



مرکز مطالعات پارلمان

# ماهنامه مطالعات پارلمان

کارآمدی مجلس، کارآمدی حکمرانی

سال اول | شماره پنجم | بهمن ۱۴۰۱

✓ **مولدسازی، پاسخی کوتاه مدت یا بلندمدت به چالش های نظام بودجه ریزی**

✓ **راه دشوار مولدسازی، از بخش خصوصی مولد تا مافیای اقتصادی غیرمولد**

✓ **دیوان محاسبات مستقل یا وابسته؟**

✓ **راهبردهای مقابله با مصوبه اخیر پارلمان اروپا**

✓ **گزارشی از حضور بر خط در نشست دانشگاه اتریش هلند**



درگاه ارتباطی ما با مخاطبان ارجمند  
[t.me/parliamentary\\_studies](https://t.me/parliamentary_studies)



انديشكده حكمراني شريف



## شناسه اثر:

|                |   |
|----------------|---|
| عنوان          | ماهنامه مطالعات پارلمان   |
| شماره شاپا     | ISSN2980-8588   |
| صاحب امتیاز    | انديشكده حكمراني شريف   |
| مدیرمسئول      | دکتر مهدی زینالو  |
| سرديير         | عاطفه مرادی اسلامی  |
| نویسندگان      | قاسم اصولی، محدثه سروش بیگدلی، مریم سادات سیدکریمی، حدیثه ربیعی، عاطفه مرادی اسلامی |
| نوبت و سال چاپ | اول، ۱۴۰۱   |

# فهرست

- ✓ **سرمقاله: کارآفرینی سیاستی در دوران گذار به آینده‌ای جدید** ۳
- ✓ **مولدسازی** ۴  
پاسخی کوتاه مدت یا بلندمدت به چالش‌های نظام بودجه‌ریزی؟!
- ✓ **راه‌دشوار مولدسازی** ۸  
از بخش خصوصی مولد تا مافیای اقتصادی غیرمولد
- ✓ **دیوان محاسبات مستقل یا وابسته؟** ۱۰
- ✓ **مصوبه اخیر پارلمان اروپا** ۱۳  
پیشران‌ها، پیامدها و راهبردهای مقابله با آن برای تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران
- ✓ **تجربه اتحادیه اروپا در قانونگذاری مشارکتی** ۱۸  
گزارشی از حضور بر خط در نشست دانشگاه اثر پشت هلند



## کارآفرینی سیاستی در دوران گذار به آینده‌ای جدید

از آنجایی که سیاست‌گذاران تمایلی به اتخاذ سیاست‌هایی ندارند که از نظر آنها ریسک‌آفرین است، کارآفرینان سیاست اغلب باید این تصور را ایجاد کنند که طرح سیاستی بدیع هم از نظر سیاسی و هم از نظر اداری امکان‌پذیر است. چنین راهبردی ممکن است شامل ارائه یافته‌های تجربی و اطلاعات به سیستم باشد. همچنین می‌تواند شامل راه‌اندازی برنامه‌های آزمایشی برای نشان دادن امکان‌سنجی راه‌حل باشد. استراتژی هر چه که باشد، کارآفرینان، مسئول به حداقل رساندن ریسک‌های درک شده و آسان‌تر کردن سیاست‌گذاران برای همراهی با یک برنامه جدید هستند. در چندماه اخیر، کشور شاهد برگزاری انواع نشست‌ها و برگزاری رویدادهای مختلف با محوریت طرح‌ایده‌های ایجابی حول محور مطالبات عمومی صحنه اعتراضات اجتماعی بود؛ با این حال به نظر می‌رسد دست صاحب‌نظران ماهنوز از ایده‌های ایجابی و طراحی ارزش مناسب خالیست و برنامه‌های ترویجی بیشتر به کلیات می‌پردازند.

شاید همینک وقت آن رسیده باشد که ترسیم تصویر آینده و هزینه-فایده تغییرات مطلوب در دستور کار اتاق‌های فکر قرار بگیرد. تصویری که داده‌های آماری موید، تجربیات اجرایی واقع‌بینانه و ارزش‌های اجتماعی اصیلی را به نمایش بگذارد.

امروزه جهان سیاست‌آبستن چالش‌های بزرگ سیاستی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است و شاید بتوان گفت که اصول و روش‌های سنتی خط‌مشی‌گذاری و سیاست‌پژوهی توان مدیریت شرایط فعلی را ندارد، به همین جهت برخی معتقدند که سیاست‌گذاری نیاز به نوآوری‌های تحول‌آفرین در عرصه‌های اجتماعی دارد، به گونه‌ای که با مشارکت‌پذیر کردن فرایند سیاست‌گذاری امکان تشریک مساعی و حل چالش‌های سیاستی را فراهم‌آید.

سیاست‌گذاری جدید در حوزه‌های خاص اغلب دوره‌های طولانی ثبات را تجربه می‌کند که با لحظاتی از تغییرات ناگهانی و قابل توجه قطع می‌شود. با مگاترو و جونز در نظریه تعادل نقطه‌ای خود، معتقدند که ثبات سیاستی به شیوه‌ای افراط‌گونه، به تبع انحصارهای سیاستی، توسط افرادی کنترل می‌شود که برای ارتقای تصاویر مثبت از تنظیمات سیاستی فعلی تلاش می‌کنند درخواست‌های تغییر را منحرف می‌کنند. بنابراین وظیفه حامیان تغییر سیاست این است که موضوعات سیاست‌گذاری را به عرصه عمومی بیاورند و علاقه به تغییر را برانگیزانند. چالش برای کسانی که به دنبال چنین تغییری هستند، تضعیف تصاویر سیاست فعلی موجود و ایجاد تصاویر جدیدی است که بر مشکلات عمده و چرایی پایدار نبودن وضعیت موجود تأکید می‌کند. بنابراین تصویرسازی دقیق و حساب شده از آینده مطلوب در حوزه‌های سیاست‌گذاری ماموریت ویژه کارآفرینان سیاستی است.

سردبیر  
بهمن ۱۴۰۱





# مولدسازی

پاسخی کوتاه مدت یا بلندمدت به  
چالش‌های نظام بودجه ریزی؟!

محدثه سروش بیگدلی  
دانشجوی دکتری حقوق عمومی



۴ دقیقه





به دلیل نبود سیاست باز بینی سالانه و دوره ای هزینه کرد سازمان های بودجه بگیر، پاسخگویی و نظارت لازم بر تصمیم های بودجه ای نهادها و نحوه عملکرد آن ها رخ نمی دهد. هم چنین زمانی که قانون بودجه تصویب می شود، در نهایت فرایند تخصیص موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه دارای اختیار تام اجرایی در تخصیص می شود و این در حالی است که تجربه هر ساله نشان دهنده تفاوت چشم گیر اعداد تصویب شده و اعداد محقق شده است. مصداق بارز این مسئله در اجرا شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت است که در سال ۱۴۰۰ تصویب شده است اما در بسیاری از موارد مانند معافیت های مالیاتی و مبالغ حمایتی برای خانواده های چند فرزندی، پیش بینی ردیف بودجه ای و تامین اعتبار لازم در لایحه بودجه ۱۴۰۲ صورت نگرفته است. در حالی که بودجه های سنواتی باید ترجمان مالی سیاست های کلان کشور باشند و زمانی که اتصال بین سیاست و اولویت نظام باردیف های بودجه ای رخ ندهد، نمی توان انتظار اجرایی شدن سیاست ها را داشت. در ساختار موجود بودجه ریزی و اختیارات مجلس و دولت، نمیتوان توقع داشت که به دلیل وجود تعارض منافع دو قوه در این فرایند، به اصلاحات ساختاری کلان دست بزنند.

با این حال در این ساختار موجود، محتوای مصوبه مولدسازی و آیین نامه اجرایی آن تحلیل می شود: بر اساس ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی، عواید حاصل از مولدسازی دارایی های دولت در دستگاه های مشمول، نزد خزانه داری واریز می شود و نیمی از مبالغ واریزی با تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور توسط خزانه بلافاصله به حساب تملک دارایی های سرمایه ای دستگاه مشمول ستادی یا استانی واریز می شود. مابقی وجوه مطابق تخصیص صادره در راستای مصوبات کمیته تخصیص موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه بر اساس قوانین بودجه سنواتی هزینه می شود. واستثنای این مورد مربوط به وزارت آموزش و پرورش و بهداشت است که تخصیص صد درصدی عواید حاصل از مولدسازی را دارند.

