

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: بابک نگاهداری

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سیدمحمد خوئی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

محمدسعید جیل‌عاملی (استاد دانشکده مهندسی صنایع دانشگاه علم و صنعت ایران)

علی جهان (دانشیار مهندسی صنایع دانشگاه آزاد اسلامی سمنان)

پرویز داودی (استاد دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی)

علیرضا رهایی (استاد دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه صنعتی امیرکبیر)

حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمدجواد شریف‌زاده (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام‌صادق (ع))

احمدحسین شریفی (استاد گروه فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام‌خمينی (ره))

محمدحسن صادقی‌مقدم (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

علی طیب‌نیا (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

علی غلامی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام‌صادق (ع))

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمد صادق نصرالهی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام‌صادق (ع))

داوران این شماره: سیدعباس ابراهیمی، حجت‌اله ابراهیمیان، کیومرث اشتریان، علی امامی‌مبیدی، آلبرت بغزیان، سلیمان پاک‌سرشت، بهزاد پورسید، سیداحمد حبیب‌نژاد، حسن سبحانی، خلیل‌اله سردارنیا، سیدمحمدرضا سیدنورانی، تقی عبادی، محمدعلی عبدلی، ابراهیم غلامپور آهنگر، محمد قاسمی، یحیی کمالی، محسن مرادیان، عباس منوریان، محمدرضا نیله‌چی، سید کمال واعظی، حسن وکیلان

این فصلنامه به استناد نامه شماره ۹۵۸-۳/۲۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۴ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارای درجه علمی پژوهشی است.

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

بانک اطلاعات نشریات کشور

پایگاه مجلات تخصصی نور

ویراستار: ناهید عطاردی

صفحه‌آرا: بهمن سرداری

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

دفتر فصلنامه (پرستو اجاقیان):

دورنگار:

امور مشترکین:

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

□ نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.

□ مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در مقالات به عهده نویسندگان است.

ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی

از منظر هیئت تحریریه فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله راهبردی علمی حداقل یکی از ویژگی‌های ذیل را دارد:

۱. حاوی یافته‌های جدید علمی حاصل از طرح‌های پژوهشی، رساله‌های تحقیقاتی و سایر تولیدات پژوهشی اعم از پژوهش‌های بنیادی، کاربردی، توسعه‌ای، تحلیلی، انتقادی، نقد و بررسی علمی کتاب، همراه با ارائه نظریه یا روش جدید در راستای حل مسائل کشور با دو ویژگی اصالت و ابداع.

۲. دربردارنده تحلیل علمی از موضوع مورد تحقیق و ارائه راهکارهایی برای فائق آمدن بر مشکلات و کاهش آسیب‌ها و تهدیدهای ناشی از معضلات جامعه.

۳. دارای توصیه سیاستی روشن و دقیق درباره خلأها، ابهامات و تعارضات در حوزه‌های سیاستگذاری عمومی کشور و چالش‌های کلان فراروی آن و همچنین آینده‌نگاری برای تصمیم‌سازان ذی‌ربط.

۴. دارای مضامین و محتوای عمدتاً بین‌رشته‌ای با عنایت به مرتبط بودن وجوه متعدد مسائل و مشکلات با عرصه‌های مختلف داخلی و بین‌المللی حیات سیاسی کشور.

فهرست مطالب

- سخن سردبیر ۵
- تأملی در الزامات اجرای قانون با تأکید بر قوانین برنامه توسعه ۲۱
احمد مرکزالمیری
- الزامات حقوقی تأمین اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه در ایران؛ موردکاوی قانون برنامه
ششم توسعه (آموزه‌هایی برای قانون برنامه هفتم توسعه) ۵۹
مهدی مرادی برلیان و محمدقاسم تنگستانی
- شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)
..... ۹۱
یحیی کمالی
- آسیب‌شناسی تحقق‌پذیر آمایش سرزمین در ایران نمونه موردی: دور چهارم مطالعات
آمایش سرزمین ۱۲۷
امیر ثامنی و اسفندیار زبردست
- تحلیل و ارزیابی کیفیت حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر کیفیت
قانونگذاری در برنامه‌های توسعه کشور ۱۶۳
محسن کرمانی
- واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی: رهیافتی برای ایران ۱۹۹
حسنعلی محمدی، محمد قاسمی، کاوه خلیلی دامغانی، غلامرضا هاشم‌زاده و کیامرث فتحی هفشجانی
- طراحی مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای حکمرانی خوب ۲۳۵
انسپه نجابت، امیرحسین امیرخانی، علیرضا موغلی و حسن درویش

تحلیل پیشران‌های راهبردی مؤثر بر آینده شفافیت در جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴

۲۶۹.....

غلامرضا جلالیان ، علی یعقوبی پور و محمد منتظری

بررسی ضرورت و الزامات ارتقای شفافیت رویدادهای مالی در حکمرانی اقتصادی طی برنامه

هفتم توسعه ۳۰۱

مهدی سرمست شوشتری ، جواد اسکندری و سیدمحمدحسن رسولی

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم

۳۳۵.....

مسعود رضائی ، فخرالدین نادری و مجید حسین‌زاده

سخن سردبیر

تأملاتی درباره «توسعه» و چگونگی آن

مقدمه

یکی از مباحث اساسی در توضیح تلقی صحیح از توسعه تذکر این نکته مهم است که تلقی ما از تغییرات چیست؟ برای ادراک این نکته خاطر نشان می‌شود که انسان در طول عمر خود معمولاً تغییرات محیطی را که در آن زندگی می‌کند به یاد می‌آورد و این امکان را دارد که بداند آنچه تغییر یافته است قبلاً به صورت دیگری بوده است. اما زمانی که نسل‌ها عوض می‌شود و نسل‌های جدیدی می‌آیند آنها صرفاً با موارد تغییر یافته مواجه می‌شوند و در بهترین حالت ممکن است بشنوند که این موارد قبلاً به صورت دیگری بوده ولی در حال حاضر تغییر پیدا کرده است (یعنی خودشان تغییر را ندیده ولی درباره آنها شنیده‌اند). این مسئله زمانی حادث می‌شود که چند نسل ادامه پیدا کند. آنگاه برای نسل‌های نزدیک‌تر، ادراک این تغییرات نسبت به کسی که در طول تمام این نسل‌ها زندگانی کرده و عمر طولانی داشته است دیگر ملموس نخواهد بود. با این مقدمه می‌توان بیان داشت که فهم تغییرات برای کسی که دو دوره زمانی را دیده ملموس‌تر از کسی است که در یک دوره زمانی زندگی کرده است. همچنین ادراک تغییرات در کوتاه‌مدت و دوره زندگی یک نسل نسبت به زمانی که تغییرات بلندمدت بوده و چندین نسل درگیر آنها بوده، سخت‌تر است. این است که با تغییر نسل‌ها شرایطی پیش می‌آید که گویی وضعی که فعلاً حاکم است همواره این‌گونه بوده است. به عبارت دیگر دوره زمانی تغییرات و نسل‌هایی که با مسائل متفاوت درگیرند تأثیر مستقیمی بر فهم از تغییر ایفا می‌کند.

مسئله توسعه نیز از این امر مستثنا نیست! چرا که توسعه امری بلندمدت بوده

و سرعت تغییر در آن کم است و از آنجاکه نسل‌های بسیاری با این مسئله درگیرند، فهم توسعه و اصولاً تغییر که مبنای توسعه پیدا کردن و تجربه تغییرات است دشوار می‌شود. این مسئله خود مولود مسائل دیگری است. به‌عنوان نمونه و از آنجاکه یکی از راه‌های شناخت، وجود تفاوت و تغییر است، انسان به‌طور منطقی باید تلاش کند که در دام جهل نسبت به تفاوت‌ها، تغییرات و علل موجه آنها نیفتد و تغییرات زمانی واژه‌ها، منجر به غفلت نشده و او را در حجاب فهم واژه‌ها گرفتار نکند.

با توجه به این مقوله باید گفت آنچه که امروز انسان می‌بیند اعم از توسعه‌یافتگی، پیشرفت، ارتقا و یا هر واژه دیگری یک آرمان برای جوامع انسانی است یعنی همگان تلاش می‌کنند به توسعه برسند و اگر شرایطی از توسعه‌یافتگی را دارند آن را تعمیق و گسترش دهند. منتها چون این آرمان خصوصاً در طول عمر او، مشمول تغییرات عمیق قرار نگرفته است، انسان‌های نسل حاضر همواره فکر می‌کنند تلقی‌ای که از توسعه دارند همان است که باید باشد یعنی نمی‌توانند متصور شوند که توسعه به‌گونه‌ای دیگر هم می‌تواند باشد.

توسعه‌یافتگی که یک آرمان بشری است امروزه وضعیت متصلب و انعطاف‌ناپذیری پیدا کرده است. امروزه تقریباً کسی تردیدی ندارد که توسعه یافتن در یک تلقی یعنی مثل توسعه‌یافته‌ها شدن! به‌نحوی که رسیدن به وضعیت کشورهای توسعه‌یافته از آمال کشورهای توسعه‌نیافته شده است. بنابراین اصلاح تلقی از توسعه و پرداختن به این مقوله امری مهم است. این مسئله در کنار مسئله نبود تلقی واحد از مفهوم توسعه به دلیل بین‌ذهنی بودن مفهوم توسعه و بی‌وجهی به مفهوم به دلیل کثرت استعمال، به اهمیت این تبیین می‌افزاید.

سؤال محوری در یادداشت حاضر این مهم است که تلقی از توسعه چیست؟ به‌عبارت‌دیگر کشورهای جهان با معیار توسعه‌یافتگی، طبقه‌بندی می‌شوند. به

کشورهایی که دارای ویژگی‌هایی خاصی هستند اطلاق توسعه‌یافته می‌شود و آنهایی را که ویژگی‌های فوق را ندارند کشورهای توسعه‌نیافته می‌گویند. حالا پرسش این است که توسعه‌یافتگی چیست که توسعه‌نیافته‌ها می‌خواهند به آن برسند؟

تلقی از توسعه

برای پاسخ به این سؤال که تلقی ما از توسعه چیست، مستندات و وجود دارد که مهمترین آنها برنامه‌های توسعه هستند. در این تلقی، توسعه فعالیت است که دولت‌ها و مجالس انجام می‌دهند تا به مقاصد برسند. این امر بیانگر این مهم است که دولت‌ها و مجالس می‌توانند مردم را به توسعه برسانند.

مؤلفه دیگری که در این تلقی وجود دارد وجود عنصر عمران و آبادانی است. وقتی در کشور خودمان در ذهنیت حاملان توسعه وارد می‌شویم و به استخراج ذهنیت آنان از آنچه که تصویب شده است می‌پردازیم، می‌بینیم که عمران و آبادانی جزء لاینفک تلقی از توسعه است. در این تفکر ایجاد زیربناها، راه‌آهن، بنادر، فرودگاه‌ها و ... نشان از توسعه یافتن است. در کنار این نحو تلقی، مؤلفه‌های دیگری هم که بیانگر استراتژی‌های توسعه است حاکی از نحوه تلقی ما از توسعه است. استراتژی‌های صادرات محور و یا استراتژی‌های مبتنی بر آزادسازی قیمت‌ها و ... این استراتژی‌ها مبتنی بر این مهم است که اگر کشورهایی که توسعه‌یافته هستند صادرات غیرنفتی افزایش یافته دارند بنابراین ما نیز به این سمت حرکت کنیم! و یا به کار گرفتن سازوکار آزادسازی قیمت‌ها و بازارها راهی است به سوی توسعه! البته داعیان استراتژی‌های فوق نمی‌گویند که تلقی ما از توسعه این است. بلکه اینها را به عنوان روش معرفی می‌کنند. بعضی‌ها نقش داشتن مشخص در اقتصاد جهانی را نشانه ورود به بازی توسعه یافتن تلقی می‌کنند. از این رو جهانی شدن و پیوستن به سازمان تجارت جهانی را راهی به

سوی توسعه‌یافتگی می‌دانند. عده‌ای مثل دیگران شدن را توسعه تلقی می‌کنند، می‌گویند ما باید مثل توسعه‌یافته‌ها بشویم. باید بهره‌وری را افزایش بدهیم، درآمد سرانه را افزایش دهیم، تا به‌عنوان نمونه نسبت اشتغال در بخش کشاورزی کاهش پیدا کند و متعاقباً شاخص‌های توسعه‌یافتگی و به‌عبارتی شاخصه‌های کشورهای توسعه‌یافته را در خود ایجاد کنیم و همانند کشورهای توسعه‌یافته بشویم. البته رگه‌هایی از این تلقی در تفکر عده‌ای هم وجود دارد که خلاصه نظر آنان این است که خوبی‌های آنان را بگیریم و بدی‌های آنان را نگیریم! یا از نظر اقتصادی مثل دیگران بشویم ولی از نظر فرهنگی مثل دیگران نشویم. تلقی‌هایی که معطوف به عدم شناخت از مفهوم توسعه است.

ویژگی مشترک تلقی‌های فوق را در یک مغالطه می‌توان جست و آن جابه‌جایی علت و معلول است. کشورهای توسعه‌یافته با توجه به ادله‌ای به توسعه دست یافتند و به تبع مشخصه‌هایی در آنان هویدا شد. حال آیا برای توسعه یافتن باید به دنبال ایجاد آن مشخصه‌ها بود و یا علت‌ها را در خود ایجاد کرد! در این روش‌ها و تلقی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها آن چیزی که به شدت دیده می‌شود جابه‌جایی علت و معلول است. در تلقی روزمره ما از توسعه که در برنامه‌های ذی‌ربط نمود دارد می‌گویند: کشورهای توسعه‌یافته از روش‌های علمی استفاده می‌کنند یا ارزش وقت و زمان را می‌دانند یا صادرات فنی و غیرمعدنی بالایی دارند یا نسبت بالایی از تعداد مقالات علمی به هر هزار نفر دارند، این مسائل در کنار تلاش برای افزایش بهره‌وری و اقداماتی از این قبیل را کلید دستیابی به توسعه قرار داده‌اند. آنچه که در این تلقی مورد غفلت واقع شده، این مهم است که بهره‌وری بالا و نسبت پایین اشتغال در کشاورزی و نرخ پایین تورم و ...، خود ویژگی‌های توسعه‌اند نه علت آن! و رسیدن به این ویژگی‌ها رسیدن به توسعه است نه عامل ایجاد آنها! و این‌طور نیست که در

مقام توسعه‌نیافتگی، دولت‌ها و مجالس می‌توانند به اینها دسترسی پیدا کنند و به توسعه‌یافتگی برسند. چرا که اینها معلول توسعه‌یافتگی هستند و نه علت آنها. به بیانی دیگر کشورهای که چنین ویژگی‌هایی دارند نه به این دلیل است که در دوران توسعه‌نیافتگی خودشان بهره‌وری بالایی داشتند و به توسعه رسیدند، بلکه عواملی را آگاهانه و یا ناآگاهانه به کار گرفته‌اند و در نتیجه آن تغییر کرده و به بهره‌وری بالایی دست‌یافته‌اند و یا وقت‌شان ارزشمند شده است. یعنی آنچه که به عنوان عامل توسعه استخدام می‌کنیم معلول توسعه است و اشتباه گرفتن جای این دو، نشان‌دهنده تلقی اشتباه ما از توسعه‌یافتگی است.

مغالطه بین علت و معلول در توسعه بر اهمیت تبیین تلقی صحیح از توسعه می‌افزاید. چرا که غالب کسانی که به توسعه فکر می‌کنند، به مثل توسعه‌یافته‌ها شدن فکر می‌کنند و به عبارتی به غربی شدن فکر می‌کنند، اگر بخواهیم مثل دیگران بشویم، نکته‌ای که وجود دارد این است که غربی شدن خود نیازمند اسباب و وسایلی بوده است. بدون توجه به استلزامات به کار گرفته شده نمی‌شود مثل دیگران شد. یعنی نشانه‌گیری برای رسیدن به ویژگی‌های توسعه‌یافتگی بدون اسباب و مسببات، ما را به آن ویژگی‌هایی که توسعه‌یافته‌های امروزی دارند نمی‌رساند. زیرا وقتی سلسله علل ناقص باشد معلول رخ نمی‌دهد.

در پاسخ به اینکه چرا بعد از صفویه که ما به مقوله توسعه‌یافتگی از منظر غربی نگریده‌ایم، به تلقی فوق‌متمایل شده‌ایم می‌توان ادعا کرد که ما معلول‌ها را بدون توجه به اسباب و مسبباتی که آنها را به وجود آورده‌اند، نشانه‌گیری کرده‌ایم. مرحوم عبدالهادی حائری در کتاب *نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب* صدها سند از صفویه به این سو از سیاحان ایرانی در اروپا و یا از سفرایی که از دربار ایران به آنجا فرستاده شده و بازگشته‌اند و یا از جهانگردان سایر ملل که

به ایران آمده‌اند آورده و نشان داده است که صرفاً می‌توان به تعداد انگشتان دست افرادی را یافت که به اسباب و مسببات توسعه غرب پرداخته‌اند و مابقی اسناد صرفاً به لباس‌ها و غذاها و نوشیدنی‌ها و معماری غرب و ... توجه کرده‌اند.

اما در رابطه با توسعه در غرب و تلقی از توسعه، الزاماتی مهم است. چرا که غرب پدیده‌ای است که به چند عنصر وابسته بوده و هرکس که می‌خواهد اسباب و مسببات توسعه‌یافتگی را بشناسد باید به این عناصر دقت کند.

۱. غرب به یک محدوده جغرافیایی وابسته است و آن هم اروپا و عمدتاً اروپای غربی است به عبارتی ظرف مکان وقوع توسعه در آنجاست.

۲. غرب به یک دین به نام مسیحیت وابسته است.

۳. غرب به یک فلسفه که نهضت روشنگری است، وابسته است.

۴. غرب به یک نژاد که نژاد سفید است، وابسته است.

۵. غرب به یک نظام اقتصادی که سرمایه‌داری است، وابسته است.

شناخت غرب با لحاظ تمام وجوه امکان‌پذیر است. وجوهی که به هم مرتبط بوده و در عین حال هیچ‌کدام به تنهایی غرب نیست. با این مقدمه می‌توان ادعا کرد، زمانی که کاپیتالیسم، نژاد، دین، جغرافیا و نهضت روشنگری را در قرون ۱۶ و ۱۷ مدنظر قرار می‌دهیم جملگی را با یکدیگر به عنوان یک کل منسجم می‌توان لحاظ و ادعا کرد که «غرب یک فرهنگ است». این مقدمات را به عنوان اسباب و علل جایگاه فعلی غرب یا همان توسعه‌یافتگی و شاخص‌هایی که ما به دنبال ایجاد آنها در خودمان هستیم می‌توان لحاظ کرد. با این مقدمات می‌توان نتیجه گرفت کسانی که تلقی آنها از توسعه؛ مثل توسعه‌یافته‌ها شدن است، منطقی‌اً باید به اسباب و مسببات این شدن، پایبند باشند. اسباب و مسبباتی که تاکنون مختص جوامع غربی است.

البته عده‌ای در این بین ادعا کرده‌اند که پایبندی به مقدمات نداریم ولی

می‌خواهیم واحد آن ویژگی‌ها باشیم، این رویکرد در نهایت و در بهترین حالت به دوگانگی اقتصادی خواهد رسید که خیلی از این کشورها به آن رسیده‌اند. مثلاً ممکن است که در مرکز شهر تهران از پیشرفته‌ترین تکنولوژی‌ها استفاده شود و چندین کیلومتر آن طرف‌تر هزاران سال نه تنها از توسعه بلکه تمدن فاصله داشته باشد! بنابراین اگر تلقی ما از توسعه مثل دیگران شدن است، باید به الزامات آن نیز توجه کرد و ساده‌انگاری را کنار نهاد.

گام مهم در این مسیر شناخت غرب است. بدیهی است که ما غرب‌شناسی نداریم و پدیده غرب را ساده گرفته‌ایم و مواجهه‌ای که با آن می‌کنیم در حد معارفی است که از ساده‌انگاری داریم. اگر هزینه زیادی را در مواجهه با غرب می‌دهیم بابت نشناختن آن است. مسئله‌ای که هم برای آنهایی که می‌خواهند مثل غرب باشند و کشور را به سوی غربی شدن پیش ببرند و هم برای آنهایی که نمی‌خواهند مثل غرب شوند لازم است. این در حالی است که ما یک تجربه موفق و روشنی داریم، که شرق‌شناسی است. غربی‌ها شرق‌شناسی بسیار وسیعی دارند و تلاش کردند که آن را بشناسند و بتوانند تصمیم‌گیری کنند. در ارتباط با اهمیت شناخت رویکردهای توسعه‌ای، به‌عنوان نمونه می‌توان به کتابی به نام *خیرآبادنامه* از انتشارات دانشگاه تهران اشاره کرد. کتابی که حکایت یک شرق‌شناسی است. پروفیسور موریوانو استاد دانشگاه توکیو از سال ۱۳۳۵ هر سال یک ماه به یکی از روستاهای شهرستان فیروزآباد استان فارس به نام خیرآباد، مسافرت کرده است تا بتواند بعد از دهه‌ها، با توصیف ۲۵ سال با روستائیان ایران به یک فهم تمام‌عیار از تعاملات و فرهنگ مردم منطقه برسد. فلسفه این کار مشخص است و آن به مسئله تصمیم‌گیری بازمی‌گردد. چرا که مبنای تصمیم‌گیری صحیح به شناخت عامل و محیط پیرامونی آن بازمی‌گردد.

تفکر غالب در تلقی از توسعه را در کشور ما در مثل دیگران شدن و مثل غرب شدن

باید دانست که نمود آن را در برنامه‌های توسعه و اظهارنظرهای مسئولین پیرامون توسعه می‌توان جست. البته در این بین غرب پدیده‌ای است وام‌دار شرایطی خاص که تنها در غرب اتفاق افتاده است. تا این مسیبات را شناسیم مثل آن نمی‌شویم و اگر هم می‌خواهیم غربی نشویم باید غرب را بشناسیم تا از آن پرهیز کنیم.

سابقه تلقی غالب ذکر شده در بالا را در حوادث پس از جنگ جهانی دوم باید جستجو کرد که از سوی غرب و با بیان ویژگی‌های مثبتی که مخالفت‌برانگیز نبودند و با القای روش دستیابی به آن ویژگی‌ها شروع شد. همه پیشنهادها اختیاری بود اما ویژگی‌های آن به‌نحوی بود که این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کردند که چه کسی می‌خواهد با کاربرد تکنولوژی و علمی بودن مخالفت کند؟ حتی روند را نیز دگرگون کردند به‌نحوی که اگر در گذشته اندک مقاومتی در مقابل تلقی بالا وجود داشت، به مرور زمان جملگی مشتاقانه و با آغوش باز تلقی «مثل دیگران شدن» را دنبال می‌کنند و نه تنها در قبال این پذیرش مقاومت نیست، بلکه تظاهر به آن ویژگی‌ها را نوعی پیشرفت به حساب می‌آورند و این ایده را در اذهان شکل داده‌اند که مثلاً نحوه لباس پوشیدن و سلیقه‌های موسیقیایی و از این قبیل داشتن، اگر مثل آنها باشد نشانه چند گام از دیگران جلوتر بودن است و مخالفت با این مظاهر را به تحجر و عقب‌ماندگی تعبیر می‌کنند. این کار مثل دیگران شدن را تسهیل کرده است زیرا بعد از دهه‌های طولانی در ذهن نسل‌های کشورهای توسعه‌نیافته این مهم نقش بسته است که توسعه یافتن نمی‌تواند به روشی غیر از این باشد! و به این ترتیب ویژگی‌ها و به مرور زمان مقدمات و مسیبات توسعه‌یافتگی، در جوامع مورد پذیرش واقع شده و اذهان عمومی و حتی نخبگانی نیز از خلاقیت بازایستاده است.

تلقى صحیح از توسعه

چه به صورت تاریخی نگاه بکنیم که این تحولات در غرب چگونه رخ داد و چه به صورت آرمانی و به کلی منکر غرب شویم ما باید غرب را بشناسیم. در نگرش اول غرب طی چندین قرن، به وسیله یک دین و براساس سرمایه‌داری با فلسفه روشنگری و با اصالت نژاد سفید تحرکاتی کرد و غرب امروز حاصل شد. براساس نگرش دوم در همین غرب استعداد‌های آدمی از حالت بالقوه به حالت بالفعل درآمد که خود این امر حائز اهمیت و از ضرورت‌های شناخت غرب به منظور بهره‌برداری است.

ما در تفکر و الگوی توسعه، به دنبال تبدیل کردن استعداد‌های بالقوه به بالفعل هستیم و اساساً این مدل را نه تنها برای زندگی فردی بلکه برای جامعه تجویز می‌کنیم. شکوفایی استعدادها را می‌باید وام‌دار شرایطی خاص و نیازمند یکسری ابزار مادی دانست. منطقاً اگر شرایط توسعه‌یافتگی فراهم بشود، طی این مسیر در بدو امر با تکامل مادی است و در ادامه مسیر، چه‌بسا انسان مواردی را تجربه کند که غیرمادی باشد، واجد صفت به فعلیت و ظهور رسیدن استعدادها و قوایی که خداوند و یا طبیعت در انسان قرار داده است که تغییرات را موجب شده و به آن دامن می‌زند و این مفهوم همان تلقی صحیح از توسعه است. البته مقوله فوق در اندیشه اندیشمندان مسلمان به عنوان تلقی از انسان کامل مطرح شده است اما همین مقوله قابل تعمیم به جامعه با رعایت یکسری ملاحظات است. به عبارت دیگر جوامع علاوه بر اینکه واجد اجزایی به نام انسان هستند که استعداد خودشان را با ابزاری به فعلیت می‌رسانند که اگر اسباب و لوازم باشد موفق‌ترند و اگر نباشد دچار نقیصه در به فعلیت رساندن استعداد‌های خود می‌شوند و شرایطی چون فقر، بی‌سوادی، کوتاهی عمر، مرگ و ... از موانع این تحول و تکامل هستند. جامعه هم یک اصالتی دارد و واجد استعدادها و قوایی است که می‌تواند به فعلیت برسد. با توجه به این مهم، از توسعه‌یافتگی چنین

تلقى می‌تواند وجود داشته باشد. تکامل انسان‌ها و به ظهور رساندن استعداد انسان‌ها و جوامع.

اگر این‌گونه به تلقی از توسعه بنگریم، مثل دیگران شدن را پوشش می‌دهد، یعنی غرب با همان تعریف وسیع از آن، آگاهانه یا ناآگاهانه بخش‌هایی از استعداد خودش را به فعلیت رسانده است و به دلیل به فعلیت رساندن، واجد ویژگی‌هایی شده است که چون دیگران آنها را نداشتند گفته شد که واجدین آن توسعه‌یافته‌اند.

حال هر اجتماعی از انسان‌ها اگر همان کار را انجام دهد می‌تواند مشمول این قاعده شود که استعدادهای خودش را به فعلیت رسانده است. شایسته توجه است که توسعه یافتن لباسی نیست که بگوییم هر کس می‌خواهد به توسعه برسد، باید این لباس به تنش جور درآید! بلکه به‌طور انتزاعی می‌تواند متناسب با بدن خودش آن را بدوزد و تنش کند. البته باید ابزار لازم را داشته باشد. تجربه تاریخی هم این ادعا را ثابت می‌کند. غربی‌ها برای اینکه به جایگاه فعلی‌شان برسند، نیامدند مثل دیگران شوند! بلکه خودشان بودند و هر آنچه که بودند را ارتقا دادند. بنابراین هر کس با تکیه بر داشته‌های خودش می‌تواند توسعه‌یافتگی را تجربه کند. حال اگر جامعه‌ای ایدئولوژیک باشد، توسعه نیز ایدئولوژیک است، جامعه اگر مادی‌گرا باشد، توسعه نیز مادی می‌شود. در خور توجه است که این مفهوم می‌تواند شامل همه کشورها باشد. با تبیین فوق می‌توان این ایده را مطرح کرد که تلقی از توسعه یافتن، عملیاتی شدن ظهور استعدادها در فرد و جامعه است. اگر این اتفاق رخ دهد نوع و الگویی از توسعه‌یافتگی است و می‌توان ادعا کرد که الگوی مطلوب توسعه‌یافتگی نیز هست.

البته بدیهی است که انسان‌ها در بستر زندگی خودشان استعدادهایشان را ظهور می‌دهند و اگر جامعه آن چیزی را که دارد به ظهور برساند فرایند توسعه‌یافتگی رخ می‌دهد. اگر عناصری در این جامعه باشد به ظهور می‌رسند و اگر در جای دیگری

باشد جلوه نمی‌کنند. هم این توسعه پیدا می‌کند و هم دیگری و درعین حال این، آن نمی‌شود. از این رو می‌توان بدون اینکه به مثل دیگری شدن فکر کرد، هر جامعه‌ای تلقی خودش از توسعه‌یافتگی را دنبال کند و به فعلیت رساندن استعدادهايش را ملاک خود قرار دهد.

با این تعبیر چون در ایران بخش عمده‌ای از فرهنگ را دین اسلام تشکیل می‌دهد به‌طور طبیعی تلاش ما برای تدارک وسایل و ابزار محقق کردن رشد استعدادها به تعالی فرهنگی و از جمله تعالی دینی هم می‌انجامد. منظور از فرهنگ شیوه زندگی است و این فرهنگ هم اقتصاد، هم سیاست، هم آداب و رسوم و ... را دربرمی‌گیرد. این شیوه زندگی اگر متحول شود می‌تواند همه عناصر آن سیاست و اقتصاد و فرهنگ را متحول کند و از آنجاکه بخش عمده فرهنگ ایرانی، اسلامی است باید در جریان این از قوه به فعل درآمدن استعدادها، ارزش‌های دینی هم در رفتار مردم متجلی و رؤیت شود. اگر دیده شد نشان‌دهنده آن است که در مسیر صحیحی از فرایند تبدیل قوه به فعل حرکت می‌کنیم. بنابراین جستجوی الگوهای متفاوت خیلی موضوعیتی ندارد. بلکه نبود تلقی درست از توسعه ما را به این کار و آن کار می‌کشاند و این در حالی است که همانی که هست و منبعث از فرهنگ دینی و بومی است، پاسخگوی ما است، مشروط به اینکه درست شناخته شود.

توسعه به مثابه نوزادی است که متولد می‌شود و رشد می‌کند و زمانی که به جوانی می‌رسد همه اعضای آن متناسب رشد کرده است. ولی فقط این نیست. علاوه بر رشد اندام درعین حال وجوه شخصیت او نیز تغییر کرده است. به‌طور مثال در کودکی به مادرش وابسته بود، در جوانی تغییر کرده است و خودش را با محیط تنظیم کرده و از خانواده جدا شده است و ابعاد اجتماعی شخصیتی خود را ارتقا داده است. به لحاظ عقلی نیز رشد کرده به‌نحوی که قادر به انتزاع و فعالیت‌های پیچیده ذهنی است.

همچنین وجوه گوناگون شخصیت در این اندام رشد کرده و تغییر پیدا کرده است. به همین جهت می‌گوییم این آدم رشد یافته است، یعنی تغییرات کیفی در قالب و کالبد تغییرات کمی رخ داده است. جامعه توسعه‌یافته نیز این چنین است که اگر از قوه به فعل بیاید ضمن اینکه تغییرات ظاهری و کمی و عمرانی می‌کند، انسان‌هایی را در خود می‌یابد که به حقوقی که در فرهنگ‌شان است پایبندند. به‌طور مثال به مواردی که در آموزه‌های دینی آنها وجود دارد همچون در کار دیگران تجسس نکردن و احترام دیگران را داشتن، رعایت حقوق دیگران و ... را کردن پایبندند.

برنامه‌ریزی و تلقی صحیح از توسعه

اگر این تلقی از توسعه‌یافتگی را مبنا قرار دهیم، به این سؤال می‌رسیم که آیا این تلقی از توسعه قابلیت برنامه‌ریزی دارد یا خیر؟ پاسخ به این سؤال منفی است. چرا که توسعه به معنای فوق بسیار کند و وام‌دار گذر زمان است. اتفاقی که در فرایند توسعه غرب نیز رخ داد و دو الی سه قرن زمان برد تا آنان را به جایگاه فعلی‌شان رساند، غربی‌ها در آن برهه‌ها برنامه‌ای نداشتند.

اما در این بین نکته‌ای اساسی وجود دارد و آن استفاده از تجربه غرب است. با تکیه بر تجربه غرب می‌شود زمان طی مسیر توسعه را کوتاه‌تر کرد. در این استفاده از تجربه غرب تردیدی نیست ولی فرایند توسعه با وجود این تدبیر و استفاده از تجربه غرب باز هم کند خواهد بود و به دلیل همین، مسئله توسعه در قالب برنامه‌های ۴-۵ ساله نمی‌گنجد. رسیدن به فرهنگ جمعی و یا وجدان کاری محصول توسعه‌یافتگی است و خود اصالتاً قابلیت برنامه‌ریزی ندارد.

به‌عنوان نمونه متعاقب مصوب شدن رشد ۸ درصدی برای اقتصاد و تصمیم‌گیری برای تحقق ۲/۵ درصد از این رشد از مجرای افزایش بهره‌وری، برای رشد بهره‌وری،

سازمان بهره‌وری درست می‌شود. درحالی‌که تأسیس سازمان بهره‌وری که بهره‌وری را بالا نمی‌برد. بهره‌وری به معنای خوب کار کردن است. برای این کار باید اهداف سازمان را از اهداف خودتان برتر بدانید. کسی حیثیت و ارتقای سازمانی برای او مهم است که از حضور در یک سازمان احساس شخصیت کند. در این شرایط است که افراد خوب کار می‌کنند و در نهایت این کارها به رشد بهره‌وری می‌انجامد. اما اگر کسی شغل خودش را به دلیل درآمد انتخاب کرده باشد و از نظر درآمدی نیز تأمین نباشد و دغدغه دیگری داشته باشد و سازمان برای او ابزار باشد بهره‌وری افزایش نمی‌یابد. بسیاری از این مسائل که در برنامه‌های توسعه می‌نویسند وجود دارند که از جنس همان معلول‌های توسعه است به جای آنکه به علل توسعه پرداخته شود.

این امر ناشی از آن است که ما علت و معلول‌ها را نمی‌شناسیم و فکر می‌کنیم که هر چیزی که دیگران دارند و خوب است، تمام هم‌وغم خود را رسیدن به آن قرار می‌دهیم ولی در عمل می‌بینیم که به آن نمی‌رسیم. دلیل این است که مناشی تغییر را جابه‌جا می‌گیریم. شاید به همین دلیل هست که برنامه‌های قبل از انقلاب برنامه‌های عمرانی است و نه توسعه. می‌گفتند طی این پنج سال ما تصمیم می‌گیریم این مقدار سد و یا ساختمان بسازیم، این هم منابع و امکاناتش. ولی وقتی از سال ۱۳۶۸ به بعد برنامه‌های توسعه مطرح شد و در آنها به سراغ معلول‌ها رفتیم نظراً و عملاً از مسیر توسعه منحرف شدیم. به‌عنوان مثال در مباحث فرهنگی تصور شد با مصوباتی همچون اختصاص درصدی از منابع شرکت‌های دولتی به ارتقای فرهنگ شهادت و یا به ارتقای فرهنگ ملی و توسعه می‌رسیم. درحالی‌که این بینش ساده‌اندیشانه و غیرقابل دفاع بود زیرا چنین نگرش‌هایی مسیر توسعه را تعقیب نمی‌کند.

با این مقدمات می‌توان ادعا کرد که برای توسعه نمی‌شود برنامه‌ریزی کرد. زیرا توسعه تمام وجوه زندگی انسان‌ها را دربرمی‌گیرد و از طرف دیگر انسان‌ها زمام تمام

وجوه زندگی خود را به دولت‌ها و مجالس نمی‌دهند؛ اما اگر انسان‌ها ابزار لازم را داشته باشند خواهند توانست که استعداد خودشان را از قوه به فعل برسانند.

باید چنین ادعا کرد که اولویت نظام اقتصادی باید در رسیدن به رشد و تولید و افزایش درآمد سرانه باشد. چرا که اگر نظام اقتصادی (نه صرفاً دولت) کاری کند که از طریق کار و تلاش، درآمد سرانه عموم مردم افزایش پیدا کند و در نتیجه آن اسباب و الزامات زندگی مردم مهیا شود، خودشان به اینکه چه چیزی بخوانند و به چه چیزی گوش کنند و به چه چیزی نگاه کنند خواهند پرداخت و استعدادهای خود را شکوفا خواهند کرد تغییرات در مسیر توسعه، تغییرات بلندمدتی است که به تدریج حاصل می‌شود. این با ۴-۵ سال زمان و تنظیم امور توسط دولت و مجلس و اراده سیاستمدارها درست نمی‌شود، اما می‌توان مقدمات توسعه را در این مدت فراهم کرد و آن توجه به مسئله رشد است. تمام هدف برنامه باید وامدار یک تصمیم باشد. تصمیم‌گیری برای یک دوره چهارساله، کمتر و یا بیشتر، برای اینکه رشد اقتصادی ارتقا پیدا بکند همین و بس. بنابراین باید برنامه‌های رشد محور را دنبال کرد تا تولید زیاد شود و درآمد سرانه افزایش یابد. در آن صورت است که در گذر زمان و با تمهیدات دیگری که به شرایط جامعه بازمی‌گردد، به فعلیت رساندن استعدادهای و به معنای واقعی توسعه‌یافتگی، رخ می‌دهد.

نتیجه‌گیری

تلقی ما از توسعه بسامان نیست، تلقی اینکه ما مثل دیگران بشویم که از قضا در کشور ما تفکر غالب بوده است و معلول‌ها را به جای علت‌ها و مسببات آن هدف خود قرار داده است در بهترین حالت ما را به دوگانگی اقتصادی رسانده است. تلقی صحیح از توسعه را در بروز استعدادهای انسان و جامعه باید دانست. اما از آنجاکه فرایند

توسعه فرایندی زمان بر و بلندمدت و به عبارتی تغییری بلندمدت است؛ به این ترتیب نمی توان برای آن برنامه ریزی کرد. اما می توان برای مقدمات آن برنامه ریزی کرد که مهمترین مقدمه آن در شرایط جاری افزایش رشد اقتصادی و درآمد سرانه خانوارهای ایرانی است.

تأملی در الزامات اجرای قانون با تأکید بر قوانین برنامه توسعه

احمد مرکز مالیری*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۵۸-۲۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

می‌توان گفت دست‌کم در سه برنامه توسعه اخیر در ایران (چهارم، پنجم و ششم)، در خصوص عدم اجرایی شدن کامل - یا اجرای مورد انتظار - مفاد قانونی، بین صاحب‌نظران اجماع نظر وجود دارد. به نظر می‌رسد یکی از مهمترین دلایل عدم اجرای مفاد قوانین برنامه، نادیده گرفتن یا عدم توجه کافی به مقتضیات اجرا در فرایند تدوین و تصویب مفاد قانونی است. افزایش بیش از اندازه قوانین بر این باور یا پیش‌فرض مشکوک و قابل نقد بنا شده که قانون نمایانگر واقعیت است و تصویب قانون، مقدمه اجراست. در حالی که صرف تصویب قانون، نمی‌تواند به تغییر روابط و تعادل‌های مناسبات واقعی بیانجامد؛ بلکه قانون باید متناسب با واقعیت به تصویب رسیده و با مقدرات و قابلیت‌های مجری قانون، سازگار باشد. از سوی دیگر، نقش قابل انتظار و قطعی قانون، صرفاً اعطای ویژگی لازم‌الاجرائی به سندی است که خود بر مبنای بررسی‌ها و ارزیابی عمیق و دقیق پیشینی تهیه شده است، نه تغییر حتمی رفتار مخاطبان یا مناسبات مربوط.

در نوشتار حاضر، ابتدا به مقتضیات اجرای قانون پرداخته خواهد شد. سپس با بهره‌گیری از نظرات کاشیک باسو و در چارچوب نظریه بازی، نکاتی راجع به نقش و سهم قانون در اصلاح حوزه‌های اقتصادی و... طرح می‌شود. توفیق هر قانون، نیازمند در نظر داشتن ملاحظات است که در نظریه سنتی حاکمیت قانون و همچنین نظریه حقوق و اقتصاد، قابل تأمین و در دسترس نیست. در این دعوت به بازاندیشی در نقش و سهم قانون با محوریت «اجرای پژوهشی»، نمونه‌های متعددی از مفاد قوانین برنامه، با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه ذکر خواهد شد. در صورت تصویب بسیاری از احکام قانونی و کارآمدی استفاده از ابزار قانونی برای تحقق اهداف توسعه‌ای در ایران، تردید جدی وجود دارد و از این حیث، باید در تدوین و تصویب قانون برنامه توسعه آتی (هفتم) بازنگری اساسی صورت گیرد.

کلیدواژه‌ها: اجرا؛ قانون؛ قانونگذاری؛ حقوق و اقتصاد؛ قانون برنامه توسعه؛ نظریه بازی؛ حاکمیت قانون

* عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: m.markaz@majles.ir

مقدمه

از بدو صورت‌بندی نظریه‌های حاکمیت قانون و شکل‌گیری دولت مدرن، قانون، همواره به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی حکمرانی شمرده شده است. قانون، نه فقط در تأسیس نهادهای حکمرانی، بلکه در ارتقای کارایی نهادهای حکومتی، تضمین حقوق شهروندان و توسعه به‌طور کلی، ابزاری مسلط و بدون رقیب در نظر گرفته شده است. بر این اساس است که بسیاری از کشورها برای آغاز و طی مسیر توسعه، قانون را به‌عنوان ابزار اصلی برگزیده‌اند. اما انتخاب مسیر توسعه از طریق قانون، با مسائل معضلات پرشماری مواجه است. یکی از این مسائلی که تلاش می‌شود در این نوشتار به آن پرداخته شود، مسئله «اجرای مفاد قانونی مصوب پارلمان است که در قالب عباراتی بلندپروازانه و آرمانی ناظر به انواع وجوه توسعه به تصویب می‌رسد. به‌عبارت دقیق‌تر، در نظام‌های سیاسی مانند ایران، دولت مکلف است مسیر توسعه را در چارچوب سندی طی کند که مرجع تصویب آن، نهادی غیر از دولت بوده است. این دوگانگی میان مرجع تصویب و مقام اجرا، سبب پدید آمدن مسائل مختلفی می‌شود که اولین و مهمترین آن عبارت است از اجرای ناقص یا عدم اجرای کامل و بایسته قانون برنامه توسعه. در ایران، دست‌کم در خصوص سه قانون برنامه توسعه اخیر (قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم) بین صاحب‌نظران و حتی سیاستمداران از طیف‌های مختلف، اجماع نظر مبنی بر عدم اجرای بایسته احکام قوانین مذکور وجود دارد.

در مقاله حاضر تلاش خواهد شد دلایل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناقص قوانین برنامه توسعه در ایران با روش تحلیلی - توصیفی، واکاوی شود. چارچوب نظری اتخاذ شده در نوشتار پیش‌رو، نظریه‌های نهادگرایی و همچنین آموزه‌های ملهم از حقوق و اقتصاد است که به‌نحوی، دربرگیرنده رویکردی بین‌رشته‌ای است. به‌این‌ترتیب تحلیلی که در ادامه خواهد آمد، تلفیقی از مفاهیم آموزه‌های حقوقی، اقتصادی،

سیاسی، سیاستگذاری و مدیریتی است. علاوه بر اینها، برخی مفاد قوانین برنامه توسعه - و به طور خاص، قانون برنامه ششم توسعه - مورد نقد و بررسی قرار خواهند گرفت.

۱. معضل اجرای ناقص یا عدم اجرای قانون

تردیدی نیست که یکی از مهمترین هدف‌های تصویب قانون، اجرای آن است.^۱ بر این اساس است که «قابلیت اجرا یا عملی بودن»، در اغلب چک‌لیست‌های راجع به ویژگی‌های قانون، تکرار شده است (Florijn, 2008: 78). باین حال، به باور یکی از صاحب‌نظران، «یکی از مشکلات دائمی پیش‌روی بسیاری از اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، آن است که قانون غالباً اجرایی نمی‌شود ... قوانین معمولاً بر روی کاغذ، بدون عیب و ایراد هستند، اما غالباً به صورت ضعیف به مرحله اجرا درمی‌آیند» (باسو، ۱۴۰۰: ۲۷). از منظری کلی‌تر، ناکارآمدی نهادهای رسمی، از جمله قوانین و مقررات و دیگر اسناد سیاستی، یکی از مشکلات مهم به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. در واقع، تجارب و وقایع بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که وجود نهادهای رسمی، به معنای اجرای کارآمد آنها نیست (جعفرتاش امیری، ۱۳۹۹: ۵۳۹-۵۳۸).

توجه خاص به ویژگی اجرا، در اندیشه فیلسوفان حقوقی، قابل ردیابی است. برای نمونه، هانس کلسن^۲ - فیلسوف حقوقی اتریشی - اعتبار یک قاعده حقوقی را به کارایی آن منوط دانسته و چنین می‌نویسد: «هنگامی که یک قاعده حقوقی از کارایی به نحوی مداوم برخوردار نباشد، دیگر یک قاعده معتبر به شمار نمی‌آید»

۱. اینکه اجرا، یکی از اهداف قانون برشمرده شده، به این دلیل است که در مواردی تصویب قانون، به‌طور عامدانه، صرفاً با اهداف تبلیغی یا نمادین انجام می‌شود.

(مالوری، ۱۳۸۳: ۴۵۳).^۱ مهمترین وجه کارایی یک قاعده حقوقی را می‌توان به اجرای بایسته آن منسوب کرد. نظر کلسن توسط ژوزف رز،^۲ راه‌حلی برای مسئله «قوانین کاغذی»^۳ تلقی شده است (رز، ۱۳۹۴: ۳۱۸). منظور از قوانین کاغذی، قوانینی فاقد ویژگی‌های اجرایی است. به عبارت دقیق‌تر، برخی قوانین توسط ارکان اجرای قانون و تابعان قانون نادیده گرفته می‌شوند و از این لحاظ بخشی از نظام حقوقی شمرده نمی‌شوند. یکی از دلایل نادیده گرفته شدن یک قانون توسط جامعه، می‌تواند تعارض آن با یک قاعده اخلاقی مهم باشد که منجر به عدم اجرای آن می‌شود. با این همه، رز توضیح می‌دهد که «نه تعارض و نه اثر آن بر جامعه، به معنای نبود قانون نیست» (همان: ۳۱۹). به این ترتیب، می‌توان اجرا و تبعیت از یک قانون را تا به آنجا با اهمیت دانست که توسط برخی صاحب‌نظران به عنوان یکی از معیارهای شناسایی قانون در نظر گرفته شده است.

سؤال مهمی که باید درباره آن تأمل کرد این است که آیا صرف تصویب قانون، می‌تواند منجر به اجرای آن شود؟ پاسخ به سؤال مطروحه، شاید در زمان و مکانی خاص، بدیهی باشد و تصویب قانون، معادل با اجرا تلقی شود. اما با ملاحظه مؤلفه‌های متعددی که امروزه در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، باید در رابطه با قانون و قانونگذاری و به‌طور کلی حکمرانی در نظر گرفت، پاسخ مثبت به سؤال مطرح شده با چالش‌های بسیاری مواجه خواهد بود. غفلت از پیچیدگی‌های ناشی از اجرای قانون (و به معنای موسّع، هرگونه حکم و سند لازم‌الاجرا) مبتنی بر یکی از مفروضات غلط مندرج در الگوی «حکمرانی خوب» است که براساس آن تصور می‌شود خدمات عمومی

۱. رویکرد کلسن به قانون، رویکردی عاری از ادعاهای جامعه‌شناختی، تاریخی، سیاسی و اخلاقی، یعنی همان «نظریه ناب حقوقی» است و به این ترتیب، ذیل مکتب «اثبات‌گرایی حقوقی» گنجانده می‌شود (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۹۵-۲۹۲).

2. Joseph Raz

3. Paper Laws

همواره توسط کسانی ارائه شود که شبیه روبات رفتار کرده و به صورت خودکار، بدون دخالت دادن مؤلفه‌های تصمیم‌گیری خود، بر مبنای قواعد اداری به درخواست‌های متقاضیان پاسخ می‌دهند. به همین ترتیب «بسیاری از متون علمی رشته مدیریت دولتی نیز به تشریح نظام حکمرانی خوب در وضعیت سلامت کامل پرداخته‌اند» (رز و پیفر، ۱۴۰۰: ۶۹). عدم تحقق انتظارات خوشبینانه مراجع مقررات‌گذار در مورد اجرای مصوباتشان، یکی از مهمترین دلایل توجه ویژه به موضوع اجرای قوانین و سیاست‌ها محسوب می‌شود.

دلایل و تبیین‌های مختلفی از نگاه‌ها و رویکردهای متفاوت، برای معضل اجرای ناقص یا عدم اجرای قانون صورتبندی و ارائه شده است. بخشی از تحلیل‌ها در این حوزه به‌طور خاص، به فنون، رویه‌ها و کارکردهای قانونگذار به‌ویژه فنون نگارش مفاد قانون با رعایت اصول قانون و قانونگذاری مربوط است. اما از سوی دیگر، بسیاری از موانع اجرای قوانین، به مسائلی در حوزه اجرا بازمی‌گردد که خارج از صلاحیت و تخصص و دور از دسترس و احاطه قانونگذار است. آنچه که در علم سیاستگذاری، «مطالعات اجرا»^۱ یا «اجراپژوهی» خوانده شده است، ناشی از چالش‌های اجرای قوانین و به‌طور کلی، سیاست‌های عمومی از دنیای امروزه است (اشتریان و دیگران، ۱۳۹۶). چنان‌که گفته شد، اجرای یک قانون، به‌مراتب دشوارتر و پیچیده‌تر از آن است که چه‌بسا در حین تصویب به‌نظر بیاید.^۲ در واقع اجرا، انتقال از دنیای ایده‌ها و هنجارها به دنیای واقعیت‌هاست.

نگرش ویژه به مطالعات اجرا، به پژوهش بدیع «پرسمن» و «ویلداوسکی» بازمی‌گردد. در اثر ارزشمند آنان با عنوان *اجرا: انتظارات بزرگ در واشنگتن*، چگونه

1. Implementation Studies

۲. برای مطالعه راجع به مانع عدم قابلیت دستگاه‌ها یا مقامات اجرایی برای اجرای قانون و همچنین ویژگی‌های یک بوروکراسی برای اجرای قانون (مرکزالمیری، ۱۳۹۸).

در اوکلند فرومی باشد، «پیچیدگی اقدام مشترک» درباره اجرای قوانین مصوب مرکز (کنگره در واشنگتن) در شهری مانند اوکلند (در ایالات کالیفرنیا) به بحث گذارده شده است. نحوه تعامل مراجع تقنینی و اجرایی در ایالات متحده آمریکا بسیار پیچیده است و موانع بالقوه‌ای، از اختلافات داخلی نهادها درباره حوزه اختیارات گرفته تا برخورد سبک‌های مدیریتی، را در برمی‌گیرد (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۲۵۷-۲۵۶). مهمترین یافته پژوهشگران مذکور آن بود که مسئله اجرا را باید بسیار بیش از پیش، جدی گرفت؛ چرا که اولاً، مفاد قانونی در موارد بسیاری مبهم تنظیم می‌شوند و به تبع در فرایند اجرا، به شیوه‌هایی متفاوت تفسیر شده و مسائلی غیرقابل پیش‌بینی، جزئیات آنها را به چیزی متفاوت از آنچه مدنظر قانونگذار بوده، تبدیل خواهد کرد. ثانیاً، صرف اینکه مقامات قانونگذار و مجری از یک خروجی سیاستگذاری حمایت کنند، به معنای توافق آنها بر سر مهمترین راهکار نیل آن هدف نیست و به عبارت دیگر، «توافق گسترده بر سر اهداف، ضرورتاً منجر به توافق بر سر ابزارها نمی‌شود». ثالثاً، نقاط تصمیم‌گیری و اهمیت کنترل و هماهنگی، واجد اهمیت فراوان هستند. به این ترتیب «اجرای هر کار اساسی، نیازمند جلب موافقت طیفی گسترده از سازمان‌ها در سطوح مختلف حکومتی با تصمیم‌های مربوط به اجراست. ... هر چه شمار نهادهایی که موافقت‌شان باید جلب شود، بیشتر باشد، احتمال عدم تحقق آن اقدام هم بیشتر خواهد بود» (همان: ۲۵۳-۲۵۲).

۲. تحلیلی از دلایل اجرا نشدن قانون با رویکرد جدید به حقوق و اقتصاد

در گفتار پیش رو، تلاش خواهیم کرد با بهره‌گیری از نظرهای کاشیک باسو^۱ اقتصاددان هندی، که در کتاب اخیرش با عنوان اصلی جمهوری باورها (منتشر شده

1. Kaushik Basu

در سال ۲۰۱۸ دلایل اجرا نشدن قوانین را تحلیل کنیم. مسئله‌ای که باسو با آن مواجه است، چالش اجرای قانون است. سؤالی که وی تلاش می‌کند با طرح رویکردی جدید در حقوق و اقتصاد به آن پاسخ دهد، دلایل عدم اجرای قانون به کیفیتی است که قانونگذاران با تصویب هر قانون در انتظار آن به‌سر می‌برند. او شکاف میان قانون و اجرا را با عبارت «جوهر روی کاغذ»^۱ وصف کرده و تلاش می‌کند دلایلی برای مسئله عدم اجرای قانون، فراتر از صرف بی‌احتیاطی یا خطای نگارشی قانون‌نویسان بیابد و در این مسیر، به تبیین برخی از مسائل عمیق نهفته در رشته حقوق و اقتصاد می‌پردازد (باسو، ۱۴۰۰: ۳۵-۲۶).

ادعای اصلی باسو، به چالش کشیدن و نقد کارایی و اثربخشی قانون به‌عنوان ابزار اصلی سیاستگذاری و تغییر مناسبات اقتصادی، اجتماعی و ... است. به بیان دقیق‌تر، باسو می‌کوشد با توسل به گزاره‌ها و قواعد برگرفته از «نظریه بازی»^۲ - یکی از شاخه‌ها یا گونه‌های خاص نظریه انتخاب عقلانی^۳ - استدلال کند که قابلیت و کارآمدی قانون برای تغییر رفتار فردی یا اجتماعی، بسیار کمتر از آن چیزی است که از نظر فیلسوفان کلاسیک حقوق یا نظریه‌پردازان اقتصاد نئوکلاسیک (یا مرسوم)، تصور می‌شده است. در صورت پذیرش مدعای مطرح شده، باید به‌نحو اساسی در استفاده از ابزار قانون برای تمشیت امور مختلف بازنگری کرد.

در رویکرد نئوکلاسیک به حقوق و اقتصاد، قانون به‌دنبال تغییر رفتار افراد به‌وسیله تحمیل مسئولیت یا مجازات آنان در صورت نقض قانون است. چرا که فرض بر این

1. Ink on Paper

2. Game Theory

۳. Rational Choice Theory؛ این نوع تحلیل، به نظر برخی، با تحلیل اقتصادی مرسوم (نئوکلاسیک) تقریباً هم‌پوشانی دارد و حوزه‌ای فرعی از علم اقتصاد محسوب می‌شود. بر پایه این نظریه، انسان‌ها «عقلانی» تصمیم می‌گیرند؛ به این معنا که «در پی به حداکثر رساندن تحقق خواسته‌ها و اهداف خود براساس فهم‌شان از شرایط هستند» (بیکس، ۱۳۸۹: ۳۳۹).

است که «با تحمیل مسئولیت یا مجازات بر افراد، دولت نتیجه نهایی را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که همکاری به جای روی گردانی، به استراتژی غالب تبدیل شود» (همان: ۵۲). در واقع این پیش‌فرض وجود دارد که لازم‌الاجرا کردن فرامین به وسیله قانون و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای آن، به تبعیت تابعان و اجرای آن می‌انجامد.

دغدغه اجرا و اثرگذاری قوانین مصوب، از ابتدای شکل‌گیری اندیشه‌های حقوقی - فلسفی راجع به قانون و قانونگذاری مطرح بوده و بعدها، توسط اندیشمندان سایر علوم مانند اقتصاد و سیاست، پیگیری و واکاوی شده است. با طرح نظریه‌های جدید ملهم از اندیشه‌ورزی‌های جدید، مانند نظریه بازی، تأملات راجع به موضوع اجرا و اثرگذاری قانون ابعاد تازه‌ای به خود گرفت. ایده‌های باسو را می‌توان در چنین بستری ارزیابی کرد. ادعای اصلی وی آن است که «قانون موفق، قانونی است که رفتار انسان را از طریق ایجاد نقطه کانونی^۱ جدید در بازی که در زندگی به آن مشغول هستیم، یا همان بازی زندگی^۲، تغییر دهد. این بازی در مواردی با عنوان بازی اقتصاد^۳ نیز شناخته می‌شود» (همان، ۱۴۰۰: ۸۳-۸۲). برای تفسیر ادعای پیش‌گفته، ضروری است مفاهیم «بازی زندگی»، «نقطه تعادل»^۴ و «نقطه کانونی» تبیین شود.

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، بستر شکل‌گیری ایده مورد بحث نظریه بازی است. این نظریه شاخه‌ای از اقتصاد است که به مدل‌سازی و پیش‌بینی رفتار راهبردی می‌پردازد. رفتار راهبردی زمانی شکل می‌گیرد که دو یا چند شخص با یکدیگر تعامل می‌کنند و تصمیم هر یک از آنها، به انتظار شخص مذکور از رفتار سایر اشخاص بستگی دارد (هانسون، هانسون و هارت، ۱۳۹۵: ۱۸۳). در واقع نظریه بازی، ابزاری است که در انواع

-
1. Focal Point
 2. Game of Life
 3. Economy Game
 4. Equilibrium Point

تعامل‌ها و تقابل‌ها و هر جا که زمینه ارتباط، تصمیم‌سازی و یا تصمیم‌گیری متقابل وجود دارد، به کار گرفته می‌شود. این ارتباط می‌تواند میان دو یا چند بنگاه، دو یا چند حزب سیاسی، دو دولت رقیب با یک قاضی و یک وکیل باشد. طرف‌های یاد شده، بازیگرانی در نظر گرفته می‌شوند که سعی می‌کنند با توجه به آگاهی از تصمیم طرف متقابل، به حداکثر کردن هدف خود نائل شوند (دادگر، ۱۳۹۰: ۲۹۴).

در نوشتار حاضر، به جزئیات و زوایای نظریه بازی و دیگر آموزه‌ها و قواعد مربوط به آن پرداخته نمی‌شود. بلکه هدف، توضیح این نکته است که تعامل و نسبت بین قانونگذار و تابعان قانون - و همچنین قانونگذار با دیگر نهادهای مقررات‌گذار - به نحوی است که می‌توان الزامات و نتایج برگرفته از چنین نظریه‌هایی را در خصوص آنها نیز قابل اعمال دانست. به بیان دیگر، مسائل مهم و اساسی در قانونگذاری، از جمله لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در حوزه‌های خاص و کیفیت اجرا و کارایی قانون را می‌توان در پرتو نظریه بازی و به‌طور کلی‌تر، انتخاب عقلانی، مورد بحث و بررسی قرار داد.

منظور از «بازی اقتصاد» یا «بازی زندگی» توصیفی کامل از تمامی اقدامات و راهبردهایی است که افراد می‌توانند دست به انتخاب آنها بزنند؛ و مصادیق افراد، نه فقط شهروندان معمولی، بلکه پلیس‌ها، قضات و همه مقامات اداری و سیاسی را نیز دربرمی‌گیرند (باسو، ۱۴۰۰: ۸۳).

درباره تعریف «نقطه تعادل» و «نقطه کانونی»، در اثر باسو، تعاریف دقیق و صریحی ذکر نشده است. وی در جایی نوشته است: «مفهوم نقطه کانونی، مفهومی رازآلود است که در نظریه بازی مدرن ظهور یافته است. این مفهوم در نگاه اول، مفهومی مبرهن است، اما تعریف آن دشوار است» (همان: ۷۶). با وجود این، مفهوم نقطه کانونی را می‌توان از توضیح مفهوم تعادل، تا حدودی دریافت. نقطه کانونی،

«گونه‌ای برجسته از تعادل نش^۱ است که به افراد در هماهنگ‌سازی اقدامات آنها کمک می‌کند (همان: ۷۸). اصطلاح «تعادل نش» در نظریه بازی «نمایانگر نقطه ثبات یا حد تعادل در یک بازی ناهمکارانه^۲ است؛ وضعیتی حاصل ترکیب راهبردهای بازیکنان که در آن هیچ‌یک از بازیکنان نمی‌توانند موقعیت خود را با تغییر راهبرد، بهبود بخشند» (بیکس، ۱۳۸۹: ۱۴۸). توضیح اینکه دو راهبرد مشهور در نظریه بازی، راهبرد همکارانه و راهبرد ناهمکارانه است. وقتی رقبا تلاش می‌کنند منافع یکدیگر را حفظ کنند، راهبرد همکارانه اتخاذ شده است. اما در مواردی که رقبا یا طرفین، صرفاً به دنبال بیشینه کردن منافع شخصی خود هستند، راهبرد ناهمکارانه اجرا می‌شود (دادگر، ۱۳۹۰: ۲۹۵).

مفهوم «تعادل» در رویکرد «نهادها به مثابه تعادل» به ثبات نهادها اشاره دارد. قواعد بازی، وقتی به «تعادل» یا «وضعیت باثبات» می‌رسند که پذیرش وضعیت موجود برای همه بازیگران درگیر بازی، از به چالش کشیدن و برهم‌زدن آن بهتر باشد و تغییر در رفتار هر ذی‌نفع، به دیگران نیز فرصت تنظیم رفتار و اقدامات متناسب بدهد. سیاست هدف، باید تنظیم مجدد رفتار بازیگران برای رسیدن به یک تعادل نهادی جدید (تعادل بهینه) و متعاقب آن، رسیدن به خروجی‌های اجتماعی بهتر باشد (Al-Dahdah and et al., 2016: 15-16).

با توجه به توضیحات پیش‌گفته، می‌توان به اهمیت «تعادل» در هرگونه تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و قانونگذاری و مقررات‌گذاری به معنای عام پی برد. نادیده گرفتن تعادل‌های موجود در هر جامعه و در مناسبات گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... منجر به خنثی شدن هرگونه تلاش قانونگذارانه خواهد شد.

1. Nash Equilibrium

2. Non-cooperative Game

به عبارت دیگر قانونگذار (یا مقررات‌گذار به‌طور کلی) باید با ملاحظه تعادل‌های هر موضوع به مداخله قانونی اقدام کند تا برای اثربخشی قانون در جهت تغییر یا اصلاح مناسبات موجود، چشم‌اندازی امیدبخش قابل تصور باشد. در راستای تأیید توصیه پیش‌گفته، عجم‌اوغلو^۱ و رایبسون^۲ در مطالعه‌ای نشان دادند که نخستین دام اصلاحات نهادی، آن است که چه‌بسا تغییر مستقیم برخی نهادهای اقتصادی مانند نظام تجارت در برخی کشورها، وافی به مقصود نباشد و حتی باعث بروز آثار معکوس نیز بشود. دلیل اینکه چرا اصلاح نهادهای اقتصادی مشخص در برخی کشورها، ناکارآمد بوده و کمکی به برآوردن اهداف سیاستگذار نمی‌کند، آن است که از سر راه برداشتن یک ابزار بدون تغییر دادن تعادل قدرت در جامعه یا «تعادل سیاسی بنیادین»، ممکن است منجر به جایگزینی یک ابزار با ابزار دیگر شود؛ پدیده‌ای که «اثر الاکلنگی»^۳ نام نهاده شده است. یکی از مثال‌های اثر الاکلنگی، «سیاست‌های تعدیل ساختاری» در آفریقا است. تلاش برای اجبار کشورهای آفریقایی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ به پیاده‌سازی اصلاحات نهادی مانند کاهش فساد و اصلاح نظام بودجه‌ریزی با شکست مواجه شد. عمده‌ترین دلیل این شکست، بی‌توجهی نهادهای مالی بین‌المللی به «منطق سیاسی سیاست‌های ناکارآمدی که در صدد اصلاح‌شان بودند» دانسته شده است (عجم‌اوغلو و رایبسون، ۱۳۹۳: ۲۹۱-۲۹۲ و ۲۹۴).

اطمینان نسبی و قابلیت پیش‌بینی به نحو معقول از اجرای مصوبات، از اصول مهمی است که باید در قانونگذاری رعایت شود. به‌عنوان نمونه، قانونگذاران به دلایل مختلف، به‌ویژه به دلیل تبلیغاتی برای اقناع رأی‌دهندگان، متمایل به تصویب قوانین «ضدفساد» (مالی - اقتصادی) هستند. با اینکه پارلمان‌ها به «الگوبرداری» (پیوند زدن) از قوانین

1. Daron Acemoglu

2. James A. Robinson

3. See-saw Effect

کشورهای توسعه یافته و همچنین نمونه‌های توصیه شده سازمان‌های بین‌المللی، علاقه خاصی نشان می‌دهند و به‌رغم وجود «ظرفیت‌هایی برای این گونه قانونگذاری‌ها»، تجربه نشان داده که اجرای این قوانین در عمل با موانعی مواجه است که اقدام قانونگذارانه نمی‌تواند در رفع آنها مؤثر باشد (Michael and Kasements, 2007: 299-300).

هدف باسو از طرح مفاهیم و نظریه‌های بازی، تبیین دقیق‌تر شکست‌های اجراست که نمونه‌هایی از آن در سطور پیشین ذکر شد. ادعای اصلی وی آن است که قانون، نمی‌تواند اقدامات یا راهبردهای پیش روی افراد را تغییر دهد، بلکه «تنها کاری که قانون انجام می‌دهد، تغییر باورهای افراد در خصوص این موضوع است که دیگران چه کاری را انجام خواهند داد» (باسو، ۱۴۰۰: ۸۳). در اینجا است که نتیجه‌گیری اصلی باسو درباره قانون قابل طرح است: «از آنجاکه برآیند ناشی از استفاده از قانون» همواره نوعی تعادل است، این برآیند بدون وجود قانون نیز قابل حصول بوده است. به‌طور خلاصه، هر برآیند امکان‌پذیر شده به واسطه ایجاد قانون، بدون قانون نیز قابل دستیابی است» (همان: ۸۵-۸۴).

به این ترتیب، باسو با تبیین نقش عظیم باور افراد و انتساب موفقیت هر قانون به ایجاد تغییر در باور و به تبع رفتار تابعان، نقش و سهم قانون را به‌شدت تقلیل می‌دهد؛ تا حدی که طبق نظر وی، آنچه به تغییر رفتار و انجام عمل خاصی به واسطه تصویب قانون رخ می‌دهد، می‌توانست بدون وجود قانون نیز رخ دهد، البته در صورتی که تغییر باور با ابزاری جز قانون صورت می‌گرفت. به عبارت دقیق‌تر، سازوکار خود اعمال اجتماعی باید بسیار بیش از قانون جدی گرفته شود؛ چرا که سازوکار مذکور است که قدرتی عظیم در اختیار قانون قرار می‌دهد. به این ترتیب، نظم ایجاد شده به وسیله قانون و نظم ایجاد شده با ابزاری غیر از قانون، ارتباطی وثیق با یکدیگر دارند (همان: ۹۳).

بر این اساس، عدم توفیق بسیاری از قوانین نیز به دلیل آن است که تلاش می‌کنند

مناسبات اقتصادی، اجتماعی و ... را به سمت نقطه‌ای غیرتعادلی هدایت کنند (همان: ۹۵)؛ یعنی الزام شخص یا نهادها به انجام اموری که به نحوی برای آنها تبیین و تلقین نشده و بنابراین، باوری به انجام آن وجود ندارد و به عبارت دیگر به هنجاری لازم‌الاتباع تبدیل نشده است. نتیجه قابل توجه اندیشه‌ورزی باسو آن است که «هر برابندی در جامعه [یا فرد، نهاد، دولت و ...] که با استفاده از قانون قابل دستیابی باشد، بدون استفاده از قانون نیز قابل حصول خواهد بود» (همان: ۱۹۵). این دستاورد نظری بسیار مهم و راهگشا، می‌تواند تبیین‌کننده بسیاری از توصیه‌های مبتنی بر اصول قانونگذاری، از جمله توصیه به قانونگذاری حداقلی و بنابر ضرورت باشد. از این مهمتر، نظرهای مطرح شده می‌تواند پشتوانه نظری مناسبی برای پاسخ به چرایی عدم اجرای بسیاری از قوانین - و در بحث ما، قوانین برنامه توسعه - باشد.

۳. قوانین برنامه توسعه به مثابه نماد قوانین اجرا نشده یا غیر قابل اجرا

از منظری کلی و در نقد برنامه‌ریزی توسعه، بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که نتایج معجزه‌آمیزی که از برنامه‌ریزی توسعه انتظار می‌رفت، حاصل نشده است. برای نمونه، واترستون^۱ نتیجه می‌گیرد که «در عرصه اجرای برنامه‌های توسعه، میزان ناکامی‌ها پیش از موفقیت‌ها بوده است ... اکثر کشورها از تحقق اهداف ناظر بر درآمد و بازده در سطح کم نیز بازماندند». کیلیک^۲ به این نتیجه رسید که «برنامه‌ریزی توسعه‌ای میان‌مدت در تقریباً همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته در برآورده کردن انتظارات ناکام بوده است». حتی برخی معتقدند «فقط ناکامی اجرای برنامه‌ها مطرح نیست، بلکه برنامه‌ریزی ملی، خود به مانعی بر سر راه توسعه تبدیل شده است.

1. Waterstone

2. Killick

به‌عنوان مثال کایدن و ویلداوسکی^۱ با انتقاد از برنامه‌ریزی جامع چندبخشی، آن را سازوکاری برای تصمیمات می‌دانند که هرگونه نارسایی را برای کشورهای فقیر به حداکثر و هر نوع مزیت محتمل را به حداقل می‌رساند» (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۷۹). در خصوص ایران، چنان‌که در یکی از گزارش‌ها آمده است: «... با سابقه بیش از هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه و تدوین یازده برنامه توسعه ملی، با وجود بسیاری از مشکلات که بر تهیه این اسناد سایه انداخته، همچنان در تلاش است برنامه‌ای تحقق‌پذیر و اجرایی در مسیر نیل به اهداف، تهیه و تدوین کند» (علی‌بیگی علوی، ۱۴۰۱: ۶۰). در مجموع، به نظام برنامه‌ریزی در ایران، ایراداتی بنیادین وارد است؛ «... فرایند برنامه‌ریزی رایج در ایران به زعم بسیاری از صاحب‌نظران، نیازمند بازطراحی جدی است. تصمیم‌سازی متمرکز، پایین بودن مشارکت ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی، ناکارآمدی نظارت بر اجرا، چالش‌های تصویب برنامه‌های تهیه شده، ... از جمله این موارد است که نشان می‌دهد فرایند نظام برنامه‌ریزی باید بازتعریف شده و با شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی توسعه‌گرا، مسیر تهیه برنامه توسعه مطلوب هموارتر شود» (مهرعلی تبار فیروزجایی و گرائی‌نژاد، ۱۴۰۱: ۸۹).

می‌توان ادعا کرد که اجماع نظری کلی در خصوص عدم اجرای بایسته قوانین برنامه توسعه - دست‌کم قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم - در بین صاحب‌نظران وجود دارد، گرچه ارزیابی دقیقی از میزان اجرا یا عدم اجرای هر یک از قوانین در دسترس نیست. در یکی از پژوهش‌ها ادعا شده است که ارزیابی‌ها در خصوص اجرایی شدن برنامه‌های توسعه، به عملکردی در حدود ۳۰ درصد اشاره دارد (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱: ۱۰). در یکی از گزارش‌های منتشر توسط سازمان برنامه و بودجه کشور نیز ارزیابی کلی، از به نتیجه نرسیدن قوانین برنامه چهارم و

1. Caiden and Wildavsky

پنجم توسعه حکایت دارد: «... نتیجه بررسی عملکرد برنامه‌های چهارم و پنجم طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۴، گویای این واقعیت است که به‌رغم ۶۱۰ میلیارد دلار درآمد ارزی ناشی از صادرات نفت و گاز در این دوره، شاخص‌های مهم، روند مطلوبی نداشته و برنامه‌های اقتصادی برای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز، نیازمند بازنگری است» (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰: ۹).

با توجه به در دسترس نبودن گزارش‌های رسمی ارزیابی کلی از عملکرد هر یک از قوانین برنامه توسعه، می‌توان به مطالعاتی استناد کرد که با رویکردهایی خاص به ارزیابی اجرای قوانین برنامه توسعه در ایران پرداخته‌اند. برای نمونه، در پژوهشی نشان داده شده که از میان ۱۰ برنامه عمرانی و توسعه‌ای کشور تا سال ۱۳۹۱، فقط دو برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب و برنامه سوم توسعه، قادر به شتاب‌دهی به اقتصاد کشور بوده‌اند. علاوه بر این، توان فنی و آمار و اطلاعات کشور در برنامه‌ها، روند تکاملی را طی نکرده است و مسئولان برنامه‌ریزی کشور از توان کارشناسی لازم برای تلفیق برنامه رشد اقتصادی و عدالت برخوردار نبوده‌اند (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۲). در مطالعه‌ای درباره ارزیابی عملکرد قوانین برنامه‌های توسعه در خصوص کاهش فقر، ضمن تأکید بر این نکته که در سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه، راهبرد مشخصی درباره کاهش فقر از سوی برنامه‌ریزان دنبال نشده، چنین نتیجه گرفته شده که مقادیر شاخص‌های فقر، طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه، روند مشخصی در راستای کاهش آن نداشته است (حسینی‌نژاد و اقتصادیان، ۱۳۸۴: ۵۱-۵۰). در مطالعه دیگری در خصوص ارزیابی اجرای ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه^۱

۱. براساس ماده (۸۰) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی ...»: «دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد ...».

تصریح شده که همچنان در سال پایانی اجرای قانون مذکور، بسترهای اجرای ماده (۸۰) تحقق نیافته و اجرای مهمترین حکم ماده پیش گفته، ناظر بر تهیه «طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» با تأخیر مواجه شده است (یوسف‌وند، ۱۴۰۰: ۱۷). در پژوهش دیگری در این باره تصریح شده است: «همواره برنامه‌های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی با اهدافی آرمانی ... بوده است. این کاستی در عمل، انحراف بسیاری مابین ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌ها با ارقام عملکرد را به وجود آورده است. همچنین عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه، منجر به حاصل نشدن بسیاری از اهداف مدنظر برنامه‌های توسعه شده است» (تهرانی و ورمزیار، ۱۳۹۴: ۳۲).

علاوه بر اینها، بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در برنامه پنجم توسعه نشانگر آن است که «اجرای اکثر احکام برنامه پنجم با مشکلات زیادی روبه‌رو بوده است و به همین دلیل پیشرفت قابل توجهی نداشته است» (براتی، ۱۳۹۵: ۴۱). همچنین مطالعه انجام شده در خصوص اجرای احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی نیز نشان می‌دهد که به جز چند مورد تدوین مقررات و سند، خروجی مشخصی از اجرا وجود ندارد (زرندیان، ۱۴۰۰: ۲۸).

براساس گزارش اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس، احکام دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مجموعاً مشتمل بر ۱۹۷ ماده بوده که به ۱۰۴۴ حکم برای ۴۴ دستگاه اجرایی، قابل تفکیک هستند. در این گزارش نظارتی، ۷۳۲ حکم از ۱۰۴۴ حکم مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند که با توجه به معیارهای تحقق

احکام، ۳۶۳ حکم «محقق شده»، ۱۰۶ حکم «غیرقابل ارزیابی» و ۲۶۳ حکم «محقق نشده» تشخیص داده شده‌اند. این ارزیابی نشانگر تحقق تقریباً ۵۰ درصدی احکام قوانین برنامه توسعه ششم و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است. گفتنی است در گزارش تصریح شده اگر منظور از تحقق حکم را موفقیت کامل و ۱۰۰ درصدی در نظر بگیریم، احکام «محقق شده» در مجموع دو قانون مزبور، به ۶۳ حکم کاهش می‌یابد و به‌این ترتیب، درصد احکام محقق شده در دو قانون پیش‌گفته به ۹ درصد کاهش می‌یابد (حسین‌زاده لنج‌آبادی و حسینی، ۱۴۰۱: ۳۵-۳۴).

۴. مهمترین دلایل اجرا نشدن قانون برنامه توسعه از منظر صاحب‌نظران

در سالیان گذشته، پژوهش‌های متعددی در خصوص تبیین علل و دلایل اجرایی نشدن بایسته احکام قوانین برنامه توسعه (به‌ویژه قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه) انجام شده است. در هر پژوهش، رویکرد خاصی اتخاذ شده و بر مبنای آن برخی علل و دلایل برجسته شده است. در این قسمت با ذکر دسته‌بندی‌های کلی از دلایل اجرا نشدن قوانین برنامه توسعه در ایران، به وجوه تمایز این نوشتار در موضوع مورد بحث خواهیم پرداخت.

در یکی از گزارش‌های پژوهشی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران به چهار دسته کلی تقسیم‌بندی شده است: الف) ایرادهای مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی؛ ب) ایرادهای مربوط به فرایند برنامه‌ریزی؛ ج) ایرادهای مربوط به محتوای برنامه و د) ایرادهای مربوط به اجرای برنامه. در ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی، به آسیب‌هایی مانند «فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه»، «نبود اطلاعات و آمارهای جامع و به‌هنگام در دسترس» و «ساختار سیاسی و اجتماعی کشور» پرداخته شده است. در بخش ایرادهای مربوط به اجرای

برنامه، برخی آسیب‌های شناسایی شده به این شرح فهرست شده است: سرعت و گسترش تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور، وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر، قابلیت‌های اداری ضعیف دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده، عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون، انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون، تداخل زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور، بی‌توجهی به بسترهای اجتماعی برای اجرای قوانین، عدم انتخاب صحیح مجری، و فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸ الف).

در چارچوب تحلیلی پیش‌گفته، مدلی برگرفته از دو صاحب‌نظر علوم سیاست‌گذاری، مازمانیان و ساباتایر، برای ارزیابی و آسیب‌شناسی قوانین برنامه توسعه نیز به کار گرفته شده است. البته برای انطباق مدل مورد استفاده با نیازهای پروژه و با در نظر گرفتن ویژگی‌های احکام برنامه‌های توسعه، تغییرات اندکی در اصل مدل اعمال شده و عنوان مدل از «چارچوب پیاده‌سازی سیاست‌ها»^۱ به «چارچوب تنظیم احکام» تغییر یافته است (همان، ۱۳۸۸ ب: ۱۶). در مدل «چارچوب تنظیم احکام»، دوازده متغیر مختلف که باید در تنظیم احکام قوانین برنامه در نظر گرفته شوند، در سه دسته کلی متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای (محیطی) صورت‌بندی شده‌اند. متغیرهای «ماهیتی» در چهار عنوان ملاحظات تکنیکال (فنی) قانون، ملاحظات گزینشی، محدوده پوشش قانون و تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی و اجتماعی) دسته‌بندی شده‌اند. متغیرهای ساختاری (به‌معنای ساختارها و سازوکارهای لازم برای اجرای سیاست‌ها) با بهره‌گیری از مدل مذکور مطرح شده، در هفت متغیر به این شرح تنظیم شده‌اند: به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی‌مناسب، هماهنگی دستگاه‌های مرتبط، قوانین و مقررات دستگاه‌ها، توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط و تأمین

منابع. متغیرهای زمینه‌ای (محیطی) به معنای حمایت مستمر سیاستگذاران و قانونگذاران در دو عنوان صورت‌بندی شده است: نخست، بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک و دوم، التزام مجریان به اعمال قانون (همان: ۳۴-۱۷). برای عدم اثربخشی قوانین برنامه‌های توسعه در ایران، در مطالعه دیگری دلایلی به این شرح ذکر شده است:

اول) بسیاری از مواد قانونی برنامه‌های توسعه، فاقد متولی مشخص بوده یا شاخص مشخصی برای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی دولت وجود ندارد.

دوم) میان دوره فعالیت قوای مجریه و مقننه با دوره زمانی برنامه‌های توسعه، تطابق زمانی وجود ندارد و این امر، از ضمانت اجرای قوانین برنامه کاسته است.

سوم) رابطه دستگاه‌های برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی، نظام‌مند و مطلوب نیست.

چهارم) ارتباط سازمان‌یافته میان مجلس شورای اسلامی و نظام برنامه‌ریزی کشور وجود ندارد.

پنجم) برنامه‌ریزی توسعه در ایران، به لحاظ کمی، پر حجم و انعطاف‌ناپذیر بوده و ضروری است برنامه، به‌حالتی کیفی و راهبردی تغییر یابد.

ششم) به دلیل خلأها و گسست‌های متعدد در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه، عملاً امکان ورود نظرات پالایش نشده و غیرکارشناسی در طول بررسی لایحه در مجلس از سوی نمایندگان وجود دارد (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۷-۷۳).

شاهد مثالی برای دلیل اخیر، آسیب‌های قانون برنامه ششم توسعه به دلیل مداخله محتوایی نمایندگان مجلس در لایحه مربوط بود. البته این مداخله به دلیل عدم تمایل دولت وقت به ارائه کامل لایحه کامل برنامه و بدعت نهاد مسئول در ارائه بخشی از احکام به عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم» بود (مرکزالمی‌ری، ۱۳۹۹: ۵۹-۵۷). برخی آسیب‌های ناشی از مداخله «ناگزیر»

نمایندگان در لایحه برنامه ششم و «اختلال در ابتکار قانونگذاری» عبارت بودند از: «تسلط یافتن نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور»، «نبود ظرفیت و فرصت لازم و کافی برای مجلس در خصوص تشخیص اولویت‌ها و نیازهای برنامه‌ای کشور»، «طرح آنی پیشنهادهای الحاقی که اغلب پشتوانه کارشناسی لازم را نداشتند» و «ظهور برخی مطالبات منطقه‌ای». نتیجه آسیب‌های پیش‌گفته، انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از چالش‌های اساسی کشور بود (ذاکری، ۱۴۰۰: ۹-۸).

در یکی از مطالعات انجام شده، مهمترین ویژگی‌های قوانین تکلیفی به این شرح است: تحقق‌پذیری، مشخص بودن متولی اجرا، داشتن قابلیت ارزیابی و شاخص و داشتن ضمانت اجرای مناسب. از بین ۱۳۲ ماده بررسی شده در فصل‌های اقتصادی و نظارت و بودجه قانون برنامه پنجم توسعه، ۶۴ ماده از نوع «تکلیفی» شناسایی شده است. «متولی اجرا» در دست کم ۴۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده، یا اساساً تعیین نشده یا به ذکر عناوین کلی مانند «دولت» اکتفا شده است. همچنین حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد از مواد تکلیفی، فاقد قابلیت ارزیابی تشخیص داده شده‌اند (پرهیزگاری، رزقی و روحانی، ۱۳۹۴: ۲۳-۴).

در بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص چرایی عملکرد نامطلوب دستگاه‌های اجرایی در خصوص دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «تخصیص ناکافی اعتبارات پیش‌بینی شده» (۱۰/۲ درصد)، «عدم همکاری دستگاه‌های مرتبط» (۹/۶ درصد) و «ایرادات ناشی از قانونگذاری» (۹/۵ درصد)، بیشترین سهم را در عدم تحقق احکام داشته‌اند. دیگر عوامل ناکامی در اجرای دو قانون به ترتیب عبارتند از: «شرایط بین‌المللی و موانع خارجی»؛ «حمایت ناکافی از بخش خصوصی»؛ «نبود زیرساخت/ ارائه خدمات الکترونیک مناسب»؛ «عدم تصویب/ ابلاغ بخشنامه/ آیین‌نامه»؛ «عدم دسترسی به داده‌های استاندارد/

قابل استناد»؛ «طولانی بودن فرایند اخذ مجوزهای مورد نیاز»؛ «تأخیر در تخصیص بودجه/ نقدینگی»؛ «عدم تحقق سرمایه‌گذاری‌های خارجی پیش‌بینی‌شده»؛ «نبودن کمبود نیروی متخصص و کارآمد»؛ «مشکلات در اخذ تسهیلات از بانک‌ها و یا صندوق توسعه ملی» و «مغایرت با قوانین و مقررات دیگر» (حسین‌زاده لنج‌آبادی و حسینی، ۱۴۰۱: ۲۱-۲۰).

در مطالعه دیگری، احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه سلامت ارزیابی شده و نقاط ضعفی به این شرح در این باره شناسایی شده است: «نبود ارتباط مؤثر بین‌بخشی با سایر دستگاه‌ها، در نظر نگرفتن مکانیسم تأمین مالی برخی احکام، غیرواقع‌بینانه و غیرقابل اجرا بودن (در مدت سال‌های اجرای قانون)، عدم شفافیت در متن حکم، در نظر نداشتن شاخص‌های کمی در متن برنامه، عدم به‌کارگیری راهکارهای قانون‌گریزی در متن احکام جهت افزایش ضمانت‌اجرائی آن، چندمتمولی بودن برخی احکام، در نظر نداشتن برخی زیرساخت‌های لازم برای پیاده‌سازی احکام، عدم اولویت‌بندی لازم برای گروه‌های هدف و یا بعضاً ایرادهای نگارشی ...» (شهیدی‌صادقی و دیگران، ۱۴۰۱: ۳-۲).

با مروری بر آسیب‌ها و نواقص پیش‌گفته در قوانین برنامه توسعه و به‌طور کلی نظام برنامه‌ریزی در ایران، می‌توان دریافت که صاحب‌نظران و پژوهشگران به‌درستی بر غیرقابل اجرا بودن بسیاری از احکام قوانین برنامه یا نادیده گرفتن پیش‌نیازهای مختلف برای اجرایی کردن مفاد قانونی، به‌ویژه از حیث مالی - بودجه‌ای تأکید کرده‌اند. چنان‌که پیش‌تر نیز گفته شد، مسائل مربوط به اجرا در نظام قانونگذاری ایران مورد غفلت قرار گرفته و پیامد این بی‌توجهی، به‌ویژه در کیفیت نامناسب اجرای قوانین برنامه توسعه کاملاً مشهود است؛ درحالی‌که در تصویب یک قانون، باید روند انتقال به واقعیت نیز مورد توجه قرار گیرد. اسمیت و لریمر در این باره شرح داده‌اند که

اجرا، حتی در شرایط ایدئال نیز کار آسانی نیست و نمی‌توان به‌صرف اتکا به قانون از کیفیت قابل قبول اجرا، اطمینان حاصل کرد. چرا که قانون، آنجا که به جزئیات نحوه اجرای آن مربوط می‌شود، «حرف چندان‌ی ندارد»؛ بلکه سازمان‌های اجرایی هستند که از طریق مقررات‌گذاری‌های بعدی، جزئیات هر قانون را به‌طور رسمی روشن می‌کنند (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۲۵۳-۲۵۲). به‌عبارت‌دیگر در مجموعه هر قانون برنامه «سطوح متفاوتی از تأثیرگذاری و هدایت کلی و جزئی» وجود دارد که باید به آن توجه شود ... چنان‌که اهداف و سیاست‌های کلی که نتواند در اهداف کمی و تبصره‌های قانونی جایگاه لازم را بیابد، عمدتاً به‌صورت تأکیدی عمومی باقی خواهند ماند». بر این اساس است که یکی از آسیب‌های اصلی برنامه، «حکم‌محور شدن» دانسته شده است (آقاسی‌زاده، ۱۳۹۹: ۲۱۹-۲۱۷). دستاورد این رویکرد، قانون برنامه‌ای مشحون از احکامی است که ملاحظات اجرایی آنها در نظر گرفته نشده است.

مسئله توضیح داده شده با عبارت «نقص اجرا» مورد توجه قرار گرفته است. چنان‌که در یکی از پژوهش‌ها تصریح شده است: «نظریه‌پردازان بزرگ توسعه به این جمع‌بندی رسیده‌اند که در تحقق توسعه، مسئله اجرا به اندازه‌ای تعیین‌کننده است که نمی‌توان به هیچ عنوان از آن چشم‌پوشی کرد و در بسیاری از موارد می‌توان کل ماجرای توسعه‌نیافتگی را از کانال نقص اجرا توضیح داد» (زمانی و خاندوزی، ۱۳۹۴: ۱۱).

نکته‌ای که به نظر می‌رسد در پژوهش‌های انجام شده درباره علل و دلایل اجرایی نشدن بایسته قوانین برنامه توسعه، مورد توجه قرار نگرفته یا دست‌کم به اندازه کافی به آن پرداخته نشده، ضرورت یا عدم ضرورت تصویب بسیاری از احکام قانونی و کارآمدی استفاده از ابزار قانونی برای تحقق اهداف توسعه‌ای است. در ادامه نوشتار حاضر، توضیح داده خواهد شد که تصویب بسیاری از احکام قوانین برنامه توسعه، با

این پیش‌فرض خطا صورت می‌گیرد که توسل به ابزار قانون و جامعه قانون پوشاندن به ایده‌ها و آمالی که تحقق بسیاری از آنها خارج از دامنه قانون شمرده می‌شوند، ابزاری کارآمد و مؤثر برای اصلاح مناسبات اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شود. در حالی که به نظر می‌رسد در چارچوب نظرها و آموزه‌های پیش‌گفته، پیگیری بسیاری از اهداف توسعه‌ای از طریق قانون، از ابتدا راهکاری بدون نتیجه است و ضروری است این ایده‌ها با توسل به ابزارهایی غیر از قانون پیگیری شوند.

۵. بررسی موردی برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه از حیث قابلیت و تحقق اجرا

در گفتارهای پیشین تصریح شد که وجه تمایز نوشتار پیش‌رو، تبیین علل اجرایی نشدن احکام قانونی در ایران در پرتو نظرهای باسو و برخی از آموزه‌های برآمده از اندیشه‌ورزی‌های متخصصان سیاست‌گذاری، حقوق و اقتصاد است. همچنین توضیح داده شد که نتیجه دستاوردهای نظری مطرح در مقاله حاضر، غیرضروری و ناکارآمد دانستن بسیاری از احکام قانون مصوب است. با وصفی که از قوانین برنامه توسعه در ایران ارائه شد و تحلیل‌های صاحب‌نظران درباره کیفیت نامطلوب و غیرقابل قبول اجرای بسیاری از مفاد آنها و دلایل این امر، در ادامه به‌طور خاص به برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به عنوان مصادیقی در جهت تأیید ادعاهای مطرح شده می‌پردازیم.

الف) احکامی که اجرای آنها فقط در صلاحیت قوه مجریه نیست

- در بند «ب» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، مسئولیت اجرای اقداماتی به این شرح برعهده دولت نهاده شده است: «محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت‌آفرینی از راه‌های

قانونی و مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیتهایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن است به‌نحوی که در پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدامات لازم برای اجرای این حکم توسط دولت تصویب و ابلاغ شود». اجرای احکام پیش‌گفته، مستلزم همکاری و هماهنگی کلیه نهادهای حکومتی است و خارج از توان و صلاحیت صرف دولت است. به ویژه حمایت از حقوق مالکیت، نیازمند اقدامات قوه قضائیه و تغییر رویکردها و رویه‌های جاری است.

- در بند «پ» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، «کلیه دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی با دولت» مکلف شده‌اند «با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار ...، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور»، اقتصاد را در سیاست خارجی کشور در اولویت قرار دهند. اهدافی که قرار بوده با اولویت قرار دادن اقتصاد در سیاست خارجی کشور تحقق یابد، اهداف کلی و از جنس سیاستی است و به‌نظر می‌رسد آنچه وضع شده، نوعی سیاست‌گذاری است، نه قانونگذاری. از آن مهمتر، در اولویت قرار دادن اقتصاد در سیاست خارجی کشور، حکمی است که نیازمند تغییر نگرش‌های بنیادین و اصلاح سیاست‌ها و چه‌بسا اصلاح قانون اساسی است. اجرای اولویت‌های ذکر شده در حکم در جهت نیل به اهداف مذکور، فراتر از صلاحیت و توان قوه مجریه و نیازمند ورود و مشارکت

همه اجزای نظام سیاسی است.

- براساس بند «س» ماده (۳۸) دولت مکلف شده است «برنامه جامع مقابله با ریزگردها» را حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم ارائه دهد و «اجرای عملی و مؤثر» آن را از سال دوم اجرای این قانون آغاز کند. معضل ریزگردها، یکی از معضلاتی است که علاوه بر هماهنگی‌ها و همکاری‌های بین‌قوه‌ای و حاکمیتی، منوط به تعامل‌ها و رایزنی‌های بین‌منطقه‌ای و بین‌المللی است. تدوین یک «برنامه جامع» نمی‌تواند تضمینی برای «اجرای مؤثر» تدابیر در نظر گرفته شده برای حل معضل مذکور باشد.

ب) احکامی که امکان اجرای آنها در زمان تعیین شده وجود ندارد

- در جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۷) دولت موظف شده «مدت زمان پاسخ به استعلام‌ها و صدور پروانه ساخت بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری از هر کدام از دستگاه‌های ذی‌ربط» را به حداکثر پانزده روز کاهش دهد. سال‌ها پس از گذشت تصویب حکم مذکور، همچنان قوانین و مقرراتی درباره تصریح پاسخگویی به استعلام‌ها، به‌ویژه از طریق الکترونیک، به تصویب دولت‌های مختلف رسیده و این مهم هنوز عملیاتی نشده است.
- در جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۶) نیز دولت موظف شده «به‌منظور رقابت‌پذیرکردن عدالت بین‌منطقه‌ای و سرزمینی»، «در سال اول اجرای قانون برنامه، کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها را واگذار کند». تمرکززدایی و تفویض اختیارات مقامات ملی به مقامات محلی، همواره در قوانین و مقررات و برنامه‌های دولت‌ها تکرار شده است. بدیهی است که برای تحقق چنین آرمانی، به زمانی بسیار بیش از یک سال و به لوازمی بسیار بیش از صرف یک

- حکم کلی در قانون برنامه نیاز است.
- براساس بند «ذ» ماده (۴)، یکی از تکالیف دولت «اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر کردن کالاهای تولید داخل برای صادرات» است.
 - در بند «ث» ماده (۷)، دولت مکلف شده است «به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا پایان سال آخر اجرای قانون برنامه، بودجه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، مستقل شده و از محل بودجه عمومی اعتباری به آنها پرداخت نشود». استقلال سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و بی‌نیازی آنها از بودجه عمومی، مستلزم اتخاذ تدابیر و راهکارهایی که طراحی و اعمال آنها به بازه زمانی بسیار بیش از آنچه در حکم آمده، نیاز دارد.
 - براساس بند «ب» ماده (۱۲)، سازمان تأمین اجتماعی موظف شده «مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی کند». اجرای این تکلیف مهم و حساس اولاً، نیازمند بودجه و منابع مالی است که با مضیقه‌های مالی فعلی صندوق‌ها، تأمین منابع مالی بسیار دور از دسترس به‌نظر می‌رسد؛ ثانیاً، طبق حکم پیش‌گفته، این تکلیف باید مطابق با قوانین مربوط انجام شود. به‌این ترتیب، سهمی از اجرای تکلیف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران برعهده قانونگذار نهاده شده است؛ ثالثاً، تکلیف به «متناسب‌سازی»، مبهم، کلی و قابل تفسیر است.
 - براساس بند «الف» ماده (۲۸) یکی از اقداماتی که دولت مکلف به انجام آن شده، به این شرح به تصویب رسیده است: «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون

برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری». مانند موارد پیشین، اجرایی شدن هر یک از تدابیر مندرج در حکم - جدا از اینکه به اراده قانونگذار خواهد انجامید یا خیر - مستلزم زمانی بسیار بیشتر از اعتبار قانون برنامه توسعه است.

- در بند «ح» ماده (۴۶)، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده «حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، طرح نوسازی و بازسازی صنایع را به‌نحوی که منجر به کاهش مصرف و شدت انرژی و افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری آنها شود، تدوین و ... اجرایی کند». به‌نظر می‌رسد تدوین و اجرای طرحی با این ابعاد گسترده، در شرایط زمانی تصویب حکم و دوره اجرای آن، امری نشدنی باشد

ج) احکامی که در زمره تکالیف دولت بوده و نیازی به تصریح دوباره در قانون

نداشته‌اند

بسیاری از تکالیفی که در قانون برنامه ششم توسعه برای دولت و دستگاه‌های اجرایی مقرر شده است، پیش از تصویب حکم مربوط نیز جزء وظایف و اختیارات دولت محسوب می‌شده و به‌این ترتیب، تصویب حکم جدید، اثری در اجرا یا عدم اجرای آن تکالیف از جمله موارد زیر نداشته است:

- در بند «الف» ماده (۶۳) تکلیفی به‌این ترتیب برای دولت مقرر شده است:

«اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به‌نحوی که کلیه اقدامات وزارت آموزش و پرورش براساس این سند انجام شود و اقدامی مغایر با قانون و سند صورت نگیرد».

- «ارتقای جایگاه آموزش و پرورش به‌مثابه مهمترین نهاد ترتیب نیروی انسانی ... و هدایت و نظارت بر آن به عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌هایی اجرایی»، از جمله تکالیف مندرج در جزء «۳» بند «الف» ماده (۶۳) است.

- طبق بند «خ» ماده (۴۶) دولت مکلف شده «حمایت لازم را از صندوق صادرات ایران، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، بیمه فعالیت معدنی و صنایع دریایی در طی سال‌های اجرای قانون برنامه به‌عمل آورد».

- در بند «الف» ماده (۳۵) تکلیفی به این شرح برای دولت در نظر گرفته شده است: «افزایش عملکرد در واحد سطح و افزایش بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه».

- بند «پ» ماده (۳۵)، دولت را به «حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل شده ... و مدیریت آب مجازی» مکلف کرده است.

(د) احکامی که فاقد اثربخشی کافی برای تحقق اراده قانونگذار هستند

- به موجب بند «ب» ماده (۲۲)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده «با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور، جذب متخصصان، حفاظت و مقابله با اخلاف در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش خطرپذیری

(ریسک) اجتماعی در محیط کسب و کار» را تهیه کرده و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند. به نظر می‌رسد تهیه و تصویب چنین سندی با توجه به تعدد اسناد قانونی و مقرراتی در این حوزه، نمی‌تواند به بهبود محیط کسب و کار کمک کند. کما اینکه چنین سندی با وجود نزدیکی زمان اتمام اعتبار قانون برنامه توسعه ششم، همچنان تهیه و تصویب نشده است.

