تر در نظر داشتیم و بعضاً شما احساس می‌کنید که شاید خود این برنامه‌های توسعه، هم‌نوایی‌های لازم را نداشته باشند و وقتی برنامه‌های کلانی که برنامه سالانه دولت‌ها باید بر اساس آن‌ها بسته شود، خودشان با یکدیگر هم‌نوایی لازم را نداشته باشند، طبیعتاً در خطمشی‌های عملیاتی هم شاهد این موضوع خواهیم بود.

سومین عامل بحث فقدان زبان مشترک است؛ یعنی ما درباره موضوعات مختلف در کشور، زبان واحدی برای

صحبت کردن نداریم. مثلاً وقتی حوزوی‌ها درباره یک دغدغه فرهنگی صحبت می‌کنند، ممکن است از یک منظر و مبانی و مبتنی بر یک سبک نگاه، مثلاً موضوع زنان را تحلیل کنند که در آن فضای حوزوی هم کاملاً تحلیل درستی است. بعد تعداد دیگری در دانشگاه، همین موضوع را به گونه‌ای دیگر و مبتنی بر فضای فمینیسم تحلیل می‌کنند. خروجی چنین امری این می‌شود که شما احساس می‌کنید آن‌ها به شکل دیگری درباره این موضوع زنان صحبت می‌کنند. حتی در خود دانشگاه، سبک صحبت می‌کنند و روان‌شناسان به سبک دیگر و کسانی که در حوزه مردم‌شناسی کار می‌کنند، به سبک دیگری حرف می‌زنند. در اینجا احساس می‌شود ادبیات مشترکی نیست تا مفاهیم عمیقی اتفاق بیفتد. لذا نبود زبان مشترک می‌تواند یکی از آن عوامل و موانع باشد. مانع دیگر چالش‌هایی است که به نحو بیرونی وجود دارد؛ یعنی مثلاً بعضاً ما یک خطمشی را می‌خواهیم در پیش بگیریم؛ اما ناخودآگاه فشارهای بیرونی که بر کشور وارد می‌شود، باعث می‌شود خطمشی‌های ما، خطمشی‌های متعارضی شود. فرض کنید از یک طرف می‌خواهید تجارت را رونق دهید، طبیعتاً باید زمینه‌سازی کنید که صادرات فراهم شود. از یک طرف ممکن است با تحریم‌هایی روبه‌رو شوید که اگر تجارت رونق پیدا کند، یا مثلاً قیمت ارز به نحوی باشد که صادرات از ایران به صرفه باشد، احساس می‌کنید سیاست‌های حمایت از مصرف‌کننده داخلی دچار مشکل شده و کالاهای داخلی صادر می‌شود؛ اما مردم ما دستشان نمی‌رسد تا این کالا را تهیه کنند. یعنی در اوضاعی هستیم که فشارهای پیرامونی بر ما بسیار جدی است و این مسئله کار را بسیار سخت می‌کند.

یکی دیگر از موانع این است که درباره خطمشی‌گذاری، تفکر جزیره‌ای داریم و نهادهایی که متولی امر خطمشی‌گذاری هستند، جدای از هم فکر می‌کنند. مثلاً شورای انقلاب فرهنگی یک مدل فکر می‌کند و مجلس شورای اسلامی به مدل دیگری فکر می‌کند و ممکن است در مجمع تشخیص مصلحت نظام، شاهد جریان دیگری باشیم. البته این مسئله تا حدی طبیعی است؛ اما به طور کل احساس می‌شود که جریان واحدی در کشور وجود ندارد.

یکی دیگر از مشکلات این است که قلمروهای

خطمشی‌ها درست تعریف نمی‌شود؛ یعنی خطمشی‌ها به نحوی وضع می‌شوند که با یکدیگر هم‌پوشانی دارند و این مسئله باعث می‌شود یک خطمشی در حوزه خطمشی دیگری وارد می‌شود. البته این را هم بگوییم که این مسئله زیاد هم اجتناب‌پذیر نیست و مثلاً یک خطمشی اقتصادی، لاجرم ابعاد اجتماعی هم پیدا می‌کند. شما همین الآن به محض اینکه بگویید من دارم فشار می‌آورم که قیمت گوشت را برای مردم پایین نگه دارم، این خطمشی در حوزه حمایت از مصرف‌کننده است؛ اما تولیدکننده ناخودآگاه وقتی می‌بیند برایش صرفه ندارد که بخواهد با آن قیمت، گوشت گوسفند را عرضه کند، شروع به کشتن همه گوسفندها می‌کند و در این میان گوسفندهای ماده و گوسفندهای کوچک هم کشته می‌شوند و در اینجا تولیدکننده در این گمان است که نگاه داشتن آنان برایش صرفه ندارد و هر روز که پیش می‌رود، برایش هزینه می‌تراشد. لذا شروع به کشتن گوسفندان می‌کند تا برایش تبدیل به پول شود. بعد یکدفعه ظرف شش ماه و یک‌سال دیده می‌شود که قلّه قیمتی در اینجا داریم؛ چون دیگر گوسفندی نداریم که بخواهیم در بازار عرضه کنیم و قیمت گوشت هم به طرز ناگهانی نوسان پیدا می‌کند و خروجی آن از سیاست حمایت از مصرف‌کننده، به ضد مصرف‌کننده تبدیل می‌شود و این داستان می‌تواند در حوزه مسکن و... نیز اتفاق بیفتد.

بخشی از کار به این برمی‌گردد که واقعاً فضای دولتی هنوز نتوانسته با بخش خصوصی همراه شود و خروجی آن چنین می‌شود که مشکلات و چالش‌های بخش خصوصی درک نمی‌شود و این مسئله به وضع خطمشی‌هایی منجر می‌شود که بعضاً وقتی بخش خصوصی خودش را در مواجهه با این‌ها می‌بیند، این خطمشی‌ها به ضد خودش تبدیل می‌شود. دستگاه‌هایی وجود دارند با این کارکرد که خطمشی‌ها را هماهنگ کنند.

مثلاً موضوع قاچاق، موضوعی فرادستگاهی است، انتظار بر این است که خطمشی‌های نظامی و انتظامی، حوزه تولید و مصرف و مبادی رسمی مانند گمرک درگیر این مسئله باشند. یا موضوعی مثل اعتیاد که وزارت بهداشت درگیر آن است، نیروهای انتظامی هم درگیرند و ممکن است برخی نهادهای آموزشی هم درگیر باشند. در این مواقع شوراهای عالی که تعدادشان هم کم نیست، با

توجه به فضای کشور عملکرد درخشانی ندارند. مثلاً شورای عالی فضای مجازی اساساً چند جلسه تشکیل داده که بتواند بین بخش‌های مختلف، هماهنگی ایجاد کند؛ بنابراین آنجایی هم که مسئولیت هماهنگی به آنان سپرده می‌شود، معمولاً ضعیف هستند و این امر، کار را خراب می‌کند. بخشی از این عدم انسجام خطمشی‌ها، به این برمی‌گردد که مثلاً باید دو تا خطمشی به نحو موفق با هم پیش می‌رفتند تا یک حوزه موفق شود. مثلاً وقتی می‌خواهیم به طور کل وضعیت بازار پول را در کشور به سامان برسانیم، باید تمام آن حوزه‌هایی که قرار است نقدینگی را در کشور کنترل کنند، با هم هماهنگ باشند. مثلاً بورس با بانک باید به گونه‌ای هماهنگ باشند که نتیجه آن‌ها هم‌افزایی باشد.

مانع دیگر در انسجام خطمشی‌گذاری این است که فرهنگ صحیح مطالبه‌گری و پاسخگویی در کشور وجود ندارد. مثلاً در دانشکده کوچکی اگر دانشجویان احساس کنند که مثلاً معاونت دانشجویی باید امور خوابگاهی دانشجویان را برای مدرسه تابستانی پیگیری کند و معاونت پژوهشی که باید مدرسه تابستانی را راه‌اندازی کند، با معاونت دانشجویی هماهنگ نباشد، نتیجه این می‌شود که مدرسه تابستانی تشکیل می‌شود، اما خوابگاه هماهنگ نشده و بلافاصله دانشجویان مطالبه‌گری می‌کنند. این مطالبه‌گری اگر با سازوکارهای درستی همراه شود و معاونت‌ها خودشان را مسئول بدانند، خروجی آن چنین می‌شود که این مشکل را درست می‌کنند و در سال‌های بعد نیز متوجه می‌شوند نباید بگذارند کار به جایی برسد که دانشجویان مطالبه‌گری کنند.

الآن در کشور تا چه اندازه شاهد مطالبه‌گری مردم به مصوبات مجلس هستیم؟ نه زیرساخت‌های آن وجود دارد و نه ظرفیت مناسبی برای پاسخگویی نمایندگان وجود دارد. الآن نمایندگان در آخر چهارسال خود به چه کسی در مقابل عملکرد خود به عنوان اصلی‌ترین خطمشی‌گذاران کشور پاسخگو هستند؟ وقتی آنان بعد از چهارسال به شهرستان خود برمی‌گردند، در مقابل عملکرد مجلس به چه کسانی پاسخ می‌دهند؟

یکی دیگر از عوامل مهم کاهش انسجام خطمشی‌گذاری، ضعف زیرساخت‌های فناورانه است. مثلاً می‌خواهید چند خطمشی را درباره حقوق و دستمزد در دستگاه‌های مختلف اجرا کنید. می‌بینید که اطلاعات کارمندان یک

دستگاه شفاف است و دستگاه دیگر اطلاعات شفاف ندارد یا اطلاعات یک دستگاه در سامانه الف بارگزاری شده و سازمان دیگر در سامانه ب و دیگری در ج قرار دارد که با هم همخوانی ندارند.

عامل دیگر کاهش انسجام خطمشی‌گذاری، تفاوت منافع حزبی و گروهی و جناحی است و این تفاوت باعث می‌شود که خطمشی‌های متفاوتی وضع شود و شما احساس می‌کنید از یک جریان تولید در کشور حمایت می‌شود؛ اما بعد می‌بینید که فقط عده‌ای از این جریان بهره‌مند هستند. بعد هم انتظار دارید که از جریان تولیدی دیگری حمایت شود؛ اما تعدادی که تنها سودشان در وارد کردن فلان کالا است، از این جریان حمایت می‌کنند و لذا احساس می‌شود که چرخه تولید در کشور در انحصار عده‌ای خاص و صاحب‌نفوذ است که بر مبنای منافع خود در این زمینه عمل می‌کنند. مثال معروف درباره این مطلب بحث تولید چادر مشکی است که علی‌رغم وجود متقاضیان در این زمینه، تولید خاصی از آن صورت نمی‌گیرد.

**روشن‌ان‌بیشه** چه راهکارهایی برای ارتقای یکپارچگی بین قوا در جمهوری اسلامی ایران می‌توان به کار برد؟ در کشورهای مختلف دنیا چه راهکارهایی برای نایل شدن به یکپارچگی خطمشی اجرا می‌شود؟

اگر به‌خاطر داشته باشید، اولین بحثی که به آن پرداختیم، بحث تفاوت در مشی فکری خطمشی‌گذاران بود. یکی از موارد این است که ما واقعاً در بخشی از حوزه‌ها در کشور نیازمند گفتمان واحدی هستیم و البته این مطلب به معنای این نیست که بقیه نباید حرف بزنند، بلکه گفتمان واحد از دل گفت‌وگوی فعال مشارکت‌جویانه‌ای در می‌آید که در طول سالیانی اتفاق افتاده است. یعنی به این راحتی نیست که ما بگوییم مثلاً وقتی مقام معظم رهبری درباره کرسی‌های آزاداندیشی صحبت می‌کنند، چنین انتظار است که در دانشگاه‌ها درباره خیلی از مسائل ملی، خیرخواهانه و مبتنی بر یک اصول و نه به‌صورت شعاری صحبت شود و به‌مرور در جامعه باوری عمومی درباره برخی موضوعات به وجود بیاید. تا آن باور نباشد، هیچ اتفاقی نمی‌افتد. مثلاً در موضوع برجام، علی‌رغم اینکه در کشور زیاد صحبت شده، هنوز هم وقتی به سراغ مردم می‌رویم، می‌گویند برجام خوب است یا بد است؟ بعضی‌ها وقتی می‌گویند که برجام خوب است، یعنی ارتباط با دنیا خوب است. برخی دیگر که می‌گویند

برجام بد است، منظورشان این نیست که نباید با دنیا ارتباط گرفت، بلکه عقیده دارند که این ارتباط، با برجام حاصل نخواهد شد؛ یعنی هنوز مفهومی مثل برجام که چندین سال است مطرح شده، موضع مشخصی برای مردم ندارد. الان با یک‌سری قید و قیودی برای احیای برجام در حال مذاکره هستیم؛ اما هنوز در سطح مسئولینی مثل نمایندگان مجلس، وزرا و معاونین، احساس می‌شود واقعاً تکلیف مشخص نیست. در اینجا باید کمک کرد تا حدی نگاه‌ها به چنین موضوعاتی تثبیت شود در غیر این صورت این نوسانات برطرف نمی‌شود و دو دسته از نمایندگان در مقابل هم رأی‌های متفاوتی می‌دهند و با هم نزاع می‌کنند و خروجی آن هم این است که به نتیجه واحدی نمی‌رسیم.

بحث دیگر که مطرح شد، فقدان زبان مشترک بود. طبیعتاً وقتی نشست‌ها و گفت‌وگوها زیاد شود، کم‌کم به سمت زبان مشترک حرکت می‌کنیم و فهم همدلانه از مواضع افراد حاصل می‌شود. درباره شوراهای عالی، تنها راه این است که آسیب‌شناسی صورت بگیرد و ببینیم که واقعاً چرا برخی از این شوراها ناکارآمد هستند؟ سپس به سمت کارآمدسازی آن حرکت کنیم؛ اما واقعیت این است که چنین احساس می‌شود که این شوراها آن‌چنان موفق نیستند.

درباره فناوری اطلاعات باید گفت که اگر کشوری می‌خواهیم که خوب کار کند، باید به سمت زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و حکمرانی جدی براساس این زیرساخت‌ها حرکت کنیم. واقعیت این است که تا چندین سال دیگر بیشتر امور در این فضا انجام خواهد شد و اگر ما نتوانیم در آن حوزه فعال شویم، در این زمینه به موفقیت دست پیدا نمی‌کنیم.

بحث کیفیت تقنین یکی دیگر از بحث‌های مهم است. اگر در مقام تقنین و خطمشی‌گذاری در مجلس، شاهد این باشیم که خطمشی‌گذاری با کیفیتی اتفاق بیفتد، طبیعتاً خروجی کار بهتر خواهد شد. شاید برگزاری دوره‌های حرفه‌ای برای نمایندگان مجلس علی‌رغم خوب بودن عملکرد مرکز پژوهش‌های مجلس در انتقال اطلاعات، باید در سطح دانش کلی حکمرانی نمایندگان و هرکس که در حوزه خطمشی‌گذاری است، ارتقای اتفاق بیفتد و نباید فقط به دادن یک‌سری نتایج تحقیقات و توصیه‌ها بسنده کرد.

در بحث مطالبه‌گری و پاسخگویی باید الزام به

پاسخگویی ایجاد شود و شیوه‌های صحیح مطالبه‌گری به‌خصوص در زمان حاضر که فضای مجازی بستر مطالبه‌گری جدی در مردم را ایجاد کرده، در نظر گرفته شود و ما خودمان باید در این زمینه پیشگام باشیم تا بتوانیم خطمشی‌های منسجمی را پایه‌ریزی کنیم.

**روشن‌ان‌بیشه** یکی از ابعاد یکپارچگی خطمشی، یکپارچگی بین بخشی است که به‌عنوان مثال به ارتباط بین وزارتخانه‌ها مربوط است. چه راهکارهایی برای ارتقای یکپارچگی بین بخشی در جمهوری اسلامی می‌توان پیش گرفت؟

ممکن است در سطح کلان بتوانیم به یکپارچگی برسیم؛ اما باز هم در سطح اجرا و عملیات معمولاً شاهد این هستیم که هم‌نوابی و همراهی و یکپارچگی اتفاق نمی‌افتد. در سطح‌های خردتر طبیعتاً باید از راهکارهای خردتری استفاده کنیم. مثلاً اگر دو وزارتخانه مثل وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صمت قرار است حوزه غذایی مردم را تأمین کنند و یکی از طریق واردات و دیگری از طریق تولید، این‌ها باید کمیسیون مشترکی داشته باشند. البته منظور من این نیست که در حال حاضر چنین کمیسویی وجود ندارد؛ اما باید به نحو کارآمدتری شکل بگیرد و حتی مثلاً در کمیسیون کشاورزی مجلس نماینده‌ای باشد. باز هم نمی‌خواهم بگویم به معنی شوراهای عالی ناظر باشد؛ اما شوراهای هماهنگی که بتوانند به نحو تأثیرگذاری عملکرد دستگاه‌ها را هماهنگ کنند، یکی از بهترین راه‌هاست. باید توجه کرد که ما هر قدر هم که در حوزه تقنین کیفیت بالایی داشته باشیم، باز هم در حوزه اجرا دچار مشکل هستیم.

**روشن‌ان‌بیشه** یکی از مشکلات حکمرانی در ایران فقدان یکپارچگی در سیاست‌های دولت‌های متمادی است؛ به نحوی که هر دولت می‌تواند به کلی مسیر متفاوتی از دولت دیگر را پیش گیرد و بدین صورت به سیاست‌های بلندمدت در ایران نمی‌توان امید داشت. چه راهکاری برای ایجاد یکپارچگی بین دولتی می‌توان پیش گرفت؟

همان طور که اشاره کردید، این مسئله بسیار مهم است که در ایران رویکردها و نوسانات دولت‌ها بسیار زیاد است و تفاوت مبنای فکری در حوزه اداره جامعه، میان دولت‌ها وجود دارد و دولت‌ها هم چون احساس می‌کنند که باید خیلی زود به دستاوردهایی رسید تا موفقیت‌ها را در انتخاب‌های بعدی تکرار کنند، خروجی و نتیجه آن

چنین می‌شود که به سمت کارهای کوتاه‌مدت گرایش پیدا کنند تا بتوانند باز هم از مردم رأی بگیرند. با این مسئله باید چگونه برخورد کرد؟ بخشی از این مسئله، همین شوراهای عالی است؛ به شرطی که درست کار کنند. بخش دیگر ارتقای کیفیت خطمشی‌گذاری است. بخش دیگر تقویت نهادهای حرفه‌ای است که دائماً رصد کنند و به مردم به نحو آزاد گزارش دهند تا عملکرد دولت‌ها به معنای فراجربی و فراجنایی نمایانده شود و مردم بفهمند که این‌ها دقیقاً چه کاری انجام می‌دهند و بتوانند فراتر از این تبلیغاتی که در دوره هر دولت اتفاق می‌افتد، ارزیابی کنند.

نهادهای عالی ارتقای کیفیت خطمشی‌گذاری؛ وجود نهادهای حرفه‌ای که بتوانند سیاست‌ها را به نحو مستمری ارزیابی کنند و نشان بدهند که آیا واقعاً عملکرد دولت‌ها بهبود پیدا می‌کند یا نه و بتوانند همین‌ها را به شاخصه‌ای تبدیل کنند و به مردم گزارش دهند، لازم است.

**روشن‌ان‌بیشه** کدام دسته از ابزارهای خطمشی را می‌توان در ایجاد یکپارچگی خطمشی به کار گرفت؟ نقش فناوری اطلاعات در یکپارچه‌سازی خطمشی عمومی چیست؟

ابزارهای خطمشی اعم از ابزارهای اقتاعی گرفته تا ابزارهای تشویقی و تنبیهی دسته‌بندی‌های متعددی دارند. شما می‌توانید این‌ها را به‌صورت موضوعی و موضعی دسته‌بندی کنید. اما به‌نظر می‌رسد که باید از تمامی ابزارهایی که در حوزه اجرای خطمشی داریم، برای بحث انسجام خطمشی‌ها استفاده کنیم و این‌گونه نیست که فقط به دسته خاصی از ابزارهای خطمشی محدود باشد و چون سؤال بعدی شما درباره نقش فناوری اطلاعات در یکپارچگی خطمشی عمومی است، قبلاً هم در این باره توضیحاتی را عرض کرده‌ام. یک‌سری زیرسازیه‌ها و ایجاد زیرساخت‌ها در حوزه فناوری اطلاعات برای اینکه ابزارهای جدیدی را برای خودش خلق کند می‌تواند دست دولت را باز کند تا با آن‌ها خیلی بیشتر به انسجام خطمشی کمک کند. ●



# یکپارچگی خطمشی؛ مروری مختصر بر مهم‌ترین راه‌حل‌های تحقق انسجام در خطمشی‌گذاری عمومی



نیماقشنگی و حمیدرضا طاهری جانبازلو

خطمشی‌گذاری عمومی از جهات مختلف پیچیدگی‌های فراوانی دارد. تکرر حوزه‌های خطمشی عمومی (اعم از حوزه‌های انرژی، امنیت، بهداشت و سلامت، جمعیت، خانواده، اشتغال، مسکن، محیط زیست و...)، متغیرهای محیطی گسترده و پیچیده، تنوع و تکرر ذی‌نفعان مرتبط با خطمشی، پیچیدگی‌های فرایند خطمشی عمومی، پیچیدگی ماهوی مسائل اجتماعی، همه و همه عواملی هستند که پیچیدگی عرصه خطمشی عمومی را به دنبال دارند.

نوفا راه‌حل اولیه خطمشی‌گذاران در مواجهه با چنین پیچیدگی‌هایی این است که خطمشی‌های عمومی را طی فرایند تقسیم کار، به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف واگذار می‌کنند و هر کدام از آن‌ها نیز به تناسب پیچیدگی خطمشی محول شده، به تقسیم کارهایی در ذیل خود اقدام می‌کنند. بدین ترتیب جزایر خطمشی‌گذاری پدید می‌آید که در هر کدام از این جزایر دسته‌ای از خطمشی‌گذاران با استفاده از بودجه و سایر امکاناتی که در فرایند تقسیم کار برای آن‌ها تمهید شده است، به حل مسئله محول شده اقدام می‌کنند. اگرچه این جزایر خطمشی هماهنگی درونی دارند، هماهنگی بیرونی بین آن‌ها حداقلی است. این امر درحالی اتفاق می‌افتد که مسائل اجتماعی ماهیتاً با هم آمیخته و درهم تنیده هستند و چنین تقسیم کار جزیره‌ای اگرچه در کوتاه‌مدت مشغله‌های خطمشی‌گذاران را می‌کاهد، در بلندمدت مشکلات دیگری را به‌بار می‌آورد؛ مشکلاتی که ناشی از تأثیر و تأثر مغفول‌مانده در حوزه‌های مختلف خطمشی عمومی است.

همچنین نوع دیگری از بخشی‌نگری نیز در ارتباطات بیرونی دولت با مراجع خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری کلان اتفاق می‌افتد. برای مثال در کشور خودمان می‌توان به انسجام‌نداشتن و تصمیم‌گیری‌های ناهمسوی قوه مجریه، مجلس، قوه قضائیه و شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد که اگر تدابیر صحیحی برای هماهنگی بین آن‌ها وجود نداشته باشد، گسستی در حکمرانی عمومی ایجاد می‌گردد.

نوع دیگری از بخشی‌نگری در خطمشی عمومی بخشی‌نگری زمانی است و عمده‌ترین علت آن کوتاه‌بودن عمر دولت‌هاست. دولت‌ها معمولاً عمری چهار تا هشت‌ساله دارند و در این دوران عمر خود تلاش می‌کنند بیشترین خروجی‌ها را به جهان خطمشی عرضه کنند تا ادراک وجود دولتی کارآمد را در جهان خطمشی ایجاد کنند. به همین دلیل دولت‌ها نوعاً تن به سیاست‌های بلندمدت‌تری نمی‌دهند که در بازه‌های زمانی طولانی‌تر به ثمر می‌نشینند و همین خود عامل ایجاد خلأ دیگری در حکمرانی یکپارچه می‌گردد. آنچه انسجام‌نداشتن و نایکپارچگی را دوچندان می‌کند، تفاوت در تصمیم‌گیری‌های دولت‌های پیاپی در مواجهه با مسائل مشابه است که به سبب آن، دولت جدید

بنایی را که دولت قبل گذاشته خراب می‌کند و خود بنای جدید می‌نهد.

اندیشمندان خطمشی در مواجهه با مسئله بخشی‌نگری در خطمشی عمومی راه‌حل‌های متعددی را ارائه کرده‌اند که به قرار زیر هستند:

## • ارزشیابی زمینه‌ای

ارزشیابی زمینه‌ای در مقابل ارزشیابی فرایندی قرار دارد. ارزشیابی فرایندی جزئی از فرایند خطمشی است که حیطة نظارت آن، حیطة مرتبط با خطمشی است؛ اما ارزشیابی زمینه‌ای توسط قوای فرادولتی (مثل مجمع تشخیص مصلحت نظام یا شورای نگهبان در کشور ما) انجام می‌شود. ارزشیابی زمینه‌ای جزئی از فرایند خطمشی عمومی نیست و خطمشی‌گذار برای به ثمر رساندن خطمشی خود به مراجعه به قوای فرادولتی مدنظر نیازی ندارند؛ اما به‌خوبی می‌دانند که ارزشیابان زمینه‌ای مواظب آن‌ها هستند و در صورتی که خطمشی آن‌ها انسجام و یکپارچگی خطمشی را مخدوش کند، مورد سؤال قرار می‌گیرند و باید پاسخ‌های قانع‌کننده ارائه کنند یا اینکه اصلاحاتی در خطمشی خود ایجاد کنند. نهادهای ناظر فرادولتی به ارزشیابانی مجهز هستند که خطمشی‌ها را از حیث سازگاری افقی با خطمشی‌های هم‌عرض و سازگاری عمومی با خطمشی‌های کلان‌تر دیده‌بانی می‌کنند و در صورت بروز خطا و مشکل هشدارهایی را اعلام می‌کنند و در صورت نیاز با اختیاراتی که دارند، خطمشی‌گذاران را به اصلاح وادار می‌کنند.

مشکل اصلی در این سبک از ارزشیابی، غلبه پستی‌بودن در آن است. به عبارت دیگر بسیاری از خطمشی‌ها، خطمشی‌های ناگفته‌ای هستند که در طی فرایند بازی به ثمر می‌نشینند و زمانی ارزشیاب و ناظر به آن پی می‌برد که به مرحله اجرا رسیده‌اند و از آنجا که اصلاح خطمشی‌هایی که فرایند اجرا را طی می‌کنند، هزینه‌بردار است و همچنین به القای عدم انسجام به جهان خطمشی منجر می‌شود، نوعاً ارزشیابان برای گریز از تبعات بعدی، تن به چنین اصلاحاتی نمی‌دهند.

## • اثرسنجی خطمشی

خطمشی‌های عمومی را در هر انتزاع می‌توان به خطمشی‌های اثرگذار و اثرپذیر دسته‌بندی کرد. وجه تقسیم در این تقسیم‌بندی نیز اثرات کوتاه‌مدت هستند. در مقام توضیح باید گفت در افق کوتاه‌مدت برخی خطمشی‌های عمومی، از جمله خطمشی‌های اقتصادی و تقنینی بر برخی دیگر از حوزه‌های خطمشی (از قبیل خطمشی‌های خانواده، جمعیت، ازدواج، جنسیت و...) اثرگذاری بیشتری دارند؛ اما در افق تحلیل بلندمدت این تأثیر و تأثر دگرگون می‌شود؛ چراکه حوزه‌هایش مثل جمعیت، خانواده و محیط زیست، بنیادهای حیات اجتماعی هستند که در بلندمدت بر همه ابعاد اجتماعی دیگر اثر می‌گذارند.

اثرسنجی خطمشی برای مصونیت از حریم حوزه‌های بنیادی خطمشی از اثرات نامطلوب خطمشی‌های دیگر و حتی جهت‌دهی نظام خطمشی برای تقویت این حوزه‌ها کارایی دارد. ساختارهای درون‌دولتی، ساختارهای فرادولتی و حتی فعالان اجتماعی چنین سبکی از ارزشیابی را می‌توانند محقق کنند. ایده اثرسنجی خطمشی در واقع برآمده از واقعیت درهم‌تنیدگی عرصه‌های اجتماعی است و کار اثرسنجی این است که این واقعیت مخفی را عیان کند. در این روش آنچه به انسجام‌بخشی به خطمشی عمومی منجر می‌شود، در واقع رهگیری ارتباطات غیرملموس حوزه‌های مختلف خطمشی از مجرای تأثیر و تأثر متقابل بین آن‌ها و دخیل کردن این نظام تأثیرات در تصمیمات خطمشی است.

اما اثرسنجی خطمشی با دشواری‌هایی نیز همراه است. مورد اول به ماهیت اثرات بلندمدت خطمشی مربوط است. اثرات بلندمدت در فرایند علت و معلولی چندسلسله‌ای پدید می‌آیند و به همین دلیل نوعاً نامشهود و ناخواسته هستند. مورد دیگر این است که دولت‌ها و متولیان حوزه‌های خطمشی به دنبال اثبات کارآمدی در حوزه تخصصی خود هستند و به عدول کردن از کارآمدی بیشتر در حوزه تخصصی خود برای اصلاح اثرات بلندمدت در یک حوزه دیگر حاضر نیستند. آنچه مزید بر علت است، اینکه نوعاً بودجه‌ها و اختیارات نیز براساس حوزه‌های خطمشی زودبازده تخصیص داده می‌شود و قدرت صاحبان خطمشی‌های زودبازده و اثرگذار برای تبعیت‌نکردن نتایج اثرسنجی‌های بلندمدت زیاد است. مورد دیگر این است که دیگر اجزای جهان خطمشی و حتی ذی‌نفعان عمومی نیز حاضرند منافع آتی خود را به پای منافع فعلی قربانی کنند؛ چراکه منافع فعلی نقد است و منافع آتی نسبی. با این حال اثرسنجی خطمشی به انضمام تدابیر خاص برای مواجهه با این چالش‌ها می‌تواند ابزار مفیدی برای انسجام‌بخشی به خطمشی عمومی باشد.

• **قوای هماهنگ کننده فرادولتی**

در این راه حل انسجام خطمشی بین دولت‌های متمادی و همچنین بین قوه مجریه و قوای حاکمیتی دیگر از طریق ساختارهای هماهنگ کننده فرادولتی که تصمیمات آن‌ها برای همگان الزام آور است، اتفاق می‌افتد. برای مثال ستادهای عالی که حول مسائل مختلف شکل می‌گیرند، یکی از این ساختارهای فرادولتی هستند. اعضای این ستادها به تناسب، ترکیبی از اعضای حقوقی مختلفی است که بر عملکرد دولت‌ها در مواجهه با موضوع تخصصی ستاد نظارت کرده و همچنین مصوبه‌های کلانی را تنظیم می‌کنند که برای همه دولت‌ها الزام آور است و هر دولتی باید سهم خود را در تحقق این مصوبات ایفا کند.

• **تجزیه و تحلیل سیستمی**

تجزیه و تحلیل سیستمی امروزه در شاخه‌های مختلف علوم اجتماعی بسیار پرکاربرد است. نظریه سیستمی بیش از آنکه ابزار جدیدی (instrument) برای حل مسئله خطمشی ارائه کند، رویکرد (approach)، افق نگاه و منظر (perspective) جدید پیش روی خطمشی‌گذاران برای درک متفاوت از خطمشی ارائه می‌کند. آنچه وجه امتیاز اصلی نگاه سیستمی است، تجزیه کل نگر (در مقابل تجزیه جزء نگر) و در پی آن، ترکیب کل نگر است.

به بیان دیگر در نگاه سیستمی نیز تجزیه و تقسیم کار برای تخصصی شدن موضوعات وجود دارد؛ ولی وجه اعتبار تجزیه و تقسیم کار این است که هر جزء اثر مثبتی در کل ایفا کند. به عبارتی جزء مجزای سیستم تا زمانی اعتبار دارد که در خدمت کل قرار گیرد و اگر از آن عدول کند، منهدم می‌شود. در تجزیه و تحلیل سیستمی به استعاره موجود زنده تمسک می‌شود. در یک موجود زنده وقتی همه سلول‌ها و عناصر هماهنگ با هم در جهت رشد کل فعالیت می‌کنند، حیات به صورت نرمال و ایدئال ادامه می‌یابد؛ ولی زمانی که یک سلول دچار ناکارآمدی شد، در مسیر رشد کل ایجاد وقفه می‌کند و همین باعث می‌شود که اجزای دیگر در جهت اصلاح یا حذف آن تلاش کنند؛ همان طور که در یک بدن گلوبول‌های سفید به ترمیم سلول‌های بیمار می‌پردازند. پس تفاوت تجزیه سیستمی و تجزیه غیرسیستمی در این است که در تجزیه سیستمی اجزا پس از تجزیه به حال خود رها نمی‌شوند، بلکه همسویی منفعت جزء با منفعت کل، شرط بقای جزء است. به همین جهت تحلیل و ارزشیابی کل نگر همواره در سیستم جاری و ساری است.

• **تحلیل شبکه**

گفتیم که یکی از وجوه ایجاد پیچیدگی، تکرر و عدم انسجام در خطمشی تعدد بازیگران خطمشی است. هر خطمشی از زمان پیدایش خود منافع بازیگران متفاوت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بازیگران نیز در جهت کسب منفعت بیشتر از خطمشی عمومی و به میزان توانایی و نفوذی که دارند، برای جهت‌دهی به خطمشی عمومی تلاش می‌کنند. حال اگر منافع یک بازیگر در خطمشی خاصی منحصر باشد، انگیزه آن بازیگر برای اعمال نفوذ بر خطمشی نیز بیشتر می‌شود. در تحلیل شبکه (network analysis) بازیگران دخیل در خطمشی و نظام روابط بین آن‌ها شناسایی می‌شود تا از این مجرا برابند روابط و تعامل آن‌ها در خطمشی عمومی شناخته شود. تفاوت تحلیل گران شبکه با دیگران این است که تحلیل گر شبکه خود را یگانه کنش گر مؤثر در خطمشی نمی‌بیند؛ بلکه دیگر ذی‌نفعانی را که هر کدام به نحوی می‌توانند بر خطمشی اثر بگذارند نیز می‌شناسد. اگر تحلیل شبکه در حوزه‌های مختلف خطمشی عمومی گسترده شود، آنگاه در تصمیمات هر حوزه خطمشی، تمام دیگر بازیگران کنشگر خطمشی نیز مورد توجه قرار می‌گیرند و بدین ترتیب انسجام در خطمشی تقویت می‌شود.

• **واگذاری وظایف دولت‌ها**

راه حل دیگر واگذاری وظایف دولت‌ها به سازمان‌های مستقلی است که حیاط بلندمدت‌تری نسبت به دولت دارند. اگر چه ممکن است هر دولت برای کاشتی که برداشت آن را دولت دیگر انجام می‌دهد، انگیزه کافی نداشته باشد، این مسئله در خصوص سازمان یا شرکت‌های مستقل منتفی است. این راه حل برای کاهش بخشی‌نگری بین دولتی کاربرد دارد. اما نقطه ضعف اساسی این راه حل آن است که خطمشی بیشتر در حوزه‌های اقتصادی کاربرد دارند و در حوزه‌های غیر اقتصادی که سود مادی به دنبال ندارد، نوعاً کاربردی نیست.

• **تقویت پاسخگویی خطمشی‌گذاران**

همواره در موضوعات مختلف نخبگان و اندیشمندان، فعالان اجتماعی و رسانه‌هایی وجود دارند که درباره موضوع

اجتماعی خاصی مثل عدالت اجتماعی، فقرزدایی، انسجام خانواده، کاهش جرم و... دغدغه‌مند هستند و توانایی همراه کردن بخشی از جهان خطمشی را با خود نیز دارند. شفافیت خطمشی‌گذاری و الزام خطمشی‌گذاران به پاسخگویی درباره عملکرد خود و آزادی بیان مشروع، همگی در کنار هم خطمشی‌گذاران را به توجه به دیگر حوزه‌های تحت تأثیر از حوزه تخصصی خودشان ملزم می‌کند و فشار افکار عمومی مهم‌ترین تضمین کننده این الزام است. یکی از محدودیت‌های این راه حل مواجهه با خطمشی‌های نهان است. خطمشی‌هایی که خطمشی‌گذاران بدون آنکه به صورت رسمی آن را اعلام کنند، در ضمن خطمشی‌های دیگر آن را دنبال می‌کنند و نوعاً جهان خطمشی با تأخیر درباره آن آگاه می‌شوند. همچنین محدودیت دیگر این راه حل این است که همه خطمشی‌ها قابلیت آشکارسازی و شفاف‌سازی را ندارند.

• **ابلاغ سیاست‌های کلی**

راه حل دیگر ابلاغ سیاست‌های کلی است. خطمشی‌گذاران عالی سیاست‌های کلی را ارائه می‌کنند و همه دولت‌ها و قوای مختلف حاکمیتی به حرکت در چهارچوب آن ملزم هستند. هدف از این راه حل تحدید اختیارات و دامنه خطمشی‌گذاری دولت‌های مختلف است. سیاست‌های کلی خانواده، جمعیت، سلامت و... در کشور ما نمونه‌ای از این سیاست‌های کلی هستند.

اما مشکل اصلی سیاست‌های کلی این است که نوعاً در سیاست‌های کلی تمهیدات اجرایی و اداری اندیشیده نمی‌شود و همچنین مجریان خطمشی از تصمیم‌گیران جدا هستند. در نتیجه تمام چالش‌های مربوط به جدایی سیاست از اداره بر سیاست‌های کلی نیز مترتب است.

آنچه گذشت مروری مختصر بر مهم‌ترین راه‌حل‌هایی است که اندیشمندان خطمشی عمومی برای حل مسئله گسست خطمشی به آن پرداخته‌اند. از آنجا که گسست خطمشی یکی از مسائل مبتلابه کشور ما در خطمشی‌گذاری عمومی است، امید است که با اهتمام پژوهشگران خطمشی به تبیین مسووتر و اجرایی‌تر این راه‌حل‌ها و کاربرد آن در حوزه‌های مختلف خطمشی عمومی، بتوانند گامی در افزایش انسجام و یکپارچگی خطمشی در کشورمان بردارند. ❁

**منابع**

میری، سیدمهدی؛ خسروپناه، عبدالحسین؛ حمیدی‌زاده، علی؛ اخوان‌علوی، سیدحسین؛ رحمتی، محمدحسین. در تکاپوی یکپارچگی در نظام خطمشی‌گذاری عمومی؛ الگوی پیکره واحد حکمرانی و خطمشی عمومی. راهبرد، ۲۷(۸۶)، ۱۳۹۷.

Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. Policy studies, 38(6), 553-570.

Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. Policy Sciences, 49(3), 211-231.

Meijers, E., & Stead, D. (2004, December). Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review. In Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration. Berlin.

Briassoulis, H. (2004). Policy integration for complex policy problems: What, why and how. Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration, Berlin, 3-4.

Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. Planning theory & practice, 10(3), 317-332.



■ ایجاد رفاه عمومی، بر طرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول ۲۸، ۲۱، ۳، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضاء می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی-ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضروری و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود.

بخشی از سیاست‌های ابلاغی تأمین اجتماعی از سوی مقام معظم رهبری

۱۴۰۱/۱/۲۱

## آسیب‌شناسی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

الزامات ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی

امر خلاقانه و تقلید هوشمندانه؛ گامی به سوی ایجاد اثری مرجع

آسیب‌شناسی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

شایسته‌سالاری در انتصابات صندوق‌های بازنشستگی

راهکارهای عملیاتی مواجهه با چالش‌های حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی



**گفت‌وگو با دکتر محمد ابراهیم جواهری**  
عضو هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی

## الزامات ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی

**روشن‌ان‌بیشه** در مواجهه با اجرای سیاست‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب دربارهٔ صندوق‌های بازنشستگی چه خلأهای قانونی وجود دارد؟

در چند سال گذشته، مرکز پژوهش‌های مجلس با موضوع چالش‌های کل صندوق‌های بازنشستگی در مجلس نهم کاری انجام داد که بسیار خوب و مفید درآمد و خواندن آن خالی از لطف نیست؛ چراکه به‌خوبی توضیح می‌دهد که چه اتفاقی افتاده که صندوق‌ها به این وضع دچار شده‌اند. بیشترین مسئله در این زمینه، بحث قوانین بود. در بحث قوانین هم تقریباً پنجاه درصد دولت مقصر بود که خود آن‌ها این پیشنهادهای را دادند و پنجاه درصد دیگر هم به مجلس برمی‌گشت؛ اما در اذهان عمومی چنین تصور می‌شود که شاید برخی قوانینی که برای صندوق‌ها بار مالی داشته و سیستم را به هم زده، با مجلس بوده است؛ حال آنکه چنین نیست و اگر به دقت نگاه کنیم، می‌بینیم که دولت‌ها هم در بعضی از موارد، باعث برهم‌زدن سیستم شده‌اند. آن‌ها پیشنهاد کرده‌اند که قوانین به سرعت تغییر کند که در غیر این صورت، صندوق‌ها دچار چالش می‌شوند و دیگر نمی‌توان آن را جمع کرد.

من در اینجا می‌خواهم به اصل مطلب بپردازم؛ چون اگر بخواهم وارد مصداق‌ها شوم، مسئله مشخصی است و همه می‌دانند که باید در مسئله سن بازنشستگی اصلاحات پارامتریک، سیستمی و فنی صورت بگیرد و بحث‌هایی از این قبیل؛ یعنی روی این مسائل کار شده و نمونه آن هم سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری بود که فصل‌الخطاب این کار شد که مسائل و مصادیق مشخص است و باید این کارها انجام شود.

اما اگر بخواهم دقیقاً بیان کنم که مشکل چیست، باید بگویم وقتی مرکز پژوهش‌های مجلس در صحن غیرعلنی حاضر شد و گزارش داد، وزیر آن زمان هم گزارش داد و همچنین رئیس سازمان تأمین اجتماعی که مرحوم نوربخش بود، گزارشی ارائه کرد. در صحن اعلام شد که بلافاصله مجلس و دولت بنشینند و قوانینی را برای ما بیاورند تا ما آن را اصلاح کنیم. ما هم نشستیم و طرحی را آماده کردیم و به رئیس مجلس فرستادیم که آن زمان آقای لاریجانی بود. ایشان هم به کمیسیون ارجاع داد و بعد هم این طرح همان‌طور ماند و هیچ اتفاقی نیفتاد.

می‌خواهم بگویم که مشکلات مشخص است و راهکارها هم معین شده؛ اما عزم جدی برای اجرا و حل آن نیست. به نظر من سیاست‌های ابلاغی حضرت آقا فرصتی طلایی برای سه قوه است که عزم خود را جزم کرده و این کارها را انجام دهند. پس اولین نکته‌ای که می‌تواند این مشکلات را رفع کند، عزم جدی همگانی و تصمیمی مهم برای انجام آن است. الآن بعد از ابلاغ این سیاست‌ها عزمی به‌وجود آمده و همه دوباره نشستند تا لایحه بنویسند و تغییراتی بدهند؛ از اصلاحات ساختاری گرفته تا اصلاحات پارامتری. حال اینکه چقدر عزم جدی برای این کار وجود دارد و چه کسانی حاضرند آبروی خود را در این راه فدا کنند و کار را به نتیجه برسانند، چیزی است که در آینده روشن خواهد شد.

ما در حدود پنج، شش سال پیش دو تقسیم‌بندی انجام دادیم: یکی خلأهای قانونی در سازمان تأمین اجتماعی و دیگری اصلاحات قانونی؛ یعنی گفتیم طبق این تقسیم‌بندی باید مشخص کنیم که چه مواردی مربوط به خلأ قانونی است و چه مواردی نیازمند به اصلاحات است. اصلاحات را بعضی از معاونت‌ها به صورت جسته‌گریخته مشخص کرده‌اند که فرضاً اصلاح قانون بیمه کارگران ساختمانی یا اصلاح بیمه حمایتی‌ها پیشنهاد شده که انجام گیرد.

به‌طور کل در بحث خلأ قانونی، آنچه که متوجه حاکمیت است، اصل ۲۹ قانون اساسی است. این مسئله جدی است که هفت میلیون سرپرست خانواده و ۲۴ میلیون نفر تحت پوشش هیچ بیمه پایه اجتماعی نیستند. ممکن است بگویم که تعداد بسیار اندکی از آن‌ها کسانی هستند که افراد ثروتمندی هستند و وضع مالی آن‌ها خوب است و به بیمه نیازی ندارند؛ اما بسیاری از آن‌ها که تقریباً نود درصد از این افراد را شامل می‌شود، هیچ بیمه‌ای نداشته و کافی است اتفاقی برایش بیفتد تا خانواده او به فقر مطلق دچار شود؛ چون هیچ پوشش بیمه‌ای ندارد.

به نظر من بیشترین خلأیی که در سیاست‌ها گفته شده و جای آن در قانون خالی است، بیمه فراگیر است؛ یعنی کف جامعه بیمه ندارد و ما بعد از چهار سال هنوز به اصل ۲۹ قانون اساسی عمل نکرده‌ایم.

**روشن‌ان‌بیشه** آیا به نظر شما راهکارهای عملیاتی برای اصلاح قوانین و عوامل پارامتریک صندوق‌های

## بازنشستگی وجود دارد؟

اولین راهکار برای این مسئله، فعال شدن روابط عمومی است؛ یعنی ما اول باید رسانه را تقویت کنیم. حال در این رسانه، خود ذی‌نفعان یا تشکل‌های کارگری و کارفرمایی می‌توانند توجیه شوند یا حتی دیگران را توجیه کنند. نخبگان باید توجیه شوند و توجیه کنند. صداوسیما هم به همین ترتیب و خلاصه باید فضا آن‌چنان به‌خوبی آموزش داده شود تا برای همه پذیرفتنی شود. مثل یارانه‌ها که در زمان خودش چنان در این فضا خوب آموزش داده شده بود که همه قائل بودند خوب است و این کار باید انجام بشود و تحمل اصلاحات و آزادسازی نرخ‌ها را داشتند؛ چراکه به مردم آموزش داده شده و این کار در آنان دغدغه‌ای ایجاد کرده بود. به‌نظر من اولین راهکار ایجاد دغدغه در ذی‌نفعان است به‌طوری که تاب اجتماعی را داشته باشند و با ظرافتی به آنان بگوئیم که آیا می‌دانید صندوق‌های بازنشستگی در دنیا به چه صورت است؟ آیا می‌دانید نحوه بازنشستگی در کشورهای پیشرفته چگونه است؟ آیا می‌دانید درمان در دیگر کشورها به چه شکل است؟ آیا می‌دانید سن بازنشستگی در دیگر کشورها چگونه تعریف شده است اما در کشور ما فلان مقدار میانگین دارد؟

به عبارت دیگر ما باید در جامعه هدفمان با آن تاب اجتماعی که با خود دارد، روشنگری ایجاد کنیم که ذهنیت‌ها آماده باشد و مسئولین ما اعم از مجلس و دولت این‌قدر نترسند و در حال حاضر هم بهترین زمان برای اجرای چنین کاری است. لذا من اولین راهکار را روشنگری و عزم جدی مجلس و دولت می‌دانم؛ چون بالاخره این کار به اصلاحات هم نیاز دارد و اصلاحات به عزم جدی نیازمند است.

## روشن‌ان‌ریشه - آیا حرکت از مدل DB به DC راه‌حل صحیحی برای خروج از بحران است؟

در اکثر کشورهای دنیا بهترین حالت، حرکت به DC است؛ اما اینکه ما بخواهیم به سرعت از DB به DC حرکت کنیم، اصلاً امکان‌پذیر نیست؛ چون زیرساخت آن آماده نیست. تا ما آن تجمیع صندوق‌ها، ادغام بعضی از آن‌ها و اصلاحشان را انجام ندهیم، اصلاً نمی‌توانیم به سمت DC حرکت کنیم؛ چون بودجه ما برای این کار کفاف نمی‌دهد و اصلاً نمی‌توانیم این کار را انجام دهیم. لذا تا زمانی که زیرساخت‌های آن در جامعه ما فراهم نشود، اصلاً امکان‌پذیر نیست که به سمت DC

حرکت کنیم؛ اما به‌صورت کلی حرکت به این سمت بسیار مطلوب است؛ به شرط آنکه زمینه‌های لازم برای حرکت به سمت آن فراهم شود.

## روشن‌ان‌ریشه - آیا بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی

بر کاهش وابستگی صندوق‌ها به دولت تأثیری دارد؟ پاسخ: حرف من این است که چرا ما به آنچه که سود خوبی دارد، ورود نکنیم؟ ما که تا الآن این‌همه وام گرفته‌ایم، با همین بنگاه‌داری بود که توانسته‌ایم از عهده آن بریباییم. باین‌حال باید خلاصه شویم در سه یا چهار هولدینگ ابرقدرت که سود خوبی به ما بدهد؛ نه در این وضعیت فعلی که قرار داریم.

به‌نظر من بیشترین خلأیی که در سیاست‌ها گفته شده و جای آن در قانون خالی است، بیمه فراگیر است؛ یعنی کف جامعه بیمه ندارد و ما بعد از چهار سال هنوز به اصل ۲۹ قانون اساسی عمل نکرده‌ایم.

## روشن‌ان‌ریشه - چه درس‌هایی از تجارب جهانی سایر کشورها نظیر یونان در مواجهه با بحران صندوق‌های بازنشستگی برای شما وجود دارد؟

بهترین درس، این است که یاد بگیریم مردم را توجیه کنیم؛ یعنی تا دانش مردم را افزایش ندهیم، اگر بخواهیم دفعتاً کاری را انجام دهیم، به مشکل می‌خوریم؛ چون ذی‌نفعان نمی‌گذارند؛ چراکه تشکل‌های قوی دارند. برای مثال اگر بخواهیم کاری درباره کارگران انجام دهیم، تا با افراد این صنف وارد مشورت نشده و با آن‌ها تشریک مساعی نکنیم، آن‌ها مانع از این کار می‌شوند. ما خیلی قوانینی داشته‌ایم که می‌خواستیم تصویب شود و این ذی‌نفعان عکس آن را عمل کردند و در مجلس هم رأی نیاورد.

به هر ترتیب توجیه مردم و افزایش دانش آنان در این زمینه امری مهم است و مردم هم اگر متوجه شوند که این صندوقی که برای خودشان است، باید تداوم داشته باشد تا در زمان بازنشستگی از آن استفاده شود، قطعاً استقبال می‌کنند.

این را هم بگوئیم که ما باید بعضی از موارد را پلکانی

انجام دهیم. مثلاً ممکن است در یونان برخی از کارها دفعتاً انجام شود؛ اما در بعضی از کشورها مثل آمریکا، انگلستان، استرالیا و کانادا که تغییرات پارامتریک را انجام داده‌اند، دیده می‌شود که این کارها را پلکانی و مبتنی بر زمان انجام داده‌اند؛ یعنی مثلاً گفته‌اند ده سال بعد، دو سال به سن بازنشستگی اضافه می‌شود تا با این حالت پلکانی، کسانی که برای زندگی آینده خود برنامه‌ریزی می‌کنند، دچار مشکل نشوند. فرض کنید من می‌خواهم بازنشسته شوم و همه زندگی‌ام را برنامه‌ریزی می‌کنم؛ اما ناگهان می‌گویند که دو سال دیگر به سن بازنشستگی اضافه شده است. واقعیت این است که همه این اصلاحاتی که از آن صحبت می‌شود، ۱۰ سال پیش و ۱۵ سال پیش هم از آن صحبت می‌شد. ما اگر همان ۱۵ سال پیش به آرامی قوانینی را گذاشته بودیم و گفته بودیم که سالی، شش‌ماه اضافه شود، الآن دیگر این مسائل را نداشتیم و هیچ‌کس هم معترض نبود و برنامه زندگی مردم هم سر جای خودش باقی بود.

## روشن‌ان‌ریشه - درباره بحث بیمه فراگیر که به آن اشاره شد، اگر بخواهیم عموم جامعه و قشر ضعیف را تحت پوشش قرار دهیم که بعد از مدتی درآمد بازنشستگی را هم داشته باشند، امکان چنین کاری وجود دارد؟ منابع چنین کاری از کجا تأمین می‌شود؟

بله. اعتقاد من این است که امکان چنین کاری وجود دارد و در این زمینه پیشنهادهایی هم دارم. این همه پولی را که در امور مختلف هزینه می‌شود، می‌توان برای بیمه پایه استفاده کرد، منتها با توجه به آزمون و سنج. برای مثال الآن بیمه‌های قالی‌بافی، همه را دربرمی‌گیرد؛ کارگاه‌های زیر پنج‌هزار نفر را مشمول می‌کند. ما به‌جای معافیت‌دادن به کسی که واقعاً مشکلی ندارد، باید آن را به کسی که واقعاً مشکل دارد بدهیم؛ اما وارد اجرای این کار نشدیم و الآن معافیت را به کسانی می‌دهیم که اصلاً متوجه نیستند که معافیت دارند یا ندارند. همیشه این مثال زده می‌شود که یک صافکاری در بالای شهر چقدر درآمد دارد و در پایین شهر چقدر درآمد دارد و هر دو هم از معافیت بیمه‌ای استفاده می‌کنند. ما می‌گوییم که آن معافیت‌های بیمه‌ای را بر اساس آزمون و سنج بگذاریم و حتی ضریب آن را تغییر دهیم. مثلاً الآن می‌گوییم برای همه هفت‌درصد باشد؛ اما چه اشکالی دارد که یکی را ده‌درصد بگیریم و دیگری را پانزده‌درصد و دیگری را شش‌درصد؟ متأسفانه هنوز وارد این بحث


نشده و چند بار هم این بحث را به مجلس برده‌ایم و مجلس هم مصوب کرد؛ اما چون در بودجه بود، گفته‌اند ماهیت قانون دائم بودجه‌ای ندارد و باید حتماً قانون دائم بیاید. ما هم آن را در طرحی با عنوان توانمندسازی به‌صورت پارامتریک آورده‌ایم.

## روشن‌ان‌ریشه - اینکه می‌فرمایید عزم جدی همگانی برای این کار هنوز وجود ندارد تا بتوان هم‌افزایی ایجاد کرد، آیا نمی‌توان یک نهاد فراقوه‌ای برای این مسئله ایجاد کرد که پیگیر آن باشد؟

قطعاً دولت باید بانی این کار باشد و قوه مجریه باید لایحه‌ای بنویسد و به مجلس ببرد. لذا باید حتماً لایحه تنظیم شود و به مجلس برود؛ اما باز هم می‌گوئیم که با این سیاست‌های موجود، فرصتی طلایی در ایجاد این عزم برای انجام کار می‌بینم؛ چراکه برای این سیاست‌ها زمان گذاشته شده است. به‌نظر من این سیاست‌ها باید به چند بخش تقسیم شود. یک بخش این است که اصلاح آیین‌نامه‌ای و ضربتی باید صورت بگیرد. بخش‌هایی هم اصلاً به قانون‌گذاری نیازی ندارند و سیاست‌ها خیلی صریح به شما می‌گویند که قوانین قبلی وجود داشته و بر زمین مانده و این‌ها را باید خیلی سریع عملیاتی کرد. برخی موارد هم به لایحه و اصلاح قانون نیاز دارد؛ یعنی ما باید سه بخش را تعریف کنیم تا بتوانیم این کار را انجام دهیم و همه را نباید به اصلاح قانون و نوشتن لایحه منوط کنیم.

## روشن‌ان‌ریشه - بایسته‌های ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی در ایران چیست؟

حضرت آقا تأکید می‌کنند که بروید و نظام جامع تأمین اجتماعی بنویسید. حال از کجا منابع آن را تأمین کنیم؟ از محل یارانه‌ها و از منابع عمومی. اگر ما بخواهیم چنین نظام جامع تأمین اجتماعی را ایجاد کنیم، باید نظام چند لایه را اجرا کنیم. این بحث در بند چهار سیاست‌های کلی نظام هم آمده است.

به هر ترتیب با توجه به اینکه در مسائل مربوط به این موضوع ابتدا پیشنهاد از سوی دولت به مجلس داده می‌شود و مجلس هم آن را پیگیری می‌کند، من به ذهنم می‌آید که دولت از الآن که مشغول نوشتن لایحه است، حتماً باید در تدوین آن از نمایندگان مجلس کمک بگیرد که دوباره این لایحه به مجلس نرود و بخواهد تغییرات سنگینی در آن ایجاد شود. اگر چنین شود، در کار دولت نیز تسریعی حاصل می‌شود. 



