

نظام‌های قضایی در کشورهای در حال گذار؛ ارزیابی گذشته، نگاهی به آینده

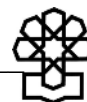
مشخصات منبع این گزارش به شرح زیر است:

James H. Anderson and David S. Bernstein and Cheryl W. Gray, "Judicial Systems in Transition Economies; Assessing the Past, Looking to the Future", Washington, D. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C. 2005.

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه اجرایی
۱۲.....	۱. مقدمه
۱۷.....	۲. اصلاحات در اولین دهه
۱۷.....	۲-۱. پیشینه
۲۱.....	۲-۲. دستور کار اصلاحات: قوه مقننه و تغییر نهادی
۲۴.....	۲-۳. حمایت حامیان
۲۷.....	۲-۴. الزامات اتحادیه اروپا
۲۹.....	۲-۵. دیدگاه شهروندان در مورد اولین دهه اصلاحات
۳۲.....	۳. نهادهای حقوقی و قضایی، ده سال پس از آغاز گذار
۳۲.....	۳-۱. «شکاف اجرایی»
۳۴.....	۳-۲. عملکرد محاکم قضایی
۵۳.....	۳-۳. درک پیوند میان بخش‌های مختلف اصلاحات
۵۶.....	۳-۴. محاکم قضایی چه مشکلاتی برای بنگاه‌ها به وجود می‌آورند؟
۵۹.....	۳-۵. به سوی یک گونه‌شناسی از اصلاحات قضایی
۶۳.....	نتیجه‌گیری: درس‌هایی برای اصلاحات آینده
۶۳.....	۱. درس‌های کلی
۶۶.....	۲. تعیین اولویت‌ها
۷۰.....	پیوست‌ها
۷۰.....	پیوست ۱ - ترکیه: راهی متفاوت برای اصلاحات حقوقی و قضایی
۷۶.....	پیوست ۲ - حمایت بانک جهانی از اصلاحات قضایی در کشورهای در حال گذار (از اوایل سال ۲۰۰۵)
۸۱.....	پیوست ۳ - روش‌شناسی
۱۰۵.....	منابع و مآخذ



نظام‌های قضایی در کشورهای در حال گذار؛ ارزیابی گذشته، نگاهی به آینده^۱

خلاصه اجرایی

عملکرد مناسب نهادهای حقوقی و قضایی برای رشد اقتصادی و کاهش فقر در اقتصادهای بازار آزاد حیاتی هستند. این نهادها، تعیین‌کننده قواعدی هستند که عملکرد بازارها را رقم می‌زند. آنها ابزاری برای حل و فصل اختلافات و حمایت از حقوق اقتصادی و اجتماعی فراهم کرده و باعث پاسخگویی حکومت‌ها در مقابل رفتارهایشان می‌شوند. گذار از سوسیالیسم به سرمایه‌داری در اروپای مرکزی و شرقی و منطقه بالتیک^۲ و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، ضرورت تغییر جهت اساسی در نهادهای حقوقی و قضایی را ایجاد کرده است. در دوران حاکمیت سوسیالیست‌ها، این نهادها وابسته به قوه مجریه و حزب کمونیست بودند و نقش آنها در حوزه بازرگانی و تجارت تقریباً به‌طور کامل به اجرای برنامه‌های اقتصادی دولتی محدود شده بود. عرصه برای معاملات خصوصی و حقوق خصوصی تنگ بود. قانون و نهادهای اجرایی - شامل داوری دولتی^۳ - نماینده گسترده‌ترین بخش این ساختار حقوقی بودند. گذار از سوسیالیسم به سرمایه‌داری به تحولی چشمگیر در نهادهای حقوقی و قضایی نیاز دارد: افزایش استقلال قوه قضائیه از قوه مجریه، نقش‌ها و مهارت‌های جدید قضات، وکلا و دیگر کارمندان این نهادها و افزایش سریع در ظرفیت نهادی برای رسیدگی به پرونده‌های حقوقی به شکلی کارآمد و مؤثر.

تحقیق حاضر، تجربه تلاش‌های کشورهای در حال گذار اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع برای اصلاح نهادهای حقوقی و قضایی را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ این اصلاحات متناسب با نیازهای اقتصاد بازار آزاد بود. داده‌های تحقیق، برگرفته از منابع متعددی است که عبارتند از: بانک ترمیم و توسعه اروپا^۴ - پیمایش بانک جهانی در مورد محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۵، داده‌های کانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی^۶ در مورد شاخص اصلاحات قضایی^۷، پیمایش نماگر حقوقی^۸ انجام شده توسط بانک ترمیم

۱. جیمز اچ. اندرسون، دیوید اس. برنشتاین و چریل دابلیو. گری.

2. Central and Eastern Europe and the Baltics (CEE)

3. State Arbitration

4. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

5. World Bank Business Environment and Enterprise Performance Surveys

6. American Bar Association-Central European and Eurasian Law Initiative

7. Judicial Reform Index

8. Legal Indicator Survey

و توسعه اروپا، پایگاه داده‌های بانک جهانی در پروژه انجام کسب‌وکار،^۱ پیمایش جهانی ارزش‌ها،^۲ گزارش‌های رقابت‌پذیری در سطح جهان توسط مجمع جهانی اقتصاد^۳ و پیمایش‌های مربوط به فشارسنج دمکراسی‌های نوپا و روسیه جدید^۴ که توسط دانشگاه استراتکلید^۵ انجام شد. هدف ما، ارزیابی ویژگی‌های منحصر به فرد نظام‌های حقوقی کشورهای متعدد در حال گذار است تا اینکه دریابیم که آنها در طی سال‌های اخیر چه تغییراتی را تجربه کرده‌اند تا بتوانیم در نهایت درس‌هایی برای اصلاحات آتی استخراج کنیم.

اول - تجربه دهه ۱۹۹۰

در آغاز دهه ۱۹۹۰، کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع با چالشی به‌غایت بزرگ گذار روبرو بودند. شاید تعجب‌آور نباشد که اصلاح‌طلبان داخلی و بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی در بدو امر بر دگرگونی در حوزه سیاسی، ثبات در حوزه اقتصاد کلان و اصلاحات بنیادی در ساختارها (شامل خصوصی‌سازی) بیش از نیازهای بلندمدت‌تر نهادسازی تأکید کردند. در این محیط ناآرام، ایجاد یا تقویت نهادهای حقوقی و قضایی که به تصویب قوانین و تصویب‌نامه‌هایی اقدام کنند و اصلاحات کلان اقتصادی و ساختاری را به اجرا بگذارند منتفی بود. فرآیند الحاق کشورها به اتحادیه اروپا، با تمرکز این فرآیند بر تصویب مجموعه مقررات آکوئیس^۶ نیز محرک عمده قانونگذاران در اروپای مرکزی و شرقی بود. در اغلب کشورها، توجه اندکی به شفافیت و مشارکت گسترده در فرآیند قانونگذاری می‌شد. تلاش‌های اندکی برای بازخورد خواسته‌ها و تقاضاها از طرف بنگاه‌ها، وکلا یا قضاتی که از قوانین پیشنهادی استفاده کرده، آن را تفسیر می‌کنند یا از این قوانین متأثر می‌شوند صورت گرفت.

نتیجه ظرفیت اندک و فرآیندهای سریع و غیرشفاف قانونگذاری این بود که نهادهای موجود - شامل دادگاه‌ها، وکلا، هیئت‌های مقرراتگذاری و دیگر متصدیان امور که وظیفه اجرایی برعهده دارند - اغلب به دشواری می‌توانستند قوانین جدیدی که توسط پارلمان تصویب می‌شد را درک کرده، آنها

1. Doing Business

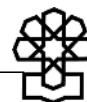
2. World Values Survey (ارزش‌های مورد بررسی شامل ارزش‌های سیاسی و اجتماعی می‌شوند.)

3. World Economic Forum

4. New Democracies and New Russia Barometer surveys

5. University of Strathclyde

۶. "acquis communautaire": مجموعه مقررات حقوقی داخلی اروپایی موسوم به "acquis communautaire" مبنای حقوقی تنظیم بازار داخلی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد. مجموعه مقررات آکوئیس، شامل نزدیک به ۳۰ هزار ماده قانونی است که در مجله رسمی اتحادیه اروپا منتشر شده است (en.euabc.com). کشورهای خواستار پیوستن به اتحادیه اروپا، ملزم به پذیرش مجموعه مقررات آکوئیس هستند؛ م.



را به کار بسته و اجرایی کنند. این مسئله باعث «شکاف اجرایی»^۱ قابل توجهی شد. منظور از شکاف اجرایی، شکاف میان آنچه قانونگذار مقرر کرده و آنچه در عمل اتفاق افتاده، است که به نوبه خود منجر به افزایش بی‌اعتمادی مردم به دادگاه‌ها می‌شود. در طول دهه ۱۹۹۰، کمتر از نیمی از شهروندان در کشورهای درحال گذاری که در آنها پیمایش صورت گرفته بود به این امر اذعان کردند که به دادگاه‌ها اعتماد دارند. این سطح از اعتماد در طول سال‌های این دهه رو به کاهش بود. هرچند دیگر نهادهای حکومتی حتی بیش از این در معرض بی‌اعتمادی مردم بودند. اولین دهه گذار، با کاهش نقش دولت در اقتصاد بازار نوظهور،^۲ همراه با گسترش این دیدگاه که نهادهای حکومتی ضعیف‌تر از آن بودند که بتوانند مؤثر باشند، به پایان رسید.

در بسیاری از این کشورها، برخی اصلاحات اولیه قضایی با حمایت حامیان^۳ انجام شده بود. آنها خواستار تمرکز بر ایجاد یک قوه قضائیه مستقل و غیرسیاسی، آزادی از کنترل حکومتی بودند که می‌توانست به‌عنوان سپر دفاعی برای حقوق سیاسی و مدنی به‌تازگی به‌دست آمده عمل کند. علاوه بر این، با تهیه پیش‌نویس و تصویب قانون اساسی‌ای که در آن ایده قوه قضائیه مستقل پاس داشته شده، تلاش برای ارتقای استقلال قضایی بر جنبه‌های رسمی مشخصی از نظام قضایی متمرکز شد؛ مانند رویه‌های انتصاب، تصدی، عزل قضات و روش‌های انضباطی در مورد آنها، گسترش هیئت‌های مستقل و خوداتکا در قوه قضائیه، ایجاد مؤسسات آموزشی تحت نظارت برای قضات. همچنین کشورهای درحال گذار، اقدام به ایجاد دادگاه‌های تخصصی قانون اساسی کردند که از قضات جدید (عموماً از محققان و دانشگاهیان) برخوردار بود. این محاکم قضایی، مسئولیت‌پذیری حکومت را حفظ و حمایت از حقوق مدنی و سیاسی را نهادینه می‌کرد. تغییرات رویه‌ای و سازمانی جزئی‌تر که توانست از طریق کارآمدتر کردن و در دسترس بودن بیشتر محاکم قضایی باعث بهبود در عملکرد آنها شود، معمولاً از جمله تلاش‌های مربوط به اصلاحات فوری در نظام قضایی نبودند.

دوم - وضعیت نهادهای حقوقی و قضایی در آغاز قرن بیست‌ویکم

منابع اطلاعاتی که در بالا به آنها اشاره شد، تصویر کلی دقیقی از وضعیت نهادهای حقوقی و قضایی کشورهای درحال توسعه در آغاز قرن بیست‌ویکم، یعنی حدود ۱۰ تا ۱۲ سال پس از آغاز

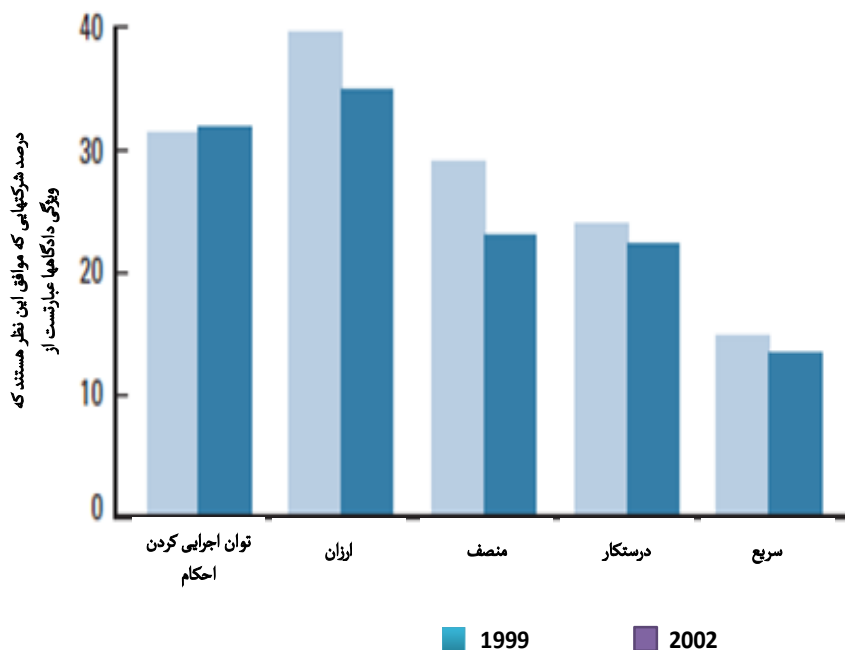
۱. "implementation gap": شکاف اجرایی، شکاف میان نظر و عمل یا شکاف میان آنچه می‌نویسند و آنچه اجرا می‌کنند است؛ م.

۲. "incipient market economy": منظور نظام اقتصاد بازاری است که به تازگی سازوکارهای آن در کشورهای درحال گذار مستقر شده و از این نظر، در مراحل اولیه خود است؛ م.

۳. "donor assistance": خیرین، اهداکنندگان، بخشندگان، هبه‌کنندگان، حامیان، مصلحان اجتماعی و برگردان‌هایی مشابه را می‌توان برای واژه "donor" به کار برد. در این نوشتار، مراد نویسندگان بیشتر نهادهای حامی بین‌المللی مانند بانک جهانی است؛ م.

دوران گذار را نشان می‌دهند. این منابع به‌روشنی نشان می‌دهند که در دهه ۱۹۹۰، استقلال قضایی بر تضمین کارآمدی و پاسخگویی مقدم بود. درحالی که این داده‌ها بر این موضوع دلالت دارند که هنوز شیوه‌هایی برای اهتمام به ایجاد استقلال قضایی وجود دارند، اما راه‌های بسیار بیشتری برای اقدام در جهت ایجاد محاکم قضایی‌ای وجود دارند که دارای ویژگی‌های سرعت، ارزان بودن، مؤثر بودن، منصف بودن و درستکاری هستند^۱ (شکل خلاصه ۱).

شکل خلاصه ۱. ارزیابی بنگاه‌ها از محاکم قضایی، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



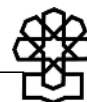
مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۲، ۱. پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۲، ۲. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳.

شهروندان و بنگاه‌ها در اغلب کشورها، شاهد کندی و پرهزینه بودن محاکم قضایی هستند و داده‌های مربوط به زمانی که نیاز است تا یک بدهی از طریق دادگاه‌ها وصول شود، این دیدگاه را تقویت می‌کند. تنها یک‌چهارم (۲۵ درصد) از ۶ هزار بنگاهی که در پیمایش ۲۶ کشور درحال گذار در سال ۲۰۰۲ شرکت کردند بر این باورند که دادگاه‌ها، منصف و درستکار هستند. هرچند برخی شواهد وجود دارد که نشان می‌دهد در عمل رشوه دادن به محاکم قضایی کشورهای فوق در سال‌های بین

۱. بدین معنا، به‌نظر نویسندگان بهتر است تا در آغاز قرن بیست‌ویکم، تمرکز اصلی به‌جای استقلال قضایی بر ایجاد محاکم قضایی با ویژگی‌های گفته شده باشد؛ م.

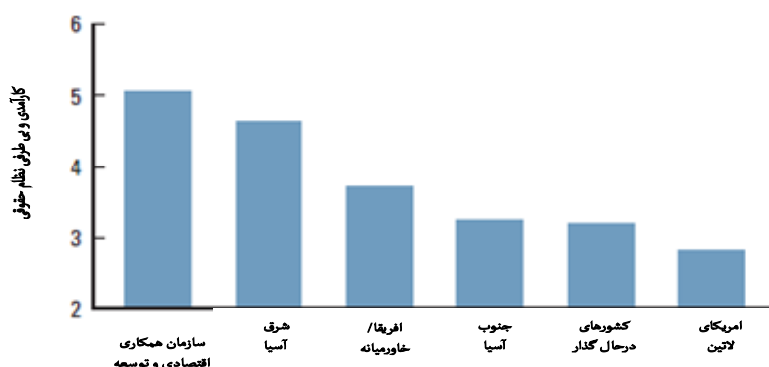
2. Beepsi

3. Beeps2



۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ کاهش اندکی داشته است؛ اما نظرخواهی از بنگاه‌ها و مردم در مورد فساد نشان می‌دهد که در تصور بنگاه‌ها و مردم عادی، محاکم قضایی فاسدترین نهادها هستند. در نهایت اینکه، کمتر از ۴۰ درصد از بنگاه‌هایی که در نظرخواهی سال ۲۰۰۲ شرکت کردند بر این نظر بودند که دادگاه‌ها می‌توانند احکامشان را اجرایی کنند. نه تنها دیدگاه «بنگاه‌ها و مردم» در مورد محاکم قضایی عموماً منفی است، بلکه این نگاه منفی (دستکم تا سال ۲۰۰۲) همراه با دیگر وجوه بحرانی در کشورهای درحال گذار (شامل چند کشوری که اخیراً به اتحادیه اروپا پیوستند) به‌جای آنکه بهتر شود، بدتر شده است. در واقع، منصفانه است اگر بگوییم که از سال ۱۹۹۰ به بعد در کشورهای درحال گذار، اصلاحات در سیاستگذاری و اصلاحات نهادی به نسبت هر حوزه دیگری، پیشرفت اندکی در زمینه اصلاحات قضایی اتفاق افتاده است. علاوه بر این، بر طبق نظرخواهی از مدیران کسب‌وکار در سراسر جهان، برداشت بنگاه‌ها در کشورهای درحال گذار از نظام‌های حقوقی و قضایی به نسبت هم‌تایانشان در دیگر مناطق جهان، بدبینانه‌تر است (شکل خلاصه شماره ۲).

شکل خلاصه ۲. برداشت از کارآمدی و بی‌طرفی نظام قضایی، ۲۰۰۴



مآخذ: مجمع جهانی اقتصاد، گزارش رقابت جهانی، ۲۰۰۴.
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. OECD = سازمان همکاری اقتصادی و توسعه. در این شکل، کشورهای درحال گذار که اخیراً به عضویت سازمان همکاری اقتصادی و توسعه درآمدند نیز به‌عنوان کشورهای درحال گذار در نظر گرفته شده‌اند (۱ = ناکارآمد و مستعد جانبداری... ۷ = کارآمد و دارای فرآیندی شفاف و بی‌طرف).

در بسیاری از ابعاد، عملکرد محاکم قضایی برای انجام کسب‌وکار مهم است. بنگاه‌ها از دادگاه‌ها می‌خواهند تا منصف و درستکار، به‌اندازه کافی قوی برای اجرای احکامشان، سریع و ارزان باشند. با این همه، اصلاحات دستکم در کوتاه‌مدت می‌تواند یک بُعد - مثل استقلال - را تقویت و بُعد دیگر را - مانند پاسخگویی - تضعیف کند. به‌علاوه، روشن است که فرآیند گذار منجر به

انفجار در تعداد پرونده‌های حقوقی شده و در کشورهایی که بنگاه‌ها به شکل گسترده‌تری درگیر محاکم قضایی هستند، احتمال اندکی وجود دارد که بنگاه‌ها محاکم قضایی‌شان را «سریع» قلمداد کنند. بنابراین، ارتباط پیچیده‌ای میان استفاده از محاکم قضایی و دیدگاه‌های راجع به آنها با اتکای بیشتر به محاکم قضایی (حتی اگر چیز خوبی هم باشد) وجود دارد که نشان می‌دهد این امر ضرورتاً منجر به برداشت بهتر از محاکم قضایی نمی‌شود. اصلاحات در نهادهای حقوقی و قضایی، به روشنی فرآیندی بلندمدت و پیچیده است که به فداکاری و صبوری نیاز دارد و در این صورت ادامه پیدا خواهد کرد.

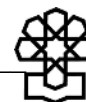
سوم - دستور کار اصلاحات

در حال حاضر، کشورها و حامیان اصلاحات به شکل روزافزونی بر ضرورت افزایش استقلال ساختاری و عملیاتی، کارآمدی، پاسخگویی، و ظرفیت اجرایی نهادهای قضایی تأکید می‌کنند. از سال ۱۹۹۷ به بعد، کمیسیون اروپا^۱ به ضعف‌های موجود در اجرای قوانین، به ویژه فقدان ظرفیت و دیگر مشکلات قوه قضائیه به عنوان محدودیت‌های مهم در فرآیند الحاق کشورهای متقاضی عضویت در اتحادیه اروپا اشاره کرده است. این کمیسیون، کشورهای متقاضی را تشویق به استفاده از کمک‌هایی کرده که به این کشورها در روند الحاقشان اعطا می‌شود تا بتوانند چنین محدودیت‌های نهادی را مورد توجه قرار دهند. بانک جهانی و دیگر نهادهای علاقمند نیز منابع بیشتری را در جهت افزایش کارآمدی و اثربخشی نهادهای حقوقی اختصاص می‌دهند؛ از جمله این منابع عبارتند از: حمایت از عرضه تسهیلات نوین، شیوه‌های مدیریت پرونده‌های حقوقی، به اشتراک گذاشتن اطلاعات، آموزش قضات و دیگر کارمندان دادگاه و شیوه‌های قوی‌تر برای تضمین شفافیت و پاسخگویی.

با وجود اینکه می‌توان درس‌هایی کلی از تحلیل دامنه اصلاحاتی که ممکن است به آن نیاز داشته باشیم ترسیم کرد، همه موضوعات مربوط به اصلاحات، ارتباط مستقیمی به هر کشور در حال گذار ندارند. در میان کشورهای در حال گذار، تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد. آنها نه تنها با مشکلات منحصر به فردی مواجه هستند، بلکه در هر دو مورد ظرفیت قضایی و «تقاضا»^۲ برای عملکرد مناسب نظام‌های قضایی نیز متفاوت هستند. در کشورهای فوق، هم تقاضا و هم ظرفیت به نوبه خود تا حدی با اصلاحات اقتصادی و درآمد سرانه ارتباط دارند. شکل خلاصه شماره ۳، وضعیت کشورهای در حال گذار را از نظر دو بُعد ظرفیت قضایی و تقاضای اجتماعی برای خدمات قضایی مرتبط با کسب‌وکار مشخص می‌کند. در نگاه کلان، استراتژی و اولویت‌های

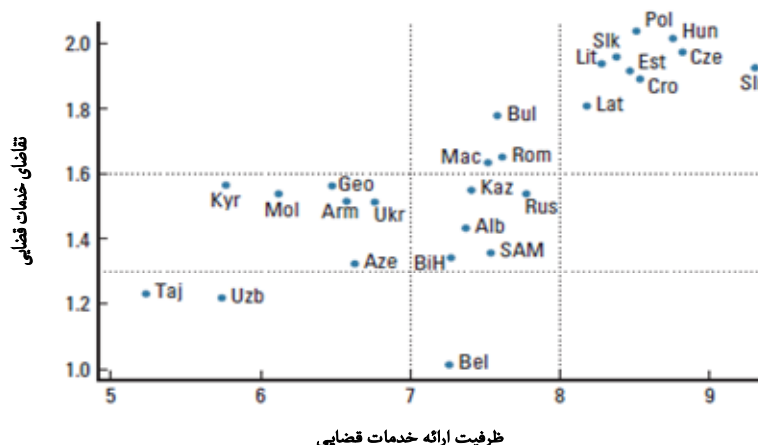
1. European Commission (EC)

2. Demand



هر کشور در حال گذار به این بستگی خواهد داشت که آنها با چه مشکلات خاصی درگیر و این مشکلات از چه نوعی هستند.

شکل خلاصه ۳. ظرفیت و تقاضا برای اصلاحات قضایی



مآخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار و نماگرهای توسعه جهانی.
توضیحات: Alb=آلبانی، Arm=ارمنستان، Aze=آذربایجان، Bel=بلاروس، Bul=بلغارستان، BiH=بوسنی و هرزگوین، Cro=کرواسی، Cze=جمهوری چک، Est=استونی، Geo=گرجستان، Hun=مجارستان، Kaz=قزاقستان، Kyr=جمهوری قرقیزستان، Lat=لتونی، Lit=لیتوانی، Mac=مقدونیه، Mol=مالدیو، Pol=لهستان، Rom=رومانی، Rus=فدراسیون روسیه، SAM=صربستان و مونته‌نگرو، SIK=جمهوری اسلواکی، Sln=اسلونی، Taj=تاجیکستان، Ukr=اوکراین، Uzb=ازبکستان. ظرفیت عبارت است از لگاریتم سرانه تولید ناخالص داخلی (GDP). تقاضا از طریق میزان استفاده از دادگاه و شاخص‌های بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار محاسبه می‌شود.

در کشورهایی که فعالان کسب و کار تقاضای اندکی برای عملکرد مناسب نهادهای قضایی دارند و به این دلیل، اصلاحات بازار سطحی و کم عمق بوده است، اولویت با طرح تقاضای پایه‌ای برای ایجاد نهادهای بی طرف حل اختلاف از طریق اصلاحات بازاری مداوم است. هنگامی که بخش خصوصی پدیدار می‌شود و تقاضا برای خدمات قضایی افزایش می‌یابد، این مورد می‌تواند بیشتر مورد تأکید باشد که دادگاه‌ها در جایگاه خود قرار گیرند [و نقش خود را به خوبی ایفا کنند]. این امر در حالی که باعث ایجاد پاسخگویی و استقلال بیشتر آنها می‌شود، به طور تدریجی، ظرفیت آنها را نیز افزایش می‌دهد.

کشورهایی که بیشتر در جهت اصلاحات اقتصادی حرکت می‌کنند با چالش پیچیده‌تری مواجه می‌شوند. اصلاحات اقتصادی، تقاضا برای اصلاحات قضایی را تقویت کرده است. هر دوی این

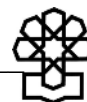
موارد، مشکلات مربوط به ظرفیت قضایی را در کانون توجه قرار می‌دهد و از این رو، این توصیه مطرح می‌شود که اصلاحات بیشتر و افزایش ظرفیت‌سازی، ارزش تلاش کردن دارد و حتی ممکن است این دستاوردها پایدار باشند. در این شرایط، پرسش از اولویت‌ها و ترتیب اقدامات است که اغلب در مرکز توجه قرار می‌گیرد. چنانچه ظرفیت به نسبت کم باشد، اولویت اصلی برای اقدام به احتمال زیاد عبارت است از اصلاحات ساختاری مداوم - شامل تلاش برای افزایش استقلال و پاسخگویی - و سرمایه‌گذاری اولیه در ظرفیت مانند برگزاری آزمون برای قضات به منظور تضمین شایستگی، نوسازی ساختمان‌های محاکم قضایی که برای نوسازی انتخاب شده‌اند به منظور فراهم کردن فضای کاری مناسب‌تر، ایجاد زیرساخت‌های ابتدایی فناوری اطلاعات (IT) به منظور فراهم کردن امکان به اشتراک‌گذاری اطلاعات، تأمین بودجه استخدام کارمندان و مسئولین اجرایی به منظور ایجاد این امکان که آنها وقت خود را به کار کارشناسی در نظام قضایی اختصاص دهند.^۱ چنانچه ظرفیت تا حدی زیاد باشد، استراتژی‌های قضایی می‌تواند بر جنبه‌های پیچیده‌تر عملکرد دادگاه متمرکز باشد. به هر حال، تقاضای متوسط برای اصلاحات، تضمین نمی‌کند که پسرقتی رخ ندهد. هنوز هم توجه مداوم به اصلاحات بازاری، باید نقش مهمی در چنین محیط‌هایی برعهده داشته باشد.

جایی که فرصت‌ها برای تقویت نهادهای قضایی بسیار زیاد است (و شاید برخلاف انتظار، سطح نارضایتی‌های عمومی نیز در بالاترین حد خود باشد) همان جایی است که تقاضا از کسب‌وکارها نیز زیاد است. استراتژی‌های اصلاحات فراگیر قضایی که دربرگیرنده همه جنبه‌های اصلاحات هستند - استقلال، پاسخگویی، کارآمدی و عملکرد محکمه قضایی، در دسترس و ارزان بودن، شیوه‌های جایگزین حل اختلاف، برنامه‌ریزی برای به کار گماردن افرادی از حرفه‌های مورد نیاز نظام قضایی (مانند وکلا، ضابطان قضایی، سردفتران اسناد رسمی) - می‌توانند در این گونه موقعیت‌ها مناسب باشند. چنانچه ظرفیت، مشابه کشورهای که به تازگی به اتحادیه اروپا پیوسته‌اند، به نسبت بالا^۲ باشد، دامنه اصلاحات می‌تواند کمتر فراگیر باشد و تمرکز بیشتر بر حوزه‌های باقیمانده‌ای باشد که در آن ضعف‌هایی وجود دارد.

تحقیق حاضر مؤید این نکته است که کارهای زیادی برای انجام دادن وجود دارد. اولویت اصلی ما، کارکرد مناسب نهادهای حقوقی و قضایی است و شایسته است تا توجه خود را به تحقق آن معطوف کنیم.

1. To Free-up The Time of judges

۲. بیشتر از حالت به نسبت زیادی که پیش از این به آن اشاره شد؛ م.



تشکر و قدردانی

این تحقیق به قلم جیمز اندرسون،^۱ دیوید برنشتاین^۲ و چریل گری^۳ برای اداره کاهش فقر و مدیریت اقتصادی^۴ منطقه اروپا و آسیای مرکزی تهیه شده است. اِریلیندا اینگلیس^۵ در جریان آماده‌سازی تحقیق حاضر، دستیار تخصصی بود. نویسندگان مایلند تا مراتب سپاس خود را از اریکا وستنبرگ^۶ برای حمایت تحقیقاتی و آماده کردن پیوست شماره ۱ و از لوبا بیردسلی^۷ و فردریک پلوشیک^۸ برای در اختیار گذاشتن داده‌های فصل دوم و پیوست شماره ۲ اعلام نمایند. دُنا داوسِت-کویرولو،^۹ دیوید فریستون،^{۱۰} ولید مالک^{۱۱} و آندرو وُرکینک^{۱۲} بررسی‌کنندگان تخصصی^{۱۳} مطالعه حاضر بودند. نویسندگان همچنین مایلند تا از فرانسیس آلن، گرهارد بوئا، کلاوس دیکر، هانس یورگن گراس، کتی لاله‌زاریان، برایان لوی، ریک مِسیک، پرادیپ میترا، استفکا اسلاووا، دبی وتزل^{۱۴} و دیگر اعضای کارگروه اصلاحات حقوقی و قضایی منطقه اوراسیا^{۱۵} به دلیل نظرات دقیقشان راجع به نسخه طرح اولیه استراتژی و رویکردهای عملیاتی بانک جهانی در این حوزه کاری و یا در اختیار گذاشتن داده‌هایشان تشکر کنند.

علامت‌های اختصاری و مخفف‌ها

ABA-CEELI: کانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی^{۱۶}

ADR: شیوه‌های جایگزین حل اختلاف^{۱۷}

ALB: آلبانی

ARM: ارمنستان

AZE: آذربایجان

1. James Anderson
2. David Bernstein
3. Cheryl Gray
4. Poverty Reduction and Economic Management Department (ECSPE)
5. Erlinda Inglis
6. Erica Westenberg
7. Luba Beardsley
8. Friedrich Peloschek
9. Donna Dowsett-Coirolo
10. David Freestone
11. Waleed Malik
12. Andrew Vorkink

۱۳. "Peer reviewers": منظور از بررسی دقیق، اشاره به این رویه جاافتاده است که بر مبنای آن، مقاله‌های منتشر شده در یک مجله تخصصی یا کتاب توسط کارشناسان و متخصصان آن حوزه علمی به‌طور دقیق بررسی و ارزیابی می‌شود؛ م.

14. Frances Allen, Gerhard Botha, Klaus Decker, Hans Jurgen Gruss, Kathy Lalazarian, Brian Levy, Rick Messick, Pradeep Mitra, Stefka Slavova, Debbie Wetzel

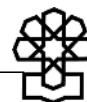
۱۵. "ECA": مخفف "Europe Central Asia" یا منطقه آسیای مرکزی و اروپاست؛ م.

16. American Bar Association-Central European and Eurasian Law Initiative

17. Alternative Dispute Resolution

- BEEPS: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۱
- BEL: بلاروس
- BiH: بوسنی و هرزگوین
- BUL: بلغارستان
- CEE: اروپای مرکزی و شرقی
- CIS: کشورهای مستقل مشترک‌المنافع
- COE: شورای اروپا^۲
- CRO: کرواسی
- CSO: سازمان‌های جامعه مدنی
- CZE: جمهوری چک
- EBRD: بانک بازسازی و توسعه اروپا^۳
- EC: کمیسیون اروپا^۴
- ECHR: دادگاه حقوق بشر اروپا^۵
- ECSPE: اداره کاهش فقر و مدیریت اقتصادی اروپا و آسیای مرکزی^۶
- EOS: پیمایش نظرات مدیران اجرایی^۷
- EST: استونی
- ESW: کارگروه منطقه‌ای و اقتصادی^۸
- EU: اتحادیه اروپا
- FRY: جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو کنونی)
- FYR: جمهوری یوگسلاوی سابق (مقدونیه)
- GDP: تولید ناخالص داخلی
- GEO: گرجستان
- HUN: مجارستان
- IDF: صندوق توسعه سازمانی^۹

1. Business Environment and Enterprise Performance Survey
 2. Council of Europe
 3. European Bank for Reconstruction and Development
 4. European Commission
 5. European Court of Human Rights
 6. Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Department
 7. Executive Opinion Survey
 8. Economic and Sector Work
 9. Institutional Development Fund



- IFI: مؤسسه مالی بین‌المللی^۱
IMF: صندوق بین‌المللی پول^۲
IT: فناوری اطلاعات
JRI: شاخص اصلاحات قضایی^۳
کانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی
KAZ: قزاقستان
KYR: جمهوری قرقیزستان
LAT: لتونی
LIS: پیمایش نماگر حقوقی^۴
LIT: لیتوانی
MAC: جمهوری یوگسلاوی سابق (مقدونیه)
MOL: مالدیو
NGO: سازمان غیردولتی
OECD: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه
PAL: وام تعدیل برنامه‌ای^۵
POL: لهستان^۶
ROM: رومانی
RUS: فدراسیون روسیه
SAM: صربستان و مونته‌نگرو
SEE: اروپای جنوبی
SLK: جمهوری اسلواکی
SLN: اسلونی
SSA: کشورهای جنوب صحرای آفریقا^۷
TAJ: تاجیکستان
UKR: اوکراین

1. International Financial Institution
2. International Monetary Fund
3. Judicial Reform Index
4. Legal Indicator Survey
5. Programmatic Adjustment Loan
6. Poland
7. Sub-Saharan Africa

UN: سازمان ملل متحد

UZB: ازبکستان

WVS: پیمایش جهانی ارزش‌ها

توضیح: همه مبالغ ذکر شده در این تحقیق، به دلار آمریکا هستند، مگر آنکه خلاف آن ذکر شده باشد.

۱. مقدمه

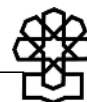
نهادهای حقوقی و قضایی، نقشی محوری در عملکرد اقتصادهای بازار آزاد برعهده دارند. این نهادها قوانین را وضع کرده و آنها را اجرا می‌کنند، اختلافات در درون احزاب خصوصی یا میان شهروندان و دولت را حل و فصل می‌کنند، نظام نظارت و تعادل قوه مجریه را برقرار می‌کنند؛ همچنین به مشخص شدن شرایط سرمایه‌گذاری که بر طبق آن، بنگاه‌ها فعالیت می‌کنند و تنظیمات قانونی^۱ که بر طبق آن، حقوق اجتماعی و حقوق بشر شکل می‌گیرد کمک می‌کنند. در بیش از یک دهه گذشته، ادبیات بحث توسعه اقتصادی و گذار از سوسیالیست به‌طور فزاینده‌ای بر اهمیت حیاتی عملکرد مناسب نهادها برای رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی و کاهش فقر تأکید کرده است.^۲ درحالی که نهادهای حقوقی و قضایی کشورها می‌توانند به شکل قابل توجهی از نظر ساختار، عملکردها و میزان تشریفات قانونی با یکدیگر متفاوت باشند، اما اگر این نهادها بخواهند نقش مؤثری در اقتصاد و جامعه برعهده داشته باشند، شهروندان باید آنها را نهادهایی مشروعی بدانند که می‌توان روی آنها حساب کرد.

در آغاز دهه ۱۹۹۰، پایان سوسیالیسم در اروپای مرکزی و شرقی و تجزیه اتحاد جماهیر شوروی سابق به دولت‌های مستقل (اغلب آنها کم‌وبیش کشورهای مستقل مشترک‌المنافع ملحق شدند) یکی از مهمترین تحولات تاریخ اخیر جهان محسوب می‌شد. گذار از سوسیالیسم به اقتصادهای بازاری در این بخش از جهان در طول ۱۵ سال گذشته، جهت‌گیری مجدد همه‌جانبه در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی و بازسازی کامل یا از صفر شروع کردن برای ایجاد نهادهای اصلی را ایجاب کرده است. نهادهای حقوقی و قضایی این کشورها در اوایل دهه ۱۹۹۰ نهادهای ضعیفی بودند و جهت‌گیری مجدد یا بازسازی آنها بر طبق نیازهای اقتصاد بازار آزاد از جمله

1. Legal Setting

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد نقش دیگر نهادها در توسعه اقتصادی، ر.ک.: Williamson 1985; North 1990; Bardhan, 1997; World Bank 1996; World Bank, 2002; World Bank, 2004a.

براساس موردهای مطالعاتی است) راجع به اعمال قانون، ر.ک.: Murrell, ed., 2001.



بزرگ‌ترین چالش‌های پیش‌روی این کشورها محسوب می‌شد. آنها با چالش‌های بنیادی بی‌شمار مواجه بودند که از جمله آنها می‌توان به مستقل کردن قوه قضائیه از قوه مجریه، توسعه ابزارهای جدید برای تضمین پاسخگویی با توجه به وضعیت کشورهای تازه استقلال‌یافته، ایجاد ابزارها و رویکردهای جدید مدیریتی، حصول اطمینان از افزایش شفافیت و به اشتراک گذاشتن بیشتر اطلاعات و افزایش شایستگی‌ها و ایجاد توانایی‌های جدید در قضات و دیگر کارکنان نظام قضایی اشاره کرد.

هدف تحقیق حاضر، تجزیه و تحلیل پیشرفت تا به امروز کشورهای در حال گذار اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع در زمینه اصلاحات در نهادهای حقوقی و قضایی است. این پژوهش، اطلاعات و داده‌های مورد نیاز را از هر دو دسته ارزیابی‌های کارشناسان مختلف و نظرخواهی از بنگاه‌ها، وکلا و مردم اخذ می‌کند تا تصویری برای پاسخ به پرسش‌های پیش‌رو ترسیم کند: این فرآیند در سال ۱۹۹۰ از کجا آغاز شد و به چه ترتیبی از ابتدا تا انتهای دهه ۱۹۹۰ پیش رفت (فصل ۲)، این فرآیند ۱۰ تا ۱۲ ساله در آغاز قرن بیست‌ویکم در کجا متوقف شد (فصل ۳)، و چه درس‌هایی را می‌توان برای آینده آموخت (فصل ۴). کادر شماره ۱-۱ شرح مختصری از منابعی است که داده‌های این تحلیل از آنها اخذ شده است.

کادر ۱-۱. منابع

بسیاری از داده‌های این مقاله برگرفته از منابعی است که در آنها بنگاه‌ها با نظام‌های قضایی و ویژگی‌های این نظام‌ها در تعامل هستند از جمله ارزیابی‌های ذهنی^۱ کارشناسان و داده‌های مربوط به نظرخواهی از بنگاه‌ها، وکلا و مردم عادی. منابع اولیه عبارتند از:

- پیمایش بانک بازسازی و توسعه اروپا - بانک جهانی درباره محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی در دو دوره سال ۱۹۹۹ و سال ۲۰۰۲ انجام شده است. این بررسی‌ها، بیش از ۱۰ هزار بنگاه را در اروپا و آسیای مرکزی پوشش می‌دهد. برای دسترسی به اطلاعات بیشتر، به وبسایت اینترنتی به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://www.worldbank.org/eca/governance>.

- شاخص اصلاحات قضایی قانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی که دربرگیرنده نماگرهای ذهنی از جمله این مورد است: تا چه حد ویژگی‌های نظام قضایی یک کشور با برخی اصول مشخص نظام‌های قضایی خوب تطابق دارد. شاخص‌های اصلاحات قضایی از سال ۲۰۰۱ به بعد برای اجرا در سطح کشورها طراحی شده است. نماگرهای شاخص اصلاحات قضایی به صورت کمی و عددی نیستند و به جای آن، نویسندگان به صراحت اعلام کردند که خواستار اجتناب از «درجه‌بندی» کشورها هستند. برای مقاصد تحقیق حاضر، نمرات عددی اختصاص داده شده است. برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. اطلاعات بیشتر نیز در وبسایت اینترنتی به آدرس زیر موجود است:

<http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/home.html>.

- پایگاه داده‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی، شامل نماگرهایی است که از طیف وسیعی از منابع برای تهیه آن استفاده شده است. نماگرهایی که در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفتند از نظرخواهی از وکلا در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ به دست آمده‌اند. اطلاعات بیشتر در وبسایت اینترنتی به آدرس زیر موجود است:

<http://rru.worldbank.org/doingbusiness/default.aspx>.

- پیمایش جهانی ارزش‌ها برای چندین دهه انجام شده و شامل ۱۳ کشور و حوزه قضایی در کشورهای درحال گذار ۱۹۹۰ است. این پیمایش، تصویر کلی ارزشمندی از اعتماد و گرایش‌ها به نقش دولت در آغاز دوران گذار را به دست می‌دهد. اطلاعات بیشتر در وبسایت اینترنتی به آدرس زیر موجود است:

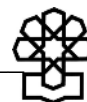
<http://wvs.isr.umich.edu/index.shtml>.

- پیمایش نظرات مدیران اجرایی که توسط مجمع اقتصاد جهانی تهیه و در گزارش‌های رقابت جهانی منتشر شده، شامل پرسش‌های متعددی درباره شیوه نگرش مدیران کسب‌وکار به نظام قضایی است. این تحقیق، از داده‌های مربوط به سال ۱۹۹۸ تا آخر موضوعات سال ۲۰۰۳-۲۰۰۴ استفاده کرده است. اطلاعات بیشتر در وبسایت اینترنتی به آدرس زیر موجود است:

<http://www.weforum.org>.