۵) احکامی که اجرای آنها نیازمند هماهنگی و انسجام همه دستگاه‌های حاکمیتی است

- «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع...»، به‌عنوان یکی از تکالیف دولت در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه در نظر گرفته شده است.
 - در ماده (۲۹)، دولت مکلف شده طی سال اول اجرای قانون برنامه، «سامانه ثبت حقوق و مزایا» را راه‌اندازی کند.
- به انجام رسیدن هر دو تکلیف پیش‌گفته، اراده، همکاری و تعامل همه دستگاه‌های حکومتی را می‌طلبد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

- تصویب احکام پرتعداد، پرحجم و مشحون از عبارات کلی، مبهم و تکالیفی که در موارد بسیاری، غیرقابل اجراست، باری عظیم و در واقع اضافی برای نظام حقوقی محسوب می‌شود. بی‌تردید، تصویب سندی با عنوان قانون برنامه

توسعه - که مقدمات تصویب هفت‌باره آن در حال انجام است - هزینه مالی و البته هزینه سیاسی عمده‌ای برای نظام جمهوری اسلامی در برداشته و خواهد داشت. با این‌همه، با توجه به اجرا نشدن یا غیرقابل اجرا بودن بسیاری از مفاد آن، دستاوردی برای حکمرانی در پی نداشته است. بنابراین ضروری است به‌طور محتوایی و شکلی، در تدوین و تصویب قانون برنامه، بازنگری کلی انجام شود. اجرا نشدن مکرر قوانین برنامه توسعه اخیر، نادیده گرفته شدن مفاد آنها توسط دستگاه‌های اجرایی و در مجموع، برآورده نشدن اراده قانونگذار، نشانگر آسیب‌ها و نواقص جدی در قوانین مذکور و ضرورت بازاندیشی در این مسیر است.

- می‌توان ادعا کرد که تنها مفادی از قوانین برنامه توسعه به‌نحو بایسته اجرا شده که ملاحظات مربوط به اجرای آنها با ارزیابی دقیق در قوه مجریه در نظر گرفته شده و در واقع، پیش از تدوین و تصویب حکم، مقدمات اجرایی حکم نیز به‌نحو فراهم شده است. به این ترتیب ادعای باسو مبنی بر اینکه در صورت وجود باور و زمینه‌های لازم برای انجام یک اصلاح یا تغییر، بود و نبود «قانون» تفاوت‌چندانی ایجاد نمی‌کند، ادعایی قابل تأمل و جدی است. به عبارت دیگر اجرای اصلاحات مؤثر و کارآمد، به‌صرف نگارش یک حکم، سودایی برآوردنشده است. بی‌تردید، اجرا نیازمند قانون است، اما قانون سهمی بسیار کمتر و جزئی‌تر از سهمی دارد که به‌طور سنتی در اندیشه حاکمیت قانون، حکمرانی و قانونگذاری تصور می‌شده است. سهم قانون، زمینه‌سازی و تسهیل فرایند اجراست، نه فرمانی که به محض ابلاغ، بتوان از برکات و ثمرات آن بهره‌مند شد. در واقع تصویب یک حکم قانونی، نه آغاز راه اجرا، بلکه دست‌کم نیمه راه فرایندی به شمار می‌رود که زمینه‌های اجرا برای طی ادامه مسیر مورد نظر سیاستگذار، مهیا شده است.

- یکی از دلایل اصلی اجرا نشدن قوانین، یا اجرای ناقص قوانین، مداخله بیش از حد اعضای قوه مقننه در شکل‌گیری محتوای قوانین است. لازمه اجرای قانون، هماهنگی و همدلی قوه مجریه با مفاد آن است. این موافقت و مشارکت ضمنی، برآمده از آگاهی قوه مجریه از چندوچون تبدیل احکامی در دنیای هنجارها به اجرا در دنیای واقعی است. فهرست کردن حجم عظیمی از تکالیف برای دولت و دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه توسعه، صرفاً به افزوده شدن مفاد قانونی اجرا نشده می‌انجامد. بر این اساس، مداخله قانونگذار در محتوای قانون برنامه توسعه باید در حد امکان، حداقلی باشد و برعکس، نهادهای اجرایی باید از فضای مانور کافی و مناسب در تدوین و نگارش احکام برنامه برخوردار باشند. بدیهی است که توأم با اجرای توصیه پیش‌گفته، احکام قانون برنامه نیز باید حداقلی بوده و به روشنی از سیاست‌ها و راهبردها، قابل تفکیک باشند. پیش از این، یکی از لوازم اصلی آنچه گفته شد، سپردن تمشیت امور حداقلی به قانون در توسعه و تمرکز قوای حکمرانی بر اصلاح نظام بوروکراسی و کارآمدی اداره است. بدیهی است که قانونگذار نیز باید در رویکرد حداکثری خود در خصوص به‌کارگیری ابزار قانون برای توسعه و دیگر اهداف مطلوب، تجدیدنظر کند. به‌طور خلاصه قانونگذاری در خصوص توسعه باید حداقلی، اثرگذار و مطمئن از اجرا باشد.
- به‌نظر می‌رسد اصلاح نظام برنامه‌ریزی در ایران، نیازمند بازنگری در کیفیت و سازوکار قانونگذاری از یکسو و اجرا از سوی دیگر است. به‌این ترتیب می‌توان ادعا کرد اصلاح نظام برنامه‌ریزی، مستلزم اصلاح نظام حکمرانی به‌طور کلی است. علاوه بر این، توفیق نسبی قوانین برنامه توسعه نیز منوط به ارتقای نظام حکمرانی است؛ شواهد نشان می‌دهد برنامه توسعه زمانی موفق‌تر است

که کیفیت حکمرانی نیز بهبود پیدا کند. بنابراین سیاستگذاری برای بهبود کیفیت حکمرانی باید در دستور کار برنامه هفتم و نیز فعالان سیاسی کشور باشد (مؤمنی و رجب‌پور، ۱۴۰۱: ۱۱۱).

- به نظر می‌رسد بنیان نظری طرح ایده‌های بدیل برای قانون برنامه توسعه، کارکرد نامناسب قانون برای نیل به توسعه و اهدافی از این قبیل باشد. از جمله این ایده‌های بدیل، «تهیه برنامه ملی» توسط دولت، مصادف با تشکیل دولت در هر دوره است (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۷). علاوه بر این، گرایش و توصیه به تأسیس «آژانس‌های راهبر» توسعه به سبک MITI ژاپن، EPB کره جنوبی و CEPD تایوان، می‌تواند نشانه‌ای از ناکارآمدی و عدم اثربخشی تصویب قانون برنامه توسعه بر سیاق فعلی، یعنی مداخله حداکثری قوه مقننه و کیفیت اجرای آن باشد (محمدی‌ایوانکی، ۱۴۰۱). وجه مشترک سه نهاد مذکور؛ تدارک نهادی واحد، ستادی، متمرکز، هماهنگ و البته وابسته به قوه مجریه و پاسخگو به قوه مقننه، برای پیش بردن برنامه‌های توسعه است (عطاری و مرکز‌المیری، ۱۳۹۸).

- هایک می‌نویسد: «جدایی حقوق و اقتصاد، یک تراژدی معنادار و عمیق است» (دادگر، ۱۳۹۰: ۱۳). این تراژدی، به‌ویژه در کیفیت قوانین اقتصادی، به‌وضوح قابل مشاهده است. تدوین قوانین برنامه توسعه از طریق نگارش احکامی در نهادهایی غیر از قوه مجریه و بدون در نظر گرفتن ملاحظات و مقتضیات اجرایی موضوع و با فقدان دسترسی به آمار و اطلاعات و منابع مورد نیاز، پدیدآورنده تراژدی دیگری با عنوان «اجرا نشدن قانون» است. از مهمترین و زیان‌بارترین تالی فاسدهای اجرا نشدن قانون، خدشه به مشروعیت و اعتبار قانون است.

- در مقاله حاضر تلاش شد برای دو جریان فکری یا دو اندیشه مختلف، نقطه

تلاقی یا نقطه پیوندی ترسیم شود؛ از یک سو، گزاره حاصل از اندیشه‌ورزی‌های عالمان سیاستگذاری که «اجرا» را مسئله‌ای بسیار مهم و کلیدی در هرگونه مقررات‌گذاری می‌دانند و از سوی دیگر، ایده‌هایی مبنی بر اینکه نقش و سهم قانون در تغییر رفتار شهروندان، در مقایسه با نقش نهادهای غیررسمی (مانند آداب و رسوم، روابط شخصی و اجتماعی، هنجارها و باورها)، بسیار کمتر از آن است که عموم قانونگذاران و به‌طور کلی حکمرانان تصور می‌کنند. نقطه پیوند دو جریان فکری توضیح داده شده، به‌کارگیری کمتر ابزار قانون، و به جای آن، تمرکز بیشتر از طریق ابزارهای نظارتی و تعاملی بر کیفیت نهادها و مقامات و کارمندان اداری و به‌معنای دقیق‌تر، تمرکز بر اصلاح، کارآمدسازی و توانمندسازی نظام بوروکراسی است.

- قوانین برنامه توسعه در ایران، تجسم آشکار تلاش قانونگذار برای تغییر مناسباتی است که متکی بر تعادل‌های پایدار موجود در محیط‌های سیاسی، حقوقی، اجتماعی و ... شکل گرفته‌اند. فقط با تدوین و تصویب یک حکم قانونی و الزام قوه مجریه به اجرای مجموعه‌ای از تکالیف، بدون هرگونه تدابیر هماهنگ‌کننده و تعامل با دیگر قوای حکومتی، نتایج دلخواه حاصل نخواهد شد. تلاش قانونگذارانه، حتی در بینش مشروح در این نوشتار، باید به باورها و هنجارهای تابعان قانون نیز تسری یابد.

منابع و مآخذ

۱. اسمیت، کوین بی. و کریستفر دبلیو. لریمر (۱۳۹۶). درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۲. اشتریان، کیومرث، سمانه کشوردوست، علی‌اکبر اسدی‌کشه و محمدعادل پناهی (۱۳۹۶). اجرا/پژوهشی: چالش‌های اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران، نشر سیاستگذار.
۳. آقاسی‌زاده، فتح‌اله (۱۳۹۹). هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۴. باسو، کاشیک (۱۴۰۰). جمهوری باورها: رویکردی جدید به حقوق و اقتصاد، ترجمه رضا بخشی‌آنی و مجید امیدی، تهران، روزنه.
۵. بالدوین، رابرت، مارتین کیو و مارتین لاج (۱۳۹۷). آشنایی با تنظیم بازار: نظریه، راهبرد و اجرا، ترجمه محمد صفار، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۶. براتی، مرتضی (۱۳۹۵). «بررسی عملکرد و موانع تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه کشور در بخش پژوهش، فناوری و نوآوری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، شماره مسلسل ۱۴۸۱۹.
۷. بیگس، برایان (۱۳۸۹). فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
۸. پرهیزگاری، سیدعباس، ابوالفضل رزقی و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه؛ ۱۳. بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه توسعه و برنامه‌ریزی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۹. ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹). حکومتداری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۰. تهرانی، ایمان و حسن ورمزیار (۱۳۹۴). «ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹.

۱۱. جعفر تاش امیری، برزین (۱۳۹۹). «استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاست‌گذاری صنعتی کارآمد»،

مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، دوره ۳، ش ۲.

۱۲. جهانگرد، اسفندیار و حسن ورمزیار (۱۳۹۱). «مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران؛

۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی»، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۵۹۱.

۱۳. حسین زاده لنج‌آبادی، توفیق و سیدجعفر حسینی (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه

و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹.

۱۴. حسینی‌نژاد، سیدمرتضی و محمدرضا اقتصادیان (۱۳۸۴). «ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش

فقر با استفاده از روش «سلطه تصادفی»»، فصلنامه سیاست‌ها و پژوهش‌های اقتصادی، دوره ۱۳، ش ۳۶.

۱۵. دادگر، یداله (۱۳۹۰). درآمدی بر تحلیل اقتصادی حقوق، تهران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت

مدرس و نور علم.

۱۶. ذاکری، زهرا (۱۴۰۰). «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در

مجلس نهم و دهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل

۱۷۹۹۴.

۱۷. رز، ریچارد و گرین پیفر (۱۴۰۰). حکمرانی بد و فساد، ترجمه هدایت کارگر شورکی و سعید عطار،

تهران، روزنه.

۱۸. رز، ژوزف (۱۳۹۴). مفهوم نظام حقوقی: درآمدی بر نظریه نظام حقوقی، ترجمه علی‌اکبر سیاپوش،

تهران، شهر دانش.

۱۹. زرندیان، ندا (۱۴۰۰). «بررسی عملکرد قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه گردشگری، میراث

- فرهنگی و صنایع دستی»، دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش، شماره مسلسل ۱۸۰۹۰.
۲۰. زمانی، رضا و سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه؛ ۱۴. ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۴.
۲۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۰). «خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹»، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۲. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (ایتان) (۱۳۸۸الف). «درباره برنامه پنجم توسعه؛ ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷.
۲۳. --- (۱۳۸۸ب). «ارائه مدلی برای ارزیابی احکام پنج‌ساله توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۹۳۲.
۲۴. شهیدی صادقی، نیوشا، مهدی مختاری پیام، سمیه صدیقی و محمد بختیاری علی‌آباد (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی قوانین برنامه اول تا ششم توسعه در حوزه سلامت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۸۳۱۱.
۲۵. عجم‌اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۳). «نقش نهادها در رشد و توسعه»، در: *جمعی از نویسندگان، نهادها و توسعه*، ترجمه محمود متوسلی، مصطفی سمیعی‌نسب و علی نیکونسبتی، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۲۶. عطار، سعید و احمد مرکزالمیری (۱۳۹۸). «بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجارب کشورهای منتخب: با تأکید بر ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۹، ش ۴.
۲۷. علی‌بیکی علوی، حانیه (۱۴۰۱). «مطالعه تطبیقی برنامه‌های توسعه در ایران و کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، گروه توسعه امور بخشی و محیط زیست.
۲۸. کلمن، جولز ال. و برایان لیتر (۱۳۹۵). «اثبات‌گرایی حقوقی»، ترجمه محمدحسن خویشتن‌دار، در:

- پترسن، دنیس (گردآورنده)، مکاتب معاصر در فلسفه حقوق: کتاب راهنمای بلک‌ول برای فلسفه حقوق، ترجمه یحیی شعبانی او دیگران، تهران، ترجمان علوم انسانی.
۲۹. مالوری، فیلیپ (۱۳۸۳). اندیشه حقوقی، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، آگه.
۳۰. محمدی‌ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). «مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۲۳۶.
۳۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مدیریت پژوهش‌های اقتصادی) (۱۴۰۱). «نقد و ارزیابی اجمالی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه».
۳۲. مرکز مالیری، احمد (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۶، ش ۱۹.
۳۳. --- (۱۳۹۹). «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹.
۳۴. مهرعلی‌تبار فیروزجایی، مرتضی و غلامرضا گرائی‌نژاد (۱۴۰۱). «فراتحلیل مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه، به منظور کاربست در تنظیم نظام‌نامه تدوین برنامه هفتم توسعه»، فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال ۳، ش ۹.
۳۵. مؤمنی، فرشاد و حسین رجب‌پور (۱۴۰۱). «بررسی وضعیت توسعه فراگیر در دوره برنامه‌های اول تا پنجم توسعه در ایران (۱۳۹۵-۱۳۶۸)، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۹، ش ۱۱۱.
۳۶. هانسون، جان، کاتلین هانسون و ملیسا هارت (۱۳۹۵). «حقوق و اقتصاد»، ترجمه سیدمحمدعلی عبداللهی، در: پترسن، دنیس (گردآورنده)، مکاتب معاصر در فلسفه حقوق: کتاب راهنمای بلک‌ول برای فلسفه حقوق، ترجمه یحیی شعبانی او دیگران، تهران، ترجمان علوم انسانی.
۳۷. یوسفوند، سامان (۱۴۰۰). «ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه کشور: آسیب‌شناسی میزان تحقق برخی احکام مرتبط با امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه

اجتماعی، دفتر امور حمایتی و توانمندسازی.

38. Al-Dahdah, Edouard, Cristina Corduneanu-Huci, Gael Raballand and Ernest Sergenti (2016). "Rules on Paper, Rules in Practice: Enforcing Laws and Policies in the Middle East and North Africa", The World Bank, Directions in Development, Public Sector Governance, RPRP.
39. Florijn, N. A. (2008). "Quality of Legislation: A Law and Development Project", In J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), *Lawmaking for Development: Explorations in to the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Amsterdam, Leiden University Press.
40. Michael, Bryane and Aare Kasements (2007). "The Role of Incentive Design in Parliamentarian Anti-Corruption Programmes", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 2.

الزامات حقوقی تأمین اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه در ایران؛ موردکاوی قانون برنامه ششم توسعه (آموزه‌هایی برای قانون برنامه هفتم توسعه)

مهدی مرادی برلیان* و محمدقاسم تنگستانی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۰۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۵۹-۹۰
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

با سپری شدن بیش از هفت دهه از عمر برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی ایران (از سال ۱۳۲۸)، قوانین برنامه‌های توسعه همچنان با مشکلات مربوط به خلأ اجرای مؤثر احکام آنها مواجه‌اند. متن قوانین مذکور علی‌القاعده باید حاوی الزامات متعددی جهت تأمین اجرای آنها باشد تا بتوان به صورت نسبی از اجرایی شدن مفاد احکام مزبور اطمینان حاصل کرد. برخی از الزامات مذکور به جهت ماهیت خاص احکام قوانین مزبور (برنامه‌ای بودن) در مقایسه با دیگر قوانین، اقتضائات خاصی را می‌طلبد. پژوهش حاضر با برگرفتن روش توصیفی - تحلیلی می‌کوشد به این پرسش‌ها پاسخ دهد که با توجه به اقتضائات خاص قوانین برنامه توسعه، برای اجرای مؤثر این قوانین چه الزامات و سازوکارهایی باید مورد پیش‌بینی قرار گیرد؟ قانون برنامه ششم توسعه تا چه میزان از این الزامات پیروی کرده است؟ دستاورد این مقاله آن است که با توجه به سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، به نظر می‌رسد طراحی هرگونه سازوکار اجرایی برای قوانین برنامه نیازمند توجه ویژه به ضرورت برقراری انسجام و به‌هم‌پیوستگی میان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه توسعه، قوانین بودجه، دیگر قوانین مربوط و مقررات دولتی است. در چارچوب این ضرورت، اجرای مؤثر قوانین برنامه دست کم می‌تواند از طریق الزاماتی همچون پیش‌بینی نظام گزارش‌دهی دوره‌ای پیشرفت اجرای برنامه، پیش‌بینی میزان اجرای برنامه‌ها توسط دستگاه‌های مربوط به عنوان عاملی جهت تعیین میزان اعتبارات قابل تخصیص به آن دستگاه، پیش‌بینی تهیه اسناد و سازوکارهای اجرایی لازم برای اجرای مفاد قوانین برنامه توسعه و ... تأمین شود. گرچه برخی الزامات پیش‌گفته در قانون برنامه ششم پیش‌بینی شده، اما به دلیل فقدان طراحی سازوکار مناسب، نتایج مطلوبی نداشته است.

کلیدواژه‌ها: اجرا پژوهی؛ سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی؛ نظام گزارش‌دهی؛ تخصیص بودجه؛

نتایج عملیاتی

* استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: m.moradib@umz.ac.ir

** استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران؛

Email: m.tangestani@khu.ac.ir

مقدمه

حسب تجارب کشورهای پیشرفته، نیل به توسعه در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی، بدون برنامه‌ریزی دقیق امکان‌پذیر نیست. بر همین اساس، قانونگذار ایرانی از سال‌های پیش از انقلاب اسلامی تاکنون اقدام به تصویب قوانین برنامه توسعه کرده است. نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور از نظر گاه‌های گوناگونی مورد بررسی صاحب‌نظران مختلف قرار گرفته و از جمله از دیدگاه حقوقی (و به صورت مشخص، حقوق عمومی) و نیز مدیریتی، موضوع مطالعات پژوهشی متعددی بوده است.

نخستین برنامه توسعه در ایران با عنوان برنامه عمرانی هفت‌ساله اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷) به دلایل مختلفی از جمله عدم تخصیص مناسب بودجه و فقدان توانایی دستگاه‌های دولتی در اجرا، توفیقی به دست نیامد. برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) که کم‌بیش با اهداف و فصول مشابه برنامه پیشین تدوین شد در اجرا به دلایل ثبات سیاسی داخلی، کاستن از تنش‌های بین‌المللی و استفاده از کارشناسان توانا در سازمان برنامه با موفقیت نسبی مواجه شد. برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) که عمدتاً با هدف سازمان‌دهی و توسعه صنایع سنگین تهیه شد، هرچند با کمبود پروژه‌های سرمایه‌گذاری مواجه شد، اما تا اندازه‌ای توانست رشد مناسب اقتصادی را برای کشور به همراه داشته باشد. برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۶) که با انسجام بیشتری نسبت به دیگر برنامه‌های عمرانی تدوین شد، از لحاظ تحقق اهداف مورد نظر به ویژه نرخ رشد و بهره‌وری اقتصاد ملی نسبت به برنامه پیشین با توفیق بیشتری همراه شد. برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) که همانند برنامه چهارم بر صنعتی شدن کشور و البته سیاست عمران شهری و روستایی استوار بود به صورت بایسته نتوانست اهداف مورد نظر را محقق کند. در نهایت اجرای

برنامه عمرانی ششم (۱۳۶۱-۱۳۵۷) با وقوع انقلاب اسلامی متوقف شد (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰: ۵۰۲-۴۸۶).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸ عملاً برنامه توسعه مدون و مصوبی در کشور وجود نداشت. نخستین قانون برنامه با عنوان قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در بهمن ماه سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. عمده‌ترین هدف برنامه مذکور، بازسازی خسارات جنگ تحمیلی و تغییر روند منفی اقتصادی حاکم به رشد اقتصادی به ویژه با اجرای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بوده که در برخی شاخص‌ها تا اندازه‌ای اهداف مورد نظر را محقق کرده است. قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) با هدف کلی تثبیت دستاوردهای برنامه اول و ایجاد ثبات اقتصادی تهیه و تصویب و به برنامه دوم تعدیل اقتصادی شهرت یافته است. برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) با راهبرد اصلی اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد اقتصاد رقابتی از طریق حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم‌سازی زمینه مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدیگری دولت تهیه و تصویب شد. برخی شاخص‌های مربوط به رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری و تورم به صورت نسبی در اجرای قانون مذکور با موفقیت همراه بوده است. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در چارچوب سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و با رویکرد رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی تهیه و تصویب شد. شاخص‌های ارائه شده نشان می‌دهد که قانون مذکور در اجرا با مشکلاتی مواجه شد که نتوانست اهداف مورد نظر را به صورت بایسته عملی کند. قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) با راهبردهای کلی نظیر رشد اقتصاد ملی، حفظ محیط زیست، توسعه سلامت، امنیت و عدالت اجتماعی، صیانت فرهنگ و هویت اسلامی و بهبود فضای کسب و کار تهیه و تصویب شد که همچون قوانین پیشین نتوانست به صورت

مناسب شاخص‌های اجرایی را برآورده کند. قانون برنامه ششم توسعه (از این پس قانون برنامه ششم) (۱۴۰۰-۱۳۹۶) با اهدافی مانند رشد اقتصادی سالیانه ۸ درصد، تحقق نرخ تکریمی بیکاری، تحقق تورم تکریمی و بهبود توزیع درآمد تهیه و به تصویب رسید (همان: ۵۲۱-۵۰۴) که دلایل عدم اجرای شایسته و تحلیل الزامات اجرایی آن در مقاله حاضر مطرح‌نظر قرار خواهد گرفت.

به‌رغم تصویب قوانین برنامه توسعه متعدد در نظام حقوقی ایران به ترتیب مذکور، همواره این قبیل پرسش‌ها مطرح بوده که علت / علل عدم نیل به توسعه چیست؟ آیا تصویب قوانین مزبور در عمل موجب تغییر و تحولات لازم شده است؟ مفاد قوانین یاد شده تا چه میزان اجرایی شده است؟ ظاهراً تکرار مفاد قوانین برنامه توسعه در سنوات بعد، حاکی از عدم اجرای کامل و مؤثر مفاد قوانین پیشین است. ملاحظات فوق موجب طرح و تقویت مباحث مربوط به «اجرا»ی قوانین برنامه توسعه (اجراپژوهی) شده است. واقعیت آن است که «اجرا»ی قانون، در کنار الزامات و اقتضائات فراحقوقی (مدیریتی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی)، نظام حقوقی متناسب با آن را می‌طلبد؛ به‌عبارتی، دست‌کم متن قانون باید الزاماتی را جهت به اجرا درآوردن آن دربرداشته باشد تا بتوان به صورت نسبی از اجرایی شدن مفاد قانون مزبور اطمینان حاصل کرد.

پژوهش حاضر بر این گزاره کلیدی استوار است که برنامه‌ریزی یک مقوله پیوسته و مستمر است تا اهداف مورد نظر در نظام حقوقی و سیاسی که معمولاً در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی شده، محقق شود. در این صورت، برنامه‌های توسعه در امتداد یکدیگر هستند؛ درحالی که سیاست‌ها اصولاً ثابت‌اند. البته در عمل اقدام به تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه نیز شده

که دارای ماهیت موقت بوده و ناظر بر دوره پنج‌ساله مربوط است. قانون برنامه هفتم توسعه (از این پس قانون برنامه هفتم) باید در امتداد نتایج عملیاتی حاصل از اجرای قانون برنامه ششم، تهیه و تنظیم شود. بر این اساس، قوانین برنامه باید خط‌سیر مشخصی را با هدف نیل به اهداف و سیاست‌های از پیش تعیین شده طی کنند. با توجه به مراتب فوق، مقوله «اجرا»ی این دسته از قوانین در نظام حقوقی ایران، ضمن تبعیت از برخی الزامات حقوقی (و البته فراحقوقی) ناظر بر اجرای قوانین به صورت کلی، با توجه به ماهیت آنها از اقتضات خاصی برخوردار است.

با توجه به گزاره مطروحه و اقتضات خاص قوانین برنامه توسعه، پرسش اصلی نوشتار حاضر آن است که برای اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه چه الزامات و سازوکارهای حقوقی باید مورد پیش‌بینی قرار گیرد؟ قانون برنامه ششم تا چه میزان از این الزامات پیروی کرده است؟ در پاسخ به پرسش فوق، این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و به‌روشی توصیفی و تحلیلی بر این فرضیه استوار است که قانونگذار در قانون برنامه ششم تا حدود بیشتری (نسبت به قوانین برنامه توسعه سابق) به الزامات اجرایی کردن مفاد قانون یاد شده توجه داشته است. باین‌حال، الزامات و اقتضات اجرایی کردن مفاد قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی فعلی ایران به‌نحو کافی پیش‌بینی / رعایت نشده است.

در ارتباط با پیشینه پژوهش حاضر، گفتنی است ضمن تأکید بر مطالعاتی که پیشتر بر موضوع اجرایی کردن مفاد قوانین به صورت کلی و قوانین برنامه توسعه به صورت خاص متمرکز شده است، باید اذعان داشت ادبیات اجراپژوهی به ویژه از منظر مدیریتی در سالیان گذشته، از رشد قابل توجهی برخوردار بوده است. از تمامی منابع مربوط حسب مورد و به‌نحو مقتضی در تدوین نوشتار پیش‌رو استفاده شده است. نوآوری مقاله حاضر، تمرکز بر ابعاد حقوقی الزامات اجرایی کردن قوانین برنامه

توسعه، شناسایی نواقص سازوکارهای موجود و ارائه پیشنهادهایی برای تکمیل آنها و در نهایت اشاره به ضرورت پیش‌بینی برخی سازوکارهای لازم است. به این ترتیب نوشتار حاضر به تکرار گزاره‌هایی که به صورت معتنابه در نوشته‌های حقوقی و مدیریتی مرتبط به آن پرداخته شده است (تاریخچه نظام برنامه‌ریزی، تعاریف مربوط به توسعه، برنامه و خط‌مشی و ...) مبادرت نخواهد کرد و می‌کوشد مبانی نظری و بنیادهای مفهومی را با نگرش مختار خود به میزانی که برای فهم استدلال‌های ارائه شده در اینجا ضروری است، مطمح‌نظر قرار دهد.

بر مبنای توضیحات پیش‌گفته، نوشتار پیش‌رو ابتدا به اهمیت و ضرورت اجراپژوهی از دیدگاه مدیریتی و حقوقی پرداخته، سپس ضمن بررسی ماهیت خاص قوانین برنامه توسعه، به اقتضات خاص اجرایی کردن قوانین مزبور اشاره کرده و در نهایت سازوکارهای حقوقی اجرای قانون برنامه ششم را ارزیابی می‌کند.

۱. اهمیت و ضرورت اجراپژوهی از منظر مدیریتی و حقوقی

اجرای سیاست مقوله‌ای بسیار گسترده و پویاست که تحت تأثیر عناصری همچون حکمرانی شبکه‌ای، زمینه سیاسی - اجتماعی و دمکراتیک و مدیریت عمومی نوین قرار دارد (DeGroff and Cargo, 2009: 50) و ادبیات مرتبط با آن گسترده و وسیعی از مطالعات مربوط به نظریه‌ها، فرایندها، ابزارها و روش‌های اجرا را دربرمی‌گیرد (Natesan and Marath, 2015: 223-229)؛ با این حال می‌توان گفت به طور مختصر اجراپژوهشی به این موضوع اساسی می‌پردازد که اهداف و مقاصد برنامه‌های دولتی تا چه حد و طی چه فرایندی محقق می‌شود (اشتریان، کشور دوست و فراهانی، ۱۳۹۴: ۱۸). برای ارزیابی این مهم، با دو نظرگاه مختلف مدیریتی و حقوقی می‌توان به تحلیل موضوع پرداخت.^۱

۱. البته به معنای اهمیت نداشتن یا حتی اهمیت کمتر بررسی موضوع از سایر جنبه‌ها نیست. برای مثال، از منظر سیاسی بحث شده است که هر دوره قانون برنامه باید متناظر با شروع و پایان هر دولت (قوه مجریه) باشد.

۱-۱. اجرای مؤثر قوانین از نظر گاه مدیریتی

به‌طور کلی می‌توان اجرای «مؤثر»^۱ سیاست‌ها و البته قوانین را به معنای دستیابی یا تولید نتایجی در نظر گرفت که از پیش تعیین شده‌اند؛ بنابراین در چارچوب مدیریتی، سیاست‌ها و قوانین زمانی به صورت مؤثر اجرا خواهند شد که اهداف و مقاصد مورد نظر سیاستگذار یا قانونگذار محقق شوند (Ugwuanyi and Chukwuemeka, 2013: 62). آنچه درباره سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی مطرح‌نظر قرار می‌گیرد، ویژگی هدفمندی و نحوه ارتباط آنها با مشکلات اجتماعی است؛ به این معنا که اجرا همیشه به سیاست‌های مشخصی به عنوان پاسخ‌های خاص به مشکلات خاص در جامعه مرتبط است (Hill and Hupe, 2002: 5). به این ترتیب «اجرا عبارت است از محقق کردن یک خط‌مشی اساسی که معمولاً در یک قانون گنجانده می‌شود، هرچند می‌تواند به صورت دستورات اجرایی مهم یا تصمیمات دادگاه نیز باشد. در حالت مطلوب، این خط‌مشی، مشکل(ها) و هدف(هایی) که باید دنبال شوند را مشخص می‌کند و به روش‌های مختلف، فرایند اجرا را ساختار بندی می‌کند. این فرایند معمولاً از چند مرحله تشکیل می‌شود که با تصویب قانون آغاز می‌شود و پس از آن خروجی‌های تصمیمات نهادهای مجری، انطباق گروه‌های هدف با آن تصمیمات، تأثیرات واقعی - اعم از خواسته یا ناخواسته - خروجی‌ها و در نهایت، بازنگری‌های مهم (یا کوشش برای تجدیدنظر) در قانون به ترتیب نمایان می‌شوند» (Mazmanian and Sabatier, 1983: 20).

از جمله بایسته‌های اجرای مؤثر قوانین آن است که اهداف قانون که با توجه به امکانات و به صورت واقع‌گرایانه تعیین می‌شوند (پوست‌فروش تهرانی، ۱۳۸۷: ۱۹۷)، در اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی یا متن قانون به صورت روشن بیان شوند. افزون بر

این، ابزارها و روش‌های سنجش میزان تحقق اهداف مورد نظر نیز باید تعیین شوند (انصاری، ۱۳۹۹: ۷۶). به‌طور کلی به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران تمهیداتی همچون همکاری قوا با یکدیگر، عدم تحمیل تکالیف خارج از توان بر نهادها، منطبق بودن مفاد قوانین با نیازهای جامعه و استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی، برای اجرای مؤثر قوانین پیش‌بینی شده است (ابریشمی‌راد و اسدی اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۳).

به‌طور دقیق‌تر برخی نویسندگان شرایطی را برای اجرای مؤثر سیاست‌ها و قوانین پیش‌بینی کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: قوانین و مقررات مادون باید اهداف سیاستی و خط‌مشی‌هایی را الزامی کنند که مشخص و سازگار بوده و یا دست‌کم معیارهایی را برای حل تعارض میان اهداف احیاناً متعارض ارائه کنند؛ قانون باید صلاحیت‌های کافی را به مقامات مجری در راستای تحقق اهداف مورد نظر اعطا کند؛ فرایند اجرای قانون باید به‌گونه‌ای مورد پیش‌بینی قرار گیرد که عملکرد مطلوب مقامات اجرایی و گروه‌های هدف از طریق پیش‌بینی قواعد حمایتی و بودجه کافی میسر شود (Mazmanian and Sabatier, 1983: 41-42).

گفتنی است پژوهش‌های موجود بر مبنای معیارهایی نظیر ماهیت سیاست تدوین شده، ویژگی‌های مجریان سیاست‌ها، سازمان‌های مجری، شرایط و محیط اجرای سیاست‌ها و همچنین منابع و ابزارهای اجرا؛ اجرای موفق و مؤثر سیاست‌ها و قوانین را تحلیل کرده‌اند (کمالی، شیخ‌زاده جوشانی و احمدی‌نژاد، ۱۳۹۹: ۲۷۱-۲۶۳). معیارهایی نظیر شفافیت و سازگاری اهداف، اولویت‌بندی اهداف، تناسب میان اهداف و ابزارها، برنامه‌ریزی مؤثر، توجه به مخاطبان و گروه‌های هدف، اختیارات و مهارت‌های کافی مجریان، مشارکت ذی‌نفعان، نظام نظارت، پاسخ‌گویی و شفافیت در فرایند اجرا، پیش‌بینی تشکیلات اداری مناسب و همچنین وجود منابع کافی، برای اجرای مؤثر قوانین ضروری و بایسته هستند.

۲-۱. اجرای مؤثر قوانین از نظر گاه حقوقی

همان‌گونه که برخی محققان به درستی تأکید کرده‌اند، حکومت قانون نه تنها مبتنی بر قانونگذاری دموکراتیک، منطقی و شفاف است که اجرای بی‌طرفانه و متوازن وظایف عمومی و حمایت از حقوق فردی را تضمین می‌کند، بلکه مستلزم اجرای مؤثر قوانین است؛ در غیر این صورت، حکومت قانون به امری بیهوده بدل می‌شود (Siedentopf et al., 1994: 94). بر این اساس، اجرای مؤثر قوانین یکی از پیش‌نیازهای ضروری برخورداری از قانون خوب پنداشته شده است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۲۱۰). اجرای مؤثر قوانین از دیدگاه حقوقی ماهیتی به‌طور کلی متفاوت از نظرگاه مدیریتی ندارد؛ در چارچوب حقوقی نیز تحقق اهداف مدنظر قانونگذار با کاربست لوازم و ابزارهای متناسب تا اندازه زیادی مفهوم «مؤثر» بودن اجرا را شکل می‌دهد؛ بر این اساس، ضمن اذعان به اینکه عمده مباحث مربوط به اجرای قوانین، در حوزه مطالعات مدیریتی قرار می‌گیرد، باید تأکید داشت در کنار موارد مذکور، تأمین الزامات حقوقی مربوط به اجرای قوانین برنامه توسعه در مفاد قوانین مزبور از اهمیت کمتری برخوردار نیست. به‌عبارتی، اجرای مناسب قوانین برنامه با توجه به ماهیت ویژه آنها، الزامات حقوقی خاص خود را می‌طلبد. در واقع قوانین برنامه توسعه باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که امکان تحقق اهداف مربوط وجود داشته باشد. بر همین اساس است که بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) قابل اجرا بودن قوانین را به عنوان یکی از بایسته‌های ضروری قانون‌نویسی مورد تأکید قرار داده است.^۱

به‌رغم تأکید بر لزوم اجرایی شدن احکام مندرج در قانون برنامه ششم توسط

۱. رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر قابل‌اجرا بودن قانون و قابل‌سنجش بودن اجرای آن ...

قانونگذار، فقط در یک مورد از عبارت «اجرای عملی و مؤثر»^۱ بدون تعیین شاخص‌های آن استفاده شده است. به نظر می‌رسد به کار بردن قید «عملی» نشان‌دهنده مفهوم پیش‌گفته از «مؤثر بودن اجرا» یعنی تحقق اهداف مدنظر و حصول نتایج مشخص است. همچنین قانون مذکور در مواردی نیز از عبارت «اجرای صحیح»^۲ سیاست‌ها بهره برده است که می‌تواند به سیاق پیشین، مورد تفسیر واقع شود.

۲. ماهیت خاص قوانین برنامه توسعه و تأثیر آنها در تعبیه سازوکارهای اجرایی مؤثر

ویژگی‌های مرتبط با قوانین برنامه توسعه بیش‌و کم سرشستی متفاوت از دیگر قوانین و موازین حقوقی برای آنها به ارمغان آورده است. عملیاتی و موقتی بودن و داشتن زمان‌بندی مشخص برای اجرای اجزای مختلف قوانین برنامه از جمله مهمترین ویژگی‌هایی است که تدارک سازوکارهای اجرایی برای آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بررسی این آثار در قسمت پیش‌رو مدنظر قرار خواهد گرفت، اما پیش از آن تعیین جایگاه این قوانین با توجه به سرشت خاص آنها در مجموعه قوانین و مقررات کشور ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۱. جایگاه قوانین برنامه توسعه در میان هنجارها و موازین حقوقی

از جمله بایسته‌هایی که در نظام‌های حقوقی مدرن به صورت گسترده مورد پذیرش و تأکید قرار گرفته، نظریه «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» است؛ به گونه‌ای که گزارف نخواهد بود اگر ادعا شود که یکی از عناصر و شاخصه‌های بنیادین نظام‌های

۱. بند «س» ماده (۳۸): «رأه برنامه جامع مقابله با ریزگردها حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و اجرای عملی و مؤثر آن از سال دوم اجرای این قانون».

۲. بند «الف» ماده (۸۶): «کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند نسبت به اجرای صحیح سیاست‌های کلی ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران ابلاغی ۲۹/ ۲/ ۱۳۸۹ اقدام کنند».

کنونی حقوقی، نظریه پیش‌گفته است. برجستگی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» به‌طور مشخص در نظریه «هانس کلسن» با عنوان «نظریه حقوقی محض» قابل مشاهده است (کلسن، ۱۳۹۱). «تأکید کلسن به مثابه یک اثبات‌گرایی کامل بر عدم ایفای نقش توسط اخلاق در حقوق، وی را به جست‌وجوی عنصر مشروعیت قاعده حقوقی در جای دیگر یعنی سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی ناچار کرد. در این دیدگاه، هر قاعده حقوقی اعتبار خود را از قاعده حقوقی فراتر از خود در یک ساختار هرمی شکل به دست می‌آورد» (McLeod, 1999: 69).

صرف‌نظر از بنیادهای نظری و مفهومی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» که مجال و مقال دیگری می‌طلبد، باید به این امر اشاره داشت که در نظام حقوقی ایران نیز تا حدود قابل توجهی نظریه پیش‌گفته مورد پذیرش و عمل قرار گرفته است. همان‌گونه که برخی اشاره داشته‌اند «در قانون اساسی تجلی سلسله‌مراتب هنجارها را در دو جنبه می‌توان شناسایی کرد: نخست، بر مبنای نهادهایی که هنجارهای حقوقی را پدید می‌آورند و سپس بر اساس ضمانت‌اجراهایی که قوه مؤسس به‌طور جداگانه برای تضمین ثبات سطوح گوناگون هنجاری در نظر گرفته است» (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۳). بر این اساس، با نگاهی به اصول قانون اساسی (به‌ویژه اصول ۷۱، ۷۲، ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳) و بر مبنای مقام واضع، قانون اساسی در رأس سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرد؛ پس از قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس و سپس مقررات وضع شده از سوی قوه مجریه و سایر مراجع ذی‌صلاح به ترتیب دیگر اجزای هرم سلسله‌مراتب هنجارها را تشکیل می‌دهند. البته باید دقت داشت که ویژگی‌های خاص این نظام حقوقی پیچیدگی‌ها و ابهاماتی را در باب سلسله‌مراتب هنجارها و جایگاه و اعتبار هر یک و البته تفاوت‌هایی را نسبت به ساختار عموماً پذیرفته شده سلسله‌مراتب هنجارها به همراه داشته است؛ از جمله جایگاه موازین اسلامی در نظم

حقوقی، جایگاه و اعتبار احکام حکومتی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام (به موجب بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی) و مصوبات برخی نهادها همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی به دلیل ابهام در جایگاه قانونی آنها که موضوع این نوشتار نیست.

به‌رغم تأکیدات قانونگذار مؤسس در خصوص برنامه دولت در اصول متعدد (مانند ۱۳۴، ۱۲۶ و ...)، حکم مشخصی در مورد قوانین برنامه «توسعه» در نظر گرفته نشده است. هم‌اکنون قوانین برنامه توسعه همچون دیگر قوانین فرایند تصویب در مجلس شورای اسلامی را طی می‌کنند، از این‌رو شأن هنجاری آنها تفاوتی با قوانین دیگر ندارد و جایگاه‌شان در هرم هنجارهای حقوقی همان جایگاه قوانین عادی است (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۵). همان‌گونه که شماری از نویسندگان متذکر شده‌اند، وجود برخی نشانه‌ها در قوانین و مقررات موجود از جمله تعیین نصاب خاص برای تصویب اصلاح قوانین برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح (ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) همچنین لزوم عدم مغایرت پیشنهادهاى ارائه شده در فرایند تصویب بودجه با قانون برنامه (تبصره «۱» ماده (۱۸۲) قانون مذکور) و لزوم تدوین قانون برنامه براساس سیاست‌های تعیین شده توسط مقام رهبری، نشان‌دهنده دست‌کم اهمیت این قانون نسبت به دیگر قوانین مصوب مجلس و موجد ابهاماتی در جایگاه آنها در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲۰-۲۱۹؛ نیکونهاد و موسوی، ۱۳۹۷: ۳۰). برخی نویسندگان در ادعایی قابل تأمل نشانه‌های مذکور را به عنوان دلیلی برای برتری قوانین برنامه بر قوانین عادی مصوب مجلس تلقی کرده و به صراحت اعلام داشته‌اند در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قوانین برنامه بالاتر از قوانین عادی قرار می‌گیرند (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۷).

گفتنی است اصطلاح «سیاستگذاری»^۱ که ریشه در علوم مدیریتی دارد، می‌تواند طیف مفهومی گسترده‌ای باشد که تصمیمات و سیاست‌های اتخاذی از سوی مراجع مختلف عمومی همچون مجلس، دولت و قوه قضائیه را شامل شود (الوانی، ۱۳۹۳: ۱۲). در این معنای عام حتی قوانین و مقررات و به‌طور کلی هنجارهای حقوقی نیز بخشی از سیاستگذاری هستند. افزون بر این، همان‌گونه که برخی مدعی شده‌اند «قانونگذاری به عنوان یک اقدام اجتماعی، تأکیدی بر ابعاد سیاست و حقوق با تأکید بر جوانب سیاسی است» (توری، ۱۳۸۷: ۲۷۰). با این حال، سیاستگذاری در معنای خاص خود به گزاره‌هایی اشاره دارد که از الگوی قواعد حقوقی پیروی نکرده و فی‌نفسه واجد آثار مشخص اجرایی نیستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۹؛ مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۳۰). گزاره اساسی در تبیین جایگاه قانون برنامه توسعه آن است که در واقع این قانون حاوی برنامه‌های^۲ لازم جهت اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام است.^۳ بر این اساس، قانون برنامه توسعه نباید مشتمل بر سیاست جدیدی در معنای خاص باشد. در عمل به دلیل اوصاف سیاستگذاری در قوانین برنامه توسعه، برخی قوانین مذکور را واجد ماهیت بینابینی قلمداد و آن را آمیزه‌ای از قانون و سیاستگذاری پنداشته‌اند (طحان نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۱۸). قوانین توسعه باید با تصمیمات راهبردی و اسناد چشم‌انداز سازگاری و هماهنگی داشته باشند و در

1. Policy Making

2. Action Plan

۳. ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم: «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست». این در حالی است که قانون برنامه، در موقعیتی نیست که لازم‌الاجرا بودن سیاست‌های کلی نظام را اعلام یا بر آن حتی تأکید کند. اعتبار حقوقی سیاست‌های مذکور مستند به بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. همچنین قانون برنامه ششم، در موارد گوناگونی به لزوم اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی نظام تأکید کرده است. درحالی‌که تنها اعلام لزوم اجرای سیاست‌ها، اقدام مؤثری برای تأمین اجرای مفاد آنها نیست، بلکه قوانین برنامه باید حاوی اقدام‌های مشخص برای اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام باشد؛ به‌نحوی که مجموعه دولت هر یک بتوانند وظایف خود را در این مسیر شناسایی و اجرا کنند. به عبارتی، قوانین برنامه توسعه، صحنه تکرار سیاست‌های کلی نظام نیست.

چارچوب مشخص شده توسط آنها تدوین و اجرا شود (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷: ۷). بنابراین با توجه به سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، به نظر می‌رسد باید نوعی انسجام و به هم پیوستگی میان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه توسعه، قوانین بودجه، سایر قوانین مربوط و مقررات دولتی برقرار باشد؛ مأموریت قوانین برنامه در این میان، به اجرا درآوردن مفاد سیاست‌های کلی نظام است.

۲-۲. اقتضات خاص اجرایی متناسب با سرشت قوانین برنامه

با توجه به مطالبی که در قسمت پیشین بیان شد، قوانین برنامه توسعه در واقع متضمن برنامه عملیاتی تحقق سیاست‌های کلی نظام هستند. ماهیت اجرایی قوانین برنامه توسعه، جنس و محتوای احکام مندرج در آن را با سایر قوانین، متفاوت می‌کند؛ ویژگی یاد شده بر طراحی نظام حقوقی حاکم بر اجرای قوانین برنامه‌های توسعه کشور، کاملاً مؤثر است. به‌طور مشخص می‌توان ماهیت خاص قوانین برنامه را در چارچوب سه ویژگی کلی «موقتی بودن»، «داشتن زمان‌بندی مشخص» برای اجرا و «عدم تکرار سیاست‌های کلی یا سیاستگذاری جدید» مورد توجه قرار داد. ویژگی اول بایسته آن است که احکام دائمی در قانون برنامه مورد پیش‌بینی قرار نگیرد (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۶)؛ ویژگی دوم مبتنی بر تعیین زمان‌بندی مشخص برای اجرا و نظارت بر اجرای احکام قوانین برنامه است و ویژگی سوم همان‌گونه که پیش از این ذکر شد بر ماهیت عملیاتی بودن قوانین برنامه و غیرسیاستگذار بودن آن استوار است (پرهیزکاری، رزقی و روحانی، ۱۳۹۴: ۲۵). در قانون برنامه ششم مواردی از رعایت نشدن اقتضات پیش‌گفته به چشم می‌خورد که اجرای قانون مذکور را با دشواری‌هایی مواجه کرده است.

برخی احکام قانون برنامه ششم واجد ماهیت برنامه‌ای نبوده و بیشتر جنبه دائمی دارند که باید در مجموعه قوانین و مقررات عمومی کشور مندرج شوند. برای مثال می‌توان به احکام مربوط به تأسیس و تعیین ترکیب برخی شوراهای همچون شورای

پول و اعتبار، شورای فقهی بانک مرکزی و شورای معادن، احکام مربوط به ایجاد و صلاحیت‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی، احکام مربوط به رسیدگی به تخلفات صنفی حوزه امور دام و پیش‌بینی انتزاع دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی حرفه‌ای زیرمجموعه وزارت آموزش پرورش و الحاق آنان به وزارت علوم اشاره کرد.^۱ درج مقررات فوق در قانون برنامه (به عنوان یک قانون موقت)، اعتبار احکام مزبور و تداوم حیات نهادهای یاد شده پس از پایان دوره اعتبار حقوقی، قانون برنامه را با چالش‌های مهمی مواجه می‌کند. همچنین است اصلاح قوانین عادی به موجب مقررات قانون برنامه.

باید در نظر داشت وضع احکامی که بعضاً برای امور روزمره دستگاه‌های اجرایی است، نافذی روح و کارکرد قوانین برنامه است (رجب‌پور، ۱۳۹۸: ۴۳). برای مثال تکلیف نیروی انتظامی به توقف فعالیت مؤسسات مالی غیرمجاز (بند «پ» ماده (۱۴)) و الزام شهرداری‌ها نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی (بند «الف» ماده (۶۰)) از آن جمله‌اند. افزون بر این، در تعدادی از مواد قانون مذکور تکرار یا پیش‌بینی سیاست‌های کلی مشاهده می‌شود مانند در بند «پ» ماده (۴)، بند «الف» ماده (۴۲)، بند «ب» ماده (۴۳)، جز «۱ و ۳» بند «ج» ماده (۴۸)، بند «ج» ماده (۷۴)، بند «پ» ماده (۶۸) و بند «الف» ماده (۸۶). گفتنی است تکرار مجموعه‌ای از مقررات مشابه موارد فوق در قوانین برنامه‌های توسعه، موجب طرح ایده تهیه «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و تصویب آن در انتهای سال ۱۳۹۵ با هدف جلوگیری از تکرار مقررات دائمی در قوانین برنامه شده است. با وجود این و همان‌طور که با بررسی مفاد قانون برنامه ششم نیز ملاحظه می‌شود، احکام ماهیتاً دائمی در قانون برنامه ششم نیز قابل‌ردیابی است. علاوه بر موارد فوق، گرچه در قانون برنامه ششم برای عملیاتی کردن تکالیف

۱. به ترتیب موضوع مواد (۱۵، ۱۶، ۲۳ و ۳۴) و بند «پ» ماده (۶۵) قانون برنامه ششم.

قانونی متعدد، زمان‌بندی مشخص تعیین شده است، اما در مواردی نیز به‌رغم ضرورت پیش‌بینی زمان اجرا، قانونگذار به این امر مبادرت نکرده است. در اینجا مقصود، پیش‌بینی زمان‌بندی مشخص در بازه زمانی پنج‌ساله قانون برنامه برای تحقق تکلیف مربوط است. به عنوان مثال به موجب ماده (۸) قانون برنامه ششم، دولت مکلف به اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی خود و همچنین مدیریت بدهی‌ها شده است، اما برای اجرای این تکلیف که با پیش‌بینی تکالیف زیرمجموعه آن یعنی «ساماندهی خزانه‌داری کل کشور»، «ساماندهی نظام مالی - محاسباتی کشور» و «ارتقا و انطباق نظام نظارت مالی با نظام بودجه» همراه شده، جز در مورد «ساماندهی بدهی‌های دولت» زمان‌بندی مشخصی تعیین نشده است. در نمونه‌ای دیگر دولت به موجب ماده (۴۱) قانون مذکور، مکلف به توسعه صنعت هواوفضا و بسترسازی و حمایت لازم به منظور ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و صنایع مرتبط شده است. به نظر می‌رسد اجرای چنین وظیفه‌ای نیازمند مرحله‌بندی انجام و پیش‌بینی زمان مشخص برای آن است. همچنین به موجب ماده (۵۱) قانون مذکور، برای سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، صلاحیت‌هایی در خصوص جذب مشارکت بین‌المللی و همچنین واگذاری بهره‌برداری و مدیریت بنادر کوچک پیش‌بینی شده است بدون آنکه زمان‌بندی مشخصی برای اجرای این موارد که به نظر دست‌کم در خصوص تکلیف واگذاری ضروری است، در نظر گرفته شده باشد. برمبنای بند «ر» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم، وزارت بهداشت با همکاری سازمان پدافند غیرعامل کشور مکلف به بررسی انواع تهدیدات حوزه سلامت و اقدام لازم برای خنثی‌سازی آنها با هدف مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی کشور شده است بدون آنکه زمان معینی برای اجرای این تکلیف مشخص شده باشد.

این موارد واجد آموزه‌ای مهم برای طراحان قانون برنامه هفتم است؛ ضروری است

با رعایت حداکثری ویژگی‌ها و اقتضائات قوانین برنامه، از پیش‌بینی احکام واجد جنبه مستمر و دائمی، احکام فاقد زمان‌بندی مشخص برای اجرا و همچنین هنجارهای دارای شأن سیاستگذاری پرهیز شود؛ در این صورت می‌توان بر تعدادی از مشکلات اجرایی گریبان‌گیر قوانین برنامه فائق آمد.

۳. ارزیابی سازوکارهای حقوقی اجرای قانون برنامه ششم توسعه

همان‌گونه که در ادبیات توسعه‌پژوهی مورد تأکید قرار گرفته است، برنامه‌های اجرایی در واقع قلب برنامه‌ریزی توسعه است که بدون آن برنامه‌ها تنها نمایانگر تصویرهای کلی نامفید خواهند بود (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰: ۲۳۱). معمولاً برای اجرای قوانین و برنامه‌های توسعه در بیشتر نظام‌های حقوقی سازوکارهای شناخته شده‌ای از جمله تعبیه نظام گزارش‌دهی، تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازم و زمان‌بندی اجرای برنامه و تعیین مسئول اصلی اقدام پیش‌بینی می‌شود (Baer, 1997: 338). این ابزارهای شناخته شده در قانون برنامه ششم نیز کم‌وبیش توسط قانونگذار مدنظر قرار گرفته است. باین‌حال ارزیابی سازوکارهای موجود و پیش‌بینی ابزارهای دیگری که در قانون برنامه ششم مغفول مانده است، می‌تواند محل تأمل بیشتر قرار گیرد. در واقع، پیش‌بینی ناقص و بدون توجه به بایسته‌های ضروری پیاده‌سازی کامل برخی سازوکارها (همچون عدم پیش‌بینی شاخص‌های کمی در سال‌های میانی اجرای قانون، کندی نظام اداری و فرایند مطول تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و عدم تعیین دقیق و روشن نهادهای مسئول و همکار در اجرای مفاد قانون برنامه) و همچنین عدم مبادرت به شناسایی برخی دیگر از سازوکارهای لازم، می‌تواند دلیل اصلی مشکلات اجرایی قانون برنامه ششم باشد. تحلیل تفصیلی موارد مذکور در ادامه شرح داده می‌شود.

۳-۱. تعبیه نظام گزارش دهی دوره‌ای پیشرفت اجرای برنامه

در پاسخ به تأکیدات که بر لزوم نظارت و ارزیابی تحقق نتایج قوانین برنامه صورت گرفته، بخش بیستم از قانون برنامه ششم، تحت عنوان «نظارت و ارزشیابی برنامه» در قالب ۵ ماده (مواد ۱۲۰ تا ۱۲۴) به تصویب رسیده و قابل توجه آنکه صرفاً ماده (۱۲۱) ناظر بر عنوان فوق است. براساس ماده مذکور، به منظور اجرایی کردن جداول کمی و احکام این قانون و نظارت بر اجرای برنامه، دولت مکلف شده است گزارش‌های نظارتی سالیانه قانون برنامه ششم شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرباخشی را به همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. سازمان برنامه و بودجه کشور نیز مکلف شده است امکان دسترسی به شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه پنج‌ساله ششم و بودجه‌های سالیانه را با تعریف شاخص‌های متناسب و محاسبه منظم آنها، حداکثر تا سال دوم اجرای قانون برنامه برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی فراهم کند. همچنین به منظور احیا و تحکیم نظام نظارت بر اجرای قانون برنامه، سازمان مذکور موظف شده است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های ۳ ماهه، ۶ ماهه و سالیانه را براساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

شایان ذکر است در قانون برنامه ششم، هفده جدول حاوی شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود (براساس سال پایه: پایان سال ۱۳۹۵) و وضعیت مطلوب (پایان سال ۱۴۰۰) در حوزه‌های مختلف تدوین شده است. یکی از ویژگی‌های مثبت قانون فوق، ارائه شاخص‌های مزبور است؛ به نحوی که امکان پایش عملکرد دولت را در حوزه‌های مربوط فراهم می‌کند؛ در واقع قوانین برنامه باید تا جای ممکن، دارای شاخص‌های کمی

و با اهداف و ابزارهای مشخص و قابل ارزیابی باشند. وجود جداول حاوی شاخص‌های کمی، امکان نظارت و ارزیابی اجرای قوانین مذکور را توسط نهاد ناظر، به‌نحو مناسب‌تری فراهم می‌کند (عطار و مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۱۱۱۸). بایستگی برخورداری قانون برنامه از سازوکارهای عملیاتی مربوط به رصد، بازخوردگیری و بازبینی و اصلاح در نظام برنامه‌ریزی مورد تأکید قرار گرفته است (مکنون، سلیمی و بهرامی، ۱۳۹۳: ۱۶۰). این نکته قابل طرح است که اصلح آن است که شاخص مزبور در سال‌های میانی اجرای برنامه نیز ذکر شود تا امکان پایش اجرای آن فراهم شود؛ مگر آنکه گفته شود میزان تفاوت دو شاخص ابتدا و انتهای سال‌های اعتبار قانون برنامه باید طی سال‌های اجرای برنامه به صورت مساوی در نظر گرفته شود. همچنین به نظر می‌رسد با توجه به وابستگی سازمان برنامه و بودجه کشور به دولت به عنوان نهادی که وظیفه اصلی تدوین و تخصیص بودجه و ارزیابی قوانین برنامه را برعهده دارد، این امکان وجود دارد که گزارش‌ها به اندازه کافی واقعی نبوده و بیشتر جنبه توجیه عملکرد دولت را داشته باشد (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷: ۱۹).

افزون بر بخش بیستم قانون برنامه ششم، در مواد گوناگون قانون مذکور نیز نظام گزارش‌دهی به‌نحوی از انحا مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. از جمله می‌توان به بند «ت» ماده (۴)، ماده (۵)، ماده (۲۲)، تبصره «۳» ماده (۳۹)، بند «ج» ماده (۴۶)، بند «ث» ماده (۴۸)، تبصره «۱» ماده (۶۴)، بند «ث» ماده (۶۴)، بند «پ» ماده (۶۷)، بند «ح» ماده (۶۸)، ماده (۷۸)، تبصره بند «خ» ماده (۸۶)، ماده (۹۳)، تبصره «۱» ماده (۱۰۱)، بند «ذ» ماده (۱۰۲) و تبصره ماده (۱۱۳) اشاره کرد. باید گفت که در مقدمه سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام رهبری توجه به راه‌های تحقق سیاست‌ها و شاخص‌های کمی در تهیه لایحه قانون فوق مورد تصریح قرار گرفته است.^۱

۱. «شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهاد‌های مجمع است و در مجموعه سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسع و امکانات دولت در تهیه لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد» dolat.ir/detail/395982

در مقام ارزیابی سازوکار مذکور می‌توان گفت در مقررات قانونی فوق معمولاً به موضوع گزارش‌دهی، دستگاه مکلف، مرجع دریافت گزارش و در برخی موارد، دوره زمانی گزارش‌دهی اشاره شده است. حسب بررسی انجام شده ظاهراً چارچوب یا قالب (فرمت) خاصی برای نوع و میزان اطلاعات لازم جهت درج در گزارش عملکرد مذکور وجود ندارد. هدف قانونگذار، حصول اطمینان از اجرا / پیشرفت اجرای احکام قانون برنامه توسعه است. بر این اساس لازم است اطلاعات مربوط به گونه‌ای ارائه شود که مرجع دریافت‌کننده گزارش قادر به ارزیابی اقدامات دستگاه یاد شده باشد. اطلاعات مذکور علی‌القاعده نباید به صورت کاملاً توصیفی، کلی و مجمل ارائه شود و تا حد امکان باید براساس شاخص‌های کمی قابل سنجش که در برخی موارد، در قانون نیز به آن اشاره شده است، تنظیم و ارائه شود. علاوه بر این در ارتباط با گزارش‌هایی که قوه مجریه به مجلس شورای اسلامی (کمیسیون‌های مربوطه) ارائه می‌کند، با توجه به سازوکارها و ابزارهای شناخته شده نظارتی مجلس (تذکر، سؤال، استیضاح و ...) تا اندازه زیادی می‌توان گزارش‌های مربوطه را واجد آثار حقوقی و سیاسی مشخص قلمداد کرد؛ باین حال در ارتباط با دستگاه‌هایی که به صورت مشخص و براساس مبانی حقوق اساسی ایران چندان تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار ندارند، تعیین نهاد مذکور به عنوان مرجع دریافت گزارش عملکرد جز در ابعاد محدود همچون بررسی و تخصیص بودجه دستگاه ارائه‌دهنده گزارش، به نظر می‌رسد آثار بایسته حقوقی دیگری نداشته باشد. در این باره اشاره به تبصره بند «د» ماده (۱۱۳) قانون برنامه ششم ضروری است که به موجب آن قوه قضائیه مکلف به ارائه گزارش دقیق عملکرد سالیانه خود در طول اجرای قانون برنامه در پایان هر سال به مجلس شورای اسلامی شده است. البته در صورتی که براساس اصل (۱۶۱) قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را

به وزیر دادگستری تفویض کند، در حدود صلاحیت‌های تفویض که مرتبط با تحقق اهداف قانون برنامه باشند، مسئولیت وزیر دادگستری در برابر مجلس شورای اسلامی قابل تصور است. در خصوص این قبیل نهادها نیز تصویب بودجه به عنوان مهم‌ترین اهرم در اختیار مرجع مزبور، می‌تواند تا حدودی اثربخشی نظام گزارش‌دهی عملکرد را تقویت کند.

۲-۳. پیش‌بینی میزان اجرای برنامه‌ها توسط دستگاه‌های مربوطه به عنوان عاملی برای تخصیص بودجه‌های سنواتی آن دستگاه

در یک نگاه سیستمی به مجموعه نظام حقوقی کشور به ویژه از منظر مدیریتی، قوانین بودجه سالیانه کل کشور برش سالیانه اجرای احکام قوانین برنامه توسعه کشور است (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۲۰). قوانین بودجه طی سال‌های اعتبار قانون برنامه مربوط، باید حاوی احکام بودجه‌ای لازم جهت تحقق مفاد آن باشد (نوبری، ۱۴۰۰: ۴)؛ به‌نحوی که اجرای قانون برنامه در پایان آخرین سال از اعتبار قانون بودجه مربوط محقق شده باشد. بر این اساس، برخی بر این باورند که «بودجه‌های سالیانه که چیزی جز برنامه‌های یک‌ساله دولت نیست، باید به مثابه جزئی از برنامه‌های پنج‌ساله طراحی شود» (کیانی، ۱۳۷۸: ۱۳۷). با این نگاه، میزان اعتبارات قابل تخصیص به دستگاه‌های اجرایی علی‌القاعده باید با توجه به میزان پیشرفت اجرای عملیات مربوط به قانون برنامه توسعه کشور باشد. دستگاه‌های اجرایی فاقد عملکرد موجه در اجرای مفاد قانون برنامه توسعه، با مشکل اعتبار مالی مواجه خواهند شد؛ سازوکار مذکور ظاهراً در قانون برنامه ششم به‌نحوی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. بند «پ» ماده (۷) قانون مذکور مقرر کرده است: «دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالیانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم

کند، به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددرصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود». در ادبیات بودجه‌پژوهی، بودجه‌ریزی عملکردی مبتنی بر تخصیص منابع بر مبنای شاخص‌های عملکردی است. به‌این ترتیب ویژگی اساسی این نظام بودجه‌ریزی «تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخ‌گویی مناسب است؛ به بیان دیگر، عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود» (کردبچه، ۱۳۸۵: ۱۰). ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر مبنای فرایند حسابرسی عملکرد شامل مراحل گوناگونی بوده و هر یک برای دستیابی به اهداف خاصی طراحی شده است و با استفاده از گزارش‌های سازمان حسابرسی با ساختار مشخص صورت می‌گیرد (نخبه فلاح و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۷). البته بسترهای اجرای ایده فوق هنوز به صورت کامل در نظام حقوقی، اداری و مالی ایران ایجاد نشده و اجرای آن با مقاومت دستگاه‌های اجرایی مواجه خواهد شد.

۳-۳. تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازم برای اجرای مفاد قوانین برنامه توسعه

از جمله راهکارهای اجرای سیاست‌ها و قوانین، پیش‌بینی امکان وضع مقررات تفصیلی لازم از جمله آیین‌نامه، تصویب‌نامه و دستورالعمل برای تحقق اهداف قانونگذار از سوی نهادهای ذی‌صلاح مربوط است. البته باید توجه داشت عدم ذکر صریح چنین امکانی، مانع از تصویب قواعد لازم برای اجرای قانون از سوی نهادهای ذی‌صلاح مربوطه در چارچوب صلاحیت‌های مشخص قانونی آنها نیست. در قانون برنامه ششم نیز موارد متعددی تحت عنوان تکلیف دولت به تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی یا سازوکار اجرایی مواد مختلف قانون برنامه، پیش‌بینی شده است. در خصوص وضع آیین‌نامه‌های اجرایی می‌توان برای نمونه به ماده (۱۰)، بند «ت» ماده (۱۴)، تبصره

ماده (۲۵)، جزء «۱» از بند «ب» ماده (۲۷)، تبصره ماده (۳۴)، تبصره بند «ز» ماده «۳۸»، تبصره جزء «۱» بند «الف» و بند «ب» ماده (۴۴)، تبصره بند «ب» ماده (۴۶) و تبصره بند «پ» ماده (۴۸) اشاره کرد.^۱ در خصوص «دستورالعمل» نیز می‌توان به تبصره بند «ب» ماده (۱۰)، تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۷)، بند «ب» ماده (۹۵)، تبصره جزء «۳» بند «ت» و همچنین بند «خ» ماده (۱۱۳) اشاره داشت. در برخی موارد از جمله در ماده (۴۵) و بند «ت» ماده (۶۴) قانونگذار از ضرورت تهیه «برنامه اجرایی» و «سازوکار اجرایی» توسط دستگاه مربوطه و تصویب آن در هیئت وزیران نام برده است. این پرسش مهم مطرح می‌شود که چرا قانونگذار در اینجا، به جای «آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی» که در غالب موارد بهره برده، از اصطلاح «سازوکار» و «برنامه اجرایی» استفاده کرده است؟ به این ترتیب در بخش‌هایی از قانون برنامه ششم و البته قوانین برنامه پیشین، حدود مرز مشخصی میان مفاهیم به کار گرفته شده وجود ندارد. «با درهم آمیختگی مفاهیم، تکلیف رسیدگی به این مصوبات مشخص نیست» (سجادی و متقی، ۱۳۹۳: ۴۸) و به این ترتیب نظارت بر آنها با ابهام و دشواری مواجه می‌شود؛ به نظر می‌رسد کندی نظام اداری و فرایند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در ادوار گذشته، اجرای مؤثر قوانین برنامه را تحت تأثیر قرار داده است (کشوردوست، ۱۳۹۶: ۴۷۸). بر مبنای پژوهش‌های انجام شده دست کم در خصوص قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه ادعا شده نیمی از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوطه تدوین نشده است (میرزایی، ۱۳۸۹: ۲۲۶). در نظام

۱. دیگر مواد حاوی پیش‌بینی وضع آیین‌نامه اجرایی عبارت‌اند از: تبصره بندهای «ت و ج» ماده (۶۳)، بند «الف» و تبصره بند «پ» ماده (۶۴)، تبصره «۱» بند «ث» ماده (۶۷)، بند «الف» و جزء «۵» بند «ب» ماده (۷۰)، تبصره ماده (۷۱)، تبصره «۱» بند «پ» ماده (۷۲)، بند «پ» ماده (۷۴)، تبصره «۳» ماده (۷۵)، بند «الف» و جزء «۳» بند «ث» ماده (۸۰)، تبصره ماده (۸۱)، تبصره «۲» بند «ج» ماده (۸۶)، ماده (۸۷)، تبصره بندهای «ب و ج و ح» ماده (۹۲)، تبصره جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰)، تبصره «۲» ماده (۱۰۱)، تبصره بند «پ» ماده (۱۰۸)، تبصره «۱» بند «ب» و جزء «۵» بند «پ»، تبصره بند «پ» ماده (۱۱۶)، تبصره بند «ت» ماده (۱۱۷).

مناسب قانون‌نویسی، ضمن دقت در استفاده از عنوان و قالب درست مقررات مربوط، باید دستگاه دولتی اصلی و دستگاه‌های همکار در تهیه پیشنهاد سند مذکور، مرجع تصویب و مهلت اقدام مشخص شود. در عمل، دولت‌ها برای رفع مسئولیت ناشی از عدم اجرای احکام قوانین، منوط بودن اجرا به تهیه اسناد اجرایی مربوط را به عنوان یکی از علل توجیهی ترک فعل خود نام می‌برند.

۳-۴. زمان‌بندی تحقق برنامه‌ها و لزوم تعیین مسئول اصلی و معین اقدام

با توجه به اعتبار قوانین برنامه توسعه برای مدت پنج سال، صرف‌نظر از لزوم تحقق اهداف برنامه تا پایان دوره پنج‌ساله مزبور، برخی از عملیات اجرایی قوانین مذکور در سال‌های نخستین اجرا قابل تحقق است. همچنین تحقق برخی اهداف منوط به محقق شدن اهداف دیگر است. در این فروض، ضرورت دارد قانونگذار بازه زمانی مربوط به اجرای تکالیف دولت را به صورت مشخص تعیین کند. به عبارت دیگر، یکسان‌انگاری امکان پیشرفت اجرای همه مقررات قانون برنامه به صورت واحد در هر سال، چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

یکی دیگر از اقتضات اجرایی قوانین برنامه توسعه، جلوگیری از لوٹ شدن مسئولیت با تصریح به وظایف هر یک از دستگاه‌های اجرایی مربوط است. با توجه به شرح وظایف قانونی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، امکان تعیین مسئول اصلی در اجرای مفاد قوانین برنامه و نیز دستگاه‌های معین (یا همکار) تا حدود قابل توجهی وجود دارد. البته معیار تعیین دستگاه اصلی، بیشترین میزان ارتباط موضوع (غلبه) با وظایف دستگاه ذی‌ربط است. این امر افزون بر مشخص کردن تکالیف هر دستگاه اجرایی، امر نظارت بر اجرای قوانین برنامه توسعه را نیز تسهیل می‌کند. بر این اساس، استفاده از عبارت «دولت مکلف است...» و عبارت‌های مشابه که انجام وظیفه مربوطه را برعهده «دولت» گذاشته است، باید به صورت حداقلی باشد و تا حد امکان

طبق جداولی باید موضوع اقدام، دستگاه اصلی (متولی)، دستگاه‌های معین (همکار) و زمان‌بندی اجرا به صورت روشن تعیین تکلیف شود.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نظام حقوقی فعلی ایران، افزون بر دشواری‌هایی همچون تورم قانونی و تقنین و نیز ابهام در جایگاه برخی مقررات در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، با چالش بسیار مهم «اجرای قانون» (در معنای عام آن) مواجه است. واقعیت آن است که با سپری شدن بیش از یک سده از عمر قانونگذاری در ایران، قوانین و مقررات گوناگونی از جمله در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تصویب رسیده که مفاد آن به صورت کامل و مؤثر اجرایی نشده است؛ تا جایی که از نظر برخی صاحب‌نظران، مشکل اصلی (و نه همه مشکلات) وضعیت فعلی، ناشی از عدم اجرای مناسب مقررات موجود (به‌رغم همه ایرادهای آنها) است. اهمیت مسئله فوق موجب رشد قابل توجه مطالعات «اجراپژوهی» در سال‌های اخیر به ویژه از منظر مدیریتی شده است. در منظومه عوامل مؤثر در اجرا یا عدم اجرای مؤثر قوانین و سیاست‌های لازم‌الاجرا، عوامل حقوقی به عنوان یک عامل مؤثر مورد توجه قرار می‌گیرد و این امر، اهمیت سایر عوامل مربوط را نفی نمی‌کند. مقاله پیش‌رو با تمرکز بر شناسایی موانع و پیشنهاد راهکارهای حقوقی قابل اقدام در خصوص تأمین اجرای قوانین برنامه توسعه، سعی در بررسی موضوع فوق در چارچوب قوانین یاد شده داشت.

به‌رغم برخوردار نبودن قوانین برنامه‌های توسعه کشور از جایگاه متمایزی نسبت به سایر قوانین مصوب مجلس بر پایه قانون اساسی، قوانین مزبور به لحاظ اهمیت، در موقعیت منحصربه‌فردی قرار دارند. گرچه اعتبار حقوقی قوانین مزبور به دلیل آنکه توسط مجلس به تصویب می‌رسد بالاتر از سایر قوانین نیست، اما برای اصلاح

آن ضمن قوانین دیگر، شرایط و ضوابط خاصی در نظر گرفته شده و بر رعایت آن در تنظیم قوانین بودجه سالیانه تأکید شده است؛ امری که به خوبی جایگاه خاص قوانین برنامه و تفاوت در آثار حقوقی مربوط به آنها را نشان می‌دهد. در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ایران، پس از قانون اساسی و شرع، سیاست‌های کلی نظام و سپس قوانین عادی قرار دارند؛ به نظر می‌رسد قوانین برنامه توسعه در میانه سیاست‌های کلی نظام و سایر قوانین عادی، با هدف عملیاتی کردن اهداف و راهبردهای کلان مندرج در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام تهیه و تنظیم می‌شوند. به این ترتیب ماهیت اجرایی و مبتنی بر برنامه‌های عملیاتی قوانین برنامه توسعه، ویژگی‌های خاصی به قوانین اعطا کرده؛ امری که در مقوله اجرای قوانین یاد شده کاملاً مؤثر است.

قوانین برنامه توسعه به دلیل داشتن ویژگی‌های منحصر به فردی همچون موقت بودن، عملیاتی بودن و داشتن زمان‌بندی مشخص برای اجرا، دارای اقتضائات خاص اجرایی مربوط به خود نیز هست که در این نوشتار به مهم‌ترین موارد مذکور اشاره شد. همچنین تدوین ماهوی قوانین برنامه توسعه منوط به بررسی میزان تحقق اهداف و راهبردهای کلی نظام در قوانین برنامه سابق است. در این نگاه سیستمی، قوانین برنامه توسعه مجموعه به هم پیوسته‌ای را تشکیل می‌دهند که هدف واحدی دارند و آن نیل / تحقق سیاست‌های کلی نظام است. بر این اساس، قانون برنامه هفتم در ادامه قانون برنامه ششم و با هدف تکمیل حلقه‌های اجرا نشده یا به صورت کامل و مؤثر اجرا نشده، تهیه و تصویب می‌شود. مشخص کردن نمودار میزان پیشرفت اجرای برنامه‌ها در طول سنوات برنامه، از دیگر الزامات تدوین قوانین مزبور است. با توجه به مراتب فوق، قوانین برنامه به جای سیاست‌گذاری باید حاوی برنامه‌های اقدام / عمل مشخص باشند.

در نهایت برای تأمین اجرای مؤثر قانون برنامه هفتم توسعه می‌توان پیشنهاد‌های

زیر را ارائه کرد:

الف) خودداری از پیش‌بینی احکام غیربرنامه‌ای و واجد جنبه دائمی، احکام فاقد زمان‌بندی مشخص برای اجرا و همچنین هنجارهای دارای ماهیت سیاست‌گذاری در لایحه قانون برنامه هفتم؛

ب) تکمیل نظام گزارش‌دهی عملکرد اجرای قوانین توسعه با تنظیم فرمت خاصی برای گزارش‌دهی که دارای نتایج مشخص در نظام حقوقی، اداری، سیاسی و مالی باشد؛ به ویژه در ارتباط با دستگاه‌ها و نهادهایی که امکان نظارت مجلس شورای اسلامی بر آنها از منظر حقوق اساسی ایران ممکن نیست؛

ج) تدوین اسناد اجرایی لازم با بهره‌گیری از عناوین و قالب‌های شناخته شده در نظام مقررات‌گذاری کشور و پرهیز از کاربست عناوین و مفاهیم غیرمصطلح و فاقد آثار حقوقی مشخص و همچنین تعیین دستگاه‌های مسئول و همکار و مشخص کردن بازه زمانی تصویب و مرجع تصویب؛

د) تأثیرگذاری میزان پیشرفت تحقق برنامه‌های توسعه در میزان اعتبارات قابل تخصیص به دستگاه‌های اجرایی. در این باره لازم است در لایحه قانون برنامه هفتم بسترهای حقوقی، اداری و مالی اجرای پیشنهاد فوق با تعیین تناسب میزان تحقق اهداف برنامه مذکور با بودجه تخصیصی به دستگاه‌های مجری فراهم شود؛

ه) کمی‌سازی شاخص‌های اجرای قوانین برنامه توسعه (جز در برخی موارد که ممکن است با تعذر مواجه شود)؛ این مهم البته به صورت جزئی در برخی مفاد قانون برنامه ششم به چشم می‌خورد. تداوم رویه مذکور در تدوین قانون برنامه توسعه و مشخص کردن مرجع ذی‌صلاح در ارزشیابی و اعلام میزان پیشرفت مربوط به هر شاخص، از دیگر نکات مورد تأکید در تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه است.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۳). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۲. ابریشمی‌راد، محمدمامین و نادر اسدی اوجاق (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۱۱، ش ۳۵.
۳. اشترینان، کیومرث، سمانه کشوردوست و مجید فراهانی (۱۳۹۴). «اجراپژوهی در سیاستگذاری عمومی؛ موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۱، ش ۲.
۴. انصاری، باقر (۱۳۹۹). اصول و فنون قانونگذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران، انتشارات دادگستر.
۵. پرهیزگاری، سیدعباس، ابوالفضل رزقی و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۶. پوست‌فروش تهرانی، ایمان (۱۳۸۷). «برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در بستر سیاسی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۵، ش ۵۹.
۷. توری، کارلو (۱۳۸۷). «قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش ۵۵.
۸. حبیب‌نژاد، سیداحمد و سیده‌زهره سعید (۱۳۹۹). «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ش ۲۸.
۹. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)»، دوفصلنامه برنامه‌وبودجه، دوره ۱۵، ش ۱۱۰.
۱۰. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۸). «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، ش ۱۰۶.

الزامات حقوقی تأمین اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه در ایران ... _____ ۸۷

۱۱. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی: مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران» گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۷۸۶.
۱۲. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ش ۳۴.
۱۳. سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران»، دوفصلنامه علمی پژوهشی دانش سیاسی، سال دهم، ش ۲.
۱۴. طحان نظیف، هادی و علی هادی‌زاده (۱۳۹۷). «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۸، ش ۲۱.
۱۵. عبادی، محمدحسین و محمدجواد رضایی (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال ششم، ش ۲۱.
۱۶. عطار، سعید و احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۸). «بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجارب کشورهای منتخب: با تأکید بر ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۹، ش ۴.
۱۷. کردبچه، محمد (۱۳۸۵). «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ش ۱۱ (۶).
۱۸. کشوردوست، سمانه (۱۳۹۶). «بررسی عوامل مؤثر بر اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران در حوزه فرهنگ و بهداشت با تأکید بر نقش اجراپژوهی در سیاستگذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۷، ش ۲.
۱۹. کلسن، هانس (۱۳۹۱). نظریه ناب حقوقی، ترجمه اسماعیل نعمت‌الهی، چاپ دوم، تهران، انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (با همکاری انتشارات سمت).
۲۰. کمالی، یحیی، صدیقه شیخ‌زاده جوشانی و فاطمه احمدی‌نژاد (۱۳۹۹). «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۶، ش ۲.
۲۱. کیانی، منوچهر (۱۳۷۸). «مروری بر برنامه‌ریزی در ایران و تحلیلی بر برنامه سوم توسعه: این برنامه توسعه است یا رؤیایپردازی؟»، نشریه گزارش، ش ۱۰۴.

۲۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰). «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، دوره ۱۸، ش ۶۷.

۲۳. --- (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱۹.

۲۴. مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی (۱۳۹۳). «فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران»، فصلنامه راهبرد اقتصادی، سال سوم، ش ۱۰.

۲۵. میرزایی، حجت‌الله (۱۳۸۹). «نقد و ارزیابی ساختار و نگرش لایحه پیشنهادی برنامه پنجم توسعه»، *اقتصاد و جامعه*، سال ۷، ش ۲۳ و ۲۴.

۲۶. نخبه فلاح، افشین و همکاران (۱۳۹۸). «تحلیل محتوای گزارش‌های حسابرسی عملکرد براساس مؤلفه‌های قانون برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه»، *دانش حسابرسی*، سال ۱۹، ش ۷۶.

۲۷. نوبری، فرزانه (۱۴۰۰). «راهبردهای تقویت ارتباط بین بودجه و برنامه‌های توسعه»، *امنیت اقتصادی*، دوره ۹، ش ۵ (پیاپی ۹۱).

۲۸. نورمحمدی، خسرو و احمد صمیمی (۱۴۰۰). *برنامه‌ریزی توسعه در ایران* (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.

۲۹. نیکونهاد، حامد و سیده‌نگار موسوی (۱۳۹۷). «فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه؛ مطالعه موردی لایحه برنامه ششم»، فصلنامه *دانش حقوق عمومی*، سال ۷، ش ۲۲.

۳۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه *راهبرد*، سال هجدهم، ش ۵۰.

31. Baer, W. C. (1997). "General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans", *Journal of the American Planning Association*, 63(3).

32. DeGroff, A. and M. Cargo (2009). "Policy Implementation: Implications for Evaluation", In J. M. Ottoson and P. Hawe (Eds.), *Knowledge Utilization, Diffusion, Implementation, Transfer and Translation: Implications for Evaluation*, New Directions for Evaluation, 124.

33. Hill, M., and P. Hupe (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications.

34. McLeod, I. (1999). *Legal Theory*, London, MacMillan Education UK.

35. Mazmanian, D.A. and P.A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman.
36. Natesan S. D. and R. Marathe (2015). "Literature Review of Public Policy Implementation", *International Journal of Public Policy*, 11(4-5).
37. Siedentopf, H., et al. (1994). *Modernization of Legislation and Implementation of Laws*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
38. Ugwuanyi, B. and E. Chukwuemeka (2013). "The Obstacles to Effective Policy Implementation by the Public Bureaucracy in Developing Nations: The Case of Nigeria", *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 2(7).

شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)

یحیی کمالی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۱۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۹۱-۱۲۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------

هدف پژوهش حاضر، شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران است. برای دستیابی به این هدف در دو مرحله از روش کیفی و کمی استفاده شده است. در مرحله اول چالش‌های ارزیابی با استفاده از روش کدگذاری کیفی و براساس پژوهش‌ها و گزارش‌های موجود، شناسایی شدند و در مرحله دوم به روش کمی با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی، این چالش‌ها رتبه‌بندی شدند. در این مرحله، ابزار گردآوری داده‌ها، پرسش‌نامه مقایسه زوجی شامل هجده چالش بود که برای رتبه‌بندی در اختیار خبرگان اجرایی و دانشگاهی این حوزه قرار گرفت. در مجموع ۳۴ پرسش‌نامه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد «نیود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی» با وزن ۰/۱۱۶۴۱، «روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیر» با وزن ۰/۱۰۶۴ و «تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن» با وزن ۰/۰۹۴۲ که مرتبط با فرهنگ ارزیابی سیاست‌های توسعه هستند نسبت به چالش‌های مرتبط با مسائل فنی و اطلاعاتی از اهمیت بیشتری برخوردارند.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی؛ توسعه؛ سیاست؛ برنامه‌های پنج‌ساله

* دانشجویار سیاست‌گذاری عمومی گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و الهیات دانشگاه شهید باهنر کرمان، کرمان، ایران؛
Email: yahyakamali@uk.ac.ir

مقدمه

ارزیابی، محور قضاوت درباره موفقیت یا شکست سیاست‌های عمومی و یکی از چالش‌برانگیزترین مراحل سیاست‌گذاری است. هاوالت، رامش و آنتونی با اشاره به اینکه ارزیابی سیاست فراتر از چیزی است که اغلب در متون از آن یاد می‌شود، تعاریف تخصصی و روزمره را با یکدیگر ترکیب کرده‌اند. آنها ارزیابی را به سه مقوله اداری، قضایی و سیاسی تقسیم می‌کنند. ارزیابی اداری، جریان مسلط در ادبیات ارزیابی است که به مسائلی چون کارایی، اثربخشی، فرایند و عملکرد سیاست‌گذاری می‌پردازد. ارزیابی قضایی به انطباق سیاست‌ها با قوانین و مقررات عام و در رأس آن قانون اساسی توجه دارد. ارزیابی سیاسی از قضاوت شهروندان درباره سیاست‌ها تا مشورت با اعضای زیر نظام سیاسی درباره مزایا و معایب آن سیاست‌ها نوسان دارد (هاوالت، رامش و آنتونی، ۱۳۹۹: ۲۷۳). سیمونز نیز ارزیابی را به سه دسته بوروکراتیک (معطوف به گسترش قدرت مدیریتی)، اتوکراتیک (معطوف به تداوم مشروعیت علمی) و دمکراتیک (معطوف به خدمت اجتماع) تقسیم می‌کند. پاول در ارزیابی سیاست‌ها دو نوع ذاتی و عرضی را از یکدیگر متمایز می‌کند و مورتاگ ارزیابی را در دو گروه کلی ابزاری و تفسیری قرار می‌دهد (Taylor, 2006: 51-60). هانسن نیز یک مدل ارزیابی ۶ طبقه‌ای ارائه کرده که شامل مدل فرایندی، اقتصادی، نظریه برنامه،^۱ نتیجه‌ای، سامانه‌ای و کنشگر است (Hansen, 2005: 365).

بررسی ادبیات ارزیابی سیاست‌های عمومی گویای تنوع و تعدد روش‌ها و مدل‌های ارزیابی است. به‌رغم رشد فزاینده تحقیقات ارزیابی از دهه ۱۹۶۰ در سطح جهان و نهادینه شدن فرایند ارزیابی سیاست‌های عمومی در قالب سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی، هنوز یک سنت قوی مطالعاتی درباره ارزیابی سیاست در ایران شکل

نگرفته است. سازمان‌های مشخصی به صورت تخصصی برای ارزیابی سیاست‌های عمومی وجود ندارد و احزاب و گروه‌های سیاسی یا سازمان‌های مستقل غیردولتی نیز ارزیابی سیاست‌های عمومی را به صورت منظم و حرفه‌ای دنبال نمی‌کنند. ارزیابی سیاست‌های عمومی در ایران بازیگران مختلفی دارد از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان برنامه و بودجه.

برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌عنوان مهمترین قالب سیاست‌گذاری توسعه توسط سازمان برنامه و بودجه تدوین شده و در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و به صورت قانون تبدیل به اسناد بالادستی توسعه می‌شود. تاکنون ۶ برنامه توسعه تدوین و اجرا شده است. آنچه که مربوط به ارزیابی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور است، در سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود. برنامه‌های توسعه با سرمایه‌گذاری کلان جامعه و صرف امکانات تدوین و اجرا می‌شوند، در نتیجه پیگیری و بررسی تحقق یا عدم تحقق اهداف برنامه‌ها و دلایل آن از خواسته‌های عمومی است. در این راستا یکی از وظایف سازمان برنامه و بودجه «نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالیانه آنها» عنوان شده است و در این زمینه گزارش‌های اقتصادی سالیانه این سازمان منتشر می‌شود. برنامه‌های پنج‌ساله توسط پژوهشگران رشته‌های علمی مختلف و با رویکردها و روش‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته‌اند که در قسمت پیشینه پژوهش به آن اشاره شده است. در این پژوهش‌ها، آسیب‌ها و چالش‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از زوایای گوناگون بررسی شده است. با توجه به اهمیت مرحله ارزیابی سیاست‌ها و کارکردهای مهم آن در تحقق برنامه‌های توسعه، هدف پژوهش حاضر، شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه است. برای دستیابی به این هدف در دو مرحله از روش کیفی و کمی استفاده شده است.

۱. مبانی نظری

مفهوم ارزیابی با عناوین سنجش و ارزشیابی نیز آورده شده است در محدودترین حالت به بررسی و قضاوت درباره نتایج و میزان موفقیت برنامه‌های در حال اجرا و اجرا شده، از حیث رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده گفته می‌شود (The Social Science Encyclopedia, 2004). ارزیابی سیاست، فرایندی است که به صورت نظام‌مند و هدف‌دار، ارتباط کارایی و اثربخشی یک برنامه یا فعالیت با توجه به اهداف آن تعیین می‌شود. از طرفی ارزیابی سیاست یا برنامه، به‌کارگیری روش‌های نظام‌مند برای پاسخگویی به سؤالاتی درباره اجرای برنامه و نتایج آن شامل پایش همزمان برنامه به همراه مطالعات مقطعی و دوره‌ای فرایند و آثار برنامه است.

ارزیابی سیاست از نظر ماهیت، حداقل چندرشته‌ای و میان‌رشته‌ای است: کار ارزیابی نیاز به تیم‌هایی دارد که اعضای آن دیدگاه‌ها و مهارت‌های متمایزی دارند تا بتوانند نقش‌های مختلف مورد نیاز در یک پروژه معین را برعهده گیرند. همچنین زمینه‌های سیاستی بیانگر آن است که ارزیابی به‌طور ایدئال یک کار فرارشته‌ای است. هر یک از رشته‌های در خدمت دانش برای اطلاع‌رسانی برنامه و بهبود سیاست‌ها، ممکن است ارزش خاص خود را داشته باشند، اما این رشته‌ها باید پاسخگوی خواسته‌های دانش ارزیابی باشد. ارزیابی سیاست مجموعه‌ای منظم از اطلاعات در مورد فعالیت‌ها، ویژگی‌ها و نتایج برنامه‌ها برای قضاوت درباره برنامه، بهبود اثربخشی و یا آگاه کردن تصمیمات درباره برنامه‌های آینده است. این تعریف به‌طور مستقیم درباره سه ویژگی تعیین‌کننده ارزیابی بحث می‌کند: استفاده از جمع‌آوری نظام‌مند داده‌ها (روش‌ها)، نقش اصلی قضاوت درباره برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها (ارزشگذاری) و آگاه کردن تصمیم‌گیری (کاربرد)، سه سازوکار منطق اساسی استفاده از ارزیابی برای برنامه‌های اجتماعی را تشکیل داده‌اند:

الف) ایجاد تغییرات برنامه،

ب) انتخاب گزینه‌ای که مشکل را بیشتر کاهش دهد (ارزیابی نتیجه چندگانه)،

ج) حفظ دانش در مورد برنامه‌های مؤثر (Lemire, Peck and Porowski).

ادبیات ارزیابی دو محور اصلی دارد: (۱) ارزیابی سازمان‌ها و مؤسسه‌ها، (۲) ارزیابی طرح‌ها (پروژه‌ها)، برنامه‌ها و سیاست‌ها. صرف‌نظر از ارزیابی طرح‌ها که سطح خرد محسوب شده و معمولاً در مدیریت پروژه به آنها پرداخته می‌شود، ارزیابی برنامه و سیاست برای مداخله‌های سیاستی وسیع به کار می‌روند. البته ارزیابی برنامه و سیاست ناگزیر ارزیابی طرح را نیز دربرمی‌گیرد. مطالعات پیرامون ارزیابی سیاست از ارزیابی برنامه قابل تفکیک نیست. گرچه برخی نویسندگان بر پیچیدگی و وسعت ارزیابی سیاست نسبت به ارزیابی برنامه تأکید کرده‌اند اما آنها نیز از روش‌ها و مدل‌های رایج استفاده می‌کنند (امامی میبیدی و اشتریان، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۰).

ارزیابی سیاست به دنبال آگاه‌سازی تصمیم‌گیرندگان با پیش‌بینی و ارزیابی تأثیرات احتمالی گزینه‌های سیاستی است. آخرین نکته مفهوم ارزیابی است، یعنی از سطح پروژه و یا برنامه به سطح سیاست؛ این ارزیابی تا حدی ناشی از انتقاداتی است که ارزیابی سطح پروژه و برنامه، یعنی ارزیابی تأثیرات محیطی^۱ و ارزیابی استراتژیک محیطی^۲، به اندازه کافی در چرخه سیاست دیده نمی‌شود. ارزیابی سیاست از مراحل استاندارد مشابه ارزیابی تأثیرات محیطی و ارزیابی استراتژیک محیطی (یعنی شناسایی مشکل، تعیین اهداف، شناسایی گزینه‌های سیاست، تجزیه و تحلیل اثرات و ...) استفاده می‌کند که اغلب در بخش‌های دولت مرکزی یا وزارتخانه‌ها برای سیاست‌های سطح ملی استفاده می‌شود (Adelle and Weiland, 2012).

1. Environmental Impact Assessment (EIA)

2. Strategic Environmental Assessment (SEA)

از میان نظرهای اندیشمندان سیاستگذاری، مفهومی فراتر نمایان می‌شود، به گونه‌ای که ارزیابی در تمام مراحل سیاست حضور و بروز دارد. ارزیابی سیاست را با توجه به مراحل زمانی مورد بررسی در چرخه سیاستگذاری به سه دسته عمده تقسیم کرده‌اند:

الف) ارزیابی آینده‌نگر یا پیشینی: در زمان تدوین سیاست انجام شده و طی آن عقلانیت و دلایل توجیهی سیاست یا برنامه بررسی می‌شود. در این ارزیابی، روش کار و الگوی منطقی انجام فعالیت‌های سیاستی برای حصول نتایج ترسیم شده و زمان و میزان تحقق نتایج سیاست‌ها برآورد می‌شود.

ب) ارزیابی حین اجرا: طی عمر اجرایی یک سیاست و به‌طور مستمر و مرحله‌ای انجام می‌شود تا با اعلام هشدار سریع به مجریان، اصلاحات لازم حین اجرای سیاست، انجام گیرد.

ج) ارزیابی گذشته‌نگر یا پسینی: پس از اتمام اجرای سیاست انجام شده و خروجی‌های بلافصل، پیامدها و آثار سیاست را بررسی می‌کند و درخصوص کارآمدی سیاست در تحقق اهداف قضاوت انجام می‌دهد (واعظی و محمدی، ۱۳۹۶).

سه نوع اصلی ارزیابی که هر یک بر مرحله متفاوتی از روند سیاست متمرکزند عبارتند از:

ارزیابی محتوای سیاست: آیا محتوا به وضوح اهداف سیاست، اجرای آن و منطق اساسی را توضیح می‌دهد که چرا این سیاست تغییرات مورد نظر را ایجاد می‌کند؟ ارزیابی توسعه یک سیاست به درک زمینه، محتوا و اجرا کمک می‌کند.

ارزیابی اجرای سیاست: آیا این سیاست مطابق هدف اجرا شد؟ اجرای یک سیاست مؤلفه‌ای مهم در درک اثربخشی آن است. ارزیابی اجرای سیاست‌ها می‌تواند اطلاعات مهمی را در مورد موانع و تسهیل‌کنندگان اجرا و مقایسه بین اجزای مختلف یا شدت اجرا ارائه دهد.

ارزیابی اثر سیاست: آیا این سیاست نتایج و آثار مورد نظر را به همراه داشت؟ در زمینه پیشگیری از آسیب، تأثیر مورد نظر ممکن است کاهش صدمات یا شدت جراحات باشد. با این حال، ارزیابی نتایج کوتاه‌مدت و متوسط نیز مهم است (Athey and Imbens, 2017).

ارزیابی سیاست را می‌توان به سه گروه دسته‌بندی کرد که عبارتند از: اداری، قضایی و سیاسی که این دسته‌بندی به شیوه اجرا و مدیریت، بازیگران مشمول و نوع کار آنها برمی‌گردد (هاولت، رامش و آنتونی، ۱۳۹۵: ۳۲۹).

ارزیابی اداری

این نوع ارزیابی معمولاً در درون دولت و به وسیله مؤسسات تخصصی ویژه‌ای انجام می‌شود که تنها وظیفه آنها، ارزیابی سیاست‌هاست. البته غالب این نوع ارزیابی‌ها توسط ناظران مالی، حقوقی و سیاسی وابسته به سازمان‌های دولتی، مؤسسات اجرایی تخصصی، قوای قانونگذاری و قضائیه انجام می‌شود. در ارزیابی اداری معمولاً اما نه همیشه، بررسی کارایی ارائه خدمات مدنظر بوده است. منظور این است که مطمئن شویم سیاست‌ها با صرف کمترین منابع و تحمیل کمترین هزینه به شهروندان، به هدف‌های مورد نظر دست یافته باشند. این اشتیاق به کارایی، الهام‌بخش نظام‌های ارزیابی رسمی بوده است. از جمله بررسی عملکردهای مدیریتی، بررسی‌های پرسنلی، حسابرسی‌های سالیانه و ایجاد نظام‌های بودجه‌بندی که می‌کوشند نسبت به شیوه‌های اداری سنتی، سازگاری بهتری بین هدف‌ها و هزینه‌ها برقرار کنند. ارزیابی اداری مستلزم جمع‌آوری اطلاعات دقیق (شواهد) از بازدهی برنامه‌ها و انطباق آنها با استانداردهاست به شیوه‌ای که امکان مقایسه دقیق هزینه‌ها و نتایج حاصل در طول زمان و بخش‌های سیاستگذاری فراهم آید. چنین کاری کاملاً فنی و به شدت تفصیلی است. اگرچه افزایش پیچیدگی لزوماً به

معنای افزایش سودمندی نیست (همان: ۳۳۰). ارزیابی‌های اداری به شکل‌های مختلف انجام می‌شوند که از نظر سطح تفصیل و رسمیت با یکدیگر متفاوت‌اند. در مواردی که سازمان‌های حکومت یا «سازمان‌های بی‌طرف» خارج از حکومت عهده‌دار انجام کار هستند. این ارزیابی‌ها عموماً به پنج نوع متفاوت تقسیم می‌شوند: فرایند، تلاش، عملکرد، کارایی و اثربخشی (همان).

ارزیابی قضایی

دومین نوع عمده ارزیابی سیاست به جنبه‌های موضوعات قانونی مربوط به شیوه اجرای برنامه‌های حکومت می‌پردازد. این ارزیابی‌ها به وسیله نیروهای قضایی انجام می‌شود و به نگرانی‌های ناشی از امکان به وجود آمدن تعارض بین اقدامات حکومت و اصول قانون اساسی یا استانداردهای موضوعه برای اداره امور با حقوق افراد می‌پردازد. از قوه قضائیه انتظار می‌رود اقدامات دولت را رأساً یا به درخواست افراد یا سازمان‌هایی که نسبت به عملکرد مؤسسات دولتی معترض هستند و دادخواست خود را به مراجع قضایی تسلیم کرده‌اند، مورد رسیدگی قرار دهد. زمینه‌های ارزیابی قضایی در کشورها متفاوت است، ولی همیشه به بررسی دقیق حقوق اساسی سیاست‌های در جریان اجرا معطوف است، یا اینکه تدوین و اجرای آنها، اصول حقوق طبیعی و یا عدالت را در جوامع مردم‌سالار یا آموزه‌های دینی یا ایدئولوژیک در سایر کشورها را نقض نکرده باشند. ارزیابی قضایی متوجه عواملی است که سیاست با توجه به آنها تدوین و به شیوه‌ای غیرخودسرانه و مطابق با اصول قابل تعقیب قضایی و قوانین اداری، تصویب و به اجرا درآمده باشد (همان: ۳۳۵).