**گفت‌وگو با دکتر سید مجتبی امامی**  
معاون پژوهش و فناوری دانشگاه امام صادق (ع)

## امر خلاقانه و تقلید هوشمندانه؛

## گامی به سوی ایجاد اثری مرجع



**روشن‌ان‌بیشه** بررسی فرایند خطمشی‌گذاری عمومی در جهان و به‌خصوص در ایران نشان می‌دهد که خطمشی‌گذاران در مرحله شناسایی راه‌حل‌ها نوعاً به‌جای اینکه طرحی نو در اندازند، یا آگاهانه سراغ راه‌حل‌هایی می‌روند که دیگر کشورها در مسائل مشابه پیش گرفته‌اند یا ناخودآگاه متأثر از اوضاع فراملی راه‌حلی طراحی می‌کنند. متأسفانه این تقلید در کشور ما علی‌رغم نظام سیاسی منحصر به فرد و تمایزات پارادایمی برجسته، بسیار افسارگسیخته و معمولاً بدون ضابطه است؛ در نتیجه ضروری است خطمشی‌گذاری عمومی در ایران از منظر تقلید خطمشی تحلیل شود. حال آیا از تقلید خطمشی گریزی وجود دارد و آیا هر تقلیدی نکوهیده است؟

تقریباً می‌توان گفت اکثر انسان‌ها از تقلید ناگزیرند و در همه امور زندگی آن‌ها تقلیدهایی شکل می‌گیرد و خطمشی‌گذاری و نحوه اداره جامعه یکی از آن عرصه‌هاست. مثلاً آیا می‌توانید بگویید در لباس پوشیدن، غذا خوردن، ادامه تحصیل و... تقلید نکرده‌اید؟ شاید اصلاً باید کل عمر خود را بگردید و چند مورد به‌سختی پیدا کنید که در آن تقلیدی نکرده باشید؛ اما مهم این است که چگونه، کجا و از چه کسی و با چه هدفی تقلید انجام می‌شود؟ بنابراین تقلید فی‌نفسه امری نکوهیده نیست و از طبیعت انسان است؛ اما آنچه نکوهیده است، انواعی از تقلید است که شامل تقلیدهای سطح پایین، تقلیدهای ناخودآگاه، تقلیدهای کورکورانه، تقلیدهای از سر تسلیم و ذلت می‌شود و به یک اندازه نکوهیده نیستند.

**چه تفاوتی بین تقلید آگاهانه و صحیح و تقلید کورکورانه و ناصحیح در خطمشی است؟**

من به یک طیف قائل هستم؛ نه یک دوگانه که بگوییم تقلید نکوهیده و تقلید شایسته. به نظر من این بحث طیفی چند بعدی است که شامل تقلید ناآگاهانه، تقلید صوری و... می‌شود که خود این‌ها هم هر کدام کمبودی دارند و در عین حال نسبت به شکل قبلی خود بالاتر هستند. حال تقلید از چه کسی صورت می‌گیرد؟ مثلاً شما بروید و از حکومت حضرت علی (ع) تقلید کنید. این کار که اشکالی ندارد؛ اما گاهی از استکبار تقلید می‌کنید یا از کسی تقلید می‌کنید که بین این دو الگو است؛ مثلاً از حکومت غزنویان تقلید می‌کنید که در عین حال که سنی بودند، تا حدی هم تمدن و حکومتی

داشتند.

بحث دیگر تقلید، این بود که در چه چیزی باید تقلید کرد؛ مثلاً اگر جوانی در نوع لباس خودش از آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها تقلید می‌کند و فرد دیگری هم در نحوه اداره جامعه و اداره شرکت خود از آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها تقلید می‌کند و با متد آن‌ها با کارمند خود رفتار می‌کند، کدام مورد بدتر است؟ آیا نمی‌توان میان امر جمعی و فردی ارزش‌گذاری کرد که کدام یک بدتر است؟ مورد دوم به‌نظر بدتر می‌آید. پس اجمالاً اگر فردی شرکتی را با تقلید از نحوه رفتار خود در شرکت و نحوه تعامل آن را با کارکنان مبتنی بر نوعی نگاه در جامعه آمریکایی و اروپایی شکل می‌دهد، از تقلید در مدل مو و لباس بدتر است. لذا اینکه در چه چیزی تقلید می‌کنیم، بسیار مهم و درخور توجه است.

تقلید فی‌نفسه امری نکوهیده نیست و از طبیعت انسان است؛ اما آنچه نکوهیده است، انواعی از تقلید است که شامل تقلیدهای سطح پایین، تقلیدهای ناخودآگاه، تقلیدهای کورکورانه، تقلیدهای از سر تسلیم و ذلت می‌شود.

**روشن‌ان‌بیشه** چه ظرفیت‌هایی برای نوآوری خطمشی و مرجعیت‌یافتن در فرایند تقلید خطمشی در نظام بین‌الملل وجود دارد که مغفول مانده است؟

اولاً نوع‌آوری نیست، بلکه خلاقیت است. نوآوری یعنی چیزی که در بستری وجود نداشته و شناخته‌شده نیست، در آن بستر آورده شود؛ مثلاً اگر ما سبک تصمیم‌گیری در سپاه را که در دفاع مقدس رایج بوده، در قطعه‌سازی و کشاورزی استفاده کنیم، نوآوری نامیده می‌شود. بنابراین نوآوری، آوردن چیزی نو به عرصه است. نوآوری الآن در دنیا شعبه مهمی از تقلید است؛ چون هنرش این است که مثلاً چیزی را که در اروپا هست و در جامعه ما وجود ندارد، برمی‌دارد و به اینجا می‌آورد. الآن هم اگر در فضای کشور دقت کنید، می‌بینید که غالب نوآوری‌ها این‌گونه است. به‌نظر می‌رسد آن چیزی که ارزش تام دارد، خلاقیت است و خلاقیت هم غیر از نوآوری است. نکته بعد این است که نمی‌شود یک انسان در همه ابعاد امور خلاقیت داشته باشد. وقتی ما آگاهانه و هوشمندانه



می‌گیرد.

مورد سوم وقتی است که به مسئله شناخت کمی داریم؛ مثلاً اگر درباره موضوعی فقط بدانیم که آمریکایی‌ها در این زمینه چه کرده‌اند، احتمال تقلید و شدت آن خیلی بیشتر است از اینکه کسی در آن زمینه اقدامات آمریکا و روسیه و فرانسه و آلمان را می‌داند. ساده‌تر بگوییم، وقتی فردی امور بیشتری را بداند، کمتر تقلید می‌کند یا آگاهانه‌تر و بهتر تقلید می‌کند که البته این امر مستلزم خودباخته‌نشدن فرد است که در این صورت می‌تواند به خلاقیت هم برسد؛ چون می‌بیند که چه تکثری وجود دارد و استدلال‌ها و احتجاجات پشت این تکثرات را درک می‌کند و احتجاج خاص خودش را تولید می‌کند و ممکن است مبتنی بر آن احتجاج و فکر چیزی جدیدی خلق کند.

**روشن‌ان‌ریشه** برای مصون ماندن از آسیب‌های تقلید کورکورانه چه الزاماتی را در تقلید خط‌مشی باید مد نظر داشت؟

اول اینکه تقلید به تدریج مدیریت شود. همچنین از الآن به بعد سعی می‌کنم در امور مهم، کمتر تقلید کنم و به قول معروف از بالا به پایین بیایم؛ به‌عنوان مثال یک نفر در سبک فکر کردنش تقلید می‌کند و دیگری در لباس پوشیدنش تقلید می‌کند و اگر آرام‌آرام از امور ساده‌تر شروع کند و تقلید از آن‌ها را کنار بگذارد، می‌تواند به مرور این تقلید را مدیریت کند. بنابراین تقلید را نمی‌توان به سرعت حذف کرد و باید برای آن مسیر ایجاد کرد و این مسیر باید برای فرد و جامعه در باب این مسئله فراهم شود.

نکته دوم هم این است که باید میزان آگاهی‌های خود را از جهان و تاریخ و علم بیشتر کرده و بسیار لازم است تا به این امور درک مهم‌تری داشته باشیم تا بتوانیم از تقلید ناآگاهانه و نادرست دوری کنیم. ●

تقلید کنیم و در کنار آن خلاقیت‌هایی داشته باشیم، این خلاقیت‌ها مستقر می‌شوند و در کنار تقلیدهای هوشمندانه و آگاهانه نتیجه می‌دهند؛ یعنی توفیقاتی را در فضا و میدان اجتماعی برای صاحب خود فراهم می‌کنند تا مقدمه‌ای برای مرجعیت قرار گیرند. به هر حال مرجعیت را آن‌چنان مفهوم سنگینی در نظر نگیرید و ممکن است ببینید که یک پیرزن درس‌نخوانده‌ای برای یک‌سری از بیماری‌ها نسخه‌ای می‌دهد و مردم می‌بینند که جواب می‌دهد و دائماً به او رجوع می‌کنند؛ لذا ملاک و مناط برای مرجعیت، جواب‌دادن است. حال اگر امری خلاقانه باشد و تقلید هوشمندانه‌ای هم در کنار آن صورت بگیرد و به اثر منجر شود، خودبه‌خود مرجع می‌شود و همه به دنبال آن می‌گردند؛ چون همه در جست‌وجوی راه‌حل خوب هستند.

نمی‌شود یک انسان در همه ابعاد امور خلاقیت داشته باشد. وقتی ما آگاهانه و هوشمندانه تقلید کنیم و در کنار آن خلاقیت‌هایی داشته باشیم، این خلاقیت‌ها مستقر می‌شوند و در کنار تقلیدهای هوشمندانه و آگاهانه نتیجه می‌دهند؛ یعنی توفیقاتی را در فضا و میدان اجتماعی برای صاحب خود فراهم می‌کنند تا مقدمه‌های برای مرجعیت قرار گیرند.

**روشن‌ان‌ریشه** چه دلایلی باعث می‌شود که برای حل مشکل مسائل عمومی به تقلید خط‌مشی روی بیاوریم؟  
تقریر من از این سؤال این است که در چه زمان‌ها و مکان‌ها و در چه اقتضائاتی تقلید تشدید می‌شود و بیشتر انجام می‌شود؟ در مواقعی که حس ناچاری و تعجیل در ما وجود دارد؛ یعنی گفته می‌شود مشکلی وجود دارد و ما فقط یک ماه وقت داریم تا آن را حل کنیم؛ یعنی در فشار زمانی قرار بگیریم. بنابراین یکی از عواملی که برای تشدید تقلید استفاده می‌کنند، این است که انسان را در فشار زمانی قرار می‌دهند و انسان در این حالت دست به تقلید می‌زند.

مورد بعدی در مواردی است که به مسئله جهل وجود دارد و آشنایی خوبی با صورت مسئله وجود نداشته، روی آن مطالعه انجام نشده است. در اینجا هم تقلید صورت

بازنشستگان، نیروی فعاله کشور در اندکی پیش از این هستند که تلاش کرده‌اند، زحمت کشیده‌اند، بسیاری از آنها شب و روز و عمر و جوانی خود را صرف کار کرده‌اند و باید کشور به این تلاش و به این زحمت‌کشی مستمر دوران عمر پاسخ گوید.

بیانات مقام معظم رهبری ۱۳۷۶/۰۴/۲۵



# آسیب‌شناسی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

مصطفی حیدری  
پژوهشگر مدیریت دولتی

مقدمه

نظام بازنشستگی در ایران نظام گسترده‌ای است که در آن سازمان‌ها و صندوق‌های متعددی وظیفه ارائه خدمات اجتماعی را برعهده دارند. صندوق‌های بازنشستگی نهادهای اقتصادی-اجتماعی پیچیده و بسیار مهمی هستند که نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت مردم و دولت‌ها ایفا می‌کنند. جایگاه صندوق‌های بازنشستگی در نظام‌های تأمین اجتماعی از آن جهت حائز اهمیت روزافزون است که بازنشستگی و برخورداری از مزایا و تسهیلات آن به‌عنوان حقی اساسی برای تمام مردم است و بی‌توجهی به آن موجب می‌شود حقوق اجتماعی نادیده گرفته شود. نگاهی اجمالی به ساختار کنونی نظام بازنشستگی در کشور بیانگر این واقعیت است که تقریباً تمام ساختارهای فعال در این قلمرو با چالش‌های بسیاری مواجه‌اند. دامنه و گستره وسیع افراد تحت پوشش آن‌ها نشان از اهمیت توجه به مسائل و مشکلات این حوزه دارد. روند روبه‌رشد سالمندی جمعیت در ایران، تحولات جمعیتی، تنگناهای اقتصادی نظیر رکود و تورم، افزایش تعداد مستمری‌بگیران و بازنشستگان، نبودن ارتباط میان پرداخت حق بیمه با میزان دریافت مستمری، کاهش نسبت پوشش جمعیتی، کم‌بودن سن بازنشستگی، بدهی‌های دولت به صندوق‌ها، ضعیف شدن پیوند خانواده‌ها، روش‌های حمایت غیررسمی و همچنین مسائل مربوط به مدیریت ناصحیح ریسک‌ها، توجه ناکافی به صندوق‌ها و وابستگی بیش از حد صندوق‌ها به بودجه عمومی دولت، از جمله مسائلی هستند که در این سال‌ها به‌عنوان مشکلات جدی نظام بازنشستگی ایران معرفی می‌شوند.

صندوق‌های بازنشستگی با هر ماهیت حقوقی همچون سایر نهادهای مالی نظام و ساختاری دارند. بی‌شک هرگونه اختلال در ساختار این نهادها بر عملکرد آن تأثیر منفی خواهد گذاشت. تجربه صندوق‌های بازنشستگی موجود در نظام تأمین اجتماعی ایران، نشان می‌دهد حداقل بخشی از بحران مالی کنونی صندوق‌ها و ناتوانی آن‌ها در ایفای تعهدات در برابر بیمه‌شدگان، ریشه در مشکلات ساختاری دارد. مسائل ساختاری مرتبط با صندوق‌ها بسیار متعدد است که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان مدیریت، نظارت و استقلال صندوق‌های بازنشستگی دانست.

## حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

بانک جهانی حکمرانی را شامل سنت‌ها و نهادهایی می‌داند که به‌وسیله آن اقتدار در کشور اعمال می‌شود. اجرای خط‌مشی، ظرفیت‌سازی، قوانین اثربخش، خط‌مشی‌های عالی، احترام به شهروندان و... از جمله ویژگی‌های آن است. حکمرانی در تعریف نظری فرایند حکومت‌کردن است؛ یعنی فرایندی که طی آن حکومت‌ها با شهروندان و شرکت‌ها و سازمان‌ها با مشتریان خویش انجام می‌دهند. در تعریف تجربی حکومت‌ها به‌گونه روزافزونی بر کنشگران بخش خصوصی و داوطلبانه تکیه می‌کنند تا بتوانند خدمات خود را مدیریت کرده و ارائه بدهند.

سازوکار حکمرانی در نظام‌های بازنشستگی باید به‌گونه‌ای باشد که گروه‌های ذی‌نفع بتوانند به تناسب اثرپذیری از عملکرد نظام، بر آن نظارت کرده یا حتی در برخی تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند. همچنین این سازوکار باید زمینه‌هایی را ایجاد کند که نظام بازنشستگی در مسیر اهداف تعیین‌شده برای آن حرکت کند. حکمرانی شرکتی از جمله راهکارهایی است که برای حل این مسئله ارائه شده است. اگرچه حیطة حکمرانی شرکتی عموماً در سازمان‌های خصوصی و انتفاعی فعال در بورس است، آموزه‌های آن می‌تواند برای حکمرانی در نظام بازنشستگی عمومی نیز راهکارهایی ارائه دهد.

صندوق‌های بازنشستگی در ایران عمدتاً از نظر تأمین مالی به روش توازن درآمد با هزینه (pay as you go) طراحی

شده‌اند. سازوکار تأمین منابع در این صندوق‌ها این‌گونه است که مزایای بازنشستگان نسل جاری از محل حق بیمه‌های شاغلان نسل جاری تأمین می‌شود و فرض بر این است که مزایای بازنشستگی شاغلان فعلی را شاغلان نسل بعدی تأمین خواهند کرد. بنابراین بین بازدهی اندوخته‌های هر بیمه‌شده با مزایایی که به او تعلق خواهد گرفت، ارتباط مستقیمی وجود ندارد. صندوق‌های بدون اندوخته‌گذاری بیشتر تحت‌تأثیر عوامل اجتماعی و جمعیتی مانند امید به زندگی، نسبت سالمندی جمعیت، میزان اشتغال و بیکاری و مانند آن قرار می‌گیرند. مزایای پرداختی صندوق‌هایی که از نوع بدون اندوخته هستند، اغلب معین بوده و به‌صورت دولتی اداره می‌شوند. در سال‌های آغازین فعالیت این صندوق‌ها که تعداد بازنشسته‌ها اندک است و مازاد منابع صندوق‌ها چشمگیر، ظرفیت‌های خوبی برای سرمایه‌گذاری ذخایر در اختیار این صندوق‌هاست که در صورت بهره‌گیری مناسب از آن می‌تواند به رونق بازار سرمایه و رشد اقتصادی کمک کند. اما به دلیل آنکه این نوع صندوق‌ها خود را به سرمایه‌گذاری مکلف نمی‌بینند و از سوی دیگر منابع مازاد آن‌ها بهره‌برداری سیاسی می‌شود، از ذخایر به‌خوبی استفاده نمی‌شود؛ بلکه به اشکال مختلفی مانند تأمین کسری بودجه، اعطای وام‌های حمایتی و تسهیلات تکلیفی، افزایش سخاوتمندانه مزایای بازنشستگان و... مورد دست‌اندازی قرار می‌گیرد. در نتیجه هنگامی که نسبت بازنشستگان صندوق به بیمه‌شدگان آن از حد تعادل فراتر رود، صندوق با نخستین علائم کسری بودجه روبه‌رو خواهد شد.

چالش حکمرانی در سیستم بازنشستگی ایران نیز به‌طور جدی وجود دارد و با وجود ساختارهایی مانند شواری عالی رفاه برای سیاست‌گذاری کلان، عملاً هیچ نهاد مسئولی برای نظارت خرد بر صندوق‌های بازنشستگی در ساختار حکمرانی کشور وجود ندارد.

## آسیب‌های حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی

در نظام تأمین اجتماعی ایران، بخش زیادی از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی ناشی از مسائل مدیریتی است. به همین سبب سعی می‌شود با ارائه نقشه‌ای کلی به مهم‌ترین مشکلات اداری و ساختاری صندوق‌های بازنشستگی پرداخته شود.

### ضعف نظام اداری

نظام اداری هر کشور یکی از بسترهای اعمال مدیریت است و بی‌شک ناکارآمدی و ضعف این بستر بر کیفیت عملکرد مدیران تأثیرگذار خواهد بود. بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت جزو مؤسسات دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی هستند و تحت‌تأثیر نظام اداری حاکم بر کشور قرار دارند. در نتیجه این صندوق‌ها جزئی از دیوان‌سالاری اداری کشور محسوب می‌شوند. بسیاری از متخصصان تأمین اجتماعی تأکید می‌کنند برای ارائه بهتر خدمات تأمین اجتماعی به ابزارهای ساده، شفاف، توانا و پرتحرک نیاز است. وجود نهادهای دولت با وظایف مشابه، افزایش سلسله‌مراتب اداری و سطوح مدیریتی، دیوان‌سالاری و بروکراسی حجیم، کمبود انگیزه در نیروی انسانی و به‌روزر نبودن اطلاعات فنی و تخصصی کارکنان، مهم‌ترین مشکلات نظام اداری کشور هستند.

به‌طور کلی ساختار حکمرانی بروکراتیک مشکلات زیر را به‌وجود می‌آورد:

۱. در صندوق‌های بازنشستگی به‌خصوص صندوق‌های بازنشستگی عمومی معمولاً جابه‌جایی پس‌اندازها و انتقال حساب‌های بازنشستگی اعضای یک صندوق به سایر صندوق‌ها به سادگی امکان‌پذیر نیست. بنابراین اگر اعضای صندوق را به‌عنوان مشتریان آن در نظر بگیریم، کیفیت محصول ارائه‌شده به مشتریان عامل تعیین‌کننده در سهم بازار صندوق‌ها نیست و لذا عملکرد ضعیف مدیران پیامد خاصی از نظر کاهش سهم بازار و از دست دادن مشتریان برای آن‌ها نخواهد داشت. افزون‌بر آن، پیچیدگی و عدم شفافیت در ترکیب سید دارایی‌های صندوق‌ها این مشکل را دوچندان می‌کند. برای نمونه، ترکیب دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی و نیز بازده سرمایه‌گذاری آن‌ها و حتی صورت‌های مالی این صندوق‌ها در ایران در دسترس عموم نیست و تحلیل و ارزیابی عملکرد آن‌ها ناممکن است.

۲. بازار قبضه مالکیت درباره صندوق‌های بازنشستگی معنادار نیست؛ زیرا برخلاف شرکت‌های سهامی که سهامداران می‌توانند مالکیت خود را در بازار ثانویه معامله کنند و امکان قبضه مالکیت وجود دارد، ذی‌نفعان اصلی صندوق یعنی اعضای آن، بیمه‌پردازان و بازنشستگان، معمولاً سهمی در مالکیت خود صندوق ندارند و از این‌رو، امکان معامله آن را ندارند. بنابراین در صورت عملکرد نامناسب مدیران سازوکار برای قبضه مالکیت صندوق وجود ندارد. افزون‌بر این، سایر سازوکارهای تشویقی مبتنی بر مالکیت همچون اعطای سهام یا اختیار سهام به مدیران و اعضای هیئت‌مدیره که معمولاً با هدف گره‌زدن منافع آن‌ها به عملکرد شرکت اجرا می‌شود، درباره صندوق‌های بازنشستگی به دلیل ساختار حقوقی متفاوت



آن‌ها با شرکت‌ها اجرایی نیست.

۳. وجود سهامدار عمده به‌عنوان یکی از ابزارهای کنترل بیرونی درباره صندوق‌های بازنشستگی امکان‌پذیر نیست؛ زیرا برخلاف شرکت‌های سهامی که هر سهامدار بسته به تعداد سهام تحت تملک خود حق رأی دارد، در صندوق‌های بازنشستگی میزان مشارکت هر فرد در سبد دارایی‌ها به اندازه پس‌انداز بازنشستگی اوست و از این‌رو مفهوم سهامدار عمده تعریف‌پذیر نیست. بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان گفت هیچ‌یک از ابزارهای بیرونی حکمرانی صندوق‌ها، مشابه آنچه به‌صورت معمول در شرکت‌های سهامی دارند، کارکرد نخواهند داشت. لذا چهارچوب حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی متفاوت از چهارچوب و ادبیات رایج حکمرانی شرکتی در شرکت‌های تجاری است.

### مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی

با اینکه این صندوق‌ها منابع مالی عمده خود را از طریق اعضای خود تأمین می‌کنند، دولت مدیران این صندوق‌ها را تعیین می‌کند و این نوعی مدیریت دولتی صندوق‌هاست. در حال حاضر مدیریت دولتی صندوق‌ها علاوه بر خود صندوق به شرکت‌های تابعه آن نیز تسری یافته است؛ به‌گونه‌ای که دولت در انتخاب مدیران شرکت‌های زیرمجموعه نیز همواره نقش مؤثری دارد. به عقیده برخی کارشناسان اقتصادی، چنین انتخابی از عوامل بازدهی نامناسب سرمایه‌گذاری بسیاری از شرکت‌ها شده است؛ چراکه موفقیت سرمایه‌گذاری به‌شدت متأثر از تصمیمات سرمایه‌گذاری مدیران صندوق است.

این موضوع باعث می‌شود مدیران صندوق‌ها وام‌دار دولت باشند؛ نه اعضای صندوق و تابع منویات دولت عمل کنند و نه میل اعضا. همچنین رأی عالی در شورای عالی تأمین اجتماعی نیز متعلق به دولت است. اگرچه هدف از تشکیل نهادهای عمومی غیردولتی آن است که انجام برخی وظایف حاکمیت با استقلال بیشتر و کیفیت بهتر انجام پذیرد و دولت باید بر نهادهای دولتی نظارت کند، این نظارت ملازم انتصاب مدیران نیست و این اعمال حاکمیت به خدشه‌دار شدن استقلال اداری و مالی سازمان منجر می‌شود.

### ناکارآمدی نظام نظارت

امروزه نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی بیشتر کشورها پیش‌بینی شده و با توجه به اهداف اجتماعی این نهادهای مالی، سازوکارهای نظارت بر آن‌ها تا حدی با نظارت بر سایر نهادهای مالی همچون بانک‌ها متفاوت است. با این حال با وجود اهمیت نظارت بر صندوق‌ها برای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی آن‌ها، از نظر برخی نویسندگان، ساختارهای نظارتی صندوق‌ها در ایران مناسب نیست. به‌منظور بررسی این موضوع در این بخش مهم‌ترین مواردی که می‌توان به‌عنوان دلایل عدم تناسب نظارت برشمرده، مانند فقدان نهاد ناظر عالی، نارسایی‌های قانونی و فقدان شفافیت توضیح داده خواهد شد.

فقدان نهاد ناظر عالی برخلاف نظام‌های بانکی و بیمه‌ای که در آن‌ها به ترتیب بانک مرکزی و بیمه مرکزی نقش نهاد ناظر برتر را برعهده دارند، در بیمه‌های اجتماعی با آنکه به دلیل تعهدات بلندمدت صندوق‌ها و جمعیت زیاد بیمه‌شدگان، وجود نهاد ناظر برتر که نظارت بر مدیریت صندوق‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، دارایی‌ها و ذخایر آن‌ها را در کنار نظارت بر تعیین مفروضات محاسبات اکچوئری و نیز نظارت بر وضع قوانین و مقررات حوزه تأمین اجتماعی عهده‌دار باشد، ضروری به‌نظر می‌رسد. در نظام حقوقی ایران تنها قانونی که وجود یک نهاد ناظر و هماهنگ‌کننده صندوق‌ها را در نظر گرفته، قانون ساختار نظام رفاه تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ است. در این قانون نظارت برعهده دولت قرار می‌گیرد و در عمل دولت نظارت را برعهده وزارت کار و رفاه گذاشته است. با آنکه این قانون می‌توانست تا حدی نقش نهاد ناظر برتر و عالی را در بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران به‌خوبی نمایان سازد، این موضوع نه‌تنها در عمل تحقق نیافت، بلکه موجب شد سایر نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در این قانون نیز مورد کم‌توجهی قرار بگیرد. از طرفی از نظر کارشناسان نباید منبع قدرت و نظارت یکی باشد؛ اما یکی‌بودن نهاد ناظر و حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی موجب می‌شود کم‌کاری، فساد، تعارض و مشکلاتی از این قبیل ایجاد شود.

### بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی

یکی از رایج‌ترین شیوه‌های سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، تملک سهام شرکت‌های تجاری است. گرایش فراوان صندوق‌های بازنشستگی ایران به این روش از سرمایه‌گذاری، آن‌ها را به‌سمت بنگاه‌داری سوق داده است.

بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان موضوعی نوظهور در ایران مطرح شده است. با وجود آنکه قوانین موضوعه، به ممنوعیت بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی ایران تأکید کرده است، بیشتر صندوق‌ها با تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری و در دست گرفتن مدیریت بنگاه‌های اقتصادی آنچنان راه افراط در پیش گرفته‌اند که در حال فاصله‌گرفتن از اهداف اجتماعی خود هستند.

سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی به‌منظور حفظ تعادل میان منابع و مصارف آن‌ها، در بیشتر کشورهای جهان به شیوه‌های مختلفی صورت می‌گیرد که مهم‌ترین آن‌ها تملک سهام شرکت‌های تجاری است. افراط در این نوع سرمایه‌گذاری، ممکن است صندوق‌های بازنشستگی را به‌سمت بنگاه‌داری سوق دهند که از نظر بسیاری از محققان، برای صندوق‌ها امری نامطلوب به‌شمار می‌آید؛ چراکه صندوق‌های بازنشستگی را همچون بنگاه‌های اقتصادی صرف با هدف کسب سود بیشتر، به‌شدت درگیر فعالیت‌های اقتصادی نموده و کم‌توجهی آن‌ها به حقوق مستمری‌بگیران را به دنبال دارد.

### ضعف استقلال صندوق‌های بازنشستگی

گرچه در اساسنامه بسیاری از صندوق‌ها مسئله استقلال به چشم می‌خورد، در عمل چنین چیزی دیده نمی‌شود. با توجه به این موضوع در این بخش به بررسی و تحلیل دو عامل تضعیف‌کننده استقلال صندوق‌های بازنشستگی شامل وابستگی صندوق‌ها به دولت و دخالت دولت در امور صندوق‌های بازنشستگی پرداخته می‌شود:

#### وابستگی مالی صندوق‌ها به دولت

در ایران صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های اخیر وابستگی بسیار زیادی به دولت داشته‌اند. ضعف‌های زیاد این صندوق‌ها به ورشکستگی منجر شده و نیازمندی آنان به بودجه‌های دولتی باعث شده به‌طور بسیار زیادی به دولت وابسته شوند؛ به‌طوری که اگر دولت به آنان کمک مالی نکند، قطعاً از بین خواهند رفت. در سال ۱۳۸۴ کمک مالی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری مبلغ ۳۰۰ میلیارد تومان بود و در سال ۱۳۹۵ به مبلغ ۱۸ هزار میلیارد تومان رسید و هم‌اکنون نزدیک به ۷۰ درصد بودجه رفاهی به صندوق‌های بازنشستگی تعلق دارد. آیا با چنین وابستگی شدیدی می‌توان تضمینی برای استقلال صندوق‌ها پیدا کرد؟ اوضاع به‌گونه‌ای است که اگر دولت دست از حمایت بردارد، صندوق‌ها نمی‌توانند به تعهدات خود در قبال اعضای صندوق‌ها عمل کنند و چنین چیزی موجب می‌شود تظاهرات و اعتراضات گسترده‌ای شکل بگیرد. اعتراضات کارمندان فولاد از نمونه این حوادث است.

#### مداخلات سیاسی و مالی دولت در صندوق‌های بازنشستگی

دخالت سیاسی در صندوق‌های بازنشستگی در بیشتر موارد به دو صورت است؛ نخست، تلاش مقامات عالی سیاسی برای وضع قوانین خاص یا نسخ برخی قوانین مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در راستای تحقق وعده‌های انتخاباتی به اعضای صندوق‌های بازنشستگی، پس از پیروزی در انتخابات؛ دوم، حضور مقامات عالی سیاسی یا نمایندگان آن‌ها در هیئت‌مدیره صندوق‌های بازنشستگی. مداخله سیاسی در صندوق‌های بازنشستگی به این دو شیوه یا هر شیوه دیگری موجب می‌شود استقلال صندوق‌ها تضعیف شود. سازمان تأمین اجتماعی با آنکه مؤسسه عمومی غیردولتی است، نمونه بارز این موضوع است. حال آنکه مؤسسات عمومی غیردولتی در راستای تمرکززدایی به‌منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی ایجاد شده‌اند که نیازمند استقلال و دوربودن از مسائل سیاسی هستند. از جمله دخالت‌های سیاسی در صندوق‌های بازنشستگی، تصویب قوانین سخاوتمندانه برای جلب رضایت اقشار مختلف جامعه است.

مداخلات مالی به این نحو است که هرگاه دولت به منابع مالی نیاز داشته باشد، از منابع مالی این صندوق‌ها برداشت کرده و در عوض قرض خود، به واگذاری شرکت‌های ورشکسته خود به این صندوق‌ها روی آورده و در عمل موجب شده این صندوق‌ها به‌جای صندوق‌داری، بنگاه‌داری کنند و مسئول گرداندن این شرکت‌های ورشکسته بشوند. برای مثال در بسیاری از نهادهای دولتی یا مؤسسات عمومی غیردولتی که برای خود صندوق بازنشستگی اختصاصی ایجاد کرده بودند، به معنای واقعی صندوق وجود نداشته، بلکه حسابی به نام بازنشستگی موجود بوده که کسور شاغلان در آن واریز می‌شده است. این حساب‌ها در برخی موارد به‌صورت حساب جاری بوده که دستگاه‌های دولتی نگاهی خودی به این حساب داشته‌اند و در عمل با سایر حساب‌های دستگاه تفاوت چندانی نداشته است. در صورتی که اندوخته آن در

اصل به دستگاه متعلق نبوده و به مشترکان صندوق تعلق داشته است. برخی حقوق دانان نخستین علت این موضوع را ابهام و تعارض برخی قوانین دانسته‌اند. از نظر آنان از یک سو ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای را دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌داند و از طرف دیگر این پرسش مطرح می‌شود که اگر سازمان‌ها و صندوق‌های یادشده مستقلاً می‌توانند طرف حق و تکلیف قرار گیرند و طبق ضوابط خود عمل کنند، پس نقش وزارت رفاه و تأمین اجتماعی درخصوص صندوق‌ها با توجه به استقلال آن‌ها به چه معناست؟ قانون ساختار در این زمینه ابهامی جدی دارد و نتوانسته به‌خوبی نقش و جایگاه وزارت رفاه را در مصاف با استقلال حقوقی صندوق‌ها تبیین کند. ●

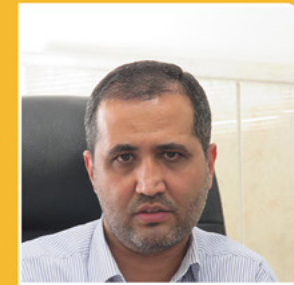
### منابع

- اصلی‌پور، حسین. «طراحی شبکه عوامل مؤثر بر عیوب ساختاری در تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی». فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، ۱۳۹۸.
- بادینی، حسن. «بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۸.
- قوامی، نسرین. «شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی». مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۶.
- مالکی، محمدرضا. نظام جدید بازنشستگی و وظیفه در کشور. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- معصومی، علی‌اکبر. «مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۴۰۰.
- bevir, mark. 2012. governance: a very short introduction. london: oxford university
- worldbank. 2018. worldbank (تاریخ دسترسی: ۳/۱۷/۲۰۲۱) <http://info.worldbank.org/governance/wgi>.



این را هم بدانید که وضع فعلی بازنشستگان، در واقع همیشه به صورت یک الگو در مقابل چشم کارکنان فعلی دولت قرار خواهد گرفت. هرچه وضع بازنشستگان در کشور بهتر باشد، کارکنان فعلی دولت بادلگرمی بیشتری کار خواهند کرد.

بیانات مقام معظم رهبری ۱۳۷۶/۰۴/۲۵



گفت‌وگو با دکتر حسین اصلی‌پور

عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

## شایسته‌سالاری در انتصابات

## صندوق‌های بازنشستگی

**روشن‌ان‌بیشه** اخیراً مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را ابلاغ نموده‌اند که در بخشی از آن آورده شده: «ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.» با توجه به این بیانات برای مدیریت این صندوق‌ها چه مسائلی از منظر ایشان در اولویت قرار دارند و باید به آن رسیدگی کرد؟

سیاست‌های تأمین اجتماعی سال ۹۳ شروع شد و تقریباً هشت‌سالی طول کشید تا ابلاغ شود. این‌گونه هم نیست که حضرت آقا هر چیزی را که مجمع در مقابلشان بگذارد، امضا کنند؛ بلکه در این فرایند، رفت و برگشت‌هایی صورت می‌گیرد و ایشان ملاحظات دقیقی دارند. آن چیزی که من از این سیاست‌ها برداشت کرده‌ام، در کلمه حکمرانی تأمین اجتماعی خلاصه می‌شود؛ یعنی به نظر من از مجموع این سیاست‌ها می‌توان رویکرد حکمرانی در تأمین اجتماعی را برداشت کرد.

خود حکمرانی سه کارکرد مهم دارد که هم‌زمان باید به هر سه توجه شود. یکی موضوع تنظیم‌گری است که آن نهاد ناظر یا تنظیم‌گری که باید بر صندوق‌ها اشراف عملکردی داشته باشد، الآن وجود ندارد. شاید بسیاری از نقایصی که در صندوق‌ها وجود دارد، به‌خاطر آن نهاد تنظیم‌گر و بالادستی است که باید وجود داشته باشد؛ یعنی هماهنگی و نظارت انجام دهد.

کارکرد دوم حکمرانی موضوع خط‌مشی‌گذاری است که تأمین اجتماعی در این حوزه نیز خلأ و مشکل دارد؛ چراکه خط‌مشی‌گذاری عالمانه صورت نمی‌گیرد و مبتنی بر آزمون و خطاست. این حوزه بسیار مهم و تأثیرگذار است و تقریباً حدود ۴۲ میلیون نفر از خدمات سازمان تأمین اجتماعی استفاده می‌کنند. حال وقتی می‌خواهیم خط‌مشی‌گذاری انجام دهیم، آن را مستقیم در سطح ملی می‌بریم و آزمون می‌کنیم. در اینجا ده‌ها میلیون نفر متضرر می‌شوند و بعد به این نتیجه می‌رسیم که خط‌مشی‌ها را اصلاح کنیم. درحالی که مثلاً در موضوعات خط‌مشی، طرح‌هایی همچون

آزمایشگاه خط‌مشی و اجرای آزمایشی خط‌مشی‌ها در جوامع محدود مطرح می‌شود که اصلاً به آن‌ها توجهی نمی‌شود.

کارکرد سوم حکمرانی تسهیل‌گری است. این موضوع هم بسیار مهم است و خلأیی که در اینجا داریم، توجه‌نکردن به اصل سه‌جانبه‌گرایی است که شامل دولت، کارفرما و کارگران است. ما به‌جای اصل سه‌جانبه‌گرایی، اصل یک‌جانبه‌گرایی را از طرف دولت پیش می‌بریم که این کاملاً مخالف موضوعات تسهیل‌گری است.

بنابراین حکمرانی تأمین اجتماعی بسیار مهم است و جالب است که اگر در خود موضوع سه‌جانبه‌گرایی، رویکرد حکمرانی وجود داشته باشد، طبق این رویکرد هیچ‌کدام از این سه ضلع، بر ضلع دیگر برتری ندارد و حق ندارد به بقیه دیکته کند. تا وقتی که دولت به ما دیکته کند و رویکردهایی از این دست را پیش ببریم، وضعیت به همین شکل باقی خواهد ماند و منافع کارفرما و کارگران و خدمت‌گیرندگان از تأمین اجتماعی اصلاً دیده نمی‌شود.

در اینجا به پژوهشی در این زمینه اشاره می‌کنم. صندوق‌های بازنشستگی در ساختار خود هیئت‌امنایی دارند. در زمان دولت آقای روحانی که دکتر شریعتمداری وزیر کار بود، اصلاً جلسات هیئت‌امنا تشکیل نمی‌شد؛ ولی تقریباً بیش از ۲۰۰ مصوبه هیئت‌امنا در دوره چهارساله وزارت ایشان صورت گرفت. در پژوهشی که انجام شد، این موضوع بررسی شد که چگونه درحالی که جلسه‌های تشکیل نشده، این همه مصوبات صورت گرفته است. با پیگیری مشخص شد که دکتر شریعتمداری در این هیئت‌امنا که افرادی همچون دکتر ربیعی و دکتر نوبخت عضو آن بودند، خودش مصوبه را نوشته و در انتهای جلسه هیئت‌دولت، مستقیماً می‌برده و از این افراد امضا می‌گرفته. در آن ترکیب هیئت‌امنا، از اتحادیه کارگری و کارفرمایی هم حضور داشتند؛ اما چون مثلاً دهنفر بودند، وقتی به شش امضا می‌رسید، امضاها را دیگر گرفته نشده و پیگیری هم نمی‌شد. حتی بعضی از این اعضای هیئت‌امنا از بسیاری مصوبات بی‌خبر بودند. به هر حال ما سه‌جانبه‌گرایی را به این شکل در جامعه خود پیاده می‌کنیم و با آن موضوعات حکمرانی فاصله زیادی داریم و این امر باعث به وجود آمدن مشکلات زیادی شده است.

**روشن‌ان‌بیشه** کارشناسان وجود نهاد ناظر عالی را

یکی از مهم‌ترین عوامل خروج از مشکلات تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی می‌دانند. به نظر شما این مهم چه الزاماتی را نیاز دارد؟

اولین الزام مصوبه مجلس است که اخیراً شنیده‌ام لایحه آن هم در حال تنظیم شدن است. همچنین باید اشاره کرد که هیئت‌امنا در دولت آقای رئیسی به طور منظم در حال تشکیل جلسه است و آن‌گونه که من پرسیدم، از آذرماه تا الان بیش از ماهی دو جلسه داشتند و این جلسات خیلی منظم برگزار می‌شود. حال لایحه‌ای از جانب وزارت کار تنظیم شده که این هیئت‌امنا به نهاد تنظیم‌گر و ناظری تبدیل شود؛ لذا اولین الزام این است که این لایحه در مجلس و در کمیسیون اجتماعی بحث و پیگیری شود.

دومین الزام موضوع شفافیت اطلاعاتی است که متأسفانه اصلاً شفافیت اطلاعاتی نداریم. اولاً پایگاه داده‌ای که اطلاعات این صندوق‌ها در داخل آن وجود دارد، به لحاظ پایه نرم‌افزاری باهم متفاوت است. ثانیاً این‌ها هر کدام این اطلاعات را برای خودشان به عنوان ابزار قدرت می‌دانند و چون هیچ نهادی هم بالای سر آن‌ها نبوده، اطلاعات را قطره‌چکانی و نهایتاً به خود وزارتخانه اعلام می‌کنند. بنابراین ما به سامانه یکپارچه اطلاعات نیاز داریم و این امر خیلی مهم است. حتی اگر آن الزام قانونی هم اتفاق بیفتد، مدیر در آن نهاد ناظر نمی‌تواند کار خاصی انجام دهد.

سومین الزام هم رعایت اصول محاسبات بیمه‌ای است. صندوق‌ها موضوعی تحت عنوان اکچوئری دارند (علمی که مرجع اساسی برای فعالیت‌های مالی است) که اصلاً به آن پایبند نیستند؛ یعنی اصلاً در محاسبات بیمه‌ای اصول اکچوئری را رعایت نمی‌کنند و به صورت سلیقه‌ای گزارش‌های کلی تحت عنوان اکچوئری منتشر می‌کنند که آن گزارش‌ها اصلاً اکچوئری نیست.

به نظر من این موارد، سه پیش‌نیاز مهم است که باید اتفاق بیفتد. مورد اول در این دولت فعلی اتفاق می‌افتد؛ اما مورد دوم و سوم تا اتفاق نیفتد، این نهاد ناظر عملاً شکل نخواهد گرفت.

**روشن‌ان‌پیشه** یکی از مشکلات ساختاری صندوق‌ها مدیریت دولتی و وابستگی به جریان‌ات سیاسی است. به نظر شما استقلال صندوق‌ها از سیاست چگونه فراهم می‌شود؟

اولین مسئله این است که سیاست‌زدگی در تمام فضای

نظام اداری و دولتی ما وجود دارد؛ یعنی متأسفانه بیماری ریشه‌داری در اینجا وجود دارد و نمی‌توان زیاد انتظار داشت که موضوع صندوق‌ها را جدا از این امر حل کنیم؛ چراکه در این فضا رشد کرده و ما به فضای سیاست‌زده‌ای دچار هستیم و مثلاً در مسئله تغییر دولت‌ها، نصابی که در کشورها به اصطلاح توسعه‌یافته وجود دارد و تغییر در این انتصابات اداری که در نتیجه تغییر دولت رخ می‌دهد، زیر ده درصد است؛ چون پیش‌فرض آن‌ها این است که افراد متخصص آمده و پست‌های کلیدی را اشغال کرده‌اند. پس نصاب تغییر انتصابات آن‌ها در حدود ده درصد است؛ چون به هر حال آن دولتی که آمده، وعده‌هایی به مردم داده و می‌خواهد وعده‌های خود را عملی کند و باید افراد و تیم خود را با خود بیاورد؛ اما در کشور ما این مسئله بالای پنجاه درصد است و این تیم تا مستقر شود، چهارسال دولت تمام می‌شود و این فاجعه است.

سیاست‌زدگی در تمام فضای نظام اداری و دولتی ما وجود دارد؛ یعنی متأسفانه بیماری ریشه‌داری در اینجا وجود دارد و نمی‌توان زیاد انتظار داشت که موضوع صندوق‌ها را جدا از این امر حل کنیم؛ چراکه در این فضا رشد کرده و ما به فضای سیاست‌زده‌ای دچار هستیم.

نکته دیگر در باب این مسئله که البته نمی‌توان به آن عنوان خصوصی‌سازی داد، غیردولتی کردن آن‌هاست که از طریق مکانیسم‌هایی مثل بورس و... اتفاق می‌افتد. نکته بعدی بحث تخصص‌گرایی در نظام انتصابات است که این‌ها احکامی بگیرند که لزوماً بر دوره دولت منطبق نباشد. مثلاً اگر شخصی حکم پنج‌ساله مدیریتی می‌گیرد و در سال سوم حکم او، دولت عوض می‌شود، این‌گونه نباشد که او را هم عوض کنند. یعنی در یک دوره زمانی مشخصی احکام مشخصی برای آن‌ها مبتنی بر تخصص صادر شود. البته این تخصص‌گرایی در مدیریت، ابزار دارد و ما در حال حاضر کانون‌های ارزیابی (Assessment Center) داریم که خیلی خوب است و خوشبختانه در کشور ما هم وجود دارد و دیگر شیوه ارزیابی به شکل سنتی و مبتنی بر مصاحبه و آزمون نیست. این کانون‌های ارزیابی ساختار پویا و

جالبی دارند که مبتنی بر الگوی شایستگی است. الگوی شایستگی برای مدیران مختلف، متفاوت است. مثلاً حوزه تأمین اجتماعی به شایستگی‌های مالی و تصمیم‌گیری و اداری خاص خود نیاز دارد و لزوماً الگوی شایستگی مدیر تأمین اجتماعی با مدیر دانشگاه یکسان نیست. حال این کانون‌های ارزیابی مبتنی بر آن الگوی شایستگی مصاحبه می‌گیرند و ایستگاه ایفای نقش دارند؛ یعنی شخصی نقش بازی می‌کند و محیط واقعی را شبیه‌سازی می‌کند و شما باید در آن محیط تصمیم‌گیری کنید. مثلاً شخصی برای ایفای نقش می‌آید و شما وارد اتاق ایفای نقش می‌شوید و می‌بینید که فردی با فرد دیگری دعوا می‌کند و می‌گوید تو باید اخراج شوی و شما هم در آنجا باید به عنوان مدیر بالاتر درباره تصمیم مدیر زبردست خود تصمیم بگیرید. همچنین در این کانال‌ها ایستگاه کارگروهی وجود دارد و مثلاً شما عضو جلسه‌ای می‌شوید که آنجا چند نفر نشسته و مشغول بحث با یکدیگر هستند. حال شما به عنوان عضو جلسه وارد بحث می‌شوید. در آنجا شما ارزیابی می‌شوید و اساساً هر کدام از ایستگاه‌های این کانون ارزیاب جداگانه‌ای دارند.

خلاصه که این کانون‌های ارزیابی از الگوی مصاحبه سنتی فاصله گرفته و در چند ایستگاه، شایستگی را اندازه‌گیری می‌کنند. این کانون‌ها بعد از این مرحله به Development Center وصل می‌شوند و در آن، شایستگی‌هایی که شما در آن‌ها ضعف داشتید، شناسایی شده و به عنوان خلأ مهارتی یا خلأ دانشی به شما آموزش داده می‌شود.

حال اگر این دو مورد Assessment Center و Development Center در مدیران این صندوق‌ها و شرکت‌ها ایجاد شود، تحول جدی شکل می‌گیرد و به سمت شایستگی حرکت می‌شود. بنابراین ما ابزار مدیریت داریم؛ اما به اراده‌ای نیاز داریم که این ابزارها را اجرا کند.

مسئله بعدی ورود قوه قضائیه در نظارت بر عملکرد مدیران است. ما در اینجا به ورود قوه قضائیه نیاز داریم. در صندوق‌های بازنشستگی طبق همه گزارش‌ها ظرف ۱۰-۱۵ سال آینده اگر نگوییم که این امر، تنها بحران اول اجتماعی در ایران می‌شود، لاقلاً جزء سه بحران اول اجتماعی در ایران خواهد شد. در اینجا قوه قضائیه باید وارد شود. ما به هر حال می‌توانیم در قوه مجریه

مکانیسم‌های نظارتی تعریف کنیم؛ اما باید قوه قضائیه بر عملکرد این‌ها به‌خاطر بحران‌ساز شدنشان نظارت کند.

در صندوق‌های بازنشستگی طبق همه گزارش‌ها ظرف ۱۰-۱۵ سال آینده اگر نگوییم که این امر، تنها بحران اجتماعی در ایران می‌شود، لاقلاً جزء سه بحران اول اجتماعی در ایران خواهد شد. در اینجا قوه قضائیه باید وارد شود. ما به هر حال می‌توانیم در قوه مجریه مکانیسم‌های نظارتی تعریف کنیم؛ اما باید قوه قضائیه بر عملکرد این‌ها به‌خاطر بحران‌ساز شدنشان نظارت کند.

**روشن‌ان‌پیشه** وقتی الگوی کشورهای مثل آمریکا را بررسی می‌کنیم، متوجه می‌شویم که این مدلی که در ایران وجود دارد، یعنی الگوی DB-pay as you go یک مدل منسوخ شده است. البته نمی‌خواهم بگویم که حرکت ما به سمت DC چاره کار ماست. اما حداقل به گونه‌ای باشد که مثلاً سن بازنشستگی با توجه به امید به زندگی تعیین شود. حال با توجه به این مباحث آیا حرکت ما به سمت الگوی DC می‌تواند چاره راه باشد؟

امید به زندگی در صندوق‌ها ۷۶ سال تعریف شده؛ اما نکته مهم این است که این ۷۶ سال، انتهای دوره خدمت‌رسانی صندوق نیست و در ادامه ۱۵ تا ۱۶ سال و بعضی‌ها هم قائلند به ۱۵ تا ۱۸ سال بعد از ۷۶ سال هم ادامه دارد. چون آن فردی که در حال خدمت‌گرفتن است، فرضاً در ۷۵ یا ۷۶ سالگی از دنیا برود، اگر فرزند دختری داشته باشد، خدمت‌رسانی درباره فرزندان دختر بدون سقف است تا ازدواج کند و اگر ازدواج نکند، دولت و صندوق به ارائه حقوق مستمر موظف است و درباره پسر هم تا ۲۰ سالگی خدمات ارائه می‌شود.

این مسئله در حال حاضر به نوبه دختر هم تسری پیدا کرده؛ یعنی پدر بزرگ مستمری بگیر بوده و نوبه دختری دارد که ازدواج نکرده و صندوق مکلف است که به آن نوبه دختر خدمت‌رسانی کند. در اینجا می‌بینید که بار تعهدات بسیار افزایش پیدا می‌کند.

نکته دیگری هم که در الگوهای DC وجود دارد، این است که ما به سمت این الگو رفتیم؛ اما به صورت غیرهدفمند وارد شدیم؛ یعنی کاملاً ناآگاهانه. این



صندوقها وضع خوبی داشتند و دولت هم کمبود منابع داشته و از صندوقها استقراض کرده است. حال دولت می‌خواهد بدهی و تعهدات خود را بدهد. در اینجا پول ندارد که بدهد. لذا بعضی از شرکت‌های دولتی را به جای دیون خود به صندوقها واگذار می‌کند که کاری کاملاً ناآگاهانه و کور است. قاعدتاً این اتفاق در الگوی DC می‌افتد و صندوقها به سمت تأسیس شرکت‌هایی برای سرمایه‌گذاری می‌روند؛ اما اتفاقی که در اینجا افتاده، این است که شرکتها ایجاد شدند و صندوقها نیز هیچ برنامه‌ای برای ایجاد آنها نداشته و صرفاً مکانیسمی برای تعدیه دیون بوده است. این عملکرد با DC خیلی فاصله دارد و ممکن است ظاهرش در سرمایه‌گذاری شرکت‌های تابعه خود شبیه آن باشد؛ اما در واقع این سرمایه‌گذاری نیست و شما هیچ برنامه‌ای برای سرمایه‌گذاری نداشتید و جلو آمدید. نکته مهم‌تر در موضوع DC این است که باید در سرمایه‌گذاری‌ها تمایزی با سفته‌بازی قائل شویم. متأسفانه بعضی از این شرکتها به سفته‌بازی قائل شدند، نه سرمایه‌گذاری مولد و واقعاً سرمایه‌گذاری آنان غیر مولد است؛ یعنی مثلاً دلار و زمین و طلا می‌خرند؛ چون این سه مورد در کشور ما ریسک پایینی دارد. یعنی به جای آنکه سرمایه‌های خود را وارد تولید و اشتغال کنند، با آن زمین و دلار و طلا خریدند و سرمایه‌های خود را به آن تبدیل کردند. بنابراین زمانی سرمایه‌گذاری مولد محسوب می‌شود که به سمت تولید بیاید. لذا سرمایه‌گذاری این مؤسسه‌ها کاملاً کور و غیر هدفمند بوده و اساساً در جهت مکانیسم تعدیه دیون دولت قرار داشته و با DC بسیار متفاوت است. البته من نمی‌خواهم بگویم که DC کاملاً باید اجرا شود؛ اما باید به سمت سرمایه‌گذاری مولد برویم و برای آن برنامه و خط‌مشی‌های مشخصی

داشته باشیم. اما متأسفانه به این شکل نبوده و اغلب سرمایه‌گذاری‌های آن سفته‌بازی و غیر مولد بوده است. ما مجبوریم که از مدل‌های قبلی سرمایه‌گذاری فاصله بگیریم و آن را تغییر دهیم و به سمت الگوهایی شبیه به DC حرکت کنیم و البته خودمان آن الگوها را تعریف کنیم. دلیل آن هم این است که مثلاً متولدین دهه ۵۰ و ۶۰ الان منابعی دارند و شاغل هستند و منابع منظمی را به صندوقها از محل حقوق خود تزریق می‌کنند؛ اما نرخ ترکیب جمعیتی در حال تغییر است و اگر این‌ها به سن بازنشستگی برسند، خدمت‌گیرنده می‌شوند و حال آیا موج بعدی که به عنوان نیروی کار جایگزین این‌ها می‌شوند، همین فراوانی جمعیت را دارند؟ به هیچ‌وجه چنین نیست. بنابراین هیچ چاره‌ای نداریم که از الگوهای سنتی فاصله بگیریم و به سمت الگوهای سرمایه‌گذاری حرکت کنیم که البته متأسفانه این سرمایه‌گذاری به سمت غیر مولد بودن حرکت می‌کند. دولت هم در اینجا باید این مکانیسم تعدیه دیون خود را تغییر دهد.

من برای موضوع انتصابات در نظام اداری ایران راهکاری ریشه‌ای دارم که البته ممکن است ظاهر آن کاملاً طنزآمیز باشد؛ اما معتقدم کسی که وارد کار در بخش دولتی از جمله این صندوقها می‌شود، باید پاسپورت خود و خانواده‌اش گرفته شود و تا پنج سال و یک دوره زمانی بعد از خروج از شغلش هم حق خروج از کشور را نداشته باشد. حال اگر این مسئله را می‌پذیرد، بیاید و مشغول به کار شود. این کار هم به این دلیل است که ریشه منابع انسانی، افراد هستند و بعضی افراد هم تخصص ندارند و از طریق رابطه‌ای که دارند، جزء هیئت‌مدیره می‌شوند. این فرد جدای از اینکه تخصص ندارد، در زمان مناسب هم از کشور خارج می‌شود. حال چرا ما منابع سرشار کشور و مردم را به دست افرادی بدهیم که بلافاصله بعد از اتمام مسئولیتشان از کشور خارج می‌شوند؟ ما باید روند ثابتی داشته باشیم که شایستگی مدیران مطابق با آن ارزیابی شود؛ چرا که من منابع انسانی را ریشه می‌دانم و تا این مورد حل نشود، این مشکلات وجود خواهد داشت. ●

اگر خدای ناکرده نسبت به بازنشستگان بی‌اعتنایی، بی‌احترامی و بی‌توجهی شود و آنها دچار مشکل شوند، این آیینیه فردای کارکنان امروز خواهد بود.