- مرکز مطالعات سیاستگذاری عمومی وابسته به دانشگاه استراثکلید از اوایل دهه ۱۹۹۰ تا به حال، تعداد زیادی پیمایش افکار عمومی در کشورهای درحال گذار انجام داده که نتایج آنها در مجله پیمایش‌های مربوط به فشارسنج دموکراسی‌های نوپا و روسیه جدید منتشر شده است. برای تحقیق حاضر، پرسش‌های مربوط به اعتماد به نهادهای متعددی چون دادگاه‌ها مناسب هستند. اطلاعات بیشتر در وبسایت اینترنتی به آدرس زیر موجود است:

<http://www.cspp.strath.ac.uk>.



هرچند تحقیق حاضر متوجه این نکته است که نهادهای حقوقی شامل طیف وسیعی از نهادها می‌شود^۱ و برخی از متغیرهای موجود در تحلیل، کارآمدی نظام قضایی را به‌عنوان یک کل (و نه به‌صورت اجزای مجزا از یکدیگر) مورد بررسی قرار می‌دهند؛ اما تمرکز تحقیق حاضر در وهله اول بر قضات و محاکم قضایی است. پیوست ۳، نگاهی با جزئیات بیشتر به متغیرهای به‌کار رفته است و پیوست‌های ۱ و ۲، تصویری مقایسه‌ای از موضوعات مشابه در ترکیه و خلاصه کوتاهی از فعالیت‌های بانک جهانی در حمایت از اصلاحات حقوقی و قضایی در کشورهای درحال گذار ارائه می‌کنند.

با وجود آنکه این تحقیق برای اولین بار، بررسی مقایسه‌ای با استفاده از داده‌های در دسترس در مورد نظام‌های حقوقی و قضایی کشورهای گذار صورت داده است، اما منابع داده‌های آن جامع نیستند. همان‌طور که در کادر ۱-۱ اشاره شد، پیمایش‌ها عمدتاً دربرگیرنده علائق تجاری و علائق مربوط به حوزه کسب‌وکار هستند و اغلب نگرش دیگر گروه‌های اقتصادی را در مورد نظام قضایی این کشورها در نظر نمی‌گیرد. این پیمایش‌ها از نظر دامنه شمول و روش‌شناسی با برخی دیگر از پیمایش‌ها که جهت‌گیری‌شان بیشتر به سمت اندازه‌گیری نظرات بخش گسترده‌ای از مردم است و دیگر مطالعاتی که سعی می‌کنند تا تجربیات واقعی بنگاه‌ها و شهروندان در استفاده از محاکم قضایی را مورد تحلیل قرار دهند، متفاوت هستند.^۲ علاوه بر این، برخی از منابع داده‌ها نیز از نظر زمانی محدود هستند؛ هم پیمایش بانک باسازسی و توسعه اروپا- بانک جهانی درباره محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی و هم پیمایش نماگر حقوقی بانک باسازسی و توسعه اروپا دربرگیرنده داده‌ها تا آخر سال ۲۰۰۲ هستند و از این‌رو، در آنها اثری از داده‌های مربوط به اصلاحات حقوقی و قضایی که ممکن است از آن زمان به بعد صورت گرفته باشد نیست، به‌ویژه در مورد کشورهایی که برای پیوستن به اتحادیه اروپا، از اول می سال ۲۰۰۴ با انجام اصلاحات چشمگیری موافقت کردند.^۳

سال‌های گذار در کشورهای فوق با بسیاری از موانع سیاسی و اقتصادی و فراز و فرودهای

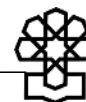
۱. دنیای اجزایی که می‌توان آنها را درون یک تعریف فراگیر از نهادهای قضایی قرار داد، بسیار گسترده است و نه تنها شامل محاکم قضایی و قضات می‌شود بلکه پلیس، وکلا، دادستان‌ها، ضابطان قضایی، داوران (arbitrators)، میانجی‌گرها (mediators) و ثبت اموال و ثبت بنگاه‌ها را نیز دربر می‌گیرد. نهادهای قضایی همچنین دربرگیرنده هیئت‌های نظارتی و اجرایی است که عهده‌دار وضع و اجرای هنجارهای قانونی و مقرراتی هستند.

۲. مطالعات نشان داده است که نظر افکار عمومی نسبت به محاکم قضایی ممکن است به آرامی تغییر کند. بنابراین، پیمایش‌های هدفمند افرادی را هدف قرار می‌دهد که اخیراً تجربه‌ای در این زمینه دارند و محتمل است که این نوع پیمایش‌ها، اندازه‌گیری بهتری از تغییرات در عملکرد دادگاه را به‌دست دهند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک:

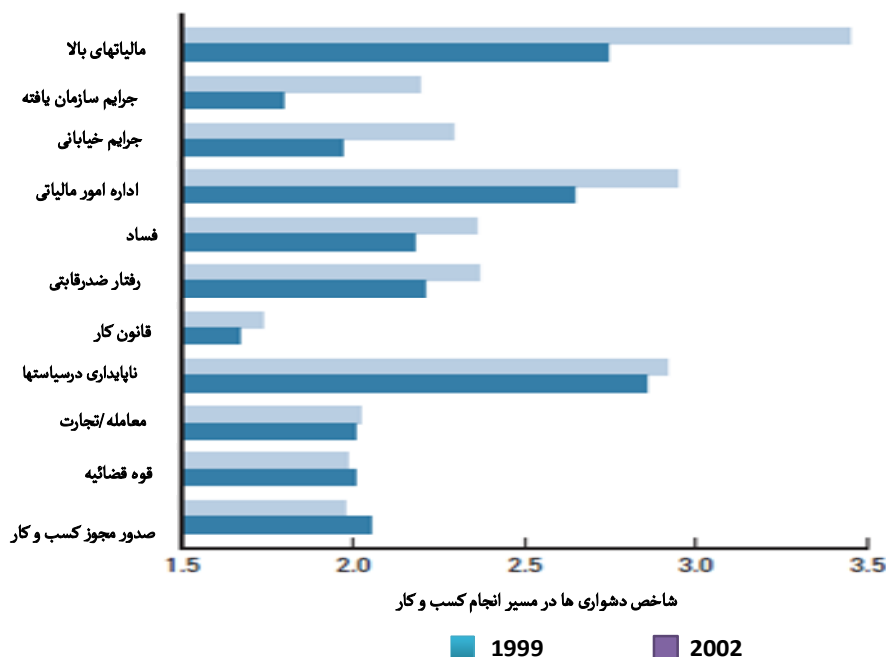
Toharia, 1994; Kritzer and Voelker, 1998.

۳. در میان کشورهای درحال گذار که در این تحقیق مورد تحلیل قرار گرفتند، جمهوری چک، استونی، مجارستان، لیتوانی، لتونی، لهستان، جمهوری اسلواکی و اسلوانی در ماه می سال ۲۰۰۴ به اتحادیه اروپا پیوستند.

در رشد اقتصادی و ثباتشان، به شدت سال‌های دشواری بوده است. برای آنکه موضوع اصلاحات حقوقی و قضایی در این منطقه در چشم‌انداز وسیع‌تری مورد توجه قرار گیرد جالب است ببینیم چطور بنگاه‌های اروپای مرکزی و شرقی و منطقه بالتیک و بنگاه‌ها در کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به عملکرد قوه قضائیه در مقایسه با دیگر چالش‌هایی که آنها در انجام کسب‌وکار با آن مواجه بودند می‌نگریستند. داده‌های شکل ۱-۱ از پیمایش بانک بازسازی و توسعه اروپا- بانک جهانی درباره محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی، یک پیمایش با ۴۵۰۰ بنگاه در سال ۱۹۹۹ و ۶۰۰۰ بنگاه در سال ۲۰۰۲ در سراسر این منطقه اخذ شد. شکل ۱-۱ دو یافته را نشان می‌دهد: اول اینکه، درحالی که بسیاری از بنگاه‌ها به عملکرد قوه قضائیه از این نظر که مشکلی بر سر راه کسب‌وکارشان به وجود می‌آورد توجه می‌کنند، چندین جنبه دیگر محیط کسب‌وکار - که مهمترین آنها مالیات و فساد است - حتی حیاتی‌تر هستند. دوم اینکه، به هر حال به نظر می‌رسد که بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲، دیگر جنبه‌های مشکل‌سازتر محیط کسب‌وکار رو به بهبود گذاشته‌اند اما با این وجود، بنگاه‌ها، این بهبود قابل توجه در عملکرد قوه قضائیه را تشخیص نمی‌دهند. درواقع، همان‌طور که در بخش بعد توضیح خواهیم داد، به نظر می‌رسد که وضعیت اغلب نماگرهای قوه قضائیه در بسیاری از کشورهای درحال گذار بدتر شده است. به میزانی که کشورها پیشرفت می‌کنند و بنگاه‌ها حتی بیشتر متکی به نظام حقوقی رسمی برای رسیدگی به مسائل کسب‌وکار می‌شوند، فشار به محاکم قضایی نیز افزایش خواهد یافت. تقویت نهادهای حقوقی، چالش محوری دهه آینده است.



شکل ۱-۱. پیشرفت‌های کند و آهسته در قوه قضائیه، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



مآخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱ و پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. ۱= نبود هیچ مانعی، ۲= وجود حداقل مانع، ۳= وجود حد متوسطی از موانع، ۴= وجود موانع زیاد.

۲. اصلاحات در اولین دهه

۲-۱. پیشینه

فرآیند گذار کشورهای سوسیالیست سابق در منطقه اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق از اوایل دهه ۱۹۹۰ در حالی آغاز شد که نهادهای عمومی آنها از سازگاری با نیازهای اقتصاد بازار آزاد ناتوان بودند. نهادهای حقوقی و قضایی نیز از این قاعده مستثنا نبودند. در حالی که ممکن است در میان دیگر موارد، نظام‌های حقوقی در اقتصادهای سوسیالیستی مشابه نظام‌های حقوقی در اقتصادهای بازاری به نظر برسند؛ اما یک شبکه گسترده و وابسته به محاکم قضایی، وکلا و دادستان‌ها، از نظر نقش آنها در اقتصادهای بازاری، هم نظام متفاوتی را تشکیل دادند و هم فعالان درون این دو نظام با یکدیگر متفاوت بودند. بر طبق نظریه سوسیالیسم، دولت سوسیالیستی ابزاری بود که از طریق آن، یک جامعه بی طبقه خلق خواهد شد. این دولت سوسیالیستی را اکثریت طبقه کارگر اداره می‌کردند. از این رو، ساختار حکمرانی، شامل قوه قضائیه، برای اجرایی کردن منویات و خواست‌های طبقه کارگر، یعنی همان که حزب کمونیست آن را نمایندگی می‌کرد، طراحی شده بود. اساساً اندیشه تفکیک قوا، دولت محدود و حقوق فردی در مقابل دولت از این تفکر غائب بود.

حقوق سوسیالیستی: در دولت سوسیالیستی، حقوق عمومی^۱ - به‌ویژه حقوق اداری و حقوق جزا - و نهادهایی که این حقوق را به اجرا می‌گذاشتند بر نظام حقوقی مسلط بودند. حقوق اداری^۲، اقدامات دستگاه‌های اداری حکومت را تنظیم می‌کرد. از آنجا که دولت سوسیالیستی، نقش مسلطی در مدیریت اقتصاد و زندگی اجتماعی برعهده دارد، حقوق اداری و نهادهای اداری - که بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شدند - ترسیم‌کننده گسترده‌ترین بخش از زیرساخت‌های حقوقی بودند. فرآیند تقنینی به‌شدت متکی به قوانین فرعی و مقرراتی بود که قانون اصلی را تفسیر و اجرایی می‌کردند.

محتوای حقوق سوسیالیستی نیز برای دستیابی به هدف نظام اقتصادی سوسیالیستی طراحی شده بود. حقوق جزا و نهادهای کیفری مدافع منافع «طبقه کارگر» - در عمل، حزب کمونیست - بودند. «جرائم» خاص مانند ممنوعیت کارآفرینی خصوصی، از انحصار اقتصادی حمایت می‌کرد. ممنوعیت «تکدی‌گری»^۳ اشتغال کامل را عملی می‌کرد. مجازات به خطر انداختن و تهدید مالکیت دولتی به‌مراتب شدیدتر از مجازات تهدید مالکیت خصوصی یا مالکیت شخصی بود و حتی در موارد مشخصی، مجازات افراد متعلق به طبقه کارگر کمتر از سایرین بود.

با توجه به شمول گسترده حقوق عمومی، تنها اندک مسائلی برای حقوق خصوصی^۴ باقی مانده بود. موضوعات حوزه خانواده و تعداد انگشت‌شمار معاملات مجاز اقتصادی میان افراد (مانند خرید و فروش مسکن)، اغلب مفاد حقوق خصوصی را تشکیل می‌دادند. حقوق سوسیالیستی حاکم بر معاملات خصوصی در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، برای اجرایی کردن ایدئولوژی مارکسیست - لنینیست، اصول حقوق مدنی‌ای را با تعدیل‌هایی پایه‌گذاری کرده بود. پیش از ظهور سوسیالیست در این کشورها، آنها سنت‌های حقوقی قدیمی‌ای داشتند که ریشه در حقوق مدنی روم داشت و اصول سوسیالیستی از بنیاد به این شالوده حقوق مدنی پیوند زده شد. در واقع، این سنت‌های حقوقی، گذار بعدی این کشورها از سوسیالیسم را تسهیل کرد و برای برخی از کشورهای درحال گذار، نقطه آغاز مساعدتری فراهم کرد تا نظام حقوقی‌شان را با نیازهای اقتصاد بازار سازگار کنند.^۵

نهادهای حقوقی سوسیالیستی: عملکرد نهادهای حقوقی متفاوت از دیگر سازمان‌های دولتی

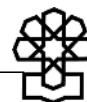
۱. "Public Law"؛ حقوق عمومی بر روابط میان افراد (شهروندان، شرکت‌ها) و دولت حاکم است و ساختار و عملکرد دولت را مشخص می‌کند. به‌طور کلی، تقسیمات حقوق عمومی عبارتند از: حقوق اساسی، حقوق اداری و حقوق جزا.

۲. حقوق اداری به تصمیم‌گیری محاکم اداری یا تصمیم‌گیری‌های هیئت‌ها و مقامات اداری می‌پردازد. این موارد، بخشی از طرح مقرراتگذاری دولتی هستند.

3. parasitism

۴. حقوق خصوصی، حوزه‌ای از دانش حقوق است که بر روابط میان افراد یا گروه‌ها بدون آنکه دولت یا حکومت در این روابط دخالت داشته باشند حاکم است. حقوق خصوصی، در میان سایر شاخه‌های حقوق، دربرگیرنده حقوق قرارداد (law of contract)، حقوق شبه‌جرم (law of torts) و حقوق تعهدات (law of obligations) است.

5. Gray, Ianachkov, Hanson, Heller, Ostas, and Stiblar, 1993.

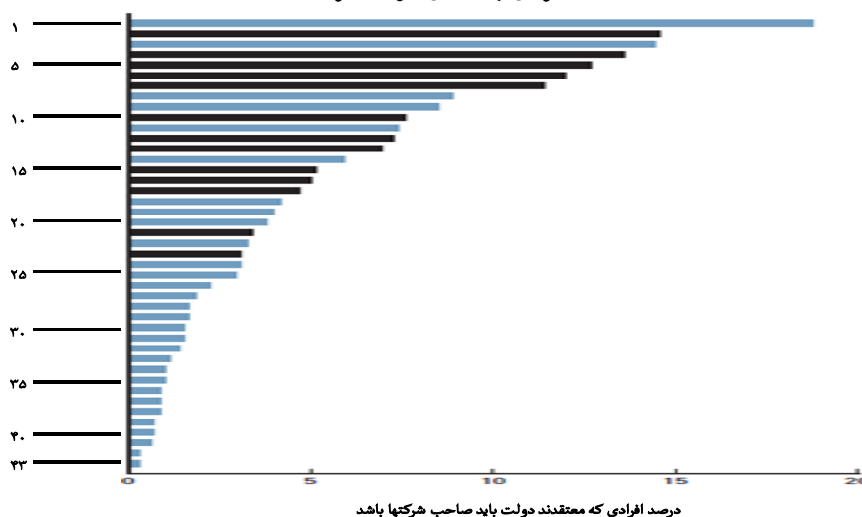


نیست. آنها بر مدیریت اقتصادی و مهندسی اجتماعی به شیوه‌ای که مطابق با اهداف همه‌جانبه ایدئولوژیک باشد تمرکز دارند. از آنجا که اقتصاد در کانون برنامه‌ریزی و مدیریت قرار داشت، اغلب مؤسسه‌های اقتصادی فعال در بازار، سازمان‌های دولتی بودند. آنها اجرای قراردادهای و حقوق مالکیت در میان مؤسسه‌های اقتصادی را جزء کارهای دولت و وزارتخانه‌ها می‌دانستند و عموماً رسیدگی به این کار، برعهده سازمان خاصی بود (سازمان داوری دولتی) که معمولاً به جای آنکه زیرمجموعه محاکم قضایی باشد، در کنترل وزارت اقتصاد بود. چنین فرض نشده بود که داوران مستقل باشند. هدف اصلی از این اقدامات، نه تحقق عدالت به‌خودی خود، بلکه تحقق کامل برنامه اقتصادی دولت بود. نیازهای برنامه اقتصادی و مذاکرات میان مدیران ارشد، نتیجه را مشخص می‌کرد. سازمان، روش‌های کار، منابع انسانی، بودجه و اطلاعات و مدیریت دارایی‌های داوری دولتی، همه بازتابی از نقش و هدف اساسی آن در این رژیم عمدتاً مبتنی بر برنامه‌ریزی بود.

در مقابل، قوه قضائیه در درجه اول مسئول موضوعات غیراقتصادی شامل عمدتاً حقوق مدنی و حقوق جزا بود. با توجه به فقدان هر اندیشه‌ای در مورد کنترل و تعادل مستقل^۱ در نظام کمونیستی، قوه قضائیه فرمانبردار و تابع حزب کمونیست (به‌عنوان نماینده مردم) بود. قوه قضائیه در سلسله‌مراتبی از محاکم قضایی تحت مدیریت قوه مجریه (وزارت دادگستری) سازماندهی شده بود. دادستان‌ها در جایگاهی قوی، جلسات روزانه استماع دعوی و دیگر فرآیندهای قضایی را زیر نظر می‌گرفتند. از آنجا که تنها یک منبع قدرت - حزب کمونیست - در کشور وجود داشت، هیچ جایگاهی برای دادگاه‌های قانون اساسی نیز وجود نداشت. متخصصان حقوقی - وکلا، دادستان‌ها و قضات - براساس حقوق سوسیالیستی آموزش دیده بودند. کانون وکلا همچون سایر حرفه‌ها، به‌عنوان مسئول نظارت بر وکلا، نیز در کنترل دولتی قرار داشت که حقوق همه مشاغل را پرداخت می‌کرد. هرچند قضاوت، شغلی محترم محسوب می‌شد، اما شغلی فوق‌العاده سطح بالا نبود و به‌ویژه حقوق بالایی به قضات و وکلا پرداخت نمی‌شد. از زمانی که سوسیالیسم فرو پاشید، رشد سریعی در تقاضا برای کسب تخصص در رشته حقوق برای ارائه خدمات به بخش خصوصی نوپدید به‌وجود آمده است. این‌گونه مشاغل، تغییرات متعاقب این تحولات را در فرصت‌ها، چشم‌داشت‌ها، سطح رقابت و در نتیجه، ساختارهای درآمدی مشاغل خود تجربه کرده‌اند. بسیاری از وکلا، به‌سرعت توانستند تخصصشان را به حوزه‌های جدیدی که مناسب اقتصادهای بازار بود گسترش دهند و در نتیجه، کسب‌وکارشان رونق پیدا کرد. اما قضات، فرصت‌ها و انگیزه‌های کمی برای گسترش مهارت‌هایشان متناسب با واقعیت‌های جدید اقتصادی داشتند. بنابراین، از دهه ۱۹۹۰ کیفیت مشاهده شده از قضات و تناسب مهارت‌های آنها با نیازهای نهادی در اقتصادهای بازاری نوظهور در بسیاری از مواقع رو به وخامت نهاد.

ذهنیات شهروندان: در آغاز دوران گذار، تأثیر بلندمدت دولت به شدت متمرکز در ذهنیت شهروندان بسیاری از کشورها انعکاس پیدا می‌کرد. برای مثال، در پیمایش ارزش‌های جهانی سال ۱۹۹۰ از پاسخ‌دهندگان پرسیده شد که به نظر آنها، کدامیک از گزینه‌های زیر باید مدیریت کسب‌وکار و صنعت را برعهده داشته باشند: دارندگان سرمایه و مالکان، کارمندان، صاحبان سرمایه و مالکان و کارمندان با هم، یا دولت. همان‌طور که در شکل ۱-۲ مشخص است، شهروندان در کشورهای درحال گذار به نسبت شهروندان در اغلب دیگر کشورهای جهان، بسیار بیشتر بر این باورند که دولت باید صاحب کسب‌وکارها و صنعت باشد و آنها را مدیریت کند. گرایش به نهادهای دولتی و نقش محوری‌شان در جامعه، نگرشی عمیقاً ریشه‌دار بوده است.

شکل ۱-۲. نگرش به نقش دولت در اقتصاد، ۱۹۹۰



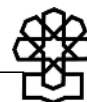
مأخذ: پیمایش ارزش‌های جهانی.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. میله‌های سیاه، مربوط به کشورها یا حوزه‌های قضایی درحال گذار و کشور آلمان شرقی است.

[توضیحات: ۱. هند؛ ۲. رومانی؛ ۳. ترکیه؛ ۴. لهستان؛ ۵. روسیه؛ ۶. بلغارستان؛ ۷. جمهوری اسلواکی؛ ۸. آفریقای جنوبی؛ ۹. نیجریه؛ ۱۰. بلاروس؛ ۱۱. شیلی؛ ۱۲. اسلونی؛ ۱۳. لیتوانی؛ ۱۴. چین؛ ۱۵. جمهوری چک؛ ۱۶. استونی؛ ۱۷. مجارستان؛ ۱۸. ایتالیا؛ ۱۹. اسپانیا؛ ۲۰. پرتغال؛ ۲۱. آلمان شرقی؛ ۲۲. برزیل؛ ۲۳. لتونی؛ ۲۴. آرژانتین؛ ۲۵. مکزیک؛ ۲۶. جمهوری کره؛ ۲۷. اتریش؛ ۲۸. فرانسه؛ ۲۹. بلژیک؛ ۳۰. ایرلند؛ ۳۱. بریتانیا؛ ۳۲. ایرلند شمالی؛ ۳۳. ژاپن؛ ۳۴. ایالات متحده آمریکا؛ ۳۵. سوئیس؛ ۳۶. آلمان غربی؛ ۳۷. نروژ؛ ۳۸. فنلاند؛ ۳۹. دانمارک؛ ۴۰. کانادا؛ ۴۱. هلند؛ ۴۲. سوئد؛ ۴۳. ایسلند.]^۱

به هر حال، تفاوت‌های قابل توجهی در ذهنیت و آگاهی شهروندان کشورهای مختلف وجود دارد. یک تفاوت کلیدی میان کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و برخی از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی (شامل منطقه بالتیک) این بود که در دومی، زمانی که دوران گذار آغاز شد، سوسیالیسم

۱. اسامی کشورها در مقابل ردیف‌ها در داخل جدول نوشته شده بود که در اینجا، در قسمت توضیحات آورده شد؛ م.



تنها ۴۰ سال بود که در این کشورها حاکم شده بود. این مدت را با دوران ۷۰ ساله سوسیالیسم در اتحاد جماهیر شوروی مقایسه کنید. بنابراین، افراد مسن‌تر هنوز اشکال مالکیت و سازمان‌های کسب‌وکار در دوران پیش از سوسیالیسم را به‌خاطر داشتند و آگاهی از مفاهیم مربوط به مالکیت خصوصی و دیگر حقوق خصوصی را حفظ کردند. تصادفی نیست که نقاط عطف تاریخ کمونیسم در مجارستان و چک‌واصلواکی اتفاق افتاد که هر دو دارای خاطرات زیاد و قوی از دسترسی افراد به حقوق فردی در دوران پیشاکمونیسم بودند. در نهایت، به رسمیت شناختن حقوق بنیادی در مقابل دولت، ابزاری در جهت سرنگونی کمونیسم به سبک شوروی بود. برای مثال در لهستان، درک ریشه‌دار از حقوق به ایجاد و حفظ جنبش همبستگی کمک کرد.

۲-۲. دستور کار اصلاحات: قوه مقننه و تغییر نهادی

کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع در آغاز دهه ۱۹۹۰ در جریان گذار با چالش‌های متعدد و پیچیده‌ای مواجه بودند. بسیاری از این کشورها با بی‌ثباتی شدید در اقتصاد کلان، با تورم بالا، کاهش منابع سنتی درآمد مالی، قطع روابط تجاری مرسوم، بنگاه‌های فاقد نقدینگی^۱ و درگیر تغییرات عمده قیمتی و بازارهای از دست رفته مواجه بودند. آنها همچنین با بی‌ثباتی شدید سیاسی، ناطمینانی از امکان استمرار دموکراسی و ابهام در مورد اینکه در نهایت چه نوع رژیمی در کشور حکومت خواهد کرد مواجه بودند. در این وضعیت پرهرج‌ومرج، هر گوشه چشمی به علائق مربوط به توسعه بلندمدت - شامل اصلاحات قضایی بنیادی - با موانعی همچون منابع محدود و اهتمام دولت به ضرورت اجتناب‌ناپذیر ایجاد نظام‌های سیاسی و اقتصادی جدید مواجه بود. شاید تعجب‌آور نباشد که تأکید اصلی اصلاح‌طلبان محلی و بسیاری از مجامع بین‌المللی بیش از آنکه بر الزامات نهادسازی در بلندمدت باشد، بر تحول سیاسی، ثبات اقتصاد کلان و اصلاحات اساسی در ساختارها (شامل خصوصی‌سازی) بود. برخی از ناظران از همان آغاز به این نکته اشاره می‌کردند که ضرورت دارد کشورهای در حال گذار، تأکیدشان بر اصلاح سیاستگذاری اقتصادی و ایجاد فوری یک بخش خصوصی را با تلاش برای تقویت نهادی همساز کنند. تقویت نهادی، شامل این موارد است: اصلاح نهادهای حقوقی و قضایی، اطمینان از اینکه بخش خصوصی جدید در اقتصادهای رقابتی فعالیت می‌کند و اینکه چارچوب‌های حقوقی جدید، منصفانه و هماهنگ اجرا می‌شوند.^۲ با این حال، در نهایت ایجاد یا تقویت نهادهای حقوقی و قضایی، باعث تعویق در تصویب قوانین و کاهش حمایت از عملی کردن اصلاحات در اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری شد.

1. Illiquid Enterprises

۲. برای نمونه، ر. ک.: Murell, 1992.

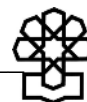
در چنین محیطی تلاش برای اصلاحات حقوقی، بر تهیه پیش‌نویس و وضع بدون تعلل قوانین و مقررات جدید مورد نیاز برای ایجاد یک اقتصاد بازار آزاد متمرکز شده بود. تلاش‌های بسیاری در همه کشورهای در حال گذار صورت گرفت؛ برای نمونه، تهیه پیش‌نویس یا اصلاح قانون اساسی، قانون مدنی و قانون تجاری،^۱ قانون اراضی و قانون کار^۲ و قانون خصوصی‌سازی.^۳ در اکثر کشورها، این‌گونه قوانین توسط کارکنان وزارتخانه‌های اصلی^۴ و اغلب با کمک فنی حامیان مالی و بدون رایزنی‌های فشرده میان وزارتخانه‌ها یا رایزنی با گروه‌های کسب‌وکار بیرونی یا وکلا تهیه می‌شدند. در برخی موارد، این فرآیند سریع و تا حدی پشت درهای بسته تهیه قوانین، همان‌طور که وکیل لهستانی به آن اشاره می‌کند، باعث بی‌ثباتی و ناسازگاری می‌شد: «قوانین، مکرراً و در یک زمان کوتاه و فشرده‌ای مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرند... مشاورانی که بر روی این قوانین کار می‌کنند، پیوند این قوانین با دیگر قوانین را از یاد می‌برند. از این رو، بی‌ثباتی و ناسازگاری بروز پیدا می‌کند. معلوم نیست که چطور می‌توان این مشکل را از طریق تفسیر حل کرد...».^۵ در طول اوایل این دوره، نهادهای حقوقی بنیادی بدون تغییر باقی ماندند. در اکثر کشورهای در حال گذار، دادگاه‌ها با همان ساختارها، همان قضات - با همان آموزش حقوقی، تجربه و انگیزه‌ها - در جای خود باقی ماندند. قضات و نظام‌های قضایی که در طول جنگ سرد به شدت از توسعه قوانین، مقررات و نهادهای تجاری مدرن باز مانده بودند، پس از جنگ سرد از تفسیر و اجرای قوانین در چارچوب اقتصادی جدید ناتوان بودند.

سیاست‌گذارانی که از این قبیل اصلاحات حمایت کردند بر این باورند که برای تحکیم تغییرات دمکراتیک، توسعه سریع بخش خصوصی ضرورت داشت و توسعه بخش خصوصی نیز تقاضا برای نهادهای حمایتی مانند تضمین حقوق مالکیت و اجرای مؤثر قراردادها را ایجاد می‌کند.^۶ در حقیقت آشکار است که متأسفانه همه واحدهای متعلق به بخش خصوصی جدید ضرورتاً خواستار اصلاحات نهادی «خوب» نبودند. زمانی که این واحدها تأسیس شده بود، برخی از مدیران بنگاه‌های خصوصی جدید، به‌منظور تثبیت موقعیت‌های انحصاری‌شان یا دست بردن در شیوه‌های حکمرانی بنگاهی در بنگاه‌های جدیدی که به آنها امکان کنترل با تمرکز بیشتر مالکیت می‌داد، تغییرات حقوقی و نهادی تدریجی را ترجیح می‌دادند.^۷

1. Civil and Commercial Codes
2. Land and Labor Laws
3. Privatization legislation
4. Line Ministries
5. Dietrich, 2000.

۶. این اولویت‌بندی را به‌وضوح می‌توان، به‌عنوان مثال، در تلاش‌های مربوط به اصلاحات اقتصادی و خصوصی‌سازی که جمهوری چک و روسیه متعهد به انجام آن شدند مشاهده کرد.

7. Black, Kraakman, and Tarassova, 2000.



فضای به نسبت آرام اصلاحات نهادی، یک مشکل اساسی به بار آورد: زمانی که با تمرکز بر هدف خاص ایجاد فوری قوانین مدرن کسب و کار، این قوانین تصویب شدند، دولت‌ها و نظام‌های قضایی همیشه ظرفیت نهادی برای عملی کردن و اجرای کامل و مستمر این قوانین را نداشتند. یک مشارکت‌کننده در فرآیند اصلاحات در جمهوری قرقیزستان، به این نکته اذعان دارد که: «ما دست به کار تهیه پیش‌نویس قوانین شدیم، آنها را تصویب کردیم اما حالا می‌بینیم که این قوانین اجرا نمی‌شوند». در نتیجه، به سرعت شکاف اجرایی^۱ میان قوانین تجاری تازه تصویب شده و الزام‌آور کردن آنها بروز پیدا کرد. فقدان اجرا و الزام‌آور کردن مؤثر قوانین، تأثیر قابل توجهی بر توسعه اقتصادی دارد. به عنوان مثال، یک مطالعه نشان می‌دهد که برای تدارک سرمایه خارجی در کشورهای در حال گذار، اثربخشی نهادهای حقوقی مهمتر از وجود قوانین تجاری جدید است.^۲ تحقیق دیگری به این نتیجه رسیده است که اثربخشی قانون ورشکستگی، عامل تعیین‌کننده‌ای در نسبت اعتبار اعطایی به بخش خصوصی به تولید ناخالص داخلی^۳ و تعیین‌کننده جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در اقتصادهای در حال گذار است.^۴

سرانجام اینکه ارتباط میان فرآیند قانونگذاری و اصلاحات نهادی بسیار پیچیده است. مسئله اجرا و الزام‌آور کردن قوانین، تنها مختص به کشورهای در حال گذار نیست و در کشورهای مختلف در بسیاری از زمینه‌ها، قوانینی که به خوبی تهیه می‌شوند در عمل به مرحله اجرا نمی‌رسند. تقویت نهادها، اقدامی زمانبر و نیازمند صرف منابع است. از یک طرف، اتخاذ قوانینی که در عمل اجرایش نمی‌تواند، در بهترین حالت، شروعی ناکافی و در بدترین حالت، اقدامی بی‌فایده است که می‌تواند اعتماد مردم به حاکمیت قانون را تضعیف کند. از طرف دیگر، تغییرات حقوقی که مطالبات جدیدی را در مورد عملکرد نهادهای موجود مطرح کند می‌تواند باعث پیشبرد فرآیند تقویت نهادی در میان مدت شود. به عنوان مثال در مجارستان، قانون ورشکستگی جدید سختگیرانه‌ای در سال ۱۹۹۲ تصویب شد. این قانون، فشار سنگینی بر محاکم قضایی وارد آورد و باعث تقویت چشمگیر ظرفیت آنها و گسترش کادر قابل ملاحظه‌ای از مأموران حل و فصل حساب‌های بنگاه‌های ورشکسته شد. در مقابل در همان زمان، لهستان تصمیم گرفت تا محاکم قضایی را از ورود به مسئله ورشکستگی برحذر دارد و به جای آن، انحلال بنگاه‌ها و مذاکرات مجدد در مورد وام‌ها^۵ از طریق فرآیند خارج از دادگاه را پیگیری کند. این تصمیم هرچند ممکن است اهداف کوتاه‌مدت این برنامه را محقق کرده باشد، اما کمتر به تقویت بلندمدت‌تر نهادها در زمینه ورشکستگی انجامیده است.^۶

1. Implementation Gap

2. Pistor, Raiser, and Gelfer, 2000.

۳. منظور نسبت اعتبارات اعطا شده به بخش خصوصی از سوی بانک‌های تجاری و تخصصی به تولید ناخالص داخلی است؛ م.

4. EBRD Spring, 2000.

5. Debt Workouts

6. Gray and Baer 1996.

۲-۳. حمایت حامیان

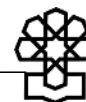
به همین ترتیب، حمایت حامیان در اغلب موارد به جای آنکه در جهت اصلاح در اجرا و الزام آور کردن نهادهایی چون قوانین باشد، به شدت به سمت توسعه قوانین و مقررات تجاری خاص جهت‌گیری شده بود. تعدادی از حامیان، برای اینکه نشان دهند نتایج به‌سرعت قابل اندازه‌گیری هستند، بر وضع قوانین تمرکز کردند. شرایط برای اخذ وام از نهادهای مالی بین‌المللی، اغلب باعث تقویت تأکید بر مقررات‌گذاری بیش از نهادسازی می‌شد. به هر حال، این کمک‌ها بر خروجی‌ها تأکید داشت یا اینکه تنها یک فهرست رسیدگی را فراهم می‌کرد و اغلب باعث تسهیل در اجرای مؤثر نظام‌های حقوقی تجاری جدید نمی‌شد.^۱

باید به این نکته توجه شود که حتی در دوره اخیر گذار، برخی از حامیان از آغاز از برداشتن گام‌هایی در جهت اصلاحات نهادی در حوزه حقوقی و قضایی حمایت کردند. اولویت آنها، کمک به ایجاد یک قوه قضائیه مستقل و غیرسیاسی و آزاد از کنترل حکومتی بود. این اقدامات، از حقوق سیاسی و مدنی جدیدی محافظت می‌کرد که اخیراً شهروندان اروپای مرکزی و شرقی و منطقه بالتیک و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به دست آورده بودند. علاوه بر حمایت از تهیه پیش‌نویس و تصویب قانون اساسی‌ای که در آن ایده قوه قضائیه مستقل پاس داشته شده، بخشی از کمک حامیان بر جنبه‌های رسمی نظام قضایی متمرکز بود. این جنبه‌های رسمی نظام قضایی عبارت بودند از: رویه‌های انتصاب، تصدی، عزل قضات و روش‌های انضباطی در مورد قضات؛ گسترش هیئت‌های مستقل در قوه قضائیه؛ ایجاد مؤسسات آموزشی تحت نظارت برای قضات. همچنین کشورهای درحال گذار، دادگاه‌های تخصصی جدید قانون اساسی تأسیس کردند که مجهز به قضات جدید (عموماً از محققان و دانشگاهیان) بود. این دادگاه‌ها، مسئولیت‌پذیری حکومت را تضمین کرده و حمایت از حقوق مدنی و سیاسی را نهادینه می‌کردند.^۲ تغییرات رویه‌ای و سازمانی جزئی‌تر که توانست از طریق کارآمدتر کردن و در دسترس بودن بیشتر دادگاه‌ها، باعث بهبود در عملکرد آنها شود، معمولاً از جمله تلاش‌های اخیر برای اصلاحات در نظام قضایی نبود.

همان‌طور که در جدول ۱-۲ مشخص است، تأکید اصلی بانک جهانی، بر تهیه پیش‌نویس قانونی برای اصلاحات تجاری، مالی و اصلاحات بخشی بود. این جدول، نشان‌دهنده گسترش اقدامات بانک جهانی در زمینه اصلاحات حقوقی در اروپا و آسیای مرکزی است. تا نیمه دهه ۱۹۹۰، اقدامی در جهت اصلاحات قضایی - که در آن حمایت حامیان بر قضات و محاکم قضایی از جمله آموزش‌های قضایی، مدیریت پرونده‌ها، شیوه‌های جایگزین حل اختلاف، اصلاح رویه‌ها متمرکز

1. Carothers 1996, 1999.

۲. در کل، این محاکم قضایی با عملکردی که بهتر از حد انتظار بود شناخته می‌شوند. ر.ک: Schwartz, 1999.



است - صورت نگرفته بود. تنها در پایان اولین دهه اصلاحات بود که همراستا با تمرکز بر تهیه پیش‌نویس قانون، پروژه‌هایی که در آنها مؤلفه‌هایی از اصلاحات قضایی وجود داشت مطرح شد.^۱

جدول ۱-۲. تحول در پروژه‌های اصلاحات حقوقی بانک جهانی در اروپا و آسیای مرکزی
(تعداد مؤلفه‌های مطرح شده در پروژه)

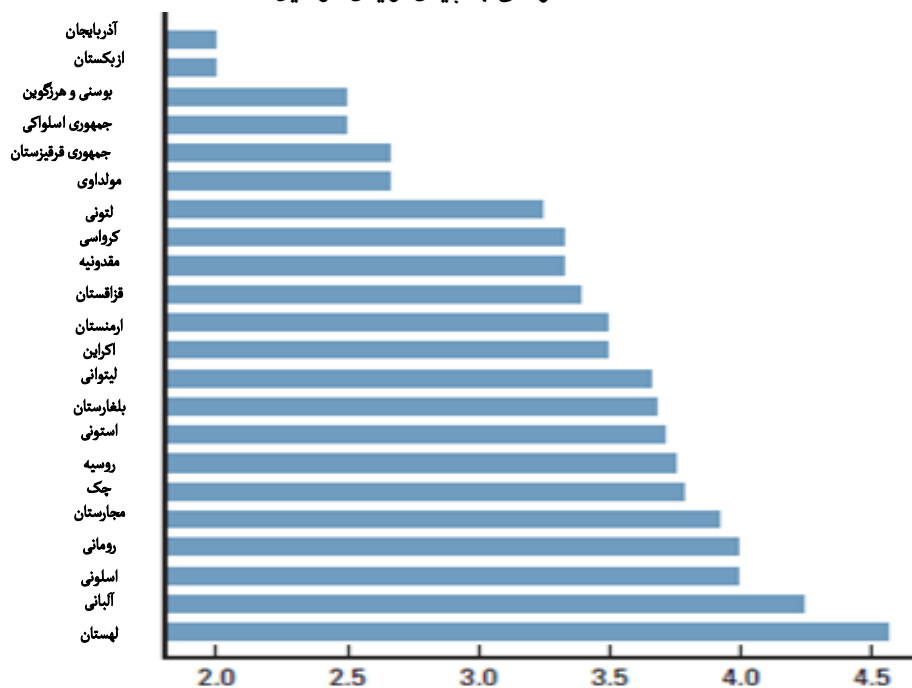
حقوق مالکیت	خصوصی‌سازی	بخشی	قضایی	مالی	تجاری	
۴	۶	۶	۰	۵	۱۲	۱۹۹۳-۱۹۹۰
۷	۱۴	۶	۱۳	۲۰	۲۵	۱۹۹۷-۱۹۹۴
۷	۱۰	۱۵	۲۷	۲۹	۳۳	۲۰۰۱-۱۹۹۸

مأخذ: داده‌های موجود از بانک جهانی (۲۰۰۲ الف).

حتی با همه توجهی که به تهیه پیش‌نویس قوانین می‌شد، حامیان به فرآیند قانونگذاری توجه اندکی می‌کردند. برخی از حامیان، کمک‌های اولیه و محدودی به تهیه پیش‌نویس‌های قانون توسط پارلمان‌های درحال گذار می‌کردند (این کمک‌ها در درجه اول مربوط به آموزش و معاضدت در ایجاد کمیسیون‌های کارکنان پارلمانی برای تهیه پیش‌نویس می‌شد).^۲ تلاش بسیار اندکی برای مشارکت گسترده در فرآیند قانونگذاری شامل ورودی‌ها و خواست‌های بنگاه‌ها، وکلایشان و قضاتی که از قوانین استفاده می‌کردند و متأثر از آن بودند صورت می‌گرفت.^۳ یک وکیل روسی در این مورد توصیه کرده: «ما باید نه فقط از دانشگاهیان بلکه از وکلا، مشاوران حقوقی و قضات برای اظهارنظر در مورد پیش‌نویس قوانین استفاده کنیم». همان‌طور که شکل ۲-۲ و ۳-۲ نشان می‌دهد، در پایان این دهه، در بسیاری از کشورها، این احساس در میان مدیران بنگاه‌ها و وکلا وجود داشت که آنها دسترسی اندکی به فرآیند تهیه پیش‌نویس قوانین و تأثیرگذاری اندکی بر آن دارند.

۱. برای مطالعه خلاصه‌ای از فعالیت‌های بانک جهانی در حمایت از اصلاحات قضایی در کشورهای درحال گذار، ر.ک.: پیوست ۲.
2. DeLisle Summer, 1999.
۳. مدیر یک برنامه در جمهوری قرقیزستان می‌نویسد: «اساساً هیچ فرآیند تقنینی وجود ندارد. ما باید ایده عصر اظهارنظر عمومی را ترویج کنیم». ر.ک.: Dietrich, 2000.