ارزیابی سیاسی

ارزیابی سیاسی سیاست‌های حکومت می‌تواند از جانب هر کسی و یا هر نفعی در عرصه سیاسی انجام شود. ارزیابی‌های سیاسی برخلاف ارزیابی‌های اداری و قضایی معمولاً نه نظام‌مند است و نه از نظر فنی مفصل، در واقع، بسیاری از آنها ذاتاً جانبدارانه و یک‌سویه هستند. ارزیابی‌های سیاسی جانبدارانه اغلب فقط سعی می‌کنند با زدن برچسب‌های موفق و شکست‌خورده، تقاضای تداوم یا تغییرشان را دنبال کنند. همان کاری که بسیاری از اتاق‌های فکر انجام می‌دهند که مانند احزاب سیاسی، ایدئولوژی مشخص یا «چارچوب» نظری کم‌وبیش تثبیت شده‌ای را به فرایند ارزیابی وارد می‌کنند. البته این عمل از اهمیت کار آنها نمی‌کاهد، چرا که هدف نخستین آنها در انجام ارزیابی به ندرت بهبود سیاست‌هاست، بلکه منظورشان حمایت یا مخالفت با آن است. تمجید یا انتقاد در این مرحله با تلاش حکومت‌ها برای پاسخ به انتقادات، به تعامل در چرخه منجر شده و نظیر مواردی عمل می‌کند که در ارزیابی‌های بسیار مستدل‌تر و فنی‌تر روی می‌دهد (همان: ۳۳۶).

گونه‌شناسی‌های مختلفی برای ارزیابی سیاست ارائه شده است؛ اما به نظر می‌آید نوع‌شناسی آلکین^۱ (۲۰۱۲) کامل‌تر از سایر موارد گفته شده باشد؛ چراکه خود نظریه‌پردازان نیز با ارائه بازخورد به ایشان سهمی در تکمیل و بهبود طبقه‌بندی ذکر شده داشته‌اند. از نظر آنان مدل‌های ارزیابی به صورت کلی به سه دسته روش‌محور (استفاده از تکنیک‌های علمی اثبات‌گرایانه برای ارزیابی)، ارزش‌محور (استفاده از روش‌های گفتمانی و تعاملی برای ایجاد ادراک جمعی و مشترک در ارزیابی) و تلفیقی (ترکیب اقتضایی رویکردهای روش‌محور و ارزش‌محور به فراخور مسئله) تقسیم می‌شوند. در جدول زیر روش‌های مورد استفاده در هر طبقه به تفصیل آمده است.

1. Alkin

جدول ۱. رویکردهای ارزیابی

نکات برجسته	روش مطالعه و نگرش	ایده اصلی و تمرکز محتوایی	ابداع کننده	انواع	رویکردهای اصلی ارزیابی
.....	مطالعات قیاسی (قیاسی - الگویی)، مقایسه با استاندارد، مقایسه با میانگین	تعیین اهداف، بررسی میزان تحقق اهداف مشخص	تایلر (۱۹۴۲)	هدف‌گرا	روش محور
.....	تعیین استانداردهای موفقیت، شکست، نتیجه‌گرایی، مدیریت بر مبنای هدف، پرداخت برای نتایج خوب و تنبیه برای عملکرد نامناسب	جلوگیری از اتلاف بودجه، گره زدن پرداخت به تأیید تحقق هدف توسط ارزیاب	لئون لسینگر (۱۹۷۰)	حسابرسی نتایج	
.....	پیمایش کلی مخاطبان برای موارد موفق و ناموفق و معرفی آنها، آزمون‌های آماری، مصاحبه	کمک به مدیران با جمع‌آوری اطلاعات ساده، صریح و کم‌هزینه برای اندازه‌گیری خطمشی	رابرت برینکوهوف (۲۰۰۳)	موارد موفق	
.....	مقایسه گروه‌های تجربی و کنترل قبل و بعد از اجرای خطمشی	نظارت بر تبعات و پیامدهای اجرای خطمشی	دانلد کمپبل (۱۹۶۳)	رویکرد تجربی	
.....	آزمون‌های آماری، نتایج به‌روشنی از داده‌ها استخراج می‌شود، مقبولیت عامه	رصد کردن پیامدها و آثار خطمشی موردنظر با تحلیل و ترکیب تحقیقات تجربی برای بهبود پایایی و روایی	کلاس (۱۹۷۶)	فراتحلیل	
.....	تحلیل مسیر بحرانی، برنامه‌ریزی عملیاتی، نظام اطلاعات رایانه‌محور، تحلیل سیستمی	ایجاد پیامدهای بهتر با تمرکز مدیران اجرایی بر فرایندها و طراحی پایگاه داده‌ها برای پایش دقیق	ادوارد دمینگ (۱۹۸۶)	اطلاعات‌گرا	

نکات برجسته	روش مطالعه و نگرش	ایده اصلی و تمرکز محتوایی	ابداع‌کننده	انواع	رویکردهای اصلی ارزیابی
.....	تحلیل هزینه به ورودی، تحلیل هزینه به اثربخشی، تحلیل هزینه به مطلوبیت	تفاوت در مورد بهره‌وری خط‌مشی با فعالیت‌های انجام شده خط‌مشی	هنری لوین (۱۹۸۳)	هزینه‌مبنا	روش محور
.....	شناسایی یا تدوین نظریه پایه براساس روش‌های کمی و کیفی	ارزیابی خط‌مشی بر مبنای یک نظریه	گلیسر و استراوس (۱۹۷۹)	داده‌بنیاد	
.....	تحلیل محتوای مستندات و مصنوعات، مشاهده مستقل و مصاحبه، گروه کانونی و پیمایش	توصیف موثق، عمیق و گسترده خط‌مشی برای ذی‌نفعان	داندل کمپبل (۱۹۷۵)	موردپژوهی	
قدرت شکل‌دهی و استفاده از نظرهای خبرگان در ارزیابی	پانل نقد و ارزیابی فنی و تخصصی خبرگان	تأکید بر توصیف، تحلیل عمیق شایستگی خط‌مشی از منظر خبره‌ها و تجربیات گذشته	البوت آیزنر (۱۹۷۵)	خبره‌گرا	ارزش محور
توجه به نظرهای هیئت‌منصفه به‌عنوان نمایندگان ذی‌نفعان (حکمیت)	انواع روش‌های کمی و کیفی، علم منطق و فنون ارزیابی مخالف و موافق	نظارت در خصوص توفیق خط‌مشی و بر مبنای نظر موافقان و مخالفان با توجه به توازن، قوت و ضعف	ولف، اونز (۱۹۷۳)	حقوقی	
ارائه تصویر جامعی از مقبولیت، ارزشمندی و شایستگی خدمات از دید مشتریان	ارزیابی جدا از اهداف، براساس انتظارات خدمت‌گیرندگان؛ تجربی و کنترل	تمرکز بر نهاد مصرف‌کننده خدمات خط‌مشی و نهادینه کردن قضاوت شایستگی اجرای خط‌مشی از دید آن	اسکریون (۱۹۶۷)	مشتری‌گرا	
کثرت‌گرایی، انعطاف، تعامل، کل‌نگری، خدمت‌محوری و استفاده از تمامی منابع	اقدام‌پژوهی، روش‌های کیفی، مشاهده مشارکتی، القای نقش و روایتی	تأکید بر تعامل مستمر ارزیاب با مجریان و سایر ذی‌نفعان برای پاسخ به نیازها و انتظارات	رابرت استیک (۱۹۸۲)	ذی‌نفع‌گرا	

نکات برجسته	روش مطالعه و نگرش	ایده اصلی و تمرکز محتوایی	ابداع کننده	انواع	رویکردهای اصلی ارزیابی
بهبود سطح آگاهی ذی‌نفع، تعامل ارزیابان، دخالت دادن طیف وسیعی از ارزیابان و انتظارات آنها و ترکیب نظرها	روش‌های تحقیق کیفی با محوریت مذاکره و گفت‌و شنود	قرار دادن ذی‌نفعان در مرکزیت ارزیابی (انکار وجود هرگونه استاندارد و واقعیت عینی)	گویا، لینکلن (۱۹۸۵)	ساختارگرا	ارزش محور
کمک به بیان و ترسیم سیستمی (جزئی و کلی) خط‌مشی، تلاش هدفمند بر تدوین و اجرا و تئوریزه کردن	تدوین نظریه پایه معطوف به زمینه مدل منطقی و اقدام، امکان به‌کارگیری روش‌های کمی و کیفی	آشکارسازی نظریه پنهان (مستتر و مبنا) در هر خط‌مشی، ارزیابی ضمن توسعه و تکامل مفهومی با شاخص‌ها و روابط میان عناصر	پاسون و تاپلی (۱۹۹۸)	واقع‌گرا	
نقش پیش‌نگرانه ارزیابی به‌عنوان ابزاری جهت بهبود خط‌مشی و تغییر رفتارها برای ارتقای توانمندی در اجرا	ایجاد هیئت مشورتی از نمایندگان همه افراد و دست‌اندرکاران از خط‌مشی‌گذاری	تمرکز ارزیابی بر تصمیمات به‌جای هدف برای کمک به مجریان برای ارائه دانش لازم جهت اتخاذ تصمیم مناسب	استافل بیم (۱۹۶۸)	تصمیم‌گرا	تلفیقی
آسانی و صمیمیت، عدم مقاومت نسبت به ارزیابی، افزایش احتمال استفاده از نتایج، منعطف بودن، تکرارپذیری	تشکیل گروه منتخب از کاربران و ارزیابان برای تعریف، اندازه‌گیری و قضاوت در خصوص آثار خط‌مشی	کمک به ارتقا و پیشرفت برنامه از طریق آموزش، کنترل کیفی فعالیت‌ها و همکاری اعضای گروه در تشریح مساعی	بردلی کوئینز (۱۹۹۷)	مشارکتی	
استفاده از تمام ظرفیت‌ها و رویکردهای ارزیابی، نگاه واقع‌بینانه در خصوص شرکت ذی‌نفعان و کاربران در کمیته	تحلیل ذی‌نفعان، برگزاری پانل نقد و ارزیابی، روش‌های کیفی و کمی	مبتنی بودن ارزیابی بر برآورده کردن نیازهای کاربردی کارفرمای طرح ارزیابی (پیمانکاری)	مایکل پاتون (۱۹۹۵)	مطلوبیت‌گرا	

۲. پیشینه پژوهش

در زمینه ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور پژوهش‌های مختلفی انجام شده است. این پژوهش‌ها را به سه دسته می‌توان تقسیم کرد:

دسته اول: پژوهش‌هایی که به‌طور عام بحث ارزیابی و نظام ارزیابی سیاست‌ها در ایران را بررسی کرده‌اند.

امامی میبیدی و اشتریان (۱۳۹۱) با بهره‌گیری از رهیافت نهادی ابتدا به صورت‌بندی «مدل نهادی» به‌عنوان پایه مفهومی طراحی نظام ارزیابی سیاست پرداختند. مدل نهادی، چندرهیافتی و چندروشی است و چهار مؤلفه هدف ارزیابی، وظایف قانونی، ماهیت سیاست و ویژگی‌های سازمانی را برای گزینش مدل ارزیابی ملاک قرار می‌دهد. به‌این ترتیب در نظام ارزیابی سیاست پیشنهادی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور از مدل‌های نظام اطلاعات مدیریت، پاسخگویی با تأکید بر پرداخت نتیجه‌گرا و حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس از مدل‌های تحلیل هزینه - فایده، تصمیم - نظری، هدف‌محور، آزمایش و موردپژوهی، دیوان محاسبات کشور از مدل حسابرسی عملکرد و مجمع تشخیص مصلحت نظام از مدل‌های پایش قانونی و نقد و خبرگی برای اجرای وظایف خود استفاده می‌کنند. همچنین نیاز به اخذ بازخورد از منابع غیردولتی و ضرورت تقویت نهادهای خصوصی برای ارزیابی‌های مستقل و عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد. در این نظام، مجمع تشخیص مصلحت نظام متولی ارزیابی سیاست‌های کلی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور متولی ارزیابی سیاست‌های اجرایی و عملیاتی و مجلس شورای اسلامی متولی ارزیابی سیاست‌های تقنینی است.

امامی میبیدی (۱۳۹۴) از دانش و تجارب جهانی برای بهبود ارزیابی سیاست استفاده کرده است. ایشان با به‌کارگیری روش تحلیل مقایسه‌ای کیفی و ترکیبی از

دو روش هدفمند و اقتضایی، تجارب ۹ کشور توسعه‌یافته و در حال توسعه در ارزیابی سیاست را بررسی و با واکاوی مشترکات میان آنها، اصول عام نظام‌های ارزیابی سیاست را استخراج کرده است. این اصول عبارت‌اند از: وجود اراده سیاسی و تقاضای دیوانی برای انجام ارزیابی؛ ظرفیت‌سازی برای ارزیابی (قبل و هنگام پیاده‌سازی نظام ارزیابی)؛ پوشش معیارهای اثربخشی، کارایی و تأثیر در نظام ارزیابی؛ استفاده از شاخص‌های عملکرد؛ اتخاذ سیاست‌های تشویقی و تنبیهی نسبت به نتایج عملکرد؛ استفاده توأمان از ارزیابی درونی و بیرونی؛ وجود نهاد هماهنگ‌کننده نظام ارزیابی؛ احساس مالکیت مجریان نسبت به یافته‌های ارزیابی؛ انتشار عمومی گزارش‌های ارزیابی؛ تکامل تدریجی دامنه ارزیابی و روش‌های آن.

رضایی قادی و شیرخانی (۱۳۹۹) به بررسی و ارزیابی سیاست‌گذاری عمومی در ایران برمبنای نظریه حکمرانی خوب پرداخته‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که نظام جمهوری اسلامی ایران در سیاست‌گذاری عمومی برمبنای شاخصه‌های حکمرانی خوب، چندان موفق نبوده و مشکلاتی در اجرای آن داشته است. درعین حال نباید از ظرفیت‌هایی مانند قانون اساسی، چشم‌انداز بیست‌ساله و حتی برنامه‌های توسعه برای هدایت نظام سیاست‌گذاری به سمت برقراری الگوی حکمرانی خوب غافل شد؛ به‌ویژه آنکه با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری و اقتصاد مقاومتی، رویه‌ها و فرایندهای استراتژیک و راهبردی در جهت الگوی حکمرانی خوب طراحی شده‌اند.

قرونه و همکاران (۱۳۹۶) با استفاده از روش دلفی و نظر خبرگان در رشته‌ها و حوزه‌های مختلف در ایران مدل پیش‌ارزیابی سیاست برمبنای رویکرد آینده‌محوری طراحی کرده‌اند. این مدل به صورت علی شامل ۶ مرحله تعریف زمینه سیاسی، تعریف سناریوهای سیاسی ممکن و غربالگری، مدل منطقی سیاست‌های محتمل، تحلیل اثر سیاست‌های محتمل و مقایسه آنها، مشخص کردن شاخص‌ها و سنجه‌های

کلید پیشرفت و توصیه و تأمین خوراک اطلاعاتی سیاستگذاران و ذی‌نفعان به منظور توسعه پاسخ‌های آینده است که دارای کارکردهای آگاه‌سازی، ابزار ارتباطی بین سیاستگذاران و ذی‌نفعان و بهبود ظرفیت‌های سیاستگذاری است. این امر به بهبود کیفیت سیاست و ارتقای همبستگی سیاستی منجر می‌شود.

اشترینان و امامی میبیدی (۱۳۹۴) در چارچوب یک پژوهش تحلیلی - اکتشافی و با استفاده از روش نهادی تلاش کرده‌اند الگویی برای ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در نظام دیوانی - سیاسی ایران طراحی کنند. این الگو نگرش سیستمی و کل‌گرا داشته و با اقتباس از نظریه هاوالت، رامش و آنتونی؛ سه حوزه معطوف به مردم و نهادهای مدنی، معطوف به تخلفات و معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها را از یکدیگر تفکیک می‌کند. آنان سپس در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ساماندهی نهادهای کلان ذی‌ربط در این سه حوزه پرداخته و نقش‌ها و مسئولیت‌های آنها را مشخص می‌کنند. الگوی پیشنهادی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی برای ارزیابی سیاست‌های کلی، تقنینی و عملیاتی (طرح‌ها و برنامه‌های دولت) در سطح ملی را دربرمی‌گیرد. این نظام نوع گزارش‌های ارزیابی و چارچوب زمانی گزارشگری آن، متولی، مجری و ناظر آنها، مدل‌ها و روش‌های انجام ارزیابی را پوشش می‌دهد.

دسته دوم: پژوهش‌هایی است که سیاست‌ها و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه را مورد بررسی قرار داده‌اند.

شقاقی شهری (۱۳۹۷) با تحلیل عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران به ارزیابی تحقق اهداف کلان اقتصادی سند چشم‌انداز می‌پردازد. وی سیاست‌ها، اهداف و عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی را براساس محورهای ۶گانه تولید و بهبود رفاه جامعه، شاخص‌های پولی و کنترل تورم، اشتغال‌زایی و

بهره‌وری، توزیع درآمد و فقرزدایی، جهانی شدن اقتصاد و بخش تجارت خارجی و در نهایت اندازه و حضور دولت و بخش خصوصی در اقتصاد، از دو منظر تحلیل توصیفی و کیفی و تحلیل مقایسه‌ای براساس تولید شاخص‌های ترکیبی ارزیابی می‌کند. براساس نتایج به دست آمده از منظر جهت‌گیری به سمت تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز، بیشترین هم‌راستایی و بهترین عملکرد به ترتیب در برنامه‌های سوم توسعه (میانگین رتبه: ۱/۸۳)، برنامه اول توسعه (میانگین رتبه: ۲/۵)، برنامه دوم توسعه (میانگین رتبه: ۳/۳۳)، برنامه پنجم توسعه (میانگین رتبه: ۳/۵) و برنامه چهارم توسعه (میانگین رتبه: ۳/۸۳) وجود دارد.

زاهدی و نوایی لواسانی (۱۳۹۵) برنامه پنجم توسعه را با استفاده از تکنیک تحلیل محتوا، از لحاظ کاربست مفاهیم عدالت و رفاه اجتماعی تحلیل و ارزیابی کردند. همچنین آنان به بررسی جایگاه ایران در جهان از منظر شاخص‌های رفاه سن، توسعه انسانی و لگاتوم پرداختند. ارزیابی سیاستگذاری‌های رفاه در برنامه‌های توسعه و به‌طور مشخص برنامه پنجم، مبین نبود نگرش سنجیده و هدفمند در زمینه تأمین عدالت رفاهی در مقیاس عمومی کشور است. با توجه به نگاه محیطی، موقعیتی و قابلیت‌محور آمارتپاسن و با نگاه چندبعدی والزر به عدالت می‌توان نبود نظریه عدالت اجتماعی مدون، منسجم و قابل اجرا در حوزه نظریه‌های ایرانی - اسلامی را ترمیم کرد.

دسته سوم: پژوهش‌هایی که یک حوزه خاص از سیاست‌ها و برنامه‌ها را مورد

ارزیابی قرار داده‌اند.

سیدنقوی و بابایی (۱۳۹۲) با استفاده از چارچوب دایاموند (الماس) مایکل پورتر، سیاست‌ها و نگاه دولت به روستاها در ایران را بررسی کرده‌اند. برای این منظور با انجام پیمایشی از ۳۱ نفر از خبرگان دانشگاهی و کارشناسان سطوح میانی، سیاستگذاری روستایی در سه نهاد دولتی کشور بررسی شده است که سیاست‌های دولتی ایران، تا

چه اندازه با دیدگاه‌های منطقه‌ای مطابقت داشته است.

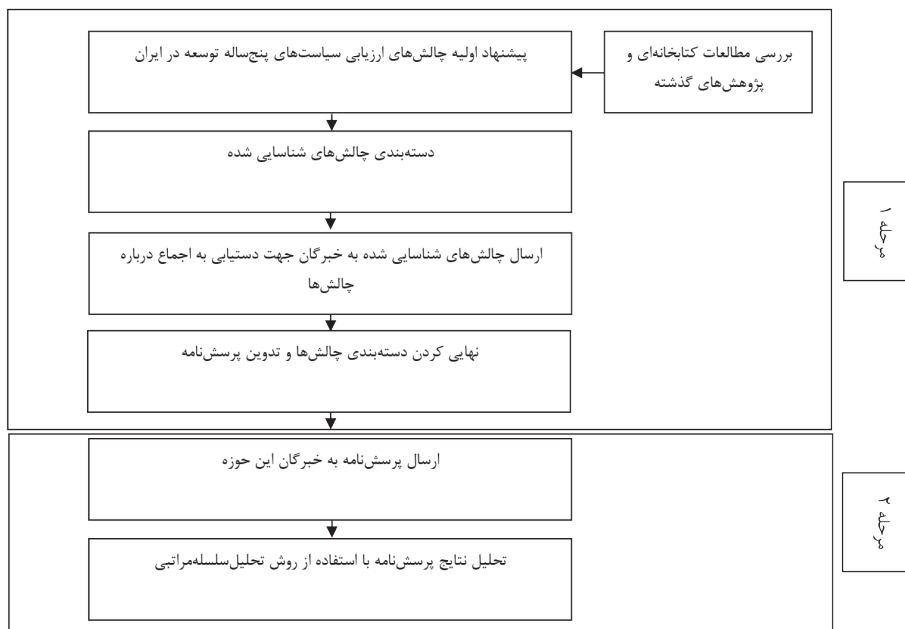
شیردلی و همکاران (۱۴۰۰) با استفاده از روش دلفی و از طریق طراحی پرسش‌نامه و اخذ نظر صاحب‌نظران، معیارهای مناسب برای اولویت‌بندی شاخص‌های سیاست‌های کلان بخش آب مشخص و وزن معیارها تعیین شد و همچنین با توجه به امکان دستیابی به اطلاعات و داده‌ها، امتیازدهی شد و با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی ارزشگذاری شدند. براساس اولویت‌بندی با روش تصمیم‌گیری چندمعیاره فازی، شاخص‌های سرانه آب مصرفی، آب با درآمد، پایداری منابع آبی و درصد کاهش ضایعات محصولات با امتیازهای ۱۰۰، ۸۵/۳۱، ۸۰/۴۷ و ۸۰/۰۲ به ترتیب رتبه‌های اول تا چهارم را در بین بیست شاخص اصلی جهت ارزیابی صنعت آب به خود اختصاص دادند. درحالی‌که در فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی، شاخص‌های پایداری آب زیرزمینی، مهار آب‌های خروجی از مرزها، تجهیز اراضی به شبکه‌های مدرن اصلی و فرعی و سیستم‌های نوین آبیاری با امتیازهای ۱۰۰، ۵۰/۲۰، ۴۲ و ۲۳/۸۹ به ترتیب شاخص‌های برتر بودند.

خاندوزی، شهبسواری و علم‌خواه (۱۳۹۵) پس از بررسی مهمترین احکام هر یک از برنامه‌های پنج‌گانه توسعه پس از انقلاب اسلامی در خصوص فقرزدایی، نشان می‌دهند عمده‌ترین ضعف حمایت‌های دولت و نهادهای حمایتی، عدم به‌کارگیری سازوکارهای توانمندساز مبتنی بر رویکرد قابلیت، برای حمایت از گروه‌های فقیر بوده است. همچنین حمایت‌های انجام شده از سوی دولت و نهادهای حمایتی، مبتنی بر رویکرد رفاهی با هدف جبران محرومیت‌های کوتاه‌مدت گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر، از طریق پرداخت‌های انتقالی و نقدی اجرا شده است. در واقع، رویکرد برنامه‌ریزان برای تدوین سیاست‌های حمایتی در طول برنامه‌های توسعه، فاقد هدفمندی در راستای افزایش قابلیت عبور از فقر و اصلاحات ساختاری متناسب با آن بوده است.

۳. روش پژوهش

برای شناسایی و اولویت‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های پنج‌ساله توسعه در ایران، پژوهش حاضر در دو مرحله کیفی و کمی انجام شده که در شکل ۱ نشان داده شده است.

شکل ۱. مراحل اجرایی انجام پژوهش



در مرحله اول، از روش پژوهش کیفی استفاده شده است. این روش مبتنی بر کدگذاری داده‌هاست که در دو مرحله کدگذاری باز^۱ و کدگذاری محوری^۲ انجام می‌شود. کدگذاری باز به ایجاد کدهای اولیه منجر می‌شود. کدها، اجزای اصلی تحلیل هستند و در واقع «نام» یا «برچسب‌هایی» هستند که توسط پژوهشگر به

1. Open Coding
2. Axial Coding

قسمتی (یک جمله یا پاراگراف) از داده‌ها اطلاق می‌شوند و با سؤال‌های پژوهش ارتباط دارند. مرحله کدگذاری محوری شامل دسته‌بندی کدهای مختلف در قالب مضمون‌های بالقوه و مرتب کردن همه خلاصه‌های کدگذاری شده در قالب مضمون مشخص است. در واقع پژوهشگر، تحلیل کدهای خود را شروع کرده و کدهای مختلف را برای ایجاد یک مضمون کلی ترکیب می‌کند.

جامعه مورد مطالعه و شیوه جمع‌آوری داده‌ها در پژوهش حاضر، شامل مقالات علمی و گزارش‌های رسمی منتشر شده در ایران است که با روش اسنادی گردآوری شده است. نتیجه جستجو نیز شامل ۱۹ مقاله علمی و پژوهشی و ۶ گزارش بوده که در کدگذاری داده‌ها و استخراج یافته‌ها مورد استفاده قرار گرفته‌اند. نمونه‌گیری پژوهش حاضر از نوع هدفمند بوده است. «نمونه‌گیری هدفمند که نمونه‌گیری غیراحتمالی، هدفدار یا کیفی نیز نامیده می‌شود به معنای انتخاب هدفدار واحدهای پژوهش برای کسب اطلاعات یا دانش است» (رنجبر و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۳۸). معیار توقف نمونه‌گیری نیز دستیابی به اشباع تئوریک بود؛ به این معنا که در بررسی مطالعات بعدی به نقطه تکرار کدهای شناسایی شده دست یافتیم و در بررسی داده‌های بیشتر، کد جدیدی به کدهای قبلی اضافه نشد.

«برای اعتبار یا روایی پژوهش کیفی هشت راهبرد پیشنهاد شده است که با رعایت دست‌کم دو مورد می‌تواند برای پژوهش، اعتبار قابل قبولی ایجاد کند (طباطبایی و همکاران، ۱۳۹۲: ۶۶۶). در پژوهش حاضر دو راهبرد به کار گرفته شده است. درگیری طولانی‌مدت پژوهشگر با فضای پژوهشی و مشاهده‌های مداوم با افراد موضوع پژوهش، فراگیری فرهنگ آن محیط و کنترل بدفهمی‌های ناشی از مداخله پژوهشگر یا مطلعان، مثلث‌سازی از طریق گردآوری شواهد از منابع مختلف شامل تئوری‌های گوناگون، پژوهشگرهای متعدد، منابع اطلاعاتی متنوع و شیوه‌های

گوناگون. مثلث‌سازی به استفاده از منابع متعدد داده‌ها برای ترسیم نتایج، در مورد آنچه حقیقت را تشکیل می‌دهد، اشاره دارد» (همان). در این پژوهش از مثلث‌سازی منابع داده‌ها و مثلث‌سازی محقق برای کدگذاری داده‌ها، نام‌گذاری مفاهیم و دسته‌بندی مفاهیم استفاده شده است.

در مرحله دوم به روش کمی از روش تحلیل سلسله‌مراتبی^۱ استفاده شده است. ابزار گردآوری داده‌ها در این مرحله، پرسش‌نامه مقایسه زوجی است. در مجموع پرسش‌نامه‌ای با ۱۸ چالش برای خبرگان این حوزه (دلیل انتخاب این گروه تسلط بیشتر این افراد با موضوع پژوهش با توجه به تجربه کاری و تخصص آنها بوده است) ارسال شد. نتایج تحلیل پرسش‌نامه‌ها در قسمت یافته‌ها ارائه شده است.

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش در دو قسمت سازماندهی شده است: چالش‌های شناسایی شده در مرحله پژوهش کیفی و رتبه‌بندی چالش‌های شناسایی شده براساس روش پژوهش کمی.

۴-۱. شناسایی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران

منظور از چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه، چالش‌هایی است که در ادبیات پژوهشی این حوزه توسط پژوهشگران مختلف مطرح شده است. با بررسی ادبیات این حوزه، چالش‌ها شناسایی شدند. در مقابل هر یک از چالش‌ها، نمونه داده‌ای که کد مورد نظر از آن استخراج شده در جدول ذیل نشان داده شده است.

1. Analytic Hierarchy Process (AHP)

جدول ۲. چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران

مفاهیم	کد چالش	نمونه داده
عدم تعریف روشن از مفهوم توسعه	G1	«در هیچ از برنامه‌های توسعه تعریف روشنی از مفهوم توسعه و اهداف و ویژگی‌های آن به‌عنوان هدف اصلی برنامه ارائه نشده است» (پژوهشنامه اقتصادی مرکز استراتژیک، ۱۳۸۵: ۳۵).
فقدان مکتب نظری مشخص در اقتصاد	G2	هیچ‌گونه نظریه، مکتب علمی خاص، الگوی نظری مشخص و کارشناسی در اقتصاد کشور حاکم نبوده است (عرب‌مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۳۹).
عدم همخوانی اهداف برنامه با تئوری اقتصادی	G3	«چند مشکل مشترک این سال‌ها مانع تحقق اهداف برنامه‌ها توسعه شده‌اند که عدم همخوانی اهداف برنامه با تئوری اقتصادی است» (زنوز، ۱۳۸۴: ۳).
اهداف متناقض	G4	مشکل ابهام و ازدیاد اهداف گاه متناقض را از دیدگاه تحلیل انتقادی می‌توان ناشی از نبود تعریف صحیح و مورد اجماع اقتصاددانان و مسئولان سیاسی و اجرایی کشور از برنامه‌های توسعه و اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه دانست (عرب‌مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۴۰).
فقدان مقیاس سازه‌های کمی و عدم تعریف دقیق و کلی‌گویی	G5	«یکی از مهمترین آسیب‌های برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه فقدان مقیاس سازه‌های کمی، تعاریف دقیق و عملیاتی و کلی‌گویی است» (ارغوانی پیرسلامی و غلامی، ۱۳۹۷: ۱۵).
عدم استفاده از شاخص در ارزیابی	G6	برنامه پنجم توسعه از حیث شاخص کمی که امکان نظارت بهتر و بیشتر را فراهم می‌کند، شاخص‌زدایی شده است (برادران نصری و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۹).
نظارت غیرشفاف و بی‌موقع	G7	«فرایند نظارت بر اجرای برنامه بسیار غیرشفاف، بی‌موقع و فاقد اثربخشی است. تأخیر طولانی متعارف در ارائه گزارش تفریح بودجه توسط دیوان محاسبات و گزارش عملکرد برنامه توسط دولت باعث این امر شده است» (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۲۱).
بی‌اعتمادی نهاد‌های نظارتی به گزارش‌های دولتی	G8	«بی‌اعتمادی نهاد‌های نظارتی به گزارش‌های دولتی» یکی از چالش‌های ارزیابی سیاست‌ها در ایران ذکر شده است (اشترینان و امامی میبیدی، ۱۳۹۳: ۱۸).
نظام آماری نامناسب	G9	فقدان نظام آماری در بخش بازخورد نیز شفافیت اطلاعات و نظام آماری دقیقی وجود ندارد (سجادی، ۱۳۹۶: ۱۲).

مفاهیم	کد چالش	نمونه داده
نبود اطلاعات و آمارهای جامع	G10	«کامیابی برنامه‌ریزی با هر هدف و الگویی، بدون دسترسی به اطلاعات فراگیر و جدید درباره وضع موجود و بدون ترسیم شاخص‌های کمی وضع مطلوب تقریباً محال است» (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۱۶).
ضعف گردش اطلاعات و مدیریت دانش در سازمان‌ها	G11	«یکی از عوامل بُعد مدیریتی و فنی که در عدم اجرای سیاست‌های برنامه پنجم توسعه نقش داشته‌اند ضعف گردش اطلاعات و مدیریت دانش در سازمان‌هاست» (اشتریان و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۴).
عدم پایبندی دولت به ارائه به موقع گزارش‌های ارزیابی	G12	«عدم پایبندی دولت به ارائه به موقع گزارش‌های ارزیابی» یکی از موانع ارزیابی سیاست‌ها در ایران عنوان شده است (اشتریان و امامی میبدی، ۱۳۹۳: ۱۸).
بودجه محدود تحقیقات ارزیابی	G13	تحقیقات ارزیابی درصد کمی از بودجه برنامه‌های توسعه را به خود اختصاص می‌دهد اگر ارزیابی به درستی صورت پذیرد و اطلاعات لازم در اختیار تصمیم‌گیران قرار گیرد و آنها از اطلاعات استفاده کنند باعث اصلاح برنامه‌ها و کاستن از هزینه‌ها می‌شود» (پناهی، ۱۳۷۲: ۷۴).
کم‌توجهی به ارزیابی علمی برنامه‌ها	G14	«در سازمان برنامه و بودجه به ارزیابی علمی برنامه‌ها و طرح‌ها توجهی نشده است. در ساختار سازمانی آن نیز واحدی به آن اختصاص نیافته است. فقط یکی از وظایف متعدد معاونت امور اقتصادی این سازمان «ارزشیابی آثار و نتایج اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ها ...» ذکر شده است» (پناهی، ۱۳۷۲: ۸۷).
تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن	G15	«تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن» یکی از چالش‌های ارزیابی سیاست‌ها در ایران ذکر شده است (اشتریان و امامی میبدی، ۱۳۹۳: ۱۸).
عدم درک کاربرد تحقیقات ارزیابی توسط سیاستگذاران	G16	سیاستگذاران، کاربرد تحقیقات ارزیابی مؤثر را در تنظیم و اجرای طرح‌ها به خوبی درک نکرده‌اند یا اینکه نگران هستند که چنین تحقیقاتی ممکن است موجب نقد و طرد طرح شود (پناهی، ۱۳۷۲: ۹۱).
نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی	G17	«نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی» یکی از موانع ارزیابی سیاست‌ها در ایران عنوان شده است (اشتریان و امامی میبدی، ۱۳۹۳: ۱۸).
روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیری	G18	«روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیری» یکی از موانع ارزیابی سیاست‌ها در ایران عنوان شده است (اشتریان و امامی میبدی، ۱۳۹۳: ۱۸).

۴-۲. رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران

در این مرحله متناسب با چالش‌های شناسایی شده در مرحله کیفی، پرسش‌نامه محقق‌ساخته شامل چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران در اختیار چهل نفر از خبرگان این حوزه قرار گرفت تا در قالب مقایسه زوجی، این چالش‌ها را رتبه‌بندی کنند. از این تعداد، ۳۶ پرسش‌نامه پاسخ داده شد. دو پرسش‌نامه نیز به دلیل اشتباه در پاسخگویی به سؤالات از مطالعه خارج شد که در نهایت ۳۴ پرسش‌نامه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند.

۴-۲-۱. آمار توصیفی پاسخ‌دهندگان

در این قسمت برای آشنایی با تعداد پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه مقایسات زوجی از لحاظ سن، سابقه کار و تحصیلات به توصیف ویژگی‌های جمعیت‌شناختی پاسخ‌دهندگان پرداخته خواهد شد.

جدول ۳. توزیع فراوانی مربوط به سن

درصد فراوانی	فراوانی	سن
۱۴,۷۰	۵	بین ۳۰ تا ۴۰
۲۶,۴۷	۹	بین ۴۱ تا ۵۰
۵۸,۸۲	۲۰	بالاتر از ۵۰

بیشترین فراوانی پاسخ‌دهندگان مربوط به گروه سنی بالاتر از ۵۰ بوده که ۵۸,۸۲ درصد را تشکیل می‌دهند.

جدول ۴. توزیع فراوانی مربوط به سابقه کار

سابقه خدمت	فراوانی	درصد فراوانی
۱ تا ۵ سال	۶	۱۷,۶۴
۶ تا ۱۰ سال	۷	۲۰,۵۸
۱۱ تا ۱۵ سال	۱۳	۳۸,۲۳
۱۶ تا ۲۰ سال	۴	۱۱,۷۶
بالاتر از ۲۰ سال	۴	۱۱,۷۶

۳۸,۲۳ درصد از پاسخ‌دهندگان دارای سابقه کاری بین ۱۱ تا ۱۵ سال بودند.

جدول ۵. توزیع فراوانی مربوط به تحصیلات

تحصیلات	فراوانی	درصد فراوانی
کارشناسی ارشد	۳	۸,۸۳
دکتری	۳۱	۹۱,۱۷

۹۱,۱۷ درصد از پاسخ‌دهندگان مدرک دکتری و ۸,۸۳ درصد مدرک کارشناسی ارشد داشتند.

۲-۲-۴. رتبه‌بندی چالش‌ها

در مراحل قبل چالش‌های پژوهش معرفی شدند در این گام نیز برای تعیین اهمیت و وزن آنها از روش تحلیل سلسله‌مراتبی استفاده می‌شود. ابتدا مقایسات زوجی چالش‌ها ایجاد شد و در اختیار خبرگان قرار گرفت. تعداد خبرگان در این قسمت نیز ۳۴ نفر بود. بعد از تکمیل ماتریس‌های مقایسات زوجی، نرخ ناسازگاری هر کدام محاسبه شد که همگی کمتر از ۰/۱ بود که نشان از ثبات و سازگار بودن ماتریس‌هاست. مقایسات زوجی خبرگان، توسط روش میانگین هندسی ادغام شدند و جهت تعیین وزن، وارد نرم‌افزار Expert Choice شد.

در اولین بخش مقایسه زوجی بین هجده چالش براساس طیف ۱ تا ۹ توسط ۳۴ خبره انجام گرفت. سپس مقایسات زوجی با روش میانگین هندسی ادغام شد. برای نرمال‌سازی مقایسات زوجی هر درایه را بر مجموع درایه‌های ستونش تقسیم می‌کنیم. ماتریس نرمال شده در جدول ذیل آمده است.

جدول ۶. مقایسات نرمال

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
C1	۰/۰۱۲۶	۰/۰۰۴۶	۰/۰۰۳۴	۰/۰۰۵۰	۰/۰۰۵۶	۰/۰۰۸۷	۰/۰۰۹۳	۰/۰۰۴۰۷	۰/۰۰۶۳	۰/۰۰۰۵	۰/۰۰۴۳	۰/۰۰۳۰	۰/۰۰۱۰۶	۰/۰۰۷۲	۰/۰۰۲۲۸	۰/۰۰۷۸۹	۰/۰۰۱۷۴	۰/۰۰۲۷۵
C2	۰/۰۵۹۰	۰/۰۱۶۷	۰/۰۷۲۸	۰/۰۱۸۸	۰/۰۱۲۲	۰/۰۱۶۸	۰/۰۳۸۹	۰/۰۰۹۶	۰/۰۱۰۳	۰/۰۰۸۱	۰/۰۰۸۰	۰/۰۰۷۸	۰/۰۰۱۱۴	۰/۰۰۷۸	۰/۰۰۳۴۰	۰/۰۰۷۲۱	۰/۰۰۱۸۰	۰/۰۰۲۷
C3	۰/۰۵۷۷	۰/۰۰۴۵	۰/۰۱۵۴	۰/۰۱۳۳	۰/۰۱۱۸	۰/۰۱۳۷	۰/۰۲۰۳	۰/۰۰۹۷	۰/۰۰۹۹	۰/۰۰۸۴	۰/۰۰۷۵	۰/۰۰۸۱	۰/۰۰۱۱۹	۰/۰۰۸۴	۰/۰۰۳۲۳	۰/۰۰۵۴۴	۰/۰۰۲۱۲	۰/۰۰۲۶۳
C4	۰/۰۴۱۶	۰/۰۱۴۷	۰/۰۱۹۰	۰/۰۱۶۵	۰/۰۱۴۷	۰/۰۱۲۰	۰/۰۱۶۷	۰/۰۰۹۷	۰/۰۰۹۰	۰/۰۰۸۴	۰/۰۰۶۴	۰/۰۰۸۰	۰/۰۰۱۴۴	۰/۰۰۹۴	۰/۰۰۳۷۲	۰/۰۰۴۳۹	۰/۰۰۲۰۰	۰/۰۰۲۸۱
C5	۰/۰۵۲۲	۰/۰۳۳۱۷	۰/۰۳۰۱	۰/۰۲۵۹	۰/۰۳۳۱	۰/۰۲۶۵	۰/۰۲۲۵	۰/۰۱۴۱	۰/۰۰۹۴	۰/۰۰۸۷	۰/۰۰۵۷	۰/۰۰۲۹۵	۰/۰۰۱۵۱	۰/۰۰۱۱۲	۰/۰۰۴۱۷	۰/۰۰۵۷۴	۰/۰۰۳۹۲	۰/۰۰۴۴۸
C6	۰/۰۵۴۷	۰/۰۳۷۶	۰/۰۴۲۵	۰/۰۵۱۷	۰/۰۳۲۸	۰/۰۳۷۷	۰/۰۱۷۰	۰/۰۳۲۲	۰/۰۲۶۴	۰/۰۳۷۱	۰/۰۲۸۰	۰/۰۵۱۱	۰/۰۰۲۱۶	۰/۰۰۱۱۲	۰/۰۰۳۶۰	۰/۰۰۵۷۵	۰/۰۰۸۰۷	۰/۰۰۵۷۴
C7	۰/۰۴۲۲	۰/۰۱۳۴	۰/۰۳۳۷	۰/۰۳۰۹	۰/۰۳۰۶	۰/۰۶۹۳	۰/۰۳۱۳	۰/۰۲۴۴	۰/۰۲۲۰	۰/۰۱۷۶	۰/۰۱۸۸	۰/۰۳۰۱	۰/۰۱۹۶	۰/۰۱۳۳	۰/۰۰۷۹۵	۰/۰۰۲۸۲	۰/۰۰۳۸۷	۰/۰۰۳۸۸
C8	۰/۰۱۳۹	۰/۰۷۸۵	۰/۰۷۱۵	۰/۰۷۶۴	۰/۰۷۳۹	۰/۰۵۲۸	۰/۰۵۸۰	۰/۰۰۴۵۱	۰/۰۱۴۳۰	۰/۰۶۸۸	۰/۰۳۱۱	۰/۰۰۴۵۴	۰/۰۰۲۶۰	۰/۰۰۳۳۷	۰/۰۰۴۳۷	۰/۰۰۳۰۴	۰/۰۰۴۳۵	۰/۰۰۴۷۷
C9	۰/۰۸۷۹	۰/۰۷۱۵	۰/۰۶۸۶	۰/۰۸۰۵	۰/۰۱۰۸۳	۰/۰۶۲۰	۰/۰۶۲۵	۰/۰۱۴۲	۰/۰۴۴۱	۰/۰۳۷۲	۰/۰۲۴۲	۰/۰۳۳۷	۰/۰۰۳۵۷	۰/۰۰۲۵۰	۰/۰۰۴۲۹	۰/۰۰۴۵۶	۰/۰۰۵۶۵	۰/۰۰۴۹۹
C10	۰/۰۸۷۹	۰/۰۷۸۹	۰/۰۶۹۵	۰/۰۷۵۳	۰/۰۰۰۷	۰/۰۳۸۸	۰/۰۶۷۶	۰/۰۲۵۰	۰/۰۴۵۳	۰/۰۳۸۲	۰/۰۲۶۲	۰/۰۰۲۸۲	۰/۰۰۲۷۴	۰/۰۰۲۶۷	۰/۰۰۲۹۸	۰/۰۰۳۳۳	۰/۰۰۳۴۰	۰/۰۰۵۶۶

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
C11	۰/۰۸۳۲	۰/۰۵۹۱	۰/۰۵۸۰	۰/۰۷۳۰	۰/۱۱۴۸	۰/۰۳۸۱	۰/۰۴۶۹	۰/۰۴۰۹	۰/۰۵۱۴	۰/۰۴۱۱	۰/۰۲۸۳	۰/۰۱۹۳	۰/۰۳۳۹	۰/۰۱۵۱	۰/۰۳۲۹	۰/۰۱۵۹	۰/۰۲۴۲	۰/۰۲۲۲
C12	۰/۰۲۶۶	۰/۰۴۵	۰/۰۹۲۶	۰/۰۱۰۰۶	۰/۰۳۸۰	۰/۰۳۵۹	۰/۰۵۰۵	۰/۰۴۸۳	۰/۰۶۳۷	۰/۰۶۵۹	۰/۰۷۱۳	۰/۰۴۸۷	۰/۰۳۵۶	۰/۰۲۰۵	۰/۰۳۹۴	۰/۰۴۵۱	۰/۰۴۲۶	۰/۰۵۹۸
C13	۰/۰۸۲۷	۰/۰۲۰	۰/۰۸۹۹	۰/۰۸۰۱	۰/۰۰۶۸	۰/۰۱۲۲۰	۰/۱۱۱۲	۰/۰۲۰۹	۰/۰۸۶۳	۰/۰۹۷۲	۰/۰۸۲۶	۰/۰۹۵۴	۰/۰۶۹۸	۰/۰۶۵۰	۰/۱۳۵۳	۰/۰۴۱۲	۰/۰۴۱۲	۰/۰۳۶۵
C14	۰/۰۸۶۷	۰/۰۷۳	۰/۰۹۰۹	۰/۰۸۷۷	۰/۰۳۰	۰/۱۶۷۶	۰/۱۱۷۵	۰/۰۹۵۲	۰/۰۸۸۲	۰/۰۷۱۵	۰/۰۹۳۵	۰/۱۱۸۷	۰/۰۵۳۷	۰/۰۵۰۰	۰/۰۲۸۲	۰/۰۲۶۲	۰/۰۲۶۲	۰/۰۳۷۰
C15	۰/۰۵۵۴	۰/۰۷۰۰	۰/۰۶۹۲	۰/۰۶۰۹	۰/۰۵۵۶	۰/۰۱۰۵۳	۰/۰۳۹۵	۰/۰۳۷	۰/۰۳۳	۰/۱۲۹۰	۰/۱۲۳۹	۰/۱۲۴۱	۰/۰۵۱۸	۰/۱۷۸۶	۰/۱۰۰۵	۰/۰۸۳۵	۰/۰۸۲۵	۰/۱۲۲۷
C16	۰/۰۱۳۵	۰/۰۱۹۶	۰/۰۳۳۹	۰/۰۳۱۸	۰/۰۳۴۰	۰/۰۵۵۵	۰/۰۹۳۳	۰/۱۲۵۳	۰/۰۸۱۸	۰/۱۲۸۳	۰/۱۵۰۳	۰/۰۹۱۱	۰/۱۴۳۲	۰/۱۶۱۳	۰/۱۰۱۸	۰/۰۸۴۵	۰/۰۸۲۵	۰/۰۸۱۰
C17	۰/۰۸۸۵	۰/۱۱۳۸	۰/۰۸۸۸	۰/۰۱۰۱۲	۰/۰۷۲۲	۰/۰۵۷۴	۰/۰۹۹۲	۰/۱۲۷۴	۰/۰۹۵۹	۰/۱۳۷۸	۰/۱۴۳۴	۰/۱۴۰۲	۰/۱۹۸۸	۰/۲۰۲۲	۰/۱۰۳۳	۰/۰۸۶۳	۰/۰۸۶۳	۰/۱۱۵۰
C18	۰/۰۵۴۹	۰/۰۷۳۷	۰/۰۷۰۲	۰/۰۷۰۵	۰/۰۶۱۸	۰/۰۷۸۹	۰/۰۹۶۸	۰/۱۱۳۶	۰/۰۰۶۳	۰/۰۸۱۱	۰/۱۴۶۴	۰/۰۹۷۷	۰/۲۲۹۵	۰/۱۶۳۲	۰/۰۹۸۵	۰/۱۲۵۴	۰/۱۲۵۴	۰/۱۲۰۲

مأخذ: همان.

۳-۲-۴. محاسبه وزن

برای محاسبه وزن کافی است از درایه‌های جدول ۶ به صورت سطری میانگین حسابی گرفته شود تا وزن چالش‌ها حاصل شود. نتیجه در جدول ۷ آورده شده است.

جدول ۷. وزن و رتبه چالش‌ها

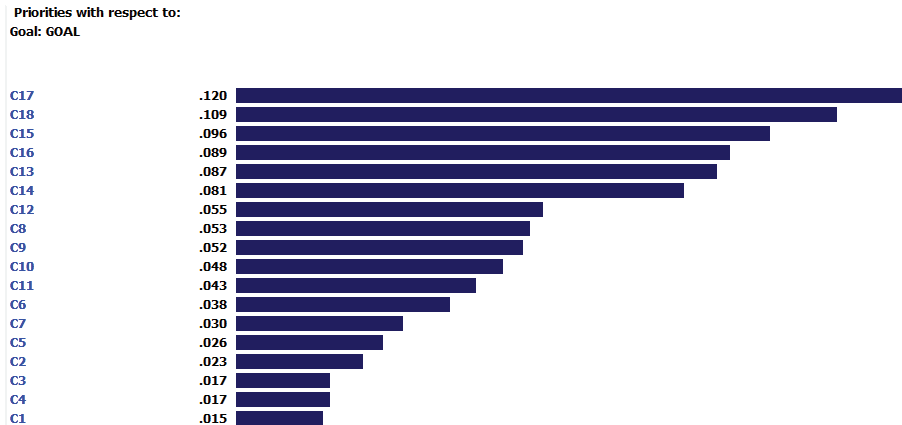
رتبه	وزن	کد	عنوان چالش
۱۸	۰/۰۱۶۲	C۱	عدم تعریف روشن از مفهوم توسعه
۱۵	۰/۰۲۴۴	C۲	فقدان مکتب نظری مشخص در اقتصاد
۱۶	۰/۰۱۸۰	C۳	عدم همخوانی اهداف برنامه با تئوری اقتصادی
۱۷	۰/۰۱۷۸	C۴	اهداف متناقض
۱۴	۰/۰۲۷۲	C۵	فقدان مقیاس سازهای کمی و عدم تعریف دقیق و کلی‌گویی
۱۲	۰/۰۳۹۶	C۶	عدم استفاده از شاخص در ارزیابی
۱۳	۰/۰۳۱۸	C۷	نظارت غیرشفاف و بی‌موقع
۸	۰/۰۵۲۹	C۸	بی‌اعتمادی نهادهای نظارتی به گزارش‌های دولتی
۹	۰/۰۵۲۸	C۹	نظام آماری نامناسب
۱۰	۰/۰۴۸۹	C۱۰	نبود اطلاعات و آمارهای جامع
۱۱	۰/۰۴۳۲	C۱۱	ضعف گردش اطلاعات و مدیریت دانش در سازمان‌ها
۷	۰/۰۵۵۰	C۱۲	عدم پابندی دولت به ارائه به موقع گزارش‌های ارزیابی
۴	۰/۰۸۷۱	C۱۳	بودجه محدود تحقیقات ارزیابی
۶	۰/۰۸۰۷	C۱۴	کم‌توجهی به ارزیابی علمی برنامه‌ها
۳	۰/۰۹۴۲	C۱۵	تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن
۵	۰/۰۸۶۱	C۱۶	عدم درک کاربرد تحقیقات ارزیابی توسط سیاستگذاران
۱	۰/۱۱۶۴	C۱۷	نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی
۲	۰/۱۰۶۴	C۱۸	روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیری

مأخذ: همان.

۴-۲-۴. اعتبارسنجی نتایج با نرم‌افزار

برای بررسی اعتبار نتایج از نرم‌افزار اکسپرت چویس استفاده شده است. ابتدا مقایسات زوجی وارد نرم‌افزار می‌شود و سپس وزن چالش‌ها محاسبه می‌شود که در نمودار ۱ آمده است. بر این اساس وزن چالش‌ها کاملاً هم‌راستا با وزن محاسبه شده در اکسل است اختلاف جزئی که بین وزن‌هاست به دلیل الگوریتم متفاوت محاسبه وزن است؛ زیرا در اکسل از الگوریتم میانگین حسابی و در نرم‌افزار از الگوریتم بردار ویژه برای محاسبه وزن استفاده شده است اما رتبه‌ها همواره یکسان است.

نمودار ۱. خروجی وزن چالش‌ها از نرم‌افزار اکسپرت چویس



به این ترتیب «نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی» با وزن ۰/۱۱۶۴ رتبه اول چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران را کسب کرده است. «روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیری» با وزن ۰/۱۰۶۴ رتبه دوم و «تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن» با وزن ۰/۰۹۴۲ رتبه سوم را کسب کرده است. در انتهای فهرست رتبه‌بندی نیز چالش «عدم همخوانی اهداف برنامه با تئوری اقتصادی» با وزن ۰/۰۱۸۰ در رتبه شانزدهم، «اهداف متناقض» با وزن ۰/۰۱۷۸ در

رتبه هفدهم و «عدم تعریف روشن از مفهوم توسعه» با وزن ۰/۰۱۶۲ در رتبه هجدهم قرار گرفته است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به دنبال شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران است که برای شناسایی آن از روش پژوهش کیفی استفاده شده است. در این مرحله، روش نمونه‌گیری از داده‌ها، هدفمند بوده است. براساس نتایج این مرحله چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران شامل هجده چالش بوده است. به‌کارگیری منابع متعدد از ادبیات این حوزه و تکرار کدگذاری داده‌ها، موجب ارائه چنین تصویری از چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران شده است. در مرحله دوم به روش کمی با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی، این هجده چالش شناسایی و رتبه‌بندی شده‌اند.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چالش‌های مختلفی در ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران وجود دارد. رتبه‌بندی چالش‌ها گویای این است که چالش‌هایی که مرتبط با فرهنگ ارزیابی سیاست‌ها هستند از نظر خبرگان شرکت‌کننده در پژوهش، از اولویت و اهمیت بیشتری برخوردارند. این چالش‌ها بیانگر نگرش، رفتار و عملکرد سیاستگذاران درباره سیاست‌های توسعه هستند. به‌عنوان مثال سه چالش اول در این رتبه‌بندی به ترتیب «نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی» با وزن ۰/۱۱۶۴۱، «روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت‌ناپذیری» با وزن ۰/۱۰۶۴ و «تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن» با وزن ۰/۰۹۴۲ به نوعی مرتبط با استفاده از نتایج ارزیابی سیاست‌ها و نوع مواجهه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان با مقوله ارزیابی است.

چالش‌های رتبه چهارم تا ششم به ترتیب شامل «بودجه محدود تحقیقات

ارزیابی»، «عدم درک کاربرد تحقیقات ارزیابی توسط سیاستگذاران» و «کم‌توجهی به ارزیابی علمی برنامه‌ها» نیز مرتبط با فرهنگ ارزیابی هستند. علاوه بر این بیانگر اهمیت رویکرد علمی در ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران هستند. چالش‌های رتبه هفتم و هشتم مرتبط با عملکرد دستگاه‌های دولتی و ارتباط آنها با نهادهای نظارتی است. چالش‌های رتبه نهم تا چهاردهم بیانگر مسائل فنی و اطلاعاتی حوزه ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران است. از رتبه‌بندی چالش‌های ارزیابی سیاست‌های توسعه در ایران می‌توان نتیجه گرفت که چالش‌های مرتبط با فرهنگ ارزیابی سیاست‌های توسعه نسبت به چالش‌های مرتبط با مسائل فنی و اطلاعاتی ارزیابی سیاست‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار است.

برای رفع چالش‌های بررسی شده در پژوهش حاضر پیشنهادهای زیر مطرح

می‌شود:

- نهادینه‌سازی فرهنگ ارزیابی سیاست‌ها و پذیرش نتایج پژوهش‌های علمی حوزه ارزیابی سیاست‌های توسعه؛
- تقویت ارتباط سازمان‌های اجرایی و نهادهای نظارتی با هدف تقویت فرایند ارزیابی سیاست‌های توسعه؛
- تدوین و تنظیم سیاست‌های توسعه مبتنی بر اهداف مشخص و شاخص‌سازی دقیق محتوای سیاست‌های توسعه با هدف امکان‌پذیری ارزیابی دقیق سیاست‌ها؛
- تقویت و گسترش نظام‌های آماری مرتبط با سیاست‌های توسعه و افزایش قابلیت دسترسی و اعتماد به داده‌های آماری.

منابع و مآخذ

۱. امامی میبیدی، راضیه (۱۳۹۴). «ارزیابی سیاست، نابسامانی مفهومی؟»، سیاستگذاری عمومی، ۱(۳).
۲. امامی میبیدی، راضیه و کیومرث اشتریان (۱۳۹۱). «طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۷(۲).
۳. امامی میبیدی، راضیه (۱۳۹۴). «اصول عام ارزیابی نظام‌های ارزیابی سیاست» دانش سیاسی، ۱۱(۱).
۴. ارغوانی پیرسلامی، فریبرز و محمدحسن غلامی (۱۳۹۷). «دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه چهارم تا ششم»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۱۰، ش ۲.
۵. اشتریان، کیومرث و راضیه امامی میبیدی (۱۳۹۴). «ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، دانش سیاسی، ۱۰(۲).
۶. برادران نصیری، مهران، الهه سلیمانی مورچه‌خورتی، محمدولی سامانی، جمال و مهدی مظاهری (۱۳۸۹). «بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۰): فصل پنجم - اقتصادی: آب و کشاورزی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۲۵۷.
۷. پژوهشنامه اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک (۱۳۸۵). «ارزیابی کلی آسیب‌های اجرای نظام برنامه‌ریزی»، ش ۳.
۸. پناهی، محمدحسین (۱۳۷۲). «ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های توسعه و وضعیت آن در ایران»، فصلنامه علوم اجتماعی، ۲(۴۳).
۹. خالصی، امیر و علیرضا فرهادی کیا (۱۳۸۸). «ارزیابی برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران بعد از انقلاب»، برنامه، ۳۵۱.
۱۰. خاندوزی سیداحسان (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۸)»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۵(۱).
۱۱. خاندوزی، سیداحسان، سجاد شهسواری و عبدالله علم‌خواه (۱۳۹۵). «ارزیابی سیاست‌های فقرزدایی در

پنج برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد توسعه، ۴۶.

۱۲. خدابخشی، محمد (۱۳۹۶). «نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه کشور با رئیس مجلس»، خبرگزاری

خانه ملت، قابل دسترسی در سایت: <https://www.icana.ir/fa/newss/346561>.

۱۳. رضایی قادی، مهدی و علی شیرخانی (۱۳۹۹). «ارزیابی سیاستگذاری عمومی در نظام جمهوری

اسلامی ایران بر مبنای نظریه حکمرانی خوب»، سیاست متعالیه، ۸(۳۰).

۱۴. رنجبر، هادی، علی‌اکبر حق‌دوست، مهوش صلصالی، علیرضا خوشدل، محمدعلی سلیمانی و نسیم

بهرامی (۱۳۹۱). «نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی: راهنمایی برای شروع»، مجله علمی پژوهشی

دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران، سال دهم، ش ۳.

۱۵. زالی، نادر (۱۳۹۱). «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاستگذاری

منطقه‌ای»، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۲(۶).

۱۶. زاهدی، محمدجواد و محمود نوایی لواسانی (۱۳۹۵). «ارزیابی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی

ایران از منظر بازنمایی و کاربست نظریه‌های رفاه و عدالت اجتماعی (با تأکید بر برنامه پنجم توسعه)»،

مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۵(۱).

۱۷. زنوز، هادی (۱۳۸۴). «تفاوت دیدگاه برنامه‌ریزان و مجریان مانع موفقیت برنامه توسعه است»، گفتگو

اقتصاد، ش ۱۳۸.

۱۸. سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های

توسعه ایران»، فصلنامه دانش سیاسی، ۱۰(۲).

۱۹. سلطانی علی‌محمد و سیدحبيب‌اله طباطباییان (۱۳۹۸). «ارزیابی سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری»،

سیاست علم و فناوری، ۱۱(۲).

۲۰. سیدنقوی، میرعلی و علی بابایی (۱۳۹۲). «ارزیابی سیاست‌های توسعه اقتصادی روستایی از دیدگاه

منطقه‌ای با نگاهی بر سیاست‌های دولت در ایران»، پژوهش‌های روستایی، ۴(۳).

۲۱. شقاقی شهری، وحید (۱۳۹۷). «ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف

اقتصادی سند چشم‌انداز»، مجلس و راهبرد، ۲۵(۹۴).

۲۲. شیردلی، عظیم، خانی، تملیه، ذبیح‌الله، میرعباسی نجف‌آبادی، رسول، صیادیان برخوردار، یونس (۱۴۰۰). «بررسی اولویت‌بندی شاخص‌های ارزیابی سیاست‌های کلی نظام در بخش آب»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۹(۳۶).

۲۳. طباطبایی، امیر، پرخیده حسنی، حامد مرتضوی و محبوبه طباطبایی چهر (۱۳۹۲). «راهبردهایی برای ارتقای علمی در تحقیقات کیفی»، مجله دانشگاه علوم پزشکی خراسان شمالی، ۵(۳).

۲۴. عرب‌مازار، عباس و خسرو نورمحمدی (۱۳۹۵). «تحلیل انتقادی، هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی»، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۵(۱).

۲۵. عزیزخانی، فاطمه، محمد قاسمی و رضا زمانی (۱۳۸۹). «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۰۷.

۲۶. عسکری آزاد، محمود (۱۳۹۴). «رفع چهار ایراد برنامه‌های توسعه»، روزنامه اقتصاد، ۱.

۲۷. قرونه، حسن، سیدکمال طبائیان، علیرضا بوشهری و سعید قربانی (۱۳۹۶). «طراحی مدل پیش‌ارزیابی سیاست با رویکرد آینده‌پژوهی»، مجلس و راهبرد، ۲۴(۸۹).

۲۸. واعظی، رضا و محسن محمدی (۱۳۹۶). «الگوی برای ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی در ایران (مطالعه خط‌مشی مالیات بر ارزش افزوده)»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۲۹.

۲۹. هاوالت، مایکل، رامش، ام و پرل، آنتونی (۱۳۹۵). مطالعه خط‌مشی عمومی؛ چرخه‌های خط‌مشی و زیرنظام‌های خط‌مشی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مؤسسه مهربان نشر.

30. Adelle, C. and S. Weiland (2012). "Policy Assessment: The State of the art", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1).

31. Athey, S. and G. W. Imbens (2017). "The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation", *Journal of Economic Perspectives*, 31(2).

32. Alkin, Marvin. C. (2012). Evaluation Theory. Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences, 386.

33. Hansen, P. R. (2005). "A Test for Superior Predictive Ability", *Journal of Business and Economic Statistics*, 23(4).

34. Lemire, S., L. R. Peck and A. Porowski (2020). "The Growth of the Evaluation Tree

in the Policy Analysis Forest: Recent Developments in Evaluation”, *Policy Studies Journal*, 48.

35. Mittelmark, M. B. (2001). “Promoting Social Responsibility for Health: Health Impact Assessment and Healthy Public Policy at the Community Level”, *Health Promotion International*, 16(3).
36. The Social Science Encyclopedia (2004). *By Adam Kuper*, London, Routledge.
37. Taylor, L. (2006). “The Changing Landscape of English: Implications for Language Assessment”, *ELT Journal*, 60(1).

آسیب‌شناسی تحقق‌پذیر آمایش سرزمین در ایران نمونه موردی: دور چهارم مطالعات آمایش سرزمین

امیر ثامنی* و اسفندیار زبردست**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۱۶۲-۱۲۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

با اینکه قریب به نیم‌قرن از ورود مفهوم «آمایش سرزمین» به نظام برنامه‌ریزی ایران می‌گذرد، اما هنوز آمایش سرزمین در محاق پنج دسته چالش «معرفت‌شناسی»، «مشروعیت»، «روش‌شناسی و روش»، «محتوایی» و «تحقق‌پذیری» گرفتار بوده و امر «توسعه سرزمینی» نیز مستمراً از عدم تعادل‌ها و نابرابری‌های فزاینده، تعارضات بین‌بخشی و بین‌منطقه‌ای، تخریب منابع و اضمحلال فرصت‌های توسعه رنج می‌برد. چالش «تحقق‌پذیری» به عنوان یک حلقه مفقوده در نظام برنامه‌ریزی (و جریان آمایش سرزمین)، بی‌شک اساسی‌ترین، ملموس‌ترین و فراگیرترین این چالش‌ها بوده که به نحوی برون‌داد سایر چالش‌ها نیز است. «تحقق‌پذیری» نیز از جمله مفاهیم سهل و ممتنع بوده که تعریف مورد اجماعی در جامعه علمی ندارد. باین حال باید آن را مقوله‌ای فرایندی دانست که الزامات آن باید در هر سه مرحله «پیشاتدوین»، «در حین تدوین» و «پساتدوین» مورد توجه قرار گیرد. بنابراین در پژوهش حاضر، هدف اصلی تبیین مفهوم «تحقق‌پذیری» از یکسو و بررسی آسیب‌شناسانه تحقق‌پذیری دور چهارم مطالعات آمایش سرزمین در ایران با بهره‌گیری از روش پانل (مصاحبه عمیق با کارشناسان، صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران موضوع) از سوی دیگر است. نتایج نشان می‌دهد آسیب‌های مختلفی در هر سه ساحت پیشاتدوین (ساختاری - نهادی، قانونی و مدیریتی)، تدوین (مفهوم‌شناختی، روش‌شناختی و سازوکار تدوین) و پساتدوین (فرایندهای تصویب، اجرا و نظارت) بر جریان آمایش سرزمین مترتب بوده که تقریباً در دوره‌های پیشین نیز کم‌وبیش وجود داشته و سبب تداوم اختلال در تحقق‌پذیری آمایش سرزمین شده است.

کلیدواژه‌ها: آمایش سرزمین؛ نظام برنامه‌ریزی؛ تحقق‌پذیر؛ ایران؛ روش پانل

* دانش‌آموخته دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران؛

Email: amirsameni1400@gmail.com

** استاد گروه شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: zebardst@ut.ac.ir

مقدمه

«آمایش سرزمین» در کنار «برنامه‌ریزی کالبدی - فیزیکی» و «برنامه‌ریزی بخشی - اقتصادی» یکی از سه جریان اصلی نظام برنامه‌ریزی به شمار می‌رود؛ نظامی که خود در زیرمجموعه نظام حکمروایی تعریف می‌شود (Healey, 2006:10). قریب به نیم‌قرن از ورود ادبیات «آمایش سرزمین» به نظام برنامه‌ریزی کشور می‌گذرد و این مفهوم کماکان در زمره مفاهیم سهل و ممتنع پرشماری قرار می‌گیرد که چه در ساحت رشته^۱ و چه در ساحت حرفه^۲ درک واحد و مورد اجماعی از تعریف، روش‌ها، حد تفصیل و انتظارات از آن وجود ندارد. همین تعدد و تکثر تلقی‌ها و قرائت‌های متفاوت موجب ایجاد اغتشاش نظری و سردرگمی عملی بی‌پایانی در جامعه علمی و حرفه‌ای شده و چالش‌های متعددی را بر آن تحمیل کرده است. به‌طور کلی پنج دسته چالش را بر جریان آمایش سرزمین در ایران می‌توان مترتب دانست: معرفت‌شناسی؛ مشروعیت؛ روش‌شناسی و روش؛ محتوایی؛ تحقق‌پذیری (ثامنی، ۱۳۹۸).

«چالش معرفت‌شناسی» ناظر بر چارچوب اندیشه، مکتب و نظریه‌های است که آمایش سرزمین بر بستر آنها شکل گرفته و بر اغتشاش نظری منبعث از عدم اجماع بر تعریف مفهومی و عملیاتی واحد، تنوع و تعدد تلقی‌ها، انتظارات و ابهام در حد تفصیل آمایش سرزمین اشاره دارد (Friedmann, 2011; Healey, 2007). «چالش مشروعیت» در آمایش سرزمین متأثر از چالش مشروعیت در نظام حکمروایی و نظام برنامه‌ریزی، به مفهوم اختلال در سازوکارهایی است که یک دولت، نهاد یا سازوکاری تلاش می‌کند تا وجود^۳ و قدرت^۴ خویش را توجیه‌پذیر کند (دوست محمدی و

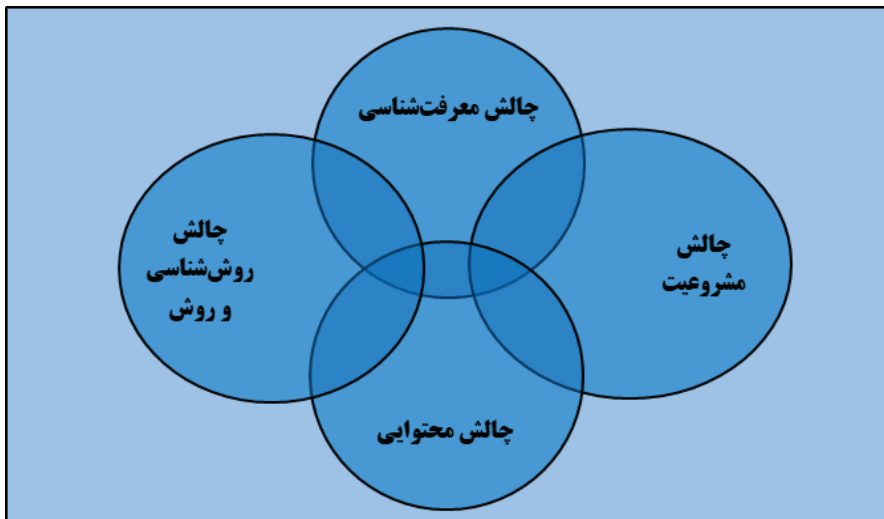
-
1. Discipline
 2. Profession
 3. Existence
 4. Power

اختیاری امیری، ۱۳۹۸). «چالش روش‌شناسی و روش»، متأثر از دو چالش قبلی، به مفهوم نارسایی در راه‌های تولید علم و دانش و به‌کارگیری ابزارهای مناسب برای رسیدن به مقصود و مسیری که پژوهشگر در سلوک علمی خود باید طی کند، اشاره دارد. «چالش محتوایی» نیز غالباً ناظر بر ضعف در بنیان‌ها و چارچوب‌های نظری مینا و ابهام یا اغتشاش در استراتژی‌های پایه توسعه ملی است که متأثر از ضعف در ساحت «علمی» و قطع ارتباط آن با ساحت «اجرا» و در نتیجه ضعف شدید دانش پایه^۱ آمایش سرزمین، مربوط می‌شود.

«چالش تحقق‌پذیری» یکی از اساسی‌ترین و فراگیرترین موارد است که به‌نحوی متأثر و هم‌پیوند با چالش‌های قبلی است (شکل ۱). این مفهوم همان‌طور که کینزر^۲ (۲۰۱۶) بیان می‌کند هنوز توافقی بر روی تعریف آن وجود نداشته و مفهوم «موفقیت در برنامه‌ریزی» یا به تعبیر بهتر «تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی» از جمله مبهم‌ترین ابعاد و مقولات حوزه برنامه‌ریزی به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه به‌شمار می‌رود. از این‌رو هولت^۳ (۲۰۱۹) نیز معتقد است در زمینه اجرا و تحقق‌پذیری اسناد و برنامه‌ها (راهبردی) ادبیات برنامه‌ریزی در سطح جهان با فقر منابع، نظریات و راهکارها مواجه است.

1. Knowledge Base
2. Kinzer
3. Howlett

شکل ۱. چالش‌های پنج‌گانه فراروی آمایش سرزمین در ایران و نسبت آنها با یکدیگر



مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۴۰۱.

تحقق‌پذیری در آمایش سرزمین (به عنوان یکی از جریان‌ات سه‌گانه نظام برنامه‌ریزی) نیز از جمله مباحث مغفول مانده است که به‌رغم چهار دور مطالعات سراسری، تولید گزارش‌ها و اسناد متنوع و نیز وجود متولی مشخص (سازمان برنامه و بودجه)، نتوانسته در تحقق اهداف غایی خویش یعنی رفع عدم تعادل‌ها و نابرابری‌های منطقه‌ای، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی، توزیع متوازن امکانات و خدمات و بهره‌وری از سرزمین موفق عمل کند. به نظر می‌رسد عدم درک صحیح از مفهوم ابعاد، عوامل و الزامات مؤثر بر «تحقق‌پذیری» آمایش سرزمین در ایران، مهمترین علت این موضوع باشد. در مقاله حاضر تلاش می‌شود تا پس از تبیین پیشینه پژوهش و تبیین ادبیات موضوع در حوزه «آمایش سرزمین» و «تحقق‌پذیری»، در چارچوب روش پژوهش کیفی و بهره‌گیری از روش «پانل» (مصاحبه عمیق با صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران موضوع)، آسیب‌شناسی تحقق‌پذیری آمایش سرزمین در ایران از منظر کارشناسان، صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران موضوع صورت پذیرد.

۱. پیشینه پژوهش

هم‌راستا با دیدگاه هولت (۲۰۱۹)، در ایران نیز ادبیات مرتبط با مفهوم «تحقق‌پذیری» چندان گسترده نبوده و به تازگی این موضوع مورد توجه پژوهشگران و مراکز تحقیقاتی قرار گرفته است. باین‌حال در سالیان اخیر، پژوهش‌های متعددی معطوف به شناسایی و تحلیل چالش‌ها و موانع فراروی آمایش سرزمین در ایران توسط پژوهشگران مختلف منتشر شده است. مطابق با جدول ۱، برخی از مهمترین عوامل مؤثر بر موضوع تحقق‌پذیری مطابق با پژوهش‌های پیشین در جدول ذیل عبارتند از:

جدول ۱. عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری آمایش سرزمین و علل تحقق‌ناپذیر آن در ایران

منبع	عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری آمایش سرزمین در ایران
میرمحمدی، کاظمیان و رضایی (۱۴۰۰)	<ul style="list-style-type: none"> - توجه به ماهیت آمایش سرزمین، - مدیریت منابع انسانی، - نظارت و بازخوردگیری مناسب، - ملاحظه شرایط محیطی.
شریف‌زادگان و رضوی دهکردی (۱۳۸۹)	<ul style="list-style-type: none"> - چارچوب قانونی: جایگاه قانونی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی / تشکیلات مستقل و منسجم / الزام‌آوری حقوقی، - چارچوب برنامه‌ریزی: کادر نیروی انسانی متخصص / ابزارهای اجرایی / منابع مالی اجرای برنامه‌ها.
صرافی (۱۳۹۳)	<ul style="list-style-type: none"> - اعمال حکمرانی شایسته در تخصیص منابع ملی به منظور پیوند میان سطح ملی و محلی.
اعتماد (۱۳۹۳)	<ul style="list-style-type: none"> - جهانی‌اندیشیدن به مقوله آمایش و لحاظ‌روندها و نیروهای فرامرزی مؤثر بر توسعه سرزمین.
کریمی‌پور (۱۳۹۳)	<ul style="list-style-type: none"> - مشارکت ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان.
آرامی (۱۳۹۳)	<ul style="list-style-type: none"> - دستیابی به وفای نظری و عملی در خصوص آمایش سرزمین.
شریف‌زادگان (۱۳۹۳)	<ul style="list-style-type: none"> - الزامات نهادی، - تلقی یکسان و مورد اجماع همه ذی‌نفعان از موضوع آمایش سرزمین، - تدوین و هدایت آمایش سرزمین توسط یک نهاد عالی دولتی بین‌بخشی، - برخورداری از قانون مستقل آمایش سرزمین.

منبع	عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری آمایش سرزمین در ایران
توفیق (۱۳۹۳)	- وجود اراده در دستگاه حاکمیتی اعم از دولت و مجلس برای اجرای آمایش سرزمین، - دستیابی به اجماع بر سر تعریف و انتظارات از آمایش سرزمین.
فولادی (۱۳۹۳)	- اجماع آمایشگران بر معارف و مهارت‌های آمایش سرزمین (تعریف، انتظارات، جایگاه قانونی، روش‌های کاربردی و ...)، - آشنا کردن تصمیم‌سازان بخشی و استانی با اصول و قواعد رویکرد آمایشی، - توجه جدی به مرحله هماهنگی عملیاتی اقدامات برنامه.

مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۴۰۰.

۲. تبیین مفهومی آمایش سرزمین

«آمایش» در ایران مترادف با برنامه‌ریزی فضایی^۱ است^۲ (توفیق، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳؛ صرافی، ۱۳۹۳؛ شریف‌زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹؛ آرامی، ۱۳۹۳؛ فولادی، ۱۳۹۳؛ آل یاسین، ۱۳۹۳) که معانی و تعاریف جاافتاده، ثابت و مورد اجماعی ندارد (هوتن و دیگران،^۳ ۲۰۱۰: ۵؛ آلبرشت،^۴ ۲۰۱۷؛ ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۳). برنامه‌ریزی فضایی چتری مفهومی است که به فعالیت‌های حکومتی به منظور تأثیرگذاری بر توسعه سرزمین اشاره دارد (آل یاسین، ۱۳۹۳: ۳۸؛ میرمحمدی، ۱۳۸۶؛ توفیق؛ ۱۳۹۳: ۱۰۸؛ ویلیام،^۵ ۱۹۹۶؛ واترهاوت و همکاران،^۶ ۲۰۱۳). این مفهوم در کشورهای مختلف جز در سطح کلیات، تعریف واحدی نداشته و به سبب تفاوت‌های ساختاری در نظام حکمرانی، اقتصاد، فرهنگ و ارزش‌های اجتماعی، تفاوت‌های اقلیمی و ...

1. Spatial Planning

۲. ابراهیم‌زاده (۱۳۸۹) و مخدوم (۱۳۹۲) آمایش سرزمین را با «برنامه‌ریزی کاربری اراضی» یا Land use Planning معادل دانسته و سعیدی (۱۳۹۱) نیز معتقد است برنامه‌ریزی فضایی در زبان پارسی به وجهی نادرست به آمایش سرزمین ترجمه شده است.

3. Houghton et al.

4. Alberchts

5. Williams

6. Waterhout and Colleague

دارای تعبیر و صورت‌بندی‌های متنوع و متفاوتی بوده و از این‌رو نمی‌توان تجربیات یک کشور را عیناً در کشور دیگری به کار برد (الن پلگر،^۱ ۲۰۱۹؛ بروئر و همکاران،^۲ ۲۰۱۲؛ دوه‌ر و همکاران،^۳ ۲۰۱۰؛ فایک،^۴ ۲۰۰۴؛ بنگستون و همکاران،^۵ ۲۰۰۴؛ فالودی،^۶ ۲۰۰۰؛ مستوپ،^۷ ۱۹۹۷؛ آلبرشت،^۸ ۲۰۱۷؛ اتحادیه اروپا،^۹ ۲۰۱۸؛ هوتن و دیگران،^{۱۰} ۲۰۱۰؛ آلبرشت، ۲۰۰۶؛ هیلی،^{۱۱} ۲۰۰۰؛ اربتر،^{۱۲} ۲۰۰۱؛ عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹). در همین راستا داوودی^{۱۳} (۲۰۰۹) به نقل از لیگت و پری^{۱۴} (۱۹۹۵) معتقد است جهان کاربست فضایی به مثابه فرشی خوش‌نقش و رنگ از درهم‌تنیدگی فضا، ایدئولوژی و بازنمایی^{۱۵} است که بعضی اوقات در حال بافته شدن و بعضی اوقات نیز در حال از هم باز شدن است.

آمایش به مثابه ابزاری برای اصلاح و آرایش فضای اقتصاد ملی سعی در نشان دادن قابلیت‌ها، استعدادها و روندهای حاکم بر مناطق مختلف یک کشور (معصومی اشکوری، ۱۳۷۶) و هویدا کردن مسئولیت خاص مناطق (خنیفیر، ۱۳۸۹) داشته و مدیریت توسعه «فضا» به عنوان عامل یکپارچگی، هم‌افزایی و تعادل‌بخشی برای

-
1. Ellen Pleger
 2. Breure et al.
 3. Duhr et al.
 4. Feiock
 5. Bengston et al.
 6. Faludi
 7. Mastop
 8. Alberchts
 9. European Union
 10. Houghton et al.
 11. Healey
 12. Arbter
 13. Davoudi
 14. Ligget and Perry
 15. Representation

مجموعه اقدامات و مداخلات دولت و بخش خصوصی در سرزمین^۱ را برعهده دارد (صرافی، ۱۳۹۳). آمایش به مثابه یک نوع طرح یا برنامه سرزمینی، مشتمل بر چشم‌اندازها و خطوط کلی سیاست‌گذاری بلندمدت سرزمینی بوده و بالاترین سند توسعه فضایی کشور به شمار می‌رود که باید نه به صورت یک «پروژه» بلکه یک «فرایند»، به‌طور مستمر در مواجهه با تغییرات اجتماعی - اقتصادی و تحولات کارکرد دولت (یا به تعبیر دیگر نظم حکمرانی) خود را تصحیح کند (شریف‌زادگان، ۱۳۹۳). صرافی (۱۳۹۳) معتقد است آمایش شریکی بر میز برنامه‌ریزی است و نباید تصویری تمامیت‌خواهانه و حداکثرگرا از آمایش داشت، به‌گونه‌ای که آمایش از حد تفصیل راهبردی و کل‌گرایی خویش خارج شده و با نگرشی جزء‌گرا و تفصیلی جزئیات را برای بخش‌ها تعیین کند؛ از این‌رو آمایش به‌هیچ‌وجه رقیب بخش‌ها نیست، بلکه همیار و اضافه‌کننده دید فرابخشی به آنهاست.

آمایش به عنوان یک رهیافت متأخر توسعه در غایت خویش به دنبال بهبود وضعیت افراد و مکان‌ها (Medeiros, 2019) از طریق نهادینه‌سازی رویکردهای «یکپارچه‌نگری»، «همه‌سونگری» و «عقلانیت» در سازگاری و بهره‌ور کردن تصمیمات و مداخلات دو جریان دیگر (جریان برنامه‌ریزی بخشی - اقتصادی و برنامه‌ریزی فیزیکی - کالبدی) در امر توسعه سرزمینی است. به این دلیل است که فولادی آمایش را نوعی «نگرش راهبردی» و نه نوعی «برنامه‌ریزی» قلمداد می‌کند؛ چرا که آمایش سرزمین برخلاف دو جریان برنامه‌ریزی دیگر اساساً منبعی (مالی یا زمین) برای تخصیص ندارد. وی معتقد است فلسفه وجودی آمایش سرزمین ایجاد تعامل و هماهنگی‌های لازم میان دو مقوله «رشد» اقتصاد ملی و «توسعه» موزون مناطق کشور و ابزاری برای هماهنگی‌های اساسی در تخصیص «منابع مالی» و

۱. قلمروی ملی کشور درون مرزهای رسمی.

«زمین» در راستای بهره‌وری مناسب از پهنه سرزمینی است (فولادی، ۱۳۹۳).
 آمایش با قرار دادن «فضای ملی» یا «سرزمین» در نقطه عزیمت توجه خویش و تلاش برای بازتوزیع و سازماندهی جمعیت، فعالیت و زیربناها متناسب با قابلیت‌ها، استعدادها و شایستگی‌ها، در پی حل مسائل و کاستن و مهار زدن بر تنگناها و نارسایی‌هایی داشته است که پیامدهای تسلط بخشی‌نگری بر نظام برنامه‌ریزی و تفوق «جریان رشد» بر «جریان توسعه» و ناکارایی مکانیسم بازار برای تضمین رفاه و رضایت عمومی در عین تحقق کارایی اقتصادی بوده است. به عبارت بهتر «آمایش سرزمین» یا به تعبیری دیگر «برنامه‌ریزی برای سرزمین» نوعی برنامه‌ریزی است که به «سرزمین» یا «جغرافیا» به عنوان عامل اساسی و تعیین‌کننده در تأمین اهداف توسعه متمرکز بوده و با نفی استراتژی‌های تک‌بعدی رشد اقتصادی (و غفلت از توزیع) که موجب گسترش نابرابری‌ها، عدم تعادل‌ها و تبعات زیست‌محیطی شده بود، در پی ایجاد تعادل، توازن، رفع تعارض‌ها و بهره‌وری از منابع و فراوری فرصت‌های متنوع توسعه سرزمینی است (مهندسین مشاور ستیران، ۱۳۵۵).

با این تفاسیر باید گفت، آمایش سرزمین به عنوان یک جریان بینشی - برنامه‌ریزی نسبتاً نوظهور، خود یکی از سه جریان اصلی نظام برنامه‌ریزی (کالبدی - فضایی، اقتصادی - بخشی و آمایشی) بوده که بی‌شک از سه بُعد اصلی هر نظام برنامه‌ریزی یعنی «ساختار و تشکیلات»، «فرایندها» و «مبانی و محتوا» که تاروپود و پیوند این سه جریان را مشخص می‌کند، تأثیر می‌پذیرد. خود نظام برنامه‌ریزی نیز خود یک خرده‌نظام درون نظام کلان حکمروایی است که دارای جوهی از جمله اداری، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و جغرافیایی است. بنابراین برای فهم موضوع آمایش سرزمین باید عوامل مؤثر بر آن در هر سه لایه نظام حکمروایی، نظام برنامه‌ریزی و جریان آمایش سرزمین را مورد بررسی قرار داد.

۳. تبیین مفهوم تحقق‌پذیری^۱

برک و همکاران^۲ (۲۰۰۶) معتقد هستند زمینه «تحقق‌پذیری سیاست‌گذاری»^۳ در سال ۱۹۷۳ و با انتشار کتاب کلاسیک پرسمن و وایلدوفسکی^۴ با عنوان «تحقق‌پذیری» راه‌اندازی شده و در طی این دهه (۱۹۷۰) مطالعات غنی و پرباری در این باره انجام شده است. پرسمن و وایلدوفسکی (۱۹۷۳) معتقدند حداقل از چهل سال قبل، صاحب‌نظران حوزه سیاست‌گذاری عمومی و رشته‌های مرتبط، توجه زیادی را به فهم عوامل موفقیت یا شکست تحقق‌پذیری سیاست‌گذاری معطوف داشته‌اند. اما به‌طور تاریخی همان‌طور که برک و همکاران (۲۰۰۶)، برادی و هایفیلد^۵ (۲۰۰۵) و تالن^۶ (۱۹۹۶) بیان می‌کنند توجه کمتری به تحقق‌پذیری برنامه‌ها، به خصوص برنامه‌های متمرکز بر گرایش‌های فضایی محیط ساخته شده، صورت پذیرفته است. کلکین^۷ (۱۹۷۹) علت اصلی این بی‌توجهی را اصطلاحاً در تفوق «سندرم برنامه جدید»^۸ مرتبط می‌داند که در آن انحراف‌های مشاهده شده از برنامه‌ها، با درخواست برای برنامه‌های جدید یا به‌روزرسانی آنها به جای ارزیابی چرایی ایجاد انحرافات

۱. تفاوت میان دو مفهوم Implementation و Realization: مفهوم Realization به عملیات کالبدی واقعی در فضا اشاره داشته، درحالی‌که Implementation معنای وسیع‌تری داشته و نه تنها دربرگیرنده Realization بلکه طیف گسترده‌ای از راهبردها در تطابق با و بر روی شالوده برنامه است. بنابراین بیشتر قابل قبول خواهد بود که Realization را برای ساخت سیستم‌ها و تسهیلات انفرادی یا در طراحی و ساخت ساختمان مانند برنامه‌ریزی شهری به کار برد. Implementation بیشتر به برنامه‌های فضایی و مجموعه‌ای از راه‌حل‌های برنامه‌ریزی که ممکن است دربرگیرنده ساخت، سیاست‌گذاری و استراتژی رفتار در فضا، به‌علاوه حفاظت از فضا و امکان اعمال یک قانون و مانند آن باشد، مرتبط است (Stefanović and Colleague, 2018:59-60).

2. Berke and Colleague

3. Policy Making Implementation

4. Pressman and Wildavsky

5. Brody and Highfield

6. Talen

7. Calkins

8. New Plan Syndrome

مواجه می‌شود. موضوعی که بنا به گفته برک و همکاران (۲۰۰۶) برای دهه‌ها در حوزه برنامه‌ریزی مورد کم‌توجهی قرار گرفته بود تا آنکه در میانه دهه ۱۹۹۰، با اشاعه ضرورت تعریف مشخصات کیفیت برنامه^۱ و تأثیرات کاربست‌های برنامه‌نویسی بر آن، به‌طور قابل ملاحظه‌ای مورد توجه قرار گرفت.

در دهه ۱۹۸۰ در آثار صاحب‌نظران برجسته‌ای چون هاروی^۲ (۱۹۸۹) و فاستر^۳ (۱۹۸۷ و ۱۹۸۸) دلایل اینکه چرا «برنامه‌ریزی شکست می‌خورد» بدون اتکا به مطالعات مورد توجه و واکاوی قرار گرفته است. علت اصلی طفره رفتن از انجام مطالعات تجربی را باید در پیچیدگی‌های روش‌شناختی مقوله ارزیابی جستجو کرد (Talen, 1996: 249). در همین راستا پرسمن و وایلدوفسکی (۱۹۷۳) استدلال می‌کنند که «برنامه‌ها در همه‌جا شکست می‌خورند، اگر براساس نتایج قضاوت شوند». باین حال ارزیابی برنامه‌ریزی غالباً معطوف به «تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی» است و نه «تحقق‌پذیری واقعی برنامه‌ها».

در خصوص مفهوم تحقق‌پذیری نیز دیدگاه‌های به نسبت متفاوت و متعددی وجود دارد. به زعم استفانویچ و همکاران^۴ (۲۰۱۷ و ۲۰۱۸) تحقق‌پذیری در برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند به روش‌های مختلفی تعریف شود. مستوپ و فالودی^۵ (۱۹۹۷) در مطلع مقاله معروف خویش، درباره تبیین مفهوم «تحقق‌پذیری» تعبیر جالبی را مطرح می‌کنند. آنان می‌نویسند: «مُشک آن است که خود ببوید نه آنکه عطار بگوید». آنچه در خصوص مُشک صدق می‌کند، عموماً برای برنامه‌ها نیز صادق است! اگر

1. Plan Quality

2. Harvey

3. Forester

4. Stefanović and Colleague

5. Mastop and Faludi

6. The Proof of the Pudding is in the Eating

تحقق‌پذیری دور از انتظارات باشد، برنامه (و برنامه‌ریزی!) نیز گفته می‌شود شکست خورده است؛ بنا به هر دلیلی که باشد اعم از عدم همکاری دیگران، کمبود بودجه یا پیش‌بینی نادرست» (Mastop and Faludi, 1997:815).

استفانویچ و همکاران^۱ (۲۰۱۸) معتقدند تحقق‌پذیری در برنامه‌ریزی فضایی معنای وسیع‌تری از Realization داشته و مشتمل بر مجموعه‌ای از راه‌حل‌های برنامه‌ریزی از جمله ساخت،^۲ سیاست‌گذاری و استراتژی رفتار در فضا، حفاظت از فضا و امکان اعمال یک قانون^۳ و مانند آن است. اولیویرا و هرسپرگر به نقل از هیلی (۲۰۰۶) بیان می‌کنند که مفهوم تحقق‌پذیری به معنای ترجمه اصول و اهداف یک برنامه به اقدامات ملموس در سطح زمین است (Oliveira and Hersperger, 2018: 1). موضوع تحقق‌پذیری تنها برای تدوین‌کنندگان برنامه‌ها یک دغدغه جدی نبوده، بلکه برای همه کسانی که در فرایند برنامه‌ریزی به‌نحوی مشارکت دارند، از اهمیت بالایی برخوردار است؛ آلمندینگر^۴ (۲۰۰۲) معتقد است حتی زمانی که یک برنامه به خوبی تدوین می‌شود، تحقق‌پذیری آن همواره یک هدف دست‌نیافتنی^۵ است.

۴. تحقق‌پذیری در برنامه‌ریزی فضایی

آلبرشت و همکاران (۲۰۱۷) معتقدند برنامه‌ریزی فضایی راهبردی دارای دو رکن اصلی است: برنامه‌سازی^۶ یا تدوین برنامه و تحقق‌پذیری برنامه.^۷ مرحله اول با تدوین

-
1. Stefanović and Colleague
 2. Construction
 3. The Possibility of Applying a Rule
 4. Allmendinger
 5. Moving Target
 6. Plan Making
 7. Plan Implementation

اجزای برنامه اعم از چشم‌اندازها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری توأم بوده که با توجه به آنکه برنامه‌ریزی فضایی راهبردی به زعم هیلی (۲۰۰۶) یک «فرایند تحول اجتماعی» به شمار می‌رود، خروجی نهایی آن استراتژی‌های کلی توسعه قلمروی هدف (ملی، منطقه‌ای یا استانی) است که با تمرکز بر روی موضوعات و مواضع کلیدی، در قالب یک بازنمایی نقشه‌انگارانه برای تجسم بهتر اهداف برنامه‌ریزی و نیز تبیین و تحلیل مکتوب وضعیت زمینه ارائه می‌شود (Duhr et al., 2007; Van Duinen, 2013). مرحله دوم با اجرا و تحقق‌پذیر کردن برنامه‌ریزی توأم بوده و با تغییر در نظم پیشین و نهادینه‌سازی نظم جدید همراه است. این مرحله نیز فرایندی چندوجهی بوده که در آن زمینه و مکانیسم‌های آن، دسترسی به منابع، چارچوب قدرت و گفتمان همه‌وهمه نقش مهمی ایفا می‌کند (Smith, 2017).

دوردویچ^۱ (۲۰۰۴) با تعبیر تحقق‌پذیری به عنوان یک رفتار خردسازمانی^۲ در ساحت برنامه‌ریزی قلمرویی و برنامه‌ریزی فضایی، آن را به مفهوم «نحوه تعریف و به کار بردن سیاستگذاری (به صورت سازمانی، قانونی، مالی و ...)، تخصیص فضایی منابع و درآمد حاصل از عملیات» تبیین می‌کند. تحقق‌پذیری^۳ در برنامه‌ریزی فضایی، دربرگیرنده راه‌حل‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی است که باید از تعین^۴ آنها اطمینان حاصل کرد. به عبارت دیگر، تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی باید مشتمل بر پاسخ‌گویی به این سؤالات باشد: چگونه باید انجام شود؟ چه کسی باید انجام دهد؟ چه زمانی باید اتمام یابد؟ با چه وسیله‌ای باید انجام شود؟ (Stefanović and Colleague, 2018). از همین رو استوکف^۵ (۱۹۹۲) همسو با دیدگاه استفانویچ و همکاران (۲۰۱۸) (62).

-
1. Dordevic
 2. Microorganizational Behaviour
 3. Implementation
 4. Realization
 5. Stojkov

معتقد است، برنامه‌ریزان ابزارهای تحقق‌پذیری^۱ را به محورهایی چون قانونی، مالی، اقتصادی، سازمانی و تکنیکی طبقه‌بندی می‌کنند.

مفروضات حاکم بر تحقق‌پذیری در برنامه‌های فضایی عبارتند از:

اول) مفروض پایه این است که مقطع تصویب اسناد، طرح‌ها و برنامه‌ها نه پایان فرایند «برنامه‌ریزی» است و نه آغاز مرحله «تحقق‌پذیری». از لحظه تدوین برنامه و حتی قبل از آن، فرایند تحقق‌پذیری در جریان بوده که می‌توان اصطلاحاً آن را به بخش «پیش‌برنامه‌ریزی»، «در حین برنامه‌ریزی» و «پس‌برنامه‌ریزی»^۲ که به تازگی آغاز شده است، تقسیم‌بندی کرد. بنابراین لازم است تحقق‌پذیری را به عنوان یک فرایند یکتا^۳ که از لحظه تدوین برنامه و حتی قبل‌تر از آن در موعد فراهم‌سازی مقدمات نگارش برنامه، آغاز شده و با تصویب برنامه نیز به اتمام نمی‌رسد، به شمار آورد (Stefanović and Colleague, 2018: 64). سویچ^۴ (۲۰۰۴) معتقد است «تحقق‌پذیری» همراه با «ارزیابی»، مهمترین وجوه مرحله دوم فرایند برنامه‌ریزی (پس‌برنامه‌ریزی) به شمار می‌روند.

دوم) این گزاره که به کار بسته شدن تصمیمات برنامه‌ریزی،^۵ مهجورترین موضوع در برنامه‌ریزی است، پیچیده‌ترین و ضعیف‌ترین حلقه در زنجیره برنامه‌ریزی است. تحقق‌پذیری نه تنها نباید بخشی از برنامه و تدوین مکانیکی برنامه باشد، بلکه منطق کلی برهم‌کنش برنامه‌ریزی باید از امکانات^۶ و ابزارهای^۷ تحقق‌پذیری تبعیت کند.

-
1. Instruments if Implementation
 2. Post-planning
 3. Unique Process
 4. Vujošević
 5. The Exercise of Planning Decisions
 6. Possibilities
 7. Means

بنابراین هرچند تا به امروز اغلب پیشرفت‌ها در این حوزه متوجه فهم تئوریک مشکل تحقق‌پذیری همراه با تقویت دسترسی به ابعاد سازمانی آن بوده است، اما با این حال پیشرفت‌هایی نیز به لحاظ روش‌ها و تکنیک‌های تحقق‌پذیری انجام شده است. سوم) تحقق‌پذیری موفق، مستلزم سازمان‌یابی مناسب اهداف برنامه‌ریزی از تصمیمات کلی مستخرج از گزاره‌های نسبتاً قطعی تا جملات مشخص به لحاظ محتوا، زمان و فضا است.