حکمرانی اقتصادی در گرو کیفیت بودجه ریزی هر نظام سیاسی است و چند سالی است که اصلاحات اقتصادی ایران توسط کارشناسان منوط به اصلاح ساختاری بودجه اعلام می شود. اما متأسفانه نظام بودجه ریزی و اصلاحات ساختاری آن دچار آسیب تعادل نامطلوب شده است، به این معنا که نقاط آسیب، مشکلات و راهکارها شناسایی و توصیف شده اند اما حلقه ی مفقوده این زنجیره انگیزه و عزم سیاسی همزمان دولت و مجلس است و به جهت تعارض منافع موجود در اصلاح ساختار بودجه و کاهش اختیارات نهادها، شاهد اقدامات کلان و موثر در ارکان ساختاری و کاهش کسری بودجه تا به حال ایم. تا زمانی که نظام بودجه ریزی ایران مبتنی بر روش های سنتی بودجه افزایشی و چانه زنی سیاسی باشد نمی توان امیدوار بود که سیاست ها و برنامه هایی از قبیل باز بینی هزینه ها، کاهش وابستگی به درآمدهای سرمایه ای و توسعه پایدار اجرایی شوند.

این در حالی است که شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا با هدف ایجاد ظرفیت برای شور و ایجاد همسویی عزم سیاسی برای حل مشکلات اقتصادی از جمله اصلاح ساختاری بودجه از سال ۱۳۹۷ تشکیل شده است. در آبان ۱۴۰۱ مصوبه مولدسازی دارایی های دولت توسط این شور تصویب شد که در این یادداشت به جز ایرادات مغایرت با قانون اساسی، عدم شفافیت و مصونیت که اخیراً صاحب نظران وارد کرده اند، ارتباط این مصوبه با اصلاحات ساختاری بودجه مدنظر است. در بند آغازین این مصوبه نیز به عبارت "در راستای اصلاح ساختار بودجه .... این متن به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا رسیده است" اشاره شده است. اما آیا واقعا اولویت اصلاح ساختاری بودجه که منجر به کاهش کسری بودجه و اصلاح فرایند بودجه ریزی شود، با محتوای این مصوبه و آیین نامه اجرایی آن تامین می شود و یا با ظرفیت موجود در این شورادر ایجاد اجماع سیاسی، اصلاحات مهمتر فرایندی و نهادی به همراه جرح و تعدیل اختیارات قوا در این چند سال انتظار می رفت؟ چالش اصلی در نظام بودجه ریزی ایران مربوط به عدم وجود نگاه میان مدت و بلند مدت در تصمیم گیری های مالی نهادها است به همین جهت نظام اولویت گذاری سیاست ها و تغییر آن ها در بازه های زمانی مختلف رخ نمی دهد. به این معنا که سیاستی در برهه ای از زیست اجتماعی و سیاسی کشور، دارای اولویت می شود اما به جهت روش بودجه ریزی سنتی و افزایشی، از هزینه کرد سایر بخش ها کم نمیشود و اولویت ایجاد شده به جهت نبود منابع مالی بر زمین می ماند و هم چنین

تهیه مصوبه مولدسازی دارایی های دولت (با پیش بینی مصونیت برای هیئت ۷ نفره و تسری این مصونیت به اشخاص حقیقی و حقوقی در آیین نامه اجرایی آن در حالی که تایید رهبری بر مصوبه همراه با تاکید مراقبت لازم نسبت به عملکرد هیات بود)، نگاه بلندمدت تری نسبت به اصلاح ساختاری بودجه ارائه می داد و در شرایط سخت اقتصادی کشور با ایجاد اجماع سیاسی موانع قانونی و ساختاری که ذکر شد را مورد مذاقه و اصلاح قرار می داد.

در واقع عواید حاصله از مولدسازی مجدد در چرخه فرایند تخصیص قرار می گیرد و در فرایند موجود تخصیص و نبود چارچوب و سنجه های ارزیابی عملکردی نهادها و سازمان ها، سرنوشت نهایی عواید حاصل از مولدسازی چه می شود؟ در واقع در این مصوبه منبع درآمد مشخص شده است اما مصارف آن نامعلوم است. در حالی که آنچه نیازمند قاعده گذاری است، نحوه هزینه کرد نهادها است و فرایند موجود تضمینی جهت سرمایه گذاری عواید مولدسازی بر اساس یک برنامه و آمایش توسعه ای همراه با اولویت های موجود کشور را ایجاد نمی کند.

نقد اصلی به عملکرد شورای هماهنگی سران قوا در مورد اقداماتی است که تاکنون برای اصلاح ساختار بودجه انجام داده است به ویژه مصوبه اخیر که در صورت اجرایی شدن بدون هدررفت منابع که مورد تردید بسیاری از متخصصان است، بیشتر راه درمان موقتی را برای کاهش کسری بودجه ارائه داده است. در حالی که اصلاحات فرایندی در تدوین، تصویب و نظارت بر اجرای آن به عنوان چرخه ای مالی و برش یکساله برنامه های دولت، دارای اولویت است. راهکارهایی از قبیل بودجه ها و برنامه های میان مدت به عنوان نظم دهنده اختیارات تصویبی و تخصیصی قوا مغفول مانده است و قوانین برنامه توسعه ۵ ساله نیز تاکنون نتوانسته است چنین عملکردی را در ساختار بودجه ریزی ایفا کند و هر دولتی با چارچوب و مدل های مدنظر خود به تنظیم برنامه های توسعه دست زده و در نتیجه شاهد عدم تحقق و موفقیت اکثر برنامه های توسعه بوده ایم. حتی در فرایند تهیه برنامه هفتم توسعه و اختلاف بین دولت و مجلس چالش نظام برنامه ریزی، بروز پیدا کرد. در حالی رئیس مجلس اصرار به تحویل برنامه توسعه داشت که ابتدائاً دولت بودجه ۱۴۰۲ را از قبل بدون تمديد مجدد برنامه ششم نوشته بود و در مرحله ی بعد اقدام به آماده سازی برنامه توسعه هفتم را کرد. هم چنین عدم تکامل نظام بودجه ریزی عملکردی در ساختار تدوین بودجه و شکست پروژه بودجه ریزی عملکردی سال ۱۳۸۰ و نهایتاً حذف پیوست چهار قانون بودجه ۱۴۰۱ در این خصوص مبین این مسئله است. ممکن است دلیل اصلی نیز مرتبط با ناکارآمدی و نداشتن استانداردهای اولیه نظام برنامه ریزی و تعریف برنامه و ارتباط آن با لویح بودجه باشد. در نتیجه از شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا انتظار می رفت به جای اقدام به





# راه‌دشوارمولدسازی

از بخش خصوصی مولد تا مافیای اقتصادی غیرمولد

شماره پنجم | بهمن ۱۴۰۱

مریم سادات سیدکریمی

دکتری علوم اجتماعی



۳ دقیقه





در خصوص موارد زیر کسب اطمینان صورت گیرد:

- از آنجاکه حتی اساتید اقتصادی معتقد به بازار آزاد، رشد بخش خصوصی در ایران را عمدتاً مربوط به بخش غیرمولد می‌دانند (طیبیان، غنی‌نژاد و عباس‌علی‌کمر، ۱۳۹۱: ۱۲۳)، آیا بخش مولد خصوصی در ایران، توان و ظرفیت جذب این حجم از دارایی‌ها را دارد، یا چنین مواهبی قرار است نصیب بخش خصوصی غیرمولد و سوداگر شود که نه تنها نقشی در تولید ندارند، بلکه از موانع رشد آن محسوب می‌شوند؟