شکل ۲-۲. دسترسی به پیش‌نویس قوانین، ۱۹۹۹

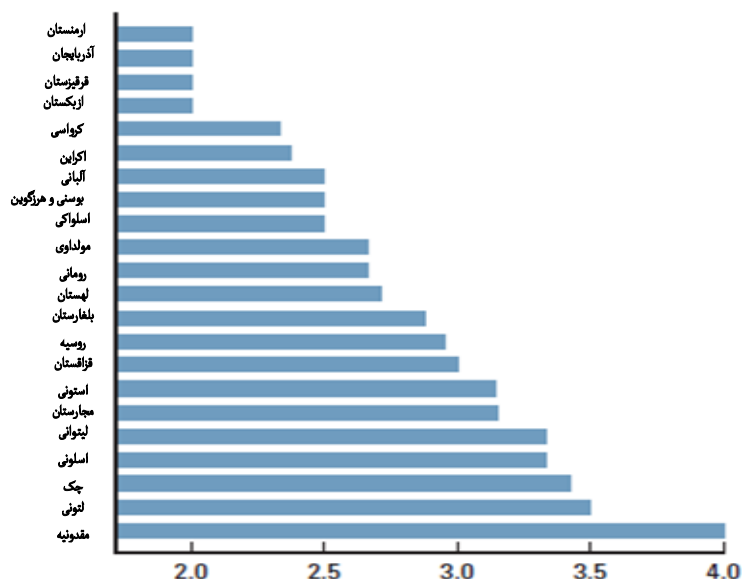


پیش‌نویس قوانین منتشر شده و در دسترس، ۱۹۹۹

مأخذ: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا، ۱۹۹۹.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. ۱= هرگز، ۲= به ندرت، ۳= گاهی مواقع، ۴= اغلب، ۵= تقریباً همیشه.

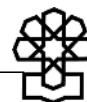
شکل ۲-۳. امکان اظهارنظر در مورد پیش‌نویس قوانین، ۱۹۹۹



آزاد بودن اظهارنظر در مورد پیش‌نویس قوانین، ۱۹۹۹

مأخذ: همان.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. ۱= هرگز، ۲= به ندرت، ۳= گاهی مواقع، ۴= اغلب، ۵= تقریباً همیشه.



۴-۲. الزامات اتحادیه اروپا

فرآیند پیوستن به اتحادیه اروپا، تأثیر زیادی بر جهت‌گیری، سرعت اصلاحات حقوقی و قضایی و پیشرفت آن در کشورهای درحال گذار داشته است. امید پیوستن به کشورهای پیشرفته اتحادیه اروپا، به کشورهای درحال گذار انگیزه داد تا با انجام اصلاحاتی که از نظر سیاسی دشواری و پیچیده بود موافقت کنند؛ روندی که در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ با امضای اولین توافقنامه همبستگی یا توافقنامه اروپا،^۱ از طریق قبول اولین درخواست عضویت در اتحادیه اروپا در نیمه این دهه، آغاز و با شروع مذاکرات اولیه الحاق رسمی و موافقتنامه مشارکت در الحاق^۲ در سال ۱۹۹۸ ادامه پیدا کرد. با تشویق و ترغیب کشورها به نزدیک کردن قوانین محلی به مجموعه مقررات آکوئیس (که شامل قوانین، قواعد و مقررات حاکم بر اتحادیه اروپاست)، اتحادیه اروپا به‌عنوان یک مقررانگذار استاندارد عمل کرده است. اتحادیه اروپا، حامی مهمی برای فراهم کردن کمک‌های فنی، مواد مورد نیاز و پشتیبانی مالی برای حمایت از تصویب مجموعه مقررات آکوئیس (و در مرحله بعد، اجرای آنها) نیز بوده است. در نهایت، اتحادیه اروپا ارزیاب یا حسابرسی بوده است که در گزارش‌های سالیانه‌اش، میزان پیشرفت کشورهای داوطلب پیوستن به این اتحادیه را «درجه‌بندی» کرده و اهدافی را برای اصلاحات بیشتر مشخص کرده است.

تأثیر این الزامات اتحادیه اروپا در مناطق مختلف، متفاوت بوده است. کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و منطقه بالتیک، به‌شدت تحت تأثیر این الزامات بوده‌اند. به‌میزانی که از مرکز به قسمت شرق این منطقه می‌رویم، به‌ویژه کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی، این تأثیرگذاری کمتر می‌شود. کشورهای این مناطق یا انتظار کمی در مورد ورود به این اتحادیه دارند و یا اساساً انتظاری در این مورد ندارند. در دوران درگیری‌های داخلی در اوایل و میانه دهه ۱۹۹۰، به‌نظر می‌رسید که امید اندکی وجود داشته باشد تا به کشورهای غرب بالکان اجازه پیوستن به فرآیند الحاق داده شود. زمانی که درگیری‌ها به پایان رسید و اتحادیه اروپا، فرآیند جدید تثبیت و همبستگی با کشورهای آغاز کرد که پیش‌بینی می‌شد مجموعه مقررات آکوئیس را به‌سرعت تصویب کنند و چشم‌اندازی از همبستگی جدی با اتحادیه اروپا داشته باشند، این وضعیت به شکل چشمگیری تغییر کرد. درحالی که با اطمینان می‌توان گفت که اتحادیه اروپا تنها محرک و تعیین‌کننده سرعت و جهت‌گیری اصلاحات حقوقی و قضایی نبوده، اما «جاذبه الحاق» تأثیر محسوسی بر انگیزه برای اصلاحات حقوقی داشته است.

فرآیند الحاق به اتحادیه اروپا با تمرکز این فرآیند بر تصویب مجموعه مقررات آکوئیس، باعث

1. Association or Europe Agreements

2. Accession Partnership Agreements

تقویت گرایش کشورهای درحال گذار به اولویت دادن به قانونگذاری (اغلب با تصویب قانون با سرعت زیاد، بنگرید به کادر ۲-۱) بیش از روند طولانی‌تر نهادسازی شده است.

کادر ۲-۱. تلاش برای تصویب قوانین در مواجهه با تعیین مهلت‌های اتحادیه اروپا

در اوایل سال ۲۰۰۴، کمتر از یک‌ماه پیش از آنکه کشور لتونی عضو کامل اتحادیه اروپا شود، مقاله‌ای خبری در روزنامه بالتیک نیوز سرویس^۱ این کشور، به موضوع تلاش برای تصویب گسترده قوانین بر طبق جدول زمانی سختگیرانه الحاق به اتحادیه اروپا پرداخته و می‌نویسد:

دولت لتونی، پیش از پیوستن به اتحادیه اروپا در ماه می، باید هنوز ۱۴ قانون و ۱۳۷ مقررات دیگر را به تصویب برساند.

تاریخ گزارش: ریگا، ۱۳ آوریل.

اگرچه دولت و پارلمان لتونی، اغلب قوانین و مقررات مربوط به الحاق دولت‌های منطقه بالتیک به اتحادیه اروپا را در ماه گذشته تصویب کردند، اما دولت این کشور هنوز هم باید ظرف سه هفته، ۱۳۷ مقرر و ۱۴ قانون مربوط به اتحادیه اروپا را از تصویب بگذراند.

مأخذ: بالتیک نیوز سرویس، ۱۳ آوریل، ۲۰۰۴.

در همین زمان، این توجه بیرونی و آرزوی مردم برای پیوستن به اتحادیه اروپا، برانگیختن حمایت از اصلاحات تقنینی در میان نیروهای احزاب سیاسی^۲ در کشورهای الحاق‌شده را موجب شد. اتحادیه اروپا بر کارآمدی، اثربخشی و پاسخگویی نهادهای قضایی نیز تأکید کرده است. کمیسیون اروپا در گزارش‌های منظم سالیانه یا گزارش‌های سالیانه بازرسی در مورد کشورهای الحاق‌شده، به ضعف‌ها در زمینه پیاده‌سازی و اجرای قوانین و به‌ویژه ظرفیت محدود قوه قضائیه و دیگر مشکلات قوه قضائیه به‌عنوان مانع اصلی در فرآیند الحاق اشاره کرده است. با اعلامیه لوکزامبورگ^۳ در دسامبر سال ۱۹۹۷ و در نتیجه آن، آغاز فرآیند افزایش تعداد کشورهای عضو اتحادیه اروپا و مشارکت در الحاق، شورای اروپا، «تقویت ظرفیت اداری و قضایی» را به‌عنوان یکی از اهداف اولویت‌دار در کمک فنی آینده این شورا به کشورهای الحاق شده مشخص کرد.^۴ این امر باعث شد تا کمیسیون اروپا نزدیک به ۳۰ درصد از کمک‌های پیش از الحاق^۵ اتحادیه اروپا را به تقویت قضایی و اداری این کشورها اختصاص دهد. ۷۰ درصد باقیمانده نیز هزینه اصلاحات قضایی برای رفع الزامات مجموعه مقررات آکوئیس را تأمین می‌کرد.

از آنجا که مجموعه مقررات آکوئیس، استانداردهایی برای فعالیت‌های قضایی مشخص

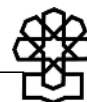
1. Baltic News Service

2. Party Lines

3. Luxembourg Declaration

4. Luxembourg European Council, Presidency Conclusions, Doc/97/24 (December 13, 1997).

5. Preaccession Assistance



نمی‌کند، تمرکز کمیسیون اروپا بر ظرفیت کشورهای داوطلب برای اجرا و الزام‌آور کردن قوانین و مقررات آکوئیس باعث افزایش اهمیت اصلاحات نهادی در نظام قضایی شده است. توجه و مشاوره‌های کمیسیون اروپا، ناظر بر اهداف محاکمه عادلانه و قوه قضائیه مستقل است که در اسناد سازمان ملل متحد، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و توصیه‌های متعدد شورای اروپا مندرج است.^۱ شورای اروپا با کمک به بهبود کارآمدی و بی‌طرفی رویه‌های قضایی، تمرکز خود را صرف اجرای این استانداردها در عمل کرده است.^۲ دادگاه اروپایی حقوق بشر،^۳ هیئت رسمی اعمال کنوانسیون اروپاست. در سال ۲۰۰۳، بیش از نیمی از تعداد پرونده‌های دادگاه اروپایی حقوق بشر به اتهام نقض حق «دادرسی عادلانه» کنوانسیون اروپا (اصل ۶) مربوط بود. کشورهای درحال گذار، برجسته‌ترین آنها شامل لهستان، رومانی و جمهوری اسلواکی، اغلب نمونه‌هایی از این دست کشورها هستند.^۴

۵-۲. دیدگاه شهروندان در مورد اولین دهه اصلاحات

برداشت‌های شهروندان از محاکم قضایی که میراث رژیم پیشین بود، در طی دهه ۱۹۹۰ در کل منطقه دچار تحول شد. مجموعه پیمایش‌های انجام شده توسط مرکز مطالعات سیاستگذاری عمومی در دانشگاه استراتکلید، منبع مفیدی از داده‌ها برای تحلیل این موضوع است که تلقی شهروندان در این دهه از محاکم قضایی چگونه است. این پیمایش‌های افکار عمومی بزرگ - مقیاس، منحصر به فرد هستند؛ چرا که در این پیمایش‌ها، در بسیاری از کشورها در چندین نوبت از افراد سؤالات تقریباً یکسانی پرسیده شده بود. یک سؤال در مورد علائق خاص، مربوط به سطح اعتماد است که در آن، پاسخگویان، سطح اعتماد خود به هیئت‌ها و نهادهای متعدد را - که در میان آنها محاکم قضایی نیز قرار دارد - مشخص می‌کنند. شکل ۲-۴، نشان‌دهنده درصد شهروندانی است که اظهار کرده‌اند در طول این دهه به محاکم قضایی اعتماد داشتند. شکل ۲-۵، نسبت سطح اعتماد به محاکم قضایی به دو دیگر نهاد بزرگ حکومت، یعنی قوه مجریه و پارلمان، را نشان می‌دهد.

1. The 22 International Covenant on Civil and Political Rights (adopted and opened for signature, ratification, and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of December 16, 1966); U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, (endorsed by the General Assembly resolution 40/32 of 29 Nov 1985); European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (Rome, November 4, 1950); COE Recommendation No. R (84)5 on the Principles of Civil Procedure Designed to Improve the Functioning of Justice (adopted by the Committee of Ministers on February 28, 1984); and COE Recommendation No. R (94)12 on the Independence, Efficiency and Role of Judge;

۲. ر. ک.:

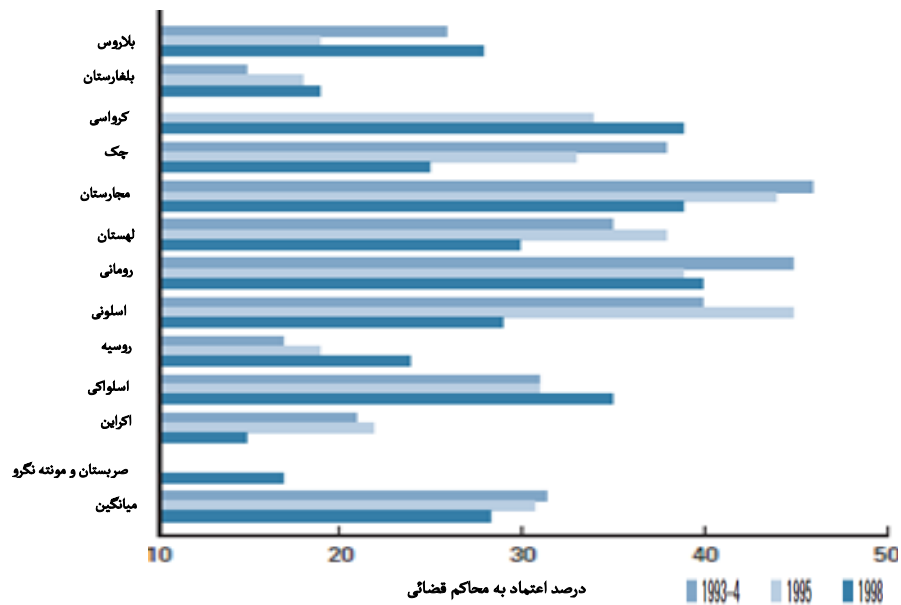
<http://www.coe.int/cepej>

3. European Court of Human Rights (ECHR)

۴. تعداد پرونده‌های دادگاه حقوق بشر اروپا، در وبسایت اینترنتی زیر در دسترس است:

<http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>

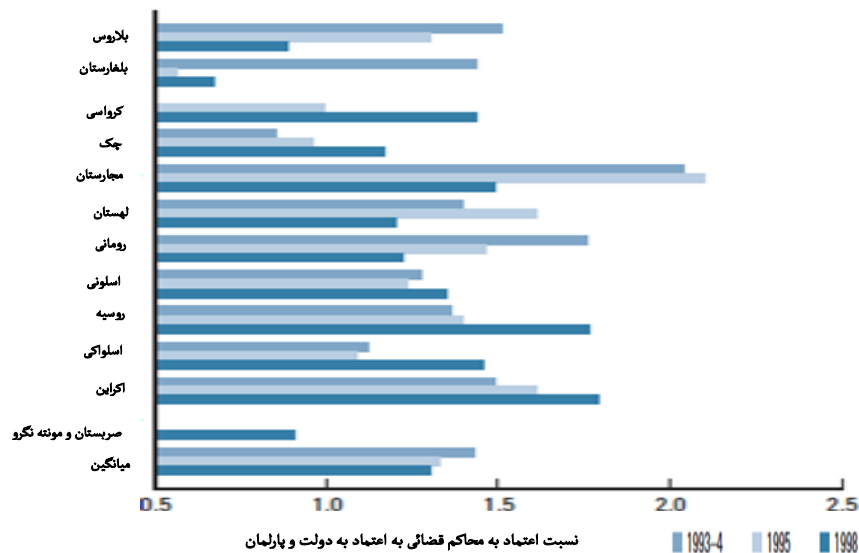
شکل ۲-۴. اعتماد به محاکم قضایی، ۱۹۹۸-۱۹۹۳



مأخذ: مرکز مطالعات سیاستگذاری عمومی.

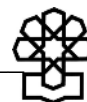
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو نام جدید جمهوری فدرال یوگسلاوی است. داده‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ شامل صربستان و مونته‌نگرو نمی‌شود. داده‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۴ شامل کشور کرواسی نیز نمی‌شود. میانگین تنها براساس کشورهای تنظیم شده که داده‌های آنها کامل بود.

شکل ۲-۵. نسبت اعتماد به محاکم قضایی و اعتماد به پارلمان و دولت، ۱۹۹۸-۱۹۹۳



مأخذ: همان.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو نام جدید جمهوری فدرال یوگسلاوی است. داده‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ شامل صربستان و مونته‌نگرو نمی‌شود. داده‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۴ شامل کشورهای کرواسی و روسیه (دولت) نیز نمی‌شود. میانگین تنها براساس کشورهای تنظیم شده که داده‌های آنها کامل بود.



در تمام سال‌های این دهه، کمتر از نیمی از پاسخگویان در هر کشور درحال گذار اظهار کرده‌اند که به محاکم قضایی اعتماد دارند. در پایان دهه، کمتر از ۴۰ درصد پاسخگویان در هر یک از کشورهای درحال گذار گفته‌اند که به محاکم قضایی اعتماد دارند. سطح اعتماد در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی بیشتر از کشورهای مستقل مشترک‌المنافع بوده است. چندین کشور اروپای مرکزی و شرقی که سطح اعتماد در آنها در اوایل دهه ۱۹۹۰ به نسبت بالا بود، برجسته‌ترین آنها شامل جمهوری چک، لهستان و اسلوانی، در سال ۱۹۹۸ کاهش سطح اعتماد را تجربه کردند و سطح اعتماد در میان آنها، به کمتر از مجارستان و رومانی رسید. بجز جمهوری چک و اسلوانی، این کاهش اعتماد به محاکم قضایی، هم به وضعیت اعتماد مطلق و هم وضعیت اعتماد نسبی (اعتماد به محاکم قضایی نسبت به اعتماد به دیگر نهادها) مربوط می‌شد. شاید به این دلیل باشد که به میزانی که قانونگذاری امروزی‌تر و پیچیده‌تر شد، نهادهای مسئول اعمال و اجرای این قوانین - محاکم قضایی - به همان میزان متحول نشدند.

اعتماد مطلق به محاکم قضایی در بلغارستان در سراسر این دوره زمانی پایین بود. اعتماد نسبی نسبت به دیگر نهادها در این کشور نیز به شدت کاهش یافت. در پایان دهه ۱۹۹۰، شهروندان هر دو کشور بلغارستان و جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو کنونی) محاکم قضایی را به روشنی در رتبه بسیار ضعیف درجه‌بندی می‌کردند. نمونه دیگر، کشور اوکراین است. اوکراین به داشتن اعتماد روبه کاهش به محاکم قضایی مشهور است. این کشور دارای سطح اعتماد پایینی است؛ با این حال، شکل ۲-۵ به روشنی نشان می‌دهد که محاکم قضایی هنوز هم نهادهای مطلوب‌تری به نسبت حکومت و پارلمان بودند. در طی دهه ۱۹۹۰، از نظر سطح اعتماد به محاکم قضایی، در هر دو وضعیت اعتماد مطلق و نسبی، تنها دو کشور روند بهبود بدون ابهامی داشتند: فدراسیون روسیه^۱ که از پایه اعتماد به نسبت پایین و جمهوری اسلواکی که از پایه اعتماد به نسبت بالایی برخوردار است.^۲

باید به این نکته توجه کرد که با وجود اینکه روندهایی که در شکل‌های ۲-۴ و ۲-۵ در مجموع، بیشتر منفی هستند اما در سال ۱۹۹۸، محاکم قضایی نسبت به دیگر نهادهای دولتی وابسته به حکومت [= قوه مجریه] و پارلمان، هنوز هم از اعتماد بیشتر [شهروندان] برخوردارند. در سه کشور (بلاروس، بلغارستان و جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو کنونی)) از دوازده کشوری که در آنها پیمایش صورت گرفته، این مورد صادق نبود. درحالی که توجه به نسبت

۱. پرسشنامه روسیه شامل بخش «حکومت» نیست. بنابراین، عددی که در شکل ۲-۵ وجود دارد تنها مربوط به اعتماد به دادگاه به نسبت پارلمان است.

۲. این بدین معناست که روسیه از نقطه اعتماد کم به نهادها و اسلواکی در مقابل از نقطه اعتماد نسبی به نهادها روند بهبود را تجربه کرده‌اند؛ م.

اندک به اصلاحات قضایی در طی دهه ۱۹۹۰، اعتماد کم به محاکم قضایی را تا حدی در آن زمان تحلیل برد، دیگر نهادهای دولتی نیز به همان میزان اسیر بی‌اعتمادی شدند. نتیجه صدها مورد اصلاحات این بود که در اولین دهه گذار، اولاً این کشورها با کاهش نقش دولت در اقتصاد بازار نوظهور موافقت کردند و ثانیاً آنها با این نظر همراهی کردند که نهادهای دولتی، بسیار ضعیف‌تر از آن هستند که بتوانند مؤثر باشند.

۳. نهادهای حقوقی و قضایی، ده سال پس از آغاز گذار

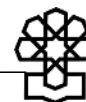
اکثر کشورهای درحال گذار در آغاز قرن ۲۱، نزدیک به یک دهه اصلاحات اغلب پرنشیب و فراز سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را با ترکیب متفاوتی از هرکدام و با درجات متفاوتی از جدیت و شدت تجربه کرده بودند. این امر در مورد اصلاحات حقوقی و قضایی نیز صادق بود. همان‌طور که در فصل قبل اشاره شد، تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که آنها بر تصویب قانون، بیش از اصلاحات نهادی و استقلال قضایی بیش از پاسخگویی و کارآمدی تأکید داشتند. تقریباً در اواخر دهه ۹۰ بود که اصلاح‌طلبان و حامیان اصلاحات، شروع به گسترش ابزارهایی کردند تا به وسیله آنها بتوانند شکل نظام‌های حقوقی و قضایی مناطق خود و تأثیری را که این نظام‌های حقوقی و قضایی بر توسعه اقتصادی، چه در سطح کل اقتصاد و چه در سطح تک‌تک بنگاه‌ها دارد، تحلیل و ارزیابی کنند. در فصل حاضر با کمک این اطلاعات، وضعیت قوه قضائیه ۱۰ سال پس از آغاز فرآیند گذار مورد بررسی قرار گرفته است.

۳-۱. «شکاف اجرایی»

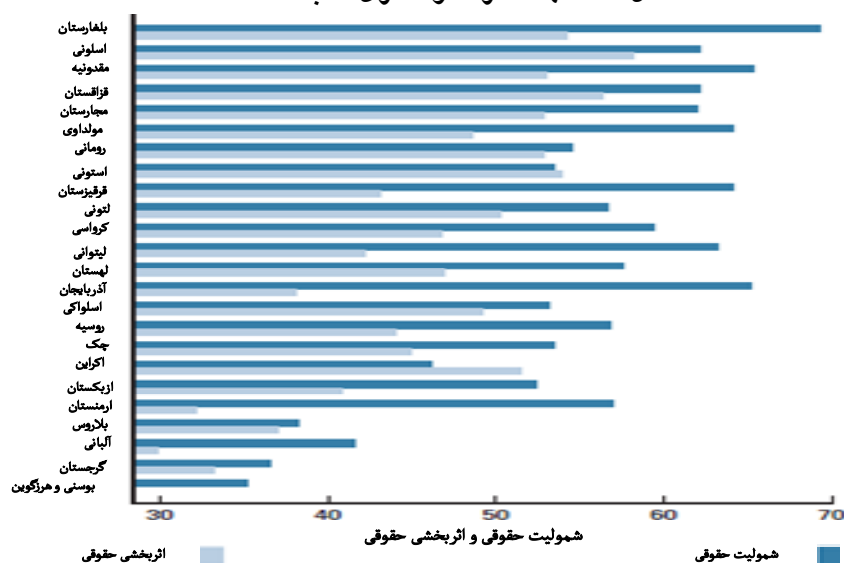
چنان‌که در بخش پیشین اشاره شد، تأکید اصلی در اولین دهه اصلاحات بر تصویب قوانین حمایت از اقتصاد بازار آزاد بود و توجه به نسبت کمی به اصلاحات نهادی مورد نیاز برای اجرای مؤثر این قوانین می‌شد. شکل ۱-۳، نماگر میزان مقررات تجاری موجود در سال ۱۹۹۹ (شمولیت حقوقی)^۱ و نماگر میزان اجرایی شدن این مقررات در همان سال (اثربخشی حقوقی)^۲ را نشان می‌دهد.

1. Legal Extensiveness

2. Legal Effectiveness



شکل ۳-۱. نهادها از قانونگذاری عقب افتاده‌اند، ۱۹۹۹

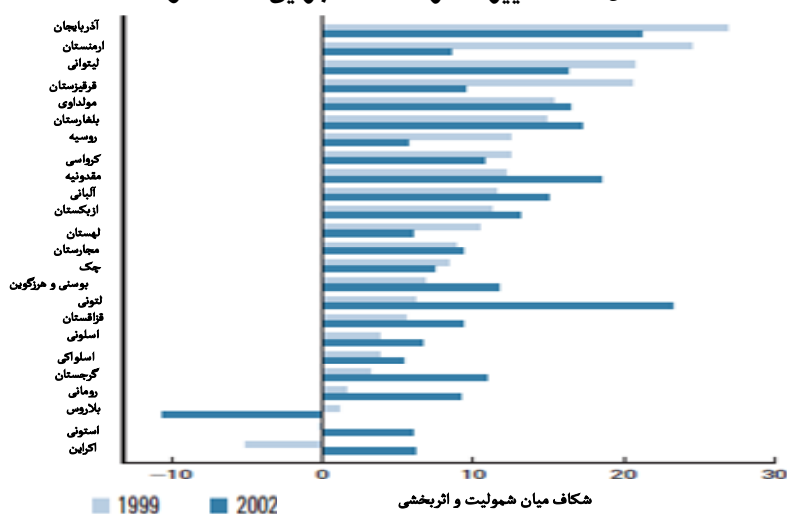


مأخذ: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا، ۱۹۹۹.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳.

شکل ۳-۲ این «شکاف اجرایی» را نشان می‌دهد که به نظر می‌رسد اخیراً در فرآیند گذار ادامه یافته و تا سال ۲۰۰۲ در بسیاری از کشورها (شامل کشورهای جنوب شرقی اروپا و نیز کشورهای استونی، گرجستان، لتونی و اوکراین) گسترش یافته است. در سال ۲۰۰۲، بلاروس تنها کشوری است که در آن، اجرای قانون از قانونگذاری عقب در این کشور، اصلاحات در حوزه سیاستگذاری کند و آرام شده است.

شکل ۳-۲. تغییرات در «شکاف اجرایی»، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



مأخذ: همان.

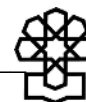
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳.

۳-۲. عملکرد محاکم قضایی

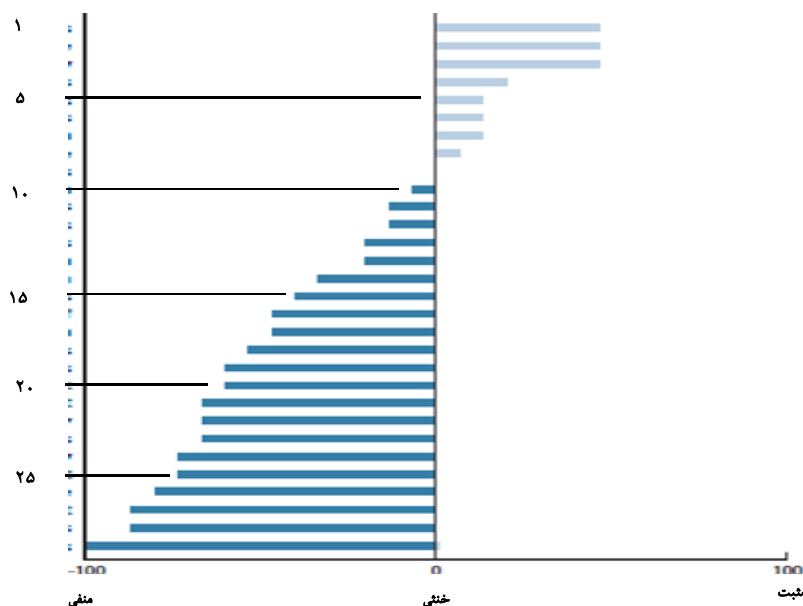
حال نوبت ارزیابی محاکم قضایی با توجه به ابعاد استقلال، کارآمدی، ارزان بودن، شفافیت و پاسخگویی و توانایی اجرا کردن احکام صادره است. شاخص اصلاحات قضایی کانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی^۱ ابزار مفیدی برای آغاز بررسی این موضوعات است. شکل ۳-۳، متوسط رتبه همه ۱۴ کشوری که شاخص اصلاحات قضایی آنها را در ۳۰ نماگر مختلف مورد بررسی قرار داده، نشان می‌دهد.^۲ شاخص اصلاحات قضایی، هر بُعد مورد بررسی را در سه طیف مثبت، خنثی و منفی رتبه‌بندی می‌کند. برای مقاصد نوشتار حاضر، به این سه طیف ارزش ۱۰۰+، ۰، یا ۱۰۰- اختصاص داده شده است. بنابراین، نمره میانگین ۰ بدین معناست که تعداد کشورها با رتبه‌بندی مثبت با تعداد کشورها با رتبه‌بندی منفی دقیقاً برابر است.

1. ABA-CEELI JRI

۱۴۲ کشورهایی که در حداقل یکی از پیمایش‌های شاخص اصلاحات قضایی در دسامبر ۲۰۰۴ حضور دارند عبارتند از: آلبانی، ارمنستان، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، قزاقستان، جمهوری قرقیزستان، مولداوی، رومانی، صربستان و مونته‌نگرو، جمهوری اسلواکی، اوکراین و ازبکستان.



شکل ۳-۳. ارزیابی ابعاد قوه قضائیه در ۱۴ کشور در حال گذار



مأخذ: شاخص اصلاحات قضایی کانون وکلای آمریکا- بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. [توضیحات: ۱. مصونیت قضایی برای فعالیت‌های رسمی؛ ۲. شغل تضمین شده؛ ۳. نظام رسیدگی به استیناف؛ ۴. انجمن‌های قضایی؛ ۵. دسترسی مردم و رسانه‌ها به دعاوی حقوقی؛ ۶. صلاحیت قضایی بر آزادی‌های مدنی؛ ۷. کنترل قضایی قوانین؛ ۸. نظارت قضایی بر اعمال اجرایی؛ ۹. فرآیند رسیدگی به شکایت از رفتار قضایی؛ ۱۰. نمایندگی جنسیتی و نمایندگی اقلیت؛ ۱۱. برکناری و تنبیه انضباطی قضات؛ ۱۲. فرآیند انتخاب/انتصاب؛ ۱۳. پست‌های قضایی؛ ۱۴. قابلیت‌ها و تمهیدات قضایی؛ ۱۵. معیارهای عینی و مشخص برای پیشرفت قضایی؛ ۱۶. نظام‌های بایگانی و ردیابی پرونده‌ها؛ ۱۷. کارکنان بخش پشتیبانی دادگاه؛ ۱۸. آموزش حقوقی مستمر؛ ۱۹. منشور اخلاقی؛ ۲۰. حقوق و دستمزدهای مناسب برای کارمندان قضایی؛ ۲۱. جسارت^۳/احضاریه/اجرای حکم؛ ۲۲. واگذاری و تخصیص پرونده‌ها؛ ۲۳. امنیت قضایی؛ ۲۴. تأسیسات و ساختمان‌های مربوط به امور قضایی؛ ۲۵. طبقه‌بندی و ثبت قوانین جاری؛ ۲۶. بودجه دادن؛ ۲۷. احکام قضایی و نفوذ نامناسب؛ ۲۸. رایانه‌ها و تجهیزات دفتری؛ ۲۹. انتشار احکام قضایی؛ ۳۰. حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها].^۴

۱. "Judicial Jurisdiction over Civil Liberties": بر طبق این اصل، قوه قضائیه صلاحیت انحصاری و نهایی برای تعیین همه مواردی دارد که مرتبط با حقوق و آزادی‌های مدنی است؛ م.

۲. "Judicial Conduct": در سال ۱۹۹۰، کانون وکلای دادگستری آمریکا، قانون مجموعه قواعد رفتاری قضایی (ABA Code of Judicial Conduct) را به‌منظور رسیدگی به شکایت از رفتار قضایی (رفتار وکلا و قضات) تدوین کرد؛ م.

۳. "Contempt": هرچند برای این کلمه برگردان‌هایی چون تحقیر، اهانت، خفت، خواری وجود دارد و حتی اصطلاح "contempt of Court" به معنای اهانت به دادگاه است، اما براساس توضیحی که نویسندگان در پیوست ۳ ارائه کرده‌اند، در اینجا منظور جسارت داشتن قاضی براساس قدرتی است که در قوه قضائیه به قضات اعطا شده است؛ م.

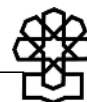
۴. عناوین ابعاد مختلف این بررسی، در مقابل ردیف‌ها در داخل جدول نوشته شده بود که در اینجا، در قسمت توضیحات آورده شد؛ م.

استقلال: اصلاحات قضایی که در طی دهه ۱۹۹۰ تمرکز اولیه‌اش بر موضوعات ساختاری بود، باید همان‌طور که در قوانین اساسی جدید یا اصلاح شده در کل منطقه به تصویب رسید، بر تقویت نقش قوه قضائیه به‌عنوان شاخه‌ای برابر و مستقل از حکومت تأکید نیز می‌شد. در شکل ۳-۳ مشخص است که به نسبت حوزه‌های گسترده‌تری همچون مدیریت دادگاه، پیشرفت به‌نسبت بیشتری در مورد موضوعات مربوط به استقلال حاصل شده است. بیشترین نمره‌ها مربوط به اصلاحات در زمینه حمایت از مصونیت قضایی و حمایت از تضمین شغلی و کمترین نمره‌ها مربوط به موضوعاتی از قبیل مدیریت و شفافیت، حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها و انتشار احکام قضایی است. ابعادی از مدیریت قوه قضائیه که در دیگر کشورهای جهان بر آنها تمرکز شده، مانند نظام مدیریت پرونده‌ها و محاکم قضایی و منابع انسانی، در ابتدا در کانون توجه کشورهای درحال گذار نبود.

یک مشخصه نظام‌های حقوقی مستقل و بی‌طرف این است که مردم و بنگاه‌ها از امکان استفاده از محاکم قضایی برای به چالش کشیدن اعمال دولت و تصمیمات آن برخوردار باشند. در دوران سوسیالیست‌ها، نظام قضایی در جهت دفاع از حقوق دولت هماهنگ شده بود. در آغاز دوران گذار، از نظر بسیاری از مردم این ایده که یک دادگاه می‌تواند تصمیم دولت را تغییر دهد، مطلقاً دور از ذهن و ناممکن بود. در اواخر دهه ۱۹۹۰ و پس از یک دهه اصلاحات، هرچند در بسیاری از کشورها هنوز بخشی از مردم اطمینان اندکی دارند که شهروندان و محاکم قضایی بتوانند دولت را از طریق فرآیند حقوقی به چالش بکشند، اما این ایده کمتر عجیب به‌نظر می‌رسید.

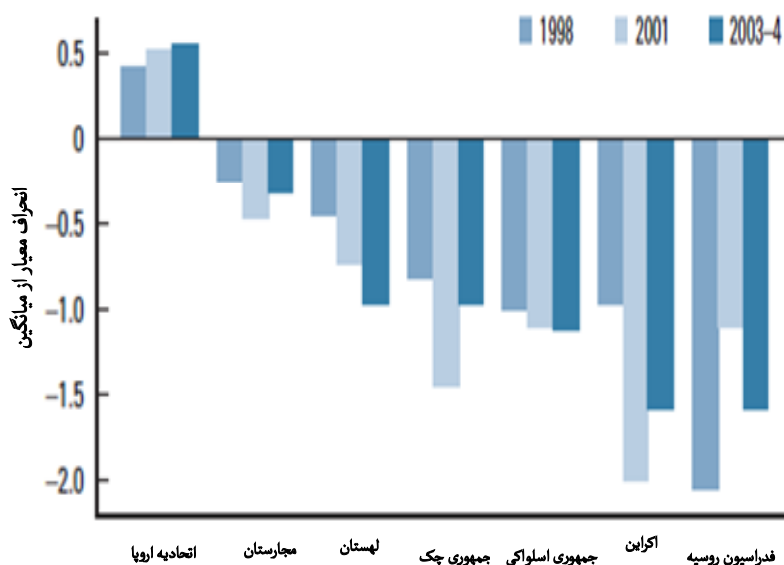
برای تعداد معدودی از کشورها، داده‌های نماگر شیوه نگاه بنگاه‌ها به این موضوع تهیه شده است. این نماگر از طریق پیمایش سالیانه مجمع جهانی اقتصاد در مورد نظرات مدیران اجرایی مورد بررسی قرار گرفته و در آن از بنگاه‌ها در مورد چارچوب حقوقی برای به چالش کشیدن تصمیمات دولت سؤال شده است. پرسش‌ها در مورد این موضوع، تقریباً سال به سال تغییر کرد. بنابراین، دشوار است تا جهت کلی را صرفاً از طریق این داده‌ها مشخص کرد. به هر حال می‌توان در یک سال مشخص، رتبه کشورها یا زیرمجموعه‌های کشورها را با هر کشور دیگری مقایسه کرد.

شکل ۳-۴، شاخص شیوه واکنش بنگاه‌ها در هر کشور را در مقایسه با دیگر کشورهای درحال گذار و ۱۴ کشور عضو اتحادیه اروپا که در این پیمایش قرار دارند، برای ما فراهم می‌کند. از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۱، داده‌های روسیه به نسبت دیگر کشورهای مورد بررسی در این پیمایش، بهبود مستمری را در زمینه استقلال نشان می‌دهد. این بهبود در دو سال بعد [از ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳؛ م. کاهش یافت. الگوی مقابل روسیه، اوکراین بود که تا پایان سال ۲۰۰۱ مستمراً کاهش داشت و پس از آن، رویه مذکور اندکی تغییر کرد. درحالی که به‌دنبال کاهش چشمگیر داده‌های مربوط به



جمهوری چک در حدود سال ۲۰۰۰، این کشور اخیراً پیشرفت‌هایی داشته، کشور لهستان در مقایسه با سایر کشورها، در برداشت مثبت شهروندان از توانایی محاکم قضایی در به چالش کشیدن تصمیمات دولت، کاهش کم اما مستمری را داشته است. به دلیل آنکه نمودار فوق، ارزیابی یک کشور نسبت به دیگر کشورها را نشان می‌دهد، می‌توان گفت که روند اندک مثبت کشورهای عضو اتحادیه اروپا صرفاً بدین معناست که ارزیابی‌ها از میانگین بی‌طرفی نظام حقوقی برای به چالش کشیدن اعمال دولت در این ۱۴ کشور به نسبت ۶ کشور غیرعضو اتحادیه اروپا^۱ و نشان داده شده در نمودار، بهبود داشته است. به عبارت دیگر، هنوز شواهدی از رسیدن کشورهای درحال گذار به روال معمولی که کشورهای اتحادیه اروپا در این بُعد از عملکرد محاکم قضایی دارند یا «پیش افتادن» این کشورها از اتحادیه اروپا، در دست نیست.

شکل ۳-۴. آیا استقلال محاکم قضایی به اندازه‌ای است که بتواند دولت را به چالش بکشد؟
برداشت نسبی از بنگاه‌ها، ۱۹۹۸، ۲۰۰۱، و ۲۰۰۴



مأخذ: گزارش‌های رقابت‌پذیری در سطح جهان، مجمع جهانی اقتصاد، ۱۹۹۸، ۲۰۰۱، و ۲۰۰۳-۲۰۰۴.
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. اتحادیه اروپا تنها مجموعه‌ای از کشورها با داده‌های در دسترس پیمایش نظرات مدیران اجرایی را شامل می‌شود.

با توجه به اینکه کشورهای درحال گذار در ابتدا بر ایجاد نظام قضایی مستقل تأکید می‌کردند، این نتیجه تا حدی ناامیدکننده است. به رغم تمرکزی که بر ساختارها و ابزارهای رسمی برای کمک

۱. برای اهداف این بحث، منظور از کشورهای غیرعضو اتحادیه اروپا، کشورهایی است در زمان انجام این پیمایش، عضو اتحادیه اروپا نبودند. در سال ۲۰۰۴، جمهوری چک، مجارستان، لهستان و جمهوری اسلواکی عضو اتحادیه اروپا شدند.

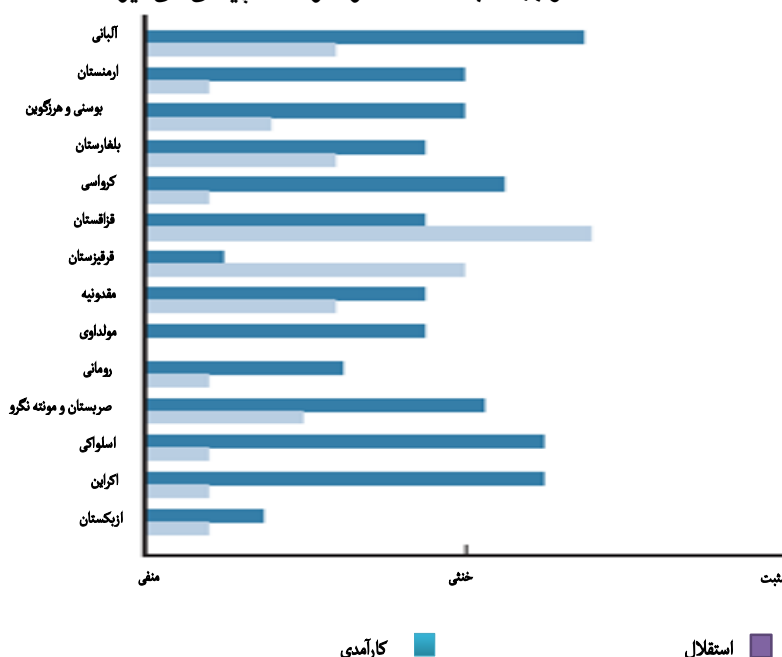
به ایجاد استقلال قضایی صورت گرفت، اما ظاهراً هنوز هم، حداقل ارزیابی بنگاه‌هایی که در پیمایش مجمع جهانی اقتصاد شرکت کردند، آن را موفقیت‌آمیز نمی‌داند. برخی از قوای قضائیه در کشورهای درحال گذار، هنوز هم مستعد نفوذ سیاسی در انتخاب و تنبیه انضباطی قضات هستند. اغلب این کشورها، نفوذ اندکی بر تخصیص بودجه به قوه قضائیه و کنترل اندکی بر چگونگی هزینه‌کرد این منابع دارند. باید دو نوع اقدام انجام داد: ۱. اقدام به غیرسیاسی کردن استخدام، انتصاب و پیشرفت شغلی یا پایان کار قضات (که اغلب در حوزه اختیارات شوراهای قضایی است)؛ و ۲. اقدام به اعطای اختیارات بیشتر به قوه قضائیه در استفاده از منابع محاکم قضایی و استقلال بیشتر اداره‌های آن (برای مثال، قضات مقدونیه در جمهوری یوگسلاوی سابق،^۱ در اوایل سال ۲۰۰۴ امکان تعیین بودجه‌شان را داشتند). ایجاد نظام قضایی که سیاسی نیست، قادر به مدیریت و اداره منابع انسانی و سرمایه‌هایش است و می‌تواند فساد در دستگاه‌های زیرمجموعه خود را از طریق تدوین مستقل مقررات و پیگرد واقعی خطاکاران به حداقل برساند، به زمان بیشتر، تلاش فزون‌تر و منابع وسیع‌تر احتیاج دارد.