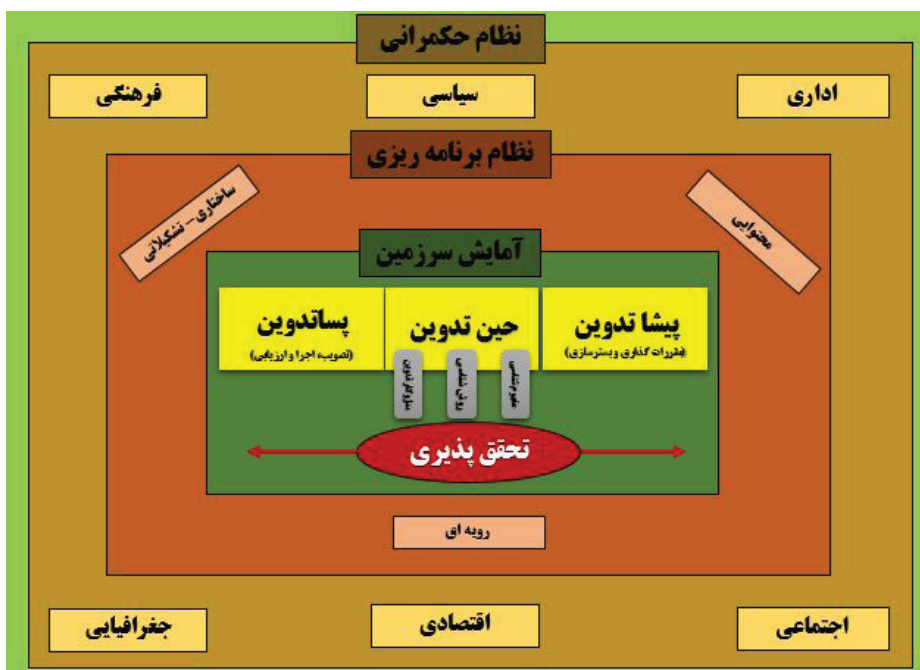
چهارم) به زعم جانسون^۱ (۱۹۸۵) تحقق‌پذیری مستمراً با مفهوم‌سازی و سیاستگذاری برنامه‌ریزی سروکار داشته و برنامه‌ها باید از کیفیت «سازگاری درونی»^۲ به مفهوم عدم تناقض یا تعارض بخش‌های مختلف برنامه با یکدیگر و سازگاری اهداف^۳ با تدابیر^۴ و ابزارها^۵ برخوردار باشند. بررس و برودبنت^۶ (۱۹۷۹) نیز معتقدند برنامه‌ها باید دارای قیود خاص^۷، اجتناب از پیچیدگی و جزئیات بیش از حد، پرهیز از تفرق^۸ و تبدیل شدن به یک برنامه کلی، متمرکز بر روی مشکلاتی که قابل حل باشند، سازمان‌یابی اهداف در چارچوب مجموعه‌ای از تصمیمات برنامه‌ریزی کلی، خاص و دقیق^۹ و پیوند با تدابیر و ابزارهای سایر زمینه‌ها باشند (Stefanović and Colleague, 2018: 64-45).

-
1. Johansen
 2. Internal Consistency
 3. Objectives
 4. Measures
 5. Instruments
 6. Barras and Broadbent
 7. Specific Stipulations
 8. Fragmentation
 9. General, Special and Detailed Planning Decisions

۵. مدل مفهومی تحقق پذیری آمایش سرزمین در شرایط ایران

همان‌طور که گفته شد، فهم موضوع آمایش سرزمین درون یک نظام سه‌سطحی (نظام حکمروایی، نظام برنامه‌ریزی و جریان آمایش سرزمین) میسر است. تلقی از مقوله «تحقق‌پذیری» نیز (همان‌طور که در ادبیات موضوع بحث شد) باید به صورت یک فرایند قبل از تدوین تا پس از تدوین اسناد و برنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد. بنابراین مدل مفهومی مطابق با شکل زیر می‌تواند مبنای مناسبی برای درک بهتر مقوله تحقق‌پذیری در آمایش سرزمین باشد.

شکل ۲. مدل مفهومی پژوهش



مأخذ: همان.

مطابق با شکل فوق «تحقق‌پذیری» نه به عنوان یک مرحله پس از تصویب اسناد و برنامه‌ها، بلکه فرایندی از پیشاتدوین تا پشتادوین اسناد و برنامه‌ها دربرگیرنده

محورهایی چون مقررات‌گذاری و بسترسازی تا تصویب، اجرا و ارزیابی است.

۶. روش تحقیق

با توجه به سؤال اصلی پژوهش که معطوف به «آسیب‌شناسی تحقیق‌پذیری آمایش سرزمین در ایران» است، این پژوهش در چارچوب روش تحقیق کیفی از روش پانل (برگزاری مصاحبه آنلاین عمیق انفرادی) با ۱۰ صاحب‌نظر و متخصص^۱ ذی‌مدخل در فرایندهای مختلف تدوین تا اجرا انجام شده است. انتخاب افراد برای مصاحبه با توجه به میزان آشنایی و تسلط به موضوع و نقش و تأثیر آنها در فرایندهای تدوین تا اجرای اسناد آمایش سرزمین صورت گرفته است. انجام مصاحبه در این روش به صورت نیمه‌ساختاریافته بوده که سؤال اول مربوط به چگونگی مدل آسیب‌شناسی دور چهارم مطالعات آمایش سرزمین بوده که با ارائه طرح اولیه از سوی نگارندگان و اجماع نخبگانی نهایی شده (شکل ۳) و سؤال دوم نیز معطوف به آسیب‌های فراروی دور چهارم مطالعات آمایش سرزمین در قالب سطوح این مدل بوده است.

۱. سه کارشناس از دبیرخانه شورای عالی آمایش سرزمین، یک کارشناس از مرکز پژوهش‌های مجلس، یک کارشناس از کارگروه زیربنایی و تولیدی مجمع تشخیص مصلحت نظام، سه کارشناس از دستگاه‌های اجرایی و دو کارشناس از مهندسی مشاور مجری مطالعات آمایش استان‌ها.

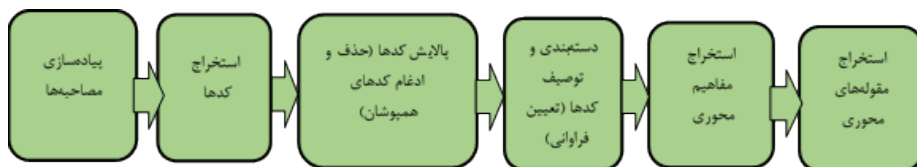
شکل ۳. مدل بررسی آسیب‌شناسی دور چهارم مطالعات آمایش سرزمین در روش پانل



مأخذ: همان.

به منظور بررسی روایی پژوهش نتایج به دست آمده از نظرها و دیدگاه‌های این ۱۰ صاحب‌نظر پس از برگزاری جلسه مصاحبه عمیق برای دو نفر دیگر از متخصصان مسلط به این حوزه (یک دانشگاهی و یک حرفه‌مند) جهت بررسی و تأیید جمع‌بندی صورت گرفته ارسال شده است. داده‌های به دست آمده با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا^۱ مطابق با شکل ۴ و برحسب شاخص‌های «میزان فراوانی» و «تأکید و اجماع کارشناسی» بررسی و مورد تحلیل قرار گرفته است.

شکل ۴. فرایند تحلیل داده‌ها



مأخذ: همان.

همان‌طور که جدول ۲ نشان می‌دهد، در مصاحبه‌های انجام شده، ۲۲۴ کد باز در مجموع شناسایی شده که در مرحله بعد این کدهای باز در قالب ۱۳۸ مفهوم محوری دسته‌بندی شدند. در نهایت این مفاهیم در قالب ۵۶ مقوله محوری در سه دسته کلان (پیشاتدوین، تدوین و پساتدوین) و زیردسته‌های مرتبط دسته‌بندی شدند.

جدول ۲. جدول فراوانی کدهای باز، مفاهیم و مقوله‌های محوری

مرحله	محورها	فراوانی کدهای باز	درصد کدهای باز	فراوانی مفاهیم محوری	درصد مفاهیم محوری	فراوانی مقوله محوری	درصد فراوانی نهایی
مرحله پیشاتدوین		۷۶	۳۳٫۹	۴۹	۳۵٫۵	۲۰	۳۵٫۷
	محور ساختاری نهادی	۳۹	۱۷٫۴	۲۶	۱۸٫۸	۱۰	۱۷٫۹
	محور حقوقی	۸	۳٫۶	۵	۳٫۶	۲	۳٫۶
	محور مدیریتی	۲۹	۱۲٫۹	۱۸	۱۳	۸	۱۴٫۳
مرحله تدوین		۱۰۹	۴۸٫۷	۶۶	۴۷٫۸	۲۶	۴۶٫۴
	محور مفهوم‌شناختی	۱۴	۶٫۳	۸	۵٫۸	۳	۵٫۴
	محور محتوایی	۵۱	۲۲٫۸	۳۱	۲۲٫۵	۱۳	۲۳٫۲
	محور روش‌شناختی	۲۰	۸٫۹	۱۳	۹٫۴	۵	۸٫۹
	سازوکار تدوین	۲۴	۱۰٫۷	۱۴	۱۰٫۱	۵	۸٫۹
مرحله پساتدوین		۳۹	۱۷٫۴	۲۳	۱۶٫۷	۱۰	۱۷٫۹
	فرایند تصویب	۲۲	۹٫۸	۱۳	۹٫۴	۵	۸٫۹
	فرایند اجرا	۱۲	۵٫۴	۷	۵٫۱	۳	۵٫۴
	فرایند ارزیابی	۵	۲٫۲	۳	۲٫۲	۲	۳٫۶
مجموع کدها		۲۲۴	۱۰۰	۱۳۸	۱۰۰	۵۶	۱۰۰

۷. بحث و یافته‌های پژوهش

جریان آمایش سرزمین در نیم‌قرن اخیر، چهار دوره مطالعات سراسری را تجربه کرده است:

تجربه اول: دهه ۱۳۵۰ (مطالعات مهندسیین مشاور ستیران + دفتر مطالعات ناحیه‌ای معاونت امور استان‌های سازمان برنامه و بودجه)،

تجربه دوم: دهه ۱۳۶۰ (دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور مناطق سازمان برنامه و بودجه)،

تجربه سوم: دوره ۱۳۸۳-۱۳۷۷ (دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)،

تجربه چهارم: ۱۳۹۹-۱۳۸۵ (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری + امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه).

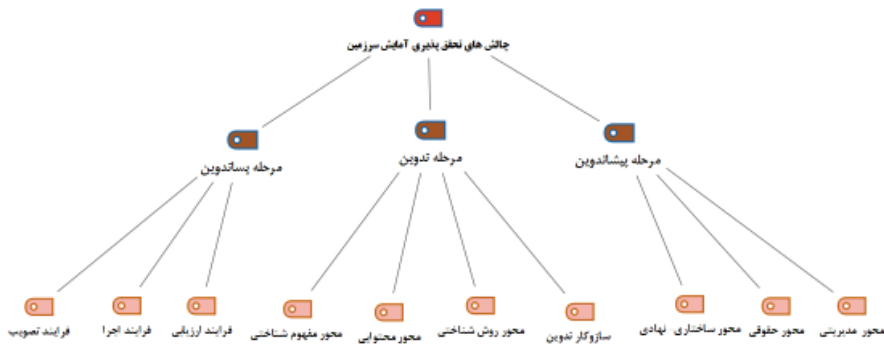
تجربه چهارم مطالعات آمایش سرزمین که در نهایت در اسفند ۱۳۹۹ با تصویب و ابلاغ اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین به اتمام رسید، یکی از طولانی‌ترین و درعین‌حال موفق‌ترین تجربه‌های جریان آمایش سرزمین بود؛ چرا که برای نخستین بار این مطالعات به اسناد اجرایی تبدیل شده و مراحل بررسی و تصویب را طی کرده و در نهایت پس از ابلاغ، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور لازم‌الاجرا شدند. در تدوین «سند ملی آمایش سرزمین» فرایند مطالعات از مردادماه ۱۳۹۷ آغاز و در مدت ۲۴ ماه (پایان تیرماه ۱۳۹۹)، بالغ بر ۳۱ عنوان گزارش در ۵۴ مجلد با همکاری قریب به ۲۵۰ متخصص حقیقی و حقوقی (دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و نخبگان دستگاه‌های اجرایی کشور) تهیه شد. این مطالعات پشتوانه استخراج پیش‌نویس سند ملی آمایش سرزمین شد که در نهایت پس از تصویب مشتمل بر شانزده ماده و دربرگیرنده اجزایی چون چشم‌انداز توسعه فضایی سرزمین، ۶ هدف، ۲۴ راهبرد و

۲۵۵ سیاست بود.

«اسناد استانی آمایش سرزمین» نیز قبل از نهایی شدن و انتشار سند ملی آمایش سرزمین و در دوره زمانی تدوین مطالعات سند ملی آمایش سرزمین، با مبنا قرار دادن نتایج و یافته‌های مطالعات برنامه آمایش استان‌ها با همکاری سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و دبیرخانه شورای عالی آمایش سرزمین در مرحله تدوین قرار گرفت. این اسناد به‌طور جداگانه برای ۳۱ استان کشور در طی ۱۰ ماده و مشتمل بر اجزایی چون چشم‌انداز توسعه استان، اهداف بنیادین، راهبردها، سیاست‌ها، سازمان فضایی افق توسعه‌یافتگی، قلمروهای مناسب و نامناسب استقرار جمعیت و فعالیت و زیرساخت، تخصص‌های شهرستانی، برنامه‌های اجرایی و استخراج و با طی یکی از مشارکتی‌ترین فرایندهای بررسی از تأیید اولیه در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها تا بررسی و تأیید نهایی کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین (با حضور ۲۶ نماینده از دستگاه‌های اجرایی و ستادی کشور)، در نهایت در مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ همزمان با سند ملی آمایش سرزمین در پنجمین نشست شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نهایی رسید. بااینکه این تجربه در مقایسه با تجربیات پیشین آمایش سرزمین، دارای برجستگی‌ها و نکات مثبت قابل توجهی به‌شمار می‌رود، اما با گذشت بیش از یک سال از ابلاغ این اسناد، به نظر می‌رسد هنوز بلوغ لازم برای کاربست نتایج و رهنمودهای آمایش سرزمینی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور ایجاد نشده و همچنان «چالش تحقیق‌پذیری» یکی از گرانیگاه‌های اصلی فراروی این جریان در کشور است.

با توجه به تبیین مفهومی مقوله تحقیق‌پذیری و مدل بررسی توافق شده میان اعضای پانل، مهم‌ترین تنگناها و آسیب‌های فراروی تجربه چهارم آمایش سرزمین در ایران مطابق با شکل ۵ (خروجی نرم‌افزار مکس کیودا) عبارتند از:

شکل ۵. خروجی نرم افزار مکس کیودا در خصوص دسته بندی چالش های تحقق پذیری
(مبتنی بر مدل مفهومی)



الف) مرحله پیشاتدوین

در این مرحله مهمترین علل تأثیرگذار بر تحقق پذیری تجربه چهارم آمایش سرزمین در سه محور ساختاری - نهادی، قانونی و مدیریتی دسته بندی می شوند. محور «ساختاری- نهادی» به چارچوب ها و بسترهایی تشکیلات اداری - نهادی که از گذشته تا امروز آمایش سرزمین در درون آن رشدونمو داشته، مرتبط است. محور «حقوقی» به زیرساخت های حقوقی و تقنین مورد نیاز جریان آمایش سرزمین درون نظام برنامه ریزی کشور اشاره دارد و محور «مدیریتی» نیز به موضوع ها، گرایش ها و نگرش های تأثیرگذار بر پیشبرد ساحت برنامه نویسی و اجرای آمایش سرزمین اشاره دارد.

اول) محور ساختاری - نهادی

۱. جایگاه ساختاری - تشکیلاتی نامشخص اسناد آمایش سرزمینی در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت کشور؛^۱
۲. تفرق سیاستی - عملکرد میان اضلاع مختلف نظام حکمرانی کشور (مجمع، مجلس و دولت) در حوزه آمایش سرزمین؛^۲
۳. تفرق سیاستی - عملکرد میان شورای عالی آمایش سرزمین با شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مقوله «توسعه سرزمینی»؛
۴. ناکارآمدی ساختار و تشکیلات شورای عالی آمایش سرزمین مبتنی بر تکلیف بند «الف» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (جایگاه نامشخص در نظام راهبری توسعه سرزمین، ترکیب نامتناسب اعضا و عدم عضویت برخی وزرای کلیدی مثل وزیر صمت و وزیر نیرو و ابهام در وظایف و اختیارات)؛
۵. فقدان متولی مشخص و دارای مسئولیت‌ها و اختیارات معین در حوزه «توسعه سرزمینی» در سطح استانی؛^۳
۶. ضعف در «نهادینه‌سازی» بینش، کنش و روش آمایش سرزمینی در نظام حکمرانی و نظام برنامه‌ریزی کشور؛

۱. نامشخص بودن نظام سلسله‌مراتبی، پیوند و تأثیرپذیری اسناد آمایش سرزمینی با سایر اسناد از جمله سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، برنامه‌های جامع/راهبردی بخشی/کالبدی و بودجه‌های سنواتی.

۲. در حوزه آمایش سرزمین با اینکه متولی و مرجع اصلی سازمان برنامه و بودجه کشور در دولت است، اما مجمع نیز به انحای مختلف اقدام به تولید و انتشار اسناد آمایشی کرده که باعث سردرگمی و تفرق سیاستگذاری - مدیریتی می‌شود. علاوه بر این مجلس شورای اسلامی نیز غالباً بدون توجه به اسناد آمایشی در پی گسیل امکانات و خدمات و جذب سرمایه برای حوزه‌های انتخابیه خویش است و با فشار بر دستگاه‌های اجرایی عملاً آمایش سرزمین و اسناد آن را به محاق می‌برند.

۳. کارگروه آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار به عنوان مرجع سیاستگذاری و راهبری مقوله آمایش سرزمین در استان‌ها از سال ۱۳۹۶ در استان‌ها منحل و در درون کارگروه زیربنایی استان ادغام شد.

۷. ناکارآمدی در ساختار و تشکیلات آمایش سرزمین از سطح ملی تا محلی (ضعف دفتر آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور، عدم ارتباط نظاممند میان این دفتر با واحدهای ذی‌ربط در سطح دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی)؛
۸. عدم اجماع بر روی انتظارات از آمایش سرزمین از سوی دولت‌های مختلف و مقامات سیاسی کشور؛
۹. ابهام در وجوب یا عدم وجوب لحاظ سطح «منطقه‌ای» (تجمیع چند استان هم‌جوار) در آمایش سرزمین؛
۱۰. غفلت از نقش و جایگاه دولت‌های محلی (شوراها و شهرداری‌ها) و نیز بخش خصوصی (اصناف و تعاون) در فرایندهای تأثیرگذار بر توسعه سرزمینی؛

دوم) محور حقوقی

۱۱. فقدان «قانون جامع آمایش سرزمین» به منظور پی‌ریزی ترتیبات تنظیم روابط، شفاف‌سازی مسئولیت‌ها و اختیارات، تعیین حقوق و تکالیف هر یک از کنشگران در تحقق‌پذیر کردن جریان آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی؛
۱۲. فقدان ضوابط و معیارهای کارآمد و اثربخش در تشخیص و ارزیابی صلاحیت مجریان مطالعات و تدوین‌کنندگان اسناد آمایش سرزمینی؛

سوم) محور مدیریتی

۱۳. فقدان عزم و اراده جدی دست‌اندرکاران و متولیان اداره کشور در پایبندی و اجرای دقیق اسناد آمایش سرزمین (از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی و شهرداری‌ها)؛
۱۴. غلبه نگرش سیاست‌زده، اقتضایی و کوتاه‌مدت دولت‌ها و مقامات ارشد کشور به مقوله حکمرانی بر «توسعه سرزمین»؛

۱۵. کم‌اثر بودن مشارکت بخش خصوصی در فرایند تدوین و اجرای اسناد آمایش؛
۱۶. کم‌توجهی به مقوله ارائه آموزش‌های لازم برای هماهنگی و افزایش کارایی دست‌اندرکاران این مطالعات در سطح ملی و استانی؛
۱۷. عدم کفایت فنی - تخصصی بدنه اجرایی آمایش سرزمین برای راهبری و تحقق‌پذیری اسناد؛
۱۸. ناکارآمدی ابلاغ شرح خدمات تیپ برای تدوین مطالعات برنامه آمایش استان‌ها و رعایت نشدن اصل تمایز و تنوع ویژگی‌های قلمرویی؛
۱۹. نبود آسیب‌شناسی‌ها و ارزیابی‌های دقیق از مطالعات آمایش سرزمین در ادوار پیشین؛
۲۰. بی‌ثباتی در مدیریت دفتر آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه کشور؛

ب) مرحله تدوین

در این مرحله مهمترین علل تأثیرگذار بر تحقق‌پذیری تجربه چهارم آمایش سرزمین در چهار محور مفهوم‌شناختی، محتوایی، روش‌شناختی و سازوکار تدوین قابل دسته‌بندی هستند.

اول) محور مفهوم‌شناختی

۲۱. عدم اجماع بر روی فلسفه، مفهوم و تعریف آمایش سرزمین؛
۲۲. تنظیم نبودن نسبت و روابط میان آمایش سرزمین با جریان بخشی - اقتصادی و جریان فیزیکی - کالبدی؛
۲۳. وجود دوگانگی‌های لاینحل میان تکنیک‌گرایان و شهودگرایان در آمایش سرزمین؛

دوم) محور محتوایی

۲۴. در دسترس نبودن مبانی نظری جامع، فراگیر و متناسب با شرایط ایران در حوزه آمایش سرزمین؛
۲۵. گرفتار شدن آمایش سرزمین در تله «کلی‌گویی» و «مبهم‌گویی» به سبب عدم تعریف و اجماع بر روی حد تفصیل^۱ آمایش سرزمین؛
۲۶. کم‌توجهی به تأثیرات پیش‌ران‌هایی چون فناوری‌های نوین بر ترتیبات توسعه سرزمینی؛
۲۷. صوری بودن ادعای ابتدای مطالعات بر آینده‌نگاری راهبردی و سناریونویسی؛
۲۸. ضعف مشهود در ارتباط میان بخش اول مطالعات برنامه آمایش استان‌ها (تشخیص وضعیت و ساختار) با بخش دوم (سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی)؛
۲۹. ابهام در دقت و صحت مسئله‌شناسی توسعه سرزمینی؛
۳۰. فقدان اولویت‌بندی در تعیین اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی؛
۳۱. نامشخص بودن استراتژی‌های کلان توسعه صنعتی، معدنی، خدماتی، انرژی و کشاورزی کشور؛
۳۲. عدم تعیین تکلیف متولیان و مجریان هر بخش از سیاست‌گذاری‌های انجام شده؛
۳۳. کم‌توجهی به رعایت اصل یکپارچگی و هم‌پیوندی میان اجزای مختلف اسناد؛
۳۴. پیش‌بینی نکردن تقدم و تأخر زمانی اقدامات؛
۳۵. کم‌توجهی آشکار به ارتباطات بین‌بخشی در تحلیل‌های انجام شده؛
۳۶. همه‌چیزخواهی استان‌ها در قالب اسناد آمایش خود و فقدان نظام تقسیم کار ملی و استانی به منظور پیرایش و پالایش آن؛

۱. حدتفصیل = سطح ورود به جزئیات.

سوم) محور روش‌شناختی

۳۷. تعدد دیدگاه‌ها و رویکردها در روش‌شناسی تدوین مطالعات برنامه آمایش استان‌ها (آمایش به مثابه برنامه‌ریزی کاربری اراضی، آمایش به مثابه ارزیابی توان اکولوژیک و ...)

۳۸. تعدد و تکثر اسناد و برنامه‌های موازی و عدم تعیین تکلیف روابط و نسبت میان این اسناد و برنامه‌ها با برنامه و سند آمایش استان؛

۳۹. عدم توجه بایسته به اسناد توسعه بین‌المللی و منطقه‌ای و پیامدسنجی برنامه‌های کلان توسعه کشورهای همسایه و منطقه بر ایران؛

۴۰. غلبه رویکردهای سلیقه‌ای و قائم به شخص در طرح‌ریزی چارچوب روش‌شناختی پیشبرد مطالعات و تدوین اسناد آمایش سرزمین؛

۴۱. فراهم نبودن اتاق‌های فکر و بستر و زمینه گفت‌وگو، تعامل و اجماع میان مناطق و بخش‌ها؛

چهارم) سازوکار تدوین

۴۲. بی‌توجهی به اصل رعایت سلسله‌مراتب در تدوین اسناد ملی و استانی (ابتدا تدوین و تصویب سند ملی و سپس تدوین اسناد استانی)؛

۴۳. ضعف در مدل اجرایی تدوین مطالعات برنامه آمایش استان‌ها به سبب افت کیفی شدید مهندسين مشاور و دانشگاه‌های مجری مطالعات و رواج پدیده کپی‌کاری و عدم احاطه به زمینه برنامه‌ریزی؛

۴۴. قابل قبول نبودن ارائه شرح خدمات تیپ و همسان برای تدوین مطالعات برنامه آمایش استان‌ها در ۳۱ استان کشور با تنوع جغرافیایی، اقتصادی، فرهنگی و نظام مسائل و اولویت‌های ناهمگون؛

۴۵. مدت زمان طولانی و خارج از استاندارد برای فرایند تدوین مطالعات؛

۴۶. سهم بالای مشاورین غیربومی و غیرمستقر در استان‌ها؛

ج) مرحله پساتدوین

در این مرحله مهمترین علل تأثیرگذار بر تحقق‌پذیری تجربه چهارم آمایش سرزمین در سه محور فرایندهای تصویب، اجرا و ارزیابی دسته‌بندی می‌شوند.

اول) فرایند تصویب

۴۷. مشارکت غیرفعال یا کم‌اثر برخی دستگاه‌های اجرایی در فرایند بررسی و تصویب اسناد آمایش سرزمین؛

۴۸. کم‌توجهی به شأن حقوقی و نمایندگی کل مجموعه دستگاه اجرایی در کمیسیون تخصصی و غلبه شأن حقیقی و دیدگاه‌های شخصی نمایندگان کمیسیون؛

۴۹. بخشی‌نگری و تفوق نگرش‌های سهم‌خواهانه اعضای کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین و نبود چارچوب و معیاری برای تفاهم و تعامل در راستای «توسعه سرزمین»؛

۵۰. تسلط نگرش‌های متصلب و سهم‌خواهانه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی

(بخش‌ها) بر فرایند بررسی و تصویب اسناد آمایش سرزمین؛

۵۱. عدم مشارکت مؤثر همه نهادهای ذی‌مدخل و ذی‌نفوذ در توسعه سرزمینی در فرایند بررسی و تصویب؛

دوم) فرایند اجرا

۵۲. نامشخص بودن تکالیف و حوزه اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی

در پیاده‌سازی اسناد؛

۵۳. فقدان نظام راهبری توسعه سرزمین؛

۵۴. تدوین نشدن آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مورد نیاز برای فراهم‌سازی مقدمات

و تسهیل پیاده‌سازی اسناد آمایش سرزمینی؛

سوم) فرایند ارزیابی

۵۵. فقدان تعریف معیارها و شاخص‌های ارزیابی تحقیق‌پذیری اسناد آمایش سرزمین؛

۵۶. عدم تعریف سازوکار ارزیابی نتایج مطالعات و اسناد و تشخیص نقاط ضعف،

کمبودها و نارسایی‌ها به منظور اقدامات مستمر برای اصلاحات لازم و رفع

نواقص.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آمایش سرزمین در ایران به‌رغم پیشینه طولانی و انجام چهار دور مطالعات سراسری، هنوز نتوانسته از تله چالش‌های «معرفت‌شناختی»، «مشروعیت»، «روش‌شناختی و روش»، «محتوایی» و در نهایت «تحقق‌پذیری» خارج شود و مأموریت تحول در نظام «برنامه‌ریزی بخش‌نگر» به «نظام برنامه‌ریزی آمایش‌محور» را به سرانجام برساند. از این‌رو متأثر از پیامدهای تسلط هفت‌دهه‌ای این نظام برنامه‌ریزی بخشی‌نگر بر امر «توسعه سرزمینی»، امروزه کشور با ابتلائات و چالش‌هایی چون تمرکزگرایی فزاینده، بی‌تعدالی‌ها و نابرابری‌های ناروا، بحران آب و تخریب فزاینده محیط زیست، کاهش زیست‌پذیری قلمروهای مختلف کشور و ... مواجه بوده که عدم چاره‌جویی برای حل مسئله و خروج از این وضعیت بحرانی، می‌تواند نظام سیاسی و اقتصادی کشور را به‌طور کامل با بحران بقا مواجه کند.

مطالعات دور چهارم آمایش سرزمین که با مضمون «نیل به توسعه پایدار و تحقق رشد فراگیر» و در طی نزدیک به پانزده سال مطالعه سرانجام به اسناد مصوب ملی و استانی آمایش سرزمین (۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین) منجر شد، آخرین تلاش سازمان یافته دستگاه برنامه ریزی کشور برای نظم بخشیدن به مقوله «توسعه سرزمینی» برای عبور از چالش ها و بحران هایی چون عدم تعادل های سرزمینی، مشکلات زیست محیطی و بحران آب، اضمحلال فرصت های توسعه مناطق مختلف کشور و ... به شمار می رود. با این حال به سبب عدم برون رفت از آسیب ها و تنگناهای انباشت شده بر جریان آمایش سرزمین در طی پنج دهه اخیر، به نظر می رسد تحقق پذیری اسناد مصوب دور چهارم آمایش سرزمین نیز با چالش ها و ابهامات فراوانی روبه رو باشد. تلقی ناصواب و غلط از مفهوم، ابعاد و الزامات تحقق پذیری و عدم نگاه پیوستاری (از مرحله پیشاتدوین تا پساتدوین) به آن یکی از مشکلات بنیادین فرارو به شمار می رود که نیازمند چاره جویی است. علاوه بر این کم توجهی به الزامات و مختصات لایه های فرادست مؤثر بر آمایش سرزمین اعم از نظام حکمرانی و ویژگی های جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و اداری - سیاسی آن و نیز نظام برنامه ریزی و ابعاد سه گانه محتوایی، ساختاری - تشکیلاتی و رویه ای آن در طراحی نهادی و معماری سازمانی آمایش سرزمین از دیگر مشکلات بنیادین فراروی آمایش سرزمین در ایران به شمار می رود. غفلت از نهادسازی و تنظیم جایگاه ساختاری - تشکیلاتی آمایش سرزمین با دو جریان دیگر، ضعف ها و اشکالات حوزه مدیریتی، نارسایی ها و ابهامات متعدد فراروی حوزه مفهومی، روش شناسی و سازوکارهای تدوین مطالعات و استخراج اسناد و فقدان چارچوب های لازم و توجه به ملاحظات و الزامات حوزه تصویب، اجرا و نظارت از مهمترین آسیب های فراروی آمایش سرزمین در تجربه چهارم به شمار می رود.

منابع و مآخذ

۱. ابراهیم‌زاده، عبسی (۱۳۹۳). آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی محیطی در جنوب شرق ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات اطلاعات.
۲. اعتماد، گیتی (۱۳۹۳). «بر آینده اندیش‌های پانل ۱ همایش آمایش سرزمین در ایران»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۳. آرامی، حسین (۱۳۹۳). «تفاهم بر سر انتظارات از آمایش سرزمین»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۴. آل‌یاسین، احمد (۱۳۹۳). «اهمیت و کارکرد آمایش سرزمین»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۵. توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۶. توفیق، فیروز (۱۳۹۳). «تاریخچه کوتاهی از آمایش سرزمین در ایران و جهان»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۷. ثامن، امیر (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی ایران»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگاری، گزارش ۵۱، تهران.
۸. جامعه مهندسان مشاور (۱۳۹۳). «بیانیه جامعه مهندسیین مشاور ایران در همایش آمایش سرزمین زیربنای برنامه‌ریزی توسعه»، ویژه‌نامه جامعه مهندسیین مشاور ایران در خصوص آمایش سرزمین.
۹. خنیفر، حسین (۱۳۸۹). «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران»، فصلنامه آمایش سرزمین، سال دوم، ش ۲.
۱۰. دوست‌محمدی، حسین و رضا اختیاری امیری (۱۳۹۸). «توسعه سیاسی؛ بحران مشروعیت و کارآمدی در ایران و حکمروایی خوب؟»، فصلنامه راهبرد سیاسی، سال سوم، ش ۱۰.
۱۱. سرور، رحیم و محمدعلی خلیجی (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران»،

- مجموعه مقالات اولین همایش ملی رویکردهای نوین آزمایش سرزمین در ایران، دانشگاه سمنان.
۱۲. سعیدی، عباس (۱۳۹۱). «مفاهیم بنیادین در برنامه‌ریزی کالبدی - فضایی (بخش نخست)»، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، دوره ۱، ش ۱.
۱۳. شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۳). «آمایش سرزمین اکسیر توسعه پایدار»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۱۴. شریف‌زادگان، محمدحسین و سیدامیر رضوی دهکردی (۱۳۸۹). «ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن»، مجله علوم محیطی، سال هفتم، ش ۴.
۱۵. صرافی، مظفر (۱۳۹۳). «آمایش سرزمین؛ چیستی و چرایی»، ویژه‌نامه جامعه مهندسیین مشاور ایران در خصوص آمایش سرزمین.
۱۶. عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۹). مفهوم آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه، تهران، نشر رسا.
۱۷. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۵). «پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۵، ش ۱.
۱۸. فولادی، محمدحسن (۱۳۹۳). «برنامه ششم و آمایش سرزمین»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۱۹. فولادی، محمدحسن و همکاران (۱۳۹۶). طراحی نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۲۰. کریمی‌پور، یدالله (۱۳۹۳). «برآینده‌های پانل ۱ همایش آمایش سرزمین در ایران»، ویژه‌نامه آمایش سرزمین جامعه مهندسیین مشاور، تهران.
۲۱. مخدوم، مجید (۱۳۹۲). شالوده آمایش سرزمین، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۲. معصومی اشکوری، حسن (۱۳۷۶). اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران، ناشر صومعه‌سرا.
۲۳. مهندسیین مشاور ستیران (۱۳۵۵). «گزارش دوازده‌ماهه اول مشتمل بر قسمت اول (شرایط کنونی و آمایش سرزمین) و قسمت دوم (طرح پایه، هدف‌های کلی و سیمای ایران در درازمدت)»، از سری گزارش‌های مطالعه

دور دوم استراتژی درازمدت آمایش سرزمین، تهران.

۲۴. میرمحمدی، سیدمحمد، غلامرضا کاظمیان و سجاد رضایی (۱۴۰۰). «الزامات پیاده‌سازی آمایش

سرزمین در فرایند مدیریت و توسعه کشور»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۹، ش ۲.

۲۵. میرمحمدی، محمد (۱۳۸۶). *آمایش سرزمین و ملاحظات امنیت اقتصادی*، تهران، انتشارات مؤسسه

تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

26. Alberchts, L. (2004). "Strategic Spatial Planning Challenged or Challenge of Strategic Spatial Planning?, A Comment Represented in Strategic Spatial Planning and Longer Range", by j. Friedmann et al., *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, No. 1.

27. Alberchts, L. (2006). "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects", *European Planning Studies*, Vol. 14, No. 10.

28. Alberchts, L. (2017). *Spatial Planning Ontological and Epistemological Challenges*, Chapter 3 of the Routledge Handbook of Planning Theory, Uk.

29. Alberchts, L. and Balducci, A., Hillier (2017). *Situated Practices of Strategic Planning, An International Perspective*, Routledge.

30. Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave.

31. Arbter, R. (2001). "The Austrian Spatial Planning System" (Chapter 5), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD Publications Services, France.

32. Barras. R and Broadbent, TA. (1979). "The Analysis in the English Structure Plans", *US* (16), No.1.

33. Bengston, D. N., Fletcher, J. O. and Nelson, K. C. (2004). "Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States", *Landscape and Urban Planning*, 69(2).

34. Berke, P. R, Backhurst, M, Day, M., Ericksen, N, Laurian, L, Crawford, J and Dixon, J. (2006). "What Makes Plan Implementation Successful? An Evaluation of Local Plans and Implementation Practices in New Zealand", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33.

35. Breure, A. M., de Deyn, G. B., Dominati, E., Eglin, T., Hedlund, K., van Orshoven, J., et al.(2012) . Ecosystem Services: A Useful Concept for Soil Policy Making! *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(5).

36. Brody, S. D and Highfield, W. E (2005). "Does Planning Work? Testing the

- Implementation of Local Environmental Lanning in Florida”, *Journal of the American Planning Association*, 71(2).
37. Calkins, H W. (1979). “The Planning Monitor: An Accountability Theory of Plan Evaluation”, *Environment and Planning*, Vol. 11, No. 7.
38. Davoudi, S. (2009). Approaching Space and Place in Strategic Spatial Planning (Introduction), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, Taylor and Francis Routledge, London.
39. Dordevic D. (2004). *Introduction in to Planning Theory*, Faculty of Geography, University of Belgrade.
40. Dühr, S., Colomb, C. and Nadin, N. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London
41. Dühr, S., Stead, D. and Zonneveld (2007). “The Europeanization of Spatial Planning Through Territorial Cooperation”, *Planning Practice and Research*, Vol. 22, Issue. 3.
42. Ellen Pleger, Lyn (2019). *Democratic Acceptance of Spatial Planning Policy Measures*, Springer Publication, Switzerland.
43. European Union (2018). *Spatial Planning and Governance within EU Policies and Legislation and Their Relevance to the New Urban Agenda*, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget.
44. Faludi, A. (2004). “The European Spatial Development Perspective and North-west Europe: Application and Future”, *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3.
45. Faludi, Andreas (2000). “The Performance of Spatial Planning”, *Planning Practice and Research*, Vol. 15, No. 4.
46. Feiock, R. C. (2004). “Politics, Institutions and Local Land-use Regulation”, *Urban Studies*, 41(2).
47. Forester, J. (1987). “Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land use Regulation”, *Journal of the American Planning Association*, 53.
48. 48. Forester, J. (1988). *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press.
49. Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essay in Planning Theory*, Routledge, New York.
50. Harvey, D.)1989(. *From Managerialism to Entrepreneurialism: Formation of Urban Governance in Late Capitalism*.
51. Haughton, G, Allmendinger, Counsell, D. and Vigar, G. (2010). *The New Spatial*

- Planning: Territorial Management and Devolution*, Routledge, London and New York.
52. Healey, P. (2000). *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
53. --- (2006): *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd ed, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hants.
54. ---. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies, Toward a Relational Planning for our Times*, London, Routledge.
55. Howlett, M. (2019). "Moving Policy Implementation Theory Forward: A Multiple Streams/Critical Juncture Approach", *Public Policy and Administration*, Vol. 34, No. 4.
56. Johansen, L. (1985), *Macroeconomic Planning*, Zagreb, Cekade.
57. Kinzer, K. (2016). "Missed Connections: A Critical Analysis of Interconnections between Public Participation and Plan Implementation Literature", *J. Plann. Lit*, Vol. 1, No. 3.
58. Liggett, H. and Perry, D. (eds) (1995). *Spatial Practices*, London, Sage.
59. Mastop, H and Faludi, A. (1997). "Evaluation of Strategic Plans: The Performance Principle, Environment and Planning B", *Planning and Design*, 24.
60. Mastop, H. (1997). "Performance in Dutch Spatial Planning: An Introduction", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6).
61. Medeiros, E. (2019). "Spatial Planning, Territorial Development and Territorial Impact Assessment", *Journal of Planning Literature*, Vol. 34, Issue. 2.
62. Oliveira, E and M. Hersperger. A. (2018). "Governance Arrangements, Funding Mechanisms and power configurations in Current Practices of Strategic Spatial Plan Implementatio", *The Journal of Land Use Policy*, Vol. 76.
63. Pressman J. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkele.
64. Smith, M. C. (2017). "Revisiting Implementation Theory: An Interdisciplinary Comparison between Urban Planning and Healthcare Implementation Research, Environment and Planning C", *Politics and Space*, Vol. 36, Issue. 5.
65. Stefanovic, N, Danilovic Hristic, N and Krunic, N. (2017). "Comparative Analysis of Elements and Models of Implementation in Local-level Spatial Plans in Serbia", *SPATIUM International Review*, Vol. 37.
66. Stefanović. N, Josimović. B. and Danilović Hristić, N. (2018). *Models of*

Implementation of Spatial Plans: Theoretical Approach and Case Studies for Spatial Plans for Special Purpose Area, Chapter 4 of an Overview of Urban and Regional Planning.

67. Stojkov, B. (1992). *Methods of Analysis and Synthesis in Spatial Planning*, Belgrade, Institute of Architecture and Urban and Spatial Planning of Serbia.
68. Talen, E. (1996). "Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning", *Journal of Planning Literature*, Vol. 10, No. 3.
69. Van Duinen, L. (2013). "Mainport and Corridor: Exploring the Mobilizing Capacities of Dutch Spatial Concepts", *Planning Theory and Practice*, Vol. 14, No. 2.
70. Vujošević, M. (2004). *Rationality, Legitimacy and Implementation of Planning Decisions-Recent Theoretical Interpretation and Lessons for Planning in Transition*, Belgrade, Institute of Architecture and Urban and Spatial Planning of Serbia.
71. Waterhout, B; Othengrafen, F. and Sykes, O. (2013). "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany and the Netherlands: An Exploration, Planning", *Practice and Research*, Vol. 28, No. 1.
72. Williams, R.H. (1996). *European Union Spatial Policy and Planning*, LondonP Paul Chapman.

تحلیل و ارزیابی کیفیت حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر کیفیت قانونگذاری در برنامه‌های توسعه کشور

محسن کرمانی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۱۶۳-۱۹۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

هدف از نگارش این مقاله بررسی راهکارهای ارتقای ظرفیت حکمرانی در زمینه مواجهه مؤثر با مسائل و آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر قواعد و شاخصه‌های لازم جهت تدوین احکام قانونی باکیفیت در این عرصه است. زیرا کیفیت پایین احکام قانونی و عدم رعایت اصول قانون‌نویسی، با وجود تخصیص منابع و فراهم کردن امکانات اجرایی، مانع از اثربخشی اقدامات و تحقق نیت قانونگذار می‌شود. از این‌رو، با توجه به نمود سیاست اجتماعی حاکمیت در بحث آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، پرسش اصلی مقاله معطوف بر مشخصه‌های یک حکم قانونی باکیفیت و با قابلیت اجرای بالا در برنامه‌های توسعه کشور است. در این راستا، ابتدا با کندوکاو در اسناد و منابع علمی موجود در حوزه قانونگذاری و سیاستگذاری اجتماعی، شاخص‌ها و ویژگی‌های لازم برای تدوین احکام اجتماعی باکیفیت در قوانین برنامه توسعه شناسایی شدند و در ادامه با استفاده از روش تحلیل محتوای جهت‌دار، احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه در چارچوب شاخص‌های احصا شده مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفتند. یافته‌های مطالعه حاکی از رعایت حداقلی اصول و ویژگی‌های لازم جهت تدوین احکام قانونی باکیفیت در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور است.

کلیدواژه‌ها: کیفیت حکمرانی؛ اصول قانون‌نویسی؛ برنامه‌های توسعه؛ آسیب‌های اجتماعی

* پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: m.kermani.n@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2111-5185

مقدمه و بیان مسئله

توسعه در نقطه شروع خود تا سال‌های متمادی به منزله رشد اقتصادی تلقی می‌شد. این برداشت از توسعه که با شاخص‌هایی چون رشد تولید ناخالص داخلی^۱ و افزایش درآمد سرانه اندازه‌گیری می‌شود بر پایه این ایده اولیه استوار بود که با افزایش تولید ثروت در جامعه، رفاه و بهزیستی عمومی حاصل می‌شود. اما، به تدریج و با ظهور عوارض اجتماعی ناشی از غلبه این رویکرد تک‌بعدی، جایگاه رشد اقتصادی به عنوان هدف اصلی توسعه مورد پرسش و تردید قرار گرفت و تلاش شد توسعه در ابعاد فراگیر اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی مورد توجه قرار گیرد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ با انتشار گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، به ویژه در پی صدور بیانیه آمستردام، مؤلفه‌های مربوط به توسعه اجتماعی نظیر سرمایه اجتماعی، عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی، مسائل اجتماعی، امنیت اجتماعی و ... نیز به نوشته‌های توسعه راه یافت و با تأکید سازمان ملل، بهزیستی اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی در رأس اهداف و برنامه‌های توسعه قرار گرفت. این موضوع در ایران نیز با اندکی تأخیر به ویژه از برنامه چهارم توسعه و با نمایان شدن آثار اجتماعی ناشی از توسعه تک‌بعدی و برنامه تعدیل ساختاری تا حدودی مورد توجه قرار گرفت. در این راستا، برنامه‌ریزان تلاش می‌کردند با توجه به مقولاتی چون عدالت اجتماعی، امنیت اجتماعی و آسیب‌های اجتماعی آثار و تبعات اجتماعی ناشی از غلبه رویکرد اقتصادی بر فرایند توسعه کشور را تعدیل و ترمیم کنند. اما شاخص‌ها و نماگرهای وضعیت اجتماعی حاکی از آن است که روند رو به رشد مسائل، مشکلات و آسیب‌های اجتماعی، به‌رغم احکام و تکالیف برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه در این باره،

1. Gross Domestic Product (GDP)

نه تنها کنترل نشده بلکه تشدید نیز شده است.^۱ مسئله‌ای که ذهن سیاست‌پژوهش را در وهله نخست به کیفیت حکمرانی در این حوزه سوق داده و او را مجاب می‌کند تا کیفیت و نحوه مواجهه حاکمیت با امور اجتماعی را مبنا و موضوع پژوهش خود در این زمینه قرار دهد. بدیهی است پارادایم حکمرانی، پارادایم غالب ادبیات توسعه در یکی دو دهه اخیر نیز بوده است.^۲ توجه به این موضوع در مباحث توسعه، به دلیل مجموعه‌ای از عوامل، از جمله شکست برنامه‌های توسعه پیشین، گسترش توجه به نهادها در تحلیل‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، آگاهی از اهمیت عوامل سیاسی در توسعه کشورها و برخی عوامل دیگر بوده است. در همین چارچوب، یکی از مهمترین شاخص‌هایی که در ارزیابی کیفیت حکمرانی به ویژه در حوزه توسعه می‌تواند مبنا قرار گیرد، ظرفیت حکومت در تدوین و اجرای سیاست‌های درست^۳

۱. میزان عمومی طلاق کل کشور در فاصله سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ به میزان ۶۹ درصد افزایش یافته است (سازمان ثبت و احوال، گزارش رسمی طلاق، ۱۳۹۶)؛ آمار متوفیات مشکوک به خودکشی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹ به میزان ۵۷ درصد افزایش یافته است (سازمان پزشکی قانونی کشور، خلاصه سالنامه آماری ۱۳۹۹)، آمار رسمی مصرف‌کنندگان مواد مخدر طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ به میزان ۱۱۱ درصد افزایش یافته است (ستاد مبارزه با مواد مخدر، سیمای اعتیاد، ۱۳۹۸)؛ میانگین شروع مصرف مواد مخدر از ۳۳ سال در سال ۱۳۸۶ به ۲۴ سال در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. الگوی مصرف مواد نیز نشان‌دهنده تغییر گرایش به سمت الگوی چندمصرفی و مصرف مواد جدیدتر، شیشه و ماری جوانا در مقایسه با نسل‌های گذشته است (ستاد مبارزه با مواد مخدر، پیمایش ملی خانوار در مورد شیوع مصرف مواد مخدر و روانگردان‌ها، ۱۳۹۴)؛ طبق گزارش یونیسف در ایران در فاصله زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ تعداد کودکان خیابانی پنج برابر افزایش یافته است. جمعیت زندانیان کشور طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ حدود ۵۵ درصد افزایش یافته است (سازمان امور اجتماعی کشور، اطلس مسائل و آسیب‌های اجتماعی، ۱۳۹۷)؛ میانگین شاخص سرمایه اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد کاهش یافته است (سازمان امور اجتماعی، گزارش سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۷)؛ تعداد خدمات گیرندگان مراکز آسیب‌های اجتماعی از سازمان بهزیستی کشور از سال ۱۳۹۵ تا سال ۱۳۹۸ حدود ۸۰ درصد افزایش داشته است؛ به طوری که از ۵۲۱۲۵۱ نفر به ۹۴۵۳۹۴ نفر رسیده است. در این دوره زمانی خدمات سیار اورژانس اجتماعی از ۹۰۹۸۵ مورد به ۲۵۳۱۲۰ مورد رسیده است (مرکز آمار ایران، گزارش وضعیت اجتماعی و فرهنگی ایران، ۱۳۹۹)؛ مطابق اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود ۱۵ درصد از جمعیت گروه سنی ۱۱-۶ سال در کشور بازمانده از تحصیل یا ترک تحصیل کرده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی مسئله بازماندگی از تحصیل و بی‌سوادی در نظام آموزش و پرورش ایران، ۱۳۹۷).

۲. موضوع حکمرانی در مباحث توسعه اولین بار در سال ۱۹۸۹ در گزارش بانک جهانی توسعه آفریقا منتشر شد. حکمرانی در دنیای امروز به ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته از مباحث بسیار مهم در برنامه‌های کاهش فقر به شمار می‌رود.

است. با این تعبیر می‌توان گفت احکام مرتبط با بخش اجتماعی در قوانین برنامه توسعه باید به گونه‌ای تدوین، تصویب و اجرا شوند که بهبود اوضاع و کاهش مسائل و مشکلات اجتماعی در سطح مختلف جامعه را به همراه داشته باشند. از این رو بررسی و شناخت این مسئله که قانونگذار در چارچوب قوانین برنامه توسعه، چه نوع مؤلفه‌هایی را باید جهت مرتفع کردن مشکلات اجتماعی و بهبود شاخص‌های توسعه مبنا قرار داده و اینکه چگونه آنها را تنظیم و صورت‌بندی کند، از جایگاه و اهمیتی بنیادین برخوردار است. بنابراین مطالعه حاضر تلاش دارد ضمن شناسایی، معرفی و تبیین اصول و ویژگی‌های لازم برای تدوین قوانین مرتبط با امور و مشکلات اجتماعی در برنامه‌های توسعه به نقد و ارزیابی احکام و مفاد مرتبط در قوانین برنامه توسعه کشور از این منظر بپردازد. با این امید که شناخت مناسبی جهت بهبود کیفیت فرایند قانونگذاری در حوزه احکام مرتبط با مسائل و مشکلات اجتماعی در برنامه‌های توسعه پیش رو فراهم شود.

۱. پیشینه پژوهش

همزمان با مطرح شدن مفهوم حکمرانی در ادبیات توسعه در دهه ۱۹۹۰، پژوهشگران در دنیا به بررسی ابعاد این مفهوم و آثار آن بر رشد و توسعه پرداختند. در بسیاری از این پژوهش‌ها از جمله لفت‌ویچ (۱۹۹۴)، تندرل^۱ (۱۹۹۷)، گریندل^۲ (۲۰۰۴)، گلداسمیت^۳ (۲۰۰۷)، کاردوس^۴ (۲۰۱۲)، آلبسم^۵ (۲۰۱۳) و بهرا^۶ (۲۰۱۹)

-
1. Tandler
 2. Grindle
 3. Goldsmith
 4. Kardos
 5. Albassam
 6. Behera

نشان داده شده است که حکمرانی خوب اثر مثبتی بر رشد اقتصادی، کاهش فقر و توسعه دارد. این موضوع در دو دهه اخیر در ایران نیز توسط افرادی چون میدری و خیرخواهان (۱۳۸۳)، کمیجانی و سلاطین (۱۳۸۹) و مبارک و آذریپوند (۱۳۸۸)، بذرافکن و قباشی (۱۳۹۵) و جوادی ارجمند، مکرمی پور و نقدی‌نژاد (۱۳۹۸) مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. با این حال، دانش اندکی درباره شیوه دستیابی به حکمرانی خوب یا ارتقای کیفیت حکمرانی وجود دارد. این کمبود در کشور ما بیشتر احساس می‌شود؛ زیرا مطالعاتی چندانی پیرامون بهبود کیفیت حکمرانی به ویژه در حوزه قوانین برنامه توسعه انجام نشده است. در ادامه، معدود مطالعات انجام شده به صورت فشرده مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

خاندوزی (۱۳۸۹) در پژوهش خود الگو و روش برنامه‌ریزی توسعه در کشور را طی دوره ۱۳۸۸-۱۳۶۸ با هدف تدوین راهبردی جهت پرهیز از تکرار تجربه‌های ناموفق گذشته، مورد ارزیابی قرار داده است. یافته‌های پژوهش وی حاکی از چهار دسته چالش پیش‌نیازی، محتوایی، فرایندی و اجرایی در مسیر تحقق برنامه‌های توسعه در ایران است و برای رفع آن پیشنهاد کرده تا زمان تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی در برنامه‌ریزی توسعه از رویکرد نهادگرا^۱ که توجه بیشتری به ابعاد و مؤلفه‌های سیاسی، فرهنگی و حقوقی جوامع وجود دارد، استفاده شود.

امیدی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی» تلاش کرده تا شیوه، اهداف و گستره برنامه‌ریزی در ایران را مورد بررسی و تفسیر قرار دهد. یافته‌های مطالعه وی حاکی از تأثیر اساسی متغیرهای زمینه‌ای محیط سیاستگذاری بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری است. همچنین نشان می‌دهد برنامه‌ریزی در ایران به لحاظ روش و فرایند

تدوین، اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی نیز یا به عنوان ابزار رشد اقتصادی و یا به عنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی مدنظر قرار گرفته‌اند.

پرهیزگاری، رزقی و روحانی (۱۳۹۴) در گزارش خود با عنوان «بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه» به مطالعه برخی از مهمترین ویژگی‌های لازم برای تدوین یک قانون برنامه مطلوب پرداخته‌اند. به اعتقاد ایشان، ویژگی‌هایی نظیر عدم تکرار سیاست‌های کلی، موقتی بودن، مشخص بودن متولی اجرا، زمان‌بندی مشخص، داشتن شاخص و قابلیت ارزیابی از مهمترین اصولی هستند که باید مورد توجه برنامه‌ریزان توسعه در زمان تدوین و تصویب احکام برنامه قرار گیرند.

بهارستان‌فر و مرکز مالگیری (۱۳۹۰) در پژوهش خود با عنوان «ارزیابی قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پرتو شاخصه‌های قانون خوب (با تلکید بر قوانین چهارم و پنجم توسعه)»، تلاش کردند کیفیت مفاد قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه را از منظر ویژگی‌های بنیادین قانون نظیر: الزام‌آور بودن،^۱ سازگاری با نظام حقوقی، ضرورت تصویب، قابل اجرا بودن،^۲ ثبات نسبی و عدم ابهام ارزیابی کنند. نتایج به دست آمده از بررسی آنان نیز نشانگر نادیده گرفتن اصول و ویژگی‌های برشمرد شده برای قوانین برنامه توسعه است. به ویژه اینکه قانون برنامه توسعه قانونی موقت و زمانمند است و برخلاف این خصیصه، قانونگذار در قالب این قوانین به صورت‌بندی مفادی کلی و دارای خصیصه سیاستی اقدام کرده و همین امر، یکی از مهمترین دلایل اجرای ناکافی قوانین برنامه توسعه در ایران است.

1. To be Obligatory

2. Applicability

سام‌آرام، حسینی حاجی‌بکنده و موسوی چلک (۱۳۹۵) نیز در پژوهش خود با عنوان «سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور» سیاست‌های کلی و نیز احکام قوانین برنامه‌های توسعه کشور را از منظر نوع و میزان توجه به آسیب‌های اجتماعی مورد مطالعه قرار داده‌اند. یافته‌های این مطالعه حاکی از توجه کم برنامه‌های اول، دوم، سوم و پنجم و در مقابل توجه زیاد برنامه‌های چهارم و ششم توسعه به موضوع آسیب‌های اجتماعی است. در همین رابطه عنوان شده کم‌توجهی و در برخی مواقع توجه نامناسب به آسیب‌های اجتماعی در سیاست‌گذاری‌های کلان موجب شده تا کشور نتواند به موقع و با استفاده از ظرفیت‌های موجود در جهت کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اقدام و کنش مؤثری انجام دهد.

پژوهش‌های فوق را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: در دسته اول پژوهش‌هایی قرار دارند که میزان و رویکرد برنامه‌های توسعه در توجه به موضوع‌های اجتماعی از جمله آسیب‌های اجتماعی را مورد نقد و بررسی قرار داده‌اند. دسته دوم نیز پژوهش‌هایی هستند که کیفیت قوانین برنامه توسعه را از منظر اصول قانون‌نویسی مورد ارزیابی قرار داده‌اند. ویژگی متمایز پژوهش حاضر در مقایسه با دسته‌بندی فوق این است که به‌طور اختصاصی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی را از دریچه اصول و ویژگی‌های قانونگذاری تحلیل و ارزیابی می‌کند. در واقع، بداعت این پژوهش در پرداختن به کیفیت قانونگذاری در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی است.

۲. چارچوب مفهومی پژوهش

ورود ایده حکمرانی به مباحث سیاست‌گذاری و توسعه به چالش‌های مربوط به نظام بازار و ظرفیت نهادی حاکمیت در ایجاد تعادل و رفع مشکلات آن در دهه ۱۹۸۰

بازمی‌گردد. در این دهه و پس از پیدایش عوارض اجتماعی ناشی از پیاده‌سازی سیاست‌های اجماع‌واشنگتنی در زمینه کوچک‌سازی دولت‌ها و واگذاری نظم امور اجتماعی به منطق بازار، مجدد بحث ظرفیت‌های حکومت در قالب مفهوم حکمرانی خوب^۱ به دغدغه‌های اصلی صاحب‌نظران و سیاستگذاران در مورد توسعه تبدیل شد. حکمرانی خوب باید نارسایی‌های اجتماعی نظام بازار را جبران و شرایط نهادی لازم جهت عملکرد بهتر بازارها را ایجاد و تضمین کند. این مفهوم در سیر تطور خود مراحل مختلفی را پشت سر نهاده است. در مرحله اول که اساساً در گزارش‌های بانک جهانی تبلور یافته، مفهوم محدودی از حکمرانی مانند اقدامات نهادی جهت افزایش اثربخشی دولت مورد تأکید قرار گرفته است. هوت و رابینسون^۲ (۲۰۰۹) معتقدند راهبردهای کاهش فقر با تأکید بر مشارکت مدنی^۳ و ادغام اجتماعی^۴ نگرانی‌های مرحله دوم هستند. در مرحله سوم و متأخر، همزمان با افزایش آگاهی نسبت به محدودیت‌های نهادهای سیاسی در شکل دادن به نتایج توسعه، بحث و تمایل فزاینده‌ای برای در نظر گرفتن اقتصاد سیاسی حاکمیت وجود داشته است (Sundaram and Chowdhury, 2012: 2). با این حال تأکید مقاله حاضر کماکان دغدغه دوره نخست یعنی تمرکز بر اقدامات نهادی لازم جهت افزایش ظرفیت و کیفیت حکومت در امر راهبری توسعه است.

به‌رغم شکل‌گیری مباحث گسترده پیرامون کیفیت حکومت یا حکمرانی خوب، معنا و مفاهیم آن به‌طور کامل شفاف نشده‌اند. بی‌تردید، مهمترین تلاش در این زمینه پروژه شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی است. این پروژه شاخص‌ها

-
1. Good Governance
 2. Hout and Robison
 3. Civic Participation
 4. Social Inclusion

را براساس آنچه که نویسندگان آن را «مفاهیم حکومت‌داری بنیادی»^۱ می‌دانند، تعریف می‌کند (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobato, 1999: 1). با این حال، از زمان ارائه این شاخص‌ها تا به امروز، تعاریف آنها در طول زمان تغییر کرده است. آخرین صورت‌بندی و تعاریف ارائه شده از این شاخص‌ها عبارتند از:

- **حق اظهارنظر و پاسخگویی:**^۲ بیانگر مفاهیمی چون مشارکت سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و ... که به عنوان شاخص دموکراسی یاد می‌شود.
- **ثبات سیاسی و فقدان خشونت:**^۳ این شاخص سنجشگر احتمال بی‌ثباتی یا سرنگونی دولت با ابزارهای غیرقانونی یا خشونت‌آمیز از جمله خشونت سیاسی، تروریسم، کودتا و اعتراضات جمعی است.
- **اثربخشی دولت:**^۴ این شاخص دولت به ظرفیت تدوین و اجرای درست سیاست‌ها، کیفیت خدمات عمومی و میزان استقلال آن از فشارهای سیاسی و نیز صلاحیت و شایستگی کارگزاران حکومت اشاره دارد.
- **کیفیت تنظیم‌گری:**^۵ این شاخص بیانگر مفاهیمی چون مقررات دست‌وپاگیر، مداخله دولت در اقتصاد، سیاست‌های رقابتی، موانع (تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای) و دسترسی به بازارهای سرمایه است.
- **حاکمیت قانون:**^۶ میزان اعتماد و پایبندی مردم به قوانین، کیفیت اجرای قراردادها، قابلیت پیش‌بینی دستگاه قضایی، وجود جرم‌های سازمان‌یافته و

1. Fundamental Governance Concepts
2. Voice and Accountability
3. Political Stability and Absence of Violence
4. Government Effectiveness
5. Regulatory Quality
6. Rule of Law

احتمال موفقیت در شکایت علیه دولت از جمله مؤلفه‌های سنجش حاکمیت قانون هستند.

- **کنترل فساد:**^۱ اندازه‌گیری ادراک از میزانی که قدرت عمومی برای منافع خصوصی اعمال می‌شود، از جمله انواع کوچک و بزرگ فساد، پرداخت رشوه به مقامات دولتی یا اختلاس اموال عمومی (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2008).

بدون تردید، از میان موارد فوق مهمترین شاخصی که بیانگر ظرفیت حکومت در امر توسعه است، شاخص کارایی یا اثربخشی حکومت است. در این ارتباط، چنانچه دولتی بخواهد به اثربخشی مداخلات قانونی خود دست یابد؛ باید قوانین از کیفیت بالایی برای تأثیرگذاری بر نتایج سیاستی که برای آن تدوین و اجرا شده‌اند برخوردار باشد. به ویژه در کشورهای در حال توسعه که دولت‌ها به دنبال ایجاد تغییرات جهت غلبه بر چالش‌های توسعه‌ای و کاهش فقر و مشکلات اجتماعی هستند (Aitken, 2013: 2). اما برای سنجش و ارزیابی کیفیت قوانین در هر سطح از نظام قانونگذاری، به چارچوبی از اصول قانونگذاری مطلوب و مورد انتظار احتیاج است؛ زیرا در این قالب می‌توان درک بهتری از کیفیت قانونگذاری در هر حوزه ارائه داد.

مسئله قانونگذاری خوب از دیرباز به عنوان مقوله‌ای مهم در نظریه‌های حکمرانی مطرح بوده است. از آنجاکه «باید» و «نباید»، قلب یک نظام هنجاری محسوب می‌شود، نظریه‌پردازان، بخشی از آثار خود را به این مسئله اختصاص داده‌اند که چگونه باید «قانونگذاری» کرد تا نتیجه مورد نظر قانونگذار حاصل شود. پیامد این امر، صورت‌بندی و انباشت مجموعه‌ای از اصول و موازین راجع به قانون و قانونگذاری است که از مناظر مختلف دسته‌بندی می‌شوند (مرکز مالگیری و عطار، ۱۳۹۷: ۴۱۴).

یکی از مشهورترین دسته‌بندی‌ها از اصول مزبور، دسته‌بندی جرمی والدرون^۱ با عناوین ۱. اصول ماهوی مانند اصول تقنینی سودانگاران جرمی بنتام یا نظریه‌های عدالت جان رالز؛ ۲. اصول شکلی، یعنی اصولی که به شکل قانونگذاری مربوط هستند مانند ضرورت عام بودن، ثبات، قابلیت فهم، سازگاری، و عملی و علنی بودن قوانین موضوعه که لون فولر^۲ مطرح می‌کند و ۳. اصول تشریفاتی که مربوط به نهادها و فرایندهایی هستند که از آنها برای قانونگذاری استفاده می‌کنیم (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۲۳). وانترپول^۳ نیز معتقد است که کیفیت قوانین توسط دو جزء تعیین می‌شود: جزء نخست به کیفیت در ماهیت قانون، یا دقت در ارائه سیاست قانونگذاری مربوط است. وی این موضوع را در مورد مناسب بودن، کفایت و دقت مقررات قانونی برای حل مشکل و ایجاد تغییرات مورد نظر از طریق اجرای دقیق، قابل پیش‌بینی و عادلانه توصیف می‌کند. جزء دوم مربوط به شکل قانون و صورت قابل فهم آن است. این امر مستلزم آن است که متن قانون با وضوح، سادگی، دقت و عدم ابهام همراه با ساختاری منطقی که به آسانی اهداف و آثار قانون را بیان می‌کند، مشخص شود (Vanterpool, 2007: 170). از نظر کارپن^۴ قانونگذاری مستلزم کیفیت شکلی یا متنی - یعنی کیفیت در زبان و ساختار - و کیفیت ماهوی - یعنی کارآمدی، اثربخشی، کارایی و ثبات - است. این امر مستلزم آن است که قانون شفاف و در دسترس فرد باشد، آن را درک کند و بداند چه رفتاری از او انتظار می‌رود و عواقب عدم انجام آن رفتار چیست (Karpen, 2012: 185). زانتاکی^۵ معتقد است هدف کیفی جهانی

1. Jeremy Waldron
2. Lon Fuller
3. Vanterpool
4. Karpen
5. Xanthaki

برای قانونگذاری، کارآمدی^۱ است که با میزان اثربخشی قانونگذاری تعیین می‌شود. اثربخشی مقررات، میزان توانایی قانون در دستیابی به نتایج مطلوب است. این امر در صورتی محقق می‌شود که قانون در ارائه تغییرات مورد نظر به طرز مطلوبی اثرگذار باشد. موضوعی که با میزان رابطه علی بین هدف ایجاد قانون و تأثیرات یا نتایج حاصل از اجرای آن ایجاد می‌شود. این امر مستلزم آن است که قانونگذار هدف خود و ابزاری که از طریق آن هدف به دست می‌آید، را مشخص و ابلاغ کند (Xanthaki, 2013: 48). از نظر موسموتی^۲ دستیابی به کیفیت قانونگذاری، به اهداف سیاستی خاص قانون یا اثربخشی متن قانون وابسته است. به زعم او اثربخشی «شاخص نهایی تعیین‌کننده کیفیت متن قانونگذاری»^۳ است. زیرا معیاری برای سنجش رابطه علی بین اهداف یک قانون، راهبردها و راهکارهای اجرایی، میزان اجرا و آثار و نتایج آن است (Mousmouti, 2012: 204). از نظر زانتاکی، موسموتی و دیگر صاحب‌نظران مهمترین شاخص تعیین‌کننده کیفیت یک قانون، قابلیت اجرای آن است؛ به‌گونه‌ای که امکان دستیابی به اهداف آن را فراهم کند. به نوعی، اصول شکلی و ماهوی بیان شده نیز معطوف به این قابلیت هستند. به‌این ترتیب در پژوهش حاضر نیز اصول و ویژگی‌هایی که قابلیت و ظرفیت اجرای قوانین به ویژه احکام برنامه‌های توسعه در مواجهه با مشکلات و آسیب‌های اجتماعی را ارتقا می‌دهد؛ مورد توجه قرار گرفته است. در شکل زیر مهمترین این اصول متناسب با اصول عام قانونگذاری و نیز مختصات و ویژگی‌های لازم جهت برنامه‌ریزی و مداخله در حوزه‌های اجتماعی صورت‌بندی و ارائه شده است.

1. Effectiveness

2. Mousmouti

3. Ultimate Indicator of Quality of Legislative Text

شکل ۱. اصول و ویژگی‌های لازم جهت افزایش کارایی قوانین برنامه در مواجهه با

آسیب‌های اجتماعی



اولین ویژگی، رسیدن به درک و دریافتی مشخص از مسائل و مشکلات اولویت‌دار جامعه در متن قانون است. گستردگی و تنوع مشکلات موجود در جامعه از یک طرف و از طرف دیگر محدودیت منابع و امکانات در دسترس؛ مداخلات مؤثر به منظور پیشگیری یا کنترل مشکلات را مستلزم اولویت‌بندی می‌کند. در این باره تین برگن^۱ معتقد است گزینش اولویت‌ها، بین هدف‌های گوناگون و مختلف مهمترین اصل در جریان برنامه‌ریزی اجتماعی است (اقلیما، ۱۳۸۲: ۳۱).

دومین ویژگی، اتخاذ و تعیین راهبرد^۲ است. بی‌تردید عوامل متعددی بر فرایند کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تأثیر دارند؛ اما انتخاب راهبرد خوب و اجرای مؤثر آن بر هر چیزی تقدم دارد. راهبرد، الگو یا طرحی است که اهداف، سیاست‌ها و زنجیره‌های عملیاتی^۳ را در یک کل به هم پیوسته، ترکیب یا یکپارچه می‌کند (کوئین و مینتسبرگ، ۱۳۷۳: ۲). در حقیقت برنامه‌ریزی توسعه، راهبرد، الزامات مورد نیاز

1. Tinbergen
2. Strategy
3. Action Sequence

برای همسو کردن توجهات و تلاش‌های مختلف و تخصیص مناسب منابع موجود در راستای تحقق اهداف مورد نظر را فراهم می‌آورد (احمدوند، ۱۳۸۶: ۶۲) و نبود آن سبب بروز سردرگمی و پراکندگی در فرایند اجرای برنامه می‌شود.

سومین ویژگی، مشخص کردن راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی^۱ است. اگر قانون برنامه تنها به بیان اهداف و کلیات بسنده کند؛ این احتمال وجود دارد که پیگیری برخی از اهداف و راهبردهای تعیین شده در هنگام اجرا با غفلت مواجه شود. بر همین اساس، صاحب‌نظران معتقدند «اجرای برنامه‌ها و اهدافی که روش‌های عملیاتی شدن آن مشخص نشده باشد، محل تردید است»^۲. بنابراین با توجه به راهبردهای انتخاب شده، باید راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی نیز به صورت دقیق و با جزئیات ذیل هر راهبرد به تفکیک ارائه شود.

چهارمین ویژگی، مشخص بودن متولی و مجری احکام و تکالیف تعیین شده در درون حاکمیت است. زیرا دستیابی به تأثیرات مورد نظر حقوقی، نیازمند بهترین انتخاب فاعل حقوقی برای هر عبارت است (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۴). یک قانون برنامه خوب باید به شکل شفاف و صریح، مسئول و مجری احکام خود را مشخص کند. در این صورت قانونگذار می‌تواند بر اجرای قانون، نظارت کرده و مطابق با وظایف مندرج در قانون، از مجری قانون مطالبه کند. در شرایط عدم تعیین متولی اجرا یا تعیین چندین متولی به موازات هم، این امکان وجود خواهد داشت که دستگاه‌های مختلف، دیگری را موظف به اجرای آن حکم قانونی بدانند و از زیر بار تکالیف آن شانه خالی کنند.

1. Executive Measures

۲. گفتگوی ماهنامه سازمان برنامه و بودجه با دکتر فیروز توفیق با موضوع آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، شماره ۱۴۰، آبان ۱۳۸۴.

پنجمین ویژگی، شاخص‌گذاری و قابلیت ارزیابی^۱ است. شاخص‌ها ابزار مؤثری هستند که به سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کمک می‌کنند تا بدانند که در چه نقطه‌ای قرار دارند و به کجا می‌روند. زیرا، اندازه‌گیری پیشرفت یک ابزار کلیدی در فرایند سیاستگذاری به ویژه در امور توسعه‌ای است (UNDP, 2004:11). علاوه بر این، شاخص‌ها اطلاعات را به گونه‌ای سازماندهی می‌کنند که روابط بین تأثیرات، نتایج، خروجی‌ها و ورودی‌های پروژه مشخص شود و مشکلاتی که در مسیر اجرا می‌تواند مانع از دستیابی به اهداف پروژه شود شناسایی شوند (Alexander, 1996: 1). بنابراین، دولت‌هایی که از نظام قابل اعتمادی در زمینه شاخص‌های عملکردی برخوردارند؛ اطلاعات بیشتری در مورد منابع، محدودیت‌ها، جهت‌گیری‌ها و اقدامات لازم برای دستیابی به اهداف خود دارند. ششمین ویژگی، داشتن ضمانت اجرایی مناسب است. قانونگذار باید با تمسک به ابزار مناسب، متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی خود ملتزم کند. چامپ اندرز در این باره بیان می‌کند ابزاری که به واسطه آن قانون باید اجرا شود به اندازه خود قانون مهم است (Andrews, 1909: 85). زیرا تکلیف قانونی بدون تعیین ضمانت اجرایی یا تعیین نامناسب و ناکافی ضمانت اجرایی، امکانی برای فرار از مسئولیت اجرای قانون است.

در نهایت موضوعی که لازم است به مثابه یک اصل بنیادین و زیرساختی اساسی در فرایند نگارش احکام برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد، استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی است. زیرا حکمرانی به نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، شیوه ارتباط آنها با شهروندان و اتخاذ تصمیم‌های پیچیده اشاره دارد و فرایندی است که از طریق آن سازمان‌ها و جوامع، تصمیم‌های مهم خود را می‌گیرند. در همین رابطه، حکمرانی شبکه‌ای^۲ به مثابه یکی از اشکال نوین حکمرانی، به

1. Indexing and Evaluability

2. Network Governance

مجموعه ای از بازیگران دولتی و غیردولتی اشاره دارد که به منظور تصمیم‌گیری در رابطه با حل مسائل و مشکلات اجتماعی، ایجاد ارزش عمومی و ارائه خدمات عمومی با یکدیگر به‌طور رسمی یا غیررسمی تعامل و مشارکت دارند یا به اشتراک‌گذاری دانش، به هماهنگی فعالیت‌ها و ارائه راه‌حل‌های مشترک می‌پردازند (دقتی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۰۴ به نقل از سورنسن و تورفینگ، ۲۰۱۸). بر این اساس، در فرایند برنامه‌ریزی برای موضوعاتی مانند آسیب‌های اجتماعی که از پیچیدگی بالایی برخوردارند و حل مسئله نیازمند حضور بازیگران متعدد است استفاده از ظرفیت‌های جامعه امری ضروری است.

۳. روش پژوهش

این پژوهش از نوع کیفی و روش آن تحلیل محتوای جهت‌دار^۱ است. تحلیل محتوای جهت‌دار یکی از رویکردهای تحلیل محتوای کیفی است که هدف آن معتبر کردن و گسترش دادن مفهومی چارچوب نظریه یا خود نظریه است (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰: ۲۴). در این روش پژوهشگر با استفاده از منطق قیاسی و نظریات موجود، مفاهیم و متغیرهای اصلی را شناسایی و برحسب آن متون را علامت‌گذاری، تحلیل و ارزیابی می‌کند. جامعه آماری پژوهش احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه است. به منظور شناسایی احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی، همه احکام موجود در برنامه‌های منتخب توسط پژوهشگر بازخوانی و از میان آن احکام مرتبط شناسایی، استخراج و با استفاده از پرسشنامه معکوس^۲ در قالب چارچوب مفهومی، نشانه‌گذاری و تحلیل شده‌اند.

1. Directed Content Analysis
2. Inverse Questionnaire

۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

در این بخش از مقاله، به منظور سنجش ظرفیت حکومت در مواجهه با آسیب‌های اجتماعی، کیفیت احکام قانونی مرتبط در برنامه‌های توسعه کشور از زاویه چارچوب مفهومی تدارک دیده شده در این کار مورد بررسی قرار گرفته است. به اعتقاد دیگر پژوهشگران در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه، اشاره‌ای به آسیب‌های اجتماعی نشده و نقطه عطف برنامه‌ها در این باره قانون چهارم توسعه است (سام‌آرام، حسینی حاجی‌بکنده و موسوی چلک، ۱۳۹۷: ۶۷؛ قوتی سفیدسنگی، حسینی و نوغانی دخت‌بهمنی، ۱۳۹۹: ۸۶). بر این اساس، در پژوهش حاضر برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته‌اند.

الف) قانون برنامه چهارم توسعه

در میان برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب، قانون برنامه چهارم، نخستین برنامه‌ای است که آسیب‌های اجتماعی را به‌گونه‌ای مستقیم و به‌مثابه یک مسئله مورد توجه قرار می‌دهد. در این برنامه، اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفاسد اخلاقی مهم‌ترین آسیب‌هایی هستند که سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در حوزه اجتماعی تشخیص داده‌اند. البته، تصریح و اولویت تعیین شده در برنامه چهارم از میان مصادیق فوق پدیده «اعتیاد به مواد مخدر» است (ماده ۹۷). در این برنامه، همزمان با تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله، نگرش جامع‌تر و بیشتری نسبت به مسائل اجتماعی پدید آمد و مقرر شد دولت در قالب تهیه «طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» نسبت به کاهش آسیب‌های اجتماعی با «اولویت پیشگیری از اعتیاد» اقدام کند. راهبرد برنامه چهارم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی «کنترل و کاهش آسیب‌های

۱. کنترل و کاهش طلاق و مفاسد اخلاقی در قانون برنامه چهارم توسعه تصریح نشده‌اند؛ ذکر این دو آسیب مبتدی بر استنباط انجام شده از محورهای تعیین شده برای تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است.

اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به موقع به گروه‌های در معرض آسیب و حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان» است.

در ارتباط با راهکارهای اجرایی و اقدامات عملیاتی، «شناسایی نقاط آسیب‌خیز»، «تمرکز بخشیدن به خدمات اجتماعی اعم از بهداشت و درمان، مشاوره، مددکاری اجتماعی و ... در این مناطق» و «اجرای برنامه‌های اشتغال در میان ساکنان» مجموعه اقداماتی هستند که برای راهبرد ساماندهی مناطق آسیب‌خیز و حاشیه شهرها در نظر گرفته شده است (ماده (۹۷)، بند «ج»). به همین ترتیب «آموزش مهارت زندگی، کاردرمانی، روان‌درمانی، درمان اجتماع‌محور»، «جلوگیری از تغییر الگوی مصرف به مواد شیمیایی»، «استفاده از یافته‌های علمی و تجارب جهانی» و «مقابله با ترانزیت و عرضه مواد» اقدامات برنامه برای پیشگیری از اعتیاد و کاهش آسیب مصرف‌کنندگان مواد مخدر هستند (ماده (۹۷)، بند «ز»). در رابطه با سایر مصادیق عنوان شده و نیز شیوه حمایت و مراقبت از گروه‌های آسیب‌پذیر، به‌رغم تعیین راهبرد، راهکارهای اجرایی مشخص نشده و یا به صورت کلی عنوان شده‌اند. ذکر این نکته ضروری است که کلیه محورها و اقدامات تعیین شده در ماده (۹۷) قانون برنامه چهارم توسعه در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی موکول به «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» شده است. به همین ترتیب، در ماده (۱۱۲) این برنامه نیز موضوع آسیب‌های اجتماعی منوط به «تهیه برنامه ساماندهی امور جوانان» شده است. در واقع، انجام اقدامات لازم در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه متوقف به تهیه طرح است و مادامی که طرح مزبور تهیه و مصوب نشود نباید انجام مجموعه اقدامات منسجم و اثربخش در این حوزه را انتظار کشید. مسئله‌ای که در نقد و بررسی برنامه‌های توسعه معمولاً ذیل عنوان «تعلیق برنامه» نیز مورد بحث قرار گرفته است.

در رابطه با مجری احکام برنامه توسعه، از منظر قانون‌نویسی انتظار این است که دستگاه اجرایی و تکالیف هر دستگاه متناسب با مأموریت و شرح وظایف آن به صورت شفاف و دقیق در متن مواد برنامه تصریح شود.^۱ در این راستا در برنامه چهارم توسعه وظایف دستگاه‌های متولی و دارای ظرفیت در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص نشده و کلیت کار برعهده دولت نهاده شده است. در این برنامه، پیوسته به دولت تکلیف شده تا اقدامات لازم را انجام دهد و مشخص نیست چه بخشی از دولت یا کدام نهاد مداخله‌گر یا سازمان حمایتی، مسئول پیشبرد این اهداف و برنامه‌هاست.

علاوه بر تعیین دستگاه متولی، برای تحقق واقعی احکام برنامه ضروری است تا مقیاس اصلی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص و با دقت بیشتر به زبان قابل سنجش بیان شوند تا زمینه برای پایش و ارزیابی آثار و نتایج احکام برنامه فراهم شود. در این رابطه، برنامه چهارم توسعه فاقد هرگونه اهداف کمی یا شاخص‌های سنجش‌پذیر جهت کنترل و پایش فعالیت‌های برنامه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی است.

آخرین ویژگی برشمردن شده برای یک قانون برنامه خوب و مطلوب، ضمانت اجرایی قانون است. متأسفانه قانون برنامه چهارم توسعه، در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی فاقد هرگونه ضمانت اجرایی از منظر قانون است.

۱. یکی از مهمترین چالش‌های نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه کشور، عدم تعیین دقیق وظایف دستگاه‌های اجرایی در رابطه با هر حکم است. این مسئله با توجه به ماهیت بین‌بخشی احکام حوزه اجتماعی و نیز وجود نهادهای موازی، بستری برای عدم پاسخگویی نهادهای مربوطه شده است.

جدول ۱. کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه

ماده و بند	موضوع (اولویت‌بندی)	راهبرد (استراتژی)	راهکار اجرایی	دستگاه مجری	شاخص‌گذاری	ضمانت اجرایی
(۹۷) «و»	✓	+✓		✓		
(۹۷) «ل»، «ی»	+✓	✓	✓	✓	+✓	
(۹۷) «ز»	+✓	+✓	+✓	✓		
(۹۷) «الف»	+✓	✓		✓		
(۹۷) «ب»	+✓	✓		✓		
(۹۷) «ج»	+✓	+✓	✓	✓		
(۱۱۲)	✓	✓	✓	✓		

+✓ رعایت شکلی اصل در حکم برنامه.
+✓ رعایت شکلی و باکیفیت اصل در حکم برنامه.

در مجموع، اختصاص ماده (۹۷) قانون برنامه چهارم توسعه به‌طور کامل و مستقیم به مسئله کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، فارغ از کیفیت احکام آن، از وجوه برجسته این برنامه است، موضوعی که تا پیش از برنامه چهارم در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور مسبوق به سابقه نبوده و از این منظر به عنوان نقطه عطفی در نظام حکمرانی آسیب‌های اجتماعی کشور به شمار می‌آید. علاوه بر این، اتخاذ یک راهبرد جامع و باکیفیت برای مواجهه با آسیب‌های اجتماعی از ویژگی‌های مثبت این قانون است. البته، در رابطه با کیفیت و اثربخشی راهبرد اتخاذ شده در دو سطح متفاوت می‌توان بحث کرد. در سطح اول و در ساحت نظری باید به این واقعیت توجه کرد که مسائل اجتماعی ماهیتی پیچیده و به هم پیوسته دارند و حل آنها نیازمند اخذ رویکردی جامع و کلان‌نگر است (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۹۳: ۷۸). از این‌رو، چنانچه برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی سه سطح پیشگیری، حمایت

و بازتوانی قائل باشیم؛ می‌توان ادعا کرد راهبرد اتخاذ شده در برنامه چهارم جامع هر سه سطح بوده و کلان‌نگری مورد نظر در این حوزه رعایت شده است. هرچند، این ادعا در رابطه با اصل راهبرد است و قضاوت دقیق‌تر نیازمند بررسی محورها و فعالیت‌های ترسیم شده ذیل این راهبرد است. در این باره باید اذعان کرد محورها و تأکیدات صورت گرفته ذیل راهبرد بیان شده، در حد توصیه‌های کلی و عمومی بوده و غالباً فاقد راهکارهای اجرایی مشخص است. همچنین، مسئولیت اجرای این حکم برخلاف اصول قانونگذاری مبنی بر تعیین دقیق دستگاه مجری برعهده دولت نهاده شده است. درباره تعیین شاخص‌ها و ضمانت اجرایی نیز همان‌طور که بیان شد؛ این برنامه فاقد دو مؤلفه اساسی در حوزه آسیب‌های اجتماعی است. بنابراین، برنامه چهارم توسعه به‌رغم توجه به آسیب‌های اجتماعی، تعیین اولویت و اتخاذ راهبرد؛ به دلیل ضعف راهکارهای اجرایی و عدم تعیین دقیق مجری، شاخص و ضمانت اجرایی فاقد کیفیت لازم از منظر اصول قانونگذاری است.

ب) قانون برنامه پنجم توسعه

در برنامه پنجم توسعه، برخلاف انتظارات و توقعات کارشناسی مبنی بر تداوم رویکرد برنامه چهارم نسبت به آسیب‌های اجتماعی، این موضوع با بی‌اعتنایی و غفلت برنامه‌ریزان به حاشیه رانده شد. در حقیقت در برنامه پنجم توسعه، هم‌زمان با محوریت یافتن و برجستگی مفهومی نهاد خانواده در بخش‌های مختلف برنامه، آسیب‌های اجتماعی نیز به درون قلمرو این نهاد تقلیل یافت و از این لحاظ مورد توجه قرار گرفتند. از این‌رو پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی نهاد خانواده و حمایت از زنان سرپرست خانوار کانون و محور مباحث مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه را تشکیل می‌دهند.

از منظر طراحان این برنامه، خانواده بنیادی‌ترین نهادی است که با انجام

کارویژه‌های تربیتی و مراقبتی ذاتاً می‌تواند اعضای خود را از گزند انحراف و بروز آسیب حفظ کند. بنابراین راهبرد اصلی در زمینه مقابله با آسیب‌های اجتماعی، تقویت نهاد خانواده است. در پرتو همین رهیافت، در حوزه حمایتی نیز در این برنامه حمایت از زنان سرپرست خانوار اولویت یافته و برنامه‌ریزان در تداوم رویکرد قابلیت‌محور اخذ شده در برنامه چهارم، توانمند شدن زنان در چارچوب نهاد خانواده را به عنوان مبنای اصلی اقدامات حمایتی در این حوزه معرفی کرده‌اند.

راهکارها و اقدامات تعیین شده در زمینه آسیب‌های اجتماعی در برنامه پنجم توسعه بسیار کلی و فاقد سازوکارهای عملیاتی لازم و مشخص جهت تحقق اهداف و راهبردهای برنامه در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است. اقدامات تعیین شده در این برنامه غالباً معطوف به تهیه طرح، سند و انجام پروژه‌های مطالعاتی هستند. همان‌طور که در ارزیابی اقدامات برنامه چهارم بیان شد ارجاع و موقوف کردن تکالیف تصریح شده در برنامه‌های توسعه به تهیه طرح، سند و ... نتیجه‌ای جز تعلیق و عدم اجرای احکام برنامه به دنبال نداشته است.

در برنامه پنجم توسعه، کماکان متولی اصلی اجرای احکام مرتبط با مسائل خانواده، دولت است؛ با این حال وظایف چند دستگاه از جمله سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان بهزیستی کشور، نیروی انتظامی و ... در رابطه با برخی از احکام مرتبط با موضوع مشخص شده‌اند.

در زمینه شاخص‌گذاری، به‌رغم اهمیت و ضرورت این مؤلفه، در این برنامه به جز بند «ب» ماده (۳۹)، شاخصی برای سنجش و ارزیابی اهداف و اقدامات تکلیف شده در زمینه کنترل آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در برنامه پنجم توسعه تعیین نشده است.

درباره ضمانت اجرا نیز در این برنامه همانند قانون چهارم توسعه، هیچ‌گونه

سازوکار حقوقی و غیرحقوقی برای مکلف کردن دستگاه‌های مجری جهت انجام تکالیف خود و عدم تخطی از آن در نظر گرفته نشده است.

جدول ۲. کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه

ماده و حکم	موضوع (اولویت‌بندی)	راهبرد (استراتژی)	راهکار اجرایی	دستگاه مجری	شاخص‌گذاری	ضمانت اجرایی
(۳۹) «الف، ب، د»	✓	+✓	✓	✓	+✓	
(۳۹) «ج»	+✓		✓	✓		
(۳۹) «ج»	✓		✓	✓		
(۲۱۱) «س»	✓		✓	+✓		
(۲۲۷)	✓	+✓	✓	+✓		
(۲۳۰)	✓	✓	✓	+✓		

+✓ = رعایت شکلی اصل در حکم برنامه.
+✓ = رعایت شکلی و با کیفیت اصل در حکم برنامه.

همان‌طور که مشاهده می‌شود در قانون برنامه پنجم توسعه و برخلاف قانون برنامه چهارم، ماده‌ای به صورت مستقل یا مجزا به مسائل و آسیب‌های اجتماعی اختصاص نیافته است. در این برنامه آسیب‌های اجتماعی بیشتر به‌طور پراکنده و غیرمنسجم در مواد مختلف مورد اشاره قرار گرفته‌اند. به‌رغم اتخاذ راهبرد «توانمندسازی با رویکرد اجتماع‌محوری و خانواده‌محوری» به‌عنوان یک راهبرد بنیادین در ماده (۳۹)، بسیاری از احکام این برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی بدون راهبرد و رویکرد مشخص هستند. همچنین، راهکارهای اجرایی این برنامه نیز همانند برنامه چهارم توسعه کلی و فاقد جزئیات عملیاتی هستند و در بسیاری از مواد، اجرای احکام به انجام اقدامات پیش‌برنامه‌ای مانند «طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی»، «تهیه سند ملی امنیت بانوان و کودکان» و «تصویب برنامه جامع توسعه امور زنان

و خانواده» موکول شده است. با این حال در این برنامه و برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، تکالیف برخی از دستگاه‌های مسئول در حوزه آسیب‌های اجتماعی مشخص شده است و این شاید برجسته‌ترین ویژگی قانون برنامه پنجم توسعه از منظر اصول قانون‌نویسی در مقایسه با قانون برنامه چهارم توسعه باشد.

ج) قانون برنامه ششم توسعه

در میان قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب، بیشترین میزان اهتمام و توجه به مقوله آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم^۱ رخ داده است؛ تا آنجا که در ماده (۲) این برنامه و در بیان مسائل محوری، «پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی» به عنوان یکی از موضوع‌های اساسی در این دوره ذکر شده است. در این برنامه به دنبال گزارش‌های ارائه شده مبنی بر تراکم، انباشت و افزایش مشکلات و آسیب‌های اجتماعی در میان طبقات و بخش‌های مختلف جامعه؛ تصمیم‌گیران و مسئولان کشور را به این نتیجه رساند که برای جلوگیری از روند فزاینده و بحران‌آفرین آسیب‌های اجتماعی و جبران بی‌توجهی و غفلت گذشته، لازم است احکام ویژه‌ای با هدف کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در قانون برنامه ششم توسعه نگاشته شود. در این برنامه «اعتیاد»، «طلاق»، «حاشیه‌نشینی»، «کودکان کار» و «مفاسد اخلاقی» به عنوان آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار برنامه تعیین شده‌اند و دولت مکلف شده در چارچوب محورهای تعیین شده نسبت به کاهش آنها در طول سال‌های اجرای برنامه اقدام کند (ماده ۸۰). در واقع، در برنامه ششم ضمن تأکید بر موضوع آسیب‌های اجتماعی، مصادیق اولویت‌دار آن نیز تصریح و مشخص شده‌اند. افزون بر این، در حوزه حمایتی نیز به مثابه برنامه‌های قبل، حمایت از زنان سرپرست خانوار به عنوان یک گروه حمایتی اولویت‌دار معرفی شده است.

راهبرد کلی قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در ابتدا کنترل - متوقف کردن روند افزایشی آسیب‌ها - و پس از آن کاهش - نزولی کردن روند آسیب‌ها - است. فارغ از این جهت‌گیری کلی، در رابطه با مصادیق و اولویت‌های تعیین شده نیز راهبرد و رویکرد برنامه تقریباً مشخص است. برای نمونه، راهبرد این برنامه در رابطه با مناطق آسیب‌خیز و حاشیه شهرها ساماندهی و تأمین خدمات مورد نیاز آنهاست. در مورد گروه‌های پرخطر و افرادی که در معرض آسیب قرار دارند، رویکرد برنامه «خدمات‌رسانی به موقع» است. با این حال در مواردی مانند «کودکان کار» صرفاً به بیان مفهوم «ساماندهی» اکتفا شده و مشخص نیست مقصود و نیت برنامه‌ریزان از ساماندهی چیست و باید چه سمت‌وسویی داشته باشد.

در رابطه با اقدامات و فعالیت‌های لازم جهت تحقق اهداف ترسیم شده در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، چالش تعلیق دامن‌گیر این برنامه نیز شده است. زیرا حکم اصلی قانون برنامه ششم توسعه در رابطه با مسائل اجتماعی ناظر بر «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» است. سابقه ارجاع و موکول کردن تکالیف برنامه‌های توسعه به تهیه طرح و برنامه اجرایی، گویای این واقعیت تلخ و درس‌آموز است که فرایند تهیه و تدوین طرح‌های اجرایی معمولاً بر فلسفه وجودی آنها غلبه یافته و خود به پروژه اصلی مجریان در طول سال‌های اجرای برنامه تبدیل می‌شوند؛ تا جایی که در برخی از موارد، طرح مزبور نه تنها تهیه نشده بلکه فرایند تکمیل آن به برنامه‌های بعدی نیز انتقال یافته است. با این حال در این برنامه و در تعیین محورهای طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، سطوح مختلف مواجهه با پدیده و نیز اولویت مداخله همراه با اقدامات و فعالیت‌های لازم در هر سطح به میزان قابل قبولی تعیین و تصریح شده‌اند.

در این برنامه و در مقایسه با دو برنامه قبلی، تکالیف اکثر دستگاه‌های اجرایی

اعم از اصلی و همکار در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تعیین شده و قانونگذار به جای مکلف کردن دولت، تلاش کرده تکالیف دستگاه‌های اجرایی را متناسب با وظایف و مأموریت هر دستگاه در این حوزه مشخص کند.

بدون تردید، برجسته‌ترین وجه تمایز برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، تعیین شاخص‌های کمی در این حوزه است. در ماده (۷۸) این برنامه، اهداف کمی به طرز چشمگیری وارد محورهای مختلف برنامه در زمینه مراقبت و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر شده است. همچنین، در ماده (۸۰) دولت مکلف است در حوزه آسیب‌های اجتماعی به گونه‌ای عمل کند که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به ۲۵ درصد کاهش یابد. اگرچه کیفیت شاخص‌های تعیین شده در این مواد محل نقد و بررسی هستند؛ با این حال توجه برنامه‌ریز به مؤلفه شاخص‌گذاری از وجوه مثبت برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی است.

در رابطه با ضمانت اجرایی نیز همانند دو برنامه قبل، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای تحقق احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه گنجانده نشده است.

جدول ۳. کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه

ماده و بند	موضوع (اولویت‌بندی)	راهبرد (استراتژی)	راهکار اجرایی	دستگاه مجری	شاخص‌گذاری	ضمانت اجرا
(۸۰)	+√	+√	√	√	√	
(۷۸)، (۸۰) «ث» (۱۰۶) «ت»	+√	+√	+√	+√	√	
(۷۸ و ۱۰۴)	+√	√	√	+√	√	
(۵۹) «الف»، «ب» (۸۰) «پ»	+√	+√	+√	+√	√	
(۷۸)، (۸۰) «ح»	+√	√		+√	√	
(۸۰) «ب»	+√	+√		+√	√	
(۸۰) «ت»	+√	+√	√	+√		
(۷۸ و ۸۰) «ب» و «ج»	√	√	+√	√	√	

+√ رعایت شکلی اصل در حکم برنامه
+√ رعایت شکلی و با کیفیت اصل در حکم برنامه

همان‌طور که در جدول بالا نیز مشاهده می‌شود در قانون برنامه ششم توسعه در مقایسه با دو برنامه قبل اصول قانون‌نویسی بیشتر و با کیفیت بالاتری مورد استفاده قرار گرفته‌اند. با این توضیح که آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار و نیازمند مداخله در برنامه تصریح شده‌اند؛ راهبرد کلان برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی و نیز راهبردهای خرد متناسب با هر یک از مصادیق اولویت‌دار تعیین شده‌اند؛ راهکارهای اجرایی در بسیاری از احکام ارتقا پیدا کرده و با دقت و جزئیات بیشتری بیان شده است؛ هرچند چالش تعلیق برنامه و کلی‌گویی در رابطه با راهکارهای اجرایی در این برنامه نیز کماکان پابرجاست؛ تکالیف و مسئولیت دستگاه‌های اجرایی نسبت به احکام برنامه تا حدود زیادی تعیین و تصریح شده است و برای نخستین بار نیز احکام برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی شاخص‌گذاری شده‌اند. هرچند شاخص‌های انتخاب شده فاقد کیفیت و استانداردهای لازم در این حوزه هستند.^۱

۱. در این باره باید به چند نکته و ملاحظه اساسی توجه کرد: اول شاخص‌ها باید به صورت شفاف و مشخص و به دور

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسعه و آسیب‌های اجتماعی رابطه‌ای تنگاتنگ و دوسویه با یکدیگر دارند. از یک‌سو، توسعه در اشکال تک‌بعدی و ناموزون خود عامل شکل‌گیری و پیدایش آسیب اجتماعی است و از سوی دیگر، گسترش آسیب‌های اجتماعی مانعی در برابر تحقق توسعه همه‌جانبه و ایجاد جامعه‌ای متعادل و بالنده است (یوسفی و اکبری، ۱۳۹۰: ۹۹). از این‌رو کنترل مسائل و آسیب‌های اجتماعی، به عنوان یک الزام توسعه‌ای گریزناپذیر، باید مورد توجه دولت‌ها و سایر بازیگران این عرصه قرار گیرد. در ایران، به عنوان یکی از کشورهای با سابقه در امر توسعه، این مقوله همزمان با افزایش آسیب‌های اجتماعی و رؤیت‌پذیر شدن آثار و علائم آن در میان طبقات و گروه‌های مختلف جامعه، از برنامه چهارم توسعه به بعد مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته است. اما به واسطه ضعف ظرفیت حکومت در صورت‌بندی و انجام مداخلات مؤثر، به‌رغم صرف هزینه‌های هنگفت، نتایج مطلوبی به دست نیامده است. بر این اساس، در مطالعه حاضر، احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه

از هرگونه ابهامی نگاشته شوند. برای نمونه، نگارش جزئیات شاخص بیان شده در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم طوری نگاشته شده است که گویی در طول برنامه پنج‌ساله باید کاهش ۷۵ درصدی آسیب‌ها را شاهد باشیم؛ این درحالی است در ذهنیت مجریان و ناظران برنامه، کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌ها در طول سال‌های اجرای برنامه نقش بسته‌است. دوم، شاخص‌های تدارک دیده شده برای یک موضوع در بخش‌های مختلف برنامه می‌بایست همسو و هماهنگ با یکدیگر باشند. برای نمونه، در ماده (۸۰) کاهش آسیب‌های اجتماعی - با اولویت طلاق - به (۲۵ درصد) میزان کنونی و در ماده (۱۰۴) کاهش نرخ طلاق به میزان (۲۰ درصد) سال پایه در طول اجرای قانون برنامه هدف‌گذاری شده است. سوم، پدیده‌های اجتماعی هر کدام شرایط ویژه خود و اقتضائات مداخله‌ای متفاوت از یکدیگر دارند؛ برای مثال، شرایط و زمان مورد نیاز جهت حل یک معضل خانوادگی با شرایط بازتوانی یک فرد معنادار و بازتوانی یک فرد معنادار از ساماندهی یک کودک زباله‌گرد کاملاً متفاوت است. بنابراین، نمی‌توان و نباید فرایند و نتایج مداخلات برای انواع و گونه‌های مختلف آسیب اجتماعی را به شکل یکسان و یکنواخت شاخص‌گذاری کرد. چهارم و از همه مهم‌تر شاخص‌ها باید تحقق‌پذیر و متناسب با واقعیات اجتماعی باشند. شکل‌گیری پدیده‌های اجتماعی محصول روندها و رویدادهایی هستند که در گذشته و به تدریج در طول زمان رخ داده‌اند. کاهش هرچند جزئی و ناچیز آنها در یک بازه زمانی کوتاه‌مدت و پنج‌ساله گرچه غیرممکن نیست؛ اما، سخت و بسیار دشوار است. بنابراین باید گفت پیش از انتظار در کاهش چشمگیر این آسیب‌ها، کنترل وضع موجود به منظور کند کردن و توقف روند انتشار و افزایش آسیب‌ها از اهمیت و اولویت بیشتری برخوردار است.

از منظر اصول و شاخص‌های تدوین احکام باکیفیت در قوانین برنامه توسعه مورد نقد و بررسی قرار گرفت. نتایج بررسی حاکی از توجه برنامه‌ریزان به اصول و ویژگی‌هایی چون اولویت‌گذاری و انتخاب راهبرد از یک طرف و از طرف دیگر غفلت از اصول و ویژگی‌های مهمی چون طراحی دقیق اقدامات اجرایی، تعیین وظایف دستگاه مجری، شاخص‌گذاری و قرار دادن ضمانت اجرایی برای احکام برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است. بنابراین، شاید بتوان یکی از عمده‌ترین دلایل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه مزبور در اجرای کامل احکام برنامه‌های توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی را به‌رغم تأکیدها و اقدامات تعیین شده، نامشخص بودن فاعل اجرا و نداشتن شاخص و ضمانت اجرایی دانست. به عبارتی، مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی که قابلیت اجرای احکام برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی را افزایش می‌دهند در احکام مرتبط رعایت نشده‌اند. از این‌رو لازم است برنامه‌ریزان در برنامه‌های توسعه پیش رو به ویژه در برنامه هفتم توسعه ضمن توجه به آسیب‌های اجتماعی با رعایت دقیق اصول قانونگذاری احکام باکیفیت و با قابلیت اجرا بالایی در این حوزه وضع کنند. در این باره، متناسب با یافته‌های مقاله پیشنهاد می‌شود:

- اولویت‌های برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با نظام مسائل اجتماعی کشور در احکام مرتبط بیان شوند؛ به عنوان مثال چنانچه اعتیاد به عنوان یک آسیب اجتماعی اولویت‌دار مورد توجه برنامه‌ریزان است، عنوان اعتیاد در حکم برنامه تصریح شود.
- راهبرد و استراتژی برنامه در خصوص هر یک از اولویت‌های تعیین شده به صورت شفاف بیان شود؛ به عنوان مثال چنانچه راهبرد برنامه‌ریزان در حوزه اعتیاد، پیشگیری است، راهبرد آن نیز ذکر شود.
- راهکارهای اجرایی ذیل هر راهبرد به صورت مشخص و عملیاتی تعریف شوند؛

- به عنوان مثال محور اقدامات لازم در حوزه پیشگیری از اعتیاد بیان شوند.
- وظایف دستگاه‌های مسئول نسبت به تکالیف خود در چارچوب مأموریت‌های هر دستگاه تعیین شود؛ در این باره باید وظایف وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما به عنوان متولیان امر پیشگیری به صورت دقیق تعیین شوند.
 - با استفاده از شاخص‌های دقیق و عملیاتی عملکرد اجرایی احکام قابلیت سنجش و ارزیابی پیدا کنند؛ به طوری که مشخص باشد مجریان باید چه میزان خدماتی به صورت سالیانه در طول سال‌های اجرای برنامه در حوزه پیشگیری از اعتیاد انجام دهند.
 - با استفاده از ضمانت‌اجراه‌های مناسب و اثرگذار پاسخگویی احکام افزایش پیدا کند.

منابع و مآخذ

۱. احمدوند، علی محمد (۱۳۸۶). «درباره راهبرد؛ مقدمه‌ای بر تدوین طرح راهبردی در ناجا»، فصلنامه توسعه انسانی پلیس، ش ۱۰.
۲. اقلیما، مصطفی (۱۳۸۲). «سیری در برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی اجتماعی»، فصلنامه مددکاری اجتماعی، ش ۱۴ و ۱۵.
۳. امید، رضا (۱۳۹۱). «تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی»، فصلنامه برنامه و بودجه، ش ۴.
۴. ایمان، محمدتقی و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۰). «تحلیل محتوای کیفی»، فصلنامه پژوهش، سال سوم، ش ۲.
۵. بذرافکن، اشکان و نسیم قباشی (۱۳۹۵). «بررسی ارتباط میان شاخص حکمرانی خوب و اندازه دولت با شاخص توسعه انسانی در ایران»، فصلنامه راهبرد اقتصاد، سال پنجم، ش ۱۸.
۶. بهارستان‌فر، محمدرضا و احمد مرکز المیری (۱۳۹۰). «ارزیابی قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پرتو شاخصه‌های قانون خوب (با تأکید بر قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه)»، فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، ش ۱۲.
۷. پاسبانی صومعه، ابوالفضل (۱۳۹۵). «برخی از اقتضات بنیادین برنامه‌های توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۳۲.
۸. پرهیزگاری، سیدعباس، ابوالفضل رزقی و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۹. جوادی ارجمند، محمدجعفر، محمدباقر مکرمی‌پور و اطهره نقدی‌نژاد (۱۳۹۸). «حکمرانی و توسعه اقتصادی در ایران»، پژوهش‌های راهبردی انقلاب اسلامی، سال دوم، ش ۶.
۱۰. حسام، فرحناز و موسی بیات (۱۳۹۷). «بررسی مسئله بازماندگی از تحصیل و بی‌سوادی در نظام آموزش و پرورش ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۳۷۴.

۱۱. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی در ایران (۱۳۸۸-۱۳۶۸)». فصلنامه برنامه و بودجه، ش ۱۱۰.

۱۲. دقتی، عادل، نورمحمد یعقوبی، امین رضا کمالیان و مسعود دهقانی (۱۳۹۸). «ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب». فصلنامه مدیریت دولتی دانشگاه تهران، دوره ۱۱، ش ۲.

۱۳. رفیعی، حسن، سعید مدنی قهفرخی و مروئه وامقی (۱۳۸۷). «مشکلات اجتماعی در اولویت ایران»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، ش ۱ و ۲.

۱۴. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹). *قانون‌نویسی گام به گام*، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، تهران، انتشارات سمت.

۱۵. سازمان امور اجتماعی کشور (۱۳۹۷الف). «اطلس مسائل و آسیب‌های اجتماعی».

۱۶. --- (۱۳۹۷ب). «گزارش سرمایه اجتماعی».

۱۷. سازمان پزشکی قانونی کشور (۱۳۹۹). «خلاصه سالنامه آماری».

۱۸. سازمان ثبت و احوال (۱۳۹۶). «گزارش رسمی طلاق».

۱۹. سام‌آرام، عزت‌الله، سیداحمد حسینی حاجی بکنده و حسن موسوی چلک (۱۳۹۷). «سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور»، فصلنامه *انتظام اجتماعی*، سال نهم، ش اول.

۲۰. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۹۴). «پیمایش ملی خانوار در مورد شیوع مصرف مواد مخدر و روانگردان‌ها».

۲۱. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۹۸). «سیمای اعتیاد».

۲۲. سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۹۲). *برنامه‌ریزی اجتماعی*، تهران، نشر علوم اجتماعی.

۲۳. شورای اجتماعی کشور، سازمان امور اجتماعی، مرکز ملی رصد اجتماعی (۱۳۹۷). «گزارش سنجش سرمایه اجتماعی کشور».

۲۴. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۴). «آسیب‌شناسی و ناپایداری توسعه اجتماعی در ایران»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۲۲.

۲۵. قلی‌پور، رحمت‌الله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۹۳). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۶. قوتی سفیدسنگی، علی، سیدجواد حسینی و محسن نوغانی دخت‌بهمنی (۱۳۹۹). «مقایسه توسعه اجتماعی در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی و توسعه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال بیستم، ش ۷۹.

۲۷. کمیجانی، اکبر و پروانه سلاطین (۱۳۸۹). «تأثیر حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب OPEC و OECD»، مدل‌سازی اقتصادی، ۲ (۲).

۲۸. کوپین، جیمز براین و هنر مینتسبرگ (۱۳۷۳). مدیریت استراتژیک، ترجمه محمد صائبی، تهران، نشر مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت.

۲۹. مبارک، اصغر و زیبا آذریبوند (۱۳۸۸). «نگاهی به شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر اسلام و تأثیر آن بر رشد اقتصادی»، اقتصاد اسلامی، ۹ (۳۶).

۳۰. مرکز آمار ایران (۱۳۹۹). «گزارش وضعیت اجتماعی و فرهنگی ایران».

۳۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). «بررسی مسئله بازماندگی از تحصیل و بی‌سوادی در نظام آموزش و پرورش ایران»، شماره مسلسل ۱۶۳۷۴.

۳۲. مرکز مالمیری، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۵، ش ۹۶.

۳۳. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، بنیان توسعه (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳۴. نیکوبستی، علی (۱۳۹۱). «حکمرانی و توسعه: گذشته، حال و آینده»، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، ش ۴.

۳۵. والدرون، جرمی (۱۳۹۷). *قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*، ترجمه حسن وکیلان، تهران، انتشارات نگاه معاصر.

۳۶. یوسفی، علی و حسین اکبری (۱۳۹۰). «تأملی جامعه‌شناختی در تشخیص و تعیین اولویت مسائل اجتماعی ایران»، فصلنامه *مسائل اجتماعی ایران*، سال دوم، ش ۱.

37. Aitken, Victoria E. (2013). "An Exposition of Legislative Quality and its Relevance for Effective Development", <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents>.
38. AlBassam, B. A. (2013). "The Relationship between Governance and Economic Growth During Times of Crisis", *European Journal of Sustainable Development*, 2(2).
39. Alexander, Myrna (1996). *Performance Monitoring Indicators*, Operations Policy Department World Bank Washington, D.C.
40. Amin, R. M and S. A. Yusof (2006). "Values, Social Problems and Balanced Development In Malaysia", *Journal of Socio- Economics*, 35 (1).
41. Andrews, Champe S. (1909). "The Importance of the Enforcement of Law", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 34, No. 1.
42. Behera, A. (2019). "Politics of Good Governance and Development in Maoist Affected Scheduled Areas in India: A Critical Engagement", *Studies in Indian Politics*, 7(1).
43. Chibba, Michael (2009). "Governance and Development: The Current Role of Theory, Policy and Practice", *World Economics*, 10(2).
44. Goldsmith, A. A. (2007). "Is Governance Reform a Catalyst for Development?", *Governance*, 20(2).
45. Grindle, M. S. (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance*, 17(4).
46. Hout, Wil and Richard Robison (eds) (2009). *Governance and the Depoliticisation of Development*, London, Routledge.
47. Kardos, M. (2012). "The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 58.
48. Karpen, Ulrich (2012). "Comparative Law: Perspectives of Legislation", *Legisprudence*, 6(2).
49. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2008). "Governance Matters VII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008", The World Bank.

50. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999). *Governance Matters*, Washington, DC, The World Bank.
51. Leftwich, A. (1994). "Governance, the State and Politics of Development", *Develop, Change*, 25.
52. Mousmouti, Maria (2012). "Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test", *Legisprudene*, 6(2).
53. Reinholde, Iveta (2015). "Role of Performance Indicators in Policy Development, Proceedings of the 2015 International Conference", *Economic Science For Rural Development*, No. 38.
54. Stiglitz, J.E. (1998). "More Instrument and Broader Goals: Moving Toward the Post- Washington Consensus", Available online: www.rep.org.br/pdf/73-5.
55. Sundaram, Jomo Kwame and Anis Chowdhury (2012). "Introduction: Governance and Development, Is *Good Governance Good for Development?*", Ed. Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury, London, Bloomsbury Academic, The United Nations Series on Development.
56. Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
57. United Nations Development Programme (2004). Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security Programmes.
58. Vanterpool, Areen (2007). "A Critical Look at Achieving Quality in Legislation", *Eur. J.L. Reform*, 9.
59. Xanthaki, Helen (2013). "Standards for Legislation in Civil and Common Law Countries: Features, Practices, Common Ground, Legislative Quality Workshop, Cape Town South Africa", www.ial-online.org/uploads/2013/04/Xanthaki-presentation-Cape-Town-130409.pdf.

واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی: رهیافتی برای

ایران

حسنعلی محمدی،* محمد قاسمی،** کاوه خلیلی دامغانی،*** غلامرضا

هاشم‌زاده**** و کیامرث فتحی هفشجانی*****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۰۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۱۹۹-۲۳۴
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

دولت در ایران همانند سایر کشورهای در حال توسعه پس از جنگ جهانی دوم خود را مسئول رفع عقب‌ماندگی کشور دانست و با طراحی برنامه‌های توسعه و اجرای طرح‌های عمرانی سعی در رفع این عقب‌ماندگی‌ها کرد. حجم عظیم طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام یکی از واقعیت‌های مدیریت بخش عمومی در حال حاضر در کشور است. نمایندگان مجلس تصویب لایحه مشارکت عمومی و خصوصی را راه‌حل طرح‌های نیمه‌تمام می‌دانند. این تحقیق که به روش کیفی انجام شده تلاش دارد با تحلیل نظرات خبرگان به دو سؤال پاسخ دهد: اول آیا همه طرح‌های نیمه‌تمام را می‌توان واگذار کرد و دوم روش‌های اقتصادی‌سازی طرح‌ها برای واگذاری چیست؟ در این مقاله متن مصاحبه‌ها با نرم‌افزار کدگذاری باز شده است. نتایج تحلیل آن است که راه‌حل کلی برای همه طرح‌ها وجود ندارد و در هر مورد با توجه به شرایط زمینه‌ای (طبقه‌بندی طرح‌های ناتمام، امکان اقتصادی‌سازی آنها و ...)، شرایط علی (کنترل تصویب طرح‌ها)، شرایط مداخله‌ای (استفاده از ظرفیت‌های قوانین واگذاری، ورود سازمان خصوصی‌سازی به این موضوع و ...)، راهبردها (تدوین پیشنهادهای حقوقی، تهیه آیین‌نامه‌ها و ...) و پیامد (ایجاد انگیزه برای مدیران طرح‌ها از طریق ایجاد روش بازگشت منابع صرفه‌جویی شده و ...) باید روش مناسبی برای اقتصادی‌سازی و واگذاری طراحی کرد.

کلیدواژه‌ها: طرح‌های عمرانی ناتمام؛ اقتصادی‌سازی؛ واگذاری و مشارکت عمومی خصوصی

* دانشجوی دکتری مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد واحد تهران جنوب، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: ha_m49@yahoo.com

** استادیار علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: mohghasemi@atu.ac.ir

*** دانشیار مدیریت صنعتی، دانشکده صنایع، دانشگاه آزاد واحد تهران جنوب، تهران، ایران؛

Email: kavch.khalili@gmail.com

**** دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد واحد تهران جنوب، تهران، ایران؛

Email: hashemzadeh_gh@yahoo.com

***** دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد تهران جنوب، تهران، ایران؛

Email: fathikiamars@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2109-4999

مقدمه

سال‌هاست که طرح‌های نیمه‌تمام به عنوان معضلی در نظام بودجه‌ریزی کشور مطرح است. عدم اتمام به موقع طرح‌های عمرانی باعث می‌شود که اولاً به دلیل تورمی بودن شرایط اقتصادی کشور برآوردهای اولیه برای طرح‌ها هر سال نیاز به بازنگری و پیش‌بینی اعتبارات بیشتر داشته باشد، ثانیاً به دلیل تأخیر در بهره‌برداری، منافع طرح با چند سال تأخیر نصیب کشور شود و عملاً کشور را با پدیده سرمایه‌گذاری‌های بی‌بازگشت مواجه کند. ثالثاً به علت تطویل دوره ساخت، کیفیت ساخت به دلیل تغییر عناصر کارفرمایی، مشاوره و پیمانکاران، نوع مصالح و تکنولوژی ساخت و حتی مستهلک شدن برخی از سازه‌های اولیه، تحت الشعاع قرار بگیرد. علت اصلی بروز پدیده طرح‌های نیمه‌تمام شروع طرح‌های عمرانی جدید فراتر از توان مالی و اجرایی دولت بوده است (حلاج نیشابوری و همکاران، ۱۳۹۷: ۶). واگذاری طرح‌های عمرانی به خصوص در شرایط فعلی که دولت با محدودیت منابع مواجه است، از دو بُعد دارای اهمیت است: بُعد اول درآمد حاصل از فروش طرح‌ها و بُعد دوم کاهش هزینه‌های دولت در سال‌های آتی در بخش عمرانی (ابوحمزه و همکاران، ۱۳۹۶: ۶). در این پژوهش ضمن مطالعه اجمالی وضعیت طرح‌های عمرانی، راهکار مواجهه با معضل طرح‌های نیمه‌تمام، اقتصادی‌سازی و واگذاری طرح‌های عمرانی دولت در سایه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و دیگر قوانین مرتبط و تجارب سایر کشورها در زمینه مشارکت عمومی خصوصی بررسی شده و در نهایت پیشنهادی برای سیاست‌گذاری ارائه می‌شود. بسیاری از تحقیقات و مطالعات در زمینه طرح‌های ناتمام عمرانی به سمت سناریونویسی هدایت شده است، اما هنوز الگوی جامعی برای ساماندهی اقدامات و راهکارها در زمینه واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی با رویکرد اقتصادی‌سازی آنها ارائه نشده است. پژوهش حاضر تلاش دارد با استفاده از روش ساخت‌دهی مسئله،

الگویی برای تفکر در زمینه واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی - که از اولویت‌های مجلس شورای اسلامی و دولت است - ارائه کند. از این رو سؤال‌های پژوهش عبارتند از:

(الف) آیا همه طرح‌های عمرانی ناتمام را می‌توان واگذار کرد؟

(ب) روش‌های اقتصادی‌سازی پروژه‌های ناتمام عمرانی کدامند؟

(ج) تجربه سایر کشورها در امر واگذاری طرح‌های عمرانی چیست؟

(د) مجلس شورای اسلامی و دولت برای رفع موانع واگذاری و مشارکت طرح‌های

ناتمام عمرانی چه اقدامات پیشنهادی می‌توانند انجام دهند؟

۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

معضل مجموعه وظایف دولت‌های مدرن به تدریج در طول دو قرن اخیر متحول شده است. در نیمه دوم قرن بیستم و در پی طرح مفاهیمی همچون «کشورهای در حال توسعه» و «عقب‌ماندگی»، موضوع برنامه‌ریزی اقتصادی با هدف رشد و توسعه نیز جزء وظایف دولت‌ها در برخی کشورها قرار گرفت (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۳۵). تأمین سرمایه‌های لازم برای اجرای برنامه‌های عمرانی و همچنین انتخاب شیوه‌های اجرای آنها با اهمیت بود. در برخی از این کشورها، دولت‌ها اقدام به تعریف و اجرای تعدادی طرح در حوزه‌های مختلف با هدف فراهم کردن زیرساخت‌های اقتصادی و تسریع رشد اقتصادی کردند. درباره طرح‌هایی که منبع تأمین اعتبار آنها دولت‌های خارجی یا سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی بودند، نظارت‌های ویژه‌ای هم درباره نحوه انتخاب طرح و هم انتخاب مجریان انجام می‌شد و پیشرفت طرح توسط آنها مورد نظارت قرار می‌گرفت. به تبع موضوع طرح‌های نیمه‌تمام و تعیین تکلیف آنها درباره این دسته چندان مطرح نبود. در تعدادی از کشورها مانند ایران که دارای منابع فسیلی و طبیعی بودند که مالکیت آنها نیز در

اختیار دولت‌هاست، منابع حاصله این فرصت را ایجاد کرد که دولت‌ها به اتکای این منابع، در هر دوره زمانی انجام تعداد زیادی طرح را آغاز کنند که هدف دولت‌ها تسریع رشد اقتصادی و تأمین نیازهای آحاد مردم در حوزه‌های مختلف بود.

نکته مهم آنکه چون منابع حاصل از ثروت‌های طبیعی مستقیماً در اختیار دولت‌ها قرار می‌گرفت و معمولاً در این کشورها فرایندهای بودجه‌ای از جمله گزینش و اجرای طرح‌ها، تابع سلايق سیاسی و تحت تأثیر قدرت ذی‌نفعان مختلف بود؛ در عمل بسیاری از ضوابط فنی و اجرایی برنامه‌ریزی رعایت نمی‌شد (توفیق، ۱۳۸۵: ۶۱). از سوی دیگر نوسان منابع حاصل از صادرات منابع طبیعی مانند نفت و گاز در طول زمان موجب شد که تأمین هزینه‌های جاری اداره کشور بر تأمین منابع برای اجرای به موقع طرح‌های عمرانی اولویت داشته باشد و دولت‌ها که در زمان افزایش این‌گونه درآمدها تعداد زیادی طرح را بدون اولویت‌بندی آغاز کرده بودند، نتوانند مطابق زمان‌بندی پیش‌بینی شده طرح‌ها را به سرانجام برسانند (قاسمی و مهاجری ۱۳۹۴: ۶۶).

طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام که در سال‌های گذشته شکلی مزمّن در اقتصاد ایران بود؛ در سال‌های اخیر و با کاهش یک باره درآمدهای نفتی به چالشی حاد تبدیل شده است. به همین دلیل اگر در گذشته اصلاح وضعیت طرح‌های عمرانی و تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام، یک انتخاب بود اکنون یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است (فاتحی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۷). تعریف و تصویب طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی و زیست‌محیطی و آغاز طرح‌های متعدد با تصور یا تظاهر به توجیه صرفاً اجتماعی یکی از این مشکلات است. آغاز پروژه با مطالعات ناقص و نادرست در کنار ارجاع کار و مناقصات غیردقیق به همراه اعمال نفوذ و سوگیری و همچنین افزایش دائمی حجم و ابعاد پروژه در طول دوره ساخت و در نهایت عدم تکافوی اعتبارات تخصیص داده شده از مشکلات دیگر فرایند پدیدآوری این پروژه‌ها بوده و انباشت مجموعه

این مشکلات، شرایط کنونی را ایجاد کرده است (جلالی موسوی، ۱۳۹۲: ۷). گام نخست در این روش شروع کنترل و محدود کردن تصویب طرح‌های جدید است، گام بعدی طبقه بندی و ارائه برنامه زمان بندی برای همه طرح‌های نیمه‌تمام براساس ابزارهای قانونی موجود نظیر واگذاری، مشارکت و در نهایت اولویت بندی آن است. همچنان که واگذاری شرکت‌ها توسط سازمان خصوصی سازی با تهیه نظام‌هایی که در قالب آیین‌نامه‌های متعدد واگذاری انجام شده است، واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام نیز نیازمند نظام‌های از پیش تهیه شده‌ای است.

بررسی طرح‌ها و شناسایی طرح‌هایی که قابلیت واگذاری دارند در چند سال اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. اهمیت این مرحله از آن جهت است که در حال حاضر برخی از طرح‌ها از ابتدا غیرانتفاعی تعریف شده‌اند و توجیه اقتصادی ندارند. ولی برخی دیگر از طرح‌ها انتفاعی تعریف شده‌اند، ولی یا به دلیل دقیق نبودن طرح توجیهی و یا به دلیل گذشت زمان از تاریخ تهیه طرح توجیهی، عملاً طرح توجیه اقتصادی خود را از دست داده است. بنابراین باید طی یک بررسی دقیق طرح‌های اقتصادی شناسایی شده و برای واگذاری انتخاب شوند. گفتنی است که برخی طرح‌های غیراقتصادی با افزودن امتیازاتی در کنار طرح، قابلیت اقتصادی شدن را دارند و آنها را می‌توان برای واگذاری آماده کرد (فاتحی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۷).

۲. روش پژوهش

در پژوهش حاضر با استفاده از روش کیفی، اطلاعات جمع‌آوری خواهد شد و سپس برای اعتباریابی الگویی که در قسمت اول به دست آمده است، از تحلیل کمی استفاده خواهد شد. در قسمت اعتباریابی با توجه به مدل مفهومی ارائه شده، پرسشنامه‌ای تهیه و در اختیار دوازده نفر از متخصصین قرار گرفت. پس از جمع‌آوری پرسشنامه،

با استفاده از روایی محتوای لاوشه^۱، اعتبار مدل به دست آمد. به عبارت دیگر در فاز اول این مطالعه با استفاده از تکنیک دلفی اقدام به پالایش، ترکیب و شناسایی معیارهای اصلی شده است. پنل مورد نظر براساس ترکیبی از خبرگان با تخصص‌های گوناگون تعیین و از نمونه‌ای به حجم دوازده نفر استفاده شده است. یکی از روش‌های کسب دانش گروهی مورد استفاده، تکنیک دلفی است که فرایندی دارای ساختار برای پیش‌بینی و کمک به تصمیم‌گیری طی راندهای پیمایشی، جمع‌آوری اطلاعات و در نهایت اجماع گروهی است. در این تکنیک نخست به هر یک از اعضای گروه به‌طور جداگانه و محرمانه پرسشنامه‌ای شامل معیارهای مورد نظر ارسال می‌شود. از اعضا خواسته می‌شود تا به هر معیار از ۱ تا ۱۰ نمره‌ای اختصاص دهند. در گام دوم پرسشنامه‌ها جمع‌آوری شده و معیارهایی که میانگین نمره نظرات آنها کمتر از ۰/۷ باشد، حذف می‌شوند. معیارهای باقی مانده در قالب یک پرسشنامه جدید ارسال می‌شوند. این مراحل تا رسیدن به یک مجموعه معیار که نمرات بالای ۰/۷ کسب کرده‌اند ادامه می‌یابد. این روش بسیار وقت‌گیر است. روش سریع‌تر آن است که در همان دور اول عواملی که نمره بیشتر از ۰/۷ کسب کرده‌اند به عنوان فاکتورهای نهایی انتخاب شوند.

براساس تحلیل محتوایی مصاحبه‌های تخصصی انجام شده در نهایت ۲۱ شاخص شناسایی شد. برای غربالگری و اطمینان از اهمیت شاخص‌های شناسایی شده و انتخاب شاخص‌های نهایی از روش دلفی فازی استفاده شده است. برای سنجش اهمیت شاخص‌ها از دیدگاه خبرگان استفاده شده است. اگرچه افراد خبره از شایستگی‌ها و توانایی‌های ذهنی خود برای انجام مقایسه‌ها استفاده می‌کنند، اما باید به این نکته توجه داشت که فرایند سنتی کمی‌سازی دیدگاه افراد، امکان انعکاس

واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی: رهیافتی برای ایران _____ ۲۰۵

سبک تفکر انسانی را به‌طور کامل ندارد. به‌عبارت‌دیگر، استفاده از مجموعه‌های فازی، سازگاری بیشتری با توضیحات زبانی و گاهی مبهم انسانی دارد و بنابراین بهتر است که با استفاده از مجموعه‌های فازی (به‌کارگیری اعداد فازی) به پیش‌بینی بلندمدت و تصمیم‌گیری در دنیای واقعی پرداخت. در این مطالعه برای فازی‌سازی دیدگاه خبرگان از اعداد فازی مثلثی استفاده شده است. دیدگاه خبرگان پیرامون اهمیت هر یک از شاخص‌ها با طیف فازی هفت درجه گردآوری شده است.

۳. تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده در ارتباط با سؤال اول

آیا همه طرح‌های عمرانی ناتمام را می‌توان واگذار کرد؟

جدول ۱. شناسایی مقوله‌های اصلی و فرعی حاصل از ادبیات تحقیق و مصاحبه در

ارتباط با سؤال اول

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
شناسایی طرح‌های قابل واگذاری	طرح‌های قابل واگذاری	طرح‌های اقتصادی طرح‌های قابل اقتصادی شدن طرح‌های غیرقابل اقتصادی طرح‌های قابل واگذاری با قابلیت بهره‌برداری انتفاعی از دست دادن توجه اقتصادی طرح ابررسی دقیق طرح‌های اقتصادی شناسایی شده برای واگذاری
	طرح‌های غیراقتصادی	طرح‌های غیراقتصادی که به هیچ وجه قابل اقتصادی سازی نبوده عدم قبول بخش خصوصی به اتمام طرح‌های غیراقتصادی وارد شدن طرح‌های غیراقتصادی در فرایند اولویت بندی
	توجیه اقتصادی و قابل واگذاری کردن طرح‌ها	افزودن برخی امتیازات برای قابل اقتصادی شدن اقتصادی کردن اجرای طرح توسط بخش خصوصی وضع تعرفه مناسب اعطای امتیازات جانبی در بهره‌برداری از طرح‌های غیراقتصادی استفاده از معافیت عوارض گمرکی واردات ماشین آلات و تجهیزات لازم برای سرمایه گذاری کمک در قالب معافیت مالیاتی سرمایه گذاری معافیت مالیات ارزش افزوده جهت خریداری ماشین آلات و تجهیزات وارداتی یا محلی و عوارض استفاده از آزادراه‌ها تعرفه مناسب در ارائه خدمات در طرح‌های آبرسانی، کارمزد تولید برق در نیروگاه‌ها و ... با مدت زمان بهره‌برداری معین
	مقررات گذاری و مدیریت طرح‌ها	شفاف سازی و مدیریت فرایندهای واگذاری و مشارکت طرح‌های عمرانی به عنوان یک قانون دائمی تثبیت و تعمیق نظارت جدی و فنی (محتوایی) قوه مقننه بر نحوه اجرای آن تغییر دامنه شمول طرح‌های عمرانی و تغییر سازوکار مقررات گذاری و مدیریت طرح‌ها با تجمیع اختیارات وزارتخانه‌ها در یکی از دفاتر سازمان برنامه و بودجه شفاف سازی و ثبات رویه در معاملات طرح‌ها به وسیله سامانه «اجرای برخط» معاملات و نه فقط «اطلاع رسانی» آنها
	شفافیت فرایند واگذاری	کاهش رفتار رانت جویانه بستر سازی مناسب فعالیت بخش خصوصی بهبود فرایند واگذاری

۴. تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده در ارتباط با سؤال دوم

روش‌های اقتصادی سازی پروژه‌های ناتمام عمرانی کدامند؟

جدول ۲. شناسایی مقوله‌های اصلی و فرعی حاصل از ادبیات تحقیق و مصاحبه در

ارتباط با سؤال دوم

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
ارتقای کیفیت ایجاد درآمد برای دولت از طریق اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی	کاستن بار مالی سمت مصارف	تعیین تکلیف انواع دارایی‌ها و منابع\افزودن به سمت منابع بودجه\ قیمت‌گذاری متناسب با طرح‌های ناتمام عمرانی آزاد شدن منابع دولت در اجرای طرح‌های عمرانی\ایجاد انگیزه در مدیران از طریق بازگشت منابع از طریق منابع ایجاد شده از واگذاری طرح
	هزینه‌های اقتصادی طرح‌ها برای دولت	افزایش قیمت پیشنهادی پیمانکاران در اثر تأخیر پرداخت دولت\ افزایش قیمت‌ها و استهلاک\ هزینه فرصت تأخیر در بهره‌برداری\ از بین رفتن توجیه اقتصادی طرح
	هزینه‌های اجتماعی یا غیراقتصادی	بدهکار شدن پیمانکاران به سیستم بانکی\ بیکاری کارکنان پیمانکاران\ هزینه‌های زیست‌محیطی
	فروش طرح‌های ناتمام عمرانی	اختیار کافی سازمان خصوصی‌سازی مشارکت با بخش خصوصی کم بودن احتمالی قیمت عدم نیاز به تخصیص بودجه حذف طرح‌های غیرمفید عدم اولویت اجتماعی طرح اختصاص منابع آزاد شده به طرح‌های اولویت‌دار غیراقتصادی
ایجاد انگیزه و ابزارهای تشویقی برای سرمایه‌گذاران از طریق اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی	شناسایی طرح‌های قابل واگذاری با قابلیت بهره‌برداری انتفاعی	دقیق نبودن طرح توجیهی\ بازنگری و اقتصادی‌سازی طرح\ افزودن امتیاز به طرح\ گذشت زمان زیاد از طرح\ غیرانتفاعی بودن ماهیت برخی طرح‌ها از ابتدا\
	معافیت مالیاتی و معافیت از حقوق و عوارض گمرکی	مالیات ارزش افزوده جهت خرید ماشین‌آلات\ کمک‌های سرمایه‌گذاری\ معافیت عوارض گمرکی تجهیزات سرمایه‌گذاری
	افزودن امتیازات قابلیت اقتصادی‌سازی	عوارض استفاده از آزادراه‌ها\ ارائه خدمات آبرسانی\ کارمزد تولید برق\ مجوز و امتیاز بهره‌برداری از طرح‌های مکمل\ تسهیلات مالی و مالیاتی اعطای برخی مشوق‌ها در کنار طرح برای جذاب‌سازی (اقتصادی‌سازی)\ تسهیلات مالی و مالیاتی مجوزها و امتیازهای بهره‌برداری از طرح‌های مکمل\ امتیاز بهره‌برداری از بندر، اماکن تفریحی، توریستی
	فراهم کردن محیط امن و پوشش ریسک طرح‌های واگذاری	گارانتی و پوشش برخی ریسک‌ها\ عضویت در برخی سازمان‌های جهانی\ ضمانت درآمدی یا کاربردی\ ضمانت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی\ عقد قراردادهای دوجانبه و چندجانبه با سازمان تجارت جهانی، بانک جهانی، سازمان بین‌المللی پول

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
ارتقای عدالت بین‌نسلی با مشارکت عمومی خصوصی و واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	با افزایش مخارج بودجه ارائه خدمات یا زیرساخت‌ها در همان بازه زمانی	تشویق سیاست‌های واگذاری \ ارائه خدمات یا زیرساخت‌ها در همان بازه زمانی \ تحقق منافع پروژه‌ها \ تحقق ارتقای بین‌نسلی \ بازگشت منابع صرفه‌جویی شده به همان بخش‌ها و مناطقی که اقدام به واگذاری و مشارکت کرده‌اند
	افزایش کارایی با استفاده از PPP	پایه‌سازی PPP کارایی بیشتر در تحویل پروژه \ انتقال خطرات مهم از دولت‌ها به مشاغل خصوصی \ تشویق مدیریت و نتایج بهتر پروژه \ بهبود روزافزون اقتصاد
	افزایش سرمایه‌گذاری خارجی	تأمین مالی عنصری از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تسهیل و تسریع شرایط صدور «تضامین دولتی» برای جلب اعتماد سرمایه‌گذاران \ تنظیم انواع قراردادهای همسان مناسب و اسناد مکمل و توسعه آنها در نظام فنی و اجرایی کشور \ ممنوعیت معامله و واسپاری امور و قراردادهای دستگاه‌های دولتی به انواع مختلف شرکت‌ها و تشکیلات اقماری خود

۵. تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده در ارتباط با سؤال سوم

تجربه سایر کشورها در امر واگذاری طرح‌های عمرانی چیست؟

جدول ۳. شناسایی مقوله‌های اصلی و فرعی حاصل از ادبیات تحقیق و مصاحبه در

ارتباط با سؤال سوم

کدهای باز	مقوله فرعی	مقوله اصلی
<p>دو نوع ضمانت در ترکیه انجام می‌پذیرد که به صورت گارانتی درآمدی یا کاربردی و گارانتی مستقیم خارجی^۱ گارانتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اقداماتی جهت پوشش ریسک‌های مختلفی که سرمایه‌های خارجی با آن مواجه هستند^۲ فراهم کردن محیطی امن‌تر برای سرمایه‌گذاری خارجی^۳ اقدام به عضویت در برخی سازمان‌های جهانی و عقد قراردادهای دوجانبه و چندجانبه عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، سازمان تجارت جهانی، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان‌هایی مانند MIGA از بانک جهانی اعقد قراردادهای چندجانبه سرمایه‌گذاری با سازمان همکاری اقتصادی و توسعه</p>	<p>گارانتی درآمدی و مستقیم خارجی (ترکیه)</p>	<p>تجربه سایر کشورها در امر واگذاری طرح‌های عمرانی</p>
<p>بانک جهانی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی ابزار تشخیصی مشارکت عمومی خصوصی (PIM^۴PPP) را برای کمک به دولت‌ها برای ایجاد یک رویکرد واحد در سرمایه‌گذاری عمومی که شامل تأمین مالی پروژه‌های سنتی و مشارکت عمومی خصوصی است ایجاد کرده^۱ فراهم کردن چارچوب تحلیلی برای ارزیابی کل چرخه سرمایه‌گذاری، از ارزیابی پیشین تا ارزیابی پس از بررسی، تحت یک سیستم واحد برای مدیریت مؤثر سرمایه‌گذاری عمومی سنتی و مشارکت عمومی خصوصی^۲ ارشوش تشخیصی PIM^۴PPP در برخی کشورها از جمله اوکراین به‌طور آزمایشی، اجرا شده^۳ بی‌معنا بودن بهترین سند سیاست PPP در جهان بدون اراده برای اجرای آن^۴ مقاومت مقامات ریسک‌گریز، در برابر تلاش برای اجرای پروژه‌ها از طریق PPP در کشورهایی که تجربه قبلی آنها از PPP کم است یا هیچ تجربه قبلی ندارند</p>	<p>مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی خصوصی</p>	
<p>کشورهای دارای قانون عادی مانند انگلستان، لزوماً به قانون PPP نیازی ندارند^۱ نیاز بسیاری از کشورها برای هدایت اقدامات خاص به مداخله قانونی^۲ تفاوت آشکار بین کشورهایی که دارای سنت حقوقی «قانون مشترک» هستند و کشورهای دارای سیستم «قانون مدنی اداری»^۳ غیرممکن بودن هر اقدام در کشورهای دارای قانون مدنی اداری مگر اینکه قانون خاصی به آنها اجازه دهد</p>	<p>مداخلات قانونی</p>	

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
قانونگذاری اختصاصی در مقابل انطباق با قوانین موجود	تدوین قانون اختصاصی PPP برای روشن کردن شرایط اجرای PPP	یک قانون یا آیین‌نامه خاص PPP می‌تواند به نشان دادن تعهد سیاسی نسبت به برنامه PPP و افزایش اعتبار آن کمک کند. قانون اختصاصی PPP معمولاً در کشورهای دارای قانون مدنی رایج است. اجرای قانون مدنی در بسیاری از کشورهای آفریقایی، آسیایی، اروپایی و آمریکای لاتین در حال اجرای PPP این کشورها این کار را تحت یک قانون یا آیین‌نامه خاص برای PPP یا هر دو قانون انجام می‌دهند.
	انطباق و تقویت قوانین و مقررات موجود در بخش‌ها، تدارکات، پیمانکاری و مدیریت مالی عمومی برای حمایت از اجرای PPP	کمتر معمول، اما به همان اندازه موفق، جایی است که هیچ قانون PPP خاصی تصویب نشده. آلمان، قانون بودجه اصول راهنمایی و الزامات ارزیابی را برای کلیه تدارکات عمومی از جمله پروژه‌های PPP تعیین کرده. پرتغال که PPP بیشتری نسبت به آلمان دارد، هیچ قانون PPP یا قانون PPP اختصاصی وجود ندارد. امتون قانونی مجاز پرتغال یک بخش مربوط به PPP در قانون تدارکات عمومی و دیگری در چارچوب قانون بودجه.
	نمونه‌های کشوری برای ادغام قانونی PPP و PIM	ادغام PIM و PPP در چارچوب قانونی اخیراً در بیشتر کشورها مورد توجه قرار گرفته. قوانین جداگانه PPP، تشویق یا تسهیل در کار تقسیم پروژه‌های PPP، جدا از TIPها، به ویژه هنگامی که قانون جدید نقش‌های خاصی را به واحدهای PPP تازه تأسیس اختصاص می‌دهد که مؤسسات موجود PIM را تکثیر یا جایگزین می‌کنند. فقط به واحدهای PIM باید اختیاراتی برای رسیدگی به مواردی که مختص پیاده‌سازی PPP است داده شود.
		قبرس، قانون مسئولیت مالی و سیستم بودجه را در سال ۲۰۱۴ تصویب کرد. فصل خاصی برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی. تنظیم پروژه‌های PPP و PIM در یک سیستم یکپارچه این قانون، پروژه‌های TIP و PPP را برای انتخاب، ارزیابی و انتخاب پروژه مشمول همان مقررات می‌کند.

کدهای باز	مقوله فرعی	مقوله اصلی
<p>در جمهوری کره، قانون PPP حمایت قانونی را برای تهیه و مدیریت PPP فراهم کرده این یک قانون خاص است و بر سایر قوانین ارجحیت دارد طبق قانون PPP و قانون مالیه ملی، یک واحد اختصاصی به نام مرکز مدیریت سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های عمومی و خصوصی (PIMAc) موظف شده است تا خدمات بررسی و نظارت را برای تصمیم‌گیری وزارت اقتصاد و دارایی در تهیه و اجرای پروژه TIP و PPP فراهم کند. این واحد اختصاصی قادر به تضمین کیفیت ثابت برای پروژه‌های TIP و PPP است پروژه‌های PPP توسط کمیته بررسی مشارکت عمومی خصوصی (PRC)، به ریاست وزیر دارایی در راستای همسویی با پروژه‌های TIP در سه مرحله مهم بررسی و تأیید می‌شود: ارزیابی و انتخاب پروژه، توافق‌نامه قرارداد و مذاکره مجدد یا سرمایه‌گذاری مجدد</p>	<p>جمهوری کره قانون و مقررات PPP برای ادغام PPP و PIM</p>	
<p>انگلستان دارای تجربه طولانی مدت مشارکت عمومی خصوصی است که به عنوان یک مطالعه موردی مفید عمل می‌کند از اواسط دهه ۱۹۹۰، توسعه نهادی برای حمایت از فرم پیاده‌سازی مشارکت عمومی خصوصی با تغییر ادراک در مورد بهترین نقش برای واحدهای مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی و مشارکت عمومی خصوصی سازگار شده است خزانه‌داری مشاوران تمام‌وقت خارجی را منصوب کرد تا راهنمایی‌های نوگرای بازار در مورد سیاست‌گذاری را ارائه دهند مشارکت انگلستان در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد، در سال ۲۰۱۰ تحت چارچوب خزانه‌داری HM در زیرساخت انگلستان ادغام شد تا هماهنگی اجرای پروژه‌های اجرایی سنتی و مشارکت عمومی خصوصی و اطمینان از ارزیابی عینی پیشنهادها را بدون در نظر گرفتن روش اجرا انجام دهد و از آن زمان تاکنون واحد مشارکت عمومی خصوصی جداگانه‌ای وجود نداشته است</p>	<p>مشارکت عمومی خصوصی در انگلستان</p>	

کدهای باز	مقوله فرعی	مقوله اصلی
<p>پروژه‌های PPP بسته به اینکه چه کسی پروژه را آغاز می‌کند، به پیشنهادهاى خواسته شده و ناخواسته دسته‌بندی می‌شود. یک پیشنهاد ناخواسته، برخلاف پیشنهادی که در پاسخ به درخواست دولت ارائه شده است، توسط یک شریک خصوصی آغاز می‌شود. این رویکرد مخالف پیشنهادهاى مرسوم است که توسط دولت آغاز می‌شود. اکثر کشورها به بخش دولتی تنها حق شروع پروژه‌های PPP را می‌دهند. با این حال، برخی از کشورها پیشنهادهاى ناخواسته را نیز مجاز می‌دانند. در صورت تصویب مناسب، پیشنهادهاى ناخواسته می‌توانند به دولت‌ها اجازه دهند از خلاقیت یک شریک خصوصی بهره‌مند شوند. با این حال، پیشنهادهاى ناخواسته چالش‌هایی نیز ایجاد می‌کنند که ممکن است خطر عدم تطابق بودجه یا تغییر در اولویت‌بندی استراتژیک دولت برای پروژه‌های زیربنایی را افزایش دهد. آنها همچنین می‌توانند به عنوان یک مجرا برای اقدامات فاسد عمل کنند. پروژه‌های PPP درخواست شده در محدوده، بخش‌ها و مرزهای تعیین شده توسط یک استراتژی ملی انتخاب می‌شوند، اما ممکن است پروژه‌های ناخواسته بخشی از یک استراتژی ملی نباشند.</p>	<p>شیوه‌های مدیریت و مذاکره مجدد را تغییر دهید (بانک جهانی)</p>	<p>نصمیم‌گیری در مورد پیشنهادهاى ناخواسته</p>
<p>طبق مقررات سیاست اساسی PPP در کره، تجزیه و تحلیل ارزش پولی (vFM) باید توسط PIMac انجام و بررسی شود تا اطمینان حاصل شود که یک پیشنهاد ناخواسته vFM بهتری نسبت به سایر گزینه‌ها ارائه می‌دهد. تجزیه و تحلیل ارزش پول از تمام گزینه‌های تهیه، شامل پیشنهاد پیشنهادی ناخواسته، یک پروژه قابل مقایسه با درخواست عمومی و یک پروژه به‌طور سنتی (TIP) محاسبه می‌شود. vFM از گزینه «یک پروژه قابل درخواست قابل مقایسه با ابتکار عمومی» و یک پروژه TIP با vFM از پیشنهاد ناخواسته مقایسه می‌شود، براساس این فرض که پروژه درخواست شده قابل مقایسه بر روی همان بسته مرجع طرح پیشنهادی ناخواسته طراحی شده در حالی که پروژه TIP نیست. مطالعه اخیر بانک جهانی رهنمودهایی را برای مدیریت پیشنهادهاى ناخواسته ارائه می‌دهد که دولت‌ها باید آنها را متناسب با زمینه‌های محلی سازگار کنند (بانک جهانی ۲۰۱۷ ب). کره نمونه‌ای از یک رویکرد پیشرفته را برای حفظ همان سطح ارزیابی دقیق و قدرت در سه گزینه ارائه می‌دهد: PPP ناخواسته، PPP خواسته شده و TIP</p>	<p>نحوه محاسبه پیشنهاد درخواست نشده در کره</p>	

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
	کنترل میزان کل تعهدات مالی تحت قرارداد PPP مشارکت عمومی خصوصی	برخی از دولت‌ها قوانینی را برای کنترل تعهدات مالی کل در پروژه‌های PPP وضع می‌کنند. برزیل قانون PPP مشارکت عمومی خصوصی فدرال (۲۰۰۴) در ابتدا مجموع تعهدات مالی انجام شده در قراردادهای PPP را حداکثر به ۱ درصد درآمد خالص سالیانه محدود کرد. در سال ۲۰۰۹ این حد به ۳ درصد افزایش یافت و در سال ۲۰۱۲ مجدداً به ۵ درصد افزایش یافت از مدل ارزیابی ریسک مالی مشارکت عمومی خصوصی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی می‌توان برای شناسایی و تجزیه و تحلیل ریسک‌های مالی استفاده کرد.
	بودجه‌بندی و گزارش‌گیری یکپارچه برای پروژه‌های PIM و PPP سطح فدرال برزیل	بودجه‌بندی برای تعهدات مستقیم بلندمدت PPPها مانند پرداخت در دسترس چالش بیشتری دارد. پرداخت موجودی پرداخت سرمایه نیست، بلکه از بودجه مکرر نهاد عمومی مسئول تأمین می‌شود. عدم تطابق بین چرخه تخصیص بودجه سالیانه و تعهدات پرداختی چندساله به PPP، شخص خصوصی را در معرض خطر عدم تصویب به موقع پرداخت‌ها قرار می‌دهد. در سطح فدرال در برزیل، قانون مسئولیت مالی ایجاب می‌کند پرداخت یارانه به PPP به همان شیوه پرداخت خدمات بدهی باشد - یعنی اختیار نیست و به‌طور خودکار اختصاص می‌یابد به محض تصویب یارانه، اعتبارات دیگر منوط به تصویب قانونگذاری بیشتر نیستند

۶. تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده در ارتباط با سؤال چهارم

مجلس شورای اسلامی و دولت برای رفع موانع واگذاری و مشارکت طرح‌های

ناتمام عمرانی چه اقدامات پیشنهادی می‌توانند انجام دهند؟

جدول ۴. شناسایی مقوله‌های اصلی و فرعی حاصل از ادبیات تحقیق و مصاحبه در

ارتباط با سؤال چهارم

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
بازبینی طرح‌ها و نظام‌های واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی توسط مجلس و معاونت برنامه‌ریزی	اقدامات و بازبینی طرح‌ها توسط مجلس و معاونت برنامه‌ریزی	مطالبه مجلس شورای اسلامی از سازمان برنامه و بودجه بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌ها معرفی طرح‌های قابل واگذاری به سازمان خصوصی سازی مدنظر قرار دادن روش‌های مشارکت عمومی خصوصی اقدام سازمان معاونت برنامه‌ریزی به اصلاح قراردادهای طرح با همکاری دستگاه اجرایی مربوطه انتشار شفاف اطلاعات طرح‌ها برای اطلاع عموم اقدام مجلس و دولت در اصلاح قانون آیین‌نامه معاملات دولتی و بازنگری در آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی
	چابک سازی و تسهیل کردن امور	تأسیس یک مرکز فرماندهی استراتژیک چابک و تسهیل کننده امور راه‌اندازی ستاد تعیین تکلیف و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی با حضور نماینده وزارت امور اقتصادی دارایی و نماینده دستگاه اجرایی طرح توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری نظارت دو نماینده از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی فقدان یک مرکز فرماندهی فراگیر و چابک برای تصمیم‌گیری و تمهید محیط حقوقی، اقتصادی و فنی مناسب برای روش‌های مشارکت و واگذاری
	عدم تعریف طرح جدید	جلوگیری از تعریف طرح‌های جدید توسط مجلس شورای اسلامی جلوگیری از اقدام دولت جلوگیری از پیشنهادها نمایندگان
	شناسایی طرح‌های قابل واگذاری	طرح‌های قابل واگذاری با قابلیت بهره‌برداری انتفاعی دقیق نبودن طرح توجیهی گذشت زمان زیاد از تاریخ تهیه طرح توجیهی از دست دادن توجیه اقتصادی طرح بررسی دقیق طرح‌های اقتصادی شناسایی شده برای واگذاری قابلیت اقتصادی شدن طرح‌های غیراقتصادی با افزودن امتیازاتی در کنار طرح اقدام سازمان خصوصی سازی با همکاری سازمان برنامه و بودجه برای تهیه محتمل‌ترین طرح‌های قابل واگذاری
	سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی	راه‌اندازی سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی دربرگیرنده اطلاعات کلیه طرح‌ها و امکان اظهارنظر و نقد یا اصلاح اطلاعات تکمیل گزارش‌های توجیهی پروژه‌ها از سوی تمامی ذی‌نفعان دسترسی عمومی به تمامی درخواست‌های سرمایه‌پذیر

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای باز
مدیریت بهینه منابع با استفاده از اصلاح فرایندها و بودجه	شفافیت فرایند واگذاری	کاهش رفتار رانت‌جویانه ابسترسازی مناسب فعالیت بخش خصوصی بهبود فرایند واگذاری تصویب قوانین و مقررات برای تضمینات مورد نیاز در واگذاری و مشارکت در طرح‌ها
	مقررات‌گذاری و مدیریت واگذاری طرح‌ها و استفاده از ستاد فرماندهی	شفاف‌سازی و مدیریت فرایندهای واگذاری و مشارکت طرح‌های عمرانی به عنوان یک قانون دائمی تثبیت و تعمیق نظارت جدی و فنی (محتوایی) قوه مقننه بر نحوه اجرای آن شفاف‌سازی و ثبات رویه در معاملات طرح‌ها به وسیله سامانه «اجرای برخط» معاملات و نه فقط «اطلاع‌رسانی» آنها نظارت جدی و فنی قوه مقننه بر نحوه اجرا و پیشرفت آن اصلاح ماده قانونی و بازنویسی اساسی به منظور جلوگیری از آشفتگی‌های جدید (انواع اغلاط قانونی و قابلیت تفسیر به رأی در متن‌ماده)
	مدیریت بهینه منابع	تعیین ضرایب عادلانه برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات جاری اطمینان از عادلانه بودن این ضرایب نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان تصویب قوانین و مقررات مربوط به نظام درآمد - هزینه استان و نظارت بر آن افزایش درآمد استان از طریق اخذ مجوزهای قانونی و کوشش برای از میان برداشتن موانع خاص درآمدی و ایفای نقش توسط نمایندگان

۷. تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده در ارتباط با الگو

ارائه الگوی جامع واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی با رویکرد اقتصادی‌سازی آنها چه ویژگی‌هایی دارد؟

اجزای الگوی پارادیمی عبارت است از شرایط زمینه‌ای، شرایط علی، شرایط مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها.

۸. غربالگری شاخص‌های پژوهش (دلفی فازی)

برای سنجش اهمیت شاخص‌ها از دیدگاه خبرگان استفاده شده است. استفاده از مجموعه‌های فازی، سازگاری بیشتری با توضیحات زبانی و مبهم انسانی دارد. بنابراین بهتر است که با استفاده از مجموعه‌های فازی به پیش‌بینی بلندمدت و تصمیم‌گیری در دنیای واقعی پرداخت (Kahraman, 2009: 145). براساس تحلیل

محتوایی و مصاحبه‌های تخصصی انجام شده در نهایت ۲۱ شاخص شناسایی شد. برای غربالگری و حصول اطمینان از اهمیت شاخص‌های شناسایی شده و انتخاب شاخص‌های نهایی از روش دلفی فازی استفاده شده است. در این مطالعه برای فازی‌سازی دیدگاه خبرگان از اعداد فازی مثلثی استفاده شده است. دیدگاه خبرگان پیرامون اهمیت هر یک از شاخص‌ها با طیف فازی هفت درجه گردآوری شده است.

جدول ۵. شاخص‌های شناسایی شده

عدم مدیریت و نظارت درست در واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۰۱
عدم آماده‌سازی زیرساخت‌های لازم در اجرای واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۰۲
موانع اجرایی برای واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۰۳
محدودیت‌های اجرای واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۰۴
کنترل و محدود کردن تصویب طرح‌های جدید	Q۰۵
طبقه‌بندی و ارائه برنامه زمان‌بندی	Q۰۶
اقتصادی‌سازی برای همه طرح‌ها و واگذاری	Q۰۷
طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی ناتمام	Q۰۸
اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۰۹
واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۱۰
کنترل ورودی و برخورد هوشمندانه در طبقه‌بندی طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۱۱
اولویت بندی و باز بینی مطالعات طرح‌ها	Q۱۲
چابک‌سازی و تسهیل کردن امور	Q۱۳
مقررات‌گذاری و مدیریت واگذاری طرح‌ها	Q۱۴
امنیت سرمایه‌گذاری و تسهیل مشارکت و واگذاری طرح‌های عمرانی ناتمام	Q۱۵
افزایش کارایی در استفاده از منابع محدود	Q۱۶
ایجاد درآمد برای دولت با اقتصادی‌سازی	Q۱۷
ایجاد انگیزه و ابزارهای تشویقی برای سرمایه‌گذاران از طریق اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۱۸
ارتقای عدالت بین‌نسلی با واگذاری طرح	Q۱۹
جلوگیری از گسترش بیش از پیش مشکل طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۲۰
الگوی بهینه برای شناسایی، دسته‌بندی و اجرای طرح‌های ناتمام عمرانی	Q۲۱

جدول ۶. طیف هفت درجه فازی برای ارزش‌گذاری شاخص‌ها

مقیاس عدد فازی	مقدار فازی	متغیر زبانی
(۰, ۱, ۰)	$\bar{1}$	کاملاً بی‌اهمیت
(۰, ۳, ۰, ۱, ۰)	$\bar{2}$	خیلی بی‌اهمیت
(۰, ۵, ۰, ۳, ۰, ۱)	$\bar{3}$	بی‌اهمیت
(۰, ۷۵, ۰, ۵, ۰, ۳)	$\bar{4}$	متوسط
(۰, ۹, ۰, ۷۵, ۰, ۵)	$\bar{5}$	بااهمیت
(۱, ۰, ۹, ۰, ۷۵)	$\bar{6}$	خیلی بااهمیت
(۱, ۱, ۰, ۹)	$\bar{7}$	کاملاً بااهمیت

۸-۱. راند نخست تکنیک دلفی

دیدگاه دوازده کارشناس پیرامون هر شاخص در جدول ۷ نمایش داده شده است. در گام بعدی باید دیدگاه خبرگان تجمیع شود. برای تجمیع نظرهای n پاسخ‌دهنده، روش‌های مختلفی پیشنهاد شده است. در واقع این روش‌های تجمیع، روش‌هایی تجربی هستند که توسط پژوهشگران مختلف ارائه شده‌اند. برای نمونه یک روش مرسوم برای تجمیع مجموعه‌ای از اعداد فازی مثلثی را کمینه ۱ و میانگین هندسی m و بیشینه u در نظر گرفته‌اند.

$$F_{AGR} = \left(\min\{l\}, \prod \{m\}, \max\{u\} \right) \quad \text{رابطه ۱}$$

$$F_{AGR} = \left(\min\{l\}, \left\{ \frac{\sum m}{n} \right\}, \max\{u\} \right) \quad \text{رابطه ۲}$$

$$F_{AVE} = \left(\left\{ \frac{\sum l}{n} \right\}, \left\{ \frac{\sum m}{n} \right\}, \left\{ \frac{\sum u}{n} \right\} \right) \quad \text{رابطه ۳}$$

هر عدد فازی مثلثی حاصل از تجمیع دیدگاه خبرگان برای شاخص j ام به صورت

زیر است:

$$\tau_j = (L_j, M_j, U_j) \tau_j = (L_j, M_j, U_j)$$

$$L_j = \min(X_{ij})$$

$$M_j = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n X_{ij}} \quad M_j = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n X_{ij}}$$

$$U_j = \max(X_{ij}) \quad U_j = \max(X_{ij})$$

اندیس i به فرد خبره اشاره دارد. به طوری که:

- $X_{ij}X_{ij}$: مقدار ارزیابی خبره i ام از معیار j ام،

- L_jL_j : حداقل مقدار ارزیابی‌ها برای معیار j ام،

- M_jM_j : میانگین هندسی مقدار ارزیابی خبرگان از عملکرد معیار j ام،

- U_jU_j : حداکثر مقدار ارزیابی‌ها برای معیار j ام،

در مطالعه حاضر از روش میانگین فازی استفاده کرده‌ایم.

۲-۸. فازی‌زدایی مقادیر

معمولاً می‌توان جمع میانگین اعداد فازی مثلثی و دوزنقه‌ای را توسط یک مقدار قطعی که بهترین میانگین مربوطه است، خلاصه کرد. این عملیات را فازی‌زدایی گویند. روش‌های متعددی برای فازی‌زدایی وجود دارد که در بیشتر موارد برای فازی‌زدایی از روش ساده زیر استفاده می‌شود.

$$x_{\frac{1}{m}} = \frac{L + M + U}{3} \quad \text{رابطه ۴}$$

۳-۸. راند دو تکنیک دلفی

تحلیل دلفی فازی برای شاخص‌های باقی‌مانده در راند دوم ادامه پیدا کرد. در این مرحله ۲۱ شاخص براساس دیدگاه دوازده خبره مورد ارزیابی قرار گرفت. میانگین فازی و برونداد فازی‌زدایی شده مقادیر مربوط به شاخص‌ها در جدول ۹ آمده است. مقدار فازی‌زدایی شده بزرگ‌تر از ۰/۷ مورد قبول است و هر شاخصی که امتیاز کمتر از ۰/۷ داشته باشد رد می‌شود (Feng, 2011: 751). تمامی مواردی که امتیازی کمتر از ۰/۷ کسب کرده‌اند حذف می‌شوند. مشاهده می‌شود که هیچ موردی حذف نشده است.

۴-۸. پایان راندهای تکنیک دلفی

در دور دوم هیچ سؤالی حذف نشد که این خود نشانه‌ای برای پایان راندهای دلفی است. به‌طور کلی یک رویکرد برای پایان دلفی آن است که میانگین امتیازات سؤالات راند اول و دوم با هم مقایسه شوند. در صورتی که اختلاف بین دو مرحله از حد آستانه خیلی کم $0/2$ ، کوچک‌تر باشد، فرایند نظرسنجی متوقف می‌شود. براساس نتایج جدول ۱۰ مشخص شد که در تمامی موارد اختلاف کوچک‌تر از $0/2$ است. بنابراین می‌توان راندهای دلفی را به پایان برد (Chang and Lin, 2002: 174).

۹. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در واگذاری و مشارکت طرح‌های نیمه تمام عمرانی می‌توان با استفاده از رویکرد اقتصادی‌سازی طرح‌ها گام‌های مثبتی در جهت ساماندهی و حل معضل طرح‌های ناتمام عمرانی برداشت که این امر منجر به بهبود کیفیت اقتصادی و رفاه اجتماعی خواهد شد.

الف) شرایط زمینه‌ای: عواملی محیطی خاص و عمومی که بر راهبردها تأثیر گذارند. در این پژوهش سه مقوله طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی ناتمام، اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی و واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی شناسایی شدند.

- **طبقه‌بندی طرح‌های ناتمام عمرانی:** «طبقه‌بندی طرح‌های ناتمام عمرانی» به معنای بازبینی نظام‌مند مجموعه طرح‌ها با اطلاعات روز و دسته‌بندی آنهاست. الگوی بهینه‌ای برای آن دسته شناسایی و اجرا شود و در حدفصل این دو سر طیف (تخصیص کامل و تعطیل کامل) که الگوهای بهینه را می‌توان در سه دسته کلی تخصیص حداکثری، حفظ وضع موجود و تعطیل کامل (انصراف از پیشبرد طرح) تعیین کرد. الگوهای دیگری مثل

تعویق (تعطیل موقت) نیز قابل اجراست (فاتحی زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۴).

- **اقتصادی سازی طرح های ناتمام عمرانی:** طرح هایی هستند که اجرای آنها با روال کنونی همچنان اقتصادی است. بنابراین می توان انتظار داشت بخش خصوصی مایل به تملک یا اجرای آن باشد. برخی طرح ها که در حالت عادی اقتصادی نیستند، بلکه با ارائه برخی امتیازات مانند وضع تعرفه مناسب، اعطای امتیازات جانبی در بهره برداری از طرح و دیگر منافع جانبی قابل تصور، قابل اقتصادی شدن هستند. طرح های غیراقتصادی که به هیچ وجه قابل اقتصادی سازی نبوده و بخش خصوصی نیز حاضر به اتمام و بهره برداری از آنها نیست، وارد فرایند اولویت بندی می شوند (ابوحوزه، ۱۳۹۳ الف: ۴).

- **واگذاری طرح های ناتمام عمرانی:** از منظر بودجه ای واگذاری طرح های عمرانی یک بازی دو سر برد است. به این معنا که می تواند به سمت منابع بودجه، بیافزاید و هم می تواند از بار مالی سمت مصارف بکاهد. اما واقعیت این است که اجرایی شدن واگذاری یک طرح نیمه تمام بسیار دشوارتر از یک شرکت دولتی است.

- **شرایط علی:** عوامل و شرایطی هستند که بر پدیده مرکزی تأثیر می گذارند. با توجه به تحلیل داده ها در این پژوهش گام اول کنترل و محدود کردن تصویب طرح های جدید است، گام بعدی طبقه بندی و ارائه برنامه زمان بندی، اقتصادی سازی برای همه طرح های ناتمام عمرانی و واگذاری براساس ابزارهای قانونی موجود واگذاری و مشارکت.

(ب) **راهبردها:** کنش هایی که در پاسخ به پدیده مرکزی صورت می گیرد. در

پژوهش حاضر ۹ مقوله اصلی به عنوان راهبرد شناخته شد.

- **کنترل ورودی و برخورد هوشمندان در طبقه بندی طرح های**

ناتمام عمرانی: کنترل ورودی مجموعه طرح های در دست اجرا و جلوگیری

از افزایش طرح جدید متکی به یک فهم اساسی است مبنی بر اینکه اجرای تمام طرح‌های در دست اجرای کنونی، با منابع در دسترس، بی‌تردید مقدور نیست.

- **اولویت‌بندی و بازبینی مطالعات طرح‌ها در طبقه‌بندی طرح‌های**

ناتمام عمرانی: بازبینی نظام‌مند مجموعه طرح‌ها با اطلاعات روز و دسته‌بندی آنها در دسته‌های معین یک طیف که در حدفاصل دو سر این طیف (تخصیص کامل و تعطیل کامل) است.

- **افزایش کارایی در استفاده از منابع محدود در طبقه‌بندی**

طرح‌های عمرانی ناتمام: به منظور افزایش کارایی در استفاده از منابع محدود اولویت‌هایی همچون زودبازده و اضطراری بودن پروژه‌هایی که تا سال معین به اتمام می‌رسند، میزان تحقق فیزیکی در سطح قابل توجه، پروژه‌هایی با آثار خارجی مثبت و پروژه‌هایی که به یکدیگر وابسته اند و به صورت همزمان اجرا و تکمیل می‌شوند، مدنظر قرار می‌گیرند.

- **چابک‌سازی و تسهیل کردن امور واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی:**

یک مرکز فرماندهی استراتژیک چابک و تسهیل‌کننده امور با حضور نماینده وزارت امور اقتصادی دارایی و نماینده دستگاه اجرایی طرح، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و نظارت دو نماینده از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی برای تعیین تکلیف و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی تأسیس برای بهره‌گیری از انباشت دانش تمام دستگاه‌ها به منظور طراحی و ارائه راهکارها و جلوگیری از تشتت در تصمیمات می‌توان تأسیس کرد (معماریان و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۶).

- **مقررات‌گذاری و مدیریت واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی:** شامل

شفاف‌سازی و مدیریت فرایندهای واگذاری و مشارکت طرح‌های عمرانی به عنوان یک قانون دائمی، تثبیت و تعمیق نظارت جدی و فنی (محتوایی) قوه مقننه بر نحوه اجرای آن، شفاف‌سازی و ثبات رویه در معاملات طرح‌ها به وسیله سامانه «اجرای برخط» معاملات و نه فقط «اطلاع‌رسانی» آنها، نظارت جدی و فنی قوه مقننه بر نحوه اجرا و پیشرفت آن، تغییر دامنه شمول طرح‌های عمرانی و تغییر سازوکار مقررات‌گذاری و مدیریت طرح‌ها با تجمیع اختیارات وزارتخانه‌ها در یکی از دفاتر سازمان برنامه و بودجه می‌شود.

- **امنیت سرمایه‌گذاری و تسهیل مشارکت و واگذاری طرح‌های عمرانی**
ناتمام: افزایش مدیریت و کنترل، شناسایی خریداران و قیود لازم، تعیین چارچوب تکمیل و بهره‌برداری از طرح برای خریدار، تعیین روش قیمت‌گذاری از طریق مزایده و مذاکره، شفافیت کامل فرایند واگذاری، اطلاع‌رسانی عمومی و دسترسی آزاد به گزارش‌های توجیه اقتصادی، فنی و مطالعات امکان‌سنجی، افزایش امنیت و تضمینات.
- **ایجاد درآمد برای دولت از طریق اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی:** از مزایای این رویکرد می‌توان به ایجاد درآمد برای دولت، بی‌نیازی به تخصیص بودجه در سال‌های آتی به این طرح‌ها توسط دولت و اجرا و بهره‌برداری بهینه توسط بخش خصوصی اشاره کرد.
- **ایجاد ابزارهای تشویقی برای سرمایه‌گذاران از طریق اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی:** استفاده از معافیت عوارض گمرکی واردات ماشین‌آلات و تجهیزات لازم برای سرمایه‌گذاری، کمک در قالب معافیت مالیاتی سرمایه‌گذاری، معافیت مالیات ارزش افزوده جهت خریداری ماشین‌آلات و تجهیزات وارداتی یا محلی و عوارض استفاده از آزادراه‌ها، تعرفه

مناسب در ارائه خدمات در طرح‌های آبرسانی، کارمزد تولید برق در نیروگاه‌ها و ... با مدت زمان بهره‌برداری معین، باعث توجیه اقتصادی طرح می‌شود.

- ارتقای عدالت بین‌نسلی با مشارکت عمومی خصوصی و واگذاری

طرح‌های ناتمام عمرانی: از نظر اقتصادی مزیت اصلی تشویق سیاست‌های واگذاری این است که با افزایش مخارج بودجه ارائه خدمات یا زیرساخت‌ها در همان بازه زمانی، منافع پروژه‌ها تحقق می‌یابد و عدالت بین‌نسلی ارتقا می‌یابد.

ج) مداخله‌گر: عوامل محیطی خاص و عمومی که بر راهبردها تأثیر می‌گذارند.

در این پژوهش چهار مقوله اصلی به عنوان عامل مداخله‌گر شناسایی شدند.

- عدم مدیریت و نظارت درست در واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی:

عمده توجهات در رابطه با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی معطوف به واگذاری شرکت‌های دولت بوده و سازمان خصوصی‌سازی به دلیل دشواری کار کمتر به واگذاری طرح‌های عمرانی توجه می‌کنند (ابوحوزه، ۱۳۹۳ الف: ۳). این در حالی است که واگذاری طرح‌های عمرانی به خصوص در شرایط فعلی که دولت با محدودیت منابع مواجه است، از دو بُعد برای دولت مهم است. بُعد اول درآمد حاصل از فروش طرح‌ها و بُعد دوم کاهش هزینه‌های دولت در سال‌های آتی در بخش عمرانی.

- عدم آماده‌سازی زیرساخت‌های لازم در اجرای واگذاری طرح‌های

ناتمام عمرانی: فقدان مرکز مستقل جهت واگذاری و جلب مشارکت بخش خصوصی در داخل دستگاه‌ها و همچنین در دولت، نقص جدی مطالعات توجیهی طرح‌ها، عدم دسترسی سرمایه‌گذاران به اطلاعات مربوط به روندها و روش‌های واگذاری پروژه از جمله روش‌های تأمین مالی و قراردادی مدل‌های مالی و تضامین، اطلاعات فنی و اقتصادی پروژه‌های قابل واگذاری و مشارکت،

قیمت‌گذاری نامناسب و بی‌ثبات در محصولات طرح‌ها که عملاً اقتصادی بودن طرح‌ها را زیر سؤال می‌برد.

- **موانع اجرایی برای واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی:** عدم انگیزه در مدیران دستگاه‌ها برای واگذاری (تعارض منافع) و تمایل به تداوم وضع موجود، مداخلات سازمان مدیریت و سایر نهادهای نظارتی در جزئیات اجرای طرح‌ها به جای نظارت بر خروجی کار، جذاب نبودن ذاتی برخی طرح‌ها برای سرمایه‌گذار بخش خصوصی، فقدان قوانین و مقررات جامع و کافی برای تضمینات مورد نیاز در واگذاری و مشارکت در طرح‌ها.

- **محدودیت‌های اجرای واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی:** بی‌تمایلی دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها، نبود اطلاعات دقیق از طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و طرح‌های استانی، غیراقتصادی بودن طرح‌ها، نبود سازوکار تشخیص طرح‌های قابل واگذاری، عدم قابلیت انطباق شرکت‌ها و طرح‌ها در فرایند واگذاری.

(د) **پیامدها:** خروجی‌های به دست آمده از به‌کارگیری راهبردهاست. در این پژوهش دو مقوله اصلی به عنوان پیامد شناسایی شده است.

- **جلوگیری از گسترش بیش از پیش مشکل طرح‌های عمرانی:** مجلس شورای اسلامی با جلوگیری از تعریف طرح‌های جدید با اتکا به منابع عمومی که این ممانعت هم شامل جلوگیری از اقدام دولت و هم شامل پیشنهادهای نمایندگان بوده است؛ زیرا این امر با توجه به کمبود منابع، موجب کندتر شدن سرعت پیشرفت دیگر طرح‌ها و در نتیجه افزایش هزینه‌های مربوطه می‌شود (ابوحوزه، ۱۳۹۳: ۱۵).

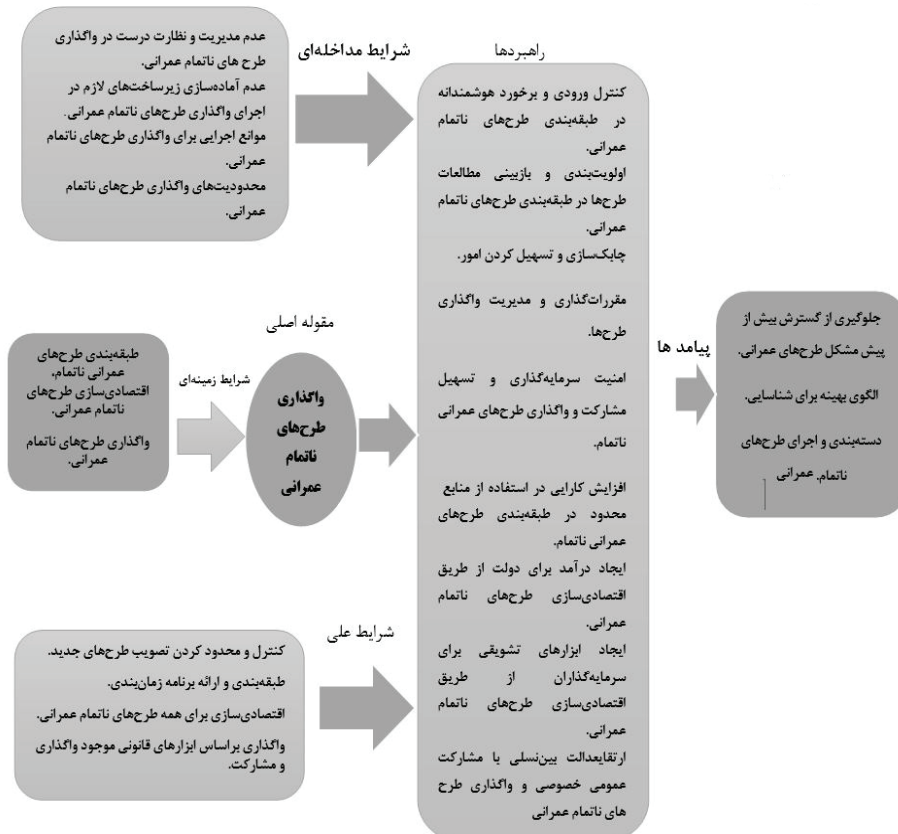
- **الگوی بهینه برای شناسایی، دسته‌بندی، واگذاری، مشارکت و اجرای طرح‌های ناتمام عمرانی:** با اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی بازبینی نظام‌مند

مجموعه طرح‌ها با اطلاعات روز و دسته‌بندی آنها در دسته‌های معین که دسته‌بندی طرح‌ها در گروه‌های مختلف از برخورد علی‌الرأس با انواع متنوع طرح‌ها جلوگیری می‌شود و براساس مشخصات هر یک از دسته‌ها، الگوی بهینه‌ای برای آن دسته شناسایی و اجرا شود. طرح‌های عمرانی اقتصادی باید به بخش خصوصی واگذار شده و یا با مشارکت بخش خصوصی اجرا شوند. طرح‌هایی که اقتصادی نیستند باید با توجه به پیشنهادهایی که هم از طرف دولت و هم از طرف بخش خصوصی ارائه می‌شود اقتصادی شود و به بخش خصوصی واگذار و یا با مشارکت بخش خصوصی اجرا شوند.

از آنجاکه روش تحقیق کیفی است، نمونه‌ها باید به گونه‌ای انتخاب شوند که بیشترین میزان اطلاعات را براساس هدف و سؤال پژوهش فراهم کنند؛ به این شیوه نمونه‌گیری هدفمند گفته می‌شود. گاهی اوقات ممکن است ضرورت یابد که اطلاعاتی از افراد یا گروه‌های خاصی به دست آوریم، یعنی افرادی که قادر به ارائه اطلاعات مدنظر ما هستند، زیرا آنها کسانی هستند که می‌توانند چنین اطلاعاتی ارائه دهند یا با برخی از معیارهایی که محقق تدوین کرده مطابقت دارند (گال، بورگ و گال، نصر اصفهانی، ۱۳۹۷). بنابراین در این تحقیق از نمونه‌گیری هدفمند به شیوه گلوله برفی تاحد تحصیل اشباع نظری استفاده خواهد شد.

جامعه آماری در قسمت کمی، متخصصان مرتبط با موضوع شاغلین در سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌های مرتبط و مرکز پژوهش‌های مجلس هستند که به صورت هدفمند از بین متخصصین واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی با رویکرد اقتصادی‌سازی آنها انتخاب شدند. بعد از طراحی الگوی اولیه، برای اعتبارسنجی الگو، پرسشنامه‌ای تهیه شد و به صورت هدفمند در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا اعتبار الگو تأیید شود.

شکل ۱. نمودار الگوی اعتباریابی نمودار الگوی واگذاری طرح‌های ناتمام عمرانی با رویکرد اقتصادی سازی آنها



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۹-۱. توصیه‌های سیاستی

- جلوگیری مجلس از تعریف طرح جدید با اتکا به منابع عمومی، تدوین پیش‌نیازهای حقوقی و قانونی و مطالبه از سازمان برنامه و بودجه برای بازبینی در طرح‌ها در راستای اجرای راهکارهاست. با بازبینی توجیه اقتصادی طرح‌ها در دسته‌بندی و طبقه‌بندی آنها اقدام کرده و طرح‌های قابل واگذاری را به سازمان خصوصی‌سازی جهت انجام فرایندهای لازم معرفی کند.

- تهیه فهرستی از محتمل‌ترین موارد طرح‌های قابل واگذاری و اجرای فرایندهای قانونی تدوین شده که این امر نیازمند هماهنگی سه نهاد سازمان خصوصی‌سازی، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی مربوطه است. همچنین استفاده از توان بخش خصوصی نظیر شرکت‌های تأمین سرمایه در ارزیابی مجدد طرح‌ها و معرفی آنها به عنوان فرصت‌های سرمایه‌گذاری مفید خواهد بود.
- راه‌اندازی سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی که دربرگیرنده اطلاعات همه طرح‌ها و امکان اظهارنظر و نقد یا اصلاح اطلاعات و تکمیل گزارش‌های توجیهی پروژه‌ها از سوی تمامی ذی‌نفعان و دسترسی عمومی به تمامی درخواست‌های سرمایه‌پذیر و نیز شرایط قراردادی و کلیه تحولات بعدی قرارداد در تمام طول دوره احداث، بهره‌برداری یا انتقال باشد.
- با توجه به تجربه سایر کشورها، به نظر می‌رسد توسعه استفاده از روش‌های مشارکت عمومی و خصوصی و همچنین راه‌اندازی صندوق‌های توسعه پروژه‌های زیرساختی (عمرانی) می‌تواند به عنوان راهکار پیشنهادی برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی کشور مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین لایحه دولت درباره مشارکت عمومی و خصوصی می‌تواند با استفاده از نتایج مطالعه حاضر مورد بازبینی قرار گیرد.
- مطالبه از سازمان خصوصی‌سازی برای تهیه آیین‌نامه‌ها و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری طرح‌های مشخص شده است. متأسفانه سازمان خصوصی‌سازی تا به حال بیشتر به مقررات و روال‌های مورد نیاز برای واگذاری شرکت‌ها توجه داشته و تهیه آیین‌نامه‌ها و فرایندهای مربوط به واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام کمتر مورد توجه این سازمان قرار گرفته است.
- تجمیع و تنقیح مجموعه مقررات مرتبط و مؤثر بر مشارکت یا واگذاری

طرح‌ها در یک قانون جامع؛ با حفظ تمام ظرفیت‌های قبلی ایجاد شده و نیز توسعه و تثبیت ظرفیت‌های جدید (با بهره‌گیری از تجارب بخش‌های پیشتاز مانند حمل‌ونقل و آب و فاضلاب).

۱۰. تفسیر و یافته‌های پژوهش

در واگذاری و مشارکت طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی می‌توان با استفاده از رویکرد اقتصادی‌سازی طرح‌ها، گام‌های مثبتی در جهت ساماندهی و حل معضل طرح‌های ناتمام عمرانی برداشت که این امر در نهایت به بهبود کیفیت اقتصادی و رفاه اجتماعی منجر خواهد شد. این پژوهش با روش نظریه داده‌بنیاد انجام شد. تحلیل داده‌ها در پنج محور شرایط زمینه‌ای، شرایط علی، شرایط مداخله‌ای، راهبردها و پیامد است. اجرای درست واگذاری، مشارکت و اقتصادی‌سازی طرح‌های ناتمام عمرانی به ارتقای کیفیت، توسعه و رشد اقتصادی کشور منجر می‌شود.

جدول ۷. فازی‌سازی دیدگاه پنل خبرگان برای هر یک از شاخص‌های تحقیق

فازی‌سازی	کارشناس ۱	کارشناس ۲	کارشناس ۳	...	کارشناس ۱۲
Q۰۱	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۰۲	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۳, ۰,۵, ۰,۷۵)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۰۳	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	...	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)
Q۰۴	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۱, ۰,۳, ۰,۵)	...	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)
Q۰۵	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۱, ۰,۳, ۰,۵)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۰۶	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۳, ۰,۵, ۰,۷۵)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)
Q۰۷	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۰۸	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۰۹	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۳, ۰,۵, ۰,۷۵)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	...	(۰, ۰, ۰, ۱)
Q۱۰	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۱۱	(۰,۱, ۰,۳, ۰,۵)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)
Q۱۲	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۱۳	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۳, ۰,۵, ۰,۷۵)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۱۴	(۰, ۰, ۰, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)
Q۱۵	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۱۶	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)	...	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)
Q۱۷	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	...	(۰,۵, ۰,۷۵, ۰,۹)
Q۱۸	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)
Q۱۹	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۱, ۰,۳, ۰,۵)	(۰, ۰, ۱, ۰,۳)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۲۰	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)
Q۲۱	(۰,۷۵, ۰,۹, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	(۰,۹, ۱, ۱)	...	(۰,۹, ۱, ۱)

جدول ۸. نتایج حاصل از غربالگری شاخص‌ها (راند نخست)

شاخص‌ها	کران پایین	مقدار محتمل	کران بالا	میانگین فازی	مقدار قطعی	نتیجه راند ۱
گویه ۱	۰,۶۴۶	۰,۷۹۸	۰,۸۹۰	(۰,۶۴۶,۰,۷۹۸,۰,۸۹)	۰,۷۷۸	پذیرش
گویه ۲	۰,۶۰۴	۰,۷۵۴	۰,۸۵۴	(۰,۶۰۴,۰,۷۵۴,۰,۸۵۴)	۰,۷۳۸	پذیرش
گویه ۳	۰,۵۶۹	۰,۷۵۶	۰,۸۹۸	(۰,۵۶۹,۰,۷۵۶,۰,۸۹۸)	۰,۷۴۱	پذیرش
گویه ۴	۰,۶۲۳	۰,۷۹۶	۰,۹۱۳	(۰,۶۲۳,۰,۷۹۶,۰,۹۱۳)	۰,۷۷۷	پذیرش
گویه ۵	۰,۶۸۱	۰,۸۳۳	۰,۹۲۳	(۰,۶۸۱,۰,۸۳۳,۰,۹۲۳)	۰,۸۱۳	پذیرش
گویه ۶	۰,۶۶۰	۰,۸۲۵	۰,۹۲۳	(۰,۶۶۰,۰,۸۲۵,۰,۹۲۳)	۰,۸۰۳	پذیرش
گویه ۷	۰,۸۳۳	۰,۹۵۶	۰,۹۹۶	(۰,۸۳۳,۰,۹۵۶,۰,۹۹۶)	۰,۹۲۸	پذیرش
گویه ۸	۰,۷۷۱	۰,۹۱۷	۰,۹۸۳	(۰,۷۷۱,۰,۹۱۷,۰,۹۸۳)	۰,۸۹۰	پذیرش
گویه ۹	۰,۵۶۹	۰,۷۵۶	۰,۸۹۸	(۰,۵۶۹,۰,۷۵۶,۰,۸۹۸)	۰,۷۴۱	پذیرش
گویه ۱۰	۰,۸۱۵	۰,۹۴۴	۰,۹۹۶	(۰,۸۱۵,۰,۹۴۴,۰,۹۹۶)	۰,۹۱۸	پذیرش
گویه ۱۱	۰,۵۹۶	۰,۷۵۰	۰,۸۴۸	(۰,۵۹۶,۰,۷۵۰,۰,۸۴۸)	۰,۷۳۱	پذیرش
گویه ۱۲	۰,۷۳۳	۰,۸۹۴	۰,۹۷۱	(۰,۷۳۳,۰,۸۹۴,۰,۹۷۱)	۰,۸۶۶	پذیرش
گویه ۱۳	۰,۵۵۸	۰,۷۲۵	۰,۸۴۰	(۰,۵۵۸,۰,۷۲۵,۰,۸۴۰)	۰,۷۰۸	پذیرش
گویه ۱۴	۰,۵۶۹	۰,۷۵۶	۰,۸۹۸	(۰,۵۶۹,۰,۷۵۶,۰,۸۹۸)	۰,۷۴۱	پذیرش
گویه ۱۵	۰,۸۴۰	۰,۹۶۰	۰,۹۹۶	(۰,۸۴۰,۰,۹۶۰,۰,۹۹۶)	۰,۹۳۲	پذیرش
گویه ۱۶	۰,۷۰۶	۰,۸۷۱	۰,۹۶۵	(۰,۷۰۶,۰,۸۷۱,۰,۹۶۵)	۰,۸۴۷	پذیرش
گویه ۱۷	۰,۷۰۶	۰,۸۵۰	۰,۹۲۵	(۰,۷۰۶,۰,۸۵۰,۰,۹۲۵)	۰,۸۲۷	پذیرش
گویه ۱۸	۰,۷۸۸	۰,۹۲۳	۰,۹۷۷	(۰,۷۸۸,۰,۹۲۳,۰,۹۷۷)	۰,۸۹۶	پذیرش
گویه ۱۹	۰,۶۲۱	۰,۷۶۹	۰,۸۶۷	(۰,۶۲۱,۰,۷۶۹,۰,۸۶۷)	۰,۷۵۲	پذیرش
گویه ۲۰	۰,۸۳۸	۰,۹۵۸	۱,۰۰۰	(۰,۸۳۸,۰,۹۵۸,۱)	۰,۹۳۲	پذیرش
گویه ۲۱	۰,۷۴۸	۰,۸۹۸	۰,۹۶۹	(۰,۷۴۸,۰,۸۹۸,۰,۹۶۹)	۰,۸۷۲	پذیرش

جدول ۹. میانگین فازی و غربالگری فازی شاخص‌ها (راند دو)

شاخص‌ها	کران پایین	مقدار محتمل	کران بالا	میانگین فازی	مقدار قطعی	نتیجه راند ۲
گویه ۱	۰,۶۷۳	۰,۸۱۵	۰,۸۹۸	(۰,۶۷۳,۰,۸۱۵,۰,۸۹۸)	۰,۸۰	پذیرش
گویه ۲	۰,۶۹۲	۰,۸۲۷	۰,۹۰۰	(۰,۶۹۲,۰,۸۲۷,۰,۹۰۰)	۰,۸۱	پذیرش
گویه ۳	۰,۶۳۱	۰,۸۱۰	۰,۹۲۹	(۰,۶۳۱,۰,۸۱۰,۰,۹۲۹)	۰,۷۹	پذیرش
گویه ۴	۰,۷۲۳	۰,۸۷۷	۰,۹۵۸	(۰,۷۲۳,۰,۸۷۷,۰,۹۵۸)	۰,۸۵	پذیرش
گویه ۵	۰,۷۲۹	۰,۸۷۷	۰,۹۵۰	(۰,۷۲۹,۰,۸۷۷,۰,۹۵۰)	۰,۸۵	پذیرش
گویه ۶	۰,۶۶۳	۰,۸۳۱	۰,۹۲۹	(۰,۶۶۳,۰,۸۳۱,۰,۹۲۹)	۰,۸۱	پذیرش
گویه ۷	۰,۸۰۰	۰,۹۳۵	۰,۹۸۸	(۰,۸۰۰,۰,۹۳۵,۰,۹۸۸)	۰,۹۱	پذیرش
گویه ۸	۰,۷۶۹	۰,۹۱۵	۰,۹۸۸	(۰,۷۶۹,۰,۹۱۵,۰,۹۸۸)	۰,۸۹	پذیرش
گویه ۹	۰,۶۳۱	۰,۸۱۰	۰,۹۲۹	(۰,۶۳۱,۰,۸۱۰,۰,۹۲۹)	۰,۷۹	پذیرش
گویه ۱۰	۰,۷۷۷	۰,۹۲۱	۰,۹۸۳	(۰,۷۷۷,۰,۹۲۱,۰,۹۸۳)	۰,۸۹	پذیرش
گویه ۱۱	۰,۶۹۲	۰,۸۴۲	۰,۹۱۷	(۰,۶۹۲,۰,۸۴۲,۰,۹۱۷)	۰,۸۲	پذیرش
گویه ۱۲	۰,۷۰۶	۰,۸۷۷	۰,۹۶۳	(۰,۷۰۶,۰,۸۷۷,۰,۹۶۳)	۰,۸۵	پذیرش
گویه ۱۳	۰,۶۰۸	۰,۷۷۵	۰,۸۷۹	(۰,۶۰۸,۰,۷۷۵,۰,۸۷۹)	۰,۷۵	پذیرش
گویه ۱۴	۰,۶۳۱	۰,۸۱۰	۰,۹۲۹	(۰,۶۳۱,۰,۸۱۰,۰,۹۲۹)	۰,۷۹	پذیرش
گویه ۱۵	۰,۷۸۵	۰,۹۲۷	۰,۹۷۹	(۰,۷۸۵,۰,۹۲۷,۰,۹۷۹)	۰,۹۰	پذیرش
گویه ۱۶	۰,۶۷۹	۰,۸۵۴	۰,۹۵۶	(۰,۶۷۹,۰,۸۵۴,۰,۹۵۶)	۰,۸۳	پذیرش
گویه ۱۷	۰,۶۶۰	۰,۸۲۱	۰,۹۱۷	(۰,۶۶۰,۰,۸۲۱,۰,۹۱۷)	۰,۸۰	پذیرش
گویه ۱۸	۰,۷۵۴	۰,۹۰۲	۰,۹۶۹	(۰,۷۵۴,۰,۹۰۲,۰,۹۶۹)	۰,۸۸	پذیرش
گویه ۱۹	۰,۷۲۱	۰,۸۶۷	۰,۹۴۴	(۰,۷۲۱,۰,۸۶۷,۰,۹۴۴)	۰,۸۴	پذیرش
گویه ۲۰	۰,۸۱۰	۰,۹۴۲	۰,۹۹۲	(۰,۸۱۰,۰,۹۴۲,۰,۹۹۲)	۰,۹۱	پذیرش
گویه ۲۱	۰,۷۳۸	۰,۸۹۲	۰,۹۶۵	(۰,۷۳۸,۰,۸۹۲,۰,۹۶۵)	۰,۸۶	پذیرش

جدول ۱۰. فاصله مقدار قطعی راند نخست و راند دو

شاخص‌ها	نتیجه راند ۱	نتیجه راند ۲	اختلاف	نتیجه
گویه ۱	۰,۷۷۸	۰,۷۹۵	۰,۰۱۷	توافق
گویه ۲	۰,۷۳۸	۰,۸۰۶	۰,۰۶۹	توافق
گویه ۳	۰,۷۴۱	۰,۷۹۰	۰,۰۴۹	توافق
گویه ۴	۰,۷۷۷	۰,۸۵۳	۰,۰۷۶	توافق
گویه ۵	۰,۸۱۳	۰,۸۵۲	۰,۰۴۰	توافق
گویه ۶	۰,۸۰۳	۰,۸۰۸	۰,۰۰۵	توافق
گویه ۷	۰,۹۲۸	۰,۹۰۸	۰,۰۲۱	توافق
گویه ۸	۰,۸۹۰	۰,۸۹۰	۰,۰۰۰	توافق
گویه ۹	۰,۷۴۱	۰,۷۹۰	۰,۰۴۹	توافق
گویه ۱۰	۰,۹۱۸	۰,۸۹۴	۰,۰۲۴	توافق
گویه ۱۱	۰,۷۳۱	۰,۸۱۷	۰,۰۸۵	توافق
گویه ۱۲	۰,۸۶۶	۰,۸۴۹	۰,۰۱۷	توافق
گویه ۱۳	۰,۷۰۸	۰,۷۵۴	۰,۰۴۷	توافق
گویه ۱۵	۰,۹۳۲	۰,۸۹۷	۰,۰۳۵	توافق
گویه ۱۴	۰,۷۴۱	۰,۷۹۰	۰,۰۴۹	توافق
گویه ۱۶	۰,۸۴۷	۰,۸۳۰	۰,۰۱۷	توافق
گویه ۱۷	۰,۸۲۷	۰,۷۹۹	۰,۰۲۸	توافق
گویه ۱۸	۰,۸۹۶	۰,۸۷۵	۰,۰۲۱	توافق
گویه ۱۹	۰,۷۵۲	۰,۸۴۴	۰,۰۹۲	توافق
گویه ۲۰	۰,۹۳۲	۰,۹۱۵	۰,۰۱۷	توافق
گویه ۲۱	۰,۸۷۲	۰,۸۶۵	۰,۰۰۷	توافق

منابع و مآخذ

۱. ابوحمزه، داریوش و همکاران (۱۳۹۳ الف). «واگذاری طرح‌های عمرانی، عملکرد، چالش‌ها و الزامات، گزارش جامع»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۷۶۶.
۲. --- (۱۳۹۳ ب). «ساماندهی طرح‌های عمرانی، ارائه یک الگوی اولیه، گزارش جامع»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۷۵۷.
۳. توفیق، فیروز (۱۳۸۵). *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۴. جلالی موسوی، عاطفه (۱۳۹۲). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵۷. تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۵۱.
۵. حلاج نیشابوری، شهرام و همکاران (۱۳۹۷). «واگذاری طرح‌های عمرانی، وضع موجود، موانع و راهکارها، گزارش جامع»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۵۰.
۶. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). *حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. فاتحی‌زاده، محسن و همکاران (۱۳۹۲). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، گزارش جامع»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۵۱.
۸. قاسمی، محمد و پریسا مهاجری (۱۳۹۴). «قواعد مالی مناسب برای سیاستگذاری مالی در ایران»، *مجله برنامه‌ریزی و بودجه*، سال بیستم، ش ۲ (پیاپی ۱۲۹).
۹. لطیفی، سمیه، حسین راحلی، حسین یادی و حشمت سعدی (۱۳۹۷). «شناسایی

و تبیین مراحل اجرایی توسعه کشاورزی حفاظتی در ایران با رویکرد دلفی فازی».

مهندسی بیوسیستم/ایران، دوره ۴۹، ش ۱.

10. Biletska, N., J. H. Kim, M. Darcy, M. P. Dunne and I. Zapatrina (2020). Public-Private Partnerships
11. in the Context of Public Investment Management in Ukraine: An Assessment, World Bank, Washington, DC.
12. Cheng, C. H. and Y. Lin (2002). "Evaluating the best Main Battle Tank Using Fuzzy Decision Theory with Linguistic Criteria Evaluation", European Journal of Operational Research, 142(1).
13. Kahraman, Cengiz (2009). "Fuzzy Multi-Criteria Decision Making: Theory and Applications with Recent Developments Front Cover", Vol. 16 of Springer Optimization and its Applications, ISSN 1931-6828.
14. Pimg Deniir (2010). "A Failure Story: Politics and Financial Liberalization in Turkey, Revising the Revolving Door Hypothesis, World Development, Vol. 32, No. 5.
15. Wu, Chih-Hung; Fang, Wen-Chang (2011). "Combining the Fuzzy Analytic Hierarchy Process and the Fuzzy Delphi Method for Geveloping Critical Competences of Electronic Commerce Professional Managers", Qual Quant, Vol. 45.

طراحی مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای حکمرانی خوب

انسیه نجابت*، امیر حسین امیرخانی**، علیرضا موغلی*** و حسن درویش****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۲۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۲۶۷-۲۳۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

پژوهش حاضر با هدف طراحی مدلی برای کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای حکمرانی خوب انجام شده و تلاش دارد ویژگی‌ها و عناصر «یارانه خوب» - یعنی یارانه‌ای که تبلوری از شاخص‌های حکمرانی خوب باشد - شناسایی و نحوه ارتباط آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب را تبیین کند. در این راستا ضمن اتخاذ روش ترکیبی از نوع اکتشافی متوالی، نخست در بخش کیفی با استفاده از روش تحلیل مضمون، ادبیات نظری و همچنین آرا و نظرات خبرگان مرتبط با موضوع که از طریق مصاحبه جمع‌آوری شده بود، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت و عناصر کارآمدی یارانه یا همان مؤلفه‌های یارانه خوب تحت ۹ عنوان (سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب، هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها، شفافیت و قابلیت رهگیری، عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد، محدوده زمانی مشخص، حجم منطقی منابع یارانه و تخصیص بهینه آنها، توانمندسازی مضمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه، مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان، ارزیابی و بهبود مستمر) شناسایی و ضمن تعیین نحوه ارتباط آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب، مدل اولیه تحقیق ترسیم شد. در بخش کمی برای سنجش اعتبار نتایج بخش کیفی، مدل اولیه در قالب پرسشنامه محقق‌ساخته در اختیار مجموعه گسترده‌تری از خبرگان قرار گرفت. در این مرحله از شاخص میانگین برای تحلیل نظرات خبرگان استفاده شد و همه روابط مفروض در مدل اولیه با کسب نمره بالاتر از متوسط ۳، مورد موافقت خبرگان واقع شدند. همچنین معناداری نتایج با استفاده از آزمون کای دو و میزان اهمیت روابط نسبت به یکدیگر از طریق آزمون رتبه‌بندی فریدمن تأیید و مدل نهایی پژوهش طراحی شد.

کلیدواژه‌ها: یارانه؛ کارآمدی یارانه؛ حکمرانی خوب؛ تحلیل مضمون؛ تحلیل تم

* دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی؛

Email: nejabat@ut.ac.ir

** دانشیار گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: amir1339@pnu.ac.ir

*** استاد گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور تهران؛

Email: ar.mooghali@pnu.ac.ir

**** دانشیار گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور تهران؛

Email: Dr_darvish@pnu.ac.ir

مقدمه^۱

حکومت‌ها به فراخور اهداف و رویکردهای کلان خود، فرایندها، ساختارها و نظام‌های اجتماعی متمایزی ایجاد کرده و روش‌ها یا مدل‌های متفاوتی را در مدیریت امور عمومی به کار می‌گیرند که مجموعه این عوامل تا حد زیادی تعیین‌کننده وضعیت کلی زندگی مردم جامعه خواهد بود. بر این اساس همان‌گونه که سیاست‌ها و قوانین مناسب و کارآمد می‌توانند موجبات پیشرفت یک جامعه را فراهم کنند، خط‌مشی‌ها و قوانین نامناسب ممکن است خود به مانعی در برابر توسعه تبدیل شده و منشأ بروز ناکامی‌های متعدد در عرصه‌های گوناگون باشند. بنابراین یکی از مهمترین مسائل پیش‌رو در زمینه خط‌مشی‌گذاری عمومی، دستیابی به مدل‌هایی است که بتوانند کارآمدی قوانین و سیاست‌های عمومی را در حوزه‌های گوناگون عملکرد حاکمیت ارزیابی و تأمین کنند.

در میان سیاست‌های عمومی، خط‌مشی‌های یارانه‌ای به دلیل اثرات قابل توجهی که بر شرایط زندگی آحاد جامعه و نیز عملکرد کلان دولت‌ها دارند از اهمیت زیادی برخوردار هستند. منظور از خط‌مشی یارانه هرگونه سیاست یا برنامه عمومی است که در آن نوعی از مساعده (شامل پول نقد، کالای بلاعوض، وام کم‌بهره یا بی‌بهره، تخفیف مالیاتی و ...) توسط دولت و در راستای تنظیم بازار، ایجاد عدالت، رفاه اجتماعی و توسعه عمومی به همه یا برخی از مستحقان (نهادهای، بنگاه‌ها و افراد) تخصیص داده می‌شود (شهبائی، دانایی‌فرد و آذر، ۱۳۹۵).

خط‌مشی‌های یارانه‌ای در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم با هدف مقابله با مشکلات و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از جنگ در بسیاری از کشورهای جهان به تدریج شکل گرفته و گسترش یافتند؛ اما در دهه‌های اخیر بروز عواملی

۱. مقاله مستخرج از رساله دکترا در گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

همچون رشد جمعیت کشورها و افزایش تقاضا برای خدمات عمومی در کنار محدودیت منابع، رشد بی‌رویه مصرف کالاهای یارانه‌ای و آثار مضر زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن موجب شده است که دولت‌ها به‌طور جدی درصدد اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای خود و افزایش کارآمدی آنها برآیند. در حال حاضر پرداخت یارانه‌های عمومی در بسیاری از کشورهای جهان کارآمدی لازم را ندارد (Ferraresi, Kotsogiannis and Rizzo, 2018) و دولت‌ها به‌رغم تخصیص بخش قابل توجهی از بودجه به انواع گوناگون یارانه‌های پنهان و آشکار، به اهداف و نتایج موردنظر خود در حوزه‌هایی همچون تأمین رفاه، عدالت اجتماعی و نظایر آن دست نمی‌یابند و گاهی انتظارات عمومی و تبعات ناخواسته یارانه‌ها به حدی است که دولت‌ها را در کنترل و مدیریت نحوه تخصیص یارانه‌ها با چالش‌های جدی مواجه می‌کند.

اما آنچه در بهبود یارانه‌های عمومی باید مورد توجه قرار گیرد، لزوم تعیین ویژگی‌ها یا شاخصه‌های اصلی نظام یارانه‌ای مطلوب است؛ شاخصه‌هایی که بتوانند اجمالاً چارچوب کلی «یارانه کارآمد» را ترسیم و جهت‌گیری عملکرد دولت‌ها را در نحوه کارآمدسازی یارانه‌ها مشخص کنند. در واقع دولت‌ها نخست باید بدانند که کارآمدی یارانه‌های عمومی (صرف‌نظر از انواع و ابعاد گوناگون آنها) چه الزاماتی دارد و چه عوامل یا مؤلفه‌هایی باید در تخصیص یارانه‌ها لحاظ شود تا در مرحله بعد بتوانند بر مبنای آن عوامل برای پرداخت انواع گوناگون یارانه متناسب با اقتضائات خاص خود برنامه‌ریزی و اقدام کنند. بنابراین شاید اولین گام برای بهبود یارانه‌ها، دستیابی به الگو یا مدل مشخصی برای تأمین کارآمدی یارانه است که ضمن هدایت کردن برنامه‌ها و اقدامات ذی‌ربط، نقاط مرجع و محورهای مهمی که در تدوین یا اصلاح یارانه‌های عمومی باید مدنظر قرار گیرد را معین کند.

نکته قابل تأمل در این باره آن است که کارآمدی سیاست‌های کلان در هر

جامعه‌ای تا حد زیادی متأثر از نوع و ماهیت حکمرانی آن جامعه است و رویکرد کلان حاکمیت در خصوص نحوه اداره امور عمومی، علاوه بر ایجاد هماهنگی میان سیاست‌ها و برنامه‌های گوناگون، می‌تواند مبنای سنجش میزان مطلوبیت آنها نیز قرار می‌گیرد. چراکه فرضاً ویژگی‌های «یارانه کارآمد» و الزامات تحقق آن در یک حکومت سوسیالیستی قطعاً متفاوت با حکومتی از نوع لیبرال دموکراسی خواهد بود و بنابراین پیش از تعیین مشخصات یارانه مطلوب لازم است نوع حکمرانی مدنظر برای بهبود یارانه‌ها مشخص شود. یعنی باید بدانیم که در کدام یک از اشکال حکمرانی درصد تأمین کارآمدی یارانه‌های عمومی هستیم.

در این راستا اگر «حکمرانی خوب» را به منزله الگوی مطلوب حکمرانی لحاظ کرده و شاخص‌های آن را خطوط راهنمای پیشرفت و توسعه یافتگی و راه‌حل بسیاری از مشکلات و کاستی‌های موجود در جوامع بدانیم (مقیم‌ی و همکاران، ۱۳۹۵)، می‌توان کارآمدی سیاست‌ها و برنامه‌های کلان دولت‌ها در بخش‌های گوناگون را با توجه به میزان تأثیرگذاری آنها در تحقق حکمرانی خوب ارزیابی کرد. به عبارت دیگر اگر جهت‌گیری و رویکرد کلان حاکمیت، دستیابی به حکمرانی خوب باشد؛ باید سیاست‌های عمومی در حوزه‌های گوناگون به نحوی تنظیم شوند که در راستای اهداف و شاخص‌های حکمرانی خوب بوده و امکان تحقق آنها را افزایش دهند. بنابراین کارآمدی یارانه‌های عمومی نیز مستلزم تناسب و هماهنگی آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب خواهد بود.

براین اساس مسئله پیش‌رو آن است که چگونه می‌توان کارآمدی یارانه‌های عمومی را بر مبنای الگوی حکمرانی خوب تأمین کرد؛ یعنی یارانه‌های عمومی باید از چه ویژگی‌ها یا شاخصه‌هایی برخوردار باشند تا بتوان آنها را هماهنگ و هم‌راستا با اهداف و شاخص‌های حکمرانی خوب دانست. پژوهش حاضر درصد یافتن پاسخ این

مسئله از طریق طراحی و تبیین مدلی است که نحوه کارآمدسازی یارانه‌ها را بر مبنای شاخص‌های حکمرانی خوب توضیح می‌دهد. بنابراین سؤال اصلی تحقیق این است:

مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای الگوی حکمرانی خوب چگونه است؟

سؤالات فرعی پژوهش نیز به این شرح است: مهمترین عناصر کارآمدی یارانه‌ها بر مبنای الگوی حکمرانی خوب کدامند؟ و روابط بین عناصر کارآمدی یارانه‌ها با شاخص‌های حکمرانی خوب چگونه است؟

در پژوهش حاضر ضمن معرفی مفهوم «یارانه خوب» به عنوان یارانه‌ای که هم‌راستا و متناسب با حکمرانی خوب تنظیم شده و تبلوری از شاخص‌های آن به شمار می‌رود، تلاش شده است از طریق شناسایی مؤلفه‌ها یا عناصر کارآمدی یارانه بر مبنای حکمرانی خوب و تعیین روابط میان این عناصر با شاخص‌های حکمرانی خوب، مدل کارآمدسازی یارانه‌ها مبتنی بر الگوی حکمرانی خوب طراحی شود.

۱. ادبیات نظری

۱-۱. یارانه

ماهیت یارانه عمدتاً بیانگر حمایتی است که از جانب دولت نسبت به قشر خاصی (یا گاهی کل جامعه) در دوره‌های زمانی خاص به منظور تأمین رفاه اجتماعی از طریق کاهش هزینه‌ها انجام می‌گیرد (پژویان، ۱۳۸۵). اما در دهه‌های اخیر متناسب با تحولاتی که در عرصه اقتصاد رخ داده است، معنا و مفهوم یارانه‌های عمومی نیز تا حدی متحول شده و تکامل یافته است. به طوری که امروزه یارانه‌های عمومی صرفاً به منزله انتقال بلاعوض منابع اقتصادی دولت برای کمک به گروه‌ها یا افراد خاص در نظر گرفته نمی‌شوند؛ بلکه بیشتر به عنوان یک ابزار اقتصادی قوی برای فعال کردن مزیت‌های نسبی جامعه و پیگیری اهداف توسعه لحاظ می‌شوند که به کارگیری آنها

لزوماً افزایش رفاه را در پی نخواهد داشت. به این ترتیب آنچه امروزه با عنوان یارانه شناخته می‌شود شامل هر نوع پرداخت مستقیم یا غیرمستقیم دولت به صورت کمک مالی، امتیاز اقتصادی یا اعطای برتری ویژه‌ای به مؤسسات خصوصی، خانوارها یا واحدهای دولتی است که برای دستیابی به اهداف موردنظر انجام می‌گیرد (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰).

براساس تعریفی که سازمان تجارت جهانی^۱ از یارانه ارائه کرده است، اگر دولت یا یک رکن عمومی درون قلمرو یکی از اعضا (سازمان) اقدام به پرداخت کمک مالی کند، به نحوی که این کمک نفعی را به دریافت‌کننده آن منتقل کند، یارانه اعطا شده است.^۲ در این تعریف سه رکن اساسی وجود دارد که برای مصداق یافتن یارانه باید هر سه شرط وجود داشته باشد: ۱. نوعی کمک مالی، ۲. توسط دولت یا بخش عمومی، ۳. نفعی را به دریافت‌کننده اعطا کند. در رابطه با شرط نخست این کمک می‌تواند متضمن انتقال مستقیم وجوه (مانند کمک‌های بلاعوض، وام و تزریق سرمایه)، تعهدات یا انتقالات بالقوه مستقیم وجوه (مانند تضمین وام)، چشم‌پوشی از بخشی از درآمد دولت که در شرایط دیگر وصول می‌شد (مانند مشوق‌های مالیاتی) و یا خرید کالاها و خدمات خاص (به غیر از موارد مرتبط با زیرساخت‌های کلی کشور) باشد. اگرچه پژوهشگران در خصوص شرایطی که پرداخت یارانه موجه و منطقی تلقی می‌شود اجماع و اتفاق نظر ندارند (Sun et al., 2016)؛ اما عمده‌ترین عواملی که ضرورت تخصیص یارانه‌های عمومی را توجیه می‌کنند در سه دسته ضرورت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و حاکمیتی قابل دسته‌بندی هستند. از منظر اقتصادی عواملی همچون مقابله با شکست بازار (Afcha and Lopez, 2014)، ایجاد ثبات

1. World Trade Organization (WTO)

2. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/subsidies_art1_jur.pdf.

اقتصادی و جلوگیری از نوسانات غیرقابل کنترل در عرصه اقتصاد (رئیس‌زاده و منجذب، ۱۳۹۵)، بازتوزیع منابع عمومی (Sovacool, 2017)، افزایش اشتغال در سطح جامعه (Grima et al., 2008)، تقویت بخش تولید و افزایش رقابت‌پذیری آن و نیز بهبود رفاه و تأمین حداقل معیشت برای آحاد جامعه (سپهردوست، ۱۳۹۲) از جمله عواملی هستند که پرداخت یارانه‌های عمومی را توجیه می‌کنند. از جهت اجتماعی نیز تأمین اهدافی چون عدالت اجتماعی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کنترل آسیب‌های اجتماعی و از بُعد سیاسی و حاکمیتی، عواملی چون لزوم مدیریت بحران‌ها و پیگیری اهداف مشروع در حوزه‌هایی نظیر حفظ محیط زیست و توسعه فناوری‌های مبتنی بر انرژی‌های تجدیدپذیر (Jeon, Lee and Shin, 2015) و همچنین حمایت از فعالیت‌های مرتبط با تحقیق و توسعه (Hünernmund and Czarnitzki, 2019)، با ضرورت تخصیص یارانه‌ها ارتباط می‌یابند.

۲-۱. حکمرانی خوب

حکمرانی را می‌توان به معنای هنر مدیریت منابع ملی، طبیعی و انسانی دانست (Hokayem and Kairouz, 2014) که بر این اساس نحوه حکمرانی، تعیین‌کننده سبک هدایت جامعه و چگونگی به‌کارگیری منابع عمومی خواهد بود (پورعزت، ۱۳۸۷). اما با توجه به اینکه مدیریت منابع عمومی مستلزم اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی مواجهه با منافع متضاد ذی‌نفعان است، مقوله حکمرانی با فرایندهای تصمیم‌گیری و نحوه اعمال قدرت و اختیار و بازیگران غیردولتی بی‌شماری که بر فرایند تصمیم‌گیری تأثیر گذارند (Singleton and Rubin, 2014)، مرتبط می‌شود. بنابراین برخی صاحب‌نظران حکمرانی را برابند عملکرد بازیگران مختلفی می‌دانند که به همراه هم و در تقابل با یکدیگر آن را محقق می‌کنند (الوانی، ۱۳۸۸). در واقع

مفهوم حکمرانی دربرگیرنده قواعد بازی (یعنی ارتباطات بین حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان)، بازیگران و داوران احتمالی بازی است (McCall and Dunn, 2012) و کیفیت حکمرانی، بیانگر نحوه ارتباط میان دولت و مردم، ماهیت عوامل مؤثر در فرایندهای تصمیم‌گیری و چگونگی عملکرد آنهاست.

اما «حکمرانی خوب» مفهومی میان‌رشته‌ای است که در خلال ادبیات توسعه شکل گرفته و نشان از یک تغییر پارادایم در نقش دولت‌ها و حکومت‌ها دارد (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۱) که طی آن دولت بیش از آنکه در نقش یک قوه قاهره خودش تصمیمات لازم را بگیرد و اجرا کند، زمینه‌ساز تحقق مشارکت سایر بخش‌ها در توسعه است و از طریق ایجاد ثبات و پایداری در جامعه، چارچوب‌های قانونی مناسب را برای اثربخشی فعالیت‌ها فراهم می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۸۳). در حکمرانی خوب مشارکت و همکاری بین سه رکن اصلی «دولت»، «بخش خصوصی» و «جامعه مدنی» موجب می‌شود که مسائل و امور عمومی به شکل بهتری اداره شوند و همین ارتباط صحیح و تعاملی، زمینه تحقق آن را در ابعاد گوناگون فراهم می‌کند (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲).

بانک جهانی حکمرانی خوب را شامل ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو (همان) می‌داند که در سیاستگذاری قابل پیش‌بینی، باز و روشن (به معنای فرایندهای شفاف)، بوروکراسی حرفه‌ای، پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود، مشارکت فعال مردم در امور عمومی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد (World Bank, 1994). در همین راستا دکتر کافمن و همکارانش در بانک جهانی، شاخص‌های حکمرانی خوب را ذیل ۳ بخش و تحت ۶ عنوان شناسایی و معرفی کردند (احمدی، ۱۳۹۵). از نظر آنان حکمرانی دارای سه حوزه اصلی است:

الف) فرایندی که طی آن دولت‌ها انتخاب، پایش و جایگزین می‌شوند،

ب) ظرفیت دولت در تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح،
 ج) احترام دولت و شهروندان به نهادهایی که تعاملات اقتصادی و سیاسی بین آنها حاکم است.
 آنها متناسب با هر یک از این سه حوزه، دو شاخص برای حکمرانی ارائه کردند (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010) که در جدول ذیل عناوین و تعاریف آنها آمده است.

جدول ۱. شاخص‌های حکمرانی خوب از نظر بانک جهانی

تعریف هر شاخص	شاخص‌های حکمرانی خوب	حوزه‌های اصلی حکمرانی
میزان توانایی شهروندان یک کشور در انتخاب دولت خود و میزان آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها و آزادی رسانه‌ها	۱. حق اظهار نظر و پاسخگویی	فرایندی که طی آن دولت‌ها انتخاب، پایش و جایگزین می‌شوند
میزان احتمال بی‌ثباتی یا سرنگون شدن یک دولت از طریق ابزارهای مغایر با قانون اساسی و یا ابزارهای خشونت‌آمیز شامل خشونت‌های دارای انگیزه سیاسی (مانند شورش داخلی) و تروریسم	۲. ثبات سیاسی و عدم خشونت	ظرفیت دولت در تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح
مفاهیم ناظر بر کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات شهروندی و میزان استقلال آن از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و اعتبار تعهد دولت به این خط‌مشی‌ها	۳. اثربخشی دولت	
توانایی دولت در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و مقررات صحیحی که توسعه بخش خصوصی را مجاز دانسته و ارتقا می‌بخشد	۴. کیفیت تنظیم مقررات	

تعریف هر شاخص	شاخص‌های حکمرانی خوب	حوزه‌های اصلی حکمرانی
میزان اعتماد و پایداری عاملان نسبت به قوانین اجتماعی و به‌طور خاص شامل کیفیت اجرای تعهدات، حقوق مالکیت، [عملکرد] پلیس و دادگاه‌ها و نیز احتمال وقوع جرم و خشونت	۵. حاکمیت قانون	احترام دولت و شهروندان به نهادهایی که تعاملات اقتصادی و سیاسی بین آنها حاکم است
میزانی که از قدرت عمومی برای منافع شخصی استفاده می‌شود، شامل اشکال خرد و کلان فساد و نیز تسخیر دولت توسط نخبگان و در راستای منافع شخصی	۶. کنترل فساد	

این شاخص‌ها از طریق مشخص کردن آنچه مطلوب است و فراهم کردن ابزارهایی برای شناسایی و اصلاح اقدامات غیراستاندارد، عملکرد را متعادل کرده (Lockwood, 2010) و اقدامات را در جهت بهبود حکمرانی، هماهنگ می‌کنند.

۳-۱. پیشینه پژوهش

نتایج حاصل از بررسی ادبیات نظری مرتبط با موضوع پژوهش حاکی از آن است که برخی مطالعات مرتبط با موضوع، درصدد ارائه مدلی برای بهینه‌سازی یارانه‌ها بوده و یا تلاش کرده‌اند میزان بهینه یارانه را در یک حوزه معین (مانند انرژی) و یا در راستای تأمین یک هدف ویژه (مثل توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر) در یک منطقه یا کشور خاص برآورد کنند. پژوهش‌های معدودی نیز عوامل مؤثر در بهبود سیاست‌گذاری عمومی را در مورد سیاست‌های یارانه‌ای بررسی و نتایج حاصل را گزارش کرده‌اند. اما پژوهشی که به‌طور خاص در جهت شناسایی مؤلفه‌های کارآمدی یارانه (فارغ از منطقه یا نوع خاصی از یارانه) انجام شده باشد، یافت نشد.

در واقع خلأ علمی در این زمینه عبارت است از: فقدان مدل‌ها یا شاخصه‌هایی که بتوانند کارآمدی یارانه‌های عمومی را صرف‌نظر از شرایط محیطی خاص آنها ارزیابی و چارچوب کلی یارانه مطلوب را ارائه کنند. از این‌رو پژوهش حاضر با توجه به اینکه

موضوع کارآمدسازی یا بهبود یارانه‌های عمومی بر مبنای الگوی حکمرانی خوب و شناسایی مؤلفه‌های یارانه خوب تاکنون در مطالعات پیشین مورد توجه و بررسی قرار نگرفته است، در راستای پاسخگویی به این نیاز پژوهشی انجام شد.

۲. روش تحقیق

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر روش ترکیبی و از نوع اکتشافی متوالی است و مراحل اجرایی آن به ترتیب در دو بخش کیفی و کمی انجام شده است. به این صورت که برای پاسخگویی به سؤالات پژوهش، نخست در مرحله کیفی تحقیق با استفاده از روش تحلیل مضمون^۱ ادبیات نظری و نظرات تخصصی خبرگان مرتبط با موضوع که با استفاده از ابزار مصاحبه جمع‌آوری شده بود، کدگذاری و تحلیل شد و از این طریق مهم‌ترین عناصر کارآمدی یارانه‌ها بر مبنای شاخص‌های حکمرانی خوب شناسایی و نحوه ارتباط آنها با شاخص‌های مذکور معین شد. در این مرحله مضامین یا تم‌های مستخرج از مصاحبه‌ها و ادبیات نظری با یکدیگر ترکیب و پس از پالایش و جرح و تعدیل، مؤلفه‌های اصلی مدل (یعنی عناصر کارآمدی یارانه بر مبنای حکمرانی خوب یا همان مؤلفه‌های یارانه خوب) استخراج و ارتباط آنها شاخص‌های حکمرانی خوب در قالب مدل اولیه پژوهش ترسیم شد. سپس در مرحله کمی تحقیق، مدل اولیه در قالب پرسشنامه محقق‌ساخته در اختیار جامعه بزرگتری از خبرگان قرار گرفت تا پس از بررسی میزان موافقت آنها با نتایج بخش کیفی، مدل نهایی پژوهش به دست آید.

در مرحله کیفی پژوهش، برای بررسی ادبیات نظری ضمن مراجعه به کتابخانه‌ها و پایگاه‌های علمی الکترونیکی، منابع علمی (کتاب و مقالات) مرتبط با موضوع پژوهش

شناسایی و بررسی شد. منابع فارسی عمدتاً از طریق پایگاه‌های علمی مگیران و ایران‌داک و منابع لاتین نیز از طریق پایگاه‌های علمی ساینس دایرکت،^۱ امرالد،^۲ اسپرینگز^۳ و اسکوپوس^۴ مورد شناسایی قرار گرفتند. همچنین منابع و دستاوردهای پژوهشی موجود در تارنمای نهادها و سازمان‌های داخلی و بین‌المللی ذی‌ربط (مانند بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و نظایر آن) نیز حسب مورد بررسی شده است. به این ترتیب در مجموع بیش از دویست عنوان منبع علمی مرتبط با موضوع تحقیق مورد مطالعه و بررسی واقع شد. همچنین دیدگاه شانزده نفر از خبرگان مرتبط با موضوع در رابطه با سؤالات پژوهش از طریق انجام مصاحبه نیمه‌ساختاریافته اخذ شد. سؤالات مصاحبه به صورت باز مطرح و به‌گونه‌ای تنظیم شده بود که از تجمیع پاسخ‌های دریافتی بتوان پاسخ سؤالات پژوهش را استخراج کرد. به این صورت که در هر سؤال از مصاحبه‌شونده درخواست می‌شد الزامات پیاده‌سازی یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را در حوزه یارانه‌های عمومی بیان کند. یعنی متناظر با هر یک از شاخص‌های حکمرانی خوب، عناصری که بتوانند هماهنگی و هم‌راستایی یارانه با آن شاخص را تأمین کنند (مؤلفه‌های یارانه خوب) را معرفی کنند تا ارتباط مؤلفه‌های مدنظر با شاخص مربوطه نیز مشخص شود.

تمایل پژوهشگران بر آن بود که همه مصاحبه‌ها به صورت حضوری انجام شود؛ اما به دلیل محدودیت‌های ناشی از شیوع کرونا تقریباً نیمی از مصاحبه‌ها به صورت حضوری و نیمی غیرحضوری انجام گرفت. مصاحبه‌ها حتی الامکان ضبط و سپس

-
1. Science Direct
 2. Emerald
 3. Springs
 4. Scopus

به‌طور دقیق پیاده‌سازی و در مواردی که امکان ضبط مصاحبه فراهم نشد، نکاتی که طی یادداشت‌برداری در حین مصاحبه مکتوب شده بود، ویرایش و تایپ و در قالب نسخه الکترونیکی تدوین می‌شد.

برای «تحلیل مضمون» مصاحبه‌ها و ادبیات نظری مرتبط با موضوع، متن مصاحبه‌ها و منابع علمی مرتبط کدگذاری شدند و سپس کدهای استخراجی مورد پالایش و دسته‌بندی قرار گرفتند.

شناسایی و استخراج مضامین مرتبط با مؤلفه‌های یارانه خوب در سه سطح مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر انجام شد. به این صورت که پس از شناسایی کدهای مرتبط با عناصر کارآمدی یارانه (مؤلفه‌های یارانه خوب)، برای هر کد عنوانی متناسب با محتوای مفهومی آن انتخاب شد و مضامین پایه شکل گرفتند. سپس ضمن تلفیق، پالایش و جرح و تعدیل کلیه مضامین حاصل از تحلیل ادبیات نظری و مصاحبه‌ها و تلاش برای شناسایی الگوهای مفهومی مشابه میان آنها، مضامینی که دارای قرابت معنایی بودند تحت یک عنوان کلی‌تر که همه معانی مورد نظر را پوشش دهد؛ قرار گرفتند و از این طریق، مضامین سازمان‌دهنده شناسایی شدند. در نهایت با بررسی و تحلیل محتوای مضامین و استنتاج محورهای کلانی که بخش عمده داده‌ها و مضامین به دست آمده حول آنها شکل گرفته بود، مقوله‌های پژوهش یا همان مضامین فراگیر (عناصر یارانه خوب)، استخراج و صورت‌بندی شدند. در پایان این مرحله «شبکه مضامین» ترسیم و مدل اولیه تحقیق طراحی شد.

پژوهشگران در همه مراحل کدگذاری و تحلیل داده‌ها مسیر رفت و برگشت بین داده‌ها، کدها و مضامین شناسایی شده را چندین بار مرور کرده و ضمن اصلاح و تعدیل آنها متناسب با مفاهیم و معانی موجود در داده‌ها، مضامین مرتبط با آنها را شناسایی کرده است. همچنین استخراج مضامین مرتبط با مؤلفه‌های یارانه خوب

بر مبنای هماهنگی درونی و تمایز بیرونی انجام شده است (Schommer et al., 2009). یعنی مضامین تعریف شده در هر سطح به رغم سازگاری و استحکام درونی، نسبت به سایر مضامین شناسایی شده متفاوت بوده و تمایز نسبتاً مشخصی بین آنها لحاظ شده است.

پس از اتمام بخش کیفی تحقیق و طراحی مدل اولیه، نتایج به دست آمده در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و ضمن کسب بازخورد آنان، برخی اصلاحات جزئی در مدل اولیه اعمال شد. سپس در بخش کمی تحقیق به منظور اعتبارسنجی نتایج بخش کیفی، مدل مزبور در قالب پرسشنامه محقق‌ساخته در اختیار جامعه بزرگتری از خبرگان (پنجاه نفر) قرار گرفت. به این ترتیب که هر یک از روابط مفروض در مدل اولیه - که بیانگر ارتباط میان یکی از مؤلفه‌های کارآمدی یارانه (عناصر یارانه خوب) با یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب است - در قالب یک گویه یا عبارت خبری در پرسشنامه مورد اشاره قرار گرفته و از خبرگان درخواست شد که دیدگاه خود را در خصوص میزان موافقت با هر یک از گویه‌های پرسشنامه در مقیاس پنج درجه‌ای طیف لیکرت (از بسیار زیاد تا بسیار کم) اعلام کنند. در پیوست پرسشنامه تعاریف اجمالی هر یک از مؤلفه‌های یارانه خوب و شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر بانک جهانی به منظور ایجاد برداشت و درک مشترک ارائه شده بود.

بنابراین متناظر با تعداد روابط موجود در مدل اولیه، پرسشنامه تحقیق با ۴۳ گویه تنظیم شد تا در نهایت بتوان از طریق تجمیع نظرات خبرگان، اعتبار هر یک از روابط مدل را ارزیابی کرد. تحلیل کمی نتایج حاصل از پرسشنامه‌ها بر مبنای شاخص میانگین و با استفاده از نرم‌افزار^۱ SPSS انجام گرفت. ابتدا برای هر گویه، توزیع فراوانی پاسخ‌ها در گزینه‌های مدنظر مشخص و سپس میانگین امتیاز هر گویه

۱. انجام آزمون‌ها و تجزیه و تحلیل‌های آماری در بخش کمی توسط متخصص امور آماری انجام شده است.

بر مبنای امتیازات طیف لیکرت محاسبه شد. کسب میانگین امتیاز بیش از متوسط ۳ به معنای موافقت خبرگان با رابطه مدنظر تلقی شد. برای بررسی معناداری تفاوت پاسخ‌های دریافتی، از آزمون کای دو استفاده شد و چنانچه تفاوت فراوانی پاسخ‌های یک گویه از نظر آماری معنادار بود، رابطه مورد اشاره در آن گویه تأیید و در مدل نهایی لحاظ می‌شد. آزمون رتبه‌بندی فریدمن نیز برای ارزیابی معناداری تفاوت میانگین امتیازهای روابط مدل نسبت به یکدیگر مورد استفاده قرار گرفت و بر این اساس مدل نهایی پژوهش طراحی شد.

جامعه آماری پژوهش شامل خبرگان مرتبط با حوزه یارانه‌های عمومی و حکمرانی خوب است و همه افرادی را که با توجه به رشته تحصیلی و یا حیطه فعالیت‌های شغلی یا پژوهشی خود در این زمینه متخصص و صاحب‌نظر محسوب می‌شوند، در برمی‌گیرد. برای استفاده توأمان از دیدگاه‌های علمی و تجربیات عملی، جامعه آماری هم شامل اساتید و صاحب‌نظران علمی و دانشگاهی و هم مسئولان و دست‌اندرکاران اجرایی مرتبط با موضوع است.

انتخاب گروهی از افراد به‌عنوان نمونه‌ای از جامعه آماری، به صورت هدفمند و غیرتصادفی و با استفاده از روش گلوله برفی^۱ صورت گرفته و تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافته است. ملاک مورد نظر برای شناسایی صاحب‌نظران در عرصه‌های علمی و پژوهشی، منابع و آثار علمی معتبر (نظیر کتاب، مقالات و یا سخنرانی‌های منتشر شده) و یا تدریس افراد در حوزه‌های مرتبط با موضوع بوده است که بر همین اساس، جمعی از اساتید دانشگاه‌ها در رشته‌های علوم اقتصادی، مدیریت دولتی و رفاه اجتماعی مورد مراجعه قرار گرفتند. همچنین افرادی که در عرصه اجرا و به‌طور عملیاتی در تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با یارانه‌ها و یا

شاخص‌های کلان حکمرانی دخیل بوده و یا در نهادهای سازمان‌های ذی‌ربط (مانند سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) به‌عنوان مدیر و یا مشاور مسئولیت داشته‌اند نیز در زمره خبرگان مرتبط با موضوع پژوهش شمرده شده‌اند.

به‌منظور تأمین روایی و پایایی یا قابلیت اعتماد نتایج پژوهش از کثرت‌گرایی در روش، کثرت‌گرایی در منابع و کثرت‌گرایی در پژوهشگر^۲ استفاده شده است. بدین صورت که علاوه بر روش کیفی مورد استفاده برای طراحی مدل موردنظر از آزمون‌های کمی نیز برای تأیید نتایج استفاده شد. همچنین تلاش شد داده‌های مورد نیاز برای انجام پژوهش از منابع مختلف جمع‌آوری شود و در این راستا، ادبیات نظری و آرای خبرگان مرتبط با موضوع هر یک به‌طور جداگانه بررسی، کدگذاری و تحلیل شد. به‌علاوه پس از اتمام فرایند کدگذاری، متن سه مورد از مصاحبه‌ها در اختیار یک پژوهشگر مستقل قرار گرفت و ضمن ارائه توضیحات لازم در خصوص موضوع و روش انجام تحقیق از وی خواسته شد که مصاحبه‌ها را کدگذاری کند. برای ارزیابی میزان پایایی کدگذاری‌ها شاخص هولستی (PAO) محاسبه شد و پایایی کدگذاری‌ها با ضریب ۰/۷ مورد تأیید قرار گرفت.

روایی محتوایی پرسشنامه با استفاده از نظرهای برخی استادان و متخصصان مرتبط با موضوع ارزیابی شد. همچنین برای بررسی پایایی پرسشنامه از ضریب همسانی درونی (آلفای کرونباخ) استفاده شد که این ضریب برای پرسشنامه تحقیق برابر ۰/۹۷ و بسیار مطلوب بود.

1. Triangulation in Methodology

2. Triangulation in Investigator

۳. یافته‌ها

در بخش کیفی پژوهش طی بررسی و تحلیل ادبیات نظری مرتبط با موضوع، تعداد ۷۸۴ کد یا واحد معنایی مرتبط با سؤالات تحقیق شناسایی شد که کدهای مذکور در قالب ۶۹ مضمون پایه دسته‌بندی شدند. همچنین از مجموع شانزده مصاحبه که با خبرگان ذی‌ربط انجام شد، تعداد ۵۲۶ کد شناسایی و ذیل ۸۹ مضمون متمایز قرار گرفتند.

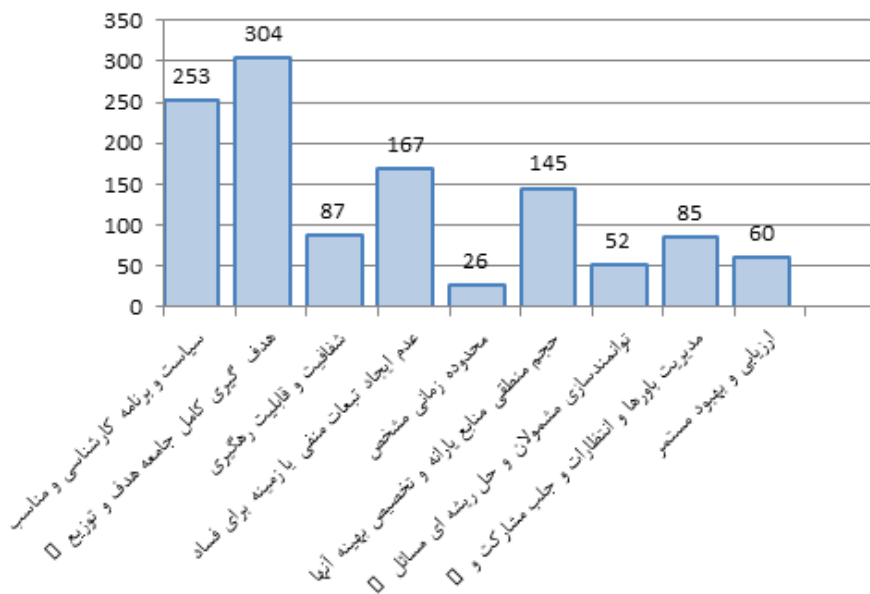
پس از اتمام فرایند کدگذاری و استخراج مضامین پایه، مضمون‌های حاصل از تحلیل مصاحبه‌ها و ادبیات نظری با یکدیگر تلفیق شدند. با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از مضامین مصاحبه‌ها با مضامین ادبیات نظری یکسان بود (که این امر حاکی از تأیید نکات مدنظر خبرگان در ادبیات علمی است)، مضامین یکسان تحت یک عنوان واحد قرار داده شد و پس از تعدیل و پالایش کلیه مضامین در چندین مرحله، ۱۳۴ مضمون تجمیعی در یک ترکیب‌بندی جدید در قالب ۲۷ مضمون سازمان‌دهنده قرار گرفت و در نهایت در قالب ۹ مقوله یا مضمون فراگیر به شرح جدول زیر شناسایی و دسته‌بندی شدند.

جدول ۲. مقوله‌های حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها و ادبیات نظری و فراوانی

کدهای آنها

ردیف	مقوله‌ها (مؤلفه‌های یارانه خوب)	فراوانی کدها
۱	سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب	۲۵۳
۲	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها	۳۰۴
۳	شفافیت و قابلیت رهگیری	۸۷
۴	عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد	۱۶۷
۵	محدوده زمانی مشخص	۲۶
۶	حجم منطقی منابع یارانه و تخصیص بهینه آنها	۱۴۵
۷	توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه	۵۱
۸	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان	۸۵
۹	ارزیابی و بهبود مستمر	۶۰
	جمع فراوانی کدها	۱۱۷۸

نمودار ۱. فراوانی کدهای مرتبط با مقوله‌های پژوهش



در پایان بخش کیفی پژوهش، معنای موردنظر از هر یک از مقوله‌های استخراج شده بر مبنای مضامین ذیل هر مقوله تبیین شد. نتایج به دست آمده برای بررسی و تأیید در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و پس از اعمال برخی اصلاحات جزئی، مدل اولیه تحقیق ترسیم شد. در ادامه معنا و مفهوم کلی هر یک از مقوله‌ها (مؤلفه‌های یارانه خوب) به‌طور خلاصه ارائه می‌شود.

۱. سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب: یکی الزامات اساسی برای تخصیص انواع یارانه‌ها، اعلام اهداف و تعیین یک چارچوب سیاستی منسجم است (Jha et al., 2013) یعنی سیاستگذاران باید اهدافی که از طریق پرداخت یارانه در پی تحقق آنها هستند را به‌طور واقع‌بینانه، دقیق و شفاف مشخص کرده و سیاست مدنظر برای پیگیری آن اهداف را هماهنگ با سایر سیاست‌های کلان پولی، مالی، بازرگانی، صنعتی و نظایر آن معلوم کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳). سپس بر مبنای آنها باید برنامه و ضوابط تخصیص یارانه از حیث نوع، مقدار، جامعه هدف، نحوه پرداخت یارانه و مواردی از این قبیل با رعایت کامل اصول علمی و کارشناسی و با ملاحظه شرایط محیطی و بومی (اعم از نیازها، ظرفیت‌ها و شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی)، امکانات و زیرساخت‌های اجرایی موجود و انعطاف‌پذیری مناسب برای افراد و گروه‌های مختلف تنظیم شود.

همچنین لازم است سیاست و برنامه‌های مرتبط با یارانه طوری تنظیم شود که ضمن ملاحظه همزمان منافع ذی‌نفعان مختلف (Zhang et al., 2014) امکان اعمال نفوذ برخی ذی‌نفعان و یا بهره‌گیری از یارانه به‌عنوان ابزاری برای تحقق مقاصد و اهداف سیاسی به حداقل برسد و فرایندهای اجرایی تخصیص یارانه تا حد امکان به صورت ساده و کم‌هزینه و با نقش حداقلی دولت طراحی شوند. زیرا پیچیده بودن عملیات اجرایی یارانه، آثار مثبت آن را کاهش می‌دهد (Dolšak, Hrovatin and

(Zoric, 2020) و بالا بودن هزینه‌های اجرایی، مطلوبیت یارانه را مورد تردید قرار می‌دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲).

۲. هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها: رعایت

هدفمندی در تخصیص یارانه‌ها ایجاب می‌کند که دولت در ابتدا مشخص کند که چه کسانی واقعاً استحقاق دریافت یارانه را دارند (Basurto, Dupas and Robinson, 2020) و سپس ذی‌نفعان واجد شرایط را به درستی شناسایی کند (Dizon-Ross, 2017). از این رو باید ضمن تدوین معیارهای روشن و قابل‌سنجش برای شناسایی مشمولان یارانه، استحقاق‌سنجی یا شناسایی اعضای جامعه هدف به‌طور جامع (دربرگیرنده همه افراد جامعه هدف)، مانع (غیرمشمول بر افراد خارج از جامعه هدف)، فعال (بدون نیاز به درخواست مشمولان) و متمرکز (توسط یک مرجع معتبر و مشترک برای همه مشمولان) صورت پذیرد.

همچنین باید با اولویت‌بندی اعضای جامعه هدف، سیاست و روش مناسبی برای توزیع یارانه بین آنها تعیین شود؛ چراکه منابع یارانه محدود است و باید در توزیع آن میزان اولویت مشمولان برای برخورداری از کمک‌های دولت رعایت شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸). همچنین لازم است ضمن پیش‌بینی سازوکارهای مناسب برای اصابت کردن یارانه به ذی‌نفعان مدنظر، اطمینان حاصل شود که یارانه به صورت مستقیم و عادلانه توسط همه افراد جامعه هدف دریافت شده و امکان برخورداری مضاعف برخی مشمولان از یارانه وجود ندارد.

۳. شفافیت و قابلیت رهگیری: یکی از الزامات اساسی برای تأمین کارآمدی

یارانه‌ها، دسترسی به اقلام اطلاعاتی مرتبط است و از این رو باید سامانه‌های اطلاعاتی دقیق و متمرکز در زمینه یارانه و مشمولان آن وجود داشته باشد. در این راستا باید همه منابع، مصارف، فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای یارانه برای ذی‌نفعان واضح و

روشن بوده و دولت اطلاعات یارانه را در مرحله توزیع آن به‌طور عمومی و شفاف ارائه دهد (Bai et al., 2019). همچنین انواع گوناگون یارانه‌های پرداختی و مشمولان آنها نیز در همه مراحل باید قابل رهگیری، کنترل و رصد باشند.

۴. عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد: یارانه‌های عمومی باید به نحوی تخصیص یابند که منجر به ایجاد اختلال و یا آسیب دیدن سایر عملکردها و فرایندهای اقتصادی و اجتماعی نشده و شرایط ترجیحی ناخواسته به نفع برخی بخش‌ها یا فعالیت‌ها ایجاد نکنند. همچنین پرداخت یارانه نباید زمینه و امکان وقوع انواع سوءاستفاده (مانند سواری رایگان یا بازار سیاه) و فساد (نظیر قاچاق، زدوبند یا سرقت از منابع یارانه‌ای) را فراهم کند.

۵. محدوده زمانی مشخص: تخصیص یارانه باید به صورت موقت و مدت‌دار و در یک برنامه زمان‌بندی مشخص انجام شود. به این معنا که پرداخت یارانه باید عاملی موقت برای ایجاد تعادل در ساختارهای اقتصادی و اجتماعی و در جهت حفظ و افزایش کارایی باشد (مصباحی‌مقدم، اسمعیلی گیوی و رعایائی، ۱۳۸۸) و ضمن یک زمان‌بندی هوشمندانه (Rentschler and Bazilian, 2017) در برنامه یارانه‌ای تصریح شود که کمک و حمایت دولت موقتی بوده (Li, Shi and Su, 2017) و صرفاً تا حل مسئله پیش‌رو و دستیابی به اهداف مدنظر ادامه خواهد یافت.

۶. حجم منطقی منابع یارانه و تخصیص بهینه آنها: منابع یارانه باید به اندازه‌ای باشد که از یک‌سو برای دستیابی به اهداف موردنظر و تأمین نیازهای ذی‌نفعان کافی بوده و از سوی دیگر، بیش از حد نباشد و منجر به اتلاف منابع عمومی نشود. در واقع تخصیص یارانه باید توجیه‌پذیری اقتصادی داشته باشد و اگر هزینه‌های یارانه از منافع که ایجاد می‌کند بیشتر باشد، توجیه‌پذیر نخواهد بود (Sun et al., 2016). همچنین

لازم است حجم یارانه نسبت به کل بودجه و مخارج عمومی دولت منطقی بوده و تخصیص آن موجب ایجاد بار مالی اضافی و یا فشار به منابع عمومی نشود. زیرا حجم وسیع یارانه نسبت به بودجه عمومی و عمرانی، خود مانعی برای رشد و توسعه اقتصادی محسوب شده و دستیابی به اهداف توسعه‌ای بلندمدت را با چالش مواجه می‌کند (فرزین، حسینی و موحدنژاد، ۱۳۹۱).

۷. توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه: یارانه‌های عمومی باید در جهت توانمندسازی ذی‌نفعان و فراهم کردن زمینه خودکفایی آنها تخصیص یابند. یارانه‌هایی که به افزایش بهره‌وری، رقابت‌پذیری و توانمندی مشمولان خود منجر نشوند، در بلندمدت محکوم به شکست خواهند بود (Bernini, Cerqua and Pellegrini, 2017). بنابراین همه حمایت‌های دولت به ویژه یارانه‌ها باید از طریق کمک به برطرف کردن محدودیت‌هایی که مانع از فعالیت مؤثر مشمولان می‌شود (Colombo et al. 2013)، زمینه و بستر لازم برای اینکه آنها بتوانند عملکرد مناسب و قابل قبول را به‌طور مستقل و پایدار ارائه کنند، فراهم سازد. همچنین تخصیص یارانه‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که ضمن جلوگیری از تنبلی مشمولان و یا وابستگی آنها به یارانه، در بلندمدت حل ریشه‌ای (نه سطحی و ظاهری) مسائل جامعه هدف و بی‌نیاز کردن آنها از دریافت یارانه را دنبال کند.

۸. مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان: برداشت عمومی مردم و نخبگان جامعه درباره نقش و ماهیت یارانه‌ها و نیز میزان مشارکت ذی‌نفعان در تدوین و اجرای طرح‌هایی که برای تخصیص و اصلاح انواع یارانه تنظیم می‌شود، در موفقیت آن طرح‌ها بسیار تأثیرگذار است. بنابراین لازم است ضمن مدیریت مناسب باورها و انتظارات ناظر بر یارانه‌ها، امکان مشارکت و اظهار نظر برابر همه ذی‌نفعان در خصوص نوع، میزان و نحوه پرداخت یارانه‌های عمومی فراهم

شود و سازوکار ارتباطی مشخصی (مانند سامانه‌های الکترونیک، تشکل‌های صنفی و نظایر آن) برای تعامل مؤثر بین دولت و ذی‌نفعان یارانه و جلب همکاری و همراهی آنها وجود داشته باشد. در این راستا اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص اهداف و شرایط تخصیص یارانه و بیان روش‌های انجام کار، دلایل، الزامات و محدودیت‌های موجود به‌طور منطقی و صادقانه، نقش مهمی در توجیه افکار عمومی، نخبگان و ذی‌نفعان و کاهش اعتراضات و مقاومت‌های احتمالی خواهد داشت. همچنین فرهنگ‌سازی در جهت اهداف یارانه و افزایش اعتماد نسبت به آن به‌منظور استمرار و پایداری نظم جدید (زیرک، ۱۳۹۲) لازم و ضروری است.

۹. ارزیابی و بهبود مستمر: دولت برای دستیابی به اهداف مدنظر خود باید یارانه‌ها را به درستی طراحی، به خوبی کنترل و با دقت نظارت کند (Feizpour et al., 2016). به عبارت دیگر سازوکارهای نظارتی باید همگام با تخصیص یارانه‌ها طراحی و ایجاد شوند تا اثربخشی آنها را تضمین کنند (Wu, Yang and Tan, 2020) و از مصرف شدن یارانه‌ها در جهاتی غیر از اهداف مدنظر جلوگیری کند (Bai et al., 2019). بنابراین باید نتایج حاصل از اجرای یارانه و میزان اثربخشی و کارایی آن با استفاده از شاخص‌های مناسب و قابل سنجش به‌طور منظم مورد ارزیابی قرار گیرد و سازوکار لازم برای اصلاح و تعدیل خودکار یارانه‌ها بر مبنای بازخورد کسب شده، پیش‌بینی شود. البته مشخص است که اثربخش بودن فرایند نظارت مستلزم وجود ناظران خبره، سالم و متعهد است.

اما در بخش کمی پژوهش پس از محاسبه میانگین امتیاز هر یک از گویه‌های پرسشنامه و استفاده از آزمون کای‌دو برای ارزیابی معناداری تفاوت پاسخ‌ها، هر گویه‌ای که میانگین توافق پاسخ‌دهندگان نسبت به آن بیش از متوسط ۳ بود و شاخص کای‌دو از معناداری نتایج پاسخ‌های آن حمایت می‌کرد، در مدل نهایی

مورد تأیید قرار گرفت. به این ترتیب کلیه روابط مفروض در مدل اولیه از جانب خبرگان تأیید و در مدل نهایی تحقیق لحاظ شدند. در جدول ۲ می‌توان میانگین نمره تخصیص داده شده به هر یک از روابط مذکور را به ترتیب (از بیشترین نمره تا کمترین نمره) مشاهده کرد.

جدول ۳. میانگین نمره خبرگان به مسیرهای تأثیر مفروض در مدل به ترتیب اولویت

شماره گویه	رابطه	تعداد	کمترین نمره	بیشترین نمره	میانگین	انحراف استاندارد
۳۹	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۴/۰۸	۰/۹۱
۹	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۲	۵	۴/۰۲	۰/۸۰
۱۸	شفافیت و قابلیت رهگیری بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۳/۹۸	۰/۹۸
۱۵	شفافیت و قابلیت رهگیری بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۲	۵	۳/۹۶	۰/۸۸
۳۴	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۵۰	۱	۵	۳/۹۴	۱/۰۴
۳	سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۱	۵	۳/۹۰	۰/۹۷
۳۳	توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۱	۵	۳/۹۰	۱/۱۱
۳۰	توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۴۹	۱	۵	۳/۸۶	۱/۱۳
۳۱	توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه بر ثبات سیاسی و نبود خشونت	۵۰	۲	۵	۳/۸۶	۰/۹۳

شماره گویه	رابطه	تعداد	کمترین نمره	بیشترین نمره	میانگین	انحراف استاندارد
۱۳	شفافیت و قابلیت رهگیری بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۴۹	۱	۵	۳/۸۶	۱/۱۲
۱	سیاست و برنامه کارشناسی مناسب بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۵۰	۱	۵	۳/۸۴	۱/۱۸
۴۳	تأثیر ارزیابی و بهبود مستمر بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۳/۸۲	۰/۹۶
۴۲	ارزیابی و بهبود مستمر بر حاکمیت قانون	۵۰	۲	۵	۳/۸۲	۰/۹۶
۲۷	حجم منطقی منابع و تخصیص بهینه آنها بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۲	۵	۳/۸	۰/۹۳
۱۲	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۳/۷۴	۱/۰۷
۲۹	حجم منطقی منابع و تخصیص بهینه آنها بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۳/۷۴	۰/۹۲
۳۵	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر ثبات سیاسی و نبود خشونت	۵۰	۱	۵	۳/۷۴	۱/۰۶
۴۱	ارزیابی و بهبود مستمر بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۱	۵	۳/۷۴	۰/۹۹
۶	سیاست و برنامه کارشناسی مناسب بر کنترل فساد	۵۰	۱	۵	۳/۷۲	۰/۹۷
۱۷	شفافیت و قابلیت رهگیری بر حاکمیت قانون	۴۹	۲	۵	۳/۷۱	۰/۹۶
۱۹	عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد بر کارایی و اثربخشی دولت	۴۹	۲	۵	۳/۷۰	۰/۸۸
۷	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۴۹	۱	۵	۳/۶۹	۱/۰۴
۲	سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب بر ثبات سیاسی و نبود خشونت در جامعه	۵۰	۲	۵	۳/۶۸	۰/۹۶
۲۶	حجم منطقی منابع و تخصیص بهینه آنها بر ثبات سیاسی و نبود خشونت	۵۰	۲	۵	۳/۶۸	۱/۰۰

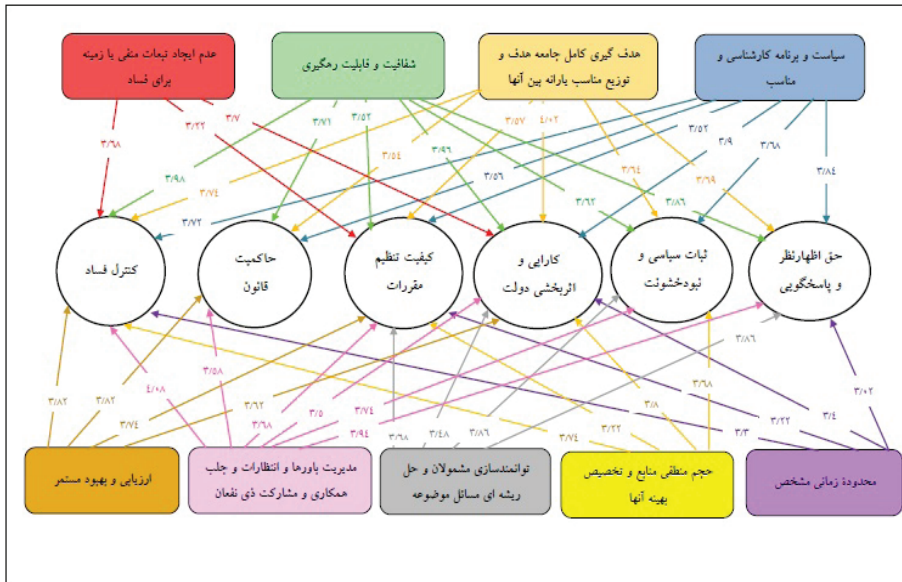
شماره گویه	رابطه	تعداد	کمترین نمره	بیشترین نمره	میانگین	انحراف استاندارد
۲۱	عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد بر کنترل فساد	۵۰	۲	۵	۳/۶۸	۰/۸۹
۳۷	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۲	۵	۳/۶۸	۰/۸۹
۸	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر ثبات سیاسی و نبود خشونت	۵۰	۲	۵	۳/۶۴	۰/۹۶
۱۴	شفافیت و قابلیت رهگیری بر ثبات سیاسی و نبود خشونت	۵۰	۲	۵	۳/۶۲	۰/۹۷
۴۰	ارزیابی و بهبود مستمر بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۲	۵	۳/۶۲	۰/۷
۳۸	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر حاکمیت قانون	۵۰	۲	۵	۳/۵۸	۰/۹۸
۱۰	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر کیفیت تنظیم مقررات	۴۹	۱	۵	۳/۵۷	۱/۱۰
۵	سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب بر حاکمیت قانون	۵۰	۲	۵	۳/۵۶	۰/۹۷
۱۱	هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها بر حاکمیت قانون	۵۰	۱	۵	۳/۵۴	۱/۰۵
۴	سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۱	۵	۳/۵۲	۱/۱۵
۱۶	شفافیت و قابلیت رهگیری بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۲	۵	۳/۵۲	۱/۰۵
۳۶	مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۱	۵	۳/۵	۰/۹۰
۳۲	توانمندسازی مشمولان و حل ریشه‌ای مسائل موضوعه بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۲	۵	۳/۴۸	۰/۹۰
۲۳	محدوده زمانی مشخص بر کارایی و اثربخشی دولت	۵۰	۱	۵	۳/۴	۱/۱۸

شماره گویه	رابطه	تعداد	کمترین نمره	بیشترین نمره	میانگین	انحراف استاندارد
۲۵	محدوده زمانی مشخص بر کنترل فساد	۵۰	۱	۵	۳/۳	۰/۹۹
۲۰	عدم ایجاد تبعات منفی یا زمینه برای فساد بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۱	۵	۳/۲۲	۱/۰۲
۲۴	محدوده زمانی مشخص بر کیفیت تنظیم مقررات	۴۹	۱	۵	۳/۲۲	۱/۰۵
۲۸	حجم منطقی منابع و تخصیص بهینه آنها بر کیفیت تنظیم مقررات	۵۰	۱	۵	۳/۲۲	۱/۱۵
۲۲	محدوده زمانی مشخص بر حق اظهارنظر و پاسخگویی	۵۰	۱	۵	۳/۰۲	۱/۲۲

بر اساس جدول فوق مهمترین رابطه مدل که بیشترین میزان موافقت خبرگان را به همراه داشته است، تأثیر «مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان بر کنترل فساد» است. کمترین میزان تأیید نیز مربوط به تأثیر «محدوده زمانی مشخص بر کیفیت تنظیم مقررات» بوده است. نتایج رتبه‌بندی از طریق آزمون فریدمن نیز ترتیب اهمیت روابط را تأیید می‌کند. شاخص فریدمن از نظر آماری معنادار است و نشان می‌دهد که بین رتبه‌ها یا میانگین نمرات کسب شده در روابط مفروض مدل تفاوت معناداری وجود دارد (شاخص فریدمن = 16/578، $P < 0.01$).

با اتمام مراحل کیفی و کمی پژوهش، مدل نهایی تحقیق مطابق با شکل ۱ طراحی شد. براساس این مدل، عناصر کارآمدی یارانه (مؤلفه‌های یارانه خوب) شامل ۹ عنصر است که نحوه ارتباط هر یک از آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب و میانگین توافق خبرگان با تأثیرگذاری آن عنصر در شاخص‌های ذی‌ربط در شکل نشان داده شده است.

شکل ۱. مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای شاخص‌های حکمرانی خوب



بر اساس مدل فوق «سیاست و برنامه کارشناسی و مناسب»، «هدف‌گیری کامل جامعه هدف و توزیع مناسب یارانه بین آنها»، «شفافیت و قابلیت رهگیری» و «مدیریت باورها و انتظارات و جلب همکاری و مشارکت ذی‌نفعان» بر تمامی شاخص‌های حکمرانی خوب اثرگذارند و انتظار می‌رود ملاحظه آنها در خصوص یارانه‌های عمومی تأثیر قابل توجهی در کارآمدسازی یارانه‌ها داشته باشد. عدم رعایت آنها در تنظیم یارانه‌ها به‌طور قطع در میزان کارآمدی یارانه تأثیرگذار خواهد بود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر کارآمدی یارانه‌های عمومی به معنای هم‌راستایی و هماهنگی آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب تلقی شده است و بر این اساس تلاش شده ضمن شناسایی مؤلفه‌های یارانه خوب - یعنی مشخصه‌ها و عناصری که تأمین‌کننده

تناسب و هماهنگی یارانه‌ها با شاخص‌های حکمرانی خوب هستند - و نحوه ارتباط آنها با شاخص‌های مذکور، مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای الگوی حکمرانی خوب طراحی شود. در این راستا با بررسی و تحلیل ادبیات نظری و همچنین مصاحبه با خبرگان مرتبط با موضوع، ۹ عنصر متمایز به‌عنوان مؤلفه‌های یارانه خوب شناسایی و تبیین و چگونگی ارتباط آنها با شاخص‌های حکمرانی خوب مشخص شد.

نتایج پژوهش در تدوین و اجرای برنامه‌های مرتبط با یارانه‌های عمومی و نیز ارزیابی برنامه‌ها و قوانینی که در این خصوص پیشنهاد شده و یا در حال اجرا هستند، قابل استفاده است. در واقع مؤلفه‌های یارانه خوب می‌توانند به منزله چارچوبی برای سنجش میزان کارآمدی طرح‌ها و برنامه‌های یارانه‌ای مورد استفاده قرار گیرند. به‌طور مثال اگر در کشور ما قانون هدفمندی یارانه‌ها بر مبنای مؤلفه‌های مزبور ارزیابی شود، می‌توان مشخص کرد که برنامه ذی‌ربط در کدام مؤلفه‌ها با نقص و ایراد روبه‌روست و با انجام اقدامات مناسب در جهت برطرف کردن آنها، زمینه لازم برای بهبود یارانه‌ها و افزایش کارآمدی آنها را فراهم کرد.

با توجه به اینکه در پژوهش حاضر، عوامل بهبود یارانه‌های عمومی در بستر شاخص‌های حکمرانی خوب مدنظر قرار گرفته‌اند و ارتباط هر یک از مؤلفه‌های یارانه خوب حداقل با چند مورد از شاخص‌های مزبور تأیید شده است، انتظار می‌رود با رعایت مؤلفه‌های ذکر شده علاوه بر افزایش کارآمدی عملکرد دولت در حوزه یارانه‌ها، رتبه کشور در زمینه شاخص‌های حکمرانی خوب نیز ارتقا یابد. البته مشخص است که تحقق کامل حکمرانی خوب مستلزم هم‌راستایی و تناسب همه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی (نه فقط سیاست‌های یارانه‌ای) با شاخص‌های حکمرانی خوب است و به تبع بالاترین رتبه حکمرانی خوب متعلق به کشوری است که برآیند عملکرد آن در حوزه‌های عمومی گوناگون از تناسب و هماهنگی بیشتری با شاخص‌های حکمرانی خوب برخوردار باشد.

منابع و مآخذ

۱. احمدی، حیدر (۱۳۹۵). «طراحی و تبیین مدل بودجه‌ریزی عمومی براساس شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران»، رساله دکتری خط‌مشی‌گذاری در بخش عمومی، دانشگاه تهران.
۲. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۸). «حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی»، مدیریت توسعه و تحول، ش ۱.
۳. پژویان، جمشید (سخنران) (۱۳۸۵). «کاربرد یارانه در اقتصاد ایران (سخنرانی دکتر جمشید پژویان)»، گزارش دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۹۲۴.
۴. پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۵. دانایی‌فرد، حسن، جبار باباشاهی، عادل آذر و اسدالله کردنائیج (۱۳۹۱). «تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می‌کند؟»، پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۱۶، ش ۴.
۶. رئیس‌زاده، محمدعلی و محمدرضا منجذب (۱۳۹۵). «بررسی تأثیر اصلاح یارانه‌ها بر میزان مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی و تجاری ایران: بارویکرد پانل دیتا»، تحقیقات اقتصادی، دوره ۵۱، ش ۱.
۷. زهیری، علیرضا (۱۳۹۳). «نسبت‌سنجی بوم‌شناسانه الگوی حکمرانی خوب»، علوم سیاسی، سال هفدهم، ش ۶۶.
۸. زیرک، معصومه (۱۳۹۲). «تحلیل وضعیت پرداخت یارانه‌ها در ایران با تأکید بر آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در راستای اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها»، سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال ۱، ش ۱.
۹. سپهردوست، حمید (۱۳۹۲). «اثر کارآمدی یارانه کالاهای اساسی بر توزیع درآمد: مطالعه موردی استان همدان»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۶۰.
۱۰. شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌اله قلی‌پور (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، دوره اول، ش ۴.
۱۱. شهائی، بهنام، حسن دانایی‌فرد و عادل آذر (۱۳۹۵). «تبیین ثبات و تغییر خط‌مشی یارانه‌ای ایران: چارچوب ائتلاف مدافع»، مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۵، ش ۱.
۱۲. فرزین، محمدرضا، سیدشمس‌الدین حسینی و علی موحدنژاد (۱۳۹۱). مبانی طرح تحولات اقتصادی با

- تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۱۳. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۳). «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، دانش مدیریت، ش ۶۷.
۱۴. مرکز آموزش مدیریت دولتی (۱۳۹۰). *آشنایی با نظام هدفمند کردن یارانه‌ها*، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). «پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۳۶۰.
۱۶. --- (۱۳۹۳). «ضرورت بازنگری و اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۶۱۳.
۱۷. مصباحی‌مقدم، غلامرضا، حمیدرضا اسمعیلی گیوی و مهدی رعایانی (۱۳۸۸). «بررسی و آسیب‌شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه‌ها»، *اقتصاد اسلامی*، دوره ۹، ش ۳۵.
۱۸. مقیمی، سیدمحمد، علی‌اصغر پورعزت، حسن دانایی‌فرد و حیدر احمدی (۱۳۹۵). «طراحی و تبیین مدل بودجه‌بندی براساس شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران»، *دوره ۸، ش ۴*.
19. Afcha, S. and G.L. Lopez (2014). "Public Funding of R and D and its Effect on the Composition of Business R and D Expenditure", *BRQ Business Research Quarterly*, 17.
20. Bai, Y., S. Song, J. Jiao and R. Yang (2019). "The Impacts of Government R and D Subsidies on Green Innovation: Evidence from Chinese Energy-intensive Firms", *Journal of Cleaner Production*, 233.
21. Basurto, M.P., P. Dupas, J. Robinson (2020). "Decentralization and Efficiency of Subsidy Targeting: Evidence from Chiefs in Rural Malawi", *Journal of Public Economics*, 185.
22. Bernini, C., A. Cerqua and G. Pellegrini (2017). "Public Subsidies, TFP and Efficiency: A Tale of 23. Complex Relationships", *Research Policy*, 46 (4).
23. Colombo, M.G., A. Croce and M. Guerini (2013). The Effect of Public Subsidies on Firms' Investment – cash Flowsensitivity: Transient or Persistent?, *Research Policy*, 42 .
24. Dizon-Ross, R., P. Dupas and J. Robinson (2017). "Governance and the Effectiveness

- of Public Health Subsidies: Evidence from Ghana, Kenya and Uganda”, *Journal of Public Economics*, 156.
25. Dolšak, J., N. Hrovatin and J. Zoric (2020). “Factors Impacting Energy-efficient Retrofits in the Residential Sector: The Effectiveness of the Slovenian Subsidy Program”, *Energy and Buildings*, 229.
26. Feizpour, M.A., M. Mahinizadeh, K. Yavari and I. Shaker Ardakanya (2016). “Subsidy Allocation Using ZSG-DEA Model: Evidence from Manufacturing Industries in Iran”, *Iranian Journal of Economic Studies*, 5(2).
27. Ferraresi, M., C. Kotsogiannis and L. Rizzo (2018). “Decentralization and Fuel Subsidies”, *Energy Economics*, 74.
28. Grima, S., H. Gorg, E. Strobl and F. Walsh (2008). “Creating Jobs Through Public Subsidies: An Empirical Analysis”, *Labour Economics*, 15.
29. Hokayem, J. E. and A. Kairouz (2014). “Euro-Med: Public Management and Good Local Governance”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 12.
30. Hünermund, P. and D. Czarnitzki (2019). “Estimating the Causal Effect of R and D Subsidies in a Pan-European Program”, *Research Policy*, 48 (1).
31. Jeon, Ch., J. Lee and J. Shin (2015). “Optimal Subsidy Estimation Method Using System Dynamics and the Real Option Model: Photovoltaic Technology Case”, *Applied Energy*, 142.
32. Jha, R., R. Gaiha, M. K. Pandey and N. Kaicker (2013). “Food Subsidy, Income Transfer and the Poor: A Comparative Analysis of the Public Distribution System in India’s States”, *Journal of Policy Modeling*, 35.
33. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2010). “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, Policy Research Working Paper 5430, The World Bank.
34. Li, Y., X. Shi and B. Su (2017). “Economic, Social and Environmental Impacts of Fuel Subsidies: A Revisit of Malaysia”, *Energy Policy*, 110.
35. Lockwood, M. (2010). “Good Governance for Terrestrial Protected Areas: A Framework, Principles and Performance Outcomes”, *Journal of Environmental Management*, 91.
36. MacGregor, S., N. Singleton and F. Trautmann (2014). “Towards Good Governance in Drug Policy: Evidence, Stakeholders and Politics”, *International Journal of Drug Policy*, 25.
37. McCall, M. and C.E. Dunn (2012). “Geo-information Tools for Participatory Spatial Planning: Fulfilling the Criteria for ‘Good’ Governance?”, *Geoforum*, 43.

38. Rentschler, J. and M. Bazilian (2017). "Principles for Designing Effective Fossil Fuel Subsidy Reforms", *Review of Environmental Economics and Policy*, 11 (1).
39. Schommer, J.C., M.M. Worley, A.L., Kjos and S.V.S. Pakhomov (2009). "A Thematic Analysis for How Patients, Prescribers, Experts and Patient Advocates View the Prescription Choice Process", *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 5.
40. Singleton, N. and J. Rubin (2014). "What is Good Governance in the Context of Drug Policy?", *International Journal of Drug Policy*, 25 (5).
41. Sovacool, B.K. (2017). "Reviewing, Reforming and Rethinking Global Energy Subsidies: Towards a Political Economy Research Agenda", *Ecological Economics*, 135.
42. Sun, Y., Q. Guo, P. Schonfeld and Z. Li (2016). Implications of the Cost of Public Funds in Public Transit Subsidization and Regulation, *Transportation Research Part A*, 91.
43. World Bank (1994). *Governance the World Bank's Experience*, L Washington D.C., World Bank.
44. Wu, T., Sh. Yang and T. Tan (2020). "Impacts of Government R and D Subsidies on Venture Capital and Renewable Energy Investment - an Empirical Study in China", *Resources Policy*, 68.
45. Zhang, H., L. Li, P. Zhou, J. Hou, and Y. Qiu (2014). "Subsidy Modes, Waste Cooking Oil and Biofuel: Policy Effectiveness and Sustainable Supply Chains in China", *Energy Policy*, 65.

تحلیل پیشران‌های راهبردی مؤثر بر آینده شفافیت در جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴

غلامرضا جلالیان^{*}، علی یعقوبی‌پور^{**} و محمد منتظری^{***}

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۲۶۹-۲۹۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

افزایش شفافیت در اقدامات سازمان‌ها و نهادهای دولتی منجر به بالا رفتن سطح اعتماد مردم، افزایش سطح مشارکت عمومی، استحکام مشروعیت و مقبولیت نهادهای دولتی و زمینه شکل‌گیری سرمایه اجتماعی را فراهم می‌کند. هدف از این تحقیق تحلیل پیشران‌های راهبردی مؤثر بر آینده شفافیت در جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴ است. پژوهش حاضر از لحاظ ماهیت، توصیفی - تحلیلی و از لحاظ روش شناسی، مبتنی بر رویکرد آمیخته طرح اکتشافی (کیفی - کمی) است. پس از انجام مطالعات کتابخانه‌ای و ادبیات موضوع و نیز مصاحبه با خبرگان، فهرستی از عوامل مؤثر بر آینده شفافیت در ج.ا. ایران به دست آمد و با استفاده از روش دلفی، این عوامل از ۶۵ مورد به ۱۴ مورد تقلیل یافتند. سپس با بهره‌گیری از روش تحلیل ساختاری، ماتریس تأثیر متقاطع طراحی شد و با تشکیل پانل شامل بیست نفر از خبرگان و جمع‌آوری نظرهای آنان درباره تأثیرگذاری عوامل بر یکدیگر، داده‌ها وارد ماتریس شدند. با تحلیل داده‌های برآمده از ماتریس با نرم‌افزار میک‌مک، میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری هر کدام از عوامل ارزیابی شد. براساس نتایج این پژوهش، پنج عامل؛ نظارت اثربخش سازمان‌های ذی‌صلاح، تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی، مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه، حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و جریان آزاد اطلاعات شناسایی شدند.

کلیدواژه‌ها: پیشران‌های راهبردی؛ شفافیت؛ جمهوری اسلامی ایران؛ میک‌مک؛ تحلیل ساختاری

* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گروه مدیریت، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران

Email: gh.jalalian@gmail.com

** استادیار، گروه مدیریت، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: yaghoubpour@iau.ac.ir

*** استادیار، گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران؛

Email: montazer56@pun.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2111-5118

مقدمه

امروزه شفافیت بستری نظارتی است که حس دیده شدن از سوی عموم مردم را به وجود می‌آورد. با پدید آمدن این حس، مسئولان رفتارشان را تغییر می‌دهند و در نتیجه انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی کاهش می‌یابد. وقتی این بستر نظارتی در اختیار مردم قرار می‌گیرد، فوایدی برای صاحبان مناصب دارد: خودکنترلی، مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی و کاهش فساد. در موارد ۱۸ و ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری به بحث شفافیت و شفاف‌سازی فرایندها اشاره شده است. در این دو بند ناظر به شفافیت آمده است:

(الف) شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح،
 (ب) زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری
 (عبدالحسین زاده، ۱۳۹۹).

همچنین، در دنیای مواجهه با بی‌ثباتی، پیچیدگی و ابهام، پذیرش رویکردی کنش‌گرایانه برای سوار شدن بر موج تغییرات غافلگیرکننده می‌تواند دیدمان‌های روشن‌تری از آنچه آینده می‌نامیم، ترسیم کند (Giones, Brem and Berger, 2019) تیس^۱ (۲۰۰۷) معتقد است در دنیای پرآشوبی که صنایع به‌طور مداوم ظهور، رشد، تقسیم، تکامل و کاهش می‌یابند، اخذ تصمیمات راهبردی مستلزم مهارت‌هایی است که مدیر به کمک آنها بتواند به سرعت تغییرات خارجی را درک کرده و در امور جاری مدنظر قرار دهد. بنابراین شیوه‌ها و تکنیک‌های مختلف آینده‌نگاری (آینده‌نگاری راهبردی یا آینده‌نگاری شرکتی)، برای پشتیبانی از برنامه‌ریزی راهبردی در محیط‌های سریع ایجاد شده‌اند و به همین دلیل به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کنند تا از عهده عدم قطعیت‌ها برآیند (Favato and Vecchiato, 2021).

1. Teece

تصاویر آینده در هدایت رفتار بشر عامل مهمی به شمار می‌آیند. این تصاویر با هدایت رفتار بشر، خواه تنها انطباقی باشد خواه کنترل، در شکل‌گیری آینده پیش‌رو نقش دارند. افزون بر این، تصاویر آینده به دلیل فراهم‌سازی اهداف و انگیزه‌های لازم از نقش مهمی در طراحی اقدامات برخوردار هستند. تصاویر آینده ماهیتی نظام‌مند دارند. این تصاویر مبتنی بر دانش و با تخیل آراسته می‌شوند و با کاربری اطلاعات گذشته، ادراکات حال، دانش فرهنگی و اجتماعی، ارزش‌ها، نیازها و انتظارات در خصوص کارکردها و مکانسیم‌های موجود شکل می‌یابند. این سناریوها در قالب امیدها، بیم‌ها و انتظارات شکل می‌یابند و از این‌رو بر تصمیمات، انتخاب‌ها، رفتارها و اقدامات تأثیر می‌گذارند (Grindle, 2017).

علاوه بر این، دسترسی آسان به اطلاعات، مزایای متنوعی برای تصمیم‌گیری در سازمان‌ها و به خصوص سازمان‌های سیاستگذار به دنبال دارد (Parasuraman, 2018). برای بهره‌برداری از این موج عظیم اطلاعات، استراتژی‌هایی لازم و ملزوم هم هستند که حکمرانی از مهمترین عوامل آن محسوب می‌شود. برای اجرایی کردن حکمرانی باید به ایجاد الگوی حاکمیت شفاف در سازمان‌های سیاستگذار تمرکز کرد. به‌رغم اهمیت اجرای استراتژی، این امر تحقیقات اندکی را به خود اختصاص داده است (احمدیان و خوش‌طینت، ۱۳۹۷). این سیستم با مرزی نامحدود اما با اهداف و فرهنگ مشخص، فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌ها برای مدیریتی شفاف، پاسخگو (زنوزی، شهبازی و پرناک، ۱۳۹۵) و عدالت‌جو هم در سیاستگذاری و هم در اجراست (Parasuraman, Madhushree and Kattumuri, 2018). جوامع، سازمان‌ها، شهروندان و تشکل‌ها با منافع متفاوت و متضاد با این روش می‌توانند منافع خود را ابراز و حقوق قانونی خود را استیفا و تعهدات خود را ایفا کنند. همچنین، چشم‌انداز سازمان‌های بخش دولتی تغییر یافته

است و هدف آنها، ارتقای شفافیت و اعتبار شیوه‌های حکمرانی است. روند تغییرات، حکمرانی را به سمت شفافیت سوق داده است (Reuer and Klijn, 2018).

در این میان، برخی آینده‌پژوهان هدف خود را چشم‌اندازهای فراگیر می‌دانند که از مؤلفه‌های متعالی نیز برخوردار باشند. تصویرهای خلاقانه و اندیشمندانه از جامعه‌ای متفاوت و کامل، بدون کاستی و تناقض‌های کنونی و آینده‌هایی گسسته که پیدایش جهانی تازه و متفاوت را پیش‌بینی می‌کنند، می‌توانند در قالب چنین چشم‌اندازهایی مطرح شوند. آینده‌پژوه‌ها می‌خواهند کاستی‌های کنونی، تنگناهای امروزی درک بشری و نیز محدودیت‌های تجارب پیشین را درنوردند و از آنها فراتر روند. از این رو، پردازش حکمرانی مطلوب از دریچه دانش آینده‌پژوهی بستر گذار از جذابیت علمی و تبدیل حکمرانی مطلوب به یک ضرورت مطالعاتی را فراهم کرده و در تولید و توسعه ادبیات حکمرانی مطلوب مشارکت می‌کند (کمیجانی و همکاران، ۱۳۹۸).

شفافیت حلقه گمشده در سیستم اداری کشور بوده و هست. از این رو قانونگذاری برای ارتقای نظام سلامت اداری به کمک آمد تا ضمانت اجرایی برای شعار شفافیت و مقابله با فساد در نظر گرفته شود، اما در اجرا شاهد تغییر محسوسی نیستیم. زیرا شفافیت که قرار است مقابل فساد اداری و در پی آن فساد اقتصادی و سیاسی بایستد، در عمل توفیق چندانی نداشته و به یک نمایش سیاسی تبدیل شده است. فساد اداری یکی از معضلات کشور و شفافیت، یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته اداری است. مسئله‌ای که باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شده و قانون‌مداری بیشتر لحاظ شود. در واقع، شفافیت همان دریچه نظارت مردمی و عمومی است که می‌تواند مسیر محکم موضوع اصل (۸) قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان‌پذیر و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولان گوشزد کند. نبود اطلاعات و شفافیت، نظارت نهادهای مردم‌نهاد و غیردولتی را مختل

می‌کند (کاوینانی، مشهدی و عطریان، ۱۳۹۹).

یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسائل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه کند. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و به این صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولان، از لحاظ کیفی نیز به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. فرایند پیچیده و مبهم اداری، نبود شفافیت و بی‌اطلاعی مراجعه‌کننده، منجر به سوءاستفاده کارمندان، بی‌انضباطی و همچنین موجب فساد اداری می‌شود. یکی از مباحث تشدیدکننده فساد اداری به بحث عدم شفافیت در قراردادهای و بی‌توجهی به موضوع ارتقای سلامت اداری مربوط می‌شود (صالحی، تقی‌نژاد و علی‌نژاد، ۱۳۹۶). بنابراین با توجه به اهمیت شفافیت به‌ویژه برای جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر مؤلفه‌هایی مثل اعتماد عمومی، سرمایه اجتماعی و مؤلفه‌های حکمرانی و از طرفی از آنجاکه دولت می‌تواند اقدامات مثبتی در روند آینده شفافیت انجام دهد پرداختن به موضوع شفافیت اهمیت خاصی پیدا می‌کند. ارائه مدل آینده‌نگاری گام مهمی در شفافیت جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴ ایفا خواهد کرد و سبب می‌شود با دیدی باز و آینده‌نگرانه به سمت شفافیت گام برداشته شود. نکته حائز اهمیت در آینده‌نگاری راهبردی، انجام این مطالعات براساس یک فرایند ساختاریافته است که یکی از نخستین مسائل پیش‌روی این پژوهش، فقدان مدل آینده‌نگاری راهبردی در راستای شفافیت جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴ است. تغییر رویکرد دولت، دولتمردان و نمایندگان مجلس بر روی آینده شفافیت و اجرای آن تأکید دارند. علت انتخاب سال ۱۴۱۴ به‌عنوان افق این است که این مدت نه آنچنان طولانی است که امکان پیش‌بینی را دشوار کند و نه آن‌قدر کوتاه است که وجه آینده‌پژوهانه خود را از دست دهد. بنابراین با توجه به

مطالب مذکور، هدف از پژوهش حاضر شناسایی پیشران‌های راهبردی تأثیرگذار بر آینده شفافیت در جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴ است.

۱. مبانی نظری پژوهش

۱-۱. مفهوم شفافیت

شفافیت در ساده‌ترین تعریف مترادف با گشودگی در نظر گرفته می‌شود و بیانگر اطمینان از باز بودن درون سازمان است به گونه‌ای که کارکنان بتوانند رفتارها را به درستی تغییر دهند یا اصلاح کنند (Schnackenberg and Tomlinson, 2014). در اصطلاح، به کار بردن شفافیت در مورد اطلاعات، داده‌ها و رویه‌ها به معنای آشکار بودن و در دسترس بودن آنها جهت بررسی و نظارت بر است. شفافیت سازمانی، متضاد اختفا و پنهان کاری است و از منظر بسیاری از محققین شفافیت پیش‌نیاز عملکرد امور سازمانی است و در دنیای امروز به این دلایل یک مزیت رقابتی به شمار می‌رود: الف) تغییر نقش‌های سازمانی از حالت بوروکراتیک و مدل‌های کنترل و فرماندهی به سیستم‌های نظارتی و سرپرستی، ب) آگاهی بیشتر کارمندان از حقوق فردی، ج) بیشتر شدن علاقه و اشتیاق سازمان‌ها در جهت ارتقای مدیریت کیفیت و تبادل دانش و اطلاعات (Blomgren and Sunde'n, 2008). از آنجاکه ماهیت و ذات شفافیت بستگی به نگرش و دیدگاه افراد دارد، سازمان‌ها باید شناخت کاملی از ذی‌نفعان متعدد خود، علایق و تمایلات آنها داشته باشند (Nielsen and Madsen, 2009). اغلب انتظار می‌رود که شفافیت سازمانی پیامدهای مثبتی از قبیل کمک به انتخاب آگاهانه، ارزیابی عملکرد بهتر، افزایش رقابت و ارتقای تصمیم‌گیری، مشارکت بیشتر کارمندان، ایجاد اعتماد نسبت به مدیریت سازمان، افزایش خلاقیت، یادگیری از خطاها و اشتباهات، بهبود عملکرد، افزایش رضایت، کاهش مخرب کارمندان و افزایش شفافیت و وضوح نقش داشته باشند (دیهیم‌پور، ۱۳۹۸).

جدول ۱. مفهوم شفافیت

مفهوم	شفافیت
معنای اصلی	آزادسازی اطلاعات پیرامون اینکه دولت چطور کار می‌کند و چه کاری می‌کند.
نمونه مصادیق	انتخابات، مسائل مالی پیرامون فعالیت‌های انتخاباتی، لابی‌گری، قوانین تدارک دولتی و اقتضائات گزارش‌دهی، نحوه هزینه بودجه عمومی
مثال این بدون آن	شما اطلاعات مربوط به هزینه‌های انتخاباتی را در اختیار دارید اما از تصمیمات دولتی بی‌خبرید.
حوزه	حوزه مدیریت دولتی، بدنه دولت و سازوکارهای درونی آن
عمده مسائل	هزینه‌کردها، تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان، فرایندها و ساختارها
اهداف اصلی	افزایش کارآمدی از طریق افزایش پاسخگویی و مبارزه با فساد
حجم اطلاعات	عموماً و نه الزاماً و همیشه حجم اطلاعات منتشرشونده در رویکرد شفافیت محدود و اندک است.

مأخذ: عبدالحسین‌زاده و ثنائی، ۱۳۹۴.

۲-۱. شفافیت از منظر سیاسی و حکومتی

در علم سیاست، شفافیت به این معناست که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان قرار می‌دهد، به آنها امکان می‌دهد تا از آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، آگاه شوند. هدف از شفافیت، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه‌ها برای پاسخگو نگه داشتن در قبال سیاست‌ها و عملکردهاست. بنابراین، شفافیت را می‌توان به منزله اطلاعاتی دانست که توسط نهادها منتشر می‌شوند و ارزیابی این نهادها را آسان‌تر و روشن‌تر می‌کند. شفافیت یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است. شفافیت از لایه‌های مختلفی تشکیل شده و در زمینه‌های مختلف پیچیدگی‌های خاصی پیدا می‌کند. باید بیان کرد که بصیرت، دانش و دسترسی عمومی به اطلاعات موجود در سازمان‌های عمومی مهمترین عناصر مشخصه شفافیت هستند. پاسخگویی و شفافیت، پایه‌های لازم‌الاجرای نظارت مردم‌سالارانه هستند که بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را به تمرکز بر نتایج، پیگیری اهداف روشن،

توسعه راهبردهای مؤثر، نظارت بر عملکرد و گزارش آن وادار می‌کنند. شفافیت شامل تسهیلات دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک سازوکارهای تصمیم‌گیری توسط آنان است. شفافیت بخش دولتی با استفاده از استانداردهای واضح و دستیابی به اطلاعات شروع می‌شود. آرمسترانگ^۱ (۲۰۰۵) شفافیت را در دستیابی بدون مانع شهروندان به اطلاعات معتبر و موثق و به‌هنگام از تصمیمات و عملکرد بخش دولتی در نظر می‌گیرد.

۳-۱. شفافیت گامی در جهت پاسخگویی عمومی

تا قبل از شکل‌گیری حکومت‌های دموکراتیک و اندیشه حکمرانی، اصل عدم مسئولیت و پاسخگویی بر رفتار حکومت‌ها حاکم بود و دولت‌ها و حاکمان نسبت به رفتار خود مسئول نبودند. اصل عدم مسئولیت دولت برخاسته از این اندیشه بود که دولت در تمامی اقدامات و رفتاری که توسط ارگان‌های خود انجام می‌دهد، مشروعیت دارد و نه تنها سوءنیت ندارد بلکه در جهت تأمین آسایش، رفاه و مصالح عام ملت عمل می‌کند و از آنجاکه رفتارشان قانونی و همراه با حسن نیت و اجرای عدالت است، نباید نسبت به این نوع اقدامات مسئول شناخته شود (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۰). فیلسوفان و متفکران سیاسی پیشین همواره نگران بودند که چگونه می‌توانند قدرت را تحت نظارت و کنترل درآورند و آن را تحت قواعدی چارچوب‌بندی کنند. راه‌حلی که اندیشمندان جدید با آن، همه این نگرانی‌ها را برطرف کردند، پاسخگویی است (جلالی و اژنر، ۱۳۹۵). در راستای پاسخگو کردن دولت‌ها و حاکمان بود که وظایف و مسئولیت‌ها مشخص شد و هر شخص نسبت به اختیاراتی که به او واگذار شده است، مسئول قلمداد شد.

بنابراین، مسئولیت‌پذیری را می‌توان نتیجه پاسخگویی دانست و از این‌رو هر

1. Armstrong

شخص در راستای مسئولیت‌هایی که برعهده دارد باید نزد نهادهای ناظر پاسخگو باشد. بنابراین، پاسخگویی به عملکرد بهتر و مدیریت مؤثر منجر خواهد شد. چراکه لزوم پاسخ گفتن به ذی‌نفعان، افراد را به دقت بیشتر در مسئولیت‌ها و وظایفشان و دوری از خطا و اشتباه در کار وادار می‌کند (Armstrong, 2005). ایجاد امنیت روانی در جامعه، تقویت اعتماد عمومی به حکومت، تقویت همبستگی و مشارکت عمومی، امیدبخشی و توجه به آینده، تقویت ثبات سیاسی و پیشگیری از تنش‌ها همه از پیامدها و آثار مثبت نظام پاسخگویی مناسب و مسئولیت‌پذیر در جامعه به شمار می‌رود.

باید اشاره کرد که لازمه دموکراسی نیز داشتن سامانه پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شود و باید در برابر آنها پاسخگو باشند (هیوز، ۱۳۹۱). تجربیات نشان داده است که انتخابات آزاد و دوره‌ای که لازمه دموکراسی است برای مشارکت مؤثر مردم در تصمیم‌گیری‌ها کافی نیست و عوامل دولت باید در مقابل رفتارشان روزانه پاسخگو باشند. کارویژه اصلی دموکراسی ایجاد سازوکارهایی است که به شهروندان اجازه می‌دهد تصمیم‌گیرندگان را پاسخگو کنند و از این طریق زمینه شکل‌گیری حکمرانی خوب را فراهم کنند. از سوی دیگر، فضای ایجاد شده باعث حل اختلاف و درگیری‌ها بر سر قدرت نیز خواهد شد. بنا نهادن قدرت بر پایه چنین درکی از دموکراسی سرانجام موجب توسعه و تقویت حکمرانی خوب می‌شود. امروزه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری به عنوان برخی عوامل حکمرانی خوب در کنار دیگر عناصر، ابعاد و آثار مختلفی در تحقق این نظریه دارد. اساساً افراد و مقامات دولتی به منافع شخصی گرایش بیشتری دارند تا منافع و مصالح عمومی جامعه، بنابراین وجود نظام پاسخگویی در برابر مراجع ذی صلاح، موجب تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و اجرای صحیح تعهدات و وظایف مقامات در برابر

خواستارها و مطالبات افراد جامعه خواهد شد. حس مسئولیت‌پذیری افراد نسبت به وظایف قانونی خود دستاوردهای بسیار مهمی را در نظام سیاسی و عرضه خدمات عمومی در جامعه در پی دارد.

انواع پاسخگویی در هر نظام حقوقی را می‌توان این‌گونه دسته‌بندی کرد:

پاسخگویی قانونی: تا چه حد متولیان امور عمومی در سازمان‌های خدمات

عمومی از قوانین و مقررات پیروی می‌کنند.

پاسخگویی مالی: تا حد متصدیان، منابع پولی عمومی را به اثربخش‌ترین شیوه

مصرف می‌کنند.

پاسخگویی عملکردی: تا چه حد متصدیان اهداف مورد نظر سیاست‌مداران

منتخب را محقق کرده‌اند.

پاسخگویی دمکراتیک: تا چه حد متصدیان برای ارزش‌های دمکراتیک ارزش

قائل هستند و فراگردهای دمکراتیک ایجاد می‌کنند.

پاسخگویی اخلاقی: تا چه حد متصدیان عمومی مطابق با اصول اخلاقی عمل می‌کنند.

اولین راهی که می‌توان به آن وسیله شهروندان را از برنامه‌ها، نقشه‌ها و خدماتی

آگاه کرد که دولت در راستای تکوین سیاست عمومی انجام می‌دهد، ارائه اطلاعات به

شهروندان است. دولت در این راستا باید اطلاعات را به‌گونه‌ای در اختیار شهروندان

قرار دهد که شفافیت ایجاد کند و از سوی دیگر نشان‌دهنده پاسخگویی دولت باشد

(پورعزت و قلی‌پور، ۱۳۸۹). باید توجه کرد آنچه دولت انجام می‌دهد، پیش‌شرط

ضروری پاسخگویی است و نباید تصور کرد که دولت با شفافیت به‌گونه‌ای نسبت به

شهروندان لطف می‌کند، بلکه دولت متعهد است این‌گونه عمل کند. پاسخگو بودن دولت

و حکومت، تقویت دمکراسی را در سراسر دنیا به همراه داشته است؛ به‌گونه‌ای که آن

را اکسیژن دمکراسی نامیده‌اند. حمایت قانونی از این حق به‌طور فزاینده‌ای زمینه قوام

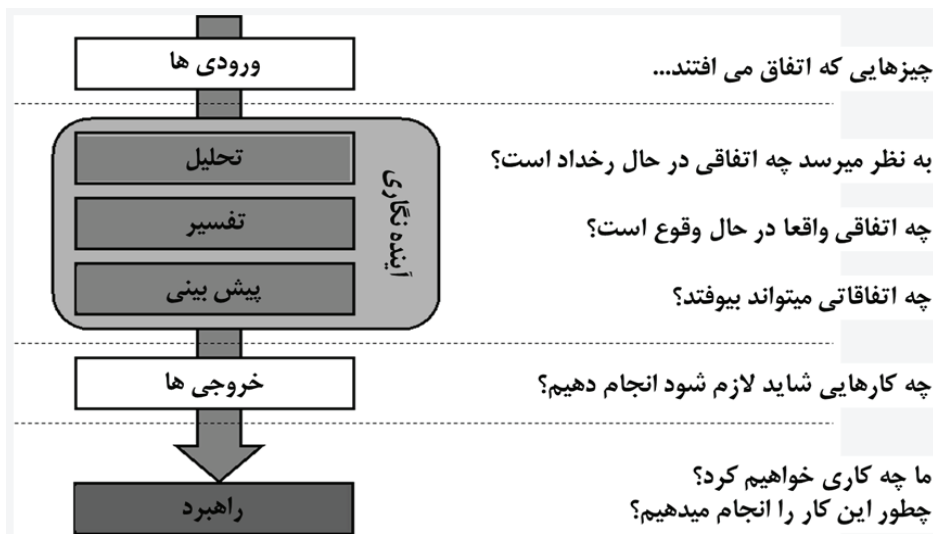
دمکراسی را فراهم می‌کند. گفتنی است در برخی موارد پاسخگویی با مفهوم شفافیت یکسان پنداشته می‌شود، درحالی که شفافیت پیش شرط رسیدن به پاسخگویی است (جلالی و اژنر، ۱۳۹۵). همان‌طور که اشاره شد، سازوکار پاسخگویی می‌تواند موجب توسعه انتشار اطلاعات و کاهش درگیری‌هایی شود که به علت کمبود اطلاعات به وجود می‌آید. به موجب قدرت و حق اعطا شده به شهروندان نیز آنها می‌توانند خواستار دریافت اطلاعات باشند تا به آن وسیله رفتار حکمرانان را ارزیابی کنند. از سوی دیگر، شفافیت موجب می‌شود تا آن دسته از اطلاعاتی که موقت نگهداری می‌شود افشا شود، بنابراین پیش شرط اولین رکن از ارکان پاسخگویی را می‌توان شفافیت دولت دانست. شفافیت در دسترسی به اطلاعات، پاسخگویی را هموارتر و آسان‌تر می‌کند. چرا که شهروندان به اطلاعاتی نیاز دارند که به آنها نشان دهد چه زمانی، کدام حکمران برای چه تصمیمی باید مؤاخذه شود (اختری و دارابی، ۱۳۹۸).

۲. مفهوم آینده‌نگاری

برای آینده‌نگاری تعاریف متعدد و گوناگونی از سوی اندیشمندان و صاحب‌نظران ارائه شده است. قدیمی‌ترین تعریف مبنایی و علمی برای آینده‌نگاری را، آینده‌پژوه برجسته، جوزف کوتز ارائه کرده است. بنا به تعریف کوتز، آینده‌نگاری فرایندی است که به واسطه آن، یک فرد به درک کامل‌تری از نیروهای شکل‌دهنده به آینده بلندمدت می‌رسد که در تدوین سیاست، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری باید به آنها توجه کرد (Kuosa, 2012). آینده‌نگاری با توجه به ماهیت آن در سه سطح قابل انجام است که اگرچه امکان دارد در شیوه کار تفاوت چندانی با هم نداشته باشند، ولی در روش و افق زمانی تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند. سطح بین‌المللی، مربوط به برنامه‌های آینده‌نگاری در زمینه همکاری‌های چند کشور با یکدیگر است. سطح ملی،

این برنامه مربوط به سیاست‌های یک کشور در محدوده جغرافیایی خود است. سطح منطقه‌ای، در این سطح دولت‌های محلی به انجام فعالیت آینده‌نگاری در محدوده خود می‌پردازند. صاحب‌نظران همچنین مدل‌های مختلفی برای آینده‌نگاری ارائه کرده‌اند (طیبی و همکاران، ۱۳۹۸).

شکل ۱. فرایند آینده‌نگاری



۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی - توسعه‌ای و از نظر ماهیت توصیفی - تحلیلی است و از بُعد روش‌شناسی به دلیل استفاده از روش‌های دلفی، تحلیل ساختاری و تحلیل تأثیر متقاطع در دسته پژوهش‌های آمیخته (ترکیبی از روش کیفی و کمی) قرار می‌گیرد.

برای شناسایی اولیه عوامل مؤثر بر آینده شفافیت در جمهوری اسلامی ایران در

افق ۱۴۱۴ از ترکیب مطالعات کتابخانه‌ای و روش دلفی استفاده شد. برای شناسایی عوامل عمده تأثیرگذار در تحولات آینده شفافیت ج.ا.ایران که همان پیشران‌های کلیدی هستند، از روش تحلیل ساختاری و در قالب نرم‌افزار میک‌مک استفاده شده است. مطابق با روش میک‌مک و برای ورود اطلاعات به نرم‌افزار، خبرگان میزان اثرگذاری پیشران‌های مندرج در سطر بر پیشران‌های مندرج در ستون را با اعداد صفر به معنای بی‌تأثیر، ۱ به معنای تأثیر ضعیف، ۲ به معنای تأثیر متوسط و ۳ به معنای تأثیر قوی مشخص کردند. تأثیر هر پیشران بر خودش صفر در نظر گرفته می‌شود و چنانچه یک پیشران با پیشران دیگر هیچ ارتباطی نداشته باشد امتیاز آن صفر خواهد بود. اگر ارتباط تنها بالقوه باشد، p اختصاص داده می‌شود.

پس از اخذ نظرات از خبرگان و محاسبه میانگین وزنی هر کدام از خانه‌ها، اطلاعات ماتریس حاصل شده که ماتریس تأثیرات متقاطع نامیده می‌شود، به نرم‌افزار میک‌مک وارد شد. به‌طور کلی ماتریس‌ها و نمودارهای خروجی این نرم‌افزار دو نوع‌اند: یکی ماتریس آثار مستقیم^۱ و نمودارهای مرتبط با آن و دیگری ماتریس اثرات غیرمستقیم^۲ و نمودارهای مرتبط با آن.

جامعه آماری در این پژوهش شامل متخصصان و خبرگان حوزه شفافیت ج.ا.ایران به ویژه استادان دانشگاه که دیدگاه آینده‌پژوهانه و راهبردی دارند، هستند. نمونه آماری مشارکت‌کننده در پژوهش متشکل از ۲۰ نفر به عنوان پانل پژوهش، مورد مصاحبه قرار گرفتند.

اعتبار پژوهش با تأکید بر ابعاد کیفی و کمی آن از طریق مشاهدات میدانی، پرسش‌نامه مربوط به نخبگان و تحلیل‌های نرم‌افزاری سنجیده شده است. از این‌رو در

1. Matrix of Direct Influences (MDI)

2. Matrix of Indirect Influences (MII)

وهله اول پس از مشورت با کارشناسان و متخصصان تعداد بیست پرسش‌نامه تهیه و توزیع شد. با جمع‌آوری نمونه‌های اولیه و تصحیح و تکمیل سؤالات در گفتگو با نخبگان، شاخص‌های نهایی انتخاب و روایی ابزار با استفاده از ضریب لاوشه محاسبه شد. درصد ضریب لاوشه ۰/۶۵۲ به دست آمد که با توجه به تعداد خبرگان مورد قبول است. در نهایت با مشاهده و مطالعات میدانی دقت ابزار اندازه‌گیری بازبینی و تکمیل شد.

۴. یافته‌ها

این پژوهش با استفاده تلفیقی از روش دلفی، تحلیل ساختاری و ماتریس اثرات متقاطع به شناسایی پیشران‌های راهبردی مؤثر بر آینده شفافیت ج.ا. ایران پرداخته است. نتایج در قالب ۶ گام قابل تبیین هستند.

گام اول: معرفی پیشران‌های مؤثر بر آینده شفافیت

تعریف موضوع و شناخت عوامل کلیدی، یکی از مهمترین مراحل برنامه‌ریزی بر پایه سناریو است. از این رو پس از مرور ادبیات و مبانی نظری شفافیت ج.ا. ایران و مصاحبه با بیست نفر از اساتید و خبرگان آشنا به موضوع (جدول ۱)، ۶۵ عامل یا پیشران مؤثر بر آینده شفافیت ج.ا. ایران شناسایی شدند. سپس در یک مرحله دلفی با استفاده از نظر خبرگان، عوامل مشابه با هم ترکیب و در نهایت چهارده عامل به عنوان پیشران‌ها و روندهای اولیه مؤثر شناسایی و به عنوان ورودی مرحله بعد استفاده شدند. این پیشران‌ها در جدول ۲ دسته‌بندی شدند.

جدول ۲. فهرست نهایی پیشران‌ها

ردیف	پیشران‌های خروجی
۱	عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی
۲	بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه
۳	مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه
۴	تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی
۵	استقرار دولت الکترونیک
۶	جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت
۷	گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی
۸	الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی
۹	نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)
۱۰	تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت
۱۱	تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها
۱۲	ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت
۱۳	جریان آزاد اطلاعات
۱۴	حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد

گام دوم: تحلیل اولیه داده‌های گردآوری شده از ماتریس تأثیرات متقاطع

در این گام با استفاده از روش تحلیل ساختاری / تأثیر متقاطع که یکی از روش‌های نیمه کمی (کمی/کیفی) آینده‌پژوهی است، ماتریس تحلیل تأثیرات متقاطع با تشکیل پانل متشکل از بیست نفر از خبرگان تکمیل شد. در ماتریس عوامل مؤثر بر آینده شفافیت ج.ا. ایران، اثرات متقاطع عوامل با سه بار چرخش داده‌ای از مطلوبیت ۱۰۰ درصدی برخوردار شدند که نشان از روایی بالایی پرسش‌نامه و پاسخ‌های آن است. براساس جدول ۳ نتایج محاسبات ماتریس تأثیرات متقاطع با استفاده از نرم‌افزار میک‌مک در مجموع ارتباط بین پیشران‌ها ۱۹۶ مرتبه مورد قضاوت قرار گرفته است. از مجموع ۱۹۶ رابطه قابل ارزیابی در این ماتریس، ۵۲ رابطه عددشان صفر، ۳۷ رابطه عددشان یک، ۶۰ رابطه عددشان دو و ۴۷ رابطه عددشان سه بوده است. تعداد تکرار دوبار در نظر گرفته شده و درجه پرشدگی ماتریس ۷۳/۴۷ درصد است

که نشان می‌دهد در بیش از ۷۳ درصد موارد، عوامل بر یکدیگر تأثیر داشته‌اند و این میزان پرشدگی نشان‌دهنده صحیح و قابل اتکا بودن نتایج است. در جدول ۳ ویژگی‌های ماتریس آثار مستقیم مشخص شده است.

جدول ۳. خلاصه نتایج ماتریس تأثیرات متقاطع

شاخص	ابعاد ماتریس	تعداد تکرار	تعداد ۰	تعداد ۱	تعداد ۲	تعداد ۳	جمع	پرشدگی ماتریس
مقدار	۱۴*۱۴	۳	۵۲	۳۷	۶۰	۴۷	۱۹۶	۷۳/۴۷۲ درصد

گام سوم: بررسی جایگاه هر یک از پیشران‌ها در نمودار تأثیر گذاری / تأثیر پذیری

براساس شکل ۲، با توجه به ناپایدار بودن سیستم، پنج دسته از پیشران‌ها را می‌توان براساس موقعیت‌شان در چهار ربع محورهای تأثیر گذاری و تأثیر پذیری تشخیص داد (Delgado-Serrano, 2016) که شامل پیشران‌های تأثیر گذار، دوجهی، تأثیر پذیر و مستقل هستند.

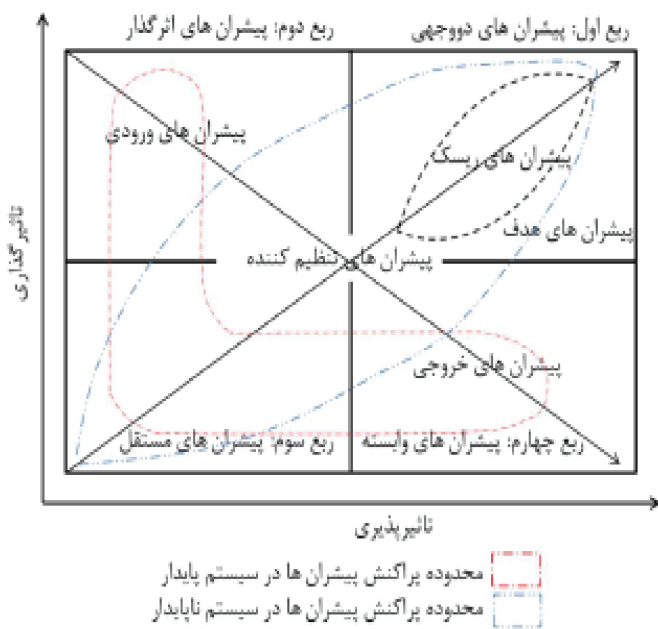
الف) پیشران‌های تأثیر گذار

پیشران‌های تأثیر گذار به عنوان ورودی سیستم محسوب می‌شوند. این پیشران‌ها که در ناحیه شمال غربی نمودار قرار دارند، عموماً توسط سیستم قابل کنترل نیستند زیرا خارج از سیستم قرار دارند و اثر گذاری آنها از اثر پذیری‌شان بیشتر است. این متغیرها مهمترین پیشران‌ها هستند چرا که تغییرات سیستم وابسته به آنهاست. در این پژوهش، تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت و تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها به عنوان پیشران تأثیر گذار شناسایی شد.

ب) پیشران‌های دووجهی

این پیشران‌ها، هم‌زمان به صورت بسیار تأثیرگذار و بسیار تأثیرپذیر عمل می‌کنند. پیشران‌های دووجهی در قسمت شمال شرقی نمودار قرار می‌گیرند و طبیعت این پیشران‌ها با عدم پایداری آمیخته است، زیرا هر عمل و تغییری روی آنها واکنش و تغییر در دیگر پیشران‌ها را به دنبال دارد، این پیشران‌ها را شاخص ناپایداری سیستم دانسته‌اند (عرفانی و میرچراغ‌خانی، ۱۳۹۸: ۱۰۳). پیشران‌های دووجهی در این پژوهش عبارتند از: نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)، تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی، مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه، حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و جریان آزاد اطلاعات.

شکل ۲. پایداری و ناپایداری سیستم



ج) پیشران‌های تأثیرپذیر

این پیشران‌ها در قسمت جنوب شرقی نمودار قرار دارند و تأثیرگذاری پایین و تأثیرپذیری بالایی دارند. بنابراین نسبت به تکامل پیشران‌های دووجهی و تأثیرگذار بسیار حساس هستند. این پیشران‌ها به عنوان خروجی سیستم به حساب می‌آیند. در پژوهش حاضر پنهان کاری، الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی و ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت به عنوان عامل تأثیرپذیر یا نتیجه تعیین شد.

د) پیشران‌های مستقل

پیشران‌های مستقل تأثیرگذاری و تأثیرپذیری کمی دارند. این پیشران‌ها در قسمت جنوب غربی نمودار قرار گرفته و ارتباط بسیار کمی با سیستم دارند، زیرا نه باعث توقف یک پیشران اصلی شده و نه باعث تکامل و پیشرفت یک پیشران در سیستم می‌شوند. پیشران‌های مستقل در این پژوهش عبارتند از: گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی، جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت، قوانین برنامه سیاست‌های کلی نظام و قانون اساسی و بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه.

گام چهارم: میزان اثرگذاری و اثرپذیری پیشران‌ها بر یکدیگر

خروجی بعدی نرم‌افزار، رتبه‌بندی میزان اثرگذاری و اثرپذیری پیشران‌ها براساس جمع فعال و غیرفعال آنهاست. نرم‌افزار میک‌مک روابط بین متغیرها را به توان ۲، ۳، ۴، ۵ و ... رسانده و بر این اساس، اثرهای غیرمستقیم عوامل سنجیده می‌شود. جدول ۴، میزان آثار مستقیم و غیرمستقیم عوامل بر یکدیگر را نشان می‌دهد. هرچه میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری یک عامل بیشتر باشد، آن عامل در منطقه متغیرهای ریسک و هدف قرار می‌گیرد و بنابراین جزء عوامل راهبردی محسوب می‌شود.

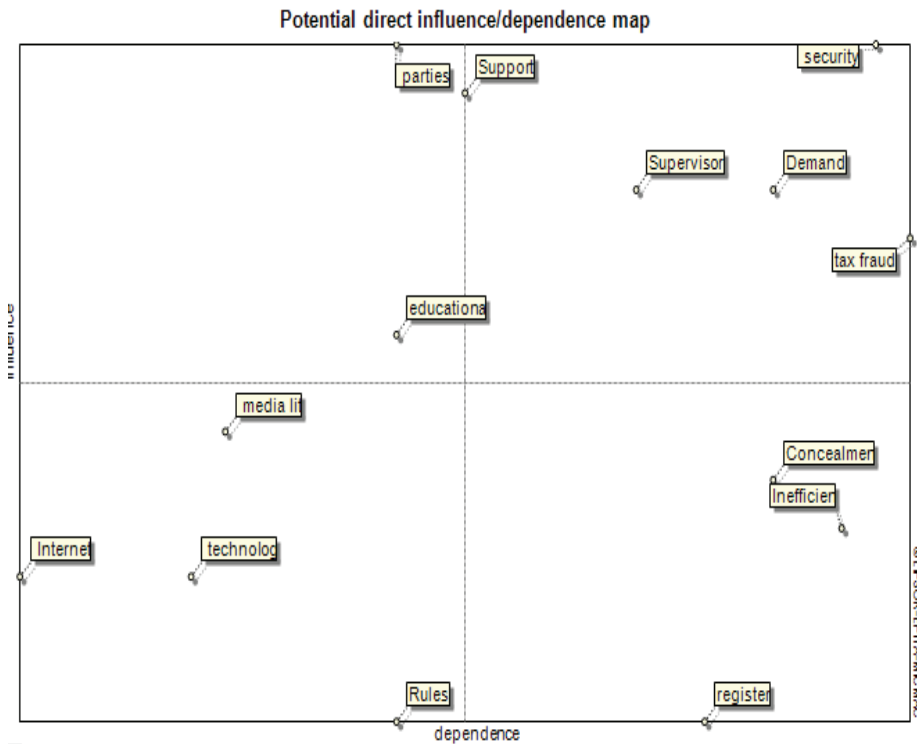
جدول ۴. تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم متغیرها بر یکدیگر

ردیف	متغیر	آثار مستقیم		آثار غیرمستقیم	
		میزان تأثیرپذیری	میزان تأثیرگذاری	میزان تأثیرپذیری	میزان تأثیرگذاری
۱	عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی	۱۹	۲۸	۱۹۷۸۵۶	۳۰۰۷۰۹
۲	بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه	۲۰	۱۲	۲۱۷۴۵۱	۹۲۴۷۰
۳	مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه	۲۵	۲۸	۲۶۱۱۹۲	۲۷۹۶۶۳
۴	تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی	۲۴	۳۲	۲۴۹۴۵۲	۳۲۰۴۸۷
۵	استقرار دولت الکترونیک	۱۷	۱۱	۱۷۶۴۲۱	۹۷۷۰۷
۶	جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت	۱۴	۱۷	۱۴۹۶۸۱	۱۹۷۳۸۷
۷	گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی	۱۷	۶	۱۷۵۸۷۲	۴۴۸۸۱
۸	الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی	۱۴	۲۶	۱۵۳۲۷۲	۲۹۷۵۷۶
۹	نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)	۲۵	۲۴	۲۵۴۶۴۰	۲۶۹۴۳۷
۱۰	تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت	۲۲	۱۷	۲۲۹۱۷۷	۱۶۷۳۵۳
۱۱	تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها	۲۸	۱۷	۲۸۸۴۳۶	۱۹۳۴۷۹
۱۲	ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت	۱۸	۳۰	۱۹۳۷۵۰	۳۱۰۵۱۴
۱۳	جریان آزاد اطلاعات	۲۸	۳۱	۲۷۵۷۸۲	۳۲۱۷۶۳
۱۴	حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد	۲۷	۱۹	۲۶۳۹۸۹	۱۹۳۵۴۵

گام پنجم: تحلیل سیستم

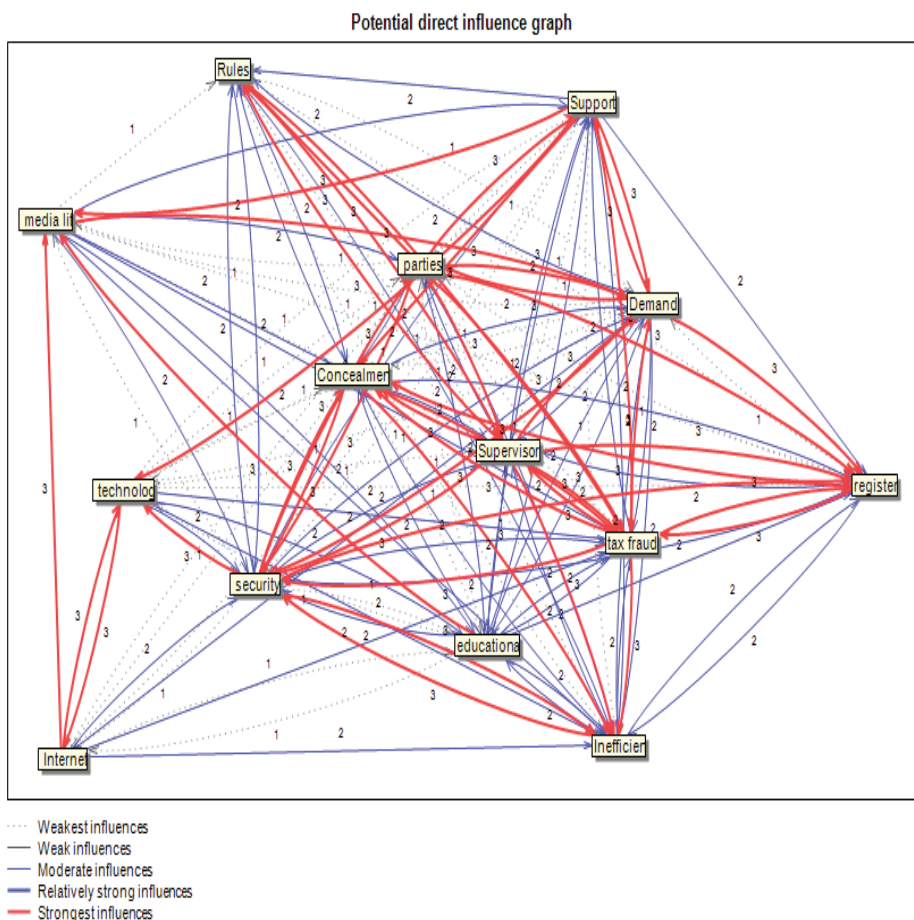
هدف نهایی از تحلیل ساختاری؛ شناخت ویژگی‌ها، ساختار، متغیرهای کلیدی و عناصر مؤثر بر سیستم است. در ماتریس متقاطع، جمع اعداد در سطر برای هر متغیر، بیانگر جمع فعال است و میزان تأثیرگذاری آن عامل را نشان می‌دهد. همچنین جمع اعداد در ستون نیز بیانگر جمع غیرفعال است و میزان تأثیرپذیری آن عامل را نشان می‌دهد.

شکل ۳. نقشه پراکندگی متغیرها در محور تأثیرگذاری - تأثیرپذیری در دو حالت مستقیم و غیرمستقیم



چگونگی و نحوه روابط مستقیم و غیرمستقیم هر کدام از پیشران‌های شناسایی شده در نرم‌افزار میک‌مک، در پنج پوشش ۵ درصد، ۲۵ درصد، ۵۰ درصد، ۷۵ درصد و ۱۰۰ درصد تحلیل می‌شوند. هر کدام از این پوشش‌ها، روابط ضعیف، میانه و قوی بین پیشران‌ها را نشان می‌دهند. از آنجاکه پوشش ۱۰۰ درصدی تمامی تأثیرات متغیرها را از بسیار قوی تا بسیار ضعیف نشان می‌دهد، در این قسمت گراف اثرگذاری پیشران‌ها با پوشش ۱۰۰ درصدی نشان داده می‌شود (شکل ۴).

شکل ۴. گراف چرخه اثرگذاری مستقیم با پوشش ۱۰۰ درصدی بر حسب عنوان متغیر



الف) تحلیل پایداری / ناپایداری سیستم بر اساس نقشه اثرگذاری و اثرپذیری

مستقیم

پراکنش پیشران‌ها در صفحه پراکندگی، حاکی از میزان پایداری و یا ناپایداری سیستم است. در روش تحلیل اثرات متقاطع با استفاده از نرم‌افزار میک‌مک در مجموع دو نوع از پراکنش تعریف شده است که به نام سیستم‌های پایدار و سیستم‌های ناپایدار معروف هستند. در سیستم‌های پایدار پراکنش پیشران‌ها به صورت L انگلیسی است،

یعنی برخی پیشران‌ها دارای تأثیرگذاری بالا و برخی دارای تأثیرپذیری بالا هستند. در سیستم‌های پایدار جایگاه پیشران‌ها مشخص و سه دسته پیشران شامل بسیار تأثیرگذار، مستقل و تأثیرپذیر قابل مشاهده است. در واقع پراکندگی پیشران‌ها در سیستم‌های پایدار در ناحیه‌های دوم، سوم و چهارم نقشه اثرگذاری / اثرپذیری است. در مقابل سیستم‌های ناپایدار وضعیت پیچیده تری نسبت به سیستم‌های پایدار دارند. در این سیستم‌ها، پیشران‌ها در حول محور قطری صفحه و از جنوب غربی به سمت شمال شرقی نقشه پراکنده هستند و در بیشتر مواقع حالت بینابینی از تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را نشان می‌دهند که ارزیابی و شناسایی عوامل و پیشران‌های کلیدی را بسیار مشکل می‌کنند. در سیستم‌های ناپایدار نیز پیشران‌های تأثیرگذار، دووجهی و مستقل قابل مشاهده هستند.

شکل ۳ پراکندگی پیشران‌های مؤثر بر آینده اعتماد عمومی به دولت ج.ا. ایران را نشان می‌دهد. آنچه از این شکل می‌توان دریافت، وضعیت ناپایدار سیستم است چرا که عموماً عوامل به صورت پراکنده و با تمرکز بیشتری در اطراف محور قطری نمودار توزیع شده‌اند.

ب) تحلیل تغییر جایگاه پیشران‌ها بر اساس اثرات مستقیم و غیرمستقیم

از آنجاکه برای محاسبات آثار غیرمستقیم، نرم‌افزار ماتریس را چندبار به توان می‌رساند، جمع اثرگذاری و اثرپذیری‌های غیرمستقیم، اعداد چندرقمی درمی‌آیند و مقایسه آن با آثار مستقیم دشوار می‌شود. برای رفع این مشکل نرم‌افزار، جدول ۵ سهم عوامل بر اساس آثار مستقیم و غیرمستقیم را در مقیاس ۱۰ هزار ارائه می‌دهد. بر این اساس، مجموع اثرگذاری و اثرپذیری‌ها در ۱۰ هزار محاسبه شده و سهم هر کدام از عوامل از این عدد نشان‌دهنده سهم آن از کل سیستم است. چنانچه در جدول ۵ مشاهده می‌شود در کل سیستم جابه‌جایی شدید بر اساس آثار مستقیم و غیرمستقیم

وجود ندارد که می‌تواند به معنای نبود متغیرهای پنهان و یا مشخص بودن عوامل اصلی تأثیرگذار بر آینده سیستم باشد. البته در سطوح بالای رتبه‌بندی، جابه‌جایی فقط در یک مورد آن هم به اندازه یک رتبه رخ داده که نمی‌تواند به عنوان یک تغییر عمده محسوب شود. به عبارت دیگر، تمامی پیشران‌های به دست آمده در اثرگذاری مستقیم با اندکی جابه‌جایی در اثرگذاری غیرمستقیم تکرار شده‌اند. براساس جدول ذیل متغیر تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها بیشترین سهم را در اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم بر آینده شفافیت ج.ا. ایران در افق ۱۴۱۴ داشته است.

جدول ۵. سهم پیشران‌ها در اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم در کل سیستم

رتبه	مستقیم		غیرمستقیم	
	متغیر	تأثیرگذاری	متغیر	تأثیرگذاری
۱	تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها	۹۳۹	تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها	۹۳۴
۲	جریان آزاد اطلاعات	۹۳۹	جریان آزاد اطلاعات	۸۹۳
۳	حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد	۹۰۶	حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد	۸۵۵
۴	مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه	۸۳۸	مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه	۸۴۶
۵	نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)	۸۳۸	نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)	۸۲۴
۶	تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی	۸۰۵	تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی	۸۰۸
۷	تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت	۷۳۸	تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت	۷۴۲
۸	بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه	۶۷۱	بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه	۷۰۴
۹	عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی	۶۳۷	عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی	۶۴۰
۱۰	ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت	۶۰۴	ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت	۶۲۷

رتبه	مستقیم		غیرمستقیم	
	متغیر	تأثیرگذاری	متغیر	تأثیرگذاری
۱۱	جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت	۵۷۰	جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت	۵۷۱
۱۲	گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی	۵۷۰	گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی	۵۶۹
۱۳	استقرار دولت الکترونیک	۴۶۹	استقرار دولت الکترونیک	۴۹۶
۱۴	الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی	۴۶۹	الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی	۴۸۴

گام ششم: شناسایی متغیرهای راهبردی

براساس روش تحلیل آثار متقاطع، پیشران‌هایی که هم‌زمان دارای اثرگذاری و اثرپذیری زیادی باشند، اهمیت بیشتری دارند. این پیشران‌ها می‌توانند باعث تغییرات شدیدی در سیستم شده و به ناپایداری آن منجر شوند.

به منظور شناسایی برآینده شفافیت ج.ا. ایران در افق ۱۴۱۴ و برنامه‌ریزی براساس آنها، باید عدم قطعیت‌های کلیدی یا همان پیشران‌هایی که به صورت توأمان اثرگذاری و اثرپذیری بالایی در سیستم دارند، را شناسایی و مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهیم. این متغیرها که راهبردی یا دووجهی نام دارند باید هم قابل دستکاری و کنترل باشند و هم بر پویایی و تغییر سیستم تأثیرگذار باشند. با این توصیف پیشران‌هایی که تأثیر بسیار بالایی دارند ولی قابل کنترل نیستند را نمی‌توان پیشران راهبردی محسوب کرد. بر این اساس متغیرهای ناحیه ۱ شبکه مختصات، پیشران‌های راهبردی هستند، چرا که هم قابلیت کنترل توسط سیستم مدیریتی را دارند و هم بر سیستم تأثیرگذاری قابل قبولی دارند. در واقع هرچه از ابتدای ناحیه ۳ به سمت انتهای ناحیه ۱ شبکه مختصات نزدیک‌تر می‌شویم بر میزان اهمیت و راهبردی بودن پیشران افزوده می‌شود. به عبارت دیگر هرچه میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری یک عامل بیشتر باشد، کلیدی‌تر و راهبردی‌تر است. با توجه به شکل ۳،

پنج عامل نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)، تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی، مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه، حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و جریان آزاد اطلاعات به عنوان پیشران‌های راهبردی شکل‌دهنده بر آینده شفافیت ج.ا. ایران در افق ۱۴۱۴ شناسایی شدند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شفافیت در یک معنا ارائه اطلاعات حکومتی در قالبی استاندارد به مردم است. شفافیت از آن جهت مهم است که تقاطع بین آرمان آزادی و عدالت است. با این روش امکان نظارت عمومی و پاسخگویی مسئولان فراهم شده و از راهبردهای اساسی در مبارزه با فساد محسوب می‌شود.

پیشران‌های راهبردی (شاخص‌های ناپایداری): از شکل ۳ و جدول ۲ می‌توان نتیجه گرفت که مهمترین پیشران‌های راهبردی آینده شفافیت جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۱۴ عبارتند از: نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)، تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی، مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه، حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و جریان آزاد اطلاعات که دارای تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بسیار بالایی بر سایر پیشران‌ها هستند. این پیشران‌ها را می‌توان به دو بخش متغیرهای ریسک و هدف دسته‌بندی کرد. آنهایی که بالای خط قطری این ناحیه قرار می‌گیرند، ریسک‌پذیری بالایی دارند (زالی و اژدری، ۱۳۹۵). می‌توان گفت جریان آزاد اطلاعات، نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...) و حمایت از رسانه‌ها و مطبوعات آزاد ظرفیت تبدیل شدن به بازیگران کلیدی را دارند. آنها قدرت تأثیرگذاری بالایی نسبت به سایر پیشران‌های این منطقه، یعنی تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی و مطالبه‌گری در سطح

عمومی جامعه دارند و در نتیجه سازمان‌های دولتی کشور کمتر می‌توانند آنها را کنترل کنند. همچنین قدرت راهبردی بالاتری را بر برنامه‌های شفافیت جمهوری اسلامی ایران اعمال می‌کنند. به همین دلیل ناپایداری سیستم‌ها را رقم می‌زنند.

تعهد و تقید مسئولین به مبانی دینی و انقلابی و مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه می‌تواند تغییرات محیطی را خیلی سریع جذب کنند و به سایر پیشران‌ها، چون پیشران‌های منطقه ۳ موسوم به پیشران‌های وابسته که وابستگی و تأثیرپذیری بالایی دارند، انتقال دهند. یعنی با توجه به اینکه قابلیت تأثیرپذیری بیشتری نسبت به گروه ریسک دارند، قابلیت دستکاری دارند و می‌توانند با استفاده از پیشران‌های گروه هدف، تغییرات را به سمت تکامل سیستم هدایت کنند. این دو متغیر به عنوان اهداف سیستم در نظر گرفته می‌شوند.

پیشران‌های اثرگذار: پیشران‌هایی که اثرگذاری بسیار بالایی بر سیستم و سایر پیشران‌ها دارند، ولی تأثیرپذیری چندانی از متغیرهای درون سیستم ندارند همانند پیشران تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت و تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها دارای ماهیتی محیطی هستند. یعنی مؤلفه‌هایی بحرانی هستند که توسط انسان قابل کنترل نیستند و وقتی تغییر کنند، بر پیشران‌های وابسته منطقه ۴ به شدت اثر می‌گذارند. بنابراین این متغیرها باعث کاهش عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی و ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت شده و ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی را ملزم می‌کنند.

پیشران‌های مستقل: پیشران‌های گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی، جدیت در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت و بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه، در منطقه ۳ محور مختصات قرار گرفته‌اند که به ناحیه متغیرهای مستقل و مستثنا اختصاص دارد. به عبارت دیگر این پیشران‌ها نه باعث توقف و یا تغییر جهت پیشران‌های دیگر می‌شوند، نه باعث تکامل. منطقه ۳ مختصات به سه بخش تقسیم

می‌شود. با انطباق شکل ۳ بر شکل ۲ ملاحظه می‌شود که پیشران‌های بالا رفتن و سطح سواد رسانه‌ای جامعه و گسترش روزافزون اینترنت و رسانه‌های جمعی متغیرهای اهرمی ثانویه هستند که باینکه کاملاً مستقل هستند، بیشتر از آنکه تأثیرپذیر باشند، تأثیرگذارند و بالای خط قطری قرار دارند و به عنوان نقطه‌های معیار یا سنجش قابل استفاده هستند. پیشران جدید در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت بر روی قطر قرار دارد و به عنوان متغیر کلیدی و استراتژیک مطرح است. پیشران جدید در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت در بخش گسسته قرار دارد که با توجه به میزان تأثیرگذاری آن تا حدودی می‌تواند جزء هدف‌های فرعی و ضعیفی باشد که بر این نظام اثر دارند. به این معنا که این پیشران به‌خودی‌خود ضعیف است و اهمیتی در شفافیت نهادهای دولتی کشور ندارد، بلکه با توجه به کنش و واکنش پیشران‌هایی که در این مطالعه شناسایی شده‌اند، مستقل عمل می‌کند و نقش زیادی از لحاظ تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بر سایر پیشران‌ها ندارد؛ ولی در این مختصات، به دلیل نداشتن وابستگی یا عدم اثرگذاری و قرارگیری در بخش گسسته آن در مبحث تحلیل قابل حذف و چشم‌پوشی است.

پیشران‌های وابسته: مطابق با شکل ۳، در این قسمت پیشران‌های عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی، الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی و ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت که با توجه به عنوان این بخش، وابستگی و تأثیرپذیری زیاد و تأثیرگذاری کمتری در پیشرفت یا توقف این نظام اعمال می‌کند. در واقع نتیجه تأثیر پیشران‌های مناطق ۱ و ۲، یعنی پیشران‌های دوجبهی و پیشران‌های اثرگذار می‌تواند باشد.

با توجه به شکل ۳، تغییر رویکردهای آموزشی در بلندمدت و تشکیل احزاب قوی و حمایت از آنها بر تمامی پیشران‌های شفافیت در حال و آینده سایه‌گستر خواهند

بود و همه ارکان شفافیت را تحت تأثیر خود قرار خواهند داد و بر پیشران‌های عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی، الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی و ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت تحت تأثیر سایر پیشران‌ها تأثیرگذار خواهد بود. از آنجاکه پیشران‌های جدید در اجرای قوانین مرتبط با شفافیت، نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)، مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه و جریان آزاد اطلاعات بر روی خط قطری نمودار قرار دارند، به عنوان پیشران‌های استراتژیک و راهبردی محسوب می‌شوند. بنابراین برای جلوگیری از عدم تمایل به شفافیت در نهادهای حاکمیتی، الزام ثبت اطلاعات در سامانه‌های ملی و جلوگیری از ناکارآمدی‌های ناشی از عدم شفافیت، تغییر رویکردهای آموزشی و ایجاد احزاب قوی و حمایت آنها از طریق نظارت مؤثر سازمان‌های مسئول (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و ...)، گسترش مطالبه‌گری در سطح عمومی جامعه و ارائه اطلاعات شفاف و جریان آزاد اطلاعات ضروری است.

محدودیت‌های این پژوهش بیشتر مرتبط به محدودیت روش است چرا که پیش‌بینی از جمله اموری است که نمی‌تواند کامل باشد. پیش‌بینی‌هایی که به اعمال آینده انسان‌ها بستگی دارند، نمی‌توانند ۱۰۰ درصد دقیق باشند. آینده بر تصادف و احتمال استوار است. پیش‌بینی دقیق برخی سیستم‌های پیچیده و غیرخطی امکان‌پذیر نیست. پیش‌بینی و برنامه‌ریزی باید فرایندهای پویایی باشند تا بتوانند با اطلاعات و بینش‌های جدیدتر همگام شوند. بنابراین به محققان آتی پیشنهاد می‌شود پژوهشی در رابطه با تدوین سناریوهای آینده شفافیت برای کمک به مسئولین جهت رسیدن به سناریوی مطلوب انجام دهند. همچنین آنها می‌توانند پژوهشی در ارتباط با آینده‌نگاری راهبردی شفافیت در جمهوری اسلامی ایران انجام دهند.

منابع و مآخذ

۱. احمدیان، سحر و بهناز خوش‌طینت (۱۳۹۷). «اجرای استراتژی و عملکرد با توجه به نقش تعدیل‌گرهای خلاقیت و آموزش اصول برنامه‌ریزی استراتژیک»، *ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی*، ۸ (۲).
۲. اختری، سجاد و لطف‌ا... دارابی (۱۳۹۸). «شفافیت از دیدگاه حکومت اسلامی و حکمرانی خوب»، *فصلنامه علمی نظارت و بازرسی ناجا*، سال ۱۳، ش ۴۷.
۳. پورعزت، علی‌اصغر و آراین قلی‌پور (۱۳۸۹). «رابطه آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی با پاسخگویی و شفافیت سازمان‌ها»، *فصلنامه رفاه*، سال ۱۰، ش ۳۸.
۴. جلالی، محمد و زهرا اژنر (۱۳۹۵). «پاسخگویی دولت، جایگاه، ارکان و پیش‌شرط‌ها»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، دوره ۲۰، ش ۱.
۵. دیهیم‌پور، مهدی (۱۳۹۸). «تأثیر شفافیت سازمانی بر مدیریت جنجال، نتیجه با میانجیگری سرمایه اجتماعی»، *فصلنامه علمی مطالعات مدیریت بهبود و تحول*، سال ۲۸، ش ۹۴.
۶. زالی، نادر و میالد اژدری (۱۳۹۵). «شناسایی و تحلیل ساختاری پیشران‌های توسعه استان گیلان با کاربرد روش تحلیل اثرات متقابل»، *اولین کنفرانس ملی معماری شهرسازی و مهندسی عمران*، قم، مؤسسه مدیریت کنفرانس‌های علمی اندیشوران هزاره سوم.
۷. زنوزی، سیدجمال‌الدین، کیومرث شهبازی و روناک پرناک (۱۳۹۵). «مطالعه اثر درآمدهای نفتی بر شاخص حکمرانی خوب در کشورهای منتخب عضو اوپک»، *سیاستگذاری پیشرفت اقتصادی*، ۲ (۴).
۸. طیبی، محسن، روح‌الله بیات، فرهاد درویشی سه‌تلانی و امیرناصر اخوان (۱۳۹۸). «طراحی مدل آینده‌نگاری راهبردی برای توسعه مناطق آزاد در افق ۱۴۱۴ مورد مطالعه: منطقه آزاد چابهار»، *دوفصلنامه آینده‌پژوهی/ایران*، سال ۴، ش ۱.
۹. عبدالحسین‌زاده، محمد و مهدی ثنائی (۱۳۹۴). «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، *نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران*، خط‌مشی‌گذاری عمومی.
۱۰. عبدالحسین‌زاده، محمد (۱۳۹۹). «تبیین مفهوم شفافیت و کاربرد آن در عرصه حکمرانی و اداره امور

دولتی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۸، ش ۲.

۱۱. عرفانی، ملیحه و یاسر میرچراغ‌خانی (۱۳۹۸). «تعیین پیشران‌های توسعه گردشگری طبیعی و فرهنگی

در سیستان با روش تجزیه و تحلیل ساختاری»، فصلنامه محیط زیست طبیعی، ۷۲(۱).

۱۲. عمیدزنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۹۰). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، مؤسسه

انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

۱۳. کاویانی، امیرسعید، علی مشهدی و فرامرز عطریان (۱۳۹۹). «تحلیل لایحه جامع شفافیت و تأثیر آن

بر کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری»، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، ش ۵۰.

۱۴. کمیجانی، علی، محمدحسین عیوضی، مجدی بزرگمهری و قدیر نظامی‌پور (۱۳۹۸). «سیمای حکمرانی مطلوب

در آینده‌پژوهی: از تصویرپردازی تا شکل‌بخشی آینده»، دوفصلنامه علمی آینده‌پژوهی ایران، سال ۴، ش ۱.

۱۵. هیوز، اون (۱۳۹۱). مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی، غلامرضا معمارزاده و سهراب خلیل

شورینی، چاپ ۱۴، انتشارات مروارید، تهران.

۱۶. صالحی، محمد و علی تقی‌نژاد، و احمد علی‌نژاد (۱۳۹۶). «نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری؛ با

تکیه بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت،

اقتصاد و علوم انسانی، کازرون، <https://civilica.com/doc/658898>

17. Armstrong, E. (2005). "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues, United Nations", *Department of Economic and Social Affairs*, 4.

18. Blomgren, m. and E. Sunde'n (2008). Constructing a European Healthcare Market, the Private Healthcare Company Capio and the Strategic Aspect of the Drive for Transparency Social Science and Medicine, 67.

19. Delgado-Serrano, M., P. Van wildemeersch, S. London, C. E. Ortiz-Guerrero, R Escalante Semerena and M. Rojas (2016). "Adapting Prospective Structural Analysis to Strengthen Sustainable Management and Capacity Building in Community-Based Natural", *Ecology and Society*, 21(2).

20. Favato, G. and R. Vecchiato (2021). "Embedding Real Options in Scenario Planning: A New Methodological Approach", *Technological Forecasting and Social Change*, 124.

21. Ganguli, Debasis (2017). Corporate Governance and Implications, Journal of

- Industrial Relationship, *Corporate Governance and Management Explorer*, 1(1).
22. Giones, F., A. Brem and A. Berger (2019). "Strategic Decisions in Turbulent Times: Lessons from the Energy Industry", *Business Horizons*, 62(2).
23. Grindle, S., M. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative, *Governance*, 30(1).
24. Kuosa, Tuomo (2012). The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making, Gower Publishing, *Ltd*.
25. Nielsen, C. and M. T Madsen (2009). "Discourses of Transparency in the Intellectual Capital Reporting Debate: Moving from Generic Reporting Models to Management Defined Information", *Critical Perspectives on Accounting*, 22(7).
26. Parasuraman, S., Sekher Madhushree and Ruth Kattumuri (2018). "Governance and Governed: Why Governance? In Governance and Governed", Singapore, Springer Singapore, https://doi.org/10.1007/978-981-10-5963-6_1.
27. Reuer, Jeffrey J. and Elko Klijn (2018). Governance of Hybrid Organizations, *Annals of Corporate Governance*, 3(1).
28. Schnackenberg, A. K. and E. C. Tomlinson (2014). "Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization - Stakeholder Relationships", *Journal of Management*, 40 (1).
29. Teece, D. J. (2007). "Explicating Dynamic Capabilities: the Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance". *Strategic Management Journal*, 28(13).
30. Van der Gaag, N. L., J. A. A., De Beer and F. J. C. Willekens (2008). A Description of the Design of the MicMac Pre-processor, *MicMac Deliverable*, Vol. D.6, Netherlands.

بررسی ضرورت و الزامات ارتقای شفافیت رویدادهای مالی در حکمرانی اقتصادی طی برنامه هفتم توسعه

مهدی سرمست شوشتری^{*}، جواد اسکندری^{**} و سیدمحمدحسن رسولی^{***}

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۳۰۱-۳۳۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

شفافیت اقتصادی و حاکمیت داده یکی از مهمترین عرصه‌های حکمرانی است که پیشرفت و توسعه هر کشوری وابسته به پیشرفت در این حوزه است. سیاست شفافیت اقتصادی در سال‌های گذشته همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده است؛ اما تاکنون اقدامات عملیاتی منسجمی در این باره انجام نشده است. «شفافیت اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا به خصوص در حوزه پولی و ارزی» یک بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بوده که با توجه به عدم پیشرفت آن در کشور، به‌منظور ارتقای حکمرانی در حوزه شفافیت اقتصادی لازم است در برنامه هفتم توسعه، راهبرد جدیدی طراحی شود.

مسئله اصلی پژوهش حاضر شناسایی عوامل تقویت‌کننده شفافیت اقتصادی و گام‌های عملی مؤثر در این حوزه است. این مقاله حاصل یک پژوهش اسنادی - عملیاتی و راهبردی در زمینه شفافیت اقتصادی با توجه به اقتضات کشور و بهره‌گیری از تجارب جهانی است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که ارتقای شفافیت رویدادهای مالی برای دولت، می‌تواند موجبات کوچک شدن اقتصاد زیرزمینی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش کسری بودجه، فراهم کردن امکان اخذ پایه‌های مالیاتی جدید مثل مالیات‌های تنظیمی و مالیات بر مجموع درآمد، کاهش فساد اقتصادی، اصلاح نظام حمایتی کشور، مبارزه با قاچاق و زمینه تقویت تولید داخل و ثبات اقتصادی را فراهم کند. دستیابی به این اهداف مستلزم اصلاح قوانین و قواعد حاکم بر تعاملات اقتصادی اعم از تعاملات اشخاص تجاری و غیرتجاری در حوزه نظام مالیاتی و نظام بانکی کشور است؛ مهمترین نوآوری این پژوهش طراحی دقیق اجزای یک سیستم جهت ایجاد بانک اطلاعاتی معاملات کشور مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی و تراکنش‌های مالی متناظر با آنهاست. پوشش کامل معاملات، فراهم شدن امکان تهیه اظهارنامه پیش‌فرض و نیز اجرای پایه‌های مالیاتی جدید از قبیل مالیات بر مجموع درآمد اشخاص و مالیات بر عایدی سرمایه از جمله مهمترین دستاوردهای مقاله است.

کلیدواژه‌ها: شفافیت اقتصادی؛ اصلاح نظام مالیاتی؛ برنامه هفتم توسعه؛ صورت حساب الکترونیکی

* کارشناس اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛

Email: ma.sarmast@isu.ac.ir

** کارشناس اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: javad.eskandari@outlook.com

*** کارشناس اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: rasouli_smh@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2109-5180

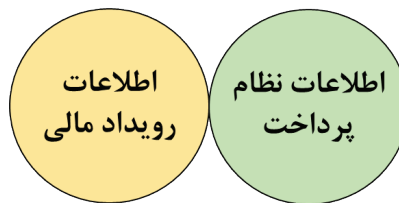
مقدمه و طرح مسئله

از جمله مهمترین چالش‌های برنامه‌ریزی برای توسعه و پیشرفت، فقدان داده معتبر و پایگاه‌های اطلاعاتی قابل اتکا بوده است؛ به عبارت دیگر اطلاعات تبادلات اقتصادی و وضعیت افراد برای حاکمیت شفاف نیست. فقدان شفافیت اقتصادی باعث اختلال کار در نظام مالیاتی، حمایت‌های یارانه‌ای، انواع برنامه‌ریزی‌های حوزه اشتغال، فقرزدایی و سایر ابعاد توسعه و پیشرفت می‌شود. «شفافیت اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا به خصوص در حوزه پولی و ارزی» براساس محور نوزدهم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی از مهمترین موارد سیاستگذاری کشور است (سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۲). در طول سالیان قبل و برنامه‌های توسعه پیشین، تمهیداتی برای ارتقای شفافیت اقتصادی اندیشیده شد که اگرچه مقداری وضع شفافیت اقتصادی را ارتقا داد ولی چالش‌های اصلی همچنان پابرجاست. مهمترین طرح‌های این حوزه عبارتند از: طرح جامع مالیاتی، پایگاه داده رفاه ایرانیان، سامانه املاک و اسکان، سامانه املاک و مستغلات، سامانه صیاد، سامانه مؤدیان و

عدم اتصال سیستمی اطلاعات رویدادهای مالی و نظام پرداخت از جمله مهمترین مشکلات کشور در حوزه حکمرانی اقتصادی است که موجب چالش‌هایی شده است. به عنوان مثال استفاده از عامل انسانی را در نظام مالیاتی و حمایتی تشدید کرده است که موجب کاهش احتمال کشف فرار مالیاتی و در نتیجه کاهش هزینه‌های تخلف برای مؤدی و افزایش میزان فرار مالیاتی و سایر چالش‌های اقتصادی در کشور شده است. در صورتی که اتصال رویداد مالی و نظام پرداخت به صورت سیستمی و با کمترین دخالت عامل انسانی انجام شود، می‌تواند از وقوع بخش بزرگی از فرار مالیاتی در کشور جلوگیری کند و شفافیت اقتصادی برای انواع برنامه‌ریزی‌های توسعه و

پیشرفت ایجاد شود. بنابراین سؤال اصلی مقاله حاضر این است که اتصال سیستمی اطلاعات رویدادهای مالی و نظام پرداخت کشور چگونه امکان پذیر است؟.

شکل ۱. عدم اتصال سیستمی اطلاعات رویدادهای مالی و نظام پرداخت در اقتصاد کشور



منظور از اطلاعات رویداد مالی، اطلاعات مشخصات کالا و خدماتی است که در اقتصاد مبادله می‌شوند و منظور از اطلاعات نظام پرداخت، کلیه اطلاعات مربوط به مابه‌ازای جریان کالا و خدماتی است که در اقتصاد مبادله می‌شوند و شامل تراکنش‌های بانکی و سایر روش‌های پرداخت می‌شوند، البته در این مقاله منظور از اطلاعات نظام پرداخت عمدتاً اطلاعات تراکنش‌های بانکی است. قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان یکی از مهمترین قوانینی است که به منظور پاسخ به سؤال فوق تصویب شده است؛ اما این قانون به دلیل عدم پوشش همه تعاملات اقتصادی، نمی‌تواند مسئله ایجاد اتصال اطلاعات رویدادهای مالی به اطلاعات نظام پرداخت را به طور کامل حل کند.

در ادامه به منظور شرح دقیق‌تر از مسئله و ارائه پیشنهاد، پس از بررسی پیشینه پژوهش این موارد آمده است: نقش شفافیت اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه و پیشرفت، چالش حکمرانی فعلی در حوزه شفافیت اقتصادی، گام‌های ارتقای حکمرانی شفافیت و جمع‌بندی و دلالت‌های سیاستی در برنامه هفتم توسعه. همچنین ضمن مباحث مطرح شده در مقاله، به برخی از تجربیات سایر کشورها نیز اشاره خواهد شد.

۱. پیشینه پژوهش

تحقیقاتی کمی درباره موضوع پژوهش به خصوص در ایران انجام شده است. بیشتر تحقیقات انجام شده نیز در حد اشاره به کلیات یا ضمن موضوعات دیگر بوده است. در تحقیقات داخلی شریفزاده و سرمست (۱۴۰۱) ضمن تحلیل نهادی استقرار الگوی مالیات بر مجموع درآمد در ایران در چارچوب توسعه و تحلیل نهادی^۱ در کنار عوامل دیگر مؤثر بر استقرار مالیات بر مجموع درآمد به عوامل «اقتصاد زیر زمینی»، «عدم شفافیت اقتصاد» و «زیرساخت اطلاعاتی» اشاره می‌کنند. آنها اذعان داشتند: در حال حاضر زیرساخت فنی و قانونی سامان‌دهی اطلاعات کاملاً مهیا نیست و اقتصاد غیررسمی در ایران بیش از حد بزرگ است. برخی از این فعالیت‌ها قانونی ولی غیرشفاف است؛ بخش دیگری نیز مربوط به فعالیت‌های غیرقانونی است. این وضعیت یک چالش در رصد منابع درآمدی در اجرای مالیات بر مجموع درآمد محسوب می‌شود.

در مورد ادبیات رابطه شفافیت و متغیرهای کلان اقتصادی که از نتایج توسعه هستند، دو رویکرد اصلی وجود دارد. در رویکرد اول رابطه شفافیت با متغیرهای اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته و در رویکرد دوم رابطه فساد که ثمره عدم شفافیت است، با متغیرهای کلان اقتصادی مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

رویکرد اول

در مطالعه‌ای با روش فراتحلیلی آثار و پیامدهای شفافیت اقتصادی بر فرهنگ مالیاتی بررسی شده است. در این مقاله بیان شده، شفافیت اقتصادی اثر خود را در افزایش سطح فرهنگ مؤدیان نشان می‌دهد (کمالی، ۱۳۹۵).

در بررسی رابطه میان رشد اقتصادی و شفافیت در کشورهای خاورمیانه، مطالعات نشان می‌دهد که یک رابطه قوی میان افزایش رشد اقتصادی و میزان شفافیت وجود دارد. همچنین نبود شفافیت موجب ناکارایی در سیاست‌گذاری و کاهش بازدهی سرمایه‌گذاری در این کشورها می‌شود که خود را به صورت کاهش رشد اقتصادی نشان می‌دهد. علاوه بر این، عدم شفافیت می‌تواند منجر به گسترش سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمولد و فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی شود؛ به طوری که نهادهای ستیزه‌جویی مانند مافیا را نیز پرورش می‌دهد (Amiri et al., 2017).

رویکرد دوم

در مطالعه‌ای فساد بر درآمدهای مالیاتی کشورهای خاورمیانه اندازه‌گیری شده است که نشان می‌دهد کشورهای با سطوح درآمدی پایین در مقایسه با کشورهای با سطوح درآمدی متوسط بیشتر در معرض فساد ناشی از عدم شفافیت قرار دارند. در این مطالعه نشان داده شده چنانچه دولت‌ها درصد افزایش درآمدهای مالیاتی هستند لازم است اصلاحاتی در جهت افزایش شفافیت و کاهش فساد انجام دهند (Imam and Jacobs, 2007).

حکمتی و همکاران (۲۰۱۴) از داده‌های پانل برای بررسی آثار کنترل فساد و جهانی شدن بر رشد اقتصادی کشورهای با درآمد سرانه بالا، متوسط و پایین، بین ۱۱۳ کشور و در دوره (۲۰۱۰-۲۰۰۲) استفاده کردند. نتایج مطالعه نشان‌دهنده یک رابطه U معکوس میان کنترل فساد و رشد اقتصادی است. به این معنا که کنترل فساد از یک سطح بالاتر موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود (Hekmaty et al., 2014).

حکیمی و حامدی (۲۰۱۵) تأثیرات فساد بر رشد و سرمایه‌گذاری در پانزده کشور منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در دوره ۲۰۱۳-۱۹۸۵ را مطالعه کردند. در این مطالعه از راهنمای ریسک بین‌المللی کشورها و از روش تحلیل داده پانل و علیت

گرنجر برای بررسی روابط پویا میان متغیرها برای اطلاعات شاخص فساد استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان داد که فساد یک مانع بزرگ برای رشد اقتصادی کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا است، زیرا بر سرمایه‌گذاری و جریان سرمایه‌گذاری خارجی در این کشورها تأثیر مستقیم دارد (Hakimi and Hamdi, 2015).

در مطالعه دیگری رابطه بین فساد بخش عمومی و بدهی عمومی در کشورهای سازمان توسعه اقتصادی طی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۵ مورد بررسی قرار گرفت. شواهد نشان داد فساد به افزایش بدهی‌های دولتی کمک می‌کند. در حالی که مخارج دولت بدهی عمومی را افزایش می‌دهد، تأثیر فساد بر بدهی عمومی مستقل از اندازه دولت است. بنابراین مخارج دولت و فساد به روش مختلف به افزایش بدهی عمومی کمک می‌کند. برآوردها نشان می‌دهد که اگر فساد به نصف کاهش یابد، بدهی عمومی در کوتاه‌مدت ۲ درصد کاهش می‌یابد (Del Monte and Pennacchio, 2020).

مقاله دیگری عوامل تعیین‌کننده جمع‌آوری درآمد مالیاتی در کشورهای بریکس^۱ را در سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۱ بررسی می‌کند. این مقاله اثر سه متغیر شاخص فهم فساد^۲، اقتصاد سایه و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۳ بر درآمدهای مالیاتی را می‌سنجد. نتایج نشان می‌دهد که شاخص فهم فساد تأثیر مثبت بسیار قوی بر درآمد مالیاتی در کشورهای بریکس دارد (Duong, 2022).

پژوهش‌های داخلی و خارجی به‌رغم ذکر اهمیت شفافیت رویدادهای مالی برای دولت و اهمیت حاکمیت داده و همچنین اشاره به کلیات ضعف شفافیت و بستر اطلاعات در ایران، جزئیات و اجزای یک سیستم هوشمند رصد اطلاعات اقتصادی و رویدادهای مالی را در ایران بررسی نکرده‌اند. از این‌رو مقاله حاضر با رویکردی علمی

1. BRICS

2. Corruption Perceptions Index (CPI)

3. Foreign Direct Investment (FDI)

به بررسی چالش‌های قوانین و سیستم‌های فعلی کشور می‌پردازد و الگویی ایجابی با تعیین دقیق نحوه ارتباط اجزای یک سیستم تبادل اطلاعات اقتصادی میان مردم، حاکمیت و دستگاه‌های اجرایی مختلف ارائه می‌دهد.

۲. مبانی نظری

در این قسمت ابتدا به تبیین مفهوم شفافیت اقتصادی پرداخته خواهد شد و سپس رابطه حاکمیت داده و شفافیت اقتصادی با مقوله توسعه و پیشرفت تشریح می‌شود.

۲-۱. تعریف شفافیت اقتصادی

مفهوم شفافیت از موضوعاتی است که توجه اندیشمندان مختلف را به خود جلب کرده و باعث ارائه تعاریف مختلفی شده است. مفهوم شفافیت بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. برخی شفافیت را چنین تعریف می‌کنند: «جریان اطلاعات قابل اتکا و به‌هنگام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که برای همه ذی‌نفعان مرتبط قابل دسترسی باشد» (Kaufmann and Bellver, 2005).

اندیشمندان به منظور پایش سطح شفافیت عوامل مختلف اثرگذار بر سطح شفافیت اقتصادی را برشمرده‌اند که در مطالعه بهامین و همکاران (۱۳۹۹) این عوامل گردآوری و به شرح زیر آمده است:

جدول ۱. عوامل اثرگذار بر شفافیت اقتصادی

ردیف	عامل اثرگذار	تعریف
۱	موجود بودن اطلاعات	وجود ثبت سیستم، ضبط دقیق اطلاعات و مستندسازی فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی
۲	دولت باز و دسترسی آزاد به اطلاعات	میزانی که اطلاعات به‌طور ساده و بدون هزینه در اختیار مردم قرار می‌گیرد
۳	کامل بودن اطلاعات	رعایت سه اصل جامعیت، قابل استفاده بودن و واقعی بودن اطلاعات
۴	حمایت از گزارشگران تخلف	میزان حمایت از سوت‌زنان تخلف در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه مفسدان
۵	آگاه‌سازی عمومی	میزان احتمال اطلاع عامه مردم و گروه‌های ذی‌نفع از خلاف کشف شده
۶	مشارکت عمومی	میزان مشارکت عمومی با دولت در ریشه‌کن ساختن فساد
۷	مجازات‌های سخت برای مفسدان اقتصادی	مکانیزم‌های تنبیهی شدید برای مفسدان اقتصادی
۸	تکنولوژی‌های ارتباطی و اطلاعاتی	میزان استفاده از تجهیزات الکترونیکی برای افزایش دسترسی به اطلاعات و سرعت در ارتباط و انتقال اطلاعات
۹	دستگاه قضایی مستقل	استقلال دستگاه قضایی از بخش اجرایی کشور به منظور امکان رسیدگی آزاد به پرونده‌ها
۱۰	ساختار اداری	الگوی روابط بین بازیگران دولتی و غیردولتی جهت ریشه‌کن‌سازی فساد
۱۱	روزنامه‌نگاران مستقل	عدم وابستگی روزنامه‌نگاران به جناح‌های سیاسی

مأخذ: بهامین و همکاران ۱۳۹۹.

موارد (۱، ۳ و ۸) از جدول فوق همگی مرتبط با حاکمیت داده و شفافیت رویدادهای مالی برای دولت است. در مقاله حاضر نیز بیشتر تمرکز بر همین سه مؤلفه است و سایر جنبه‌های شفافیت اقتصادی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

۲-۲. نقش شفافیت اقتصادی و حاکمیت داده در برنامه‌ریزی توسعه و پیشرفت سیاستگذار برای هر برنامه‌ریزی در سطح خرد و کلان، نیازمند داده‌های اطلاعاتی

معتبر است. اهمیت حاکمیت داده و استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی از آن جهت است که مرزهای تصمیم‌گیری را هم از نظر تعداد و هم از نظر پیچیدگی و سوق دادن تصمیمات عادی به تصمیمات راهبردی گسترش می‌دهد. به عبارت دیگر شفافیت اقتصادی و داده معتبر، عدم اطمینان در تصمیم‌گیری را کاهش داده و تصمیمات را بر پایه اطلاعات دقیق و معقول استوار می‌کند. همچنین با ارزیابی اقدامات گذشته و اصلاح آن، برنامه‌ریزی برای آینده را امکان‌پذیر می‌کند. بنابراین کیفیت تصمیم‌گیری مرهون این است که اطلاعات مناسبی داشته باشیم. برای کسب اطلاعات مناسب نیز لازم است فرایندهای تولید داده معتبر، شیوه رساندن آن به برنامه‌ریز و بررسی آن طراحی شود (ثمری و احمدوند، ۱۳۸۹: ۱۶؛ Lanser, 1998).

توسعه و پیشرفت نیز از مقوله فوق مستثنا نیست و نیازمند رصد دقیق اطلاعات و داده‌های کافی است. نمی‌توان در فقدان پایگاه‌های اطلاعاتی و فرایندهای تولید داده برای توسعه بلندمدت و پیشرفت چندجانبه برنامه‌ریزی کرد. عدم شفافیت و فقدان داده معتبر موجب گسترش بخش غیررسمی اقتصاد و افزایش فساد می‌شود. مطالعات گوناگون نشان می‌دهد که کشورهای در حال توسعه بخش غیررسمی بزرگ‌تری دارند. از عوامل عدم دستیابی به توسعه و پیشرفت می‌توان به عدم شفافیت اقتصادی، ناقص بودن سیستم‌های تبادل اطلاعات و بزرگ بودن اقتصاد غیررسمی اشاره کرد که امکان حکمرانی اقتصادی و برنامه‌ریزی را از سیاستگذار می‌گیرد (رولاند، ۱۳۹۶: ۵۷۱). به عنوان نمونه مالیات می‌تواند محور توسعه کشورهای فقیر باشد، زیرا این کشورها به خدمات عمومی و دولتی در حوزه بهداشت، آموزش، زیرساخت و محرومیت‌زدایی نیاز دارند که باید از طریق مالیات تأمین شود. این کشورها از ایجاد یک تشکیلات مالیاتی کارآمد ناتوانند و ابزارهای کافی در اختیار ندارند. به خصوص در بحث جمع‌آوری و رصد معاملات اقتصادی چالش‌های بسیاری دارند. همین امر در عدم توسعه‌یافتگی آنها و شکست برنامه‌های توسعه مؤثر است (همان: ۴۵۶).

یکی از عوامل عدم موفقیت‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران تاکنون ضعف حکمرانی داده و فقدان شفافیت اقتصادی است. به عنوان نمونه در قوانین برنامه توسعه ارقامی برای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع بودجه عمومی در نظر گرفته شده است؛ که باید این نسبت در سال ۱۴۰۰ باید به ۴۹/۵ درصد می‌رسید. در بحث فقرزدایی نیز اهداف و احکام گوناگونی در قوانین برنامه توسعه پیشین آمده بود؛ اما این موارد چندان محقق نشد. یکی از مهمترین عوامل عدم تحقق سیاست‌های مذکور، کم‌توجهی به حکمرانی داده و شفافیت اقتصادی است. تا زمانی که حاکمیت نتواند رصد دقیقی از درآمد، ثروت و مصرف هر فرد داشته باشد و نتواند میان تراکنش‌های بانکی و رویدادهای مالی ارتباط برقرار کند، امکان دستیابی به نظام مالیاتی کارآمد به‌گونه‌ای که حجم قابل توجهی از منابع بودجه را پوشش دهد وجود ندارد. همچنین امکان برنامه‌ریزی دقیق و جزئی در فقرزدایی و شناسایی محرومان ممکن نخواهد بود. بهره‌گیری از ظرفیت اطلاعات تراکنش‌های بانکی در ایران به منظور سیاستگذاری توسعه اقتصادی کشور و برنامه‌ریزی‌های حوزه بخش عمومی در قوانینی همچون قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان آمده است. اگرچه این قانون یک گام مؤثر در ارتقای شفافیت اقتصادی و دسترسی حاکمیت به اطلاعات مالی شهروندان است، اما خلأهای جدی در پوشش انواع تعاملات اقتصادی دارد که باید برطرف شود.

اطلاعات معتبر و سامانه‌های هوشمند علاوه بر اینکه امکان شناسایی فقرا و ثروتمندان را برای اجرای سیاست‌های مالیاتی و حمایتی فراهم می‌کند، در حکم یک داشبورد مدیریتی برای سیاستگذار است. سیاستگذار یا مدیر می‌تواند از طریق این داشبورد، رویدادهای اقتصادی و وضعیت هر خانوار را در لحظه ببیند و تغییرات درآمدی و توزیعی جامعه را به صورت پویا رصد کند.

ارتقای حکمرانی در حوزه شفافیت اقتصادی می‌تواند از طریق شفاف کردن رویدادهای مالی و اطلاعات بانکی موجبات کاهش فرار مالیاتی و در نتیجه کاهش کسری بودجه را فراهم کند. در فقدان این سیستم‌ها امکان اجرای بسیاری از پایه‌های مالیاتی وجود ندارد؛ ولی با ارتقای شفافیت اقتصادی می‌توان پایه‌های مالیاتی جدید مثل مالیات‌های تنظیمی، مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر خانه‌های خالی و مالیات بر مجموع درآمد وضع کرد. کاهش فساد اقتصادی، اصلاح نظام حمایتی کشور به منظور کاهش اختلاف طبقاتی، مبارزه با قاچاق، حمایت از تولید داخل و ایجاد ثبات اقتصادی از ثمره‌های ارتقای سیستمی حکمرانی شفافیت داده‌های اقتصادی است.

۳. چالش‌های فعلی در حوزه حاکمیت داده و شفافیت رویدادهای مالی

دولت‌ها معمولاً برای اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های خود در حوزه بخش عمومی و برنامه‌های توسعه به اطلاعات شهروندان نیاز دارند، تراکنش‌های بانکی یکی از مهمترین اطلاعات مورد نیاز برای این منظور است. بهره‌گیری از ظرفیت اطلاعات تراکنش‌های بانکی بارزترین ویژگی «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» است که آن را از سایر قوانین این حوزه متمایز کرده است. در طی سالیان قبل و برنامه‌های توسعه پیشین، تمهیداتی برای ارتقای شفافیت اقتصادی اندیشیده شد که اگرچه مقداری وضعیت حاکمیت داده را ارتقا داد ولی چالش‌های اصلی همچنان پابرجاست. مهمترین طرح‌های این حوزه عبارتند از: طرح جامع مالیاتی، پایگاه داده رفاه ایرانیان، سامانه املاک و اسکان، سامانه املاک و مستغلات، سامانه صیاد، سامانه مؤدیان و امثال آن. باتوجه به اینکه تمرکز این مقاله بر معاملات اقتصادی و شیوه ارتباط آنها با تراکنش‌های بانکی است، صرفاً قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌طور دقیق بررسی و از تشریح سایر طرح‌های ذکر شده خودداری می‌شود.

۱-۳. سازوکار حاکم بر قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان با هدف افزایش شفافیت اقتصادی و نیز جلوگیری از فرار مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی کشور تدوین شده است. اتصال سیستمی اطلاعات رویداد مالی و اطلاعات نظام پرداخت بدون دخالت عامل انسانی، فراهم کردن بستر اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده و نیز تنظیم اظهارنامه‌های مالیات عملکرد اشخاص مشمول، مهمترین کارکردهای این قانون هستند.

مطابق ماده (۱۰) این قانون، اشخاص مشمول مکلفند شماره حساب یا حساب‌های بانکی و شناسه یکتای دستگاه‌های کارت‌خوان بانکی یا درگاه‌های پرداخت الکترونیکی مورد استفاده برای فعالیت شغلی خود را به سازمان اعلام کنند. مطابق ماده (۱۱) این قانون، بانک مرکزی موظف است دستگاه‌های کارت‌خوان بانکی و درگاه‌های پرداخت الکترونیکی را ساماندهی کند و اطلاعات تراکنش‌های بانکی هر حساب بانکی را به صورت برخط در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهد (قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، ۱۳۹۸).

پس از ارسال این اطلاعات، سازمان امور مالیاتی اطلاعات کارپوشه‌های مؤدیان را ملاک محاسبه مالیات قرار می‌دهد. در این راستا مطابق با ماده (۲۲) این قانون، در صورت نبود تناظر بین اطلاعات صورت‌حساب‌های الکترونیکی و اطلاعات تراکنش‌های بانکی، معادل ۱۰ درصد مجموع مبلغ فروش انجام شده بدون صدور صورت‌حساب الکترونیکی مشمول جریمه خواهد بود. براساس سازوکار حاکم بر قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، اطلاعات صورت‌حساب‌های الکترونیکی (رویداد مالی) مطابق ماده (۵) این قانون توسط مؤدیان در سامانه مؤدیان ثبت می‌شوند و اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های مرتبط با فعالیت اقتصادی مؤدیان (نظام پرداخت) نیز مطابق با ماده (۱۱) این قانون توسط بانک مرکزی و به منظور مطابقت آنها با

اطلاعات صورت حساب‌های الکترونیکی برای سازمان امور مالیاتی ارسال می‌شوند. به این ترتیب اتصال سیستمی اطلاعات رویدادهای مالی و نظام پرداخت به عنوان هدف اصلی این قانون به منظور بهبود شفافیت و افزایش درآمدهای مالیاتی کشور محقق خواهد شد. بر این اساس می‌توان از ماده (۱۱) این قانون به عنوان یکی از کلیدی‌ترین مواد قانون نام برد که در صورت عدم اجرای دقیق آن، تحقق اهداف این قانون نیز دور از انتظار خواهد بود. مطابق ماده (۱۹) این قانون سازمان امور مالیاتی مکلف است اظهارنامه‌های مالیات بر عملکرد آن دسته از مؤدیانی را که مقررات این قانون را رعایت کرده‌اند و آن را بر مبنای اطلاعات مندرج در سامانه مؤدیان تنظیم و در مهلت مقرر ارائه کرده‌اند از طریق انطباق با اطلاعات موجود در پایگاه داده سازمان راستی‌آزمایی کرده و در صورت عدم مغایرت با اطلاعات پایگاه مذکور، اظهارنامه تسلیمی را بدون رسیدگی قبول کند (همان).

اگرچه تصویب این قانون گام بسیار بزرگی برای برقراری اتصال سیستمی اطلاعات رویداد مالی و اطلاعات نظام پرداخت و دستیابی به اهداف این قانون مثل بهبود شفافیت اقتصادی و افزایش درآمدهای مالیاتی کشور است؛ اما در این مسیر نواقصی وجود دارد که باید از طریق اصلاح و تکمیل قانون برطرف شوند. در ادامه این موارد تشریح می‌شوند.

۲-۳. ناقص بودن پوشش تعاملات اقتصادی

برای تشریح مسئله پوشش تعاملات اقتصادی در قانون پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان، لازم است انواع عوامل اقتصادی و نیز تعاملات اقتصادی میان آنها تشریح شوند. در یک تقسیم‌بندی بر اساس ادبیات حاکم بر قانون پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان، عوامل اقتصادی به دو دسته کلی زیر تقسیم می‌شوند:

دسته اول (B): اشخاص حقوقی و اشخاص حقیقی صاحب مشاغل، کسب و کار

و حرف (Business)،

دسته دوم (C): اشخاص حقیقی مصرف‌کننده نهایی^۱ (Consumer).

بر اساس این دسته‌بندی چهار حالت برای تعاملات اقتصادی قابل تصور است: در قانون دو دسته اول تعاملات اقتصادی پوشش داده شده و با توجه به اینکه اشخاص حقیقی مصرف‌کننده نهایی، مشمول این قانون نمی‌شوند، دسته سوم و چهارم یعنی تعاملات C-C و C-B در این قانون پوشش داده نشده و در نتیجه صورت حساب‌های الکترونیکی مربوط به اینها نیز صادر نمی‌شوند.

شکل ۲. تقسیم‌بندی تعاملات اقتصادی و ارائه نمونه‌ای از این تعاملات

C-C	C-B	B-C	B-B
<p>مثال:</p> <p>فروش ملک توسط یک مصرف‌کننده نهایی به مصرف‌کننده نهایی دیگر</p>	<p>مثال:</p> <p>فروش طلا یا ارز توسط مصرف‌کننده نهایی به طلافروشی یا صرافی</p>	<p>مثال:</p> <p>فروش کالا و خدمت توسط صاحبان مشاغل به مصرف‌کننده نهایی</p>	<p>مثال:</p> <p>فروش مواد اولیه میان دو شرکت</p>

با توجه به توضیحات ارائه شده در خصوص قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، تمرکز این قانون بر دو دسته اول تعاملات اقتصادی است. با توجه به اینکه اشخاص حقیقی مصرف‌کننده نهایی، مشمول این قانون نمی‌شوند این قانون دسته سوم و چهارم را نیز پوشش نمی‌دهد. در نتیجه صورت حساب‌های الکترونیکی برای تعاملات دسته سوم و چهارم هم صادر نمی‌شود و این اطلاعات اساساً به صورت ناقص پوشش داده شده و باید به منظور پوشش همه تعاملات اقتصادی برای این دو دسته اخیر نیز صورت حساب الکترونیکی صادر شود.

۱. شامل اشخاص حقیقی فاقد شغل ثبتي و بخشی از فعالیتهای خارج از حیطه فعالیت شغلی اشخاص حقیقی صاحب کسب و کار، حرف و مشاغل.

۳-۳. باز بودن راه فرار مالیاتی از طریق حساب‌های غیر تجاری

مطابق قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، اشخاص حقوقی و حقیقی صاحب مشاغل، کسب‌وکار و حرف مکلف‌اند مطابق با ماده (۱۰) این قانون، شماره حساب یا حساب‌های بانکی مورد استفاده برای فعالیت شغلی خود را به سازمان اعلام کنند. بنابراین حساب‌های بانکی مورد استفاده این اشخاص «حساب تجاری» محسوب شده و حساب‌های بانکی سایر اشخاص «حساب غیر تجاری» ثبت خواهد شد.

براساس ماده (۱۱) این قانون، بانک مرکزی موظف است تراکنش‌های حساب‌های تجاری را به صورت برخط برای سازمان امور مالیاتی ارسال کند. پس از ارسال اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های تجاری، سازمان امور مالیاتی موظف است مطابق ماده (۲۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، میان صورت‌حساب‌های الکترونیکی و تراکنش‌های حساب‌های تجاری تناظر ایجاد کرده و در صورت عدم صدور صورت‌حساب الکترونیکی برای فروش‌های انجام شده، مؤدی مشمول جریمه‌ای معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده از طریق آن حساب خواهد شد. همچنین استفاده مؤدیان از حساب‌های بانکی غیر تجاری تخلف محسوب می‌شود. براساس بند «پ» ماده (۲۲) این قانون، عدم اعلام شماره حساب یا حساب‌های بانکی واحد اقتصادی به سازمان امور مالیاتی که گردش مالی واحد از طریق آنها انجام می‌شود، مشمول جریمه‌ای معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده از طریق آن حساب‌ها و محرومیت از معافیت‌های مالیاتی، نرخ صفر و مشوق‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در همان سال مالی خواهد شد. نکته مهم این است که این قانون درباره ارسال اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های غیر تجاری و شناسایی و برخورد با اشخاصی که به منظور فرار مالیاتی و دور زدن قانون از حساب‌های غیر تجاری خود و دیگران استفاده می‌کنند، پیشنهادی ارائه

نداده است. بنابراین در نبود قواعد نظارتی بر حساب‌های بانکی غیرتجاری، امکان سوءاستفاده از این حساب‌ها به منظور کتمان درآمد با هدف فرار مالیاتی کاملاً محتمل است. بنابراین برای جلوگیری از این مسئله باید اولاً اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های غیرتجاری برای سازمان ارسال شوند و ثانیاً قواعد نظارتی سیستمی (بدون دخالت عامل انسانی) بر این اطلاعات اعمال شوند.

۴. گام‌های ارتقای شفافیت و حاکمیت داده

۴-۱. تفکیک اشخاص تجاری و غیرتجاری

همان‌طور که در بخش تقسیم‌بندی تعاملات اقتصادی توضیح داده شد، با توجه به اینکه اشخاص حقیقی مصرف‌کننده نهایی، مشمول قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان نمی‌شوند؛ بنابراین دسته سوم و چهارم تعاملات یعنی C-B و C-C در این قانون پوشش داده نشده و در نتیجه صورت حساب‌های الکترونیکی مربوط به این دسته تعاملات صادر نمی‌شوند. بر این اساس در گام اول به منظور پوشش همه تعاملات اقتصادی لازم است که کلیه اشخاص حقیقی اعم از صاحبان مشاغل و مصرف‌کننده‌های نهایی، مشمول این قانون شوند و سازمان امور مالیاتی به همه اشخاص حقیقی کارپوشه غیرتجاری تخصیص دهد.

لازم است که اشخاص غیرتجاری از اشخاص تجاری که دارای فعالیت شغلی هستند تفکیک شوند تا معاملات اقتصادی به درستی رصد شود. در این سازوکار به هر شخص ایرانی دارای کد ملی یا افراد مقیم دارای شناسه خارجی، یک کارپوشه غیرتجاری برای معاملات شخصی مثل خرید یا فروش خانه و خودرو اختصاص می‌یابد. اگر فردی دارای فعالیت شغلی اقتصادی بود (مشمولان ماده (۹۳) قانون مالیات‌های مستقیم)، علاوه بر کارپوشه غیرتجاری یک کارپوشه تجاری طبق قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه

مؤدیان اختصاص پیدا می‌کند. بنابراین یک فرد در آن واحد می‌تواند دارای دو شخصیت تجاری و غیرتجاری با دو کارپوشه مختلف تجاری و غیرتجاری باشد تا معاملات شخصی (یا خانوار وی) با معاملات شغلی وی اشتباه نشود.

۴-۲. صدور صورت حساب الکترونیکی در مبادلات اشخاص غیرتجاری و نقش

اشخاص ثالث

گام دوم ارتقای حکمرانی شفافیت، طراحی فرایند ثبت معاملات دسته سوم و چهارم یعنی معاملات C-C و C-B در سامانه مؤدیان است. همچنین جهت تکمیل قانون لازم است برخی دیگر از معاملات B-B مثل فروش خودرو یا ملک متعلق به مؤدیان دسته اول نیز که در قانون تصریح نشده، به قانون اضافه شوند شامل یکی از دو دسته تعاملات زیر می‌شوند:

الف) تعاملات اقتصادی که به صورت رسمی انجام می‌شوند؛ مثل فروش خودرو و ملک که توسط سازمان ثبت املاک کشور از طریق دفاتر ثبت اسناد رسمی تأیید می‌شوند.

ب) تعاملات اقتصادی که به صورت غیررسمی انجام می‌شوند؛ مثل هدیه، قرض، فروش زمین و مسکن از طریق اسناد عادی.

در جدول زیر تعاملاتی که باید در تکمیل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان طی سال‌های اجرای برنامه توسعه هفتم به این قانون اضافه شوند، به صورت خلاصه آمده است.

جدول ۲. دسته‌بندی تعاملات رسمی و غیررسمی اشخاص غیر تجاری

تعاملات	توضیح	شخص ثالث / نحوه اظهار
تعاملات رسمی (با تأیید شخص ثالث)	پرداخت قرض یا تأدیه دین، هرگونه نقل و انتقال املاک، حق واگذاری محل، واگذاری منافع از قبیل اجاره و سایر حقوق مربوط به املاک	دفاتر ثبت اسناد رسمی
	سود سپرده و تسهیلات پرداختی شبکه بانکی کشور	بانک مرکزی ج.ا.ا
	فروش وسایل نقلیه مشمول شماره‌گذاری	نیروی انتظامی ج.ا.ا
	خرید و تبدیل هرگونه ارز و مسکوک طلا	بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صرافی‌ها
	سود توزیعی سهام و فروش سهام	سازمان بورس و اوراق بهادار
	پرداخت حقوق، یارانه، جبران خسارت، کارانه و مزایا	کلیه اشخاص حقوقی یا اشخاص حقیقی صاحبان کسب‌وکار، مشاغل و حرف
	خرید هرگونه طلا، نقره و جواهرآلات از مصرف‌کننده نهایی (شخص حقیقی)	سازندگان و فروشندگان صنوف طلا، نقره و جواهرآلات اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی
تعاملات غیررسمی	هرگونه واگذاری منافع از قبیل رهن و اجاره	مشاورین املاک
	فروش عین و انتقال حق واگذاری محل مربوط به اموال غیرمنقول از طریق اسناد عادی	شرکت‌های معتمد مالیاتی
	قرض	از طریق کارپوشه
	هدیه (درآمد اتفاقی)	به صورت پیش‌فرض

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

این نکات درباره جدول فوق قابل توجه هستند:

استفاده از خدمات اشخاص ثالث: یکی از موارد اصلی در ارتقای شفافیت اقتصادی، استفاده از اظهارات مؤدیان مالیاتی است؛ البته در چند دهه اخیر نوعی تغییر رویکرد در نحوه پیاده‌سازی اظهارنامه‌های مالیاتی در برخی کشورها انجام شده است. در رویکرد جدید، حاکمیت مبتنی بر اطلاعات دریافتی از اشخاص ثالث نسبت به تهیه اظهارنامه اشخاص اقدام می‌کند. تهیه اظهارنامه مؤدیان با دو رویکرد اجرایی زیر پیاده‌سازی می‌شود:

الف) رویکرد سنتی یا رویکرد الزام مؤدیان به تسلیم اظهارنامه: در این رویکرد مؤدیان در هر سال مالیاتی ملزم به تسلیم اظهارنامه به سازمان امور مالیاتی هستند و در صورتی که نسبت به ارائه اظهارنامه اقدام نکنند مشمول جرائم سنگینی می‌شوند.

ب) رویکرد نوین یا رویکرد ارائه خدمت توسط اشخاص ثالث به مؤدیان برای گزارش اطلاعات مؤدیان: در این رویکرد اشخاص ثالث وظیفه گزارش اطلاعات مؤدیان به سازمان امور مالیاتی را برعهده دارند و سازمان امور مالیاتی براساس اطلاعات گزارش شده توسط اشخاص ثالث، اظهارنامه را تهیه و برای تأیید، اصلاح یا تکمیل برای آنها ارسال می‌کند.

این تغییر رویکرد که به «ارائه خدمات»^۱ معروف است؛ براساس اطلاعات گزارش شده توسط اشخاص ثالث تهیه می‌شود و به اظهارنامه پیش‌فرض^۲ معروف است. یکی از کارکردهای اصلی اظهارنامه‌های پیش‌فرض استفاده از آن جهت اجرای الگوی مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی^۳ است.

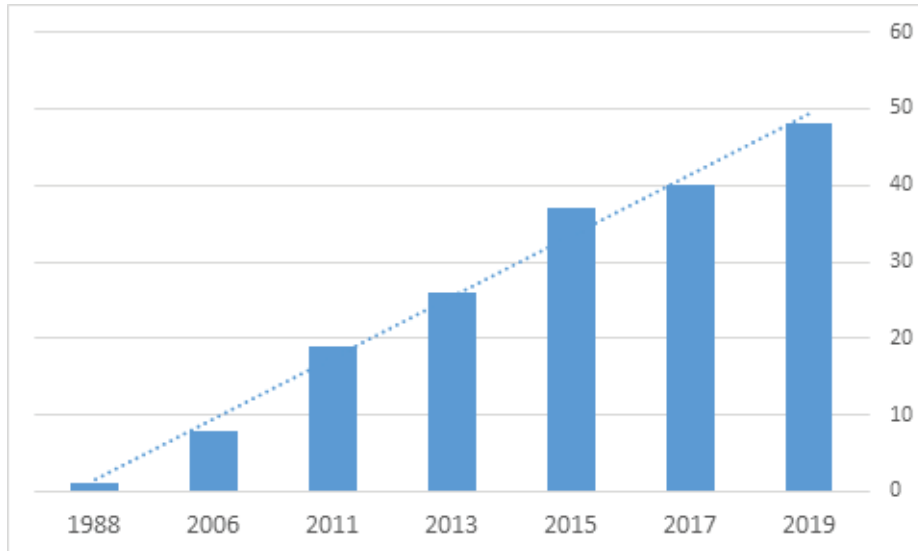
براساس بررسی‌های انجام شده از سال ۱۹۸۸ که دانمارک استفاده از این رویکرد را آغاز کرد، به تدریج تعداد کشورهایی که این رویکرد را در نظام مالیاتی خود پیاده‌سازی کرده‌اند، روندی صعودی داشته و تا سال ۲۰۱۹ به ۴۸ کشور رسیده است (نمودار ۱).

1. Service

2. Pre-Populated Return or Pre-Filled Return or Tax Proposal

3. Personal Income Tax (PIT)

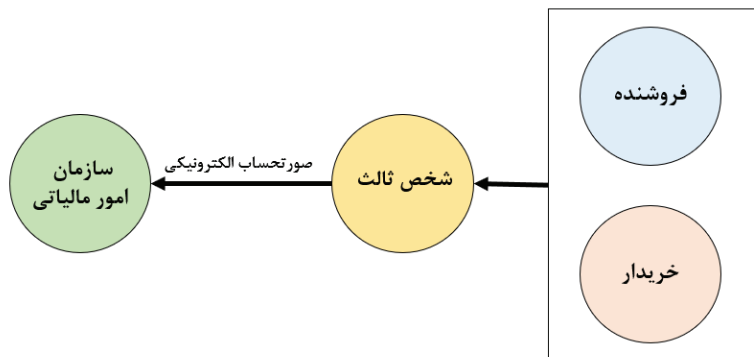
نمودار ۱. تعداد کشورهای استفاده‌کننده از اظهارنامه پیش‌فرض



Source: OECD.

تعاملات رسمی: ویژگی اصلی این تعاملات این است که اشخاص طرفین معامله در ثبت اطلاعات آنها نقشی ندارند و بنابراین از نظر مالیاتی تکالیف جدیدی نخواهند داشت؛ بلکه نقش اشخاص ثالث در صدور صورت‌حساب و گزارش‌دهی به سازمان امور مالیاتی پررنگ است. به‌عنوان مثال وقتی شخصی خودرو خود را به شخص دیگری می‌فروشد، اطلاعات معامله از قبیل مشخصات خودرو و مبلغ معامله از طریق مراکز تعویض پلاک در قالب یک صورت‌حساب الکترونیکی برای سازمان امور مالیاتی ارسال می‌شوند. همچنین در مورد انتقال مالکیت اموال غیرمنقول از طریق دفاتر ثبت اسناد رسمی، این دفاتر اطلاعات کامل معاملات و مبلغ معامله اظهار شده توسط طرفین معامله را در قالب صورت‌حساب الکترونیکی برای سازمان امور مالیاتی ارسال می‌کنند.

شکل ۳. سازوکار صدور صورت حساب الکترونیک توسط اشخاص ثالث



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

معاملات با اسناد عادی: منظور از معاملات با اسناد عادی، معاملاتی است که اصطلاحاً اشخاص به صورت قول‌نامه‌ای انجام می‌دهند و احتمال فروش مال غیر و سایر کلاهبرداری‌ها مثل معاملات معارض در این معاملات بالاست. درباره لزوم ثبت این معاملات، در حال حاضر قانون تکلیفی برای طرفین معامله در نظر نگرفته است. برای این نوع معاملات تکالیف قانونی باید به گونه‌ای باشد که در مواردی مثل فروش زمین یا منزل مسکونی با اسناد عادی، اطلاعات جغرافیایی موضوع معامله توسط شرکت‌های معتمد در قالب صورت حساب الکترونیکی برای سازمان امور مالیاتی ارسال شوند.

قرض: منظور از قرض، معمولاً وجوهی است که اشخاص به صورت کوتاه‌مدت در اختیار هم قرار می‌دهند و پس از مدتی این وجوه به شخص قرض‌گیرنده برگردانده می‌شود. در خصوص لزوم ثبت این معاملات، قانون تکلیفی برای قرض‌گیرنده و قرض‌دهنده در نظر نگرفته است. ثبت معاملات قرض از دو جهت مهم است؛ اولاً موجب جلوگیری از ضایع شدن حق قرض‌دهنده در صورت نکول قرض توسط قرض‌گیرنده می‌شود و ثانیاً میان وجوه منتقل شده بابت قرض با سایر وجوه منتقل شده مثل

دریافت هدیه که از نظر قانونی مشمول مالیات می‌شوند، تمایز ایجاد خواهد کرد. بنابراین لازم است از نظر قانونی اشخاص موظف به ثبت تعاملات قرض خود شوند، برای این منظور تکالیف قانونی باید به گونه‌ای باشند که تعاملات قرض هم از طریق دفاتر ثبت اسناد رسمی و هم از طریق کارپوشه اشخاص در سامانه مؤدیان در قالب یک صورت حساب الکترونیکی امکان‌پذیر باشد. همچنین در صورت عدم بازپرداخت قرض پس از تاریخ سررسید توسط قرض‌گیرنده، سازمان امور مالیاتی وجوه دریافتی بابت قرض را به عنوان هدیه برای قرض‌گیرنده ثبت کند. در رابطه با قرض‌های فاقد تاریخ سررسید نیز پس از گذشت یک دوره زمانی پنج‌ساله و عدم بازپرداخت مبلغ قرض، از نظر سازمان امور مالیاتی قرض دریافتی، هدیه تلقی خواهد شد.

تجربه سایر کشورها نیز نشان می‌دهد، مسئله قرض به‌طور جدی مدنظر سیاستگذاران بوده است. به عنوان نمونه در آمریکا پرداخت‌های انجام شده با عنوان قرض، باید دارای قرارداد ثبت شده باشند، در غیر این صورت سازمان امور مالیاتی آن را هدیه تلقی خواهد کرد. همچنین علاوه بر قرارداد قرض لازم است فرم‌های شماره ۱۰۹۸ و ۱۰۹۹ سازمان امور مالیاتی توسط طرفین قرارداد قرض تکمیل، امضا و برای سازمان امور مالیاتی ارسال شوند (IRS, 2023). در استرالیا نیز مشابه آمریکا در صورتی که قرارداد میان قرض‌گیرنده و قرض‌دهنده منعقد نشود، آن مبلغ به‌طور پیش‌فرض به عنوان هدیه در نظر گرفته می‌شود و در صورتی که بیش از ۶ سال از تاریخ تنظیم قرارداد قرض بگذرد و هیچ‌گونه بازپرداختی از سوی قرض‌گیرنده انجام نشود، در صورت عدم مطالبه قانونی آن توسط قرض‌دهنده، مبلغ قرض به عنوان هدیه ثبت خواهد شد. در آلمان نیز قرض‌دهی باید تحت یک توافق‌نامه مکتوب به همراه اطلاعات تفصیلی که سازمان امور مالیاتی مطالبه می‌کند، ثبت شده باشد. اداره امور مالیاتی وام‌های شخصی بدون بهره یا نرخ بهره بسیار پایین را به عنوان هدیه در نظر می‌گیرد (Schmeitzl, 2016).

درآمد اتفاقی (هدیه): درآمد اتفاقی یا هدیه ۱ نوعی از درآمد است که مطابق ماده (۱۱۹) قانون مالیات‌های مستقیم شامل مواردی مثل تحصیل درآمد نقدی و غیرنقدی که شخص حقیقی یا حقوقی به صورت بلاعوض یا از طریق معاملات محاباتی ۲ یا به عنوان جایزه خواهد بود. مالیات بر درآمد اتفاقی مطابق فصل ششم از باب سوم قانون مالیات‌های مستقیم، به نرخ‌های ذکر شده در ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم، مشمول مالیات خواهد بود (قانون مالیات‌های مستقیم، ۱۳۹۴)؛ اما مواد قانونی این فصل با توجه به نبود زیرساخت‌های اجرایی لازم در کشور اولاً تا حدود زیادی اجرا نمی‌شود و ثانیاً در مواردی این مواد نیازمند اصلاح و تکمیل هستند و باید به نحوی انجام شود که سازمان امور مالیاتی در صورت عدم برقراری تناظر میان اطلاعات صورت حساب الکترونیکی با اطلاعات تراکنش بانکی به صورت سامانه‌ای این نوع مالیات را محاسبه و مطالبه کند. برای این منظور باید از نظر سازمان امور مالیاتی به صورت پیش فرض تراکنش‌های فاقد صورت حساب الکترونیکی و نیز دریافت مالکیت بدون تهاتر (معاوضه) و بدون انجام تراکنش، درآمد اتفاقی تلقی شوند، مگر آنکه قبل از پایان مهلت قانونی مثل پایان سال مالیاتی این تناظر ایجاد شود. همچنین لازم است به منظور تکمیل فصل مالیات بر درآمد اتفاقی و برای ایجاد سهولت در تعاملات اقتصادی اشخاص حقیقی، دو نوع معافیت مالیاتی برای درآمد اتفاقی با عنوان «معافیت سالیانه دریافت درآمد اتفاقی» و «معافیت طول عمر دریافت درآمد اتفاقی» در نظر گرفته شود.

براساس تجربه سایر کشورها، سه روش عمده اعمال معافیت سالیانه وجود دارد:

۱. براساس ادبیات اقتصادی این نوع درآمد به عنوان هدیه شناخته شده و مشمول مالیات بر هدیه یا Gift Tax می‌شوند؛ این نوع مالیات بیشتر جنبه جریمه‌ای دارند و بالاترین نرخ مالیاتی مربوط به این نوع درآمد است.
۲. عدم تعادل ارزش عوضین معامله یا به عبارتی عدم تعادل ارزش مبیع و ثمن از روی علم و آگاهی، براساس عرف اقتصاد را اصطلاحاً «محاباتی» و آن معامله را ببع محاباتی می‌نامند و در آن خیار غبن وجود ندارد.

آمریکا: در این کشور اولاً شخص هدیه‌دهنده مسئول پرداخت مالیات بر هدیه است و ثانیاً قاعده معافیت هدیه سالیانه به صورت یکجا بر مجموع کل هدایای پرداختی شخص اعمال نمی‌شود، بلکه شخص هدیه‌دهنده در پرداخت هدیه به هر شخص دیگر، فارغ از اینکه تا الان چه میزان هدیه پرداخته است، از معافیت سالیانه پانزده هزار دلاری برخوردار است. بنابراین یک شخص می‌تواند در یک سال به چندین نفر هدایای پانزده هزار دلاری دهد و در همه این پرداخت‌ها معاف از مالیات باشد (IRS, 2023).

آلمان: آلمان نیز همانند قوانین آمریکا شخص هدیه‌دهنده مسئول پرداخت مالیات بر هدیه است اما برای اعطای معافیت مالیاتی، مجموع هدایای دریافتی در یک دوره ۱۰ ساله مورد بررسی قرار می‌گیرد. به‌طور کلی منظور از معافیت دوره‌ای درآمد اتفاقی، این است که هر شخص حقیقی می‌تواند در طول یک دوره چندساله در مجموع تا حد آستانه مشخصی معافیت درآمد اتفاقی داشته باشد. دوره‌های محاسبه مالیات بر درآمد اتفاقی در کشورهای مختلف متفاوت است، به عنوان مثال در فنلاند ۳ سال، فرانسه ۱۵ سال، کره جنوبی ۱۰ سال، لهستان ۵ سال و اسپانیا ۳ سال است (OECD, 2021; Ernest and Yong, 2022).

استرالیا: در استرالیا برخلاف آمریکا و آلمان مجموع هدایای پرداختی هر شخص در طول هر سال به صورت یکجا جمع می‌شوند. در این روش اشخاص نمی‌توانند برای دریافت هدیه از افراد مختلف یا پرداخت هدیه به افراد مختلف چندین بار از معافیت سالیانه هدیه استفاده کنند. در این کشور به جای دریافت مستقیم مالیات بر هدیه، مالیات به صورت غیرمستقیم و از طریق کاهش کمک‌های حمایتی و مزایای بازنشستگی دولت اعمال می‌شود. به عنوان نمونه اگر شخصی در مجموع سالیانه بیش از ۱۰ هزار یورو و یا در طول پنج ۵ سال بیش از سی هزار یورو

هدیه پرداخت کند، بسته به میزان مابه‌التفاوت هدیه پرداختی از مقادیر آستانه‌های مذکور، حقوق بازنشستگی و سایر مزایای دریافتی از دولت کاهش خواهد یافت (Australian Taxation Office, 2017).

تجربه استرالیا از جهت سادگی (هم در اجرا و هم فهم عمومی) نسبت به تجربه آلمان و آمریکا بهتر است، ضمن اینکه اهداف قانونگذار برای افزایش شفافیت اقتصادی را نیز به خوبی محقق می‌کند. با توجه با این توضیحات اعطای معافیت سالیانه برای مجموع درآمد اتفاقی (هدیه) دریافتی هر شخص در طول یک سال برای ایران، پیشنهاد مناسبی است؛ البته به دلیل نبود یک نظام حمایتی متمرکز در ایران، شیوه محاسبه مالیات بر درآمد اتفاقی (هدیه) به شکل غیرمستقیم و مبتنی بر کاهش حمایت‌های دولت در ایران در حال حاضر امکان‌پذیر نیست.

۳-۴. برقراری تناظر میان صورت حساب الکترونیکی و تراکنش‌های بانکی

همان‌طور که تشریح شد، سامانه مؤدیان مبتنی بر دو دسته اطلاعات یعنی اطلاعات صورت حساب‌های الکترونیکی که حاوی اطلاعات معاملات است و اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های بانکی مربوط به فعال اقتصادی است. در راهکار پیشنهادی در این مقاله به منظور پوشش همه معاملات اقتصادی نیز از همین دو دسته اطلاعات استفاده می‌شود. فرایند صدور صورت حساب الکترونیکی (دسته اول اطلاعات) به شرح زیر است:

- در مواردی مثل خرید و فروش خودرو، ملک و ... که به صورت رسمی انجام می‌شود، توسط اشخاص ثالث مثل مراکز تعویض پلاک و دفتر ثبت اسناد رسمی با تأیید فروشنده و خریدار از طریق سامانه مؤدیان صادر شود.
- در مواردی مثل هدیه، قرض، خرید و فروش ملک از طریق اسناد عادی و ... که به صورت غیررسمی هم قابلیت انجام دارند، توسط خود متعاملین از

طریق سامانه مؤدیان صادر شود. البته در این موارد در صورت لزوم استفاده از خدمات اشخاص ثالث مثل مشاوران املاک و شرکت‌های معتمد مالیاتی نیز امکان‌پذیر است.

اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی مصرف‌کننده نهایی یعنی حساب‌های بانکی غیرتجاری نیز مشابه اطلاعات تراکنش‌های حساب‌های تجاری فعالین اقتصادی باید برای سازمان امور مالیاتی ارسال شوند. پس از ارسال این اطلاعات، سازمان امور مالیاتی آنها را با اطلاعات مندرج در صورت‌حساب‌های الکترونیکی مطابقت داده و ملاک محاسبه مالیات این اشخاص قرار دهد.

در خصوص اشخاص غیرتجاری در صورت عدم تناظر بین اطلاعات صورت‌حساب‌های الکترونیکی و اطلاعات تراکنش‌های بانکی این اشخاص، با لحاظ معافیت سالیانه دریافت درآمد اتفاقی تا سقف ۵۰۰۰ میلیون ریال در سال، مجموع وجوه دریافت شده بدون صدور صورت‌حساب الکترونیکی و مجموع ارزش مالکیت‌های دریافت شده بدون پرداخت وجه یا معاوضه با بالاترین نرخ مالیاتی موجود در نظام مالیاتی مشمول مالیات شوند. همچنین سازمان امور مالیاتی در خصوص اشخاص غیرتجاری براساس اطلاعات صورت‌حساب‌های الکترونیکی موجود در کارپوشه آنها اظهارنامه‌های مالیاتی را تنظیم و آن را مبنای محاسبه پایه‌های مالیاتی موجود یا پایه‌های مالیاتی جدیدی مثل مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر عایدی سرمایه قرار دهد.

دسترسی سازمان امور مالیاتی به اطلاعات تراکنش‌های بانکی به منظور مطابقت معاملات اظهار شده مؤدیان جهت محاسبه دقیق میزان مالیات قابل پرداخت آنها سابقه بسیار طولانی در ادبیات قوانین مالیاتی دنیا دارد. اگرچه ایران سال‌ها از این ظرفیت اطلاعاتی بزرگ استفاده لازم را نکرده؛ اما قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان این امکان را تا حدودی برای سازمان امور مالیاتی فراهم کرده است.

در ادامه تجربه برخی از کشورها در ارتباط با بهره‌گیری از اطلاعات تراکنش‌های بانکی در نظام مالیاتی به اختصار شرح داده خواهد شد.

به عنوان نمونه آمریکا بسترهای قانونی لازم برای دسترسی و استفاده سازمان امور مالیاتی^۱ از اطلاعات تراکنش‌های بانکی را فراهم کرده است. یکی از این قوانین، قانون حق حفظ حریم خصوصی مالی^۲ مصوب ۱۹۷۸ است. این قانون از محرمانه ماندن سوابق مالی اشخاص حمایت می‌کند و به جز موارد محدودی مثل استفاده سازمان امور مالیاتی، موارد مربوط به مسائل امنیتی، افشای اضطراری در موارد مشکوک به اقدامات تروریستی و موارد مرتبط با تحقیقات نظارتی و دادرسی، در سایر موارد افشای این اطلاعات را مجاز نمی‌داند (IRS, 2023).

در استرالیا نیز قانونی با عنوان حفظ حریم خصوصی^۳ وجود دارد که براساس آن اطلاعات شخصی افراد به خصوص اطلاعاتی که برای رسیدگی به امور مالیاتی مطابق با قوانین مالیاتی این کشور ضروری است؛ باید در اختیار سازمان امور مالیاتی استرالیا قرار گیرند (Australian Taxation Office, 2017).

۵. دستاوردهای استقرار بستر اجرایی نظام مالیاتی در کشور

بستر اجرایی نظام مالیاتی کشور پیشنهاد شده در این مقاله علاوه بر افزایش شفافیت اقتصادی و کاهش فرار مالیاتی و کارکردهای مهمی در ایجاد زیرساخت لازم برای ایجاد اظهارنامه مالیاتی پیش فرض و اجرای مالیات بر مجموع درآمد اشخاص و مالیات بر عایدی سرمایه خواهد داشت. مهمترین این دستاوردها فراهم کردن بستر اجرایی نظام مالیاتی کشور هستند که در ادامه تشریح می‌شوند:

-
1. Internal Revenue Service (IRS)
 2. Right to Financial Privacy Act (RFPA)
 3. The Privacy Act, 1998

۵-۱. فراهم کردن امکان تهیه اظهارنامه پیش فرض

در این روش سازمان مالیاتی مبتنی بر اطلاعات دریافتی از اشخاص ثالث، نسبت به تهیه اظهارنامه اقدام و در پایان دوره آن را برای مؤدیان ارسال می‌کند. از مهمترین مزایای این روش می‌توان به کاهش قابل توجه هزینه‌های مدیریت نظام مالیاتی، رصد بخش قابل توجهی از درآمدهای اصلی مؤدیان شامل حقوق، بازنشستگی، سود سپرده، سود تقسیمی، یارانه و ... جهت محاسبه مجموع درآمد اشخاص، رصد هزینه‌های مؤدی مثل هزینه اجاره، هزینه‌های نگهداری فرزند، هزینه پرداختی برای بازنشستگی و ... جهت محاسبه هزینه‌های قابل قبول مالیاتی، پوشش اطلاعات خرید و فروش دارایی جهت محاسبه مالیات بر عایدی سرمایه، سطح بالای اتوماسیون و کاهش تعامل میان سازمان امور مالیاتی و مؤدیان و دقت و سرعت بالا در پردازش داده‌های مالیاتی و گزارش نتایج به مؤدیان اشاره کرد.

یکی از مهمترین دستاوردهای این مقاله استفاده از نهادهای موجود با عنوان اشخاص ثالث است که می‌توان به مراکز تعویض پلاک، دفاتر اسناد رسمی، بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی و مشاورین املاک اشاره کرد.

۵-۲. فراهم کردن امکان اجرای مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی

مالیات بر مجموع درآمد یکی از مهمترین الگوهای مالیات‌ستانی است که موجب کاهش بی‌عدالتی در فرایند مالیات‌ستانی و نیز کاهش میزان اختلاف طبقاتی می‌شود، از سال‌ها پیش مورد توجه کارشناسان اقتصادی قرار گرفته و به عنوان یک نسخه مؤثر تجویز شده است. فقدان بستر اجرایی در کشور یکی از مهمترین چالش‌هایی است که مانع اجرای این نظام مالیاتی شده است. بستر اجرایی نظام مالیاتی کشور که در این گزارش طراحی و پیشنهاد شده است، زیرساخت لازم برای ایجاد اظهارنامه مالیاتی پیش فرض را فراهم کرده و از طریق شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های قابل

قبول مالیاتی زمینه اجرای مالیات بر مجموع درآمد اشخاص را فراهم خواهد کرد. اظهارنامه پیش فرض بخش قابل توجهی از درآمدهای اصلی مؤدیان و نیز هزینه‌های قابل قبول مالیاتی مؤدی جهت محاسبه درآمد مشمول مالیات را پوشش می‌دهد.

۳-۵. فراهم کردن امکان اجرای مالیات بر عایدی سرمایه^۱

مالیات بر عایدی سرمایه یکی از پایه‌های مالیاتی است که به منظور جلوگیری از سوداگری در بازار دارایی‌های اصلی مثل املاک، خودرو، طلا و ارز اخذ می‌شود و در بسیاری از کشورها در حال اجراست. این پایه مالیاتی نیز از سال‌ها پیش مورد توجه کارشناسان اقتصادی قرار گرفته اما به دلیل فقدان بستر اجرایی آن در کشور اجرای این نظام مالیاتی در کشور به تعویق افتاده است. بستر اجرایی نظام مالیاتی کشور که در این گزارش طراحی و پیشنهاد شده است، زیرساخت لازم برای ایجاد اظهارنامه مالیاتی پیش فرض را فراهم کرده و از طریق شفاف‌سازی خرید و فروش دارایی‌های اصلی زمینه اجرای مالیات بر عایدی سرمایه را فراهم خواهد کرد. اظهارنامه پیش فرض خرید و فروش دارایی‌های اصلی مؤدیان شامل املاک، خودرو، طلا و ارز جهت محاسبه مالیات بر عایدی سرمایه پوشش می‌دهد.

۶. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و دلالت‌های سیاستی

شفافیت اقتصادی یکی از مهمترین عرصه‌های حکمرانی است که پیشرفت و توسعه هر کشوری وابسته به پیشرفت در این حوزه است. راهبرد کلی شفافیت اقتصادی در سال‌های گذشته همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده، اما تاکنون اقدامات عملیاتی منسجمی در این باره انجام نشده است. «شفافیت اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا به خصوص

1. Capital Gain Tax (CGT)

در حوزه پولی و ارزی» براساس محور نوزدهم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی از مهمترین موارد سیاست‌گذاری کشور است. با توجه به عدم پیشبرد کامل این سیاست، به منظور ارتقای حکمرانی در حوزه شفافیت اقتصادی لازم است در برنامه هفتم توسعه، راهبرد جدیدی طراحی شود.

مسئله اصلی پژوهش حاضر شناسایی عوامل تقویت‌کننده شفافیت اقتصادی و گام‌های عملی مؤثر در این حوزه است. این مقاله حاصل یک پژوهش اسنادی - عملیاتی و راهبردی در زمینه شفافیت اقتصادی با توجه به اقتضات کشور و استفاده از تجارب جهانی است.

اصلی‌ترین نوآوری و رهیافت این پژوهش طراحی یک سیستم قابل اجرا به منظور ارتقای سطح اشراف حاکمیت بر رویدادهای مالی و تراکنش‌های بانکی است. این پژوهش برخلاف سایر مطالعات صرفاً به توصیف کلیات اکتفا نکرده و ایده‌های ایجابی با جزئیات و ربط و نسبت اجزای مختلف سیستم ارائه داده است. نوآوری‌های این پژوهش علمی - کاربردی می‌تواند تحولی شگرف در حاکمیت داده و رصد اطلاعات مالی که از اصلی‌ترین چالش‌های کشور است ایجاد کند. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که ارتقای حکمرانی در حوزه شفافیت اقتصادی و مدیریت دیتا (اطلاعات مالی) می‌تواند موجبات کوچک شدن اقتصاد زیرزمینی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش کسری بودجه، فراهم کردن امکان اخذ پایه‌های مالیاتی جدید مثل مالیات‌های تنظیمی و مالیات بر مجموع درآمد، کاهش فساد اقتصادی، اصلاح نظام حمایتی کشور به منظور کاهش اختلاف طبقاتی، مبارزه با قاچاق، حمایت از تولید داخل و ایجاد ثبات اقتصادی را فراهم کند.

دستیابی به این اهداف مستلزم اصلاح قوانین و قواعد حاکم بر تعاملات اقتصادی اعم از تعاملات اشخاص تجاری و غیرتجاری در حوزه نظام مالیاتی و نظام بانکی کشور

است؛ برای این منظور ایجاد بانک اطلاعاتی معاملات کشور مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی و تراکنش‌های مالی متناظر با آنها ضروری است. در این راستا باید قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان تکمیل شود و معاملات اشخاص غیرتجاری اعم از C-C و C-B را پوشش دهد. در این سازوکار برای هر کد ملی یا شناسه خارجی (برای اتباع غیرایرانی) کارپوشه غیرتجاری تشکیل و معاملات آنها در کارپوشه غیرتجاری نمایش داده می‌شود. برای اکثر معاملات اشخاص ثالث همچون دفتر اسناد رسمی، مشاور املاک، مرکز تعویض پلاک و امثال آن، صورت حساب الکترونیکی صادر و به سازمان امور مالیاتی گزارش می‌شود. سایر تعاملات اقتصادی همچون قرض یا هدیه نیز توسط طرفین تعامل در کارپوشه غیرتجاری ثبت می‌شود. سازمان امور مالیاتی موظف است مشابه سازوکار قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، میان رویدادهای مالی (صورت حساب الکترونیک) و تراکنش‌های بانکی تناظر برقرار کند. تراکنش‌های فاقد صورت حساب با لحاظ معافیت سالیانه و معافیت طول عمر، مشمول مالیات بر درآمد اتفاقی (هدیه) با بالاترین نرخ مالیاتی می‌شود. تجارب جهانی متعددی در راستای این سازوکار وجود دارد. این مکانیزم خودتنظیمی موجب می‌شود خود شهروندان در جهت شفافیت گام بردارند و رویدادهای مالی خود را گزارش کنند.

پیشنهاد می‌شود سازوکار طراحی شده در این مقاله با جدیت در سال‌های برنامه توسعه هفتم دنبال شود و چنانچه قوانین مورد نیاز آن تصویب نشده است، سریعاً تصویب شود. دستگاه‌های مجری نیز همچون سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی، دفاتر اسناد رسمی و نیروی انتظامی به دقت این سازوکار را اجرا کنند؛ تا شفافیت اقتصادی به وجود بیاید و بستر اطلاعاتی و اجرایی جهت اجرای سیاست‌های پیشرفت اقتصادی و اهداف برنامه توسعه به ویژه در حوزه بخش عمومی فراهم شود.

منابع و مأخذ

۱. بهامین، ماجد، غلامرضا جندقی، اعظم میرزمانی، عادل آذر و محمد خوش‌چهره (۱۳۹۹). «طراحی الگوی ارتقای شفافیت اقتصادی در ایران»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش ۴.
۲. ثمری، عیسی و علی محمد احمدوند (۱۳۸۹). «تحلیلی بر جایگاه سیستم‌های اطلاعاتی (IS) ها در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه دانشگاهی با تأکید بر پایگاه داده‌ها»، نشریه نامه آموزش عالی، ش ۱۲.
۳. رولاند، جرارد (۱۳۹۶). اقتصاد توسعه، ترجمه محمد سلیمانی، ویراستار علمی: محمد مخبر، نشر چالش، تهران.
۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲). ابلاغی مقام معظم رهبری.
۵. شریف‌زاده، محمدجواد و مهدی سرمست شوشتری (۱۴۰۱). «تحلیل نهادی استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی در ایران (با استفاده از چارچوب توسعه و تحلیل نهادی)»، مجلس و راهبرد، ش ۱۱۰.
۶. طالب‌نیا، قدرت‌اله، حمیدرضا وکیلی‌فرد، علی‌اکبر عرب‌مازار و محمود صمدی لرگانی (۱۳۹۰). «بررسی تأثیر گزارشگری مالیاتی بر شفافیت گزارشگری مالی»، فصلنامه حسابداری مالی، ش ۹.
۷. قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان (۱۳۹۸).
۸. قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۹۴).
۹. کمالی، یحیی (۱۳۹۵). «بررسی نقش شفافیت اقتصادی در تقویت فرهنگ مالیاتی»، نشریه راهبرد توسعه، سال دوازدهم، ش ۲.
10. Alfredo Del Monte, L. P. (2020). Corruption, Government Expenditure and Public Debt in OECD Countries, *Association for Comparative Economic Studies*.
11. Hakimi, A. and H. Hamdi (2015). Ow Corruption Affect Growth in MENA Region? Fresh Evidence from a Panel Cointegration Analysis, *Faculty of Law, Economics and Management of Jendouba, Tunisia, Aix- Marseille University CERGAM*.
12. Hekmaty F., A. Shourgoli, R. Ezzati and A. Dehghani (2014). "Impact of Globalization and Corruption Control on Economic Growth of Low Percentage Countries, Average Per capita Income and High Per Capita Income", *Uarterly Journal of Research on Economic Growth and Development*.
13. Hossein Amiri, Mohammad Hossein Karim, Ali Toussi, Reza Javanmard (2017).

- Impact of Economic Transparency on Economic Growth in the Middle East Countries, *International Journal of Business and Development Studies*.
14. Kaufmann, Daniel. and Ana Bellver (2005). Transpiercing Transparency: Initial Empirics and Policy Applications, *Munich Personal RePEc Archive*.
 15. Lanser, Michael A. (1998). "Design of a Strategic Information System to Assist executive and Management Staff at Universities", Dissertation of Doctor of Education Nova Southeastern University.
 16. Lindstedt, Catharina and Daniel. Naurin (2007). *Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis*, Manuscript Goteborg University.
 17. P. Imam, Davina F. Jacobs (2007). Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East. *Review of Middle East Economics and Finance*.
 18. Van Diep Nguyen and Tien Ha My Duong (2022). Corruption, Shadow Economy, FDI, and Tax Revenue in BRICS: A Bayesian Approach, *Montenegrin Journal of Economics*.

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم

مسعود رضائی،* فخرالدین نادری** و مجید حسین زاده***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۲۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۳۳۵-۳۷۴
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

بررسی سیر تطور محیط زیست در اسناد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بیانگر توجه به این مقوله به‌ویژه در برنامه ششم توسعه بوده است؛ به‌صورتی که طبق ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه، محیط زیست به عنوان موضوع خاص و راهبردی برنامه تعیین شده است. همچنین در بخش نهم قانون برنامه ششم توسعه کشور، ذیل ماده (۳۸) اقدام‌هایی برای دولت جهت بهبود وضعیت محیط زیست ارائه شده است. مقاله حاضر ضمن تحلیل مسائل محیط زیست با استفاده از مطالعات پیشین و دریافت نظرات خبرگان، ۳۱ مسئله را در هفت محور کلان مدیریت یکپارچه سرزمین، سازوکارهای مالی و اقتصادی، سازوکارهای اجتماعی و فرهنگی، سازوکارهای حقوقی و قانونی، سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت زیست‌محیطی، ساختار سازمانی و تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی شناسایی کرده است. در این راستا براساس تحلیل عملکرد - اهمیت و با استفاده از نظرات خبرگان حوزه محیط زیست چهارده مسئله راهبردی اولویت‌دار برای برنامه هفتم مشخص شده‌اند. ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی، حفاظت از منابع محیط‌زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و ...)، میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران و ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی از جمله مسائل اولویت‌دار برنامه هفتم در حوزه محیط زیست تشخیص داده شده‌اند. ضمن اینکه راهبردهای مختلفی نظیر تقویت ظرفیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، استقرار نظام جامع ارزیابی زیست‌محیطی، ارتقای سامانه جامع دیدبان محیط زیستی، متناسب کردن جرایم زیست‌محیطی متناسب با ارزش اقتصادی تخریب شده و تقویت دیپلماسی محیط زیست جهت تدوین برنامه هفتم پیشنهاد شده است.

کلیدواژه‌ها: برنامه هفتم توسعه؛ راهبرد؛ محیط زیست

* دانش‌آموخته دکتری مهندسی محیط زیست، دانشکده محیط زیست، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: masrezaee@ut.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری آینده‌پژوهی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس؛

Email: naderif@ut.ac.ir

*** استادیار دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه علم و صنعت؛

Email: hosseinzadeh_m@iust.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2110-5366

مقدمه

امروزه مقوله توسعه در جهان بدون توجه به الزامات، محدودیت‌ها و اهداف محیط زیستی امری بی‌معناست. تشکیل اولین کنفرانس بین‌المللی محیط زیست در سال ۱۹۷۲ و تشکیل گردهمایی بزرگ ریو در سال ۱۹۹۲ با عنوان اجلاس سران زمین بیانگر توجه مجامع بین‌المللی به مقوله محیط زیست است (صالحی، فیروزجائیان و غلامرضازاده، ۱۳۹۳: ۷۶). نشست سران کشورهای جهان در سال ۲۰۰۰ پیرامون اهداف هزاره سوم نقطه عطفی جهت تغییر نگاه یک‌بعدی به توسعه با اولویت ارتقای تولید ناخالص ملی به سمت توسعه پایدار است. هدف از توسعه پایدار ایجاد تعادل میان توسعه و محیط زیست است. در این مفهوم دو مقوله اقتصاد و اکولوژی در کنار هم قرار گرفته و زیربنای استراتژی توسعه پایدار را شکل می‌دهد (گلدانی و امامی میبدی، ۱۳۹۴: ۲۹۷). در کشور ما هرچند بررسی برنامه‌های توسعه بیانگر رشد توجه به محیط زیست در برنامه‌های اخیر به‌ویژه برنامه ششم توسعه بوده است، اما ارزیابی شاخص‌های عملکرد محیط زیستی در ایران بیانگر وضعیت نامناسب در برخی شاخص‌هاست (جهانگرد، ۱۳۹۷: ۱۰۵). شاخص عملکرد محیط زیستی^۱ طی یک پروژه مشترک بین مرکز سیاست و حقوق محیط زیست دانشگاه ییل و مرکز بین‌المللی اطلاعات علوم زمین در مؤسسه زمین دانشگاه کلمبیا هر دو سال یک‌بار برای کشورهای جهان محاسبه می‌شود. این شاخص در حال حاضر یکی از ملاک‌های معتبر برای مقایسه توسعه کشورها در زمینه محیط زیست است. بررسی این شاخص درباره ایران بیانگر آن است که کشور در رتبه ۱۳۳ جهان در سال ۲۰۲۲ قرار گرفته و متأسفانه در سیاست اقلیمی رتبه نامناسب ۱۵۹ را کسب کرده است (Wolf et al. 2022: 14).

1. Environmental Performance Index (EPI)

۱. پیشینه موضوع

۱-۱. جایگاه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه توسعه

بررسی جایگاه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که این مسئله در سیاست‌های برنامه‌های دوم در کنار بخش‌های اجتماعی مدنظر قرار گرفته است. در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، مقوله محیط زیست ذیل آمایش سرزمین مطرح شده است. این در حالی است که در برنامه پنجم با حذف آمایش سرزمین به‌طور مستقیم به محیط زیست اشاره نشده است و صرفاً موضوع آب به عنوان موضوع ویژه به برنامه اضافه شد. در برنامه ششم توسعه نیز موضوع محیط زیست در سیاست‌های کلی مغفول واقع شده است. جدول ۱ وضعیت محیط زیست در مفاد سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه را نشان می‌دهد.

جدول ۱. وضعیت محیط زیست در مفاد سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

برنامه‌های توسعه	مفاد سیاست‌های کلی
دوم	اهتمام لازم به بخش‌های اجتماعی و توسعه سهم آن در برنامه از قبیل امنیت عمومی و قضایی، فرهنگ، آموزش همگانی، بهداشت و درمان، آموزش عالی و تحقیقات، حفظ محیط زیست و تربیت‌بدنی.
سوم	«۳۰» آمایش سرزمین به عنوان چارچوب بلندمدت در برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر اصول ذیل: - وحدت و یکپارچگی سرزمین، - حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی.
چهارم	«۹» کسب فناوری، به ویژه فناوری‌های نو شامل ریزفناوری و فناوری‌های زیستی، اطلاعات و ارتباطات، زیست‌محیطی، هوافضا و هسته‌ای. «۱۹» آمایش سرزمین به عنوان چارچوب بلندمدت در برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر اصول ذیل: - وحدت و یکپارچگی سرزمین، - حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی. «۴۰» توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

مفاد سیاست‌های کلی	برنامه‌های توسعه
«۱۹-۲» ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی؛ «۱۹-۳» کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت، «۲۶» توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.	پنجم
«۱۳» افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین و گسترش نیروگاه‌های پراکنده و کوچک‌مقیاس.	ششم

مأخذ: سلیمانی مورچه‌خورتی، ۱۴۰۰: ۱۱.

۲-۱. جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب اسلامی (برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲))

بند «ج»: در زمینه حفاظت و احیا و بهبود محیط زیست و اعتلای کیفیت زندگی جامعه، خصوصاً در نقاط پرجمعیت:

۱. توجه خاص در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و تولیدی به رعایت ضوابط کیفی حفظ و احیا و بهبود محیط زیست و اجتناب از آثار منفی آن.

۲. ارزیابی آثار اجرایی طرح‌ها بر کیفیت محیط و زندگی مردم و زیبایی طبیعت در تهیه هر طرح جامع شهری، مجتمع روستایی، عمران ناحیه‌ای و یا هر نوع فعالیت عمده تولیدی نظیر استخراج معادن و ...، و همچنین گنجاندن ضوابط انجام چنین بررسی‌هایی در شرح خدمات مهندسان مشاور در مورد طرح‌هایی که توسط آنان تهیه می‌شود.

۳. تهیه و اجرای برنامه‌های جامع و خاص برای انتقال تدریجی صنایع آلودگی‌زا و تولیدکننده صدا و یا لرزش‌زا به خارج از محدوده شهرها و استقرار در نقاطی که دور از مناطق مسکونی و پرجمعیت باشد. در این باره ترتیباتی اتخاذ خواهد شد که صاحبان صنایع خصوصی، از حمایت مالی و فنی دولت برخوردار شده و حتی‌المقدور دچار زیان نشوند.

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۳۹

۴. گسترش شمول برنامه‌های مبارزه با آلودگی محیط به مسائل روانی، مبارزه با فساد اخلاق، آلودگی محیط به مسائل روانی، مبارزه با فساد اخلاق، آلودگی اتمی، آلودگی ناشی از کودهای شیمیایی و انسانی.

۵. تهیه و اجرای قوانین و ضوابط و معیارهای لازم در زمینه استفاده صحیح از سموم حیوانی، نباتی، مبارزه با آلودگی صنعتی و دود و صدا یا جلوگیری از شیوع امراض مسری و بهبود کیفیت محیطی مراکز عمومی.

۶. اولویت دادن به روش‌هایی که جنبه پیشگیری دارند در امر مبارزه با آلودگی.

۷. تدوین و اجرای ضوابط استفاده صحیح از اراضی شهری و در حریم شهرها در طرح‌های جامع شهری و بذل و توجه خاص در این ضوابط به مسائلی نظیر آثار ایجاد فرودگاه و صدای ناشی از هواپیماهای مافوق صوت، خطوط راه‌آهن و فواصل منطقی آنها نسبت به جوامع مسکونی و مراکز شهری و تأسیسات عمومی نظیر مدارس و بیمارستان و

۸. ایجاد هماهنگی در کلیه مطالعات و تحقیقاتی که در زمینه مسائل زیستی و حفاظت کیفیت محیط زیست انسان، حیوانات و گیاهان در مؤسسات علمی کشور انجام می‌گیرد از طریق سازمان حفاظت محیط زیست و فراهم آوردن موجبات اجرای تحقیقات خاص و ضروری در این زمینه در قالب یک برنامه جامع.

۳-۱. جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸): تبصره «۱۳»- به منظور فراهم کردن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از صنایع آلوده‌کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها موظفند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط زیست صرف کنترل آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز کنند. وجوه هزینه شده از این محل جزء

هزینه‌های قابل قبول مؤسسه مربوط محاسبه خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این تبصره توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

این تبصره بعداً به عنوان بند «د» ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ به قانون دائمی تبدیل شد. **برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸):** برنامه دوم توسعه در شرایطی متفاوت از برنامه اول توسعه و متأثر از دیدگاه‌های نوین محیط زیستی در سطح بین‌المللی نظیر کنفرانس سران زمین در ریودوژانیرو (۱۹۹۲ میلادی) تدوین شد. در این قانون دو تبصره به صورت مستقیم بر حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی تأکید داشته است و در بخش دوم اهداف کلان کیفی خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه مورد توجه قرار گرفته است.

تبصره «۸۲» - الف) در طول برنامه دوم کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی باید با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی انجام شود و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است:

۱. طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس الگوهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گیرد.
۲. انجام هرگونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط استانداردهای زیست‌محیطی باشد.
۳. بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط انجام شود.

ب) دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۴۱

تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام کند.

تبصره «۸۳» - به منظور جلوگیری و رفع آلودگی منابع آب توسط فاضلاب‌های صنعتی، صنایع و کارخانجات واقع در شهرها و شهرک‌های صنعتی موظفند نسبت به ایجاد و بهره‌برداری شبکه‌های جمع‌آوری و انتقال و تأسیسات تصفیه فاضلاب صنعتی براساس استانداردهای سازمان محیط زیست و با مشارکت و یا نظارت شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها اقدام کنند.

بخش دوم - خط‌مشی‌های اساسی

۴. حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور از طریق:

- تأکید بر حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی،
 - تدوین ضوابط و استانداردها، معیارها و شاخص‌های لازم زیست‌محیطی و اصلاح چارچوب حقوقی و قانونی موجود،
 - حفظ و احیای منابع طبیعی تجدیدشونده، حفظ گونه‌های گیاهی کمیاب، جلوگیری از بیابان‌زایی و تلاش در جهت کویزدایی، جلوگیری از فرسایش و آلودگی خاک، آلودگی هوا، آلودگی‌های آب‌های سطحی و زیرزمینی و محیط زیست دریایی، جلوگیری از تخریب و انهدام زیستگاه‌های حیات‌وحش کشور.
- برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹): فصل دوازدهم برنامه سوم توسعه با عنوان «سیاست‌های زیست‌محیطی» شامل دو ماده است که به مسئله محیط زیست می‌پردازد.

فصل دوازدهم - سیاست‌های زیست‌محیطی

ماده (۱۰۴) - به منظور حفاظت از محیط زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع

طبیعی کشور، اجرای موارد زیر الزامی است:

الف) بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه منابع صورت گیرد. به این منظور دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری پایدار از منابع، با اجرای طرح‌هایی از قبیل «تعادل دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل» و «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستاییان، حفظ و حراست از منابع پایه و ذخائر ژنتیکی، هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا» ترتیبی اتخاذ کند که تعادل محیط زیست نیز حفظ شود.

ب) به منظور تقویت و پشتیبانی از «سازمان‌های غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی»، کمک‌های مالی اشخاص حقیقی و حقوقی به این سازمان‌ها به عنوان هزینه قابل قبول تلقی می‌شود. این کمک‌ها که به حساب خاصی در خزانه واریز می‌شود، دریافت و براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد سازندگی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و مشتمل بر حداکثر میزان کمک‌ها و نحوه اعطای آنهاست، در اختیار این سازمان‌ها قرار خواهد گرفت.

ج) به منظور کاهش عوامل آلوده‌کننده محیط زیست، به خصوص در مورد منابع طبیعی و منابع آب کشور، واحدهای تولیدی موظفند برای تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط محیط زیست و کاهش آلودگی‌ها اقدام کنند. هزینه‌های انجام شده در این مورد به عنوان هزینه‌های قابل قبول واحدها منظور می‌شود. از واحدهایی که از انجام این امر خودداری کنند و فعالیت‌های آنها باعث آلودگی و تخریب محیط زیست شود، جریمه‌ای متناسب با خسارت وارده اخذ و به درآمد عمومی واریز می‌شود تا در قالب لوایح بودجه سنواتی برای اجرای طرح‌های سالم‌سازی محیط زیست هزینه

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۴۳

شود. آیین‌نامه این بند مشتمل بر مبلغ و چگونگی اخذ جرائم و نحوه هزینه آن به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

د) دولت مکلف است در طول برنامه سوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استانداردهای سازمان بهداشت جهانی اقدام کند.

ه) به منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای خزر، دولت موظف است نسبت به آزادسازی حریم دریا اقدام کند.

و) به منظور کاهش آلودگی هوا در تهران بزرگ موارد ذیل در طی سال اول برنامه سوم انجام می‌گیرد:

۱. کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی که به‌نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند موظفند نسبت به رفع عیوب منجر به تولید آلودگی خودروهای خود (از هر نوعی که باشند) اقدام کنند.

۲. شهرداری تهران موظف است خودروها و اتوبوس‌های دچار نقص فنی منجر به سوخت بد خود را تعمیر و اصلاح کند.

۳. تمدید جواز کار تاکسی‌ها و مینی‌بوس‌های تحت پوشش، منوط به نداشتن نقص فنی منجر به ایجاد آلودگی است.

۴. سالیانه مبلغ بیست میلیارد ریال در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست قرار می‌گیرد تا منحصراً صرف کمک به بخشی از هزینه موتورسیکلت‌ها و سواری‌های شخصی دارای نقص فنی شود که آلودگی ایجاد می‌کنند و متقاضی کمک هستند.

۵. از سال دوم برنامه سوم آلوده‌سازی هوا توسط موتورسیکلت‌ها و خودروها (از هر نوع که باشند) جرم محسوب می‌شود و متخلف (راننده) به جزای نقدی

پانصد هزار ریال در هر نوبت تخلف محکوم می‌شود؛ نوبت بعدی احتساب تخلف، حداقل گذشت یک هفته از تخلف قبلی و ارتکاب جرم است.

ماده (۱۰۵) - کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط زیست و مصوب هیئت وزیران مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گیرد. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است.

در مجموع جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شده و بر ادغام و ملاحظات محیط زیستی در فرایندهای برنامه‌ریزی بیش از پیش تأکید شده و سیاست‌ها که در برنامه‌های گذشته بیشتر معطوف به سیاست‌های انفعالی و واکنشی بود، به اتخاذ سیاست‌های فعال و پیشگیرانه معطوف شد.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴): بخش یا محور دوم قانون برنامه، با عنوان «حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» نشانگر اهمیت محیط زیست و آمایش سرزمین در برنامه چهارم است که در این بخش، فصل پنجم به حفظ محیط زیست اختصاص یافته است. فصل محیط زیست دربرگیرنده چهارده ماده و یک تبصره (از ماده (۵۸) تا (۷۱)) است و از آنجاکه ماده (۷۱) صرفاً تنفیذ دو ماده از قانون برنامه سوم (ماده (۱۰۵) و بند «ج» ماده (۱۰۴)) بوده، بنابراین تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به پانزده ماده می‌رسد، ضمن آنکه مواد دیگری نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می‌کند که در برخی موارد اهمیت آنها کمتر از مواد فصل پنجم نیست. علاوه بر مباحث برنامه سوم، موضوعاتی نظیر آموزش محیط زیست، اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه، ارزشگذاری اقتصادی منابع،

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۴۵

مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط زیست، پایش منابع آلاینده، دارای مواد قانونی در فصل محیط زیست بودند (دبیری و همکاران، ۱۳۸۶: ۹۰).

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰): در این برنامه به موضوع محیط زیست از زوایای دیگری توجه جدی شده است. در بخش توسعه‌ای منطقه‌ای این برنامه هفت ماده با شانزده موضوع مهم محیط زیستی به تصویب رسیده است. در بخش‌های دیگر برنامه پنجم، سیزده ماده با تبصره‌های گوناگون به محیط زیست اختصاص یافته که سایر دستگاه‌های اجرایی موظف به اجرای آن هستند. در این بخش مواد قانونی مربوط به آموزش همگانی و اطلاع‌رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه و ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی از برنامه چهارم توسعه، تنفیذ شده است. در بخش محیط زیست همچنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماندهای ورودی به محل‌های دفن، شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره‌برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی و مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور آمده است. در بخش توسعه منطقه‌ای برای اولین بار نظام ارزیابی محیطی و اجرای نظام شاخص‌های پایداری به صورت دو ماده قانونی مهم تصویب شده است. در سایر بخش‌ها نظیر کشاورزی، حمل‌ونقل، انرژی و صنعت فعالیت‌های توسعه‌ای با لحاظ حفظ محیط زیست مصوب شده است.

برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶): طبق ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه،

محیط زیست به عنوان موضوع خاص و راهبردی برنامه تعیین شده است که این مهم به عنوان یکی از اصول و جهت‌گیری‌های بنیادین دولت یازدهم و دوازدهم لحاظ شود و ایجاد بسترهای لازم برای پایدارسازی محیط زیست یک اولویت جدی قلمداد شود. در بخش نهم قانون برنامه ششم توسعه کشور، ذیل ماده (۳۸) اقدام‌هایی برای دولت در بهبود وضعیت محیط زیست کشور تعریف شده که مهمترین آنها عبارتند از: نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط زیست در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌های بزرگ؛ احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور با مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی و جوامع محلی به‌ویژه در ارتباط با تالاب‌های ثبت شده؛ تأمین اعتبارات ارزی و ریالی مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بین‌المللی دولت جمهوری اسلامی ایران در حوزه محیط زیست؛ احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها در سطح هشتصدوپانزده هزار هکتار، بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی آن حداقل در سطح یک میلیون و یکصدوچهل هزار هکتار؛ ارائه برنامه جامع مقابله با ریزگردها حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و اجرای عملی و مؤثر آن از سال دوم اجرای این قانون (سلیمانی مورچه‌خورتی، ۱۴۰۰).

جدول ۲ بیانگر نقاط قوت و ضعف برنامه‌های ۶گانه توسعه پنج‌ساله کشور در حوزه محیط زیست است. همچنین در جدول ۳ سیر تطور محیط زیست در اسناد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور مورد بررسی قرار گرفته که بیانگر رشد توجه به این مقوله به ویژه در برنامه ششم توسعه بوده است به‌صورتی که طبق ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه، محیط زیست به عنوان موضوع خاص و راهبردی برنامه تعیین شده است. همچنین در بخش نهم قانون برنامه ششم توسعه کشور، ذیل ماده (۳۸) اقدام‌هایی برای دولت جهت بهبود وضعیت محیط زیست کشور ارائه شده است. روند طی شده بیانگر حرکت در مسیری نسبتاً موفق در زمینه لحاظ کردن

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۴۷

ملاحظات زیست‌محیطی با برنامه‌های توسعه‌ای جهت دستیابی به توسعه پایدار است که موفقیت قطعی این برنامه‌ها، منوط به اجرای کامل آن خواهد بود (فرهاد دبیری و همکاران، ۱۳۸۶: ۸۷).

جدول ۲. بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه‌های ۶گانه توسعه پنج‌ساله کشور در حوزه

محیط زیست

نقاط ضعف	نقاط قوت	برنامه توسعه
کیفی بودن اهداف زیست‌محیطی برنامه توسعه (فاقد اهداف کمی)	گنجانده شدن فقط یک تبصره در کل برنامه به منظور کنترل تخریب‌های زیست‌محیطی برای اولین بار	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲
جذب پایین بودجه مصوب پیش‌بینی شده برنامه‌های زیست‌محیطی (تخریب شدیدتر ابعاد زیست‌محیطی کشور در مقایسه با ابتدای دوره)	گسترش مواد زیست‌محیطی برنامه تحت تأثیر کنفرانس ریو (۱۹۹۲)، گنجانده شدن اهداف کمی زیست‌محیطی در برنامه؛ توجه گسترده به تفاهمات بین‌المللی؛ استانی شدن طرح‌های زیست‌محیطی؛ تشکیل کمیته ملی توسعه پایدار	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸
فقدان سازوکارها و ضمانت‌های اجرایی مناسب جهت تحقق برنامه‌ها	تشکیل کمیته فرابخشی اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی؛ توجه گسترده به نقش مشارکت‌های مردمی و آموزش عمومی در برنامه (افزایش ۱۵۶ تشکل مردم‌نهاد به حدود ۶۰۰ تشکل)؛ اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه به جای سیاست‌های منفعل در برنامه؛ اختصاص یک فصل مجزا در برنامه به موضوع محیط زیست	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳
	هم‌راستا شدن برنامه با مفاد و اسناد پشتیبان چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، تدوین سند «فرابخش محیط زیست»، اختصاص فصل مجزا به محیط زیست (بندهای «۵۸-۷۱»)	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸

نقاط ضعف	نقاط قوت	برنامه توسعه
کم‌توجهی به محیط زیست (به لحاظ تعداد بندها و مفاد کمی)؛ کلی‌گویی و فقدان سنجش‌پذیری در برخی مفاد زیست‌محیطی مندرج در برنامه	حفظ تقریبی نقاط قوت برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴
در نظر نگرفتن شاخص‌های کمی (بی‌توجهی به مباحثی مانند آموزش و اطلاع‌رسانی و عدم ضمانت اجرایی قوانین)	اختصاص یک بخش (بخش نهم) به محیط زیست	برنامه ششم ۱۳۹۶-۱۴۰۰

مأخذ: همان: ۱۴.

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۴۹

جدول ۳. بررسی محورهای محیط زیستی در برنامه‌های توسعه کشور

برنامه توسعه	قبل از انقلاب اسلامی	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم
میزان توجه به محیط زیست	بیان کلیات	یک تبصره	سه تبصره	فصل سیاست‌های محیط زیستی (دو ماده قانونی و هفت ماده مرتبط با محیط زیست)
آلودگی هوا				*
ارزیابی				*
آموزش				
اطلاع‌رسانی				
دولت سبز				
جرایم محیط زیستی				*
مشارکت مردمی				*
مدیریت زیست‌بومی				
هزینه‌های محیط زیستی		*		
آلودگی آب			*	*
احیای حفاظت از جنگل‌ها	*		*	*
خوداظهاری صنایع				
کنترل و کاهش گازهای گلخانه‌ای				
مهار گردوغبار				
شاخص‌های پایداری				
ارزیابی راهبردی محیطی				

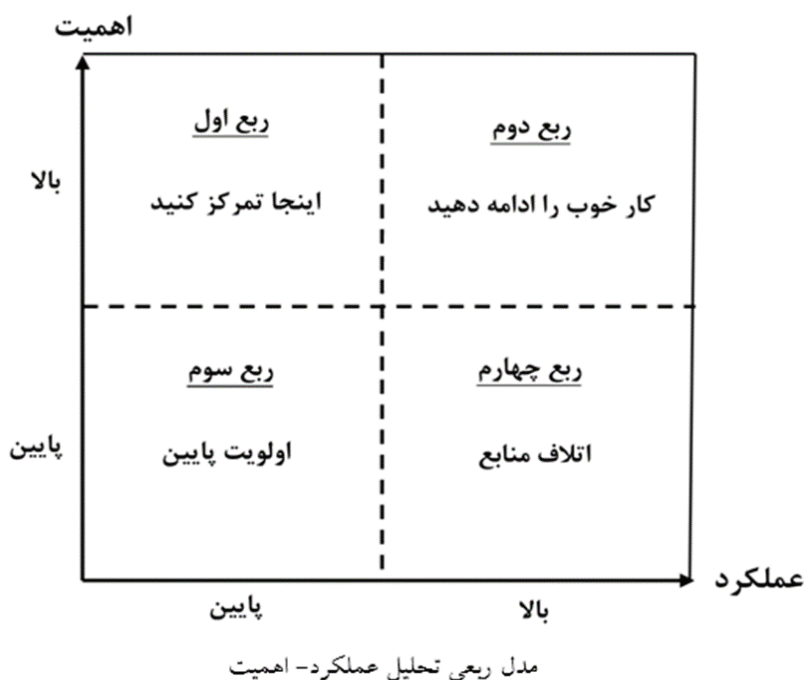
برنامه توسعه	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم توسعه
میزان توجه به محیط زیست	بخش محیط زیست و آمایش سرزمین (شانزده ماده قانونی در فصل محیط زیست و شانزده ماده محیط زیستی در بخش های دیگر)	فصل توسعه مناطقی و محیط زیست (چهار ماده قانونی با شانزده موضوع و سیزده ماده محیط زیستی در بخش های دیگر)	بخش نهم قانون برنامه ششم توسعه کشور، ذیل ماده (۳۸)
آلودگی هوا	*	*	*
ارزیابی	*	*	*
آموزش	*	*	
اطلاع رسانی	*	*	
دولت سبز	*	*	*
جرایم محیط زیستی	*		
مشارکت مردمی	*	*	*
مدیریت زیست بومی	*	*	*
هزینه های محیط زیستی	*	*	*
آلودگی آب	*	*	*
احیای حفاظت از جنگل ها	*	*	*
خوداظهاری صنایع	*	*	*
کنترل و کاهش گازهای گلخانه ای		*	*
مهار گردوغبار		*	*
شاخص های پایداری		*	*
ارزیابی راهبردی محیطی		*	*

مأخذ: همان، ۱۵.

۲. روش تحقیق

مدل تحلیل عملکرد - اهمیت^۱ مدلی چندشاخصه است. در واقع اثربخشی این مدل، به شدت به شاخص‌های تحلیلی آن بستگی دارد. در مدل، هر شاخص از بُعد اهمیت و عملکرد مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. روش تحلیل عملکرد - اهمیت توسط ماتریس تحلیل عملکرد - اهمیت ساختاردهی می‌شود. این ماتریس از دو محور تشکیل شده است که محور X های آن عملکرد و محور Y های آن اهمیت را نشان می‌دهد. این ماتریس در شکل زیر نشان داده شده است که به چهار ربع تقسیم می‌شود.

شکل ۱. مدل ربعی تحلیل عملکرد - اهمیت



1. Importance-Performance Analysis (IPA)

روش تحلیل عملکرد - اهمیت شامل این مراحل است:

۱. ابتدا باید براساس هدف پژوهش، شاخص‌ها و مسائل تأثیرگذار استخراج شوند.
۲. درجه اهمیت عوامل مؤثر مشخص شود. b_{jp} و c_{jp} به ترتیب نشان‌دهنده ارزش اهمیت و ارزش عملکرد هستند که برای ویژگی زام و توسط خبره p ام تعیین شده است. این ارزش‌ها می‌توانند توسط طیف لیکرت مشخص شوند. در این تحقیق از طیف لیکرت پنج‌تایی استفاده شده است.
۳. با استفاده از میانگین هندسی نظر همه خبرگان جمع می‌شود. زارزش نهایی اهمیت و c_j ارزش نهایی عملکرد مشخصه زام نامیده می‌شود که حاصل نظر جمعیتی است.

$$b_j = \left(\prod_{i=1}^n b_{jp} \right)^{1/n} \quad \text{ارزش نهایی اهمیت}$$

$$c_j = \left(\prod_{i=1}^n c_{jp} \right)^{1/n} \quad \text{ارزش نهایی عملکرد}$$

۴. ارزش آستانه را تعیین کنید. ارزش آستانه برای تعیین خانه‌های ماتریس تحلیل عملکرد - اهمیت به کار می‌رود. برای تعیین ارزش آستانه از میانگین حسابی استفاده می‌شود. ارزش آستانه اهمیت و ارزش آستانه عملکرد به ترتیب با μ_b و μ_c نمایش داده می‌شوند.

$$\mu_b = \frac{\sum_{j=1}^m b_j}{m} \quad \text{ارزش آستانه اهمیت}$$

$$\mu_c = \frac{\sum_{j=1}^m c_j}{m} \quad \text{ارزش آستانه عملکرد}$$

m تعداد مؤلفه‌ها و مسائل را نشان می‌دهد.

۵. موقعیت نسبی هر یک از مؤلفه‌ها بر روی ماتریس مشخص می‌شود.

۶. براساس نمره اهمیت و عملکرد هر مسئله، می‌توان وزن هر شاخص را به صورت

زیر محاسبه کرد:

$$OW_j = |(b_j - c_j) \times c_j|$$

زبا ارزش نهایی اهمیت و زه ارزش نهایی عملکرد مسئله زام است.

البته برای تسهیل تجزیه و تحلیل، می‌توان آن را به صورت زیر نرمالیزه کرد:

$$SW_j = \frac{OW_j}{\sum_1^m OW_j}$$

برای بررسی نظام مسائل حوزه محیط زیستی کشور در ابتدا با استفاده از مطالعات

پیشین و اسناد بالادستی نظیر سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴)، گزارش ارزیابی راهبردی اجرای سیاست‌های کلی

حوزه محیط زیست (مجابی، کوچکیان و بابایی ۱۳۹۹: ۱۸)، سند تحول دولت مردمی

(۱۴۰۰) و گزارش‌های تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس (سلیمانی مورچه‌خورتی،

۱۳۹۴: ۶؛ همان، ۱۴۰۰: ۱۰) مسائل اصلی حوزه شناسایی شدند. سپس طی جلسات

نخبگانی با ذی‌نفعان حوزه محیط زیست نظام مسائل محیط زیست دسته‌بندی و

نهایی شدند.

در این پژوهش جهت شناسایی مسائل اولویت‌دار در حوزه محیط زیست از تحلیل

عملکرد - اهمیت استفاده شد. در این راستا پرسشنامه‌ای تهیه و از خبرگان این

حوزه خواسته شده که اهمیت و عملکرد ۳۱ مسئله را براساس طیف لیکرت ارزیابی

کنند (پیوست ۱). پانزده نفر از خبرگان این حوزه شامل مشاوران و مدیران ارشد

فعلی و سابق سازمان حفاظت محیط زیست، اعضای شورای عالی حفاظت محیط

زیست، سازمان برنامه و بودجه، مدیران محیط زیست در وزارتخانه‌های صنعت و

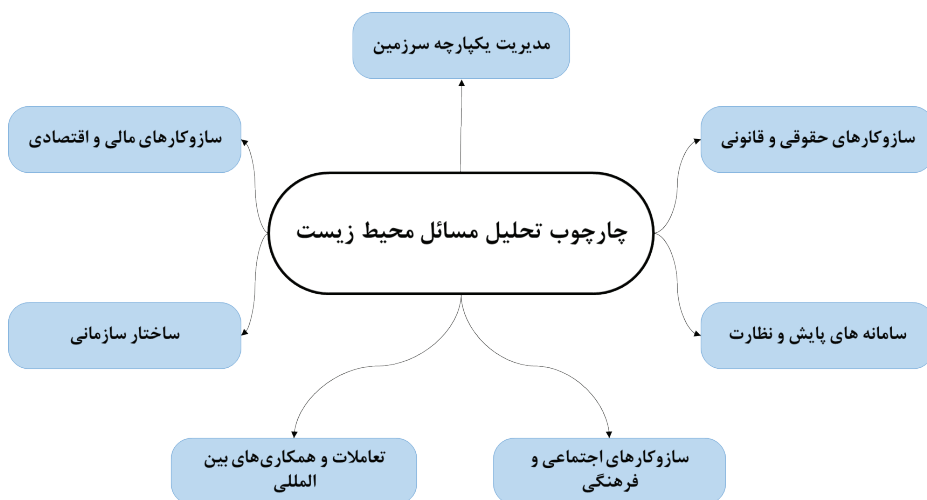
نفت، فعالان بخش خصوصی، اعضای هیئت علمی دانشگاه و فراکسیون محیط زیست مجلس شورای اسلامی این پرسشنامه را تکمیل کردند. تخصص افراد مربوط شامل انرژی و محیط زیست، مهندسی محیط زیست، مهندسی عمران - محیط زیست، آینده پژوهی، برنامه ریزی محیط زیست، مهندسی مکانیک و زمین شناسی محیط زیست بوده است.

۳. نتایج تحقیق

۳-۱. ارائه چارچوب تحلیلی مسائل محیط زیست

شکل ۲ چارچوب تحلیل مسائل محیط زیست را در هفت محور مدیریت یکپارچه سرزمین، سازوکارهای حقوقی - قانونی، سازوکارهای مالی و اقتصادی، ساختار سازمانی، سامانه های پایش و نظارت سازوکارهای محیط زیستی، تعاملات و همکاری های بین المللی و سازوکارهای اجتماعی و فرهنگی نشان می دهد.

شکل ۲. چارچوب تحلیل مسائل محیط زیست



در ادامه محورهای فوق توضیح داده شده و مسائل ذیل هر محور مورد بررسی قرار گرفته است.

الف) مدیریت یکپارچه سرزمین

یکسونگری و حاکم بودن برنامه‌ریزی‌ها و تفکرهای بخشی طی چند دهه گذشته باعث عقیم ماندن بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور به ویژه در زمینه حفاظت از محیط زیست شده است؛ زیرا در این ساختار هر بخشی در تلاش بوده تا بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها، به ویژه محدودیت‌های بوم‌شناختی کشور، اهداف خود را پیش ببرد. بخش‌های مختلف از جمله بخش‌های کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ... برای پیشبرد هرچه بیشتر اهداف خود، بدون توجه به هزینه‌ها و خسارت‌های احتمالی که ممکن است به سایر بخش‌ها، به ویژه محیط‌زیست وارد شود، تلاش کرده‌اند تا با نادیده گرفتن محدودیت‌ها و آثار پیامدهای ناشی از فعالیت‌های خود، اهداف حوزه خود را محقق کند. مدیریت یکپارچه سرزمین و تدوین الگوهای توسعه‌ای کشور براساس توان اکولوژیکی و اقلیم مناطق کشور با استفاده از مطالعات آمایش سرزمین ضرورتی غیرقابل انکار است.

با توجه به بررسی‌های انجام شده، مسائل موجود در حوزه مدیریت یکپارچه سرزمین شامل موارد زیر است:

۱. رویکرد یکپارچه در نظام برنامه‌ریزی کشور،
۲. حفاظت از منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و...)،
۳. تلاش جداگانه دستگاه‌ها برای پیشبرد اهداف خود بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها،
۴. لحاظ محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیکی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی در توسعه فعالیت‌های بخش‌های مختلف از جمله کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ...،

۵. یکپارچگی نهادی و سازمانی در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین،
۶. تقسیم وظایف دستگاه‌های مختلف در حوزه مدیریت سرزمین،
۷. سیاست‌ها و برنامه‌های نظام‌مند در حوزه مدیریت سرزمین در کشور،
۸. توزیع متوازن فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور.

ب) سازوکارهای مالی و اقتصادی

اقتصاد و محیط زیست دو مقوله‌ای هستند که تأثیرات و تأثرات متعددی بر یکدیگر دارند. هرچند در نگاه کوتاه‌مدت رشد اقتصادی در تعارض با محیط زیست قرار می‌گیرد و آن را به مثابه متغیری محدودکننده می‌نگرد، اما تجربیات جهانی نشان‌دهنده این واقعیت است که پیشرفت پایدار اقتصادی بدون توجه به محیط زیست دست‌نیافتنی است. بر همین اساس مفاهیمی نظیر اقتصاد سبز، اقتصاد چرخشی و اقتصاد کم‌کربن طی سالیان اخیر به‌طور گسترده در جهان مورد توجه قرار گرفته و بسط یافته‌اند و در سیاست‌های کلی محیط زیست کشور نیز به آن اشاره شده است. براساس مفاهیم فوق‌بسیاری از کشورهای جهان تلاش کرده‌اند که سازوکارهای مالی و اقتصادی را برای بهبود وضعیت محیط زیست ایجاد و توسعه دهند. امروزه یکی از اصول اولیه برای حفاظت و احیای محیط زیست اصل «پرداخت خسارت توسط خسارت‌زننده یا آلوده‌کننده» است. در حال حاضر در کشور در نگاه خوش‌بینانه آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست فقط بخش کوچکی از هزینه‌های خسارت را می‌پردازند. البته واقعی کردن هزینه‌های خسارت نیازمند ارزشگذاری اقتصادی دقیق منابع و عوامل محیط زیستی است که در حال حاضر مستندات قانونی و علمی اندکی در این حوزه وجود دارد. البته در قوانین کوتاه‌مدت برنامه‌ای نظیر ماده (۵۹) برنامه چهارم توسعه و تبصره ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت با همکاری سازمان محیط زیست و سایر سازمان‌های مرتبط مکلف به تنظیم

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۵۷

دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد محیط زیستی (جنگل، آب، خاک، انرژی و...) شده بود. این ارزش‌گذاری علاوه بر محاسبه خسارت‌های محیط زیستی، مبنای خوبی برای اجرای ابزارهای اقتصاد محیط زیست (مالیات سبز، تأمین مالی سبز، تجارت انتشار و...) خواهد بود.

بررسی برنامه ششم توسعه متأسفانه نشان می‌دهد که میزان سهم بودجه امور محیط زیست در میان امور ۱۰ گانه تنها ۰/۱ درصد بوده است و تنها در لایحه بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ۰/۲ درصد رسیده است، این در حالی است که یکی از اولویت‌های اصلی کشور در قوانین بالادستی از جمله قانون برنامه ششم توسعه، مسئله آب و محیط زیست ذکر شده است. با توجه به مسئولیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست و اینکه بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور تحت پوشش و مدیریت این سازمان است؛ بودجه در نظر گرفته شده برای سازمان متولی بسیار ناچیز است. در این راستا ضروری است سازوکارهای مالی و اقتصادی در بخش محیط زیست با استفاده از راهکارهای مختلف ارتقا یابد تا بتوان بر چالش‌ها و محدودیت‌های موجود غلبه کرد.

با توجه به بررسی‌های انجام شده، مسائل حوزه سازوکارهای مالی و اقتصادی به این شرح است:

۱. پرداخت هزینه‌های خسارت توسط آلوده‌کنندگان یا خسارت‌زندگان به محیط‌زیست،
۲. هزینه‌کرد درآمدهای حاصله از جریمه‌های تخریب محیط زیست جهت جبران خسارت‌ها،
۳. سهم محیط زیست در بودجه دولت،
۴. میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران،

۵. ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی،
۶. جایگاه و ظرفیت بخش خصوصی در حفاظت از منابع محیط‌زیستی و مناطق حفاظت شده کشور.

ج) سازوکارهای اجتماعی و فرهنگی

طی سالیان اخیر بسیاری از معضلات زیست‌محیطی کشور دارای پیامدهای غیرقابل انکار اجتماعی و فرهنگی بوده‌اند. حفظ محیط زیست بدون حضور فعال مردم و مشارکت اجتماعی آگاهانه امکان‌پذیر نیست. بیانیه استکهلم ۱۹۷۲، کنفرانس محیط زیست و توسعه ریو ۱۹۹۲ و کنفرانس ریو ۲۰۱۲ بر ضرورت و اهمیت آموزش محیط زیستی و مشارکت مردمی تأکید کرده‌اند. در سیاست‌های کلی محیط زیست کشور نیز بر مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی با رویکرد مشارکت مردمی تأکید شده است. با توجه به بررسی‌های انجام شده مسائل حوزه سازوکارهای اجتماعی و فرهنگی شامل موارد زیر است:

۱. رویه دقیق و منظم ارائه گزارش‌های مستند و کامل به مردم توسط دستگاه‌های مسئول،
۲. تهیه پیوست اجتماعی طرح‌های زیست‌محیطی،
۳. فعالیت سمن‌های محیط زیستی.

د) سازوکارهای حقوقی و قانونی

ابزارهای حقوقی و قانونی یکی از سازوکارهایی بوده که کشورهای پیشرفته طی دهه‌های اخیر سعی کرده‌اند با استفاده از آنها وضعیت و شرایط محیط زیستی خود را بهبود دهند. در کشور ما طی دهه‌های اخیر هرچند قوانین و مقررات محیط زیستی مختلف به تصویب رسیده است، اما ضمانت اجرایی لازم را نداشته است. برای مثال

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه محیط زیست و ارائه راهبردهایی برای برنامه هفتم — ۳۵۹

بررسی عملکرد دستگاه‌ها در خصوص قانون هوای پاک بیانگر آن است که به‌طور خلاصه از بین ۵۶ ماده مقرر در قانون هوای پاک و آیین‌نامه فنی آن؛ اجرای ۲۲ ماده به صورت ضعیف، ۱۷ ماده متوسط و ۱۷ ماده خوب برآورد شده است. البته برخی قوانین قدیمی محیط زیستی نیز نیازمند به‌روزرسانی و تدوین ضوابط جدید هستند. با توجه به بررسی‌های انجام شده مسائل حوزه سازوکارهای حقوقی و قانونی به این شرح است:

۱. تدوین قانون جامع محیط زیست و به‌روزرسانی و تدوین آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌ها،
۲. بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست،
۳. وجود ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی.

ه) سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت زیست‌محیطی

اعمال نقش نظارتی و حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست مستلزم وجود سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت محیط زیستی برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و فعالیت‌های بخش خصوصی است. هرچند در احکام برنامه ششم به ضرورت اجرای ارزیابی راهبردی محیط زیستی اشاره شده است، اما همچنان آیین‌نامه مربوطه به تصویب هیئت وزیران نرسیده است. از طرف دیگر استمرار درج پروژه‌های فاقد مجوز زیست‌محیطی در قانون بودجه و تأمین اعتبار این پروژه‌ها بیانگر خلأ قانونی در این حوزه است. با آنکه سازمان حفاظت محیط زیست طی سالیان اخیر اقدام به ایجاد سامانه جامع محیط زیستی کرده است، اما استقرار کامل این سامانه نیازمند تعیین و تدقیق شاخص‌های کمی و کیفی و تعیین نقش دستگاه‌های اجرایی مختلف است. با توجه به بررسی‌های انجام شده مسائل حوزه سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت زیست‌محیطی شامل موارد ذیل است:

۱. سامانه جامع محیط‌زیستی در کشور،
۲. شفافیت و دسترسی به اطلاعات در خصوص شاخص‌های محیط زیستی کشور،
۳. ابزارهای لازم نظارتی برای سازمان حفاظت محیط زیست،
۴. نظام ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه‌ای و تولیدی کشور (تصویب قانون جامع ارزیابی آثار زیست‌محیطی)،
۵. پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های محیط زیستی.

و) ساختار سازمانی

براساس اصل (۵۰) قانون اساسی و ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان حفاظت از محیط زیست متولی حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هرگونه اقدام مخرب محیط زیستی است. این سازمان به عنوان یک معاونت مستقل ذیل ریاست جمهوری فعالیت دارد و ریاست آن با حکم مستقیم رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود. با توجه به بررسی‌های انجام شده مسائل حوزه ساختار سازمانی به این شرح است:

۱. تطابق وظایف محوله قانونی سازمان حفاظت محیط زیست با ظرفیت‌ها و ساختار تشکیلاتی،
۲. توجه به ماهیت نظارتی محیط زیست در نظام پرداخت و استخدامی،
۳. توان و ظرفیت سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها طبق جایگاه نظارتی.

ز) تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی

بسیاری از معضلات محیط زیستی طی سالیان اخیر تبدیل به مسائل جهانی شده‌اند که حل آنها بدون همکاری و تعامل کشورها قابل دستیابی نیست. بسیاری

از کنوانسیون‌ها و توافقنامه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز با هدف تعیین چارچوب تعهدات و مشوق‌ها جهت همکاری چندجانبه بین کشورها تصویب شده‌اند. در کشور ما مسئله گردوغبار از جمله معضلات محیط زیستی طی سالیان اخیر بوده که بخش قابل توجهی از آن متأثر از کانون‌های گردوغبار خارج از کشور است. در سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی رهبر معظم انقلاب نیز بر تقویت دیپلماسی محیط زیست با تلاش برای ایجاد و تقویت نهادهای منطقه‌ای، توسعه مناسبات و جلب مشارکت و همکاری‌های هدفمند و تأثیرگذار منطقه‌ای و بین‌المللی و بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حوزه محیط زیست تأکید شده است. با توجه به بررسی‌های انجام شده، مسائل حوزه تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی شامل موارد زیر است:

۱. تبادل دانش در قالب پیمان‌های بین‌المللی،
 ۲. جذب اعتبارات سبز بین‌المللی،
 ۳. حل مناقشات منطقه‌ای محیط زیستی با استفاده از دیپلماسی محیط زیست.
- در جدول ۴ خلاصه‌ای از چارچوب تحلیل مسائل محیط زیست ارائه شده است.

جدول ۴. خلاصه چارچوب تحلیلی مسائل حوزه محیط زیست

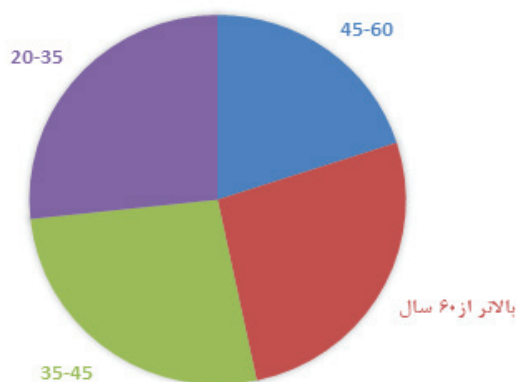
حوزه	مسئله
مدیریت یکپارچه سرزمین	رویکرد یکپارچه در نظام برنامه‌ریزی کشور
	مدیریت منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و ...)
	تلاش جداگانه دستگاه‌ها برای پیشبرد اهداف خود بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها
	لحاظ کردن محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیکی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی در توسعه فعالیت‌های بخش‌های مختلف از جمله کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ...
	یکپارچگی نهادی و سازمانی در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین
	تقسیم صحیح وظایف دستگاه‌های مختلف در حوزه مدیریت سرزمین
	سیاست‌ها و برنامه‌های نظام‌مند در حوزه مدیریت سرزمین در کشور
	توزیع متوازن فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور
سازوکارهای مالی و اقتصادی	پرداخت هزینه‌های خسارت توسط آلوده‌کنندگان یا خسارت‌زندگان محیط زیست
	هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از جریمه‌های تخریب محیط زیست جهت جبران خسارت‌ها
	سهم محیط زیست در بودجه دولت
	میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران
	ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی
	جایگاه و ظرفیت بخش خصوصی در حفاظت از منابع محیط زیستی و مناطق حفاظت شده کشور
سازوکارهای فرهنگی و اجتماعی	رویه دقیق و منظم ارائه گزارش‌های مستند و کامل به مردم توسط دستگاه‌های مسئول
	تهیه پیوست اجتماعی در طرح‌های زیست‌محیطی
	فعالیت سمن‌های محیط زیستی
سازوکارهای حقوقی و قانونی	تدوین قانون جامع محیط زیست و به‌روزرسانی و تدوین آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌ها
	بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست
	ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی
	سامانه جامع محیط‌زیستی در کشور
سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت زیست‌محیطی	شفافیت اطلاعات در خصوص شاخص‌های محیط زیستی کشور
	ابزارهای نظارتی برای سازمان حفاظت محیط زیست
	نظام ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه‌ای و تولیدی کشور
	پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های محیط زیستی

مسئله	حوزه
تطابق وظایف محوله قانونی سازمان حفاظت محیط زیست با ظرفیت‌ها و ساختار تشکیلاتی	ساختار سازمانی
توجه به ماهیت نظارتی محیط زیست در نظام پرداخت و استخدامی	
توان و ظرفیت سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها طبق جایگاه نظارتی	
تبادل دانش در قالب پیمان‌های بین‌المللی	همکاری‌های بین‌المللی و تعاملات
جذب اعتبارات سبز بین‌المللی	
حل مناقشات منطقه‌ای محیط زیستی با استفاده از دیپلماسی محیط زیست	

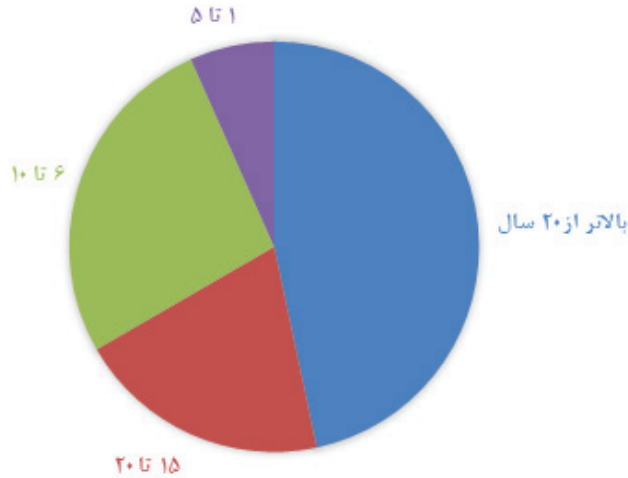
۲-۳. اولویت‌بندی مسائل محیط زیست

همان‌گونه که در قسمت روش تحقیق گفتیم، جهت شناسایی مسائل اولویت‌دار در حوزه محیط زیست از تحلیل عملکرد - اهمیت استفاده شد که توسط پانزده نفر از خبرگان این حوزه، مسائل محیط زیست اولویت‌بندی شدند. نمودارهای ۱ و ۲ سن و سابقه کار مخاطبان پرسشنامه را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. سن مخاطبان پرسشنامه



نمودار ۲. سابقه کار مخاطبان پرسشنامه



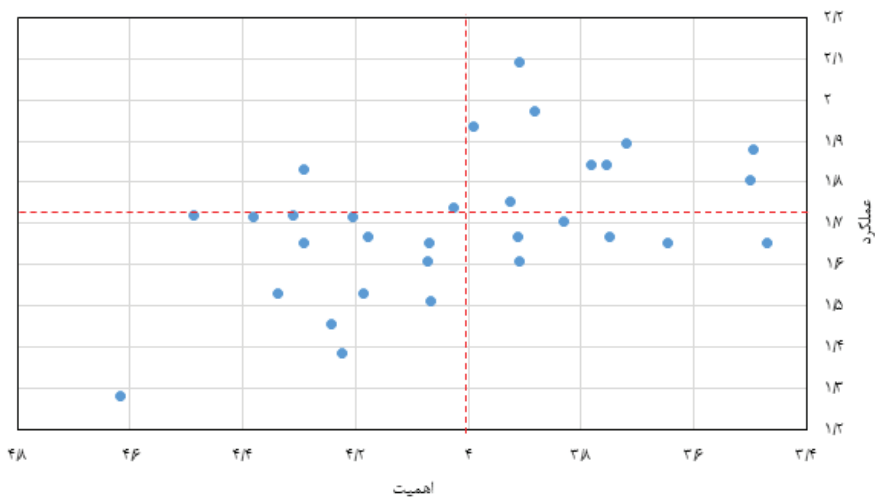
برای تجمیع نظرات و تعیین ارزش اهمیت و عملکرد هر مسئله از میانگین هندسی و برای تعیین ارزش آستانه اهمیت و عملکرد از میانگین حسابی تجمیعی ۳۱ مسئله استفاده شد. همان گونه که در جدول ۵ مشخص است میانگین اهمیت و عملکرد مسائل به ترتیب $4/01$ و $1/72$ بوده است. ارزش آستانه جهت تعیین خانه‌های ماتریس تحلیل عملکرد - اهمیت به کار می‌رود و به این معناست مسائلی که دارای اهمیتی بیش از $4/01$ هستند دارای اهمیت بالا و مسائلی که دارای عملکردی بیش از $1/72$ هستند دارای عملکرد مطلوب هستند. جدول ذیل نمره اهمیت و عملکرد مسائل محیط زیستی ۳۱ گانه را نشان می‌دهد. نمودار ۳ نیز جایگاه مسائل محیط زیستی ۳۱ گانه را در ماتریس اهمیت و عملکرد نشان می‌دهد.

جدول ۵. نمره اهمیت و عملکرد مسائل محیط زیستی

ردیف	مسئله	اهمیت	عملکرد	OW	SW
۱	رویکرد یکپارچه در نظام برنامه‌ریزی کشور	۳,۷۵	۱,۶۶	۷,۸۰	۰,۰۲۹
۲	حفاظت از منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و ...)	۴,۴۹	۱,۶۹	۱۲,۴۲	۰,۰۴۷
۳	تلاش جداگانه دستگاه‌ها برای پیشبرد اهداف خود بدون توجه به ملاحظات سایر حوزه‌ها	۴,۲۹	۱,۸۴	۱۰,۵۶	۰,۰۴۰
۴	لحاظ محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیکی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی در توسعه فعالیت‌های بخش‌های مختلف از جمله کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ...	۴,۳۱	۱,۷۱	۱۱,۱۸	۰,۰۴۲
۵	یکپارچگی نهادی و سازمانی در زمینه تصمیم‌گیری و مدیریت سرزمین	۳,۴۹	۱,۸۸	۵,۶۴	۰,۰۲۱
۶	تقسیم صحیح وظایف دستگاه‌های مختلف در حوزه مدیریت سرزمین	۳,۷۲	۱,۸۹	۶,۷۸	۰,۰۲۶
۷	سیاست‌ها و برنامه‌های نظام‌مند در حوزه مدیریت سرزمین در کشور	۳,۹۹	۱,۹۳	۸,۲۰	۰,۰۳۱
۸	توزیع متوازن فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور	۳,۸۸	۱,۹۷	۷,۴۱	۰,۰۲۸
۹	پرداخت هزینه‌های خسارت توسط آلوده‌کنندگان یا خسارت‌زندگان محیط زیست	۴,۰۳	۱,۷۴	۹,۲۲	۰,۰۳۵
۱۰	هزینه‌کرد درآمدهای حاصله از جریمه‌های تخریب محیط زیست جهت جبران خسارت‌ها	۴,۱۸	۱,۵۳	۱۱,۱۲	۰,۰۴۲
۱۱	سهم محیط زیست در بودجه دولت	۴,۰۶۶	۱,۵۱	۱۰,۳۸	۰,۰۳۹
۱۲	میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران	۴,۳۳	۱,۵۳	۱۲,۱۷	۰,۰۴۶
۱۳	ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی	۴,۲۲	۱,۳۸	۱۱,۹۹	۰,۰۴۵
۱۴	جایگاه و ظرفیت بخش خصوصی در حفاظت از منابع محیط زیستی و مناطق حفاظت شده کشور	۴,۲۰	۱,۷۱	۱۰,۴۶	۰,۰۳۹
۱۵	رویه دقیق و منظم ارائه گزارش‌های مستند و کامل به مردم توسط دستگاه‌های مسئول	۳,۸۳	۱,۷۰	۸,۱۴	۰,۰۳۴
۱۶	تهیه پیوست اجتماعی در طرح‌های زیست‌محیطی	۳,۹۱	۱,۶۱	۹,۰۰	۰,۰۳۳

ردیف	مسئله	اهمیت	عملکرد	OW	SW
۱۷	فعالیت سمن‌های محیط زیستی	۳,۵۰	۱,۸۰	۵,۹۴	۰,۰۲۲
۱۸	تدوین قانون جامع محیط زیست و به‌روزرسانی و تدوین آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌ها	۳,۹۰	۲,۰۹	۷,۱۰	۰,۰۲۷
۱۹	بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست	۴,۲۹	۱,۶۵	۱۱,۳۲	۰,۰۴۳
۲۰	ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی	۴,۶۲	۱,۲۸	۱۵,۴۰	۰,۰۵۸
۲۱	سامانه جامع محیط زیستی	۴,۰۷	۱,۶۵	۹,۸۳	۳,۲۷
۲۲	شفافیت و دسترسی به اطلاعات در خصوص شاخص‌های محیط زیستی کشور	۴,۱۷	۱,۶۷	۱۰,۴۸	۰,۰۳۹
۲۳	ابزارهای نظارتی برای سازمان حفاظت محیط زیست	۳,۷۸	۱,۸۴	۷,۳۴	۰,۰۲۸
۲۴	نظام ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه‌ای و تولیدی کشور	۴,۲۴	۱,۴۵	۱۱,۸۳	۰,۰۴۵
۲۵	پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های محیط زیستی	۳,۹۱	۱,۶۷	۸,۷۸	۰,۰۳۳
۲۶	تطابق وظایف محوله قانونی سازمان حفاظت محیط زیست با ظرفیت‌ها و ساختار تشکیلاتی	۳,۹۲	۱,۷۵	۸,۵۴	۰,۰۳۲
۲۷	توان و ظرفیت سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها براساس جایگاه نظارتی	۴,۳۸	۱,۷۱	۱۱,۶۷	۰,۰۴۴
۲۸	توجه به ماهیت نظارتی محیط زیست در نظام پرداخت و استخدامی	۳,۷۵	۱,۸۴	۷,۱۸	۰,۰۲۷
۲۹	جذب اعتبارات سبز بین‌المللی	۳,۴۷	۱,۶۵	۶,۳۱	۰,۰۲۴
۳۰	تبادل دانش در قالب پیمان‌های بین‌المللی	۳,۶۴	۱,۶۵	۷,۲۷	۰,۰۲۷
۳۱	حل مناقشات منطقه‌ای محیط زیستی با استفاده از دیپلماسی محیط زیست	۴,۰۷	۱,۶۰	۱۰,۰۴	۰,۰۳۸
	میانگین	۴/۰۱	۱/۷۲		

نمودار ۳. جایگاه مسائل محیط زیستی در ماتریس اهمیت و عملکرد

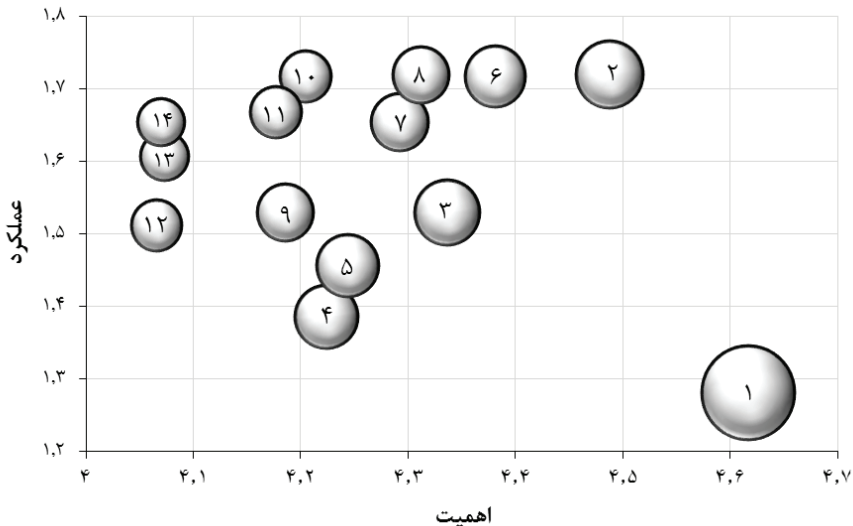


براساس محاسبات ارائه شده در جدول ۵ مسائل مربوطه را می‌توان در چهار بخش اهمیت بالا - عملکرد نامطلوب، اهمیت بالا - عملکرد مطلوب، اهمیت کم - عملکرد نامطلوب و اهمیت کم - عملکرد مطلوب تقسیم‌بندی کرد. بر این اساس چهارده مسئله دارای اهمیت بالا و عملکرد نامطلوب براساس وزن در جدول ۶ و نمودار ۴ ارائه و رتبه‌بندی شده‌اند.

جدول ۶. مسائل محیط زیستی دارای اهمیت بالا و عملکرد نامطلوب

ردیف	مسئله	اهمیت	عملکرد	وزن
۱	ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی	۴,۶۲	۱,۲۸	۱۵,۴۰
۲	حفاظت از منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و ...)	۴,۴۹	۱,۶۹	۱۲,۴۲
۳	میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران	۴,۳۳	۱,۵۳	۱۲,۱۷
۴	ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی	۴,۲۲	۱,۳۸	۱۱,۹۹
۵	نظام ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه‌ای و تولیدی کشور	۴,۲۴	۱,۴۵	۱۱,۸۳
۶	توان و ظرفیت سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها براساس جایگاه نظارتی	۴,۳۸	۱,۷۱	۱۱,۶۷
۷	بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست	۴,۲۹	۱,۶۵	۱۱,۳۲
۸	لحاظ محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیکی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌ها توسط بخش‌های مختلف از جمله در بخش‌های کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ...	۴,۳۱	۱,۷۱	۱۱,۱۸
۹	هزینه‌کرد درآمدهای حاصله از جریمه‌های تخریب محیط زیست جهت جبران خسارت‌ها	۴,۱۸	۱,۵۳	۱۱,۱۲
۱۰	شفافیت و دسترسی به اطلاعات در خصوص شاخص‌های محیط زیستی کشور	۴,۱۷	۱,۶۷	۱۰,۴۸
۱۱	جایگاه و ظرفیت بخش خصوصی در حفاظت از منابع محیط زیستی و مناطق حفاظت شده کشور	۴,۲۰	۱,۷۱	۱۰,۴۶
۱۲	سهم محیط زیست در بودجه دولت	۴,۰۶۶	۱,۵۱	۱۰,۳۸
۱۳	حل مناقشات منطقه‌ای محیط زیستی با استفاده از دیپلماسی محیط زیست	۴,۰۷	۱,۶۰	۱۰,۰۴
۱۴	سامانه جامع پایش محیط زیستی در کشور	۴/۰۷	۱/۶۵	۹/۸۳

نمودار ۴. وزن مسائل محیط زیستی دارای اهمیت بالا و عملکرد نامطلوب



۴. جمع‌بندی و ارائه راهبردهای محیط زیست در برنامه هفتم توسعه

در پژوهش حاضر سعی شد جهت تدوین راهبردهای برنامه هفتم توسعه در ابتدا مسائل اصلی حوزه محیط زیست شناسایی شود. در این راستا ۳۱ مسئله در هفت محور کلان مدیریت یکپارچه سرزمین، سازوکارهای مالی و اقتصادی، سازوکارهای اجتماعی و فرهنگی، سازوکارهای حقوقی و قانونی، سامانه‌های پایش و سازوکارهای نظارت زیست‌محیطی، ساختار سازمانی و تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی احصا شد. سپس براساس تحلیل عملکرد - اهمیت و با استفاده از نظرات خبرگان حوزه محیط زیست چهارده مسئله راهبردی اولویت‌دار مشخص شدند. در جدول ۷ براساس مسائل اولویت‌دار، هشت راهبرد پیشنهاد شده و برای هر راهبرد راهکار(هایی) نیز ارائه شده است که می‌تواند مبنایی جهت تدوین سیاست‌های کلی و احکام برنامه هفتم قرار گیرد.

جدول ۷. راهبردها و راهکارهای پیشنهادی برنامه هفتم توسعه در حوزه محیط زیست

مسئله(های) اولویت‌دار مربوطه	راهبرد پیشنهادی	راهکارهای پیشنهادی
<ul style="list-style-type: none"> - ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی - توان و ظرفیت سازمان حفاظت محیط زیست برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها طبق جایگاه نظارتی 	<ul style="list-style-type: none"> - توانمندسازی و تقویت ظرفیت نظارتی و حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای همکاری دستگاه‌های نظارتی دیگر مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور با سازمان حفاظت محیط زیست - توانمندسازی و ارتقای سطح کمی و کیفی محیط‌بانان به عنوان بازوی اجرایی سازمان
<ul style="list-style-type: none"> - لحاظ محدودیت‌های اقلیمی و اکوسیستمی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌ها توسط بخش‌های مختلف از جمله در بخش‌های کشاورزی، صنعت، انرژی، نفت و ... - نظام ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه‌ای و تولیدی کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - استقرار نظام جامع ارزیابی زیست‌محیطی شامل ارزیابی راهبردی محیط زیستی و ارزیابی آثار زیست‌محیطی 	<ul style="list-style-type: none"> - تصویب قانون جامع ارزیابی آثار زیست‌محیطی (سازمان حفاظت محیط زیست)
<ul style="list-style-type: none"> - شفافیت و دسترسی به اطلاعات در خصوص شاخص‌های محیط زیستی کشور - سامانه جامع محیط زیستی در کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای سامانه جامع دیدبان محیط‌زیستی در کشور براساس شاخص‌های شفاف و قابل سنجش 	<ul style="list-style-type: none"> - تدوین شاخص‌های عملکردی محیط زیستی دستگاه‌های اجرایی (سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری دستگاه‌های اجرایی) - گزارش سالیانه سازمان حفاظت محیط زیست به مجلس پیرامون عملکرد دستگاه‌های اجرایی مختلف (سازمان حفاظت محیط زیست)

راهکارهای پیشنهادی	راهبرد پیشنهادی	مسئله(های) اولویت‌دار مربوطه
<p>- تنظیم دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های منابع زیست‌محیطی از قبیل جنگل، آب، خاک، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی (سازمان حفاظت محیط زیست)</p> <p>- تعیین جبران خسارات زیست‌محیطی در مراجع قضایی براساس ارزش‌ها و هزینه‌هایی که دستورالعمل آنها به تصویب رسیده (سازمان حفاظت محیط زیست)</p>	<p>- متناسب کردن جرائم زیست‌محیطی متناسب با ارزش اقتصادی تخریب شده منابع زیست‌محیطی کشور</p>	<p>- میزان خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران</p> <p>- ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع محیط زیستی</p> <p>- بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست</p>
<p>- معرفی ضابطین قضایی محیط زیست توسط قوه قضائیه در دستگاه‌ها و حوزه‌های مختلف</p> <p>- جرم‌انگاری تخریب‌های مختلف محیط زیستی با استفاده از مقرره‌گذاری‌های شفاف (سازمان حفاظت محیط زیست)</p> <p>- ایجاد شعب اختصاصی محیط زیست در مراجع قضایی و آموزش و به‌کارگیری قضات</p> <p>- معاف شدن محیط زیست از پرداخت هزینه‌های دادرسی</p> <p>- در نظر گرفتن محیط‌بانان به عنوان ضابطین خاص دادگستری</p>	<p>- تقویت ساختارها و سازوکارهای قضایی در حوزه محیط زیست</p>	<p>- بازدارندگی جرائم در مقابل خسارات وارده بر محیط زیست</p> <p>- ضمانت اجرایی قوی و محکم اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی</p>
<p>- تدوین سازوکارهای حمایت از بخش خصوصی فعال در حوزه محیط زیست با استفاده از منابع مالی جرائم زیست‌محیطی از طریق صندوق ملی محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست)</p>	<p>- اختصاص کامل جرائم تخریب محیط زیستی جهت حل مسائل و معضلات محیط زیستی</p>	<p>- هزینه‌کرد درآمدهای حاصله از جریمه‌های تخریب محیط زیست جهت جبران خسارت‌ها</p> <p>- جایگاه و ظرفیت بخش خصوصی در حفاظت از منابع محیط زیستی و مناطق حفاظت شده کشور</p>

راهکارهای پیشنهادی	راهبرد پیشنهادی	مسئله(های) اولویت‌دار مربوطه
<p>- تهیه، تدوین و اجرای برنامه عمل حفاظت و مدیریت از مناطق چهارگانه محیط زیست و گونه‌های در معرض تهدید و خطر انقراض حیات وحش کشور (سازمان حفاظت محیط زیست)</p> <p>- اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در عرصه تحت مدیریت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط زیست</p> <p>- ارتقای پوشش صددرصدی (۱۰۰٪) حفاظت از جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و دولتی و مناطق چهارگانه زیست‌محیطی با مشارکت جوامع محلی و ارتقای ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور به‌منظور پایداری جنگل‌ها و همچنین تعادل‌بخشی دام و مراتع سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪).</p> <p>- بهبود مساحت اکوسیستم‌های پایدار تالابی به ناپایدار کشور (سازمان حفاظت محیط زیست)</p>	<p>- مدیریت جامع، هماهنگ و نظام‌مند منابع زیستی (خاک، هوا، آب و تنوع زیستی) جهت ترمیم، احیا و سازگاری با خسارات محیط زیستی و تغییر اقلیم</p>	<p>- مدیریت منابع محیط زیستی کشور (آب، جنگل‌ها، مراتع و ...) - لحاظ محدودیت‌های اقلیمی و اکولوژیکی و آثار و پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌ها توسط بخش‌های مختلف از جمله در بخش‌های کشاورزی، صنعت، انرژی و نفت</p>
<p>- ایجاد نهاد دیپلماسی محیط زیست به منظور مقابله با گردوغبار و آلودگی منابع آب مرزی (وزارت امور خارجه با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت نیرو)</p>	<p>- تقویت دیپلماسی محیط زیست برای حل معضلات منطقه‌ای محیط زیستی</p>	<p>- حل مناقشات منطقه‌ای محیط زیستی با استفاده از دیپلماسی محیط زیست</p>

منابع و مآخذ

۱. جهانگرد، اسفندیار (۱۳۹۷). «محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران»، *دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی*، سال دوم، ش ۲.
۲. دبیری، فرهاد، مجید عباسپور، رضا مکنون و بیتا آزادبخت (۱۳۸۶). «جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌ای ایران»، *علوم و تکنولوژی محیط زیست*، دوره نهم، ش ۱.
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴). «برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)»، تهران.
۴. سلیمانی مورچه‌خورتی، الهه (۱۳۹۴). «جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۵۵.
۵. --- (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی بخش محیط زیست به منظور دستیابی به محورهای برنامه هفتم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۶۳۵.
۶. سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰).
۷. صالحی، صادق، علی اصغر فیروزجائیان و فاطمه غلامرضازاده (۱۳۹۳). «تحلیل گفتمان زیست‌محیطی برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران»، *برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، دوره ۶، ش ۲۱.
۸. گزارش ارزیابی راهبردی در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست (۱۳۹۹). مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۹. گلدانی، مهدی و علی امامی میبدی (۱۳۹۴). «جایگاه محیط زیست در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از منظر هفت عنوان منتخب»، *مجلس و راهبرد*، ش ۸۲.
۱۰. مجابی، سیدمحمد، حورا کوچکیان و آزاده بابایی (۱۳۹۹). «گزارش ارزیابی راهبردی در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی محیط زیست»، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
11. Wolf, M. J., J. W. Emerson, D. C. Esty, A. de Sherbinin, Z. A. Wendling et al (2022). "Environmental Performance Index, New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy", epi.yale.edu.

فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۵۴۰۱۰۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۹۰۱۰۰۱۰۸۲، نزد بانک مرکزی به نام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: درخواست سالانه ۴ شماره ۱,۲۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۴,۰۰۰ ریال. ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.
نشانی: تهران، خیابان پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است
به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام
به نشانی زیر ارسال فرمایید:
نام و نام خانوادگی: شغل: تحصیلات:
نشانی:
کد پستی: تلفن: دورنگار:

E-mail:.....

شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ نیز داشته باشد و روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۲. چکیده حداکثر دارای ۳۰۰ واژه و دربردارنده عنوان و موضوع مقاله، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از کلیدواژه‌ها (حداکثر ۱۰ واژه) باشد و به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.
۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.
۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰ تا ۸۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).
۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.
۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
- منابع فارسی: نام خانوادگی مؤلف، سال نشر؛ صفحه؛ مثال (فرهادی، ۱۳۷۶: ۶۵).
- منابع لاتین: صفحه؛ سال نشر، نام خانوادگی مؤلف؛ مثال (Smith, 1995: 18).
- در صورت تکرار پی در پی (بدون فاصله) منابع، به ذکر کلمه «همان» با شماره صفحه و در لاتین "Ibid." نیز به همین ترتیب اکتفا شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر منتشر شود آن آثار، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.
۱۰. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پاورقی ضروری است.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود (ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین) همچون مثال‌های زیر:
الف) کتاب: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب به صورت ایتالیک، نام مترجم، محل انتشار، نام ناشر، شماره چاپ، جلد
ب) مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی و نام نویسنده (سال انتشار). «عنوان مقاله»، نام نشریه به صورت ایتالیک، دوره نشریه، شماره نشریه.

چکیده انجمنی مقالات

Assessment of the Country's Development Plans in the Field of Environment and Providing Strategies for the Seventh Plan

Masoud Rezaei, Fakhreddin Naderi and Majid Hosseinzadeh

Examining the evolution of the environment in the documents of the five-year development plans has shown attention to this category, especially in the sixth development plan; According to Article (2) of the Law of the Sixth Development Plan, the environment has been designated as a special and strategic subject of the plan. Moreover, in the ninth section of the sixth development program law of the country, under article (38), measures for the government to improve the environment are provided. This article, while analyzing the environmental issues using previous studies and receiving the opinions of experts, identified 31 issues in the seven major axes of integrated management of the land, financial and economic mechanisms, social and cultural mechanisms, law and legal mechanisms, monitoring systems and environmental monitoring mechanisms, organizational structure and international interactions and cooperation. In this regard, based on the performance-importance analysis and according to the opinions of environmental experts, fourteen priority strategic issues of the seventh plan have been identified. A strong and firm executive guarantee for the enforcement of environmental laws and regulations, the protection of the country's environmental resources (water, forests, pastures, etc.), the amount of damage caused by environmental destruction in Iran, and the economic valuation of ecosystems and environmental resources have been identified among the priority issues of the seventh program in the field of environment. Finally, Various strategies such as strengthening the monitoring capacity of the Department of Environment, establishing a comprehensive environmental assessment system, improving the integrated environmental monitoring system, proportioning environmental crimes to the destroyed economic value, and strengthening environmental diplomacy have been proposed for the preparation of the seventh plan.

Keywords: *Seventh Development Plan; Strategy; Environment*

Survey the Exigency and Requirements of Promoting the Transparency of Financial Events in Economic Governance During the Seventh National Development Plan

Mehdi Sarmast Shushtari, Javad Eskandari and Seyed Mohammad Hasan Rasouli

Economic transparency and data governance are one of the most crucial domains of governance that the progress and development of any country depends on it. The policy of economic transparency has always been the focus of the country's economic policymakers during the past years; But so far, no coherent operational measures have been taken in this regard. "Economy transparency and health, and prevention of corrupt actions, activities, and fields, especially in the field of monetary and currency exchange" is a clause of the general policies of the resistance economy, which due to its lack of progress in the country, in order to promote governance in the field of economic transparency, designing a new strategy in the seventh development plan is critical.

The main issue of this research is to identify the factors of strengthening economic transparency and effective practical steps in this field. The article is the result of documentary-operational and strategic research in the field of economic transparency according to the requirements of the country and benefiting from global experiences. The findings of the research indicated that improving the transparency of financial events for the government can lead to the shrinking of the underground economy, reducing tax evasion, reducing the budget deficit, providing the possibility of obtaining new tax bases such as regulatory taxes and total income tax, reducing economic corruption, reforming country's support system, fight against smuggling and provide the basis for strengthening domestic production and economic stability. Achieving these goals requires amending the laws and rules governing economic interactions, including the interactions of commercial and non-commercial persons in the field of the country's taxation and banking systems; The most substantial innovation of this research is the detailed design of the components of a system to create a database of the country's transactions based on electronic billing and their corresponding financial transactions. The full coverage of transactions, providing the possibility of preparing a default declaration, as well as the implementation of new tax bases, such as the total income of individual tax, and the capital gains tax, are among the most significant achievements of the article.

Keywords: *Economic Transparency; Tax System Reform; Seventh National Development Plan; Electronic Billing*

Analysis of Strategic Drivers Affecting the Future of Transparency in the Islamic Republic of Iran on the Horizon of 1414

Gholamreza Jalalian, Ali Yaqoubipour and Mohammad Montazeri

Increasing transparency in government organizations and institutions' actions increases people's trust, and public participation, strengthens government institutions' legitimacy and acceptability, and aids in building social capital. The purpose of this research is to analyze the strategic drivers affecting the future of transparency in the Islamic Republic of Iran on the horizon of 1414. The current research is both descriptive and analytical, and its methodology is based on a hybrid approach of exploratory design (qualitative-quantitative). After conducting library and literature studies on the subject and interviewing experts, a list of effective factors for the future of transparency was obtained, and by Delphi method, these factors were reduced from 65 to 14. Utilizing the structural analysis method, the cross-effect matrix was designed, and by forming a panel of 20 experts and collecting their opinions about the influence of factors on each other, the data were entered into the matrix. Analyzing the data obtained from the matrix with MicMac software, the influence, impressionability, and effectiveness of each factor were evaluated. Based on the results of this research, five factors were identified: effective supervision of competent organizations; commitment and adherence of officials to religious and revolutionary principles; demands at the general level of society; support for media, a free press; and a free flow of information.

Keywords: *Strategic Drivers; Transparency; Islamic Republic of Iran; MicMac; Structural Analysis*

Designing a Subsidy Efficiency Model Based on Good Governance

Ensieh Nejabat, Amirhossein Amirkhani, Alireza Mooghali and Hassan Darvish

The present study was conducted with the aim of designing a model for the efficiency of subsidies based on good governance and tried to identify the characteristics and elements of a "good subsidy" - a subsidy that is a crystallization of good governance indicators - and explain how they relate to good governance indicators. In this regard, while adopting a sequential exploratory mixed method, firstly, in the qualitative section, using thematic analysis method, theoretical literature as well as opinions of experts related to the subject, which were collected through interviews, were examined and analyzed, and the elements subsidy efficiency or the components of a good subsidy under 9 headings (expert and appropriate policy and program, full targeting of the target community and proper distribution of subsidies among them, transparency and traceability, not creating negative consequences or grounds for corruption, specific time frame, reasonable amount of resources subsidies and their optimal allocation, empowering the beneficiaries and solving the root cause of the issues, managing beliefs and expectations and attracting the participation and cooperation of stakeholders, evaluation and continuous improvement) were identified and while determining how they are related to good governance indicators, the initial research model was drawn. In the quantitative part, to measure the validity of the results of the qualitative part, the initial model in the form of a researcher-made questionnaire was provided to a wider group of experts. At this stage, the average index was used to analyze the experts' opinions, and all the assumed relationships in the initial model were approved by the experts obtaining a score higher than the average of 3. Moreover, the significance of the results was verified using the Chi-square test, and the degree of importance of relationships to each other was confirmed through Friedman's ranking test and the final model of the research was designed.

Keywords: *Subsidy; Subsidy Efficiency; Good Governance; Content Analysis; Theme Analysis*

Transfer Half-finished Construction Projects: an Approach for Iran

Hassan Ali Mohammadi, Mohammad Ghasemi, Kaveh Khalili Damghani, Gholamreza Hashemzadeh and Kiamars Fathi Hafshejani

The government in Iran, similar to other developing countries after the Second World War, considered itself responsible for eliminating the backwardness of the country and tried to eliminate it by designing development plans and implementing construction projects. The huge volume of half-finished construction projects is one of the realities of public sector management in the country. Parliamentarians consider the approval of the public-private partnership bill as a solution to half-finished plans. This research, conducted in a qualitative method, tries to answer two questions by analyzing the opinions of experts: first, can all half-finished projects be transferred, and second, what are the methods of economization of projects for transfer? In this article, the text of the interviews has been coded with open coding software. The analysis results are that there is no general solution for all plans, and in each case according to the background conditions (classification of unfinished plans, the possibility of their economization, etc.), causal conditions (control of the plan's approval), intervention conditions (use of capacities transfer laws, the entry of the privatization organization into this issue, etc.), strategies (preparation of legal prerequisites, preparation of regulations, etc.) and consequences (creating incentives for project managers by creating a method of returning saved resources, etc.) a convenient method for economization and transfer should be designed.

Keywords: *Unfinished Construction Projects; Economization; Transfer and Public-private Partnership*

Analyzing and Evaluating the Quality of Governance in the Field of Social Problems and Harms Emphasizing the Quality of the Rules of the Country's Development Programs

Mohsen Kermani

The purpose of this article is to examine the ways to improve governance capacity in the field of effectively encountering social problems and harms, emphasizing the rules and indicators necessary to formulate high-quality legal rulings in this field, because the low quality of legal rulings and non-compliance with the principles of legal writing, despite allocating resources and providing executive facilities, hinders the effectiveness of actions and the realization of the legislator's intentions. Therefore, considering the reflection of the government's social policy in the discussion of encountering social harms in the laws of the country's development program, the main question of the article focuses on the characteristics of a high-quality legal ruling with high enforceability in the country's development programs. From this perspective, first by excavating the documents and scientific resources available in the field of legislation and social policy, the indicators and characteristics necessary for drafting high-quality social provisions in the laws of the development program were identified, and then employing directional content analysis approach, the provisions related to harms were identified. The laws of the fourth, fifth, and sixth development programs were analyzed and evaluated in the framework of the calculated indicators. The findings of the study indicated the minimum observance of the principles and characteristics necessary for the formulation of high-quality and enforceable legal rulings in the field of social problems and harm in the laws of the country's development program.

Keywords: *Social Policy; Principles of Legal Writing; Development Programs; Social Harms*

Feasible Pathology of Land Use in Iran Case Study: the Fourth Round of Land use Studies

Amir Sameni and Esfandiar Zebardast

Although nearly half a century has passed since the introduction of the concept of "land use" into the Iranian planning system, it is still caught up in five categories of challenges: "epistemology", "legitimacy", "methodology and method", "content" and "feasibility". And the issue of "land development" is also continuously suffering from increasing imbalances and inequalities, inter-sectoral and inter-regional conflicts, destruction of resources, and decay of development opportunities. The challenge of "feasibility" as a missing link in the planning system (and the flow of land use), is undoubtedly the most basic, concrete, and comprehensive of these challenges, which is also an output of other challenges. "Feasibility" is also one of the simple concepts that do not have a consensus definition in the scientific community. However, it should be considered as a process category whose requirements should be considered in all three stages of "pre-drafting", "drafting" and "post-drafting". Therefore, in the current research, the main goal is to explain the concept of "feasibility" on the one hand and pathologically examine the feasibility of the fourth round of land use studies in Iran utilizing the panel method (in-depth interviews with experts, pundits and those involved in the subject) on the other hand. The results revealed that there have been various damages in all three areas of pre-drafting (structural-institutional, legal, and managerial), drafting (conceptual, methodological, and drafting mechanism), and post-drafting (approval, implementation, and monitoring processes) on the flow of land use, which has existed more or less almost in the previous periods and has caused a continued disturbance in the feasibility of land use.

Keywords: *Land Use; Planning System; Feasible; Iran; Panel Method*

Identifying and Ranking the Challenges of Evaluating Development Policies in Iran (Five-Year Development Plans)

Yahya Kamali

The aim of the research is to identify and rank the challenges of evaluating development policies in Iran. To achieve this goal, qualitative and quantitative methods have been applied in two stages. In the first stage, evaluation challenges were identified based on the qualitative coding method and existing research and reports, and in the second stage, they were ranked quantitatively by the hierarchical analysis method. At this stage, the data collection tool was a paired comparison questionnaire containing eighteen challenges, which was given to executive and academic experts in this field for ranking. A total of 34 questionnaires were analyzed. The research findings demonstrated "lack of will required to apply the evaluation findings" with a weight of 0.11641, "spirit of non-responsibility and irresponsibility" with a weight of 0.1064, and "negative perception of evaluation and resistance to it" with a weight of 0.0942, which are related to the culture of evaluating development policies, are more vital than the challenges related to technical and informational issues.

Keywords: *Evaluation; Development; Politics; Five-year Plans*

Legal Requirements to Ensure The Effective Implementation of Development Program Laws in Iran; Case Study of the Sixth Development Plan Law (Lessons for the Law of the Seventh Development Plan)

Mehdi Moradi Berelian and Mohammad Qasem Tangestani

Passing more than seven decades of development planning in Iran's legal system (since 1949), the laws of development programs are still facing problems related to the gap in the effective implementation of their provisions. The text of these laws should contain several requirements to ensure their implementation, in order to be able to ensure partial implementation of the provisions of such laws. Some of the mentioned requirements demand special requirements due to the special nature of the provisions of the laws (being programmatic) compared to other laws. The current research, by adopting the descriptive-analytical method, tries to answer these questions that according to the specific requirements of the laws of the development program, what requirements and mechanisms should be anticipated for the effective implementation of these laws? To what extent has the law of the sixth development plan followed these requirements? The achievement of this article is that according to the hierarchy of legal norms in Iran, it appears that the design of any executive mechanism for program laws requires special attention to the essentiality of establishing coherence and interconnection between the constitution, general policies of the system, development program laws, budget laws, and other relevant laws and government regulations. In the framework of this essentiality, the effective implementation of the program rules can at least be provided through requirements such as the provision of a periodic reporting system for the progress of the program, the provision of the implementation of the programs by the relevant institutions as a factor in determining the credits that can be allocated to that institution, the preparation of necessary documents and enforcement mechanisms, and implementing the provisions of the rules of the development program and... Although some of the aforementioned requirements are foreseen in the law of the sixth plan, due to the lack of proper mechanism design, it has not achieved favorable results.

Keywords: *Implementation Research; Hierarchy of Legal Norms; Reporting System; Budget Allocation; Operational Results*

A Reflection on Law Enforcement Requirements Emphasizing Development Program Rules

Ahmad Markazmalmiri

It can be stated that at least in the three recent development programs in Iran (fourth, fifth, and sixth), there is a consensus among experts regarding the lack of full enforcement- or the expected enforcement- of legal provisions. It appears that one of the most crucial reasons for the nonenforcement of the program rules is ignoring or not paying enough attention to the enforcement requirements in the process of drafting and approving the legal provisions. The excessive increase of laws is based on the questionable and criticizable belief or assumption that the law represents reality and that the law's approval is a prelude to enforcement. While merely approving the law cannot change the relationships and balances of real relationships; Rather, the law must be approved in accordance with reality and be compatible with the capacities and capabilities of the law enforcers. On the other hand, the expected and definite role of the law is merely to give enforceable character to a document that is prepared on the basis of previous deep and detailed reviews and evaluations, not necessarily changing the behavior of the audience or related relationships. In this article, the requirements of law enforcement were discussed first. Then, taking advantage of Kaushik Basu's comments and within the framework of game theory, some points about the role and contribution of law in reforming the economic spheres are proposed. The success of any law requires taking into account considerations that cannot be provided and available in the traditional theory of the rule of law, as well as the theory of law and economics. In this invitation to rethink the role and contribution of the law with the focus on "research enforcement", several instances of the program laws' provisions are mentioned, emphasizing on the law of the sixth development program. There are serious doubts about the necessity of approving many legal decrees and the effectiveness of using legal tools to achieve development goals in Iran, and in this sense, a fundamental revision should be made in the formulation and approval of the Future Development Plan (Seventh) Law.

Keywords: *Implementation; Law; Legislation; Law and Economics; Development Program Law; Game Theory; Rule of Law*

English Abstracts

Majlis & Rahbord

Scientific Quarterly
Vol. 30, No. 115, Autumn 2023

115

Publisher: Majlis Research Center

Director in Charge: Negahdari, B.

Editor-in-Chief: Sobhani, H.

Managing Editor: Khoei, S. M.

Editorial Board:

Beygzade, E. (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

Davoodi, P. (Professor, Faculty of Economic and Political Sciences, Shahid Beheshti University)

Golami, A. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University)

Jabalamehi, M.S. (Professor, Faculty of Industrial Engineering, University of Science and Technology of Iran)

Jahan, A. (Associate Professor, Faculty of Industrial Engineering, Islamic Azad University Semnan)

Naderan, E. (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Nasrollahi, M.S. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Communication, Imam Sadiq University)

Rahai, A. (Professor, Faculty of Civil and Environmental Engineering, Amirkabir University of Technology)

Sadeghy Moghadam, M.H. (Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran)

Sharifi, A.H. (Professor, Faculty of Philosophy, Imam Khomeini Education and Research Institute (RA))

Sharifzadeh, M.J. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University)

Sobhani, H. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Taiebnia, A. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Editorial Advisory Board: Abdoli, M.A; Ashtarian, K; Boghozian, A; Ebadi, T; Ebrahimi, S.A; Ebrahimian, H; Emami Meibodi, A; Ghasemi, M; Gholampour Ahangar, E; HabibNejad, S.A; Kamali, Y; Monavvarian, A; Moradian, M; Nilechi, M.R; Pakseresht, S; Pourseyed, B; Sardarnia, Kh; SeyedNourani, S.M.R; Sobhani, H; Vaezi, S.K; Vakilan, H.

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientifit - Research Journal.

Majlis Research Center:

No. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St. Tehran, Iran

Office: +9821-75183283

Fax: +9821-75183186

Subscription: +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

Editor:Atarodi, NA

Layout:Sardari, BA

• The Views Expresse in Majlis & Rahbord are those of the Authors and not Necessarily those of the Editors or MRC.

• All or Parts of the Articles in this Quarterly maybe Freely Quoted our Reprinted, but Acknowledgment is Requested.

Price: 300,000 RL