

### مقدمه

اگرچه «آگهی‌های» دولتی در هیچ‌یک از قوانین و مقررات جاری کشور تعریف نگردیده و حدود آن مشخص نشده است، اما با عنایت به «قانون ممنوعیت وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از چاپ و انتشار نشریات غیرضرور» مصوب (۱۳۶۵)، آگهی‌هایی که به سفارش دستگاه‌های اجرایی زیر نظر قوه مجریه در ارتباط با وظایفشان منتشر می‌شود «آگهی دولتی» به‌شمار می‌روند. با تفسیر موسع می‌توان تمامی آگهی‌هایی که به سفارش کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در اجرای تکالیف مقرر در قوانین و مقررات جاری کشور، برای اطلاع عموم از موضوعی منتشر می‌گردد را نیز «آگهی دولتی» محسوب نمود. بنابراین ضمن تأکید بر ضرورت تعریف حدود «آگهی دولتی» و به‌ویژه تعیین تکلیف در مورد واژه دولت به معنای خاص (یعنی قوه مجریه) یا معنای عام (به معنی مجموعه نظام)، «آگهی دولتی» را می‌توان به ترتیب ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. آگهی‌هایی که دستگاه‌های اجرایی زیر نظر قوه مجریه وفق قوانین و مقررات جاری کشور برای آگاهی عموم از مطلبی مکلف به انتشار آنها در جراید کثیرالانتشار هستند، از قبیل آگهی‌های مناقصه و مزایده و تملک اراضی و مانند آنها.

۲. آگهی‌هایی که واحدهای مختلف قوه قضائیه وفق قوانین و مقررات جاری کشور در اجرای وظایف قضایی خود مکلف به انتشار آنها در جراید کثیرالانتشار هستند، از قبیل ابلاغیه‌ها به اشخاص مجهول‌المکان، آگهی‌های حصر وراثت و مانند آنها.

۳. آگهی‌هایی که اشخاص حقیقی و حقوقی وفق تکالیف مقرر در قوانین و مقررات جاری کشور یا مقررات داخلی خود برای آگاهی عموم از مطلبی مکلف به انتشار آنها در جراید کثیرالانتشار و ارائه آگهی مزبور به دستگاه‌های اجرایی هستند، از قبیل آگهی‌های دعوت مجامع عمومی، فقدان اسناد و مدارک و مانند آنها.

۴. سایر آگهی‌ها و تبلیغاتی که به اقتضای وظایف دستگاه‌های اجرایی به سفارش آنها منتشر می‌گردد، از قبیل فراخوان مقالات، اطلاع‌رسانی یا تبلیغ ارائه خدمات یا برگزاری همایش یا جشنواره‌ها و مانند آنها.

### بررسی تبصره «۲» ماده (۱۸) ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۹

اگرچه مطابق اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد، لکن مطابق بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در

اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

بند «۹» - رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

جذب آگهی در نظام‌های مطبوعاتی سازوکار خود را دارد. مطبوعاتی موفق به جذب آگهی بیشتر می‌شوند که قدرت جاذبه بیشتر برای مخاطبان داشته باشند. محتوای بهتر و مردمی‌تر تولید کنند و در نهایت استقبال بیشتری از سوی جامعه از آنها شود.

انتشار آگهی‌ها و اطلاعیه‌های سازمان‌ها در چنین مطبوعاتی، ضریب تأثیر پیام آگهی را نیز بالا می‌برد، اما الزام و اجبار به آگهی دادن به یک روزنامه خاص، موجب به هم خوردن قاعده بازی اقتصاد رسانه یعنی سازوکار مخاطب‌مداری شده و بی‌توجهی عمیق به حقوق مخاطب را به دنبال خواهد داشت.

ممکن است این تصمیم به منزله یک تصمیم داخلی دولت تلقی شده و آن را در چارچوب تدابیر دستگاه اجرایی کشور ارزیابی کنند، اما به دلیل مرتبط بودن این تصمیم با درآمد رسانه‌های دیگر اعم از دولتی و غیردولتی در سرنوشت رسانه‌ها تأثیر منفی خواهد داشت. این اقدام همانطور که گفته شد مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی و نیز روح قانون اساسی از جمله اصل بیستم قانون اساسی این قانون می‌باشد.<sup>۱</sup>

همچنین مطابق ماده (۴) قانون مطبوعات نیز هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای درصدد فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند. روح کلی این ماده مغایر این قبیل اقدامات است.

## بررسی طرح قانونی نحوه توزیع عادلانه آگهی‌های دولتی بین روزنامه‌ها

### نقد و بررسی ماده (۱) طرح

- با وجود ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، استناد به ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم که موقت می‌باشد و به‌زودی منقضی خواهد شد فاقد وجاهت است.

- در موضوع تمرکز و توزیع آگهی دولتی توسط دولت چند نکته حائز اهمیت است:

اولاً این نحو توزیع و نشر آگهی دولتی که اکنون در کشور ما رایج است از زمان قانون مطبوعات سال ۱۲۸۶ است که رسانه‌ها محدود و دسترسی الکترونیکی ناممکن بوده است، حجم مطبوعه کم بوده و مبنای درج آگهی در روزنامه کثیرالانتشار اقتضائات خاص آن دوران بوده که با انتشار یک آگهی در آنها همه افراد مطلع می‌شدند، اما اکنون بهترین گزینه راه‌اندازی یک سامانه ملی اطلاع‌رسانی است که در کنار آن مؤسسه‌های اطلاع‌رسانی تخصصی به‌طور منظومه‌ای شکل گیرد و از طریق سامانه‌های پیام کوتاه، پست الکترونیکی و امثال آن حمایت گردد و زیر نظر وزارت ارشاد باشد.

ثانیاً در مورد میزان دخالت دولت چند راه پیش رو است:

- دولت هیچ دخالتی نکند و صرفاً ناظر باشد.

---

۱. اصل بیستم قانون اساسی همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

- دولت ضوابط و مصادیق روزنامه کثیرالانتشار را تعیین کند.

- دولت طبق محتوای طرح پیشنهادی، تعرفه تعیین کند و میزان سهمیه و نحوه توزیع آگهی‌ها را مشخص کند.

- دولت مطابق ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۹ به یک یا چند روزنامه انحصار بدهد (که این رویه به هیچ وجه

مناسب به نظر نمی‌رسد).

درخصوص تبصره ماده (۱) همان‌طور که گفته شد آگهی دولتی شامل آگهی اشخاص حقیقی و حقوقی

غیردولتی که ملزم به چاپ و پرداخت مبلغ آگهی در مطبوعات می‌باشند نیز می‌شود.

لکن ذیل تبصره ماده (۱) با عبارت «در صورتی مجاز است که دستگاه دولتی و نهاد عمومی غیردولتی سفارش

آن را داده باشد»، عملاً آگهی دولتی اشخاص غیردولتی را نادیده انگاشته است و حکمی تعیین نکرده است.

از طرفی در صورتی که اشخاص غیردولتی بخواهند در یک نشریه تخصصی آگهی دولتی را منتشر کنند عملاً

به دلیل سکوت تبصره درباره آنها از این امتیاز محروم خواهند بود.

### نقد و بررسی مواد (۲) و (۳) طرح

اگرچه مطابق نکات مندرج در بررسی ماده (۱) نظر کارشناسی در خصوص این نحوه تمرکز و توزیع آگهی دولتی و

مداخله دولت در این موضوع بیان شد و نیز صرف‌نظر از اینکه مواد (۲) و (۳) طرح جنبه دست‌ورالعمل و آیین‌نامه‌ای

دارد و نه جنبه قانونی، لکن در بررسی مواد (۲) و (۳) باید اضافه کرد مواد (۲) و (۳) این طرح متناقضند؛ زیرا مطابق

ماده (۲) به نحوی باید عمل شود که ارزش مالی مجموع آگهی‌های دولتی اختصاص داده شده به هر روزنامه در

مدت سه ماه به سایر روزنامه‌ها برابر باشد. لکن ماده (۳) مبنایی که در ماده (۲) گذارده شده را نقض می‌کند و به

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اجازه می‌دهد تا میزان ۱۰۰ درصد ارزش مالی مجموع آگهی‌های دولتی اختصاص

داده شده به هر روزنامه را افزایش دهد. در این صورت وجود ماده (۲) بی‌معنا و فاقد توجیه خواهد بود.

ازسوی دیگر مبنای محاسبه تیراژ روزنامه‌ها، میزان اعلام وصولی‌های آنها در واحدهای زیربط وزارت فرهنگ

و ارشاد اسلامی است که ممکن است واقعی نباشد و امکان سوءاستفاده در آن زیاد است. درحالی که شمارگان

واقعی تنها یکی از معیارهای تعیین‌کننده رده یا ردیف هر نشریه است.<sup>۱</sup>

تبصره ماده (۲) طرح به‌لحاظ اینکه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف گردیده گزارش عملکرد ماده (۲) را هر

سه ماه یک‌بار تهیه و به اطلاع کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی برساند، بلاشکال به نظر می‌رسد و مورد مشابه

آن نیز قبلاً در تبصره «ع» قانون «ممنوعیت وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از چاپ و انتشار نشریات

غیرضروری» وجود داشته و مطابق آن وزارت ارشاد اسلامی موظف شده نسبت به عملکرد وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها،

نهادهای مذکور در این قانون نظارت کامل داشته با مشاهده تخلف جهت تعقیب قانونی مورد یا موارد را به مراجع صالحه

قضایی احاله داده و نتیجه را از طریق کمیسیون ارشاد اسلامی مجلس به اطلاع نمایندگان مجلس برساند.

۱. برخی معیارهای تعیین‌کننده رده یا ردیف هر نشریه عبارتند از: نوع یا کیفیت کاغذ، تنوع رنگ، کیفیت چاپ، شمارگان واقعی، گستره توزیع، سرعت توزیع در استان‌ها، بررسی کیفیت مقالات و تحلیل‌های روزنامه، رعایت انصاف در برخورد با مسائل و افراد، انطباق جهت‌گیری‌های نشریه با اسلام و عدالت، درصد رعایت قوانین حوزه مطبوعات از جمله نسبت چاپ آگهی با مطالب منتشره نشریه، همخوانی روش و یا تخصص مندرج در نشریه با مطالب چاپ شده.

## نقد و بررسی ماده (۴)

از آنجا که تعیین تعرفه به جهات مختلف اقتصادی قابل تغییر است و موضوعی است که عرضه و تقاضا حدود آن را تعیین می‌کند. تصویب آن توسط هیئت وزیران موضوعیت ندارد.

### جمع‌بندی

به نظر می‌رسد همانگونه که ایجاد انحصار برای یک یا چند روزنامه در اخذ و انتشار آگهی‌های دولتی مغایر حقوق اولیه مطبوعات، مخاطبان، صاحبان آگهی و خلاف عدالت و روح قانون اساسی است، عدم ایجاد نظم و قانون و تعیین نکردن ضوابط مشخص لازم‌الاجرا نیز می‌تواند زمینه سوءاستفاده و فساد مالی را فراهم کند و یا به تبعیض ناروا بیانجامد، لذا تعیین ضوابط در زمینه تعریف روزنامه‌های کثیرالانتشار، تعیین تعرفه و نحوه توزیع آگهی با سازوکار مناسب و در نهایت ایجاد سامانه ملی اطلاع‌رسانی از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که در موضوعات آگهی‌های دولتی بتواند اطلاع‌رسانی لازم را انجام دهد، مطلوب به نظر می‌رسد.

**در مجموع ضمن تأکید بر اهمیت موضوع با ملاحظه ایرادات شکلی و ماهوی، این طرح برای تحقق هدف مورد نظر مناسب نخواهد بود.**

### راهکار پیشنهادی

براساس بند «۵» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲، اجرای قوانین مربوط به مطبوعات و نشریات و تعیین ضوابط و مقررات مربوطه و تمرکز، توزیع و نشر انواع آگهی‌های دولتی و اجرای آن در داخل و خارج کشور از وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دانسته شده است.

از آنجا که این دست اقدامات نشر جزء مهمی از فعالیت اقتصادی مطبوعات محسوب می‌شود که براساس آن مطبوعه مانند یک بنگاه اقتصادی عمل می‌کند، نظام عرضه و تقاضا، روند درج آگهی را تنظیم خواهد کرد. لذا مداخله دولت در این امر خواه به نحوی که در «طرح قانونی نحوه توزیع عادلانه آگهی‌های دولتی بین روزنامه‌ها» آمده و خواه به شیوه تبصره «۲» ماده (۱۸) ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۹ که انتشار آگهی دولتی را منحصر در روزنامه ایران دانسته، غیرموجه است و پیشنهاد اصلاحی آن است که بند «۵» ماده (۲) قانون مذکور به این نحو اصلاح گردد:

- اجرای قوانین مربوط به مطبوعات و نشریات و تعیین ضوابط و مصادیق مطبوعات کثیرالانتشار جهت نشر آگهی‌های دولتی.

**تبصره - اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند نشریه کثیرالانتشاری را که قصد انتشار آگهی خود را در آن دارند از میان نشریاتی که وفق مصادیق یا ضوابط این ماده تعیین می‌شوند، انتخاب نمایند.**