بیانات مقام معظم رهبری  
در دیدار جمعی از فرماندهان نیروی انتظامی  
۱۳۷۶/۰۴/۲۵

# راهکارهای عملیاتی مواجهه با چالش‌های حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی



مهدی رفیعی  
پژوهشگر مدیریت بازرگانی

## مقدمه

حکمرانی به لحاظ لغوی به معنای عمل یا روند حاکمیت یا نظارت بر کنترل و هدایت چیزی (مانند یک کشور یا سازمان) یا روشی است که سازمان‌ها یا کشورها در بالاترین سطح، مدیریت می‌شوند. اما حکمرانی در اصطلاح علمی به تمام فرایندهای اعمال حاکمیت توسط یک دولت، بازار یا شبکه بر یک خانواده، قبیله، سازمان‌های رسمی و غیررسمی، سرزمین و... از طریق قوانین، هنجارها، قدرت یا زبان اطلاق می‌شود. حکمرانی خوب به‌طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی برای ایجاد اقتصادی پایدار و شیوه‌های توزیع عادلانه مربوط می‌شود. همچنین کمیسیون حقوقی سازمان ملل ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را به شرح «شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری» بیان می‌کند.

در مسئله حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی سه اصل اساسی بررسی می‌شود:

۱. استقرار اصول و قواعد حکمرانی خوب در سطح مدیریت کلان هیئت‌امنا به‌عنوان ابزاری درونی برای تبیین و استانداردسازی شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی با هدف دستیابی به توسعه پایدار
۲. حکمرانی شرکتی به‌منظور اجرای اصلاحات فنی و اجرایی درون سازمان / صندوق در راستای بهبود عملکرد مدیریت ریسک، بهبود نظارت‌ها، افزایش بازده سرمایه‌گذاری‌ها
۳. برقراری اصل سه‌جانبه‌گرایی بین دولت، کارفرما و سهامداران با عضویت اشخاص حقوقی در مدیریت کلان سازمان / صندوق

تحولات چندسال اخیر در مقررات بازنشستگی، میزان پرداخت حقوق مستمری‌بگیران و چالش‌های ایجادشده در عرصه موضوعات اقتصادی، توان مالی صندوق‌های بازنشستگی را برای ایفای تعهداتشان به‌طور جدی شک‌برانگیز کرده است. لذا باید هرچه سریع‌تر برای مدیریت وضعیت و جلوگیری از بروز بحران راه‌حل‌های مناسبی تدبیر گردد. در حال حاضر در کشور ایران صندوق‌های تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی بیش از ۹۰ درصد جمعیت بیمه‌پرداز بازنشستگی کشور را تحت پوشش دارند و مطابق اطلاعات موجود همگی با کسری زیاد منابع مواجه هستند و از کمک دولت برای تأمین بودجه خود استفاده می‌نمایند. این اوضاع و نیاز به کمک بودجه‌ای دولت از چندین سال قبل در صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز وجود داشته و اخیراً در صندوق تأمین اجتماعی نیز پدیدار گشته است. از ابتدای فروردین ۱۴۰۱ پس از ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی از سوی مقام معظم رهبری، تقریباً همه جامعه تحت پوشش بیمه قرار گرفته‌اند و این امر بر ضرورت بررسی

و پیگیری مسئله صندوق‌های بازنشستگی افزوده است.

در ایران نیز عملکرد مدیریتی در صندوق بازنشستگی ضعیف است و این دلیل مشکلات کنونی بازنشستگان است. تمامی این مشکلات به دلیل نابسامانی مدیریتی و عدم نظارت بر امورات اقتصادی و مالی این شرکت‌هاست که ضرر و زیان اصلی آن‌ها به بازنشستگان و عزیزانی بازمی‌گردد که باید حق و حقوقشان را از این امورات به‌دست آورند. توان مالی صندوق بازنشستگی کشوری اگر بیشتر از توان مالی دولت نباشد، کمتر نیست؛ اما نابسامانی مدیریتی و عدم نظارت باعث شده کشور همیشه شاهد وجود مشکلات و معضلات فراوان در این مجموعه‌ها باشد.

## سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی از منظر رهبر معظم انقلاب

در ۲۱ فروردین ۱۴۰۱، رهبر انقلاب با ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، مسیر جدیدی برای نظام تأمین اجتماعی کشور وضع کردند. در اینجا برخی بندهای مربوط به حوزه مورد مطالعه این یادداشت آمده است:

۱. «اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در راستای تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین‌شده و بین‌نسلی»
۲. «لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل:

- امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت.
  - امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی.
  - امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت.
  - امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی.
  - حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران.
  - اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.» (بخشی از ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی رهبر معظم انقلاب)
- می‌توان گفت این سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، الگوی حکمرانی تأمین اجتماعی است. باید توجه کرد که حکمرانی ابعاد و کارکردهای مختلفی دارد که در دسته‌بندی دقیق سه کارکرد اصلی را دربرمی‌گیرد:

تنظیم‌گری، خطامشی‌گذاری و تسهیل‌گری.

تنظیم‌گری در تعریف عمومی «مجموعه‌ای از مداخلات حاکمیتی در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی با استفاده از ابزارهای مختلف حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و... است که با هدف تحقق سیاست‌ها یا منافع عمومی» انجام می‌شود. لازمه تنظیم‌گری ایجاد قوانین و مقررات مبتنی بر اهداف مشخص و طراحی مسیر تحقق این اهداف و همچنین تنظیم رفتار بازیگران با استراتژی‌های متقاعدکننده برای تطابق با قوانین و مقررات است. همان‌طور که حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی از دیدگاه رهبری بررسی شد، در این یادداشت سعی شده به‌صورت متمرکز بر حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی و براساس چهارچوب‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب این مسئله بررسی شود. در صندوق‌های بازنشستگی شاید از نظر وضع قوانین نظارتی مشکلی نداشته باشیم؛ اما از نظر نوع نظارت با مشکلات جدی همراه هستیم.

## راهکارهای عملیاتی

در باره ارائه راهکارهای عملیاتی برای مواجهه با چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی، مطالعات فراوانی انجام شده و گزارش‌های بسیاری به نگارش درآمده است. اما در مقام عمل دیده شده که اکثر این راهکارها یا به کلی گویی گرایش دارد یا ضمانت اجرایی ندارد. در این یادداشت سعی شده مسئله نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی به‌صورت عملیاتی و هدفمند بررسی شود.

## نظارت مؤثر بر صندوق‌ها

اگرچه در نظام حقوقی ایران، نظارت دولت بر صندوق‌ها در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پیش‌بینی

شده است، نظارت مؤثر بر صندوق‌های بازنشستگی تاکنون تحقق نیافته است و این خود به عوامل متعددی باز می‌گردد. به نظر می‌رسد مهم‌ترین علت این موضوع آن است که بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت، مؤسسات عمومی غیردولتی هستند و نظارت بر این نهادها همواره چالش برانگیز بوده است. لذا پیشنهاد می‌شود پس از ادغام و هماهنگی سیستماتیک صندوق‌ها نیز قوانین ناظر بر صندوق‌ها هم به صورت همگانی و یکپارچه در بیاید.

### سه‌جانبه‌گرایی و لزوم وجود نهاد ناظر

سازمان بین‌المللی کار سه‌جانبه‌گرایی را تعامل میان دولت، کارفرمایان و کارگران از طریق نمایندگان آنان در جایگاه شرکای مستقل و برابر با هدف یافتن راهکارهایی برای مسائل و دغدغه‌های مشترکشان تعریف کرده است. در تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی این مسئله از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که دولت به‌عنوان نماینده مردم، باید منافع آنان را نیز تأمین کند. اگر اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت نشود، قدرت یکی از سه وجه این مثلث بر دو وجه دیگر برتری یافته و موجب می‌شود مشکلاتی مانند سیاست‌زدگی، شفاف‌نبودن اطلاعاتی و... بروز یابد.

از آنجا که این سه گروه با نسبت‌های متفاوت، سهامداران صندوق تأمین اجتماعی تلقی می‌شوند، انتظار می‌رود پایداری و بهبود وضعیت صندوق نیز به مثابه دغدغه مشترک آنان از طریق سه‌جانبه‌گرایی بحث و بررسی شود. آنچه به نظر با اهمیت می‌رسد، شیوه مناسب مشارکت میان شرکای اجتماعی است. اگرچه عموماً بر تعداد نمایندگان به‌عنوان مهم‌ترین موضوع مشارکت ذی‌نفعان تأکید می‌شود، به نظر می‌رسد آنچه از این موضوع اهمیت بیشتری دارد، اصالت نمایندگی و کیفیت مشارکت نمایندگان است. براساس شواهد در دولت روحانی، بیش از ۲۰۰ مصوبه از طریق هیئت‌امانی صندوق‌های بازنشستگی به تصویب رسید. این درحالی بود که هیچ جلسه علنی برگزار نشده و نمایندگان طرف کارفرما از مفاد این مصوبات بی‌اطلاع بودند. دلیل بروز چنین اتفاقی ترکیب نامتوازن هیئت‌امانی این صندوق‌ها، قدرت بیش از حد نمایندگان طرف دولت و شفاف‌نبودن اطلاعاتی بود. از این رو وجود نهادی ناظر به‌صورت ترکیبی از هر سه گروه ذی‌نفع در قالب «شورای نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی» که بتواند اصل سه‌جانبه‌گرایی را محقق کند، الزامی است.

### شورای نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی

به نظر می‌رسد ترکیب تعداد نمایندگان باید به نحوی باشد که تعداد برابری از هر ذی‌نفع در این شورا حضور داشته باشد؛ زیرا اگر مبنای تناسب را غلبه نمایندگان دولت بگیریم، همان مورد سابق پیش می‌آید و اگر با میزان سهم هر ضلع از حق بیمه بگیریم، حقوق کارگران صدمه می‌بیند. اصالت نمایندگان و اینکه آیا واقعاً نمایندگان برای ضلع خود تلاش کنند و در بیرون وابسته به ضلع دیگری نباشند، از موضوعات مهم در این ترکیب‌بندی است. مسئله بعدی کیفیت مشارکت آنان است و نباید بدون حضور یکی از ضلع‌های شورا جلسه‌ای تشکیل شود و حتماً باید همه طرف‌ها از مفاد جلسات باخبر بوده و به میزان برابر حق رأی داشته باشند. این شورا باید به‌صورت لایحه‌ای نوشته شده و به تصویب مجلس برسد تا از ضمانت اجرایی کافی برخوردار شود. لازمه بعدی وجود این شورا ایجاد بستر یکپارچه پایگاه داده به‌صورت متمرکز و با سیستم‌عامل و فناوری واحد است. شفافیت اطلاعاتی زمانی الزامی می‌شود که همه ذی‌نفعان حاضر در شورا بتوانند به اطلاعات کافی دسترسی پیدا کنند. نکته مهم دیگر درباره این شورا به‌کارگیری الزام اجرایی و پیگیری آن از طرف دولت است؛ یعنی باید سازوکاری لحاظ شود که دولت را به اجرای مصوبات ابلاغی از این شورا مجاب کند. وجود چنین شورایی نه تنها به استقلال در تصمیم‌گیری صندوق‌ها منجر می‌شود، بلکه می‌تواند بر نظام اداری ایران به‌صورت کلی و درگیری مردم در تصمیمات مرتبط به خودشان مؤثر باشد.

### تشکیل کانون ارزیابی مدیران برای بهبود انتصابات مدیریتی

یکی از وجوه سیاست‌زدگی را می‌توان در انتصابات کاملاً دولتی در لایه‌های مختلف مدیریتی صندوق‌های بازنشستگی مشاهده کرد؛ به‌طوری که با خروج یک دولت و روی کار آمدن دولت دیگر، بخش اعظمی از مدیران صندوق‌ها کنار رفته و نیروهای جدیدی جانشین می‌شوند. نصاب تغییر انتصابات دولتی در نتیجه تغییر دولت در کشورهای توسعه‌یافته عموماً زیر ده درصد است. پیش‌فرض این کشورها این است که افرادی که در پست‌های مدیریتی قرار دارند، از مهارت‌ها و دانش‌های مدیریتی فراوانی برخوردارند و به‌نوعی متخصصان حوزه خود هستند.

یکی از راهکارهای پیش رو برای جلوگیری از سیاست‌زدگی و شایسته‌سالاری راه‌اندازی و توسعه کانون‌های ارزیابی مدیران دولت است. این کانون(ها) به‌صورت مستقل و مبتنی بر تخصص‌گرایی و شایسته‌محوری و براساس متدهای علمی روز جهان به ارزیابی مدیران پیشنهادی برای صندوق‌ها می‌پردازند. در این مدل پیشنهادی افراد با الگوهای دقیق ارزیابی شده و با توجه به حوزه‌های مختلفی که قرار است به‌کار گرفته شوند، نمره‌دهی می‌شوند. در مرحله بعد افراد پس از ارزیابی وارد مرحله توسعه مهارت‌های شخصی می‌شوند. در این مرحله براساس شناسایی ضعف‌های فرد از طرف این کانون در طی دوره چندماهه‌ای به فرد یا افراد منتخب آموزش داده می‌شود. مسئله بعدی ضمن این فرایند این است که افراد منتخب در این کانون باید به انعقاد قرارداد حداقل سه‌ساله ملزم شوند. این قرارداد مانع از نقل و انتقالات اتوبوسی مدیران خواهد شد و افرادی را که صلاحیت آنان احراز شده، در مسیر توسعه در پست موردنظر قرار می‌دهد. ترسیم کارراه برای مدیران منتخب سومین راهکار برای جلوگیری از سیاست‌زدگی است. با انعقاد قرارداد سه‌ساله و توسعه مهارت‌های فرد برگزیده در کانون‌های ارزیابی، تا حد زیادی می‌توان بر مسئله جدایی انتصابات از سیاست و شایسته‌سالاری تأکید کرد.

### ایجاد بستر هماهنگی و هم‌افزایی عملیاتی صندوق‌ها و شرکت‌های وابسته

یکی از اقداماتی که می‌توان در راستای تحقق این هدف به‌کار گرفت، شفاف‌سازی اطلاعات صندوق‌هاست. برای این منظور، پیگیری و بررسی گزارش‌ها و صورت‌های مالی، به‌روزرسانی سامانه‌ها و بانک‌های اطلاعاتی بنگاه‌های اقتصادی وابسته، پیگیری درج اطلاعات مربوط به سقف حقوق و مزایای دریافتی تمام مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره بنگاه‌های اقتصادی در سایت صندوق‌ها، پیگیری ثبت اطلاعات مالی در سامانه بورس، پیگیری استقرار نظام هوش تجاری در بنگاه‌های اقتصادی و همچنین تهیه گزارش‌های دوره‌ای و انتشار اطلاعات برای مراجع ذی‌ربط می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود در سامانه‌ای یکپارچه تمامی این اطلاعات جمع‌آوری شده تا از تضاد و یا تعارض اطلاعاتی جلوگیری شود.

### تغییر رویه واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به صندوق‌های بازنشستگی

بررسی وضعیت شرکت‌های موجود در پرتفوی صندوق‌های بازنشستگی نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از پرتفو و سبد دارایی‌های این صندوق‌ها، بنگاه‌های فولاد و صنایع معدنی هستند. با توجه به اینکه این صنایع در سال‌های اخیر با رکود مواجه بوده و وضعیت مطلوبی نداشته‌اند، می‌توان گفت که منابع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی نیز از این وضعیت متأثر شده است. از این رو بهتر است که تسویه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی با ترکیبی دیگر از دارایی انجام شود و این واگذاری‌ها صرفاً مختص به بنگاه‌ها نباشد. برای مثال دولت می‌تواند برخی انفال و بخش‌های زیربنایی و شبکه‌های زیرساختی را به صندوق‌های بازنشستگی برای تسویه بدهی‌های خود منتقل کند تا درآمد پایداری برای این صندوق‌ها ایجاد کند. ضمن اینکه پیشنهاد می‌شود صندوق‌ها در انتخاب بنگاه‌ها اختیار داشته باشند. برای مثال در ماجرای خصوصی‌سازی شرکت هپکو، پس از جنجال‌ها و حاشیه‌های فراوان، این شرکت بدون هیچ‌گونه هماهنگی و به‌صورت ضرب‌العجل به مجموعه شستا منتقل شد.

### ایجاد نظام چندلایه

درواقع نظام تأمین اجتماعی چند لایه، نظامی چند سطحی در ارائه خدمات و مزایای رفاهی است. لایه نخست، به پرداخت‌های حمایتی و مساعدت‌های اجتماعی مربوط است که به‌صورت دولتی اداره می‌شود و منابع آن به‌طور معمول از محل درآمدهای عمومی دولت‌ها یا کمک‌های مردمی تأمین مالی می‌شود و اهداف بازتوزیعی و مبارزه با فقر هدف اصلی این لایه است. لایه دوم، عموماً به بیمه‌های اجتماعی اختصاص دارد و به معنای تضمین یک میزان جایگزین درآمد از دست رفته است. مشارکت در این طرح‌ها اجباری بوده و به‌دو صورت دولتی یا خصوصی اداره می‌شود. لایه سوم به بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان مربوط است که به‌صورت اختیاری است و بخش خصوصی آن را اداره می‌کند. افراد برای برخوردار شدن از مزایای بیشتر در زمان بازنشستگی به پس‌انداز درآمد خود در این بیمه‌ها اقدام می‌کنند. منابع مالی لایه‌های دوم و سوم از محل حق بیمه‌های پرداختی توسط مشترکان آن‌ها تأمین مالی می‌شود.

### همراه کردن مجلس با دولت

محل عبور قوانین، مجلس است. دولت هر عملی بخواهد انجام بدهد، باید مجلس را با خود همراه کند. پیشنهاد

می‌شود برای هر لایحه‌ای که در دولت مطرح می‌شود، از کمیسیون مرتبط با آن لایحه از مجلس، شخصی به نمایندگی از مجلس در محل بحث دولت حضور یابد و طرح‌های مهم با قید تک یا دو فوریتی به مجلس وارد شود. مثلاً درباره افزایش سن بازنشستگی به اندازه یک سال، مجلس اجازه نداد در صحن علنی مطرح شود و طرح در کمیسیون‌ها رد شد. لذا همراه کردن مجلس برای اصلاحات، امری ضروری است.

### پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی

همان‌گونه که در پیشتر بیان شد، یکی از منابع صندوق‌های بازنشستگی بزرگ، سهم دولت از حق بیمه پرداختی افراد است. پرداخت نشدن سهم دولت به صندوق‌ها موجب شد که پایداری منابع و مصارف صندوق‌ها با مشکل جدی مواجه شود. لذا برنامه‌ریزی دولت برای پرداخت این بیمه‌ها، یکی از اولویت‌های نجات صندوق‌ها از ورشکستگی و بروز بحران است. اگرچه در مقطع کنونی دولت با مشکلاتی نظیر تحریم مواجه بوده و منابع درآمدی دولت کاهش یافته، در بلندمدت و گشایش نسبی در اقتصاد ایران، پرداخت بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی در اولویت قرار دارد. ●

### منابع

- حاجی‌قربانی، مریم. تجارب ملی و جهانی حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی. تهران: معاونت امور اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت کار رفاه و تعاون اجتماعی، ۱۳۹۹.
- علیشیری، محمدمهدی. «کانون ارزیابی مدیران دولتی». سلسله‌جلسات بررسی مسائل نظام اداری کشوری. تهران: اندیشه‌آمانت، ۱۴۰۱.
- قوامی، نسرين. «تنظیم‌گری در صندوق‌های بازنشستگی». مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۷.
- قوامی، نسرين. «شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی». مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۵.
- محمدزاده، احسان؛ امامیان، سیدمحمدصادق؛ ذوالفقاری، امیراحمد؛ زمانیان، مرتضی. «نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی». مطالعات اقتصاد بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
- میرزاابراهیمی، رضا. «الزامات و شیوه اصلاح طرح‌های بازنشستگی». مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۴.
- باقری، یاسر؛ عباسی‌دره‌بیدی، ابوالفضل؛ نامغ، منوچهر. «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اعمال سه‌جانبه‌گرایی در ارکان عالی سازمان تأمین اجتماعی». مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹.
- هاشمیان، حسن. «صندوق بازنشستگی کشوری». ماهنامه فرهنگی پژوهشی آموزشی، ۱۳۹۶.
- یوسفی، محمدعلی. «بررسی چالش‌های صندوق بازنشستگی و ارائه راهکارهای عملی». مجله علمی تخصصی رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۱۳۹۶.
- bevir, mark. 2012. governance: a very short introduction. london: oxford university.



ایجاد رفاه عمومی، بر طرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی... اقتضای می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی-ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود.

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ابلاغی مقام معظم رهبری  
۱۴۰۱/۰۱/۲۱





## نظارت و کنترل در خط مشی عمومی

سیاست زدگی؛ مهم ترین دلیل تحقق نیافتن حقوق عامه

افزایش قدرت خرید و کاهش تورم؛ سازوکاری در راستای بهبود وضع کارگران

استثناء طلبی و تبصره گذاری با ذات عدالت در تغایر است

درآمدی بر مفهوم شناسی و مؤلفه های تخصصی «نظارت» در حقوق عمومی

■ من مردم عزیزمان را به بی تفاوتی دعوت نمی‌کنم، به نظارت نکردن دعوت نمی‌کنم؛ آنها را به اهتمام در مسائل اساسی کشور دعوت می‌کنم؛ اما اصرار می‌کنم که برخوردها نه از سوی مردم نسبت به مسئولین و نه از سوی مسئولین نسبت به منتقدین، تخریبی نباید باشد؛ نه تحقیر باشد، نه اهانت باشد. ممکن است در یک قضیه‌ای، یک عده‌ای دغدغه داشته باشند؛ دغدغه داشتن جرم نیست؛ دلواپس بودن جرم نیست. می‌توانند کسانی حقیقتاً نسبت به یک مسئله مهم و حساس کشور، احساس دلواپسی و دغدغه‌مندی کنند؛ هیچ مانعی ندارد؛ اما این به معنای متهم کردن نباشد، به معنای نادیده گرفتن زحمات و خدمات نباشد. از آن طرف هم دولت و طرفداران دولت به کسانی که ابراز دغدغه و دلواپسی می‌کنند، بایستی اهانتی نکنند.

بیانات مقام معظم رهبری در حرم مطهر رضوی علیه السلام

۱۳۹۴/۰۱/۰۱



**گفت‌وگو با دکتر سید احمد حبیب نژاد**  
عضو هیئت علمی دانشگاه تهران

## سیاست‌زدگی!

مهم‌ترین دلیل تحقق نیافتن حقوق عامه

**روشن‌ان‌بیشه** در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رویه‌ها و روند نظارت بر حقوق شهروندی و حقوق عامه را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ برای ارتقای این جایگاه چه ایده‌هایی می‌توان مطرح نمود؟

اگر ما به قانون اساسی مراجعه کنیم، متوجه می‌شویم که در همان قانون اساسی مبنایی برای نظارت بر تحقق نیازهای عمومی شهروندان و مباحث مربوط به حقوق عامه و همین‌طور برخی سازوکارها وجود دارد. مبنای مهم لزوم توجه حکمرانی به تأمین نیازهای عمومی شهروندان را می‌توان در همان اصل دو و اصل سه قانون اساسی دید. در بند ششم از اصل دوم قانون اساسی وقتی بحث از پایه‌های ایمانی نظام می‌شود، کرامت و ارزش والای انسان به میان می‌آید. لازمه پاسداری از این کرامت و ارزش والای انسان، تأمین حداقل‌های زندگی است و در اصل سوم قانون اساسی، سازوکارهایی برای تحقق نیازهای پایه‌ای زندگی هر شهروند دیده می‌شود که به موجب آن، کرامت و ارزش انسانی تحقق می‌یابد. مخصوصاً بند دوازده قانون اساسی که مباحث مربوط به ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت را جزو تعهدات دولت به معنای عام اعلام می‌کند و البته در مقدمه قانون اساسی هم آمده که در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل بر رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست. پس مسئله رفع نیازهای انسان در مقدمه قانون اساسی آمده و همچنین مبنای آن در اصل دو وجود دارد و علاوه بر این‌ها در اصل سه، جزء تعهدات دولت قرار گرفته است. همچنین در اصل ۴۳ قانون اساسی بحث تأمین استقلال اقتصادی جامعه با ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد ذکر شده که بند اول آن دقیقاً تأمین نیازهای پایه‌ای و نیازهای اساسی است.

بنابراین در قانون اساسی هم مبنای تأمین حداقل‌های خدمات عمومی آمده و هم برخی تعهدات در این حوزه برعهده دولت قرار گرفته است. پس ما به لحاظ هنجاری (به معنای قواعد عام‌الشمول) در خصوص تأمین حداقل‌ها و خدمات عمومی مشکلی نداریم و قانون اساسی از این نظر خوب تدوین شده و اصول خوبی را در این خصوص داریم.

ظاهراً بیشتر از آنکه در جنبه هنجاری مشکل داشته باشیم، در ساختار اجرایی کردن این اصول اشکال داریم

و لازم است که در تفسیر قانون اساسی، چه تفسیر رسمی و چه تفسیر عملی و اجرایی، تحولاتی رخ دهد و نیز به‌مرور زمان هرچه از اول انقلاب می‌گذرد، دغدغه کارگزاران برای تأمین خدمات عمومی کمتر شده است. به عقیده من وقتی از حقوق عامه صحبت می‌شود، هم مقدمه وصول به حقوق عامه و هم مهم‌ترین حق از میان این حقوق عامه و همچنین نتیجه رعایت این حقوق عامه، حقوق اقتصادی است. نمی‌توان حق‌های اقتصادی و حداقل حق‌های ابتدایی اقتصادی مثل خوراک و پوشاک و مسکن را در رده‌های دوم و سوم حقوق عامه قرار داد. به‌نظر من یکی از مشکلات این است که نظام دانش حقوقی نظامی کاریکاتوری شده که وقتی از حق‌ها بحث می‌شود، به همان اندازه که به حق‌های سیاسی مثل حق انتقاد، آزادی بیان، آزادی انتشار اطلاعات و... توجه می‌شود، به حق‌های اقتصادی که مثلاً در فصل سوم قانون اساسی آمده، توجه نمی‌شود. بنابراین تا زمانی که توجه و اهتمام دانش حقوق و جامعه و مسئولین به حق‌های اقتصادی نگاه درجه دو باشد، به‌نظر می‌رسد نمی‌توان، تصویر جامعی از حقوق عامه داشت.

معروف است کسی که در صف نان می‌ایستد، در صف رأی نمی‌ایستد و حتی اگر بایستد، بعید است رأی شایسته‌ای بدهد. واقعیت این است که اگر به دنبال تأمین حقوق عامه شهروندان در همه زمینه‌ها هستیم، لازم است که به حق‌های اقتصادی توجه کنیم و حداقل آن هم، آن دسته از حق‌های اقتصادی است که در قانون اساسی آمده است. برای مثال یکی از اصول مهم قانون اساسی که به آن بی‌توجهی شده و همین الان کشور با آن دچار مشکل است، حق داشتن مسکن متناسب با نیاز است. اخیراً اجاره‌خانه‌ها به قدری گزاف شده که واقعاً مستأجرین درمانده هستند. حال چرا این اتفاق افتاد؟ به این دلیل که هیچ‌وقت حق بر مسکن به‌طور جدی در نظام مدیریتی مورد توجه نبوده است. درست است که طرحی مثل طرح مسکن مهر آمد و با نقدها و خوبی‌هایی که داشت، توانست کمی از این مشکل بکاهد و افرادی را تحت شمول قرار دهد، واقعیت این است که با توجه به ظرفیت‌هایی که به لحاظ طبیعی و جغرافیایی و انسانی وجود دارد، کار سختی نیست. دیروز خبری را خوانده بودم که برخی مستأجرین برای تأمین هزینه‌های اجاره و رهن، سه‌شغله شده‌اند. این رویه



امر در ساختار حقوقی طراحی شده است. شما اصل هشتم قانون اساسی و بحث راهپیمایی و آزادی بیان و آزادی نشر مطبوعات و همچنین بحث برابری در برابر قانون را دارید و حتی در ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی گفته می‌شود که رهبر در برابر قانون با مردم عادی یکسان است. چنین سازوکاری در قانون اساسی وجود دارد؛ اما مشکل چند چیز است. اول اینکه سواد مطالبه‌گری شهروندان کم است. به این دلیل که نخبگان اجتماعی ما مطالبه‌گری‌ها را به سمت مطالبات سیاسی برده‌اند یا آن را اصل قرار داده‌اند. البته اینکه مطالبات سیاسی وجود داشته باشد، امر قبیحی نیست؛ اما اینکه مطالبه‌گری‌های سیاسی بر مطالبه‌گری‌های اقتصادی مقدم شود، به‌نظر من اگر با سوءنیت باشد، بسیار مستهجن است و حتی اگر ناخودآگاه هم باشد، باز هم این مسئله باید ترمیم شود. مهم‌ترین وجه ترمیم مطالبه‌گری در حوزه‌های اقتصادی این است که سواد مطالبه‌گری شهروندان افزایش یابد. وقتی از مطالبه‌گری صحبت می‌کنیم، یعنی مطالبه آن چیزی که حق شهروندان است. اگر قانون اساسی را مهم‌ترین منبع رسمی و مدون حق در جمهوری اسلامی و نظام حقوقی خود بدانیم، حداقل این است که مطالبه‌گری در راستای اجرای اصول قانون اساسی است؛ مخصوصاً اصولی که در فصل سوم قانون اساسی با عنوان حق‌های ملت وجود دارد. حال چرا این اتفاق نیفتاد؟ چون مسئولین از مردم مطالبه‌گری جدی ندیدند. این مطالبه‌گری‌ها معمولاً مطالبه‌گری‌های فردی و ژورنالی بوده و هزینه سیاسی حکمرانی و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در جامعه ما برای کارگزاران پایین است و البته از آن طرف هزینه‌های اقتصادی زمامداری ما زیاد است که بنده برخی از آن‌ها را در برنامه زاویه مثال زده بودم که کشور را خیلی گران مدیریت و

مهم است که مصادیق حق‌های عامه یا موضوعات حق‌های عامه از سیاسی‌بازی رها شود. اگر درباره مسکن و خودرو و حداقل‌های دستمزد و بیمه در یک فضای سیاست‌زده تصمیم‌گیری شود، آن تصمیم عادلانه و منصفانه نیست و نیازهای شهروندان را تأمین نمی‌کند. شما زمانی می‌توانید درباره کار، تأمین اجتماعی و حداقل دستمزد، تصمیمی منطقی و معقول بگیرید که آن را از فضای سیاسی و تاریک‌خانه‌های سیاسی تصمیم‌سازی خارج کنید. برخی می‌گویند اگر دولت چنین تعهداتی دارد، باید اختیاراتی هم داشته باشد. در جواب باید گفت مطابق اصول مختلف قانون اساسی و از جمله اصل ۴۵ قانون اساسی این اختیارات را دارد. مگر براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت نیست؟ پس این‌گونه نیست که قانون اساسی تعهداتی را بخواهد و به شما اختیاراتی نداده باشد. سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه اختیارات فراوانی دارند. مشکل بر سر اجرا و اراده و تصمیم است. به‌نظر من در حوزه حقوق عامه آن پایه و مبنای حقوق عامه که اگر باشد، دیگر پایه‌های حقوق عامه هم وجود دارند و اگر نباشد، آن‌ها هم وجود ندارند، حق‌های اقتصادی است. متأسفانه به دلایل مختلف و همچنین به دلیل فضای سیاست‌زده این برداشت تحقق پیدا نکرده و حقوق کاریکاتوری درست شده است. در حقوق کاریکاتوری حق‌های اقتصادی به‌جایی که در اندازه خودش مورد توجه قرار بگیرد، عقب انداخته شده و کوچک شمرده شده است و حق‌های سیاسی اصل قرار گرفته و بزرگ شده است؛ به‌گونه‌ای که تحلیل و بررسی‌ها از حق‌های اقتصادی در پرتو حق‌های سیاسی صورت می‌گیرد و این اشتباه محض است. بنابراین در قانون اساسی، هنجارهای خوبی از وصول به حق‌های عامه و حق‌های اقتصادی وجود دارد؛ اما برداشت‌ها و تفاسیر ما و نزدیک‌نبودن زندگی مدیران با زندگی متوسط مردم و نه حتی فقرا باعث شده است تصمیم‌ها، تصمیم‌های سیاسی و غیرمنطقی باشد که مثال‌های فراوانی هم در این باره وجود دارد.

**روشن‌ان‌پیشه** رابطه نظارت و مطالبه‌گری را چگونه می‌دانید؟ در ساختار حقوقی و تقنینی جمهوری اسلامی ایران این رابطه چگونه طراحی شده است؟ آسیب‌ها و چالش‌های این عرصه را مطرح بفرمایید. اگر مراد شما سازوکارهای مطالبه‌گری است که این

تحوالی در حوزه مسکن رخ داده است؟ خیر؛ به این دلیل که اولاً مجریان قانون نوعاً خودشان بی‌مسکن نیستند و ثانیاً برداشت آن‌ها این است که داریم تلاش خود را می‌کنیم و همین قدر کفایت می‌کند. حال تلاش آن‌ها چیست؟ نشست، برخاستن، جلسه‌گذاشتن، تدوین سند، تصویب قانون و مقرر و مقدمات و... که تقریباً به هیچ مورد اجرایی قطعی منتج به ساخت مسکن ختم نمی‌شود یا اگر بشود، دیگر خارج از وقت حاجت کنونی است. حواسمان باشد که تمام فرایند اداری و سازمانی باید در خدمت منافع مردم و خدمت به مردم نیازمند باشد، وگرنه خودش فی‌نفسه ارزش ندارد. تا زمانی که مدیران ما به حقوق عامه به منزله امری تشریفاتی نگاه کنند، وضعیت به همین صورت پیش می‌رود. زمانی از امر تشریفاتی خارج می‌شود که آن حق را متعلق و برای خود بدانند. برای مثال اگر در قانون بودجه برای کارمندان بانک تصویب شده باشد اگر کسی در سال گذشته ۱۰ میلیون وام گرفته، در سال جاری می‌تواند ۵۰ میلیون وام بگیرد، بانکی‌ها این بخشنامه یا مصوبه را چه زمانی اجرا می‌کنند؟ فردای روز تصویب مقدمات اجرایی کردن این وام را برای خودشان تهیه می‌کنند؛ اما اگر همین قانون برای مردم تصویب شده باشد و بگویند که وام مسکن برای شهروندان از ۵۰ میلیون به ۵۵ میلیون تبدیل شده است، هزاران فرایند برای آن می‌گذارند و می‌گویند بخشنامه و مصوبه و ابلاغیه باید بیاید و همه مقدمات آن فراهم شود. خلاصه آنکه تا زمانی که آن شأن و دامنه و سطح زندگی مدیران ما به سطح زندگی مردم نرسد، نمی‌توان انتظار داشت حقوق عامه اجرا شده یا تضمین شود. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که مسئولین از موضوع درک درستی داشته باشند؛ اما متأسفانه در خصوص حقوق عامه و حقوق اقتصادی که مهم‌ترین حق‌های عامه است، درک درستی وجود ندارد و مثل آن جمله معروف که ملکه انگلستان در جواب اینکه مردم نان ندارند تا بخورند، گفته بود به‌جای نان، کیک بخورند؛ لذا از وضعیت اقتصادی و وضعیت مسکن شهروندان درک درستی وجود ندارد و این مسائل برای کارگزاران به‌شدت عادی شده و حتی شاید تصور کنند مردم زیاد خواه شده‌اند. یکی از مهم‌ترین دلایل تحقق نیافتن حقوق عامه این است که این مسائل به‌شدت سیاست‌زده است و خیلی

و طرز رفتار دقیقاً خلاف قانون اساسی است؛ اما این افراد چاره‌ای جز این کار ندارند. به این دلیل می‌گویم مخالف است که طبق بند سه اصل ۴۳ قانون اساسی برنامه اقتصادی دولت باید به این صورت تنظیم شود که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای رشد و خودسازی و افزایش مهارت و شرکت فعال در رهبری کشور داشته باشد. حال اگر نظام عرضه و تقاضا در باب مسکن خراب شده و اگر دولت‌ها و تصمیم‌گیران کلان اقتصادی با سیاست‌های غلط و اشتباه، زمین را نه جزئی از یک عرضه و خدمات عمومی بلکه به‌عنوان مهم‌ترین عنصر در ساخت، تهیه و قیمت منزل قراردادده و مسکن را به‌عنوان مهم‌ترین منبع افزایش سرمایه درآورده‌اند، معلوم است که بند سه اصل ۴۳ قانون اساسی تحقق نمی‌یابد و مستأجر مجبور می‌شود که سه‌نوبت کار کند تا بتواند اجاره‌اش را فراهم کند. در اینجا دیگر بحث از حق آزادی بیان، آزادی انتشار اطلاعات، آزادی تجمع و آزادی تظاهرات برای این شهروند هیچ ارزشی ندارد. شما زمانی می‌توانید این حقوق عامه را برای او ارزشمند کنید که قبل از آن بستری از حداقل‌های زندگی اقتصادی برای او فراهم کنید و این اصل سه قانون اساسی جزء تعهدات دولت است؛ یعنی این مواردی که ذکر می‌شود، چیزی فراتر از قانون اساسی نیست. اصل سوم می‌گوید دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دو، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار ببرد. بند دوازده این اصل بیان می‌کند که برطرف‌ساختن هر نوع محرومیت از جمله در حوزه محرومیت‌های مسکن، بیان‌کننده تعهد صریح دولت برای رفع محرومیت‌های مسکن است. حال در اینجا چه اتفاقی افتاد که این مورد تحقق پیدا نکرده؟ یکی از مهم‌ترین دلایل این بوده که برداشت مدیران اجرایی و سیاسی از اصل سوم قانون اساسی تعهد به وسیله است؛ یعنی دولت باید تلاش کند. حال اگر تحقق یافت که چه بهتر؛ اما اگر محقق هم نشد وظیفه‌ای ندارد. مجلس برای الزام دولت به جهش مسکن قانونی وضع کرده است. حال دولت این را انجام داد که چه بهتر و اگر هم انجام نداد که دیگر هیچ. درباره همین قانون جهش مسکن، قانونی تصویب شده که لازم‌الاجراست و باید به مرحله اجرا برسد؛ اما آیا الان که حدود چندماه از تصویب این قانون می‌گذرد،

اداره می‌کنیم و ساختارهای فربه و بزرگ و تنبل و بودجه‌خور فراوانی وجود دارد. حال سؤال این است با اینکه وزارتخانه مسکن، نهادهای مرتبط با مسکن، بنیاد مسکن و مجموعه‌های بزرگی وجود دارد و همه دارند از بودجه‌های عمومی استفاده می‌کنند، آیا مردم در کف زمین و این گرمای تابستان اثری از این تصمیمات می‌بینند؟ خیر. وقتی اثری از تصمیمات نمی‌بینند، یعنی تمام این هزینه‌ها در حوزه مسکن برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری عبث است. اگر قرار باشد که تنظیم‌کننده روابط موجر و مستأجر فقط و فقط قدرت موجر باشد، دیگر به وزارت مسکن چه نیازی داریم؟ از این طرف هم هزینه‌های اقتصادی نهادهای تصمیم‌گیری ما زیاد است؛ ولی از آن طرف هزینه‌های مطالبه‌گری در مقابل این تصمیم‌سازی‌ها خیلی کم است و شهروندان نمی‌دانند یا نمی‌توانند از مسئولین مطالبه‌گری حقوقی کنند؛ مثلاً در اصل ۳۱ قانون اساسی در بحث مسکن گفته شده آن‌هایی که نیازمندترند، در اولویت هستند. حال در اینجا من نیازمند چگونه می‌توانم دادخواست ارائه دهم و حق خود را از دولت مطالبه کنم؟ مگر در قانون نیامده که داشتن مسکن متناسب با نیاز حق هر فرد و خانواده ایرانی است؟ مگر نگفته که دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، به‌خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرای آن را فراهم کند؟ حال چگونه زمینه اجرایی آن را فراهم کرده؟ اصلاً فراهم نکرده که وضعیت به این شکل است و بعضی افراد به پشت‌بام‌خوابی و پارک‌خوابی و ماشین‌خوابی رسیده‌اند. پس درحالی که هزینه‌های اقتصادی سازمان‌های متولی حق‌های عامه برای این مردم بسیار گران درمی‌آید که از پول بیت‌المال و مالیات این شهروندان اداره می‌شوند، از آن طرف هزینه حکمرانی و تصمیم‌سازی مسئولین بسیار کم است. هر تصمیمی که بخواهند می‌گیرند و کسی نمی‌تواند آنان را به انجام کاری وادار کند. البته افکار عمومی در اینجا وجود دارد و این توانایی را دارد که در قضیه‌ای مثل متروپل، مدیران را به کاری وادار کند. حال اگر این افکار عمومی نباشد و فرض کنید که اینترنت در ایران، دهر روز قطع باشد، آیا همین کارهایی که در برخی حوادث و مواقع انجام می‌دهند، انجام می‌شود؟ اگر آن کارها در غیر از مواردی انجام دهند که افکار عمومی روی آن‌ها فشار می‌آورند، آن موقع مدیریت شایسته ایجاد می‌شود

و آن همان تقوای اجتماعی است که در قانون اساسی آمده و در نهج‌البلاغه و سخن بزرگان دیده می‌شود. در غیر این صورت اگر بخواهید مقابل دوربین و برای نمایش برای مردم ادای دلسوزان را دریاورید، اصلاً ارزشی ندارد. لازمه تحقق حقوق عامه وجود تقوای اجتماعی برای مدیران و کارگزاران است.

در قانون اساسی، هنجارهای خوبی از وصول به حق‌های عامه و حق‌های اقتصادی وجود دارد؛ اما برداشت‌ها و تفاسیر ما و نزدیک‌نبودن زندگی مدیران با زندگی متوسط مردم و نه حتی فقرا باعث شده است تصمیم‌ها، تصمیم‌های سیاسی و غیرمنطقی باشد.

**روشن‌ان‌بیشه** با توجه به پیوستگی و تلازم رفاه اقتصادی با تضمین حقوق اقتصادی، از لحاظ حقوقی چه راهکارهایی برای نظارت بر عملکرد اقتصادی دولت از سوی مردم وجود دارد؟ مردم چگونه می‌توانند مطالبات خود را پیگیری کنند؟

اولین کار این است که قوانین به‌گونه‌ای اصلاح شود که هر صاحب قدرت عمومی قابلیت کنترل قضایی داشته باشد؛ یعنی نباید به‌گونه‌ای باشد که برخی نهادها از نظارت عامه مردم یا نظارت حقوقی مردم مستثنی باشند. این اشکال را ما مثلاً در قانون دیوان عدالت اداری داریم که برخی نهادها از نظارت شهروندان یا کنترل قضایی مستثنی هستند. پس اولین کار این است که هر صاحب قدرت عمومی باید ریسک قدرت را بپذیرد. در یکی از برنامه‌ها عرض کردم که آمارتیا سن در یکی از کتاب‌های خود که برنده جایزه نوبل شده، حتی رابطه بین قحطی و مردم‌سالاری را بحث کرده و مثال آورده که در برخی کشورها با اینکه بارندگی کم است، قحطی نمی‌آید؛ اما در کشورهای دیگری در شاخ آفریقا بارندگی بیشتر از آن کشورهای اول است و قحطی هم بیداد می‌کند. ایشان همه این امور را به ریسک قدرت برمی‌گرداند. زمامداران، مدیران اداری و دولتی اگر بر این تصور باشند که در صورتی که کارآمد نباشند، تغییر پیدا می‌کنند، سریع راه‌حل پیدا می‌کنند. این

یعنی ریسک قدرت از میان زمامداران ما برداشته شده و عده‌ای همیشه سهمی از قدرت را دارند؛ بدون اینکه ابتکاری داشته باشند. خیلی مهم است که چنین افرادی ریسک قدرت را بپذیرند؛ یعنی به محض اینکه صاحب قدرت شوند، باید احتمال بدهند که فردا قدرت از آن‌ها گرفته می‌شود. اگر این اتفاق نیفتد، هرچقدر داد بزنیم، فایده‌ای ندارد؛ چون اگر خطاب من به شخص خاصی باشد، نهایتاً آن شخص را برداشته و شخص دیگری را به جای او می‌گذارند. درحالی که صحبت و مطالبه‌گری من ناظر بر ساختارهاست، نه بر افراد. البته گاهی مطالبه‌گری ما ناظر بر فرد است که چرا فلان شخص را در این سمت گذاشته‌اید و فلانی را نگذاشته‌اید؛ اما مسئله مهم این است که این ساختار اشکال دارد. لذا وقتی که مشکل از ساختار است، مطالبه‌گری هم باید ناظر بر ساختار باشد. اگر مطالبه‌گری من به ساختار، ناظر بر آن شخص دانسته شود و اراده این باشد که با تعویض آن شخص، قانع و ساکت شوم، اشتباه بزرگی است. مطالبه‌گری درست آن است که به سمت مسئله پیش برود.

گاهی مطالبه‌گری ما ناظر بر فرد است که چرا فلان شخص را در این سمت گذاشته‌اید و فلانی را نگذاشته‌اید؛ اما مسئله مهم این است که این ساختار اشکال دارد. لذا وقتی که مشکل از ساختار است، مطالبه‌گری هم باید ناظر بر ساختار باشد.

در بحث مسکن مسئله این است که خانه و مسکن بر عامل مهمی به نام زمین می‌گردد و این املاک‌ها و این معامله‌گرهای مسکن و صاحبان بزرگ مسکن که ممکن است از بخش عمومی نیز باشند، قیمت مسکن و عرضه و تقاضای مسکن را کاملاً مدیریت می‌کنند. من باید مطالبه‌گری خود را بر این دو مورد ببرم. حال این نظام مدیریتی باید این دو مسئله را حل کند. وقتی که تعرفه کمیسیون به نسبت افزایش قیمت مسکن بالاتر می‌رود، طبیعتاً معامله‌گر و بنگاهی هم قیمت مسکن را بالا می‌برد. بنگاهی در اینجا فقط معرف است؛ نه بیشتر و بیش از این هم کاری انجام

نمی‌دهد؛ اما شما به این مورد چنان نقشی داده‌اید که الآن بنگاهی‌ها املاک زیادی در اختیار دارند. این مسئله به دلیل ضعف در قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری است. نکته آخر اینکه ساده‌سازی مطالبه‌گری به مطالبه‌گری از اشخاص بسیار نادرست است. مشکل ما مخصوصاً در موسسه توسعه حقوق فرزندایی مطالبه‌گری در حوزه هنجارها، وضع سیاست‌ها، وضع قوانین و رفتارهاست. شما نمی‌توانید ساده‌سازی کنید که با رفتن فلان شخص و آمدن دیگری به جای او مشکل حل شود. البته شاید مشکلات شما با این جابه‌جایی صرف افراد به تأخیر بیفتد؛ اما حل نخواهد شد. بین تأخیر زمانی مشکل و حل مسئله تفاوت زیادی وجود دارد. اگر شما تب کردید و اگر بیماری ریشه‌ای دارید، با خوردن مسکن فقط بیماری خود را به تأخیر می‌اندازید یا ظاهر بیماری شما بروز نمی‌کند؛ اما بیماری به‌طور کامل برطرف نمی‌شود. در اینجا هم با سه چهارتا شوک وارد کردن و دوتا بارانه دادن فقط بیماری اقتصادی خود را به تأخیر می‌اندازید؛ درحالی که باید به فکر حل آن مسئله باشید. بنابراین در بحث شهروندان اولاً آن‌ها تابعی از نخبگان اجتماعی هستند و این نخبگان اجتماعی می‌توانند دانشگاهیان یا حوزویان باشند و تا زمانی که این نخبگان اجتماعی چنین دغدغه‌هایی را نداشته باشند، مردم عادی هم همین مطالبه‌گری‌های حداقلی را انجام می‌دهند. در صورتی که نخبگان اجتماعی باید دست شهروندان را بگیرند و آن‌ها را از صف پایین به صف بالاتر ببرند؛ یعنی از صف مدیریت فلان شخص و شخص دیگر به صف مطالبه‌گری از حوزه مدیریت و زمامداری بکشاند تا در کنار نقد مدیر، مدیریت را نقد کنند. چنانکه بخواهند در صف پایین باشند، فقط این وزیر و آن وزیر تغییر می‌کند؛ اما مسئله حل نمی‌شود. درحالی که باید ریل و ساختار تغییر داده شود که منظور قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری است. همچنین تا زمانی که مدیران، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران کلان ما درک درستی از زندگی شهروندی نداشته باشند، واقعاً اتفاقی نمی‌افتد. امیدواریم روزه‌روز تحقق حق‌های عامه بیشتری را در وطن مشاهده کنیم. ●

**روشن‌ان‌بیشه** دلیل علاقه کارفرمایان به بستن قراردادهای موقت با کارگران چیست؟ آیا این ناشی از کمبود کار بوده یا به مسئله عدم نظارت نهادهای مربوطه است؟

در قانون کار سه نوع قرارداد وجود دارد. از لحاظ زمانی قراردادهای موقت و غیر موقت یا اصطلاحاً دائم تقسیم می‌کنند و نوع سوم، قرارداد کار معین است که اصطلاحاً به آن پروژه‌ای گفته می‌شود. حال بسته به طبیعت کار و نیاز کارفرما ممکن است یکی از این قراردادهای منعقد شود. بعضی کارها به صورت پروژه است که در این حالت، کار از زمان مشخصی شروع می‌شود و در زمان مشخصی هم به پایان می‌رسد؛ یعنی ماهیت آن مستمر نیست. لذا باید قرارداد را به گونه‌ای ببندند که از اول تا آخر کار در پروژه باشند. در اینجا دیگر زمان موضوعیت ندارد. بلکه خود کار موضوعیت دارد. مثلاً می‌خواهند ساختمانی احداث کنند یا برجی بسازند و سدی ایجاد کنند. به این حالت قرارداد کار معین گفته می‌شود. اینجا مشکلی وجود ندارد و در دنیا هم به همین شکل بسته به مدت پروژه و ماهیت آن، کار تعریف می‌شود و در اینجا زمان را به قرارداد مقید نمی‌کنند؛ چراکه ممکن است پروژه دیر یا زود تمام شود. بنابراین در این حالت هر زمان که کار تمام شد، قرارداد هم به پایان می‌رسد. این امر بسته به زمان خاصی نیست.

نوع دیگر کار این است که ماهیت کار مستمر نبوده؛ اما پروژه‌ای هم نباشد و در زمان خاصی باید انجام شود. به این حالت قرارداد موقت گفته می‌شود. در اینجا زمان موضوعیت دارد و فرضاً بنده برای شش ماه مغازه یا کارخانه‌ای را دایر کرده‌ام و باید کار موقتی در آن انجام دهم و برای همین مدت زمان، کارگرانی را استخدام می‌کنم و قراردادی مثلاً شش ماهه یا حتی فصلی با آن‌ها می‌بندم. مثل ماهیگیری، پنبه‌پاک‌کنی، برف‌روبی و... که کارهای فصلی هستند. در اینجا قراردادهای موقت یا فصلی بسته می‌شود؛ مشکلی هم وجود ندارد. مشکل آنجایی شروع می‌شود که ماهیت کار مستمر و همیشگی است و علی‌القاعده کارگر باید در آنجا به صورت دائم تا جایی که موجبات پایان و انحلال قرارداد کار پیش نیامده، کار خود را ادامه دهد.

اینجاست که امنیت شغلی موضوعیت پیدا می‌کند و شخص در شغلی با کار مستمر حضور دارد و علی‌القاعده باید کار خود را ارتقا دهد و آموزش‌های ضمن خدمت ببیند و زمینه ارتقای شغلی خود را فراهم کند. اگر در چنین مواقعی در کار مستمر و پیوسته، اشخاص ماهر و آموزش‌دیده کنار گذاشته شوند، به ضرر جامعه تمام می‌شود؛ یعنی اگر افراد در کاری که ماهیت آن مستمر است، فرایند ارتقای شغلی خود را ادامه دهند و مهارت خود را بیشتر کنند تا جامعه از تجربه آن‌ها بیشتر استفاده کند و از آن طرف هم در آن‌ها انگیزه‌ای به وجود بیاید که بتوانند در زندگی شغلی خود موفقیت‌های بیشتری را کسب کنند و میزان حقوق و درآمدهای آنان بالا برود، برای جامعه هم مفید خواهد بود. در اینجا کارفرما هم از اینکه کارگرانی استخدام کند که مدت قرارداد آن‌ها موقت نباشد و بتواند همیشه از مهارت‌های آنان استفاده کند و هزینه‌هایی را که برای آموزش‌های آن‌ها صورت می‌گیرد، با بهره‌وری بیشتر کارگران جبران کند، باید سود ببرد؛ اما متأسفانه می‌بینیم خلل‌هایی در حوزه کارگاه وارد می‌شود که باعث می‌شود کارفرمایان به سمت این بروند که قراردادهای کاری موقت ببندند و این خود می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد.

یکی از دلایل آن فرسودگی نیروی کار است. طبیعتاً انسان به مرور زمان فرسوده می‌شود و به سن سالمندی می‌رسد و کارایی جدی او کم می‌شود. اگر نظام کار جوری دیده نشده باشد که از تجارب و نظام فکری کارگر استفاده شود، کارفرمایان به سمت جذب نیروهای جوان می‌روند که از نیروی جسمی آماده بیشتر استفاده کنند تا نیروی جسمی فرسوده. در این صورت در کارها بحث ارتقا و سطح مهارت و تحصیلات مهم نخواهد بود و تمایل کارفرما در کارهای ساده و روند عادی امور این است که از نیروهای جوان و تازه‌کار استفاده کند؛ چون کارهای ساده به تخصص نیاز ندارد. بنابراین کارفرما در کارهای پیچیده که به تخصص و مهارت و تجربه نیاز دارد، از نیروی کار باتجربه استفاده می‌کند. یکی از علت‌هایی که کارفرمایان به سمت این می‌روند که با نیروهای جوان قراردادهای کاری موقت ببندند، این است که در سطوح کاری آنچنان به تخصص و مهارت احساس نیاز نمی‌شود و عمدتاً کارهای ساده و خدماتی وجود دارد و هرچه سطح کشور پیشرفته و صنعتی نباشد، کارها به همین شکل است.

کشوری که می‌خواهد ماده خام خود را صادر کند و فرآوری آن را در خارج از ایران انجام دهد، با نیروهای کار ساده خود هم می‌تواند این فرایند تولید مواد خام را انجام دهد و به حضور نیروی متخصص نیازی ندارد. بنابراین اگر بتوانیم صنعت خود را پیشرفته کنیم و قدرت فرآوری را در زمینه‌های مختلف بالا ببریم، کارفرمایان هم خودبه‌خود



**گفت‌وگو با دکتر احمد رفیعی**  
مدیرکل سابق حقوقی قوه قضائیه

**افزایش قدرت خرید و کاهش تورم؛**

**سازوکاری در راستای بهبود وضع کارگران**

به سمت این می‌روند که نیروهای متخصص و ماهر خود را به راحتی از دست ندهند و یکی از راهکارها هم این است که قراردادهای کار دائمی با آنان ببندند. در اینجا بحث دیگر این است که وقتی کارفرما قرارداد کار موقت می‌بندد، هروقت قرارداد کار تمام شد، می‌تواند آن را تمدید نکند و نیروی جدید بیاورد. دلیل آن هم این است که کارفرما احساس می‌کند اگر نیروی کار را تغییر دهد، هزینه‌های پایین می‌آید و طبیعتاً نیروهایی که سابقه کاری بیشتری دارند، هزینه‌های حقوقی و کارمندی‌شان بالا می‌رود و کارفرما هم برای آنکه هزینه خود را پایین بیاورد، با این افراد قرارداد کاری موقت می‌بندد و پس از پایان موعدهم، قرارداد را تمدید نمی‌کند و آنان را از کار اخراج می‌کند و به جای آن‌ها از نیروهای کار جوان که تازه کار هستند و حقوق بالایی ندارند، استفاده می‌کند. گاهی هم ممکن است کارفرما حقوق و مزایای کارگر مثل بیمه و... را ندهد و لذا قرارداد کار موقت می‌بندد و اگر هم کارگر رفت و از او شکایت کرد، در نهایت بر مبنای همان قرارداد شش‌ماهه و یک‌ساله‌ای که بسته، حق و حقوق او را می‌دهد و دیگر قرارداد را با او تمدید نمی‌کند و او را از کارگاه اخراج می‌کند؛ اما اگر قرارداد کار دائمی باشد و کارگر برود و از او شکایت کند، کارفرما باید مرتب و همه‌ساله این هزینه‌ها را تا زمان بازنشستگی بپردازد. پس یکی از علت‌هایی که کارفرماها علاقه دارند قرارداد کار موقت ببندند، این است که هزینه‌های کارگران موقت پایین‌تر است.