- بررسی تجارب قبلی خصوصی سازی در ایران، دولت را در اتخاذ روش‌هایی که حقیقتاً منجر به «مولدسازی» دارایی‌ها در روند واگذاری شوند، یاری خواهد کرد. تجارب قبلی به‌مانند می‌دهند که جریان خصوصی سازی تا به امروز نه تنها منجر به کاهش میزان دخالت دولت در اقتصاد نشده، بلکه آن را افزایش داده است. در واقع یکی از دلایل یا نتایج خصوصی سازی، کاهش میزان دخالت دولت در اقتصاد است. خصوصی سازی به عنوان یک سیاست اقتصادی بر این فرض - هرچند اثبات نشده - استوار است که کارایی مالکیت و مدیریت خصوصی از نقطه نظر تخصیص بهینه منابع، بیشتر از بخش عمومی است. (کردزاده کرمانی، ۱۳۸۰: ۷۲-۷۳). با این همه، با وجود حجم بالای خصوصی سازی خصوصاً پس از سال ۱۳۸۵ (درصد دخالت دولت در اقتصاد، افزایشی است (در سال ۱۳۶۷: ۴۰ درصد و از سال ۱۳۷۱ تا کنون: بالای ۶۰ درصد) (مومنی، ۱۳۹۸: ۳۷). علت این امر چیست و چگونه می‌توان در واگذاری‌های جدید، چنین روندی را اصلاح کرد؟

همچنین از بررسی تجارب قبلی واگذاری اموال و واحدهای دولتی، می‌توان توفیق بخش خصوصی در مولدسازی آنها را دریافت. به نظر می‌رسد انجام پژوهشی جامع توسط یک تیم متخصص، نقاط قوت و ضعف را آشکار خواهد کرد.

بررسی تجربه قبلی همچنین در مورد تأثیرات اجتماعی خصوصی سازی، نکات فراوانی خواهد داشت. برای نمونه، پژوهشی که به سفارش سازمان خصوصی سازی انجام شده است، نشان می‌دهد که از میان ۴۴ شرکت واگذار شده تحت مطالعه به علت عدم ایفای تعهد حفظ سطح اشتغال در چند سال اول پس از واگذاری، نیروهای کار بیشتر شرکت‌ها در دوره پس از واگذاری کاهش یافته بود (مالجو، ۱۳۹۹: ۹۳-۹۴). اگر افزایش بیکاری، از جمله تأثیرات طرح مولدسازی باشد، این امر با وعده‌های افزایش اشتغال چگونه قابل جمع است؟

هرچند مصوبه مولدسازی، واکنش‌های مثبت و البته اکثرانفی بسیاری را از سوی کنشگران سیاسی و علمای اقتصادی به دنبال داشته، اما به نظر می‌رسد ارزیابی دقیق‌تر این مصوبه مستلزم آگاهی عمیق‌تر نسبت به انگیزه‌ها و رویه‌های اجرایی آن خواهد بود. از آنجاکه این آگاهی تفصیلی نسبت به موارد مذکور در حال حاضر در دسترس نیست، لذا یادداشت حاضر، با این فرض که هدف از چنین مصوبه‌ای، تقویت بخش خصوصی به منظور رشد اقتصادی بوده است، به بررسی الزامات چنین هدفی می‌پردازد. تلاش در جهت تقویت بخش خصوصی و محدود ساختن نقش دولت در اقتصاد، مسیری است که اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان پساشوروی، مایل به پیمودن آن بوده‌اند. در نتیجه در مورد مطلوبیت چنین رویکردی، در میان علمای مطرح اقتصادی نه در سطح جهانی و نه در سطح داخلی، نزاعی وجود ندارد. آنچه محل مناقشه است، روش‌های پیشبرد چنین هدفی است.

تجربه روسیه به ما خواهد گفت که صرف خارج ساختن اموال از دست دولت و واگذاری به بخش خصوصی، لزوماً منجر به «مولدسازی»، تقویت بخش خصوصی مولد و رشد اقتصادی نخواهد شد؛ چنانچه این کشور با اجرای غیراصولی، شتابزده، غیرشفاف و انحصاری برنامه خصوصی سازی، الیگارش‌ی قدرتمندی را ایجاد کرد که خود از مهمترین موانع برنامه‌های ضد فساد در دولت بود. در سال‌های دهه ۹۰ میلادی و در روند خصوصی سازی، رئیس‌جمهور روسیه جذاب‌ترین واحدهای مالکیت را به افراد نزدیک به خود منتقل کرد. مهمترین ابزار قدرت این گروه، ثروت‌های بی‌شماری بود که در بستر سیاست خصوصی سازی شتابزده، انحصاری و غیرشفاف توأم با لابی‌گری بدست آورده و از این طریق ضمن نزدیکی به حاکمیت و نفوذ سیاسی، توانستند پازل قدرت خود را با افزایش نفوذ رسانه‌ای کامل کنند (محمدی و کرامتی‌نیا، ۱۳۹۲).

در واقع اولین خطری که در مسیر خصوصی سازی غیرشفاف همراه با نظارت حداقلی و عدم پاسخگویی محتمل است، شکل‌گیری باندهای غیرمولدی است که با بهره‌گیری از منابع ثروت و قدرت، در مقابل هرگونه اقدامی برای نجات اقتصاد ایران، علیه فساد و علیه رشد گروه‌های غیرمولد ایستادگی خواهند کرد. در نتیجه به نظر می‌رسد چنانچه انگیزه این مصوبه، حقیقتاً «مولدسازی» از طریق بخش خصوصی است، لازم است ضمن رعایت شفافیت و قانونمندی در واگذاری‌ها،

- یکی از وظایف سازمان گسترش صنایع که در دهه ۱۳۴۰ در ایران تشکیل شد، گرفتن مدیریت از سازمان‌ها و شرکت‌های خصوصی زیان‌ده و انتقال آن به دولت بود، تا پس از رسیدن به سود و بهره‌وری، آن را به صاحبانش در بخش خصوصی بازگرداند (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۵۱-۳۰۹-۳۰۹). در واقع به نظر می‌رسد که اگر هدف اصلی تقویت بخش خصوصی است، نمی‌توان چنین روندی را به صورت معکوس پیمود و واحدهای دولتی زیان‌ده و غیرفعال را به بخش خصوصی منتقل کرد. به هر حال دولت نسبت به بخش خصوصی همواره دست بازتری دارد؛ می‌تواند با استخدام مدیران قوی‌تر، الزام ارگان‌های دولتی به تهیه نیازهای خود از میان محصولات یک واحد تولیدی، و نیز به کارگیری دستگاه دیپلماسی برای گسترش صادرات، به رشد یک واحد تولیدی خاص کمک کند. چنانچه دولت با همه این شرایط نتواند یک واحد دولتی را به بهره‌وری برساند، چگونه می‌توان از بخش خصوصی انتظار داشت چنین نقشی را ایفا کند؟

اما آنچه گفته شد، مبتنی بر این فرض بود که هدف از این مصوبه، تقویت بخش خصوصی و رشد اقتصادی حاصل از آن بوده است. با این همه، مفروضات دیگری را نیز می‌توان مبنا قرار داد (مثلاً انگیزه کسب درآمد، یا انگیزه انتقال اموال از قوه مجریه به سایر قوای حکومتی) که بحث مستقلی را می‌طلبد.





# دیوان محاسبات مستقل یا وابسته؟

عاطفه مرادی اسلامی 

۳ دقیقه 

شماره پنجم | بهمن ۱۴۰۱



فرایندهایی جهت جلوگیری از اعمال نفوذ دستگاه‌های اجرایی تدارک دیده شده است. گفته می‌شود که تعبیه دوره چهارساله معادل یک دور کاری مجلس می‌تواند به استقلال رئیس و دادستان و هیات‌های مستشاری کمک کند. اما باید دید که این تدارک‌های قانونی ضامن استقلال عمل دیوان در برخورد با تخلفاتی که بعضا با اعمال نفوذ نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه انجام می‌شود، هست؟ چرا که پاسخگویی تخصصی نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه و اعمال فشار بر دستگاه‌های اجرایی مبنی بر تخصیص منابع و انجام پروژه‌های عمرانی خود می‌تواند زمینه تخلفات مالی را ایجاد کند. ضمناً پرونده‌هایی با موضوع تخلفات مالی که در منتسب به نمایندگان مجلس بوده قبلاً سابقه طرح در هیات مستشاری داشته و این هیات اقدام به صدور رای پیرامون آن داشته است.