کارآمدی و ارزان بودن: پیشرفت عملی ولو محدودی که در زمینه استقلال قضایی حاصل شده، در تضادی آشکار با عملکرد قوه قضائیه درخصوص کارآمدی است. شکل ۳-۵، میانگین مقادیر مرتبط با کارآمدی و استقلال را که توسط کانون وکلای آمریکا-بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی در هر ۱۴ کشور درحال گذار اندازه‌گیری شده را نشان می‌دهد.^۲ در همه این کشورها به غیر از قزاقستان و قرقیزستان، میانگین ارزیابی‌ها در مورد استقلال بیش از میانگین کارآمدی است. قزاقستان تنها کشور مورد بررسی در شاخص اصلاحات قضایی با میانگین مثبت درخصوص کارآمدی است. شاید دلیل این امر، منابع انسانی و مالی اضافی باشد که دولت قزاقستان صرف نظام قضایی خود کرده است.^۳

1. Former Yugoslav Republic (FYR) of Macedonia

۲. برای توصیفی از ابعاد قوه قضائیه که در شاخص‌های کارآمدی و استقلال از آنها استفاده شده، بنگرید به پیوست شماره ۳.
۳. البته، افزایش کارآمدی ضرورتاً به معنای وجود قضات مستقل یا بروز پیامدهای بهتر نیست. در واقع، همان‌طور که پیش از این اشاره شد، ارزیابی بنگاه‌ها از منصفانه بودن و درستکاری محاکم قضایی در هر دو کشور قزاقستان و جمهوری قرقیزستان پایین است. این دو کشور پایین‌ترین مقدار را در میان کشورهای درحال گذار دارند.

شکل ۳-۵. توجهات به استقلال از کارآمدی پیشنی می‌گیرد



مأخذ: تخمین‌های نویسندگان براساس شاخص اصلاحات قضایی کانون وکلای آمریکا - بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی.
توضیح: برای مطالعه بیشتر، ر.ک.: پیوست شماره ۳.

دستکم در طی اولین دهه گذار، بی‌توجهی به موضوع ثبت سوابق و آمار دادگاه، مشخص‌ترین گواه برای توجه اندکی است که به کارآمدی قوه قضائیه می‌شد (شکل ۳-۳). در بسیاری از کشورها، آمار دادگاه گردآوری و نگهداری می‌شد، اما این کار با روش‌های کمتر شناخته‌شده و نامناسبی صورت می‌گرفت. این آمارها، تقریباً هرگز مورد تحلیل قرار نمی‌گرفت یا از آن به‌عنوان ابزاری مدیریتی استفاده نمی‌شد. یک ضرب‌المثل قدیمی می‌گوید: «آنچه را بسنجی، می‌توانی مدیریتش کنی».^۱ این ضرب‌المثل، به‌روشنی در حوزه اقتصاد کلان مصداق دارد. به‌عنوان مثال، در اوایل دهه ۱۹۹۰ پایه‌ریزی یک نظام برای ایجاد شاخص قیمت مصرف‌کننده معنادار و آموزش نیروی انسانی برای جمع‌آوری داده‌ها و محاسبه شاخص‌ها، در میان بسیاری از اولین فعالیت‌هایی قرار داشت که صندوق بین‌المللی پول متعهد شده بود تا درخصوص ظرفیت‌سازی در کشورهای درحال گذار انجام دهد. به هر حال، زمانی که اصلاحات قضایی آغاز شد، اصلاح‌طلبان بسیاری از کشورها به‌طور مداوم براساس آمارهای معیوب یا بدون هیچ نوع آماری تصمیم‌گیری می‌کردند. پانزده سال پس از سقوط دیوار برلین، تلاش برای بهبود نظام آماری محاکم قضایی در بسیاری از کشورها درحال آغاز شدن است (یا تاکنون آغاز شده است). برای مثال، نظام مدیریت پرونده و

1. What Gets Measured Gets Managed

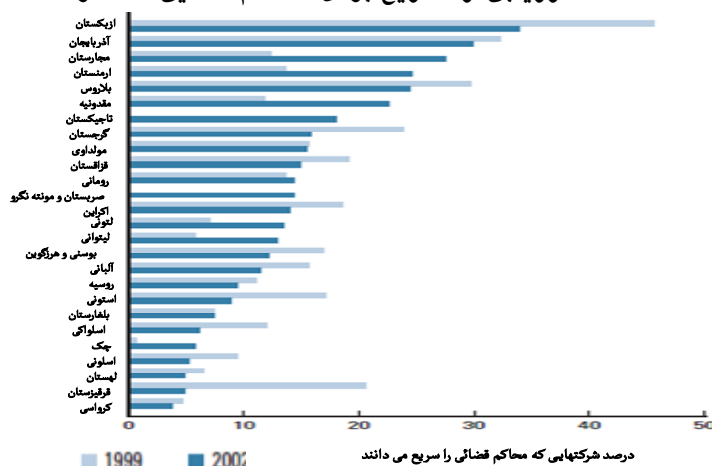
نظام اداری محاکم قضایی در آلبانی، ارمنستان، کرواسی و مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) برای کمک به پر کردن شکاف آماري و شکاف دانش مستقر شده است.

موضوع حفظ سوابق، موضوعی فراتر از آمار است. روال معمولی که در بسیاری از کشورها بدیهی فرض می‌شود، مانند حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها و در اختیار عموم قرار دادن آنها، در بسیاری از کشورهای در حال گذار توسعه نیافته است. در واقع، حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها تنها یکی از ۳۰ شاخص اصلاحات قضایی است که آن هم در تمام کشورهای که شاخص اصلاحات قضایی در آنجا مورد بررسی قرار گرفته، منفی بوده است (شکل ۳-۳).^۱

از نظر بنگاه‌ها، توانایی محاکم قضایی برای داوری در مورد اختلافات به شکلی کارآمد و سریع، به کاهش نااطمینانی در معاملات تجاری بالفعل یا بالقوه کمک می‌کند. در پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی، از افراد پرسیده شده بود که آیا آنها با عبارات زیر برای توصیف محاکم قضایی موافق هستند که در این عبارات، جنبه‌های مهمی همچون انصاف، صداقت، توانایی برای اجرای احکام، ارزان و سریع وجود داشت. گزاره‌ای که کمترین نمره را در کل کشورهای در حال گذار داشت، «محاکم قضایی، سریع هستند» بود. در سال ۱۹۹۹، تنها ۱۵ درصد از بنگاه‌ها در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع بر این نظر بودند که «محاکم قضایی، سریع هستند». این درصد در سال ۲۰۰۲، حتی به کمتر از این رسید. با این حال، تغییراتی در طول زمان در میان کشورها به وجود آمد. شکل ۳-۶، درصد بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که در هر دو سال ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ بر این باور بودند که محاکم قضایی سریع هستند. گرجستان، جمهوری قرقیزستان و ازبکستان، به‌طور قابل توجهی رتبه پایین‌تری را در سال ۲۰۰۲ به دست آوردند. استونی و جمهوری اسلواکی نیز وضعیت مشابهی داشتند. در مقابل، ارمنستان، جمهوری چک، مجارستان، لتونی، لیتوانی و مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) در سال‌های بین ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲، بهبود چشمگیری در زمینه سرعت محاکم قضایی‌شان داشتند (از ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۲، تغییرات در بسیاری از دیگر کشورها اندک و نه‌چندان قابل توجه بود) اما هنوز هم، همه کشورها به پیشرفت زیادی نیاز دارند.

۱. برای اهداف مدنظر شاخص اصلاحات قضایی، سوابق دادگاه شامل متن مکتوب یا برخی دیگر از سوابق قابل اتکا مربوط به شرح مذاکرات دادگاه مواردی هستند که در دسترس مردم قرار دارند.

شکل ۳-۶. ارزیابی از «سریع بودن» محاکم قضایی ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲

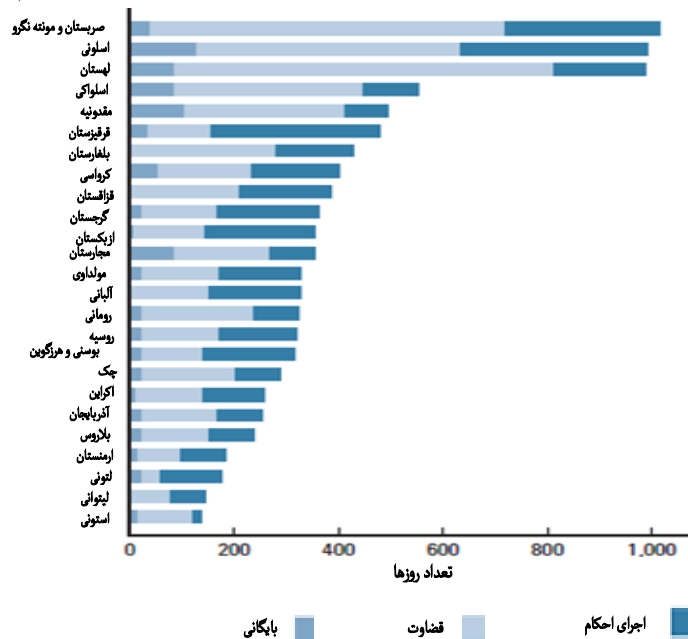


مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱ و پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.
 توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. در پیمایش سال ۱۹۹۹، صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در کشورهای ارمنستان، جمهوری چک، استونی، گرجستان، مجارستان، جمهوری قرقیزستان، لتونی، لیتوانی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، جمهوری اسلواکی و ازبکستان رخ داده است.

منبع دوم داده‌ها، چشم‌انداز مکملی برای بحث کارآمدی نظام دادگاه‌ها فراهم می‌کند. پیمایش انجام کسب‌وکار، به بررسی تجربه بنگاه‌ها در سراسر جهان در زمینه کارآمدی روندها در محاکم قضایی و ایجاد محدودیت برای بنگاه‌ها می‌پردازد. از پاسخ‌دهندگان خواسته شد تا در موردی فرضی درباره وصول یک طلب، تخمین بزنند که رسیدگی کردن به هرکدام از مراحل بسیاری که برای این کار در نظر گرفته شده، چقدر زمان می‌برد؟ با تجمیع این مراحل به سه مرحله زمانی گسترده یعنی پیش از دادگاه، دادگاه و اجرای حکم می‌توان به دیدگاهی در مورد محدودیت‌ها دست یافت. شکل ۳-۷، پاسخ‌های داده شده در کشورهای درحال گذار را نشان می‌دهد. به‌رغم وجود تنوع زیاد در پاسخ‌ها، این نکته شایان ذکر است که وصول طلب از طریق محاکم قضایی در اغلب کشورهای درحال گذار، ۲۰۰ روز زمان نیاز است. در سه کشور لهستان، صربستان و مونته‌نگرو و اسلوانی، این زمان نزدیک به سه سال است. حتی میله‌هایی که در شکل ۳-۷ کوچک هستند نیز صرف زمانی قابل توجه برای انجام وظیفه ساده وصول طلب‌ها را نشان می‌دهند.^۱

۱. همبستگی کلی میان پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی سال ۲۰۰۲ که در آن سرعت محاکم قضایی اندازه‌گیری شده و پیمایش انجام کسب‌وکار سال ۲۰۰۳ که معطی محاکم قضایی را اندازه‌گیری کرده، ۰/۴۴- است. در برخی از کشورها، ارزیابی بنگاه‌ها از محاکم قضایی در پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی مشابه داده‌های پیمایش انجام کسب‌وکار است. برای مثال بر طبق شکل ۳-۶، آذربایجان و ازبکستان دو کشور با بالاترین رتبه‌بندی در زمینه سرعت هستند. براساس نسخه سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ پیمایش انجام کسب‌وکار، در این دو کشور زمان تأخیر و معطی در مرحله پیش از برگزاری دادگاه و مرحله محاکمه نیز به نسبت کوتاه هستند.

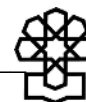
شکل ۳-۷. زمان مورد نیاز (معطلی) برای وصول طلب از طریق محاکم قضایی



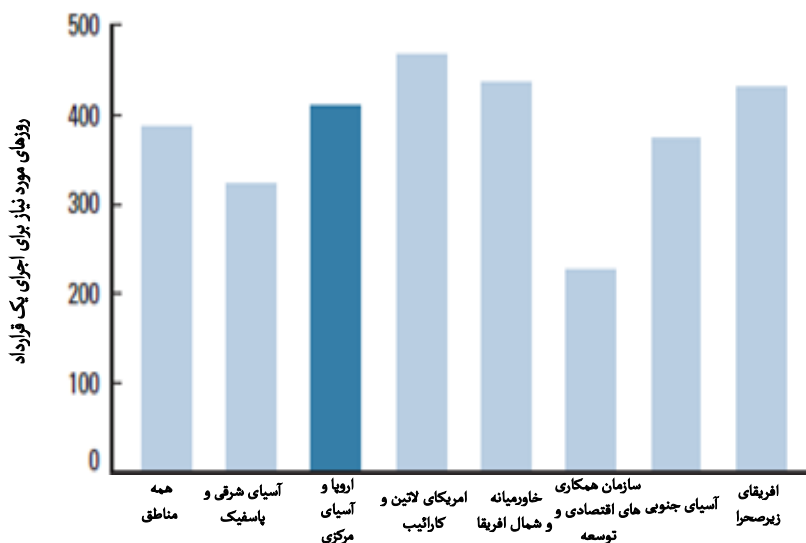
مأخذ: پایگاه داده‌های مربوط به انجام کسب و کار، بانک جهانی، ۲۰۰۴.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳.

همان‌طور که شکل ۳-۸ نشان می‌دهد، میانگین طول زمانی که در کشورهای در حال گذار برای وصول یک طلب نیاز است، دو برابر میانگین زمانی است که در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه که درآمد بالاتری دارند برای این کار صرف می‌شود؛ هرچند زمان صرف شده برای وصول طلب در کشورهای عضو این سازمان مشابه زمانی است که در آمریکای لاتین، خاورمیانه و منطقه آفریقای زیر صحرای جنوب صحرای آفریقا - (یعنی جاهایی که اصلاحات حقوقی و قضایی، همچنان یک چالش مهم محسوب می‌شود) نیاز است.



شکل ۳-۸. میانگین طول زمان برای وصول یک بدهی در مناطق مختلف جهان



مأخذ: همان.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳.

یک رویکرد برای کاهش میزان بدهی‌های معوق و بهبود کارآمدی، ارتقای زیرساخت‌های فناوری اطلاعات محاکم قضایی است. درحالی که این رویکرد می‌تواند بسیار مؤثر باشد اما در ضمن باید مراقب بود تا این فناوری به‌درستی اجرا شود. کادر ۳-۱ این مورد را توضیح می‌دهد.

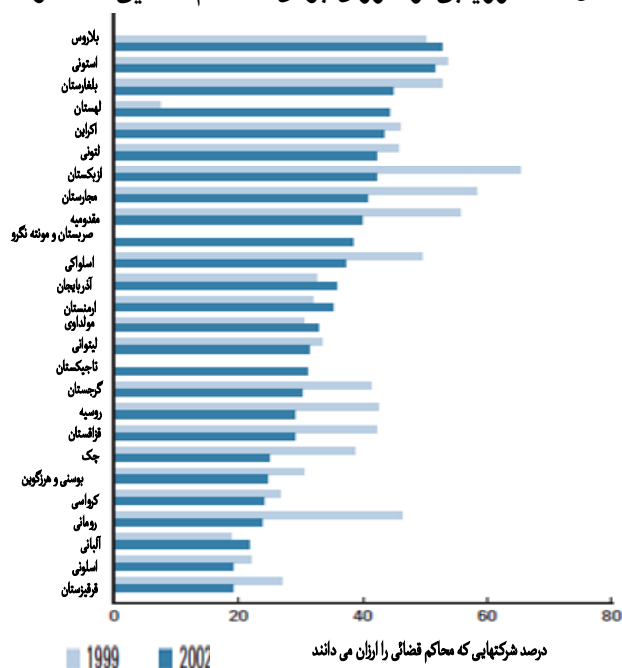
کادر ۳-۱. ضرورت ارتقای فناوری

برخی مجهز کردن محاکم قضایی به سخت‌افزار و نرم‌افزار رایانه را نوشدارویی برای نظام‌های قضایی ناکارآمد و عقب‌مانده می‌دانند. تجربه پروژه‌های اصلاحات قضایی مستمر در آلبانی، ارمنستان، کرواسی و مقدونیه (یوگسلاوی سابق) نشان می‌دهد که رایانه‌ها، نرم‌افزار و دیگر ابزارهای کمکی فناوری اطلاعات، زمانی بیشترین تأثیر را بر کارآمدی گردش کار محاکم قضایی دارند که: ۱. گردش کار و طرز عمل محاکم قضایی، پیشرفته باشد و این گردش کار، مجهز به رهبری و کمک وسیع قضاتی باشد که از این گردش کارها منتفع خواهند شد؛ ۲. این طرز عمل منطبق با قواعد و رویه‌های موجود و پرونده‌هایی باشد که در عمل در جریان هستند؛ ۳. این طرز عمل با یک تعهد شفاف از طرف قوه قضائیه همراه باشد که بر طبق آن، قوه قضائیه متعهد شود تا منابع مالی و انسانی لازم برای حفظ نظام‌های فناوری اطلاعات را فراهم کند. سیستم‌های رایانه‌ای، به‌ویژه نرم‌افزار مدیریت پرونده، می‌توانند با شفاف‌سازی از طریق دسترسی عمومی به اطلاعات (عموماً از طریق ارتباطات اینترنتی به اطلاعات و احکام قضایی) و تسهیل در واگذاری تصادفی پرونده‌ها، باعث تقویت پاسخگویی قضایی نیز شوند.

ارزان بودن، نماگر دیگری در مورد عملکرد محاکم قضایی است. ارزیابی از ارزان بودن محاکم قضایی در کشورهای درحال گذار در مجموع نشان می‌دهد که وضعیت این کشورها به شکل قابل

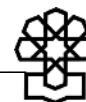
توجهی بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ بدتر شده است. در همین زمان، این واقعیت در مورد بسیاری از این کشورها مانند جمهوری چک، گرجستان، مجارستان، قزاقستان، مقدونیه، رومانی، روسیه، جمهوری اسلواکی و ازبکستان صادق است (شکل ۳-۹). تنها کشوری که به شکل قابل توجهی مستثناست، کشور لهستان است که به نسبت ارزیابی پایینی که بنگاه‌ها در سال ۱۹۹۹ از آن داشتند و محاکم قضایی این کشور را پرهزینه می‌دانستند، بهبود فوق‌العاده‌ای داشته است. در گرجستان، یعنی کشوری با محاکم قضایی گران‌قیمت، یک شاکی چه‌بسا که ۱۲ درصد از پول طلب خود را باید به‌عنوان بهای بایگانی، استیناف و اجرای حکم خرج کند. یک قاضی در این مورد چنین اظهار کرد که نزدیک به ۷۵ درصد از طرف‌های دعوی قادر به پرداخت این هزینه نیستند.^۱

شکل ۳-۹. ارزیابی از «ارزان بودن» محاکم قضایی ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



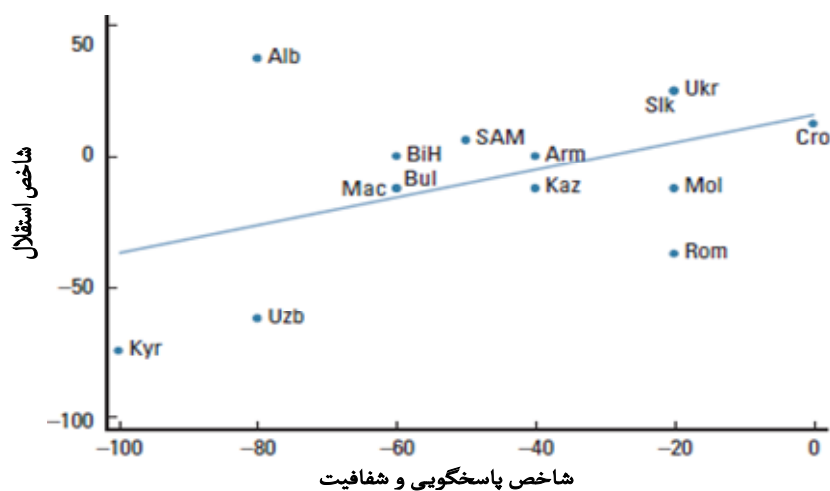
مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱. پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در جمهوری چک، گرجستان، مجارستان، قزاقستان، مقدونیه، لهستان، رومانی، فدراسیون روسیه، جمهوری اسلواکی و ازبکستان رخ داده است.

1. Dietrich, 2000.



شفافیت و پاسخگویی: بررسی نظر بنگاه‌ها و مردم در مورد فساد، اغلب مؤید این نکته است که محاکم قضایی جزء آن دسته از نهادهایی هستند که به شدت فاسد تلقی می‌شوند. از برخی جهات، با توجه به صلاحیت گسترده و انحصاری که قضات در تصمیم‌گیری دارند این موضوع چندان تعجبی ندارد. اما در مورد پاسخگویی چطور؟ بسیاری از کشورهای درحال گذار در تلاششان برای ایجاد یک قوه قضائیه واقعاً مستقل، در همان ابتدا به شکلی مشابه، بر نهادهای قواعدی همچون یک نظام بازرسی و انضباطی قضایی، ضرورت تضمین استقلال قضات و پاسخگو بودن قضات در قبال تصمیمات و رفتارهایشان تأکید نمی‌کردند. هرچند پس از دهه‌ها حاکمیت کمونیست، نیاز به برجسته کردن استقلال قضایی قابل درک است، اما ضرورت داشت تا استقلال با پاسخگویی همراه باشد. در شکل ۳-۱۰، ابعادی از قوه قضائیه از شکل ۳-۳ از یک طرف با نماگرهای اصلی استقلال و از طرف دیگر با نماگرهای پاسخگویی و شفافیت جمع می‌شوند. درحالی که برخی پیوندهای مثبت میان این نماگرها وجود دارد، اما این پیوندها به نسبت جزئی و اندک است. مهمتر اینکه، در تقریباً اغلب این کشورها - رومانی مستثناست - میزان شاخص استقلال بالاتر از شاخص پاسخگویی و شفافیت است.

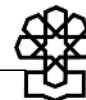
شکل ۳-۱۰. استقلال و پاسخگویی



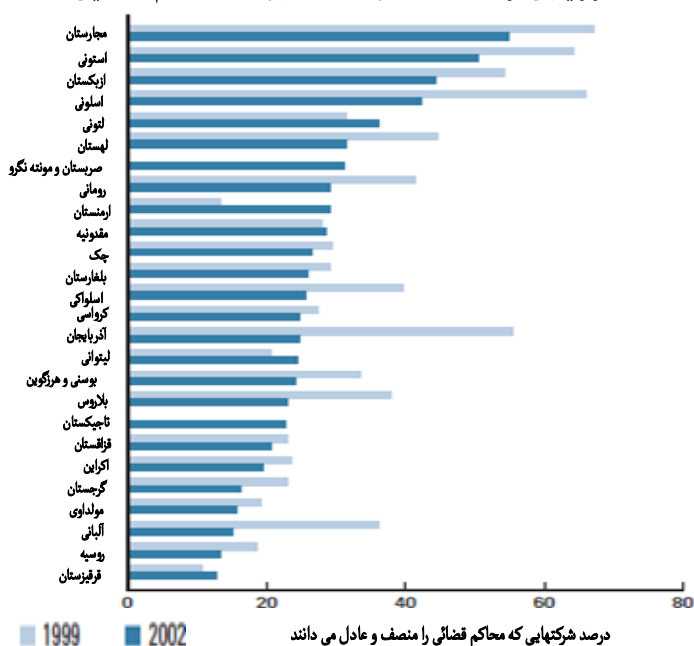
مأخذ: شاخص اصلاحات قضایی کانون وکلای آمریکا، بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی.
توضیح: Alb = آلبانی، Arm = ارمنستان، Aze = آذربایجان، Bel = بلاروس، Bul = بلغارستان، BiH = بوسنی و هرزگوین، Cro = کرواسی، Cze = جمهوری چک، Est = استونی، Geo = گرجستان، Hun = مجارستان، Kaz = قزاقستان، Kyr = جمهوری قرقیزستان، Lat = لتونی، Lit = لیتوانی، Mac = مقدونیه، Mol = مالدیو، Pol = لهستان، Rom = رومانی، Rus = فدراسیون روسیه، SAM = صربستان و مونته‌نگرو، Sic = جمهوری اسلواکی، Sln = اسلونی، Taj = تاجیکستان، Ukr = اوکراین، Uzb = ازبکستان.

شکل ۳-۱۱ نشان می‌دهد که بنگاه‌ها در کشورهای درحال گذار، از نظر منصفانه بودن چه رتبه‌ای به محاکم قضایی‌شان می‌دهند. شکل ۳-۱۲ نیز ارزیابی این بنگاه‌ها از نظر درستکاری محاکم قضایی‌شان را نشان می‌دهد. هرچند تا حدی محتمل‌تر بود که بنگاه‌ها اظهار کنند که محاکم قضایی منصف هستند و آنگاه اظهار کنند که محاکم قضایی سریع هستند، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که آنها برداشت منفی‌ای از منصفانه بودن محاکم قضایی دارند. کمتر از نیمی (و در کل، کمتر از یک‌سوم) از پاسخ‌دهندگان در تقریباً همه کشورها، محاکم قضایی را منصف می‌دانستند. علاوه بر این، تفاوت‌های قابل توجهی میان وضعیت بسیاری از کشورها در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ وجود دارد. این تفاوت‌ها در مورد مجموع یک منطقه نیز در سال‌های میان ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ وجود دارد. هیچ بُعد دیگری از عملکرد محاکم قضایی نبود که به اندازه کاهش در ارزیابی‌های مطلوب از منصف بودن محاکم قضایی با چنین کاهش زیادی مواجه شود. کاهش قابل توجهی در کشورهای پیشرفته‌تر ملحق شده به اتحادیه اروپا (مانند استونی، مجارستان، لهستان، جمهوری اسلواکی و استونی) و در کشورهای درحال گذار جنوب شرق اروپا و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (مانند آلبانی، آذربایجان، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، رومانی، روسیه و ازبکستان) رخ داد. ارمنستان، تنها کشوری بود که بیشتر پاسخ‌دهندگان، محاکم قضایی را به‌نحو قابل توجهی در سال ۲۰۰۲ به نسبت سال ۱۹۹۹ منصف‌تر می‌دانستند. ارزیابی‌ها از صداقت و درستکاری محاکم قضایی در بسیاری از کشورها نیز کاهش را نشان می‌دهد. بیشترین کاهش در آلبانی و آذربایجان و کمترین در مجارستان، جمهوری قرقیزستان، لهستان و اسلوانی رخ داد. ارمنستان با پیشرفت قابل توجه، اگرچه از یک پایه بسیار پایین، باز هم کشوری منحصر به‌فرد است.^۱

۱. نتایج مربوط به ارمنستان ممکن است به این دلیل باشد که در دوره زمانی سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۹، تغییرات چشمگیری در ساختار سازمانی و ساختار مدیریتی نظام قضایی آن کشور رخ داد. از این رو، زمانی که بنگاه‌ها در پیمایش سال ۱۹۹۹ شرکت کردند، محاکم قضایی هنوز در گذار از مدل اتحاد جماهیر شوروی بودند. پیمایشی که در اوایل سال ۲۰۰۰ در مورد پروژه اصلاحات قضایی توسط بانک جهانی انجام شد به این نتیجه رسید که تنها ۲ درصد از شرکت‌کنندگان در پیمایش، قضات را درستکار می‌دانند و متخصصان بر این باورند که نظام قضایی موجود، نظامی فاسد است (ر.ک.: مرکز مطالعات جامعه‌شناسی قومی، ۲۰۰۰). بهبود در برداشت بنگاه‌های ارمنستان در سال ۲۰۰۲ باید از این نقطه پایین اندازه‌گیری شده باشد.



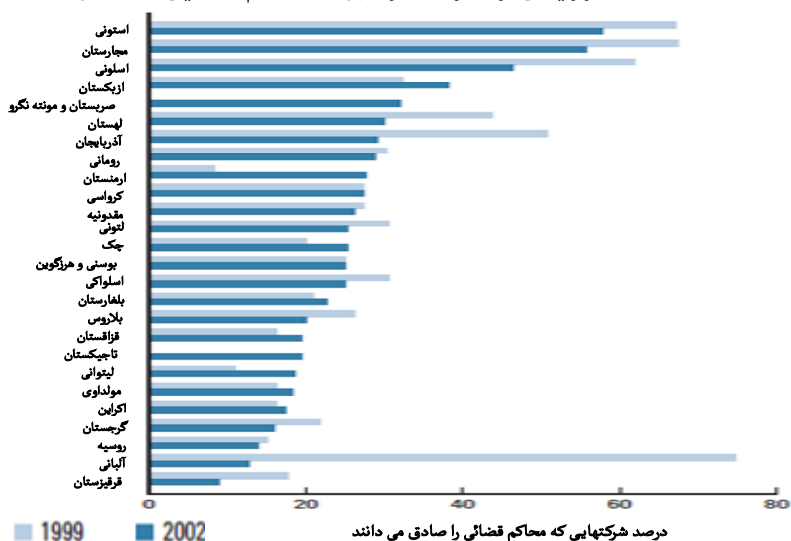
شکل ۳-۱۱. ارزیابی از «منصفانه و عادلانه بودن» محاکم قضایی، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱. پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در آلبانی، ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، استونی، مجارستان، لهستان، رومانی، فدراسیون روسیه، جمهوری اسلواکی، اسلونی و ازبکستان رخ داده است.

شکل ۳-۱۲. ارزیابی از «درستکار» بودن محاکم قضایی، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



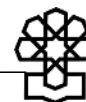
مآخذ: همان.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در آلبانی، ارمنستان، آذربایجان، مجارستان، قرقیزستان، لهستان و اسلونی رخ داده است.

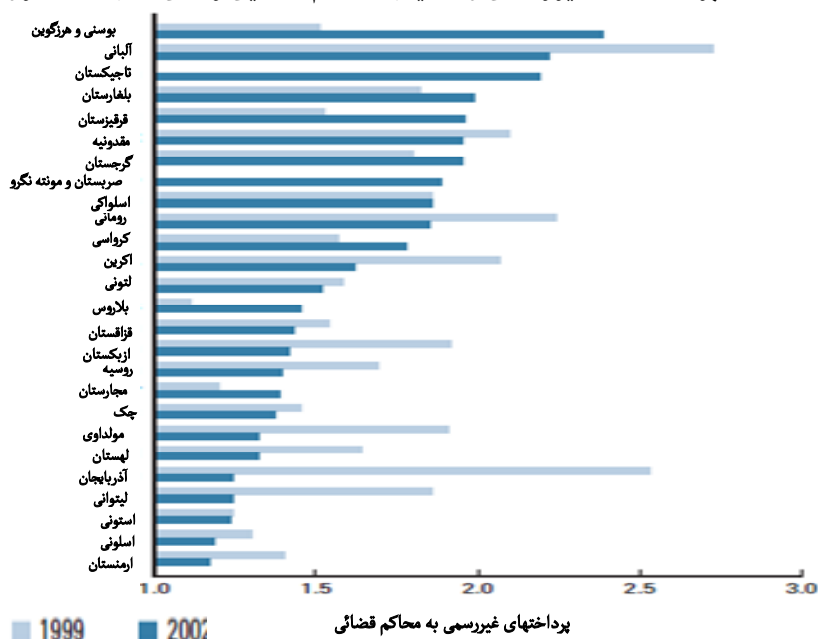
البته برداشت از درستکاری یا درستکار نبودن محاکم قضایی، تا حدی شاخصی از برداشت از فساد در این محاکم است.^۱ پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی نیز از بنگاه‌ها پرسیده بود که وقتی که سروکار بنگاه‌ها به محاکم قضایی می‌افتد آنها تا چه میزان مرتباً باید به این محاکم قضایی پرداخت‌های غیررسمی بکنند. جالب است که درحالی برداشت از فساد در محاکم قضایی بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ افزایش یافته که تجربیات واقعی گزارش شده در مورد فساد در کل این منطقه نشان می‌دهد فساد واقعاً کاهش یافته است (شکل ۳-۱۳).^۲ بیشترین بهبود در آذربایجان، لیتوانی و مولداوی اتفاق افتاد. شاید پاسخ‌ها در این کشورها از همه تعجب‌برانگیزتر باشد؛ چرا که ارزیابی بنگاه‌ها از منصف بودن و درستکاری محاکم قضایی در کشور آذربایجان در سال ۲۰۰۲ به‌طور قابل توجهی منفی‌تر از ارزیابی‌های سال ۱۹۹۹ است. اما گزارش‌های آن زمان نشان می‌دهد که شیوع پرداخت‌های غیررسمی به‌شدت کاهش یافته است. به همین ترتیب، گزارش‌های مربوط به پاسخ‌دهندگان آلبانی نشان‌دهنده کاهش زیاد در برداشت آنها از درستکاری محاکم قضایی است؛ اما گزارش‌هایی نیز مبنی بر کاهش چشمگیر پرداخت‌های غیررسمی، اگرچه از یک سطح بالا (بالاترین پرداخت‌های غیررسمی در منطقه در سال ۱۹۹۹)، وجود دارد. این بی‌قاعدگی‌ها ممکن است انعکاسی از یک تأخیر در آنچه در ذهن تغییر می‌کند، یعنی بایدها در مقایسه با اعمال واقعی یعنی واقعیت‌ها باشد، یا اینکه این بی‌قاعدگی‌ها انعکاسی از پیچیدگی رفتار نهادی و این واقعیت باشد که درستکار نبودن همیشه با رشوه دادن یکسان نیست.

۱. این کار می‌تواند برای محک زدن این یافته‌ها در مقابل داده‌های مشابه از کشورها با اقتصاد پیشرفته‌تر مفید باشد اما متأسفانه داده‌های بسیار کمی در مورد این موضوع در این کشورها وجود دارد. مقدار کمی از داده‌های قابل مقایسه‌ای که وجود دارند، از این دیدگاه حمایت می‌کنند که فساد قضایی در کشورهای درحال گذار شایع‌تر است (بنگرید به عنوان مثال به پیمایش ۲۰۰۳-۲۰۰۴ که نگرش شهروندان به فساد در اتریش را با ۱۳ کشور درحال گذار اروپایی مقایسه کرده است. این داده‌ها در این وب‌سایت دسترس هستند: <http://www.gfk.cz>).

۲. این تنها موردی نیست که در آن، سطح فساد گزارش شده در سال‌های میان ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ نشان‌دهنده کاهش بوده است. برای تحلیل عمیق‌تر از تغییرات در سطح گزارش شده فساد در کشورهای درحال گذار در طی این دوره، بنگرید به Gray, Hellman, and Ryterman (2004).



شکل ۳-۱۳. پرداخت‌های غیررسمی و هدایا به محاکم قضایی زمانی که با آنها سروکار دارید



مأخذ: همان.

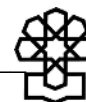
توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. ۱ = هیچ وقت... ۶ = همیشه. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در آلبانی، ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، مجارستان، جمهوری قرقیزستان، لیتوانی، مولداوی، لهستان، رومانی، فدراسیون روسیه، اوکراین و ازبکستان اتفاق افتاده است.

از چشم‌انداز سیاستی، می‌توان تعداد زیادی اصلاحات برای کمک به کاهش فساد در محاکم قضایی انجام داد، مانند اصلاحات در شیوه استخدام و ارتقای قضات، شیوه‌های تخصیص پرونده‌ها و قواعد انضباطی و قواعد مربوط به دوره تصدی. فراتر از این، فعالیت‌های محاکم قضایی و قضات را می‌توان از طریق انتشار احکام قضایی و تقویت سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌ها و دیگر سازمان‌های جامعه مدنی که دیده‌بان قوه قضائیه هستند شفاف‌تر کرد. اغلب اصلاحات قضایی انجام شده، بر موضوع منابع انسانی تمرکز داشته است. بسیاری از کشورها (برای مثال، گرجستان و مقدونیه (یوگسلاوی سابق))، دستمزدهای کارکنان قضایی را افزایش داده‌اند درحالی که دیگر کشورها (به‌عنوان نمونه، آلبانی)، نظام‌های آزمون تستی را برای قضات پیاده کرده‌اند. حتی در برخی مواقع با اخراج دسته‌جمعی گروه، نیاز به درخواست مجدد برای مشاغلشان وجود دارد (برای مثال، گرجستان). افزایش دستمزدها بر این مفروض متکی است که دستمزدهای پایین، دلیل کجروی و فساد پرسنل دادگاه، به‌ویژه قضات، است که باعث می‌شود آنها یا در فساد فرو روند یا مهارت‌هایشان را در مسیر دیگری به‌کار گیرند. اخراج قضات و مجبور کردن آنها به ارائه درخواست مجدد، ضرورتاً مستلزم این مفروض است که مجموعه‌ای از نیروی کار در دسترس

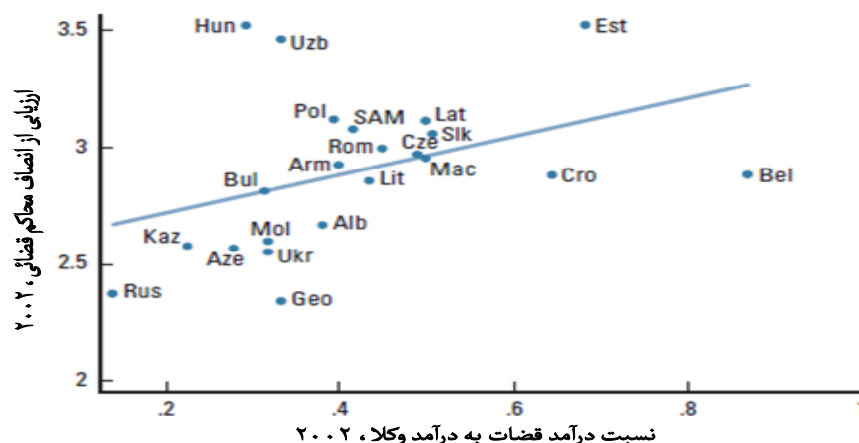
وجود دارد که در صورت اخراج این قضات می‌توانیم مهارت‌ها و علائق مورد نیاز را با جایگزین کردن آنها تأمین کنیم.

هنوز هم این سؤال مطرح است که آیا یکی از مفروضات مذکور درست هستند و اینکه آیا برخی شرط‌های بازار کار برای مهارت‌های حقوقی به حمایت از سیاستگذاری آگاهانه کمک خواهد کرد. بدون شک این درست است که در اوایل فرآیند گذار، تقاضای شدید بخش خصوصی در زمینه مهارت‌های حقوقی، با عرضه به نسبت اندک چنین تخصص‌هایی همراه بود که این امر در بسیاری از کشورها به نابرابری‌های به سرعت فزاینده میان دستمزدهای متخصصان حقوقی (شامل قضات، دفتردارها، وکلا و اساتید دانشگاه) در بخش خصوصی و دستمزدهای هم‌تایانشان در بخش دولتی منتهی شد. قیدوبندها بر سر راه ورود و کارآموزی، کسب پروانه و دیگر فعالیت‌ها همه به شدت عرضه مهارت‌های حقوقی را محدود کرده و دستمزدهای حقوقدانان را در بخش خصوصی حتی بیشتر افزایش داده است. هم‌راستا با بسیاری از کشورهای جهان، در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع نیز حرفه‌ها و مشاغل حقوقی، ضرورتاً توسط خود آنها صورت می‌گیرد؛ از طریق کانون‌های حرفه‌ای مانند صدور مجوز، برگزاری آزمون‌ها و تعیین استانداردهای آموزشی فعلاً در موقعیت کشورهای در حال گذار، این خود - مقرراتگذاری، کاری جدید اما نه چندان مؤثر است و بخش اتحادیه‌ها - مانند این حرفه‌های حقوقی که در همه کشورها تا حدودی وجود دارند - تمایل به اثرگذاری فوق‌العاده شدیدی دارند. (این امر ممکن است در برخی از کشورها در حال تغییر باشد. در لهستان برای مثال، اخیراً دادگاه قانون اساسی تصمیم گرفته تا با غیرقانونی دانستن اقدامات این اتحادیه‌ها، ورود به این حرفه‌ها را محدود کند.) به هر حال، دستمزدها در بخش دولتی تأثیر تعیین‌کننده‌ای ندارند و درآمدهای رسمی قضات برابر با کسری از درآمدها در بخش خصوصی است.

افزایش درآمدهای کارکنان قضایی، ضرورتاً مشکل‌گشای پاسخگویی نخواهد بود. بوسنی و هرزگوین درآمد قضات را سه برابر کرد اما مشکل همچنان باقی است: با توجه به آنچه بنگاه‌ها در پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی به آن اشاره کرده‌اند، بیشترین گسترش پرداخت‌های غیررسمی به محاکم قضایی در سال ۲۰۰۲ در بوسنی و هرزگوین بود (شکل ۳-۱۳). در واقع، درآمدها و دستمزدهای نسبی در درون حرفه‌های حقوقی با برداشته‌ها از منصف بودن ارتباط دارد (شکل ۳-۱۴) و ممکن است موضوعات مهم‌تر از درآمدهای مطلق، تعیین‌کننده سطح فساد باشد. اگر چنین باشد، بدون توجه کردن به آنچه محرک دستمزدها برای حقوقدان‌های بخش خصوصی است شامل تقاضا برای خدمات، محدودیت‌های عرضه و دیگر نقصان‌های بازار، افزایش دستمزدهای قضات تأثیر کمی خواهد داشت.



شکل ۳-۱۴. آیا نسبت درآمد قضاات به درآمد وکلا بر منصف بودن محاکم قضایی تأثیر می‌گذارد؟

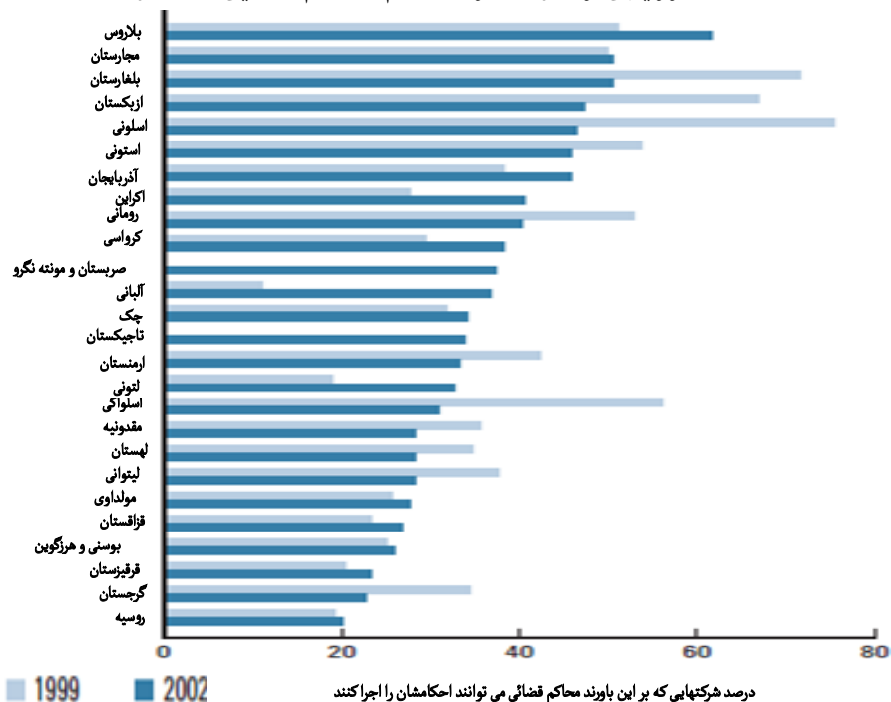


مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲ و پیمایش شاخص حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb = آلبانی، Arm = ارمنستان، Aze = آذربایجان، Bel = بلاروس، Bul = بلغارستان، BiH = بوسنی و هرزگوین، Cro = کرواسی، Cze = جمهوری چک، Est = استونی، Geo = گرجستان، Hun = مجارستان، Kaz = قزاقستان، Kyr = جمهوری قرقیزستان، Lat = لتونی، Lit = لیتوانی، Mac = مقدونیه، Mol = مالدیو، Pol = لهستان، Rom = رومانی، Rus = فدراسیون روسیه، SAM = صربستان و مونته‌نگرو، Slk = جمهوری اسلواکی، Sln = اسلونی، Taj = تاجیکستان، Ukr = اوکراین، Uzb = ازبکستان.