یکی از علت‌هایی که کارفرمایان به سمت این می‌روند که با نیروهای جوان قراردادهای کار موقت ببندند، این است که در سطوح کاری آنچنان به تخصص و مهارت احساس نیاز نمی‌شود و عمدتاً کارهای ساده و خدماتی وجود دارد و هرچه سطح کشور پیشرفته و صنعتی نباشد، کارها به همین شکل است.

**روشن‌ان‌لبیشه** الزام کارفرمایان به بیمه کردن کارگران تا چه اندازه رعایت می‌شود؟ آیا اساساً این بیمه‌ها از قبیل بیمه بیکاری یا از کارافتادگی توانسته است نقش حمایتی برای کارگران ایفا کند؟

در هر صورت وقتی قرارداد کار، موقت است، احتمال این بیشتر است که کارفرماها بخواهند کارگر را از این طریق تهدید کنند که اگر شما بروی و شکایت کنی که چرا بیمه نیستی و مزایای حقوقی شما کم است، من هم دیگر قراردادهای تمدید نمی‌کنم و شما بیکار می‌شوی. کارگر هم در اینجا بین اینکه کار خود را از دست بدهد و یا به حقوق و مزایای خود برسد، می‌ماند. البته این مسئله فراگیر نیست و ممکن است کارفرمایان زیادی هم داشته باشیم که قانون را رعایت کنند؛ اما به هر صورت زمینه برای تخلف وجود دارد و سازمان تأمین اجتماعی در اینجا وظیفه دارد تا نظارت کند و تخلفات را گزارش دهد و با آن‌ها برخورد کند؛ اما به هر صورت وقتی قرارداد کار موقت است و الآن هم متأسفانه نظام حقوقی ما پذیرفته و آرای از دیوان عدالت اداری در تفسیر قانون کار صادر شده و قانون و مقررات دولتی هم در زمینه تفسیر قانون کار از سال ۷۳ به بعد وجود دارد، عنوان کرده است که قانون کار اجازه داده در کارهایی هم که ماهیت آن دائمی باشد، از نیروی کار موقت استفاده کند و این تفسیری که از قانون کار برآمده، چنین بوده که قانون کار، کارفرما را از انعقاد قرارداد کار موقت در کارهایی که طبیعت آن‌ها دائمی است، منع نکرده و در اینجا باید این قانون و تفاسیر مرتبط با آن اصلاح شود؛ هرچند بنده به‌شخصه اعتقاد دارم که این تفاسیر با قانون اساسی و قانون کار همسو نیست. البته این‌گونه هم نیست که قانون به صراحت در کارهایی که طبیعت آن‌ها مستمر است، اجازه داده باشد کارفرمایان بتوانند علی‌الاطلاق قراردادهای کار موقت ببندند و بالعکس، موادی از قانون کار مثل ماده ۱۱ قانون کار، نشان می‌دهد در کارهایی که طبیعت آن‌ها مستمر است، کارفرمایان فقط می‌توانند تا سه ماه قراردادهای کار آزمایشی منعقد کنند و منظور قانون کار از اینکه قرارداد کار می‌تواند موقت باشد، این نبوده که بالفرض کارفرما بتواند سال‌به‌سال کارگران را به صورت قرارداد کار موقت نگه دارد و تمدید کند و هیچ‌وقت قرارداد آن‌ها دائمی نباشد. به هر صورت تفاسیری که از مقررات به دست مجریان قانون انجام شده، این است که تنها راهکار تثبیت امنیت شغلی کارگران و الزام کارفرماها به انعقاد قراردادهای کار غیر موقت، تصویب قانون جدید است که بعید می‌دانم با این وضعیت اقتصادی مجلس فعلاً دغدغه تصویب چنین قوانینی را داشته باشد.

کارفرمایان فقط می‌توانند تا سه ماه قراردادهای کار آزمایشی منعقد کنند و منظور قانون کار از اینکه قرارداد کار می‌تواند موقت باشد، این نبوده که بالفرض کارفرما بتواند سال‌به‌سال کارگران را به صورت قرارداد کار موقت نگه دارد و تمدید کند و هیچ‌وقت قرارداد آن‌ها دائمی نباشد.

**روشن‌ان‌لبیشه** به نظر شما افزایش پایه حقوقی

کارگران تا چه اندازه می‌تواند در افزایش رفاه آنان تأثیر بگذارد؟ آیا صرف این کار کفایت می‌کند؟ به نظر شما راهکارهای جایگزین برای افزایش رفاه کارگران و تأمین حداقل‌های زندگی آنان چیست؟  
ما در حقوق کار نهادی به اسم حداقل دستمزد کارگر داریم. سازمان بین‌المللی کار در این زمینه معاهده‌نامه‌هایی را تصویب کرده و ایران هم به آن پیوسته و مطابق آن ملزم است عدالت مزدی را برقرار کند. برای برقراری عدالت مزدی در قانون کار و قوانین مرتبط، سازوکارهای مشخصی وجود دارد. به هر صورت ارتقای سطوح مزدی بسته به عوامل و معیارهای مختلفی است؛ از جمله بحث تخصص و تجربه و سنوات خدمت و... که همه آن‌ها عوامل مرتبطی هستند که تشخیص‌شان با شورای عالی کار است که مطابق ماده ۴۱ وزارت کار باید آن را انجام دهد؛ ولی یکی از معیارهای افزایش دستمزدها و پایه‌های حقوقی، میزان تورمی است که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود و اگر میزان تورم اعلام شده واقعی نباشد، این افزایش دستمزدها چندان مشکل کارگر را حل نمی‌کند. مشکل متقابلی که وجود دارد این است که وقتی دستمزدها افزایش می‌یابد، هزینه‌های تولید کالا و خدمات هم بالا می‌رود و هزینه‌های زندگی کارگر هم زیاد می‌شود. لذا باید به دنبال سازوکاری باشیم که در آن قدرت خرید کارگر بیشتر شود؛ اما تورم افزایش پیدا نکند. کشور ما در مدیریت این مسئله موفق نبوده و هنوز نمی‌داند چه کند تا قدرت خرید کارگر بالا برود؛ ولی تورم ایجاد نکند. امسال هم دیدیم که افزایش شدید حداقل پایه حقوق کارگران بلایی بر سر قیمت کالاها آورد و تورم عجیبی را ایجاد کرد و به هر صورت این

مسئله به ضرر قشر حقوق‌بگیر است و تنها راهکار این است که مطالعه کنند و از تجارب دیگران استفاده کنند و روشی را پیش بگیرند که قدرت خرید بالا برود؛ اما تورم و قیمت تمام‌شده کالاها افزایش پیدا نکند. دولت هم به نظر می‌رسد راهکار دیگری ندارد و اگر بخواهد از جیب کارفرما خرج کند، کارفرما چاره‌ای ندارد جز اینکه افزایش دستمزدها را روی قیمت کالاها و خدمات ببرد و دوباره از مصرف‌کننده‌ای بگیرد که همان حقوق بگیرها و کارگران هستند.

**روشن‌ان‌لبیشه** مسائل و دغدغه‌های کارگران تا چه اندازه در اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی یا برنامه‌های توسعه منعکس می‌شود؟  
یک‌سری مباحث با بحث‌های کار و تأمین اجتماعی مرتبط است که اخیراً در این زمینه، سیاست‌های کلی به صورت مدون بیرون آمده و درباره شیوه‌های اجرایی آن هم برنامه‌ریزی می‌شود و در هفته آتی هم جلسه‌ای در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار می‌شود که از بنده هم دعوت شده تا همراه استادان دیگر درباره چگونگی اجرای سیاست‌های کلی در حوزه تأمین اجتماعی نظرات خود را بیان کنیم و امیدواریم که این سیاست‌های کلی که امسال ابلاغ شد، به‌زودی اجرایی شود.

وقتی دستمزدها افزایش می‌یابد، هزینه‌های تولید کالا و خدمات هم بالا می‌رود و هزینه‌های زندگی کارگر هم زیاد می‌شود. لذا باید به دنبال سازوکاری باشیم که در آن قدرت خرید کارگر بیشتر شود؛ اما تورم افزایش پیدا نکند.

**روشن‌ان‌لبیشه** در اوضاعی که بحران بیکاری در کشور از جمله مسائل اساسی به‌شمار می‌رود، آیا جایگزینی نیروی کار ایرانی به‌جای نیروی کار خارجی می‌تواند در کاهش آمار بیکاری مؤثر باشد؟ آیا در صورت اخراج نیروی کار خارجی، نیروی کار داخلی به حضور در این مشاغل با ویژگی‌های کار کارگران خارجی تمایل خواهد داشت؟  
اگر بخواهیم تک‌بعدی نگاه کنیم، پاسخ متفاوت می‌شود. به هر حال میلیون‌ها نفر خارجی داریم که در خارج از ضوابط اشتغال اتباع خارجی که در ماده ۱۲۰

قانون کار گفته شده، در کشور کار می‌کنند و تحت عناوین مختلفی مثل مهاجرین وارد کشور ما شدند. ما که نمی‌توانیم به چندمیلیون اتباع کشورهای خارجی که به دلایل سیاسی و امنیتی و اقتصادی به کشور ما آمده‌اند، بگوییم هیچ کاری نکنید. آن‌ها پس چه کار کنند؟ آن‌ها هم به درآمد نیاز دارند و به اینجا آمده‌اند تا مشکلات خود را حل کنند. طبیعتاً وقتی در کشور ما مشکلات تحریم و تورم و بیکاری وجود دارد، وجود این خارجی‌ها و اتباعی که کار ندارند، به مشکلات دیگر ما دامن می‌زند. اگر هم بخواهیم جایگزین کنیم، به این سادگی نیست و تبعات منفی دیگری دارد. اگر نگذاریم این‌ها کار کنند، فقر ایجاد می‌شود و میزان جرایم بالا می‌رود. لذا باید این مسئله مدیریت شود.

این کار به فرهنگ‌سازی هم نیاز دارد و خیلی از کارهایی که این‌ها انجام می‌دهند، اتباع ایرانی انجام نمی‌دهند و سطوح درآمدی‌شان هم تغییر کرده و به نظر می‌رسد مهاجرت نیروهای ارزشی و فکری دارای نبوغ و ابتکار به کشورهای خارجی باعث شده دسترسی‌مان به راهکارهای اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی کاهش پیدا کند؛ چراکه حوزه فعالیت کسانی که قدرت حل این مسائل را داشتند و می‌توانستند مهارت‌های شغلی کارگران ایرانی را افزایش دهند، کم شده و این باعث شده که نیروهای کار خارجی بیایند و این مشاغل را پر کنند. ما به راهکاری نیاز داریم که در آن به نیروی کار ایرانی به‌عنوان کارگر ساده نگاه نشود و حالا که می‌توانیم کارگر ساده را از کشورهای همسایه آورده و از آن‌ها استفاده کنیم، این را به فرصتی تبدیل کرده و میزان مهارت‌آموزی کارگران ایرانی را افزایش دهیم و دولت باید در این زمینه هزینه کند و آن را گسترش دهد. مسلماً چون نظام آموزشی به بازار کار توجه لازم را نداشته و با آن هماهنگ نبوده است، این مشکلات به وجود آمده‌اند. لذا باید این مشکلات را به‌گونه دیگری حل کنیم و بگوییم ما نیروهای کار زیادی داریم و بیشترشان نیروی کار ساده هستند و نمی‌توانیم آن‌ها را وارد کار کنیم. چون امنیت شغلی و حقوق کارگر ساده پایین است و بهره‌وری زیادی هم ندارد. لذا باید برای آن‌ها آموزش‌های فنی‌حرفه‌ای مفید بگذاریم که متناسب با تحصیلات و تخصصشان باشد تا از همان اول به کارهایی بپردازند که در حیطه تولید باشد و بتواند در امر صادرات وارد شود و نیز از منابع و معادن

کشور استفاده شود و فناوری را گسترش دهند تا ارزش افزوده ایجاد شود. این نیروی کاری که از خارج به کشور می‌آید، نیروی کار ساده است و کارگر ایرانی هم با این حقوق‌های کم و در حد کارگر ساده کار نمی‌کند. از آن طرف هم ما کارهای تخصصی ایجاد نمی‌کنیم و آموزش‌های فنی ما هم پیشرفته نیست و در صادرات هم ضعیف هستیم و همه این‌ها باعث می‌شود که نیروی کار ایرانی بیکار شود و اگر هم بخواهیم نیروی کار خارجی را جایگزین آن‌ها کنیم، معضلات دیگری دارد که اصلاً مقرون‌به‌صرفه نیست. درحالی که باید نیروهای کار ایرانی را ارتقا می‌دادیم و از نیروهای متخصص استفاده می‌کردیم. باید این امر را مدیریت می‌کردیم و از نیروهای خارجی هم به‌عنوان کارگر ساده استفاده می‌کردیم که بهره‌وری و افزایش تولید هم داشته باشد.

ما به راهکاری نیاز داریم که در آن به نیروی کار ایرانی به‌عنوان کارگر ساده نگاه نشود و حالا که می‌توانیم کارگر ساده را از کشورهای همسایه آورده و از آن‌ها استفاده کنیم، این را به فرصتی تبدیل کرده و میزان مهارت‌آموزی کارگران ایرانی را افزایش دهیم.

مسئله مهم در باب افزایش سطح رفاه اجتماعی این است که بتوانیم از امکانات و نیروهای خودمان درست استفاده کنیم. باید متوجه بود که اقتصاد نمی‌تواند در یک جزیره قرار بگیرد؛ بلکه با سیاست و مسائل اجتماعی و مدیریتی پیوند دارد و ما باید به‌عنوان کسی که می‌خواهد در این کشور شکوفایی اقتصادی ایجاد کند تا سطح رفاه مردم بیشتر شود، باید بسترهای رونق اقتصادی را که همان بحث‌های مربوط به ارتباطات اجتماعی، بین‌المللی، سیاسی و اقتصادی است فراهم کنیم و همه را باید با هم در نظر بگیریم. لذا اقتصاد بدون توجه به تعاملات اجتماعی و فرهنگی و سیاسی، به‌تنهایی نمی‌تواند مشکلات را حل کند. ❁

مبارزه با فساد، کار دشواری است؛ کاری است که انسان، مخالف پیدا می‌کند. شایعه درست می‌کنند، دروغ می‌گویند و آن کسی که در این میدان جلوتر از دیگران حرکت کند، بیشتر از همه مورد تهاجم قرار می‌گیرد.

بیانات مقام معظم رهبری  
در دیدار زائران و مجاوران حرم رضوی (ع)  
۱۳۸۸/۰۱/۰۱

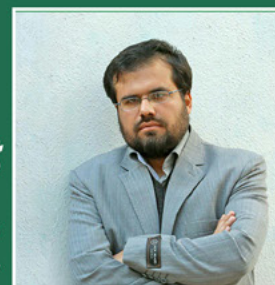
**روشن‌اندیشانه** در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه با رویکردی که تدوین‌کنندگان آن در پیش گرفته بودند، کدام‌یک از انواع و سطوح نظارت در قانون اساسی به‌صورت مطلوب و ساختارمند پیش‌بینی شده و کدام موارد از نظر شما مبهم یا بدون ساختار است؟

در ابتدا لازم است به ماهیت نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره کنیم. ماهیت نظام جمهوری اسلامی ایران نظامی است که به‌واسطه گذشته تاریخی خود که از یک رژیم استبدادی غیرمشروع رنج می‌برده، نظامی حقوقی را ایجاد کرده که در این نظام حقوقی دو رکن اصلی وجود دارد: اولین رکن این است که این نظام برخاسته از نظرات و آرای مردم است و همان‌طور که در مقدمه قانون اساسی آمده، چنین نظامی خواسته قلبی مردم مسلمان ایران و مسلمانان جهان بوده و از طرف دیگر نظام جمهوری اسلامی ایران نظامی مبتنی بر شرع مقدس اسلام است و از آموزه‌های اسلامی بر اداره جامعه و اعمال حکمرانی استفاده می‌کند. این هر دو به‌خوبی در اصل ۵۶ قانون اساسی بیان شده و حاکمیت را هم به‌صورت طولی از آن خدا دانسته و با تمشیت امور توسط همه مردم طراحی کرده است. بنابراین نظام حقوقی ایران تفاوت بنیادینی با گذشته کرده است که از رویکردهای آستینی (حقوق به مثابه فرمان) که بنیاد استبداد و دیکتاتوری است، تبعیت نمی‌کند و نظارت‌پذیر است؛ چون ارزش‌ها و اصول فراوضعی دارد.

با درنظرگرفتن این مبانی، مجموعه‌ای از سازوکارهای نظارتی در نظام قانون اساسی ما وجود دارد که اولین آن را شخص ولی فقیه اعمال می‌کند «تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند.» و از طرف دیگر مجلس خبرگان رهبری وفق اصول ۱۰۸ و ۱۱۱ بر رهبری اعمال نظارت می‌کند تا مقام اول کشور نیز نظارت‌پذیر باشد و غایت ذیل اصل ۱۰۷ تأمین شود. این رویکرد قبل از این در قانون اساسی مشروطه درباره شخص اول کشور نبود و طبق اصل ۴۴ متمم قانون اساسی، پادشاه از مسئولیت میرا بود؛ اما اینجا اولاً رئیس کشور براساس صلاحیت‌های علمی و عملی تعیین می‌شود و ثانیاً تحت نظارت است. قاعدتاً از اینجا به بعد هم همه ارکان حکمرانی و دستگاه‌های عمومی باید تابع نظارت‌ها و بازرسی‌های مقتضی باشند.

نظارت‌ها اجمالاً شامل نظارت‌های سیاسی توسط مقامات سیاسی، نظارت پارلمانی توسط مجلس، نظارت‌های قضایی توسط مراجع قضایی، نظارت‌های اداری توسط مراجع اداری و مراجع شبه‌قضایی و سازمان بازرسی کل کشور، نظارت‌های مالی توسط ذی‌حسابان، دیوان محاسبات و... است که البته از منظر کارویژه‌ها و موضوعات تنوع بیشتری نیز می‌تواند داشته باشد؛ ولی آنچه مسلم است ابزارهای نظارتی بسیار متنوعی در نظام حقوقی و حقوق اساسی وجود دارد که کارایی آن‌ها به دلایلی به‌ویژه از حیث روش اعمال محل تأمل است. برای مثال چون درخصوص ابهام و فقدان ساختار سؤال کردید، عرض می‌کنم که با وجود آنکه طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» از وظایف قوه قضائیه بر شمرده شده، قانون اساسی و هیچ قانون دیگری این نهاد را مستقیماً برعهده دادستانی کل قرار نداده است. البته طبق ماده ۲۲ و ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری، دادستانی کل و نهادهای دادستانی محلی نظارت می‌کنند تا حقوق عمومی و مصالح ملی تأمین شود. ولی مشکل این است که اولاً حقوق عامه الزاماً امر کیفری نیست، ثانیاً حتی در قانون آیین دادرسی کیفری، «حقوق عامه» حتی در حد وصف نیز بیان نشده است و ثالثاً این نهاد از ساختار مشخص و معین قانونی نیز که اختیارات و صلاحیت‌های لازم را برایش تدارک دیده باشد، تبعیت نمی‌کند. قوانین در این حوزه بسیار ناقص است. مشکل فقط این نیست؛ برای مثال ماده‌واحد قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی که از بخشنامه به قانون تبدیل شده است، یکی از ضعیف‌ترین تجربه‌های قانون‌گذاری است که می‌توان گفت علاوه بر فرصت‌سوزی نظارت برای تأمین حقوق شهروندی و آزادی‌های عمومی، تجربه مخدوشی از پیشنهاد قوه قضائیه برای نظارت و صیانت از حقوق شهروندی است. طبق بند (۱۵) این قانون «هیئت نظارت و حسن اجرای قانون» تشکیل شده که از ناکارآمدترین نهادهای نظارتی محسوب می‌گردد. در هر صورت برنامه تحول قضایی (۱۳۹۶/۹/۳۰) می‌تواند بارقه‌هایی از امید را برای اصلاح این نهادهای ناکارآمد ایجاد کند و بر مبنای آن نظارت عام‌الشمولی برای صیانت از حق‌ها به همه کنشگران اجتماعی اعمال گردد.

ما ساختارهای نظارتی دیگری را هم در قانون اساسی داریم که شاید بتوان گفت نظارت‌های مردم‌بنیاد هستند که مهم‌ترین آن‌ها اصل هشتم قانون اساسی است که در نظام قوانین عادی ما متأسفانه نتوانسته به‌خوبی جایگاه ویژه‌ای را برای خود پیدا کند. به هر حال قانون ضعیف دیگری تحت عنوان قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از



**گفت‌وگو با دکتر سید محمد مهدی غمامی**

عضو هیئت علمی و مدیر اندیشکده  
حقوق بشر و شهروندی دانشگاه امام صادق (ع)

**استثناء طلبی و تبصره‌گذاری**

**با ذات عدالت در تغایر است**



منکر (۱۳۹۴) تنظیم شده که صرفاً امر به معروف و نهی از منکر را به امر اداری مبارزه با برخی منکرات اخلاقی تنزل داده و از آنکه برخلاف تصریح بند (۱۲) ماده (۱۶) این قانون که ستاد امر به معروف موظف شده تا به «ارائه گزارش سالانه به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه و مردم» بپردازند و تا کنون حداقل هیچ گزارش مدون سالیانه‌ای به مردم ارائه نشده، از کارآمدی این ساختار هیچ‌گونه ارزیابی‌ای نیست.

غیر از ابزار اعمال اصل قانون اساسی، ابزارهای نظارتی مردم‌بنیاد همانند اصول ۲۴ و ۲۶ و ۲۷ قانون اساسی نیز وجود دارند که در اجرا با برخی چالش‌ها از جمله قوانین نیازمند اصلاح یا فقدان قانون (اصل ۲۷) مواجه هستند. در ادامه می‌توان از ابزارهایی همانند همه‌پرسی و مراجعه به آرای عمومی هم نام برد که اولاً به‌طور خیلی محدود استفاده شده و ثانیاً برخی از اشکال آن همانند ابتکار عام، لازم است طراحی شده و به اجرا درآید.

ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی که از بخشنامه به قانون تبدیل شده است، یکی از ضعیف‌ترین تجربه‌های قانون‌گذاری است که می‌توان گفت علاوه بر فرصت‌سوزی نظارت برای تأمین حقوق شهروندی و آزادی‌های عمومی، تجربه مخدوشی از پیشنهاد قوه قضائیه برای نظارت و صیانت از حقوق شهروندی است.

**روشن‌ان‌لبیشه** نظارت قضایی در حقوق و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چه جایگاهی دارد؟ این جایگاه را با وضعیت مطلوب آن مقایسه فرموده و آسیب‌های فعلی را مطرح بفرمایید.

پاسخ: همان‌طور که بیان شد، نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران طبق اصل ۱۵۶ بر عهده قوه قضائیه است و قوه قضائیه هم از طریق دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دادستانی کل کشور این اختیار را اعمال می‌کند؛ اما ابزارهای دیگری هم دارد. به یک معنا کل ساختارهای قضایی در حال اعمال نظارت قضایی هستند؛ چه بر حسن اجرای قوانین و چه بر صیانت از حقوق عامه و همچنین صیانت از منافع ملی؛ اما نکته اساسی این است که برخی از این

نهادهای برای اعمال نظارت خود ساختار مشخصی ندارند. دادستانی کل از جمله آن‌هاست که درباره آن صحبت شد. البته برخی نهادهای همانند دادستانی کل نمی‌توانند بار نهادهایی همانند دادستان اداری را جلو ببرند. هرچند با پیشنهاد این نهاد که هم پژوهشگاه قوه قضائیه و هم دیوان عدالت اداری آن را طرح کرده و مطالعات علمی و تطبیقی متعددی آن را پشتیبانی می‌کرد، قوه قضائیه موافقت نکرد تا در طرح پیشنهاد اصلاح قانون تشکیلات و دادرسی دیوان عدالت اداری گنجانده شود. در ادامه برخی دیگر از این نهادها هم مثل ستاد حقوق بشر نتوانست کارکرد خود را به نحو فعالی در خدمت تأمین و ترویج و مطالبه حقوق بشر و شهروندی قرار دهد.

آسیب دیگر مربوط به نظارت قضایی، ناکارآمدی ناشی از اطاله دادرسی و فقدان اتقان قوانین و مقررات است که هم در سیاست‌های کلی قضایی آمده و هم مکرر مقام معظم رهبری به آن‌ها اشاره کرده است. می‌کند. برای مثال در همین دیدار اخیر، ایشان از فقدان اتقان آرا و تصمیمات قضایی شاکا بودند.<sup>۱</sup> در ادامه نظارت قضایی باید عام‌الشمول باشد و استثناء‌طلبی و تبصره‌گذاری با ذات عدالت در تضاد و با رسالت قوه قضائیه در تهاافت است. به همین دلیل هر جا که از صلاحیت‌های رسیدگی و آن هم رسیدگی کامل، چیزی کم شود، یعنی با وضعیت مطلوب فاصله پیدا کرده‌ایم. برای مثال چرا مقررات برخی شوراهای عالی از نظارت دیوان خارج است و البته چرا بزرگ‌تر به مواردی برمی‌گردد که پیشنهاد خود نظام قضایی است؛ کما اینکه در صدر «ماده واحده خروج تصمیمات و آرای صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی، پژوهشی درخصوص امور و شئون علمی - آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی»، عبارتی درج شده که عقب‌گرد از صراحت اصل ۱۷۳ و موازین حقوقی و اقتضات دسترسی به عدالت و موازین اسلامی محسوب می‌شود: «شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۸۷/۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده «خروج تصمیمات صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری

و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی - آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» را به شرح ذیل تصویب نمود: «...»

**روشن‌ان‌لبیشه** اصل هشتم قانون اساسی ایران ابتکار ویژه‌ای را در زمینه دعوت به خیر و امر به معروف بیان نموده است. جایگاه مطلوب این اصل را در عرصه نظارت چگونه ارزیابی می‌کنید و برای اجرای آن چه ساختارها یا قوانینی را پیشنهاد می‌کنید؟

بحث اصل هشتم قانون اساسی که در نظام دینی بدون تردید یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی که حق و همچنین تکلیف است، امر به معروف و نهی از منکر است؛ اما امر به معروف و نهی از منکر نتوانسته جایگاه خود را در نظام حقوقی پیدا کند. به هر حال قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر سال ۱۳۹۴ ابلاغ شد؛ ولی این قانون اولاً با مقاومت دولت ابلاغ شد و ثانیاً گردش کاری با حضرت آقا مبنی بر اصلاح آن وجود دارد. ثالثاً ستاد امر به معروف و نهی از منکر ایجاد شد که وظیفه‌هایی برعهده دارد؛ از جمله گزارش‌دهی به مقام معظم رهبری و مردم که حداقل این قسمت دوشم را فعلاً به نحو عینی نشان نداده و نکته بعدی هم این است که مفهومی که از امر به معروف و نهی از منکر فهمیده شده، با توجه به برخی مواردی که اینجا وجود دارد، مفهومی سطحی است. هرچند در ماده هشت آن امکان امر به معروف و نهی از منکر کردن مقامات و نهادهای عمومی و دولتی دیده شده، اصولاً این شکل از فهم امر به معروف و نهی از منکر فهمی بسیار انفعالی از آن است؛ به این معنی که اگر دیده شد فردی در مقامی خلافی را انجام داده، می‌توانند او را نهی از منکر کنند؛ ولی اولاً اینکه بسیاری از مقامات و بسیاری از مراجع قانونی و دستگاه‌های اجرایی وظایفی دارند که ترک فعل می‌کنند و هیچ سازوکاری در قانون برای آن‌ها دیده نشده و اساساً این ماده هشت که شاید بتوانیم بگوییم مهم‌ترین مواد این قانون است، نیازمند طراحی سازوکاری جدی، مؤثر و پیگیری‌پذیر است.

نکته بعدی این است که امر به معروف و نهی از منکر واقعی وقتی رقم می‌خورد که مردم بتوانند در تصمیم‌سازی‌ها و قانون‌گذاری‌ها به نحو فعالی مشارکت کنند و خودشان بتوانند با درک مصالح جامعه و التزام به قانون اساسی یا شرع در اداره جامعه نقش ایفا کنند. این

خیلی مهم است که بتوانند در بسیاری اوقات خودشان مطالبه حق‌های خود را انجام دهند و این‌گونه نشود که دولت به مثابه یک پدر، مصلحت آن‌ها را تشخیص دهد و بعضاً به یک‌سری کارهایی اقدام کند؛ مثلاً جراحی‌هایی که اصلاً به مذاق مردم خوش نمی‌آید و گرفتاری‌ها و چالش‌های چشمگیری برای مردم و سرمایه اجتماعی نظام ایجاد کند و به یک معنا موجب قانون‌ستیزی و قانون‌گریزی مردم شود و البته این اقدامات موجب می‌شود که بند ۱۷ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری که آن فرهنگ قانون‌مداری هم هست، به‌طور کل در محاق قرار بگیرد.

به هر ترتیب ما برای اصلاح قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر به نگاه متفاوتی نیاز داریم و آن نگاه این است که بتوانیم کنه اصل هشت قانون اساسی را محقق کنیم و صرفاً به حمایت از آمران نیاز نیست؛ بلکه به اعمال اصل هشت و اعمال امر به معروف و نهی از منکر، آن هم به شکل فعال در همه زمینه‌ها با استفاده از ظرفیت مردمی نیاز است که حضرت آقا هم مکرراً به آن اشاره کرده و مجموعه سیاست‌های اخیر هم نشان می‌دهد که مقام معظم رهبری در حوزه‌های مختلف از مردم این‌گونه مطالبه می‌کنند؛ کما اینکه خطاب بیانیه گام دوم به مردم و موتور محرکه آن هم جوانان هستند. ●

### پی‌نوشت

۱. «بعضی از این احکام خیلی ضعیف است. [مثلاً] قاضی ده استدلال که برای یک حکم ذکر کرده، اغلب استدلال‌هایی که ذکر شده، قابل خدشه است، ضعیف است. استدلال باید متقن باشد، باید قوی باشد. نه فقط در مورد دادگاه، حتی در مورد دادرسی. ادله‌ای که دادستان در کیفرخواست ارائه می‌دهد باید ادله متقنی باشد، بتواند از آن‌ها دفاع کند، [البته] معنایش این نیست که حالا هرچه دادستان گفت، بالأخره مورد قبول قرار خواهد گرفت، اما باید ادله‌ای باشد که قابل استدلال باشد، قابل دفاع باشد. در مورد قاضی و دادگاه که خب اهمیت علمی و قضایی، هم به موضوع، هم به حکم؛ یعنی دانش قضایی باید بالا برود.» (۱۴۰۱/۰۴/۱۴۰۱؛ بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه)



# درآمدی بر مفهوم شناسی و مؤلفه‌های تخصصی «نظارت»

## در حقوق عمومی

علی ربیع زاده

دانشجوی دکتری حقوق عمومی

### مقدمه

«نظارت» از اصطلاحات بسیار پرکاربرد و چندبُعدی در ساحت حقوق، سیاست و مدیریت است که با توجه به گستردگی ابعاد آن از یک سو و پرحاشی بودن و ضرورت آن در نظام حقوقی و سیاسی کشورها از سوی دیگر، هم در عرصه نظر و نظریه پردازی و هم در ساحت فنی و اجرایی، مباحث فراوانی را دربرمی گیرد. این اصطلاح به گونه‌ای سهل ممتنع است؛ یعنی در همه محافل و بر سر زبان عالم و عامی از ضرورت و اهمیت آن سخن می‌رود؛ اما هنگامی که از اصل آن به‌ویژه تعریف، حدود و ثغور و چگونگی‌هایش پرسش کنیم، کمتر به جواب‌های قانع کننده، شفاف و کاربردی می‌رسیم. این آسیب جدی در آثار و گفتار علمی کشورمان به صورت مضاعف وجود دارد و به سختی می‌توان به تعریفی روشن، تخصصی و جامع از این اصطلاح دست یافت؛ به‌ویژه تعاریفی که زوایای حقوقی و شاخص‌های فنی آن را ارائه کند. البته در آثار موجود مطالب بسیار زیادی درباره ابعاد و جنبه‌های گوناگون نظارت وجود دارد.

### تعریف تخصصی نظارت در آثار موجود

باین حال و فارغ از بررسی و تحلیل لفظی و لغوی این اصطلاح و با کنار گذاشتن انباشت مطالب مختلف درباره ضرورت، مبانی، تاریخ و خاستگاه نظارت، از لحاظ تخصصی و کاربردی تعاریف انگشت‌شماری در آثار موجود برای آن وجود دارد:

۱. تعریف عملیاتی نظارت در تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۳: «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور.» (اصلاحی مصوب ۱۳۹۳)

۲. «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱).

۳. «نظارت» در حقوق اساسی بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قوانین و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۵۲).

۴. به‌طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به‌منظور چنین بازرسی و ارزشیابی و سنجشی تعیین می‌شود (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۵).

۵. آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف «نظارت» می‌توان یافت آنکه در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی

و اطلاع از آنچه در حال وقوع است، دانسته‌اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۶).

در مقایسه میان آنچه درباره نظارت در علم حقوق گفته می‌شود، با مطالبی که در علم سیاست و مدیریت در این باره وجود دارد، این ادعا در میان آثار موجود به چشم می‌خورد: نظارت در تعریف اصطلاحی و تخصصی خود با مفاهیمی چون «ارزیابی» و «کنترل» که مشابه آن بوده و در بسیاری از مواقع در کنار یکدیگر به کار برده می‌شوند نیز متفاوت است:

- باید گفت نظارت با «ارزیابی» متفاوت است؛ زیرا اگر در «نظارت»، بازرسی تخلفات عاملین در یک سازمان یا غیرسازمان مورد توجه باشد، غایت «ارزیابی» آن است که سرانجام در یک برنامه چه چیزی عاید شرکت‌کنندگان می‌شود و چه نگرشی و مهارت‌هایی را کسب می‌کنند و بازخورد آن را به متولیان امر منعکس نموده و در مجموع می‌توان این‌گونه بیان نمود که «ارزیابی» از مفهوم وسیع‌تری نسبت به «نظارت» برخوردار است (بهادری، ۱۳۸۹: ۲۵).
- نظارت با «کنترل» نیز متفاوت است. گرچه برخی درصدد بوده مترادف بودن این دو واژه را اثبات کنند؛ ولیکن باید گفت این دو واژه علی‌رغم نزدیکی معنایی که با یکدیگر دارند، در برخی از موارد از یکدیگر جدا می‌شوند؛ بدین صورت که «نظارت» در بُعد حقوقی و فلسفه سیاسی خودنمایی می‌کند و «کنترل» به حوزه مدیریت نزدیک شده و شکل عملی به خود می‌گیرد و از این‌رو، «کنترل» به مجموعه شیوه‌ها، تدابیر و وسایلی اطلاق می‌شود که به یک فرد، جامعه و یا گروه در راستای تحقق اهداف و هدایت افرادش به رعایت قوانین، اصول، کارکردها، آداب، شعائر، مناسک و هنجارها و ارزش‌های پذیرفته خود به کار می‌گیرد (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۷).

### تعریف برگزیده و مطلوب نظارت

در مجموع ضمن بررسی دقیق و موشکافانه تعاریف اصطلاحی موجود و انبوه مطالبی که درباره سطوح و ابعاد مختلف این بحث در گفتمان تخصصی رشته‌های علمی مختلف از جمله حقوق، سیاست و مدیریت وجود دارد و همچنین با نیم‌نگاهی به پیشینه ادبیات اسلامی و فقهی که در این زمینه وجود دارد، می‌توان «نظارت» را با تأکید بر جنبه موضوعی و کاربردی و با تمرکز بر شاخص‌های حقوقی (به‌ویژه حقوق عمومی) و سیاسی که درحقیقت معین‌کننده حدود و ثغور کاربردی آن است، چنین تعریف نمود:

— نظارت گونه‌ای صلاحیت، قدرت و امتیاز اعطایی ویژه از سوی یک منبع مشروع و قانونی،

— به عموم مردم یا شخص حقیقی یا حقوقی معین،

— برای بررسی و کسب اطلاع، جهت‌دهی، الزام‌آوری بیرونی، تغییر یا درنهایت ابطال اصل یا اثر کنش عاملان قدرت عمومی،

— به صورت بدوی و پیش‌دستانه با بهره‌گیری از ابزارهای مشخص،

— و با هدف تحقق اهداف و کارکردهای کنشگران مورد نظر، تشبیه نظم عمومی و درنهایت تضمین حقوق عامه و عمومی است.

درباره تعریف برگزیده باید مقدمتاً به این نکات اولیه توجه نمود:

۱. مطابق مطالعات و پژوهش‌هایی که نگارنده در زمینه مبانی فقهی و شرعی نظارت انجام داده است، تعریف برگزیده با اقتباس از مبانی مذکور ارائه شده و مؤلفه‌های این تعریف بر ادله شرعی و فقهی نظارت همچون «ولایت»، «حرمت ظلم و فساد»، «دعوت به خیر»، «امر به معروف نهی و از منکر»، «نصح و نصیحت»، «ارشاد جاهل» و «حرمت اعانه بر اثم و عدوان» انطباق‌پذیر است.

۲. در تعریف برگزیده تلاش شده تا ابعاد و سطوح مختلف شکل (فرایندی) و ماهوی (موضوعی) نظارت به‌ویژه ابعاد حقوقی، سیاسی و مدیریتی آن لحاظ گردد و در این زمینه می‌توان ادعا نمود در مقایسه با تعاریف رایج از جامعیت نسبی و قدرت تبیین‌کنندگی بیشتری برخوردار است.

۳. برای ارائه یک تعریف کاربردی از نظارت که به‌صورت نسبی قابلیت ارائه شاخص‌های تطبیق‌پذیر را برای مصادیق مختلف داشته باشد، در نظر گرفتن مؤلفه‌هایی چون صلاحیت، منبع اعطای صلاحیت، کارکرد این صلاحیت و اهداف

آن ضروری است.

۴. براساس تعریف ارائه شده، ارتباط معنایی و مفهومی نظارت با شبکه مفاهیم مرتبط با آن همچون «مسئولیت»، «پاسخگویی»، «کنترل و تعادل»، «تعدیل و توازن»، «رسیدگی»، «پیگیری» و «تعقیب» به راحتی تبیین می شود.

### تبیین مؤلفه های تعریف برگزیده اول: صلاحیت نظارت و گستره آن

ماهیت اصلی نظارت، از گونه صلاحیت (در حقوق عمومی) و امتیاز اعطایی ویژه به دلیل برخورداری از قدرت عمومی و سیاسی است. در نتیجه:

۱. همان گونه که صلاحیت کنشگران سیاسی و حقوقی به عنوان نوعی امتیاز ویژه و اختیار برای اعمال قدرت، بدون دلیل و مجوز هیچ گونه وجود و اعتباری ندارد، نظارت هم بدون دلیل و مجوز معتبر، هیچ حق و اختیاری برای ناظر ایجاد نخواهد کرد. نادیده گرفتن این نتیجه منطقی عملاً به قلب ماهیت و جایگاه نظارت منجر خواهد شد.

۲. صلاحیت نظارت به دو گونه ذاتی و گزینشی تقسیم می شود:

- مجموعه ای از اشخاص و نهادها صلاحیت ذاتی نظارت دارند؛ یعنی فلسفه وجودی آن ها به این امر مرتبط بوده و هم اینکه به اجرا و اعمال این صلاحیت موظف هستند.

- در عین حال مجموعه ای از اشخاص و نهادها صلاحیت گزینشی (اختیاری) دارند؛ یعنی ممکن است فلسفه وجودی آن ها نظارت نباشد؛ اما از صلاحیت های نظارتی برخوردار باشند یا اینکه در اعمال صلاحیت نظارتی خود، اختیار و انتخاب داشته باشند.

۳. پرسش بسیار مهمی در این زمینه وجود دارد: در نظام سیاسی و حقوقی، اصل اولیه بر داشتن صلاحیت نظارت بر اشخاص و نهادهاست یا اصل بر فقدان آن؟

- برای اشخاص و نهادهایی که در نظام حقوقی و سیاسی کشور کارکرد و جایگاه نظارتی دارند و به تعبیر دیگر صلاحیت ذاتی نظارتی دارند، اصل بر داشتن صلاحیت است؛ یعنی در مواقع تردید در صحت اقدامات نظارتی آن ها و همچنین تراحم میان هنجارهای نظارتی یا سایر هنجارها، با استفاده از اصل مذکور می توان مشکلات و مسائل را حل نمود. در قواعد فقهی و حقوقی مشهور آن است که مینا و اصل اولیه بر فقدان هر گونه ولایت و صلاحیت است؛ مگر با دلیل و مبنای حقوقی مشخص این ولایت و صلاحیت اعطا شود. اما براساس قواعد فقه عمومی و سیاسی، در نظام سیاسی و حقوقی برای یک سری از اشخاص به جعل اولیه صلاحیت ذاتی نظارت در نظر گرفته می شود و اصل عدم ولایت یا عدم صلاحیت برای سایر اشخاص و نهادها و اشخاص ثالث اجرا می شود و به بیان دیگر، مجرای اصل عدم ولایت و عدم صلاحیت موارد دیگری است.

- با هدف پاسداری از حقوق عمومی و حقوق عامه، برای سایر اشخاص و نهادها اصل بر عدم صلاحیت نظارتی است و در صورت تردید از اصل صلاحیت یا صحت اقدامات صورت گرفته با اهداف نظارتی، با کمک این اصل حقوق عمومی مورد حمایت و اولویت قرار می گیرد و چنانچه اقدامات نظارتی بدون صلاحیت معین یا با صلاحیت مردد صورت پذیرد و به دنبال آن حقوق عامه و عمومی شهروندان نقض شود، قواعد حقوقی بدون شک از حقوق عمومی حمایت می کند. البته این مطلب به معنای نفی نظارت درون سازمانی نیست. در این گونه از نظارت که نظارت سلسله مراتبی، درون سازمانی و اداری هم نامیده می شود، اصل بر داشتن صلاحیت نظارتی اشخاص و نهادها بر تمامی امور و کنش های داخلی خود است.

### دوم: موضوع و ماهیت نظارت

در تعریف برگزیده از نظارت، «کسب اطلاع، جهت دهی، الزام آوری بیرونی، تغییر یا در نهایت ابطال اصل یا اثر کنش عاملان قدرت عمومی با بهره گیری از ابزارهای مشخص» به عنوان ویژگی اصلی صلاحیت نظارتی مطرح گردید. در این زمینه نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. اولاً و بالذات همه اشخاص حقیقی و حقوقی برخوردار از قدرت عمومی و به تعبیری عاملان و مجریان آن، موضوع نظارت هستند. برخورداران از قدرت عمومی و عاملان آن در واقع همه اشخاص (حقیقی و حقوقی) و نهادهایی هستند که به صورت رسمی و قانونی برای استفاده از قدرت عمومی به هر نحوی صلاحیت داشته و غالباً از بودجه عمومی

کشور استفاده می کنند:

- این اشخاص و نهادها می توانند فراقوه ای و خاص یا از جمله اشخاص و نهادهای اساسی و مرتبط با قوای سه گانه و دارای صلاحیت تقنینی، قضایی و اجرایی باشند.

- عنوان و سمت اشخاص مورد نظارت شامل رئیس قوای سه گانه، وزیر، سرپرست، معاونین، مشاورین، نمایندگان، اعضای شوراهای عالی و عادی و... نیز می شود.

- همچنین عنوان نهادهای مورد نظارت تمام وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات دولتی و عمومی، شرکت های دولتی، مؤسسات عمومی غیر دولتی (مانند شهرداری ها) و به طور کلی همه دستگاه های اجرایی و غیر اجرایی را شامل می شود.

۲. مقصود از کنش عاملان قدرت عمومی، تمامی اقدامات، رفتارها، تصمیمات، هنجار سازی ها و در کل همه اموری است که با هدف اعمال قدرت عمومی انجام می شود. در نتیجه کنش های مادی و عینی و کنش های غیرمادی و اعتباری (مانند تصمیم سازی، شاخص سازی، تصمیم گیری و وضع هنجار) می تواند موضوع نظارت باشد.

### سوم: مشروعیت و قانونی بودن منبع اعطای صلاحیت نظارت

از دیگر ارکان و مؤلفه های تعریف برگزیده «مشروعیت و قانونی بودن» منبع اعطای صلاحیت نظارت به ناظر است. اگرچه این امر در ابتدا بسیار بدیهی و حتی پیش پا افتاده به نظر می رسد، با تحلیل آثار آن در مسائل و کیفیت اصول و قواعدی که برای نظارت مطرح می گردد، ظرافت های کاربردی این مؤلفه بیشتر نمایان خواهد شد:

۱. منظور از مشروعیت در این تعریف، همان اصطلاح مشروعیت در سیاست است و نباید آن را با شرعی بودن در علم فقه اشتباه گرفت.

۲. مشروعیت و قانونی بودن گاه براساس قانون اساسی و قدرت تأسیسی نظام های سیاسی و حقوقی شکل می گیرد و گاه براساس قوانین و مقررات عادی اعطا می شود که از سوی مراجع ذی صلاح وضع می شود. در برخی موارد استثنایی نیز از سوی اصول و قواعد کلی حقوقی ایجاد می شود.

۳. نتیجه منطقی اینکه ماهیت و جایگاهی که برای صلاحیت نظارت در نظر گرفته شد، قاعداً اعطای صلاحیت نظارت صرفاً بر اساس مقررات پایین دستی (مانند آیین نامه و بخش نامه) بر خلاف قواعد تضمین کننده حقوق عامه و عمومی است و فقط در زمینه نظارت درون سازمانی می تواند پذیرفتنی باشد.

### چهارم: بدوی و پیش دستانه بودن نظارت

در تعریف برگزیده به «بدوی و پیش دستانه» بودن نظارت اشاره شد. براساس مبانی و تعریف مذکور باید میان «نظارت»، «رسیدگی» و «تعقیب» نیز به تمایز قائل بود؛ زیرا اصل و ماهیت نظارت در حقیقت ایجاد کننده گونه ای خاص از صلاحیت بوده که اختیار و اقتدار لازم برای تحقیق و تفحص یا هر گونه اقدام مقتضی را حتی بدون مشاهده هر گونه تخلف و نقض قانون فراهم می کند.

برخلاف برخی دیدگاه های رایج که از لحاظ مفهوم و مصداق دایره نظارت را در بسیاری از موارد با رسیدگی، برخورد، تعقیب یا مجازات یکسان می دانند، در تعریف برگزیده وجه تمایز کاربردی نظارت با امور یاد شده در بدوی و پیش دستانه بودن نظارت است؛ زیرا هنگامی که شخص حقیقی یا حقوقی دارای قدرت عمومی به هر نحو از قدرت خود سوء استفاده نموده و مرتکب هر گونه تخلف یا رفتار مجرمانه گشته و این امر به هر شکلی کشف و ثابت شود، مستلزم واکنش صحیح و به موقع سیاسی، حقوقی و قضایی است و چنین واکنشی به سایر ارکان و اجزای نظام سیاسی و حقوقی باز می گردد و لزوماً ارتباط معنایی و ساختاری لازم الاتباعی میان امور مذکور با مباحث نظارتی وجود ندارد. اگرچه نظارت صحیح در بسیاری از موارد به کشف تخلفات و رفتارهای مجرمانه و سپس تعقیب حقوقی و کیفری آن منجر می گردد، نوع و نحوه واکنش به این امور لزوماً با کیفیت و کمیت نظارت ارتباطی نداشته و از لحاظ فنی جایگاه متفاوتی دارد. مشروعیت و قانونی بودن صلاحیت نظارت مجوز هر گونه اقدام بدوی و پیش دستانه نظارتی را صادر می کند و این امر ضرورتاً نیازمند ادله، امارات، قرائن و شواهد مستقل و بالفعل برای شروع فرایندهای نظارتی نیست.

### جمع بندی

همان گونه که اشاره شد، بحث و گفت و گو درباره نظارت در ابتدای امر ممکن است بسیار بدیهی و بدون ابهام به نظر برسد؛ اما هنگامی که درباره رابطه مستقیم میان مؤلفه های اولیه و ثانویه نظارت تأمل کنیم، در مسیر پرچالشی قدم

نهاده‌ایم.

در اندک تعاریفی که در ادبیات علمی کشور درباره‌ی مؤلفه‌های تخصصی نظارت وجود دارد، به ابعاد کاربردی نظارت و اهداف آن نیز به‌صورت خیلی مختصر اشاره شده و عمدتاً هدف آن را تضمین کیفیت عملکرد و جلوگیری از تخلفات احتمالی دانسته‌اند. این موارد گوشه‌ای از اهداف اولیه‌ی نظارت است. بدون شک تضمین عملکرد صحیح نهادها و اشخاص برخوردار از قدرت عمومی و حرکت در مسیر تحقق مجموعه اهداف و وظایفی که برای آن‌ها پیش‌بینی شده است، در این دسته قرار می‌گیرد؛ اما باید توجه کرد که بدون در نظر داشتن مؤلفه‌های تعریف برگزیده برای نظارت به‌صورت همه‌جانبه و همچنین تفکیک اهداف اولیه از اهداف ثانویه نظارت نمی‌توان به شاخص‌های عینی، کاربردی و سنجش‌پذیر برای ارزیابی عملکرد نظارتی دست یافت. ●

### منابع

۱. ابوالحمید، عبدالحمید. (۱۳۴۸)، حقوق اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۵۳.
۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش. (۱۳۸۶)، حقوق اداری ایران، تهران: نشر میزان، ج ۱، چاپ هجدهم، ۱۳۹۳.
۳. انصاری، ولی‌الله. کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ نخست، ۱۳۷۴.
۴. بیگس، برایان. فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۵. جعفری، قاسم. مبانی فقهی نظارت شهروندان بر حاکمان (با تأکید بر نظر امام خمینی)، تهران: پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی، ۱۳۸۸.
۶. دوگی، لئون. دروس حقوق عمومی، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۷. ربیع‌زاده، علی. حقوق عمومی، دانش نظام‌ساز، تهران: سدید، چاپ اول، ۱۳۹۵.
۸. زولر، الیزابت. درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه سیدمجتبی واعظی. تهران: جاودانه-جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۹. سنجابی، کریم. حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات زهره، چاپ نخست، ۱۳۴۳.
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۷۳)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۳.
۱۱. عالم، عبدالرحمان. (۱۳۷۳)، بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر نی، چاپ شانزدهم، ۱۳۸۶.
۱۲. عمیدزنجانی، عباسعلی؛ موسی‌زاده، ابراهیم. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی. فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۶)، قواعد فقه حقوق عمومی، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، چاپ سوم، ۱۳۹۰.
۱۵. قاضی، سیدابوالفضل. گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۱۶. قاضی، سیدابوالفضل. (۱۳۸۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ سی‌وپنجم، ۱۳۸۸.
۱۷. قاضی، سیدابوالفضل. (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳.
۱۸. کاتوزیان، ناصر. مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۱۹. کعبی، عباس. مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بسیج دانشجویی دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۲۰. لاگلین، مارتین. (۱۳۸۷)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چاپ سوم، ۱۳۹۲.
۲۱. مهرپور، حسین. وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی: مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی ۱۳۸۴ - ۱۳۷۶، تهران: نشر ثالث، ۱۳۸۴.
۲۲. موسی‌زاده، ابراهیم. جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۲۳. هیوود، اندرو. (۱۳۸۷)، کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیر ارجمند، تهران: امیرکبیر، چاپ دوم، ۱۳۸۹.

خوب، کسانی که بخواهند این کارهای بزرگ را... در زمینه عدالت انجام دهند، باید مدیرانی باشند که به این چیزها معتقد باشند؛ حقیقتاً عقیده داشته باشند که باید عدالت برقرار شود، باید با

فساد مبارزه شود. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار زائران و مجاوران حرم رضوی (ع)  
۱۳۸۸/۰۱/۰۱



■ در مجلس این کلمه تعارض منافع هم مدام تکرار می شود. این تعارض منافع فقط در اقتصاد نیست؛ در بخش های دیگر هم تعارض منافع [هست]. اگر من و شما در توجّه مردم به ما، یک منفعتی داریم، یک منفعت هم منفعت عمومی کشور است، اینجا تعارض منافع است دیگر؛ کدام را مقدم خواهیم کرد؟ اگر ما بروی خودمان و توجه مردم به خودمان را مقدم دانستیم بر آنچه نفع کشور در آن است... این مصداق تعارض منافع است؛ باید خدارادر نظر داشته باشیم.

بیانات مقام معظم رهبری  
در دیدار مسئولان نظام  
۱۴۰۱/۰۱/۲۳

## تعارض منافع در حکمرانی

بخشی از بودجه ریزی مدیریت تعارضات است

ریشه های تعارض منافع در سطوح مختلف حکمرانی

درآمدی کوتاه بر چهارچوب تدبیر تعارض منافع با تأکید بر اندیشه شهید صدر

موقعیت های تعارض منافع؛ مجرای مهم در شکل گیری فساد

سلامت اداری؛ اقدامی پیشگیرانه برای از بین بردن حلقه های فساد

استنطاق مسئله تعارض منافع فناوری های تسخیرگرا از منظر اندیشه شهید صدر



گفت‌وگو با دکتر محمد رضا عطاردی  
عضوهیئت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه امام صادق (ع)

## بخشی از بودجه ریزی مدیریت تعارضات است

### روشن‌ان‌بیشه لطفاً در ابتدا به مفهوم تعارض منافع و ضرورت آن بپردازید.

هر کسی بلاشک به دنبال منافع خویش است و این شخص می‌تواند حقیقی یا حقوقی باشد. به نظر من این مسئله نه تنها در امور مادی بلکه در امور معنوی هم وجود دارد. خداوند می‌فرماید: «إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنْفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِأَنْ لَهُمُ الْجَنَّةُ» (توبه/۱۱۱). یعنی خدا از شما (جان‌هایتان را) می‌خرد و این کار منفعت دارد. بنابراین نباید از این مسئله فرار کرد؛ چراکه برخی می‌گویند در نظام اسلامی اصلاً منفعت‌طلبی خوب نیست. درحالی که هیچ‌جا در اسلام چنین چیزی گفته نشده است. منفعت‌طلبی در مسیر خودش درست و صحیح است؛ اما اینکه کدام منفعت را اولویت دهیم، جای بحث دارد. گاهی منفعت فرد، در طول عمر بیشتر و کسب مال بیشتر و آسایش بیشتر است؛ اما منافع دیگری هم وجود دارند که اولویت پیدا می‌کنند و باید به آن‌ها توجه کرد. اینجا بحث تعارض منافع پیش می‌آید؛ ولی درون شخصی است. در جای دیگر، تعارض منافع بین شخصی است. در این حالت من منافی دارم و شما هم منافی دارید و این دو مورد هم‌راستا نیستند.

اگر توجه کرده باشید، وقتی قرار است سازمانی تعریف شود، درباره آن چنین گفته می‌شود: سازمان عبارت است از عده‌ای افراد که برای رسیدن به هدفی مشترک کنار یکدیگر همکاری می‌کنند. این تعریف به معنای این است که منافع این افراد با یکدیگر هم‌راستا است. اگر فردی را در نظر بگیریم که در شرکتی کار می‌کند تا آن شرکت درآمدزایی بیشتری داشته باشد، خود فرد هم از این کار منفعت می‌برد و زمانی این شرکت را ترک می‌کند که منفعتش با منفعت شرکت در تعارض باشد.

اگر به این مسئله منفعت‌طلبانه نگاه کنیم، این فرد حتماً شرکت را ترک می‌کند. اما اگر شرکت به او اطمینان دهد که با حضورش در شرکت به منفعت بیشتری می‌رسد، آن را ترک نخواهد کرد. با بیان این مثال می‌توان گفت وقتی تعارض شکل می‌گیرد که منافع افراد در سطح شخص با یکدیگر هم‌راستا نباشد.