جالب است که در نطق پیش از رای‌گیری که توسط آقایان احمد رضا دستغیب و پژمان پشمچی زاده ایراد شده؛ جناب آقای دستغیب گفته است: «ما باید اولویت‌ها را مشخص کنیم و این اولویت‌ها نباید در ساختمان شیشه‌ای ونک تعیین شود بلکه اولویت‌ها باید در کمیسیون برنامه و بودجه و سایر کمیسیون‌ها مشخص شود... من از در دشمنان نمایندگان و مواجهاتی که در حوزه انتخابیه داریم مطلع هستم و می‌دانم چه زحمتی را برای به ثمر نشاندن یک پروژه متحمل می‌شوید لذا ادامه کار من با تعامل با نمایندگان خواهد بود.» همچنین ایشان با تاکید بر ضرورت حضور در شهرستان‌ها جهت انجام حسابرسی گفت: «تمام مدیران دیوان باید تا ریال آخر اعتبارات را در شهرستان‌ها هزینه کنند. من اجازه نمی‌دهم یک پروژه اگر اعتباری تخصیص یافته به بهانه رعایت استاندارد متوقف شود. رعایت استاندارد رفع فقر و تبعیض است.» با این اوصاف در این رویکرد بعید نیست که عملکرد کارکنان دیوان تحت الشعاع مصالح مدنظر نمایندگان قرار گرفته و اصول استقلال حسابرسی و دادرسی محل مناقشه باشد. در مقابل پشمچی زاده، معاون نظارتی مجلس و گزینه دیگر ریاست دیوان در نطق خود اینگونه گفته است: «دیوان محاسبات باید کارنامه هر کدام از دستگاه‌ها را با نگاه غیرسیاسی و بلکه ارزیابی تخصصی تهیه کرده و آن را ارائه کند. عدم اجرای قانون، تاخیر در اجرای قانون یا اجرای ناقص آن هر کدام دلایلی دارد که باید به صورت جداگانه بررسی شود.

به دنبال تغییر رییس دیوان محاسبات در دیماه امسال و در بازه انتخاب‌گزینه جایگزین در مجلس، نطق‌هایی در زمان معرفی نامزدها در صحن انجام گرفت که نشان دهنده دو دیدگاه به دنبال تغییر رییس دیوان محاسبات در دیماه امسال و در بازه انتخاب‌گزینه جایگزین در مجلس، نطق‌هایی در زمان معرفی نامزدها در صحن انجام گرفت که نشان دهنده دو دیدگاه پیرامون کارکرد و نسبت دیوان محاسبات با مجلس بود. حال فارغ از حواشی سیاسی این تغییر شاید بد نباشد که ضمن بررسی بخش‌هایی از این نطق‌ها، به این سوال پاسخ دهیم که حدود و ثغور استقلال عمل دیوان محاسبات چگونه است؟

در ابتدا باید گفت طبق قانون، دیوان محاسبات مؤسسه‌ای دولتی است که در امور مالی و اداری مستقل می‌باشد و زیر نظر مجلس شورای اسلامی به عنوان بازوی نظارتی آن عمل می‌نماید و اعتبار مورد نیاز آن با پیشنهاد دیوان و تایید کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی جداگانه در لایحه بودجه کل کشور منظور می‌شود. رئیس و دادستان دیوان محاسبات پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان مردم انتخاب می‌شوند. این دیوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هروجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظارت خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.

بنابراین علی‌رغم اینکه دیوان محاسبات، ذیل مجلس فعالیت داشته و باید گزارش سالیانه به مجلس ارائه دهد اما به تصریح قانون، این نهاد هم بودجه مستقلی در کنار اعتبارات مورد نیاز مجلس را دارا بوده که البته با هماهنگی کمیسیون برنامه و بودجه تعیین می‌شود و هم در جایگاه حسابرس، در محاسبات مالی بایستی مستقل عمل کند. ضمناً بررسی تخلفات مالی در هیات‌های مستشاری نیز بر اساس رویه‌های منصفانه و با استقلال عمل مستشار باید همراه باشد. قابل ذکر است که در قانون دیوان و آیین‌نامه استخدامی دیوان، ناظر به اصل استقلال رئیس، دادستان و کارکنان دیوان،

استفاده از فناوری‌های نوین و هوشمندسازی در دیوان محاسبات حائز اهمیت است. دیوان محاسبات با تعامل منطقی می‌تواند کمک حال دولت باشد.

قابل توجه است که در ابتدای سال ۲۷۳ نفر از نمایندگان مجلس طی بیانیه‌ای از اقدامات تحولی دیوان در دوره ریاست دوساله مهرداد بذریاش؛ به ویژه در زمینه ارائه گزارش عملکرد ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای اولین بار، گزارش‌های مستمر نظارت بر اجرای قوانین بودجه سال ۱۴۰۱-۱۴۰۰ کشور در مقاطع زمانی ۲ ماهه که مورد تقاضای نمایندگان مجلس شورای اسلامی بود و همچنین ارائه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور به انضمام ۲۱ فقره گزارش‌های خاص تحلیل در اجرای اصل ۵۵ قانون اساسی و بندج ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور و بندیک ماده ۲۱۹ آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای نخستین بار ۶ ماه زودتر از موعد مقرر قانونی، تقدیر به عمل آورده بودند.

در نهایت در دیماه امسال، با کوچ بذریاش به وزارت راه و شهرسازی، احمد رضا دستغیب، استاد دانشگاه و نماینده حوزه انتخابیه شیراز در دوره هشتم و نهم مجلس شورای اسلامی با ۱۴۱ رای از مجموع ۲۵۳ رای، به ریاست دیوان محاسبات کشور انتخاب شد.

امید است که این اقدامات تحولی در راستای هوشمندسازی و چابک سازی دیوان محاسبات، ابتر نماند و ادامه یابد.





## مصوبه اخير پارلمان اروپا:

پيشران ها، پيامدها و راهبردهاى مقابله با آن  
برای تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران

شماره پنجم | بهمن ۱۴۰۱

قاسم اصولی  
دکتری روابط بین الملل



۱۰ دقیقه





و در ادامه به تبعات و در نهایت به راهبردهای لازم جهت تقویت امنیت ژئوپلیتیکی و اقتصادی کشور اشاره شود.

## ۱- پیشران‌های تصویب قطعنامه ضد ایرانی پارلمان اروپا

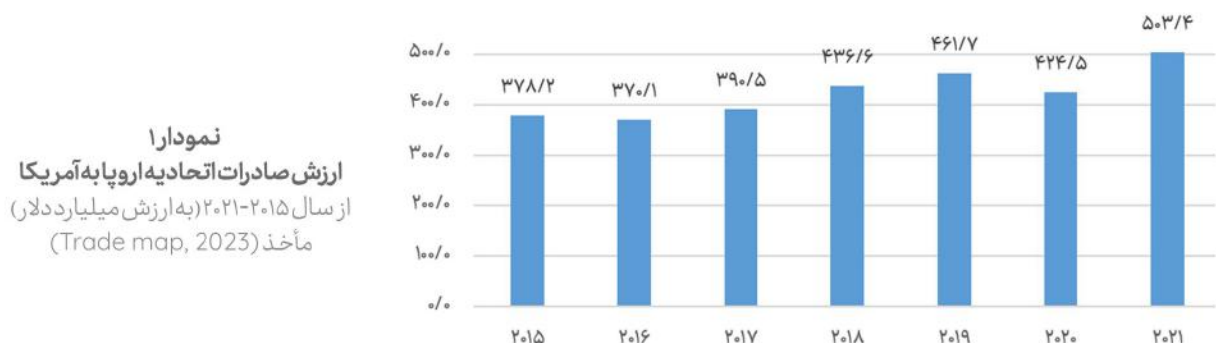
### ۱-۱- نفوذ لابی‌های رژیم صهیونیستی در ساخت قدرت و جوامع اروپا