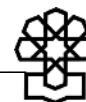
اعتبار: آخرین جنبه از عملکرد محاکم قضایی که در این بخش به آن می‌پردازیم، توانایی آنها برای اجرای احکام و اعتبار همه‌جانبه اجرای قراردادهاست. شکل ۳-۷، زمان مورد نیاز یک بنگاه فرضی برای وصول طلبش را نشان می‌دهد. زمانی که این بنگاه پس از برگزاری دادگاه برای اجرای احکام آن در مورد وصول طلب خود از دست می‌دهد، زمان قابل توجهی بین ۳۰ تا ۶۰ روز بوده است. در ۱۵ کشور در حال گذار، بیش از چهار ماه برای اجرای یک حکم قضایی زمان نیاز است. در واقع، در تعداد انگشت‌شماری از کشورهاست که زمان مورد نیاز برای اجرای حکم، طولانی‌تر از زمان پیش از محاکمه یا زمان برگزاری دادگاه برای وصول طلب است. شکل ۳-۱۵ نشان می‌دهد که در هر دو سال ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲، بنگاه‌ها چه ارزیابی از توانایی محاکم قضایی برای اجرای احکامشان دارند. از این گذشته، برای مجموع کشورهای در حال گذار، در سال ۲۰۰۲ به نسبت سه سال قبل از آن، درصد بیشتری از بنگاه‌هایی بودند که نگاه منفی به محاکم قضایی‌شان داشتند. در حالی که بلغارستان، گرجستان، رومانی، جمهوری اسلواکی، اسلونی و ازبکستان، کاهش چشمگیری داشتند، فقط در چهار کشور - شامل آلبانی، بلاروس، لتونی و اوکراین - شاهد بهبود قابل توجهی هستیم. کمتر از نیمی از بنگاه‌ها در تقریباً همه کشورهای در حال گذار پیمایش شده در سال ۲۰۰۲، معتقد بودند که محاکم قضایی می‌توانند احکامشان را اجرا کنند.

شکل ۳-۱۵. ارزیابی از «توان اجرای احکام» محاکم قضایی، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲

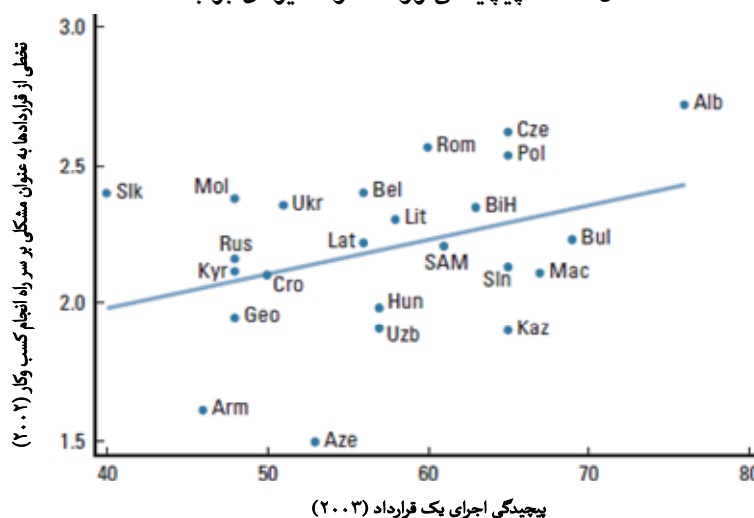


مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در آلبانی، بلاروس، بلغارستان، گرجستان، لتونی، لهستان، رومانی، اسلواکی، اوکراین و ازبکستان اتفاق افتاده است.

پایگاه داده‌های انجام کسب‌وکار، به نشان دادن ارتباط میان توانایی محاکم قضایی برای اجرای احکام، ابعاد کارآمدی محاکم قضایی و مشکلاتی که ناکارآمدی و بی‌کفایتی در قوه قضائیه برای بنگاه‌ها به وجود می‌آورند کمک می‌کند. شکل ۳-۱۶، نموداری را نشان می‌دهد که در آن، شاخص انجام کسب‌وکار که پیچیدگی اجرای یک قرارداد از آن گرفته شده، در مقابل شاخص میزان مشکلاتی که تخطی از قراردادها برای بنگاه‌ها به وجود می‌آورد براساس داده‌های پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، قرار دارد. از آنجا که اجرای یک قرارداد از طریق محاکم قضایی، کاری پیچیده است، شاهد هستیم که بیشتر بنگاه‌ها، اجرای قرارداد را به‌عنوان مشکلی برای فعالیت‌هایشان می‌دانند. احتمال زیادی وجود دارد که چنین بنگاه‌هایی در روابط قراردادی خود، درصدد یافتن راه‌های جایگزین برای اجرایی کردن قراردادها از طریق مراجع قضایی باشند. نقض قراردادها، به‌نوبه خود می‌تواند منجر به نتایج نامطلوبی از نظر اقتصادی شود مثل قرارداد رابطه‌ای،^۱ اتکا به «اجرای خصوصی» قراردادها، یا معاوضه کالا به کالا (تهاتر).



شکل ۳-۱۶. پیچیدگی روندها و تأثیر آن بر بنگاه‌ها



مأخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲؛ پایگاه داده‌های انجام کسب و کار، ۲۰۰۲. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb=آلبانی، Arm=ارمنستان، Aze=آذربایجان، Bel=بلاروس، Bul=بلغارستان، BiH=بوسنی و هرزگوین، Cro=کرواسی، Cze=جمهوری چک، Est=استونی، Geo=گرجستان، Hun=مجارستان، Kaz=قزاقستان، Kyr=جمهوری قرقیزستان، Lat=لتونی، Lit=لیتوانی، Mac=مقدونیه، Mol=مالدیو، Pol=لهستان، Rom=رومانی، Rus=فدراسیون روسیه، SAM=صربستان و مونته‌نگرو، Silک=جمهوری اسلواکی، Sln=اسلوانی، Taj=تاجیکستان، Ukr=اوکراین، Uzb=ازبکستان. تخطی از قراردادهای: ۱=نیوید هیچ مانعی برای جلوگیری از نقض قراردادهای ... ۴=وجود موانع زیاد.

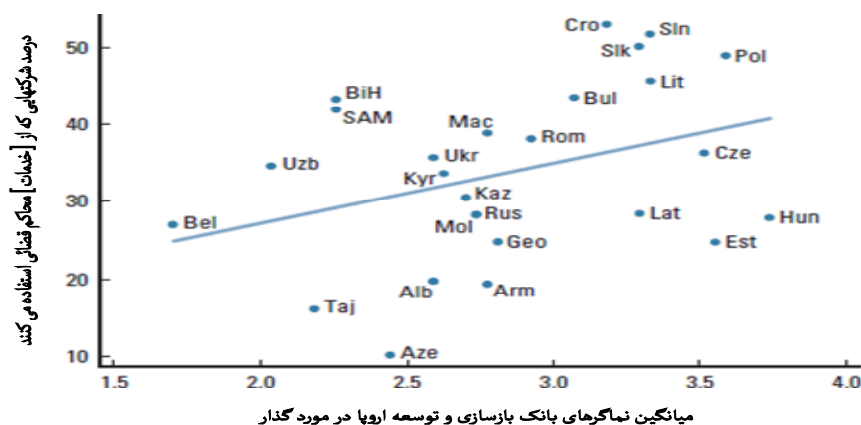
۳-۳. درک پیوند میان بخش‌های مختلف اصلاحات

انواع متعدد و متنوع اصلاحاتی که در دوران گذار به آنها نیاز است را نمی‌توان به صورت مجزا در نظر گرفت. همان‌طور که اصلاحات در بخش‌های اجتماعی ممکن است دلالت‌های مهمی برای اقتصاد کلان داشته باشد، طیف وسیعی از اصلاحات بازاری که در طی ۱۵ سال گذشته انجام شده نیز درها را برای آشکال جدیدی از منازعه را باز کرده و می‌تواند باعث افزایش فشار بر محاکم قضایی شود که در اصل، صرفاً برای رسیدگی به موضوعات حقوق کیفری و حقوق خانواده طراحی شدند. برای مثال، فرآیندهای خصوصی‌سازی، به‌ویژه مواردی که مربوط به خسارت است، به‌طور اجتناب‌ناپذیری به افزایش منازعات در درون و بیرون از محاکم قضایی منجر شده است. به شکلی مشابه، پس از جنگ در مناطقی، به‌ویژه بوسنی و هرزگوین، اسکان مجدد پناهجویان یکی از موضوعات مناقشه‌برانگیز حقوقی بوده است. مناقشه‌های مربوط به مالکیت خصوصی تازه تأسیس - از جمله ادعاهای افراد مختلف در مورد آپارتمان‌ها - فشار بر محاکم قضایی را افزایش داده است.

شکل ۳-۱۷ نشان می‌دهد که کشورهایی که در دورترین نقطه از نظر اقدامات اصلاحی بر طبق اندازه‌گیری‌های نماگرهای گذار بانک بازسازی و توسعه اروپا بوده‌اند، همان‌طور که اندازه‌گیری بانک

بازسازی و توسعه اروپا نشان می‌دهد، گرایش به داشتن اتحادیه‌های بزرگ‌تری از بنگاه‌هایی داشتند که در پرونده‌های دادگاه درگیر شده‌اند. در دهه ۱۹۹۰، این کشورها عبارت بودند از کشورهایی که اصلاح‌طلبان قدرتمندی داشتند - مانند لیتوانی و لهستان - و نیز کشورهایی که اخیراً سرعت اصلاحاتشان را بیشتر کرده‌اند؛ مانند بلغارستان، رومانی و کشورهای یوگسلاوی سابق. با این حال در بسیاری از کشورهای در حال گذار، اگرچه هم سرعت اصلاحات و هم استفاده از محاکم قضایی قابل توجه هستند اما نیاز به اصلاحات بیشتری در هر دو زمینه است. مطالعات متعدد، میان عمق بخش مالی،^۱ حکمرانی بنگاهی و عملکرد نظام حقوقی و قضایی ارتباط برقرار می‌کنند.^۲ در بسیاری از کشورها، اعتماد گسترده به درآمدهای تقسیم نشده^۳ و قلت نسبی فروش اعتباری، اغلب به‌عنوان نماگرهای اعتماد به محاکم قضایی در نظر گرفته می‌شود.^۴ تکیه بر دادوستد کالا به کالا (تهاتری) نیز می‌تواند نتیجه ضعف‌های قوه قضائیه باشد و دشواری‌های وصول طلب از بدهکاران را باعث شود.

شکل ۳-۱۷. اصلاحات، فشار بر محاکم قضایی را افزایش می‌دهد، ۲۰۰۲



مآخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲ و گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار، ۲۰۰۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb = آلبانی، Arm = ارمنستان، Aze = آذربایجان، Bel = بلاروس، Bul = بلغارستان، BiH = بوسنی و هرزگوین، Cro = کرواسی، Cze = جمهوری چک، Est = استونی، Geo = گرجستان، Hun = مجارستان، Kaz = قزاقستان، Kyr = جمهوری قرقیزستان، Lat = لتونی، Lit = لیتوانی، Mac = مقدونیه، Mol = مالدیو، Pol = لهستان، Rom = رومانی، Rus = فدراسیون روسیه، SAM = صربستان و مونته‌نگرو، SIK = جمهوری اسلواکی، Sin = اسلوانی، Taj = تاجیکستان، Ukr = اوکراین، Uzb = ازبکستان.

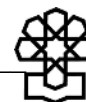
۱. "Financial Sector Depth": منظور نویسندگان، قدرت بخش مالی کشور است؛ م.

۲. برای مثال، ر.ک.:

Beck and Levine, 2003; Pistor, Raiser, and Gelfer, 2000; and La Porta, Lopez-de-Salines, and Schleifer, 1997.

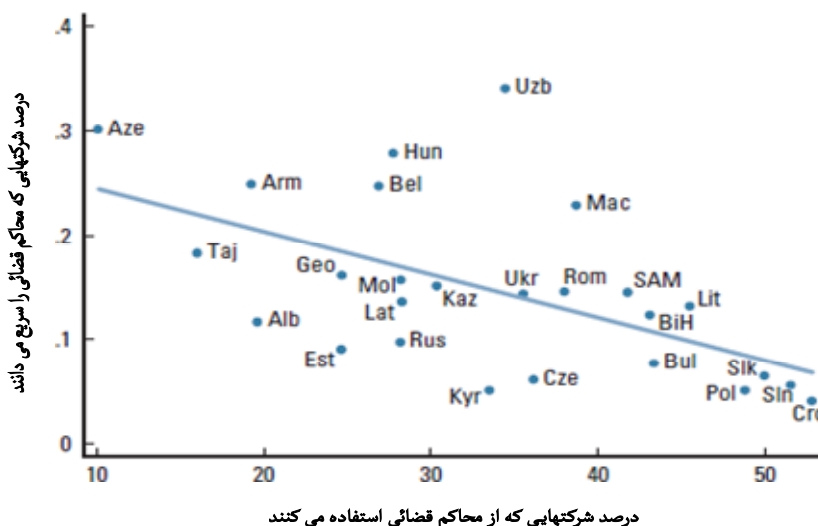
3. Retained Earnings

۴. این نکته برای کشورهای جنوب شرق اروپا توسط Broadman, Anderson, Claessens, Ryterman, Slavova, و Vagliasindi, and Vincelette (2004) نشان داده شده است.



همان‌طور که شکل ۳-۱۸ نشان می‌دهد، در کشورهایی که در آنها، بنگاه‌ها از خدمات محاکم قضایی به شکل گسترده‌تری استفاده می‌کنند، کمتر محتمل است که بنگاه‌ها نیز محاکم قضایی‌شان را «سریع» بدانند. برای مثال در قفقاز جنوبی، بخشی از رتبه‌بندی به نسبت مثبت به لحاظ سرعت محاکم قضایی ممکن است متأثر از این واقعیت باشد که بنگاه‌های به نسبت کمتری در این کشور به نسبت سایر کشورها، از محاکم قضایی استفاده می‌کنند. علاوه بر این، در کشورهایی که در آنها اغلب کمتر از محاکم قضایی استفاده می‌شود، بنگاه‌ها کمتر به این نکته اشاره کردند که محاکم قضایی، یک مشکل هستند (شکل ۳-۱۹). بنابراین، رابطه پیچیده‌ای میان استفاده از محاکم قضایی و نگرش به این محاکم با اعتماد بیشتر - حتی اگر این اعتماد مفید باشد - وجود دارد؛ اعتماد بیشتر لزوماً به برداشت بهتر منجر نمی‌شود.^۱

شکل ۳-۱۸. فشار بر محاکم قضایی، آنها را کند می‌کند، ۲۰۰۲

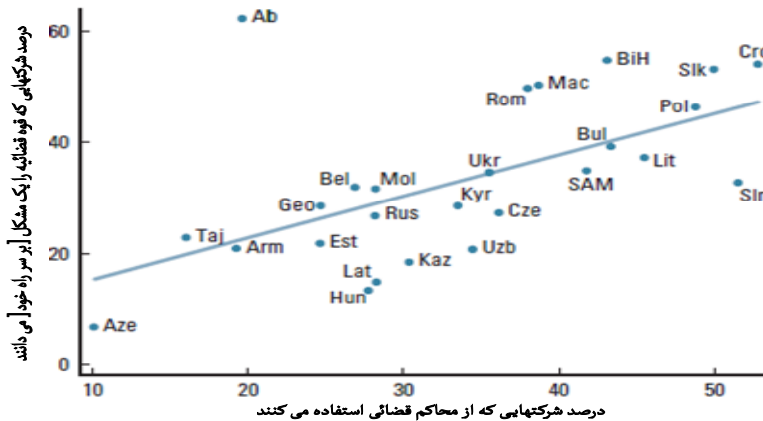


مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb = آلبانی، Arm = ارمنستان، Aze = آذربایجان، Bel = بلاروس، Bul = بلغارستان، BiH = بوسنی و هرزگوین، Cro = کرواسی، Cze = جمهوری چک، Est = استونی، Geo = گرجستان، Hun = مجارستان، Kaz = قزاقستان، Kyr = جمهوری قرقیزستان، Lat = لتونی، Lit = لیتوانی، Mac = مقدونیه، Mol = مالدیو، Pol = لهستان، Rom = رومانی، Rus = فدراسیون روسیه، SAM = صربستان و مونته‌نگرو، Slk = جمهوری اسلواکی، Sln = اسلوانی، Taj = تاجیکستان، Ukr = اوکراین، Uzb = ازبکستان.

۱. در پیوست شماره ۳، روابط پیچیده میان نگرش‌ها و برداشت‌های بنگاه‌ها از کیفیت محاکم قضایی، استفاده بنگاه‌ها از این محاکم و تأثیر اصلاحات بازاری مورد بررسی قرار گرفته است. تحلیل آماری عمیق‌تر، در مجموع، روایت اصلی نقل شده توسط روابط دو متغیر اشاره شده در بالا را تأیید می‌کند.

شکل ۳-۱۹. در جایی که خدمات محاکم قضایی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند دارد، به‌عنوان مشکل مطرح می‌شوند، ۲۰۰۲

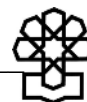


مأخذ: همان.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb=آلبانی، Arm=ارمنستان، Aze=آذربایجان، Bel=بلاروس، Bul=بلغارستان، BiH=بوسنی و هرزگوین، Cro=کرواسی، Cze=جمهوری چک، Est=استونی، Geo=گرجستان، Hun=مجارستان، Kaz=قزاقستان، Kyr=جمهوری قرقیزستان، Lat=لتونی، Lit=لیتوانی، Mac=مقدونیه، Mol=مالدیو، Pol=لهستان، Rom=رومانی، Rus=فدراسیون روسیه، SAM=صربستان و مونته‌نگرو، Slk=جمهوری اسلواکی، Sin=اسلوونی، Taj=تاجیکستان، Ukr=اوکراین، Uzb=ازبکستان.

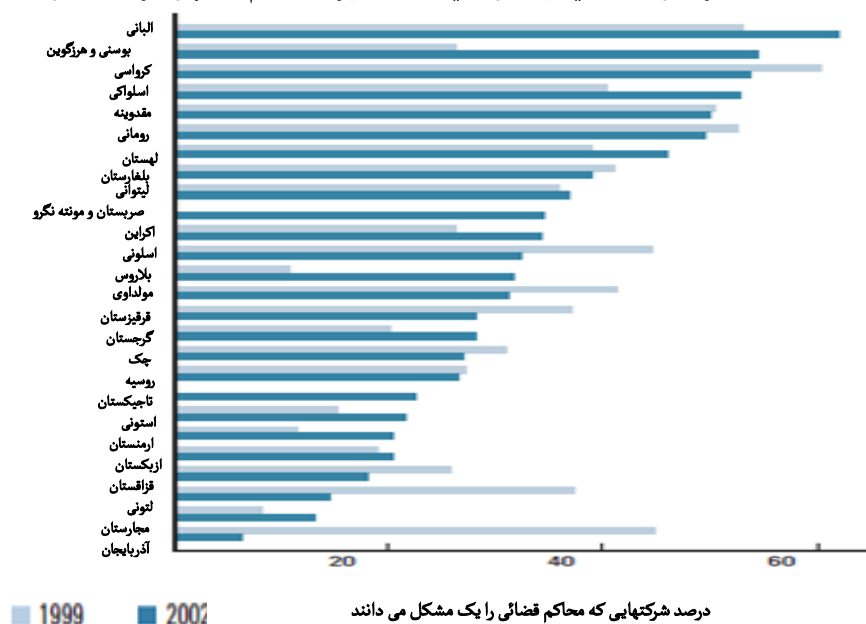
۳-۴. محاکم قضایی چه مشکلاتی برای بنگاه‌ها به وجود می‌آورند؟

میزانی که بنگاه‌ها بر این باورند که عملکرد قوه قضائیه مشکلی برای انجام کسب‌وکار است، یک اندازه‌گیری خلاصه ساده و درست از شرایط قوه قضائیه محسوب می‌شود. این اندازه‌گیری بدون ابهام نیست که برای مثال، اگر محاکم قضایی به‌طور منظم مورد استفاده قرار نگیرند کمتر محتمل است که بنگاه‌ها، محاکم قضایی را به‌عنوان یک مشکل بدانند؛ اما سادگی آن باعث می‌شود تا اندازه‌گیری اینکه بنگاه‌ها در مورد وضعیت نظام قضایی چه احساسی دارند را اندازه‌گیری مفیدی بدانیم. شکل ۳-۲۰، درصد بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که در هر دو سال ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲، عملکرد قوه قضائیه را به‌عنوان یک مشکل دانستند. کسب‌وکارها در جنوب شرق اروپا (شامل آلبانی، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، رومانی و صربستان مونته‌نگرو) گرایش داشتند به اینکه قوه قضائیه را بزرگ‌ترین مشکل خود بدانند، درحالی که کسب‌وکارها در کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و کشورهای الحاقی به اتحادیه اروپا (به غیر از لیتوانی، لهستان و جمهوری اسلواکی) کمتر محاکم قضایی‌شان را مشکل می‌دانستند. شکل ۳-۲۱، درصد مربوط به سال ۲۰۰۲ را نشان می‌دهد و آن را با میانگین درصد رتبه‌بندی بنگاه‌ها از دیگر ابعاد محیط کسب‌وکار (مانند مالیات، امور مالی، تورم و مقررات‌گذاری) که بنگاه‌ها آنها را به‌عنوان مشکلی بر سر کسب‌وکار خود می‌دانند مقایسه می‌کند. درحالی که بسیاری از بنگاه‌ها عملکرد قوه



قضائیه را مشکلی برای فعالیت‌های خود می‌دانند، در کشورهای درحال گذار - به‌استثنای بسیاری از کشورهای جنوب شرقی اروپا - مشکلات دیگری وجود دارد که حتی به‌نظر می‌رسد این مشکلات، شدیدتر نیز باشند. چنان که در فصل اول اشاره شد، به‌نظر می‌رسد که در بسیاری از کشورها، نماگرهای مربوط به قوه قضائیه بدتر شده باشند؛ این درحالی است که نماگرها در دیگر کشورها بهبود داشته است.

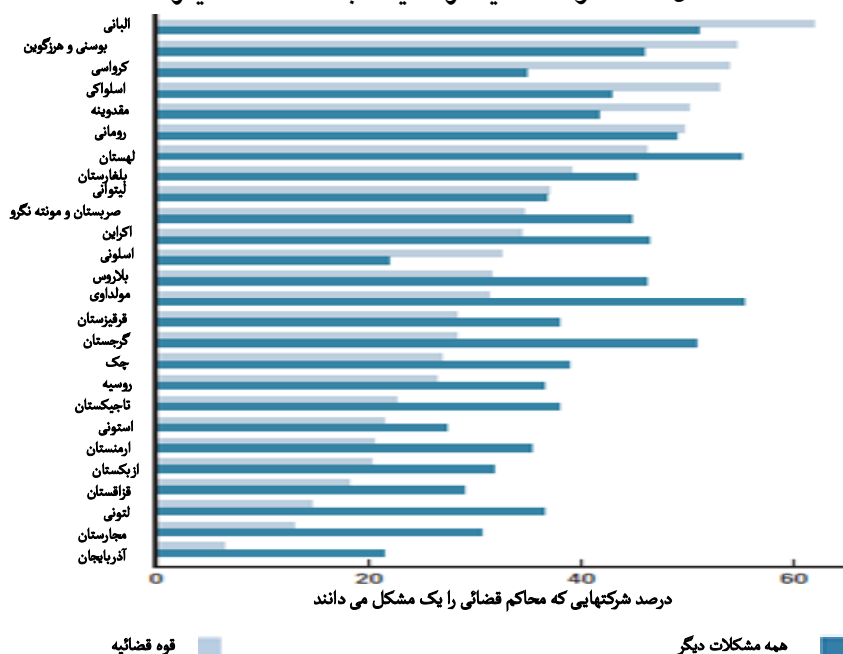
شکل ۳-۲۰. عملکرد قوه قضائیه به‌عنوان یک مشکل برای انجام کسب‌وکار، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. صربستان و مونته‌نگرو و تاجیکستان در پیمایش سال ۱۹۹۹ حضور نداشتند. تغییرات آماری قابل توجهی در ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، لتونی، مولداوی، لهستان، رومانی، اسلواکی و اوکراین اتفاق افتاده است.

شکل ۳-۲۱. قوه قضائیه در مقایسه با «مشکلات» دیگر، ۲۰۰۲



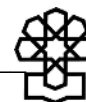
مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. در همه کشورها بجز استونی، لیتوانی و رومانی، تفاوت قابل توجهی میان میله‌ها وجود داشت.

فهم آنچه که بنگاه‌ها در زمان شکایت از محاکم قضایی در ذهن دارند، دستکم از نظر خود بنگاه‌ها، به مشخص شدن اصلاحاتی کمک می‌کند که محتمل است به بیشترین بهبود عملکرد منتهی شود. از بنگاه‌هایی که در پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی شرکت کردند خواسته شد تا ارزیابی خود را از چهار بُعد عملکرد محاکم قضایی (منصفانه بودن و درستکاری، سریع بودن، ارزان بودن و توانایی برای اجرای احکام) را ارائه کنند.^۱ به شکل مشابهی، از بنگاه‌ها خواسته شده بود تا ارزیابی کنند که به چه نحوی عملکرد قوه قضائیه برای فعالیت و رشد بنگاه مشکل‌ساز می‌شود. در ارتباط با ارزیابی کلی از هرکدام از این چهار بُعد، می‌توان گفت که وقتی آنها می‌گویند عملکرد قوه قضائیه، مشکلی برای کسب‌وکارشان است، ممکن است تصویری برای ما درخصوص اینکه کدام یک از ابعاد در ذهن بنگاه‌ها وجود دارد ایجاد کند.

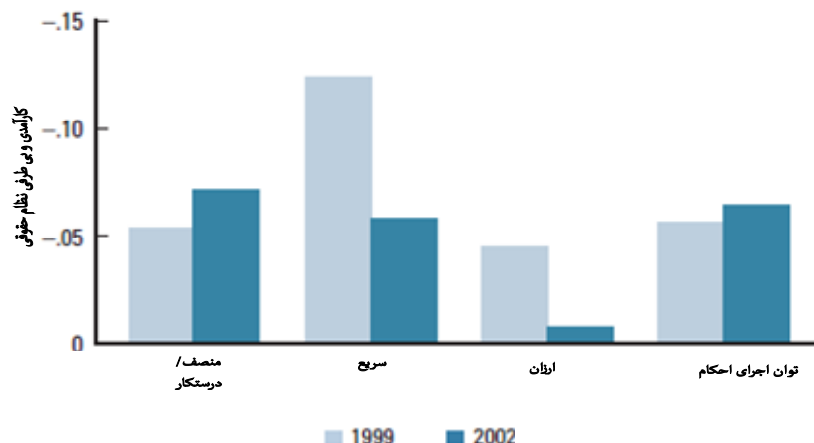
طبق شکل ۳-۲۲، در توضیح این موضوع که در سال ۱۹۹۹، چطور یک بنگاه در رتبه‌بندی از «عملکرد قوه قضائیه»، این قوه را مشکلی برای فعالیت‌هایش می‌داند، هر چهار بُعد عملکرد خوب قوای قضائیه، مهم محسوب می‌شدند. ضریب سرعت و همین‌طور دیگر ضرایب، دو برابر بزرگ‌تر

۱. از پنج بُعد شرح داده شده در این مقاله، منصفانه بودن و درستکاری به‌لحاظ مفهومی بسیار شبیه به یکدیگر بودند. این دو را می‌توان در یک شاخص جمع کرد. بنابراین، چهار بُعد در نظر گرفته شده برای عملکرد حاضر عبارت بودند از منصفانه بودن و درستکاری، سرعت، ارزانی و توانایی اجرای احکام.



از ارزش مطلق بودند. در مقابل در سال ۲۰۰۲، درحالی که ویژگی ارزان بودن به سوی تبدیل به یک متغیر مهم در حرکت بود، سه عامل دیگر تقریباً از اهمیت یکسانی برخوردار بودند.

شکل ۳-۲۲. اهمیت نسبی عوامل متعدد در توضیح عملکرد قوه قضائیه در کشورهای درحال گذار، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲



مآخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۲. برای سال ۲۰۰۲، همه ضرایب آماری بجز ارزان بودن معنادار بودند.

روشن است که برای انجام کسب و کار، بسیاری از ابعاد عملکرد محاکم قضایی مهم هستند. بنگاه‌ها محاکم قضایی‌ای می‌خواهند که منصف و درستکار، برای اجرای احکامشان به اندازه کافی قدرتمند، سریع و ارزان باشند. به هر حال، چنان که این بررسی نشان داد، اصلاحاتی که یک بُعد را تقویت می‌کند، می‌تواند منجر به تضعیف بُعد دیگر شود. برای بهبود عملکرد کل نظام قضایی، فهم ابعاد مختلف اصلاحات حقوقی و قضایی و مشخص کردن آن حیاتی است.

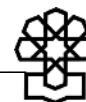
۳-۵. به سوی یک گونه‌شناسی از اصلاحات قضایی

پیوند میان اصلاحات بازاری از یک طرف و کیفیت قوه قضائیه از طرف دیگر، طرح ثابت بخش‌های پیشین بود. بالقوه دو شکل برای این ارتباط وجود دارد؛ اول اینکه، محتمل است جایی که اصلاحات پیشرفت بهتری دارد، خواست بنگاه‌ها در مورد عملکرد خوب قوای قضائیه و تقاضای متعاقب آنها از این نظام نیز بیشتر شود. اصلاح‌طلبان مترقی طرفدار بازار، مانند اعضای جدید اتحادیه اروپا، اقتصادهایشان را بیشتر به شکل کاملی به سمت تولید بخش خصوصی تغییر جهت داده‌اند. اعتماد به نظام حقوقی برای حل و فصل اختلافات، جایگزین راه‌حل برنامه‌ریزی مرکزی قوه مجریه شده و

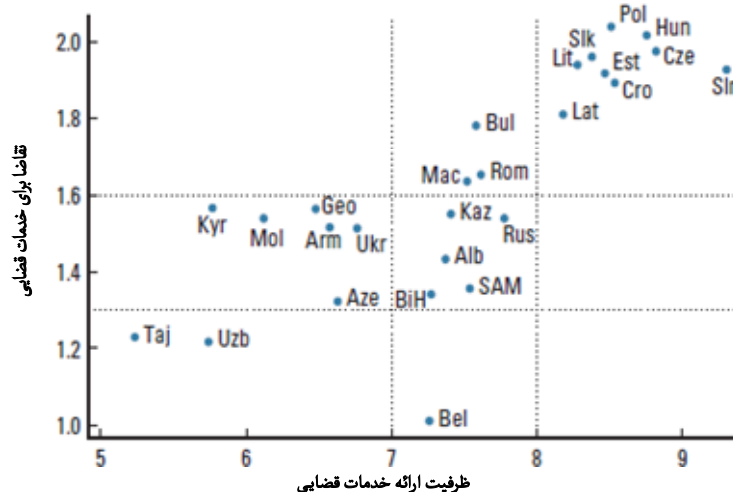
گسترش بخش خصوصی، تعداد مبادلات اقتصادی را که می‌تواند به‌طور بالقوه به نفع بیانجامد، افزایش داده است. هرچند این تقاضای فزاینده از محاکم قضایی آنها را کند می‌کند، اما این تقاضاها حمایت بیشتر از تقویت قضایی را نیز موجب می‌شود. کسب‌وکارهایی که به شکل فزاینده‌ای متکی به نظام قضایی هستند، سهم عمده‌ای در تلاش برای منصف کردن، افزایش سرعت، ارزانی و کارآمدی محاکم قضایی دارند. ثانیاً، اصلاح‌طلبان مترقی‌تر، گرایش بیشتری به برخورداری از درآمدهای سرانه بالاتر دارند و محتمل است که این فرصت را پیدا کنند که ظرفیت قوه قضائیه را از نظر کیفیت و آموزش کارکنان، ساختمان‌ها و دیگر سرمایه‌های فیزیکی و بودجه عملیاتی ارتقا دهند. تقاضای بیشتر برای خدمات قضایی باعث افزایش فشار برای تداوم تقویت ظرفیت، ایجاد «چرخه مطبوع» افزایش استفاده و بهبود ظرفیت می‌شود.

آیا این چرخه مطبوع مفروض در عمل اتفاق می‌افتد؟ شکل ۳-۲۳، یک گونه‌شناسی ابتدایی از کشورها براساس دو بُعد تقاضای بنگاه‌ها برای خدمات قضایی و ظرفیت قضایی را نشان می‌دهد. به دلیل اینکه چنین مفاهیمی را نمی‌توان به آسانی اندازه‌گیری کرد، مجبور به استفاده از شاخص‌های در دسترس و موجود هستیم. سرانه تولید (تولید ناخالص داخلی) بر این فرض استوار است که در دسترس بودن بیشتر منابع، مؤید ظرفیت بیشتر است. شاخص بخش تقاضا عبارت است از: ۱. درصد بنگاه‌هایی که از خدمات محاکم قضایی استفاده می‌کنند و ۲. شاخص سال ۲۰۰۲ بانک بازرسی و توسعه اروپا در مورد گذار.^۱ خطوط نقطه‌چین شده افقی و عمودی به این دلیل ترسیم شده‌اند تا تقسیم کشورها گروه‌بندی دقیق و مشخصی را نشان دهند.

۱. البته چنین گونه‌شناسی‌ای بسیار ناقص است. این متغیرها، فقط تخمین‌های خامی از مفاهیمی هستند که سعی می‌کنیم آنها را اندازه‌گیری کنیم. این متغیرها خود به شکل ناقصی اندازه‌گیری و محاسبه شدند. علاوه بر این، تهیه خطوط منقسمی که دلالت بر امری دارند، نیز ضرورتاً اختیاری هستند. هدف ما نشان دادن این قضیه است که اگر گروه‌های خاصی از کشورها پدیدار می‌شوند که هر کدام اولویت‌ها و رویکردهای متفاوتی در اصلاحات دارند، چه بسا که این امر با توجه به شرایط کنونی هر کدام از آنها موجه باشد.



شکل ۳-۲۳. ظرفیت و تقاضا برای خدمات قضایی، ۲۰۰۲

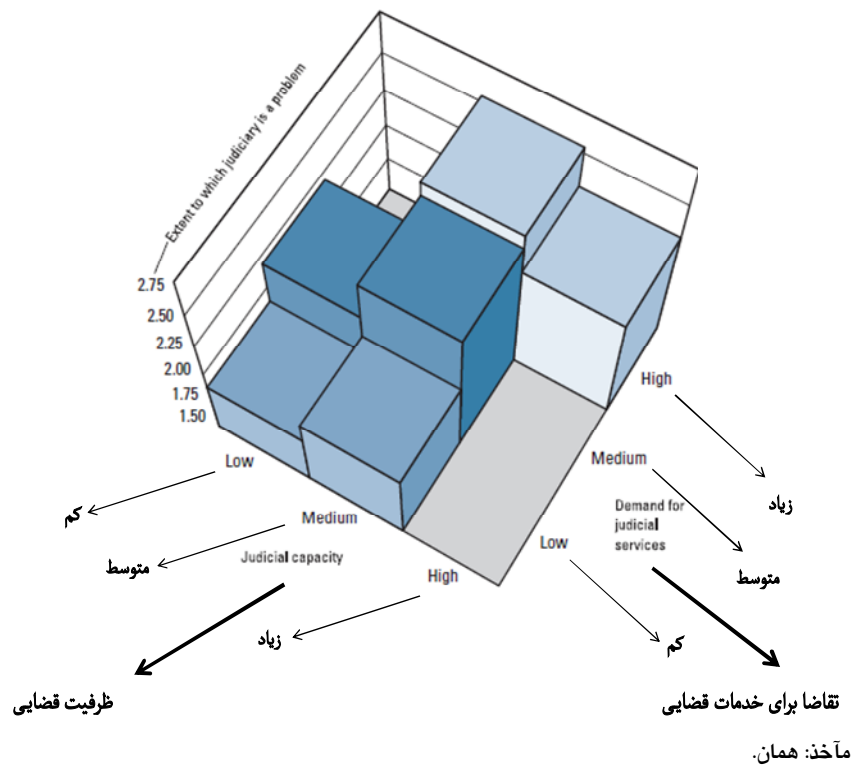


مآخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار، نماگرهای توسعه جهانی. توضیح: برای مطالعه بیشتر، بنگرید به پیوست شماره ۳. Alb = آلبانی، Arm = ارمنستان، Aze = آذربایجان، Bel = بلاروس، Bul = بلغارستان، BiH = بوسنی و هرزگوین، Cro = کرواسی، Cze = جمهوری چک، Est = استونی، Geo = گرجستان، Hun = مجارستان، Kaz = قزاقستان، Kyr = جمهوری قرقیزستان، Lat = لتونی، Lit = لیتوانی، Mac = مقدونیه، Mol = مالدیو، Pol = لهستان، Rom = رومانی، Rus = فدراسیون روسیه، SAM = صربستان و مونتنگرو، Sln = جمهوری اسلواکی، Sln = اسلونی، Taj = تاجیکستان، Ukr = اوکراین، Uzb = ازبکستان. ظرفیت عبارت است از لگاریتم سرانه تولید ناخالص داخلی. تقاضا براساس استفاده از محاکم قضایی و نماگرهای گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار است.

چنان که انتظار می‌رفت، رابطه قوی‌ای میان میزان اصلاحات اقتصادی و تقاضای حاصل از آن برای خدمات قضایی و ظرفیت قضایی وجود دارد. همه هشت عضو جدید اتحادیه اروپا و کرواسی (کشور خارج از اتحادیه اروپا با بالاترین درآمد سرانه) در مربع بالا سمت راست شکل قرار دارند. گروهی از کشورهای در حال انجام اصلاحات هستند که در آنها تقاضای به نسبت قوی برای خدمات قضایی وجود دارد، اما ظرفیت قضایی آنها تا حدی پایین‌تر است؛ این کشورها عبارتند از بلغارستان، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) و رومانی. در میان کشورهای با تقاضای متوسط برای اصلاحات قضایی، طیف متنوعی از میزان ظرفیت قضایی یافت می‌شود. قرار گرفتن دیگر کشورهای جنوب شرق اروپا (آلبانی، بوسنی و هرزگوین و صربستان و مونتنگرو)، قزاقستان و روسیه در قسمت بالاتر این مقیاس و قرار گرفتن چندین کشور دارای درآمد پایین‌تر عضو کشورهای مستقل مشترک‌المنافع - گرجستان، جمهوری قزاقستان و مولداوی - در قسمت پایین‌تر این مقیاس، تأکیدی دوباره بر ارتباط میان ظرفیت و درآمد سرانه است. گروه کشورها با تقاضای کمتر برای اصلاحات قضایی عبارتند از: بلاروس، تاجیکستان و ازبکستان. دو کشور آخر، ظرفیت

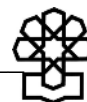
پایین‌تری نیز دارند (باز هم یک تابع در مورد درآمد پایین و تقاضای اندک). شکل ۳-۲۴، ارزیابی کلیدی ارائه شده در کل این گزارش از کیفیت محاکم قضایی را مورد بازبینی قرار می‌دهد. این ارزیابی مربوط به نظر بنگاه‌ها در مورد این است که آیا برای فعالیت و رشد بنگاه‌ها، قوه قضائیه یک مشکل قلمداد می‌شود یا خیر؟ بالاترین قسمت هر بخش مربوط به میانگین ارزیابی از این متغیر (تا چه حد قوه قضائیه یک مشکل است) در میان همه کشورهای است که در بخش متناظر آن در شکل ۳-۲۳ قرار دارند. شکل ۳-۲۴، از این نظر آموزنده است که این الگوها را نشان می‌دهد.

شکل ۳-۲۴. ظرفیت و تقاضا برای خدمات قضایی قوه قضائیه به‌عنوان یک مشکل، ۲۰۰۲



توضیح: برای مطالعه بیشتر، بگردید به پیوست شماره ۳.

همان‌طور که در بخش پیشین این فصل در مورد ارتباط میان اصلاحات اشاره شد، مثبت‌ترین ارزیابی‌ها از قوه قضائیه در کشورهای است که در آنها، بنگاه‌ها تقاضای پایینی برای خدمات قضایی دارند (این بدان معناست که به نظر آنها، محاکم قضایی کمترین مشکل برای کسب‌وکار شمرده می‌شوند). ظرفیت پایین مهم نیست؛ چراکه برای اغلب بنگاه‌ها در این کشورها، خدمات محاکم قضایی آنچنان اهمیتی ندارد. روی هم رفته، تقاضای بیشتر، حداقل تا زمانی که ظرفیت زیاد شود (بخش بالا سمت راست شکل ۳-۲۳)، با ارزیابی منفی‌تر بنگاه‌ها از قوه قضائیه همراه است. با



توجه به سرعت نوعاً کُندِ اصلاحات نهادی، محتمل است که تقاضا برای خدمات قضایی، سریع‌تر از ظرفیت قضایی افزایش پیدا کند. از این رو، در مراحل اولیه گذار، یعنی زمانی که انتظارات از عملکرد محاکم قضایی افزایش می‌یابد درحالی که ظرفیت کم است، می‌توان انتظار داشت که برداشت منفی مردم و هزینه‌های اقتصادی ضعف عملکرد قوای قضائیه افزایش یابد (همان‌طور که در این گزارش مشاهده کردیم). بنابراین، اگر همه چیز خوب پیش رود، هزینه‌های اقتصادی کاهش یافته و برداشت‌ها نیز بهبود خواهد یافت. اصلاحات باعث تشویق رشد اقتصادی می‌شود و تقاضای تجاری، انگیزه برای ظرفیت‌سازی قضایی ایجاد می‌کند.