### روشن‌ان‌بیشه تعارض منافع در بودجه ریزی به چه نحوی است؟

ما وقتی درباره بودجه ریزی صحبت می‌کنیم، شخص را ملاک قرار نمی‌دهیم. بحث درباره نهادها و جامعه است. منظور از نهاد در اینجا همه دستگاه‌های اجرایی و همه سازمان‌ها و شرکت‌ها و بخش خصوصی است. تعارض منافع در بودجه ریزی آنجایی است که چیدمان بودجه با منافع اشخاص و دستگاه‌ها در تعارض باشد. به طور مثال من قرار است در بودجه‌ای که برای سال آینده در نظر می‌گیرم، ارز ترجیحی را حذف کنم. این کار برای بخش خصوصی تبعات منفی و مثبتی دارد که در حالت منفی خود باعث ایجاد تعارض می‌شود. در دولت هم به همین ترتیب با حذف ارز ترجیحی، منافع عده‌ای در خطر می‌افتد؛ چون همین که یک شرکت دولتی مثلاً غلات را بار می‌زند و در مقصد تخلیه می‌کند، خود این فرایند منافی برای چندین فرد و مجموعه دارد.

مثال دیگر هم این است که فرض کنید در همین زمان کرونا، بودجه‌ای چند ده‌هزار میلیارد تومانی برای مقابله با آن در نظر گرفته شد. حال کرونا رفته و طبیعتاً بودجه مربوط به آن هم باید حذف شود. حال اگر قرار باشد این بودجه حذف شود، منافع عده‌ای در خطر می‌افتد که شامل خصوصی‌ها و دولتی‌ها می‌شود. در اینجا فقط یک وزارتخانه برای مهار کرونا ۱۲۰ هزار میلیارد تومان بودجه گرفته است و حال که کرونا تمام شده، دیگر قرار نیست به این وزارتخانه این مبلغ از بودجه داده شود. بنابراین گاهی منافی ایجاد می‌شود و بعد هم این قبض و بسط منافع، عده‌ای را بهره‌مند و عده‌ای را محروم می‌کند. پس چه بخواهیم و چه نخواهیم این تعارض شکل می‌گیرد؛ چون منافع من با منافع شما از یک‌جایی هم‌راستا نمی‌شود و این تعارض اتفاق می‌افتد.

نکته بعدی این است که آیا اصلاً پرداختن به این موضوع اولویت دارد و آیا این مسئله را می‌توان بررسی کرد یا نه؟ مثل این است که بگوییم هوا هست و آلودگی هم وجود دارد و آیا اولویت دارد که به آن بپردازیم یا نه؟ در اینجا باید دید که این مسئله تا چه اندازه به منفعت عامه ضرر می‌زند. چون تعارض منافع آنجایی است که منفعت عامه در خطر قرار دارد و باید درباره آن فکری کرد و اگر چنین موردی نباشد، پس این مسئله هم اولویتی ندارد؛ اما واقعیت این است که این مسئله اولویت دارد. مثلاً قانوناً مجوز گرفته می‌شود که هفتاد هزار خودرو وارد شود. حال چه می‌شود که این مصوبه اجرا نمی‌شود؟ مگر بخش خصوصی می‌تواند مستقیم برود و این کار را انجام دهد؟ مگر می‌شود در نظامی که یکی از ارکان آن حجاب و عفاف و حیاست، نشود کارخانه تولید چادر زد و بعد هم که امکانات می‌دهند

و کارخانه احداث می‌شود، خیلی زود ورشکست شود؟ کجای کار لنگ می‌زند که این اتفاقات پیش می‌آید؟ در اینجا عده‌ای دچار تعارض منافع می‌شوند و اتفاقاتی رقم می‌خورد. پس منفعت عامه در تعارض منافع در خطر است؛ یعنی منافع عده‌ای با منافع عامه هم‌راستا نیست و این مسئله باعث بروز اتفاقاتی می‌شود؛ خودرو به این شکل، چادر به آن شکل، مواد غذایی بی کیفیت هم به شکلی دیگر ...

**روشن‌ان‌بیشه** بر این اساس آیا پرداختن به مسئله تعارض منافع را می‌توان جزء اولویتهای اصلی نظام دانست؟

به نظر بنده پرداختن به تعارض منافع حتماً باید جزء اولویتهای اصلی نظام باشد. برای مثال من در شرکتی خصوصی و در حوزه صنایع دارویی مشغول به کار هستم. حال به واسطه لیاقت‌هایی که دارم، مرا در جایگاه معاون وزیر بهداشت و رئیس سازمان غذا و دارو منصوب می‌کنند. آیا در اینجا امکان ندارد من خطا کنم؟ البته که وجود دارد. حال آیا سیاست‌هایی وجود ندارد که با اعمال آن بتوان از بروز این خطاها جلوگیری کرد؟ آیا مهم نیست که مدیری از مدیران ارشد نظام وارد صنایع پتروشیمی می‌شود و چند هزار میلیارد تومان سهام‌دار می‌شود و بعد مجدداً وزیر می‌شود؟ آیا در اینجا بحث تعارض منافع پیش نمی‌آید؟

تا به اینجا بحث بر سر این بود که پرداختن به تعارض منافع باید جزء اولویتهای اصلی نظام باشد. حال سؤال دیگر این است که آیا این مسئله در نظام بودجه‌ریزی، جزء اولویتهای اصلی است؟ به عقیده من حتماً این‌طور است و باز هم باید برای تبیین بهتر مسئله، مثالی از خود نظام اداری و کارکنان دولت بزنم تا روشن شود که این تعارض منافع تا چه میزان آزردهنده است و باید در جهت رفع آن تلاش کرد.

اول آنکه می‌دانیم عمده هزینه‌های دولت، هزینه کارکنان است. در اینجا یا باید حقوق‌ها را کم کرد یا حقوق‌بگیران را. راه دیگری هم وجود ندارد؛ چراکه هشتاد درصد هزینه دولت، هزینه پرسنلی است و اگر این کم شود، باید یکی از این دو کار را انجام داد. قانونی تصویب شد که حجم دستگاه‌های اجرایی دولت هر سال نسبت به سال گذشته باید پانزده درصد کاهش یابد. حال چه میزان کاهش پیدا کرده است؟ خیلی کم؛ چون خودشان نمی‌توانند منافعشان را حذف کنند. پس گفتیم

دستگاه‌های دولتی در راستای ارتقای کیفیت خدماتی که قرار است به مردم ارائه دهند، باید خدماتشان را الکترونیکی کنند. خدماتی که می‌خواهد الکترونیکی شود، باید فرایندش از قبل اصلاح شود. یعنی قبل از این هرکس می‌خواست کارش انجام شود، باید از ده نفر امضا می‌گرفت؛ اما اگر این فرایند الکترونیکی شود، دیگر به امضا نیازی نیست و فقط یک نفر باید آن را تأیید کند. این کار به این معناست که در اینجا نه نفر باید حذف شوند. سازمان‌ها چنین کاری نمی‌کنند؛ چون در هر سازمانی عده‌ای هستند که آن را تشکیل می‌دهند و حال آیا این سازمان راضی می‌شود بخشی از خودش را حذف کند؟ پس می‌بینیم که حقوق‌بگیران را نمی‌توان حذف کرد.

در این صورت آیا می‌توان حقوق را حذف کرد؟ البته که نمی‌شود. بلکه میل افراد همیشه به بیشتر داشتن است و کارمندی که حقوق می‌گیرد، هیچ‌وقت خودش حقوق خود را کم نمی‌کند. حال تعارض منافع در نظام بودجه‌ریزی اینجا خودش را نشان می‌دهد. شما در بودجه‌ریزی خود به جایی رسیده‌اید که هزینه‌هایتان از درآمدهایتان بیشتر است؛ چون در نظام بودجه‌ریزی دو عدد داریم و آن دو عدد معیار است؛ عدد درآمد و عدد هزینه. این‌ها باید با یکدیگر تراز باشند و اگر تراز نباشند، تعادل اقتصادی به هم می‌خورد و اگر هزینه‌های شما بیشتر باشد، دچار مشکلات اقتصادی حاد می‌شوید. حال الان هشتاد درصد بودجه کشور پرسنلی است و قرار است این حوزه نظم و سامان یابد؛ اما مگر تعارضات می‌گذارند که چنین کاری صورت بگیرد؟ پس بخشی از موضوع بودجه‌ریزی، مدیریت تعارضات است. اگر در بودجه‌ریزی، مدیریت تعارضات نباشد، بودجه را نمی‌توان بست و فرایند را تا انتها جلو برد. بودجه‌ریزی همچنین فرایندی سیاسی است و نه اقتصادی؛ چون اگر فرایندی اقتصادی بود، هیچ‌وقت نباید منفی می‌شد. اقتصاد دودوتا چهارتا است. حال پس چرا هزینه‌ها می‌تواند بیشتر از درآمدها باشد و منفی شود؟ چون این کار سیاسی است و گفته می‌شود که فعلاً بگذارید به این صورت باشد تا بعداً آن را درست کنیم. این «فعلاً» گفتن هم به خاطر اعتراضات و آشوب‌های احتمالی است.

**روشن‌ان‌بیشه** اگر امکان دارد درباره مفهوم تعارض منافع در بودجه‌ریزی بیشتر توضیح دهید.

گفته می‌شود که هر پولی را به چهار طریق می‌توان



هزینه کرد. طریق اول زمانی است که می‌خواهید پولی را برای خودتان و از جیب خودتان خرج کنید. این پول هم پول زحمت‌کشی خودتان است که به دست آوردید. عقلاً و عرفاً این پول را به بهترین شکل خرج می‌کنید و سعی می‌کنید بهترین کالا را با بهترین قیمت بگیرید. نوع دوم زمانی است که شما پول خودتان را می‌خواهید برای دیگران خرج کنید. مثلاً می‌خواهید به کسی هدیه بدهید. در اینجا هم سعی می‌کنید بهترین هدیه را با بهترین کیفیت و مناسب‌ترین قیمت انتخاب کنید. حالت بعد این است که شما بخواهید با پول دیگران برای خودتان خرج کنید. فرض کنید جیب دیگری وجود دارد که شما اجازه دارید دست خود را در آن کرده و برای خودتان خرج کنید. در اینجا شما بیشترین خرج را با ترحم‌ترین وجه ممکن انجام می‌دهید. مصداق چنین حالتی این است که فردی مدیر مجموعه‌ای شد که مدیر قبلی آن، کل چیدمان و دکوراسیون دفتر و طبقه را عوض کرده بود. این مدیر جدید گفت من اصلاً از این سلیقه خوشم نمی‌آید و همه را عوض کنید و فلان مدل را بزنید و در نهایت ۱۵۰ میلیون تومان هزینه دکوراسیون شد و این قضیه به ۱۵ سال پیش مربوط است. حال چرا چنین هزینه‌ای در آن زمان شد؟ چون همه از جیب دیگران بود؛ اما آیا چنین شخصی برای خانه خودش هم چنین کاری می‌کرد؟ در صورتی که فرضاً همسرش ۱۰۰ میلیون خرج دکور برای خانه کرده بود، آیا می‌گفت این هزینه‌ها را کنار بگذار و من خودم ۱۵۰ میلیون خرج دکور خانه می‌کنم؟ البته که نه؛ اما چون در حالت اول، جیب دیگران است، خیلی راحت خرج می‌کند. قسم چهارم برمی‌گردد به هزینه کردن از جیب دیگران برای دیگران؛ یعنی من مدیر مجموعه دولتی هستم و قرار است از جیب دولت برای مردم خرج

کنم. در اینجا به صورت شلخته خرج می‌کنم. هدف نظام بودجه‌ریزی در واقع تحقق بخشیدن حالت چهارم است؛ یعنی وقتی من دارم خرج می‌کنم، چون از جیب دیگران برای مردم خرج می‌کنم، باید بودجه‌ریزی به صورتی باشد که مرا به هدفی برساند تا بیهوده خرج نکنم و با هدف‌گذاری از پیش تعیین شده‌ای خرج کنم و پیشرفت کار را بتوان رصد و اندازه‌گیری کرد تا ببینم آیا به اندازه مقدار الف به نتیجه ب که قرار بود برسیم، رسیده‌ام یا نه. در اینجا موضوع بعدی پیش می‌آید؛ یعنی در بودجه‌ریزی باید اولویت‌بندی شود. الان اولویت این است که صنایع بازسازی شوند؛ چون صنایع کشور، همه فرسوده شده، اما برای این کار پولی اختصاص نمی‌یابد؛ چون عمده بودجه باید صرف پرداخت حقوق شود و اگر اولویت‌بندی این باشد که فعلاً حقوق پرداخت نشود و این هزینه صرف بازسازی صنایع شود، کشور به آشوب کشیده می‌شود. پس ما در نظام بودجه‌ریزی خود، تعارض منافع داریم که یک مقدار آن مباحث تعارض منافی است که خارج از نظام بودجه‌ریزی است و یک مقدار عمده آن هم تعارض منافی است با ادبیتی که باید به آن بپردازیم و یک قسمت آن هم این است که منافع عامه حکم می‌کند که خرج صنایع شود؛ اما منافع کارکنان حکم می‌کند که این اتفاق نیفتد؛ یعنی الان چند سالی است که بعضی اوقات بودجه عمرانی صفر بوده؛ اما بودجه کارمندی همیشه داده شده است. شما نمی‌توانید یک مورد پیدا کنید که دولت حقوق کارمندان خود را نداده باشد؛ یعنی ممکن است کم یا حتی دیر پرداخت کرده باشد؛ اما همیشه پرداخت و جبران کرده است؛ چون ما اینجا به تعارض منافی دچار می‌شویم که برای آن هنوز راه‌حلی پیدا نکرده و به سراغ ابزارهایی نرفته‌ایم که منافع را هم‌راستا کنیم. مثال زدن هم برای آن سخت است؛ چون اصلاً به این سمت حرکت نکرده‌ایم. ما هنوز سراغ بررسی و کالبدشکافی خود نظام بودجه‌ریزی نرفته‌ایم؛ چه برسد به ملحقاتی مثل اینکه چه تعارضاتی وجود دارد و چه باید کرد.

**روشن‌ان‌بیشه** برخی برای مدیریت تعارض منافع در بودجه‌ریزی چنین پیشنهاد کرده‌اند که باید دستگاهی مجزا از سازمان بودجه‌ریزی مسئول نظارت بر بودجه‌ریزی شود، شما با این پیشنهاد موافق هستید؟ خود سازمان برنامه و بودجه، دستگاهی نظارتی است. در رأس این سازمان هم چند دستگاه نظارتی دیگر وجود

دارد؛ اعم از دیوان محاسبات و سازمان بازرسی. حال دوباره بالای سر این سازمان‌ها هم دستگاه‌های نظارتی دیگری بگذاریم؟ در اینجا مسئله چیز دیگری است و اگر قرار بود صرفاً با نظارت حل شود، تا به حال حل شده بود. ما متأسفانه به این مسئله نپرداخته‌ایم. شما فرض کنید بیماری روی تخت افتاده و بی‌حال است و دائماً به او آمپول تقویتی می‌زنند. باید دید دلیل آن چیست. ممکن است عفونت داخلی کرده باشد.

بعضاً پیش می‌آید که به دلیل بدحالی بیمار، به این نتیجه می‌رسند که باید پای او را قطع کنند. بیمار مخالفت می‌کند اما پای او را قطع می‌کنند؛ چون عفونت داخل پاست و اگر قطع نشود، به کل بدن سرایت می‌کند و تا یک ماه دیگر فرد می‌میرد. در اینجا عفونت از حد گذشته و هیچ دارویی وجود ندارد و لذا باید جلوی آن را گرفت و پا را قطع کرد. حال آیا ما در نظام بودجه‌ریزی خود به دنبال این راه‌حل‌ها هستیم یا دنبال مسکن و آمپول تقویتی؟ ما هنوز نظام بودجه‌ریزی را کالبدشکافی نکرده و نمی‌دانیم که داخل این نظام بودجه‌ریزی چه خبر است و چه اتفاقی می‌افتد و کجا عفونت کرده و مسئله اصلی ما چیست. ما باید درد را بفهمیم تا به دنبال درمان باشیم. بنابراین با این وضعیت نمی‌توانیم اینجا نسخه و پیشنهادی به شما بدهیم؛ اما به نظر می‌رسد که در حال حاضر آن بخشی که بیشتر می‌توان بر آن متمرکز شد، بخش‌های اولیه است که آیا پرداختن به آن اولویت دارد؟ پاسخ این است که قطعاً اولویت دارد. در نظام بودجه‌ریزی هم قطعاً تعارض منافع وجود دارد و باید در این نظام مدیریت تعارض را شروع کنیم؛ اما همه این‌ها وقتی باید شروع شود که ما کالبدشکافی و آسیب‌شناسی دقیقی انجام دهیم و بفهمیم که نظام بودجه‌ریزی به چه معناست و در کجا منافع عامه قربانی منافع‌های دیگر می‌شود و بعد هم که مسئله مشخص شد، به سراغ این برویم که با چه ابزارها و سیاست‌هایی می‌توان این مسئله را ترمیم کرد و بعد از مدتی هم بهبود داد.

**روشن‌ان‌بیشه** برخی به این جمع‌بندی رسیده‌اند که در بحث بودجه جای مدیریتی‌ها نیست و چون در آن بحث‌های اقتصادی می‌شود، نگاه مدیریتی جایگاهی در آن ندارد. با این مسئله باید چگونه برخورد کرد و چگونه می‌توان رویکرد مدیریتی را بر بودجه‌ریزی حاکم کرد؟ من با همه احترامی که به استادان و محققان و

متخصصان حوزه اقتصادی دارم، فکر می‌کنم یکی از ایرادها همین است که بودجه را اقتصاددانان صرفاً دیدیم و اقتصاددان‌ها به سراغ آن رفتند. بنده عرض کردم که نظام بودجه‌ریزی نظامی سیاسی است و نظام سیاسی را نمی‌توان صرفاً اقتصادی پیش برد. تا زمانی که حقوق اساسی و حقوق اداری، مباحث بنیادین مدیریت و سیاست را در بودجه‌ریزی احصا و فهم نکرده و مبتنی بر آن حرکت نکرده، همین وضعیت کماکان باقی است. بودجه‌ریزی، اقتصادی نیست، بلکه تنها بخشی از محاسبات آن اقتصادی است. نظام بودجه‌ریزی، نظام پویای زنده اجتماعی است و تخصص‌های مربوط به خودش را هم لازم دارد. اتفاقاً یکی از نقاط ضعف همین است که خیلی از دانشجویان چون فکر می‌کنند که ریاضی‌شان ضعیف است و اقتصاد را متوجه نمی‌شوند، دیگر به این مبحث ورود پیدا نمی‌کنند. قاعدتاً بیشتر رویکردهای نرم مدیریتی هم کمتر به مباحث بودجه‌ریزی تزریق می‌شود.

**روشن‌ان‌بیشه** آیا در این عرصه تشکل‌های مردم‌نهاد مثل بسیج و انجمن‌های دانشجویی می‌توانند نقش آفرینی کنند؟ چگونه؟

در این زمینه هر نهاد عمومی بخواهد وارد شود، جای کار دارد و به‌نظر باید وارد شود. بسیج از جنبه دغدغه‌ها و نگاه‌های مقدسی که دارد، در مواردی سعی می‌کند منفعت شخصی را کنار گذاشته و منفعت عمومی را ببیند و از ظرفیت نیروهای متدین استفاده کند. پس جایگاه مناسبی برای ورود به این‌گونه مباحث دارد و حرکت هم در این فضا حرکتی جهادی است و نمی‌توان با همان نگاه‌های منفعت‌طلبانه بخش خصوصی و بخش دانشگاهی وارد این فضا شد. ممکن است در نظام علمی هم به نتایجی رسید که یکی از آن نتایج، این باشد که هزینه‌های بودجه‌های آموزشی کم شود و لذا تعارض پیش می‌آید. پس نگاه‌ها در اینجا باید به‌صورتی باشد که سعی شود همان‌طور که از جان و آبروی خود می‌گذرد، از منافع خود هم بگذرد و این موارد را تئوریزه و عملیاتی کرده و بعد هم خود این آدم‌هایی که ساخته شده‌اند، در مجموعه‌ها رفته و سعی کنند این مدل را اجرا کنند. ●

باید مسئله تعارض منافع شخصی و منافع عمومی و رشوه و اختلاس و [امثال] این حرف‌ها در دستگاه‌های دولتی حل بشود.

بیانات مقام معظم رهبری در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم  
۱۴۰۰/۰۶/۰۶



جایگاه تعارض منافع در حکمرانی چیست؟ ضرورت پرداختن به مسئله تعارض منافع را چگونه توصیف می‌کنید؟

دولت متولی امر کلیت است و قرار است از منافع جمعی که ملت نامیده می‌شود، دفاع کرده و آن را پیگیری کند. اولین مشکل در این مقام تزامنی است که در آن منافع با یکدیگر هم‌راستا نباشند. این چالش از اول خلقت بشر با او همراه بوده و این بحث وجود داشته که بالأخره این تزامن چگونه باید حل شود. ریشه‌های تزامن می‌تواند اقتصادی، ایدئولوژیک، اندیشه‌ای و فرهنگی باشد؛ یعنی همه این‌ها ممکن است در مقام تزامن باشد و یک نفر در مقام کلیت تصمیم می‌گیرد که بنا به دلایلی، نباید قومی در جامعه قدرت بگیرد. برای مثال ترکیه حدود ۲۰ میلیون کرد دارد و به هر دلیلی تصمیم می‌گیرد کردها صاحب قدرت نشوند. یا اینکه در جامعه‌ای فردی در مقام کلیت تصمیم می‌گیرد فلان مذهب، مذهب رسمی کشور بشود. ممکن است عده‌ای این تصمیم را نپسندند. مثال دیگر اینکه در جامعه‌ای موضوعی تابو باشد و هر کس به این موضوع متعرض باشد و حرف بزند، با او برخورد شود؛ مثل موضوع هلوکاست برای جوامع غربی و ... .

این‌ها همه تصمیماتی است که دولت‌مردان می‌گیرند و در تمامی آن‌ها عده‌ای راضی و عده‌ای ناراضی هستند. سؤال اولیه حکمرانی و اقتصاد سیاسی این است که چگونه این تصمیم گرفته شود و این تزامن و تعارض چگونه حل شود. برای این مسئله از همان آغاز خلقت بشر پاسخ‌های مختلفی ارائه شده و زمانی این تزامن و تعارض را با آداب و رسوم و سنن حل می‌کردند و دولت‌مردان آن چنان مداخله‌ای انجام نمی‌دادند؛ مثلاً در هندوستان برای سالیان سال رسم بر این بود که شغل پدر به پسر برسد و بسته به اینکه در کدام طبقه اجتماعی قرار می‌گرفتند، همان مسیر طی می‌شد. این تزامن در مواردی مبتنی بر زور بود؛ مثل فراعنه مصر که این تزامن را با شلاق حل می‌کردند. بالأخره در اینجا منافع با هم متفاوت است و تعارض وجود دارد و دولت که متولی امر کلی است، می‌خواهد به‌گونه‌ای این تعارض را حل کند و برای این کار فرمول‌های متفاوتی وجود دارد.

هرچه بشر جلوتر آمد، این مسئله پیچیده‌تر شد و در دنیای جدید، دولت متولی این امر است. حال صحبت بر سر این است که دولت چه شکلی داشته باشد. نکته رایج در دنیای فعلی این است که گفته می‌شود دولت‌های دموکراتیک بهترین شکل حل‌کننده این تعارض و تزامن هستند. حال سؤال این است که اشکال این تزامن و تعارض چیست و آیا صرفاً مسئله تعارض منافع این است که مثلاً فلان شخص بگوید همه این شهر را به اسم من کنید و به او گفته شود که حد تو تا این اندازه است و بیش از این نمی‌توانی داشته باشی یا اینکه فراتر از این بحث‌هاست؟ نکته‌ای هم در پرتاز گفته شود که بخشی از این موضوع به محدودیت‌های نظام تکوینی این عالم برمی‌گردد و در عین اینکه حس کمال‌جویی و برتری‌طلبی در همه ما وجود دارد و همه ما می‌خواهیم رشد کنیم، نقصانی ذاتی هم داریم و از جنبه رشد هم به دیگری وابسته‌ایم. بنابراین در حین اینکه حس منفعت‌طلبی و کمال‌جویی در ما وجود دارد، از آن طرف به واسطه نقصان و کمبودهایی مجبوریم به اجتماع تن بدهیم و به اجتماع و افراد دیگر برای رشد نیازمند می‌شویم و از همین جا اختلاف پیش می‌آید که همه می‌خواهند رشد کنند و نیازمند یکدیگر می‌شوند و مجبورند که به تقسیم کار اجتماعی تن بدهند؛ فرضاً من می‌خواهم رئیس‌جمهور شوم. اگر فردی که در شهر کار خدماتی انجام می‌دهد و اشغال‌ها را جمع می‌کند، نباشد، رئیس‌جمهور شدن من مشکل پیدا می‌کند؛ چراکه شهر را اشغال برمی‌دارد و چالش ایجاد می‌کند. حال سؤال این است که این تقسیم کار با چه منطقی انجام شود و چه مبنایی وجود دارد که یک نفر برود رئیس‌جمهور شود و نفر مقابل به کار خدمات شهری بپردازد. این مبنا در تقسیم این جایگاه از کجا آمده؟ نکته دوم هم این است کسی که رئیس‌جمهور می‌شود، چه تضمینی وجود دارد که منافع دیگران را که در لایه‌های مختلف قرار گرفته‌اند و در رئیس‌جمهور شدن او هم مؤثر است، حداکثر کند؟

بحث این است که بخشی از مسئله تعارض منافع به محدودیت‌های نظام خلقت برمی‌گردد و اصلاً در ذات خلقت است که شما هر کاری انجام دهید، تعارض میان آن کسی که در بالاست، با آن شخصی که در پایین قرار گرفته، وجود دارد؛ یعنی همان شخصی که در بالا قرار گرفته، بالابودنش نیازمند پایین بودن اشخاص دیگری است؛ یعنی اگر پایینی‌ها کار نکنند، بالایی بودن بی‌معنی می‌شود. اما سؤال این است که نسبت و رابطه میان این دو چیست؟

در دوره جدید گفته شد دولت‌ها در مقام کلیت که مبتنی بر آرای مردم انتخاب می‌شوند، در بهترین جایگاه هستند که



گفت‌وگو با دکتر سید جعفر حسینی

عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات فناوری

## ریشه‌های تعارض منافع

## در سطوح مختلف حکمرانی



یا اینکه می‌تواند با داروخانه‌ای زدوبند کند و دارویی غیر لازم به من بدهد یا اینکه جراحی غیر لازمی روی من انجام دهد. ما به این کار در اقتصاد سلامت، تقاضای القایی می‌گوییم. به همین دلیل گفته می‌شود که حوزه سلامت باید قاعده‌مند شود تا بتوان آن را کنترل کرد. بنابراین در یک سری موارد، حوزه‌ها تکنیکال هستند و ابعاد تکنیکالی دارند. اگر صنف پزشکی قدرت می‌گیرد و منافع آن در جاهایی درگیری پیدا می‌کند، حوزه آن پیچیدگی‌های تکنیکال هم دارد.

اما سیاست‌گذار ما این را نمی‌بیند و پیشنهاد سیاستی بسیاری از دوستان این است که میان پزشکان رقابت راه بیندازیم و مدارک پزشکی را زیاد کنیم و اگر این مدارک زیاد شود، وضعیت بهتر می‌شود. درحالی که اگر شما فرضاً دو پزشک خود را به ۲۰۰ پزشک تبدیل کنید، در این حالت هم همه آنان می‌توانند داروهای غیر لازم برای بیمار خود بنویسند و این‌گونه هزینه‌های نظام سلامت بالا می‌رود. این‌ها تصور کرده‌اند که انگار یک انحصاری وجود دارد و عده‌ای از پزشکان انحصار ایجاد کرده و ما باید این انحصار را بشکنیم. انگار مثلاً ایران خودرو و سایپا انحصار ایجاد کرده‌اند و حال ما باید این انحصار را بشکنیم تا خودرو رقابتی شود. اصلاً مسئله این است که این سیستم به دلیل ابعاد تکنیکالی که دارد، تعارض منافعش هم بعد تکنیکال به خود می‌گیرد و اگر هم فرضاً میان آن‌ها رقابت ایجاد شده و چند پزشک هم اضافه شود، تنها چیزی که پیش می‌آید این است که هزینه سلامت بالاتر می‌رود؛ چون همه آن‌ها می‌توانند تقاضای القایی تزیق کنند. بنابراین اینجا مسئله تقاضای القایی است و بحث انحصار نیست و باید آن تقاضا را حل کرد.

حال یکی از راه‌حل‌ها این است که اصلاً تولید سلامتی لزوماً محصور در داشتن پزشک نیست؛ یعنی خدمات درمانی ما مساوی تولید سلامتی نیست. گاهی تولید سلامتی این است که گفته شود مردم ورزش کنند و

که گفته می‌شود حکمرانی ما باید به سمت حکمرانی فرایندی برود و تا فرایندها اصلاح نشود، خیلی از مشکلات حل نمی‌شود و ما خیلی وقت‌ها نگاه‌های امنیتی، فردی و اخلاقی به حکمرانی داریم؛ درحالی که باید به سمت اصلاح فرایندها حرکت کنیم.

موضوع تعارض منافع در برخی موارد ابعاد فنی و تکنیکال دارد و به این توجه نمی‌شود. حوزه پزشکی از این دسته است. در حوزه پزشکی تعارض منافع از اینجا شروع می‌شود که در اقتصاد معمولاً میان حوزه تولید و حوزه عرضه و تقاضا فاصله وجود دارد و برای مثال تولیدکننده، فلان کالا را تولید می‌کند و آن کالا هم به انبار می‌رود و از انبار هم به مغازه می‌رود و مغازه‌دار هم آن را به من می‌فروشد. این فرایند مربوط به کالا است. حال وقتی که به سرویس و خدمات می‌رسد، فاصله میان عرضه‌کننده و تقاضاکننده دیگر معنادار نیست و جایی به نام انبار وجود ندارد؛ مثلاً شما سوار تاکسی می‌شوید، مستقیماً با عرضه‌کننده خدمات که تاکسی‌دار است مرتبط هستید و خود شما هم در مقام تقاضاکننده خدمات از آن استفاده می‌کنید و ارتباط در همان لحظه اتفاق می‌افتد. پیچیدگی در حوزه پزشکی این است که عرضه‌کننده و تقاضاکننده خدمت یک نفر است. شما پیش‌دکتر می‌روید و دکتر هم به شما خدمات سلامتی عرضه می‌کند و شما هم تقاضاکننده خدمات سلامتی هستید؛ اما همان دکتر به شما می‌گوید که چه مشکلی دارید و چه دارویی باید بخورید و چه کاری باید برای سلامتی خودتان انجام بدهید؛ یعنی شما براساس قاعده‌ای نانوشته، وقتی به مطب دکتر یا بیمارستان می‌روید، وکالت بلاعزلی به دکتر می‌دهید که به جای شما تصمیم بگیرد. این پدیده در اقتصاد، اطلاعات نامتقارن نامیده می‌شود؛ یعنی میان من و پزشک تقارن اطلاعاتی وجود ندارد و در این صورت، دو اتفاق می‌افتد که اولین مورد انتخاب بد و دومین مورد آن هم مخاطرات اخلاقی است؛ یعنی این امکان پیش می‌آید که به دلیل نبود تقارن اطلاعاتی ممکن است انتخاب اشتباهی صورت بگیرد. درباره پزشک هم ممکن است مخاطره اخلاقی صورت بگیرد. به این معنا که من به سراغ پزشک می‌روم و پزشک می‌تواند به من هزینه بیش از اندازه تحمیل کند و من هم سررشته‌ای از قیمت‌ها ندارم. مثلاً می‌تواند برای من ام‌آر‌آی غیر ضروری بنویسد، درحالی که هیچ لزومی هم نداشته باشد

پرسنل بیشتری داشته باشد، برای گرفتن بودجه بیشتر، قدرت چانه‌زنی بیشتری دارد. پس من در برابر هر نوع تعدیل نیرو در سیستم خود مقاومت می‌کنم و حتی اگر لازم باشد، هزینه‌های خود را در این سال‌ها افزایش می‌دهم و نیرو جذب می‌کنم و با اینکه می‌دانم این سازمان با این وضعیت ناکارآمد است، بودجه زیادی از سازمان برنامه می‌گیرم. مثلاً نمی‌دانم در سازمانی که مسئول آن هستم، بخشی وجود دارد که کارایی ندارد؛ اما آن را تعطیل هم نمی‌کنم؛ چون در عملکرد و منافع سازمانی من تأثیر می‌گذارد. توجه کنید که من در اینجا آدم فاسدی نیستم و به منابع سازمان هیچ دست‌درازی نکرده‌ام؛ اما می‌خواهم از خودم کارنامه موفق نشان دهم. در موفق نشان دادن خود در کارنامه هم خواسته‌هایی در نظام حکمرانی کشور وجود دارد که وقتی به‌ناچار تن به آن‌ها بدهم، این خواسته‌ها هزینه عمومی کشور را بالا می‌برد و این کار ضد منافع ملی است؛ اما منافع سازمانی مرا محقق می‌کند و سازمان زیر نظر من هم در نهایت کارنامه‌ای از خود نشان می‌دهد که تا این اندازه پروژه و نیرو و نیز به تناسب آن‌ها عملکرد داشته‌ام.

درحال حاضر بحران حکمرانی در جمهوری اسلامی این قسمت از تعارض منافع است؛ اما در تعارض منافع متوجه بُعد سازمانی و صنفی آن نیستیم و دقت نمی‌کنیم که بخش زیادی از آن چیزی که به سیستم هزینه تحمیل می‌کند و شکست را برای سازمان با خود به همراه دارد، همین قسمت است. ما فقط تعارض منافع را در بُعد فردی آن می‌بینیم و تحلیل‌های فردی ارائه می‌دهیم. مخصوصاً تحلیل‌های برخی افراد که در حوزه علوم اجتماعی فعالیت می‌کنند، بسیار تحلیل‌های فردی است و معمولاً مورد مطالعه آن‌ها پزشکان هستند و دائماً بیان می‌کنند که پزشکان کارت‌خوان ندارند و مالیات نمی‌دهند و پزشکان چنین و چنانند و اتفاقاً چون حوزه پزشکی را خیلی خوب نمی‌شناسند، تحلیل‌های اشتباهی هم از خود ارائه می‌دهند.

بنابراین چیزی که در ایران بحران حکمرانی در موضع تعارض منافع است، لزوماً تعارض منافع فردی نیست؛ بلکه تعارض منافع سازمانی و تعارض منافع صنفی است و لازم است که این دو مورد اصلاح شود. از طرفی رویه و مغالطه‌هایی در ذهن سیاست‌گذار ارشد کشور وجود دارد و این رویه‌های غلط باید اصلاح شود. اینجاست

توانند تعارضی را که در نظام خلقت ریشه‌های تکوینی و طبیعی دارد، حل کنند؛ اما سؤال این است که این کار چگونه اتفاق می‌افتد؟ اولاً باید بررسی کرد که اشکال این تعارض چیست.

اولین شکل آن، تعارض فردی با تعارض جمعی است. دومین شکل آن تعارض سازمانی است؛ مثلاً هیئت‌دولت قانونی بگذارد تا حقوق هیئت‌علمی‌ها را محدود کند. این قشر از جامعه اعتراض می‌کنند که این کار چه معنایی دارد. این تعارض منافع، سازمانی است؛ نه فردی. تعارض فردی آنجاست که مثلاً من رئیس جایی باشم و منافع هم در این باشد که با خودم قرارداد ببندم و به خودم پروژه بدهم. در اینجا تعارض فردی پیش می‌آید؛ به این معنا که خود فرد این کار را می‌کند و به موقعیت سازمانی من ربطی ندارد و ممکن است که من هر جای دیگری هم که باشم، این خطا را انجام دهم. متأسفانه درک ما از تعارض منافع در ایران، تعارض فردی است و نظام تنظیم‌گری‌های ما هم به سمت تعارض فردی می‌رود که مثلاً حقوق‌های ما و فیش‌های ما کنترل شود و...

اما بحرانی که امروزه نظام حکمرانی در مسئله تعارض منافع ایران پیدا کرده و به تحمیل هزینه‌های متعدد به کشور منجر شده، تعارض صنفی و تعارض‌های سازمانی با تعارض ملی و جمعی است. ما الآن در ایران درگیر این مسئله هستیم و این مسئله مانع بزرگی برای ماست؛ مثلاً اگر برای پزشکان قاعده‌ای گذاشته شود، صنف پزشکان معترض می‌شوند. در اینجا فرد معترض نمی‌شود، بلکه مسئله صنف و گروه است. مهم‌ترین خطا هم این است که معمولاً در فرموله کردن این موضوع آن را فردی می‌کنند. درحالی که این اصلاً ربطی به فرد ندارد؛ بلکه صنف پزشکان می‌گویند که با این قانون مشکل دارند. این‌ها تعارضات صنفی هستند.

لایه دیگر، تعارضات سازمانی است. تعارضات سازمانی این است که مثلاً وزیر راه و شهرسازی دنبال آن است که ظرف یک سال یا دو سال از خودش کارنامه موفقیت‌آمیزی ارائه بدهد. حال یکی از زمینه‌های موفقیتی که با آن می‌توان از خود کارنامه موفقیتی ارائه کرد، این است که بودجه و پول داشته باشد و بتواند از منابع عمومی بیشتر استفاده کند تا پروژه بیشتری گرفته و کار زیادتری انجام بدهد. ما در سازمان برنامه رویه غلطی براساس عرف نانوشته داریم که هرکس

سبک زندگی خوبی داشته باشند و بهداشت عمومی را رعایت کنند و لازم نیست برای این کار همه لزوماً به دکتر مراجعه کنند. در اینجا موضوع نظام ارجاع در حوزه سلامت مطرح می‌شود که چه زمانی باید به پزشک رجوع شود. مسئله این است که اصلاً ذات این حوزه به خاطر آن بُعد فنی که توضیح داده شد، در مسئله تعارض منافع مستعد این حالت پدید آمده است. ما باید این مسئله را در پاسخ به این سؤال حل کنیم که موضوع سلامتی ما تا چه میزان باید پزشک‌محور باشد و تا چه میزان نباید پزشک‌محور باشد. الان حوزه سلامتی در ایران پزشک‌محور شده و تصور ما از حوزه سلامتی این است که هر میزان پزشک تولید کنیم، سلامتی بیشتر می‌شود. در حالی که لزوماً این‌گونه نیست. ممکن است ما به الگوهای برسیم که اتفاقاً بگوئیم جامعه حد بهینه‌ای از پزشک لازم دارد و لزومی ندارد که مردم تا این اندازه به پزشک مراجعه کنند.

اتفاق دیگر هم این است که درآمد انتظاری در ذهن پزشکان بالاتر از حد نرمال جامعه است و البته این مسئله در همه دنیا وجود دارد؛ یعنی تصور پزشک این است که مثلاً اگر متوسط درآمد ۱۵ میلیون است، متوسط درآمد من ۴۵ میلیون باشد و اگر این هزینه به او داده نشود، او این درآمد را با تقاضای القایی برای خودش درست می‌کند. حال اگر دو جراح به ۲۰۰ جراح تبدیل شود، آن‌ها نیز این هزینه‌ها را تحمیل می‌کنند. این‌گونه می‌شود که تعداد ام‌آر‌آی‌های تهران از کل کشور کانادا بیشتر می‌شود.

به هر حال قصدم از بیان مثال درباره پزشکان این بود که عامل دومی که در کشور ما تعارض منافع را جدی می‌کند، ابعاد فنی و تکنیکال است. یک‌سری حوزه‌ها مستعد تعارض منافع ذاتی هستند و بالذات این اتفاق در آن‌ها خواهد افتاد. اگر آن محدودیت ذاتی را در آن‌ها در نظر نگیریم، نمی‌توانیم مشکلات آن را حل کنیم.

در هر حوزه‌ای باید اولویت‌گذاری شود؛ چون همزمان نمی‌توان همه کارها را با هم به جلو برد. سیاست‌گذار باید شاخص‌هایی داشته باشد و براساس آن شاخص‌ها متوجه شود که در کدام حوزه، تعارض منافع بیشترین هزینه‌ها را به جامعه تحمیل می‌کند و کدام حوزه خیلی مهم نیست.

**روشن‌ان‌بیشه** کدام عرصه‌های اجتماعی برای پرداختن به مسئله تعارض منافع اولویت دارند؟ راهکارهای کلی مدیریت تعارض منافع چیست؟

در هر حوزه‌ای باید اولویت‌گذاری شود؛ چون همزمان نمی‌توان همه کارها را با هم به جلو برد. سیاست‌گذار باید شاخص‌هایی داشته باشد و براساس آن شاخص‌ها متوجه شود که در کدام حوزه، تعارض منافع بیشترین هزینه‌ها را به جامعه تحمیل می‌کند و کدام حوزه خیلی مهم نیست. فهم این حوزه‌ها به شاخص‌هایی نیاز دارد که بتوان تشخیص داد تعارض منافع در کجاست و کدام حوزه مهم است و کدام حوزه مهم نیست.

به هر حال در بحث اصلاح فرایند به جایی می‌رسیم که امکان دارد به سازمان بگوئیم که خود تو بحران هستی و خود سازمان است که باید از اساس اصلاح شود و در آن تغییر و تحول صورت بگیرد. در حالی که همان سازمان خیال می‌کند بحران بیرون از سازمان است و در پی یافتن فرمول‌های مدیریت منابع انسانی است یا اینکه در این فکر است که مثلاً دارایی‌های خود را چگونه در بورس سرمایه‌گذاری کند و بعد هم با همین وضعیت وارد بازار سرمایه می‌شود، در حالی که ادبیات آنجا را نمی‌داند و با فضای آن ناآشناست و برای خودش مشکلات بیشتری درست می‌کند؛ اما خیلی راحت باید به سازمان گفت که بحران، خود تو هستی و اصلاح از خودت شروع می‌شود.

فرایندها در اینجا سخت و مشکل می‌شوند. اصلاحات فردی خیلی راحت است و کاری ندارد؛ مثلاً در فلان پژوهشکده یکی از افراد درست کار نمی‌کند و رئیس پژوهشکده خیلی راحت او را از آنجا اخراج می‌کند. این ساده‌ترین راهکار است. راهکار دیگر هم این است که برسیم چرا درست کار نمی‌کند و بعد به این مسئله پی ببریم که چون درآمدهای پژوهشکده کم است، او درست کار نمی‌کند و ما باید از سازمان برنامه بتوانیم پول و هزینه بیشتری برای پژوهشکده بگیریم. اما مسئله بعدی این است که متوجه می‌شویم اساساً مأموریت این پژوهشکده بد تعریف شده و نباید در این جایگاه فعلی قرار می‌گرفت و بهتر است برود و با نهاد دیگر ادغام شود. اینجاست که ممانعت حاصل می‌شود و هرکس برای خود و حضورش و نگاه داشتن سازمان در این وضعیت فعلی به انواع توجیه‌ها رو می‌آورد.

به این ترتیب بحرانی که ما در خیلی از سازمان‌های



کشور داریم بحث اصلاحات فرایندی و پیچیدگی‌هایی است که پیش می‌آید. در بحث اولویت پرداختن به تعارض منافع و اینکه چه اموری در این مسئله اولویت دارد، به این مثال اشاره می‌کنم که دولت اصلاح ارز ترجیحی انجام داد. قصه ارز ترجیحی هم در برخی موارد با قصه تعارض منافع گره خورده بود؛ یعنی نهادهایی که به طور مشخص در وزارت جهاد کشاورزی بودند، دلار ۴۲۰۰ تومانی می‌گرفتند و براساس آن واردات انجام می‌دادند و وقتی که واردات انجام می‌دادند، قرار بر این بود که معادل همان دلاری را که می‌گیرند، برگردانند؛ اما عملاً این اتفاق نمی‌افتاد و مفسده‌های زیادی پیش می‌آمد. حال دولت در اینجا با منطقی حساب کرد که این حوزه اولویت من است؛ چراکه هزینه‌هایی که این حوزه به جمع تحمیل می‌کند، خیلی بدتر از دیگر حوزه‌هاست؛ اما این مسئله به اندازه‌ای جدی شده که اگر من به آن‌ها دست بزنم، تبعات زیادی به همراه دارد؛ چون من در اینجا با فرد طرف نیستیم، بلکه می‌خواهم فرایندی را اصلاح کنم. کاری که دولت فعلی انجام داد، این نبود که همانند دولت قبلی چند نفر را دستگیر کند و به‌عنوان مفسد معرفی کند، بلکه سعی کرد فرایند را اصلاح کند و واقعیت این است که این کار هزینه‌های سنگینی دارد. حرف من این است که در اینجا هم گروه خاصی بودند که منافعشان در گرو تداوم این وضع بود و همچنین منافع آن‌ها با منافع گروه دیگری از جامعه که کمتر برخوردار بودند، گره خورده بود. اولویت در اینجا سخت می‌شود و اتفاقاً اگر شما بخواهید حتی به منافع آن گروه کمتر برخوردار هم برسید و با این گروه دارای منافع هم برخورد کنید، گروه کمتر برخوردار نیز آسیب می‌بیند. اینجاست که بحث اولویت به شدت مطرح می‌شود و امور اولویت‌دار هم در جاهای سخت‌تر حاصل می‌شود و در جایی است که وقتی شما می‌خواهید، منافع صنف و سازمانی را کنترل کنید و با منافع ملی هم‌راستا کنید،

منافع بخش‌های دیگر جامعه، به‌ویژه منافع بخش‌های کمتر برخوردار هم درگیر می‌شوند و لذا این امر از پیچیده‌ترین و سخت‌ترین موارد است.

حال یکی از معیارهای مهم در اولویت این است که حوزه‌هایی حذف شده و تعارض منافع در حوزه‌هایی اصلاح شود که اگر بخواهم آن را اصلاح کنم، تنها با آن صنف درگیر هستم و منافع آن صنف و اصلاح منافع آن، درگیری ما را با منافع صنف دیگر تحت‌الشعاع قرار نمی‌دهد. برخی طرفدار این ایده هستند و قائلند که اولویت در جامعه ایران با حوزه‌هایی است که هزینه اجتماعی کمتری داشته باشد؛ اما بسیاری قائلند که اگر ما قصد اصلاح داشته باشیم و مواردی را که هزینه‌های اجتماعی بالایی دارد، اصلاح نکنیم، جامعه در بلندمدت فرسوده شده و مستهلک می‌شود.

یکی از معیارهای مهم در اولویت این است که حوزه‌هایی حذف شده و تعارض منافع در حوزه‌هایی اصلاح شود که اگر بخواهم آن را اصلاح کنم، تنها با آن صنف درگیر هستم و منافع آن صنف و اصلاح منافع آن، درگیری ما را با منافع صنف دیگر تحت‌الشعاع قرار نمی‌دهد.

**روشن‌ان‌بیشه** برای علاقه‌مندان به این مسئله چه پیشنهادهایی در مسیر علمی دارید؟

این مسئله موضوعی میان‌رشته‌ای است و باید در حوزه‌های حکمرانی، اقتصاد سیاسی و مدیریت کار شود؛ اما تأکید من این است کسی که در حوزه تعارض منافع کار می‌کند، باید فهم اقتصادی درستی از حوزه کلان جامعه داشته باشد. در اینجا منظور فهم business نیست که مثلاً فرد یاد بگیرد سبد دارایی‌های خود را چگونه در یک شرکت بورسی حداکثر کند. پس باید در اینجا خرد اقتصادی وجود داشته باشد و اگر این خرد نباشد، فرد نمی‌تواند امور مهم و مهم‌تر را از یکدیگر تشخیص دهد. ●



## درآمدی کوتاه بر چهار چوب تدبیر تعارض منافع با تأکید بر اندیشه شهید صدر

### مسئله تعارض منافع

تعارض منافع موقعیتی است که انسان در دو راهی یا چند راهی انتخاب قرار می‌گیرد. گرچه این پدیده در درون انسان شکل می‌گیرد، تعارض منافع را باید در روابط اجتماعی بررسی کرد. در هر رابطه اجتماعی، توزیع‌هایی نظیر کالا، خدمات، پول، لذت و ... صورت می‌گیرد که طبعاً هر توزیعی با منفعت یا ضررهایی همراه است. حال سؤال اصلی آن است که موقعیت تعارض منافع چه زمانی به مسئله تبدیل می‌گردد؟ یا به عبارت بهتر مسئله تعارض منافع چیست؟ شهید صدر حبّ ذات را به‌عنوان قوی‌ترین قاعده هستی‌شناسی فطری بیان می‌کند که رفتار انسان‌ها را سامان می‌دهد. از این رو براساس معیار فطری حبّ ذات (خودخواهی) می‌تواند که انسان منافع شخصی‌اش را بر منافع جامعه و عوامل انسجام آن مقدم بدارد؛ انسان در دو راهی انتخاب میان منافع شخصی و منافع فراگیر قرار می‌گیرد که ارزش‌های فردی و اجتماعی در آن متوازن هستند و براساس معیار حبّ ذات (خودخواهی) منافع شخصی خود را بر منافع عمومی مقدم می‌دارد. مسئله تعارض منافع آنجاست که انسان در روابط اجتماعی فقط به دنبال منافع فردی باشد و منافع عمومی را نادیده بگیرد. از طرفی در دیدگاه شهید صدر، اسلام نه منافع فرد را سرکوب می‌کند و نه صرفاً به منافع فردی بها می‌دهد؛ بلکه حالت تعادل منافع فرد و جامعه را نشانه گرفته و عوامل درونی و بیرونی لازم برای هماهنگی میان منافع فردی و اجتماعی را فراهم می‌کند. به‌طور کلی از دیدگاه شهید صدر راه حل اسلام برای این مسئله، در دو راهبرد هم‌زمان خلاصه می‌شود: راهبرد جهاد اصغر و جهاد اکبر. جهاد اصغر شامل پاک‌سازی عوامل تعارضات اجتماعی در صحنه اجتماع از طریق نظام‌سازی و قانون‌گذاری عادلانه است و راهبرد جهاد اکبر شامل پاک‌سازی عوامل تعارضات درونی انسان‌ها از طریق فهم معنوی و تربیت اخلاقی است. از این رو به‌طور جزئی (مصدیقی) باید عوامل شکل‌گیری تعارض منافع را شناخت و در مرحله بعدی ابزارها و خط‌مشی‌های مناسب را برای تعادل منافع فردی و اجتماعی به‌کار گرفت.

### علت‌یابی مسئله تعارض منافع

تعارض منافع موقعیتی است که می‌تواند از عوامل درونی نظیر بینش، گرایش، عادت رفتاری و... یا از عوامل بیرونی نظیر هنجار، الزام یا فشار اجتماعی سرچشمه بگیرد. به عبارت بهتر شکل‌گیری تعارض منافع متأثر از عوامل انسان‌شناختی و عوامل جامعه‌شناختی است؛ عوامل انسان‌شناختی نظیر بینش، گرایش و رفتار است و عوامل جامعه‌شناختی نظیر قاعده، هنجار، الزام یا فشار اجتماعی است.

به‌طور خلاصه از میان علل انسان‌شناختی (درونی) تعارض منافع می‌توان عوامل یادشده را به‌عنوان علل درونی یا انسان‌شناختی تعارض منافع در نظر گرفت:

۱. انگیزه‌های زیاده‌خواهانه مادی
۲. میل به مشارکت‌نکردن در امور دارای منافع عامه

۳. احساس تعلق و انس با وضع موجود (وابستگی به مسیر)

همچنین به‌طور خلاصه از میان علل جامعه‌شناختی (بیرونی یا نهادی) تعارض منافع، می‌توان به علل زیر اشاره کرد:

۱. اتحاد نابجای نقش با نفع: هنگامی است که کنشگر اجتماعی به لحاظ ساختاری در جایگاه‌های حقوقی قرار گیرد و در این جایگاه‌ها نفع نابجا (شخصی) را دنبال کند. موارد زیر مصادیقی از اتحاد نابجای نقش با نفع است:

✓ اتحاد قاعده‌گذار و ذی‌نفع: در این حالت قاعده‌گذار می‌تواند براساس نفع شخصی قاعده‌گذاری کند؛ مانند مسئله حقوق‌های نجومی که خود قاعده‌گذاران نفع یا حقوق خود را مشخص می‌کنند.

✓ اتحاد ناظر و منظور: در این حالت ناظر نظارت خود را برعهده می‌گیرد. برای مثال شرکت دولتی KH خودش بر زیر مجموعه خود نظارت می‌کند. این اتحاد به تسامح و تساهل در نظارت منجر می‌گردد.

✓ اتحاد مشاور و ذی‌نفع: در این حالت مشاور در جهت منافع شخصی خود مشاوره می‌دهد. مشاور مرکز G را در نظر بگیرید که در سازمان دولتی H کارمند است و در جهت منافع شخصی خودش به سازمان دولتی H مشاوره می‌دهد.

۲. عدم معیار / شاخص برای پیامدهای بالقوه: هنگامی که بر خروجی و پیامدهای کار مجموعه‌ای (بخش دولتی، بخش خصولتی و...) معیارها / شاخص‌هایی در جهت منافع عمومی تعریف نشود، این امکان با احتمال بسیاری وجود دارد که اعضای آن مجموعه در جهت منافع شخصی پیش بروند؛ زیرا معیار و شاخصی برای ارزیابی خروجی و عملکرد آنها وجود ندارد.

۳. نبودن قاعده‌تجمیعی در اختلافات: ناظر به اختلافات کنشگران در جهت تحقق منفعت عمومی نیازمند سازوکاری هستیم که حل اختلافات، مرجع یا روندی مشخص داشته باشد و هنگامی که سازوکاری عادلانه برای این موقعیت وجود نداشته باشد، امکان تلاش در جهت انتخاب منفعت شخصی بیشتر خواهد شد و موقعیت تعارض منافع جدی‌تر می‌شود.

۴. تناسب‌نداشتن حقوق مالکیت: در موضوعاتی نظیر خصوصی‌سازی و کالاهای مشاع، تناسب‌نداشتن حقوق مالکیت به شکل‌گیری فساد و محقق‌نشدن منفعت عمومی منجر می‌گردد. به عبارت دیگر حقوق مالکیت تنظیم‌کننده حدود اختیارات است. در واقع به افراد حقیقی یا حقوقی اختیاراتی داده می‌شود که این اختیارات به منفعت عمومی منجر نمی‌شود؛ بلکه این منفعت فقط در جهت منفعت افراد حقیقی و حقوقی است. از این رو با تناسب‌سازی حقوق مالکیت می‌توان جلوی بخش چشمگیری از گلوگاه‌های تعارض منافع را گرفت.

۵. ساختار انگیزشی غیرمولد: گاهی ساختارهای اجتماعی به فعالیت‌های مخرب منفعت عمومی، پاداش و انگیزه می‌دهند؛ نظیر جامعه‌ای که افراد سوداگر و سرمایه‌دار در آن روزبه‌روز ثروت، قدرت و جایگاه بالاتری کسب می‌کنند. افراد در چنین جامعه‌ای به دنبال منفعت‌های دانی حرکت می‌کنند و این ساختار ناعادلانه افراد را در موقعیتی قرار می‌دهد که تعارض منافع را مسئله‌دار می‌کند.

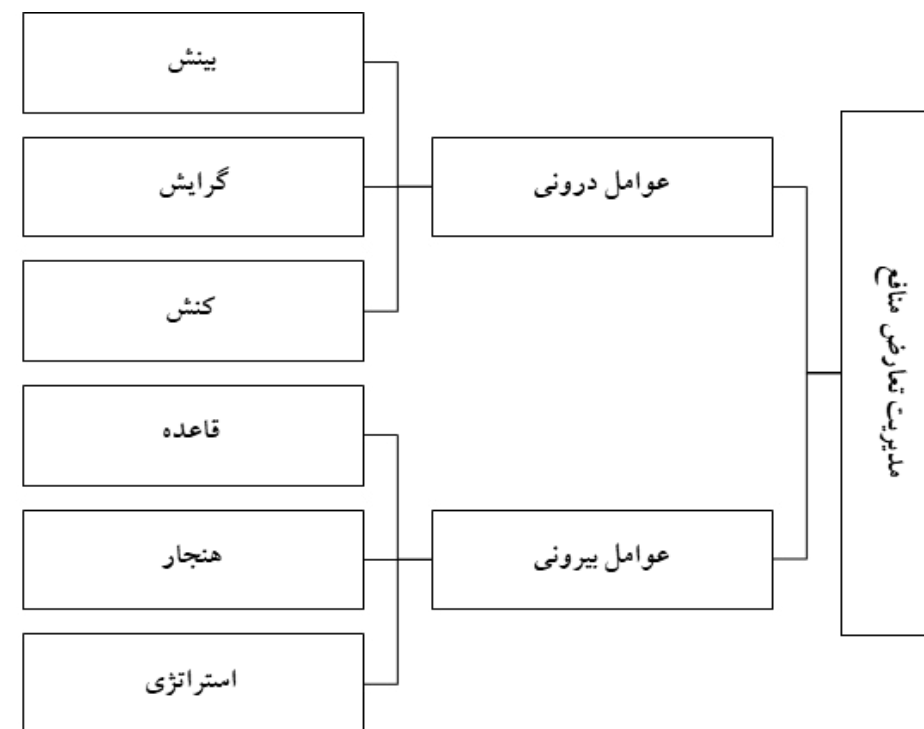
۶. گفتمان‌شدن منفعت نابجا: گاهی اوقات برخی منافع که از لحاظ اولویت در درجه پایینی قرار دارند، نظیر برجام، از طریق گفتمان‌شدن در جامعه و شکل‌گیری فشار اجتماعی، به عدم تحقق منفعت عمومی منجر می‌شوند.