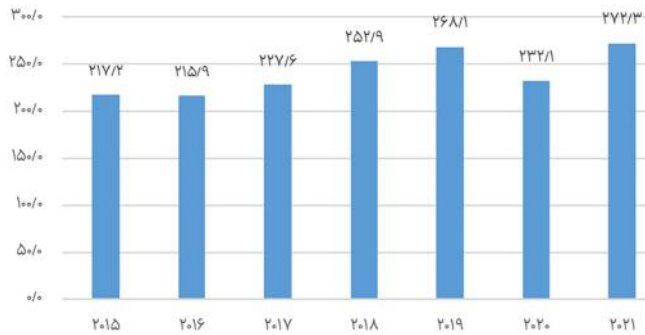
نفوذ لابی‌ها صهیونیستی از طریق شاخه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در ساخت قدرت و ساخت جوامع کشورهای اتحادیه اروپا قابل بحث است. غول‌های رسانه‌ای دنیا مانند والت دیسنی، برتلزمان، تایم وارنر، وایاکام، نیوز کورپوریشن و جنرال الکتریک عمدتاً به وسیله سرمایه‌داران یهودی مدیریت می‌شوند، این رسانه‌ها از طریق شکل‌دهی به افکار عمومی کشورهای اروپایی و آمریکا، سیاست‌های مطلوب خود را از طریق اعمال فشار بر سیاست‌گذاران این کشورها پیش می‌برند. در حوزه سیاست هم‌لابی‌های یهودی از شورای موسسات یهودی فرانسه، کنگره یهودی اروپایی در بروکسل، موسسه هانس سایدل، جمعیت دوستی فرانسه و رژیم صهیونیستی و اتاق اقتصادی آلمان، در راستای پیشبرد منافع خود و کار بست طرح‌های ضد ایرانی استفاده می‌کنند (Gobel, 2016, 14). حتی این رژیم پیشبرد سیاست‌های توسعه طلبانه و عمرانی خود در سرزمین‌های اشغالی و تأسیس شهرک‌های غیرقانونی خود را در کنار موسسه ایپک، مدیون اثرگذاری این موسسات ولابی‌های یهودی بر سیاست‌های اتحادیه اروپا و آمریکا است.

### ۱-۲- وابستگی‌های اقتصادی اتحادیه اروپا و آمریکا

حجم زیاد مرادوات تجاری بین آمریکا و اتحادیه اروپا در کنار سرمایه‌گذاری‌های متقابل در حوزه‌های مختلف اقتصادی یکدیگر، همسویی رفتاری در سیاست خارجی را برای دوطرف در پی داشته است. در ادامه به حجم صادرات و واردات دوجانبه اشاره شده است:

پارلمان اروپا در تاریخ ۱۶/۱۲/۲۰۲۳ قطعنامه‌ای تحت عنوان «پاسخ به اعتراضات جاری و تنبیهات ناشی از آن» به تصویب رساند که مشمول تحریم نهادها و شخصیت‌های مختلف حقیقی و حقوقی ناشی از مسایل مختلف حقوق بشری از طریق مسدود کردن دارایی‌ها، ممنوعیت صدور ویزا برای شخصیت‌ها و نهادهای به اصطلاح ناقض حقوق بشر و ممنوعیت صادرات اقلامی بوده است که برای سرکوب داخلی و توسعه نظارت بر ارتباطات مجازی مورد استفاده قرار می‌گیرند. یکی از مهم‌ترین مفاد این قطعنامه مربوط به گنجاندن نیروی نظامی رسمی کشور یعنی سپاه در لیست گروه‌های تروریستی بود که اقدامی نامتعارف در نظام بین‌الملل و خلاف کنوانسیون‌های حقوق بین‌المللی تلقی می‌شود. در این ارتباط از معاون کمسیون و نماینده عالی رتبه اتحادیه اروپا در حوزه امور خارجه و سیاست امنیتی و همچنین از شورای اروپا خواسته شده است سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را در لیست گروه‌های تروریستی طبقه‌بندی کنند، به‌گونه‌ای که پیامدهای منفی این اقدام برای کمک‌های توسعه‌ای و بشردوستانه اتحادیه اروپا به ایرانیان داخل و خارج بیشتر از مزیت‌های امنیتی و سیاسی آن نباشد. در ارتباط با مجلس نمایندگان جمهوری اسلامی ایران به این موضوع اشاره می‌کند این پارلمان در ۲۲ نوامبر ۲۰۲۲ تصمیم گرفته در واکنش به تحریم‌های احتمالی ایران بر اعضای پارلمان اروپا، کمیته‌ها و نمایندگان آن با مقام‌های ایرانی تعامل نکند (The European parliament, 2023). به نوعی این اقدامی پیش‌دستانه برای جلوگیری از کار بست ابتکارات تقابلی توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایران علیه طرح ضد امنیتی پارلمان اروپا به شمار می‌آید. بنابراین شناخت پیشران‌های تصویب این قطعنامه و تبعات ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی آن برای کار بست راهبردهای تقابلی مناسب جهت تقویت منافع ملی کشور امری ضروری است. در ادامه کوشش شده است به ترتیب نخست، پیشران‌ها





**نمودار ۲**  
**ارزش واردات اتحادیه اروپا از آمریکا**  
 از سال ۲۰۱۵-۲۰۲۱ (به ارزش میلیارد دلار)  
 مأخذ (Trade map, 2023)

### ۱-۳- تحولات اخیر داخلی

جبهه غرب با الهام از سیاست سد نفوذ جرج کنان علیه اتحاد جماهیر شوروی و توصیه های ریچارد نیو در کتاب هنر تحریم، سیاست فشار حداکثری و تحریم های هدفدار و هوشمند را از طریق ابزارهای مختلف دیپلماسی، رسانه و اقتصادی علیه ایران اتخاذ کرده اند و تحولات اخیر داخلی این امیدواری و تلقی رادر جبهه غرب به وجود آورده اعمال این سیاست ها تاکنون موفقیت آمیز عمل کرده است، چون هدف اصلی اینگونه سیاست ها نه از طریق حمله نظامی بلکه از طریق بسترسازی برای شورش اجتماعی محقق می شود. بنابراین تحولات اخیر و به تبع آن تحریم های جدید از یک سواق دامی در پازل راهبرد کلی غرب علیه ایران جهت تغییر رفتار و وضعیت نگه داشتن ایران است و از دیگر سو، عامل ترغیب اروپا برای همراهی بیشتر با پلن بی آمریکا و رژیم صهیونیستی در نتیجه به ثمر نشستن مذاکرات برجام و زمینه سازی برای همراهی افکار عمومی بین المللی جهت اعمال فشار بیشتر علیه ایران به شمار می آید. نیست را بیان نکند.

### ۱-۴- تحولات اوکراین

نه تنها قدرت بازدارندگی غیرمستقیم و موازنه خارجی ایران از طریق ائتلاف سازی های منطقه ای و شکل دهی به محور مقاومت افزایش پیدا کرده است، موازنه داخلی ایران هم از طریق دستیابی به تسلیحات مدرن، موشک های دور برد و پهبادهای بدون سرنشین بیشتر از گذشته افزایش یافته است. این موضوع به نوبه خود به دلیل برخورداری از آرمان های متفاوت و متعارض با نظم مطلوب جبهه غرب، باعث وحشت آنها شده است. از دیگر سو، قرار گرفتن ایران در کنار روسیه به عنوان مهم ترین تهدید ژئوپلیتیک اتحادیه اروپا از طریق ارسال موشک و پهبادها، با ایجاد ائتلاف سازی های انزاعی این تلقی تهدید از ایران را بیشتر از گذشته تقویت کرده است بنابراین این اقدام ایران، اتحادیه

بر اساس نمودار شماره ۱، ارزش صادرات اتحادیه اروپا به آمریکا از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ حالت نسبتاً صعودی داشته است و از حدود ۲/۳۷۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۵ به ۴/۵۰۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته است. در این ارتباط آمریکا در کنار چین در بین بزرگترین شرکای صادراتی اتحادیه اروپا قرار دارد. حجم بالایی صادرات اتحادیه اروپا به آمریکا به نوعی وابستگی متقابل اقتصادی را بین دو طرف در پی داشته است بر اساس نمودار شماره ۱، ارزش صادرات اتحادیه اروپا به آمریکا از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ حالت نسبتاً صعودی داشته است و از حدود ۲/۳۷۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۵ به ۴/۵۰۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته است. در این ارتباط آمریکا در کنار چین در بین بزرگترین شرکای صادراتی اتحادیه اروپا قرار دارد. حجم بالایی صادرات اتحادیه اروپا به آمریکا به نوعی وابستگی متقابل اقتصادی را بین دو طرف در پی داشته است.

بر اساس نمودار شماره ۲، ارزش واردات اتحادیه اروپا از آمریکا از سال ۲۰۱۵ تا سال ۲۰۲۱ نسبتاً حالت صعودی داشته است و از حدود ۲/۲۱۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۵ به ۳/۲۷۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته است. با احتساب مجموع ارزش صادرات و واردات، ارزش تجارت اتحادیه اروپا با آمریکا در سال ۲۰۲۱ حدود ۷۷۵ میلیارد دلار بوده است، در صورتی که ارزش تجارت بریتانیا هم به این رقم افزوده شود در آن صورت، ارزش تجارت به بالای یک تریلیون دلار افزایش پیدا می کند. این رقم نشان دهنده وابستگی متقابل اقتصادی دو بازیگر است که در کنار وجود رژیم امنیتی واحد یعنی سازمان ناتوبه همسویی رفتاری خارجی در موضوعات مختلف بین المللی مانند برجام و روسیه منجر شده است. بنابراین یکی از پیشران های مهم تقلید الگوی رفتاری آمریکا در ارتباط با قرار دادن سپاه در لیست گروه های تروریستی توسط پارلمان اتحادیه اروپا ریشه در این حجم بزرگ وابستگی متقابل اقتصادی دارد.



با وجود این، تصویبات پارلمان اروپا، به دلیل فقدان ضمانت اجرا برای آن، صرفاً ارزش سیاسی و رسانه‌ای داشته و برای اجرایی شدن نیازمند تصویب توسط ۲۷ عضو شورای اروپا است. هرچند موانع زیادی در مسیر اجرایی شدن این قطعنامه مانند وجود منافع مشترک اتحادیه اروپا و ایران در امور غرب آسیا، منافع اقتصادی و مبارزه با قاچاق مواد مخدر وجود دارند، اجرایی شدن آن می‌تواند تبعاتی مانند کاهش مراودات تجاری و همکاری‌های اقتصادی بین دو طرف، تقویت محور غرب-رژیم صهیونیستی و اعراب در سطح منطقه‌ای و حمایت اتحادیه اروپا از سیاست فشار حداکثری و تصویب قطعنامه‌های بین‌المللی را علیه ایران در پی داشته باشد.

## راهبردهای پیشنهادی برای مقابله با قطعنامه ضد امنیتی پارلمان اروپا

### ۱- تهدید به عدم همکاری با اروپا در مسئله مهاجرین و قاچاق مواد مخدر توسط نمایندگان محترم مجلس

با توجه به اینکه مسایل مهاجرت و قاچاق مواد مخدر پاشنه آشیل امنیتی اروپا به دلیل دامن زدن به تندرستی‌های داخلی جوامع این کشور به شمار می‌آیند و قبلاً ابزار مهاجرین توسط ترکیه برای اعمال فشار علیه اتحادیه اروپا جهت دستیابی به منافع این کشور مورد استفاده قرار گرفته است، نمایندگان ایران می‌توانند با توجه جایگاه بی‌بدیل ایران در مبارزه با قاچاق مواد مخدر، نقش ثبات‌ساز در غرب آسیا و افغانستان و جلوگیری از تشدید پدیده مهاجرت، در مذاکرات رسمی و غیررسمی از این ابزار برای اعمال فشار بر دولت‌های اتحادیه اروپا برای ممانعت از جامعه عمل پوشاندن به تصویبات مورد نظر استفاده کنند.

### ۲- پیگیری طرح ۳ ماده‌ای کمیسیون امنیت ملی مجلس از دولت در صورت تصویب طرح ضد امنیتی ایران در شورای اروپا

همانطور که قبلاً در سخنان ریاست محترم و کمیسیون امنیت ملی مجلس پیگیری طرح ۳ ماده‌ای از دولت مطرح شده است، در صورت اقدام شورای اروپا برای تصویب این قطعنامه پارلمان، پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم این طرح ۳ ماده‌ای را از دولت پیگیری باشند، اهمیت بازدارندگی این حرکت در انتقال این پیام راهبردی به طرف غربی در شورای اروپا است که اقدام آنها برای اجرایی کردن مصوبه پارلمان بدون هزینه و پاسخ از جانب ایران نخواهد بود.

اروپا را بیشتر از گذشته مصمم کرده است که با پلن بی غرب علیه ایران جهت به حاشیه بردن بال قدرت و امنیت کشور یعنی سپاه پاسداران همراهی کند.

## ۲- پیامدها

در شرایط کنونی مصوبات پارلمان اروپا به دلیل عدم برخورداری از ضمانت اجرا بیشتر دارای ارزش سیاسی برای ایجاد جو روانی فشار و ارزش رسانه‌ای در راستای اثرگذاری بر افکار عمومی است و اجرایی شدن آن نیازمند تصویب در شورای اروپا است. به نظر می‌رسد اقدام بعدی اتحادیه اروپا مبنی بر مطرح کردن این مصوبات در شورای اروپا و ماهیت اجرایی بخشیدن به آن، از یک سوتابع سرنوشت بگرام و تسلیم شدن یا نشدن ایران در برابر خواسته‌های ظالمانه طرف غربی در قالب بگرام و از دیگر سوتابع محاسبات هزینه و فایده این اقدام و اثرات آن بر منافع ملی ۲۷ عضو اتحادیه اروپا در سطوح مختلف دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی و در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و امنیتی باشد. در شرایط کنونی ایران و اروپا دارای منافع مشترکی به ویژه در حوزه‌های مبارزه با قاچاق مواد مخدر و ثبات منطقه غرب آسیا هستند (Vahe- di, ۲۰۲۰, ۲۰). بنابراین اقدام اتحادیه اروپا برای اجرایی کردن مصوبات پارلمان به معنای در معرض چالش قرار دادن این منافع مشترک است و این موضوع‌ها به نوبه خود به عنوان عامل بازدارنده اقدام اروپا برای نهای کردن تصویبات پارلمان به شمار می‌آیند. با وجود این تحقق این اقدام حاوی پیامدهایی از قبیل کاهش همکاری‌های اقتصادی و تجاری ایران با اروپا به دلیل نقش محوری سپاه پاسداران در اقتصاد ایران، احتمال تغییر رویکرد سیاست‌های خاورمیانه‌ای اتحادیه اروپا از حالت موزانه بخشی به سمت حمایت از محور آمریکا-رژیم صهیونیستی-عرب و در سطح بین‌المللی حمایت از قطعنامه‌های بین‌المللی و سیاست‌های فشار آمریکا علیه ایران است.

## جمع‌بندی و نتیجه

مجموعه علل و عواملی مانند تحولات اخیر داخلی ایران، نفوذ گسترده لابی‌های یهودی در ساخت سیاسی و ساخت جامعه کشورهای اروپایی، جنگ اوکراین و فروش پهباد به روسیه و وابستگی‌های متقابل اقتصادی و نهادی اروپا با ایالات متحده آمریکا از جمله پیشران‌های مهم تصمیم اخیر پارلمان اروپا مبنی بر تصویب قطعنامه در پارلمان اروپا علیه ایران به شمار می‌آیند.



### ۵- تأکید بر مواضع رسمی بی طرفی در جنگ اوکراین و حمایت از تمامیت ارضی اوکراین در سیاست اعلامی

بسیاری از کشورها مانند کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی برای ایجاد موازنه بین روسیه و اتحادیه اروپا در جنگ اوکراین، ضمن اعلام بی طرفی، سیاست اعلامی حمایت از تمامیت ارضی اوکراین و سیاست عملی عدم رای به قطعنامه‌های ضد روسی سازمان ملل متحد را در پیش گرفته‌اند، ایران هم می‌تواند برای تعدیل فشار ناشی از بحران کنونی و استفاده از فرصت‌های جنگ در راستای منافع ملی خود، سیاست مشابه را در دستور کار قرار دهد.

### ۳- معاونت و همکاری سپاه پاسداران با دولت ترکیه و سوریه در زلزله اخیر برای تقویت چهره صلح طلبی و انسان دوستی این نیرو

بسیاری از بازیگران دنیا حتی رژیم صهیونیستی از طریق کمک‌های بشردوستانه و اعزام نیروهای امداد و گاهی نیروی نظامی (مانند هند)، از زلزله ترکیه و سوریه به عنوان فرصتی برای افزایش پرستیژ بین‌المللی در سطح جهانی و زمینه سازی برای گسترش روابط با ترکیه در سطح دوجانبه بهره برداری می‌کنند. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی هم با اعزام نیرویی می‌تواند ضمن ارایه تصویر صلح طلب و انسان دوستانه از خود، زحمات چندساله شبکه‌های معاند، رسانه‌های غربی و پارلمان اروپا مبنی بر ارایه تصویر تروریستی از این نیروها را بر باد دهد.

### ۴- کاهش همکاری های نظامی با روسیه و انتقال تسلیحات راهبردی

در این ارتباط پیشنهاد می‌شود ضمن کاهش ارسال تسلیحات راهبردی به روسیه، اقناع روس‌ها مبنی بر رسانه‌ای نکردن این کمک‌ها انجام شود. گاه روسیه برای کاهش حجمه فشار در سطح بین‌المللی علیه خود و باز کردن جبهه جدید در برابر غرب، شیطنت‌های عمدی مانند رسانه‌ای کردن استفاده از پهبادهای ایرانی در جنگ را دستور کار قرار می‌دهد تا به نوعی از طریق شریک جرم کردن ایران از میزان فشارهای بین‌المللی علیه خود بکاهد. این موضوع علاوه بر تعدیل فشارهای رسانه‌ای از طریق گشودن جبهه‌ای جدید در برابر غرب، از منظر از بین بردن فرصت‌های همکاری ایران با اروپا در حوزه انرژی به ویژه در شرایط تحریمی برای روسیه اهمیت دارد.

# Legislation as a channel of direct communication with EU citizens

## Utrecht, 18 November 2022

Professor Dr. Helen Xanthaki, UCL

Dean, Postgraduate Laws Programmes, UoLondon

Senior Research Fellow, IALS, University of London

President, International Association for Legislation

Key expert, Better Regulation, Expertise France



## تجربه اتحادیه اروپا در قانونگذاری مشارکتی

گزارشی از حضور بر خط در نشست دانشگاه اتریش هلند

حدیثه ربیعی  
کارشناس ارشد علوم سیاستگذاری اجتماعی

۵ دقیقه



وی در پاسخ به چگونگی اجرای موفقیت آمیز این فرایند، موارد ذیل را دخیل دانست:

- استفاده تنظیم‌گران و قانونگذاران از داده‌های علمی برای ارتقای مکانیسم‌های موجود
- معرفی متن قانونی واضح، صریح، ساده و قابل دسترس برای شهروندان
- توضیح چرایی قانونگذاری و ارزش افزوده قانونگذاری برای شهروندان
- اطمینان از ارزیابی دوره‌ای اثرات قانونگذاری در این عرصه

زانتاکی در مقابل، با اشاره به تجربه اتحادیه اروپا در خصوص برگزیت، آن را یک تجربه ناموفق می‌داند. در این تجربه منفی، اتحادیه، با اجازه‌ی شنیده شدن صدای نیروهای پوپولیستی به جای صدای شهروندان حقیقی و عدم ارتباط موثر با آنان، سبب شد صدایی غیر از صدای شهروندان، بلند شده و بیشتر شنیده شود. این درحالیست که به زعم زانتاکی، اتحادیه قادر بود از طریق قانونگذاری و نه متون سیاستی به شهروندان اجازه دهد تا داستان حقیقی خود را بازگو نموده و از این طریق مشارکت فعال آنان در فرایند قانونگذاری تضمین شود.

زانتاکی در ادامه طرح بحث خود به کاهش اعتماد شهروندان به نظام‌های حکمرانی خود اشاره نمود. از نظر وی اکنون نظام‌ها با نسل جستجوگری که او "نسل گوگل کننده" می‌نامد، مواجه هستند. این نسل با یک جستجوی اینترنتی به متن قانون دست می‌یابد و آن را از ابعدای همچون اهداف، فواید و کارایی‌ها مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد. لذا حال که با چنین جامعه هدفی روبرو هستیم، باید بپذیریم که قانون‌نویسی به شکل سنتی و آنگونه که در دهه‌های پیشین رواج داشت، پاسخگوی مناسبی برای وضعیت موجود نبوده و باید تغییرات اساسی در آن صورت گیرد. بنابراین قانونگذاران باید همواره از خود پرسند که چه کسانی از قوانین استفاده می‌کنند و آنان برای چه کسانی قانون می‌نویسند! تنها از خلال این سوال مهم است که نتیجه مطلوب در قانونگذاری حاصل شده و این فرایند پیچیده در مسیری درست قرار می‌گیرد.

دانشگاه اوترخت هلند در تاریخ ۱۸ نوامبر ۲۰۲۲ رویدادی بین‌المللی در خصوص قانونگذاری اتحادیه اروپا با تاکید بر ایجاد کانالی مستقیم برای ارتباط با شهروندان را برگزار نمود. این رویداد با تکیه بر دانش علمی در این حوزه و تجربیات حقیقی قانونگذاران اتحادیه اروپا که جزء مدعوین این رویداد بودند، اعضای پارلمان و کمیسیون اروپا و شورای ملی هلند به دنبال ایجاد پلی مستحکم میان نظر و عمل در حوزه قانونگذاری و تنظیم‌گری بهتر در پرتو مشارکت و ارتباط هر چه بیشتر فرایند قانونگذاری با شهروندان اتحادیه اروپا بود.

متن زیر با عنایت به نکات مطرح شده در رویداد مذکور، به بررسی راه‌هایی برای قانونگذاری مطلوب تر و تجربیات اتحادیه اروپا در این خصوص پرداخته است.

در طول تاریخ، همواره ایده‌های مختلف در زمینه قانونگذاری و مشکلات موجود در این عرصه، سبب ایجاد چالش‌های متعدد، هم برای قانونگذاران و هم برای شهروندانی که از این قوانین بهره‌می‌گیرند، شده است. این چالش‌ها بعضاً مدل‌های قانونگذاری را که در دوره‌های زمانی متفاوت، استانداردهای تلقی شده‌اند، مورد نقد قرار داده و فعالان این عرصه را بر آن داشته تا به دنبال تغییرات مثبت در راستای کارایی بهتر قوانین و مقررات باشند. لذا در دهه‌های اخیر شاهد تلاش در جهت قانونگذاری بر اساس واقعیت موجود و مشارکت حداکثری شهروندان در قالب عناوینی همچون قانونگذاری بهتر و حکمرانی مشارکتی هستیم.

### برای چه کسانی قانون می‌نویسیم؟

پروفسور هلن زانتاکی، استاد حقوق و پیش‌نویس نگاری قانون در دانشگاه لندن، به عنوان یکی از مدعوین این رویداد، با در نظر گرفتن قانونگذاری به عنوان یک محصول، دو تجربه قانونگذاری موفق و ناموفق در اتحادیه اروپا را مورد بررسی قرار داد. وی در این راستا از قانونگذاری اتحادیه اروپا در دوران کرونا، به عنوان تجربه مثبت قانونگذاری و از قانونگذاری اتحادیه در خصوص برگزیت، به عنوان تجربه منفی اتحادیه نام برد. از نظر زانتاکی، اتحادیه در تجربه خود از قانونگذاری و تنظیم‌گری در دوران پاندمی کرونا توانست به غیرممکن دست یابد. و این مهم جز از خلال ارتباط موثر اتحادیه با شهروندان حاصل نمی‌شد. ارتباطی که توانست شهروندان را در برابر قانون شنوا و پاسخگو نماید.



### تبادل و تعامل در فرایند قانونگذاری: بیان تجربیات

در ادامه رویداد ایونکاندورات، عضو کمیسیون اروپا با بیان تجربیات خود در کمیسیون اتحادیه به سراغ بررسی پلتفرم‌های مختلفی همچون Refit, Fit for future، Regulatory scrutiny board و... که در حال حاضر برای حضور مطلوب‌تر شهروندان در فرایند قانونگذاری اتحادیه اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرد، رفته و بر لزوم تعامل میان بخش‌ها و ذی‌نفعان مختلف به ویژه شهروندان از طریق ساده و مدرن سازی قوانین اتحادیه در این فرایند علی‌الخصوص با تکیه بر اهمیت بالای دیجیتال سازی و بهره‌گیری از شبکه‌های اجتماعی تاکید نمود.

به زعم وی حتی در صورت وجود متخصصان خبره در بخش‌های مختلف قانونگذاری و نظام حکمرانی خود، نیازمند تعامل و مشارکت سایر بخش‌ها هستیم. زیرا نظامی که در آن زندگی می‌کنیم، نظامی است چندسطحی که تنها با همکاری و مشارکت میان بخشی می‌توان به چالش‌ها و مشکلات حاصل از آن فائق آمد. بر این مبنا جوامع در قانونگذاری باید قائل به پذیرش مسئولیت مشترک باشند. بر این اساس درک مشترکی از قانون در میان قانونگذاران و شهروندان مختلف شکل گرفته و کارایی نظام قانونگذاری افزایش خواهد یافت.

در بخش بعدی رویداد یکی از اعضای پارلمان اروپا به توضیح کمیته‌های پارلمانی و دپارتمان‌های سیاستگذاری که فعالیت مشابه مرکز پژوهش‌های مجلس در ایران دارند پرداخت. این کمیته‌ها و دپارتمان‌ها با بررسی پیشنهادات قانونگذاری به بهبود فرایند قانونگذاری بهتر کمک می‌کنند. در ادامه نیز یکی از اعضای شورای دولتی هلند به نمایندگی از این نهاد به تبیین کارکرد آن در فرایند قانونگذاری و تنظیم‌گری پرداخت. این کارکرد شامل پیشنهاد پیش نویس قانونی برای اعضای دولت و پارلمان کشور هلند و همچنین تجزیه و تحلیل در ابعاد مختلف سیاستی (سوالات مطرح سیاستی، اثرگذاری پیشنهادات سیاستی و...)، قانونی (قانون اساسی، حقوق بشر، قواعد حقوقی، معاهدات بین المللی) و عملکردی (اجرا و اعمال قوانین و پتانسیل اجرایی آن) می‌شد.

این عضو شورای دولتی هلند نیز اعتقاد داشت که بخش‌های مختلف سیاستگذاری باید در فرایند قانونگذاری دخیل بوده و با یکدیگر تعامل کنند. به علاوه نگاه به شهروندان باید به صورت افرادی باتوانایی‌ها و تمایلات متفاوت باشد و از اینکه آنان را یک کل واحد و بدون هرگونه اختلاف نظر و یکسان در نظر گرفت، پرهیز نمود.

حتی اگر فکر می‌کنیم که شهروندان قانون رانمی‌خوانند، باید به دنبال چرایی این عدم توجه بوده و با تمام توان بکوشیم تا اتفاقاً شهروندان قانون را بخوانند. یکی از تغییرات مهم در راستای استقبال بیشتر شهروندان از خواندن قوانین، ساده سازی متن قانون است. بر این اساس باید به ساده سازی قوانین برای شهروندان اندیشید و بطور کلی باید روشن ساخت که «می‌خواهیم با چه کسانی تعامل کنیم؟»، قانون، کدام افراد، در چه سطحی راه‌هدف قرار داده است؟ بهتر است چه زبانی برای این تعامل و ارتباط بکار گرفته شود؟

این ساده سازی باید در ساختار کلی قانونگذاری نیز نمایان گردد. بانگاهی گذرا به قوانین کشورهای مختلف می‌توان دریافت که ساختار مدنظر قانونگذاری کنونی، متن محور است. متونی ثقیل که شهروندان در بحبوحه چالش‌ها و روزمرگی‌های خود اگر همت کنند، توان خواندن یکی دو صفحه از آن را خواهند داشت. این در حالیست که اکثر قوانین برای همین شهروندان نوشته می‌شود. لذا باید ساختار کلی قانونگذاری به سمت زبان سهل و ساده تغییر کند.

جای دوری نخواهد رفت اگر کمی به آن رنگ و لعاب ببخشیم و قوانین را برای مخاطبان آن بصری تر سازیم. زانتاکی البته به تفاوت این ساختارها در میان بخش‌های مختلف فرایند قانونگذاری نیز اذعان دارد و در طرح پیشنهادی خود، سه سطح ساختاری را برای قانون نویسی ارائه می‌کند. بر مبنای پیشنهاد وی، قانون نویسی در سطوح زیر قابل تعریف است:

#### برای شهروندان:

قانون نویسی در این سطح باید حاوی پیام اصلی قانون و مقرر، چرایی و الزام آن، هدف آن و حقوق و وظایف شهروندان در مقابل آن، به زبانی صریح و روان باشد.

#### برای مسئولین اجرایی:

قانون نویسی در این سطح باید حاوی اطلاعات تخصصی بوده و زبان آن نیز می‌تواند نیمه پیچیده باشد.

#### برای قانونگذاران و تنظیم‌گران:

قانون نویسی در این سطح باید حاوی تعهداتی که باید و ممکن است رعایت شوند، باشد.

زانتاکی در باره نحوه انتشار قوانین نیز استفاده از بولتن‌ها، رعایت ایجاز و سادگی بیان، استفاده از رنگ و تصاویر را پیشنهاد می‌کند.

**مجلس شورای اسلامی برای چه کسانی قانون می‌نویسد؟**

قانون اساسی کشور همواره به نفع هرگونه استبداد فکری و اجتماعی تاکید داشته و به گسستن از نظام استبدادی و سپردن سرنوشت شهروندان به دست خودشان اذعان نموده است. براین مبنای مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه‌ای که از نمایندگان مردم تشکیل یافته، بالطبع باید تعامل و ارتباط بیشتر و موثرتری با شهروندان داشته و به عنوان بخشی که عهده‌دار وظیفه قانونگذاری در کشور است، موظف است تاراه مشارکت فعال شهروندان در فرایند قانونگذاری را تسهیل نماید. این فرایند بخش‌های مختلفی را از آغاز طرح پیشنهادات قانونگذاری تا پس از اجرای قانون و ارزیابی و ارزشیابی آن، شامل می‌شود. لذا یکی از مهم‌ترین اقدامات در جذب شهروندان برای مشارکت بهتر در این فرایند، تسهیل فهم و دریافت قوانین و فرایند قانونگذاری برای آنان است. با این حال شاید بارها برایمان پیش آمده که برای مطالعه و اطلاع از قانونی با مراجعه به متن قانون و بعد از خواندن چندباره چند سطر، بیش از پیش سردرگم شده و قید خواندن آن را زده‌ایم. متونی که بعضاً همه را حقوق دان فرض کرده و اثری از بیان واضح معنا برای مخاطب در آن نیست. درحالی‌که بدون فهم قانون و عمل به آن توسط شهروندانی که مخاطبان اصلی قوانین هستند، مفهوم والای آزادی با خطری جدی مواجه شده و انتظام از جامعه رخت بر خواهد بست. براین اساس قانونگذاران در هر جامعه‌ای باید مدام از خود این سوال را بپرسند که برای چه کسانی قانون می‌نویسند، این افراد دارای چه ویژگی‌هایی (سن، جنسیت، پایگاه اجتماعی-اقتصادی و...) هستند و چگونه می‌توان به بهترین نحو با آنان در تعامل بوده و مشارکت شان را در فرایند قانونگذاری تسهیل کرد.





# ماهنامه مطالعات پارلمان

کارآمدی مجلس، کارآمدی حکمرانی  
سال اول | شماره پنجم | بهمن ۱۴۰۱



مرکز مطالعات پارلمان