نتیجه‌گیری: درس‌هایی برای اصلاحات آینده

تحلیل این گزارش، تصویر چندگانه‌ای از پیشرفتی را نشان می‌دهد که در زمینه اصلاحات حقوقی و قضایی در کشورهای درحال گذار از اوایل دهه ۱۹۹۰ رخ داده است. از یک طرف، در برخی از کشورها در حوزه‌هایی مانند استقلال، افزایش ظرفیت آموزش قضایی و برداشتن گام‌های اولیه به‌سوی خود - مقررانگاری قضایی و مدیریت اجرایی محاکم قضایی، پیشرفت قابل توجهی به‌دست آمده است. با این حال، چنان‌که بسیاری از پیمایش‌ها و تحلیل‌های کارشناسان نشان می‌دهد، در زمینه افزایش ظرفیت قضات و کارکنان قضایی، کاهش حجم پرونده‌های معوقه و افزایش کارآمدی محاکم قضایی، افزایش مشوق‌ها و بازدارنده‌های مناسب با توجه به ادراک فساد و واقعیت فساد در قوای قضائیه مناطق مختلف و بهبود دسترسی بیشتر به محاکم قضایی کارهای زیادی برای انجام باقی مانده است. علاوه بر اهمیت زیاد ابعاد عملکرد که برای سرمایه‌گذاران و شهروندان به یکسان واجد اهمیت هستند - مانند ارزان بودن، منصف بودن، سرعت و توانایی برای اجرای احکام - به‌نظر می‌رسد وضعیت محاکم قضایی کشورهای درحال گذار به‌جای آنکه در سال‌های اخیر بهبود یافته باشند، رو به وخامت گذاشته است. احتمالاً منصفانه است اگر گفته شود در کشورهای درحال گذار از سال ۱۹۹۰ به بعد، پیشرفت در مجموع اندکی در اصلاحات قضایی و تقویت قوه قضائیه در مقایسه با تقریباً هر حوزه دیگری از اصلاحات سیاستی و اصلاحات نهادی اتفاق افتاده است.

۱. درس‌های کلی

درحالی که هر کشوری با چالش‌ها و فرصت‌های متفاوتی مواجه است، درس‌های مشخصی را می‌توان از اغلب این کشورها آموخت:

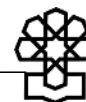
- تکمیل استقلال ساختاری از طریق استقلال عملیاتی: تاکنون، تلاش‌ها برای ایجاد یک قوه قضائیه غیرسیاسی و مستقل در کشورهای درحال گذار، عمدتاً بر وجوه رسمی استقلال ساختاری

متمرکز بوده و از اصلاحاتی که قوای قضائیه را به شکل عملیاتی از وزارت دادگستری مستقل می‌کند غفلت شده است (اخیراً در چند کشور این موضوع مورد توجه قرار گرفته است). برای مثال، درحالی که در بسیاری از کشورها، شوراهای قضایی یا هیئت‌های اجرایی قضایی ایجاد شده‌اند، به این هیئت‌ها اختیار کامل یا ظرفیت لازم برای مدیریت قوه قضائیه شامل نظارت یا دستکم تأثیرگذاری بر استخدام کارمندان، بودجه‌ریزی و اقدامات تنبیهی داده نشده است.^۱ مشارکت در کمک به شفاف‌سازی نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌های اجرایی قضایی و برنامه‌های ظرفیت‌سازی که برای هیئت‌های خودگردان، قدرت، منابع و نیروی کار فراهم می‌کند، همگی راه‌هایی طولانی برای کمک کردن به محاکم قضایی هستند که می‌خواهند به نحو ثمربخش و کارآمدی فعالیت کنند.

• **ارتباط میان افزایش استقلال با تقویت پاسخگویی: استقلال و پاسخگویی باید هم درستکاری و هم کیفیت قوه قضائیه را هدف بگیرد.** انتصاب قضات براساس شایستگی و انتصاب شفاف قضات، واگذاری تصادفی پرونده‌ها، انتشار کامل احکام قضایی، ارزیابی‌ها و چارچوب‌های نظارتی یکسان برای بررسی ترفیع‌ها یا رسیدگی به شکایت‌ها و شیوه‌های قوی برای دریافت بازخورد از شهروندان و رسانه‌ها در مورد عملکرد قضایی، برخی ابزارهایی هستند که می‌توان از طریق آنها پاسخگویی و درستکاری قضایی را افزایش داد. با توجه به پیچیدگی‌های سیاسی و فنی که این حوزه از اصلاحات را دربر گرفته است، رهبری قوی و تعهد مقامات عالی حکومتی و قضات ارشد برای موفقیت این اصلاحات حیاتی است. در نظامی که فساد امری شایع است، ممکن است تغییر عمده در رهبری و کارمندان لازم باشد. فشار برای پاسخگویی باید محور اصلی برنامه‌های تقویت قضایی باشد.

• **بهبود کارآمدی: بهبود مدیریت و عملکرد کارآمدتر محاکم قضایی، مزیت دیگر استقلال عملیاتی است.** بی‌توجهی که در ابتدا به اصلاحات قضایی شد، به‌ویژه فقدان توجه به نهادسازی، انبانی از پرونده‌های انباشته را در تقریباً تمام محاکم قضایی این مناطق به‌وجود آورد. این پرونده‌های انباشته و سرعتی که محاکم قضایی می‌توانند صرف حل و فصل یک اختلاف بکنند، به‌طور مستقیم بر اعتماد بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران به نظام قضایی تأثیر می‌گذارد. برخی از کشورها با ایجاد محاکم ویژه یا ایجاد تقسیم‌بندی‌های تخصصی در محاکم قضایی، اصلاح رویه‌ها در جهت کاهش فرصت برای طرف‌هایی که خواستار به تعویق انداختن رسیدگی هستند، افزایش اختیار قضات برای کنترل سرعت رسیدگی و حذف بسیاری از مسئولیت‌های غیرقضایی که بر قضات

۱. مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) یکی از استثناهای اخیر است که در آن، به شورای بودجه قضایی این اختیار داده شده تا بودجه نظام قضایی را تدوین کند. دیگر نهادها (مثل بانک جهانی) نیز به این شورا کمک می‌کنند تا ساختارها و ظرفیت‌های لازم را برای عملیاتی کردن اختیار مذکور ایجاد کند.



تحمیل شده بود (مانند ثبت وثیقه‌ها، بررسی صحت وصیتنامه‌ها، بررسی اسناد تأسیس بنگاه‌ها، یا برگزاری جلسه برای رسیدگی به اعتراضات صورت‌گرفته به رفتارها و عملکردهای سازمان‌های اجرایی)، در جهت بهبود کارآمدی نظام محاکم قضایی‌شان گام‌هایی برداشته‌اند. افزایش این‌گونه اقدامات و برداشتن قدم‌هایی دیگر برای تقویت کارآمدی، باید در اولویت نسل جدید اصلاحات حقوقی و قضایی باشد.

• **تکمیل فرآیند قانونگذاری با اجرا و الزام‌آور کردن قوانین:** اگر می‌خواهیم اصلاحات حقوقی تأثیر واقعی داشته باشند باید منابع برای اجرا و الزام‌آور کردن اصلاحات قانونی چه از طریق محاکم قضایی و چه از طریق دیگر نهادهای اجرایی (شامل اداره‌های ثبت وثیقه‌ها و بنگاه‌ها، سردفتران اسناد رسمی، ضابطان قضایی، مأموران حل‌وفصل حساب‌های ورشکستگی، مأمور ثبت و ممیزی املاک مزروعی و غیرمنقول^۱، پلیس و داسراها)، تخصیص داده شده و بر اجرا و الزام اصلاحات قانونی تأکید شود. این درسی مهم از تجربه ده سال اول اصلاحات است. قوانین و مقرراتی که به شکل ضعیفی اجرایی می‌شوند یا اینکه اصلاً اجرا نمی‌شوند، سود ناچیزی برای کسب‌وکارها و افرادی که درصد سرمایه‌گذاری و فعالیت در کشورهای درحال گذار هستند به‌وجود می‌آورند. یکی از اهداف مهم نسل جدید اصلاحات نهادی در بخش عمومی، باید کاهش «شکاف اجرایی» باشد. این امر، نیاز به افزایش در منابع و دیدگاهی بلندمدت برای حامیان و اصلاح‌طلبان دارد؛ درست همان‌طور که ایجاد یا تقویت نهادهای اجرایی نیاز به زمان و ممارست دارد.

• **اتخاذ دیدگاه گسترده در مورد اصلاحات حقوقی و قضایی:** برای اصلاح‌طلبان، تشخیص اینکه چطور اصلاحات در ظاهر نامربوط می‌تواند بر محاکم قضایی و قوه قضائیه تأثیر بگذارد، ضروری است. برای مثال، اعطای حقوق جدید به شهروندان برای طرح دعوی بدون رسیدگی موازی به آن در دادگاه دیگر، ظرفیت قضات را برای فهم پرونده‌ها افزایش داده است. بر طبق این حقوق جدید، محاکم قضایی می‌توانند برای رسیدگی به اختلافات جدید، وقفه‌هایی در پرونده ایجاد کنند. تغییرات پی در پی در قانون و مقررات از طریق یک فرآیند تهیه پیش‌نویس قانونی بسته و غیرشفاف می‌تواند استفاده‌کنندگان از قوانین جدید را سردرگم کند و باعث ناتوانی قضات در تفسیر و اعمال مؤثر قوانین جدید شود. قوه قضائیه باید به‌عنوان نهادی تلقی شود که در آن تنها بخشی از صنف حقوقی گسترده‌تر حضور دارند؛ یک صنف با موجودی محدود سرمایه انسانی و صنفی که در زمانی که رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد، با رقابت برای منابع و دستمزدها مواجه می‌شود. از این‌رو، اصلاحات باید مشوق‌هایی که مشاغل حقوقی درون و بیرون از قوه

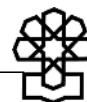
قضائیه با آن مواجه هستند و همین‌طور محدودیت‌هایی را که در بازار خدمات حقوقی در زمینه ورود و خروج متخصصان وجود دارد، در نظر بگیرد. مهم است که دستمزدهای قضات متناسب با دستمزدهای وکلا و دیگر مشاغل مرتبط باشد و مجوز ورود به شغل حقوقی داده شود. این کار باعث می‌شود تا نیروهایی که در رقابت با یکدیگر برای ورود به شغل حقوقی هستند بدون آنکه رقابتشان منجر به افزایش بیش از حد هزینه شود، کیفیت را حفظ کنند.

• **اهمیت فرآیند و تأثیر نفوذ حامیان:** ترجیحات حامیان و فشارهای آنها برای اصلاحات، تأثیر قابل توجهی بر شکل و عملکرد نظام‌های قضایی کشورهای درحال گذار داشته است. در تأیید این تأثیر، حامیانی مانند بانک جهانی، اتحادیه اروپا و سازمان‌های همکاری دوطرفه‌ای که خواستار همکاری مشترک با دولت‌ها هستند، این مهم را تضمین می‌کنند که اصلاحات، انعکاسی از نیازها و ظرفیت‌های داخلی است. علاوه بر این، تأکید بر فرآیند اصلاحات (شامل فرآیند تهیه پیش‌نویس برای قوانین و مقررات و فرآیند تجدیدنظر در آنها و فرآیند تدوین سیاست برای قوه قضائیه) باید با تمرکز خاص بر تلاش‌های اصلاحی در آینده باشد که براساس آن، کل فرآیند گذار تداوم داشته باشد.

۲. تعیین اولویت‌ها

درحالی که درس‌های کلی ترسیم شده در بالا، در اغلب موقعیت‌ها کاربرد دارد، تحلیل این گزارش همچنین نشان می‌دهد که در میان کشورهای درحال گذار تفاوت‌های زیادی وجود دارد. این تفاوت نه تنها در مشکلات خاصی است که هر کدام با آن مواجه هستند، بلکه این تفاوت در ظرفیت قضایی و «خواست» مردم برای عملکرد مناسب قوای قضائیه نیز وجود دارد. هم خواست و هم ظرفیت - دستکم در حوزه اقتصادی - به نوبه خود دو محوری هستند که با میزان اصلاحات اقتصادی و درآمد سرانه آن کشور ارتباط دارند. گونه‌شناسی فصل ۳، کشورهای درحال گذار را بر مبنای دو بُعد ظرفیت قضایی و تقاضای بنگاه‌ها برای خدمات قضایی دسته‌بندی می‌کند. راهبردها و اولویت‌هایی که هر کشور در پیش می‌گیرد به مشکلات خاصی که آن کشور دارد و مکانی که این کشور در گونه‌شناسی شکل ۳-۲۴ در آن قرار گرفته بستگی خواهد داشت.

تقاضای ضعیف: تمرکز بر اصلاحات اقتصادی بنیادی. در کشورهایی که تقاضای کسب‌وکارها برای عملکرد مناسب قوای قضائیه به نسبت ضعیف است (بلاروس، تاجیکستان و ازبکستان)، اصلاحات قضایی و تقویت ظرفیت قضایی، با توجه به کمبود اجتناب‌ناپذیر منابع، مسلماً دارای اولویت بالایی نیست. بنگاه‌ها فشار واقعاً اندکی برای اصلاحات وارد می‌کنند و این امر، زمینه را برای این امر به وجود می‌آورد که اصلاحات، پس از تصویب، یا به شکل ضعیفی اجرا شود و یا



پسرفت داشته باشد. راهبرد قضایی در چنین محیطی باید بر ایجاد تقاضای پایه‌ای برای حل و فصل بی‌طرفانه اختلافات از طریق اصلاحات بازاری مداوم متمرکز باشد. زمانی که بخش خصوصی رشد کرد و افزایش تقاضا برای خدمات قضایی به وجود آمد، آنگاه زمان آن رسیده است تا تأکید فزاینده‌ای بر مستقل کردن بیشتر، پاسخگویی بیشتر و مشروعیت بالاتر محاکم قضایی صورت گیرد. در همان زمان، ظرفیت محاکم قضایی به صورت تدریجی افزایش می‌یابد.

تقاضای متوسط: اصلاحات اقتصادی مداوم و تقویت قضایی. کشورهای که بیشتر در مسیر اصلاحات اقتصادی گام برداشتند با چالش‌های پیچیده‌تری مواجه شدند. تقاضا برای اصلاحات قضایی در کشورهایی بیشتر شده است که در آنها هم مشکلات مربوط به ظرفیت قضایی در کانون توجه بود و هم توصیه‌هایی بر این مبنا مطرح بود که اصلاحات بیشتر و ظرفیت‌سازی، ارزش تلاش بیشتر را دارد؛ در این کشورها اصلاحات می‌تواند پایدار باشد. در این شرایط، پرسش از اولویت‌ها و توالی‌ها اغلب در کانون توجه است.

اگر چنان که گونه‌شناسی پیشین برای چند کشور با درآمد اندک در آسیای مرکزی و اقیانوسیه نشان می‌دهد، ظرفیت به نسبت کم باشد، با در نظر گرفتن قابلیت‌های اندک چنین کشورهایی برای اجرای اصلاحات، اشتیاق برای اصلاحات پیچیده باید تعدیل شود. محتمل است که اولویت‌های اصلی برای اقدام عبارت خواهند بود از: اصلاحات ساختاری مستمر - شامل تلاش برای افزایش استقلال و پاسخگویی - و سرمایه‌گذاری اولیه در ظرفیت - مانند برگزاری آزمون برای قضات - تا بدین وسیله آنهایی که به وضوح فاقد صلاحیت هستند غربال شوند، نوسازی ساختمان‌های دادگاه‌هایی که برای نوسازی انتخاب شده‌اند به منظور فراهم کردن فضای کاری مناسب‌تر، ایجاد زیرساخت‌های ابتدایی فناوری اطلاعات (IT) به منظور فراهم کردن امکان به اشتراک‌گذاری اطلاعات و افزایش شفافیت و تأمین بودجه استخدام کارمندان و مسئولین اجرایی به منظور ایجاد این امکان که آنها وقت خود را به کار کارشناسی در نظام قضایی اختصاص دهند. اصلاحات بازاری عمیق‌تر، باعث حفظ اهمیت بالای برنامه‌های اصلاحات قضایی خواهد شد. با این وجود اصلاحات بازاری عمیق‌تر، در تلاش‌های هدفمند برای ایجاد شیوه‌های پاسخگویی و بهبود ظرفیت و مشروعیت قوه قضائیه نیز سهیم خواهد شد.

کشورهایی با سطح متوسط از تقاضا و ظرفیت، به وضوح ارتباط میان محاکم قضایی و برخورداری از بخش خصوصی بزرگ را نشان داده‌اند. این بخش خصوصی، سهم عمده‌ای در تداوم بهبود قوه قضائیه داشته است. در این کشورها، ظرفیت برای اصلاحات پیشرفته‌تر وجود دارد و سطح متوسط تقاضا حاکی از آن است که فشار بخش خصوصی، به تضمین تداوم اصلاحات کمک خواهد کرد. در چنین محیط‌هایی، استراتژی‌های قضایی می‌تواند بر بسیاری از

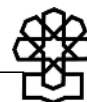
جنبه‌های - اغلب پیچیده‌تر - عملکرد دادگاه شامل کارآمدی، درستکاری، قابلیت دسترسی و ارزانی و ظرفیت برای اجرای احکام متمرکز باشد. به هر حال، تقاضای متوسط برای اصلاحات، تضمین نمی‌کند که پسرقتی رخ ندهد. هنوز هم توجه مداوم به اصلاحات بازاری، باید نقش مهمی در چنین محیط‌هایی برعهده داشته باشد.

تقاضای زیاد: از اصلاحات قضایی همه‌جانبه تا اصلاحات قضایی گزینشی. چنان‌که شکل ۳-۲۴ نشان می‌دهد، در کشورها با تقاضای زیاد برای خدمات قضایی - یعنی کشورهایی که هنوز هم ظرفیت قضایی‌شان متوسط است - بنگاه‌ها منفی‌ترین نگاه را به قوه قضائیه دارند و آن را مشکلی برای رشد و فعالیت کسب‌وکارهایشان می‌دانند. سه کشور بلغارستان، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) و رومانی در گونه‌شناسی ما در این دسته قرار می‌گیرند. در سال ۲۰۰۷، بلغارستان و رومانی برنامه‌ای برای پیوستن به اتحادیه اروپا داشتند^۱ و مقدونیه نیز منتظر تصمیم و جدول زمانی اتحادیه اروپا برای الحاق احتمالی است. هر سه کشور مذکور دارای بخش خصوصی بزرگ با نیاز شدید به نظام‌های حقوقی و قضایی مؤثرتر هستند و گزارش‌های اتحادیه اروپا به دفعات بر ضرورت تقویت قضایی تأکید می‌کند. هر سه کشور دارای دولت طرفدار اصلاحات نیز هستند؛ دولت‌هایی که نیاز شدید به تغییر را تشخیص داده و اصلاحات قضایی را در صدر اولویت‌های خود قرار داده‌اند. راهبردهای اصلاحات قضایی همه‌جانبه که به همه جنبه‌های اصلاحات - از جمله استقلال، پاسخگویی، کارآمدی محاکم قضایی و عملکرد آنها، دسترسی و ارزانی، شیوه‌های جایگزین حل اختلاف و طراحی مشاغل مرتبط با حقوق (مثل وکلا، ضابطان قضایی و سردفتران اسناد رسمی) و دایر کردن آنها - توجه دارند در این دسته از کشورها، مناسب هستند.

در آخر، کشورهایی که در آنها هم تقاضا، زیاد و هم ظرفیت، بالاست (از جمله اعضای جدید اتحادیه اروپا و کرواسی) در موقعیت رشک‌برانگیزی هستند. در اغلب این کشورها، اصلاحات پایه‌ای انجام شده و فرصت تمرکز بر حوزه‌های دیگری که در آنها ضعف دارند وجود دارد. محدودیت‌های اصلی وجود دارد که ویژه هر کدام از این کشورهاست و با توجه به آنها می‌توان به راحتی این کشورها را مشخص کرد.^۲ تحلیل ما نشان می‌دهد که، به‌عنوان مثال، در جمهوری

۱. این دو کشور در سال ۲۰۰۷، تقاضای عضویت در اتحادیه اروپا را تسلیم این اتحادیه کردند؛ م.

۲. در فصل ۳، تحلیلی در مورد منظور بنگاه‌ها از اینکه محاکم قضایی را مشکل‌ساز می‌دانند وجود داشت. شکل ۳-۲۲ این فصل، نتیجه این تحلیل را نشان می‌داد. در تلاش برای درک این نکته که از نظر بنگاه‌ها، چه جنبه‌هایی از محاکم قضایی بر روی عملکرد کلی بنگاه‌ها تأثیر می‌گذارند، مجموعه مشابهی از رگرسیون‌ها برای تکتک کشورها محاسبه شد. نکته جالب اینکه، توانایی مدل برای توضیح ارزیابی بنگاه‌ها از نظام قضایی به‌عنوان مشکلی برای انجام کسب‌وکار به شدت به جایی ارتباط دارد که آن کشور در گونه‌شناسی شکل ۳-۲۳ در آن قرار گرفته است. هرچقدر از نقطه مبدأ دور می‌شویم، ظرفیت و تقاضا برای خدمات قضایی بیشتر می‌شود و در این وضعیت، محتمل‌تر است که ارزیابی از محاکم قضایی بیشتر از آنکه انعکاس بی‌اعتمادی کلی به محاکم قضایی باشد، به جنبه‌های خاصی از عملکرد محاکم قضایی مربوط شود. برای مطالعه جزئیات بیشتر، به پیوست شماره ۳ رجوع کنید.



اسلواکی آن حوزه‌ای که باید بر آن تأکید کرد می‌تواند موضوع سرعت، در مورد لهستان و منطقه بالتیک، توانای اجرای احکام و در مورد مجارستان، منصفانه بودن و درستکاری باشد.

گزارش ما، نتیجه به هم پیوستن طیف وسیعی از منابع اطلاعاتی و تحلیل‌هایی است که عملکرد نظام قضایی را در کشورهای درحال گذار یک دهه و نیم پس از سقوط دیوار برلین توصیف کردند. هدف تحلیل ما، عبارت بود از روشن کردن اختلافات و اشتراکات میان کشورها درخصوص نیاز به اصلاحات و اینکه آنها در چه مرحله‌ای از نظر اصلاحات قرار دارند. هدف تحلیل ما همچنین نشان دادن اولویت‌های این کشورها برای اقدام در آینده بود. انجام بررسی‌های تشخیصی برای هر کشور خاص و تحلیل عمیق‌تر از موضوعات خاص هر کشور، به تصحیح بیشتر اولویت‌ها، تثبیت مسیر اصلاحات و افزایش تأثیر و پایداری تلاش‌های اصلاحی آتی کمک خواهد کرد.

اهمیت حیاتی تقویت قضایی برای فرآیند گذار، پیام اصلی این گزارش است. برای عملکرد خوب اقتصاد بازار، حاکمیت قانون حیاتی است و رهبران بسیاری از کشورهای درحال گذار به این نتیجه می‌رسند که توسعه نظام‌های حقوقی و قضایی مؤثر، کارآمد و معتبر ضروری است و این کار در صدر اولویت‌های آنها قرار دارد. امید ما این است که تحلیل و درس‌های ارائه شده در این گزارش بتواند راهنمایی برای پیشبرد اصلاحات باشد.

پیوست‌ها

پیوست ۱ - ترکیه: راهی متفاوت برای اصلاحات حقوقی و قضایی

از نظر بانک جهانی، منطقه اروپا و آسیای مرکزی، منطقه‌ای است که شامل همه کشورهای سوسیالیستی سابق در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و همچنین ترکیه می‌شود. در بخش اصلی تحلیل‌های این گزارش، ترکیه گنجانده نشده است؛ چرا که این کشور دارای تاریخی بسیار متفاوتی بوده و هرگز بخشی از جهان کمونیستی نبوده است. به هر حال، ترکیه با جمعیت ۷۰ میلیونی، دومین کشور بزرگ در منطقه اوراسیا و اروپای مرکزی است. این پیوست، با ارائه خلاصه‌ای از اصلاحات حقوقی و قضایی در ترکیه، وضعیت نماگرها در ترکیه را با دیگر کشورهای منطقه اوراسیا مقایسه می‌کند. این پیوست برای علاقمندان به مطالعات تطبیقی تهیه شده است.^۱

بنیاد نظام حقوقی و قضایی مدرن در ترکیه زمانی شکل گرفت که بر طبق «قانون سازمان قضایی»^۲ که اندک زمانی پس از تأسیس نظام جمهوری در سال ۱۹۲۳ به تصویب رسید، محاکم قضایی عرفی جایگزین محاکم قضایی شرعی شدند. محاکم قضایی عرفی در حالی در ترکیه جایگزین محاکم شرعی شدند که دهه قبل از تأسیس نظام جمهوری، روند عرفی شدن ترکیه آغاز شده بود. فرمان والای اتاق گل^۳ یکی از مهمترین سندهای موجود در تاریخ خاورمیانه مدرن است. این فرمان که در سال ۱۸۳۹ توسط وزیر امور خارجه امپراتوری عثمانی صادر شده، حاکمیت قانون را مورد تأیید قرار می‌دهد. بر طبق این بیانیه، قانون باید به شکلی یکسان برای همه افراد - هم مسلمان و هم غیرمسلمان - اجرا شود. اصلاحات در طی قرن نوزدهم، منجر به ایجاد یک نظام قضایی دوگانه‌ای شد که در آن، محاکم قضایی شرعی و عرفی در کنار هم می‌زیستند.

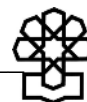
نوسازی نظام حقوقی که در دهه ۱۹۲۰ آغاز شد، به شدت متأثر از نگرش‌های اروپایی بود: نظام حقوقی ترکیه براساس حقوق مدنی و آیین دادرسی مدنی سوئیس، حقوق تجارت، حقوق دریایی و آیین دادرسی کیفری آلمان، حقوق کیفری ایتالیا و حقوق اداری فرانسه بنا شده بود. مجموعه قوانین متفاوت از کشورهای انتخاب شده بودند که در آن حوزه به دلایل متعددی همچون اعتبار، کارآمدی و فرصت، بهترین بودند. انتخاب چند مدل متفاوت برای یک نظام جدید، به این نظام

۱. اطلاعات این پیوست از منابع زیر استخراج شده‌اند:

Cakmak, 2002; European Commission, 1999, 2000, 2003; Inalcik (trans.) and Hurewitz (ed.) 1975; Özücü, 1992, 1999; and Turkish Industrialists' and Businessmen's Association, 1999.

2. Judicial Organization Law

۳. "Hatt-i Sherif": در آن زمان در زبان ترکی استانبولی، "hatt" به معنای فرمان بود. بر طبق فرمان "Hatt-i Sherif" یا "Hatt-i Sherif-i Gulhane"، روابط بین گروه‌های حاکم و تحت حاکمیت با پیش کشیدن مفهوم برابری بین ترک‌ها و اقلیت‌ها دچار تغییر شد. پس از این قانون بود که بسیاری از ارمنه عثمانی توانستند به پست‌های دولتی دست یابند. این فرمان را می‌توان آغاز دوره اصلاحات در عثمانی یا دوران تنظیمات (۱۸۳۹-۱۸۷۶) دانست؛ م.



«مشروعیت فرهنگی» بخشیده است؛ اما این فشار برای نوسازی و غربی شدن نمی‌تواند باعث گره خوردن هیچ‌یک از عناصر فرهنگ غالب به این فرهنگ شود. هدف اصلی از استفاده از قوانین خارجی این بود که ایجاد قوانین کاملاً جدید، بنیادهای نظام حقوقی سنتی را ریشه‌کن کند. مهم‌تر از همه اینکه، این مدل‌ها به ترکیه تحمیل نشد، بلکه توسط این کشور برگزیده شدند و پس از آن، دانشگاهیان ترکیه که در دانشگاه‌های کشورهای مدرن آموزش دیده بودند این مدل‌ها را برای آنکه مناسب ترکیه باشد، تعدیل کرده و با وضعیت این کشور تطبیق دادند.

با توجه به گزارش‌های منظم اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴، مشکل اصلی نظام حقوقی و قضایی ترکیه عبارت است از وجود تعداد زیادی پرونده‌های معوق و ناکارآمدی کل نظام دادگستری.^۱ حزب حاکم عدالت و توسعه اذعان کرده است که روندهای جاری نظام حقوقی ترکیه کند و ناکارآمد بوده است. به نظر این حزب، مشکل بیش از آنکه صرف قانونگذاری باشد، مربوط به اجرای ناکارآمد و غیرمؤثر قوانین است. از نظام حقوقی ترکیه به دلیل فقدان استقلال عملی قضات با وجود تعهد قانونی به استقلال آنها انتقاد شده است. در سند کمک به الحاق ترکیه که در آن، اهداف اصلاحات تشریح شده بر تقویت استقلال و کارآمدی قوه قضائیه در میان اهداف دیگر تأکید می‌شود.

در همین زمان، در برخی از حوزه‌ها پیشرفت‌هایی حاصل شده است. تعداد قضات و دادستان‌ها افزایش یافته و برنامه جدید فناوری اطلاعات که باعث تسریع در تبادل اطلاعات شده نیز پیشرفت را تداوم داده است. اصلاحات در ترکیه با دو رویه هماهنگ می‌شود: هم با گسترش فوری سرمایه انسانی از طریق برگزاری جلسات آموزشی برای قضات و دادستان‌ها در طیف وسیعی از موضوعات، و هم با نهادینه شدن توسعه سرمایه انسانی از طریق تأسیس دانشگاهی که در آن، آموزش‌های حقوقی مستمری به قضات، دادستان‌های عمومی و دیگر کارکنان محاکم قضایی داده می‌شود. اتحادیه اروپا و بانک جهانی با هدف بهبود اطلاعات و ارتقای سطح آموزش و تقویت مدیریت پرونده‌های در دست رسیدگی و نظام اداری محاکم قضایی و چندین هدف دیگر، در حال کمک به ترکیه هستند.

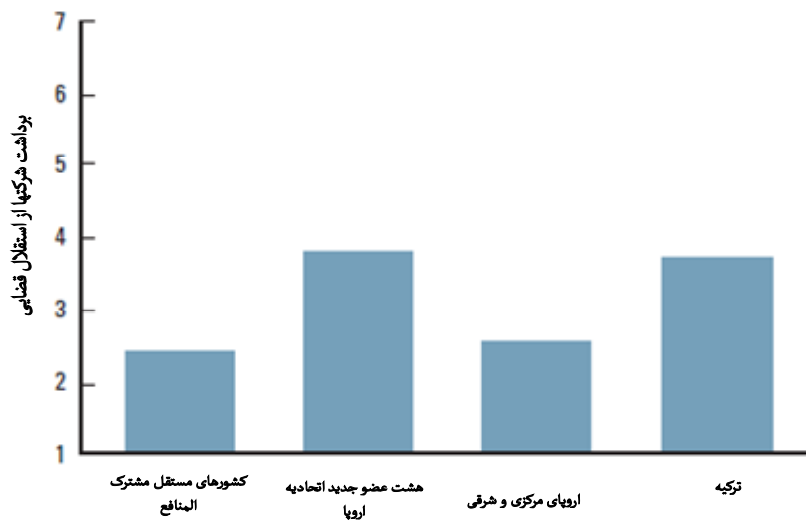
اگرچه بنگاه‌ها از ضرورت بهبود کارآمدی و استقلال حمایت می‌کنند، برداشت بنگاه‌های ترکیه متفاوت با برداشت بنگاه‌های هشت کشور دیگری که به اتحادیه اروپا پیوسته‌اند - جمهوری چک، استونی، مجارستان، لتونی، لیتوانی، لهستان، اسلوانی و جمهوری اسلواکی - نیست. بر مبنای پایگاه

۱. در سال ۲۰۰۳، ترکیه مورد خطاب تعداد قابل توجهی از احکام دادگاه اروپایی حقوق بشر درباره ضرورت فراهم کردن «محاکمه منصفانه» (به جای توجه به طول دوره زمانی رسیدگی به پرونده در دادگاه) بود.

See the Caseload of the European Court of Human Rights available at: <http://echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>.

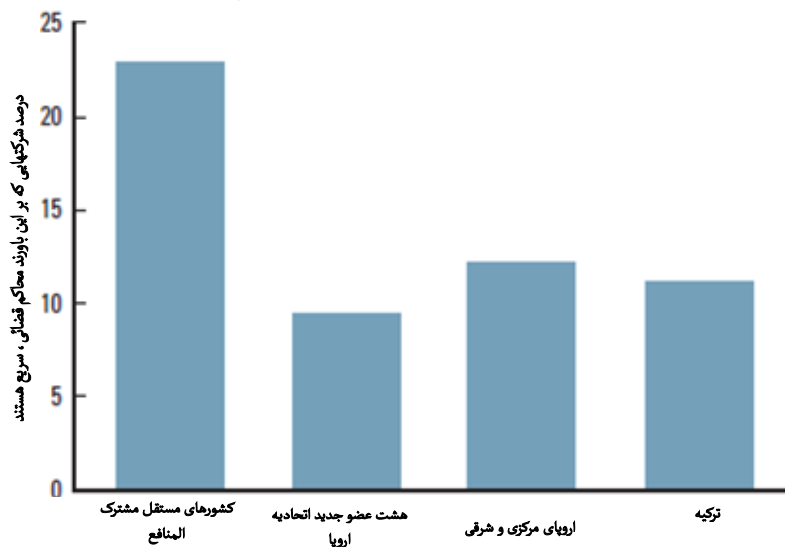
داده‌های پیمایش نظرات مدیران اجرایی، ارزیابی‌ها از استقلال قضایی در ترکیه با ارزیابی‌ها در هشت کشور پیش‌گفته در یک خط قرار دارد (شکل الف ۱-۱)، به‌رغم اینکه هیچ‌کدام زیاد بالا نیستند، در عین حال پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی نشان می‌دهد که در این کشورها، سرعت رسیدگی محاکم قضایی یکسان است (ارزیابی‌ها در ترکیه و هشت کشور مذکور مؤید تشابه آنها در نامطلوب بودن سرعت رسیدگی است، (شکل الف ۱-۲)).

شکل الف ۱-۱. استقلال قضایی



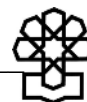
مأخذ: پیمایش نظرات مدیران اجرایی، ۲۰۰۳-۲۰۰۴.

شکل الف ۱-۲. سرعت رسیدگی محاکم قضایی



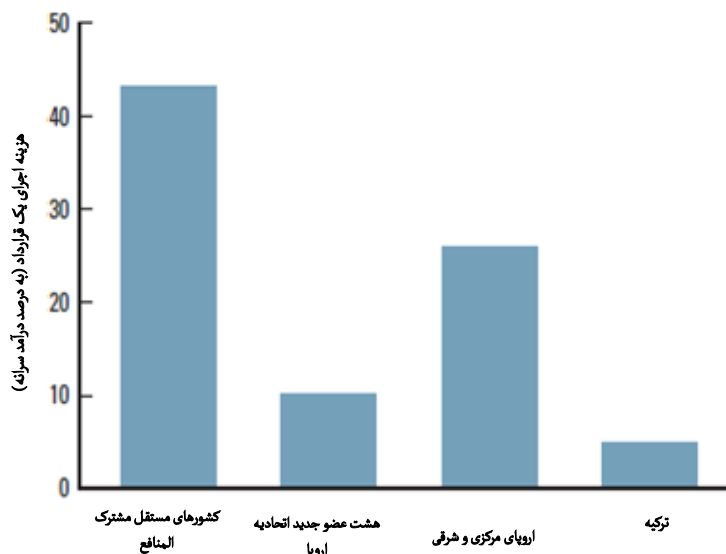
مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توضیح: برای مطالعه بیشتر، بگردید به پیوست شماره ۳.



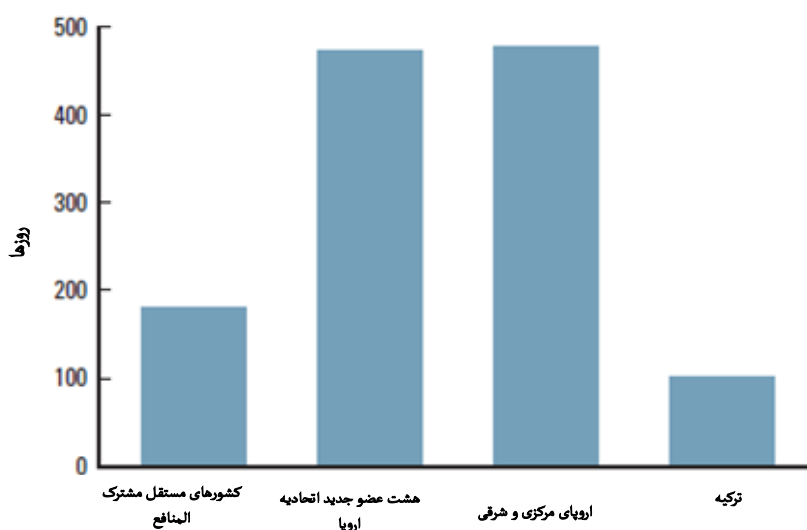
در مورد کارآمدی، پایگاه داده‌های انجام کسب‌وکار نشان می‌دهد که محاکم قضایی ترکیه کارآمد هستند یا کارآمدتر از هشت کشور هم‌تای خود هستند. در مورد هزینه اجرای یک قرارداد و طول زمانی که یک قرارداد برای اجرا به آن نیاز دارد، وضعیت ترکیه بهتر از هشت کشور دیگر است (شکل‌های الف ۱-۳ و الف ۱-۴).

شکل الف ۱-۳. هزینه اجرای یک قرارداد



مأخذ: پایگاه داده‌های انجام کسب‌وکار، بانک جهانی، ۲۰۰۳.
توضیح: همان.

شکل الف ۱-۴. زمان مورد نیاز برای اجرای یک قرارداد

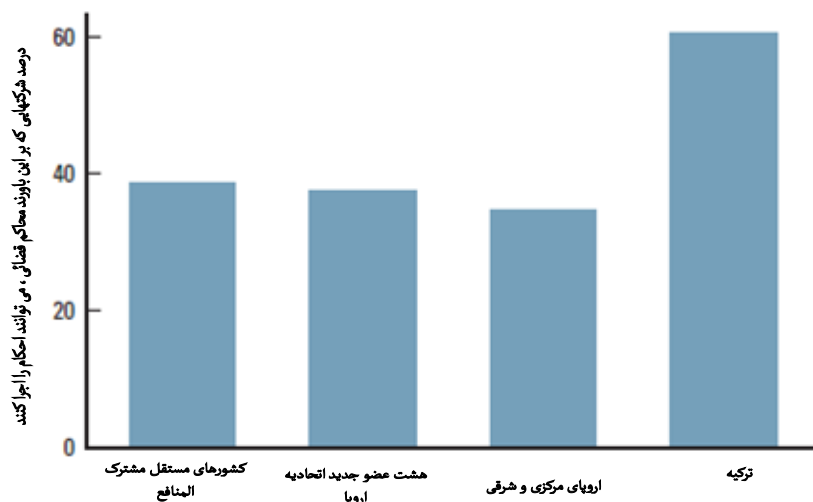


مأخذ: همان.
توضیح: همان.

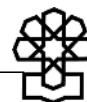
احتمال بسیار کمی وجود دارد که بنگاه‌های ترکیه از خدمات محاکم قضایی خود واقعاً استفاده کنند و این یکی از مواردی است که تجربه بنگاه‌های ترکیه در آن متفاوت با اغلب کشورهای درحال گذار، به‌ویژه هشت کشور جدید اتحادیه اروپاست. برای مثال، در پرسشنامه پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی از بنگاه‌ها پرسیده شده بود که آیا آنها در طول دو سال گذشته به محاکم قضایی مراجعه کرده‌اند؟ با ضریب احتمال بالا، بنگاه‌های ترکیه کمتر از نصف بنگاه‌های هشت کشور مذکور اظهار کرده‌اند که آنها از محاکم قضایی استفاده کردند. دومین تفاوت میان برداشت بنگاه‌ها در ترکیه با بنگاه‌ها در هشت کشور دیگر این است که ارزیابی بنگاه‌های ترکیه از درستکاری و منصفانه بودن محاکم قضایی‌شان به شکل قابل توجهی کمتر از دیگر کشورهاست. این یافته‌ها با ارزیابی انجمن صنعتگران و بازرگانان که بر مبنای آن، محاکم قضایی ترکیه در معرض نفوذ افراد بیرون از نظام قضایی هستند، مطابقت دارد.

ارزیابی بنگاه‌ها از اثربخشی واقعی محاکم قضایی، مثبت‌تر است. کشور ترکیه در دو جنبه مهم، متفاوت از کشورهای عضو اتحادیه اروپا و دیگر کشورهای درحال گذار است. اول اینکه، بنگاه‌های ترکیه، نظام قضایی را در زمینه توانایی برای اجرای احکام دادگاه قوی‌تر می‌دانند (شکل الف ۱-۵). در این کشور فرآیند اجرای احکام، ارزان‌تر و نیازمند اتلاف وقت کمتری به نسبت کشورهای درحال گذار است.

شکل الف ۱-۵. ظرفیت محاکم قضایی در اجرای احکام

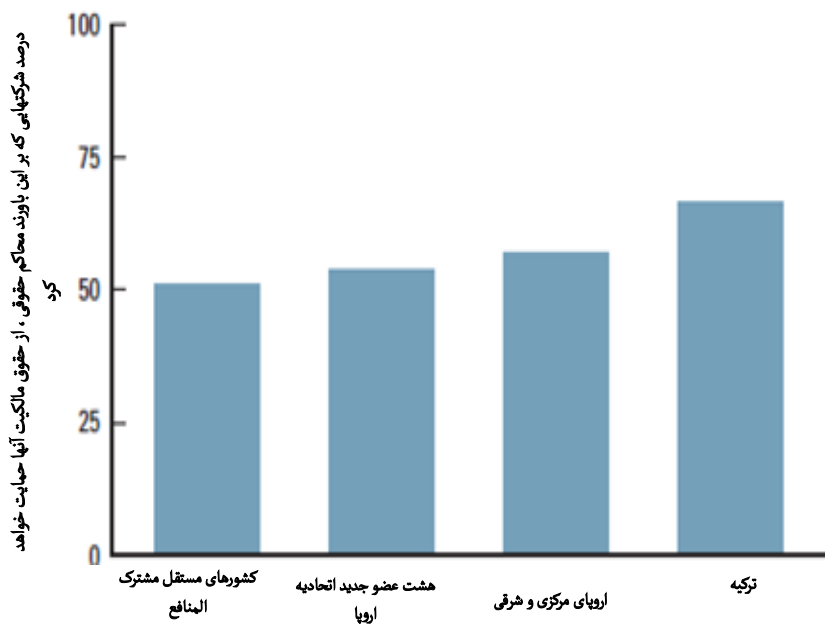


مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.
توضیح: همان.



دوم اینکه، در ترکیه محتمل‌تر است که بنگاه‌ها به نظام قضایی اعتماد داشته باشند که این نظام در اختلافات بر سر مالکیت از حقوق آنها حمایت خواهد کرد (شکل الف ۱-۶). در ترکیه، ثبات بیشتر نهادهای حقوقی و تجربه طولانی‌تر کار کردن براساس سازوکارهای بازار می‌تواند توضیح‌دهنده این ارزیابی‌های مثبت باشد.

شکل الف ۱-۶. قابل اطمینان بودن محاکم قضایی



مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.
توضیح: همان.