۷. رانت اطلاعاتی: اینکه برخی افراد خاص اطلاعات خاصی را برعهده داشته باشند، منفعت برای خواص معنا پیدا می‌کند و این افراد را در موقعیت تعارض منافع قرار می‌دهد.

۸. سواری مجانی: موقعیتی است که در ازای نفع‌بردن از خدمت، کالا یا منبعی هزینه‌ای برای آن پرداخت نمی‌شود؛ سواری مجانی در کالای خصوصی حق عرضه‌کننده یا صاحب کالا را ضایع می‌کند و در کالاهای عمومی یا کالای مشاع، برخی می‌توانند از این موقعیت کمال بهره‌وری را ببرند و فرصت و امکان بهره‌مندی را از دیگران سلب کنند.

### مدیریت تعارض منافع

حال پس از بررسی علل تعارض منافع باید به این پاسخ داد که راهکار مدیریت این موقعیت چیست؟ طبعاً باید راه حل مدیریت موقعیت تعارض منافع ناظر به عوامل درونی نظیر بینش، گرایش و رفتار انسان و عوامل بیرونی نظیر الزام اجتماعی از طریق قاعده، فشار اجتماعی از طریق هنجار و تعامل اجتماعی از طریق استراتژی بررسی شود.



ناظر به علل درونی تعارض منافع باید راهکارهایی در جهت آن ارائه کرد. در جدول زیر به طور خلاصه کنش‌های مطلوب ناظر به عوامل درونی بیان شده است. گفتنی است که در جدول زیر نهاد یا مسئول مرتبط با کنش مطلوب (راهکار کلی) نیز بیان شده است. البته این بدان معنا نیست که سایر نهادها و افراد مسئولیتی در برابر کنش مطلوب (راهکار کلی) ندارند.

کنش مطلوب	رکن عوامل درونی	نهاد یا فرد مسئول
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ آموزش تفکر معنوی در عرصه‌های مختلف زندگی در مقابل فهم مادی و خودخواهانه</li> <li>✓ آموزش شناخت نتایج انتخاب منفعت عمومی و تفکر در نتایج مطلوب آن</li> </ul>	رکن بینشی	مدرسه و دانشگاه و نخبگان
تربیت اخلاقی؛ تربیتی که گرایش به امور متعالی و منفعت عامه را به دنبال خواهد داشت.	رکن گرایشی	خانواده، مسجد، مدرسه و هیئت
قناعت و ساده‌زیستی	رکن رفتاری	عموم مردم به‌ویژه کارگزاران حاکمیت

همچنین ناظر به علل جامعه‌شناختی تعارض منافع، کنش‌های مطلوب ناظر به عوامل بیرونی بدین شرح است: ناظر به رکن قاعده شایان ذکر است که در هر سازمان و مجموعه‌ای که امکان تنظیم، نظارت و کنترل باشد، می‌توان از طریق قواعد ناظر به موقعیت‌های کنش (جایگاه، ورود و خروج، قلمرو، انتخاب، اختلاف، بازدهی و اطلاعات) کنش‌های مطلوب زیر را در جهت تحقق منفعت عمومی در نظر گرفت. همچنین ناظر به رکن هنجار گفتنی است که منظور از هنجار، ارزشی در جامعه است که همراهی نکردن با آن فشار اجتماعی را به دنبال داشته یا احساس طردشدگی از سوی جامعه را به همراه دارد. نیز منظور از استراتژی در اینجا، منطبق با محیط است. در جدول زیر ۱۴ راهکار (کنش مطلوب) ناظر به موقعیت تعارض منافع بیان شده است که در ادامه به شرح آن خواهیم پرداخت:

کنش مطلوب	رکن عوامل بیرونی
۱. اتحادنداشتن نقش با ذی‌نفع	ناظر به جایگاه کنشگران
۲. گزینش صالح متخصص ۳. اعمال هزینه برای ورود و خروج با انگیزه مادی	ناظر به ورود و خروج کنشگران
۴. ایجاد سازوکار پاسخگویی ۵. متناسب‌سازی حقوق مالکیت ۶. ایجاد شاخص و معیار در جهت تحقق منفعت عمومی	ناظر به قلمرو و انتخاب کنشگران
۷. ایجاد مرجع و روند حل اختلاف ۸. مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری	ناظر به اختلافات کنشگران
۹. ایجاد ساختار انگیزشی مؤد ۱۰. پرداخت عادلانه حقوق و دستمزد	ناظر به انگیزش، حقوق و دستمزد کنشگران
۱۱. عدالت اطلاعاتی (شفافیت)	ناظر به جریان اطلاعاتی میان کنشگران
۱۲. گفتمان‌سازی منفعت بجا ۱۳. ایجاد فرهنگ تذکر تعارض منافع	رکن هنجار
۱۴. ایجاد تعامل همکارانه تکرارشونده	رکن استراتژی

راهکار ۱: اتحادنداشتن نقش با ذی‌نفع یکی از علل ساختاری شکل‌گیری موقعیت تعارض منافع حالتی است که کنشگر خودش نفع خودش را تنظیم می‌کند و در نتیجه می‌تواند در نقش قاعده‌گذار یا مشاور یا ناظر یا ... قرار گیرد. در این حالت برای رفع این اتحاد باید نهاد تنظیم‌گر بیرونی نقش‌آفرینی کند.

راهکار ۲: گزینش صالح متخصص تعارض منافع موقعیتی است که در آن کارگزار با در دست‌داشتن سرمایه اعتماد عمومی در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد. در این حالت فردی که در چنین موقعیتی قرار می‌گیرد، بسیار مهم است که چه کسی باشد. طبعاً اگر فرد کارگزار معتمد باشد، این سرمایه اعتماد عمومی را حفظ خواهد کرد. امیرالمؤمنین، علی علیه السلام درباره انتخاب کارگزار چنین می‌فرمایند: «... مِنْ أَهْلِ الصِّدْقِ وَالْوَفَاءِ، یعنی ناظری انتخاب کن که اهل صداقت و وفاداری باشد.» زیرا چنین شخصی در موقعیت تعارض منافع اعتماد کارفرما را خدشه‌دار نمی‌کند. شهید صدر در این موضوع چنین بیان می‌کند: «جایز نیست به کسی که نگرانی نفاق و ریا در مورد او وجود دارد، وظایف و مسئولیت‌هایی که تصدی آن‌ها توسط وی خطرآفرین است، سپرده شود.» (صدر، بارقه‌ها، ص ۲۷۵ و ۲۷۶)

راهکار ۳: اعمال هزینه و محدودیت برای ورود و خروج با انگیزه مادی شهید صدر در این باره می‌گوید: جایز نیست به کسی که نگرانی نفاق و ریا در مورد او وجود دارد، وظایف و مسئولیت‌هایی که تصدی آن‌ها توسط وی، خطرآفرین است، سپرده شود، چنانچه می‌توان براساس مصالح عالیة اسلام او را تحت نظارت و مراقبت قرار داد و آزادی عمل او را محدود ساخت.

مقام معظم رهبری نیز بیان می‌کنند: «در قدیم می‌گفتند: آخرین دارو، داغ کردن است: «أَخِرُ الدَّوَاءِ الْكَئِبُ» قبل از آنکه به داغ کردن برسد، انسان انواع و اقسام دواها را به کار می‌برد؛ اگر خوب نشد، آن وقت محل زخم را داغ می‌کند والا تا وقتی می‌تواند با مرهم و مراقبت و تنظیف، بیمار را معالجه کند، محل زخم را داغ نمی‌کند.» (بیانات ۱۳۸۱/۰۴/۰۶)

تجربه داخلی و خارجی نشان داده برخی موقعیت‌ها با احتمال بسیار زیاد، فساد به همراه خواهد داشت. در این اوضاع می‌توان منافع شخصی را برای دوره‌ی زمان محدودی از منافع فرد خارج کرد تا در این موقعیت شخص به خاطر منافع شخصی منافع عمومی را رها نکند.

راهکار ۴: ایجاد سازوکار پاسخگویی

در نظام اداری برای کارگزار در عین حقوق و اختیاراتی که در نظر گرفته شده، تکالیف و مسئولیت‌هایی پیش‌بینی شده است که باید به آن‌ها پاسخگو باشد. خیلی از اوقات به افراد اختیارهایی داده می‌شود که در قبال آن پاسخگویی تعریف نمی‌شود یا پاسخگویی تعریف می‌شود که به او اختیارات داده نشده است.

مقام معظم رهبری در این باره بیان می‌کنند: «نظام پاسخگویی را برای خودتان متحتم بدانید. واقعاً وزیر در حوزه کار خودش، مدیران وزارتی در حوزه کار خودشان، معاونان هر کدام در حوزه کار خودشان پاسخگو باشند. یعنی هم در برابر خطایی که انجام می‌گیرد، واقعاً پاسخگو باشند هم در برابر کار لازمی که باید انجام می‌گرفته و انجام نمی‌گیرد، پاسخگو باشند.» (بیانات ۱۳۸۴/۰۶/۰۸)

پاسخگویی از منظر رهبر انقلاب اسلامی را می‌توان چنین بیان کرد: «مسئولان بلندپایه کشور، قوای سه‌گانه، از خود رهبری تا آحاد مأموران و مدیران، همه باید پاسخگو باشند؛ پاسخگویی کار خود، پاسخگویی تصمیم خود، پاسخگویی سخنی که بر زبان آورده‌اند و تصمیمی که گرفته‌اند؛ این معنای پاسخگویی است؛ این یک حقیقت اسلامی است و همه باید به آن پایبند باشیم.» (بیانات ۱۳۸۳/۰۱/۲۶)

راهکار ۵: متناسب‌سازی حقوق مالکیت

حقوق مالکیت شامل حق بهره‌مندی، حق مدیریت، حق انحصار، حق انتقال و... است. اولاً حقوق مالکیت باید متناسب با حوزه مسئله و موضوع تعریف شود و ثانیاً اختیارات لازم برای این حق داده شود.

راهکار ۶: ایجاد معیار و شاخص در جهت تحقق منفعت عمومی

برای ارزیابی و تنظیم‌گری رفتار کنشگران در عرصه اجتماعی در سطوح مختلف نیازمند معیار و شاخص برای ارزیابی هستیم. رفتار کنشگران بدون شاخص و معیار به هر سمت‌وسویی خواهد رفت و امکان ارزیابی و تنظیم‌گری را با مشکل روبه‌رو خواهد کرد.

راهکار ۷: ایجاد مرجع و روند حل اختلاف

بسیاری از موقعیت‌های تعارض منافع در هیاهوی اختلافات شکل می‌گیرد و شدت تعارض منافع را افزایش می‌دهد. در این هنگام باید مرجعی برای حل اختلافات وجود داشته باشد.

راهکار ۸: مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری

نقش و اهمیت ذی‌نفعان به عنوان افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که منافی دارند و ظرفیت تأثیرگذاری بر اقدامات و اهداف یک سازمان، پروژه یا جهت سیاسی را دارند، برای مدیران، خطامشی‌گذاران و محققان روشن است. برآوردن انتظارات ذی‌نفعان، بسیار کلیدی است. لذا تحلیل ذی‌نفعان بسیار مهم است. تحلیل ذی‌نفعان باید مشخص کند که کدام منافع، برای کدام ذی‌نفع، در چه زمانی در زمان تصمیم‌گیری لحاظ شود.

راهکار ۹: ایجاد ساختار انگیزشی مولد

اگر ساختار انگیزشی صرفاً از دلان، سوداگران و سرمایه‌داران حمایت کند، مسیر اقتصادی به سمت تولید حرکت نخواهد کرد. این موقعیتی است در جامعه که افراد بین کار واقعی (مولد) و کار غیر واقعی (غیر مولد) در تعارض قرار می‌گیرند؛ زیرا چنین جامعه‌ای به افراد غیرمولد انگیزه می‌دهد. چنین ساختار انگیزشی در جامعه باید تغییر کند. در غیر این صورت چنین موقعیت تعارض منافی در جامعه به فساد تبدیل خواهد شد.

راهکار ۱۰: پرداخت عادلانه حقوق و دستمزد

امام علی علیه السلام در نهج البلاغه چنین بیان می‌فرماید: «تَمَّ أَسْبَغُ عَلَيْهِمُ الْأَرْزَاقَ، فَإِنَّ ذَلِكَ قُوَّةٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِضْلَاحِ أَنْفُسِهِمْ، وَ غِنَى لَهُمْ عَنِ تَنَاوُلِ مَا نَحْتُ أَيْدِيَهُمْ، وَ حُجَّةٌ عَلَيْهِمْ إِنْ خَالَفُوا أَمْرَكَ أَوْ تَلَمَّوْا أَمَانَتَكَ.» (نهج البلاغه، نامه ۵۳). ایشان در تأمین حقوق کارمندان به مالک اشر می‌فرمایند: سپس روزی فراوان بر آنان (کارمندان) ارزانی دار! که با گرفتن حقوق کافی، در اصلاح خود بیشتر می‌کوشند و با بی‌نیازی به اموال بیت‌المال دست نمی‌زنند و اتمام حجتی

است بر آنان اگر فرمانت را نپذیرند یا در امانت تو خیانت کنند.

راهکار ۱۱: عدالت اطلاعاتی (شفافیت)

شفافیت از منظر رهبر انقلاب اسلامی چنین معنایی دارد: «شفافیت معنایش این است که مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به‌طور واضح در اختیار مردم قرار دهد؛ این معنای شفافیت است، باید هم بکنند.» (بیانات ۱۳۸۸/۰۶/۲۹) «این شفافیت که حالا سر زبان‌هاست، در کلام امیرالمؤمنین علیه السلام است. حضرت می‌فرمایند که حق شما بر من این است که هیچ رازی از شما پنهان ندارم، هیچ حرفی را از شما پنهان نکنم، مگر در جنگ و مسائل جنگی و مسائلی که با دشمن طرف هستیم. مسئولان جز در موارد نظامی، امنیتی و اموری که با دشمن مقابله داریم، باید شفاف باشند و هیچ رازی را از مردم پنهان نکنند» (بیانات ۱۳۹۷/۰۷/۲۳)

هنگامی که ساختارها با جریان اطلاعاتی بسته و پاسخگو نبودن همراه باشد، تعارض منافع پس از مدت بسیار کوتاهی با احتمال زیاد به فساد کشیده می‌شود. شفافیت همراه با پاسخگویی به‌عنوان راحت‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و مهم‌ترین اقدام برای فساد اداری شناخته شده است.

راهکار ۱۲: گفتمان‌سازی منفعت بجا

منافع بجا از طریق گفتمان‌سازی با فشار اجتماعی همراه می‌شوند. از این رو می‌توان موقعیت تعارض منافع برخی افراد جامعه را توسط برخی افراد جامعه، از طریق گفتمان‌سازی به انتخاب منفعت بجا تبدیل کرد.

راهکار ۱۳: ایجاد فرهنگ تذکر موقعیت تعارض منافع

در جامعه اسلامی نیازمند نهادی هستیم که با رویکرد دلسوزانه موقعیت تعارض منافع را آموزش داده و آگاهی‌بخشی کند. معمولاً انسان به حالات درون خود غفلت دارد؛ ولی به موقعیت‌های دیگران توجه بیشتری می‌کند. به همین خاطر شکل‌گیری فرهنگ تذکر تعارض منافع می‌تواند این غفلت را کاهش دهد و جامعه اسلامی را به سمت توجه به منافع عمومی سوق دهد.

گفتنی است تذکر موقعیت تعارض منافع نه قضاوت است و نه نهي از منکر، بلکه تذکر یک موقعیت خطر است؛ مانند تابلوی خطر غرق شدن در رودخانه. اگر در جامعه این تذکر امری ناهنجار محسوب می‌شود، باید آموزش و گفتمان‌سازی در این باره انجام داد. همان‌طور که برای خطر اپیدمی کرونا که به سلامتی صدمه وارد می‌کند، فرهنگ تذکر ماسک‌زدن شکل گرفت. برای اپیدمی فساد که جامعه را به تباهی کشانده است، باید به فرهنگ تذکر تعارض منافع توجه شود.

راهکار ۱۴: ایجاد تعامل همکارانه تکرار شونده

در تعامل همکارانه تکرار شونده به دلیل تکرار شوندگی، همکارانه‌بودن و امکان دسترسی به اطلاعات، سطح تعارض و تضاد به حداقل می‌رسد و امکان تحقق منفعت عمومی مهیا می‌گردد. برای مثال تعاملی که در آن رابطه دوستی و اعتماد وجود دارد، این تعامل در محدودکردن رفتار طرفین تعامل مؤثر است و حتی در صورت نداشتن این‌گونه روابط، معاملات مکرر و آشنایی شخصی با دیگر طرف‌های مبادله، رفتار را محدود می‌سازند. گاهی فشردن یک دست برای انجام پیچیده‌ترین تعامل کفایت خواهد کرد. ◉

## منابع

۱. نهج البلاغه
۲. بیانات مقام معظم رهبری
۳. صدر، محمدباقر. *اسلام راهبر زندگی مکتب اسلام و رسالت ما*، قم: انتشارات دارالصدر، ۱۳۹۴.
۴. صدر، محمدباقر. *بارقه‌ها*، قم: انتشارات دارالصدر، ۱۳۹۶.
۵. صدر، محمدباقر. *پژوهش‌های قرآنی*، قم: انتشارات دارالصدر، ۱۳۹۶.
۶. صدر، محمدباقر. *اقتصادنا*، ج ۱ و ۲، قم: انتشارات دارالصدر، ۱۳۹۶.



## موقعیت‌های تعارض منافع؛ مجرای مهم در شکل‌گیری فساد

گفت‌وگو با دکتر مهدی موحدی بکنظر  
رئیس مرکز آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی مالیاتی کشور

**روشن‌ان‌بیشه** از منظر شما تعارض منافع چیست و با چه شبکه‌ای از مفاهیم ارتباط دارد؟

مقوله تعارض منافع به موقعیتی گفته می‌شود که افراد در آن به تعارض در منافع شخصی و منافع عمومی برمی‌خورند و در واقع هرگاه موقعیتی پیش بیاید که افراد به دنبال تحقق منافع شخصی خود باشند و به این دلیل بخواهند از منافع عمومی سر باز زنند، تعارض منافع پیش می‌آید و در واقع در چنین موقعیتی ممکن است عملاً تعارض منافع بروز پیدا کند.

اگر تعارض منافع به‌عنوان یکی از بسترهای شکل‌گیری فساد تعریف شود، باید گفت یکی از مجاری بسیار مهم برای شکل‌گیری فساد، ممکن است موقعیت‌های تعارض منافع باشد. به عبارت دیگر هر جایی که موقعیت تعارض منافع وجود دارد، جایی است که ممکن است به شکل بالقوه در حالت مواجهه با فساد روبه‌رو باشیم؛ یعنی در این زمینه‌ها امکان بالقوه بروز فساد تحقق پیدا می‌کند؛ هر چند که واقعاً ممکن است فساد رخ ندهد. موقعیت تعارض منافع، موقعیت‌هایی هستند که عملاً می‌توانند بستر بروز فساد را شکل دهند. به عبارت دیگر رابطه عموم و خصوص مطلق میان این‌ها برقرار است؛ یعنی موقعیت‌های ایجاد شدن فساد، زیرمجموعه‌ای از موقعیت‌هایی است که در آن ممکن است تعارض منافع رقم بخورد. تعارض منافع ممکن است گونه‌ها و حیثیت‌های مختلفی داشته باشد. ممکن است تعارض منافع، شخصی باشد؛ یعنی یک فرد بین منافع عمومی و منافع شخصی خودش، به گونه‌ای در موقعیت تعارض قرار بگیرد. یا حتی این تعارض منافع ممکن است سازمانی باشد و به هر شکل ممکن گونه‌های مختلفی از تعارض منافع بروز پیدا کند. این تعریف را می‌توان تعریفی عمومی از مقوله تعارض منافع دانست که البته ممکن است موقعیت‌های مختلفی را دربربگیرد و می‌تواند در سازمانی مثل سازمان مالیاتی مصداق داشته باشند.

بنابراین اگر بخواهیم این مطلب را خلاصه کنیم، باید بگوییم یکی از عوامل اصلی ظهور فساد، قرار گرفتن در موقعیت‌های تعارض یا تضاد منافع است. سازمان مالیاتی کشور هم طبیعتاً به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین سازمان‌هایی که به‌طور مستقیم با منابع مالی درگیر است، شاید به کرات در موقعیت‌های مختلف تعارض منافع قرار بگیرد و در بستر این سازمان، چنین موقعیت‌های تعارض منافی به‌وجود بیاید که برای جلوگیری از بروز فساد باید موقعیت‌های مختلف تعارض منافع را در این سازمان مطالعه و بررسی کرد.

**روشن‌ان‌بیشه** برخی به این قائل هستند که رویکرد تعارض منافع به حل مسائل اجتماعی، رویکرد اسلامی نیست و این مفهوم در ادبیات اسلامی وجود ندارد. شما این دیدگاه را چگونه توصیف و ارزیابی می‌کنید؟

این مسئله به این بستگی دارد که ما واقعاً بدانیم ملاک اسلامی بودن یا اسلامی نبودن چیست یا آن روش‌شناسی که ما به آن متمسک می‌شویم تا امری را اسلامی بدانیم یا اسلامی ندانیم، چیست. آیا اسلامی بودن به‌معنی بی‌توجه بودن در قبال قرار گرفتن در موقعیت‌های فساد است؟ اگر به این معنا باشد که می‌توان آن را غیر اسلامی دانست، البته نه لزوماً غیر اسلامی، بلکه نوعی بی‌توجهی و کم‌اهمیتی است؛ اما اگر به این حساس باشد که اگر فردی یا گروهی بخواهد در موقعیت تعارض منافع قرار بگیرد، به شکل بالقوه ممکن است در معرض خطر فساد باشد، پس باید از این موقعیت‌ها جلوگیری شود. اما اگر به‌طور خاص در سازمان‌های عمومی و دولتی که با منابع مالی بیت‌المال سروکار دارد، به‌واسطه بی‌توجهی

به موقعیت‌های تعارض منافع و بی‌توجهی به بروز فساد که در چنین موقعیت‌های تعارض منافع ممکن است اتفاق بیفتد و منابع بیت‌المال اتلاف شود، آیا مسئول چنین اموالی نیستیم؟ طبیعی است که اگر از هر جنبه‌ای بخواهیم به این موضوع نگاه کنیم، موضوع تعارض منافع و شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و از بین بردن آن‌ها به‌نظر بنده مقوله‌ای اسلامی است؛ به این معنا که اولاً ما نباید افرادی را در معرض خطر فساد قرار دهیم. مثل اینکه بگوییم اگر یک مغازه‌دار اموال و مغازه خودش را قفل نکند و جهت امنیتی آن را رعایت نکند، اسلامی است. اسلامی دانستن این کار دلیلی ندارد؛ چراکه می‌توانید از اموالتان حفاظت کنید و به این واسطه جلوی افرادی را بگیرید که ممکن است برای تخطی از قانون و شرع، انگیزه داشته باشند. حال اگر مقوله تعارض منافع را اسلامی ندانیم، احساس می‌کنم نقصانی وجود دارد و به هر حال این مورد به تعریف ما از اسلام برمی‌گردد و اگر واقعاً در حیطه اسلامی و در مطالعات اسلامی، نوعی روش‌شناسی داریم که به اتکای آن قائلیم تعارض منافع اسلامی هست یا نیست، باید ابتدا آن روش‌شناسی را مطرح کنیم. به هر حال نکته‌ای به‌نظر بنده نمی‌رسد که بخواهد مانع از تعریف تعارض منافع در بستر نگاه‌های اسلامی باشد.

**روشن‌ان‌بیشه** آیا می‌توانیم در نظام‌سازی اجتماعی، مدیریت تعارض منافع را به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی نظام‌سازی در نظر بگیریم؟ چگونه؟

قطعاً همین‌طور است و ما در نظام‌سازی باید به‌سمت مدیریت تعارض منافع حرکت کنیم؛ اما اینکه چگونه باید به آن سمت حرکت کرد، بسیار سؤال مهم و کلیدی است. تعارض منافع نوعی فرهنگ مدیریتی است؛ یعنی وقتی در نگاه سازمانی و شکل‌دهی به تشکیلات و سازمان اقدامی انجام شده و نهادسازی می‌شود و همچنین اگر به طراحی سازوکارهای تشکیلاتی دست زده شود، ابتدا باید به ایجاد شدن موقعیت‌های تعارض منافع یا حداقل کردن آن‌ها توجه کرد؛ چون برخی ادعا می‌کنند شاید نتوان موقعیت‌های تعارض منافع را به صفر رساند؛ ولی لازم است با اموری، آن‌ها را کنترل کرد. برای مثال با ایجاد شفافیت، محدود کردن یا تغییر قواعد شاید بشود تا جای ممکن راهکارهایی را برای مدیریت تعارض منافع یافت؛ اما اینکه چگونه باید این کار را انجام داد، به‌نظر بنده خود بحث تعارض منافع و قوانین آن به تعارض منافع در عرض قوانین دیگری از جنس قوانین مادر در نظام

اقتصادی، سیاسی باز می‌گردد؛ یعنی موقعی که قواعد عامی درباره قانون مدنی و قانون تجارت در ذیل قانون اساسی به تبادلات و تعاملات بین ذی‌نفعان مختلف شکل می‌گیرد، باید این مدیریت تعارض منافع را هم به‌عنوان قانون بالادستی و مادر تعریف کرد تا به اتکای این قانون، بتوان این فرهنگ را در تمام نهادسازی‌های ممکن رسوخ داد؛ یعنی فرقی نمی‌کند بانک مرکزی باشد یا مجلس یا سازمان امور مالیاتی یا هر سازمان و ساختار تشکیلاتی دیگری که ممکن است این موقعیت‌های تعارض منافع در آن‌ها رخ دهد و لازم‌ش این است که قانون مادری همچون قانون تعارض منافع برای کنترل آن وجود داشته باشد.

نکته دوم هم این است که این بحث بیشتر از مقوله فرهنگی است و به عرصه اندیشه‌ورزی کسانی ناظر است که به تدوین قانون و نهادسازی دست می‌زنند. این‌ها باید چنین فرهنگی را داشته باشند؛ مثلاً اگر افرادی هستند که به تنظیم و تدوین قوانینی دست می‌زنند، ممکن است همواره نگاهشان چنین باشد که ما برای ضمانت اجرا دست به دامان قوه قضائیه می‌شویم و فضایی را فراهم می‌آوریم برای اینکه قوه قضائیه، دادستانی، دادستانی انتظامی و جز آن ورود پیدا کنند و جلوی فساد را بگیرند یا با فساد مقابله و مبارزه کنند. این کار امری پسینی است؛ یعنی شما پیش از این با نگاه تعارض منافع نیامدید از موقعیت‌های تعارض منافع و فساد جلوگیری کنید، بلکه فساد را به‌عنوان امری پسینی دیدید. در واقع بعد از اینکه فساد اتفاق افتاد، نهادهای انتظامی و قضایی تازه با جرم‌انگاری و با بالابردن مجازات و شدت بخشیدن به مجازات، بخواهند از فساد جلوگیری کنند. این‌ها دو مقوله مختلف هستند. مقوله‌ای که بنده به آن معتقدم این است که تعارض منافع باید به‌عنوان قانون بالادستی مطرح شود و به‌عنوان فرهنگی در تدوین قوانین و همچنین امر پیشینی از فساد جلوگیری کند. نه اینکه به‌عنوان امر پسینی و پس از فساد لازم باشد تا ما از قوه قاهره و قوه قضائیه برای مبارزه با مفاسد استفاده کنیم.

**روشن‌ان‌بیشه** از دیدگاه شما وضعیت تعارض منافع در امور مالیاتی مسئله‌ای جدی در نظام جمهوری اسلامی است؟ توضیح دهید.

همان‌طور که بیان شد، سازمان امور مالیاتی مثل هر سازمان دیگری به نوعی مستعد قرار گرفتن در گلوگاه‌های فساد است؛ چراکه در موقعیت‌های تعارض منافع قرار دارد. این مسئله عمومیت دارد و هیچ فرقی نمی‌کند که



موقعیت‌های تعارض منافع مواجه شویم، معمولاً با سه راهکار عمده مواجهیم. اولین راهکار شفافیت است؛ یعنی تا جای ممکن، اتاقی شیشه‌ای ایجاد کرده و همه چیز را شفاف کنیم و در همه عرصه‌هایی که با موقعیت تعارض منافع روبه‌رو هستیم، این شفافیت را به کار ببریم. راهکار دوم بحث محدودیت است. در اینجا ممکن است شفافیت به ما کمک نکند بلکه ما باید محدودیت ایجاد کنیم. مثلاً بگوییم هر فردی که داخل سازمان مالیاتی است، بعد از اینکه از این شغل خود کنار رفت، تا پنج سال اجازه تأسیس شرکت مشاوره‌ای - مالیاتی را ندارد؛ یعنی در اینجا محدودیت ایجاد کنیم. مثلاً اگر کسی بخواهد هدیه دریافت کند، این هدیه باید کمتر از فلان مقدار باشد یا اگر هدیه‌ای دریافت می‌کند یا کسی پیشنهاد هدیه‌ای می‌دهد، باید به سازمان اعلام کند که چه هدیه‌ای با چه مبلغی را دریافت کرده است. به عبارت دیگر کلیت ماجرا این است که باید از محدودیت در کنار شفافیت استفاده کنیم.

بنابراین این سه راهکار عمده معمولاً سه راهکار عمده‌ای است که در بیشتر کشورها و در بیشتر مصادیق قرار گرفتن در موقعیت‌های تعارض منافع می‌تواند به شما کمک کند تا در این عرصه، این موقعیت را از بین ببرید و اجازه بروز موقعیت‌های تعارض منافع را ندهید.

**روشن‌ان‌بیشه**

امید به تغییرات مثبت و رو به جلو بر اساس اوضاع فعلی وجود دارد؟

من بین اوضاع اقتصادی و اقداماتی که به‌عنوان سیاستگذار و تصمیم‌ساز برای تغییر این اوضاع مانند از بین بردن موقعیت‌های تعارض منافع بخواهیم انجام دهیم، ارتباط مستقیمی نمی‌بینم؛ یعنی قائل نیستم که

مثلاً فردی رئیس امور مالیاتی باشد و فردی رئیس فلان سازمان دیگر. همه این سازمان‌ها و تشکیلات دولتی و حتی در بعضی مواقع تشکیلات خصوصی به یک نسبت می‌توانند در معرض تعارض منافع قرار بگیرند و این، امری شایع و همگانی است؛ اما به‌طور خاص موقعی که بحث نظام مالیاتی مطالعه می‌شود، فرایندهایی در حوزه ستادی و حوزه صفی و فرایندهای صف سازمان امور مالیاتی مطرح می‌شود که به دلیل قرار گرفتن در موقعیت‌های تعارض منافع، مستعد فساد است. مثال‌های مختلفی در این باره وجود دارد؛ از حوزه دادرسی و حل اختلاف مالیاتی گرفته تا حسابرسی و تشخیص مالیات، وصول و اجراء، تثبیت بدهی مالیاتی، صدور مفاصحاسب و گواهی‌های مختلف و حتی در فرایندهای ستادی همچون توزیع و تخصیص منابع و اعتبارات، در تهیه پیش‌نویس قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، پیش‌بینی و تعیین سهمیه وصولی ادارات کل، رسیدگی به پرونده‌های فرار مالیاتی و پولشویی و... این‌ها همه جایگاه‌ها و موقعیت‌هایی هستند که ممکن است در آن‌ها تعارض منافع اتفاق بیفتد؛ مثلاً تعارض منافی که ناشی از قبول یک هدیه یا قبول دعوت است. تعارض منافی که ناشی از اشتغال بیرونی فرد است. تعارض منافی که ناشی از ارتباطات پسااغلای افراد است؛ یعنی افراد می‌توانند بعد از شغل خودشان در عرصه مالیات، بلافاصله به‌عنوان مشاور مالیاتی، بیرون از شغل دولتی خودشان شغل خصوصی داشته باشند. همچنین تعارض منافی که ناشی از ارتباطات خویشاوندی و خانوادگی و دوستانه است. یا مثلاً تعارض منافی که ناشی از در اختیار داشتن اطلاعات است. تعارض منافی که ناشی از این است که من در جایگاه تدوین‌کننده قانون می‌توانم از آن بهره‌مند شوم. تعارض منافی که ناشی از این است که من در حوزه سازمانی خود یا حوزه صنفی که دارم، از آن برخوردار باشم و از این منافع سوءاستفاده کنم. بنابراین در انواع و اقسام این فرایندها ممکن است مواردی وجود داشته باشد که مصداق قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع باشد.

**روشن‌ان‌بیشه**

برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع چه راه‌حلی وجود دارد؟ و تجربیات کشورهای دیگر در این عرصه چیست؟

بحث تعارض منافع در ادبیات و تجارب کشورهای مختلف، سه راهکار عمده دارد. یعنی هرجایی با

چون اوضاع فعلی ما از نظر اقتصادی در فلان موقعیت است، نمی‌توانیم به‌سمت تغییرات و مدیریت تعارض منافع حرکت کنیم. اتفاقاً الآن بهترین موقعیت است و زمانه‌ای است که مردم در اوضاع بد اقتصادی قرار گرفته‌اند و هر روز خبر اختلاس، فساد، احتکار و... می‌شنوند. الآن بهترین زمان برای از بین بردن منافع خاصی است که قشری ممکن است از آن برخوردار باشند. مثلاً یکی از راهکارهای از بین بردن موقعیت تعارض منافع در حوزه شورای اسلامی، مقوله شفافیت آرا و تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس بود. این اقدامی است که بالأخره در راستای رفع موقعیت تعارض منافع و در راستای مدیریت آن صورت می‌گیرد. این اقدام اگر در اوضاعی رخ دهد که مردم در سختی هستند، احساس همدردی مسئولین و وکلای مجلس با مردم در بستر یک‌سری از منافی خواهد بود که ممکن است برای خودشان ظهور داشته باشد و از آن بخواهند استفاده کنند. بنابراین این اتفاق بهترین فرصت است تا به‌سمت از بین بردن موقعیت‌های تعارض منافع بتوان حرکت کرد و من این اوضاع را منفی نمی‌دانم؛ بلکه برای چنین تغییراتی مثبت هم می‌دانم.

قائل نیستم که چون اوضاع فعلی ما از نظر اقتصادی در فلان موقعیت است، نمی‌توانیم به‌سمت تغییرات و مدیریت تعارض منافع حرکت کنیم. اتفاقاً الآن بهترین موقعیت است و زمانه‌ای است که مردم در اوضاع بد اقتصادی قرار گرفته‌اند و هر روز خبر اختلاس، فساد، احتکار و... می‌شنوند. الآن بهترین زمان برای از بین بردن منافع خاصی است که قشری ممکن است از آن برخوردار باشند.

**روشن‌ان‌بیشه**

آیا در این عرصه تشکلهای مردم‌نهاد می‌توانند نقش آفرینی کنند؟ چگونه؟

قطعاً می‌توانند. یکی از وجوه موقعیت تعارض منافع، این است که کسانی که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته‌اند و به‌نوعی در حال سوءاستفاده از این موقعیت‌ها هستند، خودشان به‌خودی‌خود نمی‌توانند این تعادل را به هم بزنند و این کار را هم انجام نمی‌دهند؛ یعنی ما با اوضاعی مواجهیم که این افراد در این موقعیت‌ها قرار می‌گیرند و معمولاً اجازه چنین تغییراتی را نمی‌دهند؛

چون خودشان دارند استفاده می‌کنند. بنابراین لازمه آن این است که مثل حالت تعادلی که قرار دارد تا نیرویی وارد نشود، از حالت تعادل خارج نمی‌شود. لذا نهادهایی که در این موقعیت‌ها قرار ندارند؛ اما مثل وکیل مدافع مردم و مستضعفین عمل می‌کنند و احساس دین می‌کنند و خودشان را موظف می‌بینند که چنین اوضاعی را تغییر دهند، باید این چرخه شوم را با آوردن فشار تغییر دهند؛ یعنی فشارهای مطالبه‌گرانه‌ای که می‌تواند ورود پیدا کند و سیاست‌گذار را مجاب کند که به این تغییر رو بیاورند. به‌نظر من نوع استفاده یکی از کارکردهای اصلی چنین نهادهایی است تا منافی را از بین ببرند که در این شکل ظهور و بروز پیدا می‌کند. البته باید این نکته را مدنظر گرفت که بسیاری از نهادها را در جایگاه نهادهای مردم‌نهاد نمی‌توان به‌طور عام مدافع چنین موقعیت‌های تعارض منافی دانست؛ چون عده‌ای به عکس، در مواجهه با چنین اوضاعی به دنبال حفظ آن هستند؛ چراکه همان افرادی هستند که در حال نمایندگی‌دادن به مسئولانی هستند که در موقعیت‌های تعارض منافع قرار دارند. پس لزوماً کسانی که وارد این عرصه می‌شوند، کسانی نیستند که می‌خواهند این تعادل را به هم بزنند، بلکه ممکن است کسانی باشند که به دنبال تقویت و حفظ این جریان به‌نفع خودشان هستند. به هر حال چه‌بسا این نهادها برای مقابله و مواجهه با این موقعیت‌ها و مدیریت آن مهم‌ترین وظیفه را دارند. مقوله مدیریت تعارض منافع، یکی از مهم‌ترین اصلاحاتی است که در فرهنگ سازمانی ما باید جا باز کند و یکی از مهم‌ترین اصلاحاتی است که اگر اتفاق بیفتد، می‌توانیم بسیاری از مشکلات ساختاری را در جهت توسعه و حل مشکلات اقتصادی کشور حل کنیم؛ البته این را نمی‌توان حل‌المسائل تمام مشکلات اقتصادی و اجتماعی دانست؛ اما بخش بزرگی از مشکلات ما با تعریف موقعیت‌ها و قواعدی که می‌توانند به مدیریت تعارض منافع کمک کنند، حل‌شدنی است. ●





**گفت‌وگو با دکتر فتاح‌آقازاده**  
کارشناس سازمان اداری استخدامی کشور

**سلامت اداری؛ اقدامی پیشگیرانه**

**برای از بین بردن حلقه‌های فساد**

**روشن‌ان‌لبیشه** در ابتدا مفهوم تعارض منافع و ارتباط آن با سلامت اداری و مبارزه با فساد را تبیین بفرمایید. اولین نکته بحث تمایز سلامت اداری و فساد اداری است که لازم است توضیح داده شود. سلامت اداری عمدتاً آن روی دیگر سکه فساد معنا می‌شود؛ گویی سلامت اداری و فساد دو سر یک طیف بودند. لذا چنین گفته می‌شد که هر جا فساد اداری وجود دارد، سلامت اداری موجود نیست و بالعکس، هر جا سلامت اداری هست، فساد وجود ندارد.

اما رویکردهای جدیدتر و تعاریفی که سازمان شفافیت بین‌الملل ارائه می‌کند، رویکردی ایجابی به سلامت دارد و دیگر آن را با فساد، در دو سر یک طرف نمی‌بیند. بلکه گفته می‌شود که سلامت اداری تمامی اقداماتی است که برای پیشگیری و از بین بردن حلقه‌های فساد به کار برده می‌شود؛ اما لزوماً به آن معنا نیست که یک سر طیف فساد باشد. برای مثال در سازمانی هستید و در آن همه از لحاظ اخلاقی مقیدند و هیچ‌گونه فسادی رخ نمی‌دهد؛ اما در عین حال شفافیت و پاسخگویی وجود ندارد و نظارت و بازرسی درستی انجام نمی‌گیرد و همچنین آن نظارت‌های سامانه‌ای که باید انجام بگیرد، وجود ندارد. در این سازمان مثالی، سلامت و فساد هر دو صفر هستند. با همین مثال می‌توان نشان داد که سلامت و فساد دو سر یک طیف نیستند و در بعضی زمینه‌های فساد می‌تواند صفر باشد و سلامت هم به همین ترتیب صفر باشد. همچنین در یک جا ممکن است فساد رخ بدهد؛ ولی سیستم‌های نظارت و پیشگیری هم باشد. لذا این دو مورد با یکدیگر همبستگی دارند؛ اما دو سر یک طیف نیستند.

بنابراین تعریف ما از فساد اداری، سوءاستفاده از موقعیت به نفع منافع شخصی است و در مقابل، تعریف ما از سلامت اداری، تمام سیستم‌ها و سازوکارهایی است که باعث پیشگیری از بروز فساد می‌شود و این‌ها لزوماً دو سر یک طیف نیستند.

حال همان‌طور که بیان شد، تعریف فساد اداری خیلی به تعارض منافع نزدیک است؛ یعنی دقیقاً همان موقعیتی که احتمال دارد فردی از آن استفاده کند و نفع شخصی خود را به جای منفعت عمومی در نظر بگیرد، موقعیت تعارض منافع می‌شود. لذا این دو مورد تقریباً در همسایگی یکدیگرند و تنها فرقشان این است که تعارض منافی که بالفعل شود، به فساد تبدیل می‌شود؛

یعنی مرحله قبل از بروز فساد، تعارض منافع است. پس اگر بخواهم صحبت خود را جمع‌بندی کنم، باید بگویم که جنس سلامت اداری از نوع پیشگیری است و نظام‌ها و سیستم‌هایی وجود دارند که باعث جلوگیری از بروز فساد می‌شوند؛ ولی فساد اداری و تعارض منافع خیلی به یکدیگر نزدیک‌اند و وقتی که تعارض منافع بالفعل می‌شود و فرد در آن لحظه آخر، منفعت شخصی خود را به جای منفعت عمومی انتخاب می‌کند، فساد رخ می‌دهد؛ اما اگر چنین موقعیتی وجود داشته باشد و آن فرد از این موقعیت سوءاستفاده نکند، موقعیت تعارض منافع است.

**روشن‌ان‌لبیشه** وضع موجود تعارض منافع در نظام تصمیم‌گیری و نظام اداری ایران را چگونه توصیف می‌کنید؟

به نظر من در هر جایی که برویم، اولاً یک سری مصادیق عمومی تعارض منافع داریم؛ مثل تعارض منافع در قوانین و تعارض منافع در دو شغله‌بودن و بحث قراردادهای پیمانکاری که به صورت عمومی در همه دستگاه‌ها وجود دارد و یک سری تعارض منافع‌ها هم وجود دارد که مختص به هر دستگاهی است؛ مثل تعارض منافی که ممکن است در خودروسازی باشد یا در بانک‌ها و وزارت بهداشت و... ما هم در اینجا ارزیابی و شاخص بین‌المللی در تعارض منافع نداریم. البته در بحث فساد CPI وجود دارد که در بعضی موارد به آن ارجاع داده می‌شود و در بعضی از موارد هم به آن ارجاع داده نمی‌شود؛ اما در وضعیت CPI سازمان شفافیت، ما اوضاع خوبی نداریم و پیش‌بینی من این است که با توجه به اینکه گام قبلی فساد، تعارض منافع است، احتمالاً اگر شاخص بین‌المللی و سنجشی هم انجام شود، متوجه می‌شویم که در بحث تعارض منافع هم اوضاع خوب نیست؛ چون وقتی نتیجه این چنین باشد، حتماً موقعیت‌های آن هم به وفور وجود دارد که آن فساد اداری رخ می‌دهد و قطعاً وضعیت ما در زمینه فساد، موقعیت مناسبی نیست.

**روشن‌ان‌لبیشه** شما علل و ریشه این موقعیت بحرانی را در چه چیزی می‌بینید؟ یعنی آیا به لحاظ علمی یا فرهنگی روی آن کار نشده است؟

به لحاظ علمی وضعیت ما نسبت به ده سال پیش خیلی بهتر است؛ یعنی ده سال پیش اصلاً چنین بحث‌هایی وجود نداشت که سلامت و فساد چه معنایی دارند و

همچنین در سازمان‌های مردم‌نهادی که ده سال پیش بودند، چنین فعالیتی نداشتیم. لذا به نظر من از لحاظ علمی مشکلی نداریم که اگر تیمی بخواهد در موضوع شفافیت و تعارض منافع و سلامت اداری کار کند، در این زمینه وضعیت بدی نداریم؛ اما چیزی که به ذهن من می‌رسد، این است که افرادی که برخی اوقات می‌خواهند در خود دستگاه‌ها تعارض منافع را مدیریت کنند، خودشان تعارض منافع دارند؛ یعنی مثلاً کسی که می‌خواهد دربارهٔ وکلا تصمیم بگیرد، خودش وکیل است یا کسی که می‌خواهد دربارهٔ تعارض منافع پزشکان صحبت کند، خودش پزشک است. بنابراین یکی از عوامل آن، همین است و ما باید علاوه بر اینکه از ظرفیت دستگاه‌ها برای تعارض منافع استفاده کنیم، رویکردی بالا به پایین هم داشته باشیم. همواره با اینکه گفته می‌شود در اجرا باید رویکرد پایین به بالا هم باشد، به نظر من این امر مسئله‌ای ترکیبی است؛ یعنی اگر همه چیز را از پایین به بالا بسپاریم، قطعاً در بحث مدیریت تعارض منافع، خود کسانی که تعارض منافع دارند، به این مباحث ورود پیدا نمی‌کنند یا تنها تعارض منافع‌های جزئی را ملاک قرار می‌دهند که منفعت مالی خیلی کمی دارند. به همین دلیل کسانی که تعارض منافع دارند، اگر بخواهند خودشان مدیریت تعارض منافع را برعهده گیرند یا به موارد جزئی می‌پردازند یا قطعاً در نهایت تحت فشار همکاران خود قرار می‌گیرند و نمی‌توانند این مسئله را مدیریت کنند. به همین خاطر باید رویکردی تلفیقی وجود داشته باشد.

**روشن‌ان‌پیشه** کسانی که تعارض منافع دارند، اگر بخواهند خودشان مدیریت تعارض منافع را برعهده گیرند یا به موارد جزئی می‌پردازند یا قطعاً در نهایت تحت فشار همکاران خود قرار می‌گیرند و نمی‌توانند این مسئله را مدیریت کنند. به همین خاطر باید رویکردی تلفیقی وجود داشته باشد.

**روشن‌ان‌پیشه** در وزارت بهداشت، در باب تعارض منافع میان پزشکان و حوزه سلامت گفت‌وگوی خوبی وجود دارد؛ اما با اینکه دربارهٔ این موضوع، فهمی وجود دارد، باز هم مثلاً هنگام انتخاب وزیر بهداشت از پزشک استفاده می‌کنند. آیا این مسئله به‌خاطر این است که

غیر پزشک نمی‌تواند در این حوزه سیاست‌گذاری کند؟ در اینجا دو نکته وجود دارد. این عرصه‌های حاکمیتی و سیاست‌گذاری از جنس مدیریت دولتی است؛ اما همان‌گونه که در صفحهٔ اول همهٔ کتاب‌های مدیریتی می‌بینیم، چنین گفته می‌شود که مدیریت، نوعی علم و همچنین نوعی هنر است و در اینجا می‌خواهم بخش دیگری هم به آن اضافه کنم و بگویم که در آن حوزه‌ای که مدیریت صورت می‌گیرد، تخصص در آن حوزه نیز لازم است؛ یعنی کسی که فقط مدیریت دولتی خوانده باشد، نمی‌تواند در وزارت بهداشت کار کند. یا کسی که فقط مدیریت دولتی خوانده باشد، نمی‌تواند در وزارت ارتباطات کار کند. ما در اینجا به تلفیق نیاز داریم و چون موضوعات در برخی وزارتخانه‌ها کاملاً فنی است، مثل وزارت بهداشت و وزارت ارتباطات، در نهایت کسی را برای حوزهٔ مربوط انتخاب می‌کنند که فنی هم باشد. به نظر من راه‌حل این مشکل این است که کسی که می‌خواهد وزیر شود، باید یک دوره مدیریت یکی دو ساله در حوزهٔ مدیریت دولتی و در حد فوق‌لیسانس گذرانده باشد که این تلفیق صورت بگیرد. اگر این تلفیق صورت نگیرد و آن فرد هم اطلاعات فنی نداشته باشد، با داشتن مدرک فوق‌لیسانس و دکترای مدیریت دولتی هم نمی‌تواند به آن حوزه مسلط شود و اگر هم اطلاعات آن حوزه را داشته باشد، اما حتی یک رویکرد سطح صفر هم نداشته باشد و بخواهد از بالا موضوع را ببیند و نتواند ارتباط آن را با حوزه‌های حاکمیتی دیگر ببیند، در کار خود دچار مشکل می‌شود.

**روشن‌ان‌پیشه** برداشت من این است که در همین حوزه سلامت، خود پزشکان به لحاظ مدیریت اجرایی جلو افتاده‌اند و مثلاً ذیل وزارت بهداشت دست به تأسیس دانشکدهٔ اقتصاد زده‌اند و برای خود درحال ایجاد فضای مستقلی هستند و کسی را به این عرصه راه نمی‌دهند و نوعی انحصار ایجاد کرده‌اند. حال این شکستن انحصار باید از کجا شروع شود؟

به نظر من در این وضعیت موجود تا مطالبهٔ عمومی صورت نگیرد، هیچ اتفاقی نمی‌افتد؛ یعنی هرچایی که مطالبهٔ عمومی صورت گرفت، موضوع تا حدی ساماندهی می‌شود. مثل بحث حقوق‌های نجومی. آن زمان که فیش‌های حقوقی بیرون آمد و مطالبهٔ عمومی در مقابل این مسئله صورت گرفت و متأسفانه تا حدی هم به اعتماد عمومی لطمه وارد کرد، بالأخره در این

زمینه کمی ساماندهی صورت گرفت و اگرچه که هنوز هم به نظر من وضع پرداخت‌ها، آن‌گونه که باید، عادلانه نیست، بالأخره مقداری از آن موقعی که دست حقوق‌بگیران باز بود، بهتر شده است.

در بحث‌های دیگر هم راه‌حل‌های مختلف وجود دارد و همه باید دست‌به‌دست دهیم و کاری در این زمینه انجام دهیم؛ اما آن مطالبهٔ عمومی و نظارت مردمی و ورود یک‌سری سازمان‌های مردم‌نهاد است که می‌تواند آن مسئله را به مسئله‌ای عمومی تبدیل کند.

یکی از گام‌های سیاست‌گذاری این است که اصلاً چه چیزی باید در دستور کار قرار بگیرد و چه چیزی به‌عنوان مسئلهٔ عمومی در نظر گرفته شود. بسیاری اوقات چیزهایی که در نهادهای سیاست‌گذار وجود دارد، اصلاً مسئلهٔ عمومی نیست؛ یعنی مسئله‌ای است که یک‌سری لایه‌ها آن را در این نهادها قرار داده‌اند؛ اما وقتی مسئلهٔ عمومی واقعاً به معنای عام خود، در دستور کار قرار بگیرد، بالأخره راه‌حل‌هایش هم پدید می‌آید. مهم‌ترین نکته در اینجا مطالبهٔ عمومی است؛ مثلاً اگر می‌بینید کانون وکلا تکانی خورده و خود قوهٔ قضائیه هم آمده و مرکز وکلا و مشاورین را در نظر گرفته، مسئله‌ای انحصاری بود که در آنجا شکل گرفته بود. حال یک زمانی تعداد فارغ‌التحصیلان رشتهٔ حقوق زیاد نبود و بالأخره بخشی از آن‌ها می‌رفتند و بخشی دیگر هم نمی‌رفتند؛ اما وقتی که فارغ‌التحصیلان حقوق زیاد شدند و با آن انحصار مواجه شدند و صدای خود را به گوش همه رساندند و در رسانه‌های مجازی و غیر مجازی اعتراض خود را نشر دادند، این مسئله به مطالبه‌ای عمومی تبدیل شد و هر سال این مسئله به مرور بهتر می‌شود و روزی می‌رسد که این رفع انحصار به‌طور کامل صورت می‌گیرد. در باقی موارد هم به همین صورت است؛ برای مثال تا زمانی که حقوق اعضای هیئت‌مدیرهٔ برخی شرکت‌ها و پاداش‌های نجومی آن‌ها بیرون نیامده بود و به مطالبه تبدیل نشده بود، مادهٔ قانونی و راهکاری برای توجیه پیدا می‌شد؛ اما وقتی که این مسئله به مطالبهٔ عمومی تبدیل می‌شود، ناگزیر می‌شوند تا این مسئله را حل کنند.

**روشن‌ان‌پیشه** با توجه به این مباحث، چه راهکارهایی دربارهٔ این موقعیت‌های تعارض منافع وجود دارد؟ در اینجا دو نکته وجود دارد که یکی از جنبهٔ فرهنگ‌سازی است و یکی هم از جنبهٔ نظام اداری. در

بحث نظام اداری شاید ما هم بتوانیم نقشی بازی کنیم. بحث فرهنگ‌سازی شامل اطلاع‌رسانی، آگاه‌کردن و برجسته‌کردن یک‌سری از موقعیت‌های تعارض منافع می‌شود. در بحث نظام اداری و بحث اجرایی، یک‌سری موارد مربوط به تعارض منافع و مصادیق عمومی تعارض منافع است که در باب این مورد باید بخشنامه‌ای صورت بگیرد و از بالا به پایین هم راحت‌تر می‌توان به آن وارد شد و بحث‌های عمومی آن را حل کرد. یک قسمت دیگر که به نظر از همه مهم‌تر است، تعارض منافع اختصاصی دستگاه‌هاست؛ مثل تعارض منافع‌هایی که خودروسازها دارند یا تعارض منافع‌هایی که در نظام بهداشتی و داروخانه‌ای و... وجود دارد. در اینجا باید رویکردی ترکیبی وجود داشته باشد و در آن، نگاه بالا به پایین و پایین به بالا با یکدیگر ترکیب شوند. تنها ساختاری که فعلاً به‌صورت رسمی برای ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌ها داریم، کارگروه‌ها و کمیته‌های ارتقای سلامت اداری دستگاه‌هاست. پس این‌ها می‌توانند نقش ایفا کنند. سازمان‌های بالادستی و نظارتی مثل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی یا سازمان اداری استخدامی هم می‌توانند نقشی بازی کنند و سازمان‌های مردم‌نهاد هم نقشی دارند که در آن حوزه فعال هستند و می‌شناسند؛ یعنی ترکیبی این‌چنینی باید وجود داشته باشد و هر کدام که بخواهند به تنهایی کار کنند، نمی‌توانند مؤثر باشند؛ یعنی اگر شما کار را فقط به کارگروه سلامت اداری دستگاه‌ها بسپارید، اتفاقاً آنجا هم می‌بینید که در هر دستگاهی یک‌سری افرادی هستند که ممکن است تعارض منافع داشته باشند و بخواهند کارهای خود را راحت انجام دهند و ممکن است که آن مصادیق را به‌درستی شناسایی نکنند. اگر هم کار را فقط به دست ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی یا سازمان اداری استخدامی بسپارید، شاید آن علمی را که باید، به آن دستگاه نداشته باشند و در کنار این‌ها سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی هستند که با این‌ها کار کرده‌اند؛ مثل سازمان‌های مردم‌نهادی که با وزارت نفت و بهداشت کار کرده‌اند و به دلیل آنکه ذی‌نفع نیستند که بخواهند مسائلی را پنهان کنند، باید بخشی از کار را برعهده بگیرند.

بنابراین به ترکیبی از دستگاه‌ها نیاز داریم که بخشی از کار، برعهدهٔ خود دستگاه باشد و بخشی دیگر تحت حالت نهاد تنظیم‌گر و نظارتی مثل سازمان اداری



استخدامی یا ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی می‌تواند در این کار کمک کند و بخشی هم سازمان‌های مردم‌نهاد هستند و کمک می‌کنند تا اطلاعات دقیق‌تری به سازمان نظارتی برسد.

در حال حاضر اتفاق خوبی که افتاده، این است که در چند دستگاه بخشنامه‌های مدیریت تعارض منافع صادر کرده‌اند. این کار در بهزیستی، وزارت نیرو، شهرداری تهران و آموزش و پرورش صورت گرفته و تا همین جا هم که این نهادها اقدامی کرده‌اند، نتایج خوبی حاصل شده است؛ برای مثال به گزارش خود بهزیستی در حدود ۲۰۰ مدیر که در موقعیت تعارض منافع بودند، استعفا کرده‌اند؛ چون به آنان گفته شده بود که اگر شما مهدکودک یا مرکز ترک اعتیادی دارید که مجوز آن را از سازمان بهزیستی گرفته‌اید، یا باید آنجا را تعطیل کنید یا باید بر سر کار دولتی که دارید، بیایید. بسیاری از آنان هم طبق آمار که بهزیستی داده، استعفا کرده‌اند و به همان مرکزی که داشته‌اند رسیدگی کرده‌اند. همچنین در آموزش و پرورش هم حدود ۶۰ نفر از مدیرانی که مدرسه غیرانتفاعی داشته‌اند، استعفا کرده و اعلام کرده‌اند که ما به سر همین کاری که داریم، می‌رویم و نمی‌خواهیم دو طرفه کار کنیم. لذا وقتی فرد این امور را می‌بیند، حالت امیدبخشی در او پدید می‌آید که می‌شود کارهایی را انجام داد. در این میان ما هم در دستور کار داریم که اگر بشود، چنین کارهایی انجام دهیم؛ یعنی اولاً بخشنامه‌ای صادر شود و همه دستگاه‌ها ملزم شوند که بخشنامه‌های این چنینی داشته باشند و بعد هم کلیات و چهارچوبی را بیان کنیم و نظارت کنیم تا بخشنامه‌های آنان، بخشنامه‌های متناسبی باشد و فقط برای رفع تکلیف نباشد و بعد هم آن‌ها را در اجرا و شاخص‌های ارزیابی عملکرد پایش کنیم و بحث مدیریت تعارض منافع آن‌ها را در نظر بگیریم.

حرف ما این است که رویکردی که فعالان پیشگیری و سلامت اداری دارند، باید رویکردهای فنی باشد و نباید وارد مصداق شوند؛ چون ممکن است برچسب سیاسی بودن به آن بخورد و این برای بحث مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری آفت است. به همین دلیل باید روی این زمینه کار کنیم که به صورت سیستماتیک و پیشگیرانه عمل کنیم.

**روشن‌ان‌لبیشه** اگر بخواهیم به‌طور خاص نهادهایی را نام ببریم که متولی سلامت اداری هستند، به چه نهادهایی می‌توان اشاره کرد؟

اصلی‌ترین نهادی که تا حدی هم باید تقویت شود، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است که نقشی کلی دارد و متأسفانه تا حدی خلط تکلیف هم صورت گرفته و ما هم تا حدی تلاش کرده‌ایم که آن را حل کنیم. پس بخش مهم و اصلی که قرار است همه را هماهنگ کند، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است. بخش دیگر شورای دستگاه‌های نظارتی است که قبلاً به قانون برنامه توسعه پنجم منوط بود و الآن در قانون دائمی کردن قانون ارتقای سلامت اداری، شورای دستگاه نظارتی ترکیب آن را گفته و اعضای آن را هم مشخص کرده است. قسمت دیگر که می‌تواند کمک‌کننده باشد، شورای پیشگیری از جرم قوه قضائیه است که به تازگی فعال شده است. البته مفهوم جرم، خیلی مفهوم عامی است و فساد هم قطعاً نوعی جرم است و به همین دلیل این نهاد می‌تواند در بحث پیشگیری از فساد که سلامت اداری می‌شود، وارد شود. پس تا الآن سه دستگاه در این بحثی که بیان شد، فعالیت می‌کنند؛ یعنی شورای دستگاه نظارتی، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و شورای عالی پیشگیری از جرم قوه قضائیه.

حال اگر ما برای بحث پیشگیری، مثالی داشته باشیم که یک ضلع آن کاهش فساد، ضلع دیگر آن پیشگیری یا همان سلامت اداری و ضلع سوم آن نظارت و بازرسی و برخورد باشد، می‌توان به‌طور خاص روی هر سه ضلع کار کرد و تقسیم کاری روی آن صورت بگیرد. سازمان اداری و استخدامی در قسمت پیشگیری و به‌خصوص در نظام اداری می‌تواند نقش داشته باشد. البته در اینجا در حدود ۱۴ دستگاه نظارتی هم وجود دارد که یکی از آن‌ها سازمان بازرسی و دیوان محاسبات است.

**روشن‌ان‌لبیشه** آیا میان این نهادها تقسیم کاری

صورت گرفته یا نه؟

بنا بود جلسه‌ای برقرار شود که ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، این تقسیم کار را انجام دهد. ما پیشنهاد کردیم که مثلاً بحث پیشگیری در نظام اداری کاملاً برعهده سازمان اداری استخدامی باشد و همچنین بحث نظارت و بازرسی برعهده شورای دستگاه نظارتی باشد و در نهایت شورای پیشگیری از جرم هم آن قسمت‌های مرتبط به قوه قضائیه را برعهده بگیرد؛ اما به‌نظر من این نهادها باید تفاهم‌نامه‌ای بنویسند که این مشکل حل شود؛ چون وقتی وارد شرح وظایف هر کدام از این دستگاه‌ها بشویم، می‌بینیم که خیلی به‌صورت کلی و عام نوشته شده و هر کدام می‌توانند مستند به آن وارد هر حوزه‌ای بشوند. بنابراین لازم است که در این راستا تفاهم‌نامه‌ای نوشته شده و به‌نظر من ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی می‌تواند نقش محوری داشته باشد که این‌ها را هماهنگ کند؛ چون ماهیت این نهاد فراقواست و تشکیل آن هم با فرمان مقام معظم رهبری و رؤسای سه قوه بوده و الآن هم به شکلی که برگزار می‌شود، معاون هر سه قوه در آن عضو هستند و دبیرخانه آن هم در دفتر معاون اول رئیس‌جمهور است که بسیاری از دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه آن هستند.

به‌نظر من ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی می‌تواند نقشی محوری در این زمینه ایفا کند؛ به‌شرط اینکه تقویت شود و سازوکارهای لازم را داشته باشد. قسمت دیگر هم که اخیراً اضافه شده، به نماینده ویژه رئیس‌جمهور مربوط است که البته سطح آن در حد قوه مجریه است که رئیس بازرسی ویژه و نماینده ویژه رئیس‌جمهور در بحث مبارزه با فساد است؛ یعنی این تیم هم نقش بسیار پررنگی دارد و علاوه بر ستاد و شورای پیشگیری از جرم قوه قضائیه و شورای دستگاه نظارتی، این بازرسی ویژه و نماینده ویژه رئیس‌جمهور در بحث مبارزه با فساد هم در اینجا نقشی ایفا می‌کند؛ اما در هر صورت به‌نظر من نهادی که می‌تواند در اینجا نقش محوری داشته باشد و این نهادها را هدایت کند، ستاد هماهنگی و مبارزه با مفاسد اقتصادی است؛ چون شأن فراقوایی دارد و باید همه این دستگاه‌ها را جمع کند و تفاهم‌نامه‌ای داشته باشند و تقسیم کاری انجام دهند. البته در بعضی از حوزه‌ها هم موازی‌کاری بد نیست و همچنین مواردی که نباید موازی‌کاری صورت بگیرد،

مشخص شود. بنابراین باید تقسیم کار صورت بگیرد و زمان‌بندی حاصل شود و برنامه مخصوص ارتقای سلامت اداری باشد و به‌نظر من نقش ستاد می‌تواند در اینجا پررنگ‌تر از همه دستگاه‌ها باشد.

**روشن‌ان‌لبیشه** پیشنهاد شما در زمینه هم‌افزایی این دستگاه‌ها و نهادها چیست؟

مهم‌ترین پیشنهاد من این است که در همه موضوعات سلامت اداری و به‌خصوص در بحث مدیریت تعارض منافع، ستاد باید نقشی محوری ایفا کند و از ظرفیت بخش‌های دیگر استفاده کند؛ مثلاً اقدام بسیار مثبت در این زمینه، استفاده از ظرفیت جهاد دانشگاهی در بحث موقعیت تعارض منافع دستگاه‌ها بود. علاوه بر جهاد دانشگاهی، اندیشکده‌ها، سازمان‌ها، دستگاه‌های اجرایی و کمیته‌های سلامت اداری هستند که مسئولیت اصلی این کمیته‌ها هم با ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است؛ یعنی قرار بوده که این کمیته‌ها ذیل ستاد قرار بگیرند. لذا من معتقدم که ستاد می‌تواند مهم‌ترین نقش را ایفا کند؛ اما نه اینکه خودش به‌تنهایی این کار را انجام دهد، بلکه می‌تواند از ظرفیت دستگاه‌ها هم استفاده کند و در اینجا دستگاه‌ها می‌توانند از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش مردمی استفاده کنند و همچنین دستگاه‌های نظارتی و خود ستاد هم به همین ترتیب می‌توانند از این ظرفیت بهره ببرند.

در سال‌های قبل کارهایی در این زمینه صورت گرفت و چند جلسه، سازمان‌های مردم‌نهاد را جمع کردند و جلسه گذاشتند؛ اما اطلاعی ندارم که این جلسات در نهایت به این منجر شد که کار عملیاتی با هماهنگی این سازمان‌های مردم‌نهاد انجام گیرد یا نه. ولی می‌دانم که اقداماتی صورت گرفته است و خود این سازمان‌ها هم می‌دانند که باید از این ظرفیت استفاده شود.

**روشن‌ان‌لبیشه** آیا در این عرصه تشکل‌های مردم‌نهاد می‌توانند نقش‌آفرینی کنند؟

این امر به حوزه فعالیت آن‌ها بستگی دارد و نمی‌توان گفت که همه نقشی در این زمینه دارند. من خودم وقتی بعضی از این تشکل‌ها را از دور یا نزدیک بررسی می‌کنم، می‌بینم که هر کدام ظرفیت‌هایی دارند. اندیشکده‌هایی هستند که ظرفیت علمی و پژوهشی و آموزشی دارند و باید از ظرفیت آن‌ها در این زمینه استفاده کرد؛ مثلاً مشکلی که ما در لوايح و طرح‌ها داریم، این است که پشتوانه علمی و نظری پشت آن‌ها

نیست. چیزی در کاغذ نوشته می‌شود و چند نماینده هم آن را امضا می‌کنند؛ ولی این کار مدل علمی ندارد و این باعث می‌شود که آن طرح و لایحه جامع و مانع نباشد؛ یعنی معلوم نیست که حیطة و مرز آن کجاست. مثلاً در بحث لوایح و قوانین حوزه سلامت اداری مثل لایحه شفافیت قوای سه‌گانه و بحث لایحه و طرح تعارض منافع، بعضی از سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند کمک فکری بدهند. البته امکان دارد که یک‌سری تشکل‌ها هم ظرفیت اجرایی داشته باشند و بتوانند موج و مطالبه ایجاد کنند. این تشکل‌ها اولاً نباید تنها منتظر باشند که به آنان میدان داده شود، بلکه خودشان هم باید وارد کار شوند؛ اما تا آنجایی که قوانین و مقررات را زیر پا نگذارند؛ چون آفت این کار این است که جایی اگر بحث افشاگری صورت بگیرد و مطالبه‌گری انجام شود، اگر قوانین و مقررات زیر پا گذاشته شود، اصل آن تشکل و خود آن هدفی هم که مقدس بوده، خدشه‌دار شده و از بین می‌رود. بنابراین باید در این زمینه بسیار دقیق باشند که در چهارچوب قانون فعالیت‌های خود را انجام دهند و نباید منتظر باشند که کسی به آنان فرصت بدهد، بلکه تنها چیزی که می‌تواند این‌ها را محدود کند، قانون است؛ یعنی خودشان با وابستگی و پابندی به قانون باید وارد عرصه شوند و با توجه به ظرفیت و دغدغه‌ای که دارند، فعالیت‌های خود را انجام دهند.

**روشن‌ان‌بیشه** آیا مسائلی در این عرصه در دستور کار است که به پژوهش در آن نیاز داشته باشد و در دستور کار قرار نگرفته باشد؟

بعید می‌دانم چنین چیزی وجود داشته باشد. حالا ممکن است در برخی زمینه‌ها بیشتر کار شده باشد و در برخی کمتر؛ اما فعلاً در بحث مسائل مبارزه با فساد و به‌خصوص بحث تعارض منافع، در برخی اندیشکده‌ها به‌خوبی بررسی شده است. همچنین در بحث سنجش و سلامت فساد، بحث شفافیت نیز تا حدی کار شده است. لذا به‌نظر می‌رسد درباره این مسائل، به اندازه‌ای که شایسته باشد، پژوهش انجام شده است؛ اما متأسفانه این دوستانی که طرح می‌نویسند و ظرفیت مرکز پژوهش‌های مجلس را دارند، در بسیاری موارد طرح‌هایی که می‌آید، خود مرکز پژوهش‌های مجلس هم با آن مخالف است؛ زیرا از این ظرفیت استفاده نشده است. مثلاً در حوزه تعارض منافع و دیگر حوزه‌ها باید توجهی بشود؛ دور از رویکرد شتاب‌زده یا رویکرد سیاسی

که گاهی اوقات اتفاق می‌افتد و لازم است که از این ظرفیت‌ها استفاده شود. به‌نظر من خود مرکز پژوهش‌های مجلس جزء بهترین مکان‌هایی است که در همه این موضوعات کار کرده و چند گزارش خوب درباره تعارض منافع دارند و فکر می‌کنم در خیلی از حوزه‌ها در آنجا گروه ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد دارند. بنابراین باید توجه کنند و قبل از اینکه طرحی را امضا کنند که مطرح شود، باید از آن ظرفیت‌های تخصصی برای پختگی آن در جهت تبدیل به قوانین و مقررات استفاده کنند و مرکز پژوهش‌های مجلس یکی از آن مکان‌هایی است که این ظرفیت را دارد.

**روشن‌ان‌بیشه** با توجه به ظرفیت‌ها و قوانین موجود و کارهایی که انجام شده، تا چه میزان امید است که رو به جلو حرکت کنیم؟

من به شخصه با اینکه سال‌های سال است در این زمینه کار می‌کنم و با بسیاری از دوستان هم که در این زمینه ناامیدند، صحبت می‌کنم، جزء کسانی هستم که معتقدم اگر در شاخص‌های بین‌المللی مثل CPI به‌صورت مؤثر کار کنیم، می‌توان جهشی انجام داد و همچنین در بحث تعارض منافع هم به همین صورت می‌توان به جهش خوبی رسید. در کل، معتقدم که می‌توان کار کرد و اگر تا حدی منسجم‌تر به جلو برویم و از منابع و زیرساخت‌های لازم در این عرصه بهره ببریم، می‌توانیم خیلی کارها انجام دهیم؛ چراکه خیلی از کشورها بودند که جزء فاسدترین کشورها بودند و این اقدامات را انجام دادند و الآن جزء کشورهایی هستند که وضعیت مطلوبی دارند؛ مثل مالزی و گرجستان. لذا در اینجا تجربیات بین‌المللی وجود دارد و همچنین با توجه به اینکه الآن از لحاظ فرهنگی در دولت جدید افراد مقیدی حضور دارند و اگر عزم و اراده‌ای جدی باشد و مقداری هم از تجربیات علمی استفاده شود، می‌توان به سمت رشد حرکت کرد. البته نمی‌گویم که می‌توان ظرف یکی دو سال به حالت ایدئال رسید؛ اما حداقل می‌توان به وضعیت خوبی در شأن جمهوری اسلامی رسید. ●

جای اصلی برخورد با فساد و فسادستیزی قوه مجریه است که زمینه‌های تولید فساد از بین برود؛ نقش قوه قضائیه بعد از اینها است؛ بعد از آنکه شما تلاش خودتان را کردید، جلوگیری کردید، زمینه‌های فساد را از بین بردید و امثال این‌ها، و باز یک اتفاقی افتاد، آن وقت نوبت ورود قوه قضائیه است.

بیانات مقام معظم رهبری در نخستین دیدار رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم ۱۴۰۰/۰۶/۰۶

# استنطاق مسئله تعارض منافع فناوری‌های تسخیرگر از منظر اندیشه شهید صدر



حمیدرضا پرهیزکاری و محمد جان نثاری

انسان از طریق فناوری بستری برای حداکثرسازی منفعت خود ایجاد کرده و منافع و بهره‌وری دیگران را سلب می‌کند. شهید سیدمحمدباقر صدر نیز در کتاب *اسلام، راهبر زندگی* بدین نکته اشاره می‌کند که انسان به حکم معیار فطری حب ذات منافع خود را بر منافع جامعه و عوامل انسجام آن ترجیح می‌دهد. آنگاه که فناوری ابزاری در جهت اهداف انسانی قرار بگیرد، انسان از این ابزار در راستای حداکثرسازی منفعت خود و کنارگذاشتن منفعت دیگری قدم خواهد برداشت. این مسئله یکی از چالش‌های اساسی در عصر متأثر از فناوری است و پاسخ به آن حائز اهمیت است. برای استنطاق مسئله تعارض منافع فناوری‌ها از منظر شهید صدر، باید به این پرسش‌ها پاسخ داد:

۱. فناوری چیست؟
۲. آیا فناوری از منظر شهید صدر ضرورت دارد؟
۳. از منظر اندیشه شهید صدر فناوری به‌خاطر تعارض منافع کنشگران چه پیامدهایی ایجاد می‌کند؟
۴. از منظر اندیشه شهید صدر راهبرد مواجهه با این مسئله و پیامدهای آن چگونه است؟

## چیستی فناوری

واقعیت یک شیء متفاوت با ظاهر و صورت آن است. مفهوم فناوری در ذهن ما بیشتر جنبهٔ صوری و ظاهری پیدا کرده است؛ زیرا ما در ماهیت فناوری فکر نکرده‌ایم، به‌راستی فناوری چیست؟ ماهیت فناوری اشکال متعدد ماشین‌آلات و ابزارآلات نیست؛ بلکه فناوری شامل هر کنشی است که انسان برای چگونگی خلق غایات ایجاد می‌کند. با این تعریف، فناوری منحصر به دوران غرب مدرن نیست؛ بلکه فناوری در عصر مدرن زائیدهٔ علم منبعث از اندیشه‌های مکانیکی و فیزیک کپلر، گالیله و نیوتون است که فناوری متفاوتی را با دوران پیش از خود ایجاد کرده است.

در علوم و جوامع علمی مختلف تعریف‌های متفاوتی از فناوری بیان شده است؛ این تعاریف از جهات گوناگون با یکدیگر تفاوت دارند؛ اما جین زویینگ در کتاب *فناوری نرم* خود به‌طور جامع این‌گونه دربارهٔ آن سخن می‌راند:

«تعاریف معاصر فناوری در فرهنگ لغات به‌طور معمول آن را به گونه‌ای تعریف و بدان اشاره دارند که بر بهره‌گیری از طبیعت تأکید داشته باشد. به‌عنوان مثال، دیکشنری چینی مدرن اصطلاح فناوری را «تجربه و دانش در فرایند بهره‌گیری و بازسازی طبیعت»، اصطلاح «انقلاب فناوری» را انقلاب کامل فناوری تولید و اصطلاح «نوآوری فناوری» را بهبود در فناوری تولید (مثلاً در فرایند قطعات ماشین‌آلات) تعریف می‌کند. فرهنگ لغات علوم اقتصادی که توسط انتشارات یوهیکاکوی ژاپن چاپ می‌شود، فناوری را ابزاری به‌کارگرفته‌شده برای بهره‌مندی و استفاده از طبیعت تعریف می‌کند.» (زویینگ ۲۰۱۷، p. ۳۱ et al.)

از این تعریف همان‌گونه که برمی‌آید، فناوری از ارکان تأثیرگذار در ارتباط انسان با محیط است و روابط این دو را به

تحولات مهمی دچار می‌کند؛ یعنی ابزار برآمده از فناوری با تغییر این ارتباط علاوه بر تأثیر روابط بین محیط و انسان بر روابط بین انسان‌ها نیز تأثیرگذار است و مهم‌ترین نمود خود را در ساختار اقتصاد نمایش می‌دهد. ساختار اقتصادی فناوری را در قالب سه مؤلفهٔ انسان، ابزار و امکان می‌توان طرح کرد. اگرچه ساختار اقتصادی فناوری را سه متغیر انسان، ابزار و امکان (به تعبیر دیگر نیروی انسانی، ابزار و منابع طبیعی) تشکیل می‌دهد، طبیعی است که جایگاه‌های هر یک از این سه مؤلفه با هم متفاوت است. درحقیقت نه‌تنها در این جایگاه به‌عنوان انسان اقتصادی (نه سیاسی یا فرهنگی) تعریف‌شدنی است، بلکه تفاوت دو جایگاه مؤلفهٔ دیگر نیز از همین زاویه، دفاع‌پذیر خواهد بود. برای سه متغیر «انسان، ابزار و امکان» می‌توان از سه جایگاه اصلی، فرعی و تبعی سخن گفت؛ چراکه نبود انسان که مهم‌ترین عامل تصرف در جهان طبیعی است، برای تولید ابزار و استفاده از منابع طبیعی در راستای رفع نیازهای بشری توجیهی به دنبال نخواهد داشت. همین نگرش به انسان کافی است که او را در جایگاه اصلی ساختار فناوری قرار دهد و مؤلفهٔ دیگر را به‌عنوان توابعی از این مرکز تعریف کند. به بیان بهتر، این انسان است که ابزار و فناوری را با دانش خود از درون طبیعت استخراج کرده و به آن شکل می‌دهد و به‌عنوان ابزار رفع نیاز از آن‌ها سود می‌جوید. در این حال می‌توان مدعی شد که این ابزار به‌عنوان واسطهٔ تصرف انسان در منابع طبیعی عمل می‌کند. البته می‌توان از زاویهٔ دیگر ساختار درونی و بیرونی یک مجموعه را تعریف کرد؛ به‌طوری که انسان به‌عنوان متغیر بیرونی، ابزار به‌عنوان واسطهٔ درون و بیرون و منابع طبیعی به‌عنوان متغیر درون‌زا در این مجموعه تعریف‌پذیر باشد.

در نتیجه از این سه‌گانه، متغیر درون‌زای فناوری انسان مهم‌ترین رکن است؛ چراکه دارای تفکر و قدرت تفکر است. البته هر یک از سه متغیر مربوط به ساختار درونی فناوری، خود دارای خصوصیات و اوصاف درونی هستند. شناسایی هر یک از آن‌ها می‌تواند در آسیب‌شناسی توسعه‌یافتگی فناوری مورد تحقق مؤثر باشد. انسان به‌عنوان مؤثرترین عنصر در خلق فناوری دارای اوصاف سه‌گانهٔ انگیزه، اندیشه و رفتار یا روح، ذهن و عین است.

این سه ویژگی انسان به‌عنوان رکن این سه‌گانهٔ انسان، ابزار و امکان به ارتباط او با محیط بسیار کمک می‌کند. درواقع اگر بخواهیم اهمیت این ارتباط را برسانیم، می‌توانیم بگوییم اگر انسان با محیط خود ارتباط برقرار نکند، هیچ ابزاری ساخته نخواهد شد و در نتیجه بهره‌برداری‌ای هم از محیط وجود نخواهد داشت و به همین منوال اصلاً فناوری وجود نخواهد داشت. همچنین کیفیت فناوری به کیفیت ارتباط انسان و محیط بستگی دارد؛ به‌گونه‌ای که اگر انسان نتواند با محیط خود ارتباط برقرار کند، نه می‌تواند به توسعهٔ قلمرو بپردازد و نه به تفاهم با غیر نائل می‌شود. اصولاً در مفاهیم بدوی می‌توان ادنی‌مرتبهٔ نیازها را برطرف کرد؛ اما اگر روابط اجتماعی پیچیده شود، دیگر ابزار رافع نیازها نمی‌تواند در سطحی ساده و بدوی باقی بماند.

پیچیده‌شدن رفتار اجتماعی باعث می‌شود نیاز به تولید بیشتر شود و این فناوری و ابزار آن است که می‌تواند بهره‌برداری از محیط پیرامون را افزایش دهد؛ یعنی در برابری محیط و انسان این فناوری است که برگ برندهٔ انسان برای غلبه بر محیط است.

درنهایت می‌توان گفت فناوری ابزار بهره‌وری از جهان و طبیعت است که انسان اقتصادی آن را خلق می‌کند و مجرای ارادهٔ او در عینیت قرار می‌گیرد. این ابزار در ساده‌ترین شکل آن، همچون تبری برای قطع درخت و در پیچیده‌ترین اشکال آن، همچون سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای پیشرفتهٔ کنونی، حافظ سرعت و دقت عملکرد بشر در محیط پیرامونی هستند. البته طبیعت نیز به‌عنوان متغیر تبعی کماکان بستر اعمال نفوذ ارادهٔ انسانی واقع می‌شود. البته بُعد پنهانی از فناوری که شاید تا سال‌های اخیر مورد توجه قرار نگرفته است، بُعد حل مسئلهٔ آن است؛ تمام این بهره‌گیری‌ها از طبیعت، ابزارها و... یک دلیل مشترک دارد، آن هم حل مسائل انسان است.

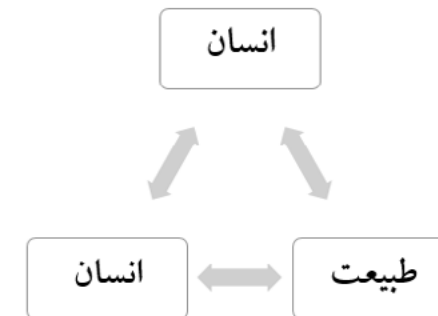
## ضرورت فناوری

برخی درصدد آن هستند که با سنت‌گرایی با هرگونه تجدد و نوآوری مبارزه کنند و از این‌رو فناوری را پدیده‌ای مذموم می‌دانند. شهید صدر فناوری را بالذات از سنخ فرهنگ نمی‌داند؛ بلکه از سنخ تمدن می‌داند و با تفکیک تمدن و فرهنگ، حرکت روبه‌جلوی جوامع را از طریق فناوری‌ها تأیید می‌کند. شهید صدر در این باره چنین می‌گوید: «این ادعا، تهمت به اسلام است؛ چراکه فرهنگ غیر از تمدن است؛ فرهنگ نگرش امت به زندگی و تمدن روش‌های زیستن است که با تحول علوم و اکتشافات تغییر می‌کند.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۳۲۷) «مظاهر تمدن که با پیشرفت صنایع

و علوم تحول پیدا می‌کنند و نیز آزمایشگاه‌ها و دستگاه‌های صنعتی و پزشکی و وسائل نقلیه و روش‌های ساخت‌وساز که همواره نوبه‌نو می‌شوند و دیگر شئون زندگی در سایر زمینه‌ها و عرصه‌ها جهانی هستند و می‌توانند با هر فرهنگ و مکتبی همخوانی داشته باشند. آنچه فرهنگ اسلامی با آن منافات دارد، فرهنگ‌های دیگر است؛ نه اشکال تمدن که علم آن‌ها را می‌آفریند؛ البته به شرط آنکه این اشکال در چهارچوبی که فرهنگ اسلامی تعیین می‌کند، قرار بگیرند.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۳۲۸)

### پیامدهای فناوری

شهید صدر سه مؤلفه اساسی برای جامعه در نظر می‌گیرد که شامل انسان، طبیعت و روابط اجتماعی است. و روابط اجتماعی شامل دو رابطه دوگانه، رابطه انسان با طبیعت و رابطه انسان با انسان. در دیدگاه شهید صدر در حالت اولیه و طبیعی روابط اجتماعی از یکدیگر جدا هستند و در صورتی که روابط اجتماعی شکل می‌گیرد، این روابط تغییر می‌کند.



برای مثال انسانی را در نظر بگیرید که در دریا ماهی صید می‌کند (کنش حیات: رابطه انسان با طبیعت) و ماهی‌ها را به مغازه‌دار می‌فروشد (کنش بیع: رابطه انسان با انسان) این دو رابطه از یکدیگر استقلال نسبی دارند و تحت تأثیر مستقیم یکدیگر نیستند. حال وضعیت صید ترال را در نظر بگیرید (ورود فناوری به روابط اجتماعی) فردی که صاحب صید ترال است، اکثر ماهی‌های دریا را صاحب می‌شود و امکان بهره‌وری دیگران را سلب می‌کند. از دیدگاه شهید صدر فناوری روابط اجتماعی را از حالت استقلال نسبی خارج می‌کند. از همین رو شهید صدر بیان می‌کند: «منطقه‌الفراغ به ابعاد تحول و توسعه‌ای که بشریت با آن مواجه است، مربوط می‌شود.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۱۶۴)

### راهبرد مواجهه با مسئله

در حالت استقلال نسبی، احکام ثابت برای قانون‌گذاری جامعه حاکم است؛ اما درحالی که روابط اجتماعی وارد اثرگذاری مستقیم می‌شوند، درحقیقت منطقه آزاد قانون‌گذاری، تحت عنوان منطقه‌الفراغ شکل می‌گیرد و این منطقه همان بخش پویا و انعطاف‌پذیر قانون‌گذاری اسلامی است.

منطقه‌الفراغ عرصه‌ای است که حکومت به صورت تشریحی و برای مدیریت شرایط پیش‌آمده و آثار تحول روابط انسان با طبیعت بر روابط انسان با انسان، در آن دخالت می‌کند. «از اینجاست که در باور ما شکل کامل قانون‌گذاری اسلامی برای جامعه در حقیقت شامل دو جنبه است: جنبه عنصر ثابت و جنبه عناصر پویا و انعطاف‌پذیر. اختیار این عناصر پویا و انعطاف‌پذیر به حاکم شرعی واگذار شده و در پیش روی او شاخص‌ها و نشانه‌های کلی اسلامی گذاشته شده است تا این عناصر پویا و انعطاف‌پذیر را متناسب با آن شاخص‌ها و نشانه‌های کلی اسلامی مدیریت کند.» (صدر، پژوهش‌های قرآنی، ۱۳۹۵: ۲۰۶)

راهبرد شهید صدر نه تغییر سرشت انسانی است و نه لغو مظاهر تمدن ناشی از توسعه فناوری؛ بلکه راهبرد شهید صدر در مواجهه با مسئله نظام اجتماعی در دو راهبرد هم‌زمان خلاصه می‌شود که شامل جهاد اکبر و جهاد اصغر است: «مبارزه پیامبران با ستم و بهره‌کشی برخلاف بسیاری از انقلاب‌های اجتماعی، رنگ طبقاتی به خود نگرفته است؛ زیرا مبارزه پیامبران یک انقلاب انسانی است و در صدد آزادسازی انسان از درون قبل از هر چیز دیگری است و بعد انقلاب اجتماعی آن صرفاً روینایی است برای آن انقلاب درونی. تا جایی که چنانکه گذشت، پیامبر اعظم ﷺ، انقلاب برای آزادسازی انسان از درون را «جهاد اکبر» و انقلاب برای آزادسازی جهان از برون را «جهاد اصغر» نامید.» (صدر،

اسلام راهبر زندگی، ۱۳۹۴: ۴۸)

در بخش جهاد اصغر که شامل حکمرانی عادلانه است، شهید صدر در مواجهه با مسئله رشد روابط اجتماعی چنین می‌گوید: در منطقه تأثیر متقابل بین دو خط، خط روابط انسان با انسان و خط روابط انسان و طبیعت، منطقه آزاد قانون‌گذاری شکل می‌گیرد و به عبارت دیگر، قوانین متحرک و ناپایدار در زمینه تأثیر متقابل این دو خط، در این منطقه تشریح می‌گردند. (صدر، پژوهش‌های قرآنی، ۱۳۹۵: ۲۵۰) در چنین حالتی حاکم اسلامی وظیفه دارد براساس معیار تأمین اجتماعی و توازن اجتماعی، منطقه آزاد قانون‌گذاری را با قوانین عادلانه پر کند. (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۱۸۰-۱۶۴) از همین رو شهید صدر بیان می‌کند: «منطقه‌الفراغ به ابعاد تحول و توسعه‌ای که بشریت با آن مواجه است، مربوط می‌شود.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۱۶۴)

برای اینکه تصویر خوبی از بحث منطقه‌الفراغ شکل بگیرد، شهید صدر نمونه‌ای را بیان می‌کند: «حق اختصاصی در منابع طبیعی بر پایه کار استوار است و حق اختصاصی در زمین با احیای آن ایجاد می‌شود، این اصل تشریحی، روش توزیع منابع طبیعی میان افراد را بیان می‌کند؛ اما با تحول یافتن و افزایش قدرت انسان در برابر طبیعت، ممکن است از این اصل سوءاستفاده شود؛ زیرا در زمانه‌ای احیای زمین با شیوه کهن صورت می‌گرفت و هر فرد فقط می‌توانست بخش محدودی از زمین را احیا کند؛ اما با توسعه قدرت انسان و امکانات او برای تسلط بر طبیعت، تعداد اندکی این فرصت را پیدا می‌کنند که بخش‌هایی انبوه از زمین را با استفاده از دستگاه‌های سنگین احیا نمایند و این همان اتفاقی است که عدالت اجتماعی را به خطر می‌اندازد. در زمانه کهن به همه افراد اجازه داده می‌شد که به احیا پردازند؛ اما در عصر حاضر تنها باید به اندازه‌ای اجازه احیا صادر گردد که با الگوی مطلوب عدالت سازگاری دارد.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۱۶۵ و ۱۶۶)

پس از طرح این بحث، می‌توان سؤال مهمی را مطرح کرد و آن این است که دامنه منطقه‌الفراغ از منظر فقهی و جامعه‌شناسی چیست؟

دامنه منطقه‌الفراغ از منظر فقهی شامل مباحات به معنای اعم است و شامل واجبات و محرمات نمی‌شود:

«در مواردی که نظر قطعی، از وجوب یا حرمت از جانب شریعت وارد نشده، قوه مقننه که نماینده مردم است، وظیفه دارد تا قوانینی را که مصلحت می‌داند، به شرطی که با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد، وضع کند. حوزه این قوانین، منطقه‌الفراغ نامیده می‌شود که شامل تمامی حالاتی است که شریعت، انتخاب را بر عهده مکلف گذاشته است. بنابراین قوه مقننه حق دارد که براساس مصالح عمومی و به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی، در این موارد قوانین خاصی را بر مردم فرض کند.» (صدر، اسلام راهبر زندگی، ۱۳۹۴: ۳۰)

از منظر جامعه‌شناسی دامنه اثر روابط اجتماعی را می‌توان چنین فرض کرد:

انواع دامنه تأثیرات روابط اجتماعی	نمونه
تأثیر رابطه انسان با طبیعت بر رابطه انسان با انسان	احیای زمین از طریق فناوری‌های نوین و تأثیر آن بر محروم‌ماندن عده‌ای از فرصت احیای زمین
تأثیر رابطه انسان با طبیعت بر رابطه انسان با طبیعت	ریختن زباله‌های کارخانه در دریا و سرطان زاشدن خوردن ماهی
تأثیر رابطه انسان با انسان بر رابطه انسان با طبیعت	افزایش میزان رابطه انسان با انسان از طریق وسایل نقلیه و آلوده شدن هوا
تأثیر رابطه انسان با انسان بر رابطه انسان با انسان	فروش اینترنتی کالا و خدمات و بیکار شدن کسب‌وکارهای خرد و محلی

شهید صدر در آخرین جلسه تدریس دامنه منطقه الفراع را منطقه اثر متقابل رابطه انسان با انسان و رابطه انسان با طبیعت مطرح کرده؛ ولی در کتاب بارقه و اقتصادنا اثر رابطه انسان بر طبیعت بر رابطه انسان با انسان را مطرح کرده است که ما نظر قدر متیقن یعنی اثر رابطه انسان با طبیعت بر رابطه انسان با انسان را به عنوان دامنه منطقه الفراع در نظر می‌گیریم.

در پایان گفتنی است که شهید صدر می‌گوید: «این دین نازل شده است که با نورش بیشترین تعداد ممکن از بشر هدایت شوند و این افراد در پرتو هدایت و نور این دین حرکت کنند. پس برای اینکه دین بتواند اهدافش را محقق کند و به ابعاد واقعیش برسد و در زمینه خود اجرا شود و افکارش را منتشر کند و احکام و فرهنگش را گسترش دهد و برای اینکه این دین، فرهنگ رایج، فرهنگ عمومی برجسته و مطرح شود؛ برای اینکه این همه محقق گردد یا در مسیر تحقق باشد، باید با مردم دنیا تعامل کرد؛ مردمی که این دین برای آنها نازل شده است. باید با دنیا و با اهل دنیا کار کرد تا دین پیروز شود و زمام امور را به دست بگیرد و سلطه یابد و به دل‌ها و عقل‌های مردم وارد شود.» (صدر، بارقه‌ها، ۱۳۹۴: ۳۹۸)

### منابع

۱. رضایی، عبدالعلی. تحلیل ماهیت تکنولوژی: آسیب‌شناسی علل بنیادی عقب‌افتادگی علمی و تکنولوژیکی جوامع اسلامی. قم: کتاب فردا، ۱۳۹۲.
۲. زوینگ، جین؛ حمزه‌پور، مهدی؛ خطیبی، علیرضا. فناوری نرم: تحول جهانی فناوری. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، ۱۳۹۷.
۳. صدر، محمدباقر. اسلام راهبر زندگی مکتب اسلام و رسالت ما. قم: انتشارات دار الصدر، ۱۳۹۶.
۴. صدر، محمدباقر. بارقه‌ها. قم: انتشارات دار الصدر، ۱۳۹۶.
۵. صدر، محمدباقر. پژوهش‌های قرآنی. قم: انتشارات دار الصدر، ۱۳۹۶.
۶. صدر، محمدباقر. اقتصادنا جلد اول و دوم. قم: انتشارات دار الصدر، ۱۳۹۶.



گرفتاری‌های عمده بشریت، همان گرفتاری‌هایی است که صدها سال قبل، بلکه هزاران سال قبل، بشر گرفتار آنها بوده است. هرچند خدا حاکمیت پیدا کرد، این امید به وجود می‌آید که این گرفتاری‌ها از سر جوامع بشری دست بردارد، یا لا اقل تضعیف شود.

بیانات مقام معظم رهبری  
در جمع مردم شهرستان تربت جام، ۱۳۷۸/۰۶/۰۹



## علیرضا پیروزمند شیده صادقی

# ورد واحد

● انتشارات تمدن نوین اسلامی

### روشن‌ان‌ریشه

کتاب «ورد واحد» نوشته علی‌رضا پیروزمند و شیده صادقی، با موضوع «خانواده توحید محور» توسط انتشارات «تمدن نوین اسلامی» قم در ۲۶۰ صفحه و با قیمت ۹۰ هزار تومان در اواخر سال ۱۴۰۰ منتشر شد. این کتاب اولین کتابی است که در موضوع «خانواده» مبتنی بر اندیشه‌های سید منیرالدین حسینی الهاشمی (ره) تدوین و منتشر می‌شود و با تبیین و محوریت‌بخشی به اصل «توحید» در قالبی مبنایی کاربردی، ارکان و روابط خانواده در درون و بیرون آن را اجمالا بررسی می‌کند. خانواده در رویکرد اسلامی، هم محیط پرورش و کمال‌یافتن افراد است و هم زیرساخت جامعه اسلامی به حساب می‌آید. چنانچه کمال انسان‌ها در رسیدن به مقام عبودیت و اخلاص یا همان مقام توحید باشد، نقش‌ها و وظایفی هم که برای ارکان خانواده و همچنین برای هر خانواده و ارتباطات بیرونی آن تعریف می‌شود، می‌بایست هم‌سو و هماهنگ با آهنگ توحید و بندگی باشد. لذا با نقش‌ها و وظایف و ارتباطات خانواده غیر توحیدمحور شکلی متفاوت پیدا می‌کند. براساس اهمیت موضوع توحید و توحیدمحوری در ارکان خانواده، در این کتاب، بر رابطه بین توحیدمحوری و نقش‌ها و وظایف هر یک از ارکان خانواده تأکید شده است. نویسنده در این کتاب پس از بیان تعریف کلی از توحیدمحوری و ابعاد و مراتب و گستره آن، یافته‌های خود را در باب این مسئله چنین ارائه می‌دهد:

۱. توحید که اصل محوری در کلام اسلامی و مهم‌ترین شاخص و تمایزبخش میان زندگی اسلامی و غیراسلامی است، در بیان الگوهای عملی در شکل‌گیری خانواده و در تعریف نقش‌ها، وظایف ارکان خانواده، نه تنها به‌عنوان اصل محوری دیده نمی‌شود، بلکه به‌عنوان یکی از اولویت‌های زندگی در عرض دیگر اولویت‌ها و پس از آن‌ها، ملاحظه شده است.

۲. در تعریف نقش‌ها و مسئولیت‌های ارکان خانواده در منابع موجود برای مرد در خانواده، «ولایت» و سرپرستی تبیین شده است؛ اما به دلیل در نظر گرفتن تعریفی محدود از «ولایت»، نقش مرد را در گستره‌ای متناسب با نظام‌های سنتی قدیمی تعریف می‌کند. با اصلاح تعریف ولایت مرد در خانواده، کارکرد مرد در خانواده شکل توحیدمحورانه، کارآمدتر و امروزی به خود خواهد گرفت. همچنین نقش‌ها و کارکرد زن در خانواده، با استنادهای غیرمجتهدانه به آیات و روایات به‌گونه‌ای تبیین می‌شود که در نهایت، زن به فردی با اختیار و اراده بسیار محدود، و برای آرامش مرد و پرورش نسل تبدیل می‌شود. درحالی که با در نظر گرفتن ضرورت اصل توحیدمحوری، نقش‌ها و وظایفی برای او تبیین می‌شود که نه تنها گستره اختیار و اراده او را محدود نمی‌کند؛ بلکه با هماهنگی با نقش‌ها و وظایف مرد، به ساختن خانواده‌ای توحیدی و پرورش نسل توحیدمحور ناقل می‌آیند.

۳. در بررسی روابط بیرون خانواده، با ملاحظه اصل محوری توحید، کارکردهای خانواده در بیرون از خود یعنی در خویشاوندان، در سازمان‌ها و در جامعه، در تمامی ابعاد سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، کارکردی اثرگذار بوده و زیرساخت جامعه اسلامی را که بسترساز عبودیت و بندگی و اقامه کلمه توحید است، مستحکم‌تر می‌سازد.



## قاسم ترخان

# عقل شناخت؛

## چیستی، هستی و معرفت‌شناسی عقل

● شرکت چاپ و نشر بین‌الملل

### روشن‌ان‌ریشه

کتاب «عقل شناخت؛ چیستی، هستی و معرفت‌شناسی عقل»، نوشته قاسم ترخان دیدگاه‌های متکلمین، فلاسفه و مفسران درباره عقل را بیان می‌کند و شرکت چاپ و نشر بین‌الملل آن را با ۲۴۸ صفحه و قیمت ۷۰ هزار تومان منتشر کرده است. نویسنده در این کتاب کوشیده است موضوع عقل را در سه حوزه چیستی، هستی و معرفت‌شناسی از منظر متکلمان و مفسران پژوهش و بررسی کند. این پرسش‌ها در بخش چیستی‌شناسی عقل مطرح شده است: معنای لغوی عقل چیست؟ معنای اصطلاحی عقل در علوم مانند معرفت‌شناسی، فلسفه و منطق، کلام، اخلاق و عرفان، فقه و اصول و تفسیر و حدیث چیست؟ همچنین این پرسش مطرح می‌شود که آیا اساساً عقل در متون دینی به معنایی غیر از آنچه در فلسفه تعریف می‌شود، به کار رفته است؟

در این بخش به سیر تاریخی معنای لغوی عقل نیز پرداخته شده است؛ تعاریف عقل در کتب مختلف کلامی و تفسیری و فلسفی و فقهی، براساس تاریخ وفات متکلمان، فلاسفه، مفسران و فقها آمده تا روشن شود که در زمان‌های اولیه کاربرد عقل چه چیزی بوده و آیا در طول تاریخ تطوراتی داشته است یا نه؟ در بخش هستی‌شناسی عقل این پرسش‌ها طرح شده است: در طول تاریخ علم، چه کسانی چه مرتبه‌ای از عقل را قبول کرده یا منکر شده‌اند و همچنین آیا فطرت همان عقل است؟ و قضایا و قیاسات عقلی چه نوعی دارند؟ در بخش معرفت‌شناسی عقل، پرسش از اعتبار و حجیت عقل است؛ اینکه محدودیت‌ها و عوامل و موانع رشد آن، آثار و کارکردهایش و همچنین مناسبات و رابطه عقل و دین چیست؟ در همه این مباحث تلاش شده است دیدگاه متکلمان، فلاسفه و مفسران مسلمان به‌گونه‌ای تبیین شود که خواننده بتواند با اندک تأملی وجوه تمایز دیدگاه‌های مختلف را تشخیص دهد و خود به گزینش قول صحیح مبادرت ورزد. در برخی موارد هم دیدگاه‌های رقیب نقد شده، نظریه مختار ارائه شده و با دلایل قرآنی، روایی و عقلی تقویت می‌شود.

از مهم‌ترین نوآوری‌های این نوشتار، بخش عقل و دین آن است. تلاش شده است با نگاه جامع از منظر قرآن، مفسران و متکلمان به این بحث پرداخته شود. در این قسمت رویکردهای عقل‌گرایی و ایمان‌گرایی به قرآن عرضه شده و از قرآن استنتاج می‌شود و در نهایت رویکرد عقل‌گرایی اعتدالی و نقش دین و نقش عقل تبیین شده است.

نگاهی گذرا بر آثار نویسنده نشان می‌دهد زمینه‌های مطالعاتی او گستره متنوعی را دربرمی‌گیرد. پرداختن به مباحث مربوط به امامت، پاسخگویی به شبهاتی که درباره شخصیت و قیام امام حسین (علیه السلام) مطرح است، توجه به نقش هدایت‌گر اهل بیت (علیهم السلام) به تولید آثاری در این زمینه منتج شده است؛ لیکن پرداختن به پیرانگاره‌های علوم انسانی (مباحث مقدماتی و حاشیه‌ای مانند بحث امکان علوم انسانی اسلامی و چگونگی تأثیر گزاره‌های کلامی بر علوم انسانی)، نقد علوم انسانی مدرن و نشان دادن تأثیر مبانی کلامی در علوم انسانی، نقطه ثقل تحقیقات او را تشکیل می‌دهد.





سید محسن میرسندسی

## پژوهشی در هنجارپذیری حجاب دختران

● انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

**روشن‌اندیشانه** کتاب «پژوهشی در هنجارپذیری حجاب دختران» اثر سید محسن میرسندسی در ۳۳۹

صفحه و با قیمت ۱۱۰ هزار تومان، توسط انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی منتشر شد. در این کتاب تلاش شده است پدیده هنجارگریزی و انتخاب نوع حجاب در میان دخترانی که مادرانی مقید به رعایت حجاب کامل دارند، از منظر فرایند اجتماعی شدن آن، بررسی و فهم شود.

دلیل انتخاب این محدوده برای تحقیق، انتظاری است که به‌طور طبیعی برای بازتولید این هنجار و الگوی رفتار دینی در محیط تربیتی خانواده برای آن وجود دارد. اصل مسئله این تحقیق، تبیین پذیرش یا رد حجاب از سوی دخترانی است که مادرانی معتقد و مقید به رعایت این دستور دینی دارند.

از اهداف این پژوهش می‌توان به توجه به وجوه اجتماعی و جامعه‌شناختی حجاب و دستیابی به برساخت‌های اجتماعی در موضوع حجاب و تحلیل تأثیر آن‌ها بر رفتار و انتخاب افراد مورد مطالعه اشاره کرد. مقولات انجام وظایف دینی، فضای غالبی خانواده، نوع رابطه با جنس مخالف و به‌خصوص مقوله «تأثیر مادر» به‌عنوان اصلی‌ترین عوامل در میان موجبات علی برای نوع انتخاب پوشش دختران شناخته شده است.

این اثر در ۵ فصل تألیف شده است؛ در فصل اول این پژوهش، ضمن بیان نگاهی گذرا به سیر تحول حجاب در ایران، اهداف و اهمیت و ضرورت و پیشینه تحقیق تبیین شده است. در فصل دوم اثر که به چهارچوب مفهومی موضوع پرداخته شده، مباحثی همچون حجاب، هنجار اجتماعی و دینی، جامعه‌پذیری، نهادی کردن و فرایند آن، همانندسازی و الگویی، عوامل مؤثر در همانندسازی، متابعت و هم‌نوایی و درونی کردن، الگوهای ارتباطی خانواده و تصمیم‌گیری و انتخاب بحث و بررسی شده است.

در فصل سوم، ضمن بیان روش انجام پژوهش، دلایل انتخاب روش و نمونه‌گیری و انتخاب افراد برای مصاحبه تبیین شده است. چهارمین فصل از این اثر به یافته‌های تحقیق اشاره می‌کند که در این فصل، به روایت تجربه فردی حجاب پرداخته است.

در ادامه این فصل، ضمن تحلیل کلی پدیده حجاب، موجبات علی این پدیده بیان شده و در ادامه اوضاع مداخله‌گر در این پدیده تشریح شده است که از جمله این اوضاع می‌توان به تأثیرگذاری پدر، کنترل و نظارت در خانواده، روحیه مخالفت‌جویی و لجبازی دخترانه، احساس انتخاب و آزادی و تجربه‌های پیشینی از حجاب اشاره کرد. تأثیرات الگویی و تصمیم‌گیری درباره پدیده حجاب، دیگر مبحث این فصل است و در پایان فصل مذکور، پیامدها و نتایج پدیده تبیین شده که در این قسمت، پیامدها به برون‌داده‌ها یا نتایج کنش و واکنش هر پدیده اشاره می‌کند که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: نگرش‌های فردی (پسینی)، انجام وظایف دینی (پسینی)، رابطه با دوستان، خودنمایی و تبرج، اعتمادبه‌نفس، رابطه با جنس مخالف (پسینی) و...

پنجمین و آخرین فصل از این اثر جمع‌بندی و نتیجه‌گیری این پژوهش را بیان کرده است.



علی اکبر رشاد

## فلسفه علم دینی

● انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی



**روشن‌اندیشانه** کتاب «فلسفه علم دینی» تألیف علی اکبر رشاد در ۳۰۸ صفحه و با قیمت ۷۵ هزار تومان

به همت انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی منتشر شد.

اصولاً تحول و توسعه در معرفت، در همه انواع علوم و انواع معرفت‌ها از مبدأ، اول از مبانی و دوم از منطق، فلسفه و روش آن شروع می‌شود. اگر قرار باشد به هر نوع از علم از جمله علوم انسانی، علوم دینی، علوم عقلی و تولید علم جدید پرداخته شود، باید از فلسفه آن شروع کرده و سپس مبانی را به‌عنوان زیرساخت‌ها و زیربنای طراحی و پایه‌گذاری کنیم و بعد روبروی آن را ساخته و در آن مستقر شویم. برای تولید علم دینی ابتدا باید زیرساخت‌های آن را تولید کرد. این کتاب عهده‌دار چنین کاری است و می‌خواهد زیرساخت‌های تولید علم دینی را بگوید و چهارچوب‌ها و مبانی و پیش‌فرض‌ها را در حوزه‌های مختلف در هستی‌شناسی، مبحث‌شناسی، غایت‌شناسی، ارزش‌شناسی و در موضوعات مختلف زیرساخت‌ها ارائه کند. کتاب از شش فصل و سه پیوست تشکیل شده است: فصل نخست، به پاسخگویی درباره چهارده «چالش/پرسش» در زمینه «امکان»، «روایی»، «سودمندی» و «بایستگی» علم دینی پرداخته است. در فصل دوم که در چهل بند سامان گرفته است، ارکان و اجزای نظریه مختار نویسنده در زمینه علم دینی و مختصات عمده آن تبیین شده است؛ به‌نظر نویسنده علم دینی از لحاظ منابع، «کثرت‌گرا» و از حیث منطق، «امیخت‌ساختگان»؛ از جنبه معرفت‌شناسی، «واقع‌گرا» و «واقع‌نما»؛ از بُعد سنجش‌وری، «آزمون‌پذیر» و «تصحیح شونده»؛ از نظر فرایند تولید، «فرگشت‌یابنده»؛ از نقطه‌نظر ارزشی، «اخلاقی‌مدار» و «غیربحران‌زا» است و نیز به لحاظ اصابت حداکثری به واقع و همچنین از جهات مبانی، منابع، موضوع و مقاصد، «مقدس» است. سومین فصل کتاب، معیارها و مختصات «ماهوی» و «هویتی» علم دینی را بررسی می‌کند. برابر این مقال، اطلاق عنوان علم دینی به معرفت دستگاه‌واری که همه معیارهای ماهوی آن براساس دین تکون یافته باشد، «اطلاق حقیقی» است؛ اما اطلاق این عنوان به دستگاه معرفتی‌ای که واجد همه معیارهای مطرح‌شده در این فصل نیست، «اطلاق مجازی» و احياناً مسامحی است. به تعبیر دیگر، عنوان علم دینی می‌تواند در سه افق متفاوت به کار رود: علم دینی «بالمعنی الأخص»، علم دینی «بالمعنی الأعم» و علم دینی «بالمعنی الأوسع». فصل چهارم در صدد ارائه «مبانی معرفت‌شناختی» علم دینی بالمعنی الأعم است و این مدعا را با ارائه الگویی در زمینه معرفت‌شناسی علم، باعنوان «نظریه معرفت‌شناسی واقع‌گرای دینی» سامان می‌بخشد. فصل پنجم به تبیین مبانی طبقه‌بندی علوم، براساس «نظریه تناسق» می‌پردازد و در انتها با ارائه الگوی مشخصی برای طبقه‌بندی علوم انسانی مطلوب (یعنی با رویکرد پیشینی) پایان می‌پذیرد. فصل ششم مطلب جامعی است درباره «موانع نقد و نوآوری» در قلمرو دین‌پژوهی و تولید علم علی‌الاطلاق و علم دینی علی‌الخصوص که حاوی شرح اجمالی چهل‌وپنج مانع و راه‌چاره‌های هر کدام از آن‌ها که در قالب پنج گروه طبقه‌بندی شده است.



محمد کاظم شاه‌آبادی

## اندیشه‌ورزی؛ تأملی درباره تفکر نقادانه

● بوستان کتاب

روشن‌ان‌لیشه

کتاب «اندیشه‌ورزی؛ تأملی درباره تفکر نقادانه» اثر محمد کاظم شاه‌آبادی در ۸۸ صفحه و با قیمت ۲۲ هزار تومان به همت مؤسسه بوستان کتاب منتشر شد.

اندیشه‌ورزی چونان مهارتی پایه برای همه انسان‌ها، بررسی فعال، پایدار و دقیق یک باور است و امکان منطقی گفت‌وگو را در میان افراد یک جامعه فراهم می‌آورد. به بیان دیگر برای اندیشه‌ورزی و تفکر نقاد، مهم‌ترین اصل این است که بدانیم دلایلمان برای باورهایی که داریم یا در مواجهه با باورهای دیگران که از طریق گفت‌وگو به دست می‌آوریم، چیست و این باورها چه نتایجی به دنبال دارند و سازگاری آن‌ها با عقلانیت در چه میزان است.

اثر پیش رو با طرح مهارت‌هایی چون شجاعت و شهامت فکری، استقلال فکری، غلبه بر جزم‌اندیشی و سنجه‌هایی چون وضوح، دقت و همه‌جانبه‌نگری، خواننده را با اساسی‌ترین گام‌های رشد اندیشه‌ورزی آشنا می‌سازد. این اثر در ۴ فصل تألیف شده است؛ در فصل اول که با عنوان «خردورزی و بینش‌وری» نگارش یافته، در ابتدا ضمن تبیین اهمیت و آثار خردورزی، به اندیشه‌ورزی در اسلام تأکید شده و مباحثی با عنوان «عقل و دین» و «عقل و اسلام» بیان شده و در پایان این فصل، خردورزی در روایات بحث و بررسی شده است. نویسنده در دومین فصل از این کتاب که با عنوان «تقوا و فضایل فکری» تدوین شده، به مباحثی از جمله انواع ترس در اندیشه، بدهای فکری، شجاعت و شهامت فکری، تواضع فکری، تلاش و پشتکار فکری، ارجمندی انسان از دیدگاه قرآن، ارزشمندی انسان در سایر ادیان، اعتقاد به عقل و ریاست آن، صداقت فکری، پرهیز از جزم‌اندیشی و عدم تضاد عقل و عشق اشاره کرده است. «عناصر اندیشه، اجزای فکر» عنوان سومین فصل از این اثر است که به منظر (موضع، نظرگاه، زاویه دید)، اطلاعات (داده‌ها، شواهد، تجارب)، فائده (پیامد و برایندها)، و استدلال و استنتاج پرداخته شده است. در چهارمین و آخرین فصل از این اثر که با عنوان «سنج‌های جهان‌روا» تألیف شده، مباحثی اعم از وضوح، درستی، دقت، مناسبت (ارتباط)، عمق، همه‌جانبه‌نگری، منطقی و انصاف تبیین شده است.

در بخشی از کتاب آمده است: «اندیشیدن با پیروی کردن از دیگران بدون اینکه شخص در آن موضوع تأملی نماید سخت در تضاد است. اساساً ما «فکر» می‌کنیم تا نظر خود را داشته باشیم و اگر بنابر دنباله‌روی از دیگران باشد، مفهوم اندیشیدن مصداقی نخواهد داشت. معنای استقلال فکری این است که ما تلاش کنیم افکار و باورهایمان از اندیشه‌ورزی و زحمات فکری خودمان باشد و به این تلاش متعهد بمانیم. بدین منظور باید برای هر باوری که به آن پایبندیم، دلیل و منطقی داشته باشیم. داشتن ذهنی فعال و نقاد در مقابل ذهن منفعل که پذیرفتن افکار دیگران عادت او شده است، به استقلال فکری می‌انجامد. زمانی که فکر مستقل شد، توانایی قضاوت و انتخاب‌گری ایجاد می‌شود.»



محمد اسماعیل نباتیان



## فقه و امنیت

● انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

روشن‌ان‌لیشه

کتاب «فقه و امنیت (امنیت‌پژوهی در تراث فقه شیعه)» اثر محمد اسماعیل نباتیان به همت انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی در ۵۱۵ صفحه و با قیمت ۱۶۰ هزار تومان منتشر شد. از چالش‌های اساسی جهان اسلام، انحطاط امنیت است که در جنگ‌های داخلی، اشغال، تروریسم تکفیری و... تبلور یافته است. امنیت به مثابه امری هنجاری با زمینه‌های ارزشی و بومی جوامع آغشته است؛ از این رو بهره‌گیری از علوم اسلامی در برون‌رفت از این چالش‌ها بسیار تأثیرگذار است. فقه به‌عنوان دانش راهبردی و اصیل اسلامی نقش بی‌بدیلی در حیات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مسلمانان دارد و راه‌آورد آن، تراث عظیم فقه است. تتبع در این تراث، گزاره‌های فقهی بسیاری را در دسترس قرار می‌دهد که ناظر بر عوامل و اوضاع تأمین امنیت و عوامل تهدید امنیت است. کتاب حاضر، با محور قرار دادن اثر گرانشنگ جواهرالکلام و نیز دیگر آثار فقه شیعه در مقام استخراج و استنباط گزاره‌های فقهی ناظر بر امنیت و وجوه و سطوح مختلف آن با روش استنباط استنادی برآمده است.

این اثر در ۱۰ فصل تهیه و تدوین شده است. در فصل اول به مفاهیم و چهارچوب نظریه پرداخته شده و در این میان، ارکان امنیت و ابعاد امنیت مطرح شده و امنیت در سه دسته امنیت به اعتبار سطوح امنیت، انواع امنیت به اعتبار قلمرو و انواع امنیت از حیث موضوع تقسیم‌بندی شده است. فصل دوم کتاب، با عنوان «امنیت فردی»، به گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تولید و حفظ امنیت فردی و گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تهدید امنیت فردی می‌پردازد. نویسنده در سومین فصل کتاب با عنوان «فقه و امنیت»، امنیت خانوادگی را بررسی کرده و گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تولید و تأمین امنیت خانوادگی و گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تهدید امنیت خانوادگی را بررسی می‌کند. عنوان فصل چهارم «امنیت اجتماعی» است که گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تهدیدکننده امنیت اجتماعی و گزاره‌های ناظر بر عوامل تأمین و حفظ امنیت اجتماعی در آن آمده است. فصل پنجم «فقه و امنیت» نام دارد که به موضوع «امنیت نظامی / امنیت ملی» می‌پردازد. نویسنده در فصل ششم، به واکاوی مبحث «امنیت سیاسی» پرداخته و گزاره‌های فقهی ناظر بر امنیت سیاسی دولت‌محور و گزاره‌های فقهی ناظر بر امنیت سیاسی فردمحور را بررسی می‌کند. «امنیت فرهنگی» عنوان فصل بعدی این کتاب است که در این فصل، گزارش‌های فقهی ناظر بر تأمین و حفظ امنیت فرهنگی و گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تهدید امنیت فرهنگی تبیین شده است. در هشتمین فصل از کتاب که با عنوان «امنیت اقتصادی» تألیف شده، به تشریح گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تهدید امنیت اقتصادی و گزاره‌های فقهی ناظر بر عوامل تأمین و حفظ امنیت اقتصادی می‌پردازد. در فصل بعدی این کتاب «امنیت زیست محیطی» بررسی شده است و گزاره‌های فقهی ناظر بر حفظ زمین، حفاظت از حیوانات و حفاظت از گیاهان تبیین شده است. در دهمین و آخرین فصل از کتاب، «امنیت اقتصادی» بررسی شده است.



سیدعلیرضا واسعی

## فلسفه تمدن اسلامی؛ چیستی، مبانی و مراحل

● انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی

**روشن‌ان‌ریشه** کتاب «فلسفه تمدن اسلامی؛ چیستی، مبانی و مراحل» اثر سیدعلیرضا واسعی است و به همت انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی و در ۳۲۵ صفحه با قیمت ۷۵ هزار تومان منتشر شد.

کتاب حاضر در راستای تعمیق بحث‌های تمدنی و تقویت فضای گفتگویی و جریان‌سازی در ساحت تمدن با هدف تبیین چیستی تمدن اسلامی و پردازش مبانی، اصول، عناصر و مؤلفه‌های تمدن و بازخوانی ادوار و مراحل آن و دستیاب کردن گوهر تمدن با نگاهی فلسفی - تاریخی به رشته تحریر در آمده است. کتاب «فلسفه تمدن اسلامی؛ چیستی، مبانی و مراحل» در پنج فصل تألیف شده است: فصل اول این کتاب به جایگاه و اهمیت گفت‌وگوی تمدنی و ضرورت پرداختن به فلسفه تمدن اسلامی اختصاص یافته است. همچنین رویکردهای کلانی را که در دوره کنونی معطوف به تمدن ابراز شده و دغدغه‌های تمدنی را کانون گفت‌وگوها قرار داده، به بحث و مذاقه گرفته است.

در فصل دوم به تبیین فلسفه تمدن اسلامی و مبانی آن عنایت کرده و در آن از معنای تمدن و تمدن اسلامی، فلسفه و مراد از آن در فلسفه‌های مضاف، فرهنگ و آنچه در مطالعات تمدنی ارائه می‌شود، مبانی تمدن اسلامی و در نهاد مراد از اسلام سخن به میان می‌آورد و در ادامه فلسفه تمدن اسلامی مورد خوانش واقع می‌شود.

نگاه حاکم بر این فصل آن است که تمدن امری انسانی و رهاوردی بشری است؛ یعنی پیش از او در طبیعت وجود نداشته و اگر از سوی خداوند و با وساطت پیامبران بر آدمیان وحی نازل شده تا جامعه‌ای انسانی سامان دهد، باز در ظرف وجود آدمیان رنگ می‌یابد و اثر می‌کند و طبعاً اگر پذیرشی از سوی آدمیان نبود، چیزی به نام تمدن شکل نمی‌گرفت.

در این فصل، همچنین بر این نکته تأکید می‌شود که ساخته‌های بشر یا دستاوردهای او که با عنوان پیشرفت یا ترقی از آن یاد می‌شود، با تمدن متفاوت است؛ گرچه به عنوان محصول یا نمود تمدن بررسی شود.

«چیستی تمدن اسلامی و ارکان و ویژگی‌های آن» که موجب تمایز آن با تمدن‌های دیگر می‌شود، در فصل سوم بیان می‌شود. احوال گوناگونی که در این باره بیان شده، در حد ضرورت و مجال کتاب، ارزیابی و به اجمال نشان داده می‌شود که این تمدن از چه زمانی هویت می‌یابد و در چه حوزه‌هایی با تمدن‌های دیگر مرز و تمایز پیدا می‌کند.

در ادامه این فصل و در فصل چهارم، مبانی و بنیادهای تمدن اسلامی بحث و بررسی شده و در آن اصول و مبناهایی که به شکل تمدن متمایز از تمدن‌های دیگر با عنوان اسلامی شده مورد کاوش و مذاقه قرار می‌گیرد.

در پنجمین و آخرین فصل از این اثر، مسیر حرکت تمدن اسلامی بر پایه دغدغه‌های بیان شده به تصویر کشیده شده است.

## محمد امین خوئی

### رهبری، مدیریت، بهره‌وری

● انتشارات هم‌قلم



**روشن‌ان‌ریشه** کتاب «رهبری، مدیریت، بهره‌وری»، تألیف محمد امین خوئی، در ۱۶۸ صفحه و با قیمت ۵۰ هزار تومان از سوی انتشارات هم‌قلم روانه بازار نشر شد.

این کتاب توانسته است به‌خوبی موضوع رهبری، مدیریت و بهره‌وری را تبیین و تشریح کند و خواننده را از مرزهای رهبری در شکل کلی و اجتماعی به رهبری صنعتی برساند. استفاده از منابع مناسب، ادبیات روان و اطلاعات به‌روز از ویژگی‌های این اثر است که بر ارزش علمی و فرهنگی آن می‌افزاید. هدف این کتاب شفاف‌کردن مرز میان رهبری و مدیریت است و پس از مطالعه آن، افراد با آگاهی از سبک‌ها، مهارت‌ها و مشاهده نمونه‌های موجود، قادر خواهند بود تا بعد از توانمندی و تسلط بر سبک‌ها از آن‌ها در سازمان و گروه خود استفاده نمایند؛ در این میان از سه واژه اثربخشی، کارایی و بهره‌وری که ابزاری برای سنجش و ارزیابی فعالیت‌ها و اقداماتی است که مدیران و رهبران انجام می‌دهند، صحبت شده است و برای فهم بهتر این سه واژه، یک فصل کتاب به آن تخصیص داده شده است. در فصل اول این کتاب به موضوع رهبری و در فصل دوم آن به موضوع مدیریت پرداخته شده و در این دو فصل تلاش بر این بوده است که تمامی تعاریف و اکثر سبک‌ها و تئوری‌های موجود به همراه نمونه‌های موفق و براساس منابع معتبر و به‌روز به شکل یکپارچه ارائه شود. فصل سوم به نکاتی ضروری پرداخته که به منظور شفافیت میان اثربخشی و کارایی برای بهره‌وری وجود دارد. مطالب این کتاب با بهره‌گیری از جدیدترین و به روزترین نظرات، کتاب‌ها، مقالات و سایت‌های معتبر در حوزه‌های مرتبط به رشته تحریر در آمده است و مطالعه این کتاب به اشخاص علاقه‌مند، مشغول به تحصیل یا فارغ‌التحصیلان در رشته‌هایی مانند مهندسی صنایع و مدیریت و همچنین به مدیران سازمان‌ها و گروه‌ها به‌منظور آگاهی و به‌کارگیری آن‌ها توصیه می‌شود.

در مقدمه کتاب آمده است: «رهبری و صاحب‌خبری دو روی یک سکه نیستند؛ بلکه اجزای جدایی‌ناپذیر شخصیتند. لازمه رهبری، آگاهی است و صاحب‌خبری انسان را پیش‌تاز می‌کند. رهبری می‌تواند جنبه‌های مختلفی داشته باشد و در تمام شئون اجتماعی بشر نمود پیدا کند؛ اما وقتی این رهبری به صنعت باز می‌گردد، شکل ریاضی‌مندتری به خود می‌گیرد. در رهبری صنعتی شئون راهبردی و کاربردی به یکدیگر نزدیک‌ترند و در همان جا که علم تولید می‌شود، با صنعت نیز آمیخته شده و شکل اختراع و اکتشاف به خود می‌گیرد.

رهبری در صنعت گاهی شکل راهبردی پیدا می‌کند و گاهی نیز آن‌قدر کاربردی است که رهبر باید در صف حاضر شده و شخصا اجرای پروژه را به‌دست بگیرد. آنچه در صنعت و رهبری صنعتی به‌خوبی قابل مشاهده و سنجش است، موضوعی به نام بهره‌وری است که می‌تواند زمینه تولید بهتر و بیشتر در زمان کمتر و با حداقل مواد اولیه را فراهم نماید.»



محمد کاظم رحمتی

## افق‌های تازه در تاریخ جوامع شیعه

● انتشارات سروش

روشن‌ان‌ریشه

کتاب «افق‌های تازه در تاریخ جوامع شیعه» نوشته محمد کاظم رحمتی در ۶۴۶ صفحه و با قیمت ۱۹۵ هزار تومان از سوی انتشارات سروش منتشر شد. کتاب حاضر می‌کوشد جنبه‌های مختلف و گاه مغفول تاریخ تشیع را با بهره‌گیری از نسخه‌های خطی فراوان کتابت‌شده بررسی کند. در کنار توجه به نسخه‌های خطی، نکاتی درباره تاریخ‌نگاری تشیع از سوی برخی مورخان، بحث شده و نشان داده شده که این دسته از مورخان، مغرضانه و عامدانه گزارش‌های تحریف‌شده را از حوادث ارائه کرده‌اند و در تخریب بزرگان شیعه کوشیده‌اند. مساهمت و حضور فرهنگی شیعیان در بستر تاریخ، موضوع دیگری است که در این کتاب نکاتی درخصوص آن ارائه شده است. در بخشی از مقدمه کتاب می‌خوانیم: «بررسی تاریخ تشیع براساس نسخه‌های خطی و تلاش برای گردآوری اطلاعات پراکنده‌ای که در میان انبوهی از نسخه‌های خطی در کتابخانه‌های مختلف موجود است، می‌تواند گامی در شناخت بهتر تشیع، خاصه در مناطقی چون بحرین قدیم، شام و جبل عامل در سده‌های هفتم تا دهم هجری باشد که به نحو خاص آثار تاریخ‌نگاری محلی یا تاریخ‌نگاری‌های عام درخصوص آن‌ها موجود نیست. در حقیقت با توجه قرار دادن اطلاعات تاریخی آمده در انجمله یا صفحه عنوان نسخه‌های خطی و استخراج آن‌ها می‌توان تصویر روشن‌تری از تاریخ تشیع ارائه کرد. همچنین یافت‌شدن برخی نسخه‌ها از آثار مفقود، می‌تواند چشم‌اندازهای تازه‌ای در بررسی پاره‌ای از موضوعات بگشاید. از این دست آثار پیداشدن نسخه‌های خطی از کتاب الردة و الفتوح و کتاب الجمل و مسیر عائشه و علی تألیف سیف‌بن عمر تمیمی ضبی اسیدی را باید نام برد که پیش از آن عمده دانسته‌های ما درباره گزارش‌ها و روایت‌های تاریخی تدوین‌شده توسط او در وهله نخست به‌واسطه نقل قول‌های گسترده محمدبن جریر طبری و سپس مطالب نقل‌شده توسط ابن‌عساکر بود. اکنون این امکان فراروی محققان قرار گرفته است تا تصویری بهتر و دقیق‌تری از شیوه و روش سیف‌بن عمر در تدوین اخبار تاریخی در اختیار داشته باشند.» در شماری از مقالات مجموعه حاضر از اهمیت مسئله بهره‌گیری از نسخه‌های خطی برای تحقیق در تاریخ تشیع به‌خصوص درباره بحرین قدیم سخن رفته است. سپس در ادامه به نحو خاص پژوهشی در باب خاندان آل‌حسام، یکی از خاندان‌های عربیق علمی جبل عامل بر پایه نسخه‌های خطی ارائه شده است. نوشتار حیات علمی عالمان امامی عصر سلجوقی با تکیه بر نقش عالم، ادیب و فقیه نامور امامی سیدابوالرضا راوندی حسنی، نمونه‌ای دیگر از تحقیق براساس نسخه‌های خطی است که نشان‌دهنده این مطلب است که چگونه می‌توان خلأ اطلاعات اندک موجود در منابع را با مراجعه به نسخه‌های خطی برطرف کرد. گفتار بعدی، بحثی است در باب مدرسه زینیه و مقام صاحب‌الزمان در شهر حله که عمده دانسته‌ها درباره این مدرسه اساساً مبتنی بر اشارات آمده در انجمله‌های نسخه‌های خطی است.



مهدی نورایی

## بنیان صیانت (شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی)

● انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان

روشن‌ان‌ریشه

کتاب بنیان صیانت (شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی) به قلم مهدی نورایی در ۳۲۰ صفحه و با قیمت ۱۰۰ هزار تومان به همت انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان در بهار ۱۴۰۱ منتشر شد. این اثر به تحلیل و بررسی جایگاه شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران و نقش ویژه این شورا در حراست از جمهوریت و اسلامیت نظام می‌پردازد و رویکردهای قانون‌گذار اساسی درخصوص جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را مبتنی بر پیش‌نویس قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی بررسی می‌کند. این کتاب چهار مبحث و سه پیوست دارد: مبحث اول باعنوان پاسداری از هنجارهای برتر حقوقی در قانون اساسی مشروطه، شامل دو گفتار قانون اساسی مشروطه و متمم قانون اساسی مشروطه است. عنوان مبحث دوم پاسدار قانون اساسی در پیش‌نویس‌های قانون اساسی است که از چهار گفتار صحبت می‌شود:

ترکیب شورای نگهبان در نخستین پیش‌نویس قانون اساسی، شورای نگهبان در پیش‌نویس نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقایسه تطبیقی شورای نگهبان در نخستین پیش‌نویس نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه تطبیقی شورای نگهبان در پیش‌نویس نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مبحث سوم با عنوان شورای نگهبان در مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ و شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ و با دو گفتار شورای نگهبان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ و شورای نگهبان در شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸. مبحث چهارم شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نام گرفته است. این کتاب سه پیوست با عناوین اصول مرتبط با شورای نگهبان در قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درخصوص جایگاه و صلاحیت شورای نگهبان و مشخصات اعضا و هیئت‌رئیس شورای نگهبان از بدو تأسیس دارد. نویسنده در مقدمه کتاب چنین آورده است: «شورای نگهبان از جمله نهادهای مهم در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی است که در اصول متعددی از قانون اساسی به جایگاه و صلاحیت آن اشاره شده است.» «در نظام حقوقی ایران موضوع کنترل قوانین از دیرباز مورد توجه بوده است. عدم دخالت قوه قضائیه در کار قانون‌گذاری از پیش پذیرفته شده و از سوی قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی دوران پس از انقلاب اسلامی نیز مورد قبول واقع شده است... با توجه به عدم تعیین تکلیف درخصوص سلسله‌مراتب قوانین در نظام مشروطه، اغلب حقوق‌دانان براساس اصول مسلم و شناخته‌شده حقوقی به این نتیجه رسیده بودند که با وجود سکوت قانون اساسی، برتری قانون اساسی بر قوانین عادی مسلم است و قضات در موقع اجرای قوانین بهتر است از اجرای قانون‌های مغایر قانون اساسی خودداری کنند. پس از انقلاب اسلامی نظارت بر مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی برعهده شورای نگهبان گذارده شد.»



# جنگ‌های دوم ایران و روس؛ عرصه‌فعال عالمان دین در دل نبرد



محمد رزمگه

مقدمه

در سال‌های ۱۲۴۱ تا ۱۲۴۳ قمری (۱۸۲۶ تا ۱۸۲۸ میلادی) دوره دوم جنگ میان ایران و روس در گرفت. دلیل شروع این جنگ، مشخص نبودن مرزهای ایران و روسیه بود که به همین دلیل روسیه دائماً به شهرها و ایالات مرزی شمال شرق ایران هجوم آورده و این تجاوزات دائمی، اعتراض مردم آن ناحیه را به همراه داشت و آنان از عالمان وقت درخواست کمک و یاری کردند. از سوی دیگر حکومت ایران نیز خود در اندیشه جبران شکست سنگین جنگ اول و در انتظار فرصت برای نبردی دوباره بود. با پیگیری‌های مکرر علما برای دفع تجاوز روس‌ها و حضور مستقیم آنان در صحنه عمل، حکومت ایران فرصت لازم را برای فراهم کردن لشکر به دست آورد و به این ترتیب دوره دوم جنگ‌های ایران و روس آغاز شد.

## عباس میرزا؛ تلاشی دوباره برای جبران شکست

شکست ایران از روسیه و انعقاد عهدنامه گلستان، بیش از همه برای عباس میرزا گران تمام شد. ولیعهدی که آرزوهای درازی در سر داشت و سودای ترقی و رشد و تجدد را در ذهن می‌پروراند، اکنون در اولین آزمون عملی خود، شکستی سخت را تجربه کرده و او را فرسنگ‌ها از آنچه می‌خواست، دور کرده بود. شاهزاده قاجار به جای حرکت به جلو، تازه باید به عقب برمی‌گشت تا آنچه را از دست داده بود، بازستاند و در هیاهوی حسادت‌ها، طعنه‌ها و نیش‌خندهای دیگر شاهزادگان و رقبای خود، جایگاهش را تحکیم کند.

عهدنامه گلستان به چشم عباس میرزا نوعی متارکه‌نامه بود که جنگ با روسیه را متوقف ساخته و آتش آن را خاموش کرده بود؛ اما دیگر وقت آن رسیده بود که همه چیز به روال سابق برگردد و تزار روس، امانتی‌هایی را که از ایران گرفته، پس بفرستد. این امانات از قضا شامل پهنه عظیمی از ایالات شمال شرق ایران بود که بازگرفتن آن، به گفت‌وگویی دوستانه نیاز داشت. به همین دلیل ابوالحسن خان ایلیچی مأمور شد تا به‌عنوان سفیر ایران، سلام و درود گرم خاقان اعظم فتحعلی‌شاه را به دربار تزار رسانده و محترمانه سرزمین‌های امانتی را پس بگیرد. ابوالحسن خان هم با نامه «فدایت‌شوم» وارد خاک روسیه شد: «التماس دارم که از وفور شفقت و مرحمت مشهور آن شاهنشاه اعظم در خصوص بخشش نمودن بعضی ولایات ایران که از برای سرکار آن پادشاه اعظم هیچ فایده و مصرفی به غیر از نقصان ندارد.» (علوی شیرازی، ۱۳۶۳: ص ۱۸۹)

میرزا ابوالحسن خان می‌کوشید تا با تعیین مرزهای ایران و روس و مشخص کردن حدود آن و همچنین پرداخت غرامت جنگی، در نهایت از دولت روس چنین بخواهد که دولت ایران: «از سخاوت امپراطوری متوقع است که ولایات مذکور را رد نماید... گرجستان و داغستان متعلق به دولت علیه روسیه بود، مابقی ولایات را رد نمایند.» (همان: ص ۲۶۵)

با این حال حکومت روسیه این سرزمین‌ها را نه امانت، که حق مسلم خود می‌دانست و این نامه‌نگاری‌ها و مذاکرات باعث نمی‌شد تا امپراتور روس عذاب وجدان بگیرد و با شرمندگی از اخلاق دوستانه دولت ایران، سرزمین‌های



تصرف شده را پس دهد؛ لذا با این ادعا که این ایالات، خودخواسته از ایران جدا شده و به روسیه پیوستند، از برگرداندن آن‌ها به ایران سرباز زد و تنها لطفی که کرد، این بود که سفیر ایران چند روزی به نیابت از دیگر درباریان، از مواهب عیش و نوش روسیه بهره‌مند شود و دست آخر هم دست‌از‌پادرازی تر به مملکت خود برگردد.

مدتی بعد روسیه برای جلوگیری از بروز جنگ، سفیری به نام الکسی پتروویچ یرملوف را با هدایایی به ایران فرستاد. عباس میرزا دل‌چرکین از گستاخی روسیه و دخالت‌ها و بدعهدی انگلیس، به او روی خوشی نشان نداد و فرستاده روس هم مستقیم با خود شاه قاجار مرتبط شد و ضمن دادن هدایایی قیمتی همچون فیلی طلایی‌رنگ که از آن صدای موسیقی بلند می‌شد، با او سخن از همراهی و دوستی به میان آورد و تقاضا کرد که اولاً ایران در نزاع روسیه و عثمانی جانب روس‌ها را بگیرد و متحد آنان شود. ثانیاً با مردم خوارزم و بخارا برخورد کرده تا آزاری به کاروان‌های تجاری روسیه نرسانند و در غیر این صورت اجازه دهند تا روسیه از راه گرگان به آنجا حمله کند و مردم آن منطقه را تأدیب نماید. ثالثاً روسیه کنسول‌گری دائمی در گیلان داشته باشد و دولت ایران هم برای توقف نمایندگان گمرکی ایران و روسیه در تالش، نظر قطعی خود را بیان کند.

فتحعلی‌شاه، سفیر را به نایب‌السلطنه خود ارجاع داد و عباس میرزا هم با پاسخی منفی به تمام درخواست‌های سفیر روس، مقدمات آغاز جنگ دوباره با روس‌ها را فراهم کرد و پس از بازگشت بی‌حاصل یرملوف به کشور خود، تجاوز قوای روس به شهرها و روستاهای اطراف مرز ایران و غارتگری آنان از سر گرفته شد. (مفتون دنبلی، ۱۳۸۳: ص ۲۲۲ و ۲۲۳)

تحرکات و حملات روس‌ها به شهرهای مختلف، با اذیت و آزار مردم و به‌خصوص مسلمانان آن منطقه همراه شد و این امر باعث شد تا عده‌ای از مردمان آن منطقه دست به دامن عالمان و مجتهدان شیعه ساکن نجف شده و شکایت خود را به آنان برسانند و عباس میرزا هم که خود به جنگ با روس‌ها مایل بود، از این فرصت استفاده کرد تا برای تهییج و به‌پاخاستن مردم برای جهاد علیه قوای روس فتوای عالمان شیعی را بگیرد.

### دوره دوم جنگ‌های ایران و روس

با حضور مستقیم علما و مجتهدین در ایران و دعوت علنی مردم به جهاد علیه حکومت روسیه که با تجاوزهای پی‌درپی خود به بسیاری از شهرهای مسلمان‌نشین، باعث آزار آنان شده بودند، خیل عظیمی از مردم برای جنگ اعلام آمادگی و حضور کردند. نویسنده کتاب ناسخ التواریخ درباره حضور علما چنین بیان می‌کند: «در این مدت که روس‌ها در اراضی مسلمین مسلط بودند، از درازدستی با زنان بیگانه یعنی مسلمان و اخذ اموال مردم خودداری نمی‌ورزیدند. این حدیث به دست بعضی از چاکران نایب‌السلطنه عباس میرزا که از مصالحه با روسیان نگران بودند، گوشزد آقا سیدمحمد اصفهانی که ساکن عتبات عالیات بود، گشت و او (سیدمحمد اصفهانی) به کارداران درگاه شاهنشاه ایران نگاشت که این هنگام جهاد با جماعت روسیه فرض افتاده، پادشاه اسلام را در این امر رأی بر چگونه است؟ شهریار تاجدار فرمود که ما پیوسته به اندیشه جهاد شاد بوده‌ایم و خویشتن را از بهر ترویج دین و رونق شریعت نهاده‌ایم. جناب آقا سیدمحمد چون مکنون خاطر پادشاه را اصفا فرمود، بی‌توانی از عتبات کوچ داده، راه دارالخلافت برگرفت و در عشر آخر شوال المکرم وارد طهران شد و تمامت شاهزادگان و علمای آن بلده جنابش را پذیرا شدند و شهریارش نیز عظیم گرامی داشت و از اجزای لشکر بر زیادت سیصد هزار تومان زر مسکوک از خزانه خاص باز کرد تا در تجهیز لشکر به کار شود. پس آقا سیدمحمد دل شاد کرد و با هریک از علمای ایران مکتوبی نگار داد که به حضرت شهریار گرد آیند و مردم را از بهر جهاد تحریض کنند. روز هفدهم ذی‌قعدة جناب آقا سیدمحمد و حاجی ملامحمدجعفر استرآبادی و آقا سیدمصطفی استرآبادی و حاجی سیدمحمدتقی قزوینی و سیدعزیزالله تالش و دیگر علما و فضلا وارد لشکر گشتند و شاهزادگان و امرا ایشان را پذیره کردند و روز شنبه هجدهم جناب حاجی ملااحمد نراقی کاشانی که از تمامت علمای اثنی‌عشریه فضیلتش بر زیادت بود، به اتفاق حاجی ملاعبدالوهاب قزوینی و جماعتی دیگر از علما و حاجی ملامحمد پسر حاجی ملااحمد که او نیز از قده مجتهدین بود، از راه برسید و این جمله مجتهدین که انجمن بودند، به اتفاق فتوا راندند که هر کس از جهاد با روسیان باز نشیند، از اطاعت یزدان سربرتافته، متابعت شیطان کرده است. شاهنشاه دیندار و ولیعهد دولت نیز سخن ایشان را استوار داشت.» (سپهر، ۱۳۳۷: ج ۱، ص ۱۸۴)

به این ترتیب با حضور شخص شاه و نایب‌السلطنه و همراهی مجتهدان و مردم، ایران آماده جنگی دوباره با قشون

روسیه شد. پیش از شروع جنگ، سفیر دیگری از جانب روسیه نزد شاه قاجار آمد و اعلام کرد که نیکولای اول، تزار جدید روس صلح طلب است و قصد جنگیدن ندارد و روسیه حامل پیام صلح است؛ اما عباس میرزا این بار نیز با شدت بیشتر، به این درخواست روسیه پاسخ منفی داده و بیان کرد: «دولت روسیه تاکنون به هیچ‌یک از تعهدات خود وفا نموده است. مثل این است که الحال مشاهده می‌شود. از طرفی برای تحکیم و دوستی به دربار ایران سفیر می‌فرستند [و] از سوی دیگر مأمورین مرزی خود را به تجاوز وامی‌دارند. این دوستی که دولت روسیه با همسایگان خود پیش گرفته، می‌رساند که دولت مزبور، این طریقه را شعار سیاست خود دانسته (با) ابراز دوستی، مقصود خصمانه خود را اجرا می‌نماید و همواره خصومت را در لباس معصومیت جلوه می‌دهد. جهت عهدشکنی دولت روسیه دلایل، بی‌شمار است و نظایر آن به کرات مشاهده شده (است). دولت مذکور در ظاهر، خود را پشتیبان گوسفند ولی در پناه (پنهان) محرک گرگ است روی این اصل، جنگ از ننگ اولی‌تر (و) مرگ از پالهننگ راحت‌تر.» (مفتون دنبلی، ۱۳۶۹: ص ۲۳۴)

با خروج سفیر روس از ایران دو سپاه از سمت ایران به مناطق گوگچه و بالغو و تالش برای پس‌گرفتن آن مناطق روانه شد. هر دو سپاه توانستند شکست سختی به روس‌ها وارد کرده و مناطق متصرفه را از آنان گرفتند. از سوی دیگر عباس میرزا نیز به سمت آذربایجان حرکت کرد و بسیاری از شهرهای قفقاز را پس گرفت و به این ترتیب ایران توانست در حملات اولیه خود روس‌ها را شکست داده و تمام مناطق تصرف شده در جنگ اول را پس بگیرد.

پس از این پیروزی‌ها فتحعلی‌شاه به بهانه رسیدگی به امور تصمیم گرفت میدان جنگ را ترک کرده و به تهران برگردد. بازگشت او هم‌زمان با حمله روس‌ها به شهر گنجه بود که توانستند این شهر را تصرف کنند و عباس میرزا با سپاهی به سمت آن شهر روانه شد و نبرد سختی در آنجا درگرفت. در این میان عباس میرزا از ترس اینکه جان فرزندانش که در صفوف اول جنگ بودند، به خطر نیفتد، به آن‌ها دستور عقب‌نشینی داد. این اشتباه او کل سپاهیان را بر این داشت تا گمان کنند دستور عقب‌نشینی برای همه سپاه صادر شده و از جنگ دست کشیدند و این باعث شد که نیروها متواری و پراکنده شده، بسیاری از آنان کشته شوند. با عقب‌نشینی سپاه ایران، عباس میرزا تلاش کرد تا نزدیکی رود ارس، سپاه آشفته را ساماندهی کند. در این هنگام روس‌ها به شهرهای ایروان و تفلیس دست به حمله دوباره زدند و باز لشکر ایران به مقابله با آن‌ها پرداخت و توانست روس‌ها را شکست دهد و به عقب‌نشینی وادار سازد. پس از این اتفاق شاه قاجار باز هم میدان جنگ را ترک کرد و به پایتخت بازگشت و همین بازگشت دوباره او به حمله دوباره روس‌ها به ایران منجر شد و به دلیل مشکلاتی همچون کمبود آذوقه در میان سپاه، روسیه توانست شکست سنگینی به ایران وارد سازد و مناطق زیادی را تسخیر کند، تا آنجا که تا تبریز هم رسیده و پس از اشغال آن، به اذیت و آزار مردم پرداخت. نایب‌السلطنه باز هم با حس شکستی که داشت، مجبور شد صلح با روسیه را بپذیرد.

مدتی بعد عهدنامه‌ای ننگین‌تر از گلستان با عنوان عهدنامه ترکمانچای میان ایران و روسیه بسته شد که به موجب آن، ایران باید علاوه بر ایالت‌های داده‌شده به روسیه در عهدنامه گلستان، مناطق ایروان، نخجوان و اردوباد را نیز به روسیه بدهد و رود ارس نیز مرز میان دو کشور شود. از سوی دیگر ایران حق کشتیرانی در دریای خزر را نداشته باشد. (شمیم، ۱۳۸۹: ص ۹۴-۹۶)

عهدنامه ترکمانچای شکست سنگین‌تری برای ایران به همراه داشت؛ به اندازه‌ای که نه تنها شاه و نایب‌السلطنه بلکه عالمان و مجتهدان دینی نیز بار سنگینی این شکست را بر دوش کشیدند؛ اما علی‌رغم این شکست، این جنگ عرصه حضور مستقیم عالمان دینی در صحنه نبرد بود و نشان داد که آنان تا چه اندازه در عرصه اجتماع حضور جدی از خود نشان می‌دهند. در ادامه به دو تن از مهم‌ترین این عالمان که در جنگ، حضور شایسته‌ای از خود نشان دادند، اشاره می‌شود.

### سیدمحمد مجاهد؛ مجتهد پیش‌رو در مقام عمل

سیدمحمد طباطبایی که بعدها به‌خاطر حضور مستقیم خود در صحنه نبرد ایران و روس به سیدمحمد مجاهد معروف شد، از مجتهدین و مراجع بزرگ تشیع در عراق بود که در سال ۱۱۸۰ قمری در کربلا متولد شد. پدرش سیدعلی طباطبایی از شاگردان برجسته وحید بهبهانی بود که بعدها داماد او نیز شد و به این ترتیب سیدمحمد، نوه دختری وحید بهبهانی است.

سیدمحمد علاوه بر شاگردی پدرش، از جلسات درس سیدبحرالعلوم در کربلا استفاده کرد و داماد او نیز شد؛ اما



سیدبحرالعلوم هفت سال پس از درگذشت وحید بهبهانی دار فانی را وداع گفت و سیدمحمد رهسپار نجف شد تا از درس‌های شیخ‌جعفر کاشف‌الغطا استفاده کند. شاید حضور در کنار این عالم فعال و پیگیری رفتارهای اجتماعی و سیاسی او بود که سیدمحمد را متوجه اوضاع و زمانه خود کرده تا درباره حرکت‌های سیاسی و اجتماعی زمان خود غافل نماند.

سیدمحمد کمی بعد به اصفهان مهاجرت کرد و سیزده سال در اصفهان مقیم شد. درباره علت مهاجرت او دلایل مختلفی ذکر شده؛ از جمله اینکه حملات متعدد و غارتگری وهابیان به کربلا فضا را برای حضور مؤثر عالمان تنگ کرده بود؛ لذا سیدمحمد تصمیم گرفت مدتی به ایران مهاجرت کرده و ساکن اصفهان شود. اما سیدمحمدن امین دلیل دیگری برای این مهاجرت ذکر می‌کند: «پدرش [سیدعلی طباطبایی] یقین کرده بود که سیدمحمد از او اعلم است. لذا تصمیم گرفت تا فرزندش در کربلاست فتوا ندهد، سیدمحمد وقتی این را متوجه شد، به اصفهان هجرت کرد.» (امین، ۱۴۰۶: ص ۴۴۳)

در زمان اقامت سیدمحمد در اصفهان، حوزه علمیه اصفهان به دلیل حضور شاگردان وحید بهبهانی از غنای کافی برخوردار بود و عالمانی همچون محمد اصفهانی، تقی اصفهانی و سیدمحمدباقر شفتی در آنجا حضور داشتند. سیدمحمد نیز از این امکان استفاده کرده و به تدریس و تألیف در آن فضا مشغول شد. حضور سیدمحمد در حوزه اصفهان چنان مؤثر بود که حتی به عالمان ساکن اصفهان نیز اعتبار بخشید. مشهور است که یکی از دلایل شهرت سیدمحمدباقر شفتی که از مراجع بزرگ اصفهان بود، تأییدی است که از جانب سیدمحمد به او ابراز شد. به این ترتیب که از سیدمحمد پرسیدند که آیا سید شفتی فردی مجتهد و عالم است یا نه؟ و او نیز در جواب بیان کرد: «شأن او بالاتر از آن است که من او را تأیید کنم؛ بلکه از او بپرسید که آیا سیدمحمد مجتهد است یا نه.» (تنکابنی، ۱۴۰۰: ص ۱۴۳)

سیدمحمد پس از سیزده سال حضور در اصفهان به دلیل فوت پدرش به کربلا بازگشت و پس از مدتی ساکن کازمین شد و تدریس و تألیف خود را در آنجا ادامه داد و در آن اوضاع به‌صورت خاص مرجعیت و رهبری شیعیان را عهده‌دار شد.

در این سال‌ها بود که آتش جنگ دوم ایران و روس درحال برافروختن بود و تجاوز قوای روس به شهرهای مسلمان‌نشین شمال شرق ایران و اذیت و آزار ساکنان آن روزبه‌روز شدت گرفت. فشار و سختی چنان بر مسلمین شدت یافت که عده‌ای از آنان دست به دامن سیدمحمد شده و از او درخواست کمک و یاری کردند. سیدمحمد از وضعیت حاکم بر مسلمانان و شهرهای آنان آزرده‌خاطر شد و در پی درخواست یاری آنان، به فتحعلی‌شاه نامه نوشت و از او خواست تا درباره این وضعیت و مقابله با تجاوز روس‌ها چاره‌ای بیندیشد و در غیر این صورت خود، شخصاً در

دفاع از حق این مردم قیام خواهد کرد. عباس‌میرزا که مدت‌ها در اندیشه فراهم کردن زمینه نبردی جدید با روسیه و جبران شکست جنگ اول با آنان بود، از این فضا استفاده کرده و از سیدمحمد و دیگر علما درخواست کرد تا رساله جهادیه نوشته و مردم را به شرکت در جهاد علیه روسیه تشویق کنند. نامه‌های عباس‌میرزا به آصف‌الدوله، گویای اهمیت حضور فردی چون سیدمحمد مجاهد در آغاز جنگ با حکومت روسیه است.

عباس‌میرزا در نامه اول خود چنین نوشت: «آمدن او [سیدمحمد مجاهد] هم در این وقت که ایلچی [روسیه] می‌آید، یکی از نتایج اقبال بی‌زوال است؛ چراکه اگرچه، آنچه حالا منظور نظر همایون می‌باشد و ما هم مکرر عرض کرده‌ایم اقدام به کار بشود، وجود او یکی از اسباب و اظهار و اصرار او و علمای اسلام در کار جهاد و غزا در نظر روسیه و همه دولت‌ها عذر کلی است و الا ایلچی می‌آید سخن تازه داشته باشد که مصلحت پذیرفتن آن بهتر از مصلحتی باشد که حالا دیده‌اند، باز اصرار او و ائمه و علمای اسلام را اسباب منت کلی روسیه می‌توانند کرد. خلاصه بحمدالله تعالی آنچه شده و می‌شود، همه تأیید بخت و اقبال شاهنشاهی می‌باشد.» (قائم‌مقام فراهانی: ص ۴۸ و ۴۹)

عباس‌میرزا همچنین در نامه دوم خود به آصف‌الدوله چنین می‌نویسد: «آمدن جناب معزی الیه [سیدمحمد مجاهد] در این وقت مفید فایده کلیه است؛ چراکه اگر صلح را مضبوط کند، منت‌ها بر سر روسیه می‌توان گذاشت که با آمدن او و شورش اهل اسلام، باز مصالحه را بر هم نزدیک و اگر جنگ را شروع نماید، حرف او اثر کلی خواهد کرد و وجود او سبب شوق و شور مردم خواهد بود؛ چنانکه می‌بینیم، مردم تا شنیده‌اند او به دربار همایون می‌آید، شوری عظیم در دل‌های مردم افتاده... چون این خاصیت از آمدن معزی الیه می‌باشد. صلاح این است که ایشان دولت او را اعظم بسیار دهند و به قول عوام، هول عظیمی نکنند و قدغن شود که در راه‌ها به هر شهر می‌رسد، ملاها با چاوش و علم استقبال کنند و همچنین از دارالخلافه، ملاها به این وضع و شاهزاده‌ها به طریق خودشان استقبال نمایند که اگر این عظم را برای مصلحت کار به او ندهند، نه در صورت صلح از نشیندن حرف او منتی به روسیه می‌توان [گذاشت] نه در صورت جنگ، حرف او برای مردم خودمان مایه‌ای و آمدنش برای روسیه باعث حرف خواهد بود. جناب معزی الیه مردی است ملا و ضعیف و اسباب جلالش دو سر ملا و سید فقیرند و عظم جلوه آن بسته به این طورهاست که بشود. باری تفنگ خوبی پر شده، اگر خوب خالی بشود. چون طالع شاهنشاهی اسباب همه کارها را آماده نموده و می‌نماید.» (همان: ص ۵۰ و ۵۱)

در میانه درگیری دوباره ایران و روسیه، سیدمحمد مجاهد به همراه برخی علمای دیگر همچون آیت‌الله محمدجعفر استرآبادی، ملامحمدتقی برغانی، میرزا عبدالوهاب قزوینی، ملااحمد نراقی، سیدنصرالله استرآبادی، سیدمحمد قزوینی، سیدعزیزالله مجتهد طالشی و آخوند ملامحمد مامقانی به تبریز آمدند و در میدان جنگ حضور یافتند. آنچنان که گزارش شده، آنان ابتدا به قزوین وارد شده و در آنجا استقبال خوبی از این عالمان به عمل می‌آید و برخورد اولیه عموم با فردی همچون سیدمحمد چنان بود که وقتی او از حوض مسجد بزرگ قزوین وضو می‌گرفت، بیشتر مردم آب حوض را برای تیمن و تبرک می‌بردند (مدرس تبریزی، ۱۳۶۹: ص ۴۰۱) و لذا سیدمحمد با این وضعیت وارد تبریز شد و در آنجا به وعظ و تشویق مردم و سپاه در جنگ پرداخت و به سبب حضور فعالانه‌اش در این عرصه، لقب مجاهد گرفت. با این احوال دیری نپایید که اقبال عموم به این عالم بزرگ رو به زوال رفت و به سبب شکست‌هایی که از ناحیه روس به ایران وارد می‌آمد، بسیاری تیر اتهام و کینه خود را متوجه عالمانی همچون سیدمحمد کرده و آنان را مسئول حمله و شکست و مصیبت‌های واردآمده در جنگ می‌دانستند. برخورد بد بعضی از آن‌ها تا حدی بود که به او دشنام بسیاری داده و مورد توهین و تمسخر و طعنه فراوان قرار دادند. سیدمحمد آزرده‌خاطر و دل‌شکسته از این برخوردها و همچنین دل‌تنگی از سست‌رأی بودن شاه ایران و نبود مدیریت مناسب در جنگ، تبریز را ترک کرد و رهسپار نجف شد. او در قزوین به‌شدت بیمار شد و این بیماری در نهایت باعث درگذشت این عالم بزرگ شد و پیکر او برای دفن به کربلا منتقل شد.

سیدمحمد مجاهد عالمی بود که به تمام معنا سعی کرد دغدغه‌های اجتماعی خود را در عرصه عمل پیاده کند و بیش از آنکه در این عرصه به نظریه‌پردازی دست بزند، تلاش کرد آن را تحقق بخشد و هرچند در نهایت آن‌گونه که شایسته بود، نتیجه لازم را از این کار خود به‌دست نیاورد، تلاش و حضور مستقیم و مجاهدانه او در مقاله علمی دغدغه‌مند در این عرصه چشمگیر است. به هر حال این عالم بزرگ در طول حیات خود علاوه بر آنچه که ذکر شد، شاگردانی

همچون شیخ انصاری، سیدابراهیم موسوی قزوینی و شریف‌العلمای مازندرانی را تربیت کرده و آثار مهمی همچون مفاتیح‌الاصول را تألیف کرد.

### ملا احمد نراقی؛ آغاز سنجش نظریه ولایت فقیه

ملا احمد نراقی از جمله مؤثرترین روحانیون حاضر در دوره جنگ ایران و روس بود که حتی شخصاً در این جنگ‌ها شرکت کرد و لباس رزم پوشید. احمد بن ملامهدی نراقی در سال ۱۱۸۵ در شهر نراق از توابع کاشان متولد شد. پدرش ملامهدی نراقی از بزرگ‌ترین علمای عصر خود بود و در علوم فقه، ریاضی، فلسفه و نجوم دستی توانا داشت. ملا احمد نراقی در ۱۲۰۵ق به عتبات رفت و در حلقه درس بزرگانی چون وحید بهبهانی، سیدمهدی بحرالعلوم، شیخ جعفر کاشف‌الغطا و سیدعلی طباطبایی تحصیل کرد. (سپهر، ۱۳۵۳: ص ۸۴)

او به دلیل استعداد شگرفش در کسب علوم دینی به یکی از بزرگ‌ترین فقهای عصر خود تبدیل شد و قدرت علمی‌اش تا آنجا بود که صاحب ناسخ‌التواریخ او را فحل علمای ایران می‌داند و در جایی دیگر «از تمامت علمای اثنی عشریه به فضیلتش زیادتر» می‌خواند. شیخ مرتضی انصاری عالم بزرگ دو سده اخیر شیعه هم پس از سه سال شاگردی نراقی در کاشان حوزه درس او را از دیگر حوزه‌های درس ایران سودمندتر دانسته است. (حائری، ۱۳۹۴: ص ۳۳۳)

درباره رابطه نراقی و فتحعلی‌شاه قاجار مواردی دیده می‌شود که نشان می‌دهد که میان این دو رابطه‌ای حسنه برقرار بوده است. این امر تا این حد بوده که نراقی دو کتاب معروفش معراج‌السعادة و وسیله‌النجاه را به او هدیه کرده و در برخی از کتاب‌هایش از شاه قاجار تمجید می‌کند. فتحعلی‌شاه نیز احترام زیادی برای این عالم بزرگ قائل بوده و هرگاه به کاشان می‌رفت، با او در خانه‌اش یا در باغ فین ملاقات می‌کرد. حتی مدرسه بزرگی را در وسط شهر کاشان ساخت و به نراقی هدیه کرد.

البته باید دانست این رابطه حسنه نراقی با شاه قاجار بیش از آنکه ناشی از تأیید او باشد، مربوط به وضعیت خاص دوره نراقی و جنگ‌های خارجی و دشمنان داخلی بوده که هر کدام با عناوینی چون شیخیه، اخباریه، صوفیه و... قصد داشتند نفوذ علما را در میان عامه مردم و طبقه حکومت از میان ببرند؛ اما باید اشاره کرد که نراقی هیچ‌گاه به صورت خاص در بحث‌های نظری خود، حکومت زمان را تأیید نکرد و حتی در باب جاثربودن حکومت اشاراتی هم داشته است و درباره برخی رفتارهای تند او با فتحعلی‌شاه، گزارش‌هایی ذکر شده است؛ از جمله اینکه زمانی به دستور نراقی چند کارگزار ظالمی که فرستاده شاه به کاشان بودند، اخراج شدند. فتحعلی‌شاه با شنیدن این خبر خشمگین شده و نراقی را به تهران احضار کرده و در جمع به او گفت: «شما در وضع مملکت اخلال می‌کنید.» نراقی هم آستین‌هایش را بالا زد و درحالی که دست‌هایش را به سوی آسمان بلند کرد، گفت: «بار خدایا این سلطان ظالم، حاکم ظالمی را بر مردم قرار داد و من رفع ظلم کردم و این ظالم بر من عصبانی است.» و بعد هم خواست که لب به نفرین باز کند که در این میان فتحعلی‌شاه از جای خود بلند شد و از او عذرخواهی کرد و به دستور او برای کاشان والی جدیدی تعیین کرد. (تنکابنی، ۱۳۸۶: ص ۱۳۰)

نراقی در جنگ اول ایران و روس از جمله اشخاصی بود که رساله جهادیه نوشت و در این راستا هم در دوره دوم جنگ‌های ایران و روس حضور داشت و حتی فتوای جهاد صادر کرد. به دستور انگلستان از نراقی خواسته شد که حکم جهاد خود را لغو کند و از جنگ کناره بگیرد؛ ولی او هرگز فتوای خود را پس نگرفت.

باین‌حال نراقی پس از شکست ایران در دوره دوم جنگ ایران و روس تحلیلی کرد که از زبان شاگردش شیخ انصاری چنین نقل شد: «ما مسلمانان در ابتدای جنگ پیروز بودیم؛ اما نمی‌دانم روی چه جریاناتی یک شب اللهیارخان بجنوردی که میزبان من بود، نزد ما آمد و گفت: با زدوبندی که میان دولت روسیه و عباس‌میرزا به عمل آمده، فردا قسمتی از لشکر ایران خود را شکست‌خورده نشان خواهد داد و سبب شکست بقیه سپاه خواهد گردید؛ لذا برای علما اسب‌های تندرو تهیه و نزدیک چادرهایشان آماده کرده‌ایم. به محض دیدن چنین وضعیتی برای نجات خود بر اسبان سوار شوند و فرار را بر قرار ترجیح دهند تا خدای نخواستگی زبانی به وجود مبارکشان نرسد و فردا چنین قضیه‌ای پیش آمد و ما سوار شدیم و فرار کردیم و در این فرار و عقب‌نشینی رنج‌های بسیار تحمل نمودیم.» (سبط الشیخ، ۱۳۷۲: ص ۵۹)

### نراقی و ولایت فقیه

نراقی علی‌رغم رابطه نزدیک با دربار و شرکت در جنگ‌های ایران و روس، هیچ‌گاه در باب بحث نظری با موضوع حق حکومت و حدود مسئولیت آن و صفات و ویژگی‌های فرمانروای شایسته در بیان باور فقه شیعی و در نامشروع‌شناختن هر حکومتی در دوران غیبت جز حکومت فقیهان عادل و شایسته درنگ نکرده است.

می‌توان گفت که نراقی بعد از ابوالصلاح حلبی اولین فقیه‌ای است که رساله‌ای مستقل در باب بحث ولایت فقیه نوشت و در کتاب *عوائد‌الایام* که ۸۸ عئده فقهی و اصولی دارد، یک عئده را به ولایت فقیه اختصاص داده و زوایای این اندیشه را به گونه‌ای مستقل و مستقیم به بحث گذاشته است.

البته نراقی در اصل مسئله سخن تازه‌ای ارائه نکرده؛ ولی در شرح و تدوین آن، همچنین گردآوری دلایل، به‌ویژه روایات این باب، از فقهای گذشته پیشی گرفت و باعث شد بحث‌های سیاسی و توسعه و تعمیق آن تمرکز یابد. او در این عئده چنین بیان می‌کند:

«هیچ‌کس بر دیگری ولایت ندارد، مگر آنکه از سوی خدا، پیامبر ﷺ و یا یکی از اوصیای او در موردی بر دیگری ولایت یابد و البته این فقیهان هستند که در روزگار غیبت امام دوازدهم شیعیان ﷺ فرمانروا و نایب امام هستند.» (نراقی، عئده ۵۴، ص ۱۸۷)

سپس بحث خود را این‌گونه ادامه می‌دهد:

«حوزه ولایت فقهی به گستردگی حوزه قدرت و اختیار و ولایت پیامبر ﷺ و امام ﷺ است؛ مگر آنکه دلیلی روشن موردی را از اختیار فقیه مستثنی کند. از سوی دیگر هر کاری که مربوط به امور دین و دنیای مردم است، ناچار باید آن را انجام داد و نه تنها از نظر عقلی، که از نظر شرعی و رسم و عادات و دیگر جنبه‌های گوناگون راه‌گزینی از آن‌ها نیست؛ زیرا (امور المعاد و المعاش) فرد یا جامعه و (انتظام امور دین و دنیا) به آن بستگی دارد. افزون‌براین دستور خداوند بر اجرای آن صادر شده و از همه مهم‌تر جلوگیری از ضرر و عسرو حرج را برای مسلمین به همراه دارد. حال اگر فردی ویژه برای انجام کاری که مربوط به امور دین و دنیای مردم است، برگزیده نشده باشد، انجام آن کار، خودبه‌خود در وظایف فقیه قرار می‌گیرد و بر او واجب است که مسئولیت‌های انجام وظیفه و کار فردی یا اجتماعی را برعهده گیرد.» (همان: ص ۱۸۷) ◻

### منابع

۱. امین، محسن، *اعیان الشیعه*. بیروت: دارالتعارف للمطبوعات، ۱۴۰۶.
۲. تنکابنی، محمد بن سلیمان، *قصص العلماء*، ترجمه محمد رضا بزرگر، عفت کرباسی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۴۰۰.
۳. حائری، عبدالهادی، *نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب*. تهران: امیرکبیر، ۱۳۹۴.
۴. سبط الشیخ، ضیاء‌الدین، *زندگی نامه استاد الفقها شیخ انصاری*. تهران: سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۲.
۵. سپهر، محمدتقی، *ناسخ‌التواریخ*. تهران: امیرکبیر، ۱۳۳۷.
۶. شمیم، علی اصغر، *ایران در دوره سلطنت قاجار*. تهران: بهزاد، ۱۳۸۹.
۷. علوی شیرازی، میرزا محمد هادی، *دلیل‌السفر: سفرنامه میرزا ابوالحسن خان شیرازی (ایلچی) به روسیه*. تهران: دنیای کتاب، ۱۳۶۳.
۸. فراهانی، قائم‌مقام، *نامه‌های پراکنده قائم‌مقام فراهانی*، به کوشش جهانگیر قائم‌مقامی. تهران: بنیاد فرهنگ ایران.
۹. مفتون دنبلی، عبدالرزاق، *مآثر السلطانیه*. تهران: روزنامه ایران، ۱۳۸۳.
۱۰. مدرس تبریزی، میرزا محمدعلی، *ریحانه الادب*. تهران: انتشارات خیام، ۱۳۶۹.
۱۱. نراقی، احمد بن محمد مهدی، *عوائد‌الایام*. قم: بوستان کتاب، ۱۳۷۵.





نظرات و پیشنهادات خود را با ما در میان بگذارید

[rouyeshandisheh@gmail.com](mailto:rouyeshandisheh@gmail.com)





■ یکی از موضوعاتی که بسیار مهم است و می‌توان این را مطرح کرد، مسئله حکمرانی اسلامی است. حکمرانی در منطق اسلام از بن و بنیاد با حکمرانی‌های رایج جهان متفاوت است؛ نه شبیه سلطنت است، نه شبیه ریاست جمهوری‌های امروز دنیا است، نه شبیه فرماندهی‌ها است، نه شبیه رؤسای کودتاگر است؛ شبیه هیچ کدام از اینها نیست؛ یک چیز خاصی است متکی به مبانی معنوی. سبک حکمرانی اسلامی این است:

مردمی بودن، دینی بودن، اعتقادی بودن، اشرافی نبودن، مسرف نبودن، ظالم نبودن؛ نه ظالم [و نه مظلوم].

(بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری ۱۴۰۰/۱۲/۱۹)