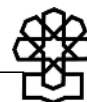
پیوست ۲ - حمایت بانک جهانی از اصلاحات قضایی در کشورهای در حال گذار (از اوایل سال ۲۰۰۵)

در نیمه اول دهه ۱۹۹۰ یعنی در همان ابتدای مراحل گذار، بانک جهانی تلاش خود را در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع بر پی‌ریزی شالوده‌های اقتصاد بازاری از طریق باثبات‌سازی اقتصاد کلان، خصوصی‌سازی و اصلاحات مالی و بانکی متمرکز کرد. در حوزه حقوقی، با اینکه تمرکز اصلی بانک جهانی بر حمایت از تهیه پیش‌نویس در حوزه‌های خاصی از قانونگذاری، از جمله مرتبط با حمل‌ونقل، مخابرات، خصوصی‌سازی و ورشکستگی بود؛ اما این بانک هیچ‌گونه کمک مستقیمی به نهادهای حقوقی و قضایی کشورها نمی‌کرد.

اولین پروژه بانک در حمایت مستقیم از نهادسازی حقوقی در این منطقه، مربوط به وامی به ارزش ۵۸ میلیون دلار بود که در سال ۱۹۹۶ با هدف پشتیبانی از طرح‌های روسیه در خصوص تهیه پیش‌نویس تقنینی، اطلاعات حقوقی، آموزش‌های عمومی و حقوقی و اصلاحات قضایی، شامل شیوه‌های جایگزین حل اختلاف، به این کشور اعطا شد. توجیه اولیه برای کمک به روسیه این بود که بدون وجود نظام حقوقی که از مالکیت خصوصی حفاظت کند، از حقوق اقتصادی دفاع کند و محیط امنی برای سرمایه‌گذاری و روابط بازاری فراهم کند، اصلاحات اقتصادی به موفقیت نخواهد رسید و بدون این نظام حقوقی، سرمایه‌گذاران و بنگاه‌های خصوصی رشد و پیشرفت نخواهند داشت. کار بانک در این حوزه عبارت بود از کمک به فراهم کردن چارچوبی تقنینی که برای حمایت از اقتصاد بازار آزاد لازم بود، ایجاد نهادهای ضروری برای تفسیر و اجرای چنین قوانینی و مبارزه با فساد که در صورت تداوم، توسعه اقتصادی را تضعیف می‌کرد. این منطق هم ویژگی خاصی به فعالیت‌های بانک جهانی می‌بخشید و هم توجیهی برای تداوم کار بانک در این حوزه بود. پروژه روسیه، وام سرمایه‌گذاری بود. وام سرمایه‌گذاری وامی است که به‌طور مستقیم در فعالیت‌های دقیقاً مشخص شده سرمایه‌گذاری می‌شود. متعاقب وام روسیه، تعداد زیادی پروژه سرمایه‌گذاری مستقل برای حمایت از اصلاحات در نهادهای حقوقی و قضایی در کشورهای در حال گذار صورت گرفت:

- در سال ۱۹۹۹، اعتباری به مبلغ ۱۳/۴ میلیون دلار برای نوسازی اداره محاکم قضایی و رویه‌های مدیریت پرونده‌ها، بازسازی ساختمان محاکم قضایی، کمک به آموزش قضایی و گسترش اطلاعات عمومی و توسعه بخش آموزش کشور گرجستان تصویب شد.

- قزاقستان در سال ۱۹۹۹، وامی به ارزش ۱۶/۵ میلیون دلار دریافت کرد که هدف اصلی از اعطای این وام، تهیه پیش‌نویس‌های قانونی، تقویت قضایی و توسعه نظام اطلاعات حقوقی مدرن در این کشور بود. با اینکه اعطای این وام بعداً منتفی شد، اما دولت قزاقستان بسیاری از بخش‌های این پروژه را اجرا کرد.



• در سال ۲۰۰۰، تصویب شد که مبلغ ۱۱/۴ میلیون دلار برای پروژه اصلاحات قضایی به کشور ارمنستان اختصاص داده شود. این پروژه به گونه‌ای طراحی شد که سرمایه‌گذاری در همان حوزه‌هایی صورت بگیرد که در کشور گرجستان انجام شد. علاوه بر این، در پروژه اصلاحات قضایی ارمنستان، بخش‌هایی مربوط به اطلاعات حقوقی و اجرای احکام قضایی نیز وجود داشت.

• آلبانی در سال ۲۰۰۰، اعتباری به ارزش ۹ میلیون دلار برای سرمایه‌گذاری در بخش آموزش قضایی، بخش اجرایی محاکم قضایی و نظام مدیریت پرونده‌ها، اجرای قانون، تربیت قضایی، بازرسی قضایی و شیوه‌های جایگزین حل اختلاف دریافت کرد.

• در سال ۲۰۰۱، اعطای ۵ میلیون دلار به پروژه محاکم قضایی و اداره رسیدگی به امور بنگاه‌های ورشکسته کرواسی^۱ تصویب شد. تمرکز اصلی این پروژه بر چارچوب مقرراتگذاری و مهارت‌های آموزشی برای مأموران و مدیران حل و فصل حساب‌های بنگاه‌های ورشکسته و همچنین، سرمایه‌گذاری برای الکترونیکی کردن بخش‌های اداری محاکم قضایی بخش تجاری و مدیریت پرونده‌ها بود.

بانک جهانی در سال‌های اخیر، از طریق پرداخت وام‌هایی هم برای تعدیل^۲ و هم برای سرمایه‌گذاری، به اصلاحات قضایی در کشورهای در حال گذار توجه نشان داده است. وام تعدیل، امکان حمایت مالی عمومی برای بودجه کشور مشروط به تصویب اصلاحاتی خاص که با توافق دولت مشخص می‌شود را فراهم می‌کند. دو وام تعدیلی اخیر شامل شروطی برای اصلاحات قضایی زیر بوده‌اند:

نخست: در سال ۲۰۰۴، تمرکز دومین وام تعدیل برنامه‌ای^۳ در بلغارستان بر اصلاحات مهم ساختاری و نهادی بود و خواستار اقدامات ضدفسادی در قوه قضائیه، تهیه استانداردهای خدماتی یکسان برای کارکنان اداری محاکم قضایی و ارائه معیارهای یکسان برای انتخاب رؤسای دادگاه‌ها^۴ و ارائه ارزیابی عملکرد آنها به مجلس ملی شد.

دوم: هدف طرح وام تعدیل برنامه‌ای رومانی^۵، عبارت است از بازسازی نهادهای اصلی بخش عمومی و شیوه‌های کار در بخش عمومی که شامل قوه قضائیه می‌شود. این بازسازی در راستای حمایت از هدف فراگیر پیوستن به اتحادیه اروپا بود. پارلمان رومانی در موافقت با شروط طرح وام تعدیل برنامه‌ای رومانی، سه قانون ارگانیک را در حوزه قوه قضائیه به تصویب رساند که در آنها، انتصاب قضات، گسترش مشاغل قضایی و بخش اداری محاکم قضایی بازتعریف شد و اختیارات

1. Croatia's Court and Bankruptcy Administration Project
2. Adjustment lending
3. 2nd Programmatic Adjustment Loan (PAL 2)
4. Magistrates
5. Romania Programmatic Adjustment Loan (PAL)

دادستان کل به مداخله به وسیله فرآیندهای قضایی محدود شد. همچنین طرح اصلاحی، با باز کردن باب مطالعه جامع در مورد عقلانی کردن نظام محاکم قضایی و معرفی نقش و جایگاه مدیران اقتصادی در محاکم قضایی، قضات را از کارهای وقت‌گیر نامرتبط با قضاوت خلاص کرد.

علاوه بر وام تعدیل و وام سرمایه‌گذاری، بانک جهانی مجهز به دو ابزار دیگری است که می‌تواند به کشورها در اصلاحات حقوقی و قضایی کمک کند. اولین مورد، صندوق توسعه نهادی^۱ است که سازوکاری برای کمک‌های مالی اندک در زمینه حمایت از نهادسازی در کشورهای متقاضی را طراحی می‌کند. تعداد قابل توجهی از تصویب اختصاص کمک‌های مالی صندوق توسعه نهادی برای اصلاحات قضایی در کشورهای در حال گذار عبارت بودند از:

- بانک جهانی از دولت وقت جمهوری فدرال یوگسلاوی خواست تا با اجرای برنامه تشخیص خطاهای نظام حقوقی و قضایی، کمک مالی ۳۰۰ هزار دلاری صندوق توسعه نهادی را برای حمایت از تقویت نظام اجرایی محاکم قضایی دریافت کند.

- بانک جهانی به مؤسسه ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی در پراگ وابسته به کانون وکلای آمریکا، کمک مالی ۲۹۶ هزار دلاری را با هدف حمایت از آموزش مدیران محاکم قضایی و توسعه استراتژی برای هماهنگی منطقه‌ای و شبکه‌سازی در میان بخش‌های اداری محاکم قضایی کشورهای منطقه اوراسیا تخصیص داد.

- کرواسی، کمک مالی به ارزش ۳۵۰ هزار دلار برای ظرفیت‌سازی نهادی در زمینه نظارت بر کارآمدی قضایی دریافت کرد.

- به جمهوری قزاقستان برای بهبود نظام مدیریت اطلاعات محاکم قضایی، کمک مالی به ارزش ۳۵۰ هزار دلار تعلق گرفت.

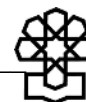
- رومانی از کمک مالی ۲۵۰ هزار دلاری برای تهیه پیش‌نویس قانونی و مدیریت مقررات‌گذاری بهره‌مند شد.

- ترکیه، کمک مالی ۶۶۰ هزار دلاری دریافت کرده تا نظام مدیریت حجم کار و نظام اداری محاکم قضایی‌اش را تقویت و به اجرای اصلاحیه قانون ورشکستگی کمک کند.

- جمهوری اسلواکی برای دریافت کمک مالی در دست اقدام، نزدیک به ۳۹۰ هزار دلاری صندوق توسعه نهادی، نظام محاکم قضایی‌اش را تجدید سازمان کرده (کاهش تعداد محاکم قضایی)، اصلاحاتی را در زمینه مدیریت هزینه‌های بخش دادگستری آغاز کرده و با مداخله در بازار خدمات حقوقی، بهای خدمات حقوقی را برای مردم ارزان کرده است.

بانک جهانی، انجام تعداد قابل توجهی کار مطالعاتی در مورد نظام‌های حقوقی و قضایی در

1. Institutional Development Fund (IDF)



کشورهای درحال گذار را تقبل کرده است. علاوه بر این مطالعه، دیگر نمونه‌های کارهای تحلیلی که به‌تازگی انجام شده عبارتند از:

• ارزیابی حقوقی و قضایی ارمنستان، گرجستان، مولداوی، رومانی، صربستان و مونته‌نگرو و جمهوری اسلواکی.

• مطالعه منطقه‌ای سال ۲۰۰۴ در مورد نهادها در جنوب شرق اروپا که شامل تحلیلی از توان اجرای احکام در بخش‌های حاشیه‌ای منطقه توسط محاکم قضایی و حل اختلاف در این مناطق می‌شود.

• تحلیل مشکلات قوه قضائیه رومانی در زمینه تجدیدنظر اخیر در هزینه‌های عمومی.

• همکاری بانک جهانی و شورای اروپا برای توسعه معیارهای ارزیابی عملکرد نظام‌های قضایی در کشورهای منطقه اوراسیا.^۱

در کشورهای درحال گذار، همچنان تقاضاهای قابل توجهی در مورد انجام مطالعات جدید در زمینه اصلاحات حقوقی و قضایی وجود دارد:

• در مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق) و لهستان، ارزیابی‌های حقوقی و قضایی درحال انجام است که تمرکزشان بر محیط حقوقی و نهادی درخصوص قراردادهای طلبکاران و اجرای حقوق مالکیت است.

• تمرکز اصلی وام تعدیل آتی در مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، بر سیاست‌های حقوقی و قضایی و اصلاحات نهادی ضروری برای بهبود شرایط سرمایه‌گذاری خواهد بود.

• تحت برنامه «مساعده حقوقی به کشورهای ضعیف»،^۲ کمک مالی نزدیک به یک میلیون دلار به مولداوی اعطا می‌شود. این کمک، آموزش حقوقی، معاضدت حقوقی و مشاورت‌های انجمن - بنیاد برای بهبود نظام حقوقی را تأمین مالی خواهد کرد.

• در کرواسی، وام تعدیل برنامه‌ای در تدارک تحقق این هدف است که تا حدی به بهبود کارآمدی اقدامات محاکم قضایی، تقویت اجرای قراردادها و حقوق مالکیت و تقویت مأموران و مدیران حل‌وفصل حساب‌های بنگاه‌های ورشکسته کمک کند.

• یک پروژه سرمایه‌گذاری برنامه‌ریزی شده در رومانی، از اصلاحات سیاستی مداوم در بخش قضایی، ارتقای زیرساخت‌های محاکم قضایی (شامل اتوماسیونی کردن مدیریت پرونده‌ها)، بهبود شیوه‌های جایگزین حل اختلاف و حمایت از ظرفیت‌سازی برای تعدادی از نهادها شامل شورای

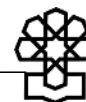
۱. ارزیابی اولین گزارش، متکی بر داده‌های سال ۲۰۰۲ بود. تهیه این گزارش در دسامبر ۲۰۰۴ توسط کمیسیون اروپایی شورای اروپا برای کارآمدی دادگستری به تصویب رسیده بود. تهیه چنین گزارش‌هایی دوساله خواهد بود. ر.ک.:

<http://www.coe.int/cepej>

2. Legal Aid for the Poor

عالی رؤسای دادگاه‌ها،^۱ مؤسسه ملی رؤسای دادگاه‌ها^۲ و مدرسه مدیردفتران^۳ حمایت خواهد کرد. با وجود اینکه بانک جهانی هنوز در مرحله یادگیری است، اما تجربیات گرانمایی در مورد شیوه‌های کمک به دولت‌های متقاضی توسعه نهادهای حقوقی و قضایی به دست آورده است. بانک جهانی به ابزارهای متنوعی برای کمک به کشورها در این زمینه دسترسی دارد. بانک جهانی، از مطالعات تحلیلی عمیق (شامل داده‌ها و تحلیل‌های موردی)، وام سرمایه‌گذاری برای اصلاح سیستم‌ها، وام تعدیلی برای حمایت از طراحی و اجرای اصلاحات سیاستی و توانایی اعطای کمک‌های مالی از طریق صندوق توسعه نهادی برخوردار است. ما همچنان متعهدیم تا با دولت‌های متقاضی و سازمان‌هایی که در این تلاش‌ها با ما سهیم هستند کار کنیم.

1. Superior Council of Magistrates
2. National Institute of Magistrates
3. School for Clerks



پیوست ۳ - روش‌شناسی

این پیوست، درباره جزئیات اصلی بسیاری از فصل‌های گزارش حاضر، به‌ویژه منبع داده‌ها، سؤالات مربوط به پیمایش‌های خاص و دیگر اطلاعات است. شما می‌توانید برای مشاهده شرح خلاصه‌ای از هر کدام از منابع داده‌ها و لینک‌های وبسایت‌هایی که در آنها می‌توان اطلاعات بیشتری را به‌طور مستقیم از منبع اولیه به‌دست آورد، به کادر ۱-۱ مراجعه کنید. پیوست حاضر، به تفصیل به توضیح پایانی شماره ۱۳ در مورد فصل ۳ و توضیح پایانی شماره ۲ در مورد فصل ۴ نیز می‌پردازد. این توضیحات را می‌توانید در پایان این پیوست مطالعه کنید.

هر جا که امکان‌پذیر باشد، این پیوست به شیوه‌های تفسیر معناداری آماری الگوها^۱ که در نمودارها وجود دارد اشاره می‌کند. برای مثال در نمودارهای ستونی که تغییرات در طول زمان را نشان می‌دهند، پیوست حاضر آزمون‌های ساده‌ای را برای اندازه‌گیری معناداری آماری شرح می‌دهد. به طریقی مشابه، آزمون‌های ساده‌ای برای چند طرح به‌صورت پراکنده اجرا می‌شوند تا تضمین کنند که الگوهای نمایان در نمودارها، به‌لحاظ آماری معنادار هستند. برای نمودارهای ستونی که الگوهایی را در میان کشورها نشان می‌دهند، این نکته را باید به‌خاطر داشته باشیم که این الگوی منظم واحد میان کشورها، تخمینی و تقریبی است. در مجموع، هیچ تفاوتی به‌لحاظ آماری معناداری میان کشورهایی که در همسایگی یکدیگر هستند وجود ندارد. برای مثال، شکل ۳-۶ که اولین شکلی است که چنین تحلیلی در مورد آن امکان‌پذیر است نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۲، ارزیابی بنگاه‌ها در ازبکستان از سریع بودن محاکم قضایی‌شان، به‌لحاظ آماری تفاوتی با آذربایجان یا مجارستان ندارد، اما این ارزیابی با ارزیابی بنگاه‌های ارمنستان تفاوت آماری دارد.

شکل خلاصه ۱

منابع: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: از پاسخ‌دهندگان سؤالات زیر پرسیده شد:

«شما هرگاه‌ای در مورد حل‌وفصل اختلافات میان کسب‌وکارها توسط محاکم قضایی توصیفات زیر را برای آنها به کار می‌برید؟ (هرگز، به ندرت، بعضی وقت‌ها، به دفعات، بیشتر وقت‌ها، همیشه)

- منصف و بی‌طرف
- درستکار/ پاک و عاری از فساد
- سریع

۱. منظور الگوهایی است که به‌لحاظ آماری، معنادار هستند؛ م.

• ارزان

• توانا برای اجرای احکام خود».

نمودار نشان می‌دهد که بیشتر بنگاه‌ها، گزینه‌های به دفعات، معمولاً یا همیشه را انتخاب کردند. به داده‌ها به تناسب جمعیت هر کشور وزن داده شد.

در زیر شکل ۱-۱، معناداری آماری مورد بررسی قرار گرفته است. هر سه آزمون در مورد منصف بودن، درستکاری و ارزان بودن نشان می‌دهند که عملکرد محاکم قضایی به شدت در حال بدتر شدن است. آزمون‌های ساده t که رگرسیون‌های کنترل شده قابل توجهی نداشتند، نشان می‌دهند که توانایی برای اجرای احکام به شدت در حال بدتر شدن است. براساس هر سه آزمون، سریع بودن هیچ تغییری ندارد.

شکل خلاصه ۲

منبع: مجمع جهانی اقتصاد، مجمع جهانی اقتصاد، گزارش رقابت جهانی، ۲۰۰۴.

توصیف: به شکل ۳-۴ نگاه کنید.

از مدیران اجرایی شرکت‌کننده در پیمایش نظرات مدیران اجرایی این سؤال پرسیده شد: «نظر شما در مورد چارچوب حقوقی در کشورتان برای حل و فصل اختلافات میان کسب‌وکارهای خصوصی و توانایی رفع چالش‌های مربوط به قانونی بودن اقدامات و/یا مقررات چیست؟ (۱. ناکارآمد و مستعد آلت دست دیگران شدن ... ۷. کارآمد و تابع یک فرآیند شفاف و بی‌طرف)»: این نمودار، میانگین پاسخ‌های هر دسته از کشورها را نشان می‌دهد. برای اهداف این نمودار، کشورهای در حال گذاری که عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (جمهوری چک، مجارستان، لهستان و جمهوری اسلواکی) هستند نیز در گروه کشورهای در حال گذار قرار گرفته‌اند. برای شرق آسیا، مقادیری که در گزارش رقابت جهانی برای کشورهای چین، تایوان و هنگ کنگ آورده شده، به صورت میانگین بوده و به صورت مشاهده تک‌موردی مورد بررسی قرار گرفته است.

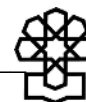
شکل خلاصه ۳

منابع: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، گزارش بانک بازرسی و توسعه اروپا در مورد گذار، نماگرهای توسعه جهانی.

توصیف: به توصیف زیر شکل ۳-۲۳ نگاه کنید.

شکل ۱-۱

منابع: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.



توصیف: در پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲ از پاسخ‌دهندگان پرسیده شد: «لطفاً به ما بگویید عوامل متفاوتی که در زیر به آنها اشاره شده به چه میزان مشکلی برای عملکرد و رشد کسب و کار شما ایجاد می‌کنند.

۱. مانعی وجود ندارد، ۲. مانع کمی وجود دارد، ۳. مانع نه کم و نه زیاد است، ۴. مانع زیادی وجود دارد، ۵. نمی‌دانم.

• دسترسی به منابع مالی (برای مثال، وثیقه مورد نیاز) یا امکان تأمین مالی از طریق بانکها وجود ندارد.

• هزینه تأمین مالی (برای مثال، نرخ بهره و هزینه بهره)

• مخابرات

• برق

• حمل و نقل

• دسترسی به وام

• نرخ مالیات

• اداره مالیات

• سنتها و مقررات تجاری

• پروانه‌ها و مجوزهای کسب و کار

• قانون کار

• مهارت‌ها و آموزش نیروی کار موجود

• نااطمینانی سیاست‌های اقتصادی

• بی‌ثباتی اقتصاد کلان (تورم، نرخ ارز)

• عملکرد قوه قضائیه

• فساد

• جرائم خیابانی / سرقت / هرج و مرج و شورش

• جرائم سازمان‌یافته / مافیا

• رفتارهای ضد رقابتی سایر تولیدکنندگان

• نقض قرارداد توسط مشتریان و عرضه‌کنندگان

• حق مالکیت یا اجاره زمین».

نماگرهای انتخاب شده پیمایش سال ۱۹۹۹ و پیمایش سال ۲۰۰۲ یا کاملاً با هم مطابقت داشتند

یا خیلی به هم نزدیک بودند. به داده‌ها به تناسب جمعیت هر کشور وزن داده شد.

معناداری آماری این داده‌ها و متعاقب آن، شکل‌های پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی را می‌توان از سه طریق مورد آزمون قرار داد: ۱. آزمون ساده t برای تفاوت در میانگین‌ها، ۲. رگرسیون‌های مشترک کنترلی برای ویژگی‌های بنگاه‌ها، ۳. رگرسیون‌های مشترک کنترلی برای ویژگی‌های بنگاه‌ها و سنجش میزان خوش‌بینی پاسخ‌دهندگان.^۱

در مورد رگرسیون‌های مشترک کنترلی برای ویژگی‌های بنگاه‌ها، متغیرهای سمت راست عبارتند از: لگاریتم عمر بنگاه‌ها،^۲ متغیرهای ساختگی^۳ برای بنگاه‌های کوچک، بنگاه‌ها با سهام‌داران خارجی، بنگاه‌های تولیدی، و موقعیت‌های شهری. رگرسیون‌های مشترک کنترلی برای ویژگی‌های بنگاه‌ها و سنجش میزان خوش‌بینی پاسخ‌دهندگان عبارتند از: همه آن متغیرها به‌علاوه اندازه‌گیری میزان خوش‌بینی. (برای مطالعه جزئیات بیشتر در مورد این روش‌شناسی، ر. ک.: Gray, Hellman, and Ryterman (2004) در هر کدام از تکنیک‌های رگرسیون مشترک، یک متغیر ساختگی گنجانده شده که نشان می‌دهد مشاهده مربوط به داده‌های سال ۱۹۹۹ است یا داده‌های سال ۲۰۰۲.

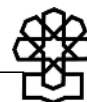
در نمودار فوق، تفاوت‌های قابل توجهی میان داده‌های سال ۱۹۹۹ و سال ۲۰۰۲، با مقدار احتمال^۴ ۰/۰۰۱ در هر سه آزمون برای قانون کار، فساد، جرائم خیابانی، جرائم سازمان یافته، مالیات بالا، نااطمینانی سیاستی و رفتارهای ضد رقابتی وجود دارد. تفاوت قابل توجهی در عملکرد قوه قضائیه و سنت‌ها/ مقررات تجارت خارجی - قوه قضائیه (مقدار احتمال ۰/۰۴۰) برای رگرسیون ویژگی‌ها و خوش‌بینی و سنت‌ها/ مقررات تجارت خارجی (مقدار احتمال ۰/۰۶۲) برای آزمون‌های ساده t - وجود داشت. در هر سه آزمون، وضعیت صدور پروانه‌های کسب‌وکار در حال بدتر شدن بود (مقدار احتمال ۰/۰۵۳ برای آزمون‌های t ، ۰/۰۱۱ برای ویژگی‌ها، و ۰/۰۰۴ برای ویژگی‌ها به‌علاوه خوش‌بینی).

۱. گری (Gray)، هلمن (Hellman) و ریترمن (Ryterman) (۲۰۰۴) خوش‌بینی پاسخ‌دهندگان را عامل مهمی برای فهم پاسخ بنگاه‌ها در سؤالات مربوط به فساد می‌دانند.

۲. لگاریتم سابقه فعالیت بنگاه‌ها؛ م.

۳. dummies: متغیر ساختگی یا متغیر ظاهری، یک متغیر با ویژگی دوگانه است که برای احتساب جابجایی‌های برون‌زا (متغیر ساختگی جابجایی) یا تغییرات در شیب (متغیر ساختگی شیب) برای روابط اقتصادسنجی طراحی شده است؛ م.

۴. p-value: سطح معناداری در علم آمار به P-value (مقدار احتمال) معروف است که معمولاً نیز در هنگام نگارش گزارش تحقیق، از همین علامت P استفاده می‌کنند. از مقدار احتمال برای آزمون فرضیه استفاده می‌شود؛ م.



شکل ۲-۱

مأخذ: پیمایش ارزش‌های جهانی.^۱

توصیف: اندازه نمونه، طیفی از ۱/۱۷۳ در اسلوونی تا ۱/۴۸۸ در جمهوری اسلواکی است (در پایگاه داده‌های پیمایش ارزش‌های جهانی، داده‌ها به صورت مجزا و به تفکیک حوزه‌های قضایی تک تک کشورها، برای مثال در جمهوری چک و جمهوری اسلواکی گزارش شدند). داده‌های فوق، مربوط به دوره سال ۱۹۹۰ پیمایش هستند.

از پاسخ‌دهندگان پرسیده شده بود: «بحث‌های زیادی در مورد شیوه‌های مدیریت کسب‌وکارها و مدیریت صنعت شده است. کدام یک از چهار وضعیت زیر، به دیدگاه شما بسیار نزدیک است؟

۱. مالکان باید کسب‌وکارها و انتصاب مدیرانشان را برعهده داشته باشند.
۲. مالکان و نیروهای کار باید با مشارکت یکدیگر، مدیران را انتخاب کنند.
۳. دولت باید صاحب کسب‌وکارها و مسئول انتصاب مدیران باشد.
۴. نیروهای کار باید صاحب کسب‌وکارها بوده و مدیران را انتخاب کنند».

این نمودار، درصد پاسخ‌دهندگانی که گزینه ۳ را در مقایسه با آنان که سایر گزینه‌ها را انتخاب کرده‌اند نشان می‌دهد.

شکل ۲-۲

مأخذ: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا، ۱۹۹۹.^۲

توصیف: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا به صورت سالیانه از ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ انجام شده است. سؤالات این پیمایش برای مؤسسه‌های حقوقی برجسته در هر کشور فرستاده شده بود. نمونه‌ها بسیار محدود بودند- طیفی از ۲۱ بنگاه در روسیه تا ۱ بنگاه در بلاروس - و از این رو، پاسخ‌های برخی از کشورها بیش از آنکه شبیه معدل پیمایش‌ها باشد به ارزیابی‌های کارشناسانه نزدیک بود. به رغم نمونه‌های محدود، آزمون‌های ساده t برای سنجش تفاوت‌های میانگین نشان می‌داد که میان بسیاری از جفت کشورها، تفاوت‌های آماری وجود دارد. فقط آلبانی، بلاروس، گرجستان و قزاقستان هستند که به لحاظ آماری و در سطح ۱۰ درصد، با هیچ کشور دیگری تفاوت قابل توجهی ندارند.

از پاسخ‌دهندگان پرسیده شده بود: «آیا پیش‌نویس قوانینی که بر سرمایه‌گذاری تأثیر

۱. گروه مطالعاتی ارزش‌های جهانی، ۱۹۸۱-۱۹۸۴ و ۱۹۹۰-۱۹۹۳؛ دومین گزارش کنسرسیوم بین‌دانشگاهی برای تحقیقات سیاسی و اجتماعی (ICPSR) (Inter-university Consortium for Political and Social Research)، ۱۹۹۹، و کنسرسیوم بین‌دانشگاهی برای تحقیقات سیاسی و اجتماعی، ۱۹۹۹.

2. Ramasastry, 2002.

می‌گذارند منتشر می‌شود و در دسترس حقوقدانان قرار می‌گیرد؟

۱. هرگز
۲. به ندرت
۳. برخی مواقع
۴. به دفعات
۵. تقریباً همیشه».

نمودار فوق، میانگین پاسخ‌ها را نشان می‌دهد.

شکل ۲-۳

مأخذ: همان.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در شکل ۲-۲ در مورد پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا ارائه شد.

از پاسخ‌دهندگان پرسیده شده بود: «آیا پیش‌نویس قوانینی که بر سرمایه‌گذاری تأثیر می‌گذارند منتشر می‌شود و در دسترس حقوقدانان قرار می‌گیرد؟

اگر بله، آیا فرصتی برای احزاب وجود دارد تا در مورد پیش‌نویس قوانین اظهار نظر کنند؟

۱. هرگز
۲. به ندرت
۳. برخی مواقع
۴. به دفعات
۵. تقریباً همیشه».

نمودار فوق، میانگین پاسخ‌ها را نشان می‌دهد.

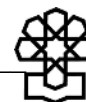
شکل ۲-۴

مأخذ: مرکز مطالعات سیاستگذاری عمومی، «فشارسنج دمکراسی‌های نوپا» و «فشارسنج روسیه جدید»^۱

توصیف: این داده‌ها که از نمونه‌های طبقه‌بندی شده عمومی به دست آمده، شامل حداقل ۱۰۰۰ پاسخ‌دهنده بزرگسال بالای ۱۸ سال در هر کشور است.

از پاسخ‌دهندگان در روسیه پرسیده شد: «آنها تا چه حد به نهادهای متفاوت جامعه‌شان اعتماد دارند؟ لطفاً میزان اعتماد خود را در مقیاسی از ۱ تا ۷ نشان دهید». فهرستی از نهادها ارائه شد که در میان آنها، محاکم قضایی و دوما (پارلمان) نیز قرار داشت. از پاسخ‌دهندگان در همه دیگر

1. Rose, 2002; Rose and Haerpfer 1994, 1996, 1998.



کشورها پرسیده شد: «نهادهای بسیار متفاوتی در کشور شما وجود دارد، برای مثال، دولت، محاکم قضایی، پلیس، کارمندان دولت. در مقیاسی از ۱ تا ۷ که ۱ نشان‌دهنده بی‌اعتمادی و ۷ نشان‌دهنده اعتماد زیاد است، شما به کدام یک از این نهادها به شدت اعتماد دارید». فهرستی از نهادها ارائه شد که در میان آنها، محاکم قضایی، پارلمان و دولت وجود داشت. نمودار فوق، درصد پاسخ‌دهندگان که نظر مثبتی از ۵ تا ۷ دارند را نشان می‌دهد.

شکل ۲-۵

مأخذ: همان.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۲-۴ ارائه شد را ببینید. این نمودار، سطح اعتماد به محاکم قضایی را نسبت به میانگین سطح اعتماد به پارلمان و حکومت نشان می‌دهد. در این نسبت، عدد ۱ نشان‌دهنده سطح اعتماد برابر است. در روسیه، اعتماد به دولت در پیمایش قرار نگرفته و از این رو، میله مربوط به اعتماد به دولت، اعتماد به محاکم قضایی را به نسبت اعتماد به پارلمان نشان می‌دهد.

شکل ۳-۱

مأخذ: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا، ۱۹۹۹.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۲-۲ ارائه شد را ببینید. هر دو نماگر، در پرسشنامه‌های مربوط به قانون تجارت در پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا (که امنیت معاملات، قانون بنگاه‌ها و ورشکستگی را پوشش می‌دهد) موجود هستند. شمولیت حقوقی، مؤید تعداد موضوعاتی است که چارچوب حقوقی رسمی قوانین تجارت دربرگیرنده آنهاست و شامل سؤالاتی این چنین است: «آیا سندی که تضمین منافع^۱ ایجاد کرده برای آنکه در برابر اشخاص ثالث قابل اجرا باشد باید در دفترخانه اسناد رسمی ثبت شود؟» اثربخشی حقوقی، میزان اجرایی شدن این قوانین را در عمل نشان می‌دهد و شامل سؤالاتی این چنین است: «آیا بنگاه پس از آنکه سهام‌داران شکایت کردند از احکام دادگاه تبعیت می‌کند؟».

شکل ۳-۲

مأخذ: پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲.

توصیف: این نمودار، تغییرات در نماگرهای شمولیت و اثربخشی را به همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۱ ارائه شد نشان می‌دهد.

۱. "security interests": منظور هر چیزی است که پرداخت تعهد را در آینده تضمین می‌کند؛ م.

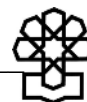
شکل ۳-۳

مأخذ: شاخص اصلاحات قضایی بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی وابسته به قانون وکلای آمریکا.

توصیف: شاخص اصلاحات قضایی که مرکز ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی وابسته به قانون وکلای آمریکا آن را مطرح کرده، حاصل ارزیابی کارشناسان هر ۱۴ کشور آلبانی، ارمنستان، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، قزاقستان، جمهوری قرقیزستان، مولداوی، رومانی، صربستان و مونته‌نگرو، جمهوری اسلواکی، اوکراین و ازبکستان بوده است. نسبت هرکدام از ۳۰ بُعد شاخص اصلاحات قضایی در طیف مثبت، خنثی و منفی نشان داده شده است. برای آن، مقادیری از ۱۰۰+، ۰، یا ۱۰۰- اختصاص داده شده و بنابراین، بدین معناست که تعداد کشورهای با مرتبه مثبت دقیقاً با تعداد کشورهای با مرتبه منفی برابر است.

در زیر، ابعادی که در این شکل نشان داده شده تعریف می‌شوند:

- **مصونیت قضایی برای فعالیتهای رسمی:** قضات برای فعالیتهایی که در مقام رسمی‌شان انجام داده‌اند، از مصونیت برخوردارند.
- **شغل تضمین شده:** قضات ارشد برای زمان ثابتی منصوب می‌شوند. این زمان ثابت، تضمین شغلی برای آنهاست و از آنها تا زمان بازنشستگی یا اتمام مدت زمان زیادی که برای آنها مشخص شده حمایت می‌کند.
- **نظام رسیدگی به استیناف:** احکام قضایی را می‌توان تنها از طریق فرآیند استیناف قضایی ابطال کرد.
- **انجمن‌های قضایی:** یک انجمن قضایی، فعال است که تنها هدف آن، حمایت و پشتیبانی از مصلحت‌های قوه قضائیه است.
- **دسترسی مردم و رسانه‌ها به دعاوی حقوقی:** جلسات رسیدگی به دعاوی حقوقی، به روی مردم و رسانه‌ها باز است و در اتاق دادگاه، فضایی برای مردم و رسانه‌ها اختصاص داده شده است.
- **برتری صلاحیت قضایی بر آزادی‌های مدنی:** صلاحیت نهایی انحصاری قوه قضائیه بر تمام موارد مربوط به حقوق و آزادی‌های مدنی اولویت دارد.
- **کنترل قضایی قوانین:** یک نهاد قضایی از این اختیار برخوردار است تا راجع به انطباق مصوبه با قانون اساسی و قانون عادی تصمیم‌گیری کند و چنین تصمیماتی اعمال می‌شوند.
- **نظارت قضایی بر اعمال اجرایی:** قوه قضائیه از اختیار تجدیدنظر در مصوبات اجرایی



برخوردار است و می‌تواند دولت را مجبور به انجام وظایف قانونی‌اش کند.

• **فرآیند رسیدگی به شکایت از رفتار قضایی:** فرآیند معناداری وجود دارد که بر مبنای آن، دیگر قضات، وکلا و مردم عادی می‌توانند از رفتار قضایی شکایت کنند.

• **نمایندگی جنسیتی و نمایندگی اقلیت:** اقلیت‌های قومی و مذهبی و همچنین مردان و زنان در مجموعه کاندیداها و در قوه قضائیه به‌طور کلی از نماینده برخوردار هستند.

• **برکناری و تنبیه انضباطی قضات:** صرفاً می‌توان قضات را از طریق روند شفاف‌ی که معیارهای عینی را مشخص کرده، تنها به دلیل سوءرفتار مشخص در محیط‌های رسمی، از اداره اخراج کرد یا آنها را به طرق دیگر تنبیه کرد.

• **فرآیند انتخاب/انتصاب:** قضات بر مبنای معیارهای عینی و مشخصی همچون گذراندن یک آزمون، عملکردشان در دانشکده‌های حقوق، دیگر کلاس‌های آموزشی، تجربیات، مهارت‌ها و اعتبارشان در مجامع حقوقی منصوب می‌شوند. درحالی که عوامل سیاسی می‌توانند در این امر دخیل باشند، نظام قضایی در مجموع باید درصدد تقویت انتخاب قضات مستقل و بی‌طرف باشد.

• **پُست‌های قضایی:** نظام قضایی، موقعیت‌ها و پُست‌های قضایی جدیدی را برحسب نیاز خود ایجاد می‌کند.

• **قابلیت‌ها و تمهیدات قضایی:** قضات، آموزش‌های رسمی دانشگاهی دارند و قبل از قضاوت کردن یا پیش از نشست بر کرسی قضاوت، از تجربه لازم برخوردارند (بدون آنکه تجربه‌اندوزی آنها، هزینه‌ای برای قضات داشته باشد). ضروری است تا این قضات، دوره‌های مرتبط با موضوعات ماهوی پایه‌ای حقوق و موضوعات مربوط به رویه‌های حقوقی، دوره‌های آموزشی نقش قاضی در جامعه و دوره‌های آموزشی برای آشنایی با حساسیت‌های جامعه را بگذرانند.

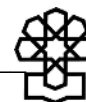
• **معیارهای عینی و مشخص برای پیشرفت قضایی:** قضات در نظام قضایی براساس معیارهای مشخص و عینی مانند توانایی، شرافت و تجربه ارتقا پیدا می‌کنند.

• **نظام‌های بایگانی و ردیابی پرونده‌ها:** نظام قضایی، تابع یک نظام بایگانی و ردیابی پرونده‌هاست برای تضمین اینکه به پرونده‌ها به شکل به‌نسبت کارآمدی رسیدگی شود.

• **کارکنان بخش پشتیبانی دادگاه:** هر قاضی برای آنکه بتواند کارهای خود را انجام دهد، به منابع انسانی اولیه، برای مثال کارکنان کافی در بخش پشتیبانی برای رسیدگی به اسناد و انجام پژوهش‌های حقوقی، نیاز مبرم دارد.

• **آموزش حقوقی مستمر:** قضات باید در دوره‌های آموزش حقوقی حرفه‌ای، به‌صورت منظم و بدون تقبل هیچ هزینه‌ای، تحت آموزش مستمر قرار گیرند. هدف مباحث آموزشی این دوره‌ها که عموماً توسط خود قضات تعیین می‌شود، اطلاع‌رسانی به آنها در زمینه تحولات و توسعه مباحث حقوقی است.

- **مجموعه قواعد رفتاری.** مجموعه قواعد رفتار قضایی به موضوعات عمده‌ای همچون تعارض منافع، جانبداری به نفع یک طرف و فعالیت‌های سیاسی نامناسب توجه دارد. برای قضات ضروری است تا هم پیش از شروع به کار و هم در طی دوره تصدی‌شان، آموزش‌هایی مرتبط با این مجموعه قواعد بگذرانند.
- **حقوق و دستمزدهای مناسب برای کارمندان قضایی:** حقوق کارمندان قضایی، به اندازه‌ای کافی هست که قضات واجد شرایط را جذب و آنها را حفظ کند، آنها را قادر به پشتیبانی از خانواده‌هایشان کند و بدون آنکه آنها مجبور به توسل به دیگر منابع درآمدی شوند، امکان زندگی در محیطی را که به‌طور قابل قبولی امن است برایشان فراهم کند.
- **جسارت، احضاریه و اجرای حکم:** قضات دارای اختیار کافی در زمینه صدور احضاریه، جسارت در صدور احکام و/ یا قدرت اجرایی هستند. این اختیارات مورد احترام و حمایت دیگر بخش‌های دولت است.
- **واگذاری و تخصیص پرونده‌ها:** شیوه‌های عینی و مشخصی وجود دارد (مثل قرعه‌کشی) براساس موضوعاتی که هر قاضی‌ای در آن زمینه تخصص دارد، که براساس آنها، پرونده‌ها به قضات واگذار می‌شود. آنها را می‌توان براساس دلایل معتبری همچون تعارض منافع یا حجم کار بسیار زیاد از رسیدگی به پرونده‌ای منع کرد.
- **امنیت قضایی:** منابع کافی وجود دارند تا برای حفاظت از قضات از تهدیداتی چون تعارض، تجاوز و ترور آنها را به‌کار گرفت.
- **تأسیسات و ساختمان‌های مربوط به امور قضایی:** ساختمان‌های قضایی باید مکان‌هایی باشند که افراد در آن راحت باشند و به راحتی بتوان به آنها دسترسی داشت. این ساختمان‌ها باید محیطی آبرومند با زیرساخت‌های کافی برای توزیع عدالت باشند.
- **طبقه‌بندی و ثبت قوانین جاری:** این نظامی است که بر طبق آن، همه قضات قوانین و رویه‌های قضایی داخلی را به‌موقع دریافت می‌کنند. طبقه‌بندی و ثبت قوانین جاری، نظام شناخته‌شده‌ای در سطح ملی است که تغییرات قانونی را مشخص و آنها را سازماندهی می‌کند.
- **بودجه دادن.** قوه قضائیه برای تأثیرگذاری بر مقدار بودجه‌ای که توسط قوای مقننه و مجریه به این قوه تخصیص داده می‌شود از فرصت ارزشمندی برخوردار است. زمانی که بودجه به قوه قضائیه اختصاص داده شد، قوه قضائیه بر بودجه خود و چگونگی هزینه‌کرد آن کنترل دارد.
- **احکام قضایی و نفوذ ناروا.** احکام قضایی، صرفاً متکی به واقعیت‌ها و قوانین هستند بدون آنکه هیچ نوع نفوذی از جانب قضات ارشد (برای مثال، رؤسای محاکم قضایی)، ذینفعان بخش خصوصی یا دیگر بخش‌های دولتی اعمال شود.



- رایانه‌ها و تجهیزات دفتری: نظام قضایی با تعداد کافی رایانه و دیگر تجهیزات مشغول فعالیت است. این تجهیزات، نظام قضایی را قادر می‌کند تا با کارآمدی قابل قبولی به پرونده‌های معوق رسیدگی کند.
- انتشار احکام قضایی: احکام حقوقی، عموماً سندی عمومی هستند و بخش قابل توجهی از نظرات استیناف را می‌توان منتشر کرد و برای بررسی‌های علمی و مذاقه عمومی، در دسترس عموم قرار داد.
- حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها: متن یا دیگر گزارش‌های مربوط به صورت جلسات دادگاه‌ها، حفظ شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرند.

شکل ۳-۴

مأخذ: مجمع جهانی اقتصاد، گزارش رقابت جهانی، ۲۰۰۴.^۱

توصیف: برمبنای داده‌های پیمایش نظرات مدیران اجرایی که در گزارش رقابت جهانی منعکس شده، در تمام سال‌هایی که در نمودار نشان داده شده از پاسخ‌دهندگان سؤالی در مورد توانایی احزاب خصوصی برای استفاده از مسیرهای قانونی برای به چالش کشیدن دولت پرسیده شد. متأسفانه، جمله‌بندی‌های این سؤال از یک سال به سال دیگر تا حدی تغییر کرد. این امر باعث شده تا امکان مقایسه کامل میان نمرات هر کشور میسر نباشد. با این حال، از آنجا که این پرسش‌ها تا حد زیادی به هم شباهت دارند، رویکرد جایگزین، بررسی این امر است که چگونه می‌توان پاسخ‌های هر کشور را با کشور دیگر سال به سال مقایسه کرد. این نمودار، میزان انحراف معیار نسبت به میانگین همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای در حال گذار را نشان می‌دهد. برای اهداف این نمودار، اعضای جدید اتحادیه اروپا به‌طور جداگانه نشان داده شده است.

۱۴ کشور عضو اتحادیه اروپا که در پیمایش مورد بررسی قرار گرفتند عبارت بودند از: اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، ایتالیا، هلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد و بریتانیا.

از افراد سؤالات زیر پرسیده شد:

پرسشنامه سال ۱۹۹۸: اگر دولت بخشی از تعهداتش را نقض کند، کسب‌وکارهای خصوصی به سهولت می‌توانند در محاکم قضایی مستقل و بی‌طرف اقامه دعوی کنند (۱). به شدت مخالفم، ۷. به شدت موافقم).

پرسشنامه سال ۱۹۹۹: کسب‌وکارهای خصوصی می‌توانند برای به چالش کشیدن قانونی

1. World Economic Forum 1998, 1999, 2000, 2001, 2002/3.

بودن اعمال و/ یا مقررات به محاکم قضایی مستقل و بی‌طرف مراجعه کنند (۱). به شدت مخالفم، ۷. به شدت موافقم).

پرسشنامه سال ۲۰۰۰: برای کسب‌وکارهای خصوصی، چارچوب حقوقی وجود دارد که می‌توانند با استفاده از آن، قانونی بودن اعمال و/ یا مقررات را به چالش بکشند (۱). به شدت مخالفم، ۷. به شدت موافقم).

پرسشنامه سال ۲۰۰۱: برای کسب‌وکارهای خصوصی، چارچوب حقوقی مورد اعتمادی وجود دارد که می‌توانند با استفاده از آن، قانونی بودن اعمال و/ یا مقررات را به چالش بکشند (۱). به شدت مخالفم، ۷. به شدت موافقم).

پرسشنامه سال ۲۰۰۲-۲۰۰۳: برای کسب‌وکارهای خصوصی در کشور شما، چارچوب حقوقی وجود دارد که آنها با استفاده از آن می‌توانند اختلافاتشان را حل و فصل کرده و قانونی بودن اعمال و/ یا مقررات را به چالش بکشند (۱= ناکارآمد و مستعد جانبداری، ۷= کارآمد و دارای فرآیندی شفاف و بی‌طرف).

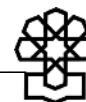
پرسشنامه سال ۲۰۰۳-۲۰۰۴: برای کسب‌وکارهای خصوصی در کشور شما، چارچوب حقوقی وجود دارد که آنها با استفاده از آن می‌توانند اختلافاتشان را حل و فصل کرده و قانونی بودن اعمال و/ یا مقررات را به چالش بکشند. (۱= ناکارآمد و مستعد جانبداری، ۷= کارآمد و دارای فرآیندی شفاف و بی‌طرف).

در گزارش‌های رقابت جهانی، میانگین پاسخ‌های داده شده به این پرسش‌ها منتشر می‌شوند. برای داده‌های سالیانه هر کشور، میزان انحراف معیار نسبت به میانگین ۱۴ کشور عضو اتحادیه اروپا و ۶ کشور در حال گذار محاسبه می‌شوند. برای کشیدن یک نمودار مناسب، تنها پاسخ‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳-۲۰۰۴ در گزارش قید شده است.

شکل ۳-۵

مأخذ: شاخص اصلاحات قضایی بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی وابسته به کانون وکلای آمریکا.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۳ ارائه شد را ببینید. کارآمدی، شاخصی متشکل از پنج مؤلفه زیر است: کارکنان بخش پشتیبانی دادگاه، مقام‌های قضایی، نظام‌های بایگانی و ردیابی پرونده‌ها، رایانه‌ها و تجهیزات اداری و طبقه‌بندی و ثبت قوانین جاری. استقلال، شاخصی متشکل از هشت مؤلفه زیر است: فرآیند انتخاب/ انتصاب، نظارت قضایی بر اعمال اجرایی، نظام رسیدگی به استیناف، جسارت/ احضاریه/ اجرای حکم، بودجه، شغل تضمین شده، مصونیت قضایی برای فعالیتهای رسمی، احکام قضایی و نفوذ نامناسب.



شکل ۳-۶

مأخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: از پاسخ‌دهندگان پرسیده شد: «با نگاه به محاکم قضایی برای حل اختلافات تجاری، هرچند مدت یکبار به یاد توصیف‌های زیر می‌افتید؟ (هرگز، به ندرت، بعضی وقت‌ها، به دفعات، بیشتر وقت‌ها، همیشه)»

- منصف و بی‌طرف
- درستکار/ پاک و عاری از فساد
- سریع
- ارزان
- توانایی برای اجرای احکام خود.

نمودار فوق درصد بنگاه‌هایی را نشان می‌دهد که گزینه‌های به دفعات، بیشتر وقت‌ها یا همیشه را انتخاب کرده‌اند. همان‌طور که در شکل ۱-۱ شرح داده شد، معناداری آماری این داده‌ها محاسبه شد. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

شکل‌های ۳-۷ و ۳-۸

مأخذ: پایگاه داده‌های انجام کسب و کار (۲۰۰۴).^۱

توصیف: این نمودارها که در سه فاز گزارش شده، کل یا میانگین طول زمانی که برای وصول طلب نیاز است را نشان می‌دهند. داده‌های سال ۲۰۰۴ از گزارش انجام کسب و کار سال ۲۰۰۵ گرفته شده است.

شکل ۳-۹

مأخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۶ ارائه شد را ببینید. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

1. World Bank, 2004.

شکل ۳-۱۰

مأخذ: شاخص اصلاحات قضایی بخش ابتکار قانون اوراسیا و اروپای مرکزی وابسته به قانون وکلای آمریکا.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۳ ارائه شد را ببینید. استقلال، شاخصی متشکل از هشت مؤلفه زیر است: فرآیند انتخاب/انتصاب، نظارت قضایی بر اعمال اجرایی، نظام بررسی استیناف، جسارت/احضاریه/اجرای حکم، بودجه، شغل تضمین‌شده، مصونیت قضایی برای فعالیت‌های رسمی، احکام قضایی و نفوذ نامناسب. پاسخگویی و شفافیت، شاخصی متشکل از پنج مؤلفه زیر است: مجموعه قواعد رفتاری، فرآیند رسیدگی به شکایت از رفتار قضایی، دسترسی مردم و رسانه‌ها به دعاوی حقوقی، انتشار احکام قضایی و حفظ اسناد و سوابق مربوط به دادگاه‌ها.

برای اطمینان از اینکه این روابط به‌لحاظ آماری معنادار هستند، رگرسیون‌های ساده‌ای اجرا شد. مقدار احتمال برای رگرسیون OLS^۱، ۰/۰۸۷ و مقدار احتمال برای رگرسیون «نیرومند یا استوار»^۲ که می‌توان با وزندهی مجدد به حداقل مربعات معمولی، دوباره برای مشخص کردن احتمالات پرت قوی از آن استفاده کرد، ۰/۰۲۳ است.

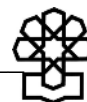
شکل ۳-۱۱

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی^۲.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۶ ارائه شد را ببینید. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد. با این حال، این متغیر، استثنایی بر قاعده فوق است. براساس آزمون‌های t (سطح ۵ درصد)، هر دو کشور مجارستان و استونی بهبودهای به‌لحاظ آماری، معناداری را نشان می‌دهند اما براساس رگرسیون‌ها (سطوح ۵ درصد و ۱۰ درصد)، وضعیت هر دو کشور به‌لحاظ آماری بدتر شده است.

۱. "OLS regression": رگرسیون "OLS" به معنای روش حداقل مربعات معمولی است. برای مدل‌های رگرسیون خطی، روش حداقل مربعات معمولی ساده‌ترین و مرسوم‌ترین روش است؛ م.

۲. "robust" regression: رگرسیون مقاوم یا استوار برای کاهش اثر مشاهداتی به‌کار می‌رود. تکنیک‌های رگرسیون استوار مکمل تکنیک‌های کمترین مربعات کلاسیک است به‌طوری که وقتی داده‌ها خطی و توزیع خطا نرمال باشد، جواب‌های آنها مشابه با رگرسیون حداقل مربعات معمولی خواهد بود؛ م.



شکل ۳-۱۲

مآخذ: همان.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۶ ارائه شد را ببینید. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

شکل ۳-۱۳

مآخذ: همان.

توصیف: از پاسخ‌دهندگان پرسیده شد: «لطفاً با فکر کردن به پرداخت‌ها/ هدایای غیررسمی کنونی که بنگاهی مثل بنگاه شما در یک سال مشخص داده، می‌توانید بگویید که چند مدت یکبار این پرداخت‌ها/ هدایا برای تحقق اهداف زیر... به محاکم قضایی پرداخت می‌شوند (هرگز، به ندرت، بعضی وقت‌ها، به دفعات، بیشتر وقت‌ها، همیشه)»... نمودار فوق، میانگین پاسخ‌ها را نشان می‌دهد. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

شکل ۳-۱۴

مآخذ: همان.

توصیف: در مورد پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا در بالا برای شکل ۲-۲ توصیفی ارائه شد. از پاسخ‌دهندگان سؤالات زیر پرسیده شد: «وضعیت چگونه است اگر میانگین درآمد سالانه قاضی یک دادگاه بدوی را با ۱. یک وکیل خصوصی و ۲. سطح دریافتی معلم دبستان مقایسه کنیم؟ اگر شاخص ۱۰۰ برای یک قاضی باشد، لطفاً دو مورد دیگر را کامل کنید.

قاضی دادگاه بدوی..... ۱۰۰

قاضی خصوصی..... -

سطح دریافتی معلم دبستان..... «-

این پاسخ‌ها، نسبت درآمدهای قضات به وکلای بخش خصوصی را مشخص کرد. ارزیابی از منصفانه بودن محاکم قضایی در توضیح زیر شکل ۳-۶ آورده شده است.

براساس توضیح بالا، تعداد مشاهدات در دسترس برای پیمایش نماگر حقوقی بانک بازسازی و توسعه اروپا متفاوت بود. این را می‌توان به دو شیوه مشخص کرد: اول، در کشورها با تنها یک مشاهده برای این متغیر (بوسنی و هرزگوین، جمهوری قرقیزستان و تاجیکستان)، کاهش اتفاق

افتاده است. دوم، برای آزمون معناداری آماری، رگرسیون وزنی با وزن دادن نسبت‌ها به تعداد مشاهداتی که میانگین آن محاسبه شده، به رگرسیون‌های OLS و نیرومند اضافه شده بودند. مقدار احتمال برای رگرسیون OLS، ۰/۰۶۸، مقدار احتمال برای رگرسیون «نیرومند یا استوار» که می‌توان با وزندهی مجدد به حداقل مربعات معمولی، دوباره برای مشخص کردن احتمالات پرت قوی از آن استفاده کرد، ۰/۰۲۶، و مقدار احتمال برای کمترین مربعات موزون،^۱ ۰/۰۱۳ است.

شکل ۳-۱۵

مآخذ: همان.

توصیف: همان توصیفی که در بالا در مورد شکل ۳-۶ ارائه شد را ببینید. آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

شکل ۳-۱۶

مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲ و انجام کسب‌وکار (۲۰۰۳).
توصیف: از پاسخ‌دهندگان به پرسش‌های پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی، سؤال زیر پرسیده شد:

«می‌توانید به ما بگویید که عوامل مختلفی که در زیر به آنها اشاره شده، چقدر برای فعالیت و رشد کسب‌وکار شما مشکل ایجاد می‌کند؟

نقض قرارداد توسط مشتریان و عرضه‌کنندگان

۱. مانعی ایجاد نمی‌کند

۲. مانع کمی ایجاد می‌کند

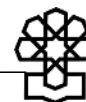
۳. مانع نه کم و نه زیاد ایجاد می‌کند

۴. مانع زیادی ایجاد می‌کند

۵. نمی‌دانم».

محور عمودی، میانگین پاسخ‌ها (پس از حذف گزینه «نمی‌دانم») را نشان می‌دهد. پایگاه داده‌های انجام کسب‌وکار، شامل خلاصه‌ای از شاخص پیچیدگی رویه‌ای برای اجرای یک قرارداد است و این شاخص، در محور افقی نشان داده شده است. نمودار از داده‌های سال ۲۰۰۳ که بیشتر با داده‌های سال ۲۰۰۲ مطابقت دارد بر روی محور عمودی استفاده می‌کند.

۱. weighted least squares: صورتی از کمترین مربعات عادی که در آن همه متغیرها در عاملی و احتمالاً تابعی از متغیرهای معادل ضرب شده‌اند؛ م.



شکل ۳-۱۷

مأخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار، ۲۰۰۲.

توصیف: گزارش‌های بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار شامل ۹ نماگری است که به جنبه‌های مختلف فرآیند اصلاحات در کشورهای در حال گذار می‌پردازند. متغیر محور افقی، میانگین ساده‌ای از این ۹ نماگر است که عبارتند از: خصوصی‌سازی در مقیاس بزرگ، خصوصی‌سازی در مقیاس کوچک، حکمرانی و تجدید ساختار سازمانی، آزادسازی قیمت‌ها، تجارت و نظام مبادلات خارجی، سیاست تقویت رقابت، اصلاحات بانکی و آزادسازی نرخ بهره، بازار اوراق بهادار و نهادهای مالی غیربانکی و زیرساخت‌ها.

در پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، از پاسخ‌دهندگان پرسیده شده بود: «از ژانویه سال ۲۰۰۰، چند پرونده در دادگاه‌های داوری مدنی یا تجاری وجود دارد که بنگاه شما یا به‌عنوان شاکی یا به‌عنوان متهم درگیر آن بوده است؟» اعداد محور عمودی، درصد پاسخ‌دهندگانی که حداقل یک بار به دادگاه رفته بودند را نشان می‌دهد.

مقدار احتمال برای رگرسیون OLS، ۰/۰۷۳، مقدار احتمال برای رگرسیون «نیرومند یا استوار» که می‌توان با وزن‌دهی مجدد به حداقل مربعات معمولی، دوباره برای مشخص کردن احتمالات پرت قوی از آن استفاده کرد، ۰/۱۰۵ است.

شکل ۳-۱۸

مأخذ: پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: در پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲ از پاسخ‌دهندگان سؤالات زیر پرسیده شده بود: «از ژانویه سال ۲۰۰۰، چند پرونده در دادگاه‌های داوری مدنی یا تجاری وجود دارد که بنگاه شما یا به‌عنوان شاکی یا به‌عنوان متهم درگیر آن بوده است؟» اعداد محور افقی، درصد پاسخ‌دهندگانی که حداقل یک بار به دادگاه رفته بودند را نشان می‌دهد. اعداد محور عمودی، درصد پاسخ‌دهندگانی که محاکم قضایی را «سریع» می‌دانستند را نشان می‌دهد. برای شرح کاملی از سؤالات این پیمایش، به توصیف مربوط به شکل ۳-۶ نگاه کنید.

مقدار احتمال برای رگرسیون OLS، ۰/۰۰۱، مقدار احتمال برای رگرسیون «نیرومند یا استوار» که می‌توان با وزن‌دهی مجدد به حداقل مربعات معمولی، دوباره برای مشخص کردن احتمالات پرت قوی از آن استفاده کرد، ۰/۰۰۱ است.

شکل ۳-۱۹

مأخذ: همان.

توصیف: اعداد محور افقی، درصد پاسخ‌دهندگانی که حداقل یک بار به دادگاه مراجعه کرده بودند را نشان می‌دهد. برای شرح کاملی از سؤالات این پیمایش، به توضیح بالا نگاه کنید. اعداد محور عمودی، درصد پاسخ‌دهندگانی که عملکرد قوه قضائیه را یک مشکل متوسط یا مشکل بزرگ برای انجام کسب‌وکار می‌دانستند (بعد از حذف گزینه «نمی‌دانم») را نشان می‌دهد. برای شرح کامل، به توضیح مربوط به شکل ۱-۱ نگاه کنید.

مقدار احتمال برای رگرسیون OLS، $0/002$ ، مقدار احتمال برای رگرسیون «نیرومند یا استوار» که می‌توان با وزندهی مجدد به حداقل مربعات معمولی، دوباره برای مشخص کردن احتمالات پرت قوی از آن استفاده کرد، $0/001$ است.

شکل ۳-۲۰

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

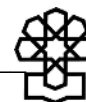
توصیف: برای شرح سؤالات پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، به توضیح مربوط به شکل ۱-۱ نگاه کنید. در سال ۱۹۹۹، موضوعات یکسان بوده و سؤال زیر پرسیده شد: «با استفاده از این مقیاس، می‌توانید به ما بگویید که این عوامل متفاوت، چقدر مشکل برای فعالیت و رشد کسب‌وکار شما ایجاد می‌کند؟» یکی از موضوعاتی که ارزیابی شده عبارت بود از «عملکرد قوه قضائیه». آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. در اغلب پرونده‌ها، رگرسیون نتایج آزمون‌های ساده t را تأیید کرد. از این‌رو، از آزمون‌های ساده t به‌عنوان مبنای توضیح زیر نمودار در مورد معناداری آماری استفاده شد.

شکل ۳-۲۱

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: برای شرح سؤالات پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، به توضیح مربوط به شکل ۱-۱ نگاه کنید. از بنگاه‌ها خواسته شده بود تا دیگر مشکلات خود را ارزیابی کنند. میله دوم، این شاخص را نشان می‌دهد. در برخی موارد، «دیگر مشکلات» دقیقاً با هم مطابقت نداشتند. بنابراین، شاخص‌هایی ساخته شدند که در نزدیک‌ترین شکل ممکن با هم مشابه باشند.

آستانه معناداری آماری، ۱۰ درصد است. با این‌حال، در مورد این نمودار، تقریباً همه تفاوت‌ها در سطح ۱ درصد معنادار بودند. به‌دلیل آنکه میله‌ها، براساس داده‌های سال ۲۰۰۲ تنظیم شده



بودند و در میان میله‌ها، نمونه فوق دارای ویژگی‌های متفاوتی نبود، تکنیک‌های رگرسیونی که برای ارزیابی تغییرات در طول زمان از آنها استفاده شد، در این مورد مفید نبودند.

شکل ۳-۲۲

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۱، پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: همان‌طور که در متن توضیح داده شد، برای هر سال، نماگر قوه قضائیه به‌عنوان مشکلی برای انجام کسب‌وکار (که در بالا در مورد شکل ۳-۱۹ توصیف شده) با نماگرهای منصفانه بودن و درستکاری، سریع بودن، ارزان بودن، و توانایی برای اجرای احکام (که در بالا در مورد شکل‌های ۳-۶، ۳-۹، ۳-۱۱، ۳-۱۲، و ۳-۱۵ توصیف شده) رگرسیون شده بود. ضرایب رگرسیون رسم شده‌اند.

بجز نماگر ارزان بودن در سال ۲۰۰۲، همه ضرایب در تک‌تک رگرسیون کشورها به شکل قابل توجهی متفاوت از صفر بودند. برای آزمون اینکه آیا در سال‌های مختلف، ضرایب یکسان هستند یا خیر، داده‌ها دو سال دو سال با هم جمع شدند. رگرسیون این امکان را فراهم کرد تا هر کدام از این عوامل، شیب متفاوت و آثار ثابتی برای هر کشور در داده‌های سالیانه داشته باشد. تخمین‌های ضریب که دقیقاً با آنچه در شکل ۳-۲۲ نشان داده شده مطابقت دارد، رگرسیون‌های مجزایی را برای سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ ایجاد کرد، اما رگرسیون‌های فوق به‌طور مستقیم امکان آزمون اینکه آیا تفاوت‌های قابل توجهی میان سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ وجود دارد را فراهم می‌کنند. تفاوت‌های قابل توجهی میان سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ از نظر سرعت (سطح ۱ درصد)، ارزان بودن (سطح ۵ درصد) وجود دارد اما تفاوت‌های قابل توجهی از نظر منصفانه بودن/ درستکاری یا توانایی اجرای احکام وجود ندارد.

شکل ۳-۲۳

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار، نماگرهای توسعه جهانی.

توصیف: محور افقی، لگاریتم سرانه تولید ناخالص داخلی را نشان می‌دهد. محور عمودی، میانگین درصد بنگاه‌هایی که به دادگاه رفته بودند (توضیحات مربوط به شکل ۳-۱۸ را ببینید) و میانگین بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار (توضیحات مربوط به شکل ۳-۱۷ را ببینید) را نشان می‌دهد.

شکل ۳-۲۴

مآخذ: همان.

توصیف: همان توصیف بالا در مورد شکل ۳-۲۳، در اینجا نیز وجود دارد. میله‌ها، میانگین ارزیابی از قوه قضائیه به عنوان مشکلی برای کسب‌وکار (همان‌طور که در توضیحات مربوط به شکل ۳-۲۰ شرح داده شد) در میان کشورهای موجود در هر سلول را نشان می‌دهد.

شکل الف ۱-۱

مآخذ: پیمایش نظرات مدیران اجرایی.

توصیف: در بالا در مورد شکل ۳-۴، پیمایش نظرات مدیران اجرایی شرح داده شد. از پاسخ‌دهندگان خواسته شد تا در واکنش به گزاره زیر، نمره بدهند: «قوه قضائیه در کشور شما، مستقل از نفوذهای سیاسی اعضای دولت، شهروندان یا بنگاه‌هاست (۱). اشتباه است، قوه قضائیه به شدت تحت نفوذ است، ۷. درست است، قوه قضائیه کاملاً مستقل است.» نمودار، میانگین پاسخ‌ها را نشان می‌دهد. کشورهایایی که در نمودار آورده شده‌اند آلهایی هستند که داده‌هایشان در دسترس بود: کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (روسیه و اوکراین)، هشت عضو جدید اتحادیه اروپا (جمهوری چک، استونی، مجارستان، لتونی، لیتوانی، لهستان، جمهوری اسلواکی، و اسلوانی)، اروپای مرکزی و شرقی (بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، رومانی و صربستان و مونته‌نگرو)، و ترکیه.

شکل الف ۲-۱

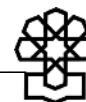
مآخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: توصیفی که در مورد سؤال شکل ۳-۶ شد را ببینید. گروه‌بندی کشورها عبارتند از: کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، گرجستان، قزاقستان، جمهوری قرقیزستان، مولداوی، روسیه، تاجیکستان، اوکراین و ازبکستان)، هشت عضو جدید اتحادیه اروپا (جمهوری چک، استونی، مجارستان، لتونی، لیتوانی، لهستان، جمهوری اسلواکی و اسلوانی)، اروپای مرکزی و شرقی (آلبانی، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، مقدونیه (جمهوری یوگسلاوی سابق)، رومانی و صربستان و مونته‌نگرو) و ترکیه.

شکل‌های الف ۳-۱ و الف ۴-۱

مآخذ: انجام کسب‌وکار (۲۰۰۳).

توصیف: در بالا در مورد شکل‌های ۳-۷ و ۳-۸، پایگاه داده‌های گزارش انجام کسب‌وکار شرح داده شده است. هزینه و زمان برای اجرای یک قرارداد، در میان معیارهای اندازه‌گیری پایگاه



داده‌های انجام کسب‌وکار قرار دارد. بجز داده‌های دو کشور استونی و تاجیکستان، شرح گروه‌بندی کشورها همان شرحی است که در بالا در مورد شکل الف ۱-۲ داده شد.

شکل الف ۱-۵

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲.

توصیف: توصیفی که در مورد سؤال شکل ۳-۱۵ شد را ببینید. در بالا در مورد شکل الف ۱-۲، گروه‌بندی کشورها شرح داده شد.

شکل الف ۱-۶

مأخذ: همان.

توصیف: از پاسخ‌دهندگان به پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی پرسیده شد: «شما تا چه اندازه‌ای موافق این گزاره هستید؟ مطمئنم که نظام قضایی از قرارداد و حقوق مالکیت من در اختلافات تجاری حمایت خواهد کرد. ۱. هرگز، ۲. به ندرت، ۳. برخی مواقع، ۴. به دفعات، ۵. غالباً، ۶. همیشه». نمودار، درصد بنگاه‌هایی که گزینه‌های ۴، ۵، یا ۶ را انتخاب کرده‌اند نشان می‌دهد. در بالا در مورد شکل الف ۱-۲، گروه‌بندی کشورها شرح داده شد.

فصل ۳، توضیحات پایان فصل، شماره ۱۳

همان‌طور که در پاورقی اشاره شد، در یک مدل سه معادله‌ای، رابطه پیچیده میان برداشت بنگاه‌ها از کیفیت محاکم قضایی، استفاده آنها از محاکم قضایی و تأثیر اصلاحات بازاری مورد بررسی قرار می‌گیرد: ۱. استفاده بنگاه‌ها از محاکم قضایی، به دو چیز بستگی دارد: ارزیابی آنها از اینکه محاکم قضایی چه مشکلی برای آنها ایجاد می‌کنند و تقاضای بنگاه‌ها از محاکم قضایی که با میانگین گرفتن از نماگر گذار بانک بازاری و توسعه اروپا و یک نماگر وابسته به نظر بنگاه‌ها در مورد اینکه نقض قراردادهای چه مشکلاتی برای آنها ایجاد می‌کند اندازه‌گیری می‌شود. ۲. با فشار کلی که بر محاکم قضایی وارد می‌شود، ارزیابی بنگاه‌ها از اینکه محاکم قضایی چه مشکلی برای بنگاه‌ها ایجاد می‌کنند چیست و ارزیابی آنها از کیفیت محاکم قضایی چگونه است (سریع، منصف و درستکار و غیره). ۳. سرعت محاکم قضایی، به فشار تعداد استفاده‌کنندگان از محاکم قضایی و به فشار ظرفیت کلی کشور برای حمایت از محاکم قضایی که شاخص آن سرانه تولید ناخالص داخلی است بستگی دارد. این نظام از طریق سه مرحله حداقل مربعات تخمین زده می‌شود و جزئیات نتایج آن، در جدول الف ۳-۱ نشان داده شده است. این روش‌شناسی، از پیتر مورل^۱ (۲۰۰۱) گرفته شده است.

1. Peter Murrell

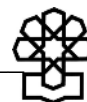
جدول الف ۳-۱. تخمین رابطه بین استفاده از محاکم قضایی، سرعت محاکم قضایی و برداشت از کیفیت محاکم قضایی

متغیر (متغیرهای درونی، برجسته شده‌اند)	ضریب (مقدار احتمال)
میانگین ارزیابی از اینکه آیا محاکم قضایی «سریع» هستند یا خیر =	
۱ درصدی از بنگاه‌ها که از محاکم قضایی استفاده می‌کنند	۴/۱۲*** (۰/۰۰)
۲ سرانه تولید ناخالص داخلی	۱/۳۵ (۰/۱۸)
درصدی از بنگاه‌ها که از محاکم قضایی استفاده می‌کنند =	
۳ میانگین ارزیابی از «نقض قراردادها» به عنوان یک مشکل	۲/۰۸** (۰/۰۴)
۴ میانگین ارزیابی از «عملکرد قوه قضائیه» به عنوان یک مشکل	۰/۳۲ (۰/۷۵)
۵ میانگین شاخص گذار بانک بازسازی و توسعه اروپا	۲/۳۸** (۰/۰۲)
میانگین ارزیابی از «عملکرد قوه قضائیه» به عنوان یک مشکل =	
۶ درصد بنگاه‌هایی که از محاکم قضایی استفاده می‌کنند	۱/۸۱* (۰/۰۷)
۷ میانگین ارزیابی از اینکه آیا محاکم قضایی «سریع» هستند یا خیر	۳/۲۶*** (۰/۰۰)
۸ میانگین ارزیابی از اینکه آیا محاکم قضایی «منصف و درستکار» هستند یا خیر	۰/۶۰ (۰/۵۵)
۹ میانگین ارزیابی از اینکه آیا محاکم قضایی «ارزان» هستند یا خیر	۱/۵۹ (۰/۱۱)
۱۰ میانگین ارزیابی از اینکه آیا محاکم قضایی «توانا برای اجرای احکام» هستند یا خیر	۰/۳۳ (۰/۷۴)

مأخذ: پیمایش محیط کسب‌وکار و عملکرد تشکیلات اقتصادی ۲، نماگرهای توسعه جهانی، گزارش بانک بازسازی و توسعه اروپا در مورد گذار.

توضیح: سطوح معناداری: ***=۱٪، **=۵٪، *=۱۰٪. تخمین‌ها از طریق روش سه‌مرحله‌ای حداقل مربعات انجام شد. مقدار احتمال‌ها در پرانتز هستند. همه داده‌ها مربوط به سال ۲۰۰۲ هستند. تمام معادلاتی که ثابت هستند در این گزارش آورده نشدند. ارزیابی از محاکم قضایی و کیفیتشان، صرفاً براساس برداشتی است که استفاده‌کنندگان از محاکم قضایی داشتند.

عموماً نتایج تخمین فوق، روابط دومتغیره‌ای که در متن شرح داده شد را تأیید می‌کند. کشورهایایی که در آنها، بنگاه‌ها نگاه مثبت‌تری، برای مثال در مورد «سریع بودن»، دارند، به طرف برداشت‌های بهتر از محاکم قضایی به‌عنوان مشکلی برای انجام کسب‌وکار حرکت می‌کنند (یعنی در میان آنها نظام قضایی کمتر به‌عنوان مشکل، مطرح است). کشورهایایی که در آنها فشار بیشتری به محاکم قضایی وارد می‌شود، برای مثال میزان بالای از «نقض قراردادها به‌عنوان یک مشکل» دارند



و پیشرفت بیشتری در مسیر گذار داشته‌اند، همان‌طور که میانگین نماگر بانک باسازی و توسعه اروپا آن را اندازه‌گیری می‌کند، محاکم قضایی تمایل دارند تا خودشان را مفیدتر و اثربخش‌تر کنند. در نهایت، همان‌طور که برداشت بنگاه‌ها از سرعت محاکم قضایی نشان می‌دهد، کشورهایی که در آنها، بنگاه‌ها استفاده بیشتری از محاکم قضایی می‌کنند نیز محاکم قضایی‌شان مستعد کندتر شدن هستند.

برخی جنبه‌های این رابطه به‌ویژه رابطه میان استفاده از محاکم قضایی و ارزیابی از سرعت آنها (خط ۱)، تأثیر نقض قراردادها (۳) و تأثیر فرآیند گذار (۵)، به نسبت صورت‌های جایگزینشان معیارهای به‌شدت قوی محسوب می‌شوند. تأثیر متغیر «قوه قضائیه به‌عنوان یک مشکل» بر استفاده از محاکم قضایی (۴) که به شکل قابل توجهی اثر مثبتی بر برخی ویژگی‌ها و مشخصات دارد، خیلی کمتر ثابت است.

فصل ۴، توضیحات پایان فصل، شماره ۲

این تحلیل، شامل رگرسیون هر چهار بُعد نماگر محاکم قضایی به‌عنوان مشکل به‌علاوه مشخصات بنگاه (برای بنگاه‌هایی که فقط به دادگاه مراجعه کرده بودند) است. برای هر کشوری که در مورد آنها، مشاهدات به اندازه کافی بوده، مقدار احتمال برای آزمون محدودیت مشترک ثبت شده بود؛ محدودیت مشترک همه چهار بُعد محاکم قضایی، صفر است. این مقدار احتمال، نماگر معکوسی است که از طریق واریانس یا اختلاف در ارزیابی‌ها از محاکم قضایی، شیوه ارزیابی درست از مشکلات را آزمون می‌کند. رگرسیون فاصله از مبدأ به مقدار احتمال، ضریبی را نشان می‌دهد که در سطح ۵ درصد، قابل توجه است. پس از حذف کشورها با رتبه کمتر از ۳۰ در زمینه آزادی (۴۱ مشاهده)، سطح اهمیت به کمتر از ۱ درصد کاهش یافت. یک تفسیر از این الگو این است که زمانی که بنگاه‌ها در کشورهای نزدیک به مبدأ در گونه‌شناسی، محاکم قضایی را مشکل می‌دانند، به‌نظر می‌رسد که آنها به‌جای آنکه هر کدام از چهار بُعد مورد آزمون ما را انعکاس دهند، نارضایتی یا بی‌اعتمادی عمومی را گزارش می‌کنند. در مقابل، بنگاه‌ها در کشورهایی که از مبدأ دورتر هستند تمایل دارند تا ابعاد خاصی از این تجربیات را گزارش دهند. برای مثال، بسیار محتمل است که کشورهای اروپای مرکزی و شرقی، بهترین نمونه‌ها و بهترین توضیح برای روشن کردن این مورد باشند که منظور بنگاه‌ها زمانی که محاکم قضایی را مشکلی برای خود می‌دانند چیست.

یک قیاس مفید، ارتباطاتی را برای سیاستگذاری نشان می‌دهد که مرز احتمالات تولید استاندارد در اختیار ما گذاشته است. اگر تولید استاندارد دور از این مرز باشد، آنگاه واقعاً موضوعی برای تناسب برقرار کردن وجود ندارد؛ بنابراین هدف، نزدیک‌تر شدن به آن مرز است. دیگر سویه

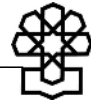
افراطی در مرز احتمالات تولید مربوط به این گزینه است که همیشه می‌توان تناسب برقرار کرد. قیاس گونه‌شناسی شکل ۳-۲۳، سراسر است و ساده است. در کشورهای با تقاضای کم یا ظرفیت کم برای خدمات قضایی، می‌توان سود اندکی از یک استراتژی پیشرفته و متنوع به دست آورد. پس هدف اولیه، ایجاد محاکم قضایی مناسب است. در مقابل، کشورهای عضو اتحادیه اروپا که در سلول بالا سمت راست قرار دارند، توانسته‌اند با پی بردن به ضعف‌های خاص محاکم قضایی‌شان، منتفع شوند.



منابع و مأخذ

1. ABA-CEELI (American Bar Association-Central European and Eurasian Law Initiative). The Judicial Reform Index. <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/home.html> (accessed 15 April, 2005).
2. Baltic News Service. "Latvian Government Still To Pass 14 Laws, 137 Regulations Before EU Accession in May." , 2004, April 13.
3. Bardhan, Pranab. The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach. Paris: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Development Centre, 1997.
4. Beck, Thorsten, and Ross Levine. "Legal Institutions and Financial Development." NBER (National Bureau for Economic Research) Working Paper 10126, 2003.
5. Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" Stanford Law Review 52, 2000.
6. Broadman, Harry, James Anderson, Constantijn A. Claessens, Randi Ryterman, Stefka Slavova, Maria Vagliasindi, and Gallina Vincelette. Building Market Institutions in Southeast Europe. Washington, DC: World Bank, 2004.
7. Cakmak, Mesut. "The Legal System." Financial Times World Report, Turkey. London: Financial Times. Carothers, Thomas. 1996. Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania, 97-9. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
8. ———. Aiding Democracy Abroad—The Learning Curve. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
9. Center of Ethnosociological Studies. "Social Awareness of the Judicial Reforms—Survey Analysis." Yerevan. Council of Europe. <http://www.coe.int/cepej> (accessed, 15 April, 2005), 2000.
10. de Lisle, Jacques. "Lex Americana?: United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond" University of Pennsylvania Journal of International Economic Law 20, 1999.
11. Dietrich, Mark. Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union—Voices from Five Countries. Washington, DC: World Bank, 2000.
12. EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). "Foreign Direct Investment (FDI) and Domestic Bank Credit to the Private Sector Are Highest in Countries with Effective Insolvency Laws." Law in Transition. Spring: 43. EBRD: London, 2000.
13. ———. 1997-2001. Legal Indicator Survey. <http://www.ebrd.com/country/sector/law/about/assess/main.htm> (accessed 15 April, 2005).
14. EBRD and World Bank. 1999. Business Environment and Enterprise Performance Survey 1. <http://www.worldbank.org/eca/governance/> (accessed 15 April, 2005).
15. ———. Business Environment and Enterprise Performance Survey 2. <http://www.worldbank.org/eca/governance/> (accessed 15 April, 2005). European Commission. 2003, 2004. Regular Reports from the Commission on Progress Towards Accession. EU (European Union): Brussels. 2002.
16. ———. 1999, 2000, and 2003. Regular Reports from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession. EU: Brussels. European Court of Human Rights. <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm> (accessed 15 April, 2005).
17. "Executive Opinion Summary 2003/4." 2003. In World Economic Forum. GfK (Growth from Knowledge). <http://www.gfk.cz> (accessed 15 April, 2005).
18. Gray, Cheryl, and Herbert Baer. "Debt as a Control Device in Transitional Economies; Lessons from Hungary and Poland." In Corporate Governance in Central Europe and Russia, ed. R. Frydman, C. Gray, and A. Rapaczynski. Washington, DC: World Bank and CEU Press, 1996.

19. Gray, Cheryl, Joel Hellman, and Randi Ryterman. 2004. *Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*. Washington, DC: World Bank.
20. Gray, Cheryl, Peter Ianachkov, Rebecca Hanson, Michael Heller, Daniel Ostas, and Franjo Stiblar. "Evolving Legal Frameworks for Private Sector Development in Central and Eastern Europe." World Bank Discussion Paper 209, World Bank, Washington, DC, 1993.
21. Inalcik, Halil, trans., and J.C. Hurewitz, ed. 1975. *The Middle East and North Africa in World Politics: A Documentary Record*. New Haven: Yale University Press.
22. Kritzer, Herbert M., and John Voelker. "Familiarity Breeds Respect: How Wisconsin Citizens View their Courts," *Judicature* 82, 1998.
23. La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Salines, Andrei Schleifer, and Robert W. Vishny. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance* 52, 1997.
24. Murell, Peter. "Evolution in Economics and in the Economic Reforms of the Centrally Planned Economies." In *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, ed. Christopher Clague and Gordon Raiser, 35-53. Cambridge, MA: Blackwell, 1992.
25. ———. 2001. "Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform." <http://ssrn.com/abstract=280428> (accessed 15 April, 2005).
26. ———, ed. *Assessing the Value of Law in Transition Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press. North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. The Political Economy of Institutions and Decisions Series. New York and Melbourne: Cambridge University Press, 2001.
27. Örucü, Esin. "The Impact of European Law on the Ottoman Empire and Turkey." In *European Expansion and Law*, ed. W. J. Mommsen and J. A. de Moor. Oxford: Berg Publishers, 1992.
28. ———. "Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition." First published as No. 59 in *Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking*. Deventer: Kluwer, 1999.
29. Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer. *Law and Finance in Transition Economies*, *Economics of Transition* 8 (2). London: EBRD, 2000.
30. Ramasastry, Anita. "What Local Lawyers Think: A Retrospective on the EBRD's Legal Indicator Surveys." *Law in Transition Autumn 2000*, 14-30, 2002.
31. Rose, Richard. "A Decade of New Russia Barometer Surveys." *Studies in Public Policy* Number 360. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde. <http://www.cspp.strath.ac.uk/> (accessed April 15, 2005) 2002.
32. Rose, Richard, and Christian Haerpfer. "New Democracies Barometer III: Learning from What Is Happening." *Studies in Public Policy* Number 230. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde. <http://www.cspp.strath.ac.uk/> (accessed April 15, 2005) 1994.
33. ———. "New Democracies Barometer IV: A 10-Nation Survey." *Studies in Public Policy* Number 262. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde. <http://www.cspp.strath.ac.uk/> (accessed April 15, 2005) 1996.
34. ———. "New Democracies Barometer V: A 12-Nation Survey." *Studies in Public Policy* Number 306. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde. <http://www.cspp.strath.ac.uk/> (accessed April 15, 2005) 1998.
35. Schwartz, Herman. "Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts." In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, chap. 12. Lynne Rienner: Boulder and London, 1999.
36. Toharia, José Juan. 1994. "La Administración de Justicia." In *Quinto Informe Sociológico sobre La Situación Social en España*, ed. Miguel Juarez, et al. Madrid:

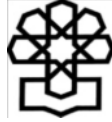


Fundación FOESSA.

37. Turkish Industrialists' and Businessmen's Association. "Quality in the Judicial System." Istanbul, 1999.
38. Williamson, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Macmillan, 1985.
39. World Bank. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Washington, DC: World Bank, 1996.
40. ———. "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia." Operations and Evaluation Department, Photocopy, World Bank, Washington, DC, 2002a.
41. ———. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, DC: World Bank. <http://econbeta.worldbank.org/wbsite/external/extdec/extresearch/extwdrs/extwdr2002/0,,menupk:477750~pagepk:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477734,00.html> (accessed April 25, 2005) 2002b.
42. ———. *Doing Business in 2004—Understanding Regulation*. Washington, DC: World Bank, International Finance Corporation, and Oxford University Press. [http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ Main/DoingBusiness2004.aspx](http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/Main/DoingBusiness2004.aspx) (accessed 15 April, 2005) 2003.
43. ———. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: World Bank, 2004a.
44. ———. *Doing Business in 2005—Removing Obstacles to Growth*. Washington, DC: World Bank, International Finance Corporation, and Oxford University Press, 2004b.
45. World Economic Forum. 1998, 1999, 2000, 2001, 2002/3. *Global Competitiveness Reports*. <http://www.weforum.org/> (accessed 15 April, 2005).
46. World Values Study Group. *World Values Survey, 1981–4 and 1990–3* (computer file). 2nd ICPSR version. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research (producer). Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research (distributor). <http://wvs.isr.umich.edu/index.shtml> (accessed April 15, 2005) 1999.

INTERNATIONAL AGREEMENTS

47. COE (Council of Europe) Recommendation No. R(84)5 on the Principles of Civil Procedure Designed to Improve the Functioning of Justice (adopted by the Committee of Ministers on February 28, 1984).
48. COE Recommendation No. R(94)12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges (adopted by the Committee of Ministers on 11 September, 1995).
49. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, November 4, 1950. International Covenant on Civil and Political Rights (adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 11 December, 1966).
50. Luxembourg European Council, Presidency Conclusions, Doc/97/24. December 13, 1997. U.N. (United Nations) Basic Principles on the Independence of the Judiciary, (endorsed by General Assembly resolution 40/32 of 29 November 1985).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره ۵ مسلسل: ۱۳۵۰۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظام‌های قضایی در کشورهای در حال گذار؛ ارزیابی گذشته، نگاهی به آینده

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

ترجمه: سعید عطار

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

منتقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: مریم احمدیان

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام قضایی
۲. محیط کسب‌وکار
۳. ارزیابی
۴. اصلاحات قضایی
۵. بانک جهانی
۶. بنگاه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱۴