

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: کاظم جلالی

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: حسین صدری‌نیا

اعضای هیئت تحریریه:

- ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)
- سیدبهبزاد پورسید (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
- فتح‌اله تار (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)
- حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)
- سعید سهراب‌پور (استاد دانشکده مهندسی مکانیک دانشگاه صنعتی شریف)
- سیدمحمدرضا سیدنورانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)
- محمد قاسمی (استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)
- ایروان مسعودی اصل (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
- الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)
- محمدقلی یوسفی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)

داوران این شماره: سیدداوود آقایی، اصغر ابوالحسنی، داریوش ابومحزه، محمدهاشم بت‌شکن، حمید بهره‌مند، ابراهیم بیگزاده، علیرضا پویا، احمد توکلی، عسکر جلالیان، سیدهادی حسینی، ابوالفتح خالقی، مهدی ذوالفقاری، ناصر رحمدل، سیدهادی زرقانی، حسن سبحانی، حمید سپهردوست، رحیم سرور، مصطفی سلیمی‌فر، سیدامیر سیاح، سیدمحمدرضا سیدنورانی، منوچهر عسگری، محمد قاسمی، سیدعلیرضا کازرونی، سیدسعید مرتضوی، سیدحسن مطیعی لنگرودی، فرشاد مؤمنی، الیاس نادران، رضا نجف‌زاده

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 (ISC)

مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

بانک اطلاعات نشریات کشور

پایگاه مجلات تخصصی نور

ویراستار: شیوا امین اسکندری

صفحه‌آرا و طراح جلد: نسیم ثانوی

مسئولان اجرایی سایت: نسیم ثانوی و ناهید عطاردی

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

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

www.isc.gov.ir

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: ۸۳۳۵۷۱۵۸

دورنگار: ۸۳۳۵۷۱۵۷

امور مشترکین: (داخلی ۲۰۳۵) ۲۲۸۰۲۵۲۵

www.nashr.majlis.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی - پژوهشی

از منظر هیئت تحریریه فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله راهبردی علمی - پژوهشی 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

• آسیب شناسی قانون بهرمن کردن یارانه؛ از منظر مابانی نظری و اجرای آن / ۵۱

ید محمدی بجانیان، اسان آقاجانی معار و داریوش ابو حمزه

• الگوی مفهومی نوآوری اجتماعی برای تحقق استحکام ساخت درونی قدرت / ۳۹

مهران کشتاربراکلی و سعید دهقان

• تبیین رانست جویی از طریق مجاری قانونی بار و یکر اقتصاد سیاسی: تحلیلی بر قانونگذاری در نظام بانکی ایران / ۶۹

فرزانه چابند و حسن بجانی

• میزان توجه به گروه های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی

(مورد مطالعه: شهر تهران) / ۱۱۵

مدی ابراهیمی

• تحلیلی از شیوع تروریسم منطقه ای و تاثیر آن بر محیط کسب و کار در ایران / ۱۴۹

حمید پاداش و بهمن خداناه

• بایستگی های ساختاری احراز مدیریت کارآمد در مناطق کلان شهری ایران در چارچوب ربیافت نومنطقه گرایی / ۱۷۹

مدی علیان، حسن اسماعیل زاده، محمد تقی رضویان، زهره فنی و خدر فرجی راد

• ارزیابی برنامه های پنج ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم انداز / ۲۰۹

وحید شتاتی شری

● مسئولیت بین المللی دولت بازربر شرکت های نظامی و امنیتی خصوصی / ۲۳۹

سید علی نجفی، صابر نیاورانی، محمد حسین رمنانی، قوام آبادی و فردین رستی امانی

● عوامل اثرگذار سیاسی، اقتصادی و هزینه بر فرار سرمایه در کشور های منتخب نفتی / ۲۶۵

محمد مدی زارع شند، حمید باغی بجوم، ام البنین جلالی و زهر انصر الملی

● بررسی نابرابری های توسعه در استان های کشور در راستای تحقق توسعه پایدار / ۲۹۷

حسین نظم فر، سید محمدی حمیدی و حمید اکبری

● راهبرد های مشارکت سازمان های مردم نهاد در فرایند کیفیت

(نقد و تحلیل ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری) / ۳۴۱

مصطفی چکنی و محمد حسن حسینی

● تدوین الگوی نظارت بر خط مشی های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تاکید بر حوزه امور اقتصادی / ۳۶۹

داوود حسین پور، فتح شریف زاده، روح الله نورمی و امید کریمی

● ارزیابی مقایسه ای محیط کسب و کار استان مرکزی با محیط کسب و کار های استان های کشور / ۳۹۳

رشانگانی، حسن میرزایانی و مهدی غفاری

● بررسی علل افزایش مخارج دولت در نظام خط مشی گذاری ایران / ۴۲۹

رحمت الله قلی پور و غلامرضا اسلامی فر

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن

سیدمحمد‌هادی سبحانیان،* احسان آقاجانی معمار** و داریوش ابوحمزه***

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۵

در این مقاله تلاش شده ضمن بازخوانی خواستگاه‌ها و دلایل تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بررسی عملکرد قانون مذکور به این سؤالات اساسی پاسخ داده شود اولاً تا چه میزان اهداف در نظر گرفته شده برای هدفمندی یارانه‌ها در کشور محقق شده است؟ ثانیاً آیا اساساً قانون هدفمندی یارانه‌ها از منظر مبانی نظری از جامعیت و استحکام کافی برای تحقق اهداف آن برخوردار بوده است یا خیر؟ در این راستا تلاش شده با استفاده از روش کتابخانه‌ای و محاسبات برآمده از اطلاعات جمع‌آوری شده، پاسخ سؤالات تحقیق به شیوه تحلیلی - توصیفی استخراج شود.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد، قانون هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خود از قبیل افزایش بهره‌وری انرژی، کاهش شدت انرژی و مصرف سرانه آن و نیز کاهش آلودگی هوا ناکام بوده است. همچنین محاسبه حجم یارانه ضمنی انرژی قبل و بعد از قانون هدفمندی نشان می‌دهد این قانون تأثیری بر کاهش حجم یارانه در اقتصاد ایران نداشته و هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر بودجه عمومی دولت کاهش نداده است. همچنین استدلال شده است که قانون هدفمندی یارانه‌ها، با توجه به نقاط ضعف و اشکالاتی که در مبانی و منطق آن وجود دارد، ظرفیت لازم و کافی برای تحقق اهداف تعیین شده را ندارد.

کلیدواژه‌ها: یارانه‌های انرژی؛ شدت انرژی؛ بودجه عمومی؛ آلودگی زیست‌محیطی؛ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

* استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول)؛ Email: hadi.sobhanian@khu.ac.ir

** دکتر احسان آقاجانی معمار کارشناس ارشد دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بود که در جریان حمله تروریستی مورخ ۹۶/۳/۱۷ عوامل داعش به ساختمان مجلس شورای اسلامی به شهادت رسید؛

*** دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران، معاون دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: aboohamzeh@gmail.com

مقدمه

مسئله یارانه‌ها در ایران همواره از مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین موضوعات در سیاست‌گذاری اقتصادی بوده است. وجود منابع عظیم انرژی در کشور و حصول درآمد قابل توجه از فروش این منابع از یک سو امکان مداخله اقتصادی دولت از جمله به شکل پرداخت یارانه را فراهم کرده و از سوی دیگر این پتانسیل تا حدی زمینه مطالبه عمومی در خصوص این پرداخت‌ها را به وجود آورده است. ضرورت‌هایی مانند وضعیت خاص کشور در دوره انقلاب و جنگ تحمیلی و پیگیری اهداف حمایتی از سوی دولت نیز بر توسعه این نگرش مؤثر بود. با وجود اختصاص یارانه به کالاها و بخش‌های مختلف اقتصادی، بحث حامل‌های انرژی در بین کالاهای مشمول یارانه همواره بیشترین اهمیت را دارد. این اهمیت ناشی از وسعت یارانه‌های پرداختی به حامل‌های انرژی و ماهیت ویژه آنهاست که علاوه بر کالای مصرفی، نهاده تولید نیز محسوب می‌شوند.

پس از اتمام جنگ تحمیلی، در اوایل دهه ۷۰ اولین گرایش‌ها در جهت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور شکل گرفت. پس از آن تأکید بر ضرورت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور به تدریج در فضای دانشگاهی و سیاست‌گذاری کشور گسترش یافته و در قوانین بالادستی کشور نیز منعکس شد. در برنامه دوم توسعه، اشاره‌هایی به اصلاح نظام یارانه‌ها و علنی کردن بخشی از یارانه‌های پنهان و همزمان با آن تقویت نظام تأمین اجتماعی، بیمه، امداد و برقراری کمک‌های مستقیم در موارد لازم تأکید شده بود (تبصره «۱۶»). در برنامه سوم (ماده «۴۶») دولت مکلف شد با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی اقدامات قانونی برای هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند، شکر، پنیر، شیر، دارو، شیر خشک، کود، بذر، سم، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد.

در برنامه چهارم (ماده «۳») مقرر شد قیمت فراورده‌های نفتی طی پنج سال به سطح قیمت‌های فوب خلیج فارس افزایش یابد و در کنار آن بر توزیع عادلانه درآمد در کشور و کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌ای تأکید شد. البته در نهایت مجلس هفتم با این استدلال که تعدیل

قیمت حامل‌های انرژی با توجه به ساختار ناکارآمد تولید و توزیع حامل‌های مذکور در ایران، به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ثمربخش و امکان‌پذیر نیست، حکم به تغییر این ماده داده و مقرر شد قیمت فروش حامل‌های انرژی، برق و خدمات زیربنایی (آب، فاضلاب، پست و تلفن) در سال اول برنامه چهارم، ثابت بوده و برای سال‌های بعدی برنامه نیز تغییر در قیمت کالاها و خدمات مذکور طی لوایحی پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. پس از آن اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور در قالب یکی از طرح‌های هفتگانه طرح تحول اقتصادی مورد توجه قرار گرفت و در سال ۱۳۸۸ با تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها عملاً اصلاحات مورد نظر در این بخش کلید خورد.

اکنون قریب به هفت سال از اجرای این قانون می‌گذرد. به‌رغم انتقادهای جدی به اجرای آن از سوی کارشناسان هنوز مطالعه‌ای مدون درخصوص اینکه آیا اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها توانسته است، در مسیر دستیابی به اهداف و آرمان‌های اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور حرکت کند یا خیر، انجام نشده است. البته مطالعاتی درخصوص آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر بعضی شاخص‌های کلان یا بخشی از اقتصاد صورت گرفته است (که در بخش پیشینه تحقیق به آن اشاره شده است). اما سؤال اساسی اینجاست که تا چه میزان اهداف در نظر گرفته شده برای هدفمندی یارانه‌ها در کشور محقق شده است؟ به‌علاوه لازم است به این سؤال پاسخ داده شود که آیا اساساً قانون هدفمندی یارانه‌ها از منظر مبانی نظری از جامعیت و استحکام کافی برای تحقق اهداف آن برخوردار بوده است یا خیر؟ به‌منظور پاسخ به این سؤال‌ها لازم است در این مقاله ابتدا مروری بر خاستگاه‌ها و دلایل تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها داشت. سپس در قسمت دوم قانون هدفمندی یارانه‌ها و عملکرد آن طی سال‌های اجرا از بُعد منابع و مصارف و در قسمت سوم مطالعات و تحقیقات انجام شده، در این زمینه بیان می‌شود. ارزیابی از میزان تحقق مهم‌ترین اهداف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قسمت چهارم تبیین شده که با استفاده از شاخص‌های مختلف روند تغییرات آنها مورد بررسی قرار گرفته است. در قسمت پنجم برخی ابهامات و اشکالات منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تحلیل و در پایان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مقاله ارائه شده است.

۱. دلایل و منطق‌های نظری دولت در ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای این قانون

لزوم اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور بر پایه یک سری استدلال‌ها بنا شده بود. به‌منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف و آرمان‌های هدفمندی لازم است این استدلال‌ها و منطق‌های نظری ابتدا مورد بررسی و بازخوانی قرار گیرد. در ادامه به‌اختصار برخی منطق‌های ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها تشریح شده است.

جدول ۱. استدلال‌ها و منطق‌های ارائه شده به‌منظور اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور

ردیف	هدف و دلایل توجیحی	توضیحات
۱	عدالانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها	اعطای یارانه‌های فراگیر به‌ویژه در بخش انرژی به‌طور وسیعی، ثروتمندان بهره‌مندی و دولت را از پولی که می‌توانست در برنامه‌های رفاهی فقرا مورد استفاده قرار گیرد، محروم می‌کند. توزیع یارانه به شکل کنترل قیمت زیر قیمت بازاری به معنای برقرار کردن یک رابطه مستقیم بین میزان مصرف و بهره‌مندی از یارانه است. به‌این ترتیب که هر قدر میزان مصرف فرد از کالاهای مشمول یارانه بیشتر باشد، میزان مطلق بهره‌مندی وی از یارانه نیز بیشتر خواهد بود. از آنجاکه سطح درآمد و ثروت عامل اصلی مؤثر بر مصرف است، لذا اقشار پردرآمد و ثروتمند با توان مصرفی بالاتر بیش از اقشار کم‌درآمد از یارانه بهره‌مند می‌شوند که این وضعیت با فلسفه پرداخت یارانه یعنی حمایت از اقشار فقیر و کم‌درآمد در تعارض است.
۲	افزایش کارایی	قیمت‌ها نقش مهم علامت‌دهی به فعالان اقتصادی را به‌عهده دارند و سطح آن نمایانگر درجه کمیابی و ارزشمندی محصول است. لذا پرداخت یارانه‌های همگانی با کاهش مصنوعی قیمت محصول در بازار، نقش مخاברה پیام کمیابی و ارزشمندی منابع از سوی قیمت‌ها را مختل کرده که این مسئله انگیزه‌های تولیدی و مصرفی را دچار انحراف می‌کند و در نتیجه تخصیص منابع به‌لحاظ اقتصادی ناکارا می‌شود. به‌علاوه استفاده از ماشین‌آلات فرسوده و واردات ماشین‌آلات مستعمل با مصرف بالای انرژی، استفاده از وسایل حمل و نقل

توضیحات	هدف و دلایل توجیحی	ردیف
<p>پرمصرف، تضعیف ساختار تولید انرژی و فقدان انگیزه سرمایه‌گذاری در انرژی‌های نو که همگی به کاهش کارایی در استفاده از انرژی دامن می‌زند، برخاسته از ارزان‌فروشی و اعمال یارانه همگانی انرژی در کشور است.</p>		
<p>در نظریات اقتصادی اثبات می‌شود که پرداخت مبلغی مشخص به صورت نقدی به افراد، با فرض ثبات سایر شرایط، آثار مثبت رفاهی بیشتری نسبت به پرداخت همان میزان یارانه از طریق کنترل قیمت دارد. این مسئله به این علت است که پرداخت نقدی موجب آزادی انتخاب مصرف‌کننده در بین کالاها و خدمات گوناگون شده و قدرت خرید وی را روی همه محصولات افزایش می‌دهد. در حالی که در یارانه فراگیر، فرد مجبور است برای بهره‌مندی از یارانه، تعداد معدودی از کالاها را که مشمول یارانه هستند، استفاده کند.</p>	<p>آثار رفاهی بیشتر پرداخت نقدی نسبت به یارانه باز</p>	<p>۳</p>
<p>برهم‌زدن نظام قیمتی در اثر پرداخت یارانه و قرار دادن قیمت‌ها کمتر از مقدار واقعی، به مرور تقاضای این کالا و خدمات را افزایش می‌دهد. در این میان دولت به‌عنوان متولی پرداخت یارانه ناچار است برای تداوم وضع موجود در هر دوره مبلغی بیش از گذشته صرف پرداخت یارانه کند. این مسئله به معنای وارد آمدن فشاری دائمی و فزاینده بر بودجه دولت است که در نهایت دولت را به لحاظ مالی با عدم توان پرداخت مواجه می‌کند.</p>	<p>کاهش هزینه‌های دولت</p>	<p>۴</p>
<p>یارانه پنهان در حساب‌های ملی و بودجه دولت انعکاس نمی‌یابد و این امر موجب می‌شود دولت در مدیریت آن با مشکل مواجه شود. در مقابل پرداخت یارانه به شکل پرداخت نقدی به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان شفاف‌ترین روش پرداخت یارانه محسوب می‌شود. با تبدیل یارانه همگانی به یارانه نقدی قسمت بزرگی از یارانه پنهان در مورد انرژی شکل شفاف به خود خواهد گرفت. شفافیت در قیمت‌ها و یارانه‌های پرداختی به نوبه خود احتمال سوءاستفاده و فساد در توزیع و بهره‌مندی از یارانه‌ها را نیز کاهش می‌دهد.</p>	<p>شفافیت یارانه نقدی</p>	<p>۵</p>
<p>به‌طور کلی عرضه یک کالا در قیمتی پایین‌تر از قیمت‌های واقعی آن زمینه‌ساز آربیتراژ و ایجاد رانت و بروز فساد اقتصادی است. انتقال فرآورده‌های نفتی به صورت قاچاق به خارج از کشور جهت فروش با قیمت بالاتر از آن، نمونه‌ای از این پدیده است. با توجه به</p>	<p>رفع زمینه قاچاق به‌ویژه سوخت</p>	<p>۶</p>

ردیف	هدف و دلایل توجیحی	توضیحات
		آنکه قیمت‌های انرژی در کشورهای همسایه عموماً مشمول یارانه نیست، این مسئله موجب شده قاچاق سوخت به این کشورها تبدیل به فعالیتی پرسود شود.
۷	حفظ منافع زیست محیطی	یکی از آثار اعطای یارانه‌های باز (پرداخت یارانه به‌منظور کاهش قیمت برخی از کالاها) و همگانی در بخش انرژی، رشد پسماندهای مصرفی و آلودگی ناشی از گسترش استفاده از سوخت‌های فسیلی توسط بنگاه‌های تولیدی و خانوار است. کاهش در مصرف انرژی از طریق حذف یارانه‌های اختصاص یافته به این بخش نیز میزان انتشار آلاینده‌ها را از فرایند احتراق کاهش می‌دهد. همچنین تقاضای کمتر منابع پایان‌پذیر، این اطمینان را می‌دهد که موجودی منابع طبیعی با سرعت کمتری به اتمام خواهد رسید.
۸	مواجهه با گسترش شهرنشینی	امروزه ساختار تقسیم کار بین شهر و روستا به شکلی است که جوامع شهری از ساختار مصرفی بیشتری نسبت به روستا برخوردارند. در این شرایط اعطای یارانه‌های همگانی که میزان بهره‌مندی از یارانه را به میزان مصرف گره می‌زند، موجب می‌شود شهرنشینان بیش از روستائیان از یارانه‌ها برخوردار شده که این مسئله صرف‌نظر از تعارض آن با اهداف عدالت‌جویانه، ناخواسته موجب ارتقای سطح زندگی در شهرها نسبت به روستا و تشویق مهاجرت می‌شود.
۹	افزایش هزینه‌های اصلاح در صورت تأخیر در اجرا	اصلاح قیمت محصولات مشمول یارانه، دیگر بگ انتخاب نبوده، بلکه سیاستی ناگزیر و الزامی است. تعلل در اجرای این طرح و تأخیر در افزایش قیمت‌های انرژی، شدت وابستگی اقتصاد به مسیر طی شده را افزایش داده و سیستم اقتصادی و اجزای آن به تدریج در برابر تغییر شرایط موجود مقاومت بیشتری از خود نشان خواهند داد. لذا تداوم وضع موجود علاوه بر معایب پیش‌گفته، احتمال توفیق سیاست‌های اصلاحی در آینده را نیز کاهش خواهد داد.

مأخذ: براساس مقدمه توجیحی لایحه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۷.

۲. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و عملکرد آن طی سال‌های اجرا از بُعد منابع و مصارف

بنابر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مقرر شده است که دولت قیمت حامل‌های انرژی را

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۱۱

به تدریج به گونه‌ای اصلاح کند که تا پایان برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۴)، فروش داخلی فرآورده‌های نفتی با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب، حداقل معادل ۹۰ درصد فوب خلیج فارس، قیمت فروش داخلی گاز طبیعی معادل حداقل ۷۵ درصد و حداکثر معادل متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی (پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض) و قیمت برق و آب معادل قیمت تمام‌شده آنها شود. همچنین به‌منظور جبران افزایش هزینه‌های ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی برای خانوارها، تولیدکنندگان و بودجه عمومی دولت، تمهیداتی نیز جهت بازتوزیع منابع حاصله بین خانوارها، تولیدکنندگان و دولت در نظر گرفته شده است. جزئیات منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون فوق در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

منابع	مصارف
خالص وجوه حاصل از اصلاح قیمت فرآورده‌های نفتی، آب، برق و گاز (موضوع مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)	ماده (۷) - حداکثر ۵۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت: الف) پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها ب) اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف ماده (۸) - ۳۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت کمک به تولید ماده (۱۱) - ۲۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت جبران آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت

مأخذ: قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۸.

بررسی عملکرد اجرای این قانون از بعد منابع و مصارف و میزان انطباق عملکرد آن با قانون مذکور، موضوع بسیار مهمی است که باید به آن پرداخته شود. به بیان دیگر یک سؤال اساسی که قبل از هرگونه تحلیل و بررسی دیگری مناسب است پاسخ آن روشن شود، آن است که طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اولاً چه میزان منابع تجهیز شده و ثانیاً این منابع صرف چه اموری شده است؟ آنچه در این خصوص حائز اهمیت است آنکه منابع درآمدی و محل‌های هزینه‌کرد موضوع قانون هدفمند کردن

یارانه‌ها همواره در بودجه‌های سنواتی دستخوش تغییراتی شده است. به بیان دیگر در طول سال‌های گذشته، قانونگذار خود در نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها براساس قانون مصوب ۱۳۸۹، انحراف ایجاد کرده است. به‌طور مشخص استفاده از منابع بودجه‌ای در تأمین منابع هدفمندی و نیز در نظر گرفتن مصارف متعدد علاوه بر آنچه در قانون هدفمندی ذکر شده بود، از اهم این انحرافات بوده است.

۱-۲. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ از بعد منابع

همان‌طور که بیان شد، منابع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های اجرای آن، در عمل از دو محل عمده تشکیل شده است. یکی از محل اصلاح و افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، آب، برق و گاز (موضوع مواد (۱ و ۳) قانون هدفمندی) و دیگری استفاده از ردیف‌های بودجه‌ای کشور.^۱ هر ساله در قوانین بودجه سنواتی مشخص و مصوب می‌شود که چه میزان از منابع می‌بایست از محل افزایش قیمت‌ها و چه میزان از ردیف‌های بودجه‌ای برداشت خواهد شد. در جدول ۳ ارقام مصوب مذکور و نیز عملکرد آنها طی سال‌های اجرای قانون (تا آخرین اطلاعات در دسترس در زمان نگارش مقاله) ارائه شده است.

۱. گفتنی است کل منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها (موضوع مواد (۱ و ۳) قانون هدفمندی) جزء منابع هدفمندی یارانه‌ها به حساب نمی‌آید. بخشی از این منابع به‌عنوان مالیات به دولت، بخشی دیگر به شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی و مابقی آن به سازمان هدفمندی اختصاص می‌یابد. تقسیم منابع میان این سه بخش در سال‌های اجرای قانون در یک سازوکار غیرشفاف اتفاق افتاد ولی در دو سال اخیر، این سهم‌ها براساس بخشنامه‌های دولتی مشخص می‌شود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

جدول ۳. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد منابع (۱۳۸۹ لغایت پایان پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵)

جمع کل منابع	منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای موثقه				منابع حاصل از اصلاح قیمت حاصل‌های انرژی				سال‌های پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵				
	(۱۲)	(۱۱)	(۱۰)	(۹)	(۸)	(۷)	(۶)	(۵)		(۴)	(۳)	(۲)	(۱)
نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال) ^{۱۱}	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال)	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال)	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سال‌های پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵
نوع حساب: ستون (۱۸) تقسیم بر ستون (۱۱)	---	نوع حساب: جمع ستون‌های (۹) و (۱)	نوع حساب: ستون (۸) تقسیم بر ستون (۱۲)	نوع حساب: ستون (۹) تقسیم بر ستون (۱۱)	نوع حساب: ستون (۷) تقسیم بر ستون (۶)	---	---	نوع حساب: ستون (۲) تقسیم بر ستون (۱۲)	نوع حساب: ستون (۱۱) تقسیم بر ستون (۱۱)	نوع حساب: ستون (۳) تقسیم بر ستون (۱)	---	---	
۸۲	۲,۶۷۹,۵۸۱	۲,۲۹۲,۲۵۰	۲۴	۱۴	۱۴۰	۶۳۲,۸۸۷	۵۵۴,۲۵۰	۹۶	۸۶	۶۳	۱,۷۹۶,۶۸۱	۲,۸۰۸,۰۰۰	جمع کل

[۱] اختلاف در جمع کل منابع با مجموع منابع حاصل از اصلاح قیمت حاصل‌های انرژی و منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای، به دلیل وجود منابعی چون استقراض از بانک مرکزی و خزانه، منابع مربوط به پرداخت عیارانه، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت و مانده وجوه پایان دوره در هر سال است.

[۲] برای سال ۱۳۹۵ با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس مربوط به عملکرد پنج‌ماهه سال موزر می‌باشد، بودجه مصوب مربوطه نیز به صورت پنج‌واژه در نظر گرفته شده است.
 مأخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۵-۱۳۸۹)، دیوان محاسبات کشور و محاسبات تحقیق.

چنانکه در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۹ - پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵) دولت حدود ۶۶ درصد (ستون ۵) از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب کرده و حدود ۲۴ درصد (ستون ۱۰) منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها به دست آمده است.^۱ نکته قابل ملاحظه دیگر اینکه طی کل سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور حدود ۸۲ درصد (ستون ۱۳) از منابع پیش‌بینی شده برای هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی، در واقعیت محقق شده است. این شاخص (نسبت منابع تحصیل شده به مصوب)، در خصوص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سنوات اجرای هدفمندی، به‌طور متوسط معادل ۶۳ درصد (ستون ۳) است که این امر نشان از بیش‌برآوردی دولت در محاسبه منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های مورد نظر دارد.

۲-۲. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ از بعد مصارف

جدول ۴ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را از دو منظر نشان می‌دهد؛ مصارف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و نیز عملکرد واقعی مصارف طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

۱. سایر منابع مربوط به استقراض از بانک مرکزی و خزانه (در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰)، منابع مربوط به پرداخت عیدانه (سال ۱۳۹۱)، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت (سال ۱۳۹۲) و مانده وجوه پایان دوره در هر سال است که جمعاً حدود ۱۰ درصد از کل منابع سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد (برای مشاهده جزئیات کامل منابع به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود).

جدول ۴. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد مصارف (۱۳۸۹) لغایت پایان پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵

مصارف	موضوع ماده (۷) (حکمت به عنوان اربابها)		مصارف موضوع ماده (۸) (حکمت به تولید)		حکمت به حوزه سلامت		جمع کل مصارف	
	(۱)	(۲)	(۳)	(۴)	(۵)	(۶)	(۷)	(۸)
بودجه مصوب	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۳۰۳۴۰۰۰۰	۲۰۳۶۹۰۰۰۰
عملکرد مصوب	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۳۰۳۴۰۰۰۰	۲۰۳۶۹۰۰۰۰
تفاوت	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
نسبت عملکرد به مصوب	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
تفاوت نسبی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
مصارف کل	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۱۶۶۲۰۰۰۰	۳۷۲۰۰۰۰	۳۰۳۴۰۰۰۰	۲۰۳۶۹۰۰۰۰
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
نوع مصارف:	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---
تفصیل بر سرشماره‌های (۱) تا (۱۱)	---	---	---	---	---	---	---	---

* توضیح: با توجه به عدم اختصاص مبلغ به سه فقره بیمه یکبارگی، یارانه مورد تسهیلات مسکن افتاد آسیب‌پذیر و جبران هزینه‌های دولت (موضوع ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) طی سالهای مورد نظر، از درج موارد مذکور در این جدول صرف‌نظر شده است.

[۱] با توجه به اینکه از کام مرزوبط به پایه‌های تفاوتی (میان پایه‌های تفاوت ارزش زمانی سهمیه‌های اختصاص یافته به بخش‌های اقتصادی برپایه تفاوت قیمت‌های سهمیه‌ای و غیرسهمیه‌ای آن فرآورده‌ها و محصولات) پرداختی به آنها، در نتیجه تخصیص کمبود (در نتیجه تخصیص کمبود) در جهت پرداخت هر سال پرداخت می‌شود. در دولت قبل (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها لحاظ می‌شود، اما در دولت یازدهم این سه مورد از مجموعه مصارف ماده (۸) حذف شده است. در این جدول، به منظور یکسان‌سازی رویه محاسبه، برای همه سالهای مورد نظر بدون سه بده فوق محاسبه شده است. [۲] اختلاف در سرجمع کل مصارف سال‌های مختلف با جمع مصارف مواد (۷) و (۸) و کمبود به حوزه سلامت، به دلیل بازپرداخت بدهی بانک مرکزی، خزانه و بازار گازی، پرداخت وجه و بروزش یارانه‌ها در هر سال است. رضایان کل مصارف در سال ۱۳۹۴، پرداخت در وجه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح است؛ اما، قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (موضوع پرداخت سستی به رزیندگان معسر) و نیز مانده پایان دوره در هر سال است. که در اینجا با توجه به ماهیت جدول حاضر که صرفاً بررسی نسبت عملکرد به مصوب مواد قانونی مصارف است، اعداد مربوطه درج نشده است. برای مشاهده جزئیات کامل به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود. به علاوه عیدانه‌های که در پایان سال ۱۳۹۱، به مردم پرداخت شد نیز در این جدول درج نشده و مبلغ مربوطه فقط در سرجمع کل مصارف لحاظ شده است. [۳] با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس عملکرد سال ۱۳۹۵ پنج ماه اول سال است، بودجه مصوب مربوطه نیز برای پنج و دو اذم در نظر گرفته شده است.

تأخذ: همان.

نکاتی که از جدول ۴ به دست می آید به شرح ذیل است:

۱. ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف کمک به خانوارها - که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌شود - طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، حدود ۸۸ درصد (ستون ۵) از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به پرداخت نقدی اختصاص داده شده است.

۲. به رغم اینکه مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، به طور متوسط سهمی معادل ۱۴ درصد (ستون ۹) از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده بود، درحالی که حدود ۲ درصد (ستون ۱۰) از منابع مزبور طی سال‌های مورد نظر به تولید اختصاص یافته است.

۳. به رغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵ حدود ۲ درصد (ستون ۱۵) از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن دولت با وجود حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی در نظر نگرفته است.

۳. پیشینه تحقیق

عمده تحقیقات در حوزه هدفمندی یارانه‌ها به مقایسه برخی آثار این سیاست قبل و بعد از اجرای طرح پرداخته است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. گودرزی و همکاران (۱۳۹۱) نشان می‌دهند رشد اقتصادی در سال اول اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش و با یک نرخ کم افزایش می‌یابد و نرخ بیکاری نیز در سال اول افزایش و با یک شیب ثابت کاهش می‌یابد. نصراللهی و حسینی (۱۳۹۱) آثار هدفمندی یارانه‌ها را بر صنعت لاستیک بررسی

کرده‌اند. در این تحقیق آثار هدفمند کردن یارانه‌ها (افزایش هزینه‌ها) روی صنعت لاستیک در مجتمع صنایع لاستیک یزد پرداخته شد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد کارخانه‌ای که دولت به شدت حمایت می‌کند، پس از هدفمندی یارانه‌ها و افزایش هزینه‌ها توان رقابتی خود را از دست داده، اما کارخانه‌ای که حمایت خاصی از آن قبل از اجرای قانون صورت نمی‌گرفت، توان رقابتی خود را بعد از هدفمندی یارانه‌ها از دست نداده است.

مطالعه شهنازی، شهبوار و مبشری (۱۳۹۳) «توزیع درآمد و وضعیت رفاه خانوارها قبل و بعد از هدفمندی یارانه‌ها» در استان فارس طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ با استفاده از روش ضریب جینی و شاخص نابرابری اتکینسون بررسی شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد شاخص نسبت دهک‌ها و همچنین ضریب جینی برای جوامع شهری و روستایی در سال اول بعد از هدفمندی یارانه‌ها کاهش یافته است. اما نتایج در مورد ارزیابی تغییرات رفاهی بیانگر آن است که به‌رغم کاهش نابرابری، رفاه خانوارها به دلیل افزایش تورم و کاهش درآمد واقعی نزولی بوده است. تشکینی (۱۳۹۳) در مقاله خود به بررسی اثر هدفمند کردن یارانه‌ها بر بخش کشاورزی پرداخته است. ایشان با استفاده از روش ماتریس حسابداری اجتماعی نشان می‌دهد افزایش قیمت حامل‌ها تأثیر مستقیمی بر افزایش قیمت محصولات کشاورزی داشته است.

در مطالعه رنگریز و پشوتنی‌زاده (۱۳۹۳) به روند مصرف برق در شهر تهران، قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها در دوره زمانی ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۱ پرداخته‌اند. در این تحقیق روند مصرف دوره پس از هدفمندسازی یارانه‌ها با الگوی پیش‌بینی شده پیش از هدفمندسازی مقایسه شده و نویسندگان مقاله نتیجه می‌گیرند که اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها علاوه بر کاهش رشد مصرف، موجب کاهش مصرف به میزان ناچیزی شده است. نتایج حاکی از آن است که چون تقاضا برای برق نسبت به قیمت و درآمد در کوتاه‌مدت بی‌کشش است، سیاست‌های قیمتی نمی‌تواند در مهار تقاضای برق مؤثر باشد، بنابراین می‌بایست از سیاست‌های غیرقیمتی و تشویقی به منظور کاهش مصرف برق استفاده کرد.

رنجبر، فطرس و کبیریان (۱۳۹۳) به تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر تغییرات معادل رفاه مصرف‌کننده در ایران پرداخته‌اند. هدف این تحقیق آزمون فرضیه برابری مقدار پرداختی دولت با تغییرات معادل رفاه افراد در دوره زمانی ۱۳۹۴-۱۳۸۹ از طریق شبیه‌سازی متغیرهای

الگوی تقاضای مصرف کنندگان کشور با استفاده از دستگاه تقاضای تقریباً ایدئال (در قالب دو گروه کالاهای وارداتی و کالاهای تولید و مصرف شده داخل با تقسیم بندی هریک به دو گروه کالایی بادوام و بی دوام) براساس ارقام تورم و میزانهای رشد متفاوت است. نتایج تحقیق نشان می دهد مقدار پرداختی دولت در دامنه تورمی ۲۰ الی ۷۰ درصدی کالاهای بی دوام داخلی (با خطای کمتر از ۱٪) کمتر از تغییرات معادل رفاه افراد است. به عبارتی پرداختی دولت، معادل با کاهش رفاه مصرف کنندگان نبوده است.

در مطالعه خوشدل و عباسی (۱۳۹۴) تغییرات مصرف خانوارهای فقیر و متوسط از کالاهای اساسی (نان، برنج، شیر، روغن نباتی، قند و شکر) انجام شد. این بررسی به منظور حمایت از امنیت غذایی خانوارهای فقیر و متوسط طی سالهای ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ (بازه زمانی قبل و بعد از نقدی کردن یارانهها) انجام شده است. نتایج به دست آمده نشان می دهد پس از هدفمند کردن یارانهها، مصرف تمام کالاهای مورد بررسی در خانوارهای فقیر و متوسط کاهش داشته است.

مهدوی (۱۳۹۵) در تحقیق خود با استفاده از الگوی تعادل عمومی مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی، آثار اقتصادی سیاست هدایت منابع در سه روش: ۱. پرداخت یارانه نقدی، ۲. کاهش پرداختی خانوارها به دولت، ۳. یارانه به بخش تولید را مورد ارزیابی قرار داده است. نتایج تحقیق وی نشان می دهد اگر دولت منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی را توزیع نکند آنگاه رفاه خانوارها بیشترین کاهش را خواهد داشت. علاوه بر این، اگر دولت ترکیبی از سه روش یا ترکیبی از روش اول و دوم را به عنوان روش های تخصیص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی در نظر بگیرد، آنگاه رفاه و تقاضای خانوارها کمترین کاهش را نشان می دهد.

۴. ارزیابی میزان تحقق برخی از مهم ترین اهداف اجرای قانون هدفمند کردن یارانهها

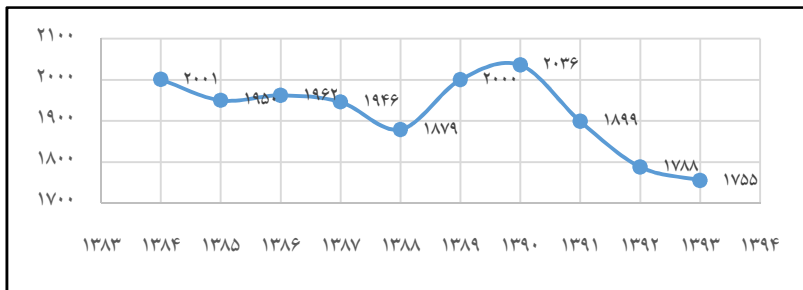
همان طور که بیشتر اشاره شد، مرور مطالعات انجام شده در خصوص هدفمند کردن یارانهها نشان می دهد تاکنون هیچ مطالعه ای در خصوص تحقق اهداف اولیه از اجرای قانون هدفمند کردن یارانهها انجام نگرفته است. لذا در این مطالعه تلاش شده است با توجه به آمارهای

در دسترس و قابل استخراج با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی به این مهم پرداخته شود. شایان ذکر است به‌منظور ارزیابی آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر هریک از متغیرهای تحت بررسی، شاخص‌های مرتبط با این حوزه از سال ۱۳۸۴ تا آخرین سالی که آمارها (در زمان نگارش مقاله) موجود بوده گزارش شده است.

۴-۱. شاخص بهره‌وری، شدت انرژی و مصرف نهایی سرانه انرژی

یکی از اهداف اصلی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش بهره‌وری در استفاده از انرژی آن بوده است. شاخص بهره‌وری انرژی نیز مانند بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، میزان خروجی کالاها و خدمات تولیدی را در مقایسه با ورودی‌ها اندازه‌گیری می‌کند. بهبود شاخص بهره‌وری انرژی می‌تواند از طریق کاهش ورودی‌های انرژی مورد نیاز جهت تولید مقدار مشخصی از خدمات انرژی یا از طریق افزایش مقدار یا کیفیت فعالیت‌های خروجی اقتصادی با استفاده از مقدار مشخصی ورودی صورت پذیرد. شاخص بهره‌وری انرژی از تقسیم ارزش تولیدات به مقدار انرژی مصرفی به‌دست می‌آید (عکس شدت مصرف نهایی انرژی). به عبارتی بهره‌وری انرژی نشان می‌دهد در ازای مصرف یک واحد انرژی، چه میزان تولید ناخالص داخلی وجود دارد. برای محاسبه بهره‌وری انرژی در سطح ملی می‌توان تولید ناخالص داخلی را بر مقدار مصرف نهایی انرژی تقسیم کرد. نمودار ۱ بهره‌وری انرژی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد.

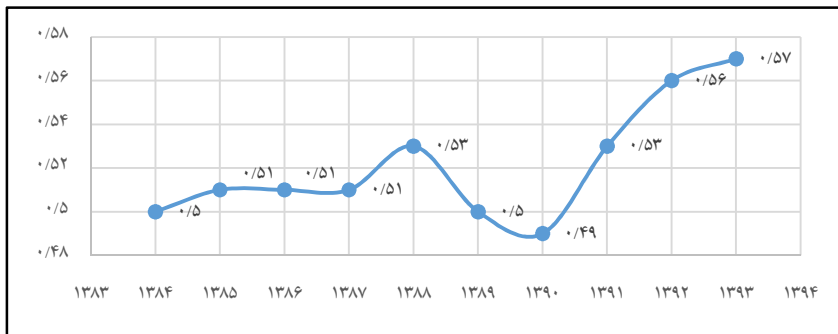
نمودار ۱. بهره‌وری انرژی (هزار ریال به ازای یک بشکه)



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۳.

در نمودار ۱ مشاهده می‌شود که بهره‌وری انرژی طی سال‌های بعد از هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش یافته است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، شدت انرژی شاخصی برای تعیین کارایی انرژی در سطح اقتصاد ملی هر کشور است که از تقسیم مصرف نهایی انرژی (یا عرضه انرژی اولیه) بر تولید ناخالص داخلی محاسبه می‌شود و نشان می‌دهد برای تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات (برحسب واحد پول) چه مقدار انرژی به کار رفته است. به عبارت بهتر هرچه شدت انرژی یک کشور بیشتر باشد آن کشور برای میزان مشخصی از تولید ناخالص داخلی، انرژی بیشتری مصرف می‌کند. نمودار ۲ شدت مصرف انرژی را طی زمان نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود این متغیر روندی نوسانی داشته است. این شاخص در سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ کاهش داشته و پس از آن سیر صعودی پیشین را ادامه داده است.

نمودار ۲. شدت مصرف انرژی (بشکه به ازای یک میلیون)



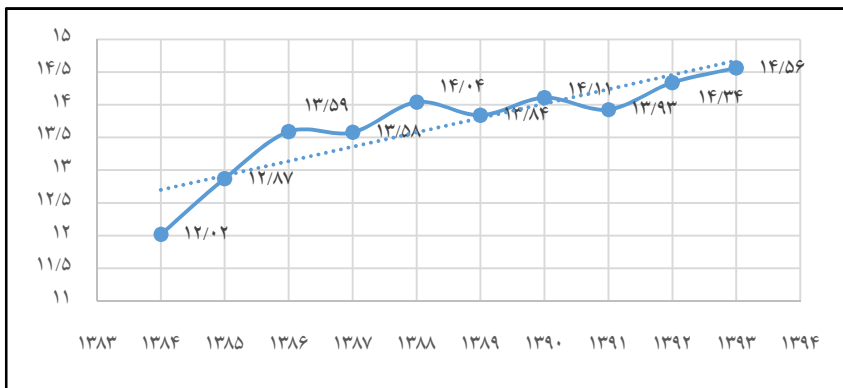
مأخذ: همان.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌توان برای تحلیل آثار هدفمند کردن یارانه‌ها استفاده کرد، شاخص مصرف نهایی انرژی است. اگر از عرضه کل انرژی اولیه انرژی مصرفی در انتقالات، مصارف نیروگاه‌ها و تلفات توزیع و مقادیر ذخیره شده کسر شود آنچه که در دسترس مصرف‌کننده قرار می‌گیرد، مصرف نهایی انرژی است. جهت بررسی دقیق‌تر مصرف انرژی لازم است تا اثرگذاری متغیر جمعیت در نظر گرفته شود. نمودار ۳، سرانه مصرف انرژی را به صورت معادل بشکه نفت خام نشان می‌دهد. چه آنکه افزایش

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۲۱

جمعیت خودبه‌خود به افزایش مصرف انرژی منجر می‌شود. همان‌طور که در این نمودار ملاحظه می‌شود سرانه مصرف انرژی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ رشد بسیار زیادی داشته و از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ رشد همراه با نوسان بوده است. لذا نمی‌توان گفت اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها روند افزایش مصرف انرژی سرانه را کاهش داده است.

نمودار ۳. سرانه مصرف انرژی (بشکه معادل نفت خام)

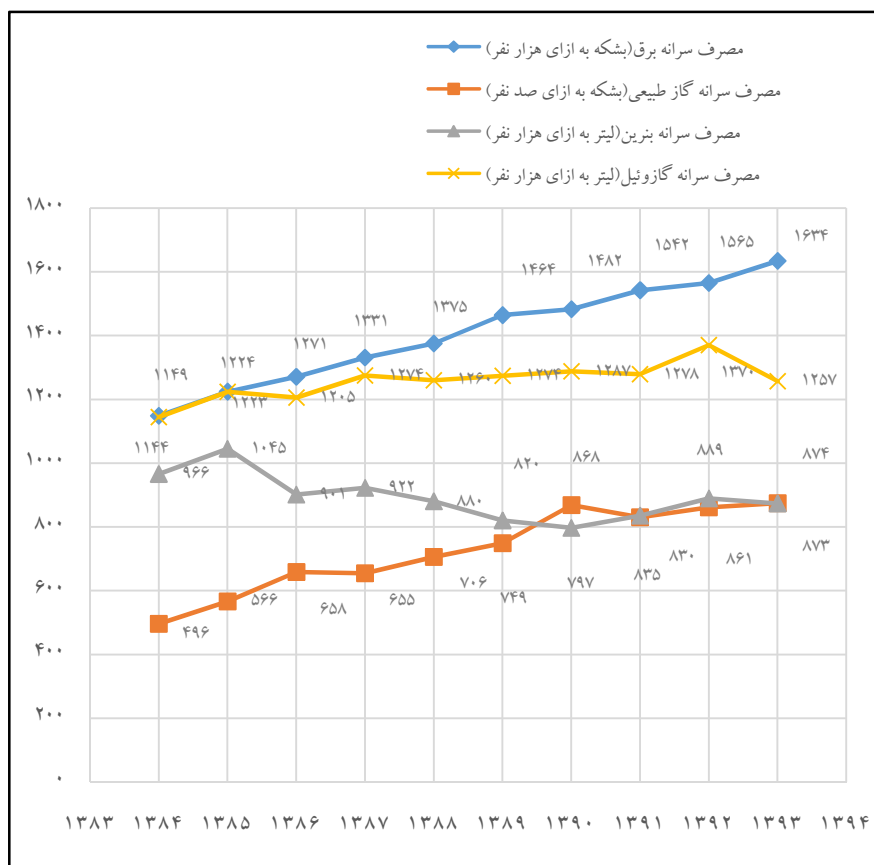


مأخذ: همان.

۲-۴. روند سرانه مصرف حامل‌های انرژی

یکی از دلایل اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها جلوگیری از رشد مصرف حامل‌های انرژی و کاهش آن بود. چنین استدلال می‌شد که قیمت پایین حامل‌ها در کشور موجب استفاده غیراقتصادی و افزایش تقاضا برای این حامل‌ها شده است. از این رو سیاستگذاران درصدد برآمدند با افزایش قیمت این حامل‌ها (براساس مواد ۱ و ۳) قانون هدفمندی) جلوی افزایش بیشتر مصرف حامل‌ها در کشور و آثار سوء مترتب بر آن (نظیر آلودگی، خروج از کشور به دلیل واردات حامل‌ها و ...) گرفته شود. نمودار ۴ روند ارقام مصرف چهار حامل اصلی انرژی (برق، گاز، بنزین و گازوئیل) را به صورت سرانه در طول زمان نشان می‌دهد. در واقع از آنجا که افزایش جمعیت خود یک عامل افزایش مصرف انرژی است، با محاسبه مصرف سرانه می‌توان اثر رشد جمعیت را از آن خارج کرد. همان‌طور که از نمودار پیداست، روند تغییرات مصرف سرانه همه حامل‌ها صعودی است.

نمودار ۴. روند مصرف سرانه حامل‌های انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳



مأخذ: شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ۱۳۹۳.

۳-۴. آلودگی محیط زیست

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، یکی از ادله ارائه شده برای اجرای قانون هدفمندی، کنترل آلودگی محیط زیست در اثر مصرف بی‌رویه حامل‌های انرژی بود. نمودار ۵ مجموع هشت گاز آلاینده که در ترازنامه‌های انرژی به‌عنوان آلاینده‌های زیست‌محیطی مورد بررسی قرار می‌گیرد، به‌صورت سرانه نشان می‌دهد.

نمودار ۵. مجموع آلاینده‌های زیست‌محیطی سرانه (کیلوگرم به ازای هر نفر)



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۴.

ملاحظه می‌شود که حتی پس از اجرای قانون هدفمندی در سال ۱۳۸۹، روند صعودی انتشار این گازها ادامه داشته است. از مجموعه شواهد آماری فوق نتیجه گرفته می‌شود که سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها نتوانسته به اهداف خود در حوزه کنترل مصرف انرژی و کنترل تولید آلودگی‌های زیست‌محیطی دست یابد.

۴-۴. حجم یارانه‌ای انرژی

یکی از اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش حجم یارانه‌ها در اقتصاد عنوان شد. برای بررسی این موضوع لازم است ابتدا نحوه محاسبه یارانه در اقتصاد مشخص شود. یکی از اقسام یارانه‌ای که در اقتصاد وجود دارد یارانه ضمنی است. برخلاف آشکار^۱ که در آن منبع مالی به صورت آشکار در اقتصاد توزیع می‌شود، در این نوع یارانه، منبعی به صورت آشکار توزیع نمی‌شود بلکه قیمت حامل‌های انرژی به دلیل بهره‌مند شدن از نفت

۱. یارانه آشکار را می‌توان به صورت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت فروش محاسبه کرد. از آنجاکه تاکنون هیچ محاسباتی در مورد هزینه تمام شده حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران انجام نشده، لذا نمی‌توان میزان یارانه آشکار را در اقتصاد ایران محاسبه کرد. البته بررسی این نوع یارانه و ملاحظات پیرامون آن خود نیازمند تحقیقی مستقل است. لذا در این تحقیق صرفاً یارانه ضمنی مورد بررسی قرار گرفته است.

و گاز ارزان، کمتر از قیمت صادراتی در اختیار مصرف کننده داخلی قرار می گیرد (خلعتبری، ۱۳۹۲). بر فرض اگر قیمت صادراتی نفت ۴۰ دلار (و قیمت صادراتی گاز ۲۰ سنت) باشد، ولی نفت و گاز با قیمتی کمتر در داخل به فروش برسد، حامل های انرژی مانند بنزین، گازوئیل، برق و ... با قیمتی کمتر از قیمت صادراتی تهیه و در اختیار مصرف کننده قرار می گیرد که در واقع نوعی یارانه ضمنی به مصرف کننده اعطا می شود. حال برای محاسبه این یارانه ضمنی از دو روش می توان استفاده کرد:

الف) محاسبه یارانه ضمنی در تک تک حامل های انرژی مانند برق، گاز، گازوئیل، نفت کوره و ... و محاسبه سرجمع آنها در کل اقتصاد. در این روش در واقع یارانه ضمنی در حامل های تولید شده در انتهای زنجیره های ارزش افزوده تولید حامل های انرژی محاسبه می شود.

ب) محاسبه یارانه ضمنی از سرمنشأ ایجاد آنها یعنی نفت و گاز. با توجه به اینکه سرمنشأ همه یارانه های ضمنی موجود در اقتصاد، نفت و گاز است که ارزان تر از قیمت صادراتی در اختیار تولید کنندگان و مصرف کنندگان داخلی قرار می گیرد می توان یارانه ضمنی را صرفاً برای این دو کالا محاسبه کرد. این روش با توجه به ساده تر و کم خطا تر بودن، در این تحقیق استفاده شده است. به این ترتیب که برای محاسبه یارانه ضمنی، به طور جداگانه نفت و گاز محاسبه می شود؛ به این صورت که در هر دو حامل مزبور، میزان فروش داخل را در نظر گرفته و با در نظر گرفتن اختلاف قیمت فروش داخل و صادراتی، یارانه ضمنی (درآمدی که می شد به جای فروش داخل، از صادرات آن به دست آورد) محاسبه می شود. رابطه (۱) نحوه محاسبه آن را نشان می دهد. در رابطه (۱) C میزان مصرف داخلی حامل انرژی سالانه (نفت یا گاز)، p_E قیمت صادراتی حامل انرژی، R نرخ ارز (تبدیل دلار به ریال) و P قیمت فروش حامل انرژی به داخل است. عبارت اول در رابطه زیر میزان ارزش حامل انرژی مصرفی را براساس قیمت های صادراتی به ریال نشان می دهد و عبارت دوم ارزش درآمدی حاصل از فروش حامل انرژی در داخل را بیان می کند.

$$(1) \quad \text{میزان یارانه ضمنی} = ((C * p_E * R) - (C * P))$$

در جداول ۵ و ۶ به ترتیب یارانه ضمنی گاز و نفت برای سال های مختلف براساس رابطه (۱) محاسبه شده است. همان طور که در جدول ۵ مشاهده می شود میزان یارانه ضمنی

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبنای نظری و اجرای آن _____ ۲۵

گاز در سال ۱۳۸۴ در حدود ۹ هزار میلیارد تومان بوده است که طی یک روند افزایشی در سال ۱۳۸۸ به حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد. در سال ۱۳۸۹ به بعد با افزایش قیمت گاز داخلی (براساس قانون هدفمندی یارانه‌ها)، میزان یارانه ضمنی در این سال و سال‌های بعد با کاهش مواجهه می‌شود به طوری که میزان آن به ۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۱ می‌رسد. اما با جهش نرخ ارز (به‌عنوان عاملی مهم در محاسبه میزان یارانه) مقدار یارانه ضمنی در سال ۱۳۹۲ به عدد ۲۵ هزار میلیارد تومان می‌رسد و پس از آن سال نیز روند افزایش یارانه ضمنی تداوم یافته است.

جدول ۵. یارانه ضمنی گاز مصرفی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	عملکرد
شرح	۹۸	۱۰۶	۱۲۰	۱۲۸	۱۳۶	۱۴۴	۱۵۲	۱۵۲	۱۵۳	۱۷۲	۱۸۰	عملکرد
مصرف سالانه گاز طبیعی (میلیارد متر مکعب)												عملکرد
ارزش گاز طبیعی مصرفی براساس قیمت صادراتی (میلیارد ریال)	۱۰۶,۱۵۱	۱۱۷,۲۶۲	۱۳۳,۶۱۰	۱۴۷,۵۹۰	۱۶۱,۸۱۱	۱۷۹,۱۳۳	۲۰۰,۸۹۳	۲۲۳,۲۰۶	۳۸۹,۸۱۱	۵۴۸,۶۱۴	۶۴۰,۰۹۹	عملکرد
درآمد حاصل از فروش داخلی (میلیارد ریال)	۱۱,۷۶۴	۱۲,۷۵۳	۱۴,۳۹۰	۱۵,۴۱۶	۱۸,۷۵۸	۲۰,۵۳۴	۲۱,۹۰۳	۱۳۴,۵۷۳	۱۳۵,۵۷۴	۱۸۹,۷۰۸	۲۲۱,۸۰۶	عملکرد
یارانه ضمنی گاز (میلیارد ریال)	۹۴,۳۸۶	۱۰۴,۵۰۹	۱۱۹,۲۲۰	۱۳۲,۱۷۴	۱۴۳,۰۵۳	۱۵۸,۶۰۰	۱۷۸,۹۹۰	۱۸۸,۶۳۳	۱۵۴,۲۳۷	۳۵۸,۹۰۶	۴۱۸,۲۹۳	عملکرد

مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۵ و محاسبات تحقیق.

جدول ۶. یارانه ضمنی نفت مصرفی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	عملکرد
شرح	۵۱۶,۲۷۵	۵۷۱,۲۲۵	۵۶۰,۲۷۵	۵۹۷,۱۴	۵۵۹,۵۴۵	۵۵۹,۹۱	۵۵۱,۸۸	۶۶۸,۶۸	۶۵۵,۹۰۵	۵۹۴,۲۲	۶۰۵,۱۷	عملکرد
مقدار فروش سالانه داخلی نفت خام (میلیون بشکه)												عملکرد
ارزش نفت مصرف داخلی براساس قیمت صادراتی (میلیارد دلار)	۲۶,۱۵۳۳	۳۳,۸۹۰۴	۳۸,۷۰۳۸	۵۶,۳۹۹۹	۳۴,۱۶۵۸	۴۳,۳۶۵	۵۹,۳۰۵	۷۳,۱۸۷	۶۹,۴۴۰۷	۵۷,۲۱۷۴	۲۹,۹۴۹۹	عملکرد
درآمد حاصل از فروش داخلی (میلیارد دلار)	۴,۱۳۱	۵,۴۱۰۳	۵,۶۰۲۷۵	۵,۹۷۱۴	۵,۵۵۵۴۵	۱۹,۰۳۶۹	۱۸,۷۶۳۹	۲۲,۷۳۵۱	۲۲,۳۰۰۸	۱۰,۹۹۳۱	۷,۵۸۵۱۹	عملکرد
یارانه ضمنی نفت (میلیارد دلار)	۲۲,۰۲۲۵	۲۹,۴۷۹۴	۳۳,۱۰۱	۵۰,۴۲۸۵	۲۸,۵۷۰۴	۳۴,۳۲۸۱	۴۰,۵۴۱۱	۵۰,۴۵۱۹	۴۷,۱۳۹۹	۴۶,۲۲۴۴	۲۲,۳۶۲۷	عملکرد
یارانه ضمنی نفت (میلیارد ریال)	۱۹۸,۷۰۹	۲۷۳,۵۶۶	۳۰۷,۳۴۳	۴۸۲,۸۰۲	۲۸۳,۴۱۸	۳۵۱,۵۲۸	۴۴۴,۴۱۲	۶۱۸,۵۶۰	۱,۰۰۱,۸۶۴	۱,۲۲۵,۳۶۲	۶۶۱,۵۴۷	عملکرد

مأخذ: همان.

مطابق جدول ۶، میزان یارانه ضمنی نفت (به ریال) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به‌جز در سال ۱۳۸۹ روندی افزایشی داشته است. در سال ۱۳۸۹ با افزایش قیمت فروش داخلی نفت، میزان یارانه ضمنی نفت کاهش یافت؛ اما پس از آن سال با افزایش نرخ ارز به‌عنوان مهم‌ترین عامل، مشاهده می‌شود که روند یارانه ضمنی افزایشی بوده است. در سال ۱۳۹۴ به‌علت کاهش شدید قیمت صادراتی نفت نسبت به سال قبل، میزان یارانه ضمنی محاسبه شده کاهش یافته است. بنابراین از مجموع نکات بیان شده در جداول ۵ و ۶ می‌توان بیان کرد که حجم یارانه‌ها در اقتصاد ایران پس از هدفمندی یارانه‌ها، کاهش نیافته است.

۴-۵. بررسی اثر فشار هدفمند کردن یارانه‌ها بر بودجه

یکی از توجیحات مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، کاهش فشارهای وارده بر بودجه کشور در موضوع یارانه‌ها بیان شد. از این رو برای آنکه نشان داده شود آیا هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر منابع بودجه کشور کاهش داده است یا خیر، در جدول ۷ روند تأمین بخشی از منابع هدفمند کردن یارانه‌ها نمایش داده شده که از محل بودجه عمومی کشور (غیر از محل افزایش حامل‌های انرژی) تأمین می‌شود. همان‌طور که عملکرد منابع نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ روند استفاده از منابع از محل بودجه عمومی برای تأمین مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش یافته است. البته این رقم در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال گذشته کاهش داشته است که می‌توان این کاهش را به‌دلیل حذف بخشی از یارانه‌بگیران در کشور توجیه کرد. در حال مقایسه نسبت ارقام مصوب به عملکرد نشان می‌دهد این نسبت به‌طور معمول بیش از ۱۰۰ درصد بوده است. همچنین سهم تأمین منابع بودجه‌ای از کل منابع هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های اجرای آن حدود ۲۵ درصد بوده؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر بودجه عمومی دولت کاهش نداده است.

جدول ۷. استفاده از منابع بودجه عمومی در تأمین منابع هدفمند کردن یارانه‌ها

سال	منابع مصوب از محل بودجه	عملکرد منابع	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)
۱۳۸۹	۰	۳۹,۰۰۰	۰	۰	۲۶
۱۳۹۰	۴۰,۰۰۰	۱۰۹,۰۰۰	۲۷۳	۷	۲۳
۱۳۹۱	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۸,۰۰۰	۱۰۸	۱۵	۲۱
۱۳۹۲	۱۱۲,۰۰۰	۱۱۲,۰۰۰	۱۰۰	۲۲	۲۵
۱۳۹۳	۱۱۳,۰۰۰	۱۱۳,۰۰۰	۱۰۰	۱۹	۲۴
۱۳۹۴	۶۳,۰۰۰	۱۰۱,۰۰۰	۱۶۱	۱۲	۲۵
مجموع	۴۲۸,۰۰۰	۵۸۳,۰۰۰	۱۳۶	۱۴	۲۴

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه سنواتی و محاسبات تحقیق.

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، چنین ادعا می‌شد که با اجرای قانون فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها، شدت انرژی کاهش و کارایی انرژی افزایش می‌یابد، روند رشد مصرف حامل‌های انرژی کنترل شده و کاهش می‌یابد. آلودگی زیست‌محیطی کاهش می‌یابد، از حجم عظیم یارانه‌ها انرژی که فشار سنگینی بر بودجه دولت وارد می‌آورد کاسته می‌شود. اما شواهد موجود و آمارهای عملکردی حکایت از آن دارد که هیچ‌یک از اهداف فوق محقق نشده است. البته در فاصله اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها، اقتصاد کشور با فراز و نشیب‌های گوناگونی مواجه شده که می‌توانسته بر عملکرد هریک از مؤلفه‌های فوق اثرگذار باشد. ولی درعین حال همین موضوع نیز مؤید آن خواهد بود که نمی‌توان تنها از طریق مکانیسم قیمتی و افزایش قیمت حامل‌ها و توجه به ابزارهای غیرقیمتی اهداف مورد نظر در اجرای قانون هدفمندی را پیگیری کرد. به‌علاوه هدفمندی یارانه‌ها (همان‌طور که در مبحث ۲ نشان داده شد) در طول سال‌های اجرای آن هیچ‌گاه منطبق بر قانون اجرا نشده و ممکن است علت بخشی از عدم توفیق در دستیابی به اهداف هدفمندی یارانه‌ها به‌خصوص کاهش فشار بر منابع بودجه و کنترل مصرف و اصلاح فرایند تولید انرژی نیز به همین موضوع مرتبط باشد. اما آنچه نباید مورد غفلت واقع شود ضعف در مبانی نظری و منطقه‌ای قانون هدفمندی است که وجود این نواقص مانع اصلی از تحقق اهداف و آرمان‌های

این قانون شده است. در ادامه به برخی از مهم‌ترین نواقص و ابهامات در منطق قانون هدفمندی از دید نگارندگان مقاله پرداخته شده است.

۵. برخی ابهامات و اشکالات منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

به جرئت می‌توان گفت، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با برخی نواقص و کاستی‌ها در ساحت نظر مواجه بوده است. لذا به‌رغم وجود اشکالات فراوان در نحوه اجرای قانون، یکی از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف و آرمان‌های این قانون پس از گذشت بیش از هفت سال از اجرای آن، «ضعف‌ها و ابهامات موجود در مبانی نظری قانون» از منظر منطق علم اقتصاد بوده است. در ادامه به برخی از مهم‌ترین این کاستی‌ها اشاره شده است.

۵-۱. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتب با حوزه انرژی

به‌طور کلی چارچوب حاکم بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان در گران کردن قیمت برخی اقلام کلیدی اثرگذار بر توسعه اقتصادی و تخصیص منابع حاصل از آن به مصارف گوناگون و ناهمگن خلاصه کرد (سبحانیان و سبحانی، ۱۳۹۴). اگرچه در قانون اصلی هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) تنها سه محل (یارانه نقدی، کمک به تولید و کمک به دولت) برای مصارف هدفمندی در نظر گرفته شده بود، ولی در عمل و طی سال‌های اجرای قانون، همواره در قوانین بودجه سنواتی، مصارف متعدد و متنوعی برای منابع حاصل از اجرای آن، دیده شده است. کمک به حوزه سلامت، تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، حاشیه شهرها و مسکن مهر، کمک به اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان، پرداخت به رزمندگان معسر و ... بخشی از این مصارف در نظر گرفته شده است. مصارف متعدد و نامرتب در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاحات آن در قوانین سنواتی، به حدی بوده است که عملاً هدف اصلی از اجرای قانون که ساماندهی بازار انرژی، کاهش شدت انرژی و اصلاح ساخت انرژی در کشور بوده است به‌دست فراموشی سپرده شده و اجرای هدفمندی یارانه‌ها

به پرداخت نقدی به خانوار تقلیل پیدا کرده است (سبحانیان، ۱۳۹۴). این در حالی است که منطقی اقتصادی و تخصیص بهینه منابع ایجاد می‌کند که منابع محدود چنانچه صرف اهداف متعدد شود، نمی‌تواند آثار مثبت، اثربخش و قابل‌اعتنایی در همه این بخش‌ها برجای گذارد. بلکه در مقابل تخصیص این منابع محدود به مصارف محدود و مرتبط می‌تواند آثار اصلاحی قابل توجهی در پی داشته باشد (UNEP, 2008).

۲-۵. عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور
به‌استثنای تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که در آن، اشاره‌ای مختصر به ارتقای تدریجی راندمان نیروگاه‌ها و افزایش آن به ۴۵ درصد تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی و کاهش تدریجی اتلاف شبکه‌های توزیع و انتقال برق به ۱۴ درصد صورت گرفته است، در سایر مواد این قانون، اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره عرضه انرژی مدنظر قرار نگرفته است. این در حالی است که طبق آمارهای رسمی منتشر شده در ترازنامه هیدروکربوری وزارت نفت، بیش از ۶۰۰ میلیون بشکه معادل نفت خام،^۱ تلفات در زنجیره عرضه انرژی (مشمول بر نفت خام، گاز طبیعی، فراورده‌های نفتی و برق) در سال ۱۳۹۰ رخ داده است که بخشی از این تلفات، مجاز بوده و بخشی دیگر غیرمجاز است. محاسبات انجام گرفته نشان می‌دهد ۲۱۵ میلیون بشکه معادل نفت خام از رقم مذکور، غیرمجاز است و با اصلاح ناکارآمدی‌ها می‌توان از این مقدار تلفات غیرمجاز جلوگیری کرد. این درحالی است که براساس آمار، افزایش قابل ملاحظه قیمت بنزین در فاز نخست، صرفاً به کاهش ۲/۸ میلیون بشکه معادل نفت خام از مصرف بنزین منجر شد که البته به دلیل تداوم برنامه‌های گازسوز کردن خودروها و سهمیه‌بندی، نمی‌توان تمامی این کاهش مصرف را نیز به افزایش قیمت منتسب کرد (مهاجری، ۱۳۹۳). بر این مبنا مقایسه ارقام کاهش مصرف با میزان تلفات در زنجیره عرضه انرژی نشان می‌دهد که برای کاهش شدت انرژی و جلوگیری از هدررفت ثروت ملی، ضرورت دارد نقطه شروع و هدف اولیه قانون هدفمندی اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره تولید، انتقال و توزیع انرژی باشد (سبحانیان و پیله‌فروش، ۱۳۹۴).

۱. مقایسه این رقم با صادرات دو میلیون بشکه‌ای نفت کشور، اهمیت کنترل تلفات مذکور را به خوبی نشان می‌دهد.

۳-۵. تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیر قیمتی

مطابق با نظر برخی اقتصاددانان در حوزه بازار انرژی، می‌توان گفت، بازار انرژی از مصادیق شکست بازار محسوب می‌شود (Bhattacharyya, 2011; Eyre, 1997; Fisher and Rothkopf, 1989; Stevens, 2000; Sutherland, 1991). به این معنا که استفاده صرف از ابزارهای قیمتی برای مدیریت تقاضا یا بهینه‌سازی مصرف سوخت ناکافی بوده و به موازات آن باید از ابزارهای غیر قیمتی نیز استفاده شود. به این معنا که با توجه به نوع شکست بازار مربوطه به هر قسمت از بازار انرژی لازم است تا دولت با استفاده از ابزارهای غیر قیمتی مرتبط مداخله کند تا بازار به سمت اهداف مورد نظر حرکت کند.^۱

توضیح آنکه یکی از واقعیت‌های تقاضای انرژی که در مباحث اقتصاد انرژی مورد بحث قرار گرفته است، پایین بودن کشش قیمتی مصرف انرژی است. این به معنای آن است که در قیمت‌های نسبتاً پایین واکنش مصرف‌کنندگان به تغییرات انرژی در کوتاه‌مدت اندک بوده و صرفاً افزایش بسیار شدید قیمت می‌تواند کاهش معناداری در میزان مصرف به وجود آورد (Asafu-Adjaye, 2000). این امر به دلیل آن است که انرژی دارای تقاضای مشتقه است به این معنا که انرژی به عنوان کالای نهایی مورد تقاضا قرار نگرفته، بلکه واسطه‌ای جهت بهره‌برداری از خدمات سایر کالاهاست. دلالت این واقعیت این است که میزان تقاضا و مصرف انرژی در درجه اول وابسته به ساختار مصرف انرژی در کالاهایی است که تقاضای انرژی برای بهره‌گیری از خدمات آنها انجام می‌گیرد. مهم‌ترین مصداق در این موضوع انباره لوازم و دستگاه‌های انرژی بر یا وضعیت ساختاری مصرف سوخت در کشور است. مصرف سوخت خودروهای تولید داخل معادل ۲/۲ برابر خودروهای خارجی است (EIA, 2012). بر این اساس بخشی از بالا بودن مصرف انرژی در کشور به ساختار تولید خودروهای داخلی بازگشته و ربطی به پرمصرفی از سوی مصرف‌کنندگان ندارد. با افزایش قیمت انرژی نیز ساختار مصرفی این خودروها تغییر نخواهد کرد. همچنین محدودیت‌های حمل‌ونقل عمومی نیز از جمله عوامل ساختاری مؤثر

۱. برای مثال در صورتی که شکست بازار مورد نظر ریشه در اطلاعات ناقص مصرف‌کنندگان از میزان مصرف انرژی کالاها دارد، دولت می‌تواند به توسعه سیستم برجسب‌گذاری و رتبه‌بندی انرژی بپردازد.

بر پایین بودن کشتش قیمتی تقاضای سوخت است. به دلیل محدودیت حمل و نقل عمومی، افزایش قیمت سوخت موجب ازدحام و افزایش هزینه زمانی استفاده از حمل و نقل عمومی می‌شود. افزایش هزینه سوخت، هزینه تمام شده و در نتیجه قیمت خدمات حمل و نقل عمومی را نیز افزایش می‌دهد. لذا در نهایت قیمت نسبی استفاده از خدمات اتومبیل شخصی نسبت به هزینه استفاده از حمل و نقل عمومی تغییر جدی نداشته که این امر اثر جانشینی حمل و نقل عمومی به جای استفاده از خودروی شخصی را محدود می‌کند. تغییر همه این ساختارها نیازمند صرف زمان و سرمایه‌گذاری قابل توجه بوده و سیاست‌گذاری در جهت اصلاح آنها مؤثرتر از اصلاح قیمت سوخت و مقدم بر آن است. لذا به صرف افزایش قیمت حامل‌های انرژی نمی‌توان امیدوار به واکنش جدی مصرف‌کنندگان و کاهش معنادار تقاضای ایشان بود.

پل استیونس^۱ (۲۰۰۰) سه دلیل عمده برای شکست برنامه‌های کاهش مصرف انرژی با تکیه بر ابزارهای صرفاً قیمتی نیز مطرح می‌کند که عبارت‌اند از:

- امکان‌پذیری فنی^۲: امکان‌پذیری فنی بدین معناست که با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، مصرف‌کنندگان به آخرین فناوری‌های موجود که کارایی انرژی بالاتری دارد دسترسی داشته باشند. برای نمونه باید شرایط به گونه‌ای فراهم باشد تا کارخانه‌های فولادسازی به تکنولوژی‌های جدید دسترسی داشته باشند تا بتوانند با افزایش قیمت گاز طبیعی به اصلاح فرایندهای تولیدی خود بپردازند.

- امکان‌پذیری اقتصادی^۳: امکان‌پذیری اقتصادی بدین معناست که مصرف‌کنندگان انرژی توانایی محاسبه هزینه - فایده جایگزینی را داشته باشند و منافع بر هزینه‌ها فزونی داشته باشد. مثلاً اگر قیمت برق مصرفی افزایش یابد، آیا خانوار می‌تواند هزینه تعویض یخچال را با منفعی که در آینده به دلیل کاهش مصرف انرژی به دست می‌آورد، مقایسه کند؟ مادامی که وی تشخیص دهد ارزش فعلی این منافع بیش از هزینه جایگزینی یخچال است، تمایل به خرید یخچال با کارایی انرژی بالاتر را خواهد داشت و برعکس. اما مصرف‌کننده

1. Paul Stevens

2. Technical Feasibility

3. Economical Feasibility

در فرایند تصمیم‌گیری با ناطمینانی‌های جدی روبه‌روست. هرچند میزان هزینه‌ای که هم‌اکنون برای تعویض یخچال باید پردازد، مشخص است، لکن قیمت انرژی و نرخ تنزیل سال‌های آتی برای وی نامعلوم است، لذا انجام این مقایسه برای افراد خصوصاً مصرف‌کنندگان جزئی و عموم مردم با دانش اقتصادی اندک، دشوار خواهد بود و ممکن است به‌رغم اقتصادی بودن تعویض لوازم انرژی‌بر با انواع کاراتر آن، این تصمیم اتخاذ نشود و تغییری در مصرف انرژی رخ ندهد.

- امکان‌پذیری مالی یا بازاری: حتی با فرض اینکه مصرف‌کنندگان به آخرین فناوری کاراتر انرژی دسترسی داشته باشند و به‌لحاظ اقتصادی نیز بهینه‌سازی مصرف انرژی را مقرون‌به‌صرفه تشخیص دهند، مسئله مهم دیگری مطرح می‌شود که آیا از نقطه‌نظر تأمین مالی، امکان جایگزینی لوازم انرژی‌بر وجود خواهد داشت یا خیر؟ بدیهی است در غیاب بازارهای توسعه‌یافته مالی و دشوار بودن دسترسی به بازارهای مالی خارجی، تأمین مالی پروژه‌های صرفه‌جویی انرژی با چالش مواجه خواهد شد (Fankhauser and Tepic, 2005).

شرایط فعلی تولید در ایران نیز حاکی از وابستگی شدید به انرژی است که تا حد زیادی به سبب پایین بودن هزینه انرژی نسبت به سایر هزینه‌های تولید است. انرژی‌بر بودن ساختار تولید در کشور موجب می‌شود با افزایش قیمت‌های انرژی، به‌دلیل چسبندگی و انعطاف‌ناپذیری ساختار تولیدی و قدرت تطبیق پایین ساختارهای چسبنده به‌ویژه در کوتاه‌مدت به‌ناچار بهای تمام‌شده کالاها و خدمات افزایش یابد. در چنین شرایطی، از یک‌طرف هزینه تمام‌شده بسیاری از محصولات، قدرت رقابت کالاهای داخلی را در برابر کالاهای خارجی بیش‌ازپیش کاهش می‌دهد. از طرف دیگر افزایش قیمت انرژی، بنگاه‌های تولیدی را تا حدی وادار به کاهش مصرف انرژی می‌کند که با توجه به وابستگی شدید بخش تولید به مصرف انرژی، کاهش مصرف انرژی از سوی بنگاه‌های تولیدی عموماً به‌معنای کاهش سطح تولید خواهد بود. آنچه در قانون کمتر مورد توجه قرار گرفته، آن است که اصلاح ساختار تولیدی به جهت افزایش راندمان استفاده از انرژی، رخدادی سریع، خودکار و قطعی نبوده و تحقق آن نیازمند مدیریت صحیح دوره‌گذار از جمله اعطای منابع

مالی لازم و فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت تغییر ساختار تکنولوژیک بنگاه‌های تولیدی است.

۴-۵. توزیع غیرهدفمند یارانه‌های نقدی

علاوه بر توزیع غیرهدفمند یارانه نقدی در میان مصارف گوناگون (که پیش‌تر توضیح داده شد)، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها درخصوص نحوه توزیع یارانه نقدی میان اقشار گوناگون نیز مسیر صحیحی را طی نکرد. یکی از مهم‌ترین توجیحات کلاسیک در حذف یارانه‌های فراگیر انرژی، کاهش در هزینه‌های عمومی و انقباض بودجه دولت است. این در حالی است که کاهش مخارج عمومی از طریق حذف یارانه‌های فراگیر زمانی امکان‌پذیر است که پرداخت‌های جبرانی اساساً انجام نگرفته یا محدود به گروه‌هایی اندک به‌عنوان اقشار هدف شود. چنانچه به‌علت مشکل در شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و عدم تقارن اطلاعاتی بین دولت و مردم، دولت ناچار به پرداخت یارانه به بخش عظیمی از مردم شود، کاهش هزینه‌های عمومی منتفی خواهد بود (IMF, 2013). لذا توفیق در اجرای سیاست نقدی کردن یارانه‌ها نیازمند رتبه‌بندی اقشار جامعه به‌لحاظ استحقاق بهره‌مندی از یارانه و شناسایی گروه‌های هدف است. به میزان عدم تحقق این پیش‌شرط، از درجه توفیق این سیاست کاسته خواهد شد. ابتدا آنچه جهت نیل به شناسایی اقشار مختلف مورد توجه قرار گرفت، دهک‌بندی افراد براساس میزان درآمد بود. موضوعی که حتی در اصلاحات بعدی قانون در بودجه‌های سنواتی مورد تأکید قرار می‌گرفت. این در حالی است که بحث طبقه‌بندی خانوارها در ایران براساس دهک، علاوه بر مشکلات اجرایی متعدد، به‌لحاظ نظری نیز قابل دفاع نیست (خلعتبری، ۱۳۹۲). دهک‌ها هدف‌های متغیرند. این امکان وجود دارد که به‌محض اعطای یارانه به هر دهک، گروه‌های حاضر در دهک‌ها تغییر مکان دهند. بحث در مورد اعطای یارانه به دهک‌های خانوارها بحثی ناکارآمد و غیرقابل ردیابی است.

۵-۵. عدم توجه به ضرورت هم‌راستا بودن سایر سیاست‌های اقتصادی با

هدفمند کردن یارانه‌ها

سیاست حذف یارانه‌های قیمتی و شفاف‌سازی قیمت‌ها یکی از اجزای سیاست‌های

آزادسازی اقتصادی است که گفتمان حاکم بر آن، کاهش مداخله دولت در اقتصاد و سپردن امور به مکانیسم بازار است. اتخاذ این منطق در موضوع یارانه‌ها با سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت در حوزه‌هایی نظیر تجارت یا وجود شرایط انحصاری در برخی صنایع کشور مطابقت و همسویی ندارد. این مسئله در عمل موجب بروز بی‌عدالتی‌هایی به زیان مصرف‌کنندگان شده و حتی تحقق اهداف مورد نظر دولت در بُعد کارایی را نیز دچار چالش خواهد کرد. در این شرایط قیمت‌گذاری کالاها نیز باید با لحاظ همه جوانب انجام گرفته و استناد به قیمت‌های انرژی در سایر کشورها و مقایسه آن با داخل به این علت که شرط برابری سایر شرایط در چنین مقایسه‌ای رعایت نمی‌شود، قابل انتقاد است (Nuttall and Manz, 2006).

برای مثال تا وقتی که سیاست‌های صنعتی و تجاری ناظر بر بازار خودرو با وضع فعلی ادامه داشته باشد و مردم مجبور به استفاده از خودروهای با مصرف بیشتر از استاندارد جهانی باشند، افزایش قیمت سوخت عملاً به افزایش هزینه‌های پرداختی مردم به ازای میزان مشخصی از مصرف سوخت منجر می‌شود؛ زیرا قیمت تمام شده سوخت برای مصرف‌کننده خودرو داخلی در یک مسافت معین بیش از متوسط جهانی خواهد بود.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب سال ۱۳۸۸) دولت مکلف شده بود قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع، گاز طبیعی، برق و آب را به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران افزایش داده و منابع حاصل از آن را به نسبت ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد به ترتیب صرف اعطای یارانه (نقدی، غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی)، حمایت از تولید، جبران آثار افزایش قیمت‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود کند. هدف کلی از تدوین و اجرای این قانون ساماندهی بازار انرژی و یارانه‌های آن به منظور نیل به اهدافی از جمله کاهش شدت انرژی، افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی، کاهش آلاینده‌گی‌های زیست‌محیطی، هدفمند شدن توزیع یارانه‌های انرژی و ... عنوان شده بود.

در این مقاله نشان داده شد که در عمل قانونگذار به بسیاری از اهداف اصلی خود در اجرای قانون دست پیدا نکرده است. دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون از دو منظر مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت. از یک منظر بررسی عملکرد اجرای قانون طی حدود هفت سال اجرای آن نشان می‌دهد که تقریباً در هیچ‌یک از سال‌ها، اجرای آن منطبق بر قانون مصوب سال ۱۳۸۸ نبوده است؛ به‌طور مثال درحالی‌که براساس قانون باید حداکثر تا سقف ۵۰ درصد مصارف به موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یعنی پرداخت نقدی به خانوار اختصاص می‌یافت، در عمل حدود ۸۸ درصد از مصارف قانون صرف توزیع یارانه‌های نقدی و غیرنقدی شده است یا آنکه تنها حدود ۲ درصد از کل مصارف جهت کمک به تولید اعطا شده است. درحالی‌که براساس قانون این میزان باید حدود ۱۴ درصد می‌بود. این عملکرد خلاف قوانین مصوب، یکی از دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون هدفمندی قلمداد می‌شود. اما دلیل مهم دیگری که می‌توان در تبیین چرایی ناکامی قانون هدفمندی در دستیابی به اهداف خود اقامه کرد، ضعف در مبانی نظری و اشکالات و ابهامات موجود در منطق قانون است که موجب شده، قانون هدفمندی از ظرفیت لازم برای تحقق اهداف مورد نظر خود تا حد زیادی باز بماند. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتبط با حوزه انرژی، عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور، تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی، توزیع غیرهدفمند یارانه‌های نقدی و عدم توجه به ضرورت هم‌راستا بودن سایر سیاست‌های اقتصادی با هدفمند کردن یارانه‌ها برخی از مهم‌ترین نقایص احصاء شده در منطق قانون هدفمندی محسوب می‌شوند.

به‌نظر می‌رسد برای تحقق اهداف متعالی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، علاوه بر تمکین نسبت به اجرای قانون و عدم انحراف نسبت به قوانین مصوب، لازم است ضعف‌های نظری موجود در قانون نیز احصاء و اصلاح شود.

منابع و مآخذ

۱. تشکینی، احمد (۱۳۹۳). «بررسی آثار هدفمندی یارانه‌ها بر بخش کشاورزی ایران»، *مدل‌سازی اقتصادی*، (۸).
۲. خلعتبری، فیروزه (۱۳۹۲). «پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۳۶۰.
۳. خوشدل، آمنه و ابراهیم عباسی (۱۳۹۴). «مقایسه مصرف کالاهای اساسی خانوارهای فقیر و متوسط قبل و بعد از نقدی‌سازی یارانه‌ها»، *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار*، ۴(۱۵).
۴. دیوان محاسبات کشور (۱۳۸۸-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها».
۵. رنجبر، همایون، محمدحسن فطرس و مه‌ری کبیریان (۱۳۹۳). «تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر تغییرات معادل رفاه مصرف‌کننده در ایران»، *مطالعات اقتصادی کاربردی در ایران*، ۱(۳).
۶. رنگریز، حسن و هومن پشتوتنی‌زاده (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر هدفمندسازی یارانه‌ها بر مصرف برق مشترکان خانگی در شهر تهران با استفاده از الگوریتم ژنتیک»، *تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی*، دوره ۵، ش ۱۷.
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۹-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها».
۸. سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۸-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمندسازی یارانه‌ها».
۹. سبحانیان، سیدمحمدهادی (۱۳۹۴). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷. هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۰۶.
۱۰. سبحانیان، سیدمحمدهادی و محمود سبحانی (۱۳۹۴). «نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۵۰.
۱۱. سبحانیان، سیدمحمدهادی و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۴). «درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع»، (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۲.
۱۲. شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران (۱۳۹۳). *آمارنامه مصرف فراورده‌های انرژی‌زا*.
۱۳. شهنازی، روح‌اله، محمدرضا شهسوار و محمدحسین مبشری (۱۳۹۳). «توزیع درآمد و وضعیت رفاه خانوارها قبل و بعد از هدفمندی یارانه‌ها»، *رفاه اجتماعی*، ۱۴(۵۴).
۱۴. قانون اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و متمم بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.
۱۵. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰.
۱۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.

۱۷. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
۱۸. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵.
۱۹. گودرزی، رحیم، محمود صبحی، ناصر شاهنوشی، حسین مهرابی و ماشالله سالارپور (۱۳۹۱). «شبه‌سازی اثر هدفمندی یارانه‌ها بر روند رشد اقتصادی، تورم و بیکاری در ایران با استفاده از الگوریتم کنترل بهینه تصادفی»، *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، ۰(۱۷).
۲۰. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، اعلام وصول در مجلس ۱۳۸۷/۱۰/۱۰.
۲۱. مهاجری، پریسا (۱۳۹۳). «ضرورت بازنگری و اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۶۱۳.
۲۲. مهدوی، روح‌اله (۱۳۹۵). «اثرات توزیع مجدد درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر تقاضا و رفاه خانوارها با استفاده از الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه»، *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، (۶).
۲۳. نصراللهی، خدیجه و رضا حسینی (۱۳۹۱). «بررسی تأثیر حذف یارانه انرژی بر رقابت‌پذیری صنعت لاستیک ایران (مطالعه موردی: مجتمع صنایع لاستیک یزد)، *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، (۲۱).
۲۴. وزارت نیرو (۱۳۹۳). *ترازنامه انرژی، معاونت امور برق و انرژی*.
۲۵. _____ (۱۳۹۴). *ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۲، معاونت امور برق و انرژی*.
۲۶. _____ (۱۳۹۵). *ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۳، معاونت امور برق و انرژی*.
27. Asafu-Adjaye, John (2000). "The Relationship between Energy Consumption, Energy Prices and Economic Growth: Time Series Evidence from Asian Developing Countries", *Energy Economics*, Vol. 22, Issue 6.
28. Bhattacharyya, Subhes C. (2011). *Energy Economics: Concepts, Issues, Markets and Governance*. from <http://site.ebrary.com/id/10452549>.
29. EIA (2012). The U. S. Energy Information, <http://www.eia.gov>, Administration.
30. Eyre, Nick (1997). "Barriers to Energy Efficiency: More than Just Market Failure", *Energy & Environment*, 8(1).
31. Fankhauser, Samuel and Sladjana Tepic (2005). *Can Poor Consumers Pay for Energy and Water? An Affordability Analysis for Transition Countries*, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).
32. Fisher, Anthony C. and Michael H. Rothkopf (1989). "Market Failure and Energy Policy A Rationale for Selective Conservation", *Energy Policy*, 17(4).
33. IMF (2013). *Energy Subsidy Refor M: Lessons and Implications Published in 2006*.
34. Kalicki, J. and D. Goldwyn (2005). "Introduction in Energy and Security:

- Toward a New Foreign Policy Strategy", J. Kalicki and D. Goldwyn, Editors
.DC ,Washington :Woodrow Wilson Center Press
35. Nuttall, William J. and Devon Manz (2006). "A New Energy Paradigm for the Twenty-First Century", EPRG Working Paper.
36. Stevens, P. (2000). *The Economics of Energy*, Edward Elgar Pub.
37. Sutherland, Ronald J. (1991). "Market Barriers to Energy-Efficiency Investments", *The Energy Journal*, 12(3).
38. UNEP (2008). Reforming Energy Subsidies. Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda, Division of Technology, Industry and Economics. ISBN: 978-92-807-2944-3.

الگوی مفهومی نوآوری اجتماعی برای تحقق

استحکام ساخت درونی قدرت

مهران کشتکار هرانکی* و سعید دهقان**

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۸/۲۹	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱
------------------------	------------------------

تحقیق حاضر تلاشی برای بررسی اجمالی ساخت درونی قدرت ملی با تکیه بر نوآوری اجتماعی است. هدف نهایی نوآوری اجتماعی، حل مسئله و پاسخ به نیازهای جامعه از طریق بهبود راه‌حل‌های موجود یا یافتن راه‌حل‌های جدید است. نوآوری اجتماعی به افزایش تاب‌آوری اجتماعی و در نتیجه استحکام ساخت درونی قدرت نظام کمک می‌کند. این پژوهش، براساس هدف، کاربردی توسعه‌ای و حسب روش گردآوری داده‌ها، توصیفی پیمایشی است. پژوهشگران، با ابزار و روش کتابخانه‌ای جهت تهیه ادبیات و همچنین از روش داده‌بنیاد و خبرگی به جمع‌بندی مباحث، نقطه‌نظرات و خردجمعی خبرگان به تعداد ۱۵ نفر شامل پنج نفر با سوابق مدیریتی راهبردی عالی در سازمان‌های لشکری و کشوری، شش نفر هیئت علمی و چهار نفر با مدرک تحصیلی دکتری پرداخته‌اند. با توجه به هدف اصلی مطالعه مبنی بر ارائه مدل مفهومی، جهت پی بردن به جنبه‌های نامحسوس موضوع، از روش تحلیل محتوا استفاده شد. ضمن آنکه برای اعتبارسنجی نتایج و ارائه مدل نهایی براساس نقطه‌نظر تعداد هشت نفر از خبرگان اقدام شد. یافته‌ها در قالب سه طبقه «چستی»، «چرایی» و «چگونگی» برای ساخت و سازمان‌دهی الگوی مفهومی نظام ارائه شد.

کلیدواژه‌ها: استحکام ساخت درون قدرت؛ نوآوری اجتماعی؛ الگوی مفهومی

* دکتری مدیریت راهبردی دانش، دانشکده مدیریت راهبردی، دانشگاه عالی دفاع ملی (نویسنده مسئول)؛

Email: m.keshtkar@sndu.ac.ir

** دکتری مدیریت راهبردی، دانشکده مدیریت راهبردی، دانشگاه عالی دفاع ملی؛

Email: adehghan1348@gmail.com

مقدمه و بیان مسئله

در عصر حاضر، روند و سرعت تحولات موجب تغییر در همه زمینه‌ها از جمله اجتماعی شده و زندگی بشر را تحت تأثیر قرار داده است. جامعه نوین امروزی با موضوع‌های کلیدی «زیست‌محیطی؛ تغییرات در ساختارهای تولید و شیوه‌ها؛ تغییر از تولید محصول به ارائه خدمات و تغییرات تکنولوژیکی» مواجه‌اند (Nikula and et al., 2011: 30). جهانی‌شدن، پیر شدن جمعیت، مهاجرت و مواردی مشابه، جوامع و کشورها را متأثر کرده است؛ ساختارهای جدید تنظیمات خانوادگی، الگوهای کاری متفاوت و مواردی از این دست ظهور یافته‌اند. ارزش‌ها و مناسبات بین نسل‌ها در حال تغییر است؛ شیوه‌های متعارف و راه‌حل‌های سنتی اغلب ناکارآمدند؛ محدودیت منابع از چالش‌ها و دغدغه‌های اصلی شده است (Hubert, 2010: 10).

واقعیت این است که روند تغییر و تحولات علمی، فنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ... یک فرایند دائمی است. سیستمی می‌تواند حداکثر اهداف خود را محقق سازد یا حداقل الزامی را حفظ کند که با درک این واقعیت مهم مبنی بر همزاد و همیشگی بودن تحولات و تغییرات محیط، به‌طور دائم آن را پایش کرده و با تصمیم‌گیری و اقدام مناسب و بهنگام، ضمن حفظ بقاء، حداکثر انتفاع لازم را تحصیل کند. رفتار سیستم در برخورد با واقعیت محیط، می‌تواند از یک وضعیت کاملاً انفعالی و تسلیم در یک سمت طیف تا یک وضعیت کاملاً فعال، مستحکم و پیشرو در سر دیگر طیف متغیر باشد. توجه به این نکته اساسی ضروری است که این وضعیت ایستا نبوده و متناسب با شرایط محیط دائماً در حال تغییر است. یکی از شیوه‌های دستیابی به وضعیت فعال، مستحکم و پیشرو برای سیستم در تعامل با محیط، ارتقاء ظرفیت اجتماعی است که می‌تواند از طریق نوآوری اجتماعی محقق شود. نوآوری اجتماعی، راه‌حل جدیدی است که همزمان نیازهای اجتماعی را مؤثرتر از راه‌حل‌های فعلی برآورد کرده و منجر به بهبود یا ایجاد قابلیت‌ها و روابط جدید و استفاده بهتر از دارایی‌ها و منابع می‌شود. نوآوری اجتماعی باعث ارتقاء ظرفیت اجتماعی برای عمل می‌گردد (Grice and et al., 2012; Anderson, Curtis and Wittig, 2014). نوآوری اجتماعی براساس شخصیت و ساختار سیستم‌های اجتماعی شکل می‌گیرد و

در عین حال سیستم‌های اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. لذا طی سال‌های اخیر نفوذ آن در فرایندهای مختلف علمی، اجرایی و حکومتی بسیار رشد فزاینده‌ای یافته است. به‌عنوان نمونه در استراتژی اروپای ۲۰۲۰، نوآوری اجتماعی نقش مهمی ایفا خواهد کرد، به‌گونه‌ای که خلاقیت و نوآوری در شکل عمومی و نوآوری اجتماعی در عمل و به‌صورت خاص، فاکتورهای اساسی برای تقویت رشد پایدار، امنیت کار و افزایش قابلیت‌های رقابتی خواهند بود (Howaldt, 2012: 15). استرالیا، ایالات متحده آمریکا، کانادا و بسیاری از کشورهای اروپایی از جمله اسکاتلند، صربستان، فنلاند و ایرلند «صندوق ملی نوآوری اجتماعی» را تشکیل داده‌اند. سازمان‌های بین‌المللی نیز همچون سازمان ملل متحد، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و یونسکو در امر توسعه نوآوری اجتماعی درگیر شده و پروژه‌های متعددی را در کشورهای مختلف انجام داده‌اند. بنیادها، مؤسسه‌ها و مراکز فعال در خصوص نوآوری اجتماعی مانند «بنیاد یانگ» و مرکز «تبادل نوآوری اجتماعی» در حال شکل‌گیری هستند. این موضوع تبیین‌کننده این مهم است که جامعه علمی، سیاستمداران و مدیران اجرایی، نوآوری اجتماعی را به‌عنوان پارادایمی جدید در عصر حاضر برای پاسخ به نیازهای اجتماعی پذیرفته‌اند. هابرت (۲۰۱۰) در این شرایط توجه به نوآوری اجتماعی را ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌داند، زیرا به باور وی با تشویق به نوآوری اجتماعی، سیاستگذاران در تلاش برای تحقق پیروزی سه‌گانه هستند:

- پیروزی جامعه و افراد، با ارائه خدماتی که از کیفیت بالا برخوردار بوده، مفید و مقرون‌به‌صرفه برای کاربران بوده و برای زندگی روزانه آنان ارزش افزوده ایجاد می‌کند؛
- پیروزی دولت، در ارائه این خدمات به‌صورت پایدارتر و در بازه زمانی درازمدت؛
- پیروزی صنعت، با ایجاد فرصت‌های جدید کسب‌وکار و کارآفرینی.

آنچه مهم است استحکام ساخت درونی و پایداری هر سیستم، در تعامل با محیط راهبردی آن شکل می‌گیرد. محیطی که همواره در حال تغییر است. مانند هر نظام و سیستمی دیگر، نظام جمهوری اسلامی ایران با آرمان‌ها و ارزش‌های الهی خود، هنگامی از ساختار تثبیت‌شده برخوردار می‌شود که بتواند به‌عنوان بازیگری فعال تأثیرگذاری خود را افزایش داده و تأثیرپذیری را کاهش دهد. استمرار و استحکام نظام، البته مبتنی بر ظرفیت‌های درونی، مطالبه‌ای

است که کراراً توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) صورت گرفته است. از این رو، قطعاً ابتناء بر استفاده از شیوه‌های نوین مردم‌نهاد مؤثر، کارآمد و پایدار برای انسجام ملی و مشارکت اجتماعی می‌تواند در ساخت قدرت درونی بااهمیت تلقی شود.

مطالعه منابع در دسترس نشان می‌دهد چپستی، چرایی و چگونگی نوآوری اجتماعی در انسجام و استحکام ساخت درونی قدرت برای جامعه علمی، اجرایی و حاکمیتی کشور، به صورت شفاف تبیین نشده و لذا موضوعی ناآشناست و این مسئله اصلی پژوهش حاضر است. هدف اصلی تحقیق، ارائه الگوی مفهومی تحقق استحکام ساخت درونی قدرت نظام بر مبنای نوآوری اجتماعی است. برای دستیابی به این هدف، سؤال اصلی تحقیق عبارت است از اینکه الگوی مفهومی مدنظر از چه عوامل و مؤلفه‌هایی شامل پیش‌فرض‌ها، پیامدها، چپستی، چرایی، چگونگی و نظایر آن تشکیل شده است؟ قطعاً دستاوردهای مطالعه حاضر، ضمن تقویت مبانی و انگاره‌های دانشی جامعه علمی و مدیریتی کشور، در انتخاب رویکردهای مناسب و نوین برای استفاده بهتر از ظرفیت‌های درونی جامعه برای تحقق استحکام ساخت درونی قدرت نظام کمک می‌کند.

۱. ادبیات نظری و پیشینه موضوع

۱-۱. پیشینه‌شناسی

مطالعه مستندات در دسترس نشان می‌دهد، در مطالعات و پژوهش‌های داخلی به صورت مستقیم و توأمان موضوع «تاب‌آوری اجتماعی»، «استحکام ساخت درونی قدرت نظام» و «نوآوری اجتماعی» مورد کنکاش قرار نگرفته است. باین حال هر یک از این موضوعات گرچه از مباحث جدید در ادبیات راهبردی علمی هستند اما حسب اهمیت آنها مورد توجه جدی و اساسی خبرگان قرار گرفته‌اند. برخی از مطالعات مرتبط با هدف کمک به این پژوهش در ادامه آورده شده است.

شمس دولت‌آبادی و نادری (۱۳۹۴) در مطالعه‌ای دریافتند از شاخص‌های اساسی ساخت درونی قدرت نظام، عنصر وحدت ملی است که می‌تواند موجب افزایش اقتدار ملی و تثبیت امنیت ملی باشد. اتحاد ملی به احساس همبستگی ملی، اعتماد مردم به حکومت، افزایش اطمینان

مردم به نظام و دستگاه‌های اجرایی متکی است. طالبیان و فرجامی (۱۳۹۴) در مطالعه دیگری به نقش بعد سازمانی سبک زندگی نیروهای مسلح بر استحکام ساخت درونی قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. از نگاه آنها، معناجویی در کار، فرهنگ سازمانی، تعاون و کار جمعی، رعایت انضباط سازمانی، وجدان کاری، اطاعت‌پذیری و نهایتاً رهبری و مدیریت مؤلفه‌های بعد سازمانی سبک زندگی هستند که بر استحکام ساخت درونی قدرت نظام مؤثرند. ساری، علیدادی و مرادیان (۱۳۹۴) نیز در تحقیقات خود دریافته‌اند از عوامل مؤثر در پیشرفت و بی‌نیازی جامعه، نیروی انسانی نخبه آن جامعه است.

بوت کوی ژن^۱ (۲۰۰۹) معتقد است، نوآوری اجتماعی براساس شخصیت و ساختار سیستم‌های اجتماعی شکل می‌گیرد و درعین‌حال سیستم‌های اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در استراتژی اروپای ۲۰۲۰، نوآوری اجتماعی نقش مهمی ایفا خواهد کرد، به‌گونه‌ای که خلاقیت و نوآوری در شکل عمومی و نوآوری اجتماعی در عمل و به‌صورت خاص، فاکتورهای اساسی برای تقویت رشد پایدار، امنیت کار و افزایش قابلیت‌های رقابتی خواهند بود (Howaldt, 2012: 15). استرالیا، نوآوری اجتماعی را به‌عنوان کلیدی برای حل چالش‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی مورد توجه قرار داده و آن را هسته محوری نظام ملی نوآوری خود می‌داند. سازمان‌های بین‌المللی نیز همچون سازمان ملل متحد، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، یونسکو در امر توسعه نوآوری اجتماعی درگیر شده و پروژه‌های متعددی را در کشورهای مختلف انجام داده‌اند. بنیادها، مؤسسه‌ها و مراکز فعال درخصوص نوآوری اجتماعی مانند «بنیاد یانگ» و مرکز «تبادل نوآوری اجتماعی» در حال شکل‌گیری هستند. این موضوع تبیین‌کننده این مهم است که جامعه علمی، سیاستمداران و مدیران اجرایی، نوآوری اجتماعی را به‌عنوان پارادایمی جدید در عصر حاضر برای پاسخ به نیازهای اجتماعی پذیرفته‌اند. براساس تحقیقی که کانی، اتو و لینو^۲ (۲۰۱۲) انجام داده‌اند دریافته‌اند اتحادیه اروپا با بحران‌های سیستماتیک با پیامدهای غم‌بار در زندگی و کار مردم در سراسر اروپا مواجه است. بر این مبنای، در استراتژی ۲۰۲۰ اروپا، نوآوری اجتماعی پیش‌شرط لازم برای ایجاد یک جامعه عادلانه و منسجم پذیرفته

1. Butkeviciene

2. Conny, Otto and Laino

شده که در آن هر فردی می‌تواند به صورت کامل مشارکت داشته و پتانسیل بالقوه خود را محقق سازد (کشتکار هرانکی، ۱۳۹۵).

۲-۱. سیستم اجتماعی

سیستم اجتماعی مفهوم یا سازه‌ای کلی است که به انواع سیستم‌ها و گروه‌بندی‌ها چه آگاهانه و چه خودجوش اطلاق می‌شود. سیستم اجتماعی، هر سیستمی است که چند عامل مختار در کنار یکدیگر در آن کار می‌کنند تا منافع خود را برآورده سازند. در تعریفی دیگر، نظام یا سیستم اجتماعی عبارت است از مجموعه نقش‌های اجتماعی. سیستم اجتماعی کنش متقابل بین شخصیت‌ها و افراد است. سیستم اجتماعی دربردارنده نهادها و سازمان‌های اجتماعی است که کارکردشان تولید عدالت و مشروعیت اجتماعی است. سیستم اجتماعی متشکل از فعالیت‌هایی ساختارمند تعدادی افراد انسانی است که با یکدیگر در کنش متقابل و به وسیله روابط اجتماعی باهم پیوند دارند. منطق سیستم اجتماعی مشخص می‌کند چه رفتارها، نهادها، هنجارها یا رخدادهایی به یک جامعه تعلق دارند و کدام موارد، ربطی به آن ندارند (یوسف‌زاده، ۱۳۹۰). بر این مبنا، از مهم‌ترین ویژگی یک سیستم اجتماعی، آگاهی، تعامل، ائتلاف، همزمانی، تکامل، خودتنظیمی و نیاز است.

۳-۱. نوآوری اجتماعی

تاکنون درخصوص «نوآوری اجتماعی» تعاریف متعددی ارائه شده است. تعدد تعاریف، حاکی از این است که توافق قطعی و مشترک در مورد اصطلاح نوآوری اجتماعی وجود نداشته و طیف وسیعی از تعاریف‌ها و تفسیرها با توجه به تفاوت‌های زبانی و شرایط و مقتضیات مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نظایر آن وجود دارد (مبینی دهکردی و کشتکار هرانکی، ۱۳۹۴؛ Hahn and Grice and et al., 2012; Poll and Ville, 2009; Andor, 2013). تنوع تعاریف و وفاق کم درخصوص ارائه یک برداشت و تعریف جامع از نوآوری اجتماعی به دلیل آن است که نوآوری اجتماعی «شیوه میدانی و زمینه‌ای»^۱ است

که در فرهنگ‌ها، کشورها و زمینه‌های کاری متفاوت است (Rüede and Lurtz, 2012).

جدول ۱. برخی تعاریف منتخب از نوآوری اجتماعی

منبع	تعریف
Phillis, Deiglmeier and Miller, 2008	هر راه‌حل جدید و مفید برای مسائل اجتماعی که بهتر از روش‌های موجود است (مؤثرتر، کارآمدتر، پایدارتر) و ارزش تولیدی آن در درجه اول به جامعه به‌عنوان یک کل تعلق دارد و نه افراد خصوصی.
OECD, 2010	نوآوری اجتماعی، به دنبال یافتن پاسخ‌های جدید برای مسائل و چالش‌های اجتماعی از طریق: - شناسایی و ارائه خدماتی جدید که به بهبود زندگی افراد جامعه منجر می‌شود؛ - شناسایی و به‌کارگیری فرایندهای تلفیقی جدید بازار کار، قابلیت‌های جدید، مشاغل جدید و فرم جدید مشارکت برحسب تنوع عناصر که هر کدام در بهبود موقعیت افراد در محیط‌های کاری نقش دارند.
Young Foundation, 2012; Murray, Caulier-Grice and Mulgan; 2010; Social Innovation Exchange (SIX)	ایده‌های جدید (محصولات، خدمات و مدل‌ها) که به‌طور همزمان نیازهای اجتماعی را مؤثرتر از جایگزین‌ها برآورده ساخته و همکاری‌ها و روابط اجتماعی جدید را فراهم می‌سازد. به عبارت دیگر نوآوری‌هایی هستند که هم برای جامعه مطلوبند و هم ظرفیت جامعه برای عمل را افزایش می‌دهند.
Osburg and Schmidpeter, 2013	نوآوری اجتماعی فرایندی است که در آن نوآوری محور بوده و به آن مجموعه‌ای هدف و ارزش برای ایجاد توسعه پایدار اضافه می‌شود.
کشتکار هرانکی (۱۳۹۵)	هر نوآوری که به مسئله اجتماعی در چارچوب نرم‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای بومی با هدف توانمندسازی پاسخ می‌دهد به گونه‌ای که تأثیر و نتیجه نهایی آن، کارآمدی و رضایتمندی حاکمیت و جامعه باشد، نوآوری اجتماعی است.

مأخذ: مبینی دهکردی و کشتکار هرانکی، ۱۳۹۴.

۴-۱. تاب‌آوری^۱ اجتماعی

در فرهنگ لغت آکسفورد، از رویکرد مهندسی، تاب‌آوری توانایی ماده یا شی در بازگشت به حالت اولیه و از رویکرد روان‌شناسی، ظرفیت بازیابی سریع افراد در مواجهه با مشکلات معنی شده که هم‌خانواده با انعطاف‌پذیری، سازگاری، مقاومت، پایداری، سختی و دوام نیز معرفی شده است. در حوزه روان‌شناختی، تاب‌آوری به معنای توانایی افراد در

تطبیق مناسب با شرایط تنش‌زا و دشواری‌ها نیز تعریف شده است. در مباحث مدیریتی و رفتار سازمانی، تاب‌آوری به‌عنوان یک فرایند مورد توجه قرار گرفته و ظرفیت مردم و سیستم‌ها که عملکرد سازمانی را تسهیل کنند تا روابط کارکردی را با وجود آشفتگی‌ها حفظ نمایند، تعریف می‌شود (آقامحمدی و غیاثوند، ۱۳۹۳: ۴). از نظر روس (۲۰۰۹)، تاب‌آوری می‌تواند به دو صورت ایستا و پویا تعریف شود. تاب‌آوری ایستا، توانایی سیستم در حفظ وظیفه به‌هنگام بروز شوک است، حال آنکه در حالت پویا، سیستم سریعاً بعد از شوک بهبود پیدا کرده و حالت مطلوب را به‌دست می‌آورد. ارزیابی یک سیستم، به‌ویژه سیستم اجتماعی، با بهره‌گیری از پنج مؤلفه تاب‌آوری شامل «استحکام»، «فراوانی»، «باتدبیر بودن»، «واکنش» و «بازیابی» صورت می‌گیرد (همان: ۱۴).

۱. **استحکام:** مفهوم قابلیت اطمینان را در خود دارد و به توانایی جذب و تاب آوردن در مقابل آشفتگی‌ها و بحران‌ها اشاره دارد.

۲. **فراوانی:** داشتن ظرفیت اضافی و سیستم‌های پشتیبانی است که در صورت بروز آشفتگی‌ها، امکان حفظ کارکردهای محوری را می‌دهد. فراوانی «زیرساخت‌های حیاتی» و «تنوع راه‌حل‌ها و راهبردها» نمونه‌ای از این ظرفیت‌هاست.

۳. **باتدبیر بودن:** به معنی توان سازگاری با بحران، انعطاف در پاسخ‌دهی و در صورت امکان تبدیل پیامدهای منفی به پیامدهای مثبت است. «ظرفیت خودسازمان‌دهی» و «خلاقیت و نوآوری» نمونه‌ای از ویژگی‌های باتدبیر بودن است.

۴. **واکنش:** توانایی بسیج کردن سریع نیروها در برابر بحران، واکنش نامیده می‌شود. مشارکت فراگیر، مصداق بارز این مؤلفه است.

۵. **بازیابی:** توانایی برگرداندن سیستم به کارکرد طبیعی خود پس از یک بحران یا حادثه را بازیابی می‌گویند. از جمله توانایی سیستم برای تاب‌آوری، انطباق‌پذیری و نیز تکامل تدریجی برای تعامل با محیط جدید یا تغییر یافته است.

-
1. Robustness
 2. Redundancy
 3. Resourcefulness
 4. Responce
 5. Recovery

یک سیستم اجتماعی، هنگامی تاب آور است که بتواند شوک‌های موقت یا دائم را جذب کرده و خود را با شرایط به‌سرعت در حال تغییر، وفق دهد، بدون اینکه ثبات خود را از دست دهد. تاب‌آوری اجتماعی، صرفاً قوی کردن عوامل قبل از حادثه نیست. تاب‌آوری اجتماعی، به توانایی مردم که خلاقانه یک آینده جدید را تصور کنند و سپس گام‌های لازم را جهت آینده مطلوب بردارند، متکی است. تاب‌آوری اجتماعی، هم توانایی جامعه شامل توانایی جهت توسعه راه‌حل‌های گوناگون برای مسائل پیچیده، توانایی درگیر کردن شبکه‌های مفید و هم درک جامعه از توانایی‌اش جهت تغییر مثبت مؤثر را دربرمی‌گیرد. جوامعی که به‌طور جمعی معتقدند آنها می‌توانند جامعه را بازسازی کرده و خودشان را در امان نگه دارند، بهتر با موانع محیطی برخورد می‌کنند.

۱-۵. استحکام ساخت درونی

ازمنظر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، «استحکام درونی آن چیزی است که جوامع را در راه‌های مطلوب خودشان و به‌سوی مطلوب‌های خودشان قادر می‌سازد و قدرت برخورد به جوامع می‌دهد» (بیانات در محفل انس با قرآن، ۱۳۹۳/۴/۸). همچنین «ساخت اقتدار درونی ملت که در درجه اول با ایمان صحیح و راسخ و با اتحاد آحاد مردم و با عمل درست مسئولان کشور و با همراهی مسئولان و آحاد مردم و با توکل به خدای متعال انجام خواهد گرفت، یعنی به‌کار گرفتن عقل و معنویت و توکل و حرکت و عمل» (بیانات در دیدار کارگزاران حج، ۱۳۹۲/۶/۲۰). لذا استحکام ساخت درونی نظام، نیرویی است که هر جامعه متشکل از عناصر و اجزاء مختلف و متعدد آن را به‌عنوان سیستم یا ساختار در کنار یکدیگر حفظ می‌کند تا بتواند به مطلوبیت ذاتی خود که همانا توانایی مقابله با ستیز محیط است دست یابد.

۱-۶. توانمندسازی اجتماعی

ابعاد متنوع و متعددی برای استحکام ساخت درونی قدرت نظام ملی ارائه شده است. یکی از ابعاد مورد نظر در این مقاله توانمندسازی اجتماعی است. توانمندسازی اجتماعی، عبارت است از ظرفیت‌سازی و توانمندسازی جامعه و اعضای آن در همه شئون گوناگون زندگی اجتماعی.

در تعریفی دیگر، توانمندسازی اجتماعی عبارت است از فرایند دستیابی به فرصت‌ها و منابع به‌منظور داشتن انتخاب و توانمندی کنترل حساب‌شده و منطقی محیط. توانمندسازی اجتماعی فرایندی است که نیازمند اقدام مشارکتی همه شهروندان، به‌منظور دستیابی به کنترل و تأثیر بیشتر بر عوامل تعیین‌کننده سلامت و کیفیت زندگی است (کشتکار هرانکی، ۱۳۹۵: ۱۱۶).

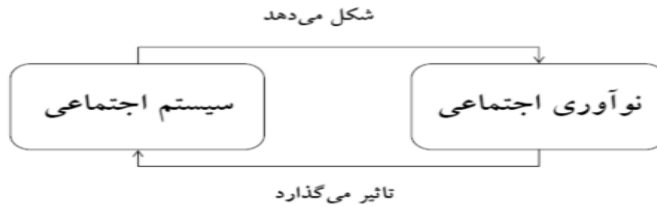
توانمندسازی اجتماعی با استمداد از استراتژی‌های مداخله‌ای و روابط قدرت تلاش دارد تا امکان حضور مردم برای کنترل بر تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد را آماده کند. نظر به اهمیت این موضوع، اکثر دولت‌ها برای حفظ ثبات و تحقق اهداف خود، شهروندان را در رأس امور می‌بینند، لذا بخش عظیمی از تحقیقات و منابع صرف این مسئله می‌شود که شهروند مطلوب برای جامعه باید دارای چه خصوصیتی باشد و چگونه می‌توان این صفات و ویژگی‌ها را در اقشار مختلف جامعه توسعه داد، از این‌رو موضوع توانمندسازی شهروندان بی‌گمان یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود (فتحی و اجارگاه، ۱۳۸۱: ۲۶). همچنین توانمندسازی اجتماعی، تلاشی برای ارتقاء سطح اجتماعی و فرهنگی جامعه است. از طریق توانمندسازی اجتماعی، افراد جامعه می‌توانند از موقعیتی که در تصمیم‌گیری‌ها بی‌تأثیر بوده‌اند، به موقعیتی برسند که در آن به‌صورت فعال در تصمیمات سیاسی نقش داشته و بر خروجی آن تأثیر می‌گذارند (قلی‌پور و رحیمیان، ۱۳۸۸: ۳۰).

۷-۱. پیوند سیستم اجتماعی و نوآوری اجتماعی

نوآوری‌های اجتماعی به‌طور معمول از طریق مراحل مختلف جلو می‌روند. آنها از ایده شروع می‌شوند که ممکن است به‌صورت آزمایشی و یا الگوی اولیه به کار گرفته شوند. اگر موفقیت‌آمیز باشد، پیاده‌سازی آن با هدف حفظ این مدل جدید در قالب فرایندهایی، به‌عنوان مثال یک سیاست جدید، در مجموعه صورت می‌گیرد. مرحله نهایی این است که در مقیاس وسیع اجرا شود، به‌طوری که رویکرد جدید اثر واقعی ایجاد کرده و بخشی از هنجارها می‌شود. امر مهمی که بات‌کوی ژن معتقد است نوآوری اجتماعی در شکل‌دهی سیستم اجتماعی می‌تواند مؤثر باشد. به‌عبارت‌دیگر نقش دوگانه نوآوری اجتماعی در سطح جامعه شامل «نوآوری‌های اجتماعی از سیستم‌های اجتماعی شکل می‌گیرند (چارچوب حقوقی، بازیگران درگیر در توسعه نوآوری و ...)» می‌شود و همان زمان

«بر سیستم‌های اجتماعی برای مثال تغییر برخی شاخصه‌ها مانند تاب‌آوری اجتماعی به‌عنوان هدف، تأثیر می‌گذارند» (Butkeviciene, 2009).

شکل ۱. رابطه متقابل نوآوری اجتماعی و سیستم اجتماعی



Source: Butkeviciene, 2009.

۸-۱. پیوند تاب‌آوری اجتماعی و نوآوری اجتماعی

نوآوری اجتماعی، تاب‌آوری اجتماعی را ارتقاء و نیز حمایت و نگه می‌دارد. از این منظر، نوآوری اجتماعی از منابع پیشرفت پایدار است. بنابراین تاب‌آوری اجتماعی و اقتصادی در نتیجه نوآوری اجتماعی، یکی از مؤلفه‌های با اهمیت ساخت درونی قدرت نظام است. وست لی و همکارش (۲۰۱۰) فرهنگ نوآوری اجتماعی را یک پیش‌فرض حیاتی برای تاب‌آوری می‌دانند. به باور آنها، ثوری تاب‌آوری، درس‌های زیادی برای مردم درگیر در نوآوری اجتماعی دارد. مهم‌ترین این درس‌ها، ضرورت نگرستن به مسائل و موضوعات به‌صورت نظام‌مند است. دستاورد تاب‌آوری اجتماعی برای نوآوری اجتماعی نیز آن است که کمک می‌کند تا توازن بین رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا برای یافتن راه‌حل‌ها و تحقق آن برقرار شود. از سوی دیگر، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای نوآوری اجتماعی آن است که به مردم کمک می‌کند تا فرایند سازگاری یا تحول سیستم‌های اجتماعی را درک کنند. به‌عنوان نمونه نظام کارآفرینی نقش‌های متفاوتی را در نقاط مختلف چرخه نوآوری بازی می‌کند، باین‌حال تمام این نقش‌ها، به‌دنبال یافتن فرصت‌ها برای سیستم اجتماعی هستند. فرصت‌ها معمولاً در شرایطی مانند، تغییرات سیاسی، بحران‌های اقتصادی، تحولات و جابه‌جایی فرهنگی ایجاد می‌شوند. مدیریت بحران^۱ در برخی فرهنگ‌ها نسبت به سایرین، آسان‌تر است. برخی

فرهنگ‌ها، اجازه می‌دهند تا ایده‌ها به صورت آزادانه و سریع ارائه و جریان یافته و با ایده‌های دیگر ترکیب شوند. وست لی و همکارش به نقل از راب ماندر و همکاران^۱ (۲۰۰۸) بر این باورند که ساختارهای کمتر سلسله‌مراتبی، برخوردار از چند طیفی، تأکیدکننده بر یادگیری و نظایر آن به صورت کلی از تاب‌آوری حمایت می‌کنند. توجه به این موارد، ظرفیت نوآوری اجتماعی را افزایش می‌دهد که این مهم نیز به نوبه خود، به ایجاد تاب‌آوری اجتماعی کمک مؤثر خواهد کرد (Westley and Antadze, 2010). در چنین جامعه تاب‌آور:

- اعضای جامعه در تصمیم‌گیری‌ها دخالت می‌کنند؛
- مردم درباره آینده جامعه، احساس امیدواری می‌کنند؛
- اعتماد مردم قوی است، لذا روحیه کمک متقابل و همکاری وجود دارد؛
- مردم احساس دل‌بستگی به جامعه خود دارند؛
- جامعه به خودش متکی است و به خود و منابع خود جهت هدف قرار دادن موضوعات اصلی تکیه می‌کند.

۹-۱. تبارشناسی تاریخی و معرفتی «استحکام ساخت درونی قدرت»

انقلاب اسلامی با رهبری حضرت امام (رحمة‌الله علیه) و با تکیه بر شعار نه شرقی و نه غربی، محصول پیروزی رویکرد ساخت درونی قدرت و اتکا به ظرفیت‌ها و نیروهای داخلی است. تبار تاریخی و معرفتی استحکام ساخت درونی قدرت، به قبل از انقلاب اسلامی و در اندیشه‌های امام (رحمة‌الله علیه) برمی‌گردد. «استحکام‌بخشی ساخت درونی قدرت» در قبل از پیروزی انقلاب، به خواست ملی و عمومی تبدیل شد و ملت ایران جهت دستیابی و تحقق آن، انقلاب بزرگی را آفریدند. درواقع اتکا به درون، عزت ملی و استقلال در ابعاد مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و امنیتی - دفاعی بر مبنای مکتب اسلام و هویت ملی از اصلی‌ترین اهداف مردم در مبارزه با رژیم وابسته پهلوی بوده است. این تفکر مبارزاتی در حالی شکل گرفت که حتی در بین نیروهای مخالف رژیم پهلوی هم مبارزه و انقلاب بدون اتکا به قدرت‌های بیرونی و بهره‌گیری از مدل‌های شرقی یا غربی برای تغییر، ناممکن

به حساب می‌آید. براساس مطالعه شرایط قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، رویکرد به ساخت قدرت را می‌توان در دو دسته طبقه‌بندی کرد:

۱-۹-۱. رویکرد ساخت بیرونی قدرت

مهم‌ترین مبانی رویکرد به ساخت بیرونی قدرت، شامل «عقلانیت ابزاری»؛ «وجود وابستگی متقابل در روابط بین‌الملل و گریزناپذیر بودن از آن»؛ «پذیرش پروژه جهانی‌سازی و هضم شدن در هژمون آن»؛ «اجتناب‌ناپذیر تلقی کردن قواعد جهانی و خدشه‌ناپذیر بودن هنجارهای نظام بین‌الملل»؛ «پذیرش وجود فاصله غیرقابل جبران با کشورهای غربی»؛ «تلقی مقدور نبودن استقلال کشور در عصر جهانی‌شدن و بدیهی بودن وابستگی به سایر کشورها» و «برتر دانستن توان علمی و هویت فرهنگی کشورهای غربی و اجتناب‌ناپذیر تلقی کردن دنبال‌روی از آنها» است. در این صورت، برخی از مهم‌ترین پیامدهای اتخاذ این رویکرد عبارت‌اند از:

- در حوزه مناسبات و روابط بین‌الملل، شامل دنباله‌روی و تضعیف استقلال واقعی، خنثی شدن نقش تعیین‌کننده بازیگری در معادلات قدرت، بی‌معنا شدن صدور انقلاب و ارزش‌های ضد سلطه، تبعیت از هژمون نظام سلطه و پرهیز از هر نوع تنش در ساختارهای این نظام و نظایر آن؛
- در حوزه اقتصادی، شامل آسیب‌پذیری شدید اقتصادی، به خطر افتادن ظرفیت‌ها و توانمندی‌های داخلی در منابع قدرت، عدم خروج از وابستگی اقتصادی و نظایر آن؛
- در حوزه فرهنگی، شامل تضعیف هویت فرهنگی، زوال روحیه و اعتماد به نفس ملی، تعمیق فرهنگ غیربومی و تضعیف فرهنگ ملی، آسیب‌پذیر شدن فرهنگ و تشدید تهاجمات فرهنگی بیگانه و نظایر آن؛
- در حوزه علم و فناوری، شامل توقف نهضت تولید علمی در کشور، افزایش پدیده فرار مغزها و نخبگان، تداوم وابستگی در بخش‌های علمی و فناورانه، بی‌اعتمادی به ظرفیت‌های فکری و علمی داخلی و اتکا به بیرون و نظایر آن.

۱-۹-۲. رویکرد ساخت درونی قدرت

رصد بیانات، فرمایشات و تدابیر ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در سال‌های اخیر

نشان می‌دهد، ایشان همواره بر تحکیم ساخت درونی نظام و تقویت اقتدار درون‌زا تأکید کرده‌اند. در جدول منتخبی از فرمایشات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) ارائه شده است.

جدول ۲. منتخبی از فرمایشات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)

مستند	اصل فرمایش
بیانات در دیدار جمعی از کارگران سراسر کشور (۱۳۹۴/۰۲/۹)	اگر ساخت داخلی قدرت در کشور در همه زمینه‌ها از جمله و به‌خصوص در زمینه اقتصادی، ساخت مستحکمی باشد، همه مسائل را با طرف‌های گوناگون می‌شود مذاکره کرد؛ انسان منتها از موضع قدرت مذاکره می‌کند، نه از موضع نیاز، نه از موضع احتیاج که زبان دشمن را دراز کند، دائم شرط و شروط بگذارد، دائم حرف بی‌ربط و مفت بزند؛ بنده علاج را در این می‌بینم.
بیانات در دانشگاه افسری و تربیت پاسداری امام حسین (علیه‌السلام) (۱۳۹۳/۰۲/۳۱)	امروز نظام اسلامی درگیر چالش‌هایی است. وجود چالش به معنای حرکت به سمت جلو و ابتکارهای روزافزون و نوبه نو است. وجود چالش، انسان‌های آگاه و بصیر و شجاع را نگران نمی‌کند. وجود چالش، انسان‌های متعهد را به نگاه به ظرفیت‌های موجود و احیاناً معطل مانده وادار می‌کند. این چالش‌ها بر اثر این است که در نظام جمهوری اسلامی ایران، توان پیشرفت، توان استحکام، توان اقتدار روزافزون بسیار است.
بیانات در جمع دانشگاه‌های افسری (۱۳۹۲/۷/۱۳)	آنچه برای نظام جمهوری اسلامی حائز اهمیت است، استحکام ساخت درونی نظام جمهوری اسلامی است، استحکام درونی ملت ایران است؛ همان چیزی که از روز اول تا امروز توانسته است این کشور را حفظ کند؛ اتحاد ملی، توجه به آرمان‌های والای نظام جمهوری اسلامی، توجه به عزت ملی.

مأخذ: بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی).

۱۰-۱. مسائل و چالش‌های جامعه، زمینه ارتقاء مستمر و پویای بصیرت، شجاعت، آگاهی و حرکت به سمت جلو

«در بیرون از مجموعه کشور و نظام جمهوری اسلامی، جبهه بزرگی وجود دارد که با همه توان از سی‌وچند سال پیش به این طرف کوشیده نگذارد که این انقلاب ریشه‌دار بشود، نگذارد که این نظام جمهوری اسلامی پایدار بماند، نگذارد که پیشرفت کند، نگذارد که در زمینه‌های گوناگون الگو بشود. نمی‌شود از دشمن و روش‌های خصمانه‌ای که کرده، انتظار دوستی و محبت و صمیمیت داشت» (بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت، ۱۳۹۲/۶/۶).

«نظام» به معنای یک سیستم، با درک این واقعیت مهم مبنی بر همزاد و همیشگی بودن تحولات و تغییرات محیط خارجی و داخلی، به طور دائم باید آن را پایش کرده و با تصمیم‌گیری و اقدام مناسب و بهنگام، حداکثر انتفاع لازم را تحصیل کند: «... مشکلات همه جا هست؛ طبیعت کار یک ملت این است که بالاخره در کار او مشکلاتی وجود دارد، مسئولینش باید آن مشکلات را برطرف بکنند و حرکتشان را ادامه بدهند؛ ... باید به تقویت ساخت درونی نظام اهمیت بدهیم؛ این اساس کار است. از درون، خودمان را باید تقویت کنیم. تقویت درونی با اندیشه کامل، با نگاه عاقلانه و خردمندانه چیزی است ممکن» (بیانات رهبری، ۱۳۹۲/۶/۱۴).

آرزوی زندگی و درگیر شدن یک سیستم با محیط متلاطم، گرچه هرگز مدنظر نیست، اما واقعیتی است انکارناپذیر. به بیانی دیگر، برای زنده ماندن و ادامه حیات، نباید اولاً فکر کرد که چالش‌ها موضعی و موقتی هستند؛ ثانیاً از وجود آنها، نگران بود؛ بلکه ضرورت دارد تا به ظرفیت‌های خود بیش‌ازپیش توجه کرد. مطمئناً، این مهم به آزمون سناریوها و راه‌حل‌های جدید، کنار گذاشتن راه‌حل‌های ناموفق و تقویت تجربیات موفق منجر خواهد شد: «امروز نظام اسلامی درگیر چالش‌هایی است. وجود چالش به معنای حرکت به سمت جلو و ابتکارهای روزافزون و نو به نو است. وجود چالش، انسان‌های آگاه و بصیر و شجاع را نگران نمی‌کند. وجود چالش، انسان‌های متعهد را به نگاه به ظرفیت‌های موجود و احیاناً معطل‌مانده و ادار می‌کند. این چالش‌ها بر اثر این است که در نظام جمهوری اسلامی ایران، توان پیشرفت، توان استحکام، توان اقتدار روزافزون بسیار است» (بیانات در دانشگاه افسری و تربیت پاسداری امام حسین (علیه‌السلام) ۱۳۹۳/۲/۳۱).

۲. روش‌شناسی تحقیق

تحقیق حاضر برحسب روش گردآوری داده‌ها، پژوهشی توصیفی و از نظر نوع هدف، کاربردی توسعه‌ای است. درخصوص موضوع مطرح‌شده، تحقیقات کمی در دنیا صورت گرفته، لذا دارای عمق کافی نیست و برای تجزیه و تحلیل داده‌ها نیاز به استفاده از روش‌های کیفی است. پژوهشگر، با ابزار و روش کتابخانه‌ای جهت تهیه ادبیات موضوع و همچنین از

روش داده‌بنیاد و خبرگی، جمع‌بندی مباحث، نقطه‌نظرات و خردجمعی خبرگان به تعداد ۱۵ نفر شامل پنج نفر با سوابق مدیریتی راهبردی عالی در سازمان‌های لشکری و کشوری، شش نفر هیئت علمی و چهار نفر با مدرک تحصیلی دکتری پرداخت. با توجه به هدف اصلی تحقیق، جهت پی بردن به جنبه‌های نامحسوس موضوع، از تکنیک تحلیل محتوا^۱ و روش خبرگی برای اعتبارسنجی نتایج به‌دست‌آمده از روش داده‌بنیاد و ارائه مدل استفاده شد (شکل ۲).

در این تحقیق، نمونه‌گیری با کمک روش گلوله برفی^۲ (نمونه‌گیری هدف‌دار) صورت گرفت و تعداد نمونه تا جایی که به اشباع در نظرات اعضای نمونه ختم شود ادامه یافت. داده‌های مورد استفاده در تحلیل محتوا، شامل انواع گوناگونی از داده‌های کیفی نظیر گفتگو، مشاهده، مصاحبه، مقالات و کتب علمی، گزارش‌های عمومی، یادداشت‌های روزانه پاسخ‌دهندگان و تعاملات و تفکر خود پژوهشگر است. روش جمع‌آوری اطلاعات در این تحقیق، مطالعه مقالات، کتب دست اول و گزارش‌های در دسترس از طریق سایت‌های الکترونیکی معتبر و همچنین مصاحبه و گفتگوی مستقیم و بلاواسطه با خبرگان به دلیل ماهیت چندوجهی و تلفیقی موضوع است.

به این معنا که فقر اسناد قابل دسترس درخصوص اینکه توأمان سه سازه اصلی «نوآوری اجتماعی»، «استحکام ساخت درونی قدرت نظام» و «تاب‌آوری اجتماعی» را مورد مذاقه قرار داده باشد، پژوهشگر را ملزم به انجام مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران کرد. برای این منظور، مصاحبه و گفتگوهای اولیه پس از معرفی و ارائه اطلاعات اولیه پژوهشگر، به‌صورت کامل باز و ساختاریافته انجام گرفت و به مرور با توجه به پاسخ‌های دریافتی و کدگذاری اولیه و پیدا کردن سرنخ‌های بیشتر برای سؤال‌های بعدی، شکل سؤال‌ها تا حدی تغییر کرد. در ادامه برخی از گزاره‌های حاصل از پیاده‌سازی مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران اشاره می‌شود:

۱. رویکرد درگیر کردن مردم در جریان کار، با هدف بهره‌برداری از فرصت‌ها، از

رویکرد رقابت با آنها، به مراتب بهتر است؛

۲. بسیاری از راه‌حل‌ها، اقدامات و فعالیت‌ها، برای حل مسائل و مشکلات و بهبود وضعیت و شرایط، ریشه در ایده‌های افراد جامعه دارد؛

۳. وقتی نوآوری اجتماعی تعریف می‌شود، به این معناست که امکان دسترسی به منبع عظیم دانشی در یافتن راه‌حل‌های نوآورانه برای دستیابی به اقتدار و انسجام ملی میسر می‌شود. در مقابل با درگیر کردن مردم و مشارکت آنها در زنجیره حل مسائل جامعه، این مهم باعث افزایش حس تعلق آنها به نظام می‌شود؛

۴. مردم اطمینان می‌یابند که حاکمیت برای نظرات و ذائقه آنها ارزش زیادی قائل است؛ زیرا می‌بینند که اثر ایده و نظرات آنها در کارکردها نمایان بوده و آنچه برون‌داد سیاست‌ها و برنامه‌هاست با ذائقه و نیاز آنها همسوست؛

۵. انسان به حکم اجتماعی بودن، در جهت آسایش و تأمین آرامش و امنیت خود، به دیگران نیازمند است و همین نیازها، او را در جهت تعاون و مشارکت با دیگران ترغیب، تشویق و گاه مجبور می‌کند؛

۶. استفاده از ابزارهای مختلف مانند «جمع‌سپاری»، می‌تواند مشارکت و تعامل حاکمیت با جامعه را برای یافتن راه‌های رسیدن به استحکام، تاب‌آوری، توانمندسازی، استفاده از ظرفیت‌های معطل، آزمون سناریوها و راه‌حل‌های جدید و نظایر آن مؤثر و مفید باشد؛

۷. بهره‌مندی از ایده‌های نو، در واقع انتخاب رویکرد تفکر باز است. در این صورت می‌توان بسیاری از ناهنجاری‌های اجتماعی را با دریافت ایده‌های نو حل کرد؛

۸. از طریق تأمین مشارکت مردم در امور مربوط به خود، قوه ابتکار و ابداع مردم تقویت شده و به‌نحو شایسته مورد استفاده قرار خواهد گرفت. لذا مردم به شکل واقعی و ملموس با امور اجرایی برخورد کرده و از این‌رو شکاف آنان از حاکمیت و نیز تعارض منافعتشان رو به کاهش خواهد گذاشت؛

۹. برون‌داد حاکمیت، که از طریق تولید ایده‌ها و راه‌حل‌های زیاد و تکامل آنها و درنهایت اجماع جمع روی راه‌حل نهایی حاصل می‌شود، پایدارتر، منصفانه‌تر و کارآمدتر است؛

۱۰. در صورتی که، امکان حضور اجتماع و جامعه هدف در فرایندهای نظام حاکمیت به‌صورت مناسب، سامان یافته و هدفمند دیده شود، این امکان فراهم خواهد شد تا مردم از

طریق مشارکت در تصمیمات، دانش، تجربه، فراست و بصیرت خود را برای بهبود روش‌ها در جهت بهبود و گسترش روابط کار در جامعه ارائه دهند؛

۱۱. از کارکردهای مورد انتظار، نوآوری اجتماعی آن است که به مردم کمک می‌کند تا فرایند سازگاری و یا تحول سیستم اجتماعی را درک کنند این درک در تحقق استحکام ساخت درونی قدرت نظام مؤثر است؛

۱۲. نوآوری اجتماعی، تلاشی برای پاسخ به چالش‌ها و مسائل جامعه است؛ چالش‌های هر جامعه‌ای متأثر از ارزش‌ها و مبانی آن جامعه است. به‌عنوان نمونه حفظ و تقویت فرهنگ «جهادی» همواره از مطالبات نظام حاکمیت ماست؛

۱۳. در مقوله نوآوری اجتماعی، یکی از آن چیزهایی که ما را از دیگر جوامع متمایز می‌کند، در کارکردهای مورد انتظار از نوآوری اجتماعی است؛ زیرا اساساً، مسائل و چالش‌های جوامع از یکدیگر متمایز است؛

۱۴. این یک واقعیت انکارناپذیر است که محیط جوامع بسیار سیال، پیچیده، متلاطم با تغییرات سریع و پرشتاب شده است؛

۱۵. رویکرد منفعلانه در برخورد با مسائل جامعه، به معنای انباشت مسائل حل نشده و نهایتاً تضعیف استحکام خواهد شد؛

۱۶. نوآوری اجتماعی، به‌دنبال بانک و صندوقچه ارزشمندی از راه‌حل‌ها برای پاسخ به نیازهایی که ممکن است غافلگیرکننده باشد؛

۱۷. سیستم اجتماعی تاب‌آور، در محیط سراسر از شوک‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، ارزشی و نظایر آن، مقاوم بوده و درعین حال می‌تواند در صورت متأثر شدن، خود را بازیابد؛

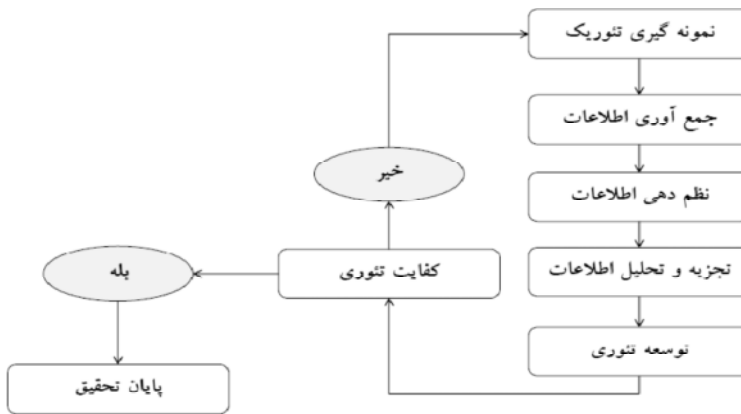
۱۸. زمانی تاب‌آوری اجتماعی محقق می‌شود که امکان تصور، تعریف، ترسیم آینده مطلوب توسط مردم محقق شود؛

۱۹. این یک واقعیت اساسی است که برای کشتی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، دریا، همواره دریای متلاطم بوده است. عبور سلامت از این دریا، به مشارکت خلاقانه، نوآورانه، متعهدانه و مسئولانه مردم نیازمند است؛

۲۰. همراستایی نوآوری اجتماعی و سیستم اجتماعی امری ضروری است. به این معنا که نوآوری اجتماعی باید به دنبال حل مسئله سیستم اجتماعی باشد و ازسویی سیستم اجتماعی نیز باید بستر و حمایت از استقرار و نهادینه شدن نوآوری اجتماعی را در جامعه فراهم سازد.

هرچند در همه مراحل، این مهم مورد توجه بود که سؤال‌های مرتبط با موضوع و در چارچوب پی بردن به سؤال‌های اصلی تحقیق باشد؛ باین حال، محقق پس از پایان توضیحات فرد مشارکت‌کننده محورهای اصلی مطالب وی را بیان کرده تا از صحت برداشت، اطمینان حاصل کند.

شکل ۲. مراحل و فعالیت‌های انجام پژوهش حاضر



در ادامه جمع‌بندی و نتایج حاصل از کل مطالعه ادبیات و مصاحبه‌ها و مدل اولیه احصایی، برای تعداد هشت نفر از خبرگان که همگی دارای رتبه علمی دانشیاری و نیز سوابق مدیریتی راهبردی عالی در سازمان‌های لشکری و کشوری بودند ارسال و پس از استماع نکات، نظرات اصلاحی و پیشنهادی، نسبت به اصلاح نهایی الگو اقدام شد.

۳. یافته‌های تحقیق

داده‌های جمع‌آوری از مطالعه ادبیات و نیز مصاحبه‌ها که به متن تبدیل شده بودند، در

چندین مرحله مورد مطالعه قرار گرفت و با روش داده‌بنیاد، کدهای اولیه ایجاد شدند. با توجه به زیاد بودن کدهای اولیه، با هدف خلاصه‌سازی آنها، کدهای اولیه به زیرمقوله‌ها تبدیل شدند. اساس و پایه این اقدام، قرابت مفهوم و معنای کدهای اولیه به یکدیگر بوده است. متعاقب این عمل، از تبدیل چند مفهوم به یکدیگر، مقوله‌ها شکل گرفت. در جدول ۳ نمونه‌ای از چگونگی تبدیل کدهای اولیه، مفاهیم و مقولات ارائه شده است.

جدول ۳. نمونه‌ای از کدهای اولیه، مفاهیم و مقولات

مقوله	زیر مقوله‌ها	کدهای اولیه (مفاهیم)
میانی ارزشی	متأثر بودن نیازها از جهانبینی	تفاوت ماهوی نیاز مادی و معنوی ازمنظر اسلام و غرب؛ طرز تلقی از انسان؛ مبانی فلسفی مکتب؛ تفاوت نرم‌ها و ارزش‌ها؛ تفاوت گزینش و انتخاب؛ متفاوت بودن محصول نوآوری اجتماعی در بسیاری جهات ازمنظر اسلام و غرب به‌رغم ادبیات مشابه مانند توانمندسازی و تاب‌آوری اجتماعی.
	پس‌زمینه فرهنگی و ارزشی	عدم توافق قطعی و مشترک در مورد «نوآوری اجتماعی» به‌واسطه نرم‌ها؛ تنوع تعاریف و تفاسیر با توجه به تفاوت‌های زبانی و شرایط و مقتضیات مختلف اجتماعی، اقتصادی، سنت‌های فرهنگی و نظایر آن؛ ...
فشار تحولات	درگیری مستقیم با محیط	همزاد و همیشگی بودن زندگی اجتماعی به‌عنوان یک سیستم با محیط متلاطم؛ تغییرات سریع و مستمر محیط؛ ضرورت رصد و پایش مستمر محیط؛ ...
	توانمندی کنترل منطقی محیط	شناخت فرصت‌ها؛ فرصت‌آفرینی؛ دستیابی به فرصت‌ها؛ شناخت تهدیدها؛ غافلگیر نشدن؛ تصمیم‌گیری و اقدام مناسب و بهنگام برای حداکثر انتفاع؛ ...
	تسلیم نشدن	چالش‌انگیزه حرکت؛ حرکت به‌سمت جلو و ابتکارهای روزافزون و نو به نو در شرایط سخت؛ و ...
توسعه	ارزیابی ایده	آزمون سناریوها و راه‌حل‌های جدید؛ کنار گذاشتن راه‌حل‌های ناموفق؛ تقویت تجربیات موفق ...
	تبدیل به محصول و خدمت	انتخاب ایده مناسب؛ تبدیل به محصول؛ ارزیابی عملکرد ایده منتخب؛ پیاده‌سازی در مقیاس محدود؛ اخذ بازخورد عملکرد؛ ...

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

از تبدیل چند «مقوله» به یکدیگر، «ابعاد» شکل گرفت. در جدول ۴ چگونگی تبدیل مقولات به ابعاد ارائه شده است.

جدول ۴. شکل دهی ابعاد از مقولات

ابعاد	مقولات
چیستی الگو	مبانی ارزشی؛ رویکردهای طراحی؛ پیش فرض‌ها؛ مداخله‌گرهای مؤثر؛ تأکید بر مقتضیات و ظرفیت‌های بومی؛ بسترها و زمینه‌های منتخب مؤثر؛ کارکرد مورد انتظار
چرایی الگو	مطالبات درونی؛ فشار تحولات بیرونی
چگونگی الگو	ارزیابی؛ توسعه؛ پیاده‌سازی؛ نظام‌سازی؛ نهادینه‌سازی

مأخذ: همان.

یافته اول: چیستی الگوی مفهومی

چیستی الگو، دلالت بر ماهیت آن دارد. همان‌گونه که در جدول ۴ نیز دیده می‌شود، مقوله‌هایی مانند «مبانی ارزشی»، «رویکردهای طراحی» و موارد مشابه از جنس چیستی الگو است. شرح کامل تر ارتباطات زیرمقوله‌ها به مقوله‌ها و ابعاد در جدول ۵ آورده شده است.

- **مبانی ارزشی:** تحت تأثیر بودن جهان‌بینی نظریه‌های علمی، سبب تفاوت در نوع شناخت و کاربرد می‌شود. از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی، ارزش‌ها فراتر از اصول اخلاقی هستند. ارزش‌ها یعنی آنچه واقعاً برای ما اهمیت دارند و تحت هیچ شرایط بیرونی تغییر نمی‌کنند؛
- **رویکردهای منتخب:** رویکردها به ما می‌گویند که چگونه با مسئله باید برخورد شود؛
- **مفروضات اساسی:** مقبولیت کلیات مفاهیم و سازه‌های اساسی الگو و بهره‌گیری از تجارب ارزنده جهانی و سازگار با مبانی ارزشی اسلام در مرحله اکتشاف، انتخاب و طراحی الگوست؛
- **مداخله‌گرهای مؤثر:** اشاره به عوامل محیطی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، علم و فناوری، فرهنگی و نظایر آن دارد که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در تسهیل یا کند و پیچیدگی تحقق هدف الگو مؤثر است؛

- **تأکید بر مقتضیات و ظرفیت‌های بومی:** یکی از ارکان پویایی خط‌مشی‌های الگو، بومی‌گرایی است. بومی‌گرایی از اصالت و کارایی الگو پشتیبانی می‌کند. به گونه‌ای که درک شرایط و اقتضای بومی، مانع از تقلید سطحی نگرانه از مدل‌های غربی می‌شود؛
- **بسترها و زمینه‌های منتخب مؤثر:** در شناخت زمینه‌های مؤثر هر پدیده راهبردی، بررسی و کنکاش در حداقل سه لایه بینشی یا همان مبانی نظری، نظام منشی یا نظام مطلوبیت مبتنی بر مبانی نظری و کنشی یا همان کارکردی اجتناب‌ناپذیر است.

• کارکردهای مورد انتظار: دستاوردی است که در نتیجه ارتباط اجزا و عناصر الگو و نیز عملکرد آنها حادث می‌شود.

جدول ۵. چستی الگوی مفهومی

مقوله‌ها	زیر مقوله‌ها	بعد
مبانی ارزشی	متأثر بودن نیازها از جهان‌بینی؛ پس‌زمینه فرهنگی و ارزشی در پذیرش یا رد محصول نوآوری؛ تأثیرگذاری عقاید، ارزش‌های اجتماعی، نیازهای مادی و معنوی، مبانی فلسفی مکتب، طرز تلقی از انسان و نظایر آن بر اجزاء الگو؛ تفکیک مرحله «شناخت» و «انتخاب» از همدیگر؛ گزینش و انتخاب نتایج اکتشاف براساس نرم‌ها و ارزش‌های هنجاری.	
	۱. استفاده همزمان از دو رویکرد «کل به جزء» و «جزء به کل»؛ ۲. حل مسئله با ترکیب دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا؛ ۳. اکتشافی: براساس مجموعه‌ای از معیارها و ارزش‌ها، در کنار تحلیل گذشته‌نگر و آینده‌نگر؛ ۴. هنجاری / تجویزی: ترسیم الگوی مطلوب و تعیین اقداماتی است که «باید» برای تحقق آن صورت گیرد؛ ۵. تصویرپرداز: تصویر کردن الگو بر پایه تخیلات و آرمان‌ها؛ ۶. سیستمی: با هدف مطالعه، توصیف، تحلیل و پیشگویی رفتار سیستم و عملیات و روابط بین اجزاء آن؛ لذا چیدمان لایه‌های مدل در رویکرد سیستمی شامل «ورودی»، «فرایند»، «خروجی» و «پیامد» است.	رویکردهای منتخب
چستی	مقبولیت کلیات نوآوری اجتماعی در مرحله شناخت شامل نقش آن در تحقق تاب‌آوری اجتماعی، استحکام، بهره‌گیری از تجارب ارزنده جهانی سازگار با مبانی ارزشی اسلامی و ایرانی در مرحله انتخاب و کاربرد.	پیش‌فرض‌ها
	شرایط محیطی، جغرافیایی، تاریخی، هویتی، نهادی، قانونی، سیاسی، ذی‌نفعان مانند مشارکت عمومی؛ انسجام و وحدت؛ سرمایه انسانی و اجتماعی؛ علم و فناوری؛ تعهد و مسئولیت اجتماعی؛ آینده‌نگری و دوراندیشی و نظایر آن.	مداخله‌گرهای مؤثر
	۱. لایه بینشی: مراجعه به منابع اسلامی شامل قرآن، نهج‌البلاغه و اندیشه‌های امام راحل (رحمة‌الله علیه) و مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) به‌عنوان خاستگاه الگو؛ ۲. لایه منشی: ترجمان مبانی نظری، امری در لایه منشی اتفاق می‌افتد. اصول راهبردی و کاربردی و نیز نظام مطلوبیت اسلامی در فضای فرهنگ ایرانی شکل می‌گیرد؛	تأکید بر مقتضیات و ظرفیت‌های بومی

مقوله‌ها	زیر مقوله‌ها	بعد
	۳. لایه کنشی: عملکرد الگو در قالب اشکال مختلف عینی و کاربردی ظاهر می‌شود.	
	استحکام ساخت درونی قدرت نظام از طریق تحقق تاب‌آوری اجتماعی.	کارکرد مورد انتظار

مأخذ: همان.

یافته دوم: چرایی الگوی مفهومی

«نظام» به معنای یک سیستم، با درک این واقعیت مهم مبنی بر همزاد و همیشگی بودن تحولات و تغییرات محیط خارجی و داخلی، به‌طور دائم باید آن را پایش کرده و با تصمیم‌گیری و اقدام مناسب و بهنگام، حداکثر انتفاع لازم را تحصیل کرد. زندگی و درگیر شدن یک سیستم با محیط متلاطم، واقعیتی است انکارناپذیر. لذا برای زنده ماندن و ادامه حیات، ضرورت دارد تا به ظرفیت‌های خود بیش‌ازپیش توجه کرد. مطمئناً، این مهم منجر به آزمون سناریوها و راه‌حل‌های جدید، کنار گذاشتن راه‌حل‌های ناموفق و تقویت تجربیات موفق خواهد بود. دستاورد و نتیجه مورد انتظار، مقوله‌ای است که درخصوص آن تئوری ارائه می‌شود. همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، هدف نهایی نوآوری اجتماعی ظرفیت‌سازی و توانمندسازی جامعه برای پاسخ به نیازهاست. ابعاد متنوع و متعددی برای استحکام ساخت درونی قدرت نظام ملی ارائه شده است. یکی از ابعاد، استحکام اجتماعی است. استحکام اجتماعی یا همان توانمندسازی اجتماعی، عبارت است از ظرفیت‌سازی و توانمندسازی جامعه و اعضای آن در همه شئون گوناگون زندگی اجتماعی. توانمندسازی اجتماعی عبارت است از فرایند دستیابی به فرصت‌ها و منابع به‌منظور داشتن انتخاب و توانمندی کنترل حساب‌شده و منطقی محیط. نوآوری اجتماعی براساس شخصیت و ساختار سیستم‌های اجتماعی شکل می‌گیرد و درعین حال سیستم‌های اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. الگوی مفهومی این پژوهش به تحقق استحکام درونی قدرت نظام در قواره‌های حکمرانی خوب؛ ظرفیت‌سازی متوازن؛ توانمندسازی اجتماعی؛ کارآفرینی اجتماعی؛ عدالت اجتماعی؛ ارزش‌آفرینی اجتماعی؛ رضایتمندی، اعتماد اجتماعی و مسئولیت‌پذیری اجتماعی؛ بهره‌وری؛ رفاه اجتماعی و تاب‌آوری اجتماعی کمک می‌کند.

یافته سوم: چگونگی الگوی مفهومی

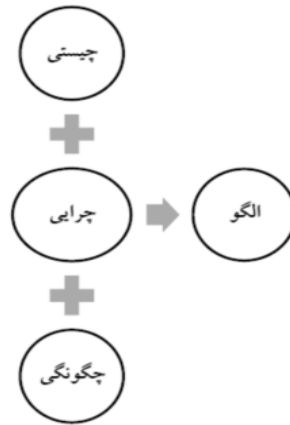
برای آنکه نوآوری اجتماعی بتواند نقش اصلی خود را در سیستم اجتماعی به صورت تاب‌آوری اجتماعی، ظرفیت‌سازی اجتماعی، توانمندسازی اجتماعی، استحکام اجتماعی و نظایر آن ایفا کند، لازم است چرخه ایده تا محصول کامل شود. بر این اساس نوآوری اجتماعی با تشخیص یک مسئله که در اینجا همان استحکام ساخت درونی قدرت نظام است آغاز می‌شود؛ پس از تشخیص، طرح‌ها و ایده‌هایی که ممکن است شامل طیف گسترده‌ای از منابع و تجارب باشد بررسی و توسعه می‌یابند؛ در ادامه، نمونه‌های اولیه برای آزمایش ایده‌های جدید توسعه می‌یابند. آزمون ایده‌ها برای یافتن بهترین راه‌حل ادامه می‌یابد؛ اطمینان از طول عمر نوآوری لازم است مورد توجه قرار گیرد. انتشار و اجرا در مقیاس وسیع، مرحله دیگری است که باید انجام شود. بنابراین مهم‌ترین گام‌هایی که در این چرخه طی می‌شود عبارت‌اند از:

۱. ارزیابی: شامل سنجش فعال محیط داخلی و خارجی،
۲. توسعه: شامل تولید و ارزیابی ایده‌ها و آماده‌سازی آنها برای آزمون و پیاده‌سازی،
۳. پیاده‌سازی: شامل درگیر کردن اجرای برنامه و ارزیابی،
۴. نظام‌سازی: شامل مستندسازی برنامه‌های منطقی، اجزای کلیدی، فرایندهای کلیدی و عملکردهای کلیدی و شاخص‌های ریسک،
۵. نهادینه‌سازی: شامل جریان اصلی و اجرا در مقیاس وسیع برنامه‌های پیاده‌سازی در تمام حوزه‌ها و مکان‌های امکان‌پذیر.

یافته چهارم: الگوی مفهومی نهایی

از آنجاکه در طراحی الگو، بایستی نخست عناصر اصلی تعیین و سپس رابطه بین آنها و منطق ارتباط بین عناصر تبیین و تشریح شود، لذا با نظر هشت نفر از خبرگان با مشخصات اشاره شده در روش‌شناسی تحقیق، از تلفیق ابعاد سه‌گانه «چیستی»، «چرایی» و «چگونگی»، الگوی تحقیق حاصل شد. شکل ۳ نما و چارچوب کلی و شکل ۴ نمای جزئی‌تر مدل را نشان می‌دهد.

شکل ۳. چارچوب کلی الگوی مفهومی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

شکل ۴. الگوی مفهومی نهایی نوآوری اجتماعی برای تحقق استحکام ساخت درونی قدرت



مأخذ: همان.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

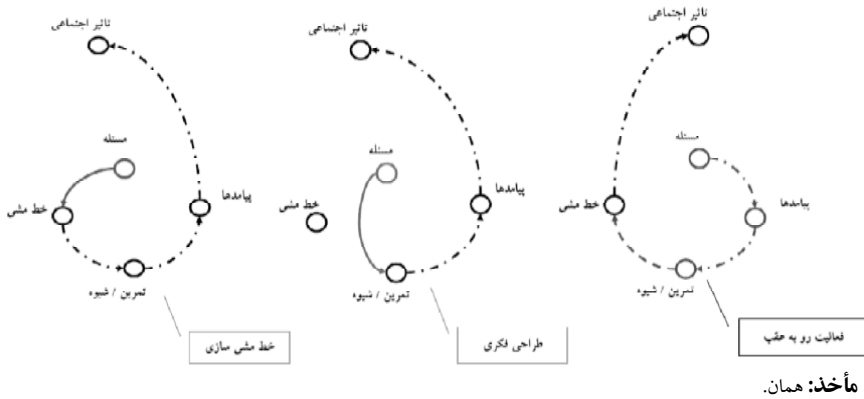
هدف این مطالعه، بررسی چگونگی تحقق استحکام درونی از طریق نوآوری اجتماعی بود. جمع‌آوری اطلاعات در این تحقیق، با مطالعه و مرور اجمالی ادبیات درخصوص نوآوری اجتماعی و تاب‌آوری اجتماعی صورت گرفت. همچنین فقر اسناد قابل دسترس درخصوص اینکه توأمان به سه سازه اصلی «نوآوری اجتماعی»، «استحکام ساخت درونی قدرت نظام» و

«تاب‌آوری اجتماعی» پرداخته شده باشد، نویسندگان این مقاله را ملزم به انجام مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران موضوع به صورت گلوله برفی کرد. جمع‌بندی و نتایج حاصل از کل مطالعه ادبیات و مصاحبه‌ها و مدل اولیه احصایی، برای خبرگان ارسال و پس از استماع نکات، نظرات اصلاحی و پیشنهادی، نسبت به اصلاح نهایی الگو اقدام شد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد نوآوری اجتماعی می‌تواند با ایجاد ظرفیت و توانمندسازی اجتماعی تاب‌آوری اجتماعی را ارتقاء داده و از این طریق باعث شکل‌دهی به انسجام جامعه به‌عنوان سیستم اجتماعی می‌شود. استحکام ساخت درونی قدرت نظام، از مسائل اساسی هر نظامی است، لذا تفکر حل مسئله به گونه‌ای که مشارکت اجتماعی فراگیر برای مشارکت در نوآوری اجتماعی محقق شود، از جمله مناسب‌ترین رویکردی است که برای تحقق آن باید توجه اساسی کنند. به عبارت دیگر، یکی از شیوه‌های مناسب، تغییر رویکرد ارکان حاکمیت و تصمیم‌گیران جامعه در حل مسئله از پایین به بالاست؛ زیرا این مهم به تشویق و ترغیب اجتماع به‌عنوان ولی نعمتان جامعه برای مشارکت و همکاری متعهدانه در یافتن راه‌حل‌های پاسخگو برای ارتقاء تاب‌آوری اجتماعی منجر می‌شود. در الگوی پاسخگو، افزون بر توجه به اسناد بالادستی، پیش‌فرض‌های اساسی همچون نگاه سیستمی؛ توجه همزمان به مبانی نظری اسلام و واقعیت جامعه ایرانی و تأثیر آن در طراحی آن؛ پایبندی به آموزه‌های اسلامی در مقام اندیشه و عمل مثل توحید، معاد و عدم انفکاک دنیا و آخرت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت و تعاون، نوع‌دوستی و نظایر آن؛ جامع‌نگری؛ تحول‌گرا؛ حساس نسبت به ارزش‌ها؛ اقتدارآفرین؛ مبتنی بر ظرفیت‌های درونی و نظایر آن مورد عنایت ویژه قرار می‌گیرد تا از این طریق مطالبه اساسی مبنی بر تحقق اقتدار ملی محقق شود.

تاب‌آوری اجتماعی، ظرفیت تبدیل و تحول، تطبیق و سازگاری و توان مقابله با تنش و بحران‌های ریز و درشتی است که همزاد زندگی اجتماعی است. تاب‌آوری اجتماعی از ظرفیت و توانایی خاصی در افراد و گروه‌ها، خانواده و جوامع صحبت می‌کند که عمدتاً یادگیری و سازگاری در تغییرات تحمیل شده و همچنین قدرت تطبیق با شرایط و مقتضیات را دربر خواهد داشت. این به ساده‌ترین معنا بر خورداری از آغازی همیشگی است. توسعه سازگاری، قدرت مبتنی بر انعطاف، سرمایه و سازندگی اجتماعی را تقویت

می‌کند و همزمان موجب و دستاورد تاب‌آوری است. زمانی که جامعه حسب تحولات محیطی با نیازهای تازه، خطرات یا تهدیدات مواجه می‌شود، متأثر از آن خواهد شد.

شکل ۵. تغییر رویکرد در حل مسئله از پایین به بالا



مطالعات تاب‌آوری مأموریت اصلی خود را برگشت‌پذیری در سریع‌ترین زمان ممکن و با حداقل آشفتگی و حفظ شایستگی می‌داند. توسعه تاب‌آوری باعث می‌شود که امداد و حمایت‌های اجتماعی بهنگام و هماهنگ، فراگیر و جامع در حد بهینه اعمال شود. شناخته‌شده‌ترین عاملی که با تاب‌آوری اجتماعی رابطه معکوس دارد آسیب‌پذیری اجتماعی است، از این رو در هر سامانه اجتماعی برای مواجه شدن با تغییرات و تهدیدات بایستی تمهیداتی لحاظ شود که بتواند به‌نحو بهینه مواجهه و مقابله کند. این پژوهش با محدودیت‌هایی روبه‌رو بود که مهم‌ترین آن فقر پیشینه مطالعات انجام‌شده در کشور است. این مطالعه زمینه‌ای مستعد برای پژوهش‌های تکمیلی را فراهم کرده است که با روشن شدن گوشه‌ای از ظرایف پنهان آن، به ارتقاء دانش نوآوری اجتماعی در کشور یاری خواهد رساند. بر این اساس پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شوند:

۱. ماهیت نوآوری اجتماعی از جنس نرم، وابسته به محیط و متأثر از ارزش‌ها و هنجارهای جامعه هدف است؛ از آنجاکه ارزش‌ها و هنجارها به‌ویژه اجتماعی جمهوری

اسلامی ایران دارای تفاوت بنیادی با سایرین و مشخصاً غرب به‌عنوان خاستگاه ادبیات نوآوری اجتماعی است، لذا با هدف جهت‌دهی مناسب به مطالعات، پژوهش‌ها، تصمیمات و اقدامات و نظایر آن در حوزه نوآوری اجتماعی، مبانی ارزشی و فرهنگ اجتماعی به‌عنوان یک راهبرد ثابت و پایدار همواره مورد اهتمام جدی قرار گیرد.

۲. آنچه به‌عنوان عامل کلیدی در جوامع امروزی انکارناپذیر است، ضرورت تعهد همه افراد آن برای تحقق استحکام ساخت درونی قدرت نظام است. نوآوری اجتماعی یکی از راه‌حل‌های تحقق این مهم است. بنابراین اصل مردمی بودن نوآوری اجتماعی در مطالعات، پژوهش‌ها، تصمیمات و اقدامات و نظایر آن، مورد اهتمام جدی قرار گیرد.

۳. استحکام ساخت درونی قدرت نظام، تاب‌آوری اجتماعی و نوآوری اجتماعی، به‌عنوان پدیده‌ای راهبردی نیازمند توجه و عنایت راهبردی است. بنابراین متناسب با سطوح حاکمیتی، سازمانی و ... پیشنهاد می‌شود این مهم در تنظیم خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها لحاظ شود.

۴. استخراج الگوی راهبردی و عملیاتی از نتایج این مقاله که از منظر مفهومی مورد مطالعه قرار گرفته است، پیشنهاد بعدی این تحقیق است.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم، ترجمه محمد مهدی فولادوند.
۲. نهج البلاغه، ترجمه عبدالحمید معادیخواه، تهران، انتشارات ذره.
۳. آقامحمدی، علی و ابوالفضل غیاثوند (۱۳۹۳). «تاب‌آوری؛ رویکرد مدیریت مخاطرات»، چاپ اول، تهران، دانشگاه عالی دفاع ملی.
۴. بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، قابل دسترسی به آدرس: www.khamenei.ir.
۵. ساری، حسین، رضا علیدادی و محسن مرادیان (۱۳۹۴). «نقش نخبه‌پروری در استحکام ساخت درونی قدرت ملی نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه امنیت ملی، سال چهارم، ش ۱۶.
۶. شمس دولت‌آبادی، سید محمودرضا و محمدتقی نادری (۱۳۹۴). «نقش اتحاد در استحکام بخشی قدرت درونی نظام با تأکید بر دیدگاه مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)»، فصلنامه امنیت ملی، سال پنجم، ش ۱۷.
۷. طالبیان، احمدرضا و مهران فرجامی (۱۳۹۴). «نقش بعد سازمانی سبک زندگی نیروهای مسلح بر استحکام ساخت درونی قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات دفاعی استراتژیک، سال سیزدهم، ش ۶۲.
۸. فتحی‌واجارگاه، کورش (۱۳۸۱). تربیت شهروندی، تهران، نشر نی.
۹. قلی‌پور، آرین و اشرف رحیمیان (۱۳۸۸). «رابطه عوامل اقتصادی، فرهنگی و آموزشی با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»، فصلنامه علمی - پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ۱۱، ش ۴۰.
۱۰. کشتکار هرانکی، مهران (۱۳۹۵). «طراحی الگوی راهبردی نوآوری اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران»، تهران، رساله دکتری، دانشگاه عالی دفاع ملی.
۱۱. مبینی دهکردی، علی و مهران کشتکار هرانکی (۱۳۹۴). «نوآوری اجتماعی: کنکاشی بر مفهوم‌سازی مبتنی بر تحلیل محتوای تعاریف»، فصلنامه مدیریت نوآوری، سال چهارم، ش ۲.
۱۲. یوسف‌زاده، حسن (۱۳۹۰). اسلام، نظم و انضباط اجتماعی، چاپ اول، تهران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
13. Anderson, Tara, Andrew Curtis and Claudia Wittig (2014). "Definition and Theory in Social Innovation", *Master of Arts in Social Innovation*, Danube University, Krems.
14. Butkeviciene, Egle (2009). "Social Innovation in Rural Communications: Methodological Framework and Empirical Evidence", ISSN 1392-0758 Social Sciences/ Socialiniai Mokslai, 2009, No.1 (63).

15. Conny, Reuter, Adeline Otto and Elsa Laino (2012). Facing New Challenges: Promoting Active Inclusion Through Social Innovation, Available on: www.eucis-III.eu.
16. Grice, Julie Caulier, Anna Davies, Robert Patrik and Will Norman (2012). "Defining Social Innovation", The Young Foundation.
17. Hahn, Johannes and Laszlo Andor (2013). Guide to Social Innovation, European Commission.
18. Howaldt, Jurgen (2012). Social Innovation and Workplace Innovation in Germany, Second International Wellbeing at Work Conference, Manchester.
19. Hubert, Agnès (2010). "Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union", Available on <http://ec.europa.eu>.
20. Murray, R., J. Caulier-Grice and G. Mulgan (2010). The Open Book of Social Innovation London: The Young Foundation & NESTA.
21. Nikula, Jouko, Inna Kopoteva, Miira Niska, Egle Butkeviciene and Leo Granberg (2011). "Social Innovations and Social Partnerships in Finland, Russia and Lithuania", Finnish Centre for Russian and Eastern European Studies, University of Helsinki.
22. OECD (2010). Social Entrepreneurship and Social Innovation, SMEs, Entrepreneurship and Innovation.
23. Osburg, Thomas and Rene Schmidpeter (2013). Social Innovation: Que Vadis? CSR, Sustainability, Ethics & Governance.
24. Phillis, James A. J. R., Kriss Deiglmeier and Dale T. Miller (2008). Rediscovering Social Innovation, in "Stanford Social Innovation Review", Fall 2008, 6, 4, Stanford.
25. Poll, Eduardo and Simon Ville (2009). "Social Innovation: Buzz word or Enduring Term?", School of Economics, University of Wollongong, Northfields Avenue, New South Wales 2522, Australia, *The Journal of Socio-Economics* 38.
26. Rüede, Dominick and Kathrin Lurtz (2012). Maps the Various Meanings of Social Innovation: Towards a Differentiated Understanding of an Emerging Concept, EBS Business School, Research Paper Series.
27. Social Innovation Exchange (SIX). <https://www.socialinnovationexchange.org>.
28. The Young Foundation (2012). Social Innovation Overview - Part I: Defining Social Innovation, A Deliverable of the Project: -The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe (TEPSIE), European Commission-7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research, Report: Defining Social Innovation (PDF).
29. Westley, Frances and Nino Antadze (2010). "Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 15 (2).

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی: تحلیلی بر قانونگذاری در نظام بانکی ایران

فرزانه چهاربند* و حسن سبحانی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۳/۱۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۱/۱۸

ظهور و گسترش رفتار رانت‌جویی در نظام بانکی به دلیل توزیع رانت‌های ارزش‌زدا، به‌ویژه برای اقتصاد ایران که هم نظام تأمین مالی بانک‌محور دارد و هم فعالیت‌های اقتصادی آن به‌خصوص در بخش‌های کشاورزی و صنعت که به حمایت‌های ویژه نیازمند است، می‌تواند تبعات خسارت‌باری برای رشد اقتصادی دربرداشته باشد. یکی از مجاری ایجاد و حمایت از توزیع این رانت‌ها که در حوزه اقتصاد سیاسی و روابط درهم‌تنیده اقتصاد و سیاست قابل بررسی است، موضوع قانونگذاری است. قبضه ناکارآمد قانونگذاری باعث می‌شود تا این حوزه از کارکرد اصلی تأمین منفعت عمومی بازماند. در مقاله حاضر بعد از ارائه ادبیات موجود در حوزه اقتصاد سیاسی قانونگذاری در نظام بانکی، نحوه تدوین مقررات و نظارت‌های بانکی طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۸۴ در ایران با استفاده از پرسشنامه بانک جهانی و همچنین روش کتابخانه‌ای و مصاحبه در سه حوزه فعالیت‌های مجاز، نظارت بر سهامداران و کیفیت نظارت بانک مرکزی بررسی شده است. نتایج حاکی از آن است که تدوین، اجرا و نظارت ضعیف بر اجرای قوانین از سوی بانک مرکزی که به دلایلی چون ضمانت اجرایی ضعیف و وجود قوانین نانوشته اجرایی صورت می‌گیرد از مهم‌ترین چالش‌های موجود است.

کلیدواژه‌ها: رانت‌جویی؛ اقتصاد سیاسی؛ قانون؛ نظام بانکی

- این مقاله مستخرج از پایان‌نامه دکتری با عنوان «تبیین مجاری تولید رانت در عملکرد نظام بانکی ایران با رویکرد اقتصاد سیاسی» است.

* دکتری علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: f.charband@yahoo.com

** استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: sobhanihs@ut.ac.ir

مقدمه

اقتصاد سیاسی را می‌توان رویکردی در جهت توضیح بخش عمده‌ای از پدیده‌های اقتصادی خواند که از طریق آن ارتباط میان مباحث اقتصادی و تأثیرگذاری سیاست بر آنها در قالب کلان نمود می‌یابد. این نگرش باعث می‌شود تا زوایای پنهان در توضیح برخی جنبه‌ها آشکار شده و ارتباطات موجود در شکل‌گیری و ظهور پدیده‌ها بیشتر مشخص شود. یکی از این پدیده‌ها که اساساً ماهیت بین‌بخشی دارد، رانت‌جویی است. رانت‌جویی در مقاله حاضر به معنای دستیابی به امتیازات ویژه اقتصادی با تحت تأثیر قرار دادن افراد مختلف حکومتی اعم از سیاستمداران، قانونگذاران و ... است. این پدیده در کارکرد منفی خود به لحاظ دامنه شمول می‌تواند گستره وسیعی از بخش خصوصی و سطوح مختلف حکومت را دربرگیرد که در نتیجه، پیامدهای مخرب آن تا عمق اقتصاد نفوذ کرده و می‌تواند کارکرد همه بخش‌ها را دچار انحراف سازد. رانت‌جویی در کشورهای دارای درآمدهای ناشی از منابع طبیعی ابعاد و اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا این منابع در اختیار دولت می‌تواند کارکرد دولت را در نوع تخصیص و توزیع منابع دچار تغییر کرده و آن را به کانونی جهت توزیع رانت بدل سازد که در این حالت اولاً دولت از وظایف اصلی خود در راستای رشد و توسعه اقتصادی پایدار به تدریج دور شده و ثانیاً گروه‌های مختلف با اهداف اقتصادی، سیاسی و بعضاً ایدئولوژیک به قصد به دست آوردن سهم بالاتری از رانت در جهت تأمین منافع خاص خود به انحاء مختلف به دولت نزدیک می‌شوند و از این منظر جایگاه موضوعاتی مانند بهره‌وری، شایسته‌سالاری و اتکاء بر دانش در عملکرد اقتصادی به اولویت‌های پایین‌تر تنزل می‌یابد. وجود چنین شرایط و فضایی در بلندمدت باعث رشد فزاینده نابرابری فرصت‌ها در جامعه، ظهور انواع تبعیض‌های اجتماعی و اقتصادی و درکل سیاست‌زدگی اقتصاد می‌شود. تا زمانی که جامعه‌ای از این چرخه آزاد نشود، نمی‌تواند به توسعه‌یافتگی دست یابد.

با گذر زمان و تعمیق رانت‌جویی، این رفتار به سدی محکم در مقابل هرگونه اصلاحات اقتصادی تبدیل خواهد شد؛ زیرا اصلاحات اقتصادی، منافع و قدرت بسیاری از افراد و گروه‌ها را تهدید خواهد کرد. بخشی از اصلاحات مذکور، قانونگذاری و اجرای آن را دربرمی‌گیرد که در ادبیات مربوط به رانت‌جویی به‌عنوان یکی از مجاری تولید رانت

نیز معرفی شده است. مطالعه حاضر اهمیت و نقش حوزه قانونگذاری و گستره اثرگذاری آن را در کاهش فضای رانتی در حوزه نظام بانکی از منظر قانون و مباحث اقتصاد سیاسی مورد مطالعه قرار داده است. نظام بانکی به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه به دلیل تأمین مالی و حمایت از رشد و توسعه فعالیت‌های مولد اهمیت بسزایی دارد. با این حال، در صورت نفوذ رفتارهای مخربی مانند رانت‌جویی، کارکردهای اصلی آن دچار انحرافات جدی می‌شود و از این رو باید این موضوع با توجه به ماهیت مالی نظام بانکی و پتانسیل‌های بالای آن برای سودآوری، مورد واکاوی اساسی قرار گیرد. از دستاوردهای این تحلیل افزایش بالقوه شفافیت در ابعاد مختلف است که البته، بالفعل شدن آن نیازمند سایر اصلاحات اقتصادی و سیاسی نیز است.

پایه این بررسی بر پرسشنامه تدوین شده در بانک جهانی (۲۰۱۲) استوار است که در آن با طبقه‌بندی‌های مختلف، چگونگی تدوین، اجرا و نظارت قانون مورد سؤال واقع شده است. سؤال‌های منتخب (مرتبط با رانت‌جویی) در این مجموعه، متناسب با وضعیت ایران در سه گروه فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها، نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها و افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها به روش کتابخانه‌ای و مصاحبه پاسخ داده شده و تلاش بر آن است تا از این طریق، چالش‌های عمده نظام بانکی در ایران از منظر رانت‌جویی شناسایی شود. در ادامه مطالب، ابتدا مبانی نظری موضوع مرور می‌شود و سپس رانت‌جویی در نظام بانکی ایران در حوزه اجرا و نظارت قانونی و با بهره‌گیری از ساختار ارائه شده بانک جهانی مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا به سؤال مطالعه مبنی بر اینکه چالش‌های نظام بانکی از حیث قوانین موجود و از منظر رانت‌جویی کدام‌اند، پاسخ داده شود. در آخر نیز با توجه به مطالب مطرح شده پیشنهادها لازم برای برون‌رفت نظام بانکی از معضل رانت‌جویی ارائه خواهد شد.

۱. مبانی نظری

۱-۱. تولید رانت از طریق قانون

قوه قانونگذاری، یکی از مهم‌ترین ارکان در سیاستگذاری‌ها به‌شمار می‌رود که تولید

قوانین فراگیر و بی‌زمان در اختیار آن است. قانونگذاری باید چند ویژگی داشته باشد تا برای عموم جامعه مفید باشد: اول شفاف‌سازی ساختارها و سازوکارها، برابری فرصت‌ها و بهنگام‌سازی نظام حقوقی. در این بین، ویژگی دوم به‌طور خاص بر حذف یا تضعیف انحصارات، امتیازات و رانت‌هایی تأکید دارد که باعث نابرابری می‌شود. اصل کارکرد قانونگذاری به‌ویژه در نظریه نهادگرایی بر کاهش هزینه مبادلاتی استوار است که باید به‌صورت روان‌کننده در اقتصاد عمل کند. در این خصوص، کمیت و کیفیت قانون می‌تواند در سرعت رشد اقتصادی تأثیرگذار باشد (رنانی، ۱۳۸۲). در این خصوص باید توجه داشت که قانونگذاری با هدف اصلاح نهادی، نمی‌تواند از درون فرایندهای غیرشفاف و ساختارهای رانت‌گرا و انحصارجو پدیدار شود. به‌طوری‌که اسوسون (۲۰۰۵) معتقد است پدیده‌ای مانند فساد، خود یک ستانده و انعکاس نهادهای قانونی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی هر جامعه است و درحقیقت این پدیده پاسخی است به قوانین مفید و یا مخرب در جامعه که خود، نتیجه تاریخی کیفیت نهادی در آن جامعه است.

با شکل‌گیری اقتصاد سیاسی و شکسته شدن مرز میان سیاست و اقتصاد و ورود اصول و روش هر یک به دیگری، باید انتظار داشت تا میان نهادهای مربوط به هر کدام نیز تعاملات و ارتباطاتی برقرار شود. دولت، فرایندهای اقتصادی و منافع موجود در آنها، همگی می‌توانند علاوه بر نهادهای سیاسی، نهادهایی اقتصادی باشند. از یک طرف سیاست‌های دولت که بی‌تردید تحت تأثیر متغیرهای سیاسی است، تا حد زیادی مسیر فعالیت‌های اقتصادی را شکل می‌دهد و از طرف دیگر، ویژگی‌های اقتصادی هر جامعه، خطوط راهنمای کلی عملکرد دولت یا گروه‌های ذی‌نفع در فعالیت‌های اقتصادی - سیاسی می‌شود. از این رو سیاست‌فرایندی می‌شود برای اقتصادی‌سازی و اقتصاد نیز فرایندی می‌شود برای ایجاد قدرت (Elliott, 1978: 102). کامنز^۱ (۱۹۳۴)، اقتصاد نهادی را مترادف با اقتصاد سیاسی فعالیت‌های جمعی می‌بیند. این فعالیت‌های جمعی همانند فعالیت‌های فردی از مسئله کمیابی شروع می‌شود. البته این کمیابی از نظر کامنز بیشتر به موارد غیرملموس مانند قانون و فعالیت‌های جمعی گروه‌های مختلف از جمله احزاب

سیاسی، بنگاه‌ها و ... اشاره دارد. در رویارویی با مسئله کمیابی، نهادگرایی، مبادله را مطرح می‌کند. اقتصاد نهادی جدید که بیشتر در ارتباط با تبادلات داوطلبانه بین افراد مستقل است، فرض می‌کند که یک سیستم قانونی وجود دارد که حقوق مالکیت را مشخص و اجرا می‌کند و از این طریق افراد را قادر می‌سازد تا برای وضعیت مالکیت خود، انتخاب‌هایی را با توجه به منافع خود انجام دهند. در دنیای واقعی و وجود کمیابی، این معاملات، بدون هزینه نیست و این هزینه‌ها در موضوعات سیاسی به دلیل ماهیت آنها، بیشتر و شاید پیچیده‌تر نیز باشند. یکی از دشواری‌های موجود در عرصه سیاست، نوع خروجی است: بعضاً خروجی‌های سیاسی باعث بازتوزیعی خواهند شد که در آن وضعیت برخی افراد بد و برخی دیگر بهتر می‌شود که گریزی نیز از آن نیست. دلیل این امر قدرت اجباری است که از سوی گروه دارای قدرت عمومی به سایر افراد جامعه تحمیل می‌شود. بسیاری از نهادهای سیاسی در همین قالب شکل گرفته و ابزاری می‌شوند برای پیشبرد منافع گروه دارای قدرت، حتی به قیمت هزینه بخش عمده جامعه. گروه دارای قدرت به دنبال ایجاد ساختارهای نهادی است که به مؤثرترین روش، سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نظر و مطلوب آنان را پیاده سازد. در این فضا، بیشترین توجه مطالعات در مورد نهادهای سیاسی، اغلب در نهادهای قانونگذار انجام شده است: این نهادها، فرصت‌های در دسترس هر فرد را محدود و انگیزه‌های آنان را تحت تأثیر قرار داده و بنابراین تعهدات معتبر، معاملات قانونی پایدار و فهم دوطرفه از منافع معامله را باعث می‌شود (Moe, 1990).

رویکرد سنتی اقتصاددانان در قالب تئوری منفعت عمومی در جهت افزایش رفاه اجتماعی و از طریق جبران شکست بازار شکل گرفت. با این حال، تئوری نهادهای سیاسی، وجود نهادهایی مانند دموکراسی، احزاب سیاسی و قانون را به عنوان مجرای برای تولید رانت مورد تأکید قرار می‌دهد (Acemoglu and Robinson, 2001; Bolton and Rosenthal, 2002). تأکید بر قانونگذاری به عنوان منبع تولید رانت از این روست که اولاً موضوعی است که تنها در انحصار دولت‌هاست و ثانیاً پیامدهای توزیعی بسیاری به دنبال دارد و به همین دلیل یکی از مجاری اصلی تعامل دو حوزه سیاست و اقتصاد نیز به شمار می‌رود. بر این اساس گروه‌های مشمول، این انگیزه را پیدا می‌کنند تا مطمئن شوند که

دولت قانون را به گونه‌ای ساختار بندی می‌کند که به نفع آنها باشد. منفعت عمومی در اینجا تنها می‌تواند پوشش یا نقابی برای این نوع منافع شخصی باشد. این تئوری که قانونگذاری عمومی می‌تواند تبدیل به فرایندی شود که در آن گروه‌های ذی‌نفع، منافع خود را جست‌وجو می‌کنند، تحت عنوان تئوری منفعت خصوصی^۱ مطرح است. این تئوری، قانونگذاری را به عنوان فرایندی رقابت میان گروه‌های ذی‌نفع می‌داند که در آن گروه‌های به هم پیوسته و سازماندهی شده می‌توانند از قدرت اجبار دولت استفاده کرده و از این طریق به رانت‌های مورد نظر با هزینه گروه‌های پراکنده‌تر دست یابند. این گروه‌ها گاهی آنقدر قدرتمند هستند که بوروکراسی در قانونگذاری را عملاً به خدمت خود درمی‌آورند و به عبارتی، قانونگذاران را در خدمت دارند و از این رو گاهی این تئوری را تئوری قبضه^۲ نیز می‌گویند (Posner, 1974).

فشار بر سیاستمداران می‌تواند مستقیم و از طریق کمپین‌ها و آراء انتخاباتی باشد یا به‌طور غیرمستقیم با دادن وعده‌های شغلی پرمفعت به سیاستمداران برای بعد از اتمام مدت خدمت آنها در دولت باشد. نسخه اقتصادی تئوری قبضه را استیگلر (۱۹۷۱) ارائه داده است. در این تئوری امکان دارد نهادهای مشمول قانون تأثیر بسزایی بر قانونگذار داشته باشند. به طوری که قانونگذار به جای عمل در راستای وظیفه اصلی خود در ارتقای کالای عمومی (قانون)، در راستای منافع صنعت مشمول عمل کند. بنابراین دولت به دلیل برخورداری از یک منبع یگانه تحت عنوان قدرت اجبار،^۳ می‌تواند منافع ارزشمندی را به گروه‌ها و افراد مورد نظر خود انتقال دهد. مک‌چزنی^۴ (۱۹۸۷) دیدگاه استیگلر را بسط داده و تلاش دارد تا نشان دهد که نه تنها سیاستمداران از طریق قانونگذاری می‌توانند ایجاد رانت کنند بلکه صنایع نیز برای آنان می‌توانند محل تأمین رانت باشند. یعنی دولت با تکیه بر قوه اجبار خود می‌تواند هزینه‌هایی را خارج از عرف بر صنعتی خاص تحمیل کند تا به خواسته خود از آن صنعت برسد. به عبارت دیگر دولت در این دیدگاه نه با وعده اعطای منافع و امتیازهای ویژه بلکه با تهدید به تحمیل هزینه یا وعده عدم تحمیل هزینه اضافی با

1. Private Interest Theory

2. Capture Theory

3. Coercive Power

4. MCchesney

صنایع برخورد می‌کند. هر دو طرف، زمانی منتفع خواهند شد که مدت بقای قانون را قانونگذار با قراردادهای مربوطه افزایش دهد. از این رو ادبیات اقتصاد سیاسی، قانونگذاران و بنگاه‌های مشمول را در ارتباط تنگاتنگی با هم می‌دانند. هر دو طرف منافع شخصی دارند که با تبانی با یکدیگر می‌توانند به آنها برسند و در این چارچوب، بحث رفاه اجتماعی تقریباً جایگاهی ندارد. در عوض، تأکید بر هزینه‌ها و منافع قانونگذاری برای گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های سازمانده و لابی‌گری این فرایند سیاسی است. در این فرایند برخی گروه‌ها کاملاً با موضوع مشمول قانون بی‌ارتباط هستند ولی به‌عنوان ائتلاف‌های تجاری حامی و یا براساس فرایند همکاری متقابل^۱ وارد می‌شوند (Kroszner, 1997: 3-6). قانونگذاری اقتصادی به نوعی توصیف همین قدرت در سپهر اقتصادی است و می‌تواند به‌عنوان محصولی دیده شود که توزیع آن با قوانین عرضه و تقاضا هدایت می‌شود. دولت‌ها با توسل به قدرت اجبار می‌توانند به‌صورت انتخابی به برخی صنایع صدمه بزنند یا به آنها کمک کنند که این اقدامات باعث بازتوزیع ثروت می‌شود و بنابراین صاحبان صنایع مختلف و گروه‌های ذی‌نفع را وامی‌دارد تا با سازماندهی‌های منظم، هم به منافع مورد نظر خود دست یابند و هم از زیان‌های ناشی از این اقدامات اجتناب ورزند.

بانکداری یکی از بخش‌های اقتصادی است که برای برخورداری از ثبات، تخصیص کارای سرمایه میان متقاضیان رقیب، افزایش بهره‌وری، کارایی و کمک به کارآفرینی شدیداً نیازمند قانونگذاری و نظارت است. این سیستم کنترلی، به‌شدت بر عملکرد و رفتارهای نهادی و از این طریق بر نحوه تأمین مالی در اقتصاد و انگیزه‌های پس‌انداز اثر می‌گذارد. به‌عبارت‌دیگر، توسعه مالی و بانکی به‌دنبال یک نظام قانونی رسمی اتفاق می‌افتد که خود این نظام انعکاس نوع تقاضاهایی است که ریشه در چارچوب نهادی جامعه دارند. چارچوب نهادی می‌تواند فعالیت گروه‌های فشار، سیاستمداران و قانونگذاران را تسریع یا کند کرده و به آنها جهت دهد. بعد از آن رفتار این گروه‌هاست که می‌تواند عملکرد و نظارت قانون را تحت تأثیر خود قرار دهد (Hoose, 2010:194).

این مطالب در حالی است که پدیده‌ای مانند رانت‌جویی می‌تواند اهداف و تمامیت

قانونگذاری در نظام مالی و به‌طور خاص در نظام بانکی را مختل کند. بانک‌ها در مقابل متوسط سپرده‌گذاران از مزیت عملکرد جمعی برخوردارند و انتظار بر این است که این قابلیت بتواند در قانونگذاری و با انتقال ثروت از سپرده‌گذاران به بانک‌ها انعکاس یابد. ضمن آنکه چون بانک‌ها تا حدودی تأمین‌کننده مالی دولت هستند، معمولاً از طریق قانونگذاری‌های حفاظتی، جبران‌هایی را دریافت می‌کنند (Kroszner, 1997). قبضه قانون مورد بحث استیگلر (۱۹۷۱) در بخش بانکی ابعاد اهمیت و پیامدهای متفاوتی نسبت به دیگر بخش‌های غیرمالی خواهد داشت؛ زیرا این بخش علاوه بر ریسک ذاتی، ویژگی‌هایی مانند عدم تقارن اطلاعات بین بانک‌ها و مشتریان دارد. با این ویژگی‌ها نه تنها دلیلی ندارد که این بخش از قبضه قانون به دور باشد بلکه شدت آن می‌تواند بیشتر هم باشد. منافع حیاتی و کلیدی نهادهای مالی به‌طور تنگاتنگی با چگونگی ساختار و اجرای قانون گره خورده است. بخش مالی اغلب دارای تعدادی نهادهای بزرگ و سازماندهی شده در قالب بانک است که می‌تواند در مقابل سایر ذی‌نفعان درگیر مانند سپرده‌گذاران که اغلب ارتباطات پراکنده و نامنظمی دارند، به‌راحتی از عهده تلاش‌های لابی‌گرانه یا مشارکت‌های مربوط به مباحث عمومی در مورد قانونگذاری برآید. از این‌رو نهادهای مالی تمایل دارند تا به ساختارها و منابع قدرت سیاسی متصل شوند تا از این راه به مجاری اثرگذاری دست یابند. در این زمینه ممکن است بانک‌های خصوصی و دولتی در کشورهای مختلف با هم متفاوت باشند. به‌عنوان مثال در پاکستان، بانک‌های دولتی (Khwaja and Mian, 2005) و در روسیه در دهه ۱۹۹۰، بانک‌های خصوصی (Perotti, 2001) در رانت‌جویی منشأ اصلی معرفی شده‌اند.

روال کار قانونگذاران این‌گونه است که قبل از انجام اصلاحات قوانین، با صنعت مورد نظر مشورت می‌کنند و حتی گاهی برای انجام این کار الزام قانونی دارند. ناظران قانونی در بازرسی‌ها و تحقیق‌ها یا برای در جریان قرار گرفتن در مورد به‌روزرسانی محصولات و عملیات جدید بانکی در ارتباط نزدیکی با بانکداران قرار می‌گیرند. این ارتباطات و تعاملات برای بانکداران فرصت‌های بسیاری فراهم می‌کند تا دیدگاه‌های خود را منتقل کنند. در کنار این عوامل سازمانی، پیچیدگی قوانین بانکی و ویژگی‌های خاص بانکداری، قبضه قانون

توسط بانک‌ها را تسهیل می‌کند. به این معنا که اولاً قوانین معمولاً طولانی‌مدت و پیچیده‌اند؛ ضمن آنکه اجزای مختلف آنها تعاملات نامحسوس و ظریفی با هم دارند. ثانیاً مهارت‌های تخصصی و طیف وسیعی از داده‌ها نیاز است تا نظارت بانکی به‌طور دقیق و مؤثر انجام شود. ثالثاً محرمانه نگه داشتن اطلاعات (در مورد معاملات مشتریان فردی و سازمانی) یک الزام قانونی است. این عوامل، کار نظارت بر عادلانه بودن قوانین و همچنین تشخیص نافع بودن آن برای عموم را برای یک فرد بیرون از نظام بانکی و حتی برای نظام قانونگذاری بسیار دشوار می‌کند. از این رو بعضاً ممکن است بخش مالی در پی نظام قانونی آسان‌گیر نباشد و اتفاقاً به گونه‌ای وضع شود که مطابق با نیازهای متصدیان، نهادها و افرادی باشد که قرار بر جذب آنها بوده است (Hardy, 2006).

۲-۱. نقش دولت در تشدید رانت‌جویی

همان‌طور که در بحث قبل تشریح شد، قانونگذاری یکی از مجاری تولید رانت در بخش‌هاست و از آنجا که قوه قانونگذار در انحصار حاکمیت است، بی‌تردید نقش بسزایی در تدوین، اجرا و نظارت بر آن دارد. باین‌حال در اینجا سعی می‌شود تا با معرفی تئوری اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی، چگونگی ارتباط بین حاکمیت و فعالان اقتصادی در قالب اقتصاد سیاسی، بیشتر نشان داده شود. اقتصاد سیاسی به‌عنوان چارچوب نظری نشان می‌دهد که چگونه انتخاب‌های واقعی سیاسی از سوی افراد و گروه‌ها برای دنبال کردن منافع خود، تعیین می‌شوند و در این راستا سیاست بر انتخاب‌های اقتصادی چه اثری دارد (Becker, 1983; Drazen, 2000). باین‌حال، اینکه در عمل، چه عواملی باعث می‌شود تا روابط خاصی میان حوزه سیاست و اقتصاد شکل گیرد نیازمند بررسی نوع رفتار نهادهای سیاسی در یک جامعه خاص است. نوع حاکمیت و ساخت سیاسی می‌تواند از طریق اثرگذاری بر نظام قاعده‌گذاری و توزیع و تخصیص منابع، اقتصاد را به سمت توسعه‌یافتگی یا رانت‌گرایی محل توسعه، سوق دهد. اگر کارآفرینان به دلیل ضعف ساختار نهادی فراهم شده توسط حاکمیت، نتوانند نسبت به دریافت بازده سرمایه‌گذاری خود مطمئن باشند، سرمایه‌گذاری نخواهند کرد. عواملی نظیر سلب مالکیت، فساد اقتصادی و اداری، انحصار،

نامنی و بی‌ثباتی از جمله مثال‌های ضعف در ساختار نهادی است. این شرایط در مراحل اولیه شکل‌گیری، باعث افت بهره‌وری و با گسترش در مراحل بعد باعث رشد فزاینده فعالیت‌های غیرمولد می‌شود. یکی از چارچوب‌های اجرایی که می‌تواند چگونگی رخداد این رفتار و فرایند را تبیین کند، «اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی»^۱ است که نشان می‌دهد چرا و چگونه دولت به حمایت از گروه‌های خاص متمایل می‌شود و چرا این حمایت در بلندمدت ادامه می‌یابد و وارد ساخت نهادی جامعه می‌شود.

از نظر کروگر، اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی به این معناست که برخی افراد نزدیک به قدرت‌های سیاسی، توجهات و مساعدت‌هایی دریافت می‌کنند که ارزش اقتصادی بالایی دارند. ماهیت فعالیت‌هایی که حاصل استفاده از این ارتباطات است، معمولاً حالت‌های انحصاری و یا شبه‌انحصاری پیدا می‌کند (Krueger, 1999: 2). منطبق پیدایش چنین قالبی در اقتصاد، به وجود مشکلی اشاره دارد که در تحقیقات علوم سیاسی از آن با نام «مشکل تعهد»^۲ یاد می‌شود که تقریباً مشکل همه دولت‌هاست و از قدرت دولت‌ها نیز نشئت می‌گیرد. این مشکل را هابر^۳ (۱۹۹۹) این‌گونه تشریح می‌کند، هر دولتی که به اندازه کافی برای حفاظت و تعیین حقوق مالکیت قدرت داشته باشد، به همین میزان در ملغی‌سازی این حقوق هم قدرت دارد؛ یعنی می‌تواند به دلایل محکمی چون وقوع موقعیت‌های غیرمنتظره یا تهدیدهای پیش آمده تعهدات خود را نقض کند. بنابراین دولت باید بتواند تعهدی معتبر ایجاد کند. یکی از راه‌حل‌های برون‌رفت از این مشکل، وجود دولت کوچک و محدود است. باین حال این راه‌حل برای همه کشورها امکان‌پذیر نیست؛ یعنی یا نمی‌توانند یا نمی‌خواهند مکانیسم‌های موجود در دولت محدود را اجرا کنند. از دیگر راه‌حل‌های رایج، سرمایه‌داری رفاقتی است. ترتیبات در اقتصاد سرمایه‌داری رفاقتی بدین گونه است که خود اعضای دولت، یا دوستان و وابستگان آنها در رانت‌هایی که از طریق صاحبان دارایی ایجاد می‌شود، به اشکال مختلفی مانند پست‌های مختلف شغلی، سرمایه‌گذاری‌های مشترک یا انتقال سهام سهیم می‌شوند. هر تلاشی از سوی دولت برای تغییر سیاست‌های اقتصادی به نفع

1. Crony Capitalism

2. Commitment Problem

3. Haber

صاحبان دارایی، اثر منفی بر ثروت و رضایت آن دسته از اعضای کلیدی نخبگان سیاسی دارد که حامی دولت‌اند. بر این اساس، درنهایت به نحوی ترکیبی از نخبگان سیاسی و اقتصادی شکل می‌گیرد که شکستن قرارداد غیرصریح میان دولت و سرمایه‌داران برخوردار از امتیازات ویژه، بسیار دشوار خواهد شد. درحقیقت، گسترش و تقویت قدرت اقتصادی دوستان^۱ برای تشکلهای سیاسی و صاحبان قدرت، نوعی دارایی سیاسی محسوب می‌شود. این گونه است که صاحبان دارایی مطمئن خواهند بود که دولت به صورت یک‌سویه، قوانین مرتبط با سرمایه‌گذاری‌ها را تغییر نخواهد داد و دولت نیز تا حدودی از چپاول کامل دارایی‌ها باز می‌ماند. ولی نتیجه این روش، ناکارآمدی و ضد توسعه است. سرمایه‌داری رفاقتی تنها یک پدیده اقتصادی نیست بلکه پدیده‌ای سیاسی است که پیامدهای سیاسی مهمی نیز دارد. این سیستم‌ها به‌ویژه بعد از گذر زمان و تبدیل شدن به شیوه اجرایی غالب، معمولاً نیاز دارند تا حقوق اقتصادی ویژه‌ای به برخی زیرمجموعه‌ها از صاحبان دارایی اعطا کنند و همین امر به این گروه از صاحبان دارایی اجازه می‌دهد تا رانت‌های مورد نظر خود را از دیگر اعضای جامعه بیرون بکشند (Haber, 1999: 5-12).

جا گرفتن این قالب در نظام نهادی و در نتیجه، عملیاتی شدن نظام کیفر و پاداش آن، به تدریج بر قوت و شدت آن می‌افزاید. از آنجا که در سرمایه‌داری رفاقتی، منفعت اقتصادی و سیاسی دولت وزن بالایی دارد و دولت، خود وضع‌کننده قوانین بازی و مجری آنهاست، بنابراین می‌توان گفت کانون اصلی توزیع و تخصیص منابع، دولت خواهد بود و بهره‌مندی عوامل اقتصادی از منابع نیز به میزان نزدیکی کارآفرینان و گروه‌ها به دولت بستگی دارد. بنابراین نظام کیفر و پاداش نه مبتنی بر کارایی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در سطح کلان اقتصادی بلکه براساس شدت و میزان رابطه با دولت شکل می‌گیرد. نظام اقتصادی و سیاسی و نقش آفرینان کلیدی آنها که در دوره‌های مختلف به قدرت می‌رسند نیز این نظام کیفر و پاداش را به‌خوبی شناخته و براساس آن عمل می‌کنند. اصلاح جدی در این نظام اگر نه غیرممکن ولی بسیار دشوار خواهد بود؛ زیرا منافع اقتصادی و سیاسی در طول زمان به‌طور تنگاتنگی با هم گره خورده و سعی در مقاومت در برابر هرگونه اقدام اصلاحی

خواهد داشت که نظام حاضر را برهم زند که اساساً اگر این گونه نباشد، رفتار عقلایی نخواهد بود. مگر آنکه فرض بر این باشد که همه نهادهای موجود در جامعه متشکل از حکمرانانی است که همگی به طور محض افراد خیرخواه منافع عمومی هستند که این نیز برخلاف یافته بوکانان و تالوک است.

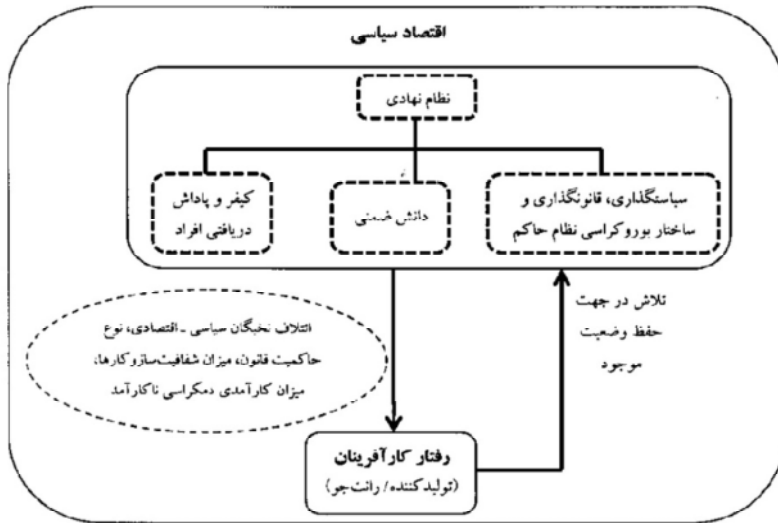
در چنین ساختاری، نقش دولت در تخصیص و توزیع منابع مضاعف می شود. استمرار این نقش در تعیین و اجرای قواعد بازی، پایه های تخصیص و توزیع انجام گرفته در گذشته را محکم تر می کند و باعث برخورداری هرچه بیشتر گروه ها و افراد مورد نظر از منابع موجود می شود. بدین ترتیب است که در ادامه این مباحث، موضوع مهمی تحت عنوان رانت قانونگذاری مطرح می شود. در مطالعه حوزه قانون باید توجه شود که هر جامعه ای در کلیت نظام نهادی خود در حال اجرای یک قالب اقتصادی است. صرف نظر از صبغه سیاسی یا اقتصادی این قالب اجرایی، به هر حال و به دلیل وجود تعاملات نهادی، نظام سیاسی و نظام های دیگر مانند قانونگذاری با قالب اقتصادی همراه شده و آثار هریک در دیگری متجلی می شود.

۳-۱. مدل نظری تحقیق

براساس آنچه ادبیات درخصوص چگونگی تولید رانت در حوزه قانون ارائه می دهد و در قسمت های قبل به آن پرداخته شد، به نظر می رسد برای تبیین یک الگوی نظری جامع که بتواند تا حد امکان اکثریت روابط سیاسی و اقتصادی را نشان دهد، استفاده از مدل نهادگرایی از بهترین ابزارهاست. با توجه به ساخت خاص اقتصاد سیاسی در ایران که بعد به تفصیل توضیح داده خواهد شد، در مورد چگونگی وقوع رانت در حوزه قانونگذاری می توان از نظریه نهادگرایی به همراه نکات اقتصاد سرمایه داری رفاقتی بهره گرفت. به این ترتیب که نظام نهادی با متغیرهایی مانند دانش ضمنی، کیفر و پاداش دریافتی افراد در ارتباط بوده و از این طریق سمت و سوی فعالیت آنها (مولد یا غیرمولد) را تعیین می کند. در این میان می توان اقدامات حاکمیتی در قالب انواع سیاستگذاری ها، قانونگذاری ها و ساختار نظام بوروکراسی موجود را نیز وارد کرد. کارآفرینان با توجه به بازخورد دریافتی از

فعالیت خود در قالب ساخت نهادی موجود که به‌خصوص ساخت قانونی و اجرایی را تعیین می‌کند، چارچوب انگیزشی را به‌خوبی درک کرده و نوع فعالیت خود را - تولیدکننده یا رانت‌جو - با توجه به نتایج حاصله از نظام نهادی مانند حاکمیت قانون، نحوه شکل‌گیری ائتلاف‌های سیاسی - اقتصادی و نوع عملکرد آنها، میزان شفافیت انواع سازوکارها و میزان کارآمدی دمکراسی مشخص می‌کنند. از آنجا که کارآفرین، فردی است عقلایی و حداکثر سود خود را در نوع خاصی از فعالیت می‌بیند، سعی می‌کند تا فضای موجود را حفظ کرده و آن را تقویت کند و از این‌رو متغیرهای تشکیل‌دهنده شرایط موجود با شدت بیشتری در هم تنیده می‌شود و این امر باعث شکل‌گیری یک چرخه می‌شود که تعیین‌کننده مسیر توسعه یک جامعه است (شکل ۱).

شکل ۱. ظهور و تشدید رانت‌جویی در نظام نهادی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در این میان قانونگذاری در زمره یکی از اقدامات مهم در حوزه اقدامات حاکمیتی به‌شمار می‌رود که بر نحوه فعالیت همه فعالیت‌های اقتصادی از جمله نظام بانکی اثر بسزایی دارد. از آنجا که یکی از اهداف مهم بانک‌ها حداکثرسازی سود است، نظام نهادی را به‌دقت

رصد کرده و در این ارزیابی ممکن است با لحاظ نحوه توزیع قدرت سیاسی و اقتصادی، حداکثرسازی سود را در رانت جویی بیابند. در این صورت عملکرد نظام بانکی وارد فرایندی خواهد شد که از علائم آن نه تنها انحراف منابع از کارکردهای توسعه‌گرا بلکه توزیع رانت‌های ضد توسعه‌ای است. این عملکرد در کشورهایی مانند ایران که نظام تأمین مالی بانک‌محور دارند، صدمات جبران‌ناپذیری را برای رشد و توسعه به همراه خواهد داشت.

۲. رانت قانونگذاری در فضای اقتصاد سیاسی ایران

حوزه قانون در هر سه مرحله قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت به‌عنوان بخش مهمی از ساختار اقتصادی - سیاسی می‌تواند در کنترل یا حداقل، تحت فشار جناح‌های سیاسی قرار گرفته و به منبعی از رانت تبدیل شود. از این‌رو در جهت توضیح بخشی از تولید رانت در ایران می‌توان بر حوزه قانون و چگونگی اجرا و نظارت آن متمرکز شد. مطالعات تجربی پیشین نیز این بررسی را حمایت می‌کنند. به‌عنوان مثال مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵) در خصوص علل وقوع برخی سوءاستفاده‌ها حاکی از آن است که به‌رغم وجود قوانین و مقررات ناظر بر پرداخت، برخی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها به‌ویژه در حوزه‌های خاصی مانند بانک (که مورد بررسی خاص این مطالعه نیز است) وضعیت نابسامانی در این زمینه داشته‌اند. عمده‌ترین دلایل برخی سوءاستفاده‌ها را می‌توان تخلف از اجرای قوانین مرتبط دانست. به‌عبارت‌دیگر، اساساً ظرفیت قانونی برای انجام برخی سوءاستفاده‌ها به‌دلیل عدم شفافیت‌های موجود در قوانین، وجود دارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد، بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی، معمولاً همه راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، عقیم می‌ماند، چرا که در فضای غیرشفاف، رانت‌جویان از میان انبوه قوانین و قواعد، دست به‌گزینش زده و راهکار مناسب قانونی عملکرد غیربهره‌ور یا غیرمرتبط با اهداف قانونگذار را پی می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

بخشی از شدت و گستره قانونگذاری در ایران و مهیا شدن زمینه برای مشکلات قانونی حاضر به شرایط ویژه بعد از انقلاب برمی‌گردد که طی آن دولت برای حفظ سرمایه‌ها و جلوگیری از توقف تولید، مالکیت کارخانه‌ها را به‌دست گرفت. بدین جهت

یکی از وظایف دولت‌های مختلف، اداره این تشکیلات تولیدی دولتی (قبل و بعد از انحلال سازمان صنایع ملی) و در نتیجه قانونگذاری‌های مختلف در مورد آنها بوده است. در سال‌های بعد و به‌منظور کاهش نقش دولت در تصدی‌گری‌ها، فرایند خصوصی‌سازی در پیش گرفته شد که این مورد نیز براساس ساخت ویژه اقتصاد سیاسی ایران، بنا بر یافته‌های پژوهش‌ها (آذر و همکاران، ۱۳۹۰؛ کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ کریمی پتانلار، ۱۳۸۳) موفقیت‌چندانی نداشت.

در گزارش بانک جهانی وام‌های سوبسیددار از دیگر عوامل تولید رانت برای گروه‌های خاص در ایران معرفی شده است: بانک‌های دولتی در ایران یکی از مسئولان پرداخت وام‌های بد هستند. بخشی از این امر به دلیل این است که برای مدیران این بانک‌ها، مقاومت در برابر وام‌گیرندگانی که از نظر سیاسی سفارش شده هستند، بسیار دشوار است. البته این امر گاهی نیز به دلیل فسادهای آشکاری مانند رشوه یا سایر مساعدت‌هاست که باعث می‌شود تا بانک به اعطای وام‌هایی با ریسک بالا یا حتی وام‌هایی بپردازد که مشخص است بازپرداخت نخواهند شد (World Bank, 2003: 140). نظام بانکی معیوب و وجود انواع پارتی‌بازی‌ها^۱ در آن از عوامل اصلی شکست کشورهای آسیای شرقی در بحران ۱۹۹۷ نیز ذکر شده است (Krueger, 1999: 2). از این رو، با توجه به مستندات و گزارش‌های مختلف موجود، به نظر می‌رسد اعتبارات بانکی یکی از عوامل تولید است که می‌تواند به شکل ارزان در دسترس نزدیکان صاحبان قدرت قرار گیرد. این بانک‌ها اعم از دولتی و خصوصی هستند؛ یعنی تحت شرایط قانونی موجود حتی بانک‌های خصوصی نیز انگیزه اعطای اعتبارات به این شکل را دارند و دلیل آن نیز جبران‌ها و مساعدت‌های خاص اقتصادی است که می‌توانند در تعامل با دولت دریافت کنند. در این شرایط منطقاً تسهیلات و امکانات نظام بانکی در خدمت کاراترین تولیدکننده قرار نگرفته است و بر این اساس می‌توان انتظار داشت تا میزان عدم بازپرداخت‌ها و شکل‌گیری حجم بزرگی از معوقات بانکی (ارادی و غیرارادی) افزایش یابد.

بنابر آنچه گفته شد یکی از تحلیل‌ها در مورد وضعیت موجود رانت‌جویی، قدرتی

است که دولت ایران به سبب در اختیار داشتن این منبع بزرگ درآمدی به دست آورده، به علاوه ساخت ویژه سیاسی که بعد از انقلاب و به دلیل شرایط خاص آن شکل گرفته، باعث شده تا دولت بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را مالک یا از طریق قانونگذاری، تحت کنترل شدید داشته باشد. این ساختار، باعث می‌شود تا فعالان اقتصادی یا کارآفرینان، قسمتی از تلاش خود را صرف نزدیک شدن به دولت و بهره‌مندی از امتیازات و امکانات ویژه آن کنند. درحقیقت این رفتار ازسوی خود دولت تقویت و بازتولید می‌شود؛ زیرا طی زمان و در دوره‌هایی که هریک از احزاب بر سر قدرت بوده‌اند، گروه‌های ذی‌نفع مرتبط با آنها نیز شکل گرفته که به نوعی حامی اقتصادی احزاب بوده و اساساً تمایلی ندارند تا این موقعیت خاص سیاسی - اقتصادی خود را از دست بدهند. بنابراین اگر فرد یا گروهی مایل به راه‌اندازی یا گسترش کسب‌وکاری به‌خصوص در زمینه‌های کلیدی مانند بانکداری باشد، در صورتی که از ارتباط با یکی از گروه‌های ذی‌نفع وابسته به احزاب، برخوردار باشد، می‌تواند موفقیت‌ها و امتیازهای بیشتری کسب کند. این نوع رفتار علاوه بر آنکه باعث بزرگ شدن دولت و گسترش طیف فعالیت‌های آن شده که به نوبه خود پیامدهای مخربی برای اقتصاد دارد، باعث ایجاد رقابت مخربی شده که با قوت گرفتن روزبه‌روز خود، پدیده رانت‌جویی را در اقتصاد ایران نهادینه کرده است. به عبارتی، در ایران، رقابت‌های سیاسی گروه‌ها و افراد، تا حدود زیادی اقتصاد را تحت تأثیر خود قرار داده و از این ناحیه لطمات جدی نیز به ساختار اقتصاد وارد شده است. چنین تحلیلی می‌تواند احتمال برقراری الگوهایی مانند سرمایه‌داری رفاقتی را در ایران که در قسمت قبل معرفی شد، تقویت کند.

۳. تبیین رانت‌جویی در نظام بانکی ایران از طریق قانون

موضوع رانت‌جویی در نظام بانکی، به دلیل اهمیت فراوان آن در تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصادی، مورد توجه خاص این مطالعه قرار گرفته است اما ماهیت مالی نظام بانکی و ماهیت پنهانی رانت‌جویی، بررسی این موضوع را تا حدودی دشوار می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، اثبات، تحلیل و واکاوی رفتار رانت‌جویی، موضوع ساده‌ای نیست که بتوان با

شاخص‌های از پیش تعیین شده یا براساس استانداردهایی خاص و رسمی، آن را مطالعه کرد. بنابراین باید در حد توان و امکانات، بخشی از آن را مورد شناسایی و واکاوی قرار داد. بخش عمده‌ای از میزان قابلیت بررسی ابعاد مختلف چنین پدیده‌ای را شرایط سیاسی - اقتصادی خاص هر جامعه، میزان اهمیت و ضرورت موضوع و امکان دستیابی به آمار و ارقام مرتبط مشخص می‌کند.

با لحاظ همه این شرایط، در ادامه سعی می‌شود تا به قوانین اجرایی و نظارتی در موضوعات مرتبط با رانت‌جویی پرداخته شود. این بررسی بر مبنای پرسشنامه تدوین شده بانک جهانی انجام خواهد شد که در آن کلیت اجرا و نظارت قوانین بانکی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۱-۳. روش تحقیق

برای تمرکز بر چگونگی اجرا و نظارت بر قوانین از پرسشنامه بانک جهانی استفاده شده است. پرسشنامه مذکور بار نخست در مطالعه تطبیقی بارس، کاپریو لوین^۱ (2001) برای ۱۰۷ کشور از نقاط مختلف جهان،^۲ با همکاری بانک جهانی در ۱۰ بخش - نوع فعالیت بانک‌ها، ترکیب متغیرهای بانکی / تجاری، رقابت، سرمایه، نظارت رسمی، ساختار و سابقه نظارت، نظارت بخش خصوصی، بیمه سپرده، ساختار بازار، خروجی‌ها - مورد استفاده قرار گرفت. بعد از این مطالعه، بانک جهانی نسخه‌های به‌روزتر و کامل‌تری از پرسشنامه را - با ساختاری مشابه - ارائه کرده که آخرین آن مربوط به سال ۲۰۱۲ است که در مطالعه حاضر از آن استفاده خواهیم کرد. این نسخه از پرسشنامه، دارای ۱۴ بخش، شامل ۶۳۰ سؤال در خصوص قانونگذاری و نظارت بانکی است که ۵۸ درصد از کل سؤال‌ها دارای پاسخ بله یا خیر، ۵ درصد دارای پاسخ گزینه‌ای و ۳۷ درصد دارای پاسخ‌های عددی هستند. این ۱۴ بخش بدین ترتیب است:

۱. ورود به فعالیت بانکداری،^۳

1. Barth, Caprio and Levine

۲. ایران جزء کشورهای مورد بررسی این مطالعه نبوده است.

3. Entry into Banking

۲. مالکیت،^۱
۳. سرمایه،^۲
۴. نوع فعالیت بانک‌ها،^۳
۵. الزام حسابرسی خارجی،^۴
۶. اداره بانک،^۵
۷. نقدینگی و تنوع ریسک،^۶
۸. طرح‌های حمایت از سپرده‌گذار،^۷
۹. طبقه‌بندی دارایی‌ها و استهلاک‌ها،^۸
۱۰. حسابداری و افشای اطلاعات،^۹
۱۱. انضباط / بانک‌های مشکل‌دار / خروج،^{۱۰}
۱۲. نظارت،^{۱۱}
۱۳. ویژگی‌های بخش بانکی،^{۱۲}
۱۴. حمایت از مشتری.^{۱۳}

توجه شود که همه سؤال‌ها و بخش‌های پرسشنامه به رانت‌جویی مربوط نبوده است. از این رو با استخراج سؤال‌ها مربوط به رانت‌جویی، بخشی از بررسی مطالعه حاضر می‌تواند در قالب طبقه‌بندی ذیل تحلیل شود:^{۱۴}

-
1. Ownership
 2. Capital
 3. Activities
 4. External Auditing Requirements
 5. Bank Governance
 6. Liquidity and Risk Diversification
 7. Depositor (Savings) Protection Schemes
 8. Asset Classification Provisioning and Write-offs
 9. Accounting\ Information Disclosure
 10. Discipline\ Problem Institutions\ Exit
 11. Supervision
 12. Banking Sector Characteristics
 13. Consumer Protection

۱۴. با توجه به تعداد بالای سؤال‌های پرسشنامه، در پیوست تنها فقط سؤال‌های مربوط به رانت که در مقاله حاضر از آنها استفاده شده، آمده است. متن کامل پرسشنامه در سایت بانک جهانی قابل دسترس است:

۱. فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها،
۲. نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها،
۳. افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها.

۱-۱-۳. تحلیل پرسشنامه درخصوص نظام بانکی در ایران^۱

الف) فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها

ورود بانک‌ها به فعالیت‌های مختلف تنها براساس آنچه در اساسنامه آنها آمده امکان‌پذیر است. در نمونه اساسنامه‌ای که بانک مرکزی در سال ۱۳۹۲ تنظیم کرده، فعالیت‌های مجاز برای بانک‌ها برشمرده شده که از جمله آن خرید و فروش ارز و انجام سایر عملیات قانونی مانند سرمایه‌گذاری در بورس (کوتاه‌مدت و بلندمدت) پس از اخذ تأیید بانک مرکزی است. برای هر کدام از این فعالیت‌ها، یک سقف مجاز قرار داده شده که در صورت تخطی بانک‌ها از این سقف و یا ورود به فعالیت‌های غیرمجاز مانند خرید و فروش کالا به قصد تجارت یا عملیات ساختمانی، بانک مرکزی به انحاء مختلف می‌تواند برخورد قانونی داشته باشد.

یکی از نقش‌آفرینان در رانت‌جویی در نظام بانکی، واسطه‌گری‌های بخش خصوصی مثل بیمه یا سایر شرکت‌های تجاری و مالی هستند که بانک‌ها در قالب این شرکت‌ها این قدرت را دارند تا منابع را به طرق مختلف جابه‌جا کنند (Bertrand, Mehta and Mullainathan, 2002). براساس قوانین موجود نیز بانک‌ها برای ورود به فعالیت‌هایی از قبیل بیمه، املاک و مستغلات تنها می‌توانند از طریق شرکت‌های تابعه خود اقدام کنند. در این ائتلاف‌ها، قانون، محدودیتی برای شرکت مادر در نظر نگرفته است و شرکت مادر می‌تواند یک بانک، یک نهاد مالی به‌جز بانک یا یک نهاد غیرمالی باشد. محدودیت عمده برای بانک‌ها در زمینه تأسیس شرکت‌های تابعه آن است که تنها اجازه سرمایه‌گذاری تا سقف ۴۰ درصد در سهام دیگر شرکت‌ها دارند. نکته مهم دیگر آنکه نظارت موجود کنونی، منسجم نیست و در بانک مرکزی تنها بانک‌ها را شامل می‌شود و نظارت بر سایر

۱. پاسخ سؤال‌ها و پایه تحلیل‌هایی که در این بخش می‌آید، براساس مصاحبه با مسئولان مربوطه در ادارات مختلف بانک مرکزی مانند اداره مجوزهای بانکی، اداره ارزیابی سلامت بانکی و اداره نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است.

شرکت‌های تابعه یا مرتبط را نهادهای نظارتی دیگر مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌دهند و موضوع قابل تأمل‌تر آنکه این نهادهای نظارتی نیز رابطه خاصی در زمینه نظارت‌های خود نداشته و مستقل عمل می‌کنند. به عبارت دیگر، بانک مرکزی تنها مسئول ثبات سیستماتیک مالی در بخش بانکی است و اقدامات آن تنها به جلوگیری از جرائم مالی و اجرای سیاست‌های رقابتی در این بخش محدود می‌شود. بر این اساس این انتظار وجود خواهد داشت که نتوان ردیابی دقیقی از حرکت و جابه‌جایی منابع داشت که همین عامل، باعث ایجاد خلأها و کانال‌هایی برای تولید رانت خواهد شد.

بررسی جزئیات عملکرد بانک‌ها در ایران در خصوص شرکت‌های تابعه، تأمل‌برانگیز است. در جدول ۱ تعداد شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها آمده است.

جدول ۱. تعداد شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها

نام بانک	تعداد شرکت‌های زیرمجموعه	نام بانک	تعداد شرکت‌های زیرمجموعه
اقتصاد نوین	۱۲	ملت	۱۶
پارسیان	۱۷	گردشگری	۴
کارآفرین	۷	رفاه کارگران	۳
سامان	۹	قوامین	۶
پاسارگاد	۳۱	تجارت	۲۱
سرمایه	۴	ایران زمین	۵
سینا	۳	توسعه صادرات	۵
شهر	۱۴	صنعت و معدن	۸
دی	۱۳	توسعه تعاون	۴
خاورمیانه	۵	مسکن	۲۶
انصار	۹	کشاورزی	۷
صادرات	۱۰	سپه	۴
ملی	۲۶	پست بانک	۱
حکمت ایرانیان	۲		

Source: www.banker.ir.

آنچه از بررسی شرکت‌های تابعه بانک‌ها برمی‌آید آن است که اولاً در برخی موارد حتی میزان سهم بانک‌ها از سقف ۴۰ درصد قانونی تجاوز می‌کند:

- شرکت سرمایه‌گذاری اقتصاد نوین (۴۹/۶۷٪ سهام متعلق به بانک اقتصاد نوین)،
- شرکت خدمات بیمه‌ای امین پارسیان (۷۰٪ سهام متعلق به بانک پارسیان)،
- شرکت ابنیه‌گستر کارآفرین (۴۹٪ سهام متعلق به بانک کارآفرین)،
- شرکت آتیه‌اندیشان سپهر شرق (۱۰۰٪ سهام متعلق به بانک سامان)،
- شرکت توسعه تجارت سرمایه پایدار قشم (۱۰۰٪ سهام متعلق به بانک سرمایه) (زنوز و برمکی، ۱۳۹۴: ۳۱۲).

ثانیاً، بانک‌ها از این طریق، به‌طور غیرمستقیم وارد فعالیت‌های ساختمانی و بازرگانی گسترده‌ای شده‌اند که براساس قانون از انجام آنها باید خودداری کنند. به‌عنوان نمونه فعالیت یکی از شرکت‌های تابعه بانکی این‌گونه معرفی شده است:

- ارائه امور خدماتی و انجام کلیه عملیات بازرگانی،
 - شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی و خصوصی.
- بانک مذکور که بیشتر به‌عنوان یک بانک با منشأ شکل‌گیری نظامی مطرح است، با پشتوانه سیاسی محکم، با تأسیس چنین شرکتی و با تکیه بر قدرت اقتصادی و منابع بانک، قابلیت انجام پروژه‌ها و فعالیت‌های بزرگ و سودآوری را دارد که با این شرایط سیاسی و اقتصادی اساساً محدودیتی برای آن قابل تصور نیست. نمونه دیگر، یکی از شرکت‌های تابعه یک بانک خصوصی شده است. این شرکت، خود مالکیت ۱۱ شرکت و مدیریت ۹ شرکت دیگر را برعهده دارد. براساس اساسنامه آن، فعالیت‌های مجاز عبارت‌اند:

- کلیه فعالیت‌های ساختمانی اعم از خرید زمین، نظارت، مشاوره، ساخت، خرید پروژه‌های نیمه‌تمام، پیمانکاری،
- عملیات بازرگانی اعم از خرید و فروش و صادرات و واردات،
- اداره، نگهداری و خرید و فروش سهام،
- استفاده از تسهیلات مالی و اعتباری،
- اعطای تسهیلات به شرکت‌های تابعه،

- کلیه عملیاتی که به طور مستقیم و غیرمستقیم برای تحقق اهداف شرکت لازم و مفید باشد. مورد آخر، تقریباً هر محدودیتی را برای شرکت از بین می برد به ویژه آنکه در اهداف شرکت در درجه اول، «حداکثرسازی خالص ارزش شرکت» مطرح شده است. بنابراین، گویی بنگاهداری حرفه اصلی بانکها در ایران شده است. از دلایل آن، هم وجود یک اختیار قانونی به همراه نظارت ضعیف بانک مرکزی در تأسیس شرکت های تابعه است و هم اینکه بنا به گفته مسئولان بانک مرکزی، به دلیل شرایط رکود کلان اقتصادی به ویژه در سال های اخیر، بسیاری از بنگاه های تولیدی که نتوانسته اند بدهی خود را تسویه کنند، بنگاه را به بانک واگذار کرده اند.

البته در بنگاهداری بانکها، نکته جالب آن است که بیشتر تمرکز شرکت های تابعه بانکها، در قالب شرکت های بازرگانی، خدماتی یا ساختمانی بوده و رد پای عملی از تمایل به تولید در آنها دیده نمی شود. این مسئله، نشان از آن دارد که بانکها به عنوان دقیق ترین و مهم ترین ارزیاب های طرح های اقتصادی، بخش های بازرگانی و ساختمانی را سودآور دیده اند. بنابراین به نظر می رسد که بانکها با اختیار تأسیس شرکت های تابعه به این شکل، خود رقیب مهمی برای بخش خصوصی به شمار می روند. در حالی که رسالت اصلی آنها باید حمایت از بخش خصوصی در قالب اعطای تسهیلات باشد ولی با سود کلان نهفته در فعالیت های شرکت های تابعه، بانکها به احتمال بالایی بخشی از منابع خود را در قالب انواع تسهیلات و اعتبارات به این شرکتها اختصاص خواهند داد. از دیگر دلایل ورود بانکها به بنگاهداری، رکود تورمی حاکم در سال های مورد بررسی این مطالعه است که بنگاهداری بانکها را توجیه می کند. این موضوع در حاشیه سود بانکی نیز که در جدول ۲ ارائه شده، قابل توجیه است.

جدول ۲. حاشیه سود بانکی (نرخ سود عقود مبادله ای منهای متوسط موزون نرخ سود سپرده ها)

سال	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
حاشیه سود بانکی	۳	۰/۳	-۲/۴	-۱/۳	-۰/۱	۱/۵	-۰/۷	-۰/۹

مأخذ: ترازنامه بانک مرکزی، سال های مختلف.

از دیگر موضوعات مرتبط با رانت‌جویی که می‌تواند از مجرای قانون و در رابطه با نحوه تعیین سقف انواع فعالیت بانک‌ها اتفاق بیفتد، فعالیت‌های ارزی آنهاست. بررسی تاریخی این مورد بیانگر آن است که بانک‌ها مجاز بودند تا حد سقف مجاز به خرید و فروش ارز بپردازند. با این حال، تعیین این سقف طی دهه قبل (دستخوش‌تغییراتی شد و در آخرین تغییرات)، حذف و در عمل به کنترل‌های داخلی هر بانک و روابط بین بانکی سپرده شد. به نظر می‌رسد اعمال تغییراتی از این قبیل به‌رغم دستیابی به اهداف تعیین شده مانند کاهش ریسک عملیاتی فعالان اقتصادی و یکسان‌سازی نرخ ارز، به دلیل ماهیت اقتصاد سیاسی ایران و با توجه به کلیت عملکرد رانت‌گرای نظام بانکی، در عمل، به یکی از مجاری اصلی تولید رانت به‌ویژه برای بانک مرکزی تبدیل خواهد شد که طی آن، نرخ ارز به شدت دستخوش تغییر شده و از تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصاد بیش‌ازپیش فاصله خواهد گرفت؛ زیرا زمانی که بانک‌ها وارد خرید و فروش ارز با نرخ بازار آزاد شوند، قیمت در بازار غیررسمی ارز تغییر نخواهد کرد. از طرف دیگر، عده‌ای از مردم به دلیل امنیت بالاتر معاملات بانکی، برای تأمین نیازهای ارزی خود به سوی بانک‌ها سرازیر خواهند شد و متقاضیان خرید ارز بیش از عرضه‌کنندگان خواهند شد. در کشوری با حجم واردات بالا، وضعیت تقاضای ارز به تدریج افزایش خواهد یافت به طوری که واردکنندگان کالاهای مختلف جهت خرید ارز و گشایش اعتبار به بانک‌ها مراجعه خواهند کرد. بنابراین به‌مرور، خود بانک‌ها با کمبود ارز مواجه شده و به ناچار روی قیمت متمرکز خواهند شد.

نکته قابل تأمل‌تر آنکه منابع ارزی دولت نیز محدود است و تا زمان خاصی می‌تواند پاسخگوی نیاز بانک‌ها باشد. بنابراین بعد از اولین مرحله افزایش نرخ ارز و رسیدن به نرخ بازار آزاد، ناتوانی مجدد بانک‌ها در تأمین مالی متقاضیان حتی با قیمت بالاتر نمود می‌یابد. افزایش نرخ ارز در ایران با توجه به ساختار توسعه‌نیافته تولید از دو منظر، ظهور و گسترش رانت را تقویت می‌کند. اولاً رقابتی میان بخش تولید و بخش‌های دیگر به‌ویژه فعالیت‌های واسطه‌گری و مالی درمی‌گیرد که طی آن با لحاظ بنیه ضعیف تولید، تولیدکنندگان توان رقابت برای دسترسی به منابع ارزی مورد نیاز را از دست خواهند داد. ثانیاً از آنجا که قیمت ارزی از قیمت‌های کلیدی در اقتصاد ایران برای تعیین قیمت نهایی است، سطح عمومی

قیمت‌ها هم افزایش یافته و از این زاویه، آثار منفی رفاهی بر مصرف‌کنندگان نیز آشکار خواهد شد. از این رو در این میان تنها بخش‌هایی خاص منتفع خواهند شد که این موضوع، بحث توزیع رانت‌های ارزش‌زدا توسط سیاست‌گذاری‌های دولت را قوت می‌بخشد. بنابراین در قالب تبعات اجرای چنین بخشنامه‌هایی نه تنها سهل‌انگاری در توزیع رانت‌هایی با کارکرد مثبت مشهود است بلکه توزیع رانت‌هایی با کارکرد منفی به نفع فعالیت‌های نامولد شکل می‌گیرد که در مجموع رشد و توسعه اقتصادی را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

ب) چگونگی نظارت و کنترل بر مالکان، سهامداران و مدیران بانک‌ها

مالکیت در ساخت نهادی که در آن نظارت بر مجموعه قوانین و یا اجرای آنها به‌خوبی و با لحاظ منفعت عمومی صورت نگیرد، می‌تواند به‌عنوان مجرای در جهت تأمین منافع عده‌ای خاص مطرح شود. این موضوع در مالکیت بانک‌ها، با وزن بالاتری از منافع مالی، اهمیت بیشتری دارد.

بانک مرکزی، با توجه به معیارهایی مانند حداقل سطح تحصیلات، حداقل سطح تخصص در زمینه بانکداری / مالی، ظرفیت مالی جهت حمایت از سرمایه بانک، عدم سوء پیشینه، عدم وجود سابقه ورشکستگی، شرایط لازم برای سهامداران را ارزیابی کرده و این اختیار را دارد تا با مالکان نهایی در زمان انجام این ارزیابی مخالفت کند. ناظر پس از مرحله اولیه و اخذ مجوز تأسیس بانک، قدرت تأیید در ارتباط با هیئت مدیره و مدیریت ارشد بانک را نیز دارد. همچنین بانک‌ها ملزم هستند تا سهامداران با بیش از یک درصد سهم را در گزارش‌های خود منتشر کنند.

در مورد مالکیت سهام در بانک‌های ایران، بانک مرکزی چندین محدودیت وضع کرده است که یکی از آنها با توجه به ماده (۵) از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که در آن «سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی، ۵ درصد است. این قانون برای بانک‌های غیردولتی تأسیس شده قبل و بعد از این قانون لازم‌الاجرا بوده است». باین حال همچنان این

قانون نتوانسته به‌طور کامل اجرایی شود. به‌عنوان مثال در حال حاضر، ۶۳/۰۸٪ از سهام بانک سینا متعلق به بنیاد مستضعفان و ۷/۷۹٪ از آن متعلق به مؤسسه بنیاد علوی است که خود زیرمجموعه‌ای از بنیاد مستضعفان است و ۶/۰۷٪ متعلق به شرکت مادر تخصصی مالی و سرمایه‌گذاری سینا و ۱/۹۳ درصد متعلق به شرکت بیمه سینا (بنیاد مستضعفان، مؤسسه بنیاد علوی و شرکت مادر تخصصی مالی و سرمایه‌گذاری سینا از جمله سهامداران اصلی آن هستند) است. این مورد برای بانک سرمایه نیز به همین صورت است. شرکت‌های تابعه صندوق ذخیره فرهنگیان - دو شرکت ساختمانی، دو شرکت خدماتی (لیزینگ) و دو شرکت سرمایه‌گذاری - در مجموع ۴۳/۹۹ درصد از سهام این بانک را مالک هستند (اطلاعات مربوط به شرکت‌های بورسی شرکت مدیریت فناوری بورس تهران). در مورد بانک دولتی رفاه نیز این قضیه برقرار است که صد درصد مالکیت آن متعلق به سازمان تأمین اجتماعی است و این حاکی از آن است که ارکان دولت، خود به قانون تمکین نکرده‌اند. این نوع مالکیت، ناقض قانون فوق‌الذکر است. این مسئله در لایحه قانونی بانکداری جمهوری اسلامی ایران^۱ نیز لحاظ شده و تملک بیش از ۳۳ درصد برای یک سهامدار واحد به هر ترتیبی ممنوع اعلام شده است (ماده (۲۱) لایحه).

به این ترتیب و حتی با برقراری قانون جدید بانکی، همچنان مشکل مالکیت بانک‌ها پابرجاست. در حقیقت، سهامداران عمده این فرصت را دارند تا با تکیه بر این مالکیت و در اختیار داشتن یک نهاد مالی بزرگ، از رانت‌های موجود مختلف در آن بهره‌مند شوند. از این رو این مسئله مهم می‌شود که آیا اساساً بانک مرکزی قدرت برخورد با این سهامداران عمده را دارد یا خیر؟ به لحاظ وجود اختیارات قانونی، مانند مورد فعالیت بانک‌ها، این اختیار داده شده است ولی اینکه تا چه اندازه ساختار موجود سیاسی به آن اثربخشی ببخشد، همچنان دچار چالش است. البته بنابه نظر مسئولان بانک مرکزی، نسبت به سال‌های گذشته و با پیگیری‌های قانونی، برخی مسائل حداقل در ظاهر رفع شده است.

۱. طرح تحول نظام بانکی یا بانکداری بدون ربا توسط ۲۱ نفر از نمایندگان مجلس و با هدف اصلاح نظام بانکی کشور به‌ویژه از منظر رفع ابهامات موجود در خصوص ربوی بودن معاملات بانکی برای بررسی و تصویب با قید یک فوریت در اردیبهشت سال ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

به‌عنوان نمونه در بانک‌هایی که متعلق به نهادهای نظامی بوده، بانک مرکزی توانسته از حضور افراد نظامی به‌عنوان مدیران ارشد بانکی جلوگیری کرده و هیئت‌مدیره بانکی را جایگزین آن کند و از این رو اجرای «حاکمیت شرکتی» به‌عنوان یکی از اصول کمیته نظارت بانکی بال به شبکه بانکی در دستور اجرا قرار گرفت. وظیفه ناظر بانکی آن است تا از اجرای مؤثر حاکمیت شرکتی حصول اطمینان کند. ولی به‌رحال نفوذ و تسلط مالکان در بسیاری از موارد به‌ویژه با ساخت خاص اقتصاد سیاسی در ایران، می‌تواند عملکرد هیئت‌مدیره را تحت تأثیر قرار دهد.

از دیگر اقدامات بانک مرکزی در راستای محدود کردن سوءاستفاده مالکان و مدیران، ارائه تعریف از اشخاص مرتبط بوده است که درخصوص آن آیین‌نامه‌ای با عنوان «تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» در شورای پول و اعتبار با هدف وضع محدودیت‌هایی در زمینه اعطای تسهیلات و اعتبارات تصویب شده است. اشخاص مرتبط براساس تعریف عبارت‌اند از اشخاص حقیقی و حقوقی که به‌نحوی از انحاء نظیر داشتن روابط شخصی، مالکیتی، مدیریت و نظارتی بتوانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های مؤسسه اعتباری اعمال کنترل کرده یا نفوذ قابل ملاحظه‌ای داشته باشند، به‌گونه‌ای که مؤسسه اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود کرده و بدین ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد. با این حال و به‌رغم این اقدام بانک مرکزی در محدود ساختن افراد و گروه‌های خاص، بررسی روند تغییرات آیین‌نامه مذکور حاکی از آن است که اساساً خود این آیین‌نامه و مواد موجود در آن پایه‌ای در ایجاد رانت برای افراد خاص فراهم کرده است. سقف فردی در آیین‌نامه مربوطه در سال ۱۳۸۹ حداکثر معادل ۱/۴۳ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک و حد جمعی آن، ۲۵ درصد از مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک وضع شده بود که در آیین‌نامه سال ۱۳۹۴ ویرایش جدیدی از آن در شورای پول و اعتبار به تصویب رسید (جلسه هزار و دویست و نه، مورخ ۱۳۹۴/۸/۵). در ویرایش جدید، چهار تغییر قابل توجه درخصوص فراهم کردن زمینه گسترش رانت‌جویی قابل ذکر است. اول آنکه مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم از مصادیق تسهیلات، مستثنا شده است.

دوم آنکه تغییر مبنای محاسبه حدود فردی و جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط از «مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته‌ها» به «سرمایه پایه» تغییر یافته است. سوم آنکه علاوه بر گسترش پایه محاسبه اعطای تسهیلات، سقف حد فردی و جمعی نیز به ترتیب به ۳ درصد و ۴۰ درصد سرمایه پایه بانک افزایش یافته و در نهایت قیمت تمام شده سهام از محاسبات مربوط به حدود فردی و جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط در راستای افزایش ظرفیت اعتباری به اشخاص مرتبطی که بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی در سهام آنها سرمایه‌گذاری کرده‌اند، حذف شده است.

یکی از مواردی که باعث می‌شود تا کنترل بر اعطای تسهیلات از سوی بانک‌ها به‌ویژه در مورد اعطای تسهیلات به افراد مرتبط یا اعطای تسهیلات کلان، با محدودیت روبه‌رو شود، لابی‌گری قدرتمندی است که از سوی برخی نهادها و سازمان‌ها انجام می‌گیرد. یکی از شواهد جالب، در مورد مستثنا شدن برخی سازمان‌ها از دستورالعمل بخشنامه قبلی مصوبه شورای پول و اعتبار از موضوع ذی‌نفع واحد است. بدین ترتیب که در مصادیق قابل قبول درخصوص ذی‌نفع واحد که در بخشنامه‌های متعددی نیز به آن اشاره شده است، در زیربخش روابط مالکیتی، گروه شرکتی و در زیربخش روابط مدیریتی نیز شرایطی مانند روابط کنترلی یا نفوذ قابل ملاحظه معرفی شده است. با این حال در قالب بخشنامه‌ای از شورای پول و اعتبار (جلسه هزار و صد و نود و پنج، مورخ ۱۳۹۳)، برخی نهادها و مجموعه‌های اقتصادی بزرگ که عمدتاً نیز در شمول نهادهای عمومی غیردولتی تعریف می‌شوند، مانند بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و سازمان تأمین اجتماعی که بنابه مأموریت‌ها و اهداف خاص خود، دارای شرکت‌های متعددی بوده و در بخش‌های مختلف اقتصادی مشارکت می‌کنند، از شمول مصوبه ذی‌نفع واحد خارج شده‌اند. علت آن نیز این‌گونه عنوان شده که شرکت‌های تابعه نهادهای یادشده، اگرچه مصداق یکی از بندهای ذی‌نفع واحد است ولی به دلیل اینکه با یکدیگر همبستگی درونی معناداری ندارند! لذا مشمول تعریف کلی ذی‌نفع واحد نمی‌شوند و نباید به‌عنوان ذی‌نفع واحد منظور شوند.

ج) افشای اطلاعات و کیفیت نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانکها

یکی از حوزه‌های نظارت بانک مرکزی، ارزیابی عملکرد واقعی بانکها و انتشار اطلاعات مربوط به آن است. بانک مرکزی با انتشار گزارش‌های لازم می‌تواند تصویری کلی از چگونگی عملکرد نظام بانکی در اختیار عموم قرار دهد. یکی از این موارد می‌تواند رتبه‌بندی بانکها باشد. این اقدام می‌تواند اطلاعات مفیدی درباره نحوه توزیع ریسک، اداره بانک و عملکرد آنها به دست دهد. با این حال تاکنون رتبه‌بندی خاصی از بانکهای ایران نه بانک مرکزی و نه مؤسسات داخلی انجام نداده است. البته این رتبه‌بندی در بخش ارزیابی سلامت بانکی و نظارت بر بانکها در خود بانک مرکزی و جهت اطلاع از وضعیت عملکرد بانکها و به‌ویژه برای ایجاد ارتباط شدت و فراوانی فعالیت‌های نظارتی با ریسک بانکها انجام می‌گیرد ولی اولاً استانداردهای لازم برای چنین رتبه‌بندی که بتوان به‌طور قطعی آن را اعلام کرد، تدوین نشده و ثانیاً در بانک مرکزی اولویتی برای انتشار چنین رتبه‌بندی وجود ندارد. چرا که انتشار آن می‌تواند به ایجاد یک تنش اقتصادی، اجتماعی و چه بسا تنش‌های سیاسی جدی منجر شود. بنابراین ارزیابی از بانکها تقریباً به‌عده خود مردم گذاشته شده است که البته در موارد معمولی مانند سپرده‌گذاری، تفاوت چشمگیری میان آنها وجود ندارد. با این حال از منظر نظری، عدم انجام این قبیل اقدامات، به وجود ابهامات و نواقص موجود در عملکرد نظام بانکی فضای بیشتری می‌دهد. همان‌طور که گفته شد، فضای رانت‌گرای اقتصاد ایران، زمینه مناسبی برای انواع سوءاستفاده‌ها در همه حوزه‌ها از جمله نظام بانکی ایجاد کرده است و عدم اجرای اقداماتی مانند رتبه‌بندی، سوءاستفاده‌های موجود در بخش بانکی را تشدید می‌کند.

در زمینه افشای اطلاعات، بانکها به استناد بند «۵» ماده (۱۲) مصوبه هزار و صد و هشتادمین جلسه شورای پول و اعتبار، تحت عنوان «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات»، ملزم شدند تا در سایت رسمی خود، بخشی را به همین نام اختصاص داده و صورت‌های مالی و اطلاعات اصلی خود را منتشر کنند. این الزام را اکثر بانکها در مورد قرار دادن صورت‌های مالی تحت عناوین مختلف مانند «گزارش شفافیت مالی» یا «حسابرسی» و عناوینی از این قبیل به اجرا گذاشته‌اند. با این حال

همچنان برخی بانک‌ها این مورد را اجرا نکرده‌اند. این اطلاعات برای افرادی که تمایل به انجام فعالیت‌های تخصصی‌تری با بانک دارند، مانند خرید سهام یک بانک، می‌تواند تا حدودی کمک‌کننده باشد و باید در نظر داشت که در صورت انتشار برخی اطلاعات - حتی اندک - و حساسیت و آگاهی عمومی، رقابتی ایجاد خواهد شد که طی آن بانک‌ها ناچار به اصلاح برخی فعالیت‌ها خواهند شد. البته در همین مورد نیز به‌رحال بانک‌ها با توسل به ترفندهای حسابداری موجود می‌توانند اطلاعات نادرست در اختیار افراد قرار دهند که احتمال بالایی نیز برای انجام این کار وجود دارد. به‌عنوان نمونه اگر بانک‌ها از طریق ارزیابی مجدد دارایی‌های خود، زیان حاصله را به سود تبدیل کنند، این اقدام در گزارش‌های منتشره مانند صورت‌های سود و زیان و ترازنامه مشخص نخواهد شد. چه‌بسا بزرگ‌ترین بانک‌های ایران در حال حاضر به همین وسیله، زیان انباشته خود را پنهان کرده به‌طوری که برخی بانک‌ها از منظر ارزیابی‌های بانک مرکزی ورشکسته به‌شمار می‌روند.

در ادامه مباحث فوق و تأکید بر قدرت نظارتی بانک مرکزی، یکی از سؤال‌های پرسشنامه، چالش نظارتی دیگری را با عنوان «تعداد نظارت‌های حضوری (در خود بانک‌ها)» مشخص می‌کند. بنابه اصول نظارتی کمیته نظارت بانکی بال (۱۹۹۷) این نظارت باید به نحوی سازمان‌یافته باشد که طی آن بتوان درباره اینکه در همه بانک‌ها، حاکمیت سهامی کافی وجود داشته و اطلاعات تهیه شده توسط آنها موثق است، تحقیق مستقلی به‌عمل آید. نظارت حضوری، ابزاری برای ناظران فراهم می‌کند که با آن امکان تأیید یا ارزیابی طیفی از موضوعات مهم نظارتی وجود داشته باشد. این اقدام در ایران، متناسب با موضوع در مورد بانک‌ها اعمال می‌شود. به‌عنوان نمونه در مورد نرخ سود بانکی، بازرسان بانک مرکزی روزانه این نظارت را انجام می‌دهند ولی کلیت انجام نظارت حضوری، برنامه مدونی ندارد. این رقم برای ایران در طول پنج سال، ۸۰ بار محاسبه شده است که در مقایسه با کشورهای دیگر، بسیار پایین است (جدول ۳) (رنجبر و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۰۸).

جدول ۳. تعداد نظارت‌های حضوری بانک مرکزی در برخی کشورها

تعداد نظارت حضوری در هر پنج سال	بانک‌های مرکزی کشورها
۴۸۴	بلژیک
۴۴۵۷	اسپانیا
۳۸۲	دانمارک
۱۴۵	گرجستان
۹۲۱	ایتالیا
۹۷	آذربایجان

مأخذ: رنجبر و همکاران، ۱۳۸۶.

در مجموع، بررسی برخی اختیارات قانونی در حوزه نظارت بانک مرکزی در قالب پرسشنامه بانک جهانی در جهت ایجاد انضباط در نظام بانکی مشخص می‌کند که بانک مرکزی در برخی موارد، از جهت وجود قوانین برای ایجاد انضباط مالی، مشکل چندانی ندارد و با این وصف، آنچه امروز به‌عنوان مهم‌ترین مشکل این نهاد نظارتی مطرح است، ضعف در عمل به اختیارات قانونی است. در ادامه، به مواردی از این اختیارات قانونی که در پرسشنامه آمده، اشاره می‌شود:

- دستور توقف علیه فعالیت‌های ناشی از بی‌تدبیری بانک،
- الزام بانک به تأمین الزامات نظارت (سرمایه، نقدینگی)، فراتر از آنچه توسط حداقل‌های قانونی مشخص شده است،
- الزام بانک به بهبود حکمرانی، کنترل‌های داخلی و سیستم‌های مدیریت ریسک،
- الزام بانک به کاربرد سیاست‌های خاص در مورد ذخایر خاص^۱/ استهلاک‌ها،
- الزام بانک به ایجاد ذخیره جهت پوشش زیان‌های واقعی یا بالقوه،
- محدود کردن یا وضع شروطی برای انواع تجارت‌هایی که بانک می‌تواند انجام دهد،
- بازپس گرفتن مجوز بانک،
- الزام بانک به کاهش / ساختاردهی مجدد عملیات خود (از طریق فروش دارایی‌ها و بستن شعب) و تعدیل پروفایل ریسک خود،

- تعلیق یا برکناری رؤسای بانک‌ها،

- تعلیق یا برکناری مدیران،

- الزام به تعهد/ عمل سهامداران جهت حمایت از بانک با سهم جدید (مثل طرح

ترمیم سرمایه) (www.worldbank.org).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

رانت‌جویی در اقتصاد همواره به‌عنوان مانعی در مقابل رشد و توسعه اقتصادی مطرح بوده و از این جهت، ادبیات موجود به دنبال مجاری تولید آن راه‌های مختلفی را شناسایی و معرفی کرده که یکی از آنها در رویکرد اقتصاد سیاسی نهادگرایی، مجرای قانون است. نظریاتی مانند منفعت خصوصی که افرادی مانند استیگرلر مطرح کرده‌اند، معتقدند که گروه‌های دارای قدرت به دنبال ایجاد ساختارهای نهادی هستند که از آن طریق، منافع خصوصی خود را با پوشش منافع عمومی دنبال کنند. در این راستا یکی از مؤثرترین ساختارها که ارتباط نزدیک دو حوزه سیاست و اقتصاد را نیز دربردارد، ساختار قانون است و می‌تواند در مراحل مختلف اعم از تدوین قانون، اجرا و نظارت، اهداف مورد نظر گروه‌های رانت‌جو را محقق سازد. این روش در هر حوزه‌ای از اقتصاد به‌ویژه نظام بانکی که تنها در قالب انواع عقود و قرارداد و با پتانسیل بالایی برای کسب منافع مالی فعالیت دارد، جذابیت بیشتری ایجاد می‌کند. این در حالی است که نوع عملکرد نظام بانکی برای کشورهای در حال توسعه به جهت تأمین مالی بخش‌های مولد از اهمیت بسزایی برخوردار است و وجود رانت در آن، می‌تواند اقتصاد را از پایه و اساس تضعیف کند. این مسئله برای کشورهایمانند ایران که از یک‌طرف، نظام تأمین مالی بانک‌محور دارند و از طرف دیگر ساختار رانت‌گرای اقتصاد سیاسی آن، بستر لازم را برای انواع سوءاستفاده‌ها در بخش‌های مختلف فراهم کرده، می‌تواند باعث هدررفت و اتلاف منابع ملی شده و مانعی جدی برای توسعه اقتصادی قلمداد شود. در این میان لازم است تا نظام بانکی از حیث چگونگی اجرا و نظارت قانون، مورد بررسی و چالش‌های آن اصلاح گردد.

در بررسی تجربی، بانک مرکزی در ایران به‌عنوان مهم‌ترین نهاد ناظر بانکی در حوزه

نظارت دچار مشکلاتی است که به آمادگی فضا برای تولید رانت از مجرای قانون منجر می‌شود. از جمله این مشکلات با توجه به نکات پرسشنامه می‌توان این موارد را عنوان کرد: ورود بانک‌ها به فعالیت‌های بازرگانی، ساختمانی و ارزی از طریق شرکت‌های تابعه، سهامداری بیش از حد مجاز قانونی بانک‌ها در شرکت‌های تابعه، عدم رعایت سقف مجاز سهام توسط سهامداران بانک‌ها، نبود رتبه‌بندی در جهت شفافیت چگونگی عملکرد بانک‌ها و مسائل مربوط به ضوابط انتشار عمومی اطلاعات از سوی بانک‌ها.

یکی از مواردی که تمامیت نظارت بانک مرکزی را تضعیف می‌کند، ساختار سیاسی موجود است که به شدت بر فعالیت‌های اقتصادی و صاحبان آنها سایه انداخته است. در اقتصاد ایران که کلیت ساختار آن به همراه عملکردی ضعیف، رانت‌محور شده است، فعالیت‌های بزرگ اقتصادی مانند بانکداری در ابتدای امر نه با تکیه بر اصول یک فعالیت حرفه‌ای و تخصصی بلکه با تکیه بر ارتباطات خاص و با بهره‌مندی از رانت‌های خاص موجود در برخی نهادها و گروه‌ها آغاز می‌شود که از این جمله می‌توان به منابع مالی و فیزیکی موجود در شهرداری‌ها، صندوق توسعه ملی یا حتی تکیه بر ظرفیت‌ها و اختیارات بالقوه برخی نهادهای دولتی اشاره کرد. درحقیقت، گویی هر نهادی با قدرت اقتصادی و سیاسی خود به تأسیس بانک به‌عنوان راهی برای تثبیت و گسترش مجاری درآمدزایی اقدام کرده است. برخی مسئولان بانک مرکزی برآنند که یکی از دلایل ضمانت اجرایی محدود این نهاد می‌تواند متأثر از قوانین نانوشته‌ای باشد که در ادبیات مربوط به رانت‌جویی از آن تحت عنوان ارتباطات توصیه‌ای غیررسمی یا قانون نرم اجرایی^۱ یاد می‌شود. وجود بانک‌هایی با منشأ نظامی و تکیه بر قدرت اجرایی سیاسی مقامات بالا، عملاً اختیارات قانونی بانک مرکزی برای برخورد با انواع تخلفات را خنثی می‌کند. بانکداری از فعالیت‌هایی است که می‌تواند تا سطح یک کشور گسترده شود و امکان انجام فعالیت‌های مختلفی در پوشش آن امکان‌پذیر است. بنابراین به‌رغم آنکه این بانک‌ها در زمره بانک‌های خصوصی قرار دارند ولی در عمل، بانک‌هایی شبه‌دولتی هستند و این موضوع بیش‌ازپیش این امر را تقویت می‌کند که در تولید رانت، مهم‌تر از بحث مالکیت، ساختار و

قواعدی است که به اعتبار آنها این مالکیت شکل می‌گیرد. با چنین ساختاری از منشأ تأسیس بانک‌ها، بانک مرکزی نمی‌تواند نظارت جامع داشته باشد و اساساً به دلیل این وابستگی‌ها که عمدتاً از نظر سیاسی، بالاتر از جایگاه بانک مرکزی است، وجود اختیارات قانونی به دلیل ضمانت اجرایی ضعیف، چندان نقشی ندارد. براساس مستندات موجود، به‌رغم تذکرات و تأکیدات مکرر بانک مرکزی در مورد تخلفات بانک‌ها، به‌ویژه اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، ضوابط ناظر بر ذی‌نفع واحد، سقف‌های تملک سهام مقرر در قانون، مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری‌ها و افزایش روند مطالبات، همچنان این تخلفات ادامه دارد. اگر بانک مرکزی در انجام اقدامات و تعهدات نظارتی خود صاحب قدرت اجرایی بود، باید مطابق با اختیارات قانونی خود و به‌صورت جدی وارد عمل می‌شد. البته در کنار همه این موارد باید به این نکته توجه داشت که برخورد قانونی بانک مرکزی با برخی از این تخلفات متضمن لغو مجوز تأسیس بانک است (ماده ۳۹) قانون پولی و بانکی) و این امر در حالی است که در هریک از این بانک‌ها سپرده‌های بسیاری از مردم در سراسر کشور قرار گرفته که لغو آن به معنای ایجاد یک تنش بزرگ خواهد بود و پیامدهای اقتصادی و سیاسی بسیار وسیعی می‌تواند داشته باشد.

بررسی مقاله حاضر حاکی از آن است که در اقتصاد ایران، منافع سیاسی و اقتصادی، به‌شدت به هم گره خورده و بنابراین مواردی چون حاکمیت قانون در اولویت‌های پایین‌تری نسبت به تأمین منافع افراد و گروه‌های خاص قرار گرفته و از این‌رو نهادی مانند بانک مرکزی به‌رغم وجود اختیارات قانونی و رسالت ویژه خود در ساماندهی نظام بانکی، به دلیل قرار گرفتن در شبکه‌ای از ارتباطات و قدرت‌های سیاسی - اقتصادی، بعضاً ضمانت اجرایی لازم را ندارد و طبیعی است که ضعف این نهاد، باعث می‌شود تا نظام بانکی از منظر اجرا و نظارت بر قوانین دچار چالش‌ها و آسیب‌های جدی باشد.

در راستای بهبود وضعیت موجود به‌نظر می‌رسد اقداماتی از این قبیل راهگشا باشد: ایجاد شفافیت کامل در قوانین پولی و بانکی از طریق تدوین قانون منسجم و یکپارچه، ایجاد ضمانت اجرایی‌های قوی قانونی برای اجرا و نظارت قوانین به دور از هرگونه وابستگی سیاسی، و تدوین برنامه بلندمدت برای اصلاحات بانک مرکزی که یکی از موارد

آن ابقای بلندمدت رئیس بانک مرکزی و همچنین وابستگی حداقلى سياسى وى به گروه‌ها و تشکلهای سياسى است.

در آخر آنکه نظام بانكى و انواع رانتهای موجود در آن برآمده از يك ساختار نهادى بزرگ‌تر است که در آن ساير نهادهای اقتصادى، سياسى و اجتماعى فعاليت دارند و هرگونه اقدام اصلاحى در اين نظام تنها تلاش کوچکى براى بهبود احتمالى وضع موجود خواهد بود. به عبارت ديگر، بدون اصلاحات بنيادين و همسو در ساير نهادها و بخش‌های اقتصادى، اثربخشى اصلاحات بلندمدت و مستمر امکان‌پذير نخواهد بود.

پیوست: سؤالات منتخب پرسشنامه بانک جهانی

- مالکیت

۱. لطفاً سطح آستانه‌ای مالکیت بانک را برای آخر سال ۱۳۹۴ بفرمایید. از این سطح مالکیت، ارزیابی و تأیید شرایط توسط ناظر شروع می‌شود (به‌عنوان مثال، شرایط و لوازم مورد نیاز برای به‌دست آوردن تأیید قانونی، زمانی که سهم مالکیت توسط یک فرد، خانواده یا گروهی به درصد خاصی می‌رسد) (توضیح: این سؤال تلاش دارد تا مشخص کند که ناظر تا چه میزان، به اطلاعات در مورد سهامداران اصلی بانک نیاز دارد).

۲. شرایط لازم برای ارزیابی / تأیید سهامداران مهم بانک کدام موارد است: (توضیح: شاخص‌هایی که برای تعیین صلاحیت سهامداران به کار می‌رود).

(الف) حداقل سطح تحصیلات،

(ب) حداقل سطح تخصص در زمینه بانکداری / مالی،

(ج) ظرفیت مالی جهت حمایت از سرمایه بانک،

(د) عدم سوء پیشینه،

(ه) عدم وجود سابقه ورشکستگی (توضیح: سابقه ورشکستگی که توسط دادگاه به اثبات رسیده باشد و یا نقش فرد و مسئولیت وی در ورشکستگی شرکتی که وی نقش مدیریتی در آنجا داشته است)،

(و) عدم تضاد منافع (توضیح: ناظر ممکن است بخواهد بداند سهامدار به دلیل منافع تجاری بیرونی خود که ممکن است در تضاد با منافع بانک باشد، در نقش حکمرانی خود در بانک با مانعی روبه‌رو نمی‌شود)،

(ز) سایر (توضیح دهید).

۳. آیا یک درصد حداکثری از سهام وجود دارد که یک نفر بتواند به تنهایی مالک آن باشد؟ (توضیح: یک مالک می‌تواند به معنای یک گروه خاص یا خانواده / گروهی از افراد باشد که با هم فعالیت می‌کنند).

۴. اگر جواب سؤال قبل، بله است، این درصد برای پایان سال ۱۳۹۴ چه میزان بوده است؟

۵. آیا قانونگذار این قدرت و اختیار قانونی را دارد که با مالک (ذی‌نفع) نهایی در زمان

ارزیابی مالکیت بانک مخالفت کند؟ (توضیح: این مخالفت در صورتی است که مالک ذی نفع شرایط صلاحیت را نداشته باشد و یا قادر باشد که بر افراد/شرکتی که مالکیت را به طور قانونی و برحسب سهام خود داراست، اعمال قدرت نماید).

۶. آیا قوانین، لازم می‌داند که مالک (ذی نفع) نهایی و کنترل کننده بانک به صورت عمومی برای مردم آشکار شود؟

۷. آیا گروه‌های مرتبط^۱ با هم می‌توانند مالک سرمایه بانک باشند؟ (توضیح: گروه‌های مرتبط یعنی گروه‌ها و افرادی که از طریق مالکیت جمعی یا اشتراکی، و یا از طریق ارتباطات یا وابستگی‌های مالی با هم مرتبط هستند. سرمایه نیز در اینجا به معنای سهام است).

۸. اگر جواب سؤال قبل، بله است، حداکثر مالکیت این گروه‌ها در مجموع چه میزان است؟

۹. آیا بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند در بانک‌های تجاری سهم رأی داشته باشند؟

الف) بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند تا ۱۰۰٪ سهام در بانک تجاری را مالک باشند.

ب) بنگاه‌های غیرمالی می‌توانند تا ۱۰۰٪ سهام در بانک تجاری را مالک باشند ولی

قبل از آن تأیید/اجازه ناظر لازم است.

ج) محدودیت‌هایی بر مالکیت سهام بانک‌ها توسط بنگاه‌های غیرمالی برقرار است.

مانند وجود حداکثر درصد از سهام یا سرمایه بانک تجاری.

د) بنگاه‌های غیرمالی نمی‌توانند مالک هیچ سهمی از سرمایه گذاری در بانک تجاری باشند.

- نوع فعالیت بانک‌ها

۱۰. شرایطی که تحت آن بانک‌ها می‌توانند به فعالیت‌های مربوط به بیمه/املاک و

مستغلات/تجارت‌های غیرمالی^۲ پردازند کدام است؟ (توضیح: این سؤال هرگونه فعالیت

بیمه‌ای را دربرمی‌گیرد؛ اعم از بیمه برای ریسک خود و یا واسطه‌گری برای ریسک یک

شرکت بیمه بیرونی).

الف) طیف وسیعی از این فعالیت‌ها می‌تواند مستقیماً در بانک‌ها انجام شود.

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی ... _____ ۱۰۵

ب) طیف وسیعی از این نوع فعالیت‌ها وجود دارد ولی همه یا برخی از آنها باید در شرکت‌های تابعه و یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام گیرد.

ج) طیف وسیعی از این فعالیت‌ها نمی‌تواند در بانک و یا در شرکت‌های تابعه آن، یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام شود.

د) هیچ‌کدام از این نوع فعالیت‌ها نمی‌تواند در بانک و یا در شرکت‌های تابعه آن، یا در بخش دیگری از یک شرکت هلدینگ مشترک و یا شرکت مادر انجام شود.

۱۱. آیا بانک‌ها می‌توانند در بنگاه‌های غیرمالی سهم رأی داشته باشند؟

الف) یک بانک می‌تواند تا ۱۰۰٪ سهام یک بنگاه غیرمالی را مالک باشد.

ب) یک بانک می‌تواند تا ۱۰۰٪ سهام یک بنگاه غیرمالی را مالک باشد ولی مالکیت، محدود به سهام سرمایه بانک خواهد بود.

ج) یک بانک تنها می‌تواند کمتر از ۱۰۰٪ سهام را داشته باشد (حداکثر درصد را بفرمایید).

د) یک بانک نمی‌تواند سرمایه‌گذاری سهام در بنگاه غیرمالی داشته باشد.

۱۲. در حوزه قضایی شما، به چه نوع از ساختارهای ائتلاف مالی که شامل بانک باشد، اجازه داده می‌شود؟

الف) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک بانک باشد.

ب) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک نهاد مالی غیر از بانک باشد.

ج) ائتلاف‌هایی که شرکت مادر آنها یک نهاد غیرمالی باشد.

- اداره بانک

۱۳. آیا تعریف قانونی از گروه‌های مرتبط شامل موارد زیر می‌شود؟ (توضیح: به تعریف نظام قضایی به‌ویژه این مورد اشاره کنید که آیا طبقه‌بندی‌های زیر از گروه‌های مرتبط را شامل می‌شود).

الف) سهامداران اصلی / کنترل‌کننده،

ب) اعضای هیئت مدیره.

ج) وابستگان سهامداران اصلی / کنترل کننده و اعضای هیئت مدیره (توضیح: «وابستگان» در نظام‌های قضایی مختلف می‌تواند درجات دوم یا سوم را شامل شود).

د) منافع تجاری سهامداران اصلی / کنترل کننده، اعضای هیئت مدیره و وابستگان آنها (توضیح: منافع تجاری به معنای مالکیت و سایر منافع، مدیریت و یا عضویت در هیئت مدیره شرکت دیگر است).

۱۴. آیا محدودیت قانونی برای گروه‌های مرتبط^۱ وجود دارد؟ (توضیح: این محدودیت می‌تواند براساس نسبت‌های ارائه (اعتبار یا سایر) نسبت به سرمایه قانونی^۲ بانک محاسبه شود. همچنین می‌تواند در زمینه نسبت حقوق / وجوه مربوط به مدیر / اعضای هیئت مدیره و یا ترکیبی از اینها باشد (بیشتر از X% از سرمایه قانونی نباشد، و در هیچ موردی بیش از X% از پاداش مدیر / اعضای هیئت مدیره هم نباشد)).

۱۵. اگر چنین است، محدودیت (به درصد) در زمینه سرمایه قانونی چیست؟ (توضیح: اگر این محدودیت به شکلی دیگر آمده، بفرمایید. لطفاً تعریف قانون از سرمایه قانونی در کشور خودتان را بفرمایید).

- نقدینگی و تنوع ریسک

۱۶. آیا بانک‌ها در مورد اعطای وام به یک فرد و یا گروه‌های در ارتباط با هم محدودیتی دارند؟ (توضیح: اکثر کشورها این مورد را محدود کرده‌اند تا باعث ایجاد تنوع ریسک در بانک شود).

۱۷. اگر بله، این محدودیت چند درصد از سرمایه قانونی بانک است؟ (توضیح: برخی کشورها برای هر فرد، یک محدودیت واحد دارند. برخی دیگر به‌خصوص در اتحادیه اروپا، محدودیتی دیگر برای مواردی که معمولاً «عرضه کلان»^۳ نامیده می‌شود، نیز دارند. مثلاً ۸۰٪ از سرمایه قانونی. اگر این محدودیت به شکلی دیگر آمده، بفرمایید. لطفاً تعریف قانون از سرمایه قانونی در کشور خودتان را بفرمایید).

1. Related Parties

2. Ratio of the Exposure (Credit or Other) to the Bank's Regulatory Capital

3. Large Exposure

تبیین رانت‌جویی از طریق مجاری قانونی با رویکرد اقتصاد سیاسی ... _____ ۱۰۷

۱۸. آیا موارد معافی از این محدودیت‌ها هم وجود دارد؟ (توضیح: این موارد می‌تواند مثلاً وام‌های وثیقه‌دار و یا وام‌های دولتی و یا تضمین شده اعطایی به دولت باشد که توسط اعتبارنامه تضمین شده‌اند. لطفاً موارد را قید بفرمایید).

- حسابداری و افشای اطلاعات

۱۹. آیا همه بانک‌ها ملزم‌اند تا به صورت سالانه صورت حساب‌های مالی حسابرسی شده خود را در دسترس عموم قرار دهند؟

الف) بله، به صورت فردی،

ب) بله، به صورت ادغام شده،

ج) معافیت‌هایی وجود دارد (توضیح دهید).

۲۰. آیا بانک‌های تجاری از سوی ناظران ملزم‌اند تا رتبه‌بندی اعتبار بیرونی داشته باشند؟ (توضیح: این کار، یک ارزیابی از ارزش اعتباری است که توسط شرکت‌های رتبه‌بندی بیرونی انجام می‌شود. این رتبه‌بندی‌ها توسط بازارها، ناظران، سرمایه‌گذاران، بستانکاران و عموم در جهت کمک به برداشتی از وضعیت اعتباری بانک به کار گرفته می‌شود. به همین دلیل، تحلیل‌گران پیشنهاد می‌کنند که بانک‌ها یک حداقلی از اوراق و اسناد بهادار را در بازار منتشر کنند تا امکان رتبه‌بندی وجود داشته باشد).

- انضباط / بانک‌های مشکل‌دار / خروج

۲۱. لطفاً بفرمایید که آیا قدرت‌های اعمال قانون زیر برای سازمان ناظر در دسترس است؟

الف) دستور توقف علیه فعالیت‌های ناشی از بی‌تدبیری بانک (توضیح: این اقدامات دستورات قانونی و اجباری نظارت را برای بانک‌ها به همراه دارد تا از آن طریق از انجام فعالیت‌های غیرایمن / یا ناسالم جلوگیری شده و یا فعالیت‌های درست در جهت بهبود فعالیت‌های تجاری انجام شود).

ب) خودداری از اجرای قانون (چشم‌پوشی از قانون و الزامات نظارت) (توضیح: خودداری به معنای قبول موقت از سوی ناظر به عدم انطباق با استانداردهای قانونی در

زمانی که بانک‌ها در حال بهبود فعالیت‌های خود و اعاده قدرت انطباق با نرُم‌های احتیاطی هستند. این قبول، مقید به شرایط سختی است. این ابزار می‌تواند در زمانی که بانک سرمایه خود را به سطوحی از تطابق ترمیم می‌کند ولی برای عملی شدن برنامه‌های خود نیازمند زمان است، کاربرد داشته باشد).

ج) الزام بانک به تأمین الزامات نظارت (سرمایه، نقدینگی) که سخت‌تر از آن چیزی است که توسط حداقل‌های قانونی مشخص شده است (توضیح: اگر بانک دارای پروفایلی از ریسک، بالاتر از میزان متوسط باشد، و با ریسک بیشتری از زیان سرمایه یا نقدینگی روبه‌رو باشد، می‌تواند دلیلی برای تحمیل شرایط و الزامات بیشتری باشد تا ریسک بالاتر را جبران کند).

د) الزام بانک به بهبود حکمرانی، کنترل‌های داخلی و سیستم‌های مدیریت ریسک (توضیح: این اقدامات می‌تواند شامل جابه‌جایی مدیران، قدرتمند کردن عملکردها و گزارش‌دهی حسابرسی داخلی، تقویت بررسی اعتبار، فراهم کردن قدرت نظارت و وسیع‌تر برای هیئت‌مدیره باشد).

ه) الزام بانک به کاربرد سیاست‌های خاص در مورد ذخایر خاص / استهلاک‌ها (این اقلام جزء آن دسته از موضوعاتی است که بیشترین بحث را میان مدیریت بانک، حسابرس خارجی و ناظران در پی دارد. اقلام بیشتر از این نوع، دقت وضعیت مالی بانک را بهبود می‌دهد).

و) الزام بانک به ایجاد ذخیره جهت پوشش زیان‌های واقعی یا بالقوه (توضیح: این یک موضوع شبیه به موضوع بالاست ولی می‌تواند به ذخایر کلی و ضربه‌گیرهای استاندارد (مثلاً ۲٪) برای ریسک‌های کلی سبد دارایی هم مربوط شود).

ز) محدود کردن و یا وضع شروطی برای انواع تجارت‌هایی که توسط بانک می‌تواند انجام شود (توضیح: این اقدامات جهت حصول اطمینان از عملکرد و سیاست‌های ایمن و سالم بانک است).

ح) بازپس گرفتن مجوز بانک (توضیح: این اقدام اغلب جزء اختیارات ناظر است و معمولاً بعد از زمانی انجام می‌شود که کلیه معیارهای احتیاطی به کار نمی‌آیند. تنها در موارد افراطی مانند فعالیت‌های مجرمانه به دستور مدیریت، یا عجز از پرداخت دیون حاد،

این قدرت و اختیار، بدون انجام تلاشی برای تصحیح شرایط بانک استفاده خواهد شد).
ط) الزام بانک به کاهش / ساختاردهی مجدد عملیات خود (از طریق فروش دارایی‌ها و بستن شعبه‌ها) و تعدیل پروفایل ریسک خود (توضیح: ساختاردهی مجدد عملیات بانک می‌تواند شامل اصلاح عملیات کسب و کار خود باشد مانند کاهش سربار و یا فروش دارایی و واحدهای تجاری جهت سودآوری بیشتر و ریسک کمتر (ساختاردهی مجدد عملیاتی)).
ی) الزام بانک به کاهش یا تعلیق سود سهام سهامداران (توضیح: این اقدام رشد سرمایه را از طریق درآمدهای حفظ شده فزاینده، سرعت می‌بخشد. معمولاً این فعالیت‌ها بخشی از یک برنامه برای بازسازی یک بانک است).

ک) الزام بانک به کاهش یا تعلیق پاداش‌ها و سایر پرداخت‌هایی از این دست به رؤسای بانکی و مدیران (توضیح: این اقدام، در اثرگذاری، شبیه به اقدام قبلی است. تفاوت آن تنها در هدف قرار دادن افرادی است که از بانک، درآمدهایی بر پایه کار و کیفیت عملکردشان دریافت می‌کنند).

ل) تعلیق و یا برکناری رؤسای بانک‌ها (توضیح: برکناری از سوی ناظر زمانی انجام می‌شود که مدیران، بیش از این برای وظایف مشاوره و نظارتی مربوط به خود مناسب نباشند و یا در انجام آنها شکست خورده باشند. در عمل، اثبات رابطه علی میان مشکلات بانک و نوع صلاح‌دید / نحوه نظارت مدیریت چالش‌برانگیز خواهد بود).

م) تعلیق و یا برکناری مدیران (توضیح: زمانی که بهبود سیاست‌ها و عملیات بانک لازم باشد، تعلیق یا برکناری مدیران یک ابزار کلیدی برای ناظران بانکی است).

ن) الزام به تعهد / عمل سهامداران جهت حمایت از بانک با سهم جدید (مثل طرح ترمیم سرمایه) (توضیح: در زمان ارزیابی سهامداران جدید، توانایی آنها برای حمایت از بانک با سرمایه جدید در زمان نیاز، یک شاخص است).

- نظارت

۲۲. آیا نهاد/سازمانی که مسئول نظارت بانک‌هاست، مسئول نظارت بر بخش‌های مالی زیر

هم هست؟

الف) بیمه،

ب) اوراق بهادار،

ج) وجوه بازنشستگی،

د) سایر (توضیح دهید).

۲۳. کدام یک از مسئولیت‌های سیستم مالی زیر جزء اختیارات سازمان ناظر قرار می‌گیرد؟
الف) ثبات سیستماتیک مالی (توضیح: به‌طور فزاینده‌ای، بانک‌های مرکزی مسئولیت ثبات نظام مالی را به عهده می‌گیرند؛ حتی اگر مسئولیت نظارت سایر بخش‌های در ارتباط با ثبات را به عهده نداشته باشند).

ب) هدایت بازار (توضیح: این هدایت شامل موضوعاتی مانند معاملات منصفانه، جلوگیری از تضاد منافع، افشاسازی، اعمال دستورالعمل‌های عملیاتی و نظارت بر عملکرد مناسب نظام بانکی).

ج) حمایت از مصرف‌کننده (توضیح: حمایت از مصرف‌کننده می‌تواند در زمینه شفافیت قیمت خدمات بانکی، رفتار منصفانه با سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان، و فرایندهای شکایت باشد).

د) جلوگیری از جرائم مالی (ضد پولشویی / مبارزه با تأمین مالی تروریسم) (توضیح: صدور قوانین مربوط به شناخت مشتری، اجرای گزارش‌گیری در مورد معاملات مشکوک، همکاری در اجرای قانون).

ه) سیاست رقابت / آنتی‌تراست (توضیح: جلوگیری از فریب‌های قیمتی ناشی از تمرکز قدرت اقتصادی و سایر فعالیت‌های ضد رقابتی توسط گروه‌های بازاری).

و) بهبود بازار مالی / دسترسی (توضیح: شامل موضوعاتی مانند کاهش موانع دسترسی به افتتاح حساب بانکی، توسعه جغرافیایی دسترسی به خدمات بانکی و تا حد امکان توسعه سواد مالی).

ز) بیمه سپرده (توضیح: دولت‌ها در جهت اطمینان مستمر سپرده‌گذاران به بانک‌ها که باعث می‌شود تا از این طریق وجوه سپرده‌گذاری شده به اقتصاد وارد شود، سازمان‌های بیمه سپرده را ایجاد کردند).

ح) ساختاردهی مجدد / رفع مشکلات نظام بانکی (توضیح: این قدرت در اکثر موارد

در سازمان ناظر متمرکز می‌شود که با نظارت دادگاه در موارد مهم همراه است).

ط) سایر (توضیح دهید).

۲۴. چند رسیدگی در محل خود بانک در طی پنج سال گذشته انجام شده است؟ (توضیح: با قید در محل خود بانک، این سؤال به یک بازرسی و رسیدگی کامل از عملیات بانک اشاره دارد که شامل ملاحظه صورت وضعیت‌های بانک است) (این کار، ارتباطات غیررسمی، موضوعی و فاقد عمومیت با بانک را حذف می‌کند).

۲۵. بازرسی‌های در محل خود بانک هر چند وقت یک بار برای بانک‌های بزرگ و متوسط انجام می‌شود؟ (توضیح: در کشورهای مختلف این فراوانی به عوامل مختلفی بستگی دارد مانند منابع، مشخصات ریسک، شرایط بانک، سابقه همکاری).

منابع و مآخذ

۱. آذر، عادل و همکاران (۱۳۹۰). «عملکرد، چالش‌ها و راهکارهای خصوصی‌سازی در ایران»، فصلنامه علوم اقتصادی، سال پنجم، ش ۱۶.
۲. بانک مرکزی (۱۳۹۵). پیش‌نویس لایحه قانون بانکداری، ویرایش نهایی پیش‌نویس لایحه.
۳. _____ . قانون پولی و بانکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۱ (با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۲/۱۰/۲۱).
۴. _____ . بخشنامه‌های نظارتی و مصوبات شورای پول و اعتبار، سال‌های مختلف.
۵. _____ . کمیته نظارت بر بانکداری بانک تسویه بین‌المللی، «اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی مؤثر (۱۹۹۷)».
۶. _____ . گزیده آمارهای اقتصادی، سال‌های مختلف.
۷. _____ . نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، سال‌های مختلف.
۸. _____ . وضع اقتصادی کشور و ترازنامه بانک مرکزی، سال‌های مختلف.
۹. رنانی، محسن (۱۳۸۲). «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، مجله مجلس و پژوهش، سال دهم، ش ۳۹.
۱۰. رنجبر، همایون و همکاران (۱۳۸۶). «برآورد تابع هزینه مرزی و اندازه‌گیری کارایی بانک‌های مرکزی (مورد مطالعه ایران و کشورهای منتخب)»، فصلنامه روند، ش ۵۳.
۱۱. زنوز هادی، بهروز و افشین برمکی (۱۳۹۴). *ارزیابی سیاست‌های پولی و نظام بانکی در ایران*، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی.
۱۲. شرکت مدیریت فناوری بورس تهران، www.tsetmc.com.
۱۳. کریم، محمدحسین و همکاران (۱۳۹۴). «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۱۱.
۱۴. کریمی پتانلار، سعید (۱۳۸۳). «خصوصی‌سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، سال چهارم، ش ۱۳.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). «فیش‌های حقوقی نامتعارف»، <http://www.majlis.ir>.
16. Acemoglu, Daron and James Robinson (2001). *The Role of Institutions in Growth and Development*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank on Behalf of the Commission on Growth and Development.
17. Barth, James, Gerard Caprio and Ross Levine (2001). *The Regulation and Supervision of Banks Around the World a New Database*, Brookings Institution Press.
18. Becker, Gary (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3.

19. Bertrand, Marianne, P. Mehta and S. Mullainathan (2002). "Ferretting out Tunneling", *Quarterly Journal of Economics*, No. 117.
20. Bolton, Patrick and Howard Rosenthal (2002). "Political Intervention in Debt Contracts", *Journal of Political Economy*, Vol. 110.
21. Buchanan, James and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
22. Commons, John (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan.
23. Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Published by Princeton University Press and Copyrighted.
24. Elliott, John (1978). "Institutionalism as an Approach to Political Economy", *Journal of Economic Issues*.
25. Haber, Stephen (1999). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, Hoover Press.
26. Hardy, Daniel (2006). Regulatory Capture in Banking, IMF Working Paper.
27. Hoose, David Van (2010). *The Industrial Organization of Banking*, Springer, London.
28. Khwaja, Asim and Atif Mian (2005). "Do Lenders favor Politically Connected Firms?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, Issue 4.
29. <http://worldbank.org>.
30. <http://cbi.ir>.
31. Kroszner, Randall (1997). "On the Political Economy of Banking and Financial Regulatory Reform in Emerging Markets, Prepared for the Building Better Banking Seminar for the Annual Meeting of the Board of Governors of the world Bank Group and the International Monetary Fund", Hong Kong, September 21.
32. Krueger, Anne (1999). *Why Crony Capitalism Is Bad for Economic Growth?*, Hoover Press.
33. MCchesney, Fred (1987). "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 16, No. 1
34. Moe, Terry (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990].
35. Perotti, Enrico (2001). "Lessons from the Russian Meltdown: The Economics of Soft Legal Constraints", *Journal of International Finance*, Vol. 5, Issue, 3.
36. Posner, Richard (1974). "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2.
37. Stiglitz, George (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics*, Vol. 2, Issue 1.
38. Sveson, Jakob (2005). "Eight Questions about Corruption", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3.
39. World Bank (2003). *Iran: Medium Term Framework For Transition. Converting Wealth to Development*, World Bank, Washington DC.

میزان توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی (مورد مطالعه: شهر تهران)

مهدی ابراهیمی *

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۳/۱۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۲/۷

مسئله اساسی این پژوهش، میزان توجه کاندیداهای منفرد، ائتلاف‌ها و تشکل‌های سیاسی، و منتخبان مردم به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران است. جمعیت آماری پژوهش، همه کاندیداهای و ائتلاف‌های شرکت‌کننده در انتخابات در شهر تهران بوده که به تبلیغ پرداخته‌اند. از میان این جمعیت، اقلام تبلیغاتی ۳۹۱ کاندیدا و ۲۳ ائتلاف به شکل غیرتصادفی و بر مبنای در دسترس بودن ابزار تبلیغاتی و ستادهای انتخاباتی کاندیداهای و ائتلاف‌ها گردآوری شده و با استفاده از روش تحلیل محتوای شعارهای انتخاباتی با عطف نظر به گروه‌های در معرض طرد مورد بررسی قرار گرفت. از میان ۱۰ گروه عمده در معرض طرد اجتماعی، بیشترین توجه کاندیداهای به دو گروه جوانان و بیکاران بوده است و پس از آن، به ترتیب، فقرا، زنان، بیماران، سالخوردگان، کودکان و معلولان. دو گروه، اقلیت‌های قومی و دینی و بی‌سوادان، از سوی هیچ کدام از کاندیداهای و ائتلاف‌ها مورد اشاره قرار نگرفته‌اند. در بین ۳۰ نماینده منتخب مردم تهران نیز دو نفر در تبلیغات خود از جوانان و بیکاران یاد کرده‌اند. به این ترتیب گروه‌های در معرض طرد اجتماعی، در عرصه تبلیغات انتخابات مجلس نیز با طرد مواجه شده‌اند.

کلیدواژه‌ها: طرد اجتماعی؛ گروه‌های در معرض طرد؛ انتخابات؛ تبلیغات انتخاباتی؛ تهران

* دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران؛

Email: ebrahimi.mehdi@ut.ac.ir

مقدمه و طرح مسئله

در نوشته‌های جدید علوم اجتماعی در باب فقر، نابرابری اجتماعی، عدالت اجتماعی، انسجام اجتماعی، پذیرش اجتماعی و تقویت توسعه اجتماعی پایدار، شاهد طرح مفهوم و سازه طرد اجتماعی هستیم که در وجوه نظری و سیاستگذاری مورد اعتنای صاحب‌نظران حوزه اجتماعی قرار گرفته است. طرد به‌مثابه سازه‌ای پویا و چندبعدی، به مرور جایگزین دستگاه مفهومی کلاسیک فقر در حوزه مسائل اجتماعی به‌ویژه در کشورهای پیشرفته شده و علاوه بر تبدیل شدن به یکی از مباحث کانونی و مورد توجه حوزه رفاه و سیاست اجتماعی (تاج‌زینانی و خرم‌آبادی، ۱۳۹۵: ۲۳)، جایگاه ویژه‌ای در زبان و ادبیات توسعه پیدا کرده است (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۹۷). برخی حتی امروزه طرد را دغدغه اساسی علوم اجتماعی می‌دانند (Byrne, 2005: 3). در ایران نیز طی سال‌های اخیر، باب بحث در مورد مفهوم طرد اجتماعی گشوده شده و شناسایی و تحلیل جنبه‌های مختلف این مفهوم، به تدریج مورد توجه اجتماع‌پژوهان قرار گرفته است. اگرچه توجه به طرد در نوشته‌های علوم اجتماعی امری جدید تلقی می‌شود، از حیث محتوایی و تاریخی نباید آن را به دوره معاصر محدود کرد و ریشه‌های نظری طرد اجتماعی را می‌توان در قالب برخی مفاهیم نزدیک به این سازه در جامعه‌شناسی کلاسیک جست‌وجو کرد (غفاری، ۱۳۹۴: ۷).

خاستگاه طرد اجتماعی را باید در بحث‌هایی پی‌گرفت که در مورد مفاهیم فقر مطلق و محرومیت نسبی و نابسندگی الگوهای مطلقاً مادی فقر و حاشیه‌ای شدن وجود دارد (Seaman, 2006: 986). در ادبیات سیاست اجتماعی نیز عموماً پذیرفته شده که طرد اجتماعی را به‌عنوان یک پدیده چندوجهی نمی‌توان تنها به حوزه درآمد یا حتی عرصه منابع مادی فروکاست (Abrams, Christian and Gordon, 2007: 4). کنش‌ها (اقدامات) و رویه‌هایی که (به‌عنوان جنبه‌هایی از نظام‌های قشربندی) موجب شمول یا طرد افراد می‌شوند از دیرباز در جوامع مختلف وجود داشته‌اند (Allman, 2013: 3) و در اغلب جوامع، سازوکارهای سنتی، عرفی، قانونی، نهادی و ...، درجاتی از رد یا پذیرش اجتماعی را رقم زده‌اند. مفهوم طرد اجتماعی، مجموعه‌ای از فرایندهای اجتماعی درون هر جامعه را دربرمی‌گیرد و صرفاً شیوه‌ای برای دسته‌بندی افراد و گروه‌ها درون آن جامعه نیست

(Welshman, 2007: 210). در دو دهه اخیر، طرد اجتماعی از این بابت که با مفهوم شهروندی فعال همراه شده، مورد توجه بیشتری قرار گرفته و رابطه آن با دیگر متغیرهای مهم اجتماعی نظیر مصرف، بیکاری، انزوای اجتماعی، فقر درآمدی و قابلیت در مقیاس محلی، منطقه‌ای و ملی و در بین طبقات مختلف و گروه‌های متفاوت حائز اهمیت تلقی شده است. در مقیاس فرافردی نیز شاهد تأثیر طرد اجتماعی در زمینه‌هایی مانند حاشیه‌ای شدن، اختلال اجتماعی و سیاسی، کاهش سرمایه اجتماعی و حتی فروپاشی اجتماعی هستیم؛ مسائلی که بسیاری از کشورها را بر آن داشته تا نسبت به مهار طرد و تقویت فرایند شمول اجتماعی برای رسیدن به انسجام اجتماعی پویا اقدام کنند (غفاری و امیدی، ۱۳۸۹: ۴۰-۳۹).

از دهه ۱۹۹۰ در نوشته‌های مربوط به سیاست اجتماعی و توسعه، اذعان شد که علاوه بر فقر و نابرابری، وضع نامساعد اجتماعی می‌تواند از طریق سازوکارهای طرد اجتماعی نیز تداوم یابد. عوامل متعددی وجود دارند که در ترکیب با یکدیگر، شمار قابل توجهی از جمعیت را از مشارکت کامل در زندگی رایج اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محروم می‌کنند. این عوامل، از جمله با طبقه اجتماعی، قومیت، مذهب، فرهنگ، سن و جنسیت در ارتباط هستند (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۲۹). در مجموع، رویکرد طرد اجتماعی در مقایسه با رویکردهای درآمدی، فهم عمیق‌تر و جامع‌تری از ریشه‌ها و ابعاد محرومیت به دست می‌دهد. منتقدان رویکردهای درآمدی (مفاهیم و سنجه‌های فقر) بر این باورند که این رویکردها تک‌بعدی و کمی‌نگر بوده و به جای کیفیت زندگی، توجه خود را به افزایش درآمد معطوف کرده‌اند. این رویکردها به ریشه‌های اجتماعی و فرهنگی محرومیت بی‌اعتنا هستند و علل غیردرآمدی آن را نمی‌کاوند. همچنین رهیافت‌های درآمدی خصلت غیرانتقادی دارند، روابط قدرت را نادیده می‌گیرند و سنجه‌های مرتبط با آنها، نظیر خط فقر، به سادگی برای مقاصد سیاسی دستکاری می‌شوند. بالاخره اینکه رویکردهای درآمدی، محرومیت را به فضای مفهومی فقر تقلیل داده‌اند و از فهم مسائل پیچیده‌ای همچون تبعیض، نابرابری فرصت‌ها و خشونت ناتوان‌اند (فیروزآبادی و صادقی، ۱۳۹۲: ۱۱).

بدین ترتیب، با توجه به نقش اساسی سیاست‌های اجتماعی در ایجاد الگوهای شمول و طرد اجتماعی (ابراهیمی، ۱۳۸۹: ۱۴۸)، یکی از اهداف سیاست اجتماعی که به شکل

روزافزون اهمیت می‌یابد، افزایش ادغام و دربرگیری اجتماعی گروه‌های دستخوش تبعیض و طرد اجتماعی و ممکن ساختن ورود آنها به جریان اصلی سیاستگذاری‌هاست. توجه سیاستگذاران اجتماعی به منافع، حقوق و نیازهای گروه‌های در معرض طرد، ازجمله با جابه‌جایی قدرت سیاسی در جامعه در ارتباط است و یکی از سازوکارهای این جابه‌جایی، انتخابات است. انتخابات به‌عنوان یک کنش اجتماعی، از اصلی‌ترین شیوه‌های تبلور افکار عمومی است (صفری شالی، ۱۳۹۴: ۱۲۰) و ضمن نشان دادن فضای کلی سیاسی، فرصتی برای بررسی برنامه‌های ارائه شده توسط گروه‌های سیاسی مختلف و میزان توجه این گروه‌های سیاسی به گروه‌های اجتماعی است. در این پژوهش، از این گروه‌های اجتماعی به‌عنوان گروه هدف یاد شده است. گروه هدف از مفاهیمی است که در حوزه مباحث رفاه و سیاست اجتماعی به کار می‌رود و به آن دسته از گروه‌های اجتماعی اشاره دارد که به‌طور ویژه هدف اقدامات و سیاستگذاری‌های رفاهی و معیشتی هستند. یکی از اهداف اصلی پژوهش در حوزه سیاست اجتماعی نیز بررسی انتقادی تأثیر سیاستگذاری اجتماعی بر زندگی این گروه‌هاست. گروه هدف مورد نظر این پژوهش، گروه‌هایی هستند که در نظریه‌ها و گفتمان‌های حوزه رفاه، طرد و سیاست اجتماعی و نیز تحقیقات داخلی و خارجی، به‌عنوان گروه در معرض طرد اجتماعی شناخته شده‌اند. از آنجاکه در ایران، احزاب و کاندیداها اهداف و برنامه‌های خود را در انتخابات چندان به‌طور شفاف و مدون مطرح نمی‌کنند و از طرف دیگر، کاندیداها در فضای سیاسی کشور، خود را فراجناحی و متعلق به گروه‌ها و تشکل‌های مختلف می‌دانند (طالب و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۶۸-۱۶۶). یکی از راه‌های شناسایی برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کاندیداها و تشکل‌های سیاسی، بررسی شعارهای انتخاباتی مطرح شده آنها در تبلیغات سیاسی است. منظور از شعار تبلیغاتی در این پژوهش، هر نوع نوشته‌ای است که با هدف جلب توجه رأی‌دهندگان و جذب آرای آنان، در متن تبلیغاتی کاندیداها و تشکل‌ها به‌عنوان هدف، برنامه یا دیدگاه اعلام شده است. شناخت اهداف و برنامه‌های ارائه شده از سوی رقبای انتخاباتی و ادراک ترجیحات و اولویت‌های آنها می‌تواند داده‌های مفیدی برای شناخت رفتارهای سیاسی، سیاستگذاری عمومی، برنامه‌ریزی واقع‌بینانه و نقد ساختارها و روش‌های موجود فراهم آورد. بررسی

محتوای برنامه‌ها و سیاست‌های انتخاباتی افراد و گروه‌های رقیب می‌تواند به فهم دیدگاه اجتماعی - اقتصادی - سیاسی نخبگان سیاسی و سیاستگذاران کمک کند و ارتباط این دیدگاه با نظام اجتماعی و سیاسی، واقعیت‌های اجتماعی و گفت‌وگو غالب و رایج در جامعه را روشن سازد (همان، ۱۳۹۰: ۱۶۸). ضمن اینکه گردآوری داده‌های میدانی از عرصه انتخابات سیاسی، تا حدی از محدودیت‌های نظریه‌پردازی در مورد مسائل اجتماعی در کشور می‌کاهد. این پژوهش، به‌طور خاص، معطوف به موضع‌گیری کاندیداهای منفرد و ائتلاف‌های سیاسی (در شعارهای تبلیغاتی انتخابات مجلس دهم در شهر تهران) درخصوص نیازهای گروه‌های اجتماعی مختلف است؛ گروه‌های در معرض طرد اجتماعی که ورود آنها به جریان سیاستگذاری می‌تواند سهم مهمی در کاهش نابرابری در جامعه داشته باشد.

۱. سؤال‌های تحقیق

سه سؤال اصلی این تحقیق عبارت‌اند از:

- الف) کاندیداهای منفرد، ائتلاف‌ها و گروه‌های سیاسی مختلف، در تبلیغات دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران به کدام‌یک از گروه‌های هدف مورد نظر تحقیق (گروه‌های در معرض طرد اجتماعی) به‌طور مستقیم توجه کرده‌اند؟
- ب) کاندیداها و ائتلاف‌های گوناگون در اهداف و برنامه‌های تبلیغاتی خود چقدر به گروه‌های در معرض طرد، به تفکیک گروه‌ها، توجه کرده‌اند؟ و کدام گروه‌ها را نادیده گرفته‌اند؟
- ج) میزان توجه منتخبان مردم تهران به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی چقدر بوده است؟

۲. پیشینه تحقیق

طی سال‌های گذشته، بررسی شعارهای تبلیغاتی انتخاباتی در کشور، دستمایه چند کار پژوهشی بوده است که به‌طور خلاصه به برخی از آنها اشاره می‌شود. پناهی (۱۳۸۰) در تحقیقی با عنوان «بررسی تبلیغات انتخاباتی مجلس ششم در تهران»، از غلبه شعارهای سیاسی بر سایر شعارهای تبلیغاتی در این انتخابات خبر داده است. طبق یافته‌های وی، ۷/۷۴ درصد از تبلیغات آن دوره جنبه سیاسی داشته‌اند و پس از آن، شعارهای اقتصادی (۴/۴۵ درصد)،

اجتماعی (۳۳/۵ درصد) و فرهنگی - اسلامی (۲۶/۷ درصد) قرار گرفته‌اند. پژوهش طالب و همکاران (۱۳۸۷) با عنوان «بررسی گروه‌های هدف در تبلیغات هشتمین انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران»، حاکی از آن است که بیشترین توجه کاندیداهای منفرد و احزاب، به جوانان و زنان و با اهمیتی کمتر از این دو گروه به فقرا بوده است. نفوذپذیری و امکان جلب آرای جوانان و زنان در مقایسه با سایر گروه‌ها، از جمله علل توجه بیشتر به این دو گروه عنوان شده است.

همچنین طالب و همکاران (۱۳۹۰) در تحقیقی با عنوان «رویکردهای توسعه در شعارهای تبلیغاتی هشتمین انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران»، نشان دادند که حدود نیمی از کاندیداها و یک پنجم تشکل‌های شرکت‌کننده در رقابت‌های انتخاباتی، فاقد هدف و برنامه بودند. وجه غالب شعارهای تبلیغاتی آنها که هدف و برنامه داشتند گفتمان رفاهی - اجتماعی بود و محتوای اهداف و برنامه‌ها به رویکرد توسعه‌ای نیازهای اساسی، نزدیکی بیشتری داشت. به علاوه، محتوای کلی شعارها منطبق بر توسعه همه‌جانبه و متوازن نبود و برخی از ابعاد توسعه‌ای نظیر سیاست خارجی و مسائل زیست‌محیطی در حاشیه قرار گرفته بود. در پژوهشی دیگر با عنوان «تحلیل محتوای کیفی شعارهای تبلیغاتی نامزدهای نهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر خرم‌آباد از منظر رویکردهای توسعه‌محور»، طالب، یوسف‌وند و یوسف‌وند (۱۳۹۲) با بررسی ۲۸ شرکت‌کننده این انتخابات در شهر خرم‌آباد نشان دادند که بیشتر شعارهای مطرح شده از سوی آنها رفاهی - خدماتی و تولیدی بوده و به ابعاد فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی کم‌توجهی شده است. افزون بر این، شعارها به لحاظ محتوایی در راستای توسعه متوازن نبوده است. در نهایت، تحقیق بیگدلی، صباحی و اعظمی (۱۳۹۳) با عنوان «تحلیل شناختی - اجتماعی پیام‌های تبلیغاتی انتخابات دوره یازدهم ریاست جمهوری ایران با توجه به مدل حکمرانی خوب»، با تحلیل محتوای پیام‌های تبلیغاتی کاندیداها و نیز اجرای پرسشنامه در میان گروهی از واجدان شرایط رأی دادن در شهر سمنان، نشان داد که محتوای بسیاری از پیام‌های تبلیغاتی با مدل حکمرانی خوب همسویی داشته است.

۳. مبانی مفهومی، نظری و گفتمان‌های طرد اجتماعی

در مباحث مرتبط با رفاه و سیاست اجتماعی، ریشه مفهوم طرد اجتماعی را می‌توان تا اندیشه کارل مارکس و ماکس وبر پی گرفت (Burchardt, Le Grand and Piachaud, 2002: 2)، اما کاربرد مدرن و متأخر این مفهوم را باید در فرانسه دهه ۱۹۷۰ جست‌وجو کرد که در توصیف شرایط اجتماعی گروه‌های حاشیه‌ای، قربانیان تبعیض و افراد فاقد حقوق شهروندی به کار رفت (Pierson, 2002: 4). ریچارد لنوار^۱ نخستین کسی بود که در سال ۱۹۷۴ از اصطلاح طرد اجتماعی استفاده کرد و از اوضاع ننگ‌آور کسانی سخن گفت که به ثمرات رشد اقتصادی دسترسی ندارند (غفاری و امیدی، ۱۳۹۰: ۲۲۵). اگرچه ایده طرد اجتماعی، تنها در سال‌های اخیر شکل عمومی پیدا کرده اما ریشه آن را می‌توان در مفهوم همبستگی اجتماعی یافت که به لحاظ تاریخی، ویژگی تفکر سیاست اجتماعی در قاره اروپا بوده است (هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۹۴). طرد اجتماعی فرایندی است که در نتیجه آن، گروه‌های اجتماعی و افرادی معین، از اجتماع طرد و به حاشیه رانده می‌شوند (بلیک‌مور، ۱۳۸۵: ۴۳۵؛ گیدنز، ۱۳۸۶: ۱۱۷). فیتز‌پتریک، طرد را روند جدایی و گسست از بازار کار، اجتماعات و سازمان‌های اجتماعی (۱۳۸۳: ۱۸۳) و همچنین روندی پویا از به حاشیه رانده شدن اجتماعی (۱۳۸۵: ۵۷) تعریف کرده است. طرد اجتماعی از نظر هال و میجلی (۱۳۸۸: ۴۵۶)، محرومیت برخی گروه‌های جامعه از سطح قابل قبول زندگی یا مشارکت ضروری اجتماعی و سیاسی است. به باور سن، طرد اجتماعی یعنی شکست در کسب سطوحی از قابلیت در اشکال مختلف کارکردی (غفاری و تاج‌الدین، ۱۳۸۴: ۷). طرد به منزله عدم مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی کلیدی (تولید، مصرف، حضور سیاسی، کنش و واکنش اجتماعی) نیز تعریف شده است (Alcock, 2012: 182). به این ترتیب، طرد اجتماعی اشاره دارد به فرایند پویای ممانعت از ورود کامل یا جزئی به هرگونه نظام اجتماعی، اقتصادی، سیاسی یا فرهنگی که انسجام اجتماعی شخص در جامعه را تعیین می‌کنند. این ممانعت، با عملکرد ناکارای یک یا بیش از یکی از این نظام‌ها همبسته است: نظام دموکراتیک و قانونی، نظام رفاهی، بازار کار، نظام خانواده و اجتماع محلی (فیروزآبادی و

صادقی، ۱۳۹۲: ۲۷). طرد اجتماعی، هم وضعیتی از محرومیت و هم فرایند پدیدآورنده این محرومیت است، و به‌رغم ارتباط تنگاتنگ با مفهوم فقر چندوجهی، با آن همپوشانی ندارد. با آنکه هر دو مفهوم، متأثر از رویکرد ناکامی‌قابلیتی^۱ سن هستند، اما در رویکرد طرد اجتماعی، ناکامی مشارکتی یا عملکردی^۲ پررنگ‌تر است (Parodi and Sciulli, 2012).

بنابراین، طرد اجتماعی را می‌توان برحسب چهار مؤلفه مشارکت (3: Millar, 2007)، حقوق شهروندی و اجتماعی (راغفر، ۱۳۸۴: ۲۵۹)، دسترسی به فرصت‌ها و بی‌قدرتی (Parent and Lewis, 2003) تعریف و تبیین کرد. طرد علاوه‌بر خصلت طولی (مبتنی بر مدت زمان محرومیت)، ویژگی دوری و دایره‌وار^۳ نیز دارد و عوامل پدیدآورنده آن، خود برآمده از طرد هستند (Parodi and Sciulli, 2012). از میان ابعاد مختلف طرد اجتماعی، هفت بُعد آن حائز اهمیت است: ۱. فردی (نظیر عدم سلامت ذهنی و فیزیکی، و تحصیلات پایین)؛ ۲. اجتماعی (مانند بی‌خانمانی و ارتکاب جرم)؛ ۳. اقتصادی (مثل بیکاری بلندمدت و فقر درآمدی)؛ ۴. سیاسی (مثلاً فقدان حقوق سیاسی، یا بی‌اعتمادی به فرایندهای سیاسی)؛ ۵. مسائل مرتبط با محل زندگی (مثل تخریب محیط زیست)؛ ۶. فضایی (مانند حاشیه‌ای شدن گروه‌های آسیب‌پذیر)؛ ۷. گروهی (تجمیع ویژگی‌های ذکر شده در گروه‌هایی همچون معلولان، سالخوردگان و اقلیت‌های قومی) (Bonner, 2006: 3-4). به این ترتیب، مفهوم طرد اجتماعی با تأکید بر مخاطرات برآمده از شکاف‌های موجود در بافت اجتماعی، به پیامدهایی فراتر از نابرابری اجتماعی می‌پردازد و خطر یک جامعه ازهم‌گسیخته را گوشزد می‌کند (غفاری و امید، ۱۳۹۰: ۲۲۹). درحالی‌که فقر بر دریافت مادی از کیفیت زندگی و وجه توزیعی محرومیت استوار بوده و واحد سنجش آن فرد، خانواده یا خانوار است، طرد بر فهم اجتماعی از زندگی و جنبه رابطه‌ای محرومیت اتکا دارد و بیشتر متمرکز بر گروه‌ها و اجتماعات است (همان: ۲۳۰).

در یک تقسیم‌بندی کلی، سه رویکرد به طرد اجتماعی وجود دارد: ۱. رویکرد فرانسوی: در این نگرش، طرد اجتماعی به‌مثابه فرایند پویای سلب صلاحیت اجتماعی

1. Capability Failure
2. Functioning Failure
3. Circular

در نظر گرفته می‌شود. این دیدگاه، ناظر به قطع روابط افراد و جامعه است و مفاهیم کلیدی آن، همبستگی و مسئولیت اجتماعی هستند. ۲. رویکرد آنگلو ساکسون: معطوف به دو نوع طرد است: طرد تحمیلی، که به دلیل عدم قابلیت و شکست فعالیت‌های بازار و سایر عرصه‌های حیات اجتماعی رقم می‌خورد، و طرد ارادی که فرد از روی اختیار با جامعه قطع رابطه می‌کند. ۳. رویکرد انحصاری: این نگرش، جامعه را متشکل از دو گروه مجزا می‌بیند: خودی‌ها، که منابع را در اختیار دارند، و غیرخودی‌ها که فاقد منابع‌اند. طرد اجتماعی، حاصل تحمیل منافع گروه اول بر دسته دوم است (هزار جریبی و صفری شالی، ۱۳۹۱: ۳۷۴-۳۷۳). بحث سیلور (۱۹۹۴) از طرد اجتماعی، مبنای تقسیم‌بندی پیشین است. وی برای تبیین منابع و ماهیت طرد اجتماعی از سه پارادایم سخن گفته است: ۱. پارادایم انسجام یا همبستگی،^۱ که در فرانسه رشد کرده و با نظریه کارکردگرایی دورکیم در ارتباط است، عامل طرد را گسستگی پیوندهای اجتماعی مکانیکی و ارگانیکی می‌داند؛ پیوندهایی که نظامی از حقوق و وظایف را شکل داده و به جامعه نظم می‌بخشند. طرد در این دیدگاه، نقطه مقابل وابستگی جمعی است. ۲. پارادایم تخصصی شدن،^۲ که مبتنی بر فردگرایی (مسئولیت فردی) و محصول سنت لیبرالیسم است، طرد را نتیجه تخصص‌گرایی برآمده از تفاوت‌های اجتماعی، تقسیم کار اقتصادی و جدایی حوزه‌ها می‌داند که بیشتر در سایه شکست بازار، تبعیض و تحقق نیافتن حقوق افراد رخ می‌دهد (غفاری و امید، ۱۳۹۰: ۲۳۴). در واقع طرد اجتماعی زمانی پدید می‌آید که جامعه، دستخوش تمایزهای ناپسند قلمروهای اجتماعی است و تنظیم‌ها و مقررات نامناسبی برای یک عرصه معین به کار می‌بندد (فیروزآبادی و صادقی، ۱۳۹۲: ۱۳۹). ۳. پارادایم انحصار،^۳ که با فلسفه سیاسی سوسیال دمکراسی و رویکرد جامعه‌شناختی تضاد (ملهم از نظرات مارکس و وبر) در ارتباط است، خاصه از نظریه وبر در مورد انسداد اجتماعی^۴ بهره می‌گیرد و طرد را در چارچوب انحصاری شدن منابع به سود برخی گروه‌ها توضیح می‌دهد. طرد در این دیدگاه، حاصل برخورد و اثرگذاری متقابل طبقه، موقعیت‌ها (پایگاه) و قدرت سیاسی در یک ساختار

1. Solidarity
2. Specialization
3. Monopoly
4. Social Closure

نابرابر است که در راستای منافع طردناشدگان یا خودی‌ها و به ضرر غیر خودی‌ها رخ می‌دهد (غفاری و امید، ۱۳۹۰: ۲۳۵؛ فیروزآبادی و صادقی، ۱۳۹۲: ۱۴۰).

علاوه بر رویکردهای یادشده، سه گفتمان رایج نیز در مورد طرد اجتماعی وجود دارد که در واقع، شیوه‌های اندیشیدن به طرد هستند: ۱. گفتمان بازتوزیع‌گرایانه: ^۱ معطوف به کارگران و فقرا و همچنین نیروهای اجتماعی‌ای است که موجب فقر می‌شوند. هدف این گفتمان، برقراری حقوق کامل شهروندی برای همه اعضای جامعه است و بدین منظور، بازتوزیع قدرت، ثروت و منابع را برای ریشه‌کنی طرد توصیه می‌کند. ۲. گفتمان اخلاقی طبقه زیرین ^۲ (یا وابستگی اخلاقی گروه‌های فرودست): با توجه به مددکاری اجتماعی، تبیینی فرهنگی از محرومیت به دست می‌دهد و ناظر به این است که مطرودها به سبب پاره‌ای نگرش‌های انحرافی، ضعف‌های اخلاقی و رفتارهای مجرمانه خودشان از جریان اصلی جامعه طرد می‌شوند. ۳. گفتمان ادغام‌گرایانه ^۳ (یا انسجام‌گرا): رهاورد تفکر نودورکیمی است و رسیدن به یکپارچگی در چارچوب نظم اجتماعی فراگیر را جست‌وجو می‌کند. عنصر کار (ورود به بازار کار)، مؤلفه کلیدی این گفتمان است و در آن، همبستگی جامعه از طریق کار دستمزدی حاصل می‌شود (Levitas, 2005).

در مجموع، رویکردهای نظری مرتبط با طرد اجتماعی در دو دسته عمده جای می‌گیرند: دسته اول را می‌توان کارکردگرا (دورکیمی) خواند که طرد را محصول ادغام نشدن فرد در گروه گسترده‌تر و رانده شدن فرد یا گروه به بیرون از جریان اصلی زندگی می‌دانند. دیدگاه‌های ملهم از این رویکرد، از این جهت که بر نقش نظام‌ها و خرده‌نظام‌های کارکردی در ادغام افراد تأکید دارند، به پارادایم‌های همبستگی و تخصصی شدن (مطرح شده توسط سیلور) و گفتمان‌های بازتوزیع‌گرا و ادغام‌گرا (مدنظر لویتاس) نزدیک‌ترند. دسته دوم از رویکردهای نظری مارکس، وبر، فوکو و پارکین تأثیر پذیرفته‌اند، مطرودها را افرادی درون ساخت اجتماعی می‌دانند که به واسطه ادغام در روابط نابرابر قدرت طرد شده‌اند. پارادایم انحصار (سیلور)، نزدیک به این رویکرد است.

1. Redistributionist

2. Moral Underclass

3. Integrationist

۴. روش‌شناسی تحقیق

با توجه به هدف این تحقیق (بررسی محتوای اقلام تبلیغاتی کاندیداها، ائتلاف‌ها و منتخبان در انتخابات دهمین دوره مجلس شورای اسلامی در شهر تهران و تفسیر آن با عطف نظر به گروه‌های هدف)، برای بررسی داده‌های تحقیق از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. تحلیل برنامه‌های انتخاباتی افراد و احزاب، نقش شعارهای انتخاباتی در موفقیت کاندیداها و مواردی از این دست، از رایج‌ترین کاربردهای تحلیل محتوا در حوزه سیاست است (معروفی و یوسف‌زاده، ۱۳۸۸: ۳). تحلیل محتوا، روشی استنباطی است که به صورت منظم و عینی به منظور تعیین ویژگی‌های پیام‌ها به کار می‌رود (دلاور، ۱۳۸۸: ۲۷۵) و محتوای ارتباطات را به اطلاعاتی تبدیل می‌کند که می‌تواند خلاصه و با هم مقایسه شوند (هولستی، ۱۳۸۰: ۱۳). در این روش، ضمن توصیف و طبقه‌بندی اطلاعات و در واقع، توصیف محتوای ارتباط، در مورد معنای این ارتباط نتیجه‌گیری می‌شود. تحلیل محتوا به‌عنوان یک فن، مشخصات پیام را شناسایی می‌کند (رضوانی، ۱۳۸۹: ۱۴۰) و عوامل تعیین‌کننده و آثار آن را مورد بررسی قرار می‌دهد (جعفری هرندی، نصر و میرشاه جعفری، ۱۳۸۷: ۳۴). سه ویژگی اصلی تحلیل محتوا عبارت‌اند از منظم بودن، عینی بودن و مقداری بودن (ساروخانی، ۱۳۸۲: ۲۸۰؛ ازکیا و دربان آستانه، ۱۳۸۲: ۳۸۹؛ مستقیمی، ۱۳۸۹: ۱۱۴؛ ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۶۴). هدف تحلیل محتوا، بازنمایی مجموعه‌ای از پیام‌هاست و بدین منظور می‌تواند یک یا چند مورد از این تحلیل‌ها را دربرگیرد: ۱. تحلیل فرستنده یا پیشینه پیام؛ ۲. تحلیل گیرنده پیام یا مخاطب؛ ۳. تحلیل ویژگی‌های پیام؛ ۴. تحلیل پیامدهای پیام برای شناختن اثر آن روی مخاطب؛ ۵. تحلیل وضعیت اجتماعی حاکم بر فرایند و ساختارهای اجتماعی زمینه‌ساز این ارتباط (رحیم سلمانی، ۱۳۹۱: ۳۳). در این تحقیق تلاش شده تا مجموعه‌ای از این ویژگی‌ها مورد توجه قرار گیرد. واحد جمع‌آوری اطلاعات در این تحقیق، اقلام تبلیغاتی نوشتاری و تصویری کاندیداها و گروه‌ها بوده است. این اقلام براساس نحوه تبلیغ به دو بخش فردی (کاندیداها منفرد) و جمعی (ائتلاف‌ها یا گروه‌ها و احزاب) تقسیم شده و اطلاعات آنها با توجه به محتوای شعارهای انتخاباتی در اقلام تبلیغی، کدگذاری، مقوله‌بندی و تحلیل شد. در انجام مراحل تحلیل محتوا، از رویکرد پیشنهادی منادی (۱۳۸۵: ۲۴-۲۳)

استفاده شده است؛ بدین معنا که ابتدا متون (اقدام تبلیغاتی) مطالعه شد و تفسیری کلی در مورد متن این اقدام و ارتباط آنها با پرسش‌های تحقیق به عمل آمد (اولین مرحله تحلیل داده‌ها). سپس تحلیل به شکل دقیق‌تر و عمیق‌تر صورت گرفت (شناسایی واژه‌ها و مفاهیم کلیدی متون تبلیغاتی)، و پس از آن، دسته‌بندی و شمارش واژه‌ها و مفاهیم به انجام رسید. کد در اینجا یعنی «یک مسئله، موضوع، ایده، نظر و جز اینها که آشکارا در داده‌ها وجود دارد» (هنینک، هاتر و بیلی، ۱۳۹۴: ۳۳۸) و منظور از مقوله‌بندی نیز «گروه‌بندی کدهای دارای ویژگی‌های مشابه» است (همان: ۳۸۴). کدها غالباً مسائل منفرد را در داده‌ها برجسته می‌سازند اما مقولات، گروهی از کدها را گرد هم می‌آورند که در مجموع، نمایانگر یک مفهوم گسترده‌تر یا مسائل مرتبط با موضوع هستند. بنابراین، مقولات، گروه‌بندی سامان‌یافته‌تری از داده‌ها به دست می‌دهند.

۵. جمعیت آماری و روش نمونه‌گیری

جمعیت آماری این تحقیق، اقدام تبلیغاتی (انواع تراکت، پوستر، کارت و بروشور) همه کاندیدهای دهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه انتخابیه تهران است. با توجه به اینکه تمامی کاندیدها اقدام به تبلیغ نکردند آن دسته از کاندیدها که فاقد تبلیغ بودند وارد نمونه‌گیری نشدند. نمونه آماری به شکل غیرتصادفی و بر مبنای در دسترس بودن ابزار تبلیغاتی و ستادهای انتخاباتی کاندیدها انتخاب شد. به منظور انتخاب نمونه آماری، محقق ابتدا مناطق، میدین و معابر پرتردد و پرتجمع شهر تهران و نیز مسیر حرکت خود را مشخص و دسته‌بندی کرده و با توجه به تمرکز حجم عمده تبلیغات در این مناطق، یک هفته مانده به انتخابات (زمان مشخص شده برای تبلیغات) برای نمونه‌برداری از اقدام تبلیغی به این مناطق رفت. در پایان نمونه‌برداری مشخص شد که از میان ۱۰۲۱ کاندیدای تأیید صلاحیت شده شهر تهران (بر اساس فهرستی که پس از پایان انتخابات منتشر شد و آرای تک‌تک کاندیدهای شهر تهران در آن درج شده بود)، اقدام تبلیغاتی ۳۹۱ نفر گردآوری شده است. ملاک قرار دادن عدد ۱۰۲۱ بدین معناست که اقدام تبلیغی بالغ بر ۳۸ درصد کاندیدها جمع‌آوری شده است. چون شماری [نامعین] از این ۱۰۲۱ نفر اقدام به

تبلیغ نکرده‌اند می‌توان عدد ۳۹۱ را نسبت به تمام داوطلبانی در نظر گرفت که دست به تبلیغ زده‌اند. پس می‌توان گفت که اقلام تبلیغی بیش از ۳۸ درصد کاندیداهای تبلیغ کرده جمع‌آوری شده است. همچنین محقق اقلام تبلیغاتی ۲۳ ائتلاف (حزب یا گروه) را گردآوری کرد.

۶. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

داده‌های این تحقیق، اطلاعاتی است که از اقلام تبلیغاتی مختلف کاندیداها و ائتلاف‌های سیاسی شرکت‌کننده در انتخابات به دست آمده است. اطلاعات استخراج شده، پس از کدگذاری و مقوله‌بندی، وارد نرم‌افزار SPSS شده و داده‌های مربوطه با کاربست فنون آماری توصیفی، تلخیص و با هم مقایسه شدند. بررسی اقلام تبلیغاتی و نیز مقوله‌بندی داده‌ها نشان داد که در تبلیغات دهمین دوره انتخابات مجلس در شهر تهران به گروه‌های هدف گوناگونی اشاره شده است. این گروه‌ها عبارت‌اند از: جوانان، زنان، ورزشکاران، محرومان و اقشار آسیب‌پذیر، کارمندان و کارگران، بیماران، فقرا، بازنشستگان، بیکاران، معزندان، دانش‌آموزان و دانشجویان، سالمندان، خانواده‌های بدسرپرست و بی‌سرپرست، فرزندان شاهد و ایثارگران، اصناف و تولیدکنندگان، پزشکان و پرستاران، معلولان، کودکان، معلمان و فرهنگیان، سربازان و نیروهای مسلح. به‌منظور کمک به تعیین و تحدید گستره تحلیل، با توجه به مبانی مفهومی و نظری، رویکردها و گفتمان‌های طرد اجتماعی که بدان‌ها اشاره شد و نیز تبلیغات کاندیداهای مجلس و مطالعه پژوهش‌های مختلف داخلی و خارجی، ۱۰ گروه عمده و پرتکرار به‌عنوان گروه‌های در معرض یا آسیب‌پذیر در حوزه طرد اجتماعی انتخاب شدند. در جدول ۱ به این ۱۰ گروه و نیز آثار و متون ایرانی و خارجی (شامل پژوهش، کتاب، مقاله، گزارش و پایان‌نامه) که در آنها به بررسی وضعیت یک یا چند گروه در معرض طرد پرداخته و اشاره شده است. مرور نوشته‌های موجود و ادبیات این حوزه مطالعاتی، شامل آثاری است که محقق توانست به آنها دسترسی پیدا کند. به‌دلیل اینکه زمان زیادی از طرح مفهوم طرد اجتماعی در جامعه علمی کشور نمی‌گذرد، گستره و شمول پژوهش‌ها و تألیفات خارجی در برخی حوزه‌ها بیشتر از آثار ایرانی است.

جدول ۱. گروه‌های عمده در معرض طرد اجتماعی و تحقیقات مربوط به آنها^۱

ردیف	گروه در معرض طرد	تحقیقات داخلی (نام محقق، سال)	تحقیقات خارجی (نام محقق، سال)
۱	بیکاران (و افرادی که اشتغال ناقص دارند)	غفاری و امید (۱۳۹۰)؛ فیروزآبادی و صادقی (۱۳۹۲)	Levitas (2005); Kieselbach (2000); Blackman, Brodhurst and Convery (2001); Bhalla and Lapeyre (2004); Barker (2005); MacDonald (1997); Sounders, (2011); Parodi and Sciulli (2012); Lawless, Martin and Hardy (2004)
۲	زنان	اعظم‌آزاده و مشتاقیان (۱۳۹۴)؛ صادقی (۱۳۸۸)؛ فیروزآبادی و صادقی (۱۳۸۹ الف و ب)؛ سیدان و ضمیران (۱۳۸۷)؛ صادقیان (۱۳۹۲)؛ اعظم‌آزاده و تافته (۱۳۹۴)؛ فرضی‌زاده (۱۳۹۳)؛ تاج مزینانی و خرم‌آبادی (۱۳۹۵)	Lockheed (2010); Seekmoon (2006); Abrams, Christian and Gordon (2007); Fangen, Johansson and Hammaren (2012); Pierson (2002); Osler and Vincent (2003); Keaton (2006); Dani and De Haan (2008); Odekon (2006)
۳	سالخورده‌گان (بازنشستگان و از کارافتاده‌ها)	طالب و همکاران (۱۳۸۷)؛ تاج مزینانی و لاریجانی (۱۳۹۴)؛ خلوتی، نافعی و استاد هاشمی (۱۳۹۳)؛ باستانی، رهنمای و قاضی‌نژاد (۱۳۹۲)	Byrne (2005); Pitts and Smith (2007); Cann and Dean (2009); Blackman, Brodhurst and Convery (2001); Levitas and et al. (2007); Bonner (2006)
۴	معلولان (فیزیکی و ذهنی)	طالب و همکاران (۱۳۸۷)؛ فیروزآبادی و صادقی (۱۳۹۲)؛ حسینی و صفری (۱۳۸۷)؛ محسنی تبریزی و زرین‌کفشیان (۱۳۹۴)؛ زرین‌کفشیان (۱۳۹۵ الف و ب)	Pitts and Smith (2007); Bhalla and Lapeyre (2004); Mason and et al. (2001); Collins and Kay (2002); Parodi and Sciulli (2012)
۵	جوانان	زارع شاه‌آبادی و بلگوریان (۱۳۹۲)؛ قاضی‌نژاد (۱۳۹۲)؛ مرکز مطالعات و پژوهش‌های راهبردی (۱۳۹۴)؛ تاج مزینانی و خرم‌آبادی (۱۳۹۵)؛ اعظم‌آزاده و خواجه‌صالحانی (۱۳۹۵)	Fangen, Johansson and Hammaren (2012); Kieselbach (2000); Pierson (2002); Barker (2005); Evans and Niemeyer (2005); MacDonald (1997)
۶	اقلیت‌های قومی و دینی	غفاری و امید (۱۳۸۹)؛ طالب و همکاران (۱۳۸۷)؛ طاهری و اجلالی (۱۳۹۲)؛ بلالی (۱۳۸۹)؛ نواح و	Somerville and Steele (2002); Keaton (2006); Mason and et al. (2001); Gough, Eisenschitz and McCulloch (2006); Seekmoon (2006); Abrams, Christian and

۱. عنوان کامل این تحقیقات، در قسمت منابع مقاله آمده است.

ردیف	گروه در معرض طرد	تحقیقات داخلی (نام محقق، سال)	تحقیقات خارجی (نام محقق، سال)
		حیدری (۱۳۹۵)	Gordon (2007); Shaw, Dorling and Davey (2006)
۷	فقرا (محرمان و کم‌درآمدها)	غفاری و امیدی (۱۳۸۹)؛ ابراهیمی (۱۳۹۴)؛ فیروزآبادی و صادقی (۱۳۸۹الف و ب)	Mosley and Dowler (2003); Sounders (2011); Gough, Eisenschitz and McCulloch (2006); Von Braun and Gatzweiler (2014); Levitas and et al. (2007); Bhalla and Lapeyre (2004)
۸	کودکان	طالب و همکاران (۱۳۸۷)	Pierson (2002); Osler and Vincent (2003); Killen and Rutland (2011); Ridge (2002); Dewall (2013); Dani and De Haan (2008)
۹	بی‌سوادان (و کم‌سواده‌ها)	-	Hermange (2002); Parodi and Sciulli (2012); Bird and Akerman (2005); Wolf and et al. (2014); Barker (2005)
۱۰	بیماران (خاص، مزمن و ...)	رحمتی و همکاران (۱۳۹۱)؛ پروین و اسلامیان (۱۳۹۳)	Pitts and Smith (2007); Morgan and et al. (2007); Lawless, Martin and Hardy (2004); Bryngelson (2009)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۷. یافته‌های تحقیق

الف) کاندیداهای منفرد

از میان ۳۹۱ کاندیدایی که اقلام تبلیغاتی آنها گردآوری شد، ۳۴۱ نفر (۸۷/۲ درصد) مرد و ۵۰ نفر (۱۲/۸ درصد) زن هستند. از بین این ۳۹۱ نفر، ۹۱ نفر یعنی حدود ۲۳/۳ درصد از آنها شعار و برنامه مشخصی را در تبلیغات خود اعلام کرده‌اند. این بدان معناست که ۳۰۰ نفر (۷۶/۷ درصد) از کاندیداهای نمونه‌برداری شده، هیچ‌گونه برنامه مشخصی در تبلیغاتشان ارائه نکرده‌اند تا بتوان براساس آن به آنها رأی داد. از مجموع ۹۱ کاندیدایی که برنامه و هدف خاصی را در تبلیغات خود بیان داشته‌اند ۴۱ نفر به‌طور مشخص به یک یا چند گروه در معرض طرد اجتماعی اشاره کرده و دامنه‌ای از شعارهای رفاهی (اقتصادی و اجتماعی)، فرهنگی، سیاسی و ... را برای بهبود وضعیت این گروه‌ها مطرح کرده‌اند. به‌عبارت‌دیگر، ۴۵ درصد از کاندیداهایی که دارای برنامه و هدف مشخص بوده‌اند و نیز ۱۰/۴ درصد از کل ۳۹۱ کاندیدای نمونه‌برداری شده، به گروه‌های آسیب‌پذیر یا در

معرض طرد اجتماعی توجه نشان داده‌اند. جدول زیر، میزان توجه کاندیداهای منفرد به هریک از ۱۰ گروه در معرض طرد اجتماعی را به تفکیک نشان می‌دهد.

جدول ۲. میزان توجه کاندیداهای منفرد به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی

گروه	تعداد کاندیداهایی که برنامه‌ای مشخص برای این گروه اعلام کرده‌اند	درصد کاندیداهایی که برنامه‌ای مشخص برای این گروه اعلام کرده‌اند (از مجموع ۹۱ کاندیدای دارای برنامه)	درصد کاندیداهایی که برنامه‌ای مشخص برای این گروه اعلام کرده‌اند (از مجموع ۳۹۱ کاندیدای نمونه‌برداری شده)
بیکاران	۲۶	۲۸/۵	۶/۶
زنان	۱۰	۱۰/۹	۲/۵
سالخوردگان	۳	۳/۲	۰/۷
معلولان	۱	۱/۰۹	۰/۲
جوانان	۲۹	۳۱/۸	۷/۴
اقلیت‌های قومی و دینی	۰	۰	۰
فقرا	۱۰	۱۰/۹	۲/۵
کودکان	۳	۳/۲	۰/۷
بی‌سوادان	۰	۰	۰
بیماران	۴	۴/۳۹	۱/۰۲

مأخذ: همان.

طبق ارقام این جدول، کاندیداهای نمایندگی مجلس دهم در شهر تهران، بین گروه‌های در معرض طرد اجتماعی بیشترین توجه را به جوانان داشته‌اند (۷/۴ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۳۱/۸ درصد از کاندیداهای دارای برنامه) و پس از آن به بیکاران (۶/۶ درصد از کل کاندیدها و ۲۸/۵ درصد از کاندیداهای دارای برنامه). بقیه گروه‌های مورد توجه، با اختلاف قابل تأمل نسبت به این دو گروه، به ترتیب عبارت‌اند از زنان و فقرا، بیماران، سالخوردگان و کودکان، و درنهایت معلولان. از میان گروه‌های در معرض طرد، دو گروه (اقلیت‌های قومی و دینی، و بی‌سوادان) در هیچ‌یک از شعارهای تبلیغاتی اعلام شده جایی نداشته‌اند. به عبارت دیگر، از میان ۳۹۱ کاندیدای نمونه‌برداری

میزان توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره ... _____ ۱۳۱

شده (و ۹۱ کاندیدای دارای برنامه)، هیچ کدام از آنها برنامه‌ای جهت بهبود کمی و کیفی زندگی این گروه‌ها نداشته یا اعلام نکرده‌اند.

ب) ائتلاف‌ها

در رقابت‌های انتخاباتی مجلس دهم در شهر تهران، احزاب و گروه‌ها در قالب ائتلاف‌های مختلف، فهرست‌هایی اعلام کردند. از میان ۲۳ ائتلاف که اقلام تبلیغاتی آنها گردآوری شد، ۶ مورد از آنها (۲۶ درصد) با شعار مشخص وارد عرصه تبلیغات انتخابات مجلس شدند. به دیگر سخن، ۷۴ درصد از ائتلاف‌ها بدون برنامه مدون و مشخص یا بدون اعلام برنامه پا به عرصه انتخابات گذاشتند. جدول زیر، نام این ائتلاف‌ها و رویکرد آنها را در قبال گروه‌های در معرض طرد اجتماعی نشان می‌دهد.

جدول ۳. میزان توجه ائتلاف‌ها به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی

ردیف	نام ائتلاف	شعار تبلیغاتی	وجه غالب شعار (برنامه)	گروه هدف (گروه‌های در معرض طرد اجتماعی)
۱	اصلاح‌طلبان و حامیان دولت	امید و آرامش، رونق اقتصادی	اقتصادی (در کنار توسعه سیاسی)	-
۲	اصول‌گرایان	معیشت، امنیت، پیشرفت	اقتصادی	-
۳	صدای ملت	رونق اقتصادی، حقوق شهروندی	اقتصادی	-
۴	خادمین ملت	-	-	-
۵	اساتید و نخبگان	-	-	-
۶	تحول‌گرایی ایران اسلامی	-	-	-
۷	اعتدال ایران اسلامی	-	-	-
۸	حامیان جنوب شهر تهران	معیشت، اشتغال، سلامت	اقتصادی	بیکاران، بیماران
۹	خانه ما	-	-	-
۱۰	آزادگان دفاع مقدس	-	-	-
۱۱	جامعه اسلامی دانشگاهیان	-	-	-
۱۲	اعتدال و توسعه	امید، آرامش، رونق اقتصادی	اقتصادی - سیاسی	-

ردیف	نام ائتلاف	شعار تبلیغاتی	وجه غالب شعار (برنامه)	گروه هدف (گروه‌های در معرض طرد اجتماعی)
۱۳	آذری‌های ایران اسلامی	-	-	-
۱۴	مجمع شاهد ایران اسلامی	-	-	-
۱۵	فهرست جامع کاندیداهای شاهد و ایثارگر	-	-	-
۱۶	همراهان ایثار	-	-	-
۱۷	صدای آزادگی	-	-	-
۱۸	قرآنیان مجلس	-	-	-
۱۹	جریان سوم	-	-	-
۲۰	کاندیداهای مستقل	حق‌مداری، قانون‌مندی، جامع‌نگری	نامشخص	-
۲۱	متخصصان و مهندسان ایران	-	-	-
۲۲	جبهه مستقلین و اعتدال‌گرایان	-	-	-
۲۳	جبهه تدبیر و توسعه ایران اسلامی	-	-	-

مأخذ: همان.

طبق داده‌های جدول، از میان ۶ ائتلافی که شعار تبلیغاتی مشخصی داشته‌اند تنها یکی از آنها به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی (بیکاران و بیماران) توجه کرده است (با طرح بحث اشتغال و سلامت) و جنبه غالب شعارها و برنامه‌ها نیز اقتصادی بوده است. هیچ‌کدام از ائتلاف‌ها به یک گروه هدف مشخص اشاره نکرده است. اکثر ائتلاف‌ها بدون شعار تبلیغاتی و اعلام برنامه وارد عرصه انتخابات شده‌اند. ائتلاف‌های دارای شعار و برنامه نیز فاقد رویکرد و پیام متقاعدکننده برای رأی‌دهندگان بوده‌اند. در واقع، ائتلاف‌ها بدون ایده مشخص برای شناسایی و مخاطب قرار دادن گروه‌های هدف و اقناع مخاطبان پا به عرصه انتخابات گذاشته‌اند. شکل، کمیت و کیفیت رویکرد تبلیغاتی ائتلاف‌ها و گروه‌ها نشان‌دهنده فقدان تحقیقات لازم برای ورود به رقابت انتخاباتی و ضعف در تحلیل و انتخاب رأی‌دهندگان گروه هدف است.

ج) منتخبان

از بین ۳۰ نفر نماینده منتخب مردم تهران در دهمین انتخابات مجلس (که همگی در طیف اصلاح طلب قرار گرفته‌اند)، دو نفر در تبلیغات خود به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی اشاره کرده‌اند (یک نفر به بیکاران و یک نفر به جوانان و بیکاران). یک نفر نیز مبارزه با فساد و رانت از طریق وضع قوانین کارآمد را هدف خود اعلام کرده است. سایر منتخبان، یا برنامه و هدف مشخصی را اعلام نکرده‌اند یا به سیاست و رویکرد (شعار تبلیغاتی) ائتلافی که بدان تعلق دارند بسنده کرده‌اند. یک کاسه شدن اهداف و برنامه‌های مختلف فردی ذیل یک ائتلاف، مسئله‌ای است که معمولاً در انتخابات دیده می‌شود؛ به عبارت دیگر، تشکل‌ها و ائتلاف‌هایی که در انتخابات شرکت می‌کنند، غالباً توجهی به برنامه و رویکرد انفرادی اعضای ائتلاف ندارند. در این شرایط، صرفاً عملکرد این منتخبان در مجلس نشان خواهد داد که آیا اهتمام آنها در جهت حفظ وضع موجود است یا رویکرد بهبودخواهانه دارند. جدول ۴، میزان توجه منتخبان مردم تهران به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی را نشان می‌دهد. بر این اساس، در تبلیغات فردی منتخبان تهران در انتخابات مجلس دهم، دو بار از بیکاران نام برده شده و یک بار به جوانان اشاره شده است.

جدول ۴. میزان توجه منتخبان مردم تهران به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی

شرح	بیکاران	زنان	ساختوردگان	مطلوبان	جوانان	قومی و دینی	اقبیت‌های	فقرا	کودکان	بی‌سوادان	بیماران
تعداد منتخبانی که به این گروه‌ها اشاره کرده‌اند	۲	-	-	-	۱	-	-	-	-	-	-

مأخذ: همان.

عدم اشاره به گروه‌های در معرض طرد (یا مطرود و خاص) در تبلیغات منتخبان مردم تهران، این سؤال را پیش می‌کشد که آیا منتخبان مردم، اساساً هدف و برنامه تبلیغی منفرد داشته یا دارند؟ به علاوه، شناخت کاندیداها از نحوه ارائه برنامه تبلیغاتی، آسیب‌های

تبلیغاتی، گروه‌های طردشده یا در معرض طرد و جز اینها چقدر است؟ آیا کاندیدها تبلیغات را نوعی بازاریابی سیاسی می‌دانند که تنها باید ماهیت فکری و جناحی حزب یا گروه خاصی را نشان دهد یا به شکل مسئله‌مند به آن می‌اندیشند؟ آیا استراتژی تبلیغ (و تحول آن با تغییر شرایط جامعه، دگرگونی روش‌های ارتباطی، گسترش شبکه‌های مجازی و ...) جایگاهی نزد کاندیدها دارد؟ پرسش‌هایی از این دست فراوانند؛ هرچند کوتاه بودن زمان و فرایند تبلیغات (یک هفته) نیز در این ضعف تبلیغاتی بی‌تأثیر نیست.

د) مقایسه کاندیدهای منفرد، ائتلاف‌ها و منتخبان

بررسی مقایسه‌ای کاندیدها و ائتلاف‌های نمونه‌برداری شده و نیز منتخبان نشان می‌دهد که کاندیدهای منفرد، در تبلیغات و برنامه‌های خود بیش از منتخبان و ائتلاف‌ها به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی توجه نشان داده‌اند. در این زمینه، عملکرد ائتلاف‌ها (تبلیغات تشکیل‌ها و گروه‌ها) ضعیف‌تر از عملکرد افراد (تبلیغات فردی) بوده است و بیکاران، تنها گروهی هستند که در تبلیغات هر سه دسته مورد بررسی جای داشته‌اند.

جدول ۵. میزان توجه به گروه‌های در معرض طرد بر حسب تبلیغات سه گروه مورد بررسی

گروهی که کمتر به آن توجه شده است	گروهی که بیشتر به آن توجه شده است	درصد توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی (نسبت به تعداد کل)	تعدادی که به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی توجه کرده‌اند	تعدادی که دارای تبلیغ بوده‌اند	تعداد کل	داوطلبان نمایندگی مجلس
اکلیت‌های قومی و دینی، و بی‌سودان	جوانان و بیکاران	۱۰/۴۸	۴۱	۹۱	۳۹۱	کاندیدهای منفرد
سایر گروه‌های در معرض طرد	بیکاران و بیماران	۴/۳۴	۱	۶	۲۳	ائتلاف‌ها
سایر گروه‌های در معرض طرد	بیکاران و جوانان	۶/۶۶	۲	۳	۳۰	منتخبان

مأخذ: همان.

در مجموع، همان‌طور که جدول نشان می‌دهد، کمتر از ۱۱ درصد کاندیداهای منفرد بررسی شده، کمتر از ۵ درصد ائتلاف‌ها و کمتر از ۷ درصد منتخبان مردم تهران در تبلیغات خود به یک یا چند گروه عمده در معرض طرد اجتماعی اشاره کرده‌اند.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اگرچه عدم اشاره به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی لزوماً به معنای بی‌توجهی به آنها نیست اما یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که گروه‌ها در عرصه تبلیغات انتخاباتی نیز دچار طرد شده‌اند. گردآوری و بررسی اقلام تبلیغاتی ۳۹۱ کاندیدای منفرد، ۲۳ ائتلاف و در نهایت، ۳۰ نماینده منتخب مردم تهران در دهمین انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکی از آن است که ۷۶/۷ درصد از کاندیداها و ۷۴ درصد از ائتلاف‌ها بدون اعلام برنامه مشخص وارد رقابت انتخاباتی شده‌اند. از مجموع ۳۹۱ کاندیدای منفرد نمونه‌برداری شده، ۹۱ نفر از آنها (۲۳/۳ درصد) در اقلام تبلیغاتی‌شان شعار و برنامه مشخصی را اعلام کرده‌اند. در این میان، ۲۹ نفر (۷/۴ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۳۱/۸ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه) به جوانان و ۲۶ نفر (۶/۶ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۲۸/۵ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه) به بیکاران توجه نشان داده‌اند. بسیاری از جوانان به دلیل فقدان شغل و درآمد، عدم تجربه، مهارت و منابع ناکافی، شرایط زمینه‌ای مساعدی برای طرد اجتماعی دارند (مرکز مطالعات و پژوهش‌های راهبردی، ۱۳۹۴) و بیکاری نیز با تهدید مؤلفه‌های مهم کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی مانند سلامت، تحرک اقتصادی و مشارکت، احتمال فقر، محرومیت، انزوا و طرد را افزایش می‌دهد. بیکاران، در گفتمان ادغام‌گرایانه یا انسجام‌گرای طرد اجتماعی (که معطوف به عنصر کار یا ورود به بازار کار است و پیش‌تر به آن اشاره شد) جایگاهی ویژه دارند.

در میان کاندیداها، ۱۰ نفر به زنان و ۱۰ نفر به فقرا اشاره کرده‌اند (۲/۵ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۱۰/۹ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه). کم‌توجهی به زنان (که بیش از مردان در معرض فقر چندوجهی‌اند و امکان‌های محدودتری برای خروج از وضعیت فقر دارند) و فقرا (گروه هدف اصلی سیاستگذاری اجتماعی در

جهان و کانون توجه گفتمان بازتوزیع گرایانه) قابل تأمل است. زنان در چرخه زندگی شان با مخاطره طرد نظام مند (حاشیه‌ای شدن و محرومیت انباشتی و فرایندی) از جریان اصلی اجتماع مواجه‌اند (فیروزآبادی و صادقی، ۱۳۸۹ الف) و فقرا نیز پیامدهای مسائل اجتماعی - اقتصادی (یعنی جنبه اقتصادی طرد اجتماعی) را عموماً شدیدتر از بقیه جامعه تجربه می‌کنند. به‌علاوه، چهار نفر از کاندیداها (۱/۰۲ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۴/۳۹ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه) به بیماران، سه کاندیدا به کودکان و سه نفر به سالخوردگان (۰/۷ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۳/۲ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه) و یک کاندیدا (۰/۲ درصد از کل کاندیداهای نمونه‌برداری شده و ۱/۰۹ درصد از کاندیداهای دارای شعار و برنامه) به معلولان توجه کرده‌اند. این چهار گروه (بیماران، کودکان، سالخوردگان و معلولان)، با قدرت کم و جایگاه متزلزل در جامعه، در معرض انواع نابرابری، استثمار و سوءرفتار قرار دارند. نارسایی‌های جامعه و نوع نگاه افراد سالم موجب می‌شود که مشکلات جسمانی و ذهنی گروه‌هایی مانند سالخوردگان و معلولان تشدید شود. از این چهار گروه، بیماران به دلیل ضعیف شدن کنش‌های فردی، شبکه‌های اجتماعی و شرایط اقتصادی، کودکان به عللی نظیر کار اجباری، خشونت جنسی و ضعف آموزش و بهداشت (Micklewright, 2002: 19) و سالخوردگان به علت بازنشستگی و کاهش درآمد، محدودیت ارتباطات اجتماعی و افزایش بیماری در معرض طرد قرار دارند (باستانی، رهنمای و قاضی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۶۰۰). معلولان نیز با طرد اجتماعی در همه ابعاد مواجه‌اند (زرین کفشیان، ۱۳۹۵ الف: ۲۸) و در مورد آنها به‌جای طرد باید از طردها سخن بگوییم (Shaw, Dorling and Smith, 2006: 207)؛ محسنی تبریزی و زرین کفشیان، ۱۳۹۴: ۳۲۷؛ زرین کفشیان، ۱۳۹۵ ب: ۱۷۷). تجمع انواع طردها (فردی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فضایی) در گروه‌هایی مانند معلولان و سالخوردگان بر دشواری شرایط آنها می‌افزاید. براساس الگوی اجتماعی از کارافتادگی (محدودیت اجتماعی ناشی از ناتوانی)، سیاست‌های اجتماعی تاکنون پاسخگوی نیازهای این افراد نبوده و مانع از اعمال تبعیض‌های مستقیم و غیرمستقیم بر آنها نشده‌اند (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۳۰۲؛ طالب و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۷۳). شناخت دقیق و دغدغه‌جدی نمایندگان مجلس برای تغییر

وضعیت این گروه‌ها می‌تواند گستره و شمول سیاستگذاری اجتماعی را افزایش دهد. از میان ۱۰ گروه عمده در معرض طرد اجتماعی، دو گروه (اقلیت‌های قومی و دینی (گروه‌های اقلیت) و بی‌سوادان (به‌علاوه کم‌سوادها)) با بیشترین بی‌توجهی مواجه شده و هیچ کاندیدایی در تبلیغات خود، نامی از آنها نبرده است. ویژگی‌های فرهنگی مشترک گروه‌های اقلیت و تجربه آنها از طرد، تبعیض و انواع محرومیت‌ها می‌تواند باعث جدایی آنان از بدنه اصلی جامعه شود. این وضعیت (تقویت همبستگی داخلی گروه به‌دلیل تجربه ضدیت با سایر گروه‌های جامعه)، سرمایه اجتماعی منفی نامیده می‌شود (Portes, 1998) که آثار مخربی در جامعه دارد. بی‌اعتمادی به فرایندهای سیاسی موجب پررنگ شدن جنبه سیاسی طرد اجتماعی برای گروه‌های اقلیت می‌شود. همچنین فقدان یا ضعف آموزش، قویاً با فرایند طرد اجتماعی در ارتباط است. نادیده گرفتن افراد بی‌سواد و کم‌سواد، هم علت طرد است و هم معلول آن. به‌عبارت‌دیگر، عوامل به‌وجودآورنده طرد این گروه‌ها، خودشان محصول طرد هستند. در بخش مفهومی و نظری این پژوهش که به گفتمان‌های طرد اشاره شد، نام گروه‌های مختلفی به‌عنوان گروه‌های مطرود بالقوه و بالفعل به میان آمد؛ گروه‌هایی که با مسائل فردی و موانع ساختاری در سطح اجتماعی مواجه‌اند. این مسائل و موانع سبب می‌شود برخی از این گروه‌ها همواره کمتر از دیگران به چشم آیند. به‌نظر می‌رسد تمرکز بیشتر بر گروه‌هایی مانند جوانان و بیکاران در تبلیغات انتخاباتی، ازجمله به‌دلیل کمیت این دو گروه در جامعه و نقش آنها در تعیین نتیجه نهایی انتخابات است. در ایران، به‌جای اینکه احزاب، دولت را بسازند، این دولت است که احزاب را می‌سازد. بخشی از بی‌توجهی به گروه‌هایی مانند معلولان، اقلیت‌ها و بی‌سوادان، ناشی از نبود یا ضعف سازمان‌های بانفوذ و فقدان احزاب و جمعیت‌های قوی و ریشه‌دار در کشور برای دفاع از حقوق این گروه‌ها و اثرگذاری بر فرایندهای سیاستگذاری و جریان انتخابات است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که این گروه‌ها صدایی در جامعه ندارند یا اینکه صدای آنها شنیده نمی‌شود. به‌این‌ترتیب، نقش این گروه‌ها در فراگردهای قدرت (به‌قدرت رسیدن گروه‌ها و جناح‌های موجود) کم‌رنگ می‌شود و این نادیده ماندن به معنای بازتولید شدن طرد آنهاست.

در میان ائتلاف‌ها نیز بی‌توجهی به گروه‌های در معرض طرد کاملاً آشکار است. از

بین ۲۳ ائتلاف که اقلام تبلیغاتی‌شان گردآوری شد، ۶ ائتلاف (۲۶ درصد)، شعار و برنامه‌ای را به شکل کلی اعلام کرده‌اند. طرح برنامه‌هایی که گستره‌ای از مسائل اقتصادی و رفاهی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را دربرمی‌گیرند موجب شده که مشکلات و نیازهای گروه‌های مختلف در معرض طرد اجتماعی به‌طور خاص مورد توجه قرار نگیرد. از سویی، مثلاً شعار «معیشت» یا «رونق اقتصادی» در عین اینکه به هیچ گروه مشخصی اشاره ندارد، قابلیت کاربرد در مورد همه گروه‌های در معرض طرد را دارد؛ هرچند طرد این گروه‌ها، صرفاً جنبه اقتصادی، درآمدی، کمی و معیشتی ندارد. سه ائتلاف اصلی حاضر در انتخابات یعنی اصلاح‌طلبان، اصول‌گرایان و صدای ملت یا اعتدال‌گرایان (که در سه ردیف اول جدول ۳ قرار گرفته‌اند) نیز اشاره‌ای به این گروه‌ها نکرده‌اند. اصلاح‌طلبان که یکی از اهداف اصلی‌شان توسعه سیاسی است شعار و برنامه مشخصی در این زمینه ارائه نکردند. اصول‌گرایان که برنامه خود را بهبود معیشت و وضعیت اقتصادی اعلام کردند، به کلی‌گویی و تکرار رویکردهای بی‌نتیجه پرداختند. اعتدال‌گرایان نیز که گرایش به حفظ وضع موجود (در کنار حمایت از دولت) دارند طرح و برنامه‌ای در این زمینه ندادند. به‌این ترتیب، مشخص نیست که رأی‌دهندگان باید بر چه مبنایی از میان فهرست‌های ارائه شده توسط این ائتلاف‌ها دست به انتخاب می‌زدند. در این وضعیت، انتخاب‌کنندگان، به نام افراد و جهت‌گیری سیاسی ائتلاف آنها رأی داده‌اند و نه طرح و برنامه ائتلاف‌ها (رأی به لیست، به‌جای برنامه). در تبلیغات سه ائتلاف اصلی این انتخابات، ضعف و ابهام سویه‌های اجتماعی (مبتنی بر شناخت دقیق مسائل واقعی و روز جامعه) مشهود بوده است.

اگرچه انتخابات یعنی اینکه قدرت سیاسی به فرد یا گروه خاصی تعلق ندارد و متعلق به همه مردم است، نبود احزاب قوی یا ضعف آنها در ارتباط‌گیری با شهروندان موجب می‌شود که تشکل و انسجام منافع و خواسته‌های گروه‌های اجتماعی مختلف و انتقال آنها به نظام سیاسی به‌درستی صورت نگیرد (دلاوری، ۱۳۸۸). ازیک‌سو (طبق یافته‌های این تحقیق)، بسیاری از گروه‌های اجتماعی (قومی - نژادی، دینی و ...) به‌دلیل ویژگی‌های خود به خاستگاه و پایگاه احزاب و گروه‌های سیاسی بدل نمی‌شوند و ازسوی دیگر، احزاب، ائتلاف‌ها، تشکل‌ها و گروه‌بندی‌های سیاسی به انعکاس سیاسی گروه‌های قدرتمندتر در

جامعه تبدیل می‌شوند. در این وضعیت، هیچ‌گاه توازن بادوام و نهادینه شده‌ای در منابع قدرت گروه‌های مختلف اجتماعی به وجود نمی‌آید. اینکه دولت می‌تواند احزاب را بسازد یا آنها را از صحنه به در کند، خود در ضعف (یا ضعیف ماندن) گروه‌های اجتماعی (از جمله گروه‌های در معرض طرد) نهفته است. بر مبنای پارادایم انحصار (که در بخش نظری و مفهومی بدان اشاره شد)، انحصاری شدن منابع به سود بعضی از گروه‌ها در یک ساختار نابرابر، احتمال طرد سایر گروه‌ها را افزایش می‌دهد.

تبلیغات، یکی از عوامل برانگیزنده رفتار انتخاباتی مردم ایران شناخته می‌شود و سیاست‌ورزی در شهر تهران و شاید کل کشور و نیز سرنوشت انتخابات تا حد زیادی متکی به تبلیغات عام است اما تعیین سهم واقعی تبلیغات در انتخابات چندان آسان نیست. سایر عوامل اثرگذار در این زمینه عبارت‌اند از رسانه‌ها (ارتباطات میان‌فردی و رسانه‌های نوین به‌ویژه از حیث تأثیر بر طبقات متوسط)، نخبگان، نقد وضعیت موجود، حضور کاندیداهای مورد علاقه، رأی‌دهی به شکل سلبی (نگرانی از روی کار آمدن فرد یا حزبی خاص)، قوم‌گرایی و طایفه‌سالاری (که می‌تواند به رنگ‌باختن برنامه‌محوری و سیاست‌گذاری در حوزه مطالبات منجر شود). افزودن عواملی مانند پایگاه طبقاتی رأی‌دهندگان و نوع کنشگری برگزارکنندگان انتخابات، بر دشواری تحلیل رفتار انتخاباتی در ایران و تهران می‌افزاید (صفری شالی، ۱۳۹۴: ۱۳۱-۱۲۹؛ صادقی جقه، ۱۳۹۴: ۸۹). پیروزی جناح اصلاح‌طلب، در شرایطی که نتایج این تحقیق حاکی از ضعف و نابسندگی برنامه‌ها و شعارهای تبلیغاتی در هر دو سطح فردی (کاندیدها) و جمعی (ائتلاف‌ها) است، نشان می‌دهد که پیش‌بینی رفتار انتخاباتی مردم در شهرهایی مانند تهران به‌سادگی امکان‌پذیر نیست. محدودیت‌های تبلیغات در سطح شهر (تغییر شکل تبلیغات محیطی) و امکان‌های محدود رسانه‌های رسمی موجب شده که نقش فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی (حرکت از تبلیغات فیزیکی به سمت تبلیغات مجازی) به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم تبلیغات سیاسی در ایران طی سال‌های اخیر و عامل مهم پیروزی فهرست اصلاح‌طلبان مطرح شود. در این دوره از انتخابات، قدرت جریان‌ها و شبکه‌های مجازی در ترغیب رأی‌دهندگان بالقوه (که شمار قابل توجهی از آنها در معرض یا دستخوش طرد هستند)، بر ضعف کیفیت و محتوای تبلیغات و برنامه‌های

کاندیدها غلبه کرده است. به نظر می‌رسد در انتخابات مجلس دهم در شهر تهران، گفتمان و رویکرد اصول‌گرایی «به دلیل عدم انطباق با نظام دانایی حاکم بر جامعه» (ربانی خوراسگانی و میرزایی، ۱۳۹۴: ۴۵)، فقدان آگاهی دقیق از وضعیت سیاسی - اقتصادی - اجتماعی شهر تهران و رقیب و نیز استراتژی پیامی و رسانه‌ای نه‌چندان هماهنگ نتوانست بر گفتمان اصلاح‌طلبی پیروز شود؛ هرچند جای تردید وجود دارد که در این انتخابات، اساساً گفتمان واحد و مشخصی از سوی اصلاح‌طلبان و اصول‌گرایان برای کاستن از مشکلات موجود ارائه شده باشد. در غیاب گفتمان‌سازی و جریان‌سازی برای انتخابات توسط هر دو جناح سیاسی، منازعه انتخاباتی به کشاکش بر سر پذیرش یا رد روش اعتدال در روند حکومت‌داری منجر شد. پیروزی اصلاح‌طلبان (همراهان و حامیان دولت) در تهران به این معناست که در این دوره از انتخابات مجلس، «موفقیت انتخاباتی از مسیر دولت گذشته است» (صفری شالی، ۱۳۹۴: ۱۳۴). به‌علاوه، دوقطبی شدن هرچه بیشتر فضای انتخاباتی در کنار نارضایتی از عملکرد برخی از نمایندگان مجلس نهم، ضعف تبلیغات کاندیدها را کم‌رنگ کرده و به نوعی رأی‌دهی سلبی انجامید که در آن، اولویت با حذف افراد، جناح و تفکر رقیب است و نه تحلیل برنامه‌ها و اهداف دو جناح و رأی دادن براساس این تحلیل. در چنین شرایطی کاملاً محتمل است که رأی‌دهی با اتکا به اصول حق و عدالت، جای خود را به رأی‌دهی بر مبنای سود گروه خودی دهد.

مقایسه نتایج این تحقیق با پژوهشی که در همین زمینه طالب و همکاران در سال ۱۳۸۶ انجام دادند نیز قابل تأمل است. طرح پژوهشی مورد اشاره که به بررسی مدل‌های توسعه در تبلیغات انتخاباتی کاندیدهای مجلس هشتم اختصاص داشت، گروه‌های هدف کاندیدهای مجلس در شهر تهران را نیز مورد توجه قرار داد. بر این اساس، از میان ۳۰ نفر منتخب مردم تهران در هشتمین دوره انتخابات مجلس (که ۲۹ نفر از آنها متعلق به ائتلاف اصول‌گرایان بودند)، ۶ نفر به یک یا چند گروه هدف اشاره کردند و سایر منتخبان، هیچ گروهی را هدف برنامه‌ها و سیاست‌های خود قرار ندادند. از بین گروه‌های هدف، جوانان و فقرا را سه منتخب، زنان از سوی دو منتخب و بازنشستگان از جانب یک منتخب مورد توجه قرار گرفتند. هیچ‌یک از منتخبان، اشاره‌ای به کودکان، معلولان و اقلیت‌های قومی و دینی در

اقدام تبلیغاتی خود نکردند (طالب و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۷۸). مقایسه نتایج پژوهش یادشده با یافته‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که طی این هشت سال (مجلس هشتم تا دهم)، توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی، تغییری نکرده و حتی کاهش یافته است. از این حیث، رویکرد هر دو جناح اصول‌گرا و اصلاح‌طلب نیازمند بازنگری است.

در نهایت، ائتلاف پیروز انتخابات مجلس دهم در شهر تهران (اصلاح‌طلبان)، مانند نمایندگان جناح رقیب در دوره‌های پیشین، در رویکرد تبلیغاتی خود به‌طور خاص به گروه‌های در معرض طرد اشاره‌ای نداشته است. جز دو نفر، منتخبان مردم تهران در تبلیغات خود از گروه هدف مشخصی نام نبرده و برنامه‌ای در این زمینه ارائه ندادند تا براساس آن بتوان سمت‌وسوی عملکرد آنها را در مجلس تا حدی پیش‌بینی کرد. آنچه در شعار تبلیغاتی این ائتلاف (امید، آرامش و رونق اقتصادی) بیشتر به چشم آمد، حمایت از سیاست‌های اقتصادی - سیاسی دولت است. ضعف یا فقدان رویکرد مشخص اجتماعی، کارآمدی این سیاست‌ها را با مشکل مواجه می‌کند. طبق یافته‌های این تحقیق، کم‌توجهی به گروه‌های در معرض طرد، معلول ضعف عمومی تبلیغات انتخاباتی در کشور نیز است؛ تبلیغاتی که در بسیاری موارد از واقعیت‌های اجتماعی فاصله دارند. در این شرایط، مسئله اساسی این است که نادیده گرفتن این گروه‌ها می‌تواند به بازتولید طردشان منجر شود، و پرسش کلیدی این است که آیا طرد از عرصه تبلیغات انتخابات، به معنای طرد از عرصه سیاست‌گذاری، قانونگذاری و برنامه‌ریزی نیز است؟ اگر چنین باشد، این گروه‌ها دستخوش طرد مضاعف خواهند شد و رهاورد این وضعیت، عمیق‌تر شدن شکاف میان واقعیت‌های اجتماعی - اقتصادی - سیاسی و اولویت‌های سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان این عرصه‌ها خواهد بود. در فقدان احزاب، تشکل‌ها، سازمان‌ها و نهادهایی که در جهت دفاع از منافع این گروه‌ها چانه‌زنی کنند و نیز نمایندگانی که حقوق، نیازها و مطالباتشان را در مجلس پیگیری کنند، گروه‌های در معرض طرد (یا مطرود) به جریان اصلی زندگی جامعه وارد نخواهند شد. با تقویت و فعال‌سازی جامعه مدنی و تسهیل گفت‌وگوی عمومی میان منافع متکثر و متضاد به شکل نهادینه و پیوسته، مشکلات گروه‌های در معرض طرد، توجه و حساسیت سیاست‌ورزان به‌ویژه در سطوح بالاتر تصمیم‌گیری را بیشتر به خود جلب خواهد کرد.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، مهدی (۱۳۸۹). «بازاندیشی سیاست اجتماعی (بررسی کتاب اصلاح سیاست اجتماعی نوشته آریان دوهان)»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره یازدهم، ش ۲.
۲. _____ (۱۳۹۲). تحلیل محتوا، در «روش‌های پیشرفته تحقیق»، گردآوری رضا خاشعی و علیرضا صادقی، تهران، مرکز نظارت و ارزیابی صداوسیما.
۳. _____ (۱۳۹۴). «فقر درآمدی، فقر قابلیتی و طرد اجتماعی: روندشناسی تحول مفاهیم در بررسی فقر و محرومیت»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال دوازدهم، ش ۴۵.
۴. ازکیا، مصطفی و مصطفی دربان آستانه (۱۳۸۲). روش‌های کاربردی تحقیق، تهران، کیهان.
۵. اعظم‌آزاده، منصوره و مریم تافته (۱۳۹۴). «منابع مطرودساز، طرد اجتماعی و احساس شادمانی زنان سرپرست خانوار»، فصلنامه زن در توسعه و سیاست، ش ۵۰.
۶. اعظم‌آزاده، منصوره و افسانه خواجه صالحانی (۱۳۹۵). «تشخص محله و احساس طرد اجتماعی (مطالعه موردی شهر پاکدشت)»، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۵۹.
۷. اعظم‌آزاده، منصوره و مرضیه مشتاقیان (۱۳۹۴). «دشواری‌های بازگشت به مبدأ مهاجرت: جدایی فرهنگی، طرد و بهزیستی»، دوفصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال ششم، ش ۱.
۸. باستانی، سوسن، فاطمه رهنمای و مریم قاضی‌نژاد (۱۳۹۲). «طرد اجتماعی (مطالعه موردی: طرد عینی و ذهنی سالمندان شهر تهران)»، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره دوم، ش ۴.
۹. بلالی، اسماعیل (۱۳۸۹). «طرد اجتماعی اقوام در آینه آمار: بررسی بودجه‌های استان‌های ترک‌نشین و کردنشین»، مجله مطالعات اجتماعی ایران، ش ۱۰.
۱۰. بلیک‌مور، کن (۱۳۸۵). مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه علی اصغر سعیدی و سعید صادقی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۱. بیگدلی، ایمان‌الله، پرویز صباحی و سعید اعظمی (۱۳۹۳). «تحلیل شناختی - اجتماعی پیام‌های تبلیغاتی انتخابات دوره یازدهم ریاست جمهوری ایران با توجه به مدل حکمرانی خوب»، دوفصلنامه شناخت اجتماعی، سال سوم، ش ۱.
۱۲. پروین، ستار و ایوب اسلامیان (۱۳۹۳). «تجربه زیسته زنان مبتلا به ویروس اچ. آی. وی. از روابط اجتماعی»، فصلنامه زن در توسعه و سیاست، دوره دوازدهم، ش ۲.
۱۳. پناهی، محمدحسین (۱۳۸۰). «بررسی تبلیغات انتخاباتی مجلس ششم در تهران»، فصلنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۱-۱۲.

میزان توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره ... _____ ۱۴۳

۱۴. تاج مزینانی، علی اکبر و فاطمه خرم‌آبادی (۱۳۹۵). «بررسی مقایسه‌ای زنان و مردان جوان شهرستان نهاوند در ارتباط با میزان و ابعاد (عینی - ذهنی) طرد اجتماعی»، فصلنامه علوم اجتماعی، سال دهم، ش ۳۳.
۱۵. تاج مزینانی، علی اکبر و مهدیه لاریجانی (۱۳۹۴). «بررسی عوامل تأثیرگذار بر مطرودیت اجتماعی سالمندان (شهر ورامین)»، فصلنامه جامعه‌شناسی کاربردی، ش ۵۹.
۱۶. جعفری هرندی، رضا، احمدرضا نصر و ابراهیم میرشاه‌جعفری (۱۳۸۷). «تحلیل محتوا: روشی پرکاربرد در مطالعات علوم اجتماعی، رفتاری و انسانی»، فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی، سال چهاردهم، ش ۵۵.
۱۷. حسینی، حسن و فاطمه صفری (۱۳۸۷). «معلولیت، فقر و طرد اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۳۱.
۱۸. خلوتی، ملیحه، ایوب نافیعی و لیلا استادهاشمی (۱۳۹۳). «حوزه‌های طرد اجتماعی سالمندان»، ماهنامه علوم پزشکی کرمانشاه، ش ۸۵.
۱۹. دلاور، علی (۱۳۸۸). «مبانی نظری و عملی پژوهش در علوم انسانی و اجتماعی»، انتشارات رشد.
۲۰. دلاوری، ابوالفضل (۱۳۸۸). «زمینه‌های اجتماعی ناپایداری احزاب سیاسی در ایران»، فصلنامه نقد و نظر، ش ۷.
۲۱. راغفر، حسین (۱۳۸۴). «فقر و ساختار قدرت در ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال چهارم، ش ۱۷.
۲۲. ربانی خوراسگانی، علی و محمد میرزایی (۱۳۹۴). «تحلیل تقابل گفتمانی اصول‌گرایی و اصلاح‌طلبی در دهمین دوره انتخابات ریاست جمهوری»، مجله جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست‌وششم، ش ۶۰.
۲۳. رحمتی، فاطمه، شمس‌الدین نیکنامی، فرخنده امین شکروی و علی راوری (۱۳۹۱). «تجربیات بیماران مبتلا به اچ. آی. وی. از ننگ اجتماعی»، مجله تحقیقات کیفی در علوم سلامت، سال اول، ش ۲.
۲۴. رحیم‌سلمانی، آرزو (۱۳۹۱). «مروری بر روش تحلیل محتوا»، مجله آینه پژوهش، سال بیست‌وسوم، ش ۵ و ۶.
۲۵. رضوانی، روح‌الله (۱۳۸۹). «تحلیل محتوا»، مجله عیار پژوهش در علوم انسانی، ش ۳.
۲۶. زارع شاه‌آبادی، اکبر و مستانه بلگوریان (۱۳۹۲). «بررسی رابطه طرد اجتماعی و بزهکاری در میان دانشجویان دختر دانشگاه یزد»، فصلنامه بررسی مسائل اجتماعی ایران، سال چهارم، ش ۲.
۲۷. زرین کفشیان، غلامرضا (۱۳۹۵ الف). «طرد اجتماعی معلولین در ایران»، ماهنامه پیک توانا، سال هفتم، ش ۶۳.
۲۸. _____ (۱۳۹۵ ب). «بررسی وضعیت طرد اجتماعی معلولین: مطالعه موردی معلولین جسمی و حرکتی تحت پوشش بهزیستی شهرستان ری»، فصلنامه مطالعات فرهنگی و ارتباطات، سال دوازدهم، ش ۴۳.
۲۹. ساروخانی، باقر (۱۳۸۲). «روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی (اصول و مبانی)»، جلد اول، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

۳۰. سیدان، فریبا و بهار ضمیران (۱۳۸۷). «بررسی رابطه طرد اجتماعی و سلامت زایمان زنان»، فصلنامه زن و مطالعات خانواده، سال اول، ش ۲.
۳۱. صادقی جقه، سعید (۱۳۹۴). «بررسی عوامل اجتماعی مؤثر در رفتار انتخاباتی ایرانیان»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هجدهم، ش ۳.
۳۲. صادقیان، لیلا (۱۳۹۲). «بررسی رابطه بین امنیت و طرد اجتماعی در زنان شهر تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه الزهراء.
۳۳. صفری شالی، رضا (۱۳۹۴). «بررسی رفتار رأی‌دهندگی ایرانیان در انتخابات مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هجدهم، ش ۳.
۳۴. طالب، مهدی، حسین ایمانی جاجرمی، احمد فیروزآبادی و علیرضا صادقی (۱۳۹۰). «رویکردهای توسعه در شعارهای تبلیغاتی هشتمین انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران»، مجله مطالعات جامعه‌شناختی، ش ۱۸.
۳۵. طالب، مهدی، احمد فیروزآبادی، حسین ایمانی جاجرمی و علیرضا صادقی (۱۳۸۷). «بررسی گروه‌های هدف در تبلیغات هشتمین انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، ش ۱ و ۲.
۳۶. طالب، مهدی، سامان یوسف‌وند و علی یوسف‌وند (۱۳۹۲). «تحلیل محتوای کیفی شعارهای تبلیغاتی نامزدهای نهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر خرم‌آباد از منظر رویکردهای توسعه‌محور»، فصلنامه علوم اجتماعی، ش ۶۰.
۳۷. طاهری، محبوبه و پرویز اجلائی (۱۳۹۲). «مطالعه میدانی و بررسی جامعه‌شناختی «ترک‌محل» ساری»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، ش ۲۹.
۳۸. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۴). «فقر آموزشی: آغازگر و مبنای طرد اجتماعی»، روزنامه شرق، ش ۲۴۰۵.
۳۹. غفاری، غلامرضا و رضا امیدی (۱۳۸۹). «چرخش مفهومی و نظری از فقر به سازه مطرودیت اجتماعی»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۴.
۴۰. _____ (۱۳۹۰). «گذار از دستگاه مفهومی فقر به سازه رانده‌شدگی اجتماعی»، فصلنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۲۸۵.
۴۱. غفاری، غلامرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۸۴). «شناسایی مؤلفه‌های محرومیت اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال چهارم، ش ۱۷.
۴۲. فرضی‌زاده، زهرا (۱۳۹۳). «طرد اجتماعی دختران روستایی مجرد»، مجله توسعه روستایی، ش ۱۰.

میزان توجه به گروه‌های در معرض طرد اجتماعی در تبلیغات دهمین دوره ... _____ ۱۴۵

۴۳. فیتزپتریک، تونی (۱۳۸۳). *نظریه رفاه: سیاست اجتماعی چیست؟*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۴۴. _____ (۱۳۸۵). *نظریه‌های رفاه جدید*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۴۵. فیروزآبادی، احمد و علیرضا صادقی (۱۳۸۹ الف). «وضعیت طرد اجتماعی زنان فقیر روستایی»، *مجله بررسی مسائل اجتماعی ایران*، سال اول، ش ۱.

۴۶. _____ (۱۳۸۹ ب). «مطالعه ابعاد طرد اجتماعی زنان روستایی سرپرست خانوار در رابطه با وضعیت اشتغال و اقامت»، *فصلنامه زن در توسعه و سیاست*، دوره هشتم، ش ۲.

۴۷. _____ (۱۳۹۲). *طرد اجتماعی: رویکردی جامعه‌شناختی به محرومیت*، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.

۴۸. قاضی‌نژاد، مریم (۱۳۹۲). «طرد اجتماعی جوانان؛ ابعاد و شاخص‌ها»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ش ۱۹.

۴۹. گیدنز، آنتونی (۱۳۸۶). *راه سوم: بازسازی سوسیال دمکراسی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، انتشارات شیرازه.

۵۰. محسنی تبریزی، علیرضا و غلامرضا زرین‌کفشیان (۱۳۹۴). «بررسی عوامل مؤثر بر طرد اجتماعی معلولان»، *مجله بررسی مسائل اجتماعی ایران*، سال ششم، ش ۲.

۵۱. مرکز مطالعات و پژوهش‌های راهبردی (۱۳۹۴). «گزارش طرح پژوهشی طرد اجتماعی جوانان و عوامل زمینه‌ساز آن در ایران»، وزارت ورزش و جوانان.

۵۲. مستقیمی، آمنه (۱۳۸۹). «مروری بر تحلیل محتوا و کاربردهای آن»، *کتاب ماه علوم اجتماعی*، ش ۲۷.

۵۳. معروفی، یحیی و محمدرضا یوسف‌زاده (۱۳۸۸). *تحلیل محتوا در علوم انسانی*، همدان، سپهر دانش.

۵۴. منادی، مرتضی (۱۳۸۵). «روش تحلیل محتوای متن گفتاری و نوشتاری در علوم رفتاری و اجتماعی»، *فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی*، ش ۴۸.

۵۵. نواح، عبدالرضا و خیری حیدری (۱۳۹۵). «بررسی هویت قومی و تأثیر آن بر احساس طرد اجتماعی (مطالعه موردی عرب‌های شهر اهواز)»، *فصلنامه راهبرد اجتماعی - فرهنگی*، ش ۱۸.

۵۶. هال، آنتونی و جیمز میچلی (۱۳۸۸). *سیاست اجتماعی و توسعه*، ترجمه مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.

۵۷. هزارجریبی، جعفر و رضا صفری شالی (۱۳۹۱). *آنانومی رفاه اجتماعی*، تهران، انتشارات جامعه و فرهنگ.

۵۸. هنینک، مونیکه، اینگه هاتر و اجی بیلی (۱۳۹۴). *روش‌های تحقیق کیفی*، ترجمه علیرضا صادقی و مهدی ابراهیمی، تهران، مرکز پژوهش و سنجش افکار صداوسیما.

۵۹. هولستی، آل-آر (۱۳۸۰). تحلیل محتوا در علوم انسانی و اجتماعی، ترجمه نادر سالارزاده، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

60. Abrams, Dominic, Julie Christian and David Gordon (2007). *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*, John Wiley.
61. Alcock, Pete (2012). *Poverty and Social Exclusion*, in 'Student Companion to Social Policy', Edited by Pete Alcock, Margaret May and Sharon Wright, John Wiley.
62. Allman, Dan (2013). "The Sociology of Social Inclusion", SAGE Open, January-March, Available at: <http://sgo.sagepub.com>.
63. Barker, Gary (2005). *Dying to be men: Youth, Masculinity and Social Exclusion*, Routledge.
64. Bhalla, A. S. and Frederic Lapeyre (2004). *Poverty and Exclusion in a Global World*, Palgrave Macmillan.
65. Bird, Viv and Rodie Akerman (2005). *Literacy and Social Inclusion*, National Literacy Trust.
66. Blackman, Tim, Sally Brodhurst and Janet Convery (2001). *Social Care and Social Exclusion*, Palgrave Macmillan.
67. Bonner, Adrian (2006). *Social Exclusion and the Way Out*, John Wiley.
68. Bryngelson, Anna (2009). "Long-term Sickness, Absence and Social Exclusion", *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol 37, No. 8.
69. Burchardt, Tania, Julia Le Grand and David Piachaud (2002). *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.
70. Byrne, David (2005). *Social Exclusion*, Open University Press.
71. Cann, Paul and Dean Malcolm (2009). *Unequal Aging*, The Policy Press.
72. Collins, Michael F. and Tess Kay (2002). *Sport and Social Exclusion*, Routledge.
73. Dani, Anis A. and Arjan De Haan (2008). *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, The World Bank.
74. Dewall, C. Nathan (2013). *The Oxford Handbook of Social Exclusion*, Oxford University Press.
75. Evans, Karen and Beatrix Niemeyer (2005). *Reconnection: Countering Social Exclusion through Situated Learning*, Kluwer Academic Publishers.
76. Fangen, Katrine (2010). "Social Exclusion and Inclusion of Young Immigrants", *Nordic Journal of Youth Research*, 18 (2).
77. Fangen, Katrine, Thomas Johansson and Nils Hammaren (2012). *Young Migrants*, Palgrave Macmillan.
78. Gough, Jamie, Aram Eisenschitz and Andrew McCulloch (2006). *Spaces of Social Exclusion*, Routledge.
79. Hermange, Marie-Therese (2002). *Report on Illiteracy and Social Exclusion*, Committee on Employment and Social Affairs, European Parliament.
80. Keaton, Trica Danielle (2006). *Muslim Girls and the Other France*, Indiana University Press.

81. Kieselbach, Thomas (2000). *Youth Unemployment and Social Exclusion*, Springer.
82. Killen, Melanie and Adam Rutland (2011). *Children and Social Exclusion*, John Wiley.
83. Lawless, Paul, Ron Martin and Sally Hardy (2004). *Unemployment and Social Exclusion*, Routledge.
84. Levitas, Ruth (2005). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labor*, Palgrave Macmillan.
85. Levitas, Ruth and et al. (2007). *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Department of Sociology and School for Social Policy, University of Bristol.
86. Lockheed, Marlaine (2010). *Gender and Social Exclusion*, The International Institute for Educational Planning.
87. MacDonald, Robert (1997). *Youth, the Underclass and Social Exclusion*, Routledge.
88. Mason, Tom, Caroline Carlisle, Caroline Watkins and Elizabeth Whitehead (2001). *Stigma and Social Exclusion in Healthcare*, Routledge.
89. Micklewright, John (2002). *Social Exclusion and Children*, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
90. Millar, John (2007). *Social Exclusion and Social Policy Research*, in 'Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research', Edited by Dominic Abrams, Julie Christian and David Gordon, John Wiley.
91. Morgan, Craig and et al. (2007). "Social Exclusion and Mental Health", *The British Journal of Psychiatry*, 191 (6).
92. Mosley, Paul and Elizabeth Dowler (2003). *Poverty and Social Exclusion in North and South*, Routledge.
93. Odekon, Mehmet (2006). *Encyclopedia of World Poverty*, Sage.
94. Osler, Audrey and Kerry Vincent (2003). *Girls and Exclusion*, Routledge.
95. Parent, F. and B. Lewis (2003). *The Concept of Social Exclusion and Rural Development Policy*, Southern Rural Sociological Association.
96. Parodi, Giuliana and Dario Sciulli (2012). *Social Exclusion: Short and Long term Causes and Consequences*, Physica-Verlag.
97. Pierson, John (2002). *Tackling Social Exclusion*, Routledge.
98. Pitts, Marian and Anthony Smith (2007). *Researching the Margins*, Palgrave Macmillan.
99. Portes, Alejandro (1998). "Social Capital: Its Origins and Application in Contemporary Sociology", *Annual Review of Sociology*, 24.
100. Ridge, Tess (2002). *Childhood Poverty and Social Exclusion*, The Policy Press.
101. Seaman, Peter (2006). *Social Exclusion*, in 'Encyclopedia of World Poverty', Edited by Mehmet Odekon, Sage.
102. Seekmoon, Sung (2006). *Social Poverty in 'Encyclopedia of World Poverty'*, Edited by Mehmet Odekon, Sage.
103. Sen, Amartya (2000). Social Exclusion, Social Development Papers, No. 1,

- Manilla: Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
104. Shaw, M., D. Dorling and Smith G. Davey (2006). *Poverty, Social Exclusion and Minorities*, in 'Social Determinants of health', Edited by Marmot, M. and R. Wilkinson, Oxford University Press.
105. Somerville, Peter and Andy Steele (2002). *Race, Housing and Social Exclusion*, Jessica Kingsley Publishers.
106. Sounders, Peter (2011). *Down and Out: Poverty and Exclusion in Australia*, The Policy Press.
107. Von Braun, Joachim and Franz W. Gatzweiler (2014). *Marginality: Addressing the Nexus of Poverty, Exclusion and Ecology*, Springer.
108. Welshman, John (2007). *From Transmitted Deprivation to Social Exclusion*, The Policy Press.
109. Wolf, Maryanne and et al. (2014). Global Literacy and Socially Excluded People, Available at www.pas.va/content/dam/accademia.

تحلیلی از شیوع تروریسم منطقه‌ای و تأثیر آن بر

محیط کسب‌وکار در ایران

حمید پاداش* و بهمن خدایانه**

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۲/۱۴ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۲/۲۲

در دهه‌های اخیر، تروریسم به‌طور روزافزونی ناامنی در محیط کسب‌وکار و ریسک فعالیت شرکت‌ها را افزایش داده و سیاستگذاران اقتصادی را با دو سؤال کلیدی مواجه کرده است: ۱. علل اقتصادی شکل‌گیری تروریسم چیست؟ و ۲. تأثیر آن بر محیط کسب‌وکار در کشورهای درگیر تروریسم چه می‌تواند باشد؟ از منظر تئوری اقتصادی، تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری‌های خارجی نیازمند افزایش سطح امنیت اقتصادی است. وجود تروریسم در یک منطقه خاص، ریسک سیاسی کشورهای منطقه را بالا برده، موجب تشدید ناامنی اقتصادی شده و آنها را از اقتصاد جهانی جدا می‌کند. مقاله حاضر به بررسی این علل و تأثیر تروریسم در منطقه خاورمیانه بر ناامنی محیط کسب‌وکار پرداخته است.

تحقیق حاضر از نقطه‌نظر هدف کاربردی و ازلحاظ ماهیت و روش گردآوری داده‌ها، پژوهش توصیفی است. بخش اول این مقاله به بررسی روند تروریسم جهانی و منطقه‌ای پرداخته است. بخش دوم مقاله تأثیر تروریسم بر محیط سرمایه‌گذاری و به‌طورکلی محیط کسب‌وکار در ایران را مورد ارزیابی قرار داده است. نتایج حاکی از این است که فعالیت‌های تروریستی منطقه به‌ویژه در دهه اخیر، موجب افزایش ناامنی اقتصادی شده، ریسک سرمایه‌گذاری را بالا برده و سطح تجارت خارجی ایران را به‌صورت منفی تحت تأثیر قرار داده است.

کلیدواژه‌ها: تروریسم؛ محیط کسب‌وکار؛ امنیت اقتصادی؛ منطقه خاورمیانه؛ ایران

* استادیار دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: hamidpadash@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری کارآفرینی، دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران؛

Email: khodapanah@ut.ac.ir

مقدمه

تروریسم ریشه در فعالیت‌های خشونت‌آمیزی دارد که با تهدید، ارعاب و اجبار به‌منظور دستیابی به مقاصد سیاسی و اقتصادی انجام می‌شود (Chenoweth, 2013). تروریسم شکلی از گروه یا حزبی است که در طول تاریخ نمایان بوده است، اما اوج تمرکز ملل بر مسئله تروریسم را می‌توان به دوران پس از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر در نیویورک نسبت داد (Abadie and Gardeazabal, 2008; Aon, 2015; Ozer, 2016). در واقع، جامعه جهانی پس از این حادثه بود که تمرکز بیشتری بر مسئله تروریسم نسبت به هر دوره دیگری در دوران مدرن کردند. از حمله غافلگیرانه گروه دولت اسلامی عراق و سوریه (داعش)، تا ناآرامی‌های داخلی در شهرهای ایالات متحده، نشان از این دارند که ریسک سیاسی و حملات تروریستی و شبه‌تروریستی موضوعی است که همانند اقتصادهای نوظهور، می‌تواند گریبان‌گیر اقتصادهای توسعه‌یافته نیز می‌تواند باشد (Aon, 2015).

تروریسم، در بلندمدت بر همه جنبه‌های زندگی مردم و به‌ویژه کسب‌وکار مردم عادی تأثیر می‌گذارد؛ در ایالات متحده آمریکا از سال ۲۰۰۱ به این سو، هیچگونه حمله تروریستی وجود نداشته است. با این وجود، تروریسم هرگز ناخودآگاه عموم مردم را ترک نکرده و همچنان به‌صورت مسئله‌ای سیاسی و اجتماعی باقی مانده است (Edobor, 2014). تهدیدات تروریستی، «ارزیابی سیاسی افراد، نگرش‌ها و رفتارها» را تحت تأثیر قرار داده، نگرانی در این مورد را گسترش داده و بر ارزیابی ملل در انتخاب رهبران و گزینش آنان در همکاری‌های بین‌المللی و عوامل دیگر تأثیرگذار بوده است (Merolla and Zechmeister, 2013). حملات تروریستی در سراسر جهان هر ساله موجب کشته شدن هزاران نفر و ضرب و جرح عده کثیری شده و باعث آسیب دیدن اقتصاد می‌شود. در چنین شرایطی اینکه ترس و تهدید تروریسم یک اثر روانی فلج‌کننده بر جامعه می‌گذارد می‌تواند طبیعی و مورد انتظار باشد (Richards, Fussey and Silke, 2012; Worrell, 2012).

در سال‌های اخیر، القاعده و گروه‌های وابسته به آن در کشورهایمانند مصر، اندونزی، کنیا، مراکش، عربستان سعودی، اسپانیا، ترکیه و انگلستان دست به حملات عمدی، خشن و مهلک زده‌اند و نتیجه آن، فراگیر شدن شیخ تهدیدات تروریستی است که

دامن لیبرال‌ها و غیرلیبرال‌ها را گرفته است (Sageman, 2014). طبق شواهد آماری و تجربی موجود، یکی از اهداف اصلی تروریسم منحرف کردن محیط کسب‌وکار از حالت عادی به حالت بحرانی است (Larbonia and Pate, 2009). از منظر اقتصادی، تروریسم به‌عنوان تهدیدی اساسی برای جوامع و نیز چالشی بزرگ برای کسب‌وکارها در همه سطوح، به‌ویژه بین‌المللی است. از این رو بیان این نکته ضروری است که بازیگران خرد و کلان سازمان‌های کسب‌وکار مانند دولت‌ها، تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و مشتریان تحت تأثیر تروریسم قرار دارند. تروریسم از طریق ناامنی و ایجاد اختلال در محیط کسب‌وکار موانع بسیاری بر سر راه ایجاد کرده و هزینه مبادله را افزایش می‌دهد (Suder, 2004: 50). شاخص جهانی تروریسم نشان می‌دهد که طبق شواهد آماری موجود، هزینه اقتصادی که تروریسم بر جوامع به‌طور عام و محیط کسب‌وکار به‌طور خاص تحمیل می‌کند بالغ بر ۵۲/۹ میلیارد دلار برآورد شده است (Global Terrorism Index, 2015).

ایران نیز خواسته یا ناخواسته تحت تأثیر پدیده تروریسم قرار دارد و تحولات و تغییرات صورت گرفته در این باره بر امنیت ملی کشور و مؤلفه‌های وابسته به آن اثرگذاری متقابل دارد. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های امنیت، مفهوم امنیت اقتصادی است. در واقع، بازتاب تمرکز بر آثار تروریسم بر فضای کسب‌وکار در ایران، توجه به امنیت اقتصادی در سطوح عالی سیاست‌گذاری بوده است. امنیت اقتصادی مسئله پیچیده‌ای در میان طبقات اجتماعی و اقتصادی است که تحت تأثیر شدید محیط همیشه در حال تغییر و تهدیدات داخلی و خارجی اقتصادی قرار دارد. امنیت اقتصادی امروزه به‌عنوان اساس امنیت ملی تلقی می‌شود. امنیت ملی منعکس‌کننده توان نهادهای مرتبط سیاسی و قانونی دولت‌ها به‌منظور حفاظت از منافع بازیگران کلیدی در اقتصاد ملی است. به همین دلیل توسعه امنیت اقتصادی بایستی در همه مراحل توسعه امنیت ملی لحاظ شود (Merolla and Zechmeister, 2013).

تهدید یا استفاده از سازوکار خشونت، به‌منظور دستیابی به اهداف سیاسی یا انتقال پیام‌های سیاسی با ایجاد ارباب در سازمان‌ها و سطح جامعه، مهم‌ترین هدفی است که تروریست‌ها دنبال می‌کنند. دسترسی به اطلاعات دقیق از چگونگی واکنش کسب‌وکارها به عملیات تروریستی بسیار محدود است. از سویی، کمتر اقتصاددانی در جهان، علل اقتصادی

شکل گیری تروریسم و تأثیر آن بر کسب و کارها را بررسی کرده است. از این رو، هنوز مطالعه جامعی با ملاحظه همه عوامل تأثیرگذار بر تروریسم انجام نشده است.

تحقیق حاضر علل اقتصادی شیوع تروریسم را در منطقه واکاوی کرده و تأثیر آن را بر محیط کسب و کار کشور که مستقیماً با مفهوم امنیت اقتصادی در ارتباط است بررسی می‌کند. در همین راستا، به بررسی مبانی نظری و پیشینه تحقیقات انجام شده و ارتباط تروریسم با کسب و کار و همچنین تأثیر تروریسم بر سطح رقابت پذیری اقتصاد ملی و توانایی جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی پرداخته شده است و در نهایت جمع بندی و نتیجه گیری و پیشنهادهایی از منظر سیاستگذاری ارائه کرده است.

۱. مبانی نظری

هرچند عوامل اقتصادی و حمایتی نقش بسزایی در جذب منابع خارجی و رونق محیط کسب و کار در اقتصاد هر کشور ایفا کرده و میزان سوددهی طرح و جذابیت آن را برای سرمایه گذاران نشان می‌دهند، با این وجود همه عوامل می‌بایست در محیطی با ثبات و مطمئن قرار گیرد که آینده سرمایه گذاری را تضمین می‌کند تا سرمایه گذاران نسبت به آینده طرح و سوددهی آن مطمئن باشند. کشور درگیر ناآرامی‌های سیاسی یا اجتماعی که دارایی سرمایه گذاران را تهدید می‌کند، هر اندازه هم که از نظر اقتصادی جذاب باشد، باز هم در جذب منابع خارجی موفق نخواهد بود. در حقیقت سرمایه گذاری خارجی در محیطی شکل می‌گیرد که فضای مورد نیاز آن وجود داشته باشد. پویرسون^۱ (۱۹۹۸) و فابریسیوس^۲ (۱۹۹۸) مجموع این عوامل را به عنوان «امنیت اقتصادی»^۳ معرفی کرده‌اند. واژه «امنیت» معمولاً همراه با مفاهیمی مانند صلح، ثبات، نظم، حکومت قانون، احساس آرامش و اطمینان به آینده به ذهن متبادر می‌شود و مستلزم رفع موانعی است که در برابر آن قرار می‌گیرد. از لحاظ ابعاد گوناگون مفهوم امنیت، می‌توان به مهم‌ترین و مشهورترین معنی آن توجه کرد که عبارت از حذف اعمال زور غیرقانونی از راه مواجهه قانونی با چنین اقداماتی است (تمدن و درخشان، ۱۳۸۲).

1. Poirson

2. Fabricius

3. Economic Security

ارتباط تنگاتنگ مفهوم امنیت اقتصادی با مفاهیم آزادی، حاکمیت قانون، برابری فرصت‌ها، رفاه، رشد اقتصادی، عدالت در مبادله و عدالت در توزیع است. مفهوم آزادی معمولاً به آزادی‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و فکری قابل تقسیم است. آنچه به نام آزادی‌های اقتصادی مطرح می‌شود شامل موارد متعددی مانند آزادی کار، بنگاه‌ها، بازرگانی، قراردادهای بازارها، رقابت، ورود به صنایع گوناگون، شغل و مصرف است و گفته می‌شود که سلب این آزادی‌ها، سلب‌کننده امنیت اقتصادی نیز است؛ گرچه برای هریک از این آزادی‌ها حدودی وجود دارد (همان).

پایه‌های اصلی مباحث امنیت اقتصادی (براساس تعریف فابریوس) در مکتب نهادگرایی مطرح شده است. در این مکتب با نگرش پویا به پدیده‌های اقتصادی، نقش دولت به‌خصوص در ایجاد و اصلاح نهادها و بهبود عملکرد سیستم اقتصادی مورد تأکید قرار گرفته است. جان کنت گالبرایت از نهادگرایان سنتی معتقد است که برای تأمین امنیت اقتصادی، جلوگیری از واگرایی نوسانات و رفع نگرانی از مسائلی نظیر ضایع شدن حق مالکیت اجتناب‌ناپذیر است و سطح بالای امنیت و تأمین اقتصادی شرط لازم برای حداکثر تولید است. در مقابل، تولید بیشتر نیز زمینه مناسب برای تأمین امنیت اقتصادی است. در این زمینه دولت نقش اساسی، به‌ویژه در بهبود حمل‌ونقل و بهداشت، ایفا می‌کند. بر این اساس، برای امنیت اقتصادی تعاریف متنوعی ارائه شده که هریک به جنبه خاصی از موضوع اشاره دارند. در ادامه به چند مورد از این تعاریف اشاره شده است.

● امنیت اقتصادی چارچوب نهادی است که احساس اعتماد را به پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران القاء و امنیت فیزیکی افراد و امنیت قانونی معاملات را تضمین می‌کند (Fabricius, 1998).

● امنیت اقتصادی، فراهم کردن یک فضای حقوقی، اجتماعی و سیاسی است که در چارچوب آن طرح‌های سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی بتوانند از آغاز تا مرحله بهره‌برداری و پس از آن بدون نگرانی از اخلال و آشوب بیرونی، به انجام رسند (پورسید، ۱۳۸۲).

● امنیت اقتصادی رسیدن به شرایطی است که براساس آن بهبود نسبی بلندمدت در بهره‌وری سرمایه و نیروی کار و در نتیجه استاندارد بالای زندگی فراهم شود و یک محیط

تجاری مناسب و امن برای شکل‌گیری نوآوری، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رشد پایدار اقتصادی به وجود آید (همان).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در همه تعاریف ارائه شده برای امنیت اقتصادی، نقش نهادهای مرتبط با فضای سرمایه‌گذاری، افزایش پیش‌بینی‌پذیری متغیرهای اقتصادی و پایداری شرایط اطمینان‌بخش برای تداوم سرمایه‌گذاری از اهمیت خاصی برخوردار است. از جمله مواردی که طبق ادبیات نظری و شواهد تجربی موجود امنیت اقتصادی را به‌ویژه دهه‌هاست زیر سؤال برده تروریسم است.

تروریسم بر مردم هزینه تحمیل کرده و امنیت اقتصادی جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد (سیف، ۱۳۸۹). هزینه‌های ناشی از تروریسم را می‌توان در دو دسته کوتاه‌مدت و بلندمدت طبقه‌بندی کرد. آثار کوتاه‌مدت که موجب بروز شوک ناگهانی بر فعالیت‌های روزمره اقتصاد و دارایی می‌شود و بیمه‌ها، سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت و بازار سرمایه، توریسم و نرخ اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هزینه‌های بلندمدت این است که رشد اقتصادی را در بلندمدت و به تدریج تحت تأثیر منفی خود قرار می‌دهد. کسب‌وکارها مجبور به افزایش هزینه‌های امنیتی خود می‌شوند. امنیت زنجیره تأمین آنها و احتمالاً جایگزینی کامل سیستم زنجیره تأمین برای کسب‌وکارها، هزینه‌های گزافی را در پی دارد. تروریسم موجب می‌شود کشورها منابع خود را به‌جای استفاده جهت خلق ثروت بیشتر، برای افزایش سطح امنیت صرف کنند تا از منابع موجود حفاظت کنند.

سودر (۲۰۰۴) برخلاف رویکرد غالب، معتقد است که تروریسم از ۱۱ سپتامبر شروع نشد، هم آمریکا و هم اروپا به مانند سایر کشورها، دارای تاریخی بلند و تراژدیک در حملات تروریستی هستند. IRA^۱ در ایرلند شمالی، ETA^۲ در اسپانیا، تشکیلات سرخ^۳ در ایتالیا، ۱۷ نوامبر در یونان و فراکسیون ارتش سرخ^۴ در آلمان فقط نمونه‌هایی از گروه‌های تروریستی از ۱۹۵۰ بوده است. در ایالات متحده، بمب‌گذاری ۱۹۹۴ در شهر اوکلاهوما، نشان از این دارد که تروریست پدیده‌ای بوده که قبل از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ روی داده است

1. Irish Republican Army (IRA)

2. Euskadi Ta Askatasuna (ETA)

3. Red Brigades

4. Rote Armee Fraktion

(Suder, 2004). حتی اگر فرض بر این باشد که مثال‌های فوق حملاتی تروریستی نبوده، و دیدگاه خود را محدود به بررسی جغرافیایی ناحیه مالی نیویورک کنیم، خواهیم دید که انفجار کامیون بمب‌گذاری شده سال ۱۹۹۳ در مرکز تجارت جهانی از اولین حملات تروریستی مدرن در آنجا بوده است (Czinkota, Knight and Liesch, 2004).

تروریسم پدیده‌ای پیچیده است که محققان را در تعریف و مفهوم‌پردازی خود با چالش مواجه ساخته (Ibid.). تعریف مفهوم تروریسم به دلیل پیچیدگی‌های اجتماعی دشوار است؛ این تعاریف می‌توانند به قدرت دولتی سرکوبگر، مشروعیت بخشند درحالی‌که از مبارزات مسالمت‌آمیز برای دستیابی به عدالت و صلح، سلب مشروعیت کنند. تفاسیر ارائه شده ممکن است خشونت را توجیه کنند که هرگز در شرایط عادی قابل قبول نیست یا می‌توانند اقدامات یک گروه خشونت‌طلب را تشویق کنند؛ گروهی که به صورت تصادفی به قتل قربانیان بی‌گناه زیر لوای انقلاب سیاسی دست می‌یازد (Bandyopadhyay, Sandler and Younas, 2011).

تروریسم در گذر تاریخ، تغییر مفهوم داده به طوری که فعالیت‌های خشونت‌آمیزی که در یک برهه تروریسم نامیده می‌شدند در برهه دیگر به جنگ و آزادی، یا در برهه دیگری به جرم و جنایت تغییر نام و ماهیت داده‌اند. تروریسم یک موجودیت فیزیکی دارای ابعاد قابل اندازه‌گیری نیست و نمی‌شود وزن آن را تجزیه و تحلیل کرد، اما «ساخت اجتماعی» آن در نوسان واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی و توسط افراد مختلف تعریف شده است (White, Porter and Mazerolle, 2013).

به اعتقاد پورتر و همکاران (۲۰۱۲)، تروریسم مدرن در سطح جهان، نشئت گرفته از انقلاب فرانسه (۱۷۹۹-۱۷۸۹) است، جایی که برای توصیف اقدامات دولت فرانسه مورد استفاده قرار گرفت. در سال ۱۸۴۸ از آن برای توصیف انقلابیون خشونت‌طلبی استفاده شد که علیه دولت شورش کرده بودند و سپس، این واژه برای توصیف گروه‌های مختلفی مانند سازمان‌های کارگری، آنارشویست‌ها و گروه‌های ملی‌گرا که علیه قدرت‌های خارجی مبارزه می‌کردند به کار برده شد. پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵-۱۹۳۹) و با قیام گروه‌های ملی‌گرا علیه سلطه اروپا بر کل جهان، مجدداً معنای تروریسم تغییر یافت (Porter, White and Mazerolle, 2012).

حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به عنوان زنگ خطری برای جهان به صدا درآمده و نشان داد که تروریسم فراملی تا چه حد می‌تواند پیام‌آور ناامنی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باشد. حوادث ۱۱ سپتامبر به دلایل متعدد نشان‌دهنده توالی حوادث تروریستی بود. اول، مرگ و میر مرتبط با ۱۱ سپتامبر که تلفات انسانی ناشی از این حادثه تروریستی را با تعداد مرگ و میر ناشی از حوادث تروریستی فراملی از آغاز سال ۱۹۸۸ تا پایان سال ۲۰۰۰ برابر می‌دانند. دوم، زیان‌های مرتبط با این حادثه که بالغ بر ۸۰ میلیارد دلار گردید و باعث شده شرکت‌های بیمه پوشش خودکار ضرر و زیان‌های ناشی از حوادث تروریستی را پایان دهند. سوم، نشان داد که اشیاء معمولی را می‌توان به سلاحی مرگبار با عواقب فاجعه‌بار تبدیل کرد. با وجود حادثه ۱۱ سپتامبر، اگر هواپیماها طبقات پایین‌تر برج‌ها را هدف قرار داده بودند، تعداد تلفات می‌توانست بسیار بیش از این باشد. چهارم، ۱۱ سپتامبر تأکیدی بود بر اهداف امروزه تروریست‌های بنیادگرا که به دنبال حداکثر تلفات و ایجاد ترس گسترده در میان مردم هستند؛ برخلاف مبارزات تروریستی چپ‌گرایانه که عمدتاً در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به وقوع پیوسته و تنها به دنبال برنده شدن در یک حوزه انتخاب بودند. پنجم، ۱۱ سپتامبر تخصیص منابع عظیمی برای بسیج مبارزه‌کنندگان سراسر جهان با تروریسم موجب شد. ششم، اقدامات حفاظتی انجام شده در کشورهای ثروتمند توسعه‌یافته، نوک پیکان حملات پس از ۱۱ سپتامبر علیه این کشورها را به سمت منافع کشورهای فقیرتر همچون اندونزی، مراکش، کنیا، ترکیه و جاهای دیگر تغییر مسیر داد (Gaibullov, Sandler and Santifort, 2012).

در مجموع، از بیشتر تعاریف درباره تروریسم چنین مستفاد می‌شود که تروریسم عبارت است از سهمی که خشونت، یا تهدید ناشی از خشونت دارد که از این طریق به ایجاد رعب در مردم می‌پردازند و ترس ایجاد شده در مردم، در واقع، وسیله اعمال فشار بر دولت قرار می‌گیرد. این نوع ترس ممکن است تروریسم را برای رسیدن به مقاصد خود کمک کند که ذاتاً این اهداف با خشونت غیرمرتبط هستند (Suder, 2004). در چارچوب همین دیدگاه، تروریسم از شرایطی چون نابرابری‌های اقتصادی یا دولت‌های سرکوب‌گر (مانند دعوای ایدئولوژیکی، اخلاقی یا مذهبی که بین دولت مرکزی و سایر گروه‌ها ایجاد می‌شود) بروز می‌کند.

۲. پیشینه پژوهش

پویرسون (۱۹۹۸) به بررسی امنیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه پرداخته است. براساس یافته‌های وی، افزایش سطح امنیت اقتصادی در این کشورها باعث افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی آنها خواهد شد. وی مدل اصلی خود را با استفاده از روش پانل از ۵۳ کشور در حال توسعه طی سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۸۰ تخمین زده است. علت اصلی انتخاب این روش تعداد کم مشاهدات مربوط به امنیت اقتصادی برای کشورها بوده است. متغیرهایی نظیر حقوق سیاسی و شهروندی، ناآرامی‌های سیاسی و اجتماعی، بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی، فساد اداری، بوروکراسی پیچیده و ... از جمله متغیرهای نهادی است که در محاسبه شاخص کلی امنیت اقتصادی پویرسون وارد شده‌اند. نتایج مطالعات ایشان را می‌توان به صورت خلاصه این گونه عنوان کرد:

- بهبود اغلب شاخص‌های امنیت اقتصادی به صورت معناداری باعث افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود.

- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به صورت محسوسی تحت تأثیر ریسک سلب مالکیت (مصادره اموال)^۱، درجه آزادی مدنی^۲ و کیفیت بوروکراسی^۳ کشورها قرار دارد.

- کاهش ریسک سلب مالکیت و تروریسم سیاسی^۴ دو متغیر مهم امنیت اقتصادی هستند که باعث افزایش رشد اقتصادی و بهبود محیط کسب‌وکار می‌شوند (Poirson, 1998).

فابریسیوس (۱۹۹۸) در مقاله‌ای به بررسی اهمیت بالای نهادها و متغیرهای نهادی در توضیح علل نوسانات نرخ سرمایه‌گذاری و سپرده‌های بانکی تأکید دارد. این محقق، کیفیت نهادی کشورها را در سه مقطع ۱۹۸۵، ۱۹۹۰ و ۱۹۹۵ با استفاده از روش پانل ارزیابی و تأثیر آن را بر سرمایه‌گذاری خصوصی و سپرده‌های بانکی بررسی کرده است. فابریسیوس برای ارزیابی محیط نهادی از ۱۲ متغیر نهادی که ICRG و خانه آزادی منتشر می‌کند استفاده و در پنج محور طبقه‌بندی کرده است:

1. Risk of Expropriation
2. Civil Liberties
3. Bureaucracy Quality
4. Political Terrorism

- سطح ثبات سیاسی^۱ (شامل دو متغیر)،
- ویژگی‌های دموکراتیک سیستم سیاسی^۲ (شامل دو متغیر)،
- کیفیت بوروکراسی (شامل دو متغیر)،
- کیفیت سیستم قانونی^۳ (شامل دو متغیر)،
- سطح خشونت^۴ (شامل چهار متغیر).

شاخص کلی امنیت اقتصادی استفاده شده توسط ایشان یک میانگین ساده از پنج محور ذکر شده در بالاست. فابریسیوس علاوه بر وارد کردن متغیر کلی امنیت اقتصادی در مدل، هریک از متغیرهای ۱۲ گانه تشکیل دهنده آن را، به منظور ارزیابی تأثیر ترتیبات نهادی^۵ بر سرمایه‌گذاری و سپرده‌های بانکی، نیز در مدل به تنهایی وارد کرده و تأثیرات آن را مشاهده کرده است. وی کشورها را به پنج گروه از نظر سطح امنیت اقتصادی تقسیم کرده و همه کشورهایی که کمترین سطح امنیت اقتصادی را داشتند در صحرای آفریقا و کشورهای با امنیت اقتصادی بالا را نیز کشورهای صنعتی تشکیل می‌دادند. نتایج حاصل از مطالعه فابریسیوس به طور خلاصه به صورت زیر است:

- ترتیبات نهادی و سرمایه‌گذاری همبستگی بسیار بالا و معناداری با یکدیگر دارند و این نتیجه، این نظریه را که ترتیبات نهادی بر رفتار عوامل اقتصادی مؤثر است تقویت می‌کند.
- سرمایه‌گذاری و سپرده‌های بانکی با همه ۱۲ متغیر نهادی همبستگی ندارند و تنها با برخی از آنها به صورت انفرادی ارتباط دارند.
- سرمایه‌گذاری خصوصی سرانه در این کشورها علاوه بر درآمد سرانه، نرخ رشد جمعیت، تغییرات نرخ ارز و سطح تجارت با متغیرهای کیفیت سیستم قانونی، فساد اداری، ریسک جنگ‌های داخلی، سطح تروریسم سیاسی و کیفیت بوروکراسی نیز مرتبط است.
- با این حال متغیر کلی امنیت اقتصادی تأثیری به مراتب بیشتر و معنادارتری بر متغیرهای مورد بررسی در مدل داشته است (Fabricius, 1998).

1. Political Stability
 2. Political System
 3. Legal System
 4. Level of Violence
 5. Institutional Arrangement

مطالعه اقتصاددانانی چون والتر و سندلر، از مقبول‌ترین و ابتدایی‌ترین مطالعاتی است که به صورت کمی تأثیر تروریسم بر اقتصاد و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را در یونان و اسپانیا مورد بررسی قرار داده‌اند. آنها با استفاده از داده‌های بازه زمانی ۱۹۷۰-۱۹۹۱ اذعان کردند که وقوع و پیدایش تروریسم، بر سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اسپانیا به میزان ۱۳/۵ درصد و بر سطح سرمایه‌گذاری مستقیم یونان ۱۱/۹ درصد تأثیر منفی داشته است. همچنین نویسندگان اشاره کرده‌اند که وقوع تروریسم بر تشکیل سرمایه ناخالص اسپانیا ۷/۶ درصد و بر سطح ناخالص تشکیل سرمایه یونان حدود ۳۴/۸ درصد تأثیر می‌گذارد (Walter and Sandler, 1996).

دراکوز و کوتان (۲۰۰۳)، در مقاله‌ای تحت عنوان «تأثیر تروریسم بر توانایی جذب توریسم کشورها» به واکاوی تأثیر تروریسم بر صنعت توریست در کشورهای ترکیه، فلسطین و یونان پرداختند. تحلیل داده‌ها نشان داد که فعالیت‌های توریستی کمترین تأثیر را بر سطح فعالیت‌های توریستی یونان و بیشترین تأثیر را در ترکیه بر کسب‌وکارهای مبتنی بر گردشگری داشته است.

جانسون و ندلسکو، از اعضای صندوق بین‌المللی پول در مطالعه‌ای که به بررسی «تأثیر تروریسم بر بازارهای مالی» انجام دادند به این نتیجه رسیدند که تروریسم، هزینه‌های زیادی را به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر اقتصاد جهان برجا می‌گذارد. همچنین برخی از هزینه‌ها، ماهیتی کوتاه‌مدت داشته و شامل مواردی چون تخریب اموال و از بین بردن زندگی افراد و از هم پاشیدن روابط اجتماعی، راه‌اندازی مجدد سیستم‌ها و زیرساخت‌های تخریب شده و هزینه امداد رسانی موقت برای بازماندگان حملات است. از طرف دیگر، از بین رفتن بنیه‌های سرمایه‌گذاری و فرار سرمایه‌گذاران از اقتصاد و کشور در درازمدت، تبعات سنگینی بر اقتصاد کشور داشته و موجب کاهش نرخ رشد اقتصادی شده و ناامنی اقتصادی را به بار می‌آورد (Johnston and Nedelescu, 2005).

اندرز ساچسیدا و سندلر^۱ (۲۰۰۶)، در مطالعه خود با عنوان «تأثیر تروریسم فراملی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی» بیان کرده‌اند که حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، تأثیر منفی بر سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی انجام شده در این کشور دارد.

کینیانجوی (۲۰۱۴)، تأثیر تروریسم را بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کنیا، مورد مطالعه قرار داد. در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کنیا مهم‌ترین مقصد سرمایه‌گذاری‌های خارجی در شرق آفریقا بود. از دهه ۱۹۸۰ با سیاست‌گذاری‌های غلط اقتصادی، فساد دولتی، ناکارآمدی دولت، خدمات عمومی زیر استاندارد و زیرساخت‌های ضعیف سرمایه‌گذاری خارجی طی سه دهه گذشته کنیا را تضعیف کرد. تروریسم نیز در تضعیف سرمایه‌گذاری خارجی در کنیا، بی‌تأثیر نبوده است. مخصوصاً حمله تروریست‌ها به فروشگاه‌ها در کنیا در سال ۲۰۱۳ که ۶۷ نفر کشته برجای گذاشت. با ادامه این قبیل حملات، رشد اقتصادی کشور کاهش پیدا کرد. کینیانجوی با استفاده از مدل رگرسیون چندگانه به ارتباط بین تروریسم و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پرداخت و آن را مورد آزمون قرار داد. او به این نتیجه دست یافت که در بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ تروریسم تأثیر منفی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کنیا داشته است (Kinyanjui, 2014).

البته باید اشاره کرد که برخی تحقیقات نیز نشان داده‌اند تروریسم به‌طور غیرمستقیم و نه مستقیم سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، که از آن جمله می‌توان به مطالعه ادوبور، اشاره کرد که تأثیر تروریسم را بر کارآفرینان نیجریه‌ای مورد بررسی قرار داده است. نیجریه کشوری است که تروریسم، همه جنبه‌های اقتصاد آن را تهدید می‌کند. او ۱۲۰ نفر از کارآفرینان منطقه جنوب و جنوب غربی نیجریه را مورد مطالعه قرار داد و داده‌های حاصل از پرسشنامه را با روش تحلیل روند، با داده‌های مربوط به تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مورد آزمون قرار داد و به این نتیجه رسید که تروریسم در نیجریه تأثیر مستقیمی بر سرمایه‌گذاری خارجی و تولید ناخالص داخلی ندارد. با این وجود تروریسم در نیجریه بر کارآفرینی بین‌المللی تأثیر می‌گذارد. این هم به‌نوبه خود در بلندمدت بر تولید ناخالص داخلی این کشور تأثیر خواهد گذاشت. به‌عنوان نتیجه، این محقق بیان می‌کند که تروریسم تأثیر زیادی بر فعالیت‌های کارآفرینانه در نیجریه دارد. به بیان دیگر، تأثیر منفی تروریسم بر فعالیت کارآفرینان مورد تأیید قرار گرفت ولی نتایج حاصل از تحقیق تأثیر تروریسم در نیجریه بر تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در این کشور را مورد تأیید قرار نداده است (Edobor, 2014).

۳. بررسی موردی گروه تروریستی داعش^۱

ریشه داعش به جماعت توحید و جهاد می‌رسد که در سال ۱۹۹۹ به رهبری ابومصعب الزرقاوی تأسیس شد و در سال ۲۰۰۴ به شبکه القاعده پیوست و پس از آن به القاعده عراق معروف شد. در واقع این گروه که به تازگی تغییر نام داده و خود را «دولت اسلامی» می‌خواند، تحت نام‌ها و اشکال مختلف از اوایل ۱۹۹۰ وجود داشته است و داستان آن با چگونگی تکامل تروریسم درهم آمیخته است، به گونه‌ای که این گروه در طول زمان از تفکرات ایدئال سیاسی و مذهبی به یک فرقه مرگبار تبدیل شده است (Petranick, 2015).

ابومصعب الزرقاوی در سال ۱۹۸۹ با نیت اینکه خود را مجاهد جلوه دهد وارد افغانستان شد. پس از سال‌ها دوباره به اردن منتقل شد و یکی از چهره‌های حاشیه‌ای در خشونت‌های بین‌المللی «جهاد» باقی ماند، پس از چند سال به افغانستان بازگشت و به راهاندازی اردوگاهی آموزشی برای تروریست‌ها پرداخت، و با اسامه بن لادن در سال ۱۹۹۹ ملاقات کرد.

پس از سقوط طالبان در ۲۰۰۱، زرقاوی مجبور به فرار به عراق شد، حضور او در عراق بهانه‌ای برای دولت بوش بود که همدستی او با دولت عراق و صدام حسین را مطرح کند، و چون در سال‌های قبل رابطه او با بن لادن زیاد بود، بهانه‌ای در دست ایالات متحده بود که عراق را حامی تروریسم بداند، در واقع زرقاوی که به عنوان نیرویی آزاد در عراق حرکت می‌کرد، اندکی پس از یورش آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳، فرصت این را یافت تا پیشرو تأسیس گروهی باشد که امروزه با عنوان داعش (یا دولت اسلامی عراق و شام)، شناخته می‌شود که البته بیشتر نیروهای آن غیرعراقی بودند. با وجود اینکه زرقاوی و بن لادن شعارهایی نسبتاً نزدیک به هم داشتند، اما زرقاوی از همان ابتدا هدف خود را کاملاً مجزا کرد. او در ابتدا مردم عراق - اکثریت شیعه - را مورد هدف کشتارهای خود قرار داد، این در حالی است که گرچه از نظر بن لادن، مسلمانان شیعه مرتد بودند، اما معمولاً از کشتار آنها صرف نظر می‌کرد (Tausch, 2013).

تا سال ۲۰۱۴ مجموعه سرزمین‌هایی که داعش بر آنها تسلط داشت بیش از خاک انگلیس و با جمعیتی بالغ بر ۱۰ میلیون نفر بود. همچنین داعش بر بیشتر فعالیت‌های صنعتی و بازرگانی این مناطق اعمال قدرت کرده و بر منابع طبیعی و کالاهای عمومی از نفت و

کالاهای کشاورزی گرفته تا معدن در کنترل خود قرار داده است. از طرفی دیگر میزان دارایی نقدی در دست داعش حدود ۲ تریلیون دلار با میزان درآمد سالانه ۲/۹ میلیارد دلار آمریکا تخمین زده می‌شود، و با توجه به اهمیت این ارقام، احتمال دارد که این سازمان سعی در ورود به جریان اصلی اقتصاد یا از طریق سیستم بانکی یا برخی بخش‌های صنعتی، به‌ویژه انرژی و کالاها کند که این موضوع نشان‌دهنده سطح بی‌سابقه‌ای از خطر و ریسک برای اقتصاد منطقه و جهان است (Brisard and Martinez, 2014).

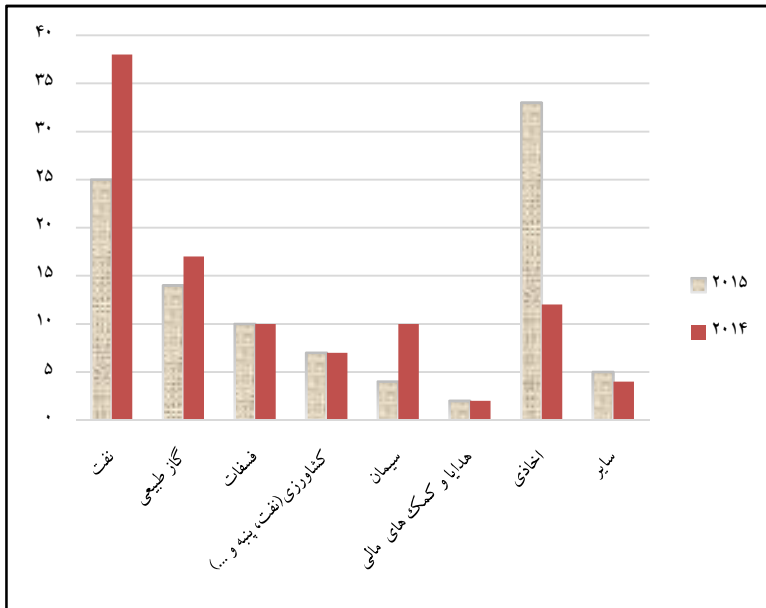
از آغاز به کار، این گروه برای تأمین مالی عملیات خود به شدت به فعالیت‌های غیرقانونی متکی بود. همچنین کمک‌های مالی خصوصی و سازمانی نشئت گرفته از کشورهای حوزه خلیج فارس از جمله عربستان سعودی، کویت و قطر دریافت می‌کرد. داعش در سال ۲۰۱۴ نخستین محموله‌های نفت را از میدان نفتی عجیل به منطقه کردستان عراق صادر کرد. این گروه در آن زمان ۱۰۰ تانکر نفت خام را به قیمت حدود ۱۲ تا ۱۴ هزار دلار برای تأمین مالی عملیات‌های خود به فروش می‌رساند. همچنین در این زمان کنترل همه میدان‌های نفتی و گازی مهم سوریه را در استان دیرالزور که هم‌مرز عراق است، در دست داشت و یکی از منابع اصلی درآمد داعش، نفت و گازی است که از منابع زیرزمینی سوریه غارت می‌کنند. عمده خریداران این نفت و گاز دلال‌های سوختی هستند که نفت خریداری شده را به مقصد اروپا و آمریکا روانه می‌کنند (Ibid.).

همچنین این گروه تروریستی برای دستیابی به اهداف استراتژیک خود علاوه بر منابع طبیعی نیاز به تأمین مالی از سایر منابع نیز دارد که یکی از خلاقانه‌ترین شیوه‌های در دسترس این گروه، مدیریت سرزمین‌های تحت سلطه خود و تعیین مالیات است. به طوری که در ۲۰۱۴ در هر ماه ۸ میلیون دلار از این طریق عاید گروه می‌شد. مالیات شامل موارد زیر می‌شود (Ibid.):

- مالیات بر تمامی کالاها،
- مالیات بر شرکت‌های ارتباط از راه دور،
- مالیات بر برداشت پول نقد از بانک‌ها،
- مالیات ۵ درصدی بر رفاه اجتماعی و سایر اهداف عمومی بر تمامی درآمدها،

- مالیاتی ۲۰۰ دلاری در عراق شمالی،
 - مالیات ۸۰۰ دلاری بر هر کامیونی که از مرزهای اردن و سوریه وارد عراق می‌شوند،
 - مالیات بر غارت مکان‌های باستانی (۲۰ درصد در حلب و ۵۰ درصد در رقه)،
 - جزیه بر حفاظت از گروه‌های غیرمسلمان.
- با این روند برقراری سیستم مالیاتی قوی در نواحی تحت سلطه داعش در عراق و سوریه می‌تواند درآمد ماهانه ۳۰ میلیون دلار (یا سالانه ۳۶۰ میلیون دلار) برای آنها داشته باشد. البته این شیوه اخاذی منحصر به داعش نبوده و امروزه همه گروه‌های تروریستی مستقر در کل نقاط دنیا به این شیوه‌ها متوسل هستند. اما درخصوص نحوه تعیین مالیات توسط داعش مقداری ابتکار و خلاقیت دیده می‌شود.
- نمودار ۱ اقلام تشکیل‌دهنده تأمین مالی گروه تروریستی داعش را نشان می‌دهد، چنانکه ملاحظه می‌شود نفت، گاز و اخاذی اصلی‌ترین منبع تأمین مالی این گروه است.

نمودار ۱. اقلام تشکیل‌دهنده تأمین مالی گروه تروریستی داعش



Source: Center for the Analysis of Terrorism, 2016.

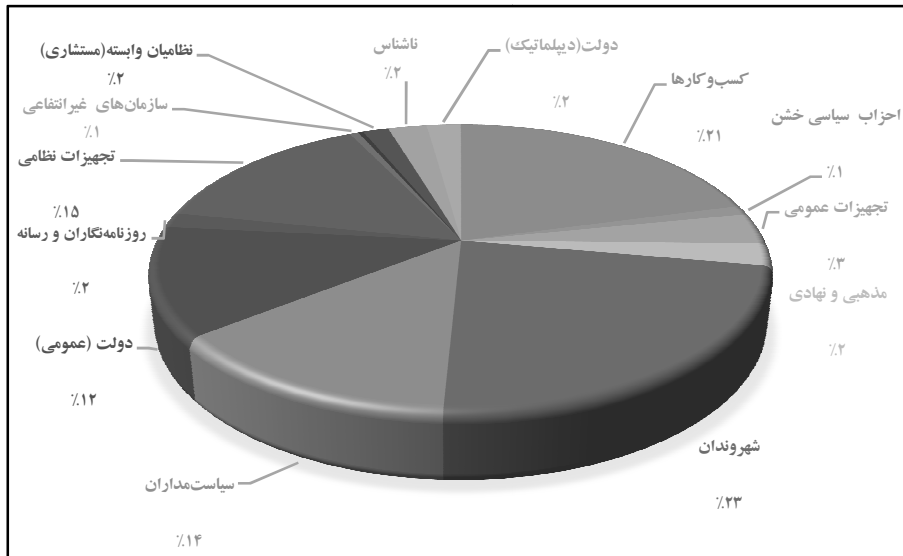
۴. محیط کسب و کار و تروریسم

نقشی که تروریسم در کاهش ثبات محیط کسب و کار و قدرت اقتصادی جهان داشته و دارد قابل توجه است (مانند کاهش قدرت اقتصادی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۱). نکته مهم در این باره این است که تروریسم توان تأثیرگذاری بر همه صنایع از جمله تروریسم، صنعت هوانوردی و خرده‌فروشی در سطح جهانی دارد که طبیعتاً این تأثیری مثبت نبوده بلکه تأثیری منفی است (Sageman, 2014). اینکه تروریسم با چه سازوکاری موجب تأثیرگذاری بر کسب و کار و محیط آن می‌شود موضوعی است که اخیراً ذهن پژوهشگران را به خود مشغول ساخته، اما به‌ویژه در محیط بین‌المللی، عدم قطعیت اصلی‌ترین ویژگی محیط کسب و کار است، که این عدم قطعیت محیطی، به‌شدت با تروریسم و فعالیت‌های تروریستی در سطح بین‌المللی ارتباط دارد. عدم قطعیت به‌صورت «کمبود اطلاعات در رابطه با حوادث آتی که پیامدهای آنها غیرقابل پیش‌بینی است» تعریف شده است (Tversky and Kahneman, 1974).

محققان بر جنبه‌های مختلفی از تروریسم از جمله اقتصاد، جرم‌شناسی، تاریخ و ارتباطات بین‌المللی تأکید داشته و مطلب می‌نویسند، اما با این وجود و با توجه به تسلط کسب و کار بین‌الملل در عصر حاضر، هنوز نظریه‌ای جامع در خصوص تروریسم وجود ندارد. هنوز، حملات تروریستی علیه کسب و کارهای بین‌المللی بیشتر از هر هدف دیگری گزارش می‌شود. برای مثال از سال ۱۹۹۶، هر ساله بیش از ۳۰۰ حمله تروریستی علیه کسب و کارها گزارش شده است (US Department of State, 2002)، در سال ۲۰۰۱، تروریست‌های بین‌المللی بیش از ۳۹۷ تسهیلات تجاری را در سراسر جهان مورد حمله خود قرار دادند. این در حالی است که تسهیلات نظامی و دولتی فقط ۳۵ بار در همان سال مورد حمله تروریستی قرار گرفتند. از سال ۱۹۹۶ آمریکای لاتین به مکانی برای حملات تروریستی بین‌المللی تبدیل شده بود و به‌دنبال آن اروپای شرقی، آسیا و خاور میانه به‌شدت مورد این حملات قرار گرفتند که بمب‌گذاری در اشکال مختلف، آدم‌ربایی، وندالیسم و هواپیماربایی از جمله اقدامات اخیر چنین گروه‌هایی بوده است (Ibid.).

نمودار ۲ نیز نشان می‌دهد در بازه ۲۰۱۵-۱۹۷۵ شهروندان و کسب و کارها از مطلوب‌ترین اهدافی بوده است که گروه‌های تروریستی دنبال می‌کنند.

نمودار ۲. اهداف تروریستی ۲۰۱۵-۱۹۷۵

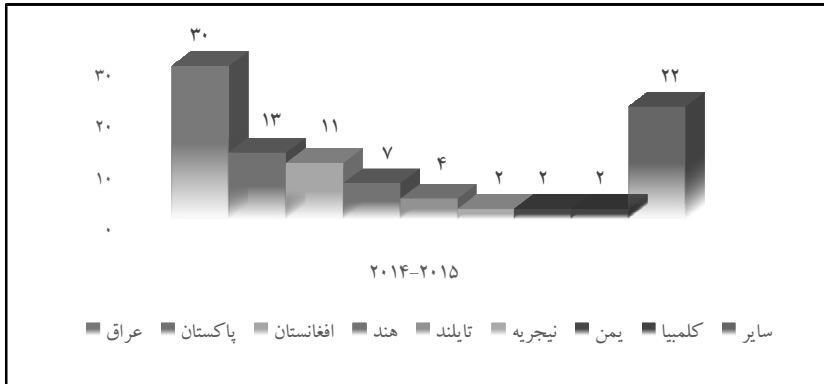


Source: Knoemea, 2016.

هر کسب‌وکاری که در سطح بین‌الملل فعال هستند آن را تروریسم تحت تأثیر قرار می‌دهد. صادرات و واردات اولین مرحله ورود شرکت‌ها به عرصه بین‌المللی شدن هستند. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که در آن شرکت به تأسیس شعب و ادارات منطقه‌ای می‌کند، تأسیس کارخانه یا بازاریابی بخش‌ها در خارج از مرزهای ملی، معمولاً و به‌طور تقریبی مراحل بین‌المللی شدن شرکت را تشکیل می‌دهند. سایر روش‌های ورود مانند حق امتیاز (لایسنس)، فرانچایز و همکاری‌های بین‌شرکتی و چندجانبه (مانند جوینت ونچرینگ)، مشارکت را بین شرکت‌های درون و برون‌مرزی گسترش می‌دهد (Suder, 2004).

به‌منظور تجزیه و تحلیل تأثیر حملات تروریستی بر کسب‌وکار ابتدا بایستی مکان‌هایی که بیشترین فراوانی را در وقوع حملات تروریستی دارند شناسایی کرد. مطابق نمودار ۳، در سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۵ عراق بیش از همه نقاط دیگر دنیا (۳۰ درصد)، در معرض حملات تروریستی بوده است که این حملات بیشتر از سوی گروه تروریستی داعش بوده است. پس از عراق نیز به ترتیب پاکستان، افغانستان و هندوستان بیشترین فراوانی را در تنوع و تعداد حملات تروریستی در بین سایر کشورها دارا هستند.

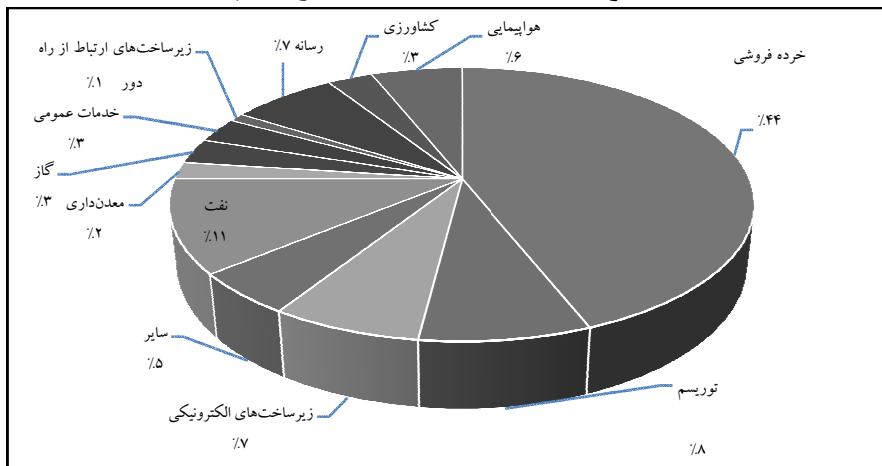
نمودار ۳. کشورهای هدف گروه‌های تروریستی



Source: Aon, 2015

همان‌گونه که در نمودار ۴ نیز مشاهده می‌شود، عمده‌ترین حملات تروریستی بر کسب‌وکارها در درجه نخست کسب‌وکارهای فعال در بخش خرده‌فروشی بوده و این نوع کسب‌وکارها بیشترین صدمه را (با ۴۴ درصد)، تا سال ۲۰۱۶ از حملات تروریستی دیده‌اند، و پس از آن نیز کسب‌وکارهای مرتبط با نفت و تورسیم (به ترتیب ۱۱ و ۸ درصد)، بیش از کسب‌وکارهای دیگر، هدف حملات تروریستی قرار گرفته‌اند.

نمودار ۴. کسب‌وکارهای هدف تروریسم



Source: Knomea, 2016.

۵. تأثیر تروریسم بر سطح رقابت‌پذیری ایران

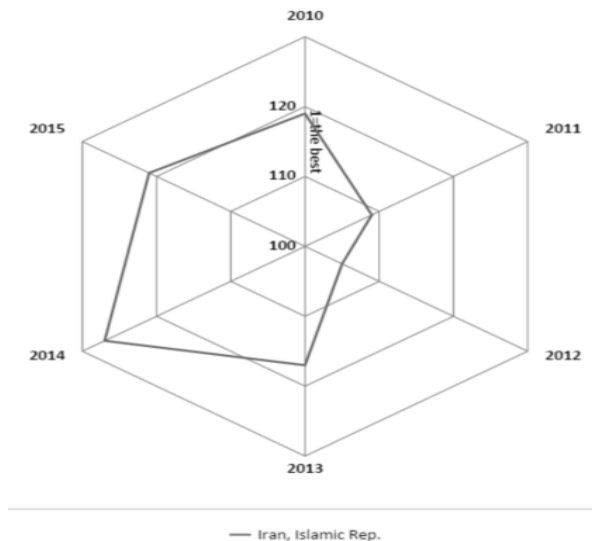
گزارش رقابت‌پذیری جهانی یکی از گزارش‌هایی است که سالانه در مجمع جهانی اقتصاد تهیه می‌شود. مجمع جهانی که بیش از سه دهه است به مطالعه و ارزیابی عوامل مؤثر در رقابت‌پذیری کشورها اشتغال دارد از سال ۲۰۰۵ تاکنون شاخص رقابت‌پذیری جهانی را مبنای تحلیل‌های خود از رقابت‌پذیری کشورها قرار داده است. این شاخص ابزاری کامل و همه‌جانبه جهت سنجش ارکان رقابت‌پذیری ملی در اقتصاد خرد و کلان کشورها محسوب می‌شود (Schwab, 2009). شاخص رقابت‌پذیری جهانی با فراهم آوردن میانگین وزنی برای بسیاری از مؤلفه‌ها که هر یک به ارزیابی جنبه‌ای از رقابت‌پذیری اختصاص دارند، این مفهوم گسترده را قابل بررسی می‌سازد. همه این مؤلفه‌ها در قالب «دوازده رکن رقابت‌پذیری» قابل دسته‌بندی هستند. در این بین، هزینه تروریسم بر کسب‌وکارها از جمله زیرشاخص‌های مهم یکی از ارکان دوازده‌گانه (نهادها)، شاخص رقابت‌پذیری جهانی به حساب می‌آید که تأثیر بسیار زیادی بر سطح رقابت‌پذیری از خود برجای می‌گذارد. برای درک اهمیت شاخص مذکور بررسی نمودارها و جداول ارائه شده در ادامه می‌تواند نقش مؤثری بازی کند.

همان‌طور که در نمودار ۵ ملاحظه می‌شود در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ هزینه‌ای که تروریسم بر کسب‌وکارهای کشور داشته است، نسبت به سال‌های قبل بسیار معنادارتر بوده، و اینکه چرا در دو سال اخیر سطح معناداری هزینه‌ها نسبت به سال‌های قبل افزایش پیدا کرده است، با توجه به افزایش نزاع و درگیری در منطقه خاورمیانه و حضور بیش‌ازپیش گروه‌ک تروریستی داعش به‌راحتی قابل درک است. طبق این نمودار رتبه کشور در شاخص هزینه تروریسم بر کسب‌وکار در سال ۲۰۱۴، ۱۲۷ و در سال ۲۰۱۵، ۱۲۱ بوده است.

همچنین به‌منظور درک بهتر شرایط موجود از لحاظ رقابت‌پذیری و تأثیری که تروریسم می‌تواند در کسب‌وکار و سطح رقابت‌پذیری کشور بگذارد، به مقایسه تطبیقی بین کشورهای ایران، پاکستان، ترکیه و اتریش پرداخته‌ایم. چنانکه ملاحظه می‌شود اتریش که کشوری نسبتاً امن (از نظر وقوع و یا تأثیرپذیری از حملات تروریستی) به‌شمار می‌آید، در بازه زمانی ۲۰۱۵-۲۰۰۶ همیشه میزان هزینه‌ای که تروریسم بر کسب‌وکار آن کشور تحمیل کرده بسیار پایین بوده و این کشور غیر از سال ۲۰۱۵ که رتبه ۱۳ را کسب کرده،

رتبه‌های زیر ۱۰ را به دست آورده است و متناسب با آن نیز میزان رقابت پذیری اقتصاد ملی این کشور نیز در این سال‌ها بسیار بالا بوده و در این بازه زمانی همیشه جزء رتبه‌های زیر ۲۵ از منظر رقابت پذیری بوده است.

نمودار ۵. رتبه کشور در شاخص هزینه تروریسم



Source: World Economic Forum, 2015.

از طرفی، کشوری مثل پاکستان که برعکس اتریش در معرض تعداد و تنوع زیاد حملات تروریستی قرار دارد هزینه‌ای که از این طریق بر کسب و کار کشور تحمیل می‌شود، بسیار زیاد بوده و از این نظر در بازه زمانی ۲۰۱۵-۲۰۰۶ رتبه پاکستان هیچ سالی پایین‌تر از ۱۱۵ نبوده و مطابق با این میزان رقابت‌پذیری اقتصاد ملی این کشور نیز در همه این سال‌ها بالای ۸۲ بوده که از این منظر جزو کشورهای بسیار ضعیف است.

ترکیه نیز که به‌ویژه در سال‌های اخیر تحت حملات شدید تروریستی قرار داشته، از منظر هزینه‌ای که تروریسم بر کسب و کار این کشور وارد کرده، معمولاً رتبه‌ای نه‌چندان قابل قبول در این بازه زمانی کسب کرده است.

داده‌های حاصل از مجمع اقتصاد جهانی گویای این نکته است که ایران نیز طی مدت

مذکور از نظر هزینه‌هایی که تروریسم بر کسب‌وکار این کشور وارد کرده، در رتبه‌های بالای ۱۰۰ قرار داشته که به تبع آن نیز سطح رقابت‌پذیری اقتصاد ملی نیز در رتبه‌های پایین قرار داشته است. البته باید اذعان کرد که به دلیل شرایط تحریمی در سال‌های اخیر (طبق جدول ۱) عمده بازار هدف کسب‌وکارهای ایرانی در کالاهای غیرنفتی، کشور عراق بوده که در سال‌های اخیر همیشه رتبه اول را در تعداد و تنوع حملات تروریستی داشته است. جدول ۱ خلاصه تطبیقی تجربه کشورها در هزینه تروریسم بر کسب‌وکار را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه تطبیقی کشورها در هزینه تروریسم بر کسب‌وکار

سال	ایران		اتریش		پاکستان		ترکیه
	هزینه تروریسم بر کسب‌وکار	شاخص رقابت‌پذیری جهانی	هزینه تروریسم بر کسب‌وکار	شاخص رقابت‌پذیری جهانی	هزینه تروریسم بر کسب‌وکار	شاخص رقابت‌پذیری جهانی	
۲۰۰۶	-	-	۵	۱۸	۱۱۵	۸۳	۵۸
۲۰۰۷	-	-	۸	۱۵	۱۲۳	۹۲	۵۳
۲۰۰۸	-	-	۸	۱۴	۱۳۱	۱۰۱	۶۳
۲۰۰۹	-	-	۱	۱۷	۱۳۱	۱۰۱	۶۱
۲۰۱۰	۱۱۹	۶۹	۷	۱۸	۱۳۸	۱۲۳	۶۱
۲۰۱۱	۱۰۹	۶۲	۷	۱۹	۱۴۱	۱۱۸	۵۹
۲۰۱۲	۱۰۵	۶۶	۴	۱۶	۱۴۳	۱۲۴	۴۳
۲۰۱۳	۱۱۷	۸۲	۶	۱۶	۱۴۴	۱۳۳	۴۴
۲۰۱۴	۱۲۷	۸۳	۶	۲۱	۱۳۹	۱۲۹	۴۵
۲۰۱۵	۱۲۱	۷۴	۱۳	۲۳	۱۳۹	۱۲۶	۵۱

Source: World Economic Forum, 2015.

۶. تأثیر تروریسم بر سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

برای برقراری امنیت اقتصادی لازم است به همه خصوصیات بستر شکل‌گیری سرمایه‌گذاری توجه شود که این موارد در قالب دو گروه کلی تضمین حقوق مالکیت که به رفع نواقص هزینه‌های معاملاتی اشاره دارد، و برقراری فضای رقابت سالم، که به از بین بردن نواقص

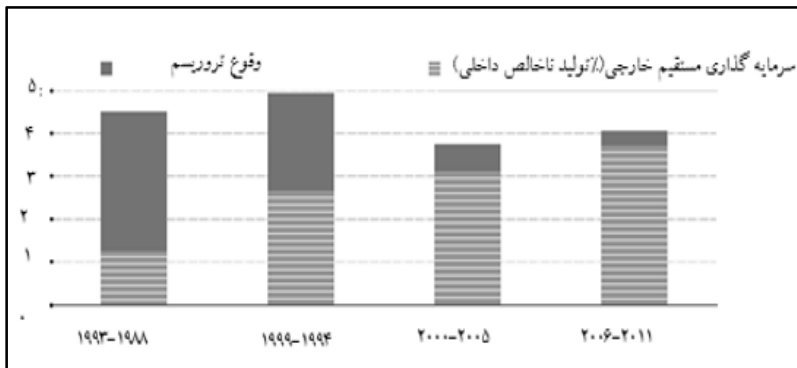
ساختاری اشاره دارد، قابل بررسی است. در این راستا مورد اول از جهت حفاظت از اصل دارایی و مورد دوم به منظور بهره‌برداری از دارایی در جهت سودآوری بیشتر، حائز اهمیت است. محیط نهادی مورد نیاز سرمایه‌گذاری، شامل متغیرهایی نظیر ثبات سیاسی، ثبات نهادهای قانونگذاری، ثبات قوانین، ثبات اجتماعی، کیفیت قابل قبول بوروکراسی، فساد دستگاه اداری، مصادره و تصرف اموال خارجی، حق مالکیت معنوی و ... می‌شود. هزینه‌های معاملاتی و نااطمینانی و ریسک سیاسی، اقتصادی و حقوقی از عوامل تعیین‌کننده FDI است. تقریباً در همه تئوری‌های موجود در مورد FDI که پس از دهه ۱۹۶۰ میلادی ارائه شده است بر جنبه‌هایی از نااطمینانی و ریسک ناشی از نواقص بازار، هزینه‌های معاملاتی، اطلاعات ناقص و ... اشاره شده است. سطح ثبات سیاسی، فساد سیستم اداری، کیفیت بوروکراسی، کیفیت سیستم قانونی و عواملی نظیر این بر محیط سرمایه‌گذاری تأثیر بسزایی دارد (Poirson, 1998).

تروریسم در سراسر جهان به‌عنوان مشکلی بر سر راه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بروز کرده است. با افزایش احتمال فعالیت گروه‌های تروریستی، احتمالاً سرمایه‌گذاران بین‌المللی نیز از مناطقی با فعالیت‌های تروریستی فراوان، دوری می‌گزینند (Rasheed and Tahir, 2012). روشن است که یک حمله تروریستی می‌تواند زیرساخت‌ها را ویران کند و موجب اختلاس در کسب‌وکار شود. بنگاه‌ها نیز درصدد پرهیز از هزینه‌های حفاظت از امکانات خود در برابر حملات تروریستی هستند. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های تأمین امنیت تأسیسات، هزینه‌های تأیید صلاحیت کارکنان و هزینه‌های اضافی بیمه می‌شود (Abadie and Gandeazabal, 2003). از آنجا که کارکنان، کار کردن در محلی امن را به کار در فضای تروریستی ترجیح می‌دهند، هزینه‌های استخدام نیز افزایش می‌یابد. با افزایش سطح عمومی نااطمینانی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به محیط‌های امن‌تر سوق می‌یابد (Hashim, 2015). اینکه تروریسم با چه سازوکاری بر سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأثیر می‌گذارد را می‌توان در قالب مثال زیر مطرح کرد:

فرض کنید شرکتی بین‌المللی از ایالات متحده آمریکا به دلیل وجود نیروی کار ارزان

و وفور منابع، قصد سرمایه‌گذاری در هندوستان را دارد. حال اگر محیط هندوستان برای استقرار گروه‌های تروریستی، محیطی مساعد باشد، احتمال از دست رفتن سرمایه و همچنین اجرایی نشدن برنامه‌هایشان با وجود قدرت و تجهیزاتی که در اختیار تروریست‌هاست، بالاست و قطعاً آن شرکت از سرمایه‌گذاری صرف‌نظر خواهد کرد. برای فهم روشن‌تر این قضیه می‌توان به مورد کلمبیا در سال‌های دور (۱۹۸۰)، اشاره کرد که به دلیل وجود گروهک‌های تروریستی و قاچاقچیان مواد مخدر کشوری بدنام برای سرمایه‌گذاران تلقی می‌شد. پس از سال‌های ۱۹۹۰ که تروریسم در آنجا کم‌رنگ‌تر شد، سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کلمبیا به‌طور معناداری افزایش یافت. در ادبیات مربوط به این حوزه، تحقیقات منسجمی وجود ارتباط بین سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تروریسم را به‌خوبی نشان داده‌اند (Chenoweth, 2013).

نمودار ۶. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تروریسم در کلمبیا



Source: Chenoweth, 2013.

چنانکه در جداول و نمودارهای ارائه شده در ذیل ملاحظه می‌شود، هر چقدر رتبه کشورها در شاخص تروریسم جهانی روبه بدتر شدن می‌گذارد، هم راستا با آن، رتبه کشور در میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز بدتر می‌شود. به‌عنوان مثال، پاکستان که در سال ۲۰۱۲ رتبه سوم (در اینجا رتبه یک، یعنی بدترین شرایط) را از نظر وجود تروریسم و عملیات تروریستی داشته است، در مقابل رتبه ۷۱ را در

جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از خود به نمایش گذاشته است. همچنین ترکیه نیز در سال ۲۰۱۲ رتبه ۱۷ را در شاخص تروریسم جهانی داشته که به تبع آن نیز در رتبه جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جایگاه چهارم را به خود اختصاص داده است.

اگر به کشور اتریش توجه کنیم متوجه خواهیم شد که رتبه بالای (۹۵) این کشور در شاخص تروریسم جهانی که به معنای کم بودن میزان و تنوع حملات و گروه‌های تروریستی در این کشور است، با رتبه این کشور در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (رتبه ۱۸)، ارتباط معناداری دارد. و در نهایت ایران نیز که در سال ۲۰۱۲ رتبه ۲۸ تروریسم جهانی را به خود اختصاص داده است، در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نسبتاً ضعیف عمل کرده و رتبه ۶۶ را به خود اختصاص داده است.

جدول ۲. رتبه کشورها در شاخص تروریسم جهانی

سال ^۱	پاکستان	ترکیه	اتریش	ایران
۲۰۱۲	۳	۱۷	۹۵	۲۸
۲۰۱۱	۲	۱۹	۶۹	۱۷

Source: Global Terrorism Index, 2013 and 2012.

جدول ۳. رتبه کشورها در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

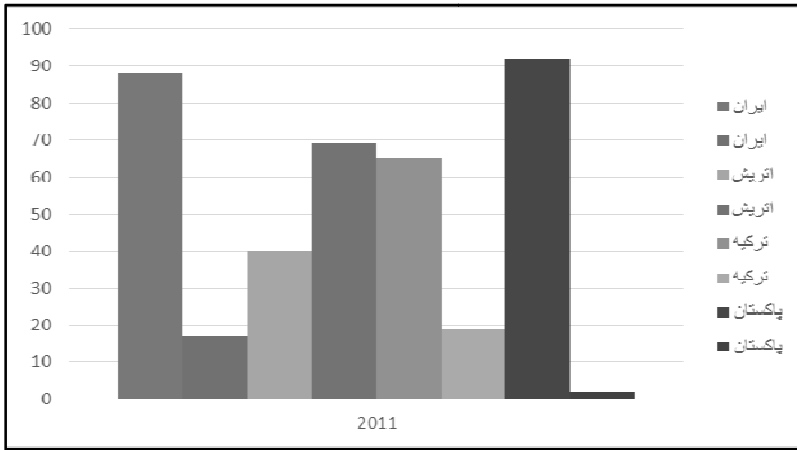
سال	پاکستان	ترکیه	اتریش	ایران
۲۰۱۲	۷۱	۴۰	۱۸	۶۶
۲۰۱۱	۹۲	۶۵	۴۰	۸۸

Source: Knomea, 2016.

نمودارهای ۷ و ۸ به منظور ارائه گویا و واضح‌تر ارتباط بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تروریسم در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ به نمایش گذاشته شده است.

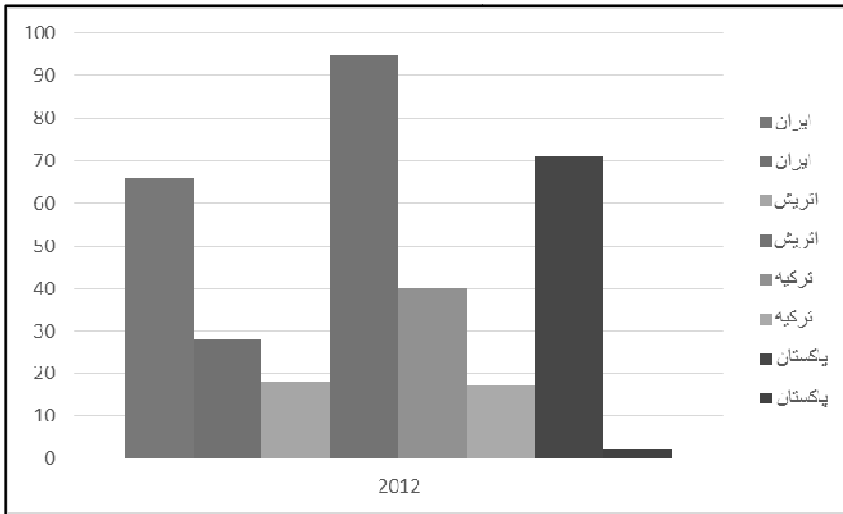
۱. منطقی‌ترین آمار در دسترس سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ بوده است.

نمودار ۷. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تروریسم سال ۲۰۱۱



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نمودار ۸. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تروریسم سال ۲۰۱۲



مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

فضای سرمایه‌گذاری نیازمند امنیت اقتصادی است؛ امنیت اقتصادی به ایجاد شرایط مساعد برای بهبود محیط کسب‌وکار منجر می‌شود. طبق مبانی نظری، با افزایش سطح امنیت

اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و در نتیجه رشد اقتصادی در آنها افزایش می‌یابد. هدف اصلی تحقیق حاضر بررسی علل اقتصادی شیوع تروریسم در منطقه و تأثیر آن بر محیط کسب و کار ایران بود. لذا با مرور ادبیات مربوط به تروریسم و محیط کسب و کار سعی در ریشه‌یابی این مسئله شده است.

تروریسم از چند طریق می‌تواند با تهدید امنیت اقتصادی به افزایش ریسک و عدم قطعیت در محیط کسب و کار کشورها منجر شود؛ کاهش تقاضای مشتریان برای کالا و خدمات؛ کاهش در عرضه ورودی‌ها، منابع و خدمات مورد نیاز کسب و کارها؛ تغییر ماهیت ارتباطات تجاری بین کشورها و پیچیدگی بیشتر پدیده‌های کلان اقتصادی از جمله نمودهای بارز عدم قطعیت در محیط کسب و کار کشورهاست.

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که تروریسم می‌تواند به‌عنوان منبعی برای فقدان امنیت اقتصادی تلقی شود. آثار عدم امنیت اقتصادی در عدم جذب یا کاهش سرمایه‌گذاری خارجی و تغییر معنادار حجم تجارت بین کشورهای درگیر در تروریسم متبلور می‌شود. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که به‌طور متوسط، کسب و کارها بیش از هر هدف دیگری در معرض حملات تروریستی قرار می‌گیرند و برخی کسب و کارها مانند خرده‌فروشی، بیشترین میزان آسیب را از این حملات می‌بینند.

در ارزیابی پیامدهای تروریسم بر محیط کسب و کار باید به جنبه‌های مختلفی توجه داشت. آثار مستقیم و غیرمستقیم، خرد و کلان، فوری، کوتاه‌مدت و بلندمدت و نسبت فعالیت‌های تروریستی به فعالیت‌های هر کشور جنبه‌های مختلف قابل تحلیل هستند. در مطالعه حاضر، با توجه به آمار در دسترس برای سطح رقابت‌پذیری و میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب شده توسط کشورها، آثار تروریسم را در برخی کشورها مقایسه کردیم. نتایج حاکی از این بود که کشورهای دارای رتبه بالا از منظر تروریسم، رتبه پایینی در سطح رقابت‌پذیری و میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب کرده‌اند و برعکس؛ به‌عنوان نمونه، پاکستان کشوری است که در همه جنبه‌ها از حضور و وقوع حملات تروریستی رنج می‌برد و از رتبه‌های برتر وجود تروریسم در بین کشورهای جهان است، از نظر سطح رقابت‌پذیری اقتصاد ملی در رتبه بسیار پایینی قرار دارد که مشابه این شرایط

برای ترکیه و ایران نیز قابل پیش‌بینی است. در مقابل این کشورها، اثریش که دارای محیطی نسبتاً عاری از تروریسم است، شرایط رقابت‌پذیری و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بهتری را تجربه کرده است.

در مجموع، به نظر می‌رسد راه‌حل آسانی برای مواجهه با تروریسم و کنترل آثار اقتصادی آن وجود ندارد؛ پیشنهادهاى زیر احتمالاً می‌تواند از منظر سیاست‌گذاری به برنامه‌ریزان سطح کلان کشور کمک کند تا برای ارتقای امنیت اقتصادی تدبیر بیندیشند:

- اصلاح ساختار نهادی محیط کسب‌وکار به منظور حداقل‌سازی هزینه تروریسم بر کسب‌وکار در کشور.

- فرهنگ‌سازی، ایجاد حس و باور عمومی در جامعه که تروریسم عامل تخریب اقتصادی و فرار سرمایه است.

- همکاری با مجامع بین‌المللی در تصویب قوانینی که تأمین مالی تروریسم را جرم بین‌المللی و مشارکت در عملیات تروریستی شناخته و با اقتصادهای خاطی برخورد بین‌المللی کند.

- تدوین قوانینی برای حصول اطمینان از اینکه اشخاص، به‌ویژه سازمان‌های غیرانتفاعی، نمی‌توانند مورد سوءاستفاده تروریسم به منظور تأمین مالی قرار گیرند.

- اصلاح رویه‌های تسهیل‌کننده کسب‌وکار مانند رویه‌های راه‌اندازی و تعطیلی کسب‌وکارها به منظور حداقل کردن هزینه‌های ناشی از تروریسم.

- ارائه فرصت شغلی برای جوانان جویای کار به منظور کاهش فقر و در نتیجه جلوگیری از پیوستن جوانان به گروه‌های تروریستی.

منابع و مأخذ

۱. پورسید، بهزاد (۱۳۸۲). «امنیت اقتصادی در بعد سرمایه‌گذاری خارجی»، مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی، معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه.
۲. تمدن، محمدحسین و مسعود درخشان (۱۳۸۲). «نکاتی چند درباره امنیت اقتصادی و راه‌های تأمین آن»، مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی، معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه.
۳. سازمان توسعه تجارت (۱۳۹۴). آمار بازارهای هدف صادراتی بازه زمانی ۱۳۹۳-۱۳۸۷، تهران، نمایه آماری سازمان توسعه تجارت.
۴. سیف، اله‌مراد (۱۳۸۹). «مفهوم‌شناسی امنیت اقتصادی»، فصلنامه آفاق امنیت، ۳(۹).
5. Abadie, A. and J. Gandeazabal (2003). "The Economic Costs of Conflicts: A Case Study of the Basque Country", *American Economic Review* 93.
6. Abadie, A. and J. Gardeazabal (2008). "Terrorism and the World Economy", *European Economic Review*, 52(1).
7. Aon (2015). Terrorism & Political Violence Risk Map, *Risk Advisory*.
8. Bandyopadhyay, S., T. Sandler and J. Younas (2011). "Foreign Direct Investment, Aid, and Terrorism: An Analysis of Developing Countries", Federal Reserve Bank of St. Louis. <http://research.stlouisfed.org/wp/2011/2011-004.pdf>.
9. Brisard, J. and D. Martinez (2014). *Islamic State: The Economy-based Terrorist Funding*, Thomson Reuters.
10. Center for the Analysis of Terrorism (2016). ISIS Financing, <https://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-financing-2015-report.pdf>.
11. Chenoweth, E. (2013). "Terrorism and Democracy", *Annual Review of Political Science*, 16.
12. Collins, A. (2016). *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press.
13. Czinkota, M., G. Knight and P. Liesch (2004). "Terrorism and International Business: Conceptual Foundations. Terrorism and the International Business Environment", *The Security-business Nexus*.
14. Drakos, K. and A. M. Kutun (2003). Regional Effects of Terrorism on Tourism in Three Mediterranean Countries, *J Confl Resoult* 47 (5).
15. Edobor, F. O. (2014). "The Impact of Terrorism and Violence on Entrepreneurs in Nigeria", Reaserch Papers on Knowledge, Innovation and Enterprise.
16. Enders W., A. Sachsida and T. Sandler (2006). "The impact of Transnational Terrorism on US Foreign Direct Investment", *Polit Res Q* 59(4).
17. Fabricius, M. (1998). The Impact of Economic Security on Bank Deposits and Investment, IMF, WP/98/98.
18. Gaibullov, K., T. Sandler and C. Santifort (2012). "Assessing the Evolving Threat of Terrorism", *Global Policy*, 3(2).

19. Global Terrorism Index (2015). "Measuring And Understanding The Impact of Terrorism", *Instituted for Economics and Pwace*, available: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.
20. _____ (2013). "Measuring And Understanding The Impact of Terrorism", *Instituted for Economics and Pwace*, available: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.
21. _____ (2012). "Measuring And Understanding The Impact of Terrorism", *Instituted for Economics and Pwace*, available: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.
22. Hashim, A. (2015). *Policy Report The Impact of the Islamic State in Asia*, Singapore, Military Studies Programme, Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University (NTU).
23. Johnston , R. and O. Nedelescu (2005). "The Impact of Terrorism on Financial Markets", Working Paper, *International Monetary Fund*.
24. Kinyanjui, S. (2014). "The Impact of Terrorism on Foreign Direct Investment in Kenya", *International Journal of Business Administration*, (5), 3.
25. Knoema (2016). *World Data Atlas*, Retrieved from <http://knoema.com/atlas>.
26. Larbonia, M. and R. Pate (2009). "The Impact of Terrorism on Business", *Journal of Global Business Issues*, (3)1.
27. Merolla, J. and E. Zechmeister (2013). "Evaluating Political Leaders in Times of Terror and Economic Threat: The Conditioning Influence of Politician Partisanship", *The Journal of Politics*, 75(03).
28. Ozer, A. (2016). Terrorism in the World, *Journal Socialomics*, 5(140).
29. Petranick, M. (2015). On Isis, The Reality of the 21st Century Battlefield.
30. Poirson, H. (1998). "Economic Security, Private Investment and Growth in Developing Countries", IMF, WP/98/4.
31. Porter, M., G. White and L. Mazerolle (2012). *Innovative Methods for Terrorism and Counterterrorism Data, In Evidence-based Counterterrorism Policy* (pp. 91-112), New York, Springer.
32. Rasheed, H. and M. Tahir (2012). "FDI and Terrorism: Co-integration & Granger Causality", *International Affairs and Global Strategy*, 4(0).
33. Richards, A., P. Fussey and A. Silke (2012). Chapter 1-Towards an Understanding of Terrorism and the Olympics: Chapter Taken from *Terrorism and the Olympics* ISBN: 978-0-203-83522-7, Routledge Online Studies on the Olympic and Paralympic Games, 1(41).
34. Sageman, M. (2014). "The Stagnation in Terrorism Research", *Terrorism and Political Violence*, 26(4).
35. Schwab, K. (ed.) (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, World Economic Forum.
36. Suder (2004). *Terrorism and the International Business Environment The Security-Business Nexus*, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

37. Tausch, A. (2013). Global Terrorism and World Political Cycles1, *Globalistics and Globalization Studies: Theories: Research and Teaching*, 191.
38. Tversky, A. and D. Kahneman (1974). "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", *Science*, 185.
39. US Department of State (2002). Patterns of Global Terrorism, Available at: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002>.
40. Walter, E., A. Sachsida and T. Sandler (2006). "The Impact of Transnational Terrorism on U.S. Foreign Direct Investment", *Political Research Quarterly*, Vol. 59, No. 4.
41. Walter, S. and T. Sandler (1996). "Terrorism and Foreign Direct Investment in Spain and Greece", *Kyklos*, Vol. 49, No. 3.
42. White, G., M. Porter and L. Mazerolle (2013). "Terrorism Risk, Resilience and Volatility: A Comparison of Terrorism Patterns in Three Southeast Asian Countries", *Journal of Quantitative Criminology*, 29(2).
43. World Economic Forum (2015). *Global Competitiveness Report*, Available at: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015_2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.
44. Worrell, M. (2012). *Terror: Social, Political and Economic Perspectives*, Routledge.

بایستگی‌های ساختاری احراز مدیریت کارآمد در مناطق

کلان‌شهری ایران در چارچوب رهیافت نومنطقه‌گرایی

مهدی علیان،* حسن اسماعیل‌زاده،* محمدتقی رضویان،** زهره فنی***
و خدر فرجی‌راد****

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۷	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱
-------------------------	------------------------

ساماندهی نهادی مناطق کلان‌شهری یکی از مباحث بحث‌برانگیزی است که ریشه بسیاری از مشکلات مناطق کلان‌شهری را در خود جای داده است. پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی ضمن شناخت ضرورت‌های نوین متأثر از فرایندهای جهانی و نظر به تفکرات منفرد، تفرق‌های برنامه‌ای - سیاسی، عملکردی - کارکردی و تفرق قلمروی مناطق کلان‌شهری در کشور، به انجام پژوهش در حوزه ساختار مدیریتی مترتب بر این مناطق کلان‌شهری (به‌مثابه عاملیت‌ها) مبادرت کرده است. نتایج حاصله، خلأ مدیریت مناطق کلان‌شهری و لزوم نوعی تجدید ساختار در حکومت‌های محلی و استانی در راستای شکل‌گیری این سطح مدیریتی را نشان می‌دهد که به‌مثابه حلقه حکومت منطقه کلان‌شهری درون طیفی از منطقه‌گرایی، قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: تجدید ساختار؛ مدیریت منطقه‌ای؛ حکمروایی؛ منطقه کلان‌شهری؛ نومنطقه‌گرایی

مقاله حاضر مستخرج از رساله دوره دکتری با عنوان «تبیین نهاد‌گرایی در حکمروایی منطقه‌ای (مورد پژوهی منطقه کلان‌شهری تهران)» است.

* دانشجوی دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: m.alian-87@yahoo.com

Email: h-esmaeilzadeh@sbu.ac.ir

** استادیار دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی؛

Email: mt-razavian@sbu.ac.ir

*** استاد دانشکده علوم زمین، دانشکده شهید بهشتی؛

Email: z-fani@sbu.ac.ir

**** دانشیار دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی؛

Email: kh-faraji@yahoo.com

**** استادیار پژوهشگاه علوم نظامی و مطالعات اجتماعی؛

مقدمه

در راستای اینکه هر ساختاری را کارکرد ویژه‌ای است و هر کارکرد ویژه‌ای، ریشه در ساختاری دارد (صادقی و رهنما، ۱۳۹۲: ۱۶۹)؛ ساخت را می‌توان به‌عنوان روابطی که میان اجزای یک کل وجود دارد، تعریف کرد که این روابط می‌تواند هم بین اجزا و اجزا و هم بین اجزا و کل برقرار باشد (تنهایی، ۱۳۹۰: ۷۱)؛ پس ساختار یعنی مجموع عناصر و پیوندهای بین آنها. ساختار همواره با واژگانی مانند الگو، نظام، مجموعه، نهاد و سازمان همراه است که وجه مشترک همه این واژگان، برخورداری از نظم، عقلانیت، قانون، هدفمندی و کارکرد است (فکوهی، ۱۳۹۴: ۱۷۴). سیستم مدیریت شهری یا کلان‌شهری هر کشوری نیز به‌مثابه یک عنصر، تابعی از سیستم سیاسی حاکم و سیستم کلان‌مدیریت کشور است.

کارکرد نیز همان جریان‌های بین پیوندهای مجموعه عناصر است (هولت جنسن، ۱۳۷۶: ۱۷۴). هر نظام و اندام‌واره‌ای با ساخت و سرشت ویژه خود، کارکردهای خاصی را برای اندام‌ها و اعضای خویش معین کرده و اندام‌ها نیز در مقابل، برای تحقق هماهنگی و تعادل در سیستم، موظف‌اند در جهت کل نظام، ایفای نقش کنند (صادقی و رهنما، ۱۳۹۲: ۱۷۰). امروزه همراه با بالا رفتن رقابت‌ها برای توسعه، اهمیت مناطق کلان‌شهری به‌عنوان بازمودهای فضایی تأثیرگذار بر این امر، پیوسته مورد تأکید قرار گرفته (UN-HABITAT, 2002: 7) و طبیعی است که به‌دنبال این تأکید، ساختارهای مدیریتی کارآمد و تأثیرگذار بر این مناطق بیش‌ازپیش اهمیت خود را نشان می‌دهند. مناطق کلان‌شهری در عصر جهانی شدن فرایندهای اقتصاد، جامعه و فرهنگ، به‌سبب تمرکز فعالیت‌های انسانی دارای نقش کانونی هستند و براین اساس قرن بیست‌ویکم، قرن نواحی کلان‌شهری نامیده شد (Heinelt and Kübler, 2009: 1). مناطق کلان‌شهری به‌عنوان واحدهای غالب اقتصادی و اجتماعی در جامعه جهانی^۱ پدید آمدند (Feiock, Jae Moon and Park, 2008: 25) و سازمان حکمروایی^۲ و اقتدار عمومی در این مناطق به مسئله‌ای بحث‌برانگیز در سیاست‌های شهری و اداره عمومی جوامع تبدیل شده است (Feiock, 2009: 356). هرچند تفرق و پراکندگی

1. Global Society

2. Organization of Governance

تصمیمات در واحدهای چندگانه حکومتی، مسائل تمرکز قدرت را کاهش داده و می‌تواند به ارتقای رقابت‌ها و نوآوری‌ها منجر شود، اما مانند تصمیمات اتخاذشده توسط یک واحد حکومتی به تحمیل ناکارآمدی و گاهی آثار منفی بر دیگران منجر می‌شود.

طبق آخرین آمار سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۰، حدود ۷۱/۳۷ درصد جمعیت کشور در ۱۲۳۹ شهر ایران و ۲۸/۶۲ درصد در روستاها زندگی می‌کنند. در بین این شهرها هشت شهر دارای جمعیت بالای یک میلیون نفر به‌عنوان کلان‌شهر (تهران، مشهد، اصفهان، کرج، تبریز، شیراز، اهواز و قم) و هفت شهر دارای جمعیت ۵۰۰ هزار تا یک میلیون نفر به‌عنوان شهرهای بزرگ محسوب شده و در مجموع جمعیتی بالغ بر ۲۴ میلیون نفر یعنی حدود ۳۲ درصد از جمعیت کل کشور را دربرمی‌گیرند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰) که اگر جمعیت مناطق کلان‌شهری را در نظر بگیریم، مسلماً حجم جمعیت ساکن در این مناطق رقم چشمگیرتری را به خود اختصاص می‌دهد. علاوه بر سکونت این حجم از جمعیت کشور در مناطق کلان‌شهری، اهمیت پرداختن به این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که تقریباً همه پژوهشگران بر این امر اتفاق نظر دارند، بدون وجود ساختارهای حکومتی و فرایندهای حکمروایی کارآمد، طیف وسیعی از مسائل کلان‌شهری قابل حل نخواهد بود. همچنین با گذار از سطوح ملی و بین‌المللی در اقتصاد رقابتی به سطوح منطقه‌ای و محلی، مناطق کلان‌شهری به‌عنوان هویت‌های مجزا در عرصه‌های رقابت جهانی بین منطقه‌ای (منطقه کلان‌شهری) مطرح شدند.

مطالعات درباره مناطق کلان‌شهری کشور نشان می‌دهد ویژگی بارزی که بسیاری از مشکلات این مناطق نیز در گرو حل آن است، فقدان جایگاه قانونی و ساختاری مناطق (مجموعه‌های) کلان‌شهری در نظام اجرایی و اداری کشور است که به گسترش تفکرات منفرد، تفرق‌های برنامه‌ای - سیاسی، تفرق‌های عملکردی - کارکردی (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰: ۲۹)، تفرق قلمروی و به بیان کلی‌تر خلأ تفکرات سیستمی در این مناطق منجر شده است.

به‌رغم تأکید در برنامه‌های سوم (ماده (۱۳۶))، چهارم (ماده (۱۳۷)) و پنجم توسعه کشور (ماده (۱۷۳)) مبنی بر اصلاح ساختاری، کماکان برای اداره یکپارچه شهرها،

سازوکارهای لازم به صورت کامل در برنامه‌ها و قوانین بالادستی پیش‌بینی نشده است یا اسناد فرادست از روزآمدی و پویایی مناسب برخوردار نبوده و نمی‌توان به استناد آن، برنامه‌های مؤثر و کارایی را تنظیم کرد. پژوهش حاضر نیز با شناخت چنین ضرورت‌های نوینی که متأثر از فرایندهای جهانی است و نظر به مشکلات موجود مناطق کلان‌شهری در کشور، به انجام پژوهش در حوزه ساختار مترتب بر این عاملیت‌ها^۱ (کلان‌شهرها) مبادرت می‌کند. در واقع بر آن است تا ضمن واکاوی نظام ساختاری مدیریت مناطق کلان‌شهری، با پیشنهاد ساختار نوین و بهینه، کارکردها و خدمات مترتب بر این ساختار را نیز اصلاح کند؛ زیرا همان‌گونه که می‌دانید در صورتی که چیدمان و عناصر یک سیستم یا یک نظام با ضعف‌هایی همراه باشد، برآیند و برهم‌کنش اجزای آن، کارکردهای نامناسب و نامیمونی را برای مجموعه به ارمغان خواهد داشت. ساختارهای مدیریتی نامناسب در فضاهای قلمروی مناطق کلان‌شهری نیز با فراهم کردن فضایی از منع^۲ و ترغیب‌ها^۳ کنشگران مدیریت این فضاها را با پیامدهای مسئله‌سازی همراه کرده است؛ به بیان دیگر پژوهش حاضر بر آن است تا پاسخ پرسش‌های زیر را از منظر کلان بیابد:

- آیا ساختار مدیریتی و حاکمیتی برای مسئله تفرق مناطق کلان‌شهری پاسخی درخور این مناطق ارائه داده است؟
- الگوی بهینه و کارآمد مدیریت مناطق کلان‌شهری در چارچوب رهیافت‌های نوین نومنطقه‌گرایی کدام است؟

۱. مبانی نظری

استفاده از واژه کلان‌شهر یا متروپلیس به قرن‌ها پیش بازمی‌گردد که گاه برای پایتخت امپراتوری‌ها و گاه برای مراکز بزرگ شهری با بازرگانی بین‌المللی به کار برده می‌شد؛

۱. البته در خصوص عامل، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند کنش، کنشگر، فرد، فاعل، کارگزار، شخص، سوژه و ذهن و در مورد ساختار، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند جمع، جامعه، نظام، ابژه، عین به کار رفته‌اند (توحیدفام و حسینیان امیری، ۱۳۸۸: ۱۱).

2. Prohibitions
3. Incentives

لیکن استفاده رایج و امروزی مفهوم کلان‌شهر از انقلاب صنعتی به بعد و به‌ویژه از قرن بیستم میلادی متداول شده است (صرافی و عظیمی، ۱۳۸۹: ۱۵۱). اگرچه در قرن بیستم کلان‌شهرها به‌مثابه مراکز فرماندهی اقتصادی ملی و منطقه‌ای و موتورهای کلیدی رشد و توسعه اقتصادی در اغلب کشورها شناخته می‌شدند (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۵: ۳۰۰) اما با شروع هزاره سوم و متأثر از گفتمان جهانی شدن، مقیاس تحلیلی جدیدتری در نتیجه تجدید ساختار فضایی - کالبدی و عملکردی کلان‌شهرهای سنتی (سرور، ۱۳۸۶: ۸۲) با نام مناطق کلان‌شهری قدم به عرصه ادبیات برنامه‌ریزی، مدیریت شهری و منطقه‌ای جهان نهاد و در سال ۱۳۷۴، همراه با مصوبه هیئت وزیران با عنوان «مجموعه‌های شهری» در ایران شکل گرفت. منطقه کلان‌شهری^۱ یا شهر - منطقه‌ها^۲ که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری از آنها یاد می‌شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۰۹)، محدوده‌ای گسترده‌تر از کلان‌شهر و در پیرامون آن (صرافی و عظیمی، ۱۳۸۹: ۱۵۲) و عموماً متشکل از نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی متعددی است (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۵: ۲۷۲) که به‌طور عمده، تراکم و پراکندگی و پویایی کاربری‌های زمین در آن منطقه (منطقه کلان‌شهری) برآمده از تعامل عملکردی با کلان‌شهر به‌صورت یک سیستم روزانه شهری^۳ ظاهر می‌شود. از این رو، نبض تحولات مراکز جمعیت و فعالیت در منطقه کلان‌شهری به اعتبار وجود کلان‌شهر می‌تپد.

یکی از مسائل متوجه مطالعات کلان‌شهری، چگونگی ساماندهی نهادی این مناطق بوده که یک بحث طولانی‌مدت در علوم سیاسی، اقتصاد منطقه‌ای و به‌ویژه مدیریت منطقه‌ای است. در آغاز دهه ۱۹۰۰ سنت اصلاحات کلان‌شهری^۴ که از آن با عنوان مکتب حکومتی کلان‌شهری^۵ یاد می‌شود، تفرق کلان‌شهرها، ناکارآمدی و غیردمکراتیک بودن آنها را درخصوص ارائه خدمات عمومی درک کرد. این سنت فکری، مناطق کلان‌شهری را به‌مثابه یک واحد اجتماعی - اقتصادی منفرد تعریف کرد که شامل تعدادی از

1. Metropolitan Region

2. City-region

3. Daily Urban System

4. Metropolitan Reform Tradition

5. Metropolitan Government School

شهرداری‌های کوچک‌تر می‌شود، و راه‌حل مسائل و مشکلات مرتبط با کارایی، اثربخشی و دمکراسی و ارائه خدمات را در قالب تثبیت نهادی^۱ و ایجاد حکومت کلان‌شهری^۲ می‌دیدند. اما امروزه مطالعات مرتبط با سیاست‌های شهری و مدیریت عمومی عمدتاً در تأسیس حکمروایی یا اقتدار منطقه‌ای به مثابه سازوکاری برای حل مسائل کنش جمعی افقی^۳ در مناطق کلان‌شهری متمرکز شده‌اند (Feiock, 2009: 358). به‌طور کلی تلاش‌های منطقه‌ای میان دولت‌های محلی در قالب فرایندهای حکمروایی منطقه‌ای، در طول قرن گذشته را می‌توان در قالب سه موج (شکل ۱) دسته‌بندی کرد:

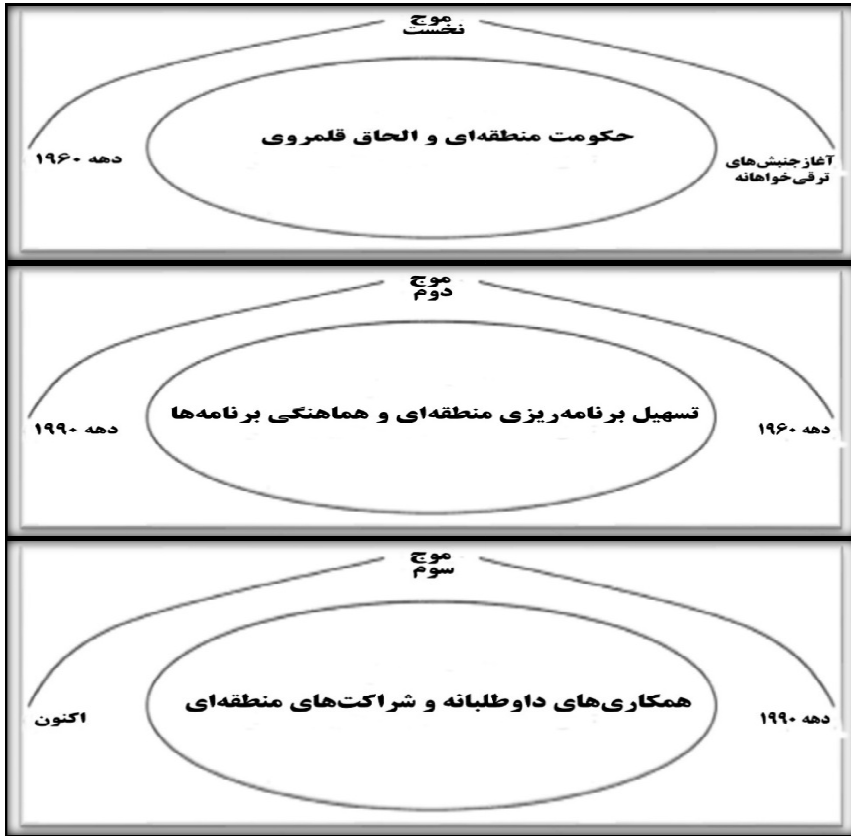
موج نخست: که همزمان با جنبش‌های ترقی‌خواهانه^۴ آغاز شده بود با استراتژی‌های نهادی یا قانونی، بیشتر در جهت گسترش ظرفیت‌های قدرت دولتی برای مدیریت منطقه متمرکز بود. استراتژی‌های این موج شامل حکومت منطقه‌ای^۵ و الحاق قلمروی^۶ بود که در بیشتر نواحی شهری مقبول واقع نشد.

موج دوم: حکمروایی منطقه‌ای که در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ رخ داد، با یک تغییر از تجدید ساختار دولت‌های محلی به سمت تسهیل برنامه‌ریزی منطقه‌ای و هماهنگی برنامه‌ها همراه بود.

موج سوم: که از دهه ۱۹۹۰ آغاز شد با همکاری‌های داوطلبانه^۷ میان دولت‌های محلی از طریق شراکت‌های منطقه‌ای^۸ یا شراکت‌های درون اجتماعی^۹ بخش‌های عمومی - خصوصی متداول شد (Olberding, 2002: 252).

-
1. Institutional Consolidation
 2. Metropolitan Government
 3. Horizontal Collective Action
 4. Progressive Movement
 5. Regional Government
 6. Annexation
 7. Voluntary Cooperation
 8. Regional Partnerships
 9. Intercommunity Partnerships

شکل ۱. فرایندهای حکمروایی منطقه‌ای و کنش میان حکومت‌های محلی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲. روش‌شناسی پژوهش

روش و ماهیت هر پژوهشی معمولاً مبتنی بر ماهیت موضوع و اهداف هر پژوهشی تنظیم می‌شود. بر همین اساس پژوهش حاضر از نظر ماهیت کاربردی - توسعه‌ای و از نظر روش توصیفی - تحلیلی است. همچنین با توجه به گونه‌شناسی‌های متداول روش‌شناسی همچون بیکر (۱۳۸۸)، کیوی و کامپنهود (۱۳۸۶) و گیدنز (توحیدفام و حسینیان امیری، ۱۳۸۸) می‌توان این پژوهش را محصول رویکردی تطبیقی دانست که در چارچوبی کیفی به کمک رهیافت‌هایی چون استدلال عقلی - قیاسی و با تأکید بر سازوکارها و رویکردهای حکمروایی در مناطق کلان‌شهری و مدیریت مناطق کلان‌شهری در ایران به تبیین مفهومی

یک ساختار حکمروایی کارآمد در مناطق کلان‌شهری کشور، پرداخته است. اطلاعات مورد نیاز پژوهش با استفاده از روش‌های کتابخانه‌ای و اسنادی و مراجعه به کتاب‌ها، مقاله‌ها، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی جمع‌آوری شد. ماهیت موضوع مورد مطالعه ایجاب می‌کند که پژوهش حاضر در حوزه اکتشاف و توصیف وضع موجود متوقف نشود و با تبیین آن به ارائه الگو و چشم‌انداز نوینی در راستای اصلاح ساختار نائل شود.

۳. جایگاه مدیریت کلان‌شهری در برنامه‌های توسعه

نظام تقسیمات کشوری، نظامی است که به منظور اعمال کنترل و نظارت دولت مرکزی و تخصیص منابع شکل گرفته است. بر همین اساس روابط عمودی از سطح استان تا دهستان را دربرمی‌گیرد. در تفاوت با این نظام سلسله‌مراتبی، نظام مدیریت توسعه قرار دارد که برای تنظیم روابط فضایی و از آن طریق، توسعه در سطوح مختلف جغرافیایی تعریف شده است. در نظام تقسیمات سیاسی - اداری کشور همه عناصر با عنوان «واحد» و «محل» و به‌مثابه یک نقطه جغرافیایی تعریف شده‌اند که ارتباطات آن را با محیط اطراف نادیده می‌گیرد و همین امر محل بروز تعارضات و تناقضات مدیریت شهری می‌شود (پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۳: ۱۰۹). مسئله ساختاری که در حال حاضر مدیریت توسعه کشور با آن روبه‌رو است، تلاقی دو نظام تقسیمات کشوری و مدیریت توسعه است؛ بدین طریق که فرایند توسعه گاهی در قلمروهایی از سرزمین باید بررسی شود که نه در سطح استان است و نه در سطح شهر و مناطق کلان‌شهری از مصادیق بارز این مسئله قلمداد می‌شوند. از طرفی آسیب‌شناسی‌های ساختاری نظام فعلی حاکی از آن است که نبود جایگاه و رسمیت قانونی این سطح از مدیریت، تنها به تهیه برنامه‌هایی فاقد قابلیت اجرایی منجر می‌شود. در همین راستا به واکاوی جایگاه مدیریت مناطق کلان‌شهری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پرداخته شده است (جدول ۱).

جدول ۱. جایگاه مدیریت مناطق کلان‌شهری در برنامه‌های توسعه کشور

مدیریت مناطق کلان‌شهری	ملاحظات	دوره زمانی	برنامه
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	تمرکززدایی اداری و سازمانی از کلان‌شهرها به‌ویژه تهران، مهار رشد و آمایش درونی قطب‌های اشباع‌شده جمعیتی و فعالیتی، تجهیز گزیده‌ای از شهرهای بزرگ در کشور به‌عنوان مراکز منطقه‌ای.	۱۳۶۸-۱۳۷۲	اول
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به سطوح پایین‌تر، تلاش در جهت برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه و تجهیز کانون‌های توسعه‌ای، کاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمان‌ها، مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی، تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و استفاده از روش‌های ساده برای انجام امور مربوط و واگذاری هرچه بیشتر کار به استان‌ها، بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، سیاستگذاری با هدف کارایی لازم و عدم تداخل در وظایف و فعالیت‌های موازی، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به‌سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در امور سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت.	۱۳۷۴-۱۳۷۸	دوم
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور، تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی، شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، اصلاحات ساختاری لازم با رعایت اصل پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف، اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود کردن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار و کمیته‌های تخصصی.	۱۳۷۹-۱۳۸۳	سوم

مدیریت مناطق کلان شهری	ملاحظات	دوره زمانی	برنامه
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	استفاده مناسب از قابلیت و توان کلان‌شهرها، در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور، تأکید بر تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان.	۱۳۸۴-۱۳۸۸	چهارم
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، ضرورت تشکیل شورای برنامه‌ریزی استان.	۱۳۹۰-۱۳۹۴	پنجم
عدم پیش‌بینی و پیشنهاد	واگذاری مدیریت شده اختیارات به نهادهای محلی در سطح استان، تمرکززدایی و افزایش اختیارات مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه و عمران استانی، تقویت نقش شهرهای میانی و کوچک‌اندام و تمرکززدایی از کلان‌شهرها با حفظ نقش سیاستگذاری ملی و واگذاری اختیارات بیشتر در برنامه‌ریزی منطقه‌ای به استان‌ها، لایه‌بندی سطوح اداری و عملیاتی دولت و ایجاد مدیریت محلی، بازنگری ساختار بخش عمومی و دستگاه‌های اجرایی و طراحی ساختار مطلوب، توسعه متوازن منطقه‌ای و رشد شاخص‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، تمرکززدایی در حوزه مدیریت ملی به حوزه‌های منطقه‌ای با رویکرد تقویت مدیریت محلی.	۱۳۹۵-۱۳۹۹	ششم

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵.

به‌طور کلی در برنامه‌های توسعه، اشاره‌ای به بحث مدیریت مناطق کلان‌شهری نشده است و تنها در برنامه چهارم توسعه واقعیتهای به نام کلان‌شهر به‌صورت منفرد و بدون اشاره به منطقه کلان‌شهری مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال در برنامه اول بر ضرورت تمرکززدایی؛ برنامه دوم توسعه در ارتباط با مقوله مدیریت شهری به تأکید بر مشارکت عمومی و تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا و واگذاری بخشی از تصدی‌های دولت؛ برنامه سوم به اصلاح بر ساختار مدیریتی - اداری؛ در برنامه چهارم با رویکرد نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت تأکیدی جدی بر واگذاری برخی وظایف و اختیارات

دولت به شهرداری‌ها در طول دوره اجرای طرح پرداخته شده است اما در مجموع این برنامه‌ها فاقد پیشنهادی برای سازوکار مدیریتی مناطق کلان‌شهری می‌باشد. برنامه پنجم توسعه نیز در زمینه تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای از منظر آمایش سرزمین توجه داشته‌اند اما از توجه روشن و صریح به مناطق کلان‌شهری، اصلاح ساختار و تشکیلات نهادهای اجرایی مناطق کلان‌شهری و سازوکارهای مدیریتی آن تهی است و به‌نوعی می‌توان اذعان کرد به‌رغم اینکه در برنامه‌های توسعه فصل مجزایی تحت عنوان اصلاحات ساختاری گنجانده شده است اما در خلال این اصلاحات ساختاری از واقعیتی به نام منطقه کلان‌شهری و مدیریت آن غفلت شده و این امر به نادیده گرفته شدن مسائل و چالش‌های آن نیز منجر شده است.

در دولت یازدهم، هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای بررسی و هماهنگی مسائل و مشکلات کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها، مصوبه کمیسیون کلان‌شهرها را به تصویب رساند و سپس در جلسه ۱۳۹۴/۵/۴ با اصلاح و تخصصی‌تر کردن اعضای این کمیسیون «سیاستگذاری، زمینه‌سازی، بررسی لوایح و مقررات و در صورت لزوم ایجاد سازوکار مناسب به‌منظور ایجاد مدل مطلوب تعامل قوه مجریه و مدیریت شهری در جهت تحقق مدیریت مطلوب یکپارچه شهری از طریق تعریف نسبت بین ارکان اداره ملی و مدیریت محلی» را برای این کمیسیون هدفگذاری کرد (کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور، ۱۳۹۴: ۱). اما این مسئله در برنامه ششم توسعه نیز نیامده و این برنامه هم کماکان فاقد تدبیر ویژه برای مدیریت مناطق کلان‌شهری است.

۴. مروری بر تجارب مناطق کلان‌شهری

۴-۱. منطقه کلان‌شهری تهران

منطقه کلان‌شهری تهران شامل کلان‌شهر تهران و کانون‌های جمعیتی، اقتصادی، خدماتی اطراف آن (شامل شهرستان‌های تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ و شهریار) است که بازار واحدی از سکونت و کار را تشکیل داده‌اند و اجزاء و

عناصر آن با هم ارتباط روزانه دارند (مهندسین مشاور فرهاد، ۱۳۸۴: ۷۷). این مجموعه که یکی از مهم‌ترین و بزرگ‌ترین مناطق کلان‌شهری (مجموعه‌های شهری) کشور محسوب می‌شود (خزاعی‌نژاد و قرخلو، ۱۳۹۱: ۴۹)؛ براساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ بالغ بر ۱۲ میلیون نفر (۱۲۱۴۴۶۷۹ نفر^۱) را در خود جای داده است (استانداری تهران، ۱۳۹۲: ۷۴).

منطقه کلان‌شهری تهران معمولاً در قالب سه پهنه دسته‌بندی می‌شود: پهنه نخست که ارتفاعات البرز است و کمتر از ۲ درصد جمعیت را شامل می‌شود. پهنه دوم شامل دشت‌های دامنه‌ای (۳۰ درصد از مساحت منطقه) بوده و محل استقرار و فعالیت حدود ۹۷ درصد از جمعیت است و پهنه سوم شامل اراضی پست و شور جنوبی که حدود ۲۰ درصد از مساحت منطقه و کمتر از ۱ درصد از جمعیت را شامل می‌شود (خزاعی‌نژاد و قرخلو، ۱۳۹۱: ۵۰).

مروری بر برنامه‌های مصوب و مرتبط با منطقه کلان‌شهری تهران از منظر نوع نگاه به منطقه کلان‌شهری و سازوکارهای احتمالی برای برنامه‌ریزی و مدیریت این منطقه، نشان از مغفول ماندن واقعیت منطقه کلان‌شهری و نظام مدیریت آن در برخی از برنامه‌ها و طرح‌ها دارد و در طرح‌هایی هم که همراه با ارائه الگو و پیشنهاد می‌باشد، نبود نظام اجرایی، به مسکوت ماندن این طرح‌ها و پیشنهادها منجر شده است. به بیان دیگر هرچند طرح‌ها و ایده‌های نوینی برای منطقه کلان‌شهری تهران ارائه شده است، اما هیچ کدام از آنها به مرحله اجرایی نرسیده و ساختار کنونی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، با الگوهای مدیریتی متمرکز و با فاصله زیادی از الگوهای حکمروایی مدیریت و اداره می‌شود. در این میان مهم‌ترین سندی که به این امر مهم می‌پردازد، طرح مجموعه شهری تهران است که در پی تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور از طرف هیئت دولت وقت، می‌باشد.

۱. جمعیت استان تهران به استثناء شهرستان فیروزکوه.

جدول ۲. جمع‌بندی برخی از برنامه‌های توسعه منطقه کلان‌شهری تهران از منظر مدیریت

منطقه کلان‌شهری

پیشنهاد برای اداره منطقه کلان‌شهری	پذیرش واقعیت منطقه کلان‌شهری	برنامه
-	بلی	طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران
-	خیر	برنامه اول شهرداری تهران
تأسیس نهاد مدیریت واحد در سطح منطقه شهری تهران	بلی	منشور شهر تهران
نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران	بلی	طرح مجموعه شهری تهران
طراحی ساختار و تشکیلات مدیریتی یکپارچه برای استان	بلی	سند توسعه استان تهران
-	بلی	طرح جامع شهر تهران
-	بلی	آمایش استان تهران

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۴. منطقه کلان‌شهری بارسلونا

منطقه کلان‌شهری بارسلونا به‌عنوان مرکز تاریخی انقلاب صنعتی در اسپانیا، پس از دهه ۱۹۸۰ برای مواجهه با چالش‌های حکمروایی مناطق کلان‌شهری خود، به اصلاح ساختار مدیریتی نوینی متوسل شد؛ به‌طوری‌که شهرداری منطقه کلان‌شهری بارسلونا به «شرکت کلان‌شهری بارسلونا» و با شرح وظایف جدید در سراسر پهنه منطقه کلان‌شهری برای ارائه خدمات تغییر یافت. در سال ۱۹۸۷ جهت جلوگیری از چرخش به ورطه تمرکزگرایی، تجدید ساختار مدیریتی این منطقه کلان‌شهری با رویکرد نهادگرایی انجام گرفت. در فرایند این تجدید ساختار دو تشکیلات کلان‌شهری مبتنی بر انجمن‌های داوطلبانه، نهاد کلان‌شهری حمل‌ونقل،^۲ متشکل از ۱۸ شهرداری و نهاد کلان‌شهری محیط زیست،^۳ متشکل از ۳۳ شهرداری به‌عنوان ساختار جدید اداره و برنامه‌ریزی این منطقه کلان‌شهری تأسیس شد (Block, 2008: 2).

1. Barcelona Metropolitan Corporation (BMC)

2. Metropolitan Authority for Transport (MAT)

3. Metropolitan Environmental Authority (MEA)

۳-۴. منطقه کلان‌شهری لندن

لندن به‌عنوان پایتخت بریتانیا و بزرگ‌ترین مرکز کلان‌شهری مالی و تجاری به همراه پس‌کرانه‌های خود، منطقه کلان‌شهری وسیعی را ایجاد کرده است (سیمونز، ۱۳۸۱: ۳). ساختار مدیریتی این منطقه کلان‌شهری تا سال ۱۹۸۶ شامل شورای لندن بزرگ، ۳۲ شورای شهری مستقل و انجمن شهر تاریخی لندن بود و در دوره حکومت تاجر، تجدید ساختار به سمت تمرکزگرایی صورت پذیرفت. اما در سال ۱۹۹۷ با اصلاحات ساختاری، نهادی با نام «مجمع لندن بزرگ»^۱ و شامل ۳۳ زیربخش شکل گرفت که به‌عنوان یک نهاد مسئول منطقه‌ای بر راهبردهای منطقه‌ای و شیوه تبیین آنها، نه بر مدیریت و اجرای خدماتی در پهنه منطقه کلان‌شهری عمل می‌کرد (صیامی، خاکپور و رهنما، ۱۳۹۵: ۳۰۹). پس می‌توان گفت قائل بودن به نهادی فراگیر جهت اداره و برنامه‌ریزی در کل منطقه کلان‌شهری و با مشارکت همه ذی‌نفعان و ذی‌نفعان منطقه‌ای نخستین ویژگی مناطق کلان‌شهری و به‌طور ویژه مناطق کلان‌شهری بارسلونا و لندن است که می‌توان از آن به‌عنوان نخستین گام بایسته و شایسته در این حوزه یاد کرد. به‌طور کلی اگر ساختار مدیریت برخی از مهم‌ترین مناطق کلان‌شهری دنیا را مورد بررسی قرار دهیم به وجود سازوکار شفاف و نهاد مسئول در حوزه منطقه کلان‌شهری پی خواهیم برد (جدول ۳).

جدول ۳. مقایسه سازوکار مدیریتی برخی مناطق کلان‌شهری دنیا با تهران

منطقه کلان‌شهری	سازوکار اصلی منطقه‌گرایی	نهاد متولی
منطقه کلان‌شهری لندن	چشم‌اندازسازی و راهبردهای منطقه‌ای	مجمع لندن بزرگ
منطقه کلان‌شهری بارسلونا	نهادگرایی و انجمن‌های داوطلبانه	نهاد کلان‌شهری حمل‌ونقل و نهاد کلان‌شهری محیط زیست
منطقه خلیج سانفرانسیسکو	شورای منطقه‌ای (یکپارچه‌سازی شهر و شهرستان)	اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو ^۱
منطقه کلان‌شهری بمبئی	برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای	نهاد توسعه منطقه کلان‌شهری بمبئی ^۲
منطقه ونکوور بزرگ	سازمان خدماتی چندمنظوره	سازمان خدمات منطقه‌ای ونکوور بزرگ ^۳

منطقه کلان‌شهری	سازوکار اصلی منطقه‌گرایی	نهاد متولی
منطقه کلان‌شهری تهران	-	فاقد سازوکار و نهاد متولی در مقیاس منطقه کلان‌شهری

1. Association of Bay Area Governments (ABAG)
2. Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA)
3. Greater Vancouver Regional District (GVRD)

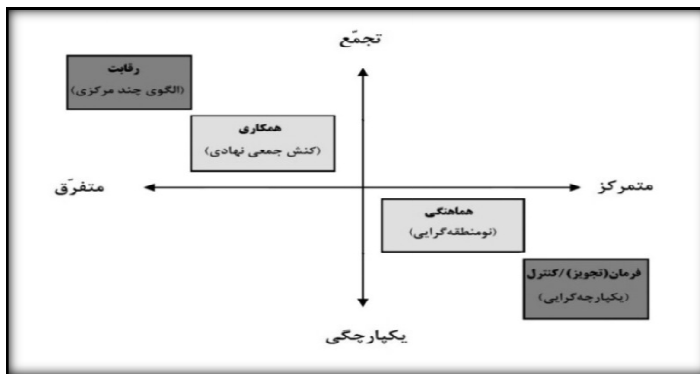
مأخذ: همان.

۵. حکمروایی منطقه‌ای، مدل شایسته مدیریت مناطق کلان‌شهری

اهمیت‌یابی بی‌بدیل و روزافزون مناطق کلان‌شهری در توسعه اقتصاد ملی و منطقه‌ای و نیز لزوم اندیشیدن تدابیری در مقیاس منطقه کلان‌شهری در تعامل با روندهای جهانی شدن (Nelles, 2013: 2) در محافل دانشگاهی و علمی اخیراً پارادیمی نوین با عنوان «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» به‌مثابه رویکرد جایگزین شیوه‌های سنتی پدیدار شد و کارایی این رویکرد در چالش‌های مدیریت مناطق کلان‌شهری، حکمروایی مناطق کلان‌شهری، به‌مثابه یک راهبرد شایسته و کارآمد، توجه مطالعات و پژوهشگران این حوزه را به خود معطوف کرد (Heinelt and Zimmermann, 2011: 1175). عموماً پژوهش‌های مرتبط با جنبه‌های دمکراتیک حکمروایی کلان‌شهری پتانسیل‌های مشارکت و مفصل‌بندی جامعه مدنی را هدف خود قرار می‌دهند (Plüss, 2015: 262). تحولات تاریخی حکمروایی منطقه‌ای یا کلان‌شهری^۱ می‌تواند به‌خوبی در قالب مجموعه‌ای از تلاش‌ها برای تشریح مشکلات کنش جمعی بازیابی شود (Feiock, 2004a: 295; Leland and Thurmaier, 2004: 9; Brenner, 2002: 15). هرچند پژوهشگران پیشگام منطقه‌گرایی بر مقیاس منطقه به‌عنوان مناسب‌ترین سطح اقدام برای حل مشکلات کلان‌شهرها اجماع نظر دارند (Farrell, Hettne and Langenhove, 2005: 22)؛ اما این پژوهشگران به‌وضوح درخصوص چگونگی فراهم کردن یک درک روشن از حکمروایی منطقه‌ای به‌دلیل دیدگاه‌های رویه‌ای حکمروایی، اجماع نظر ندارند. بر همین اساس برای مطالعه در این حوزه چارچوبی خلاق که طرفدار نهادگرایی منطقه‌ای بوده، ضروری به‌نظر می‌رسد.

درواقع حکمروایی در مناطق کلان شهری و اشکال نوین آن یعنی نومنطقه‌گرایی، در پی ایجاد انواع منعطف از ترییات نهادی - سازمانی مختلف برای همکاری هدفمند در مناطق کلان شهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است (صیامی، خاکپور و رهنما، ۱۳۹۵: ۳۰۱). در حال حاضر چنین سازوکار شبه‌شبکه‌ای از حکمروایی به‌عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاستگذاری کلان شهری عمل می‌کند (بصیرت، ۱۳۸۵: ۳۵) و معمولاً به‌عنوان ابزار مؤثر برای برخورد با مسائل مدیریت مناطق کلان شهری قلمداد می‌شود. در ادامه به ارائه مدل‌های حکمروایی منطقه‌ای خواهیم پرداخت. این مدل‌های چهارگانه شامل الگوهای چندهسته‌گرایی^۱، کنش جمعی نهادی^۲، نومنطقه‌گرایی (منطقه‌گرایی جدید)^۳ و یکپارچه‌گرایی^۴ است. لی^۵ (۲۰۰۸) معتقد است اگرچه اگرچه این مدل‌ها و مکاتب فکری متفاوت‌اند اما از نظر مفروضات تئوریک و اصلاحات تجویزی در خصوص مشکلات سیاست منطقه‌ای، وجوه مشترکی دارند که هدف اساسی و سیاستگذاری‌های آنها غلبه بر مسائل کنش جمعی در مناطق کلان شهری است. شکل ۲ الگوهای حکمروایی منطقه‌ای متداول در مناطق کلان شهری را نشان می‌دهد.

شکل ۲. الگوهای حکمروایی منطقه‌ای در مناطق کلان شهری



Source: Lee, 2008: 41.

1. Polycentricism
2. Institutional Collective Action (ICA)
3. New Regionalism
4. Consolidationism
5. Lee

حال الگوهای چهارگانه حکمروایی منطقه‌ای، ایده اصلی و نقاط ضعف آنها به‌طور خلاصه در قالب جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. الگوهای چهارگانه حکمروایی منطقه‌ای، ایده اصلی و نقاط ضعف

شرح	الگو / تئوری	مبحث عمده	نقاط ضعف
مباحث گذشته	چندمرکزگرایی	✓ افزایش دستاوردها (بهره‌وری) و پیشینه‌سازی ✓ درزمینه سیستم‌های حکمروایی محلی شبه‌بازار ^۱ ✓ تدارک در مقابل تولید	✓ تمایل اندک به مسائل اجتماعی مانند فقر ✓ بیش از حد ساده در انعکاس واقعیت‌های دقیق
مباحث گذشته	یکپارچه‌گرایی	✓ به‌مثابه راه‌حلی برای اثرات جانبی منفی ✓ گسترده شدن مرزهای اداری - سیاسی همزمان با بزرگ‌تر و پیچیده‌تر شدن مسائل و مشکلات در مقیاس منطقه‌ای	✓ پاسخ بسیار ساده به مسائل و مشکلات متنوع ✓ ناکارآمدی‌های بوروکراتیک و انعطاف‌پذیری ضعیف
مباحث جدید	شبکه‌کنش جمعی نهادی	✓ کنش جمعی نهادی موفق بدون بازسازماندهی ساختاری ^۲ در سطوح منطقه‌ای ✓ جایگزینی شبکه به‌جای بوروکراسی ✓ شناخت و تصدیق اهمیت زمینه‌های محلی	✓ وابستگی به قدرت تصمیم‌گیری غیرمتمرکز ✓ عدم توجه به منطقه به‌عنوان یک واحد مهم اقتصادی - اجتماعی
مباحث جدید	نومنتقه‌گرایی	✓ ضرورت اصلاحات اقتصادی در مقیاس منطقه‌ای ✓ رقابت‌پذیری اقتصادی با استفاده از طرح‌های یکپارچه استراتژیکی و اقتصادی	✓ شواهد تجربی محدود

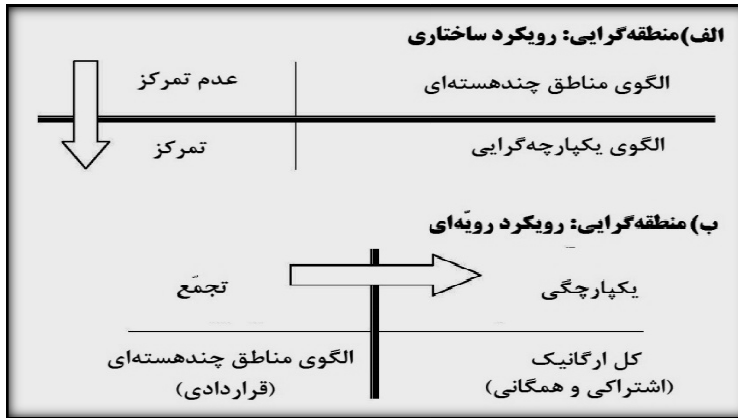
مأخذ: خلاصه و جمع‌بندی پژوهشگران با اقتباس از لی، ۲۰۰۸: ۴۶.

از آنچه گذشت این‌گونه استنباط می‌شود که مطالعه و بررسی حکمروایی منطقه‌ای و رهیافت نهادی نیازمند بینشی چندجانبه است. موج نخست منطقه‌گرایی که گاهی با موفقیت‌هایی در مناطق کلان‌شهری نیز همراه بوده، در قالب اصلاحات سازمانی در بستر یک حکومت منطقه‌ای یا کلان‌شهری که به حل مسائل همراه با بهره‌وری و دستاوردهای

1. Market-like Local Governance System
2. Structural Reorganization

مطلوب، در عرصه مطالعات منطقه‌ای و با غلبه دیدگاه‌های ساختاری قادر بود به منصفه ظهور نائل شد. درحالی‌که دیدگاه ساختاری، ایده تثبیت و یکپارچگی سازمانی دولت‌های محلی را به‌عنوان حلال مسائل کنش جمعی با یک سیستم کنترل و فرمان متمرکز می‌داند، منطقه‌گرایان رویه‌ای^۱ معتقدند حکمروایی خوب زمانی قابل حصول است که کنشگران یک منطقه با درک از منافع خود به یک دیدگاه جمعی برسند. این دو موج از منطقه‌گرایی در شکل ۳ به نمایش گذاشته شده است.

شکل ۳. دیدگاه‌های (رهیافت‌های) حاکم بر منطقه‌گرایی

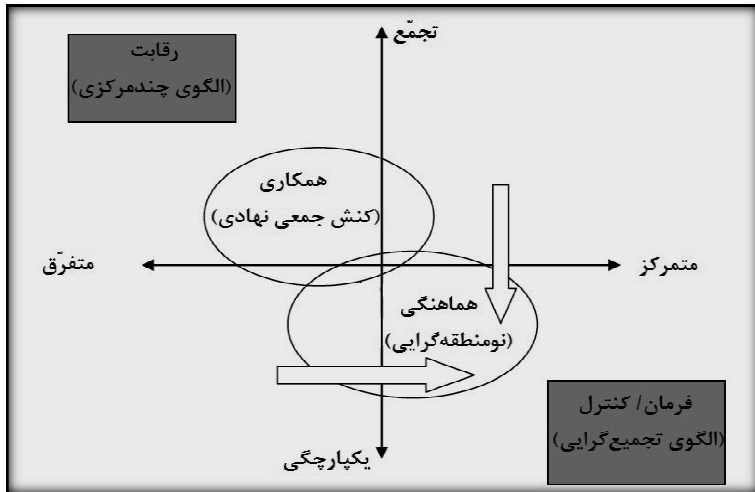


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

پس از مرور دیدگاه‌ها و رویافت‌های حاکم بر حکمروایی و همچنین منطقه‌گرایی، زمان ارائه چارچوب ترکیبی فرارسیده است. بر مبنای الگوهای پیشین و با استفاده از شکل، نقطه تلاقی و اتصال الگوها و رویافت‌ها را در الگویی که می‌توان آن را حکمروایی منطقه‌ای مبتنی بر هماهنگی برای مناطق کلان‌شهری نامید، پیدا می‌شود. شکل ۴ الگوی یکپارچه الگوهای حکمروایی منطقه‌ای برای مناطق کلان‌شهری را نشان می‌دهد و در واقع حاصل تلاقی و تلفیق شکل‌های ۲ و ۳ است. به بیان دیگر الگوی مناسب مدیریت مناطق کلان‌شهری را از میان الگوهای چهارگانه حکمروایی، می‌توان در الگوی هماهنگی و

نومنتقه‌گرایی (منطقه‌گرایی نوین) جست‌وجو کرد. تلفیق رویه‌ها و موج‌های متداول در منطقه‌گرایی نیز که در شکل ۴ تلفیق شده است نشان می‌دهد منطقه‌گرایی باید علاوه بر اصلاحات سازمانی در بستر یک حکومت منطقه‌ای یا کلان‌شهری (مبتنی بر رویکرد ساختاری)، کنشگران مختلف این عرصه نیز در این فرایند مشارکت داشته باشند (مبتنی بر رویکرد رویه‌ای). حال نقطه تلاقی و اتکاء این رویکرد در الگوی هماهنگی و نومنتقه‌گرایی به منصف بروز و ظهور می‌رسد.

شکل ۴. الگوی یکپارچه الگوهای حکمروایی منطقه‌ای در مناطق کلان‌شهری



مأخذ: همان.

۶. الگوی مدیریت مناطق کلان‌شهری ایران در چارچوب رهیافت نومنتقه‌گرایی

بررسی تطبیقی قلمرو و محدوده مدیریت توسعه فضایی و تقسیمات سیاسی نشان از وجود تفرق نهادی - مدیریتی در مدیریت دارد؛ بدین شرح که نظام تقسیمات کشوری و جایگاه مناطق کلان‌شهری شامل سطوح خرد منطقه‌ای شهرستان، بخش، دهستان و سطوح محلی شهر و روستا می‌شود که سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی - حکومتی گوناگون با رویکرد بخشی به برنامه‌ریزی و اجرای آن مشغول هستند.

تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ

کشور در سال ۱۳۷۴ به‌عنوان سرآغاز و نقطه عطف مطالعات و مباحث حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری به‌ویژه تهران بود، اما عدم اجرای آن به مسکوت ماندن مجموعه‌های شهری به یک حوزه فیزیکی فاقد ساختار مدیریتی و وجاهت قانونی و ساختاری انجامید که این مسئله به خلأ مدیریت مناطق کلان‌شهری در ساختار مدیریت کشور منجر شده است.

همان‌گونه که می‌دانید نوع اداره سرزمین ارتباط نزدیکی با ساختار دولت دارد. ماهیت بسیط و متمرکز دولت یا ساختار فدرالی و نیمه‌متمرکز آن، چگونگی اداره قلمروهای مختلف سرزمین از جمله مناطق کلان‌شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موضوع که هر سطح از اداره حکومت تا چه میزان استقلال عمل در سیاست‌گذاری و اجرا دارد و جایگاه قانونی منطقه کلان‌شهری به‌عنوان سطحی متمایز از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و جایگاه آن در اداره سرزمین، نوع و ماهیت متفاوت اداره مناطق کلان‌شهری را نشان می‌دهد؛ پس سیستم مدیریت شهری یا کلان‌شهری هر کشوری تابع سیستم سیاسی حاکم بر آن کشور یا در پیوند نزدیک با آن است و همچنین تابعی از سیستم کلان‌اداره کشور است. بدین ترتیب مجموعه‌های شهری نیز به‌عنوان پهنه‌های عملکردی در سطح سرزمین و پدیده‌های نو در سازمان فضایی آن، فارغ از آنچه درباره نظام کلان‌مدیریت و اداره سرزمین در سطح فرادست (ملی و استانی) و فرودست (شهرستان، بخش و شهر و روستا) تشریح شد، نیست. البته با این توضیح که این سطح فضایی جدید در نظام مدیریت سرزمین از هیچ ارجاع قانونی، سازمانی و مدیریتی برخوردار نیست و اداره امور کل پهنه آن در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد تقسیم شده است. این وضعیت بزرگ‌ترین چالش فراروی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام مدیریت یکپارچه در کل پهنه آنهاست.

ریشه تنگناها و مشکلات موجود در مناطق کلان‌شهری ایران به عوامل گوناگونی وابسته است که بخش مهمی از آن به فقدان مدیریت هماهنگ و کارآمد در مقیاس منطقه مربوط است. بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود تلاش‌هایی برای تعریف جایگاه و ویژگی‌های مورد انتظار برای سیستم مدیریت منطقه کلان‌شهری، همچنان نهادی مشخص و تأثیرگذار بر

اداره امور تعیین نشده است. به‌طور کلی سوابق مدیریتی منطقه کلان‌شهری را می‌توان در موارد اندکی از مصوبات هیئت وزیران با پیشنهاد‌های وزارت مسکن و شهرسازی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت قلمروی فراتر از محدوده شهر تهران جست‌وجو کرد.

مقیاس فضایی منطقه کلان‌شهری در سطحی میان سطح منطقه‌ای (استانی) و محلی قرار دارد. هر سطح از این قلمرو فضایی به تبع قدرت و اختیارات در دسترس آن و نیز میزان تمرکز، اختیارات و وظایف متفاوتی برعهده دارد که با جایگاه قانونی و اداری آن در سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری مرتبط است. از این‌رو ایجاد سطح جدید مدیریتی و اداره مناطق کلان‌شهری که نهادی فرودست سطح استانی و فرادست شهر و شهرداری است می‌تواند به‌عنوان حلقه واسط این دو سطح، برخی از وظایف فرادست و فرودست را به‌گونه‌ای نوین سازماندهی کند. مرور تجارب درزمینه اجرای طرح مجموعه شهری تهران نشان داد که تفویض اختیار به سطوح فرادست و فرودست در مدیریت مجموعه‌های شهری کارایی نخواهد داشت. تلاش‌های مبتنی بر تمرکززدایی که تاکنون صورت گرفته است، کماکان در مقیاس تصمیم‌گیری و اجرای بسیاری از امور به نتایج رضایت‌بخشی نرسیده است و فقدان چارچوب‌های هماهنگ‌کننده درزمینه برنامه‌ریزی و مدیریت فرابخشی و منطقه‌ای در مناطق کلان‌شهری محسوس است. پس ضرورت ایجاد سطحی به‌عنوان سطح یا حلقه کلان‌شهری با کارکرد برنامه‌ریزی و مدیریت فرابخشی در گستره منطقه کلان‌شهری احساس می‌شود.

به رسمیت شناخته نشدن سطح جدید مجموعه‌های شهری ساختار مسئله‌ساز کنونی که نمی‌توان شهرداری در سطح شهر یا کلان‌شهر، بخشداری در سطح بخش و فرمانداری در سطح شهرستان را تنها عناصر و مراجع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری قلمداد کرد، ادامه می‌یابد. همچنین علاوه بر وجود سطوح میانی (استانداری و فرمانداری) و محلی (شهرداری و دهیاری) هنوز بسیاری از سیاست‌ها، برنامه‌ها و خدمات با مراجعی مستقل از سطوح حکومت‌های عالی انجام می‌گیرد. در حال حاضر در محدوده هر مجموعه شهری چندین قلمرو حکومتی مستقل مبتنی بر تقسیمات کشوری چون شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بخشداری‌ها، فرمانداری‌ها و در سطح فراتر استانداری‌ها وجود دارند، علاوه بر این واحدهای تابعه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی نیز در سطوح قلمروی گوناگون

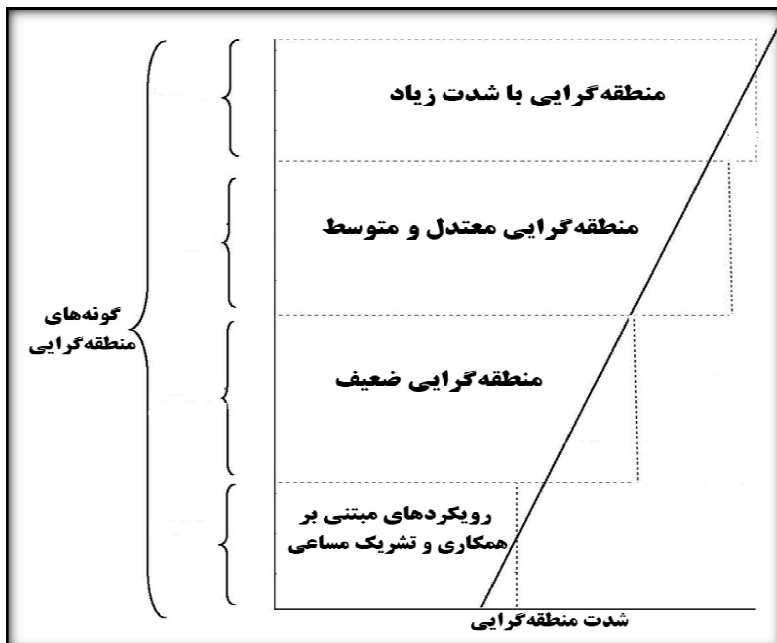
فعالیت‌های متفاوتی دارند. بدین ترتیب در امور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، مدیریت فضایی توسعه، خدمات‌رسانی و فعالیت‌های عمرانی این محدوده‌ها با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده مجموعه‌های شهری فراسوی مرزهای یک قلمرو حکومتی واحد و نبود نهاد یا سازمان ویژه مدیریت مجموعه شهری در نظام مدیریت سرزمین، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و مجری بسیار مشهود است.

در واقع جایگاه ساختاری مجموعه‌های شهری می‌تواند به‌عنوان تعدیل ساختاری با رویکرد تمرکززدایی یا انتقال وظایف از سطوح فراتر (مرکز و استان) و سطوح فروتر (سطح محلی) مطرح شود. به عبارت دیگر لزوم نوعی تجدید ساختار در حکومت‌های محلی و استانی در راستای شکل‌گیری این سطح از حکومت احساس می‌شود. در غیر این صورت و با ادامه وضع موجود، یعنی حفظ سه لایه کنونی (ملی، استانی و محلی) و تقویت لایه میانی بدون اندیشه درباره هماهنگی عناصر متعدد و متفرق موجود و مؤثر در اداره مجموعه‌های شهری و نیز تثبیت برنامه‌ریزی بخشی و بی‌توجه به سطح محلی و تقویت اداری، سیاسی و اجرایی آن نمی‌توان تجدید سازمانی در ساختار حکومت‌های موجود برای رسیدن به نوعی حکومت منطقه کلان‌شهری انتظار داشت. به عبارت دیگر موضوع اصلی، تجدید سازمان حکومت و نظام تصمیم‌گیری و ایجاد لایه جدیدی در نظام اداره خاص مجموعه‌های شهری است، اما شرایط موجود را در موارد دیگر می‌توان حفظ کرد. البته لازم به ذکر است که حلقه حکومت منطقه کلان‌شهری درون‌طیفی از منطقه‌گرایی قرار دارد به نحوی که می‌توان از شدت منطقه‌گرایی کمتر یا بیشتر یاد کرد. به طوری که حتی ایجاد و استقرار سازوکارهایی برای شکل‌گیری و تثبیت همکاری‌ها و هماهنگی‌های رسمی و غیررسمی میان حکومت‌های محلی موجود (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در منطقه کلان‌شهری را نیز می‌توان تلاشی برای منطقه‌گرایی و کاستن از تفرق سیاسی و رسیدن به نوعی هماهنگی قلمداد کرد. ایجاد لایه و حلقه کلان‌شهری می‌تواند از بالاترین شدت منطقه‌گرایی باشد که مستلزم نوعی تجدید سازمان اداری - مدیریتی است. در همین راستا شکل ۵ الگوی پیشنهادی مبتنی بر منطقه‌گرایی برای مدیریت مناطق کلان‌شهری می‌باشد. طبیعی است که در مراحل نخستین، اصلاح ساختار مدیریت اداره مناطق کلان‌شهری

بایستگی‌های ساختاری احراز مدیریت کارآمد در مناطق کلان‌شهری ایران ... _____ ۲۰۱

کشور، باید از سطوح منطقه‌گرایی کم آغاز شود؛ زیرا چنین پیشنهادی در مراحل اولیه با مقاومت سیاسی و سازمانی گسترده‌ای روبه‌رو خواهد شد و اجرای موفق آن را به مخاطره می‌اندازد. پس شروع از سطوح پایین منطقه‌گرایی با رویکردی پیش‌رونده، گام‌به‌گام و اصلاح‌گراانه امکان‌نیل به مسیر صحیح منطقه‌گرایی را فراهم می‌آورد.

شکل ۵. الگوی ساختاری مبتنی بر منطقه‌گرایی برای مدیریت مناطق کلان‌شهری

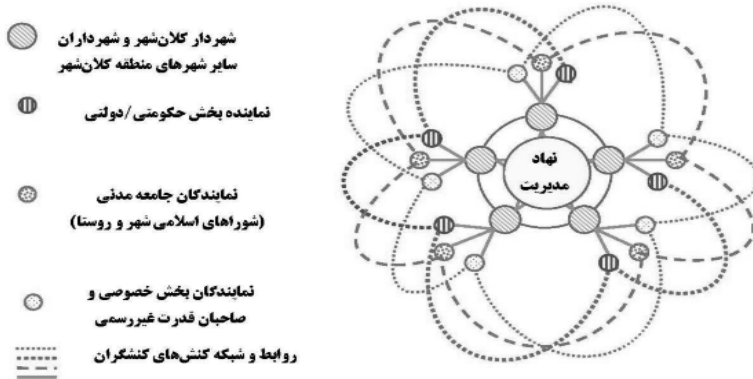


مأخذ: همان.

اما تجربه طرح مجموعه شهری تهران نشان داد که در ارائه پیشنهاد مدیریت مجموعه‌های شهری با اشکال‌هایی همچون رعایت اصول و مبانی نظری شکل‌گیری مدیریت کلان‌شهری از جمله صلاحیت و مشروعیت آن، بی‌توجهی به نقش و جایگاه شهرداری کلان‌شهر، نامشخص بودن اختیارات ویژه استاندار در اداره مجموعه شهری، فقدان جامع‌نگری و بلا تکلیف رها کردن رابطه‌های عمومی و دولتی در تشکیلات مدیریتی جدید باید مدنظر قرار گیرد.

از جمله گام‌های نخستین و اجرایی این فرایند منطقه‌گرایی، ایجاد انطباق بین تقسیمات سیاسی و مدیریت فضایی کنونی، رفع تعارضات موجود و توقف سیاست ایجاد شهرداری‌های جدید در منطقه کلان‌شهری با هدف کاهش تعدد و تفرق مدیریتی است. در همین راستا کنشگران تشکیل‌دهنده نهاد مدیریت کلان‌شهری در قالب شکل ۶ به‌عنوان الگوی پیشنهادی ارائه می‌شود. در الگوی ارائه شده بازیگران اصلی در نظام مدیریت مناطق کلان‌شهری که حیطه عملکردی مشخصی دارند و بر یک پهنه جغرافیایی متناظر، مدیریت می‌کنند، با تأکید و استفاده از رویکردهای نومنطقه‌گرایانه در قالب یک الگوی جدید سازمان یافته است. در واقع بازتعریف نظام تقسیمات قلمروی مناطق کلان‌شهری کشور باید به‌صورتی باشد که واجد ویژگی تلفیق محدوده‌های تقسیمات سیاسی - کشوری و محدوده‌های مدیریت توسعه فضایی باشد تا مسئله تفرق‌های برنامه‌ای - سیاسی، تفرق‌های عملکردی - کارکردی و تفرق قلمروی مناطق کلان‌شهری حل شود. در الگوی ارائه شده نظام تقسیمات کشوری و سیاسی (شامل شهرداری و همچنین بخش حکومتی/دولتی) و نظام مدیریت فضایی (شهر، حریم شهر و منطقه کلان‌شهری) تلفیق شده است. این الگو را از منظر روابط عمودی بدین صورت می‌توان تشریح کرد که نهاد مدیریت کلان‌شهری در بالاترین سطح سلسله‌مراتب و مراکز زیستی به‌عنوان سطوح خرد این نظام قرار دارند و بدین صورت با سلسله‌مراتب نظام تقسیمات کشوری نیز در تعارض نیست؛ با این تفاوت که این سلسله‌مراتب مبتنی بر نظام مدیریت توسعه شکل می‌گیرد و تنظیم روابط فضایی و نیل به فرایند توسعه در سطوح مختلف جغرافیایی را در گستره یک منطقه کلان‌شهری برعهده دارد. به بیان دیگر تلاقی نظام تقسیمات کشوری - سیاسی و نظام مدیریت فضایی در الگوی ارائه شده در مقیاسی صورت می‌گیرد که نه در سطح استان و نه در سطح شهر، بلکه در سطحی میان آن دو یعنی در مقیاس منطقه کلان‌شهری قرار دارد و توجه به ضرورت ایجاد چنین سطحی، بایسته و شایسته توسعه نظام‌مند کانون‌های زیستی کوچک و بزرگ در یک منطقه کلان‌شهری است.

شکل ۶. الگوی پیشنهادی شبکه کنشگران نهاد مدیریت کلان‌شهری



مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه اداره و حکمروایی بسیاری از مناطق کلان‌شهری در دنیا با توجه به جایگاه و اهمیت این مناطق در سطوح منطقه‌ای، ملی و فراملی با حساسیت و دیدگاه خاصی دنبال می‌شود. این مسئله در دهه‌های اخیر با تأکید ویژه‌ای بر مقوله‌هایی چون رقابت‌پذیری منطقه‌ای، نهادگرایی منطقه‌ای، زیست‌پذیری انسانی و مواردی از این دست مطرح شده است. اگر به این موارد ویژگی بارز این مناطق یعنی قلمرو فعال‌ترین و مهم‌ترین پهنه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یک کشور نیز از نظر گذرانده شود به اهمیت، کارایی و اثربخشی اداره و مدیریت این مناطق بیشتر پی برده می‌شود. بر همین اساس پژوهش حاضر ضمن نظر به این موارد و مشکلات مدیریتی مناطق کلان‌شهری کشور، به بررسی خلأ ساختاری - مدیریتی نهاد اداره این مناطق پرداخته است.

اگرچه در دهه‌های اخیر به‌ویژه در قالب برنامه‌های توسعه فرایندهای مبتنی بر تمرکززدایی انجام شده است اما تأثیر چشمگیری بر شکل‌گیری منطقه‌گرایی در اداره مناطق کلان‌شهری نداشته زیرا تحقق حکمروایی منطقه‌ای و کلان‌شهری مستلزم تجدید سازمان و بازساخت ساختار نوینی است که در قالب منطقه‌گرایی و به رسمیت شناختن سطح نوین حکومت منطقه کلان‌شهری قابلیت ظهور می‌یابد. اقدامات انجام شده تاکنون مانند تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هرچند در سطحی فراتر از مجموعه‌های شهری تشکیل شد اما تجربه تهران نشان داد که این شورا به‌مثابه یک نهاد برنامه‌ریزی در

سطح استان کارایی دارد و به دلیل فقدان سازوکار اجرایی و مدیریتی متصل و هم‌عرض نهاد برنامه‌ریزی قابلیت حل مشکل مدیریت و حکمروایی مناطق کلان‌شهری را ندارد. مستثنا دانستن اداره و برنامه‌ریزی شهر تهران در فرایند تصویب قوانین و مقررات گواهی بر این نکته است که کماکان به رسمیت یافتن سطح مدیریت مناطق کلان‌شهری در ساختار مدیریت کشور منجر نشده است. اما امروزه نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور باید به واقعیتی به نام مناطق کلان‌شهری و ضرورت اداره ویژه این مناطق واقف شود. وقوف به این سطح از مدیریت فضایی توسعه، مستلزم تجدید ساختاری در نظام اداره قلمروی کشور است که می‌بایست در قالب طیفی از منطقه‌گرایی نوین اجرا شود. گام نخست در این حوزه می‌تواند در قالب پایان بخشیدن به حرکت‌های ضدمنطقه‌گرایانه و منفرد هر یک از مدیریت‌های قرار گرفته در مناطق کلان‌شهری کشور و به‌طور ویژه در منطقه کلان‌شهری تهران آغاز شود و سپس در جهت تحقق رویکرد نو منطقه‌گرایی به پیش رود.

طبیعی است در مراحل نخستین اصلاح ساختار مدیریت اداره مناطق کلان‌شهری کشور، باید از سطوح منطقه‌گرایی کم آغاز شود؛ زیرا چنین پیشنهادی در مراحل اولیه با مقاومت سیاسی و سازمانی گسترده‌ای روبه‌رو خواهد شد و اجرای موفق آن را به مخاطره می‌اندازد. پس شروع از سطوح پایین منطقه‌گرایی با رویکردی پیش‌رونده، گام به گام و اصلاح‌گراانه امکان‌نیل به مسیر صحیح منطقه‌گرایی را فراهم می‌آورد. هر چند هیچ مدلی از حکمرانی منطقه‌ای که در همه مناطق دارای کارایی و تناسب باشد، وجود ندارد و همچنین با توجه به تفاوت‌های ظاهری و ماهوی مناطق کلان‌شهری کشور (مساحت، جمعیت، اقتصاد و ...) ارائه راه‌حل یکسان و یکپارچه منطقی به نظر نمی‌رسد اما نیازسنجی در این حوزه، لزوم اصلاح ساختاری در قالب قانون و سپس ترسیم مسیر استراتژیک را می‌طلبد. مروری بر تجارب مورد بررسی در برخی از مناطق کلان‌شهری جهان و مطابقت آن با شرایط ایران و به‌طور ویژه ناکامی و مسکوت ماندن طرح‌های مجموعه شهری، نشان می‌دهد که ایجاد سطح نوین و رسمی از مدیریت در این مقیاس که مبتنی بر شرایط حاکم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی منطقه باشد و نیز با مشارکت حداکثری کنشگران و ذی‌نفعان منطقه‌ای در سایه آموزه‌های نو منطقه‌گرایی همراه باشد، می‌تواند به‌مثابه پاسخی کارآمد در نظام حکومت کلان‌شهری مطرح شود.

منابع و مآخذ

۱. استانداری تهران (۱۳۹۲). *سالنامه آماری استان تهران، تهران، معاونت برنامه‌ریزی و اشتغال، دفتر آمار و اطلاعات.*
۲. برک‌پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات دانشگاه هنر.*
۳. بصیرت، میثم (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلان‌شهری: تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان‌شهری، آموزه‌هایی برای ایران»، *فصلنامه مدیریت شهری، ش ۱۸.*
۴. بیکر، ال. ترز (۱۳۸۸). *نحوه انجام تحقیقات اجتماعی، ترجمه هوشنگ نایی، تهران، نشر نی.*
۵. پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۸۳). «گزارش طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی وزارت کشور.
۶. تنهایی، ابوالحسن (۱۳۹۰). *درآمدی بر مکاتب و نظریه‌های جامعه‌شناسی، چاپ هشتم، مشهد، انتشارات مرنندیز.*
۷. توحیدفام، محمد و مرضیه حسینیان امیری (۱۳۸۸). *فراسوی کنش و ساختار: تلفیق کنش و ساختار در اندیشه آنتونی گیدنز، پیر بوردیو و یورگن هابرماس، تهران، انتشارات گام نو.*
۸. خزاعی‌نژاد، فروغ و مهدی قرخلو (۱۳۹۱). «مطالعه روند تغییرات سکونت جمعیت در مجموعه شهری تهران»، *فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، دوره ۲، ش ۳.*
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۶۸). «سند برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)»، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
۱۰. _____ (۱۳۷۳). *سند برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۱. _____ (۱۳۷۹). *سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۲. _____ (۱۳۸۴). *سند برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۳. _____ (۱۳۹۰). *سند برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۴. _____ (۱۳۹۵). *سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*

۱۵. سرور، هوشنگ (۱۳۸۶). «تجدید ساختار فضایی مکانی منطقه متروپلیتن جاکارتا در عصر جهانی شدن»، *جستارهای شهرسازی*، ش ۱۹ و ۲۰.
۱۶. سیمونز، مارتین (۱۳۸۱). «مدیریت کلان شهری، حکمروایی کلان شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن»، ترجمه حمید خادمی، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۱۷.
۱۷. صادقی، مجتبی و محمدرحیم رهنما (۱۳۹۲). «تبیین ساختاری - کارکردی مدیریت مشارکت شهری (مطالعه موردی: شهر مشهد)»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۵، ش ۱.
۱۸. صرافی، مظفر و ناصر عظیمی (۱۳۸۹). «بایستگی‌های احراز نقش فراملی برای کلان‌شهرهای ایران»، *مجله‌نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران*، سال پنجم، ش ۱۰.
۱۹. صیامی، قدیر و جواد وکیلی (۱۳۹۵). «تبیین سناریوهای مشارکت‌جویانه و دمکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران»، فصلنامه *مجلس و راهبرد*، سال بیست‌وسوم، ش ۸۶.
۲۰. صیامی، قدیر، براتعلی خاکپور و محمدرحیم رهنما (۱۳۹۵). «تحلیلی راهبردی از رویکردهای نوین حکمروایی در مناطق کلان‌شهری اروپا (مطالعه موردی بارسلونا و لندن)»، فصلنامه *راهبرد*، سال بیست‌وپنجم، ش ۷۸.
۲۱. فکوهی، ناصر (۱۳۹۴). *تاریخ اندیشه و نظریه‌های انسان‌شناسی*، تهران، نشر نی.
۲۲. کاظمیان، غلامرضا و سیده‌زهره میرعابدینی (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، *نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی*، ش ۴۶.
۲۳. کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور (۱۳۹۴). *آیین‌نامه کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور*.
۲۴. کیوی، ریمون و لوک وان کامپنهود (۱۳۸۶). *روش تحقیق در علوم اجتماعی*، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، چاپ دوم، تهران، انتشارات توتیا.
۲۵. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰).
۲۶. مهندسین مشاور فرهاد (۱۳۸۴). *طرح توسعه و عمران (جامع ناحیه مشهد، جلد اول، مبانی نظری مطالعات و برنامه‌ریزی، ویرایش دوم*.
۲۷. هولت جنسن، آریلد (۱۳۷۶). *جغرافیا: تاریخ و مفاهیم، مکاتب، فلسفه و روش‌شناسی*، تهران، انتشارات سیر و سیاحت.
28. Block, D. (2008). "Multilingual Identities and Language Practices in a Global City: Four London Case Studies", *Journal of Language, Identity, and Education*, Vol.7, No.1.
29. Brenner, N. (2002). "Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview", *Cities*, Vol. 19, No. 1.
30. Farrell, M., B. Hettne and L. Langenhove (2005). *Global Politics of Regionalism Theory and Practice*, Pluto Press.

31. Feiock, Richard C. (eds.) (2004a). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington D. C., Georgetown University Press.
32. Feiock, Richard C., M. Jae Moon, and Hyung Jun Park (2008). Is the World 'Flat,' or 'Spiky'? Rethinking the Governance Implications of Globalization for Economic Development. *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 1, (DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00832_2.x).
33. _____ (2004b). *Institutional Choice, Collective Action, and Governance*, in Jered B. Carr & Richard C. Feiock (eds.), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
34. _____ (2009). "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*, Vol. 44, No. 3, (doi: 10.1177/ 1078087408324000).
35. Heinelt, H. and K. Zimmermann (2011). How can we Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? ", Some Reflections on Recent Developments in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, No. 6 (DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00989.x).
36. Heinelt, H. and Daniel Kübler (2009). *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, New York, Published by Routledge.
37. Lee, J. H. (2008). *Regional Governance and Collaboration: A Comparative Study on Economic Development Policy Process in Minneapolis and Pittsburgh Regions*, Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh.
38. Leland, Suzanne M. and Kirt Thurmaier (eds.) (2004). *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk, New York, M. E. Sharpe.
39. Nelles, J. (2013). "Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, No. 4.
40. Olberding, Julie C. (2002). Diving into the "Third Waves" of Regional Governance and Economic Development Strategies: A Study of Regional Partnerships for Economic Development in U.S. Metropolitan Areas, *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, No. 3, (DOI: 10.1177/ 089124240201600305).
41. Plüss, L. (2015). "Municipal Councillors in Metropolitan Governance: Assessing the Democratic Deficit of New Regionalism in Switzerland", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 22, No. 3.
42. UN-HABITAT (2002). *The Global Campaign on Urban Governance*. (Retrieved from www.unhabitat.org/downloads/docs/2099_24326_concept_paper.doc).

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز

وحید شقاقی شهری*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۱/۳۰

سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۴ با هدف تبدیل به کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در بین کشورهای آسیای جنوب غربی ابلاغ شد. مقاله حاضر با تحلیل عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران به ارزیابی تحقق اهداف کلان اقتصادی سند چشم‌انداز می‌پردازد. از این رو سیاست‌ها، اهداف و عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی براساس محورهای ششگانه اصلی 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 بالاخره اندازه و حضور دولت و بخش خصوصی در اقتصاد، از دو منظر تحلیل توصیفی و کیفی و تحلیل مقایسه‌ای براساس تولید شاخص‌های ترکیبی ارزیابی می‌شود.

طبق نتایج به‌دست آمده از ساخت شاخص ترکیبی محورهای ششگانه اصلی برای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (از برنامه اول تا پنجم توسعه) به روش فاصله از مرجع مشاهده می‌شود که در مقایسه عملکرد برنامه‌های توسعه 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 بالاخره برنامه چهارم توسعه (میانگین رتبه: ۳/۸۳) وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: اقتصاد ایران؛ سند چشم‌انداز ۱۴۰۴؛ برنامه‌های پنج‌ساله توسعه؛ شاخص ترکیبی

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی؛

Email: v.shaghghi@khu.ac.ir

مقدمه

اثربخشی برنامه‌های توسعه از فرایندهای راهبردی کشورهاست و هر کشوری پیش از آنکه استراتژی‌های آینده خود را تدوین کند، باید چشم‌انداز روشنی از آن داشته باشد. اهداف کلان نظام جمهوری اسلامی ایران نیز در قالب چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی ابلاغی مشخص شده و این اسناد مبنایی برای مقایسه و ارزیابی سیاست‌های پیشنهادی قوه مجریه در قالب برنامه‌های توسعه، لوایح و به‌خصوص عملکرد دولت می‌باشد و بدیهی است برای ارزیابی فرایند چشم‌انداز باید الزامات و اهداف کمی و کیفی آن در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مشخص شده و با اجرای این برنامه‌های میان‌مدت، ارزیابی پیشرفت و میزان تحقق اهداف بررسی شود.

در شرایط فعلی، چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام موجود است اما تاکنون مطالعه جامعی روی هم‌افزایی، انسجام و عملکرد برنامه‌های توسعه در جهت تحقق اهداف سند چشم‌انداز انجام نشده است. بعد از انقلاب اسلامی و تاکنون پنج برنامه توسعه در کشور تدوین و اجرایی شده و کشور در آستانه برنامه ششم توسعه قرار دارد. درضمن بعد از ابلاغ سند چشم‌انداز نیز دو برنامه پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه در همین راستا تدوین و اجرا شده است. قطعاً آسیب‌شناسی و ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه و بررسی وضع موجود و مطالعه روند گذشته می‌تواند وضعیت کشور را با توجه به فرصت‌ها و تهدیدها، قوت‌ها و ضعف‌ها در عرصه بین‌المللی و داخلی مشخص کرده و بالاخره دستیابی به اهداف چشم‌انداز را تسهیل کند.

از این رو مقاله حاضر برای ارزیابی میزان تحقق اهداف کلان اقتصادی سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، در قالب برنامه‌های توسعه و محاسبه شاخص ترکیبی ارزیابی وضعیت اقتصادی اهداف سند چشم‌انداز در برنامه‌های پنج‌ساله تدوین شده است. در این مقاله براساس مبانی نظری ساخت شاخص‌های ترکیبی و با بهره‌گیری از روش و متدولوژی سازمان‌های بین‌المللی (روش فاصله از مرجع)، ارزیابی و مقایسه تطبیقی عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز بررسی می‌شود. بنابراین ابتدا طبق مطالعات نظری و تجربی و کسب نظرات خبرگی، شش محور اصلی به همراه محورهای فرعی ذیل آنها برای ارزیابی عملکرد اقتصادی کشور در قالب برنامه‌های توسعه تعیین و

سپس به روش فاصله از مرجع برای هر کدام از محورهای فرعی و اصلی، وضعیت پیشرفت در برنامه‌های توسعه، محاسبه و مشخص می‌شوند. در نهایت شاخص ترکیبی نهایی با روش میانگین رتبه‌ای^۱ از محورهای اصلی، محاسبه خواهند شد.

با توجه به مطالب گفته شده، مقاله حاضر در چهار قسمت تنظیم و تدوین شده است. در ابتدا سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و جایگاه اهداف اقتصادی در این سند و نیز خلاصه اهداف کلان برنامه‌های توسعه تبیین می‌شود. سپس چارچوب نظری ساخت شاخص‌های ترکیبی با مروری بر مبانی نظری این شاخص‌ها و روش به کار رفته در برخی از سازمان‌های بین‌المللی و با نگاه ویژه به ابعاد و حوزه‌های اقتصادی ارائه شده است. قسمت سوم به بررسی و ارائه محورهای اصلی و فرعی مرتبط با شاخص ترکیبی ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در راستای سند چشم‌انداز بیست‌ساله پرداخته و سعی خواهد شد عملکرد برنامه‌های توسعه ایران در جهت‌گیری و تحقق اهداف کلان اقتصادی سند چشم‌انداز از دو منظر تحلیل توصیفی و کتابخانه‌ای و تحلیل کمی براساس ساخت شاخص‌های ترکیبی آن هم به روش فاصله از مرجع که روش پیشنهادی سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۲ است، بررسی و تحلیل شود. در پایان نیز به جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها می‌پردازد.

۱. سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و اهداف اقتصادی آن و برنامه‌های توسعه

به استناد سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، «در سال ۱۴۰۴ ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل».

ذیل این عبارت ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز در قالب هشت بند معرفی شده و سال ۱۳۸۴ به‌عنوان سال آغازین اجرای آن معرفی شده است. همچنین در بین این هشت بند، محورهای اقتصادی متصور جامعه ایرانی افق چشم‌انداز عبارت است از:

- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود،

۱. منظور از میانگین رتبه برنامه، میانگین شش محور اصلی ارزیابی برنامه‌های توسعه بوده است که هر چقدر میانگین به عدد یک نزدیک باشد نشان‌دهنده بهبود برنامه است.

- جامعه‌ای برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع متناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده و به دور از فقر، فساد و تبعیض،
- جامعه‌ای برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی،

- دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

همچنین با توجه به بحث‌های متعدد صورت گرفته در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مهم‌ترین اهداف کلان اقتصادی زیر برای این سند در نظر گرفته شد (دانش جعفری و شقاقی شهری، ۱۳۹۳):

- قرار گرفتن ایران در زمره ۱۰ اقتصاد برتر جهان در سال ۲۰۲۵ میلادی (۱۴۰۴ ه.ش)،
- دستیابی به جایگاه اول اقتصادی در منطقه با تحقق تولید ناخالص داخلی ۲۰۰۰ میلیارد دلاری در افق ۲۰۲۵ میلادی (۱۴۰۴ ه.ش)،
- بهبود وضعیت رفاهی جامعه و افزایش درآمد سرانه هر ایرانی به قدرت برابری خرید به ۳۰ هزار دلار در سال،

- کاهش شکاف طبقاتی با تحقق ضریب جینی کمتر از ۰/۳۵ درصد،
- کاهش نرخ تورم و تحقق تورم تک‌رقمی پایدار،
- کاهش نرخ بیکاری و تحقق نرخ بیکاری تک‌رقمی پایدار،
- ارتقای شاخص توسعه انسانی ایران و قرار گرفتن در زمره کشورهای با شاخص توسعه انسانی خیلی بالا،

- دستیابی به قدرت اول علم و فناوری در منطقه،
- افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی (درصدی از تولید) و افزایش صادرات کالا و خدمات (درصدی از تولید).

همچنین درخصوص برنامه‌های توسعه و اهداف کلان اقتصادی برنامه‌هایی داریم (احمدی و شقاقی شهری، ۱۳۸۷):

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۱۳

- برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸): پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشور دچار جنگ تحمیلی ناخواسته شد و شرایط اجرای برنامه اقتصادی جامع را با موانعی مواجه ساخت. با این حال پس از اتمام جنگ، نخستین برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی پنج‌ساله با هدف بازسازی ویرانی‌های جنگ تحمیلی و در جهت رونق تولید و رشد اقتصادی و با اتخاذ سیاست‌های تعدیل اقتصادی تنظیم و اجرا شد.

- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴): برنامه توسعه دوم از سال ۱۳۷۴ آغاز شد. در برنامه دوم رویکرد اصلی دولت بر محور قرار دادن بخش کشاورزی به‌عنوان اساس و مبنای توسعه اقتصادی معطوف بود. این برنامه به‌دلیل نوسانات حاکم بر قیمت نفت در بازارهای جهانی و عدم توفیق کامل دولت در اجرای بهینه طرح‌های خصوصی‌سازی و اصلاح ناکارآمد شرکت‌های دولتی و سایر مسائل با توفیق همراه نشد. اما در زمینه‌های معینی از برنامه‌های زیربنایی عمرانی کشور، پیشرفت‌های نسبتاً خوبی حاصل شد.

- برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹): اهداف کلان اقتصادی برنامه سوم توسعه، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در جهت «عدالت اجتماعی»، ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی، تلاش برای مهار تورم، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه عمران روستایی، اشتغال‌زایی، حفظ امنیت سرمایه‌گذاری، فراهم ساختن امنیت غذایی، اصلاح نظام پولی، پرهیز از سلطه بیگانگان در جذب منابع خارجی و آموزش نیروی انسانی در همه سطوح بوده است.

- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴): برنامه چهارم توسعه به‌عنوان اولین برنامه میان‌مدت در جهت سند چشم‌انداز توسعه، با هدف تسریع رشد اقتصادی، افزایش توان رقابت‌پذیری اقتصاد، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، توسعه مبتنی بر دانایی، توسعه پایدار و حفظ محیط زیست و برقراری توازن منطقه‌ای، توسعه سلامت و بهبود کیفیت زندگی، تأمین امنیت انسانی، حرکت در راستای برقراری عدالت اجتماعی و نیز صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی و ایرانی تدوین شد. در ضمن تحقق حداقل رشد اقتصادی ۸ درصدی، رشد ۳/۵ درصدی بهره‌وری نیروی کار، رشد ۱۰/۷ درصدی صادرات غیرنفتی، کنترل رشد نقدینگی حدود ۲۰ درصد و کاهش تورم به ۹/۹ درصد از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه چهارم توسعه بودند. در بخش اجتماعی نیز کاهش ضریب جینی به ۰/۳۸ درصد،

بهبود شاخص توسعه انسانی به ۰/۸۲ و افزایش امید به زندگی به ۷۳ سال در پایان برنامه چهارم (سال ۱۳۸۸) از مهم‌ترین اهداف کمی ترسیم شده برنامه چهارم محسوب می‌شوند.

- برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰): برنامه پنجم توسعه نیز به‌عنوان دومین برنامه پنج‌ساله سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، با هدف تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸ درصد، توسعه سرمایه‌گذاری و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی، ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه؛ قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان برنامه و واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی ذیل سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به‌نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد شود، رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد و کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به‌طوری که ضریب جینی حداکثر ۳۵ درصد در پایان برنامه باشد، تدوین و اجرایی شد.

لذا در مجموع با توجه به اهداف کلان اقتصادی مدنظر سند چشم‌انداز و جامعه ایرانی ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و اهداف برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، این ابعاد در محورهای کلی ششگانه دسته‌بندی می‌شوند: ۱. تولید و رفاه جامعه، ۲. شاخص‌های پولی و قیمت‌ها، ۳. بازار کار، اشتغال و بهره‌وری، ۴. عدالت، فقرزدایی و به دور از تبعیض و نابرابری، ۵. جهانی شدن اقتصاد، پیوندهای جهانی و تجارت خارجی، ۶. دولت و ساختار اقتصادی.

۲. مطالعات بین‌المللی در ساخت شاخص‌های ترکیبی اقتصادی

یکی از راه‌های یافتن مبانی نظری لازم برای ساخت شاخص ترکیبی اقتصادی سند چشم‌انداز بیست‌ساله ایران، بررسی تقسیم‌بندی و بازشناسی متغیرهایی است که سازمان‌های بین‌المللی از آن به‌عنوان مجموعه‌ای استفاده کرده‌اند که نشانگر وضعیت اقتصادی کشورهاست. از این رو در این مقاله چارچوب‌ها، راهکارها، نحوه ارزیابی وضعیت اقتصادی و مؤلفه‌های شاخص‌های ترکیبی از دیدگاه تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۱۵
پول،^۱ بانک جهانی^۲ و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، مورد بررسی قرار گرفت که در ادامه صرفاً به اهداف و محورهای شاخص‌های ترکیبی مورد استفاده این سازمان‌های بین‌المللی اشاره می‌شود (مرکز تحقیقات استراتژیک، سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳).

۱-۲. صندوق بین‌المللی پول

صندوق بین‌المللی پول یک سازمان بین‌المللی است که اهداف زیر را دنبال می‌کند: تلاش برای پرورش و سرپرستی همکاری‌های پولی جهان؛ حفظ ثبات مالی؛ تسهیل تجارت جهانی؛ ترویج اشتغال بالا و رشد اقتصادی پایدار؛ کاهش فقر (World Bank, 2015).^۳
صندوق بین‌المللی پول با توجه به اهداف بالا اقدام به ارزیابی وضعیت اقتصادی کشورها می‌کند. در گزارش صندوق بین‌المللی پول، شاخص‌های اقتصادی را که از نظر این سازمان بیانگر وضعیت اقتصادی کشورهاست، در یک تقسیم‌بندی چهارگانه ارائه می‌دهد. این تقسیم‌بندی به ترتیب عبارت‌اند از:

۱. حساب‌های ملی،
۲. پولی،
۳. مردم،
۴. تراز پرداخت‌ها.

۲-۲. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

این سازمان حائز اختیارات وسیعی است که مسائل اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی این کشورها را دربرمی‌گیرد. اهداف اصلی سازمان به این ترتیب است: حمایت از رشد اقتصادی پایدار؛ افزایش و رونق اشتغال؛ بالا بردن سطح و استاندارد زندگی؛ حفظ ثبات مالی؛ کمک به توسعه اقتصادی سایر کشورها و کمک به رشد در تجارت جهانی (OECD, 2014).
این سازمان با توجه به اهداف بالا، به دنبال تحلیل و ارزیابی عملکرد کشورها از طریق

1. International Monetary Fund (IMF)
2. World Bank

۳. وب‌سایت رسمی صندوق بین‌المللی پول.

شاخص‌های ترکیبی است. بنابر گزارش‌های تحلیلی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ارزیابی وضعیت اقتصادی در هفت محور صورت می‌پذیرد عبارت‌اند از:

۱. آمارهای مالی،
۲. آمارهای صنعت و خدمات،
۳. آمارهای نیروی کار،
۴. نماگرهای پیش‌نگر (آینده‌نگر) و آمارگیری‌های مربوط به تمایلات،
۵. حساب‌های ملی،
۶. قیمت‌ها و برابری قدرت خرید،
۷. آمارهای بهره‌وری.

۲-۳. بانک جهانی

هدف اصلی و مبنایی بانک جهانی کمک به کشورهای در حال توسعه و شهروندان آن برای دستیابی به توسعه و کاهش فقر از جمله دستیابی به اهداف توسعه هزاره، از طریق کمک به کشورها در ایجاد فضای سرمایه‌گذاری، اشتغال و رشد پایدار است. بنابراین بالا بردن رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری و ایجاد موقعیت بهره‌برداری فقرا از سهم خویش از رشد اقتصادی از جمله اهداف مهم بانک جهانی است. بانک جهانی پنج اصل لازم برای دستیابی به رشد بالا و خلق یک فضای ترویج بازرگانی را به قرار زیر می‌داند:

۱. ساخت ظرفیت: از طریق تحکیم دولت‌ها و تعلیم و تربیت سران دولت‌ها،
۲. خلق زیربنای لازم: از طریق اجرایی کردن سیستم‌های حقوقی و قانونی برای تشویق بازرگانی، حمایت از افراد، حقوق مالکیت و احترام به قراردادها،
۳. توسعه نظام‌های مالی: از طریق تأسیس نظام‌های قوی که قدرت تضمین تلاش‌ها برای برنامه‌هایی مثل اعتبارات خرد یا حتی تأمین مالی شرکت‌های مالی بزرگ را دارا باشند،
۴. مبارزه با فساد: از طریق حمایت از تلاش کشورها برای از بین بردن فساد،
۵. تحقیق، مشاوره و کارآموزی.

از این رو بانک جهانی اقدام به انتشار گزارش‌هایی در راستای ارزیابی کشورها در خصوص اعمال پنج اصل بالا در جهت نیل به اهداف بانک می‌کند. یکی از مقدم‌ترین این گزارش‌ها، «نماگرهای توسعه جهانی»^۱ است. این گزارش مجموعه‌ای از داده‌های سالانه در خصوص توسعه کشورها می‌باشد. به طوری که گزارش سال ۲۰۱۴ آن شامل بیش از ۸۰۰ نماگر در شش محور زیر است:

۱. چشم‌انداز جهانی،

۲. مردم،

۳. محیط زیست،

۴. اقتصاد،

۵. دولت‌ها و بازارها،

۶. پیوندهای جهانی.

۳. ارزیابی مقایسه‌ای عملکرد برنامه‌های توسعه از حیث تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز

بعد از انقلاب اسلامی ایران، تاکنون پنج برنامه توسعه اجرا شده است، لذا تحلیل عملکرد برنامه‌های توسعه ایران در جهت‌گیری و تحقق اهداف کلان اقتصادی سند چشم‌انداز از دو منظر بررسی می‌شود: ۱. تحلیل توصیفی و کتابخانه‌ای و ۲. تحلیل کمی براساس ساخت شاخص‌های ترکیبی به روش فاصله از مرجع که روش پیشنهادی سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان توسعه و همکاری اقتصادی است.^۲

در بخش تحلیل توصیفی و کتابخانه‌ای، اهداف و عملکردهای اقتصادی برنامه‌های توسعه براساس معیارها و شاخصه‌هایی نظیر: تولید و رشد اقتصادی، تورم، تحولات ارزی، بازار کار، اشتغال و بهره‌وری، توزیع درآمد، سیاست‌های تجاری، خصوصی‌سازی، اندازه و دخالت دولت در اقتصاد، براساس آمار و اطلاعات و نیز گزارش‌های دوره‌ای مراجع

1. World Development Indicators

۲. نحوه ساخت شاخص ترکیبی به صورت مبسوط در Handbook on Constructing Composite Indicators آورده شده که در سال ۲۰۱۴ سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی منتشر کرده است.

رسمی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. سپس در بخش تحلیل کمی به منظور سنجش و ارزیابی مقایسه‌ای عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه در راستای اهداف چشم‌انداز مبتنی بر ساخت شاخص ترکیبی گام‌های زیر طی شد:

- گام اول: با توجه به اهداف مصرح در سند چشم‌انداز، اهداف سیاست‌های کلی برنامه و نیز نظرات خبرگی، محورهای اصلی و فرعی تعیین شدند. شایان ذکر است برای نظرسنجی درخصوص انتخاب محورها، پرسشنامه طراحی و نظر ۳۰ صاحب‌نظر مسائل اقتصادی اخذ شد. اهمیت محورها با مقیاس طیف لیکرت (از خیلی زیاد (امتیاز ۵) تا خیلی کم (امتیاز ۱)) از دید هر صاحب‌نظر مشخص شد. سپس روایی و پایایی پرسشنامه با محاسبه ضریب آلفای کرونباخ آزمون گردید و چون ضریب اعتبار ۰/۸۴ محاسبه شد، لذا نشانگر همسانی و ثبات درونی پرسشنامه و سؤال‌ها بود. در نتیجه از بین محورهای متعدد، شش محور اصلی با ۴۹ محور فرعی در حوزه اقتصادی به‌عنوان معیارهای بازگوکننده اهداف اقتصادی سند شناسایی و انتخاب شدند.

- گام دوم: گام بعدی هم‌جهت کردن متغیرها - محورهای فرعی - بود. متغیرهایی که با اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه رابطه منفی داشتند، برای هم‌جهت شدن عکس شدند.

- گام سوم: نرمال‌سازی متغیرها بود. همه متغیرها طی فرایند نرمال‌سازی به مجموعه جدیدی تبدیل می‌شوند که امکان مقایسه مقادیر تمامی متغیرها را فراهم می‌کند. در مقاله حاضر برای نرمال‌سازی از روش فاصله از مرجع بهره گرفته شد. لذا براساس این روش نرمال‌سازی که روش پیشنهادی سازمان‌های بین‌المللی در ساخت شاخص‌های ترکیبی است، شاخص ترکیبی پنج برنامه توسعه برای هر یک از محورهای ششگانه محاسبه شد.

- گام چهارم: محاسبه میانگین حسابی ساده محورهای فرعی برای به‌دست آوردن محورهای اصلی و سپس میانگین حسابی شش محور اصلی برای محاسبه شاخص نهایی بود. از این‌رو در این مرحله شاخص نهایی ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه به روش میانگین رتبه‌ای از شش محور اصلی محاسبه شد تا مشخص شود کدام برنامه همسویی و هم‌راستایی بیشتری در جهت تحقق اهداف کلان اقتصادی اسناد بالادستی داشته است.

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۱۹

۳-۱. تحلیل توصیفی و کتابخانه‌ای از عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه^۱ به‌منظور جمع‌بندی از عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی در جهت تحقق اهداف اقتصادی سند و سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه‌های توسعه، به‌طور خلاصه تهیه شد تا به‌صورت مقایسه‌ای امکان ارزیابی توصیفی از جهت‌گیری‌ها و عملکرد برنامه‌ها مقدور شود.

۳-۱-۱. عملکرد شاخص رشد اقتصادی

نرخ رشد اقتصادی کشور از سال‌های ۱۳۶۸ لغایت ۱۳۹۴ به تفکیک برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در جدول زیر آورده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود برنامه اول بالاترین و برنامه پنجم توسعه کمترین رشد اقتصادی را داشته است.

جدول ۱. وضعیت رشد اقتصادی در برنامه‌های توسعه

عنوان	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴
متوسط رشد اقتصادی	۷/۴	۳/۲	۶/۱	۴/۴	-۰/۳۸

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸-۱۳۹۵).

۳-۱-۲. عملکرد شاخص نرخ تورم

در مجموع دوره هشت‌ساله ۱۳۶۸-۱۳۶۰ میانگین نرخ تورم ۱۹/۳ درصد بود. بعد جنگ نرخ تورم یک سیر صعودی داشته و به ۴۹/۴ درصد در سال ۱۳۷۴ رسید تا بیشترین نرخ تورم اقتصاد ایران بعد از انقلاب اسلامی ثبت شود. در مجموع متوسط نرخ تورم در دولت سازندگی به ۲۵/۲ درصد رسید که بالاترین میانگین نرخ تورم در میان دولت‌های بعد از انقلاب به‌شمار می‌رود. در برنامه دوم توسعه، تورم با تمهیداتی همچون تأسیس حساب ذخیره ارزی کاهش یافت. متوسط نرخ تورم در دوره برنامه سوم توسعه نیز به ۱۵/۷ درصد رسید که پایین‌ترین متوسط نرخ تورم در میان برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به‌شمار می‌رود. در

۱. این بخش از تحلیل‌های توصیفی و کتابخانه‌ای جمع‌بندی از کتاب‌های نیلی و همکاران (۱۳۹۱)، دژپسند و رثوفی (۱۳۸۷)، گزارش‌های پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۵) و دانش‌جعفری و شقافی شهری (۱۳۹۳) است.

سال‌های برنامه چهارم توسعه به دلایل مختلف نظیر عدم انضباط مالی و پولی و نیز وضع تحریم‌های بین‌المللی، نرخ تورم از ۱۰/۸ درصد سال ۱۳۸۸ به ۳۰/۵ درصد سال ۱۳۹۱ افزایش یافت و در سال ۱۳۹۲ نیز ۳۴/۷ درصد ثبت شد. متوسط نرخ تورم برنامه چهارم توسعه حدود ۱۷/۶۶ درصد گزارش شده است. در ضمن در اواخر برنامه پنجم توسعه، ارائه تصویر مثبت و روبه بهبود از فضای بین‌المللی در کنار اتخاذ سیاست‌های انضباط مالی و کنترل رشد پایه پولی توانست به کاهش نرخ تورم از حدود ۳۵ درصد سال ۱۳۹۱ به تورم تک‌رقمی منجر شود.

جدول ۲. وضعیت نرخ تورم در برنامه‌های توسعه

عنوان	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴
نرخ تورم (درصد)	۱۸/۸	۲۵/۶۲	۱۴/۲	۱۵/۳۸	۲۲/۸۴

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۵).

۳-۱-۳. عملکرد شاخص تحولات ارزی

در خصوص نظام ارزی، از سال ۱۳۶۷ و طی برنامه اول توسعه، نظام شناور مدیریت شده و تک‌نرخ نمودن ارز بر بازار حاکم شد. در فروردین سال ۱۳۷۲ سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز به اجرا درآمد و نرخ‌های سه‌گانه ملغی اعلام شد و نرخ جدید ۱۵۰۰ ریال بر هر دلار انتخاب شد. در برنامه سوم توسعه عمدتاً در قالب سیاست تثبیت و پذیرش نظام چندنرخ ارز عمل شد. در نهایت در سال ۱۳۸۱ دولت سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز اعمال کرد. شکاف قابل توجه بین نرخ رسمی و بازار آزاد در نیمه اول ۱۳۸۹، شکل‌گیری بحران ارزی از نیمه دوم ۱۳۹۰ و تشدید آن در سال ۱۳۹۱ به دنبال تشدید تحریم‌های بین‌المللی و شکل‌گیری نظام چندگانه ارزی، در برنامه چهارم توسعه رخ داد. در ضمن کاهش نوسانات نرخ ارز و ایجاد ثبات در نرخ دلار در کنار عدم توفیق در آزادسازی و یکسان‌سازی نرخ ارز در برنامه پنجم بود.

۳-۱-۴. عملکرد شاخص بازار کار و اشتغال

سیاست‌هایی برای توسعه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و حمایت از صنایع کوچک، اصلاح قوانین و مقررات در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و توسعه بازار کار از جمله سیاست‌های اتخاذ شده در برنامه اول توسعه بوده است. عملکرد برنامه نشان می‌دهد تحقق اهداف پیش‌بینی شده تا حدودی از موفقیت نسبی برخوردار بوده است.

در برنامه سوم توسعه اصلاح قوانین و مقررات بازار کار در کنار اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و ایجاد بسترهای مناسب برای توسعه سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی به منظور افزایش فرصت‌های شغلی در مقایسه با برنامه‌های گذشته فعال‌تر شده و اثر این تحرک در بهبود نسبی عملکرد اشتغال مشهود بوده است.

اعطای تسهیلات اشتغال‌زایی و توسعه صنایع کوچک و متوسط (بنگاه‌های زودبازده) و کسب و کارهای خانگی به عنوان محورهای اولویت‌دار سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه چهارم توسعه انتخاب شدند. با این حال عملکرد برنامه چهارم توسعه در اشتغال‌زایی از طریق بنگاه‌های زودبازده و مشاغل خانگی و کارآفرینی موفقیت‌آمیز نبوده به طوری که طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۵ به طور متوسط سالانه حدود ۱۴ هزار شغل ایجاد شد که با ۲/۵ میلیون اشتغال وعده داده شده دولت تفاوت فاحش داشت. طی برنامه پنجم توسعه هم در خصوص افزایش اشتغال سیاست مشخصی ارائه نشد و اتکای اشتغال به رشد اقتصادی به عنوان راهبرد اصلی دنبال شد.

جدول ۳. وضعیت نرخ بیکاری در برنامه‌های توسعه

عنوان	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴
نرخ بیکاری (درصد)	۹/۱	۱۳/۰۳	۱۲/۶۸	۱۱/۱۲	۱۱/۲۸

مأخذ: مرکز آمار ایران.

۳-۱-۵. عملکرد شاخص بهره‌وری

همان‌طور که مشاهده می‌شود متوسط رشد بهره‌وری نیروی کار در برنامه پنجم نسبت به برنامه‌های ماقبل کمتر بوده است. همچنین بهره‌وری کل عوامل تولید در برنامه اول تا پنجم

روندی کاهنده دارد. در ضمن برآوردهای صورت گرفته از سهم رشد بهره‌وری نیز حاکی از این است که در بین برنامه‌های پنج‌ساله مورد بررسی، برنامه سوم با سهم ۲۹/۹ درصدی بهره‌وری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی، بهترین عملکرد را در بین برنامه‌های توسعه داشته است.

جدول ۴. وضعیت بهره‌وری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

عنوان	برنامه اول توسعه ۱۳۶۸-۱۳۷۲	برنامه دوم توسعه ۱۳۷۳-۱۳۷۸	برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۳	برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴-۱۳۸۸	برنامه پنجم توسعه ۱۳۹۰-۱۳۹۴
رشد بهره‌وری نیروی کار	۳/۴۲	۱/۵۲	۲/۱۹	۳/۳۱	-۱/۲۲
رشد بهره‌وری سرمایه	۰/۹۳	۰/۸۵	۱/۲۴	-۰/۴۴	-۲/۸۹
رشد بهره‌وری کل اقتصاد	۲/۱۷	۱/۱۸	۱/۷۲	۱/۴۳	-۲/۰۵

توضیح: آمار و اطلاعات سال ۱۳۹۴ منتشر نشده است.

مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران.

۶-۱-۳. عملکرد شاخص کاهش نابرابری و توزیع درآمد

شاخص نسبت دهک بالا به پایین طی برنامه اول توسعه، کاهش محسوسی نداشته و تقریباً ثابت ماند و ضریب جینی آن ۰/۳۹۸ بوده است. در واقع در این دوره یکسان‌سازی نرخ ارز، آزادسازی قیمت‌ها و اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و مالی موجب افزایش شدید قیمت‌ها و تحقق نرخ تورم ۴۹/۴ درصدی شد که این نرخ تورم با مقوله بهبود توزیع درآمدی رابطه عکس دارد و رویکردها عمدتاً اجرای سیاست‌های رونق تولید و رشد اقتصادی بود تا عدالت اجتماعی. در برنامه دوم توسعه در کنار بحث خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی، به مقوله عدالت اجتماعی نیز توجه شد و نسبت دهک بالا به پایین از ۱۶/۱ در سال ۱۳۷۴ به ۱۵/۴ در سال ۱۳۷۸ بهبود یافت و طی برنامه سوم نیز از رقم ۱۵ در سال ۱۳۷۹ به ۱۴/۶ در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت. ولی ضریب جینی به بالای ۰/۴ رسید. در برنامه چهارم توسعه، اتخاذ سیاست‌ها و طرح‌هایی نظیر مسکن مهر و توزیع یارانه نقدی به اقشار مختلف مردم موجب شد شاخص نسبت دهک بالا به پایین از ۱۴/۵ سال ۱۳۸۴ به ۱۴/۱ در

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۲۳

سال ۱۳۸۸ و ۱۰/۷۹ در سال ۱۳۹۱ کاهش یافت. ضریب جینی نیز به ۰/۳۸ تنزل یافت. در خصوص توزیع درآمد در برنامه پنجم توسعه ضریب جینی به ۰/۳۹ افزایش داشته و شواهد قوی دال بر بهبود وضعیت توزیع درآمد مشاهده نمی‌شود.

جدول ۵. وضعیت شاخص‌های توزیع درآمد در برنامه‌های توسعه

دوره و برنامه‌های توسعه	دوره	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه
۱۳۵۷-۱۳۶۷	۱۳۶۸-۱۳۷۲	۱۳۷۴-۱۳۷۸	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۳۸۴-۱۳۸۸	۱۳۹۰-۱۳۹۴	
ضریب جینی	۰/۴۱۷	۰/۳۹۸	۰/۳۹۹	۰/۴۰۶	۰/۳۹۶۸	۰/۳۷۵
شهم ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین جمعیت	۱۹/۷۱۸	۱۶/۳۴۰	۱۵/۱۸۰	۱۵/۴۲	۱۴/۴۴	۱۱/۵۱

مأخذ: مرکز آمار ایران.

۷-۱-۳. عملکرد شاخص سیاست‌های تجاری

جدول ۶. وضعیت شاخص‌های بخش تجارت خارجی در برنامه‌های توسعه

ارزش به میلیارد دلار	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط
۱۳۵۸-۱۳۶۷	۱۳۶۸-۱۳۷۵	۱۳۷۶-۱۳۸۳	۱۳۸۴-۱۳۹۲	
واردات کالا	۱۲/۷	۱۷/۵	۲۰/۶	۳۶/۶
صادرات غیرنفتی	۰/۶	۲/۹	۴/۸	۱۹/۷
صادرات نفت و گاز	۱۲/۲۶	۱۵/۸	۲۱/۷	۷۹/۱
کسری تجاری بدون نفت	۱۲/۲	۱۴/۶	۱۵/۸	۴۳/۹
باز بودن تجاری (درصد)	۱۹/۳	۴۰/۹	۴۰/۲	۴۵/۱
نفوذ واردات (درصد)	۹	۱۹	۱۷	۱۷/۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه و محاسبات تحقیق.

۸-۱-۳. اندازه دولت

در مجموع برنامه اول توسعه کمترین و برنامه چهارم توسعه به‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، بیشترین اندازه و تصدی‌های دولت در اقتصاد را داشته است.

جدول ۷. وضعیت شاخص‌های اندازه دولت در برنامه‌های توسعه

دوره	شوکت نفتی	انقلاب و جنگ	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
سال	۱۳۵۲-۱۳۵۷	۱۳۵۸-۱۳۶۷	۱۳۶۸-۱۳۷۲	۱۳۷۳-۱۳۷۸	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۳۸۴-۱۳۸۸	۱۳۹۰-۱۳۹۴
اندازه دولت مرکزی (نسبت بودجه عمومی به تولید)	۴۵/۱	۲۷/۳	۱۷/۴	۲۲/۱	۲۰/۶	۲۳/۸	۲۱/۹
اندازه بخش عمومی	۶۳/۱	۴۰/۸	۳۹/۳	۵۰/۶	۵۳	۷۳/۳	۷۰/۴

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه و محاسبات تحقیق.

۹-۱-۳. عملکرد شاخص خصوصی‌سازی

نخستین برنامه خصوصی‌سازی پس از جنگ تحمیلی مقارن با برنامه اول آغاز شد. شواهد حاکی از آن است که در برنامه اول توسعه سیاست خصوصی‌سازی به دلیل ضعف ساختارها و نهادهای قانونی و نبود مقررات کافی برای این امر چندان توفیقی نیافته است. در برنامه دوم توسعه نیز به سبب بروز پاره‌ای از مشکلات، نقش بخش خصوصی به عنوان خریدار به تدریج کم‌رنگ شد و جای خود را به سازمان‌های دولتی و بانک‌ها واگذار کرد. برنامه سوم نقطه عطفی در خصوصی‌سازی کشور بود. با مقایسه آماری مربوط به واگذاری‌های انجام شده طی این دوره ملاحظه می‌شود که ارزش سهام واگذار شده طی این دوره نسبت به برنامه‌های قبلی توسعه به طور محسوسی بیشتر بوده است. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و متعاقب آن در ۱۳۸۶ شرایط را برای سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی فراهم کرد. در مجموع عملکرد برنامه چهارم نشان می‌دهد گرایش چندانی به سمت واگذاری به بخش خصوصی واقعی و توسعه جدی بخش خصوصی وجود نداشت و عمدتاً خصوصی‌سازی در قالب توسعه مؤسسات عمومی غیردولتی و توزیع سهام عدالت دنبال شد. در برنامه پنجم نیز دستاورد چشمگیری در جلب و توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایجاد نشد.

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۲۵

۳-۲. ساخت شاخص ترکیبی و ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه از منظر اهداف اقتصادی چشم‌انداز

ابتدا مراحل ساخت شاخص ترکیبی معرفی و سپس ارزیابی برنامه‌های توسعه طبق شاخص ترکیبی صورت خواهد گرفت.

۱-۲-۳. چارچوب نظری ساخت شاخص‌های ترکیبی^۱

شاخص‌ها و نماگرهای ترکیبی از مؤثرترین ابزارهای ارزیابی عملکرد به‌شمار می‌آیند. در حال حاضر OECD و JRC^۲ به‌عنوان اصلی‌ترین متولیان ترویج استفاده از شاخص‌های ترکیبی هستند. به‌صورت خلاصه چارچوب نظری و مراحل ساخت این شاخص‌ها به‌صورت زیر است:

گام اول - چارچوب نظری: به‌عنوان اولین و پایه‌ای‌ترین گام باید در ابتدا چارچوب نظری را برای فراهم آوردن بنیان انتخاب یا ترکیب نماگرهای منفرد در یک نماگر ترکیبی معنادار شکل داد. لذا یک چارچوب نظری مناسب نقطه آغازین ایجاد و ساخت نماگرهای ترکیبی است. چارچوب مورد نظر باید به روشنی پدیده مورد نظر را اندازه‌گیری کند و مؤلفه‌های فرعی آن تعریف شود و همچنین روش انتخاب نماگرهای منفرد و وزن‌هایی که منعکس‌کننده اهمیت نسبی این نماگرهای منفرد است و ابعاد ترکیبی کلی آن را توضیح دهد.

گام دوم - انتخاب متغیرها: باید توجه داشت که یک نماگر ترکیبی در سطحی بالاتر از مجموع تمام اجزایش قرار دارد. نقاط قوت و ضعف شاخص‌های ترکیبی عمدتاً ناشی از کیفیت متغیرهای اصلی است. نوع متغیرهایی که انتخاب شده‌اند، نماگرهای ورودی، خروجی و یا نماگرهای طی فرایند، باید با تعریف قرار داده شده در نماگر ترکیبی سازگار شود.

گام سوم - انتساب داده‌های گمشده: داده‌های گمشده معمولاً مانع از ایجاد و بسط نماگرهای ترکیبی قدرتمند می‌شوند. سه روش کلی برای حل مشکل داده‌های گمشده وجود دارد: ۱. حذف مورد، ۲. انتساب منفرد و ۳. انتساب چندگانه.

گام چهارم - تحلیل چندمتغیره: متأسفانه گاهی اوقات نماگرهای منفرد به‌صورت دلخواه

۱. مطالب این مبحث برگرفته از Handbook on Constructing Composite Indicators است که در سال ۲۰۱۴

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی منتشر کرد.

انتخاب می‌شوند و در انتخاب آنها توجه چندانی به روابط بین آنها نمی‌شود. این مسئله می‌تواند به گمراهی و دستپاچگی تصمیم‌سازان و آحاد جامعه منجر شود. طبیعت بنیادین داده‌ها نیازمند آن است که قبل از ساختن شاخص ترکیبی به دقت تحلیل شوند. اطلاعات می‌تواند حداقل در دو بعد از مجموعه داده‌ها یعنی نماگرهای منفرد و گروهی، تحلیل و گروه‌بندی شود.

گام پنجم - نرمال‌سازی داده‌ها: نرمال‌سازی قبل از هرگونه تجمیع‌سازی داده‌ها جهت ایجاد یک نماگر روی مجموع داده‌ها که واحدهای اندازه‌گیری متفاوتی دارند، مورد نیاز است. تعدادی از روش‌های نرمال‌سازی عبارت‌اند از: رتبه‌بندی؛ استانداردسازی؛^۱ روش Min-Max؛ روش مقیاس‌گذاری طبقه‌ای؛ روش فاصله از یک مرجع.

مبنای نرمال‌سازی برای ساخت شاخص ترکیبی در این مقاله، روش فاصله از مرجع است. این روش جایگاه نسبی یک نماگر را در مقایسه با یک نقطه مرجع اندازه می‌گیرد. این مسئله می‌تواند هدفی برای دستیابی به یک چارچوب زمانی باشد. برای مثال پروتکل کیوتو کاهش ۷ درصدی آلودگی گاز کربنیک را برای اعضای اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۱۰ به‌عنوان یک هدف مدنظر قرار داده است. مرجع در این حالت، می‌تواند یک کشور به‌عنوان مقیاس باشد. کشور مرجع می‌تواند نقش رهبر یک گروه از کشورها را ایفاء کند که آن کشور مذکور عدد ۱ و دیگر کشورها مقدار عددی (به درصد) دوری از رهبر را به خود اختصاص می‌دهند.

گام ششم - وزن‌دهی و تجمیع‌سازی: در تهیه شاخص‌های ترکیبی گاهی اوقات لازم است تا وزن و درجه‌ای از اهمیت برای هر یک از نماگرها و شاخص‌های انفرادی در ایجاد شاخص ترکیبی، محاسبه شود. برخی از انواع معروف این روش‌های وزن‌دهی عبارت‌اند از:

الف) وزن‌دهی براساس تحلیل مؤلفه‌های اصلی یا تحلیل عاملی،

ب) روش تحلیل پوششی داده‌ها،

ج) روش BOD،^۲

د) مراجعه به افکار عمومی (خرد جمعی)،

ه) تحلیل توأم.^۳

1. Z-score

2. Benefit Of the Doubt (BOD)

3. Conjoint Analysis

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۲۷

در خصوص روش‌های تجمیع^۱ نیز یکی از ساده‌ترین روش‌های تجمیع جمعی، محاسبه رتبه‌های هر کشور با توجه به شاخص‌های منفرد و جمع کردن رتبه‌های منتج است.

گام هفتم - تحلیل قدرت^۲ و حساسیت^۳: تحلیل حساسیت برای ارزیابی قدرت نماگرهای ترکیبی به کار می‌رود. راهکاری که برای ارزیابی عدم قطعیت می‌تواند به کار رود شامل مراحل زیر خواهد بود:

۱. حذف یا در نظر گرفتن نماگرهای منفرد؛ ۲. مدل‌سازی خطای داده‌ها بر مبنای اطلاعات موجود در خصوص برآورد واریانس؛ ۳. به کارگیری روش‌ها و طرح‌های ویرایش مختلف مانند انتساب‌های منفرد یا چندگانه؛ ۴. به کارگیری روش‌ها و طرح‌های مختلف نرمال‌سازی داده‌ها مانند روش Min-Max، استانداردسازی یا رتبه‌بندی؛ ۵. به کارگیری روش‌های مختلف وزن‌دهی؛ ۶. به کارگیری سیستم‌های مختلف تجمیع‌سازی مانند خطی، میانگین هندسی متغیرهای مقیاس‌بندی شده و مرتب‌سازی چندمعیاره؛ ۷. به کارگیری مقادیر موجه و پذیرفتنی مختلف برای وزن‌دهی.

گام هشتم - نمایش و انتشار: در هر حال برای نمایش اولیه نماگرهای ترکیبی باید دقت کرد که چه روشی اعم از نمودار، جدول و ... و کدام نوع از نمودارها و جداول درست و بجا بوده و می‌توانند حداکثر شفافیت را به وجود آورند.

۲-۲-۳. محاسبه شاخص ترکیبی ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه از منظر اهداف اقتصادی چشم‌انداز

بر اساس محورهای ششگانه اصلی اشاره شده، اجزای تشکیل‌دهنده آنها یا همان محورهای فرعی، به شرح جداول زیر معرفی می‌شوند:

محور اصلی - تولید و رفاه جامعه: این محور به عنوان یکی از تعیین‌کننده‌ترین اجزای وضعیت اقتصادی در دنیاست. اجزای تشکیل‌دهنده این محور به عنوان محورهای فرعی بر اساس نوع تأثیر آنها در تعیین محور اصلی عبارت‌اند از:

1. Aggregation Method
2. Robustness Analysis
3. Sensitivity Analysis

جدول ۸. محورهای فرعی مؤثر در تولید و رفاه در جامعه

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	مثبت	تولید ناخالص داخلی (براساس قیمت‌های جاری)
۲	مثبت	رشد اقتصادی (براساس درصد تغییر در تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری)
۳	مثبت	تولید ناخالص داخلی (براساس برابری قدرت خرید)
۴	مثبت	تولید ناخالص داخلی سرانه (براساس قیمت‌های جاری)
۵	مثبت	تولید ناخالص داخلی سرانه (براساس برابری قدرت خرید)
۶	مثبت	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (به صورت درصدی از GDP)
۷	مثبت	پس انداز ناخالص (به صورت درصدی از GDP)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

متغیرهای فوق‌الذکر از بین تعداد بیشتری از متغیرهایی که بر تولید و رفاه جامعه تأثیرگذارند انتخاب شدند. برای محاسبه شاخص ترکیبی محور تولید و رفاه در جامعه، هفت محور فرعی در نظر گرفته شد.

محور اصلی - شاخص‌های مالی و قیمت‌ها: این محور به عنوان نماگر از وضعیت سیاست‌های مالی و پولی هر کشور منعکس کننده میزان موفقیت یا عدم موفقیت کشورها در سیاست‌گذاری پولی و در نتیجه کنترل تورم است. متغیرهای مختلفی به عنوان محورهای فرعی این موضوع در نظر گرفته شد که پس از انجام مطالعات در این خصوص موارد ذیل انتخاب شدند:

جدول ۹. محورهای فرعی مؤثر در محور شاخص‌های مالی و قیمت‌ها

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	منفی	نرخ تورم (شاخص قیمت مصرف کننده)
۲	قدر مطلق منفی	مازاد/ کسری نقدینگی (درصدی از GDP)
۳	منفی	نرخ بهره سپرده‌ها
۴	قدر مطلق منفی	نرخ بهره واقعی
۵	منفی	شاخص نرخ ارز واقعی
۶	دووجهی ^۱	کل ذخایر ارزی

۱. تأثیر دووجهی به معنای این است که هم مقادیر بیش از حد بهینه آن و هم مقادیر کمتر از حد بهینه آن مناسب نیست و باید با توجه به شرایط اقتصادی کشورها تعیین شود.

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۷	منفی	نرخ ارز اسمی
۸	منفی	پول و شبه پول (درصد رشد سالانه)
۹	دووجهی	نسبت نقدینگی بخش خصوصی (درصدی از GDP)

مأخذ: همان.

شایان ذکر است پس از بررسی متغیرهای فوق‌الذکر و ارزیابی آنها با توجه به تجربیات و نظریات اقتصادی، بند هفتم و دهم به دلیل تأثیر دووجهی از بررسی حذف شدند.

محور اصلی - بازار کار، اشتغال و بهره‌وری: از جمله موارد مؤثر در بهبود وضعیت اقتصادی که در سند چشم‌انداز نیز به آن توجه فراوانی شده است موضوع بازار کار، اشتغال و بهره‌وری است. در برنامه‌های تدوین شده توسعه و همچنین در سیاست‌های کلان، کاهش نرخ بیکاری و افزایش بهره‌وری و تحقق حداقل ۳۰ درصد رشد اقتصادی از کانال بهره‌وری از جمله مواردی بود که دغدغه مسئولان را در پی داشته و در خصوص آن برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت نیز صورت گرفته است. محورهای فرعی در نظر گرفته شده در این بخش به شرح ذیل است:

جدول ۱۰. محورهای فرعی مؤثر در محور بازار کار، اشتغال و بهره‌وری

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	منفی	نرخ بیکاری
۲	مثبت	بهره‌وری نیروی کار (GDP به ازای هر شاغل)
۳	مثبت	رشد بهره‌وری نیروی کار (نرخ رشد GDP به ازای هر شاغل)
۴	مثبت	شاخص بهره‌وری نیروی کار (GDP به ازای هر شاغل براساس ۱۰۰ = ۱۳۸۳)
۵	مثبت	نرخ مشارکت نیروی کار (به‌عنوان درصدی از افراد ۱۵ سال به بالا)
۶	مثبت	رشد بهره‌وری سرمایه
۷	مثبت	شاخص بهره‌وری سرمایه
۸	مثبت	متوسط افزایش سالانه شاغلان کل کشور (هزار نفر)

مأخذ: همان.

در بین این متغیرها، دو متغیر بهره‌وری نیروی کار (ردیف ۲) و شاخص بهره‌وری نیروی کار (ردیف ۴) به دلیل مفهوم تقریباً مشابه و همچنین وجود روند یکسان، تنها از

شاخص بهره‌وری نیروی کار استفاده شد. در ضمن برای سرمایه نیز از شاخص بهره‌وری سرمایه استفاده شد.

محور اصلی - جهانی شدن اقتصاد، پیوندهای جهانی و تجارت خارجی: از جمله ابزارهای سنجش موفقیت کشورها، توسعه همگرایی‌های اقتصادی و تبادلات تجاری با سایر کشورهاست که می‌تواند ملاک تعیین‌کننده‌ای جهت بهبود توان و قدرت اقتصادی و جایگاه قابل قبول در دنیا باشد. متغیرهای مختلفی در خصوص این محور مورد بررسی قرار گرفتند و در نهایت محورهای فرعی ذیل انتخاب شدند.

جدول ۱۱. محورهای فرعی مهم در محور جهانی شدن اقتصاد و پیوندهای جهانی

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	مثبت	تراز حساب جاری (براساس سهم از تولید داخلی)
۲	مثبت	سهم مجموع صادرات و واردات از GDP (باز بودن اقتصاد: درجه ارتباط با سایر کشورها)
۳	دووجهی ^۱	سهم واردات کالاها و خدمات از GDP
۴	مثبت	سهم صادرات کالاها و خدمات از GDP
۵	مثبت	جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (ورود سرمایه)
۶	مثبت	نتیجه رابطه مبادله بازرگانی
۷	مثبت	صادرات کالاها و خدمات (درصد از صادرات جهانی)
۸	دووجهی	واردات کالاها و خدمات (درصد از واردات جهانی)
۹	مثبت	شاخص آزادی اقتصادی
۱۰	منفی	زمان لازم برای شروع یک کسب‌وکار
۱۱	مثبت	اندازه بازار (تولید ناخالص داخلی)

مأخذ: همان.

برخی از متغیرهای جدول ۱۱ به دلیل نوع تأثیر دووجهی آنها در مقوله وضعیت اقتصادی، همچنین در خصوص بعضی دیگر به دلیل مشکل اصلی یعنی نبود آمار و اطلاعات، از چرخه بررسی حذف شدند. در نهایت متغیرهای باقی مانده که ملاک سنجش محور

۱. تأثیر دووجهی به مفهوم تأثیرگذاری از هر دو جنبه مثبت و منفی است و اطلاق یک تأثیر بدون در نظر گرفتن شرایط امکان‌پذیر نیست.

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۳۱

اصلی فوق‌تر قرار گرفتند عبارت‌اند از: تراز بازرگانی و حساب جاری، سهم مجموع صادرات و واردات از تولید ناخالص داخلی (شاخص باز بودن تجاری)، جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (ورود سرمایه)، رابطه مبادله بازرگانی، صادرات کالاها و خدمات (درصدی از صادرات جهانی)، اندازه بازار.

محور اصلی - عدالت، فقرزدایی و به دور از تبعیض و نابرابری: از جمله محورهای مؤثر و مهم در ارزیابی وضعیت اقتصادی، «عدالت اقتصادی، فقرزدایی و مقابله با فساد و تبعیض» است. در این محور اصولاً از متغیرهایی استفاده می‌شود که در واقع اهرم‌های بالقوه برای تبیین حکمرانی خوب، توسعه یا عدم توسعه هستند. پس از تحقیق و بررسی در خصوص شناسایی این متغیرها، در نهایت محورهای فرعی محور عدالت، فقرزدایی و به دور از تبعیض و نابرابری به قرار ذیل انتخاب شدند:

جدول ۱۲. محورهای فرعی مؤثر در عدالت، فقرزدایی و به دور از تبعیض و نابرابری

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	مثبت	بهبود شاخص ادراک فساد*
۲	مثبت	کاهش جمعیت زیر خط فقر براساس خط فقر ملی
۳	مثبت	کاهش شکاف فقر براساس PPP در ۱/۲۵ دلار
۴	مثبت	شکاف فقر براساس PPP در ۲ دلار
۵	مثبت	کاهش ضریب جینی
۶	مثبت	سهم از درآمد توسط ۲۰٪ بالاترین درآمد
۷	مثبت	سهم از درآمد توسط ۲۰٪ پایین‌ترین درآمد
۸	مثبت	نرخ مرگ و میر کودکان زیر پنج سال در هر هزار نفر
۹	مثبت	ترویج برابری جنسیتی (نسبت ثبت‌نام دختران به پسران در مدارس ابتدایی)

* ارقام بالاتر شاخص درک فساد نشانگر وضعیت بهتر است. ارقام این شاخص بین ۱۰ تا ۱۰۰ می‌باشد.

مأخذ: همان.

در این محور نیز به دلیل انتشار آمار شاخص ادراک فساد از برنامه سوم توسعه به بعد و نبود انسجام آماری این محور فرعی کنار گذاشته شد.

محور اصلی - دولت و ساختار اقتصادی: در نظام‌های اقتصادی امروز دنیا، اقتصاد دولت محور

و اقتصادهای با اندازه قابل توجه دولت، جایی در توسعه ندارند. به عبارت بهتر کشورهای پیشرفته دنیا، اقدام به کاهش حجم و دخالت دولت کرده‌اند تا ابزارهای توسعه اقتصادی را که عموماً در دست دولت قرار داشت و از آنها به خوبی استفاده نمی‌شد، آزاد کرده و به افزایش بهره‌وری و کارایی در اقتصاد منجر شود. در این مقاله متأسفانه به دلیل نقصان شدید آمار و اطلاعات در این زمینه، پس از مطالعات انجام شده، تنها محورهای فرعی ذیل شناسایی شدند:

جدول ۱۳. محورهای فرعی مؤثر در محور اصلی دولت و ساختار اقتصادی

ردیف	نوع تأثیر	نام محور فرعی
۱	منفی	کل بدهی‌های دولت مرکزی (به عنوان درصدی از GDP)
۲	منفی	مخارج مصرفی نهایی دولت (درصدی از GDP)
۳	مثبت	درآمد حاصل از مالیات (درصدی از GDP)
۴	منفی	اندازه دولت (بودجه به تولید)
۵	مثبت	تعداد کارگاه‌های کوچک و متوسط از کل کارگاه‌های صنعتی کشور

مأخذ: همان.

با توجه به محورهای اصلی و فرعی فوق‌الذکر، در مقاله حاضر برای ساخت شاخص ترکیبی به روش فاصله از مرجع به صورت ذیل عمل شد: ابتدا بعد از تعیین محورهای فرعی محورهای ششگانه اصلی، در هر محور فرعی برای پنج برنامه توسعه آمار و اطلاعات جمع‌آوری و سپس بهترین عملکرد محور فرعی در بین برنامه‌های توسعه مشخص شد ($maxx_{ij}$) و برای آن برنامه در محور فرعی مذکور عدد یک یا ۱۰۰ منظور گردید و سایر برنامه‌های توسعه در آن محور فرعی مقدار عددی (به درصد) دوری از برنامه توسعه رهبر ($maxx_{ij}$) را به خود اختصاص دادند. سپس با وزن یکسان میانگین محورهای فرعی ذیل محور اصلی محاسبه شد که نشانگر امتیاز هر کدام از برنامه‌های توسعه در آن محور اصلی بودند. در نهایت با میانگین‌گیری رتبه‌ای، رتبه نهایی هر محور اصلی در برنامه‌های توسعه مشخص شد.

بدین ترتیب با توجه به محورهای اصلی ششگانه معرفی شده و محورهای فرعی مرتبط (۴۹ محور فرعی ذیل ۶ محور اصلی)، شاخص ترکیبی برای هر محور اصلی طبق روش فاصله از مرجع که روش پیشنهادی و مورد استفاده سازمان‌های بین‌المللی آماری نظیر بانک

جهانی و سازمان ملل است، ساخته و محاسبه شد. فرض می‌شود x محور اصلی نظیر محور تولید و رفاه داریم و x_{ij} ($i = 1, 2 \dots n$ $j = 1, 2 \dots m$) بیانگر محورهای فرعی محور اصلی (n محور فرعی و m مقطع، در اینجا $m=5$ برنامه توسعه) باشند. لذا در مقاله حاضر برای ساخت شاخص ترکیبی از فرایند ریاضی زیر استفاده شده است:

$$x_{ij} = (x_{1j}, x_{2j}, \dots, x_{nj}), j = 1 \dots 5 \rightarrow \max x_{ij} = (\max x_{1j}, \max x_{2j}, \dots, \max x_{nj}) \rightarrow$$

$$\max x_{ij} \equiv 100 \rightarrow (\max x_{1j} \equiv 100, \max x_{2j} \equiv 100, \dots, \max x_{nj} \equiv 100) \rightarrow$$

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} * 100}{\max x_{ij}}, i = 1 \dots n, j = 1 \dots 5 \rightarrow$$

$$\text{average } x'_{ij} = (\text{ave } x'_{i1}, \text{ave } x'_{i2}, \dots, \text{ave } x'_{im}) \rightarrow$$

$$\text{rank average } x'_{ij} \in (1, 5) \rightarrow \text{average rank } j, j = (1, 2 \dots 5)$$

i average x'_{ij} : نشانگر عملکرد برنامه j توسعه در محور فرعی i

طبق نتایج حاصله از ساخت شاخص ترکیبی به روش فاصله از مرجع برای محورهای ششگانه اصلی با وزن یکسان و نیز محاسبه میانگین رتبه‌ای از محورهای مذکور برای هر یک از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (از برنامه اول توسعه تا برنامه پنجم توسعه) مشاهده می‌شود که در مقایسه بین عملکرد برنامه‌های توسعه کشور از منظر جهت‌گیری به سمت اهداف مدنظر چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه، نزدیک‌ترین قرابت و هم‌راستایی با تحقق اهداف سند و بهترین عملکرد به ترتیب در برنامه‌های سوم توسعه (میانگین رتبه: $1/83$)، برنامه اول توسعه (میانگین رتبه: $2/5$)، برنامه دوم توسعه (میانگین رتبه: $3/33$)، برنامه پنجم توسعه (میانگین رتبه: $3/5$) و بالاخره برنامه چهارم توسعه (میانگین رتبه: $3/83$) وجود دارد. درضمن:

- در محور اصلی تولید و رفاه، بهترین عملکرد در بین برنامه‌های پنج‌ساله را برنامه اول توسعه داشته است.
- در محورهای اصلی شاخص‌های مالی، قیمت‌ها و کنترل تورم و نیز در محور بازار کار، اشتغال و بهره‌وری، بهترین عملکرد را برنامه سوم توسعه داشته است.
- در محور جهانی شدن اقتصاد، پیوندهای تجاری و سیاست‌های بخش تجارت خارجی بهترین عملکرد در برنامه پنجم توسعه بوده است.
- برنامه چهارم توسعه بهترین وضعیت را در تحقق عدالت، فقرزدایی و توزیع عادلانه درآمد داشته است.

- در زمینه کوچک‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت و توسعه بخش خصوصی و غیردولتی نیز بهترین وضعیت در برنامه اول توسعه محقق شده است. خلاصه نتایج در جدول ۱۴ به تفکیک محورهای اصلی و برنامه‌های توسعه آورده شده است.

جدول ۱۴. عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در محورهای اصلی به روش فاصله از مرجع

برنامه پنج‌ساله توسعه	تولید ملی و رفاه	زبنه	شاخص‌های مالی، قیمتها و کنترل تورم	زبنه	بازار کار و اشتغال و بهره‌وری	زبنه	سیاست‌های تجاری، جهانی شدن اقتصاد	زبنه	عدالت، فقرزدایی و توزیع عادلانه درآمد	زبنه	دولت و ساختار اقتصادی	زبنه	میانگین زبنه برنامه از محورهای اصلی
برنامه اول	۷۲.۵۲	۱	۵۵.۶۲	۲	۵۹.۷۲	۳	۵۲.۱۲	۴	۶۷.۶۲	۳	۶۱.۱۲	۱	۲.۵
برنامه دوم	۶۵.۲۳	۳	۴۹.۳۹	۴	۶۲.۸۹	۲	۵۵.۸۷	۳	۶۰.۳۳	۵	۵۶.۱۷	۲	۳.۳۳
برنامه سوم	۷۰.۵۱	۲	۶۷.۴۱	۱	۶۶.۵۳	۱	۵۷.۶۳	۲	۷۰.۵۱	۲	۵۹.۸۳	۲	۱.۸۳
برنامه چهارم	۶۴.۹۹	۴	۵۰.۸۷	۳	۴۶.۱۷	۵	۴۸.۸۵	۵	۷۸.۹۹	۱	۴۹.۶۵	۵	۳.۸۳
برنامه پنجم	۵۸.۸۲	۵	۴۸.۸۲	۵	۵۲.۱۲	۴	۶۱.۳۴	۱	۷۱.۵۲	۲	۵۰.۶۴	۴	۳.۵

مأخذ: همان.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مقاله حاضر با هدف ارزیابی مقایسه‌ای و تحلیل عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه (برنامه اول تا پنجم توسعه) از زاویه میزان تحقق اهداف سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌ها تهیه شد. در واقع هدف مقاله، تبیین و تحلیل موشکافانه سه واژه به هم پیوسته یعنی سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه‌های توسعه، اقتصاد ایران و عملکرد اقتصادی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور بعد از انقلاب اسلامی بود. گفتنی است بعد از انقلاب اسلامی، تاکنون پنج برنامه توسعه تهیه و اجرا شده و کشور در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه قرار دارد. همچنین از بین پنج برنامه توسعه تنها دو برنامه توسعه چهارم و پنجم بعد از ابلاغ سند چشم‌انداز (سال ۱۳۸۴) تهیه و اجرا شدند و برای سه برنامه اول تا سوم،

ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز _____ ۲۳۵

تنها سیاست‌های کلی برنامه حاکم بودند. در مجموع در این مقاله سعی شد عملکرد برنامه‌های توسعه ایران در جهت‌گیری و تحقق اهداف کلان اقتصادی چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌ها از دو منظر باشد: ۱. تحلیل توصیفی و کتابخانه‌ای عملکرد برنامه‌ها و ۲. تحلیل کمی براساس ساخت شاخص‌های ترکیبی آن هم به روش فاصله از مرجع که روش پیشنهادی سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است.

برای این منظور ابتدا سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و جایگاه اهداف اقتصادی در این سند و نیز خلاصه اهداف کلان برنامه‌های توسعه تبیین شد. سپس چارچوب نظری ساخت شاخص‌های ترکیبی با مروری بر مبانی نظری این شاخص‌ها و روش به کاررفته در برخی از سازمان‌های بین‌المللی و با نگاه ویژه به ابعاد و حوزه‌های اقتصادی ارائه شد. در ادامه نیز محورهای اصلی و فرعی مرتبط با شاخص ترکیبی ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در راستای سند چشم‌انداز بیست‌ساله معرفی و با ساخت شاخص‌های ترکیبی برای محورهای ششگانه اصلی، شاخص ترکیبی عملکرد برنامه‌های توسعه محاسبه شد.

مأصل نتایج حکایت از این دارد که در مقایسه تطبیقی بین عملکرد برنامه‌های توسعه کشور از منظر جهت‌گیری به سمت اهداف سیاست‌های کلی برنامه و سند چشم‌انداز، بهترین عملکرد و نزدیک‌ترین قرابت و هم‌راستایی و هم‌جهتی با اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز 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 بالاخره برنامه چهارم توسعه (میانگین رتبه: ۳/۸۳) است.

همچنین در محور اصلی تولید و رفاه، بهترین عملکرد در بین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه را برنامه اول توسعه داشته و در محورهای اصلی شاخص‌های مالی، قیمت‌ها و کنترل تورم و نیز در محور بازار کار، اشتغال و بهره‌وری، بهترین عملکرد را برنامه سوم توسعه داشته است. در محور جهانی شدن اقتصاد، پیوندهای تجاری و سیاست‌های بخش تجارت خارجی بهترین عملکرد در برنامه پنجم توسعه بوده است. برنامه چهارم توسعه بهترین

وضعیت را در تحقق عدالت، فقرزدایی و توزیع عادلانه درآمد داشته و در زمینه کوچک‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت و توسعه بخش خصوصی و غیردولتی نیز بهترین وضعیت در برنامه اول توسعه محقق شده است. با توجه به نتایج مقاله پیشنهادی زیر برای برنامه ششم توسعه قابل ارائه است:

۱. تکیه و اهتمام مجریان و ناظران برنامه ششم توسعه برای رفع عقب‌ماندگی کشور از اهداف اقتصادی چشم‌انداز که در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه حاصل شده است.
۲. ارزیابی مستمر سالانه وضعیت اقتصادی کشور براساس اهداف کلان اقتصادی چشم‌انداز و سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه براساس محورهای اصلی و فرعی معرفی شده در مقاله و سنجش وضعیت موجود از مطلوب.
۳. با توجه به اینکه هدف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، کسب جایگاه اول قدرت اقتصادی منطقه است، باید کلیه ۴۹ محور فرعی متمرکز و پیشرفت و بهبود در همه محورهای اصلی و فرعی ملاک باشد چراکه طبق نتایج تحقیق آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه چهارم و پنجم (برنامه‌های توسعه اجرا شده بعد ابلاغ چشم‌انداز) حکایت از نگرش‌های همه‌جانبه به اهداف اقتصادی مدنظر سند چشم‌انداز ندارد.

منابع و مآخذ

۱. احمدی، علی محمد و وحید شقاقی شهری (۱۳۸۷). توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، انتشارات نورعلم.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۶۸). نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۳. دانش جعفری، داود و وحید شقاقی شهری (۱۳۹۳). اقتصاد ایران در افق ۱۴۰۴، انتشارات نورعلم.
۴. دژپسند، فرهاد و حمیدرضا رئوفی (۱۳۸۷). اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی، مرکز اسناد دفاع مقدس (مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ).
۵. رضایی میرقاند، محسن و علی مبینی دهکردی (۱۳۸۵). ایران آینده در افق چشم‌انداز، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۶. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۵-۱۳۶۸). گزارش‌های منتشره سازمان برنامه و بودجه کشور.
۷. سازمان ملی بهره‌وری ایران، گزارش‌های بهره‌وری.
۸. مرکز آمار ایران.
۹. مرکز تحقیقات استراتژیک (۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳). «گزارش‌های پژوهش‌های اقتصادی»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ش ۳۴، ۴۰، ۲۵ و ...
۱۰. معاونت بررسی و نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۳). شاخص‌های نظارت، طراحی شاخص‌های نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی (اصلاح ساختار اقتصاد و خصوصی سازی).
۱۱. نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۹۱). دولت و رشد اقتصادی در ایران، تهران، نشر نی.
12. OECD (2014). "Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide".
13. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Official Website.
14. World Bank (2015). World Development Indicators Database.

مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در برابر شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی

سیدعلی هنجانی،* صابر نیاورانی،** محمدحسین رضانی قوام‌آبادی*** و
فردین رستمی امانی****

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۵

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۲/۳

رشد روزافزون شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی و مشارکت آنها در مخاصمات مسلحانه داخلی و بین‌المللی موجب شده تا مسائل بسیاری درخصوص آنها مطرح شود. یکی از مهم‌ترین مسائل، تعیین مسئولیت اقدامات تخلف‌آمیز این شرکت‌هاست و اینکه چه دولتی می‌بایست مسئولیت این اقدامات را برعهده گیرد. در این خصوص می‌توان دولت‌ها را به سه بخش تقسیم کرد: دولت‌های استخدام‌کننده این شرکت‌ها، دولت‌های متبوع این شرکت‌ها و دولت‌هایی که این شرکت‌ها در قلمرو آنها به فعالیت مشغول هستند. حال مسئله این است که مسئولیت اقدامات تخلف‌آمیز این شرکت‌ها با کدام دولت است؛ دولت استخدام‌کننده، دولت متبوع یا دولت محل مأموریت این شرکت‌ها. بنابراین جا دارد مسئولیت دولت‌ها روشن و مشخص شود که سهم مسئولیت دولت استخدام‌کننده، دولت متبوع و دولت محل مأموریت این شرکت‌ها در این تخلفات به چه میزان است. این نوشتار بر آن است تا با استناد به موازین و اسناد معتبر بین‌المللی، گامی درخصوص پاسخگویی به این ابهامات بردارد. خوشبختانه در این باره دو سند بین‌المللی ویژه یعنی «پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت» و «سند مونترو» وجود دارد که به‌رغم لازم‌الاجرا نبودنشان، می‌توان در این رهگذر از آنها استفاده جست. **کلیدواژه‌ها: شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی؛ مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها؛ حقوق بشردوستانه؛ حقوق بشر؛ سند مونترو**

- این مقاله برگرفته از رساله دکتری تحت عنوان «نیروهای نظامی خصوصی و حقوق بین‌الملل» است.

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛ Email: a-hanjani@sbu.ac.ir

** استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران؛

Email: s-niavarani@srbiau.ac.ir

*** دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی؛ Email: h.ramezani@sbu.ac.ir

**** دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد علوم و

تحقیقات تهران؛ Email: fardinrostamiamani@yahoo.com

مقدمه

استفاده از نیروهای خصوصی در بخش‌های «غیررزمی»^۱ در مخاصمات مسلحانه همانند خبرنگاری، تدارکات و پشتیبانی دارای سابقه‌ای نسبتاً طولانی است. تا جایی که کنوانسیون دوم ۱۸۹۹ لاهه ناظر بر حقوق و عرف‌های جنگ زمینی در ماده (۱۳)^۲ و کنوانسیون ۱۹۲۹ ژنو ناظر بر حقوق اسرای جنگی در ماده (۸۱)^۳، موادی از مقررات خود را به این نیروها اختصاص داده‌اند. کنوانسیون اخیر تأکید می‌کند در صورتی که نیروهای بخش خصوصی به اسارت دشمن درآیند حکم اسیر جنگی را دارند و باید با آنها همانند اسیران جنگی رفتار شود و حقوق اسرای جنگی برای آنها لحاظ شود به شرط آنکه مجوزهای ذی‌ربط جهت ورود به این گونه مشاغل را از سوی نیروی رسمی داشته باشند که برای آن فعالیت می‌کنند.^۴ اما امروزه نیروهای نظامی خصوصی نقش بسیار مهم‌تری در مخاصمات مسلحانه اعم از بین‌المللی و داخلی ایفا کرده و می‌توان گفت در کنار ارتش‌های کلاسیک، حکم ارتش‌های جدیدی پیدا کرده‌اند.

هرچند استفاده از نیروهای بخش خصوصی در جنگ‌ها به قرون وسطی بازمی‌گردد (یزدان نجات، ۱۳۹۳) با این وجود اولین نیروی نظامی خصوصی به شکل امروزی را افسر انگلیسی به نام دیوید استیرلینگ در سال ۱۹۴۱ به منظور مقابله با نیروهای آلمانی در جنگ جهانی دوم تحت عنوان «نیروی هوایی ویژه»، بنا کرد. وی بعدها در اقدام سازمان‌یافته‌تر در سال ۱۹۶۷ اولین مؤسسه نظامی خصوصی را تحت عنوان «دیده‌بان محافظ بین‌المللی» که مأموریت آن آموزش ارتش امیرنشین‌های حوزه خلیج فارس بود را نیز بنا نهاد. همان‌گونه که گفته شد استفاده از نیروهای خصوصی در نبرد امر جدیدی نیست، بلکه آنچه جدید و بدیع است افزایش کمی و کیفی استفاده از این نیروها در مخاصمات مسلحانه است تا جایی که مطابق گزارشی که کارشناسان نظامی آمریکا جهت ارائه به کنگره تهیه کرده‌اند، این دولت ظرف کمتر از یک دهه بالغ بر ۱۵۰۰۰ نفر از این نیروها را در جنگ‌های عراق و افغانستان به کار گرفته است (Schwartz and Swain, 2011: 6-7). این یک قاعده عمومی

1. Non- combat

2. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/150-110019?OpenDocument> Last seen; 08/04/2016.

3. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/305-430082?OpenDocument> Last seen; 08/04/2016.

4. Ibid.

است که به موجب قواعد حقوق بین‌الملل، دولت‌ها در مقابل اعمال غیرقانونی‌شان دارای مسئولیت بوده و می‌بایست پاسخگوی تخلفات خود باشند. این قاعده عمومی در ماده (۱) مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو منزلت یافته‌اند (نجفی، ۱۳۸۹: ۵۱). حال سؤال این است که مسئولیت اقدامات تخلف‌آمیز نیروهای نظامی خصوصی با کدام دولت است؟ دولت استخدام‌کننده، دولت محل مأموریت یا دولت متبوع این نیروها؟

علاوه بر سایر مقررات بین‌المللی معاهدات حقوق بشردوستانه درباره موضوع مسئولیت دولت، حاوی قوانین خاصی است. از جمله ماده (۲۹) کنوانسیون چهارم ۱۹۴۹ ژنو چنین مقرر می‌دارد: «طرف یک مخاصمه که ممکن است مسئولیت افراد تحت حفاظت خاصی را برعهده داشته باشد، در مقابل اقدامات عوامل اش دارای مسئولیت است، قطع نظر از اینکه چنین عواملی به خودی خود و به طور مستقیم در این خصوص مسئولیت داشته باشند یا نه».^۱ مطابق «کارهای مقدماتی»^۲ کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو، منظور از عوامل عبارت از کارمندان یا مستمری‌بگیران دولت است. البته بایستی این ماده را در کنار متن «پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت»^۳ که به اهتمام «کمیسیون حقوق بین‌الملل» تدوین شده است نهاد و ارزیابی شایسته‌تری از آن به عمل آورد. هرچند «پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت» به شکل کنوانسیون درنیامده است ولی می‌توان آن را به عنوان تمایلی به سمت تبدیل شدن به یک قاعده عرفی و لذا به تعبیر ماده (۳۸) «ب» اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری گواهی از منبع حقوق بودن آن دانست.^۴ در مباحث آتی به استناد این سند که هم‌اکنون در محافل حقوقی و دیوان‌های بین‌المللی دارای اعتبار بالایی است و با آن به‌مثابه یک معاهده بین‌المللی برخورد می‌شود، سعی دارد تا مسئولیت دولت‌های گوناگون در قبال اقدامات شرکت‌ها و نیروهای نظامی و امنیتی روشن شود. با بررسی این سند، متوجه می‌شویم که مواد (۴، ۵ و ۸) آن با

1. http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf, Last seen; 08/04/2016.

۲. Truax Preparator: کارهای مقدماتی عبارت‌اند از مذاکراتی که جهت انعقاد معاهده فی‌مابین متعاهدان انجام می‌گیرد و معمولاً صورت مشروح آن مکتوب شده تا جهت تفسیر معاهده به آن رجوع شود.

3. Draft articles on Responsibility of States http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, Last seen; 08/04/2016 Draft articles on Responsibility of States.

4. Article 38, Para 1(b) http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf, Last seen; 08/04/2016.

بحث ما ارتباط مستقیم پیدا می‌کنند. ماده (۴) معطوف است به ارگان‌های دولت، ماده (۵) به اشخاص و واحدهایی که از طرف دولت مأموریتی به آنها تفویض شده مربوط است و ماده (۸) درباره اشخاص و گروه‌هایی است که از جانب دولت دستورات و فرامینی را اجرا می‌کنند. لذا بدین منظور مباحث مربوطه را در سه فصل مجزا مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۱. قابلیت انتساب اقدامات شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی به دولت در اثر وجود نوعی رابطه بین آنها

هرگاه هر شرکت نظامی یا امنیتی خصوصی به‌طور واضح و روشن از جانب دولتی مشخص مأموریتی خاص یافته باشد و به دنبال انجام این مأموریت مرتکب تخلفی شود بی‌تردید مسئولیت چنین تخلفی برعهده دولت آمر است. اما گاهی وجود چنین رابطه‌ای روشن و واضح نیست و در نتیجه در مورد اینکه مسئولیت تخلفات چنین شرکتی برعهده دولتی خاص باشد ابهام پدید می‌آید. لذا صرف وجود احتمالات غیرمتقن فی مابین چنین گروهی با دولت نمی‌تواند موجب مسئولیت دولت شود.

براساس ماده (۴) سند پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت، اقدامات تخلف‌آمیز همه ارکان و قسمت‌های مختلف یک دولت به منزله اقدامات مستقیم آن دولت تلقی شده و به مسئولیت بین‌المللی چنین دولتی منجر می‌شود. همچنین طبق همین ماده، اقدامات تخلف‌آمیز بخش خصوصی نیز به منزله اقدامات دولت تلقی می‌شود مشروط بر آنکه براساس نظام حقوق داخلی دولت ذی‌ربط، چنین بخشی تحت امر آن دولت عمل کرده باشد. پس برای ایجاد این‌گونه مسئولیت‌ها باید بین دولت در مظان اتهام و گروه متخلف، یک رابطه آمریت و مأموریت متقن و روشن وجود داشته باشد در غیر این صورت نمی‌توان به صرف وجود علقه‌ها و رابطه‌های مبهم دولتی را مسئول تخلفات گروه، شرکت و مؤسسه خصوصی دانست. در این خصوص می‌توان دعوی بوسنی علیه صربستان را شاهد مثال آورد؛ پس از تجزیه یوگسلاوی سابق و استقلال دولت بوسنی این دولت در سال ۲۰۰۶ ضمن رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری علیه دولت یوگسلاوی سابق اقدام به طرح دعوی کرد. دولت بوسنی مدعی بود که در سال ۱۹۹۵ مردم این کشور توسط بخش‌های نظامی خصوصی

دولت یوگسلاوی سابق که عملاً در خدمت مقاصد آن دولت بوده‌اند، مورد قتل عام قرار گرفته‌اند لذا هم‌اکنون که دولت صربستان جانشین یوگسلاوی سابق شده است و خلف و جانشین^۱ یوگسلاوی محسوب می‌شود، در قبال اقدامات تخلف‌آمیز آن گروه‌های نظامی خصوصی مسئولیت بین‌المللی پیدا کرده و باید پاسخگوی اعمال آنان باشد. در مورد بخش اول این ادعا یعنی وقوع جرم نسل‌کشی، دیوان پس از بررسی‌های لازم به این نتیجه رسید که مردم بوسنی را دو گروه شبه‌نظامی به نام ارتش خودخوانده صربستان^۲ و گروه عقرب‌ها^۳ قتل‌عام کرده‌اند و جرم نسل‌کشی در آنجا محقق گشته است و معاهده ژنوساید را این گروه‌ها نقض کرده‌اند.

حال لازم بود تا روشن شود که آیا این اقدامات را می‌توان به دولت یوگسلاوی سابق و سپس به دولت صربستان منتسب ساخت و در نتیجه آن دولت را در قبال این اقدامات مسئول دانست یا خیر. جهت انتساب این اقدامات به دولت یوگسلاوی سابق و سپس جانشین آن یعنی صربستان باید رابطه آمریت و مأموریت بین دولت سلف^۴ صربستان یعنی دولت یوگسلاوی سابق و دو نیروی نظامی خصوصی فوق‌الذکر ثابت می‌شد. دیوان در نتیجه‌گیری نهایی اعلام داشت که چون دلیل محکم و متقنی برای اثبات نیافته است که این دو گروه تحت امر دولت یوگسلاوی سابق مرتکب این جنایت شده‌اند، لذا نمی‌تواند رأی به محکومیت و مسئولیت دولت صربستان به‌عنوان خلف و جانشین دولت یوگسلاوی سابق دهد. بنابراین برای روشن شدن قضیه، دیوان به رأی ۱۹۸۶ نیکاراگوآ توجه کرده و اعلام می‌کند همان‌طور که به دلیل عدم اثبات وجود رابطه آمریت و مأموریت بین آمریکا و نیروهای نظامی غیردولتی کنترها، نمی‌شد اقدامات تخلف‌آمیز کنترها را به دولت آمریکا منتسب ساخت، در دعوای بوسنی علیه صربستان نیز عدم اثبات همین رابطه موجب می‌شود تا نتواند نسل‌کشی اتفاق افتاده علیه مردم بوسنی را به دولت یوگسلاوی سابق و صربستان فعلی منتسب سازد.

1. Successor

۲. Vojska Republike Srpske (VRS)=Army of Republika Srpska: ارتش جمهوری صرب یک ارتش خودجوش و متشکل از افسران ارتدکس گریخته از ارتش یوگسلاوی سابق بود.

3. Scorpion

4. Predecessor

در ادامه دیوان جمع‌بندی کرد که برای انتساب مسئولیت اقدامات چنین گروه‌هایی به یک دولت، این‌گونه دلایل کافی نبوده بلکه به‌نظر دیوان وابستگی روشن‌تر و قوی‌تری لازم است که در قضیه حاضر چنین وابستگی روشنی وجود نداشته لذا درنهایت دولت خواننده، یعنی دولت یوگسلاوی سابق و صربستان فعلی را مسئول کشتار جمعی مردم بوسنی در سربرینیتسا نمی‌داند.^۱ در نتیجه برای آنکه بتوان دولتی را مسئول اقدامات تخلف‌آمیز یک نیروی نظامی یا امنیتی خصوصی دانست، الزاماً باید رابطه روشن و مشخص آمریت و مأموریت بین نیروی خصوصی و دولت در مظان اتهام را احراز کرد.

۲. قابلیت انتساب اقدامات شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی به‌عنوان عامل دولت

گاهی شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی با انعقاد قراردادهایی خاص با یک دولت، به‌جای آن دولت وارد عمل شده و در واقع به نمایندگی از چنین دولتی دست به اقداماتی می‌زنند. در این‌گونه موارد اعمال و اقدامات چنین شرکت‌هایی به‌مثابه اعمال و اقدامات دولت مزبور تلقی می‌شود و سرانجام هرگونه تخلف ارتكابی از سوی نیروهای چنین شرکتی، به‌منزله تخلف آن دولت بوده و مسئولیت نهایی با آن دولت است. البته بدیهی است شرط اصلی ایجاد چنین مسئولیتی انعقاد قرارداد موصوف است.

ماده (۵) پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت در این مورد چنین مقرر می‌دارد: «عمل یک فرد یا یک شخص حقوقی که براساس ماده (۴) ارگان دولتی محسوب نمی‌شود اما به‌موجب قرارداد خاص اختیار می‌یابد تا قدرت و اقتدارات دولت را اعمال کند، براساس حقوق بین‌الملل به‌مثابه عمل آن دولت است مشروط بر اینکه آن فرد یا آن شخص حقوقی در چارچوب قرارداد و در همان مورد خاص عمل کرده باشد».^۲ البته منظور ماده (۵) اشخاصی است که مشمول ماده (۴) نباشند. اشخاص مدنظر ماده (۴) در واقع اشخاص دولتی هستند درحالی‌که ماده (۵) صرفاً به

۱. جهت مطالعه کامل این رأی نک:

<http://www.icj-cij.org/doCKET/files/91/13687.pdf>, Last seen; 24/03/2016.

۲. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, Last seen; 29/03/2016.

اشخاص حقوقی ای می‌پردازد که مستقل از دولت ولی پاسخگو به او باشند. مهم‌ترین خصوصیت این گونه اشخاص از نظر این ماده استقلال آنها از دولت و درعین حال پاسخگو بودن آنها در برابر دولت است و بنابر همین استقلال است که دولت‌ها در کم‌وکیف ایجاد آنها دخالت ندارند.

در تفسیری که کمیسیون حقوق بین‌الملل از پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت انجام داده است، از شرکت‌های امنیتی زندان‌ها و خطوط پرواز و امور قرنطینه مهاجران به‌عنوان مصادیق عام اشخاص حقوقی مدنظر این ماده و از یک مؤسسه کشف و معرفی اموال و املاک ایرانی جهت تأمین خسارات مورد نظر دیوان ایران و آمریکا، به‌عنوان مصداق خاص اسم برده شده است (Michael, 2006: 22). به‌رحال آنچه اهمیت دارد این است که براساس این ماده اگر یک شرکت نظامی یا امنیتی به‌موجب انعقاد قرارداد با یک دولت از جانب آن اقدامی کند که طی آن عمل قواعد بین‌المللی نقض شوند دولت زیان‌دیده^۱ می‌تواند مدعی دولتی شود که شرکت متخلف را به استخدام خود درآورده است و مسئولیت نهایی را متوجه چنین دولتی کند.

۳. قابلیت انتساب اقدامات نیروهای نظامی یا امنیتی خصوصی در اثر «مسئولیت نیابتی»^۲

ماده (۸) پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت در این مورد را چنین مقرر می‌دارد: «به‌موجب حقوق بین‌الملل باید عمل و اقدام یک شخص یا گروهی از اشخاص، را عمل و اقدام یک دولت در نظر گرفت اگر آن فرد و گروه از افراد براساس تعلیمات، دستورات و کنترل چنین دولتی عمل کرده باشند».^۳ از این گونه مسئولیت، به «مسئولیت نیابتی» یاد می‌شود که موارد بسیاری براساس این نوع مسئولیت ایجاد شده‌اند. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه بوسنی علیه صربستان این گروه را «ارگان‌های دوفکتو» نام برده و مسئولیت آنها را

1. Injured

2. Vicarious Liability

3. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

Last seen; 29/03/2016

برعهده دولت دانسته است.^۱ همچنین دیوان در قضیه گروگان‌ها در پاراگراف‌های ۵۶ تا ۷۹ رأی خود اعلام کرد که دانشجویان اشغال‌کننده سفارت آمریکا تحت «آموزه‌ها»^۲ و «تعلیمات»^۳ دولت ایران، اقدام به تسخیر سفارت کرده‌اند و لذا دولت ایران در قبال اعمال تخلف‌آمیز آنان مسئول بوده و باید خسارات لازمه را برعهده گیرد.^۴ بنابراین دولت‌ها باید بدانند چنانچه یک شرکت نظامی یا امنیتی خصوصی تحت آموزه‌ها یا کنترل دولتی عمل کند و در اثر عمل او خسارتی به دولت دیگر وارد آید، مسئولیت نهایی با دولت مورد بحث بوده و او باید متقبل خسارات وارده توسط بخش خصوصی فوق شود.

همچنین کمیسیون حقوق بین‌الملل در بند «۲» تفسیری که از ماده (۸) پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت به عمل آورده است؛ از این قبیل افراد تحت عنوان «یاوران»^۵ یاد کرده و مسئولیت اعمال و اقدامات آنها را برعهده دولت دانسته است.^۶ به‌هرحال وقتی ماده فوق را از نظر می‌گذرانیم در سه حالت اعمال «یاوران» به‌منزله اعمال دولت قلمداد شده است: وقتی «یاوران» تحت «تعلیمات» یا «آموزه‌ها»، «دستورات» و درنهایت تحت «کنترل» دولت عمل کرده باشند.

۴. مسئولیت دولت به‌دلیل اقدامات شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی ناشی از فقدان «توجه ویژه» دولت

در سه مبحث گذشته به مسئولیت مستقیم و غیرمستقیم یا نیابتی دولت پرداختیم و توضیح دادیم که در این موارد مسئولیت دولت به‌دلیل ارتکاب افعال^۷ مسئولیت‌آور است. اعم از اینکه این مسئولیت مستقیم پدید آید یا به‌صورت نیابتی. مسئولیت دولت در این موارد برای

1. <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>, Last seen; 29/03/2016.

2. Teachings

3. Instructions

۴. به پاراگراف‌های ۵۶ تا ۷۹ رأی در لینک ذیل مراجعه کنید:

<http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6293.pdf>, Last seen; 29/03/2016.

5. Auxiliaries

۶. پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت بند «۲» بخش تفسیر صفحه ۴۷ قابل دسترسی در نشانی زیر:

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, Last Seen; 29/03/2016.

7. Due Diligence

8. Commissions

مواضع فعالانه دولت متصور می‌شود. علاوه بر این مواضع، یک حالت دیگر هم داریم و آن وقتی است که دولت به دلیل انفعالش یعنی ترک افعال،^۱ مسئولیت پیدا می‌کند. دولت‌ها بایستی بر قلمرو خود تسلط داشته و مراقبت کنند تا به دلیل عدم اعمال امور حاکمیتی‌شان موازین حقوق بین‌الملل نقض نشود. منظور از این موازین، حقوق بی‌طرفی،^۲ حقوق دیپلماتیک، مقررات ناظر بر محیط زیست و حقوق مربوط به افراد خاص تحت حمایت حقوق بین‌الملل^۳ و بالاخره حقوق بشردوستانه و حقوق بشر است. این مراقبت دولت را «توجه ویژه» می‌نامند که برای اهمیت موضوع و جهت فهم بهتر آن را در حوزه‌های زیر بررسی می‌کنیم.

۱-۴. «توجه ویژه» دولت در رعایت حقوق بی‌طرفی

به‌موجب این اصل دولت‌ها باید مراقبت کنند که در اثر انفعال و بی‌توجهی آنها اصول بی‌طرفی نقض نشود. مصداق بارز این اصل قضیه کشتی آلاباماست که در خلال جنگ‌های داخلی آمریکا (۱۸۷۲) از سوی بخش خصوصی انگلستان و علیه این دولت مورد استفاده قرار گرفت که به دنبال آن بین دو دولت اختلاف حاصل و به داوری محول شد و دیوان داوری رأی بر محکومیت انگلستان مبنی بر پرداخت خسارت به آمریکا داد.^۴ آنچه از این قضیه استنتاج می‌شود این است که دولت باید در حیطه‌های مسئولیتش توجه ویژه داشته باشد و مراقب اقدامات عوامل خود باشد حتی اگر این عوامل به بخش خصوصی مربوط باشند. این رأی بعدها مبنای ماده (۸) کنوانسیون پنجم ۱۹۰۷ لاهه شد.^۵

1. Omissions

2. Neutrality

۳. براساس «کنوانسیون پیشگیری و مجازات جرائم علیه اشخاص تحت حمایت حقوق بین‌الملل» اشخاص تحت حمایت حقوق بین‌الملل عبارت‌اند از: ۱. رؤسای کشورها، نخست‌وزیرها و وزرای خارجه، ۲. نمایندگان هیئت‌های دیپلماتیک دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی. جهت مطالعه این کنوانسیون رجوع کنید به سایت:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv4.pdf>, Last seen; 29/03/2016.

۴. جهت رؤیت رأی قضیه آلاباما به سایت ذیل رجوع کنید:

http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf, Last seen; 29/03/2016.

۵. متن کنوانسیون پنجم ۱۹۰۷ لاهه:

<file:///C:/Users/user/Downloads/IHL-20-EN.pdf>, Last seen; 29/03/2016.

۲-۴. «توجه ویژه» دولت در رعایت حقوق بشر

از جمله مواردی که دولت‌ها باید به آن توجه ویژه داشته باشند این است که مراقبت کنند در اثر افعال بلکه در اثر انفعال آنان موازین حقوق بشری نقض نشود. این موضوع در تفسیر عمومی شماره ۳۱ کمیته حقوق بشر نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^۱ در این مورد حداقل می‌توان به دو قضیه اشاره کرد. یکی قضیه علی عثمان و دیگری قضیه والسکوز رودریگز است. علی عثمان شهروند انگلیسی بود که در سال ۱۹۸۷ معلم پسرش او را به قتل رساند. شکات (پس از طی مراحل دادرسی در محاکم انگلستان)، مدعی بودند دولت انگلستان حقوق آنها را احقاق نکرده است زیرا این دولت مطابق ماده (۲) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر وظیفه حفظ جان اتباعش را داشته و چون در این خصوص «توجه ویژه» اعمال نکرده و کوتاهی کرده، مقصر و مسئول است. بنابر همین دلیل آنها به دادگاه اروپایی حقوق بشر مراجعه و این دادگاه سرانجام نظر آنها را پذیرفت.^۲

قضیه دوم به والسکوز رودریگز علیه دولت هندوراس مربوط است که وی نیز در اقدامی مشابه در شکایت از دولت هندوراس به دیوان آمریکایی حقوق بشر رجوع کرد.^۳ این دیوان نیز همانند قضیه علی عثمان، دولت هندوراس را به علت عدم «توجه ویژه» محکوم کرد. در این قضایا هر دو دیوان ضمن تأیید نظر خواهان‌ها تأکید کردند که دولت‌های خواننده باید بر حیطة قلمرو خود تسلط و نسبت به آنچه که اتفاق افتاده «توجه ویژه» می‌داشتند و سرانجام به دلیل این‌گونه انفعالات در قبال آنچه که در حیطة قلمروشان رخ داده است مسئولیت دارند.

۳-۴. «توجه ویژه» و رعایت حقوق بشر در دوستانه

وظیفه عام دولت‌ها نسبت به موضوع «توجه ویژه» جهت رعایت حقوق بشر در دوستانه ناشی از ماده (۱) مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو است. براساس این ماده دولت‌ها موظف‌اند اولاً خودشان مفاد کنوانسیون‌ها را رعایت کنند و ثانیاً سایر دولت‌ها را به رعایت

۱. در این مورد رجوع شود به تفسیر شماره ۳۱ مورخه ۲۶ مه ۲۰۰۴ کمیته حقوق بشر قابل دسترسی در سایت زیر:

<http://www.unhcr.org/4963237716.pdf>, Last seen; 01/04/2016.

2. <file:///C:/Users/user/Downloads/001-58257.pdf>.

۳. جهت مطالعه قضیه والسکوز رودریگز علیه هندوراس به سایت زیر رجوع کنید:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_ing.pdf, Last seen; 01/04/2016

این حقوق تشویق کنند.^۱ این تعهد دوجانبه را دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی نیکاراگوا^۲ و در نظر مشورتی مربوط به ساخت دیوار حائل در فلسطین اشغالی^۳ نیز تأکید کرد. این تعهدی عام است؛ یعنی شامل همه نیروهای تحت امر یک دولت می‌شود. دولت‌ها در این خصوص نه تنها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم یا نیابتی بلکه به‌دلیل انفعال و ترک فعل‌شان نیز مسئولیت دارند.

سند مونترو نیز مؤید این نکته است. این سند در بخش «۱» درخصوص تعهدات کشورها درخصوص رعایت قواعد و موازین حقوق بشردوستانه توسط شرکت‌های نظامی و یا امنیتی خصوصی و نیروهای آنها، کشورها را به چهار دسته تقسیم کرده است: ۱. کشورهای استخدام‌کننده این شرکت‌ها، ۲. کشورهای محل مأموریت این شرکت‌ها، ۳. کشورهای متبوع این شرکت‌ها و ۴. سایر کشورهای باقی‌مانده.

براساس سند مونترو همه این کشورها موظف‌اند مقررات حقوق بشردوستانه را در قالب کتابچه‌هایی منتشر و در بین شرکت‌های نظامی، امنیتی و نیروهای آنها توزیع کنند و آنها را بر این تعهدات و محترم شمردن آنها، آگاه سازند.^۴ براساس این سند، کشورهای به‌کارگیرنده شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی، کشورهایی که چنین شرکت‌هایی در قلمرو آنها به کار گرفته می‌شوند و همچنین کشورهای متبوع این گونه شرکت‌ها موظف‌اند نه تنها این شرکت‌ها و پرسنل آنها را از احترام به موازین حقوق بشردوستانه آگاه سازند بلکه براساس سند مونترو آنها موظف به مجازات متخلفان و ناقضان حقوق بشردوستانه نیز می‌باشند. در این مورد این سند در بند «۱۸» از بخش «۱» چنین مقرر می‌دارد: «همه سایر کشورها نسبت به محترم شمردن قواعد حقوق بشردوستانه تعهد دارند. آنها دارای این تعهدند که از تشویق یا همکاری با یک طرف مخاصمه جهت نقض مقررات حقوق بشردوستانه، خودداری کنند».

1. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>, Last seen; 01/04/2016.

۲. به پاراگراف ۲۲۰ رأی نیکاراگوا رجوع شود:

<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, Last seen; 22/04/2016.

۳. به پاراگراف ۱۵۸ نظر مشورتی دیوان درخصوص دیوار حائل رجوع شود:

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6>, Last seen; 22/04/2017.

۴. به بخش «۱» بند «۹الف» و بند «۱۴الف» سند مونترو در سایت زیر رجوع شود:

https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf, Last seen; 22/04/2017.

۵. «توجه ویژه» و تعهدات دولتها

وقتی می‌توان گفت دولتی نسبت به آنچه که در قلمروش «توجه ویژه» دارد که تعهداتی را متقبل شده و در اجرای آنها اهتمام ورزد. این تعهدات عبارت‌اند از:

۵-۱. ایجاد نظام اداری کارآمد جهت اجرای تعهدات بین‌المللی

چنانکه دیوان آمریکایی حقوق بشر در قضیه والسکوز رودریگز، ضمن دعوت از کشورها بر انجام این‌گونه اقدامات، تأکید کرد طرف‌های کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر موظف‌اند «دستگاه دولت و به‌طور کلی سایر دستگاه‌هایی که قدرت عمومی توسط آنها اعمال می‌شود را چنان سازماندهی کنند که بهره‌مندی از حقوق بشر به سهولت میسر شود. در نتیجه این تعهد، دولت‌ها باید هرگونه نقضی نسبت به حقوق شناخته شده توسط این کنوانسیون را منع و در صورت وقوع، متخلف را مجازات کنند».^۱ انجام چنین اقداماتی اولین قدم جهت توجه ویژه محسوب می‌شود. با توجه به گسترش روزافزون نیروهای نظامی خصوصی انجام این اقدامات محسوس‌تر و ضروری‌تر به نظر می‌رسد.

۵-۲. تعهد دولتها به مداخله در هنگام احتمال نقض حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه

براین اساس، هرگاه احتمال نقض حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه وجود داشته باشد دولتها باید وارد عمل شوند. در این مورد رویه قضایی بین‌المللی به اندازه کافی واضح و گویاست. از جمله می‌توان به تأکید دیوان بین‌المللی دادگستری بر وظیفه دولت ایران جهت جلوگیری از تسخیر سفارت آمریکا اشاره کرد.^۲ همچنین دیوان آلاباما، در خلال رسیدگی، استدلال

۱. پاراگراف ۱۶۶ رأی دیوان آمریکایی حقوق بشر در دعوی والسکوز رودریگز علیه هندوراس، قابل دسترسی در سایت ذیل:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_ing.pdf, Last seen; 01/04/2017.

۲. در پاراگراف ۶۸ آمده است:

68. The Court is therefore led inevitably to conclude ... Iranian authorities (a) were fully aware of their obligations under the conventions in force to take appropriate steps to protect the premises of the United States Embassy and its diplomatic and consular staff from any attack and from any infringement; (b) were fully aware, as a result of the appeals for→

آمریکا مبنی بر فقدان قوانین ذی‌ربط را نپذیرفت و تأکید کرد دولت مزبور می‌بایست قوانین ذی‌ربط را در قلمرو خود وضع می‌کرد و تمسک به چنین توجیهاتی نمی‌تواند دولت آمریکا را از مسئولیت‌های بین‌المللی‌اش معاف سازد. یا برعکس وقتی دولت گواتمالا اعضای یک شرکت امنیتی را به دلیل تخلفات حقوق بشری مورد مجازات قرار داد این اقدام مورد تأیید و تقدیر کمیسیون آمریکایی حقوق بشر قرار گرفت.^۱

از این رو تعهدات دولت‌ها دارای ابعاد متنوعی است. به‌عنوان مثال پس از بی‌کیفر ماندن^۲ تعدادی از زندانبانان زندان‌های گوانتانامو، ابوغریب و افغانستان که از اعضای یک شرکت نظامی و امنیتی خصوصی بودند کمیته حقوق بشر سازمان ملل طی گزارشی در این خصوص موضع‌گیری کرد^۳ و خواستار رسیدگی کیفری نسبت به آنها و مجازات متخلفان شد.

۳-۵. تعهد دولت‌ها به هنگام تفویض اختیارات به نیروهای نظامی خصوصی مبنی بر رعایت حقوق افراد

این امری منطقی و بدیهی است که اگر دولت‌ها بخواهند جهت رفع نیازهای خود به‌جای استفاده از نیروهای رسمی از پرسنل شرکت‌های نظامی یا امنیتی استفاده کنند این امر نباید به قیمت تضییع حقوق اشخاص تمام شود بلکه دولت‌ها به هر شکل و وسیله‌ای که شده، باید ترتیبی اتخاذ کنند که حقوق اشخاص محترم شمرده شود. به‌عنوان مثال کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در گزارش سالانه خود در سال ۲۰۰۶ خطاب به دولت آمریکا از این دولت خواست تا در دستورالعمل‌هایی که خطاب به ارتش این کشور صادر می‌شود، توجه کند تا مفاد ماده (۷) میثاق بین‌المللی سیاسی و مدنی حقوق بشر همان‌طوری که

←help made by the United States Embassy, of the urgent need for action on their part; (c) had the means at their disposal to perform their obligations; (d) completely failed to comply with these obligations.

جهت مطالعه کامل رأی به سایت زیر رجوع کنید.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>, Last seen; 02/04/2017.

1. Inter-American Commission of Human Rights, Report on Guatemala, 1996 para.54.

2. Impunity

3. Concluding Observations of the Human Rights Committee on the Second and Third U.S. Reports to the Committee (2006).

این گزارش در سایت زیر قابل دسترسی است:

<https://www1.umn.edu/humanrts/usdocs/hruscomments2.html>, Last seen; 02/04/2017.

نیروهای رسمی ارتش باید احترام بگذارند، شرکت‌های نظامی و امنیتی و نیروهای وابسته به آنها نیز به همان صورت این ماده را محترم شمارند.^۱ وقتی متن گزارش کمیته مطالعه می‌شود این تأکید بهتر و بیشتر ملاحظه می‌شود.^۲ در واقع دولت‌ها متعهد و ملزم‌اند به هنگام تفویض اختیارات خود به شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی، تمام موازین حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را رعایت کنند و تضمین دهند که شرکت یا واحد یا شخصی که اختیارات دولتی به او تفویض شده است تمام آن موازین را رعایت کند در غیر این صورت؛ آنکه مسئولیت بین‌المللی دارد و باید پاسخگو باشد، دولت مربوطه است^۳ (Cottier, 2006: 22-27).

۴-۵. اولویت انعقاد قرارداد با نیروهای نظامی خصوصی که حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را رعایت می‌کنند^۴

انعقاد قرارداد با شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی از لحاظ رعایت یا عدم رعایت حقوق بشر و حقوق بشردوستانه توسط پرسنل آنها دارای حساسیت خاصی است. دولت‌ها در هنگام استخدام این گونه شرکت‌ها باید به سابقه آنها توجه کرده و طبعاً از انعقاد قرارداد با شرکت‌هایی که سابقه نقض قواعد بین‌المللی را در پرونده خود دارند خودداری کنند. اگر دولت‌ها به این امر اهتمام ورزند این خود باعث ترویج احترام به قواعد مزبور است و

۱. این ماده چنین مقرر می‌دارد: «هیچ کس نبایستی مورد شکنجه یا مورد رفتارها و مجازات‌های بی‌رحمانه، غیرانسانی یا تحقیرکننده قرار گیرد. به‌ویژه هیچ کس بدون رضایتش نباید مورد آزمایشات پزشکی و علمی قرار گیرد». جهت دسترسی به متن کامل میثاق به سایت زیر مراجعه کنید:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>,
Last seen; 03/04/2016.

۲. برای مطالعه این گزارش با عنوان:

Concluding Observations of the Human Rights Committee on the Second and Third U.S. Reports to the Committee (2006).

به سایت زیر رجوع شود:

<https://www1.umn.edu/humanrts/usdocs/hruscomments2.html>, Last seen; 02/04/2017.

۳. قابل دسترسی در سایت:

https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cottier.pdf, Last seen; 03/04/2016.

۴. سند موثرو، بخش ۲ قسمت س الف قابل دسترسی در سایت زیر:

https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf, Last seen; 04/04/2017.

برعکس اگر دولت‌ها به این گونه سوابق و این خصلت قانون‌مداری شرکت‌ها توجه نکنند، این بی‌توجهی دولت‌ها می‌تواند موجب فراهم‌سازی زمینه برای نقض مقررات بین‌المللی شود. پیرو همین دیدگاه است که کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در گزارش سالانه خود ضمن اعتراض به اقدامات نیروهای نظامی رسمی و امنیتی آمریکا در زندان‌های عراق، افغانستان و گوانتانامو که در آنها بسیاری از موازین حقوق بشر نقض شده بود^۱ از آمریکا خواست تا در زمینه رعایت حقوق بشر آموزش‌های لازم و کافی را به نیروهای آن کشور به‌خصوص نیروهای وابسته به شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی ارائه دهد.^۲ این نکته‌ای است که دقیقاً مورد توجه سند مونتر و قرار گرفته است.

۵-۵. اطمینان دولت‌ها نسبت به داشتن شناخت کافی نیروهای نظامی خصوصی، از موازین حقوق بشر و حقوق بشردوستانه

اطمینان دولت‌ها نسبت به رعایت حقوق بشر و حقوق بشردوستانه توسط شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی امری الزامی است. دولت‌های استخدام‌کننده این شرکت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه به نیروهایشان آموزش داده شده و آنها این قواعد را محترم خواهند شمرد. دولت‌ها قبل از استخدام چنین شرکت‌هایی باید مطمئن باشند که پرسنل آن شرکت‌ها نسبت به موازین حقوق بشر و حقوق بشردوستانه شناخت کافی پیدا کرده‌اند، آنها باید این مقررات را بدانند و اگر آنها را نقض کردند چه مجازات‌هایی در انتظارشان خواهد بود. این امر نیز گام مهمی جهت پیشگیری از نقض قواعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه محسوب می‌شود. بنابر چنین اهمیتی است که اگر دولتی در این رهگذر کوتاهی کند، می‌توان ادعا کرد که چنین دولتی به‌صورت مصداقی در بحث «توجه ویژه» کوتاهی و قصور کرده است. تصریح این نکته خالی از لطف نیست

۱. در این گزارش به اقدامات غیرقانونی نیروهای آمریکایی همانند قتل، شکنجه و رفتارهای غیرانسانی اشاره و تأکید شده بود که این اقدامات ناقض مقررات میثاق حقوق سیاسی و مدنی به‌خصوص مواد (۷ و ۱۰) آن است.

۲. به گزارش سال ۲۰۰۶ این کمیته درخصوص دولت آمریکا به پاراگراف ۱۴ آن که در سایت زیر قابل دسترسی است رجوع کنید:

که منابع موازین حقوق بشردوستانه عبارت‌اند از کنوانسیون‌های لاهه، کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو، پروتکل‌های الحاقی ۱۹۷۷ و قواعد عرفی بین‌المللی. در این میان لازم به ذکر است که دولت‌ها متعهد شده‌اند که علاوه بر نظامیان، در تعلیم و آموزش این قواعد به جمعیت غیرنظامی نیز همت لازم را معمول دارند.^۱ براساس این قواعد هر شخصی اعم از نظامی و غیرنظامی اگر قرار باشد وارد حیطه امور جنگی و نبرد شود باید اشراف کامل بر قواعد حقوق بشردوستانه داشته باشد. حال از آنجا که معمولاً شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی پرسنل خود را از میان افرادی انتخاب می‌کنند که قبلاً سابقه نظامی یا امنیتی داشته‌اند، این خصیصه نباید موجب شود که دولت استخدام‌کننده خود را از آموزش قواعد حقوق بشردوستانه بی‌نیاز ببیند.^۲ (Sandoz, Swinarski and Zimmermann, 1987). سند مونترو نیز بر این نکته تأکید می‌کند که دولت استخدام‌کننده شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی باید بر این امر اطمینان داشته باشد که این شرکت‌ها و پرسنل آنها بر تعهدات ناشی از حقوق بشردوستانه آگاه بوده و برای اشراف آنها، آموزش‌های لازم را دیده باشند.^۳ پس ملاحظه می‌شود این‌گونه آموزش‌ها می‌توانند نقش مفید و مهمی در پیشگیری از نقض حقوق بین‌الملل بشردوستانه و حقوق بشر داشته باشند.

۵-۶. پرهیز دولت‌ها از استخدام نیروهای نظامی خصوصی با سوابق سوء
این امر که فرماندهان در مقابل اعمال غیرقانونی زیردستانشان مسئولیت دارند امری بدیهی

۱. رجوع شود به مواد (۴۷) کنوانسیون اول، (۴۸) کنوانسیون دوم، (۱۲۷) کنوانسیون سوم، (۱۴۴) کنوانسیون چهارم، ۸۳ پروتکل اول، ۱۹ پروتکل و حقوق عرفی مقررات متنوع.

۲. رجوع شود به تفسیر پروتکل‌های الحاقی توسط نویسندگان در سایت:

http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf, Last seen; 04/04/2016.

۳. به سند مونترو بخش یک نکته ۳ الف به شرح ذیل رجوع شود:

Contracting States have an Obligation, within their Power, to Ensure Respect for International Humanitarian Law by PMSCs they Contract, in Particular to: a) Ensure that PMSCs that they Contract and their Personnel are Aware of their Obligations and Trained Accordingly.

متن کامل سند مونترو در سایت زیر قابل دسترسی است:

https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf, Last seen; 04/04/2017.

و منطقی است. مخصوصاً پس از قضایای «هاشیمیتو»^۱ و «مدینا»^۲، مسئولیت فرماندهان مسجل‌تر شد. براساس این رویه‌ها، دولت‌ها باید از به‌کارگیری افرادی که ممکن است به‌راحتی مقررات را نقض کنند خودداری کنند. در این مورد دیوان بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق نیز در قضیه «سلبی چی» بر حساسیت این امر تأکید کرد. «سلبی چی» بازداشتگاهی بود که نیروهای صرب در آن مرتکب اقداماتی شده بودند که نقض فاحش قواعد حقوق بشر دوستانه محسوب می‌شد و به همین اتهام چند نفر از مقامات زندان از جمله «موچیچ» مورد محاکمه قرار گرفتند. موضوعی که از این قضیه مورد استفاده قرار می‌گیرد این است که فرماندهان در قبال اقدامات افراد زیردست خود مسئولیت دارند. موچیچ که مسئولیت فرماندهی زندان را برعهده داشت به اتهام اینکه نیروهای زیردست وی مرتکب جنایات شده بودند مورد محاکمه قرار گرفت و محکوم شد. نکته این قضیه نیز دقیقاً همین‌جاست که ثابت می‌کند مسئولان (در هر سمتی که باشند) باید نیروهایی را به‌کار گمارند که آگاه و مشرف بر تعهداتشان باشند در غیر این صورت هم موجبات مسئولیت خود و هم فرمانده را فراهم می‌کنند.^۳

نکته‌ای که از اصل مسئولیت فرماندهان در قبال اعمال نیروهای زیردستشان درخصوص توجه دولت‌ها در استخدام نیروهای نظامی و امنیتی خصوصی استفاده می‌شود این است که دولت‌ها باید توجه داشته باشند هرگونه اقدام خلاف حقوق بشر و حقوق بشردوستانه چنین نیروهایی، موجب مسئولیت دولت می‌شود. از این‌رو دولت استخدام‌کننده باید با سعی و دقت از شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی و افراد خوشنام و متعهد استفاده کند و توجه داشته باشد که شرکت‌ها و افراد دارای سوءسابقه، مورد استفاده قرار نگیرند زیرا بدیهی است احتمال اینکه چنین افرادی قواعد بین‌المللی را راحت‌تر نقض کنند بسیار بالاست. حال به‌عنوان مثال به قضیه میدان نیصور در بغداد می‌پردازیم. نیروهای

۱. هاشیمیتو از فرماندهان ژاپنی بود که به‌دلیل اقدامات زیردستانش که در فیلیپین مرتکب جنایات جنگی شده بودند، محاکمه شد.

۲. مدینا نیز از فرماندهان آمریکایی در جنگ ویتنام بود که به‌دلیل اعمال غیرقانونی سربازانش مورد محاکمه قرار گرفت.

۳. خلاصه قضیه «سلبی چی» که موچیچ از متهمان آن به‌شمار می‌رود در نشانی ذیل موجود است:

شرکت بلک واتر^۱ در نوامبر ۲۰۰۷ در درگیری میدان نیصور عراق بی محابا ۲۰ غیر نظامی را به رگبار بستند و آنها را کشتند (Abrisketa, 2007: 5-6).^۲ به دنبال این موضوع شرکت فوق بیشتر زیر ذره بین قرار گرفت و پس از تحقیقات لازم معلوم شد بخشی از نیروهای این شرکت و از جمله افراد متخلف میدان نیصور، از نیروهای نظامی ای هستند که قبلاً برای رژیم پینوشه در شیلی خدمت می کرده اند و در نقض مقررات بین المللی به آن رژیم یاری داده اند. ملاحظه می شود که اگر در استخدام این افراد به پیشینه آنان توجه می شد و به چنین سوء سابقه ها بها داده می شد، شاهد چنین نقض فاحش و بی محابایی نسبت به مقررات بین المللی نبودیم.

۷-۵. وظیفه دولت های استخدام کننده نیروهای نظامی یا امنیتی خصوصی در جلوگیری از تداوم نقض حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه از سوی آنها

خوشبختانه دولت ها می توانند با استخدام نیروهای نظامی یا امنیتی خصوصی در جهت جلوگیری از تداوم نقض حقوق بشر و بشر دوستانه در این خصوص بهره مند شوند. به این ترتیب که اگر شرکت های نظامی و امنیتی خصوصی در نقض این قواعد بی توجه بوده و مبادرت به نقض آنها کنند، دولت ها استخدام چنین شرکت ها و افرادی را موکول به توقف نقض قواعد حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه کنند. اگر دولت ها چنین رویه ای را در پیش گیرند این رویه و مکانیسم هم در پیشگیری از نقض حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه و هم در خاتمه دادن به چنین نقض هایی می تواند مؤثر باشد.

۸-۵. وظیفه دولت های استخدام کننده ایجاد سیستم نظارتی برای نظارت بر حسن اجرای قراردادها

همان طور که پیش تر گفته شد، استخدام شرکت ها و افراد نظامی و امنیتی بخش خصوصی

۱. شرکت بلک واتر از جمله شرکت های معروف نظامی و امنیتی بوده که در سال ۱۹۹۷ اریک پرنس که از افسران نیروی دریایی آمریکا بود آن را تأسیس کرد و در سال ۲۰۱۱ به آکادمیا تغییر نام داد. جهت اطلاعات بیشتر به وبسایت این شرکت مراجعه کنید: www.academi.com.

۲. قابل دسترسی در نشانی زیر:

از سوی دولت‌ها و سپردن امور نظامی و امنیتی به آنها، تأثیری در مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نداشته و از مسئولیت آنان نمی‌کاهد و دولت‌ها نمی‌توانند چنین مسئولیتی را بر دوش شرکت‌های تحت استخدام بگذرانند. لذا دولت‌ها باید سعی کنند چنین شرکت یا شخصی مادامی که در استخدام است، قواعد بین‌المللی را نقض نکند. بدین منظور راهکاری پیش‌بینی شده است مبنی بر اینکه دولت استخدام‌کننده، می‌تواند نیروی معتمد رسمی خود را مأمور نظارت بر امور شرکت خصوصی کند. لورا دیکنسن به‌عنوان یکی از صاحب‌نظران (این رشته) ضمن تأکید این موضوع، یادآوری می‌کند که افراد در نظر گرفته شده باید به تعداد کافی بوده و همچنین به‌اندازه کافی در امور نظارتی کار آزموده باشند (Dickinson, 2003: 6).^۱ سند مونتر و نیز ضمن تأیید و تأکید بر این سیستم یادآوری می‌کند که هیئت نظارتی باید در صحنه‌های اصلی حضور داشته باشد و نظارت از راه دور و با هزاران کیلومتر فاصله نمی‌تواند مثرتر باشد.^۲ همان‌طور که ملاحظه می‌شود دولت‌ها در این زمینه نیز می‌توانند مکانیسم مناسب و کارآمد داشته باشند و با استفاده از آن در پاسداری از حقوق بشر دوستانه و حقوق بشر مفید باشند.

۹-۵. تصریح مجازات هرگونه نقض حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه در قراردادهای کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو در موارد مختلفی بر این نکته تأکید کرده‌اند که متعهدان مکلف‌اند تا اولاً مقررات این کنوانسیون‌ها را محترم شمرده و ثانیاً نسبت به مجازات ناقضان آنها همت گمارند.^۳ این تعهد و تکلیف باعث می‌شود تا دولت‌ها در استخدام افراد و شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی دقت بیشتری به‌عمل آورده و سیستم‌های قضایی و کیفری مناسبی را در این خصوص تدارک ببینند. قراردادهای فی‌مابین باید متضمن نکات متعددی باشد به‌عنوان مثال در امور نظارتی باید مکانیسم کارآمدی

۱. قابل دسترسی در سایت زیر:

https://lapa.princeton.edu/conferences/military07/restricted/dickinson2_military07.pdf, Last seen; 05/04/2016.

۲. رجوع شود به سند مونتر و، بخش دوم بند «۲۱ الف» ص ۲۱، موجود در نشانی زیر:

https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf, Last seen; 05/04/2016.

۳. به ماده (۱) مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه و مواد (۴۹) کنوانسیون اول، (۵۰) کنوانسیون دوم، (۱۲۹) کنوانسیون سوم و (۱۴۶) کنوانسیون چهارم رجوع شود.

وجود داشته باشد. سیستمی که هم شامل بخش اطلاع‌رسانی از نقض قواعد بین‌المللی و هم شامل پیش‌بینی یک سیستم قضایی برای به کیفر رساندن مجرمین باشد. در بعضی ادارات و سازمان‌های برخی کشورها یک سیستم نظارتی وجود دارد مبنی بر اینکه فردی مسئول شود و اعلام تخلفات همکارانش است که به او «سوت‌زن»^۱ می‌گویند (Ibid.: 10). به اعتقاد بعضی نویسندگان در نظر گرفتن افرادی در سمت «سوت‌زن»، لازمه سیستم نظارتی قراردادهای نظامی یا امنیتی بین دولت‌ها و شرکت‌های خصوصی است. اما از آنجا که بیم این می‌رود که افراد «سوت‌زن» مورد بغض و انتقام قرار گرفته و اخراج شوند، قراردادهای مزبور باید متضمن این شرط باشد که «سوت‌زن»ها در امان باشند. چنین شروط نظارتی می‌تواند توأم با تضمین‌های مالی نیز باشد؛ یعنی اگر شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی موازین حقوق بشری و بشردوستانه را نقض کردند، باید جرائم مالی خاصی را متقبل شوند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود خود این قراردادها می‌تواند به مانعی جهت جلوگیری از نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه تبدیل شوند.

۱۰-۵. تعهدات دولت‌های محل مأموریت شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی و احترام به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه

دولت‌هایی که شرکت‌ها و نیروهای نظامی یا امنیتی خصوصی در قلمرو آن به فعالیت می‌پردازند نیز می‌توانند با ابزارهای گوناگون و به‌انحاء مختلف چنین شرکت‌ها و افرادی را به حفظ و حراست از حقوق بشر و حقوق بشردوستانه وادار کنند. این ابزارها بیشتر حول محور قراردادهای فی‌مابین و از طرفی اعمال قوانین ملی خودشان می‌چرخد؛ یعنی دولت محل مأموریت همانند دولت استخدام‌کننده ضمن اینکه می‌تواند با چنین شرکت‌هایی قرارداد همکاری ببندد و طی این‌گونه قراردادها آنها را ملزم به رعایت قواعد بین‌المللی کند، از طرفی دیگر می‌تواند با اعمال قوانین و صلاحیت‌های قضایی ملی خود، مانع از نقض قواعد بین‌المللی توسط شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی شود. با توجه به اقتدار حاکمیتی که هر دولتی بر قلمرو خود دارد، دولت پذیرنده این‌گونه شرکت‌ها می‌تواند

شرط پذیرش آنها را، در به ثبت رسیدنشان براساس قوانین خودش اعلام کرده و از چنین شرکت‌هایی بخواهد تا براساس قوانینشان و در کشور خود به ثبت برسند. طبعاً در این صورت آنها بهتر قابل کنترل بوده و لذا این سازوکار را می‌توان به‌عنوان فرصتی جهت احترام به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه تلقی کرد و از آن به‌عنوان ابزاری برای پیشگیری از نقض آن قواعد یاد کرد.

در این مورد خوب است به بررسی کشور پاناما پردازیم. با توجه به کثرت شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی در پاناما و بیم نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه توسط آنها و به‌خصوص برای پیشگیری از نقض مقررات کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، کمیسیون آمریکایی حقوق بشر از این دولت می‌خواهد تا در این مورد اقدامات لازم از جمله هدایت آن شرکت‌ها در جهت به ثبت رسیدنشان را به عمل آورد. بهترین مکانیسم در این خصوص ملتزم و متعهد کردن آنها به موجب قراردادهای شروع به فعالیت در کشور محل مأموریت است. اگر دولت محل مأموریت، این مکانیسم را در پیش گیرد آنگاه می‌توان چنین نیروهایی را عملاً متعهد به رعایت قواعد فوق کرد. برای اینکه این اهداف حاصل شود دولت پذیرنده باید شرط کند که نیروهایی به قلمروش گسیل داده شوند که قبل از هر چیز عالم به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه باشند و آنگاه به‌موجب چنین قراردادهایی از آنها بخواهد تا قواعد بین‌المللی مزبور را رعایت کنند. به دیگر سخن تعهد را باید از اهلش گرفت؛ زیرا اخذ تعهد از نظامیانی که موضوع تعهد را خوب شناسند امری بی‌نتیجه و بی‌حاصل خواهد بود. حقوقدانان مکانیسم مناسبی را در این خصوص در نظر گرفته‌اند و آن اخذ تضمین‌های مالی از شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی است مبنی بر اینکه در صورتی که نیروهای آنها تعهدات بین‌المللی را نقض کردند، از محل تضمین‌های اخذ شده ملزم به پرداخت خسارت شوند و این سازوکاری بود که بعدها دقیقاً در عراق مورد اجرا گذاشته شد.^۱

1. Coalition Provisional Authority Memorandum Number 17, Registration Requirements for Private Security Companies (PSC), Section 3.

قابل دسترسی در سایت زیر:

http://www.trade.gov/static/iraq_memo17.pdf, Last seen; 05/04/2016.

۱۱-۵. تعهدات دولت‌های متبوع شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی و احترام به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه

دولت‌های متبوع شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی همانند دولت‌های استخدام‌کننده و نیز همانند دولت‌های محل فعالیت چنین شرکت‌هایی می‌توانند در جهت ملتزم ساختن آنها به رعایت موازین حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، گام‌های مؤثری را بردارند. همان‌طور که پیش‌تر نیز متذکر شدیم همه متعاهدان کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو این تعهد را پذیرفته‌اند که احترام به مفاد کنوانسیون‌ها را مورد اهتمام خاص قرار دهند (هم خود به آنها احترام بگذارند و هم دیگران را وادار به احترام کنند). بنابر بُعد دوم این تعهد (واداشتن دیگران مبنی بر احترام به مفاد کنوانسیون‌های فوق)، دولت‌ها بهترین فرصت را دارند تا به شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی اعلام کنند که شرط لازم برای تحت تابعیت قرار دادن این گونه شرکت‌ها عبارت است از اینکه آنها تعهد کنند که در قبال رعایت حقوق بشردوستانه متعهدند و به این مقررات احترام لازم را می‌گذارند. همچنین دولت‌های متبوع شرکت‌ها می‌توانند به هنگام قبول و اعطای تابعیت به این گونه شرکت‌ها با آنها شرط کنند که در صورت نقض قواعد حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه و عدم احترام لازم، آنها تابعیت خود را پس گرفته یا حداقل آن را به حالت تعلیق درخواهند آورد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

استقبال روزافزون دولت‌ها در استفاده از شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی را می‌توان یکی از چالش‌های مهم حقوق بین‌الملل معاصر به‌شمار آورد؛ زیرا به‌رغم رشد کمی و کیفی این شرکت‌ها، ممکن است اقدامات تخلف‌آمیز آنها بی‌کیفر بماند. امروزه این شرکت‌ها در زمینه‌های مختلفی مورد استفاده ارتش‌ها یا نیروهای امنیتی قرار می‌گیرند. البته لازم به ذکر است به‌صرف اینکه چنین بازیگرانی خصوصی هستند و دستمزد دریافت می‌کنند نمی‌توان آنها را مزدور تلقی کرد؛ زیرا مزدوری امری سری و غیرقانونی تلقی می‌شود و در نتیجه اصولاً امری منفور به‌شمار می‌رود؛ حال آنکه این شرکت‌ها کاملاً علنی و قانونی محسوب می‌شوند. اما با این وجود ممکن است این شرکت‌ها مرتکب اعمال

غیرقانونی شده و در اثر چنین فعالیت‌هایی، مقررات حقوق بین‌الملل نقض شود. حال مسئله مهمی که در این باره وجود دارد این است که چه کسی باید پاسخگوی تخلفات این شرکت‌ها باشند. از طرفی استفاده روزافزون از این شرکت‌ها، احتمال وقوع جرائم و تخلفات بین‌المللی را بسیار افزایش داده است. امری که ضرورت احراز و تعیین مسئولیت ناشی از موارد نقض قواعد حقوق بین‌الملل را مطرح می‌سازد. این مقاله تلاشی در جهت تبیین مسئولیت دولت‌ها در نتیجه اقدامات و اعمال متخلفانه شرکت‌های موصوف و پرسنل آنهاست. این یک امر عمومی و بدیهی است که هرگاه دولتی مستقیماً مرتکب تخلفی شود باید در قبال اقدامات تخلف‌آمیز خود پاسخگو باشد و در این خصوص جای هیچگونه ابهامی نیست. اما ابهامی که وجود دارد درباره مسئولیت دولت‌ها در قبال اعمالی است که شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی ممکن است برای آنها ایجاد کنند. تلاشی که این مقاله در جهت تبیین این ابهام کرده، این است که چون دولت‌های مرتبط با شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی ملزم به رعایت تعهداتی بین‌المللی هستند و در این خصوص تعهدات مختلف دارند که در صورت نقض آنها از سوی شرکت‌ها، دولت‌ها مسئولیت خواهند داشت. بنابراین امروزه دولت‌ها به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و تبیین مسئولیت‌های خویش می‌بایست به فعالیت‌های این‌گونه شرکت‌ها توجه شایانی مبذول دارند. در این نوشتار به تبع اسناد مرتبط بین‌المللی دولت‌ها به سه گروه تقسیم شده‌اند: دولت‌های استخدام‌کننده، دولت‌های متبوع و دولت‌هایی که این شرکت‌ها در قلمرو آنها فعالیت می‌کنند. این تقسیم‌بندی به دلیل انتساب روشن‌تر مسئولیت‌های بین‌المللی صورت پذیرفته است. همچنین تلاش شده تا به تفصیل راهکارهای لازم جهت کنترل شرکت‌های موصوف ارائه شود تا تخلفات این شرکت‌ها به حداقل رسیده و سرانجام برای آن تخلفی که روی می‌دهد مسئولی تعیین و تعریف شود تا به مجازات برسد و بی‌کیفر نماند. در حال مبنای مسئولیت دولت‌ها در اثر اقدامات خلاف موازین بین‌المللی شرکت‌های نظامی یا امنیتی خصوصی را علاوه بر عرف بین‌المللی بایستی در کنوانسیون‌های بین‌المللی، سند پیش‌نویس مسئولیت دولت و سند مونتر و جست‌وجو کرد. این نوشتار براساس آنها سامان یافته است.

منابع و مأخذ

۱. یزدان نجات، رزا (۱۳۹۳). *حقوق بین‌الملل بشردوستانه و شرکت‌های خصوصی امنیتی - نظامی*، تهران، انتشارات خرسندی.
۲. نجفی، جلال‌الدین محمد (۱۳۸۹). «شرکت‌های امنیتی و نظامی خصوصی و حقوق مخاصمات مسلحانه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
3. Abrisketa, Joana (2007). "Blackwater Mercenaries and International Law", University of Deusto Law Review.
4. Cameron, Lindsey (2006). "Private Military Companies: their Status under International Humanitarian Law and its Impact on their Regulation", *International Review of ICRC*, Vol. 88, No. 863, Review 08/09/2016 Available at: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cameron.pdf.
5. Cameron, Lindsey and Vincent Chetail (2013). *Privatizing War: Private Military and Security Companies under Public International Law*, Cambridge University Press.
6. Coalition Provisional Authority Memorandum Number 17, Registration Requirements for Private Security Companies (PSC), section 3, http://www.trade.gov/static/iraq_memo17.pdf_Last seen 05/04/2016.
7. Concluding Observations of the Human Rights (2006). Committee on the Second and Third U.S. Reports to the Committee.
8. Dickinson, Laura A. (2003). "Contract as a Tool for Regulating Private Military Companies", *Tulsa Journal of International and Comparative Law*, Vol. 11.
9. Dickinson, Laura T. (2006). *Public Law Values in a Privatized World*, George Washington University Law School, Publications.
10. file:///C:/Users/user/Downloads/001-58257.pdf.
11. file:///C:/Users/user/Downloads/IHL-20-EN.pdf, Last seen; 29/03/2016.
12. Henckaerts, Jean-Marie and Louise Doswald-Beck (2005). "Customary International Humanitarian Law", Vol. I and II Practice Part 1, Cambridge University Press.
13. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf, Last seen 08/04/2016.
14. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, Last seen; 08/04/2016.
15. http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf, Last seen 29/03/2016.
16. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_ing.pdf, Last seen 01/04/2016.
17. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_ing.pdf, Last seen; 01/04/2017.
18. <http://www.ejil.org/pdfs/10/4/611.pdf>, Last seen 05/04/2017.
19. <http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>, Last seen 02/04/2017.
20. <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, Last seen 22/04/2016.
21. <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13687.pdf>, Last seen 24/03/2016.
22. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6>, Last seen 22/04/2017.

23. https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cottier.pdf, Last seen; 03/04/2016.
24. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Commentary_GC_Protocols.pdf, Last seen; 04/04/2016.
25. http://www.trade.gov/static/iraq_memo17.pdf, Last seen 05/04/2016.
26. http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf. Last seen; 08/04/2016.
27. <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv4.pdf>, Last Seen 29/03/2016.
28. <http://www.unhcr.org/4963237716.pdf>, Last Seen; 01/04/2016.
29. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/150-110019?OpenDocument> Last seen; 08/04/2016.
30. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/ART/305-430082?OpenDocument> Last seen; 08/04/2016.
31. https://lapa.princeton.edu/conferences/military07/restricted/dickinson2_military07.pdf, Last seen; 05/04/2016.
32. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>, Last seen 03/04/2016.
33. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf> Last seen; 25/04/2016.
34. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-ii-icrc-eng.pdf> .Last seen; 28/04/2016.
35. https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf, Last seen 22/04/2017.
36. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. Last seen; 27/04/2016.
37. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>, Last seen; 01/04/2016.
38. <https://www1.umn.edu/humanrts/usdocs/hruscomments2.html>, Last seen; 02/04/2017.
39. Inter-American Commission of Human Rights (1996). Report on Guatemala, para. 54.
40. Kalidhass, P. R. (2014). Determining the Status of Private Military Companies under International Law: A Quest to Solve Accountability Issues in Armed Conflicts, Amsterdam Law Forum 2014. Review 08/09/2016. Available at <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/337/505>.
41. Langille, H. Peter (2007). "Preparing for a UN Emergency Peace Service", Available at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09282.pdf>, last seen 11/05/2016 Joana Abrisketa " Blackwater: Mercenaries and International Law", *University of Deusto Law Review*, October.
42. Melzer, Nils (2009). "Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law", *International Committee of the Red Cross Review*.
43. Michael, Cottier (2006). "Elements for Contracting and Regulating Private

- security and Military Companies", *International Review Red Cross*, Vol. 88 No. 863, September.
44. Ortiz, Juan Carlos (2010). *Private Armed Forces and Global Security: A Guide to the Issues: A Guide to the Issues*, Praeger Publishing, Santa Barbara, CA the USA.
45. Sandoz, Yves, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (1987). *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions*, ICRC, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva.
46. Schwartz, Moshe and Joyprada Swain (2011). "Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis", Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service, May 13.
47. Singer, Peter (2003). *Corporate Warriors; The Rise of the Privatized Military Industry* (Ithaca and London), Cornell University Press.
48. Small, Michelle (2006). *Privatization of Security and Military Functions and the Demise of the Modern Nation-State in Africa*, Occasional Paper Series: The African Centre for the Constructive, Resolution of Disputes (Accord), Vol. 1, No. 2.
49. Urquhart, Brian, For a UN Volunteer Military Force <http://www.nybooks.com/articles/1993/06/10/for-a-un-volunteer-military-force>.

عوامل اثرگذار سیاسی، اقتصادی و هزینه‌بر فرار سرمایه در کشورهای منتخب نفتی

محمد مهدی زارع شحنه،* مجید هاتفی مجومرد،** ام‌البنین جلالی***
و زهرا نصراللهی****

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۶/۱۵ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۳

یکی از عوامل مهم توسعه اقتصادی، فراهم کردن سرمایه کافی جهت رشد و توسعه است که جوامع مختلف برای تأمین آن به ورود سرمایه‌های خارجی و جذب سرمایه‌های داخلی نیازمندند. این موضوع در حالی است که کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته با معضل فرار سرمایه مواجه‌اند، که رفع آن نیازمند بررسی‌های علمی و همه‌جانبه در جهت ارائه راه‌حل است. در این راستا، هدف اصلی این مطالعه بررسی عوامل مؤثر بر فرار سرمایه در کشورهای منتخب نفتی (آنگولا، آذربایجان، برزیل، کلمبیا، مصر، اندونزی، ایران، قزاقستان، مکزیک، مالزی، نیجریه و تونس) طی سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۲ است که برای انجام آن، اثر متغیرهای رشد ناخالص داخلی، نرخ ارز، ثبات سیاسی، آزادی مالی و درجه باز بودن اقتصاد بر فرار سرمایه، با استفاده از روش حداقل مربعات معمولی اصلاح‌شده، بررسی شد. نتایج بیانگر آن است که افزایش رشد ناخالص داخلی و نرخ ارز، اثر مثبت و افزایش ثبات سیاسی، آزادی مالی و درجه باز بودن اثر منفی بر فرار سرمایه داشته‌اند.

کلیدواژه‌ها: فرار سرمایه؛ ثبات سیاسی؛ آزادی مالی

* مربی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران؛

Email: mm.zare59@gmail.com

** پژوهشگر پسادکتری، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران؛

Email: hatefi@ut.ac.ir

*** دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، مدیریت و حسابداری، دانشگاه یزد، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: omijalali@gmail.com

**** دانشیار دانشکده اقتصاد، مدیریت و حسابداری، دانشگاه یزد، ایران؛

Email: nasr@yazd.ac.ir

مقدمه

یکی از عناصر اساسی مؤثر در پیوند بین اقتصاد داخلی کشورها و به‌ویژه جوامع در حال توسعه با اقتصاد جهانی، جریان سرمایه است؛ در فرایند انتقال سرمایه، انتقال تکنولوژی، تخصص و مدیریت نیز صورت می‌گیرد و همچنین باعث تقویت حضور کشورها در رشد اقتصاد و تجارت جهانی می‌شود. عوامل مذکور نقش اساسی در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند و این واقعیت همواره موجب تشدید رقابت در بهره‌گیری از فرصت‌های موجود جهت جذب سرمایه و سرمایه‌گذار شده است.

از اوایل دهه ۱۹۸۰ بحث جریان سرمایه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته^۱ توجه محققان و سیاستگذاران بسیاری را به خود جلب کرد. در این دوره نگرانی اصلی بحران بدهی و عامل اصلی فرار سرمایه از این کشورها بود. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ نگرانی در مورد بحران بدهی رفع شده و جای خود را به نگرانی در مورد فرار سرمایه داد. چراکه فرار سرمایه برای برخی کشورها اصلاً متوقف نشده است مثلاً کشورهای آفریقایی و اروپای شرقی هنوز هم خروج سرمایه را تجربه می‌کنند. روی دیگر سکه ورود سرمایه به برخی کشورهاست؛ به‌عنوان مثال کشورهایی در آسیا و آمریکای لاتین وجود دارند که حجم عظیم ورود سرمایه را به‌جای خروج سرمایه تجربه کرده‌اند. باین حال از اواسط دهه ۱۹۹۰، سیستم مالی بین‌الملل با چندین بحران بزرگ اقتصادی و مالی در هم شکسته شد. ابتدا در سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۵ مکزیک و سپس برخی کشورهای آمریکای لاتین بحران تکیلا^۲ را تجربه کرده و پس از آن در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ در چندین کشور آسیایی بحران عمیق اقتصادی و مالی رخ داد که در روسیه تا ۱۹۹۸ و در برزیل تا ۱۹۹۹ ادامه داشت. این موقعیت‌های بحرانی حال و گذشته و عواقب آنها (از جمله جریان سرمایه) برای اقتصادهای کشورهای هدف، محققان را ترغیب کرد تا در مورد عوامل مؤثر بر جریان سرمایه مطالعه کنند (Chamon and Garcia, 2016; Dell'Erba and Reinhardt, 2015).

ایران نیز به‌عنوان کشوری در حال توسعه، خواهان جذب سرمایه هرچه بیشتر از خارج است؛ اما موانعی چون تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه دهه‌های اخیر و برخی مسائل اقتصادی

1. Less Developed Countries (LDCs)

2. Tequila Crisis

و سیاسی دیگر چون نوسان قیمت نفت و وابستگی شدید به منابع نفتی، موجب ناامن شدن فضای اقتصادی کشور شده، به طوری که نه تنها محیط مناسبی جهت جذب سرمایه‌های خارجی ایجاد نکرده بلکه موجبات فرار سرمایه‌های داخلی را نیز فراهم کرده است. در واقع وجود چنین عواملی موجب ریسکی شدن فضای اقتصادی کشور (به‌رغم داشتن فرصت‌های سودآور سرمایه‌گذاری)، عدم جذب سرمایه و حتی خروج و فرار سرمایه شده است. براساس آمارهای بانک جهانی، ایران در رده‌بندی جهانی برای سرمایه‌گذاری جایگاه مطلوبی را به خود اختصاص نداده است. به‌عنوان مثال در شاخص جذب سرمایه‌گذاری خارجی^۱ که آنکتاد ارائه می‌کند، در سال ۲۰۱۱ ایران به لحاظ پتانسیل جذب سرمایه‌گذاری خارجی رتبه ۲۸ را به خود اختصاص داده و با وجود این رتبه در بین کشورهای منطقه و همسایه رتبه چهارم را کسب کرده است.^۲ از طرفی حقایق آشکار شده آماری نشان‌دهنده این است که ایمن‌سازی محیط سرمایه‌گذاری در ایران در مقایسه با سایر کشورهای صادرکننده نفت (مثل آذربایجان، مالزی و حتی اندونزی) روند کندتری را طی می‌کند؛ و همین امر باعث عدم تمایل به سرمایه‌گذاری خارجی در کشور شده است. در مورد سایر کشورهای منتخب اما وضع به‌گونه دیگری است. به‌عنوان مثال کشوری مثل اندونزی با وجود پشت‌سر گذاشتن بحران‌های مالی قابل توجه (مانند بحران ۱۹۹۸-۱۹۹۷ جنوب شرقی آسیا) و شرایط اقتصادی نامناسب، توانسته رتبه خود را از ۱۷۴ و امتیاز ۳۰ در سال ۲۰۰۷ به رتبه ۱۵۴ و امتیاز ۴۰ ارتقاء دهد که با وجود نامساعد بودن شرایط کنونی‌اش باز هم موقعیت بهتری نسبت به ایران دارد.

اگرچه به‌نظر می‌رسد درآمدهای نفتی، عامل مهمی در تجهیز منابع سرمایه‌ای و همچنین رشد اقتصادی باشد، اما حقایق آماری بیانگر آن است که کشورهای دارنده آن از رشد اقتصادی قابل قبولی برخوردار نیستند (امامی و ادیب‌پور، ۱۳۸۸)؛ برای مثال از بین بیش از ۱۰ کشور بزرگ تولیدکننده نفت تنها نروژ است که ساختار سیاسی و تاریخی کاملاً متفاوتی با بقیه کشورها دارد و رشد پایداری را تجربه کرده است، درحالی‌که بقیه کشورها عموماً رشدهای غیرپایدار و نوسانی را تجربه کرده‌اند. به‌عنوان مثال ایران یکی از کشورهایی است که تأثیر درآمدهای بالای نفتی در اقتصادش را می‌توان به‌خوبی مشاهده کرد. در شرایطی که قیمت

نفت کمتر از دو دلار به ازای هر بشکه بود اقتصاد ایران رشدی نزدیک به ۱۰ درصد را در یک فاصله ۱۵ ساله (بین ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۲) تجربه کرد (مشیری و التجائی، ۱۳۹۴؛ محنت فر و دهقانی، ۱۳۸۸) که نشان از رشد پایدار و مبتنی بر تشکیل سرمایه و کارآفرینی در کشور بود. با این حال و درست به فاصله کوتاهی از جهش قیمت نفت از دو دلار به ۱۱ دلار در سال ۱۳۵۳ رشد اقتصادی به شدت افت پیدا کرده و در عوض تورم و فساد اداری نتایجی بود که گریبان کشور را گرفت. از آن سال تاکنون اقتصاد ایران نتوانسته است از یک رشد اقتصادی پایدار و مستمر برخوردار شود. از معایب دیگر آن است که در واقع پشتوانه درآمدهای نفتی موجب شده تا دولت‌های نفتی کمتر به سرمایه‌های موجود در بازار خود توجه کرده و بعضاً آنها را دچار مشکلات کرده؛ به طوری که موجب فرار سرمایه به خارج از کشور می‌شوند.

مشکلات مطرح شده در کشورهای نفتی، اهمیت موضوع فرار سرمایه را برجسته‌تر می‌کند از این رو هدف این پژوهش بررسی عوامل مؤثر بر فرار سرمایه در بازه زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۳ در کشورهای منتخب نفتی است. برای تحقق این هدف، ابتدا ۴۰ کشور اول صادرکننده نفت به عنوان نمونه اولیه انتخاب شد ولی به علت فقدان داده‌های مورد نیاز تحلیل، کشورهای منتخب به ۱۲ کشور «آنگولا، آذربایجان، برزیل، کلمبیا، مصر، اندونزی، ایران، قزاقستان، مکزیک، مالزی، نیجریه و تونس» کاهش یافت.

ساختار پژوهش حاضر به این صورت تنظیم شده که ابتدا پیشینه پژوهش به بررسی مطالعات داخلی و خارجی می‌پردازد. قسمت دوم به مبانی نظری مرتبط با فرار سرمایه اختصاص یافته است. قسمت سوم به معرفی متغیرها و ارتباط آنها با فرار سرمایه پرداخته و همچنین روش تحقیق اختصاص یافته است. در قسمت چهارم به بحث و بررسی یافته‌های تحقیق پرداخته شده و در نهایت در قسمت پایانی جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها ارائه شده است.

۱. پیشینه تحقیق

۱-۱. مطالعات خارجی

ایامسیراروج^۱ (۲۰۱۶) به بررسی ارتباط بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۲ و رشد اقتصادی

1. Iamsiraroj

2. Foreign Direct Investment (FDI)

پرداخت. نتایج این مطالعه نشان داد FDI به‌طور مثبت بر رشد اقتصادی و رشد اقتصادی نیز به‌طور مثبت بر FDI اثرگذار است. وانگ و همکاران^۱ (۲۰۱۶) پس از بررسی اثر ورود سرمایه بین‌المللی بر بازارهای دارایی چین به این نتیجه دست یافتند که رابطه بین جریان سرمایه بین‌المللی و قیمت دارایی خود تکمیل شونده و تقویت‌کننده یکدیگر است. چیانگ، استین کمپ و وسترمین^۲ (۲۰۱۶) فرار سرمایه از چین را در دوره‌های قبل و بعد از بحران مورد بررسی قرار دادند. نتایج آنها بیانگر این است که الگوی فرار سرمایه و تعیین‌کننده‌های آن تحت تأثیر وقوع بحران قرار گرفته‌اند. نتایج همچنین نشان‌دهنده اثرگذاری متفاوت متغیرهای توضیحی مازاد و اصلی بر معیارهای متفاوت فرار سرمایه است. اویدیک و همکاران^۳ (۲۰۱۵) اثر فرار سرمایه بر رشد اقتصادی نیجریه را مورد مطالعه قرار دادند. نتایج این مطالعه بیانگر اثر منفی فرار سرمایه بر رشد اقتصادی بود. آجیلور^۴ (۲۰۱۰) و دی‌بویری^۵ (۲۰۰۵) نتیجه گرفتند که در کشورهای منتخب آفریقایی مانند نیجریه ثقل در مبادله و ثبت نادرست محاسبات است که عامل اصلی فرار سرمایه و در نهایت مانع رشد اقتصادی شده است. علی و والترز^۶ (۲۰۱۱) دلایل فرار سرمایه از زیر صحرای آفریقا را بررسی کردند. نتایج این مطالعه شواهدی دال بر ارتباط بین فرار سرمایه و سرمایه‌گذاری داخلی ارائه کرده است. آيادی^۷ (۲۰۰۸) کاهش‌های معناداری در نرخ ارز به علت فرار سرمایه در نیجریه مشاهده کرد و نتیجه گرفت فرار سرمایه، اقتصاد نیجریه را از منابع اساسی مالی لازم برای سرمایه‌گذاری و ایجاد سرمایه اجتماعی محروم می‌کند. فورقا^۸ (۲۰۰۸)، با مطالعه کشور کامرون و برخی کشورهای در حال توسعه نتیجه گرفت فرار سرمایه به‌طور عکس بر رشد اقتصادی اثرگذار است. بجا^۹ (۲۰۰۶) اشاره می‌کند که فرار سرمایه، امکان از دست دادن منابع خارجی را توسط یک ملت بیان می‌کند و متعاقب آن اجرای سیاست‌های اقتصادی و توسعه شرایط اجتماعی مردم مشکل‌تر می‌شود.

1. Wang and et al.

2. Cheung, Steinkamp and Westermann

3. Obidike and et al.

4. Ajilore

5. De Boyrie

6. Ali and Walters

7. Ayadi

8. Forgha

9. Beja

۱-۲. مطالعات داخلی

تاکنون مطالعات اندکی به بررسی فرار سرمایه پرداخته‌اند که در ذیل آورده می‌شود.

اسدزاده، محرم جودی و مهریاری (۱۳۹۴) به «بررسی رابطه بین فرار سرمایه و سرمایه‌گذاری کل در کشورهای منتخب منطقه منا» با استفاده از تخمین‌زن‌های IRLS^۱ و GMM^۲ پرداختند. نتایج آنها نشان می‌دهد که یک ارتباط منفی بین سرمایه‌گذاری و فرار سرمایه وجود دارد. همچنین بیان کردند که اگر فرار سرمایه ۱ درصد افزایش (کاهش) یابد، سرمایه‌گذاری کل به میزان ۰/۰۷ درصد کاهش (افزایش) می‌یابد.

تقی‌سلطانی و پورغفار دستجردی (۱۳۹۱) با استفاده از مدل‌های ARDL و ECM به بررسی «فرایند جهانی شدن و تأثیر آن بر درآمدهای مالیاتی در ایران» پرداختند. نتایج آنها وجود یک رابطه مثبت بین درآمدهای مالیاتی و خروج سرمایه را تأیید کرد.

افضلی ابرقویی و خانی قریه‌گبی (۱۳۸۹) به بررسی «علل و آثار فرار سرمایه در اقتصاد ایران» پرداختند. آنها نتیجه گرفتند که فرار سرمایه موجب افزایش نرخ ارز، تشدید تورم، افزایش نرخ بهره، کاهش سود، کاهش سرمایه‌گذاری و ایجاد کسری حساب در موازنه پرداخت‌ها می‌شود.

رشیدی (۱۳۸۷) «علل و عوامل مؤثر بر فرار سرمایه و آثار آن بر رشد اقتصادی کشور» را مورد بررسی قرار داد. براساس فرضیه‌های تحقیق، تورم و عدم ثبات سیاسی - اقتصادی بیشترین اثر را بر فرار سرمایه دارند. نتایج همچنین اثر منفی فرار سرمایه بر رشد اقتصادی را تأیید می‌کند. افشاری، یزدان‌پناه و رحمتی‌زاده (۱۳۸۸) در مطالعه‌ای ارتباط بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه در کشورهای منطقه منا را بررسی کردند. نتایج مطالعه آنها نشانگر رابطه تعادلی بلندمدت بین این دو است. نتایج همچنین ارتباط مثبت و معنادار FDI و فرار سرمایه را تأیید می‌کند. همان‌طور که مشخص است مطالعات داخلی معدودی در این حوزه صورت پذیرفته است. از طرفی هیچ‌یک به تفکیک متغیرهای اثرگذار بر فرار سرمایه و بررسی جداگانه آثار آنها اقدام نکرده‌اند؛ در واقع ویژگی برجسته این مطالعه، دسته‌بندی متغیرهای اثرگذار بر فرار سرمایه در سه دسته از متغیرهای سیاسی، اقتصادی و هزینه است.

1. Iteratively Reweighted Least Squares (IRLS)

2. Generalized Method of Moments (GMM)

۲. مبانی نظری

فرار سرمایه در سطحی جامع شامل همه خروج سرمایه‌های شخصی از کشورهای در حال توسعه می‌شود (Kolapo and Ojo, 2012; Khan and Uj Hague, 1987) درحالی که در سطحی محدود فقط شامل صادرات غیرقانونی سرمایه می‌شود (Kolapo and Ojo, 2012; Lessard and Williamson, 1987). تعریف جامع مذکور تمام خروج سرمایه‌های شخصی از کشورهای در حال توسعه در کوتاه‌مدت و بلندمدت را شامل می‌شود؛ زیرا این کشورها در فرایند توسعه، وام‌گیرندگان خالص هستند و این وام‌ها را به‌عنوان مکمل پس‌انداز داخلی در نظر می‌گیرند. بنابراین کیندلبرگر^۱ (۱۹۸۷) فرار سرمایه را در حالت جامع به‌عنوان سرمایه‌ای تعریف می‌کند که بدون هیچ انگیزه خاصی از دست می‌رود. به بیانی دیگر فرار سرمایه را می‌توان به‌عنوان تغییرات در دارایی‌های خالص خارجی بخش خصوصی در نظر گرفت (Kolapo and Ojo, 2012; Chang and Cumby, 1991). شخص نگهدارنده دارایی، نرخ‌های انتظاری عایدی دارایی‌های داخلی و خارجی را مقایسه کرده، تنوع پرتفوی، تفاضل عایدی و جنبه‌های ریسک و نااطمینانی را در نظر گرفته و در نهایت سرمایه خود را بین سرمایه داخلی و خارجی تقسیم می‌کند (Eggerstadt, Hall and Van-Wijnbergen, 1995; Collier, Hoeffler and Pattillo, 2001).

از اوایل دهه ۱۹۸۰ مبحث فرار سرمایه از کشورهای کمتر توسعه‌یافته توجه محققان و سیاست‌گذاران زیادی را به خود جلب کرده است (Hermes and Lensink, 2001). برخی از آنها فرار سرمایه را معضلی می‌دانند که ناشی از جامعه‌ای بیمار است درحالی که برخی دیگر آن را ناشی از ناتوانی کشورهای بدهکار در پرداخت بدهی‌های جاری خود می‌دانند. بحران بدهی، چنین کشورهایی را به سمت خروج گسترده سرمایه سوق می‌دهد. فرار سرمایه از این کشورها در حجم گسترده رخ می‌دهد؛ به‌گونه‌ای که می‌تواند مانعی جدی برای رشد اقتصادی این کشورها تلقی شود. از پایان دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ چنین تصور می‌شد بحران بدهی برطرف شده و به همین دلیل توجهات به پدیده فرار سرمایه کاهش یافت. اما آنچه مشخص است اینکه فرار سرمایه در بسیاری از کشورها متوقف نشده و همچنان ادامه دارد. در این سال‌ها بسیاری از کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین، به‌جای خروج سرمایه،

جریان‌های ورود سرمایه عظیمی را به داخل کشورشان تجربه کردند. با این وجود از اواسط دهه ۱۹۹۰ سیستم مالی بین‌المللی با بحران‌های مالی و اقتصادی متعددی مواجه شده است؛ که آثار زیادی بر فرار و جذب سرمایه در کشورهای مختلف داشته است.

برخی محققان بر این باورند که فرار سرمایه فقط روندی اصلاحی برای تنوع بین‌المللی است (Gunter, 2004). کادینگتون^۱ (۱۹۸۶) این سؤال را مطرح می‌کند که چرا وقتی آمریکایی‌ها، پول خود را از کشور خارج می‌کنند، آن را سرمایه‌گذاری خارجی نام می‌دهند و وقتی یک آرژانتینی همین کار را انجام دهد به فرار سرمایه تعبیر می‌شود. در برخی مطالعات پیشنهاد می‌شود فرار سرمایه باید از خروج معمول سرمایه متمایز شود. همچنین باید بین دو نوع از فرار سرمایه تمایز قائل می‌شود: اولی به دلیل ترس از زیان ناشی از تغییرات عمده نرخ ارز، ریسک سیاسی، سرکوب مالی و ملاحظات مالیاتی است. نوع دوم که به «خروج سرمایه در سطح پایین»^۲ معروف است؛ عبارت است از خروج مداوم سرمایه به دلیل ملاحظات مالیاتی یا ناتوانی در تنوع‌بخشی در بازار سرمایه در کشورهای در حال توسعه. دیپلر و ویلیامسون^۳ (۱۹۸۷)؛ والتر^۴ (۱۹۸۷) و کیندلبرگر (۱۹۸۷) معتقدند فرار سرمایه مرتبط با طبیعت غیرقانونی و غیرنرمال خروج‌های سرمایه خاص است. هنوز هم در عمل تمایز بین خروج سرمایه معمول و خروج سرمایه غیرقانونی و غیرنرمال بسیار مشکل است (Gordon and Levine, 1989).

با این حال به‌طور کلی خروج معمول سرمایه مبتنی بر هدف‌گذاری تنوع پرتفوی یا فعالیت بانک‌های تجاری داخلی برای تأمین یا گسترش ذخایر سپرده خارجی است. از این منظر وقوع پدیده فرار سرمایه تا اندازه‌ای مرتبط با وجود نااطمینانی و ریسک زیاد درآمدهای به‌دست آمده از دارایی‌های داخلی است. در واقع از نگاه غالب محققان، فرار سرمایه عبارت است از واکنش منطقی و عقلایی ساکنان ثروتمند یک کشور (دارای بدهی‌های معوق فراوان) در تنوع بخشیدن به پرتفوی خود (Lessard and Williamson, 1987). از منظر اقتصادی، فرار سرمایه از طریق انتقال بخشی از پس‌انداز خصوصی داخلی به خارج از کشور، می‌تواند پس‌اندازهای داخلی را کاهش جدی دهد و بانک‌های داخلی با کاهش منابع مواجه شوند و

1. Cuddington

2. Low-Level Capital Flight

3. Deppler and Williamson

4. Walter

توانایی ارائه اعتبار به تولیدکنندگان و ... را نداشته باشند (Zakaree and Ayodeji, 2012). فرار سرمایه علاوه بر از بین بردن منابعی که می‌توانست برای کاهش فقر و افزایش رشد اقتصادی استفاده شود، ظرفیت و توانایی کشورهای درگیر این مسئله را برای بسیج منابع داخلی و دسترسی به سرمایه خارجی از بین برده و به رشد و توسعه اقتصادی لطمات جدی وارد می‌سازد. در نتیجه فرار سرمایه عقب‌ماندگی کشورهای در حال توسعه از دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی را منجر می‌شود.

نگرانی اصلی اقتصادی در مورد فرار سرمایه این است که تمایل به کاهش رفاه دارد؛ به این معنا که به زیان خالص در کل منابع در دسترس اقتصادی برای سرمایه‌گذاری و رشد منجر می‌شود. در این حالت فرار سرمایه انحراف از پس‌اندازهای داخلی را منجر شده و به نفع سرمایه‌گذاری خارجی عمل خواهد کرد. در نتیجه سرعت رشد و توسعه از آنچه قبلاً بود نیز کمتر خواهد شد (Deppler and Williamson, 1987). یکی دیگر از عواقب فرار سرمایه تقاضا برای ارز خارجی را بالا می‌برد و از این طریق بر قیمت نرخ ارز مؤثر بوده و باعث نوسان آن خواهد شد. ریسک نرخ ارز عبارت است از تغییر در بازده اوراق بهادار ناشی از نوسانات ارز؛ حال اگر نوسانات نرخ ارز منفی باشد، کاهش قدرت خرید ارز داخلی و افزایش قیمت واردات منجر خواهد شد.

۳. روش تحقیق و تصریح مدل

از آنجا که هیچ توافق کلی بر تعریف دقیق فرار سرمایه وجود ندارد، چندین معیار برای اندازه‌گیری فرار سرمایه در مطالعات می‌توان مشاهده کرد.^۱ بنابراین مشاهده تخمین‌های متفاوت فرار سرمایه برای کشورهای مختلف در مطالعات تعجب‌آور نخواهد بود. در مطالعه حاضر از روش ارب - بانک جهانی استفاده شده است. فرار سرمایه^۲، پدیده‌ای پیچیده است که اندازه‌گیری آن بسیار مشکل است. به همین دلیل طی سال‌ها محققان روش‌های مختلفی چون روش‌های باقی‌مانده (Classense and Naude, 1993)، دولی^۳

۱. برای مطالعه بیشتر به همرز و لسنینگ (۱۹۹۲) مراجعه شود. در این مطالعه به‌طور گسترده معیارهای اندازه‌گیری فرار سرمایه آورده شده است.

2. Capital Flight (CF)

3. Dooley

(Ibid.)، پول داغ (Schneider, 2003)، واحد اطلاعات اقتصادی، پاستور (Pastor, 1990)، فرار سرمایه خصوصی، انتقالات، تعدیلات نرخ ارز و معاملات ثبت نشده، کامبی (Cumby and Levich, 1987) and کادینگتون (Pinheiro, 1997)، ارب و بانک جهانی (Schneider, 2003)، مورگان (Ibid.)، گزارش توسعه جهانی، نادرست‌نمایی تجارت، گوریا و فادل و زدیلو (Eggerstedt, Hall and Van-Wijnbergen, 1995) و روش بدهی‌های تعدیل شده (Boyce, 1992) را به منظور اندازه‌گیری آن پیشنهاد داده‌اند که از این میان پنج روش زیر دارای کاربرد بیشتری است و در ادامه به توضیح مختصری در مورد آنها پرداخته شده است:

روش اول اندازه‌گیری فرار سرمایه (CF)، متدولوژی دولی:

دولی (۱۹۸۸) فرار سرمایه را به عنوان هر نوع خروج سرمایه به صورت زیر محاسبه کرد:

$$TKO_t = FB_t + FI_t - CAD_t - R_t - EO_t - WBIMF_t \quad (1)$$

که در آن: TKO خروج کل سرمایه در دوره t بدهی خارجی گزارش شده در تراز پرداخت‌ها، FI جریان سرمایه‌گذاری خالص خارجی، CAD کسری حساب جاری، R ذخایر رسمی خارجی، EO خطاها و از قلم افتادگی خالص (ثبت بدهی) و $WBIMF$ نشانگر تفاوت بین تغییر در سهام بدهی خارجی گزارش شده از طریق بانک جهانی و وام خارجی گزارش شده به عنوان تراز پرداخت‌ها که IMF گزارش می‌کند. دولی سپس رابطه بالا را از طریق محاسبه سهام دارایی‌های خارجی با استفاده از درآمدهای بهره‌ای و نرخ سپرده آمریکا به صورت زیر تعدیل کرد:

$$ES_t = INTEAR / USD \quad (2)$$

که در آن: ES نمایانگر دارایی‌های خارجی، $INTEAR$ درآمدهای بهره‌ای و USD نیز نرخ سپرده است. در نهایت با ترکیب دو معادله بالا، معادله نهایی زیر به دست خواهد آمد:

$$CF_t = TKO_t - ES_t \quad (3)$$

روش دوم اندازه‌گیری فرار سرمایه روش «معاملات ثبت نشده»^۱ است. در این روش، تخمین CF مبتنی بر آمارهای تراز پرداخت‌هاست. از آنجا که داده‌های حساب‌های جاری ممکن است در برخی کشورها به علت تقلب سیستماتیک در صدور صورت حساب مبادله به صورت

غلط گزارش شوند آن را معاملات ثبت نشده نام نهاده‌اند. صادرکنندگان می‌توانند صورت‌حساب‌های صادرات را در راستای کسب منافع از سوبسیدهای تعلق گرفته به صادرات، بیش‌ازحد ثبت کنند؛ درعین‌حال واردکنندگان هم می‌توانند برای دستیابی به ارزش خارجی بیشتر، صورت‌حساب را بیش‌ازحد و هم برای کاهش تعرفه‌ها کمتر از حد ثبت کنند. بنابراین ثبت اشتباه صورت‌حساب از طریق مقایسه داده‌های صادرات و واردات دو کشور شریک و با استفاده از فرمول بگواتی^۱ (۱۹۸۱) محاسبه می‌شود (Yalta and Yalta, 2012).

روش سوم، روش پول داغ ارائه شده توسط کادینگتون^۲ (۱۹۸۶) است کادینگتون در راستای اندازه‌گیری فرار سرمایه روشی متفاوت برگزید و فقط بر جریان سرمایه سفته‌بازانه کوتاه‌مدت (پول داغ) که در واکنش به بحران‌های مالی و سیاسی، مالیات‌های سنگین، کنترل‌های سخت‌گیرانه سرمایه یا ابر تورم ایجاد می‌شود؛ متمرکز شد. یک کار معمول هنگام اندازه‌گیری جریان پول داغ، توجه به خطاها و حذفیات تراز پرداخت‌ها به‌عنوان معیاری برای جریان سرمایه خصوصی است. وقتی مازادهای حساب‌های جاری و سرمایه با مجموع دارایی‌های ذخیره مطابق نباشد، مقداری منفی برای خطاها و حذفیات نتیجه می‌شود.

روش چهارم، برای تعیین درجه بزرگی فرار سرمایه «روش باقی‌مانده» است که بانک جهانی^۳ ارائه داده است. این روش مبتنی بر اندازه‌گیری اختلاف بین منابع جریان سرمایه (یعنی افزایش خالص در بدهی خارجی و جریان‌های خالص سرمایه‌گذاری خارجی) و استفاده از جریان سرمایه (یعنی کسری حساب جاری و مازاد ذخایر خارجی) است. در واقع CF در زمان t به‌صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$KF_t = ED_t + FI_t + CAS_t - \Delta R_t \quad (4)$$

که در آن، ED سهام بدهی خارجی ناخالص، FI جریان سرمایه‌گذاری خارجی خالص (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و جریان پرتفوی دارایی)، CAS مازاد حساب جاری و ΔR تغییر در ذخایر خارجی است.

از میان این چهار معیار اندازه‌گیری فرار سرمایه، روش باقی‌مانده به‌دلیل مزیت بر دیگر

1. Bhagwati

2. Cuddington

3. <http://www.worldbank>.

روش‌ها، بیشتر استفاده شده است. در واقع روش اول، به علت حساس بودن به عواملی چون سطح و ساختار نرخ بهره و فرایند جمع‌آوری گزارش درآمدهای سرمایه‌گذاری دارای خطاهای اندازه‌گیری بزرگ است (Schneider, 2003). همچنین روش پول داغ کادینگتون (۱۹۸۶) نیز فقط بر کوتاه‌مدت متمرکز می‌شود درحالی‌که فرار سرمایه شامل جریان‌های سرمایه بلندمدت نیز می‌شود (Hermes and Lensink, 2001). این روش مشکلات دیگری در خصوص خطا و حذف داده‌ها نیز ایجاد می‌کند. تغییرات در خطاها و حذف نیز همیشه نشان‌دهنده وجود فرار سرمایه نیست زیرا این تغییرات ممکن است به علت اشتباه در جمع‌آوری داده، خطای اندازه‌گیری یا گرد کردن، واردات گزارش نشده و مسائلی چون روش تبدیل استفاده شده برای جمع‌آوری حساب‌ها؛ رخ دهد (Schneider, 2003). اشتباه در صدور صورت‌حساب مبادله نیز روش مناسبی برای محاسبه فرار سرمایه تلقی نمی‌شود زیرا ممکن است دلیل آن فرار از مالیات باشد نه فرار سرمایه (Gibson and Tsakalotos, 1993). در مطالعه‌ای کرا، ریشی و ساکسینا^۱ (۲۰۰۸) نشان دادند اشتباه در صدور صورت‌حساب، رفتاری متفاوت از دیگر عناصر تعیین‌کننده فرار سرمایه دارد.

در نهایت روش پنجم که در مقاله حاضر نیز استفاده شده، روش ارب - بانک جهانی است که به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$CF_{\text{WB}} = H + B + A + F \quad (5)$$

که در آن CF_{WB} فرار سرمایه به روش ارب - بانک جهانی، H تغییر در بدهی خارجی، B خالص سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، A مازاد حساب جاری و F تغییر در ذخایر است. در واقع این روش تعدیل‌یافته روش باقی‌مانده است. یک مشکل بالقوه در معیار باقی‌مانده این است که بین تغییر در سهام بدهی خارجی و جریان بدهی تمایزی قائل نمی‌شود؛ به طوری که ترکیب این دو مفهوم می‌تواند به تخمین‌های تورش‌دار منجر شود که در روش حاضر حل شده است. فرار سرمایه به طور مستقیم مرتبط با رفتار افراد ریسک‌گریز است که خواهان تنوع بخشیدن به ثروتشان در راستای حداکثرسازی عایدی خود هستند. این تصمیم می‌تواند به نگهداری دارایی در خارج از کشور، به عنوان بخشی از فرایند تنوع بخشی به

پرتفوی منجر شود (Hermes and Lensink, 2001; Gibson and Tsakalotos, 1993; Lensink, Hermes and Murinde, 1998).

از میان عواملی که بر فرار سرمایه اثرگذارند می‌توان (براساس مطالعه برادا، کوتان و وکسیک^۱ (۲۰۱۳)) به سه دسته از متغیرها اشاره کرد: متغیرهای سیاسی، اقتصادی و هزینه. تنها متغیر سیاسی مورد بررسی در این مطالعه عبارت است از ثبات سیاسی؛ متغیرهای اقتصادی عبارت‌اند از رشد تولید ناخالص داخلی و تغییر نرخ ارز؛ در نهایت متغیرهای هزینه عبارت‌اند از درجه باز بودن اقتصادی و آزادی مالی. در ادامه به توضیح این متغیرها پرداخته می‌شود.

۱-۳. فرار سرمایه و متغیرهای سیاسی

تنها متغیر سیاسی این مطالعه که تأثیرگذاری آن بر فرار سرمایه بررسی می‌شود، ثبات سیاسی است که در ادامه تعریف می‌شود.

ثبات سیاسی و فرار سرمایه: بی‌ثباتی سیاسی نقطه مقابل ثبات سیاسی است؛ در واقع تحلیل بی‌ثباتی همان تحلیل ثبات است. از این منظر می‌توان گفت، بی‌ثباتی سیاسی تأثیراتی بر ریسک و نااطمینانی موجود در فضای سیاسی و برایندهای آن برای دارندگان دارایی داخلی خواهد داشت. بنابراین افراد مقیم هر کشور براساس نااطمینانی از فضای سیاسی کشور و آثار نامناسب آن بر ارزش آتی دارایی خود، ممکن است تصمیم بگیرند دارایی خود را در خارج از کشور نگه دارند. بی‌ثباتی سیاسی این امکان را افزایش می‌دهد که سیاست‌های دولت در هر کدام از مسیرهای سیاستی، ارزش آتی دارایی نگهداری شده را کاهش دهد. در این حالت است که بی‌ثباتی سیاسی موجب فرار سرمایه می‌شود (Alsina and Guido, 1989; Bhattacharya, 1999; Tornell and Velasco, 1992).

۲-۳. فرار سرمایه و متغیرهای اقتصادی

نرخ ارز و فرار سرمایه: نرخ ارز، مبنایی است که در آن یک واحد پول با واحد دیگر مبادله می‌شود؛ یعنی ارزش پول کشوری برحسب دیگری سنجیده می‌شود. سیستم نرخ ارز قواعد،

ترتیبات و ساختارهایی فراهم می‌کند که تحت آن پرداخت‌ها بین ملل به راحتی صورت پذیرد (Zakaree and Ayodeji, 2012). از نظر تاریخی مهم‌ترین سیستم‌های نرخ ارز، استاندارد پایه طلا، سیستم برتون وودز^۱ و سیستم نرخ ارز شناور هستند. در سیستم نرخ ارز شناور، نرخ‌ها از طریق نیروهای بازار یعنی عرضه و تقاضا تعیین می‌شوند. عواملی که موجب تغییر نرخ ارز می‌شوند عبارت‌اند از تغییر در صادرات و واردات و تغییرات ساختاری (Jhigan, 2003). اگر صادرات از کشوری بیش از واردات به آن کشور باشد، تقاضا برای پول آن کشور افزایش خواهد یافت و نرخ ارز به نفع آن کشور تغییر خواهد کرد. از طرف دیگر تغییرات ساختاری شامل تغییراتی است که موجب تغییر تقاضای مصرف‌کننده از اجناس می‌شود. چنین تغییراتی منجر به افزایش تقاضای خارج برای پول داخلی شده و ارزش آن و در نتیجه نرخ ارز را افزایش می‌دهد. از آنجا که فرار سرمایه در واقع خروج سرمایه از کشور است، پس تقاضا برای پول خارجی را شامل شده و هر افزایش یا کاهش در تقاضا برای پول خارجی به فشار بر نرخ ارز منجر می‌شود که این نیز پول داخلی را معتبرتر یا بی‌ارزش‌تر می‌کند.

هارینگان، ماوروتاس و یوسپ^۲ (۲۰۰۷) مشاهده کردند ارزشگذاری بیش از حد نرخ ارز به افزایش انتظارات برای کاهش آن در آینده‌ای نزدیک منجر خواهد شد؛ بنابراین برای جلوگیری از زیان رفاهی آتی، ساکنان کشور ترغیب خواهند شد تا حداقل قسمتی از دارایی خود را خارج از کشور نگهداری کنند. قسمت دیگر ارزیابی بیش از حد نرخ ارز، وجود بازارهای موازی عایدی است. وجود عایدی بالا در این بازارها اصولاً به عنوان نشانه‌ای برای بیماری اقتصاد تلقی می‌شود. یافته‌های مطالعه هاریگان و همکاران (۲۰۰۷) نشان‌دهنده این است که انتظار کاهش ارزش پول به تشویق فرار سرمایه منجر می‌شود. در مطالعه‌ای دیگر آيادی^۳ (۲۰۰۸) تعیین‌کننده‌های خطی فرار سرمایه در نیجریه را با استفاده از روش حداقل مربعات معمولی^۴ و تصحیح خطا^۵ بررسی کرد. یکی از نتایج مقاله مذکور این است که نرخ ارز به‌طور معناداری فرار سرمایه را در بلندمدت برای نیجریه توضیح می‌دهد.

1. Breton Woods System

2. Harrigan, Mavrotas and Yusop

3. Ayadi

4. Ordinary Least Squares

5. Error Correction Method

رشد تولید ناخالص داخلی و فرار سرمایه: ظرفیت تولید هر اقتصاد که به شکل افزایش درآمد ملی خود را نشان می‌دهد، شاخصی برای رشد اقتصادی کشور است (Maski and Wahyudi, 2012; Obidike and et al., 2015; Dong and Zhang, 2016). معمولاً رشد اقتصادی برای اندازه‌گیری تغییرات در شاخص‌های تولید ناخالص داخلی استفاده می‌شود. این شاخص بر فرار سرمایه اثرگذار است، کاهش تولید ناخالص داخلی می‌تواند نشانه‌ای از مشکلات اقتصادی باشد که موجب تشویق فرار سرمایه می‌شود، اما افزایش تولید ناخالص داخلی به معنای درآمد و سود بالاتر است که موجب افزایش وجوهی می‌شود که سرمایه‌گذار در داخل سرمایه‌گذاری می‌کند (Iamsiraroj, 2016). از طرف دیگر فرار سرمایه از کشورهای در حال توسعه منجر به کاهشی جدی در رشد اقتصادی و تهدیدی مهم برای آن تلقی می‌شود. در واقع منابع از دست رفته در کشورهای فقیر بیش از آنکه ناشی از بدهی باشد، ناشی از فرار سرمایه است (Ndikumana and Boyce, 2002). برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد^۱ در سال ۲۰۱۱ نشان داد که فرار سرمایه مانع اصلی استفاده از سرمایه داخلی برای رشد و توسعه است و دلالت بر آن دارد که فرار سرمایه به وخیم‌تر شدن محدودیت منابع و در نتیجه عقب ماندن از رشد اقتصادی بلندمدت منجر می‌شود.

در مطالعات صورت گرفته در این زمینه، محققان اکثراً اثر منفی این عامل را بر رشد اقتصادی نشان داده‌اند. اویدیک و همکاران (۲۰۱۵) در مطالعه‌ای به بررسی فرار سرمایه و رشد اقتصادی پرداختند. در این راستا از مدل ARDL استفاده کرده و نتیجه گرفتند بین این دو عامل رابطه‌ای منفی از سمت فرار سرمایه به رشد اقتصادی وجود دارد. بکار^۲ (۲۰۱۱) نشان داد فرار سرمایه به محدود شدن رشد اقتصادی در نیجریه منجر شده است. گاسوروا^۳ (۲۰۰۹) اثر فرار سرمایه بر رشد اقتصادی را مورد بررسی قرار داد. نتایج نشان‌دهنده اثر منفی فرار سرمایه بر رشد تولید ناخالص داخلی است که با کاهش سرمایه‌گذاری داخلی رخ می‌دهد. در واقع سطح پایین‌تر سرمایه‌گذاری داخلی کاهش نرخ سرمایه - نیروی کار و در نتیجه کاهش بهره‌وری نیروی کار و در نهایت کاهش تولید را در پی خواهد داشت.

1. Human Development Report 2011 English

2. Bakare

3. Gusarova

۳-۳. فرار سرمایه و متغیرهای هزینه

گروه سوم از متغیرهای مورد استفاده، متغیرهای هزینه یا آسانی جابه‌جایی سرمایه به خارج از کشور است. دلیل این نام‌گذاری نیز این است که این متغیرها تعیین‌کننده هزینه‌بر یا ارزان بودن جابه‌جایی سرمایه و در نتیجه تعیین‌کننده عایدی ناشی از این جابه‌جایی هستند. دو متغیر آزادی مالی و درجه باز بودن اقتصاد، متغیرهای هزینه‌بر به کار رفته در این مطالعه هستند که در ادامه توضیح داده می‌شوند.

درجه باز بودن اقتصاد و فرار سرمایه: چندین شاخص برای درجه باز بودن اقتصاد وجود دارد که سه مورد از آنها عبارت‌اند از: شاخص باز بودن حساب سرمایه (KAOPE)^۱ که چین و ایتو^۲ (۲۰۰۸) ارائه کرده‌اند، شاخص تحرک سرمایه (Cap-Inx)^۳ که ادواردز^۴ (۲۰۰۷) مطرح کرده و ترکیبی از کار کوین^۵ (۲۰۰۳) و مودی و مرشید^۶ (۲۰۰۵) است و شاخص باز بودن تجاری^۷ (Rose, 2002)؛ که در این مطالعه از روش سوم استفاده شده است. در این روش حجم پول انتقال یافته به خارج باید متناسب با حجم مبادله صورت گرفته و همچنین درجه آزادی ناحیه مبادله باشد. برای محاسبه این شاخص، مجموع صادرات و واردات بر تولید ناخالص داخلی تقسیم شده است.

آزادی مالی و فرار سرمایه: آزادی مالی یکی از معیارهای کارایی بانکی است که میزان کنترل و تسلط دولت و عدم دخالت در بخش مالی را نشان می‌دهد. در یک محیط بانکداری و سرمایه‌گذاری ایدئال که در آن حداقل سطح دخالت دولت وجود دارد، نظارت و تنظیم مستقل بانک‌های مستقل مؤسسات مالی، محدود به اجرای تعهدات قراردادی و جلوگیری از تقلب است. اعتبارات اعطایی برحسب معیارهای بازار تخصیص داده شده و دولت مالکیت مؤسسات مالی را برعهده ندارد. شاخص‌سازی آزادی مالی از طریق توجه به موارد ذیل انجام می‌شود:

-
1. The Capital Account Openness Index
 2. Chinn and Ito
 3. Capital Mobility Index
 4. Edwards
 5. Quinn
 6. Mody and Murshid
 7. Trade Openness

- میزان نظارت دولت بر خدمات مالی،
- درجه مداخله دولت در بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی از طریق مالکیت مستقیم یا غیرمستقیم،
- درجه توسعه‌یافتگی بازار مالی و سرمایه،
- نفوذ دولت در تخصیص اعتبار،
- امکان وجود رقابت خارجی.

این پنج مورد برای ارزیابی سطح کلی آزادی مالی در هر اقتصادی به کار رفته و از این طریق کارایی و دسترسی آسان به فرصت‌های مالی برای افراد و تجار در اقتصاد محاسبه می‌شود. ارتباط آزادی مالی و فرار سرمایه موضوعی است که در مقاله حاضر مورد بررسی قرار گرفته است؛ اما ضریب این متغیر را از قبل نمی‌توان تعیین علامت کرد. اما به‌طور کلی توقع این است که آزادی اقتصادی بالاتر به افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و حمایت در مقابل ضبط و سلب مالکیت منجر شده و همراه با کاهش فرار سرمایه از طریق کاهش موانع اداری و قانونی، موجب افزایش جابه‌جایی سرمایه می‌شود. اگر حجم مبادله اندک باشد یا اگر مبادله را کاملاً دولت کنترل کند، آنگاه وقوع فرار سرمایه بسیار نادر خواهد بود، اما اگر کنترل سرمایه در سطحی گسترده اجرا شود و سیستم مالی بسیار قاعده‌مند باشد، آنگاه تنوع بخشیدن به سرمایه‌گذاری و دیگر مبادلات سرمایه‌ای منجر به فرار سرمایه خواهد شد که کشف آنها نیز دشوار است. در واقع آزادی بخش مالی فقط با کاهش عایدی داری داخلی و خارجی است که می‌تواند فرار سرمایه را کاهش دهد (Brada, Kutan and Vuksic, 2013). اما عیب این سیاست نیز این است که اگر برای فرار از مالیات یا برای انجام فعالیت‌های زیرزمینی، ثبت سرمایه کمتر از واقع باشد؛ آنگاه ممکن است آزادی مالی موجب افزایش احتمال انتقالات ثبت نشده شود.

همان‌طور که قبلاً نیز ذکر شد، روش‌های متعددی برای محاسبه فرار سرمایه وجود دارد؛ که از این میان مطالعه حاضر روش ارب - بانک جهانی را به دلیل پوشش نواقص دیگر روش‌ها، انتخاب کرده است. مجموع تغییر در بدهی خارجی، خالص سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مازاد حساب جاری و تغییر در ذخایر، معیار محاسبه فرار سرمایه هستند.

این روش مشهور به روش ارب - بانک جهانی و تعدیل یافته روش باقی مانده است. با توجه به مباحث فوق، برای بررسی اثر متغیرهای مؤثر بر فرار سرمایه در کشورهای منتخب صادرکننده نفت^۱ رابطه زیر تصریح می‌شود:

$$CF_{it} = C_1 * GDP_{it} + C_2 * EX_{it} + C_3 * FF_{it} + C_4 * PS_{it} + C_5 * OPEN_{it} \quad (۶)$$

که در آن CF : فرار سرمایه، GDP : نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، EX : تغییر نرخ ارز، FF : آزادی مالی، PS : ثبات سیاسی، $OPEN$: درجه باز بودن اقتصاد است. همه داده‌های پژوهش سالانه و مربوط به بازه ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۲ است که CF ، PS ، FF از بخش شاخص‌های توسعه‌ای بانک جهانی^۲ و GDP ، EX و $OPEN$ از سایت اقتصاد جهانی^۳ جمع‌آوری شده است. همچنین با کاربرد تحلیل‌های هم‌انباشتگی پانلی، وجود روابط بلندمدت اقتصادی آزمون می‌شوند. ایده اصلی در تجزیه و تحلیل هم‌انباشتگی آن است که اگرچه بسیاری از سری‌های زمانی اقتصادی نامانا هستند اما ترکیب خطی آنها در بلندمدت ممکن است مانا باشند. در واقع، تجزیه و تحلیل‌های هم‌انباشتگی به محقق در آزمون و برآورد رابطه تعادلی بلندمدت کمک می‌کند (Enders, 2004). روش‌های متعددی برای برآورد رابطه هم‌انباشتگی وجود دارد که می‌توان به برآوردگرهای حداقل مربعات معمولی،^۴ حداقل مربعات معمولی پویا^۵ و حداقل مربعات معمولی کاملاً اصلاح‌شده^۶ اشاره کرد.

در این پژوهش جهت دستیابی به بردار هم‌انباشتگی از روش حداقل مربعات کاملاً اصلاح‌شده استفاده می‌شود. روش حداقل مربعات کاملاً اصلاح‌شده برای پانل هم‌انباشته غیرهمگن مناسب است و تخمین‌های سازگاری از پارامتر β (حتی در نمونه‌های کوچک) را منتج می‌شود. همچنین مسائل درون‌زایی تخمین‌زنده‌ها و همبستگی سریالی در جملات خطا را حل می‌کند (Bispham, 2005). روش پژوهش شامل چند بخش اساسی است: نخست درجه انباشتگی با آزمون‌های ریشه واحد پانل^۷ تعیین می‌شود. در گام دوم

۱. آنگولا، آذربایجان، برزیل، کلمبیا، مصر، اندونزی، ایران، قزاقستان، مکزیک، مالزی، نیجریه و تونس.

2. World Development Indicators (WDI)

3. http://www.theglobaleconomy.com/index_api.php

4. Ordinary Least Squares (OLS)

5. Dynamic Ordinary Least Squares (DOLS)

6. Fully Modified OLS (FMOLS)

7. Panel Unit Root Tests

عوامل اثرگذار سیاسی، اقتصادی و هزینه بر فرار سرمایه در کشورهای منتخب نفتی _____ ۲۸۳

تکنیک‌های هم‌انباشتگی پدرونی (۲۰۰۴ و ۱۹۹۹)^۱ برای تعیین روابط هم‌انباشتگی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در انتها، تخمین بردار هم‌انباشتگی با استفاده از روش OLS کاملاً اصلاح شده (FMOLS) صورت می‌پذیرد.

۴. یافته‌های تحقیق

نتایج حاصل از تخمین آزمون ریشه واحد در جدول ۱ گزارش شده است.

جدول ۱. نتایج حاصل از تخمین آزمون ریشه واحد

با عرض از مبدأ و روند			تصریح
P-value			آزمون ریشه واحد
ADF	IPS	LLC	متغیر
۰/۰۳	۰/۶۳	۰/۰۰	CF
۰/۰۰	۰/۰۰	۰/۰۰	GDP
۰/۰۰	۰/۰۰	۰/۰۰	EX
۰/۰۰	۰/۰۱	۰/۰۰	PS
۰/۰۲	۰/۰۱	۰/۰۰	FF
۰/۰۳	۰/۱۸	۰/۱۱	OPEN

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول فوق حاکی از آن است که آزمون‌های مختلف عمدتاً دلالت بر نبود ریشه واحد در سطح اطمینان ۹۹ درصد برای مقادیر متغیرها در سطح دارند. از سوی دیگر فرض وجود ریشه واحد برای تفاضل متغیرهای فوق‌الذکر که در سطح دارای ریشه واحد بودند، با قدرت رد می‌شود. نتایج به دست آمده دلالت بر وجود هم‌انباشتگی از مرتبه اول^۲ برای متغیرها دارد. نتایج حاصل از تخمین رابطه (۶) در جدول ۲، ارائه شده است.

1. Pedroni

2. Cointegration of Order One

جدول ۲. نتایج حاصل از آزمون هم‌انباشتگی با استفاده از هفت آماره مختلف

کشورهای منتخب صادرکننده نفت		گروه کشورها
با عرض از مبدأ و روند	بدون عرض از مبدأ و روند	آماره آزمون
-۰/۲۷	۰/۹۴	آماره پانل V
۳/۲	۱/۲۵	آماره‌های پانل pp از نوع فیلیس - پرون
-۵/۶*	۲/۰۱*	آماره پانل t از نوع فیلیس - پرون
-۳/۵*	۲/۳۳*	آماره پانل از نوع دیکی - فولر تعمیم یافته
		در میان ابعاد
۴/۵	۳/۳۳	آماره‌های rho فیلیس - پرون گروهی
-۶/۴*	-۱/۲۷	آماره t فیلیس - پرون گروهی
-۲/۲*	-۱/۷۷*	آماره ADF t گروهی

* بیانگر معناداری ضرایب در سطح ۱ درصد است.

مأخذ: همان.

با توجه به نتایج حاصل از آزمون‌های هم‌انباشتگی، اکثر آماره‌های آزمون (در هر مورد حداقل ۴ آماره) فرض صفر مبتنی بر وجود بردار هم‌انباشتگی برای هر دو گروه از کشورها را تأیید می‌کنند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت یک رابطه بلندمدت بین متغیرهای مدل وجود دارد. آزمون هم‌انباشتگی استفاده و نتایج حاصل از تخمین بردار هم‌انباشتگی برای کشورهای منتخب صادرکننده نفت در جدول ۳، گزارش شده است.

جدول ۳. تخمین بردار هم‌انباشتگی برای کشورهای منتخب صادرکننده نفت

$CF_{it} = C_1 * GDP_{it} + C_2 * EX_{it} + C_3 * FF_{it} + C_4 * PS_{it} + C_5 * OPEN_{it}$		
P-value	ضریب	متغیر
۰/۰۰	۱۱۵	GDP
۰/۰۰	۶۱	EX
۰/۰۰	-۱/۲	FF
۰/۰۰	-۵۸	PS
۰/۰۰	-۱/۸	OPEN
	۰/۶۸	R ²

مأخذ: همان.

همه ضرایب معنا دارند و ضریب تعیین R^2 حدود ۰/۷ بیانگر یک برآزش مناسب است. در ادامه به تفسیر هر یک از ضرایب پرداخته می‌شود.

رشد تولید ناخالص داخلی: علامت مثبت متغیر می‌تواند نشانه‌ای از مشکلات اقتصادی در کشورهای نفتی باشد که موجب تشویق فرار سرمایه می‌شود زیرا تولید ناخالص داخلی بیشتر به معنای درآمد و سود بالاتر است و به‌جای آنکه سرمایه‌گذاران را اقناع کند تا در داخل سرمایه‌گذاری کنند، در جهت عکس عمل کرده و سرمایه‌گذاران با افزایش رشد اقتصادی، سود حاصل را به‌جای آنکه در داخل سرمایه‌گذاری کنند در خارج سرمایه‌گذاری می‌کنند. **نرخ ارز:** علامت این متغیر منطبق با یافته‌های هاریگان، ماوروتاس و یوسپ (۲۰۰۷) است. در واقع کشورهای دارنده ذخایر نفتی، با اتکا به درآمدهای نفتی خود اقدام به ارزشگذاری بیش از حد نرخ ارز می‌کنند؛ از آنجا که قیمت نفت ذاتاً بی‌ثبات است، انتظارات برای نوسان نرخ ارز نیز افزایش می‌یابد. بنابراین برای جلوگیری از زیان رفاهی آتی، ساکنان کشور ترغیب خواهند شد تا حداقل قسمتی از دارایی خود را خارج از کشور نگهداری کنند. به عبارت دیگر، کاهش ارزش پول (ارزشگذاری بیش از حد نرخ ارز) به تشویق فرار سرمایه منجر می‌شود.

ثبات سیاسی: علامت منفی بیانگر آن است که افزایش ثبات سیاسی در کشورهای نفتی، باعث کاهش ریسک و نااطمینانی دارندگان دارایی کشور میزبان شده و در نتیجه موجب افزایش انگیزه سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برای نگهداری دارایی‌های خود در کشور میزبان می‌شود. در واقع ثبات سیاسی موجب جذب سرمایه می‌شود.

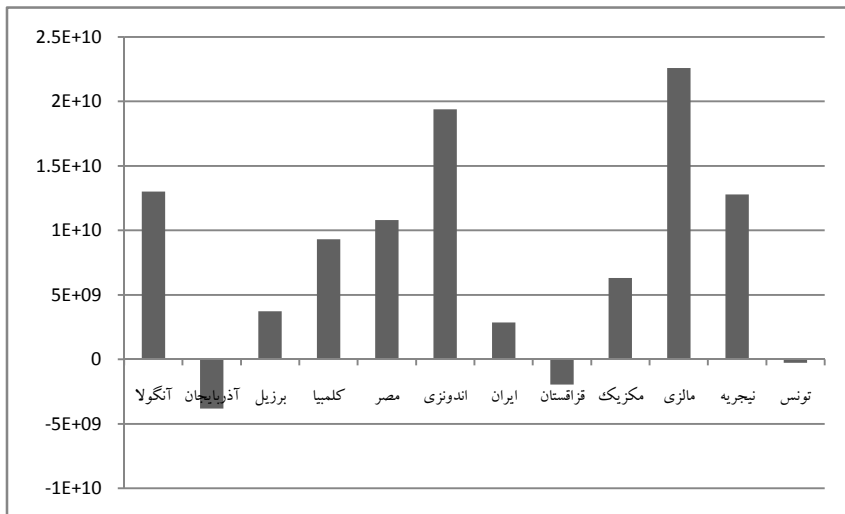
درجه باز بودن اقتصاد: علامت منفی بیانگر آن است که افزایش درجه باز بودن اقتصاد موجب کاهش فرار سرمایه در کشورهای نفتی می‌شود. به این دلیل که افزایش درجه باز بودن اقتصاد باعث افزایش رقابت در میان سرمایه‌گذاران (چه داخلی و چه خارجی) شده و در نتیجه شفافیت بازار افزایش می‌یابد. افزایش شفافیت بازار از طریق کاهش ریسک و نااطمینانی موجب جذب سرمایه‌گذار در کشور میزبان شده و فرار سرمایه را کاهش می‌دهد.

آزادی مالی: علامت منفی بیانگر آن است که با افزایش آزادی مالی، فرار سرمایه کاهش و میزان سرمایه‌گذاری در کشور میزبان افزایش می‌یابد. به بیان دیگر حمایت در مقابل ضبط و سلب مالکیت، کاهش موانع اداری و قانونی موجب تشویق سرمایه‌گذاران کشورهای نفتی به افزایش سرمایه‌گذاری در کشورهایشان می‌شود.

با توجه به تخمین و نتایج صورت گرفته، می‌توان مقایسه‌ای بین اهمیت متغیرهای اقتصادی، سیاسی بر فرار سرمایه صورت داد. در بیان این مقایسه باید این موضوع را در نظر داشت که سیاستگذاران علاقه‌مندند تا جذب سرمایه را افزایش و فرار سرمایه را کاهش دهند. بنابراین آنها در جهت تحقق این اهداف، باید به سیاستگذاری در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی پردازند. مقایسه ضرایب تخمینی نشان می‌دهد قدر مطلق متغیرهای اقتصادی نسبت به متغیرهای هزینه و سیاسی بزرگ‌تر است؛ این موضوع بیانگر اهمیت بیشتر عوامل اقتصادی (نسبت به عوامل سیاسی) بر فرار سرمایه است. البته باید این نکته را نیز در نظر داشت که سیاستگذاری جهت بهبود یا تغییر ساختار اقتصادی، مستلزم رویکردی بلندمدت و صرف هزینه بوده که خود عامل بازدارنده‌ای در جهت سیاستگذاری برای کاهش فرار سرمایه است؛ اما کاهش ریسک سیاسی هر کشور رویکردی کوتاه‌مدت بوده و در مقایسه با تغییر متغیرهای اقتصادی بسیار کم‌هزینه‌تر و سریع‌تر می‌تواند بر فرار سرمایه اثر گذارد.

در نمودار ۱ اثر عرض از مبدأ حاصل از تخمین FMOLS به‌طور مجزا برای کشورهای منتخب گزارش شده است. عرض از مبدأ بیانگر ویژگی‌های خاص هر کشور است.

نمودار ۱. مقایسه عرض از مبدأ تخمینی FMOLS در کشورهای منتخب



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

سرمایه سالانه برای این کشور حدود ۲۰۰ میلیون دلار است. سایر کشورها با معضل فرار سرمایه روبه‌رو بوده‌اند. در ایران نیز فرار سرمایه سالانه حدود ۳۵۰ میلیون دلار است. در این مورد رتبه کشورها به ترتیب عبارت است از: مصر، اندونزی، آنگولا، ایران، کلمبیا، تونس، قزاقستان، نیجریه، آذربایجان، مکزیک، مالزی، برزیل.

۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یکی از عوامل مهم توسعه اقتصادی در هر کشوری، فراهم کردن سرمایه کافی برای رشد و توسعه است. با این وجود یکی از مشکلات عمده کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته این است که شرایط داخلی این کشورها، نه تنها موجب جذب سرمایه‌های خارجی نمی‌شود، بلکه سرمایه‌های اندک داخلی نیز از کشور خارج می‌شوند. فرار سرمایه یکی از مشکلات این کشورهاست که نیازمند بررسی‌های علمی و همه‌جانبه در جهت ارائه راه‌حل برای رفع آن است. در این راستا، مطالعه حاضر به بررسی اثر متغیرهای مختلف سیاسی، اقتصادی و هزینه‌بر فرار سرمایه پرداخته است. در راستای نیل به این هدف، متغیرهای نرخ ارز و رشد تولید ناخالص داخلی به‌عنوان متغیرهای اقتصادی، ثبات سیاسی به‌عنوان متغیر سیاسی و درجه باز بودن اقتصادی و آزادی مالی به‌عنوان متغیرهای هزینه‌وار مدل مورد بررسی شد. نتایج مرتبط با اثر رشد تولید ناخالص داخلی نشان داد که افزایش تولید منجر به افزایش فرار سرمایه از کشورهای مورد بررسی شده است. این نتیجه از آن جهت قابل ملاحظه است که افزایش تولید به‌جای جذب سرمایه، حتی به فرار سرمایه نیز منجر شده است. در توجیه این امر و با توجه به تاریخ اقتصادی ایران می‌توان بی‌ثباتی در نرخ رشد اقتصادی را عامل مهمی در این زمینه تلقی کرد. در واقع گرچه نرخ رشد اقتصادی بالا به‌خودی‌خود عاملی مثبت به‌شمار می‌رود، اما عامل مهم‌تر ثبات در این نرخ رشد است که عامل مهم جذب یا دفع سرمایه تلقی می‌شود. عامل اقتصادی دیگر نرخ ارز است که نتایج به‌دست آمده نشان‌دهنده اثر منفی ارزشگذاری نرخ ارز بر فرار سرمایه است. به‌عبارت‌دیگر ارزشگذاری بیش از حد نرخ ارز و کاهش ارزش پول سبب تشویق فرار سرمایه از کشور می‌شود. این نتیجه از آنجا ناشی می‌شود که کشورهای دارنده ذخایر نفتی خود به ارزشگذاری بیش از حد نرخ ارز

اقدام می‌کنند و چون قیمت نفت بی‌ثبات است، به بی‌ثباتی نرخ ارز منجر شده که این نیز همانند بی‌ثباتی در رشد تولید به دفع سرمایه از این کشورها خواهد انجامید. حال اگر این نتایج با وقایع رخ داده در ایران مقایسه شود، مشخص است که شرایط ایران تأییدکننده نوسان نرخ ارز و بی‌ثباتی رشد تولید طی دهه‌های اخیر بوده است.

در کنار متغیرهای اقتصادی، متغیر سیاسی و ثبات سیاسی نیز عاملی اثرگذار بر فرار سرمایه از کشورهای منتخب نفتی محسوب می‌شود. همان‌طور که نتایج نشان داد، افزایش ثبات سیاسی در این کشورها به جذب سرمایه و کاهش فرار سرمایه منجر شده است. در نهایت متغیرهای هزینه نیز توانایی اثرگذاری بر فرار سرمایه را دارند که نتایج نیز این امر را تأیید می‌کنند. همچنین از نتایج مشخص است افزایش آزادی مالی و درجه باز بودن اقتصادی به کاهش فرار سرمایه در کشورهای منتخب نفتی منجر شده است. از دلایل این امر می‌توان به افزایش رقابت در میان سرمایه‌گذاران، افزایش شفافیت بازار، کاهش موانع اداری و قانونی و حمایت در قبال ضبط و سلب مالکیت اشاره کرد.

با توجه به نتایج مطالعه حاضر می‌توان اوضاع نامساعد کشورهای منتخب در جذب سرمایه را تأیید کرد. به عبارت دیگر، گرچه انتظار طبیعی این است که با افزایش تولید تمایل به سرمایه‌گذاری در یک کشور افزایش یابد، اما در این کشورها شرایط به گونه‌ای دیگر است و با افزایش تولید، سرمایه‌گذاران سرمایه بیشتری را از کشور خارج می‌کنند. با توجه به اثرگذاری ثبات تولید و نرخ ارز بر جذب سرمایه به کشور پیشنهاد می‌شود که سیاست‌های انتخابی دولتمردان در جهت افزایش ثبات در جنبه‌های مختلف اقتصادی، به‌خصوص ثبات تولید و نرخ ارز باشد تا از این طریق جذب سرمایه به داخل کشور افزایش یابد. البته همان‌طور که نتایج نشان داد عوامل اثرگذار دیگری نیز وجود دارد که مجموع آنها میزان فرار سرمایه را تعیین می‌کند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود جهت بهبود اوضاع اقتصادی، با توجه به نیاز مبرم کشور به جذب سرمایه‌های خارجی و داخلی، سیاست‌ها و قوانین موجود در جهت تبادل بیشتر با دنیای اطراف تعدیل شده و قوانین و کاغذبازی‌های اداری نامناسب بهبود و تعدیل شود تا از این طریق آزادی مالی و درجه باز بودن اقتصادی تحت تأثیر قرار گرفته و جذب سرمایه به کشور افزایش یابد.

در نهایت با توجه به اینکه عوامل مذکور و تغییر آنها در جهت جذب سرمایه بیشتر نیازمند زمانی طولانی است و در بلندمدت نتایج اتخاذ چنین سیاست‌هایی آثار خود را در بدنه اقتصاد نمایان خواهد کرد؛ پیشنهاد می‌شود به‌عنوان سیاستی کوتاه‌مدت‌تر که تأثیرات سریع‌تری را نمایان خواهد ساخت، به افزایش ثبات سیاسی در کشور توجه لازم مبذول شود و با افزایش روابط با کشورهای منطقه و جهان، افزایش مبادلات، تغییر مناسبات و قوانین بوروکراسی و دیگر راهکارهای موجود، ثبات سیاسی را افزایش داده و از این طریق به جذب سرمایه در کشور کمک کنند.

منابع و مآخذ

۱. اسدزاده، احمد، نازیلا محرم جودی و الناز مهریاری (۱۳۹۴). «بررسی رابطه بین فرار سرمایه و سرمایه‌گذاری کل در کشورهای منتخب منطقه منا»، *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، ش ۱۰.
۲. افشاری، زهرا، احمد یزدان‌پناه و آزاده رحمتی‌زاده (۱۳۸۸). «رابطه بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه (بررسی موردی کشورهای منتخب منطقه منا طی دوره ۲۰۰۶-۱۹۹۱)»، *پول و اقتصاد*، ش ۲.
۳. افضل‌ی ابرقویی، وجیهه و نوشین خانی قریه‌گپی (۱۳۸۹). «علل و آثار فرار سرمایه در اقتصاد ایران»، *روزنامه دنیای اقتصاد*، ش ۲۰۹۴. <http://donya-e-eqtasad.com/news/608758>.
۴. امامی، کریم و مهدی ادیب‌پور (۱۳۸۸). «بررسی اثرات نامتقارن شوک‌های نفتی بر تولید»، *مدل‌سازی اقتصادی*، ش ۴.
۵. تقی سلطانی، مهدی و جواد پورغفار دستجردی (۱۳۹۱). «فرایند جهانی شدن و تأثیر آن بر درآمدهای مالیاتی در ایران»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۶۲.
۶. رشیدی، رامین (۱۳۸۷). «بررسی علل و عوامل مؤثر بر فرار سرمایه و آثار آن بر رشد اقتصادی کشور ۱۳۸۰-۱۳۵۲». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع).
۷. محنت‌فر، یوسف و تورج دهقانی (۱۳۸۸). «بررسی رشد نقدینگی و اثر آن بر تورم در اقتصاد ایران: یک مطالعه تجربی طی دوره ۱۳۸۵-۱۳۵۰»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۴۹.
۸. مشیری، سعید و ابراهیم التجائی (۱۳۹۴). «مطالعه تطبیقی روند بلندمدت تغییرات ساختاری در اقتصاد ایران در مقایسه با اقتصادهای تازه صنعتی شده»، *اقتصاد تطبیقی*، ش ۱.
9. Ajayi, L. B. (2012). "Capital Flight and Nigeria Economic Growth", *Asian Journal of Finance & Accounting*, No. 2.
10. Ajayi, S. I. and L. Ndikumana (Eds.). (2014). *Capital Flight from Africa: Causes, Effects and Policy Issues*, OUP Oxford.
11. Ajilore, O. (2010). "An Economic Analysis of Capital Flight from Nigeria", *International Journal of Economics and Finance*, No. 2(4).
12. Alesina, A. and T. Guido (1989). "External Debt, Capital Flight and Political Risk", *Journal of International Economics*, No. 27(3-4).
13. Ali, A. and B. Walters (2011). "On the Causes of Capital Flight from Sub Saharan Africa", *In Central for the Study of African Economies*, 2011 Annual Conference.
14. Ayadi, F. S. (2008). "Econometric Analysis of Capital Flight in Developing Countries: A Study of Nigeria", *In 8th Global Conference on Business & Economics, Florence, Italy*.
15. Bakare, A. S. (2011). "The Determinants and Roles of Capital Flight in the Growth Process of Nigerian Economy: Vector Autoregressive Model

- Approach", *British Journal of Management and Economics*, No. 1(2).
16. Beja, E. L. (2008). "Estimating Trade Mis-invoicing from China: 2000–2005", *China & World Economy*, No. 16(2).
 17. Bhagwati, J. N. (1981). "Alternative Theories of Illegal Trade: Economic Consequences and Statistical Detection", *Review of World Economics*, No. 117(3).
 18. Bhattacharya, R. (1999). "Capital Flight under Uncertainty about Domestic Taxation and Trade Liberalization", *Journal of Development Economics*, No. 59(2).
 19. Bispham, F. D. (2005). "Panel Data Cointegration Regression Estimator, A Cross Country Consumption Study", University of Hull.
 20. Boyce, J. K. (1992). "The Revolving Door? External Debt and Capital Flight: A Philippine Case Study", *World Development*, No. 20(3).
 21. Brada, J. C., A. M. Kutan and G. Vukšić. (2013). "Capital Flight in the Presence of Domestic Borrowing: Evidence from Eastern European Economies", *World Development*, No. 5.
 22. Cerra, V., M. Rishi and S. C. Saxena (2008). "Robbing the Riches: Capital Flight, Institutions and Debt", *The Journal of Development Studies*, No. 44(8).
 23. Chamon, M. and M. Garcia (2016). "Capital Controls in Brazil: Effective", *Journal of International Money and Finance*, No. 61.
 24. Chang, K. P. and R. E. Cumby (1991). "Capital Flight in sub-Saharan African Countries. African External Finance in the 1990s", *Washington DC*, World Bank, No. 1186.
 25. Cheung, Y., S. Steinkamp and F. Westermann. (2016). "China's Capital Flight: Pre- and Post-Crisis Experiences", *Journal of International Money and Finance*, No. 58.
 26. Chinn, M. D. (2013). "United States, China, and the Rebalancing Debate: Misalignment, Elasticities, and the Saving-Investment Balance", *In the Evolving Role of China in the Global Economy*, MIT Press.
 27. Chinn, M. D. and H. Ito (2008). "A New Measure of Financial Openness", *Journal of Comparative Policy Analysis*, No. 10.
 28. Classense, S. and D. Naude (1993). "Resent Estimate of Capital Flight", *World Bank Policy Research Paper*, No. 1186.
 29. Collier, P., A. Hoeffler and C. Pattillo (2001). "Flight Capital as a Portfolio Choice", *World Bank Econ. Rev.*, No. 15 (1).
 30. Cuddington, J. T. (1986). "Capital Flight: Estimates, Issues, and Explanations", *Princeton Studies in International Finance*, No. 58.
 31. Cumby, R. E. and R. M. Levich (1987). "On the Definition and Magnitude of Recent Capital Flight", Washington DC, *Institute for International Economics*.
 32. De Boyrie, M. (2005). "Money Laundering and Income Tax Evasion: The Determination of Optimal Audits and Inspections to Detect Abnormal Prices in International Trade", *Journal of Financial Crime*, No. 12.
 33. Dell'Erba, S. and D. Reinhardt (2015). "FDI, Debt and Capital Controls", *Journal of International Money and Finance*, No. 58.

34. Deppler, M. and M. Williamson (1987). "Capital Flight: Concept, Measurement and Issues", In Staff Studies for the World Economic Outlook, International Monetary Fund, Washington.
35. Dong, Z., and Y. Zhang (2016). "Accumulated Social Capital, Institutional Quality, and Economic Performance: Evidence from China", *Economic Systems*, No. 40(2).
36. Dooley, M. P. (1988). "Capital Flight: A Response to Different Financial Risks", *IMF Staff Papers*, No. 35(3).
37. Edwards, S. (2007). "Capital Controls, Sudden Stops, and Current Account Reversals", In Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences, University of Chicago Press.
38. Eggerstedt, H., R. B. Hall and S. Van-Wijnbergen (1995). "Measuring Capital Flight: a Case Study of Mexico", *World Development*, No. 23(2).
39. Enders, W. (2004). *Applied Econometric Time Series*, New York, Wiley Press.
40. Erbe, S. (1985). "The Flight of Capital from Developing Countries", *Intereconomics*, No. 4.
41. Forgha, N. (2008). "Capital Flight, Measurability and Economic Growth in Cameroun: An Economic Investigation", *International Review of Business Research Papers*, No. 4.
42. Gibson, H. D. and E. Tsakalotos (1993). "Testing a Flow Model of Capital Flight in Five European Countries", *Manchester School of Economic and Social Studies*, No. 61.
43. Gordon, D. B. and R. Levine (1989). "The 'Problem' of Capital Flight-a Cautionary Note", *The World Economy*, No. 2.
44. Gunter, F. R. (2004). "Capital Flight from China: 1984–2001", *China Economic Review*, 15(1).
45. Gusarova, V. (2009). "The Impact of Capital Flight on Economic Growth", Unpublished Master's Thesis of the KYIV School of 'Economics.
46. Harrigan, J., G. Mavrotas and Z. Yusop. (2007). "On the Determinants of Capital Flight: A New Approach", *Journal of the Asian Pacific Economy*, No.7(2).
47. Hermes, N. and R. Lensink (2001). "The Magnitude and Determinants of Capital Flight: The Case for Six Sub-Saharan African Countries", *De Economist*, 4.
48. <http://www.worldbank.org>.
49. Iamsiraroj, S. (2016). "The Foreign Direct Investment–Economic Growth Nexus", *International Review of Economics and Finance*, No. 42.
50. Jhigan, M. L. (2003). "Macroeconomic Theory", 11 Revised and Enlarged Edition, Delhi, VRINDA Publications (P) LTD.
51. Khan, M. S. and N. Ui Hague (1987). "Foreign Borrowing and Capital Flight: A Formal Analysis", *Staff Papers*, No. 32(4).
52. Kindle Berger, C. P. (1987). "Capital Flight a Historical Perspective" In Lessard and Williamson (eds) Capital Flight and Third World Debt Washington D.C. Institute for International Economics.

53. Kolapo, F. and O. Ojo (2012). "Nigerian Economic Growth and Capital Flight Determinants", *Asian Journal of Business and Management Sciences*, No. 11.
54. Lensink, R., N. Hermes and V. Murinde (1998). "The Effect of Financial Liberalization on Capital Flight in African Economies", *World Development*, 26(7).
55. ____ (2000). "Capital Flight and Political Risk", *J. int. Money Financ*, No. 19(1).
56. Lessard, D. R. and J. Williamson (1987). *Capital Flight and Third World Debt* Washington, D.C., Institute for International Economics.
57. Maski, G. and S. Wahyudi (2012). "Study on the Capital Flight and Its Impact on Economic Growth: a Case Study in Indonesia", *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, No. 2(7).
58. Mody, A. and A. P. Murshid (2005). "Growing up with Capital Flows", *Journal of International Economics*, No. 65.
59. Nachrowi, D. N. (2006), "Approach and Practice of Econometrics for Economic and Financial Analysis", Indonesia: Faculty of Economics, University of Indonesia Publication.
60. Ndikumana, L. and J. K. Boyce (2002). "Public debts and private assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries", PERI Working Paper, 32.
61. Obidike, P., K. Uma, J. Odionye, H. Ogwuru (2015). "The Impact of Capital Flight on Economic Development: Nigeria in Focus", *British Journal of Economics, Management & Trade*, 10(3).
62. Pastor, M. (1990). "Capital Flight from Latin America", *World Dev*, No. 18 (1).
63. Paul, C., P. Obidike, K. Uma, J. Odionye and H. Ogwuru (2015). "The Impact of Capital Flight on Economic Development: Nigeria in Focus. *British Journal of Economics, Management & Trade*, 10(3).
64. Pinheiro, I. (1997). *Considerations about Exchange Controls, Capital Flight and Country Risk*, The George Washington University, Fall, Washington, DC.
65. Quinn, D. P. (2003). "Capital Account Liberalization and Financial Globalization, 1890–1999: A Synoptic View", *International Journal of Finance and Economics*, No. 8.
66. Rose, M. (2002). "Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland: Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises", Verlag Recht und Wirtschaft.
67. Schneider, B. (2003). "Measuring Capital flight: Estimates and Interpretations", Working Paper 194, Overseas Development Institute.
68. Tornell, A. and A. Velasco. (1992). "The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow From Poor to Rich Countries?", *Journal of Political Economy* 100, No. 6.
69. Varman-Schneider, B. (1991). *Capital Flight from Developing Countries*, Westview Press, Boulder, CO.
70. Walter, I. (1987). *The Mechanisms of Capital Flight*, In D. R. Lessard and J.

Williamson eds., *Capital Flight and Third World Debt* Washington, D.C., Institute of International Economics.

71. Wang, Y., L. Ning and M. Prevezer (2016). "Foreign Direct Investment Spillovers and the Geography of Innovation in Chinese Regions: The Role of Regional Industrial Specialization and Diversity", *Regional Studies*, No. 5.
72. www.csae.ox.ac.uk/conferences/2011-edia/papers/679-ali-pdf, (02.04. 2013).
73. Yalta, A. and A. Yalta (2012). "Does Financial Liberalization Decrease Capital flight? A Panel Causality Analysis", *International Review of Economics and Finance*, No. 22.
74. Zakaree S. and S. Ayodeji (2012). "Impact of Capital Flight on Exchange Rate and Economic Growth in Nigeria", *International Journal of Humanities and Social Science*, No. 13.

بررسی نابرابری‌های توسعه در استان‌های کشور در راستای تحقق توسعه پایدار

حسین نظم‌فر،* سمیه محمدی حمیدی** و مجید اکبری***

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۲/۳۰ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱

وجود نابرابری و ابعاد مختلف آن از نشانه‌های مهم توسعه‌نیافتگی است زیرا درحقیقت کشورهایی که امروزه به‌عنوان کشورهای توسعه‌یافته شناخته می‌شوند ضمن اینکه از شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی بالایی برخوردارند، توزیع درآمد‌ها و امکانات نیز در جوامع نسبتاً عادلانه است. پژوهش حاضر با هدف سطح‌بندی ۳۱ استان کشور با توجه به ۹۳ شاخص توسعه است. نوع تحقیق کاربردی و روش آن تحلیلی - مقایسه‌ای است. برای تجزیه و تحلیل شاخص‌های مورد مطالعه از روش ویکور استفاده شده است. یافته‌ها در بخش شاخص‌های بهداشت نشان می‌دهد استان تهران با کمترین میزان ویکور ($Q_i=0$) در جایگاه نخست و استان زنجان با بیشترین امتیاز ($Q_i=1$) در جایگاه آخر قرار گرفته‌اند. بدین ترتیب در گروه زیربنایی استان خراسان شمالی با امتیاز ($Q_i=0/048$) و کهگیلویه و بویراحمد ($Q_i=0/997$)؛ در شاخص فرهنگی خراسان رضوی با امتیاز ($Q_i=0$) و کهگیلویه و بویراحمد ($Q_i=1$)؛ در شاخص‌های کالبدی استان البرز با امتیاز ($Q_i=0$) و ایلام ($Q_i=1$)؛ در بخش اجتماعی استان البرز با امتیاز ($Q_i=0$) و استان مرزی ایلام ($Q_i=0/997$)؛ در بخش اقتصاد استان تهران با امتیاز ($Q_i=0$) و گیلان ($Q_i=0/0017$)؛ در بخش مهاجرت استان البرز با امتیاز ($Q_i=0$) و سمنان ($Q_i=1$)؛ در نهایت در بخش آموزش استان چهارمحال و بختیاری با امتیاز ($Q_i=0$) و استان فارس ($Q_i=1$) به ترتیب در جایگاه‌های اول و آخر قرار گرفته‌اند. بنابراین جهت بهبود وضعیت استان‌ها و حفظ تعادل آنها پیشنهادهایی ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: نابرابری؛ توسعه؛ توسعه پایدار؛ روش ویکور؛ ایران

* دانشیار دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی؛ Email: nazmfar@uma.ac.ir

** دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی (نویسنده مسئول)؛

Email: s_mohammadi@uma.ac.ir

*** دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری تحصیلات تکمیلی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران؛

Email: akbari.majid191@gmail.com

مقدمه و بیان مسئله

در جهان امروز، جهانی شدن از مهم‌ترین پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی است که باعث شکل‌گیری ثروت اقتصادی بین ملت‌ها شده است. با وجود پدیده جهانی شدن، بعضی مواقع به دلیل فقر شدید در مناطق، نابرابری‌های عمیقی نیز مشاهده می‌شود (رالز، ۱۳۸۸: ۱۰۴)، طبق گزارش‌های بانک جهانی بیش از ۸۰ درصد مردم جهان در مناطق در حال توسعه زندگی می‌کنند (Raphael and Dafna, 2006: 140). در اغلب این کشورها، علاوه بر نابرابری‌های ناحیه‌ای، نوعی ناهماهنگی اجتماعی نیز مشاهده می‌شود. این نابرابری‌ها با شدت و ضعف در نواحی مختلف این کشورها وجود دارد. به هر صورت، نابرابری‌های درون‌ناحیه‌ای و بین‌ناحیه‌ای یکی از مظاهر بارز این کشورهای جهان سوم است که ناشی از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آنان است. این نابرابری‌ها در برخی شاخص‌ها در میان کشورهای جهان روندی رو به رشد داشته و این امر در کشورهای جهان سوم ملموس‌تر هم بوده و باعث پیدایش کلان‌شهرها و رشد روزافزون آنها در تقابل با آن عقب‌ماندگی تدریجی شهرها و روستاهای نواحی شده است (شیخ‌بیگللو، تقوایی و وارثی، ۱۳۹۱).

نابرابری ابعاد مختلفی دارد که اساسی‌ترین آنها اقتصادی و اجتماعی است و نابرابری‌های زیست‌محیطی که در سال‌های بعد به‌علت بروز مشکلات زیست‌محیطی مطرح شد نیز از مؤلفه‌های نابرابری در نظر گرفته شده است. با وجود این، مدت‌های زیادی است که در جهان نابرابری درآمدی پرآستانه‌ترین اندازه‌گیری نابرابری است که معمولاً بازار (با میزان تولیدخالص و ناخالص، ضریب جینی) اندازه‌گیری می‌شوند. اغلب نابرابری پولی مکمل نابرابری فرصت در نظر گرفته می‌شود (Norris, Kockhar and Ricka, 2015: 9). طبق گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، افزایش نابرابری درآمدی نه تنها در شرایط بد اقتصادی بلکه در شرایط خوب اقتصادی نیز افزایش می‌یابد (OECD, 2014, 2015). در میان مهم‌ترین ابعادی که به فراموشی سپرده شده بعد اجتماعی و زیست‌محیطی نابرابری‌هاست.

دنیای امروز با روند رو به رشد در حال جهانی شدن، جریان سرمایه و بین‌المللی روابط تجاری کشورها مواجه است (Lessmann, 2013: 29). از طرفی نیز شکاف طبقاتی در میان کشورها و همچنین میان تقسیمات داخلی کشورها هر روز عمیق و شدیدتر

می‌شود. همچنین دلایل متعدد دیگری برای اینکه کشورها به نابرابری‌ها توجه کنند وجود دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نابرابری موضوعی مهم در فقر است: برای دستیابی به درآمد متوسط، آموزش و تحصیلات، مالکیت زمین و ...

- نابرابری موضوعی مهم برای رشد است: همان‌طور که در سال ۲۰۰۰ وایت پیر اذعان کرد در کشورهایی که سطوح بالایی از نابرابری وجود دارد رشد اقتصادی کمتر است.

- نابرابری موضوعی مهم در حقوق عمومی است: در این زمینه یک نگرانی عمومی در زمینه برابری بین افراد در سراسر جهان وجود دارد.

- نابرابری اغلب یک عامل مهم و پشت پرده جرم و جنایت و ناآرامی‌های اجتماعی و درگیری‌های خشونت‌آمیز است.

- نابرابری به شدت برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره مهم است: که تنها به فقر درآمد محدود نمی‌باشد بلکه برای استراتژی‌های توسعه کشور نیز مربوط است

(Halving World Poverty, 2015).

با توجه به موارد بالا می‌توان گفت، برابری کلید دستیابی به توسعه پایدار در میان افراد است. بنابراین، توجه به وضعیت خاص کشور ایران به لحاظ وسعت سرزمین، تنوع آب و هوایی و وضعیت خاص توپوگرافی، ایجاب می‌کند که به نقش مناطق مختلف در ابعاد اقتصادی توجه بیشتری مبذول شود. کاهش قیمت نفت در سال‌های اخیر، زنگ خطر است که ما را به توجه بیشتر در مناطق مختلف کشور رهنمون می‌شود (حسینی و اسکندری، ۱۳۹۱: ۱۰۳). محاسبه درجه توسعه‌یافتگی به‌طور دقیق انجام نشده است، اگرچه برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران اقتصادی مرتباً موضوعاتی مانند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توزیع عادلانه امکانات اقتصادی کشور بین مناطق، عدم تمرکز و رفع محرومیت منطقه‌ای در همایش‌ها، گزارش‌ها و رسانه‌های گروهی مطرح می‌کنند (اسلامی، ۱۳۹۱: ۴۲)، باین حال تحقیقات جامعی در این زمینه انجام نگرفته است. از نمونه کارهای انجام شده در کشور می‌توان مقاله اسلامی (۱۳۹۱) با عنوان «تعیین و محاسبه درجه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور طی دو مقطع (۱۳۸۵-۱۳۷۵)» با استفاده از روش‌های کمی ناکسونومی و تاپسیس به رتبه‌بندی استان‌های کشور پرداخته است.

یافته‌ها نشان می‌دهد وضعیت توسعه‌یافتگی در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال ۱۳۷۵ بهبود یافته است. پوراصغر سنگاچین، صالحی و دیناروندی (۱۳۹۱) در تحقیقی با عنوان «سنجش سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور ایران با رویکرد تحلیل عاملی»، با استفاده از ۱۳ شاخص در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست و با بهره‌گیری از روش تحلیل عاملی به رتبه‌بندی استان‌های کشور پرداخته‌اند. براساس این سطح‌بندی، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد در جایگاه نخست و استان همدان در رتبه آخر قرار گرفته است. عبدالله‌زاده و شریف‌زاده (۱۳۹۱) در مقاله‌ای دیگر با عنوان «سطح‌بندی توسعه منطقه‌ای در ایران (کاربرد رهیافت شاخص ترکیبی)» با کمک رهیافت شاخص‌های ترکیبی و ۴۱ شاخص منتخب برای استان‌های کشور با روش تحلیل عاملی به تحقیق پرداخته‌اند. نتایج به‌دست آمده حاکی است که استان‌های تهران، سمنان و اصفهان توسعه‌یافته‌ترین استان‌ها بوده‌اند.

همچنین، ملکی و شیخی (۱۳۸۸) در مقاله‌ای تحت عنوان «تحلیل و طبقه‌بندی شاخص‌ها و تعیین اولویت‌های توسعه در استان‌های کشور با استفاده از روش تحلیل عاملی و تحلیل خوشه‌ای» به بررسی و مقایسه استان‌های مختلف کشور از نظر شاخص‌های اقتصادی، فرهنگی، بهداشتی و درمانی، خدماتی، رفاهی و کالبدی - شهرسازی پرداخته‌اند. نتایج و یافته‌های حاصل از رتبه‌بندی استان‌ها براساس روش‌های «تحلیل خوشه‌ای» و «تحلیل عاملی» از نظر سطوح توسعه‌یافتگی از شاخص‌های مورد بررسی، بیانگر آن است که رتبه اول استان تهران و خراسان رضوی، اصفهان، فارس، آذربایجان شرقی، مازندران، خوزستان، کرمان و گیلان در مراتب بعدی قرار دارند. استان‌های آذربایجان غربی، یزد، مرکزی، همدان و کرمانشاه دارای رتبه‌های نسبتاً پایین و سایر استان‌ها در رتبه‌های بسیار پایین قرار می‌گیرند. از تحقیقات خارجی نیز می‌توان به این چند مورد اشاره کرد: پیکتی و سز^۱ (۲۰۱۴) در تحقیقی با عنوان نابرابری در درازمدت به بررسی و ارائه حقایق اساسی در خصوص تکامل بلندمدت درآمد و ثروت نابرابری‌ها در اروپا و ایالت متحده پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد میزان نابرابری در سال ۱۹۷۰ در آمریکا بیشتر از اروپا بوده است در حال حاضر نیز در آمریکا نابرابری بیشتر از اروپا می‌باشد. ایشان ادعان می‌کنند که بحث در این زمینه برای ما ممکن است ولی

درسی است برای آینده. از دیگر تحقیقات می‌توان به رساله دو^۱ (۲۰۱۴) با عنوان بررسی نابرابری‌ها با استفاده از توزیع جغرافیایی درآمد با کاربست داده‌های جغرافیایی به بررسی نابرابری‌های فضایی پرداخته است که یافته‌های حاصل نشان می‌دهد میزان نابرابری‌ها در میان محلات سفیدپوست و سیاه‌پوست بسیار حاد است. همچنین در سال ۲۰۱۰ لی و وی^۲ در تحقیقی با عنوان «سلسله‌مراتب زمانی - مکانی نابرابری‌های منطقه‌ای در چین» با داده‌های آماری و همچنین از روش‌های اسکالر و سیستم اطلاعات جغرافیایی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده کرده‌اند نتایج حاصل از بررسی‌ها نشان می‌دهد که نابرابری‌ها در چین از عوامل: نفوذ نسبی جهانی شدن، بازار و عدم تمرکز متأثر است. چونگ و وو^۳ (۲۰۱۲) در تحقیقی دیگر به بررسی نابرابری‌ها در میان استان‌های چین طی دوره ۲۰۰۷-۱۹۹۷ پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان داد که هر استانی ویژگی‌های خاص خود را دارد و این باعث بیشتر نابرابری‌ها در استان‌ها بوده است. لینچ و بیکر برابری را به‌عنوان برابری شرایط تعریف می‌کنند. عمومی‌ترین تعریف از شرایط عبارت است از اعتقاد به اینکه مردم باید به‌طور برابر از نیازهای اساسی زندگی خود برخوردار باشند (Lynch and Baker, 2005: 3). همان‌طور که در بالا اشاره شد، در اوایل نابرابری‌ها را بیشتر براساس معیار درآمد یا مصرف اندازه‌گیری می‌کردند درحالی‌که اکنون دیگر استانداردهای زندگی شامل: بهداشت، آموزش، زیرساخت‌های عمومی و ... به‌طور گسترده مورد توجه قرار گرفته است (Kanbur, Rhee and Zhuany, 2014: 83). این پژوهش نیز به وجه تمایز بیشتری نسبت به دیگر تحقیقات انجام گرفته در این زمینه به بررسی میزان نابرابری‌های شاخص‌های توسعه در میان استان‌های ۳۱ گانه کشور جهت نیل به توسعه پایدار متوازن منطقه‌ای تهیه شده است.

۱. مبانی نظری و دیدگاه‌ها

نابرابری مفهومی است که در مقابل برابری قرار می‌گیرد و همانند آزادی جزء مفاهیمی به‌شمار می‌رود که فلاسفه تعریف واحدی برای آن ارائه نکرده‌اند. برابری، مفهومی است با معانی

1. Dev
2. Li and Wei
3. Cheong and Wu

گونگون و از این رو، ارائه تعریف نادرست آن می‌تواند گمراه‌کننده باشد. برای نابرابری نیز تعریف مستقل وجود ندارد. بنابراین هر آنچه با عنوان برابری در نظام‌های اجتماعی - سیاسی مطرح می‌شود، در چارچوب ساختار همان نظام، باید تعبیر و تفسیر شود (جمالی، قنبری و پورمحمدی، ۱۳۸۷: ۱۲۴). برابری در فرهنگ فارسی معین به معنای تعادل، تساوی، یکسانی و مساوات آمده است و نابرابری نیز غیرمتساوی، غیرعادل معنا شده است (فرهنگ فارسی معین)؛ لغت‌نامه دهخدا نیز معنای برابری کردن را مطابقت کردن آورده است. نابرابری متفاوت از فقر ولی به آن مربوط است. نابرابری نگرانی از تغییرات در استانداردهای زندگی در جهان می‌باشد. در مقابل فقر، تنها بر افرادی متمرکز است که استاندارد زندگی آنها زیر آستانه مناسب (زیرخط فقر) است (McKay, 2015: 1).

اندیشمندان مختلف برداشت‌های متفاوتی از نابرابری ارائه داده‌اند. مارکس درباره نابرابری و قشربندی اجتماعی ۶ اصل نظری را به شرح زیر آورده است:

۱. هرچه نابرابری توزیع منابع کمیاب، در نظامی بیشتر باشد، تضاد منافع بین بخش‌های چیره و زیرسلطه افزون‌تر است.
۲. هر اندازه بخش‌های فرودست از منافع گروهی خود بیشتر آگاه شوند، احتمال اینکه در مشروعیت پراکنش نابرابر منافع کمیاب تردید کنند، بیشتر است.
۳. هرچه بخش‌های بیشتری از یک نظام، از منافع گروهی خود آگاه شوند، تردید آنها درباره مشروعیت منابع کمیاب بیشتر خواهد بود.
۴. هرچه بخش‌های بیشتری از فرودستان، با داشتن باوری مشترک، یگانه شوند و هرچه ساختار رهبری سیاسی آنها کامل‌تر باشد، بخش‌های بیشتری از افراد چیره و زیرسلطه در نظام اجتماعی، از یکدیگر جدا خواهند شد. هرچه فاصله میان افراد چیره و زیرسلطه بیشتر باشد، تضاد شدیدتر خواهد بود.
۵. هرچه تضاد شدیدتر شود، تغییر ساختار نظام و پراکنش دوباره منابع کمیاب نیز بیشتر خواهد بود (ملوین ماروین، ۱۳۸۵: ۲۶).

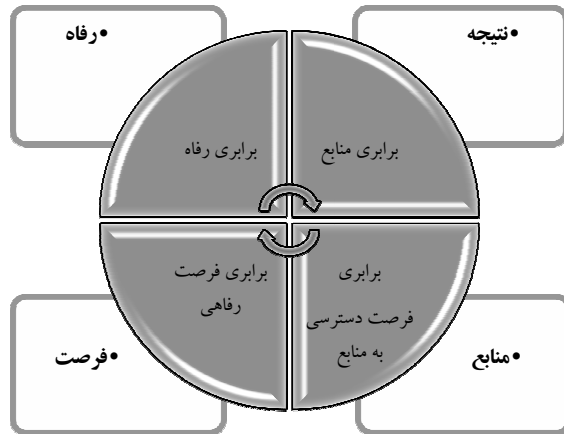
جامعه‌شناسی قشربندی اجتماعی ماکس وبر، واکنش به جامعه‌شناسی مارکس است، ولی تکمیل‌کننده آن نیز است. وی نابرابری‌های اجتماعی را تضاد و برخورد می‌دانست،

بررسی نابرابری‌های توسعه در استان‌های کشور در راستای تحقق توسعه پایدار _____ ۳۰۳

البته نه به معنای تضاد موجود میان مالکان ابزارهای تولید و کارگران. دارندورف به چهار نوع نابرابری در جامعه اشاره می‌کند:

۱. تفاوت‌های طبیعی، چهره ظاهری، شخصیت، علائق؛
 ۲. تفاوت‌های طبیعی، هوش، استعداد و نیرو (قدرت بدنی) و...؛
 ۳. تمایز میان موقعیت‌های هم‌ارزش (برای نمونه، راننده تاکسی، بقال، نجار، آهنگر و...)
 ۴. قشربندی براساس منزلت و ثروت برای درجه‌بندی پایگاه اجتماعی.
- دارندورف تأکید می‌کند که منظور از نابرابری، بیشتر نکته چهارم است. وی معتقد است از آغاز پیدایش جوامع تاکنون، هیچ جامعه‌ای را نمی‌توان یافت که در آن انسان‌ها از نظر نیاز و امکاناتشان برای ارضای آنها، برابر بوده باشند (رفیع‌پور، ۱۳۹۲: ۴۴۲). این برابری و تساوی اساساً امکان ندارد؛ زیرا انسان‌ها به‌طور طبیعی از نظر توانایی‌های جسمی و فکری با هم متفاوت‌اند و حتی در شرایط یکسان از محیط و طبیعت به‌طور متفاوت بهره‌برداری می‌کنند (شکل ۱).

شکل ۱. طبقه‌بندی برابری‌ها



مأخذ: فضالی و علیزاده هنجنی، ۱۴: ۱۳۸۵.

- برابری در برخورداری از شاخص‌های توسعه

نابرابری را می‌توان از روش‌های متعددی از جمله میزان تفاوت فقر، میزان درآمد، میزان

ثروت و دارایی، الگوهای مصرف، بهداشت و دیگر معیارهای اندازه‌گیری رفاه به‌دست آورد (Mather and Jarosz, 2014: 34).

یکی از ارکان توسعه،^۱ جامعیت و یکپارچه بودن آن در رفع عدم تعادل‌های اقتصادی و اجتماعی مناطق درون کشورهاست (فنی، ۱۳۸۲: ۲). در اواخر دهه ۱۹۷۰ چارچوب پیشنهادی آمارتیا سن روش جدیدی برای تفکر و اندازه‌گیری رفاه بشر و مقایسه بین افراد به ارمغان آورد. او پیشنهاد کرد رفاه باید از طریق اعمال ارزش‌های مردم و آزادی انتخاب آنها اندازه‌گیری شود (Alkire and et al., 2015). در سال‌های بعد نیز با تشکیل کنفرانس‌های متعدد که مهم‌ترین آن کنفرانس توسعه پایدار است ابعاد مختلفی را برای سنجش ابعاد اجتماعی - اقتصادی و زیست‌محیطی مورد توجه قرار داده‌اند. در دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار دستیابی به شعار «هیچ‌کس پشت سر رها نخواهد شد» مورد تأکید قرار گرفته است. این شعار نیز نشان‌دهنده اهمیت عدالت و برابری در این جنبش جهانی برای پرورش اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی جهان است (World Health Organization, 2016: 2).

امروزه توسعه به‌عنوان یک فرایند، مهم‌ترین بحث کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه است (پورمحمدی و زالی، ۱۳۸۳: ۳۸). توسعه، ایده و تمرینی است که از اوایل قرن نوزدهم به‌وجود آمده و این مفهوم با ایده و پیشرفت تفاوت دارد (Cowen and Shenton, 1996: 1). توسعه فرایندی تدریجی در پیشرفت موقعیت بشر، شامل انجام فعالیت برای رسیدن به رشد مادی و تکامل اجتماعی در طول زمان است (Riddell, 2004: 6). در زبان روزمره و خارج از حوزه تحقیقات علوم اجتماعی نیز، واژه توسعه فرایندی را توصیف می‌کند که از طریق آن توانایی‌های بالقوه یک شیء، یک موجود زنده یا یک نهاد، شکوفا شده تا به شکل طبیعی، کامل و تمام‌عیار خود دست یابد (راغفر و فدوی اردکانی، ۱۳۹۳: ۹۲).

بحث توسعه و عدم توسعه یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث در دنیای امروزی است که متأثر از عوامل و شرایط مختلف مکانی، زمانی و نیز میزان ارزش متفاوت معیارها و ملاک‌های مختلف در سنجش توسعه است (قنبری، بذرافشان و جمالی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۷۶) که هدف آن بهبود شرایط موجود و حرکت در مسیر مطلوب جهت رفاه می‌باشد (Malmberg, 2000: 36) و

راه‌حلی است در جهت رفع فشارها و مشکلات که پیوسته بین بخش‌های مختلف زندگی اجتماعی و انسانی وجود دارد (Storper, 2006: 20). از آنجا که هر کشوری در راه توسعه تلاش می‌کند، کاهش نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای به یک مسئله کلیدی در سیاست آنها تبدیل شده است (Goletsis and Chletsos, 2011: 174). اما با تشدید مسائلی همچون فقر، بیکاری و نابرابری، حتی در کشورهایی که دارای رشد اقتصادی بالایی بودند، کاربرد متغیرهای اقتصادی به‌عنوان تنها عامل مؤثر در سنجش توسعه مورد تردید قرار گرفت. یکی از مباحث عمده و اساسی جامع در حوزه برنامه‌ریزی توسعه آمایشی، مسئله توسعه موزون است که می‌تواند در قالب توسعه متعادل بخش‌ها یا مناطق مطرح شود (عبدالله‌زاده و شریف‌زاده، ۱۳۹۱: ۶).

توسعه منطقه‌ای استفاده از منابع محلی برای افزایش رفاه منطقه یا بخش جهت بهبود شاخص‌های توسعه انسانی است (The Ministry of Domestic Affairs of the Indonesian Government, 2010; Dwi Susanto and Djuminah, 2015: 76). لذا مطالعه نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در میان گروه‌ها، قشرها، اقوام و نیز مناطق جغرافیایی یا تقسیمات در هر کشور، یکی از کارهای ضروری و پایه‌ای برای برنامه‌ریزی و اصلاحات در جهت تأمین رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی است (پورمحمدی، صدر موسوی و عابدینی، ۱۳۹۱: ۱۶).

اهداف اصلی هر حکومت دمکراتیک، بنیان‌گذاری جامعه‌ای است که در آن ساکنان از لحاظ فکری، اجتماعی، سیاسی و قدرت برابر باشند (Marwala, 2007). در مقابل، تمایل دولت‌ها و مقامات محلی در نیل به نرخ‌های رشد اقتصادی بالا، معمولاً باعث می‌شود بخش‌ها و مناطق از توان بیشتری برای این منظور برخوردار باشند و به دلایل برخورداری‌های طبیعی یا نفوذ بیشتری که در مراکز برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری داشته‌اند، به‌عنوان مناطق برگزیده مورد توجه قرار گیرند (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰: ۶۴). به‌عبارت‌دیگر، عوامل متفاوتی متشکل از طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، نابرابری‌های مناطق و استان‌ها را ایجاد و آنها را تشدید کرده است (اسلامی، ۱۳۹۱: ۴۷). مطالعه این نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در میان گروه‌ها، قشرها، اقوام و نیز مناطق جغرافیایی یا تقسیمات کشوری، یکی از کارهای ضروری و پایه‌ای برای برنامه‌ریزی و اصلاحات در جهت تأمین رشد اقتصادی و

عدالت اجتماعی است و اهمیت این امر همچنین در مصوبه‌های قانون اساسی کشور نیز پیداست. چنانچه در ماده (۱۸۰) و (۱۸۱) اصل (۴۸) قانون اساسی کشور نیز صراحتاً به برابری توسعه و حفظ توازن در میان نواحی کشور اشاره شده است.

ماده (۱۸۰) - در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یادشده نزدیک شود.

ماده (۱۸۱) - به‌منظور ارتقاء نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی، ایجاد هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای و رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها، توسعه متوازن مناطق، ارتقاء توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز، سازوکارها و شاخص‌های لازم به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. روش تحقیق

تحقیق حاضر به‌صورت کاربردی و روش آن توصیفی - تحلیلی است. داده‌های مورد مطالعه از منابع آماری موجود در سایت آمار و سالنامه‌های استانی و منابع اینترنتی تهیه شده است. برای تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز از روش ویکور که یکی از مهم‌ترین شاخص‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه می‌باشد و شاخص موران در محیط نرم‌افزاری Arc GIS مورد استفاده قرار گرفته که در ذیل به معرفی شاخص‌های مورد مطالعه و روش پرامتی اشاره شده است.

شکل ۲. شاخص‌های مورد مطالعه

شاخص‌های توسعه	
اقتصادی	بهداشت
<p>نرخ مشارکت اقتصاد، نرخ مشارکت اقتصادی مردان، نرخ مشارکت اقتصادی زنان، نرخ مشارکت اقتصادی مناطق شهری، نرخ مشارکت اقتصادی مناطق روستایی، نرخ بیکاری، نرخ بیکاری زنان، نرخ بیکاری مردان، نرخ بیکاری مناطق شهری، نرخ بیکاری مناطق روستایی، نرخ بیکاری جوانان (۱۵-۲۴ ساله)، سهم اشتغال ناصف، سهم شاغلان در بخش کشاورزی، درصد جمعیت فعال اقتصادی، درصد جمعیت غیرفعال اقتصادی، متوسط هزینه یک خانوار روستایی در استان، متوسط هزینه یک خانوار شهری، متوسط درآمد یک خانوار روستایی، متوسط درآمد یک خانوار شهری، غریب جینی در مناطق شهری استان، غریب جینی در مناطق روستایی استان، نرخ مشارکت اقتصادی، سهم شاغلان در بخش صنعت، سهم شاغلان در بخش خدمات، سهم بخش شاغلان بخش عمومی از کل شاغلان، سهم شاغلان بخش خصوصی از کل شاغلان، نرخ اشتغال</p>	<p>درصد کارکنان شاغل در وزارت بهداشت درصد از کل کارکنان کشور، درصد کل پزشکان از کل کشور، درصد پزشک عمومی از کل کشور، درصد پزشک متخصص از کل کشور، درصد دندان‌پزشکان از سهم کل کشور، درصد داروساز از کل کشور، تعداد مؤسسات درمانی درصد از کل کشور، تعداد تخت بیمارستانی درصد از کل کشور، درصد مراکز بهداشتی - درمانی وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، درصد مراکز بهداشتی - درمانی خصوصی، درصد مراکز بهداشتی - درمانی فعال در مناطق شهری، درصد مراکز بهداشتی - درمانی در مراکز روستایی، درصد خانه‌های بهداشت فعال، درصد آزمایشگاه‌های تشخیص پزشکی، درصد مراکز توبیخشی از کل کشور، درصد کل مراکز پرتو نگاری از کل کشور</p>
کالبدی	ذیرتایی
<p>تعداد کل واحدهای مسکونی معمولی، تعداد واحد مسکونی ۵۱ تا ۷۵ متر، تعداد واحد مسکونی ۷۶ تا ۸۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۸۱ تا ۱۰۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۱۰۱ تا ۱۵۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۱۵۱ تا ۲۰۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۲۰۱ تا ۳۰۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۳۰۱ تا ۵۰۰ متر، تعداد واحد مسکونی ۵۰۱ متر و بیشتر، درصد واحد مسکونی ۵۰ متر کمتر، درصد واحد مسکونی ۵۱ تا ۱۰۰ متر، درصد واحد مسکونی ۱۰۱ تا ۲۰۰ متر، درصد واحد مسکونی ۲۰۱ تا ۳۰۰ متر، درصد واحد مسکونی ۳۰۱ متر بیشتر</p>	<p>سهم تولید ناخالص برقی نیروگاه‌های بخاری به تولید ناخالص نیروی برقی، سهم تولید ناخالص برقی نیروگاه‌های چرخه ترکیبی به کل تولید ناخالص برقی، سهم تولید ناخالص برقی نیروگاه‌های آبی به کل تولید ناخالص برقی، سهم بخش خانگی از مصرف نیروی برقی، سهم بخش صنعت از مصرف برقی، سهم بخش تجاری از مصرف نیروی برقی، سهم بخش غیردولتی در پروژه‌های داخلی، سهم بخش غیردولتی در پروژه‌های بین‌المللی، غریب تلخود تلخود ثابت به ازای ۱۰۰ نفر، غریب تلخود تلخود همراه، درصد کارگاه‌های استفاده کننده از اینترنت در سطح استان، درصد کارکنان استفاده کننده از اینترنت در سطح استان</p>
فرهنگی	مهاجرت
<p>تعداد عناوین کتاب‌های منتشر شده، تعداد عناوین کتاب‌های تألیف شده، تعداد عناوین کتاب‌های ترجمه شده، تعداد عناوین نشریات، تعداد نشریات، تعداد شمارگان، مطبوعات انتشار شده، میزان تولید برنامه‌های رادیویی، مدت بخش برنامه‌های رادیویی، میزان تولید برنامه‌های تلویزیونی، مدت بخش برنامه‌های تلویزیونی</p>	<p>تعداد کل متولدین در شهر محل اقامت جمعیت ساکن، تعداد کل متولدین جای دیگر جمعیت ساکن، تعداد کل متولدین جای دیگر (شهر) جمعیت ساکن، تعداد کل متولدین جای دیگر (آبادی) جمعیت ساکن، تعداد کل جمعیت مهاجران وارد شده طی ۱۰ سال گذشته، درصد متولدین در شهر محل اقامت، درصد متولدین جای دیگر، درصد جمعیت مهاجر</p>
اجتماعی	آموزش
<p>کل جمعیت مرد و زن، کل جمعیت مرد، کل جمعیت زن، کل جمعیت شهری، کل جمعیت مرد شهری، کل جمعیت زن شهری، کل جمعیت روستایی، کل جمعیت مرد روستایی، کل جمعیت زن روستایی، کل جمعیت مرد و زن ۱۰-۱۴ ساله، جمع کل جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر فعال شاغل، تعداد کل جمعیت بی‌سواد ۶ ساله و بیشتر، نرخ فعالیت، تعداد شاغل در خانوار، بار تکفل، سهم کل جمعیت ۰-۴ ساله از کل جمعیت، بعد خانوار، نسبت جنسی کل، نسبت جنسی شهری، نسبت جنسی روستایی، درصد شهرنشینی، درصد روستائینی</p>	<p>درصد کل باسوادی، درصد کل بی‌سوادی، درصد باسوادی مردان، درصد بی‌سوادی مردان، درصد باسوادی زنان، درصد باسوادی مردان</p>

مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰.

۲-۱. شاخص‌های مورد مطالعه

شناخت بهتر و دقیق‌تر از وضعیت مکان‌های جغرافیایی در زمینه‌های مختلف در سطوح متفاوت منوط به در دسترس داشتن اطلاعات کامل و پردازش شده از مکان‌های مورد نظر است (حکمت‌نیا و موسوی، ۱۳۹۰: ۲۸۳). برای نیل به این مهم، از یک‌سری شاخص استفاده

می شود. شاخص‌ها، نشانگرهایی هستند که فرایند جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تجزیه تحلیل اطلاعات و نتیجه‌گیری را منطقی و به‌طور کلی جهت فعالیت‌ها را مشخص و از حیث مفهومی چارچوب مناسبی را برای هدف‌گذاری تدوین و برنامه‌ریزی و ارزشیابی فعالیت‌ها به دست می‌دهند. در این پژوهش مجموعاً از ۹۳ شاخص با نظر پنج نفر از خبرگان متخصص در زمینه آمایش سرزمین در قالب هشت شاخص کلی برای ارزیابی سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور، استفاده شده است (شکل ۲). با بررسی پیشینه تحقیقات انجام شده در زمینه بررسی توسعه استان‌ها، بیشتر پژوهش‌های انجام شده در زمینه نابرابری‌ها بر جنبه اقتصادی (میزان درآمد) تمرکز داشته در حالی که دیگر ابعاد اجتماعی، کالبدی، زیربنایی و دیگر شاخص‌های سنجش پیشرفت و توسعه را به فراموشی سپرده بودند. در این تحقیق سعی شده تا از شاخص‌های متفاوتی برای سنجش میزان توسعه و نابرابری در میان استان‌های کشور استفاده شود.

۲-۲. روش ویکور^۱

روش ویکور در سال ۱۹۹۸ توسط S. Opricovic ارائه شد. مبنای این روش برگرفته از برنامه‌ریزی سازشی^۲ است. این مدل به‌عنوان یک روش تصمیم‌گیری چندمعیاره برای حل مسئله تصمیم‌گیری گسسته با معیارهای نامتناسب (واحدهای اندازه‌گیری مختلف) و متعارض توسعه داده شده است. این روش بر رتبه‌بندی و انتخاب از یک دسته آترناتیوها و تعیین راه‌حل‌های سازگار^۳ برای مسئله با معیارهای متعارض متمرکز شده است که می‌تواند به تصمیم‌گیرندگان برای رسیدن به تصمیم نهایی کمک کند. راه‌حل سازگار یک راه‌حل شدنی^۴ است که نزدیک‌ترین راه‌حل به ایدئال است و منظور از سازگاری نیز جوابی است که براساس توافق متقابل^۵ حاصل می‌شود. دیگر روش مبتنی بر فاصله روش TOPSIS است که یک راه‌حل با کوتاه‌ترین فاصله از راه‌حل ایدئال و دورترین فاصله از راه‌حل ایدئال منفی را تعیین می‌کند (Opricovic and Tzeng, 2004). ساختار این مدل به صورت جدول ۱ است.

-
1. VIKOR
 2. Compromising Programming
 3. Compromise Solution
 4. Feasible Solution
 5. Mutual Concession

جدول ۱. ساختار مدل ویکور

تشکیل ماتریس داده‌ها براساس n آلترناتیو و k شاخص
محاسبه وزن شاخص‌ها را براساس آنتروپی و یا روش ahp
تعیین بالاترین ارزش f_i^* و پایین‌ترین ارزش f_i^- - توابع معیار در صورتی که $i=1, \dots, n$ باشد.
محاسبه ارزش S_j و R_j برای $j=1, \dots, n$ که به صورت زیر تعریف می‌شوند:
$f_i^* = \max_j f_{ij}; \quad f_i^- = \min_j f_{ij}$ $S_j = \sum_{i=1}^n w_i \cdot \frac{f_i^* - f_{ij}}{f_i^* - f_i^-}; \quad R_j = \max_i \left[w_i \cdot \frac{f_i^* - f_{ij}}{f_i^* - f_i^-} \right]$
مقدار Q_j را برای $j=1, \dots, J$ به طریق زیر محاسبه کنید:
$Q_j = v \cdot \frac{S_j - S^-}{S^* - S^-} + (1 - v) \cdot \frac{R_j - R^-}{R^* - R^-}$ $S^* = \max_j S_j; \quad S^- = \min_j S_j; \quad R^* = \max_j R_j; \quad R^- = \min_j R_j$

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۳. خودهمبستگی فضایی موران

روش‌های مختلفی برای به دست آوردن توزیع زمانی عناصر وجود دارد که آماره موران یکی از بهترین شاخص‌ها برای تشخیص خوشه‌بندی است. این شاخص تشخیص می‌دهد که آیا نواحی مجاور به‌طور کلی دارای ارزش مشابه یا غیرمشابه است. ارزش موران بین ۱ و -۱ است. ارزش نزدیک به ۱ به معنای توزیع به صورت خوشه‌ای و ارزش نزدیک به -۱ نشانگر توزیع تصادفی عناصر می‌باشد این شاخص طبق فرمول زیر تعریف می‌شود:

$$I = \frac{n \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{(\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}) \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

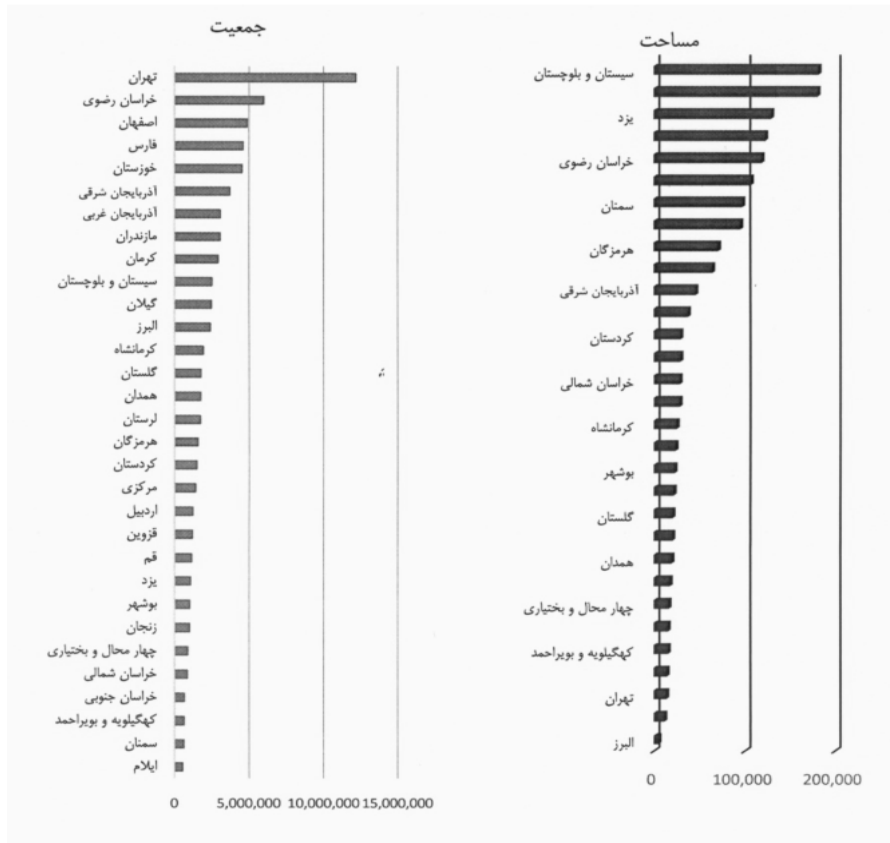
که در آن n تعداد نمونه‌ها، x_i مقدار متغیر در ناحیه i ، \bar{x} مقدار متغیر در ناحیه j ، w_{ij} میانگین متغیر در همه نواحی و w_{ij} وزن به کار رفته برای مقایسه دو ناحیه i و j است.

۲-۴. محدوده مورد مطالعه

محدوده مورد مطالعه، استان‌های ۳۱ گانه کشور است که در نمودارهای ۱ و ۲ میزان مساحت

و تعداد جمعیت آنها نمایش داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود استان تهران بیشترین جمعیت و استان ایلام کمترین جمعیت را داراست.

نمودار ۱ و ۲. میزان جمعیت و مساحت کشور مطابق با سرشماری سال ۱۳۹۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰.

۳. یافته‌ها

در این قسمت با استفاده از مدل تصمیم‌گیری چندمعیاره ویکور، به رتبه‌بندی استان‌های ۳۱ گانه کشور، براساس شاخص‌های توسعه پرداخته شده است. عوامل افقی ماتریس ویکور را شاخص‌های توسعه و عوامل عمودی ماتریس ویکور را استان‌های ۳۱ گانه کشور تشکیل می‌دهند. با توجه به طولانی بودن فرایند محاسباتی مدل ویکور، تنها به آوردن جدول نهایی اکتفا می‌شود.

۳-۱. شاخص‌های بهداشتی و درمانی و زیربنایی

برای این گروه شاخص‌ها مجموعاً ۲۶ شاخص مورد بررسی قرار گرفته که نتایج حاصله به صورت جدول ۲ است.

جدول ۲. مقادیر محاسبه شده Q_i و اولویت‌بندی نهایی گزینه‌ها برای شاخص‌های بهداشتی و درمانی و زیربنایی

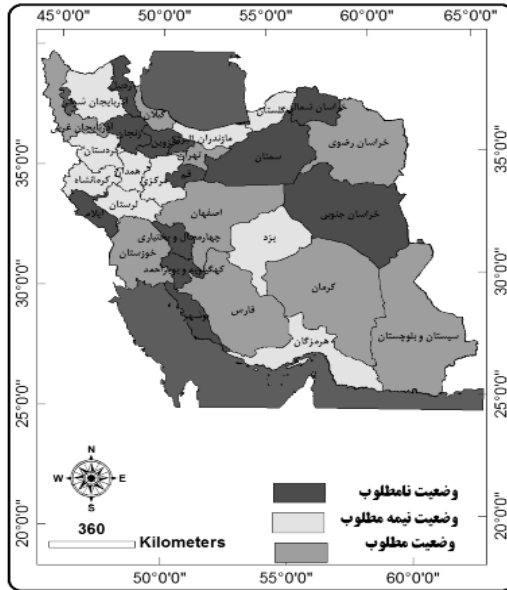
زیربنایی				بهداشت و درمان					
R	Q_i	ri	si	استان	R	Q_i	ri	si	استان
۱	۰/۰۴۸	۰/۱۰۳	۰/۴۶۲۱	خراسان شمالی	۱	۰	۰/۰۵۹۶۴	۰/۱۴۱۹۹	تهران
۲	۰/۲۵۳	۰/۱۳۱	۰/۵۱۳۹	زنجان	۲	۰/۳۹۱۸۶	۰/۱۰۳۶	۰/۵۱۳۲	خراسان رضوی
۳	۰/۲۶۳	۰/۱۲۹	۰/۵۳۲۴	مرکزی	۳	۰/۴۰۳۴۷	۰/۱۰۳۸۷	۰/۵۲۸۷۹	فارس
۴	۰/۲۸	۰/۱۲۸	۰/۵۵۱۲	همدان	۴	۰/۵۰۳۷	۰/۱۱۹۴۵۹	۰/۵۳	اصفهان
۵	۰/۲۹	۰/۱۳۳	۰/۵۳۶۰۶	مازندران	۵	۰/۵۲۵۷	۰/۱۱۴۳	۰/۶۶۴۴۹	خوزستان
۶	۰/۲۹	۰/۱۶۰	۰/۴۱۸۸	گلستان	۶	۰/۷۱۳۵	۰/۱۴۵۱۴	۰/۷۷۹۲۳	گیلان
۷	۰/۲۹۶	۰/۱۳۱۵	۰/۵۵۰۵	خراسان جنوبی	۷	۰/۷۲۳۶	۰/۱۴۸۴۲	۰/۷۷۲۳	آذربایجان غربی
۸	۰/۳۰۸	۰/۱۵۳۱	۰/۴۶۳۴	چهار محال و بختیاری	۸	۰/۷۳۰۰	۰/۱۴۸۶۲	۰/۷۸۵۲۲	کرمان
۹	۰/۳۵۴	۰/۱۲۹۷	۰/۶۰۸۹	بوشهر	۹	۰/۷۱	۰/۱۵۳۹	۰/۷۹۴۹۹	سیستان و بلوچستان
۱۰	۰/۳۶۸	۰/۱۳۵۰	۰/۵۹۷۱	خراسان	۱۰	۰/۷۸۶۶	۰/۱۵۶۴۱	۰/۸۲۹۵۵	همدان
۱۱	۰/۳۷۵	۰/۱۳۳۶	۰/۶۰۹۷	قزوین	۱۱	۰/۸۰۳۲	۰/۱۵۸۷۳	۰/۸۴۳۰	گلستان
۱۲	۰/۳۷۸	۰/۱۴۱۸	۰/۵۷۵۲	اصفهان	۱۲	۰/۸۱۱۱	۰/۱۷۵۵۸	۰/۷۴۸۰	مازندران
۱۳	۰/۳۹۱	۰/۱۲۶۳	۰/۶۵۵۸	البرز	۱۳	۰/۸۲۱۶	۰/۱۶۰۴	۰/۸۶۱	کرمانشاه
۱۴	۰/۴۳۵	۰/۱۵۱۱	۰/۵۸۲۹	لرستان	۱۴	۰/۸۴۲۴	۰/۱۶۵۱۲	۰/۸۶۶۵	لرستان
۱۵	۰/۴۳۷	۰/۱۶۴۱	۰/۵۲۶۴	یزد	۱۵	۰/۸۵۴	۰/۱۷۷۹	۰/۸۰۴۶	آذربایجان شرقی
۱۶	۰/۴۴۱	۰/۱۳۳۶	۰/۶۶۶۱	آذربایجان غربی	۱۶	۰/۸۶۹۳	۰/۱۶۷۴۵	۰/۸۹۶۲	کردستان
۱۷	۰/۴۴۱	۰/۱۵۱۹	۰/۵۸۶۶	ایلام	۱۷	۰/۸۷۲	۰/۱۶۹۱۵	۰/۸۸۶۶۸	هرمزگان
۱۸	۰/۴۴۵	۰/۱۵۳۰	۰/۵۸۳۱	هرمزگان	۱۸	۰/۸۸۴	۰/۱۷۳۱۴	۰/۸۸۴۵۵	مرکزی
۱۹	۰/۴۵۱	۰/۱۵۳۰	۰/۵۸۸۸	آذربایجان شرقی	۱۹	۰/۸۸۷۴	۰/۱۷۰۳	۰/۹۰۶۹	یزد
۲۰	۰/۴۵۹	۰/۱۴۶۹	۰/۶۲۲۷	خوزستان	۲۰	۰/۸۹۶	۰/۱۷۱۹	۰/۹۱۲۶	البرز
۲۱	۰/۵۱۶	۰/۱۶۹۳	۰/۵۷۲۲	گیلان	۲۱	۰/۹۰۰۷	۰/۱۷۱۹	۰/۹۲۲۳۸	قزوین

زیربنایی					بهداشت و درمان				
R	Q _i	ri	si	استان	R	Q _i	ri	si	استان
۲۲	۰/۵۳۰	۰/۱۴۹۴	۰/۶۷۴۴	اردبیل	۲۲	۰/۹۰۱۶	۰/۱۷۲۲	۰/۹۱۸۷۹۲	چهار محال و بختیاری
۲۳	۰/۵۴۰	۰/۱۹۶۴	۰/۴۷۱۵	سمنان	۲۳	۰/۹۰۹	۰/۱۷۵	۰/۸۸۲۹۱	کهگیلویه و بویراحمد
۲۴	۰/۵۹۷	۰/۲۰۰۳	۰/۵۰۳	کردستان	۲۴	۰/۹۱۵۳	۰/۱۷۵۳	۰/۹۲۲۶۵۳	اردبیل
۲۵	۰/۷۱۳	۰/۱۹۵۸	۰/۶۲۴	کرمان	۲۵	۰/۹۲۲۸	۰/۱۷۴	۰/۹۳۹۸۰	بوشهر
۲۶	۰/۷۲۱	۰/۲۰۰	۰/۶۱۱	فارس	۲۶	۰/۹۲۴	۰/۱۷۵۴	۰/۹۳۴۱۵	قم
۲۷	۰/۷۴۵	۰/۱۸۲۲	۰/۷۱۳	تهران	۲۷	۰/۹۳۲۹	۰/۱۷۴	۰/۹۵۷۱۴۲	سمنان
۲۸	۰/۷۵۶	۰/۲۰۰	۰/۶۴۱	کرمانشاه	۲۸	۰/۹۴۶۱	۰/۱۷۹۸	۰/۹۴۸۵۳	خراسان شمالی
۲۹	۰/۷۵۶	۰/۱۵۳۰	۰/۸۵۳	سیستان و بلوچستان	۲۹	۰/۹۵۷	۰/۱۸۰۴	۰/۹۵۹۵۷	خراسان جنوبی
۳۰	۰/۸۹۵	۰/۲۰۰	۰/۷۶۲	قم	۳۰	۰/۹۶۴۸	۰/۱۸۰۱	۰/۹۶۸۳۹۹	ایلام
۳۱	۰/۹۷۷	۰/۲۰۰۳	۰/۸۳	کهگیلویه و بویراحمد	۳۱	۱	۰/۱۸۹۸	۰/۹۷۰۰۱۳	زنجان

مأخذ: همان.

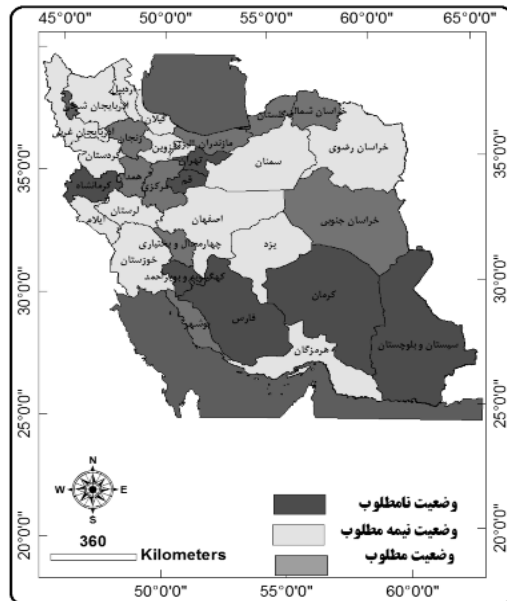
همان‌طور که در جدول آمده است، نتایج حاصل از بررسی وضعیت شاخص بهداشت و درمان نشان می‌دهد استان‌های تهران ($Q_i=0$)، خراسان رضوی ($Q_i=0/392$) و فارس ($Q_i=0/403$) به ترتیب در رتبه‌های اول تا سوم در وضعیت مطلوبی از نظر شاخص‌های بهداشتی و درمانی قرار دارند. در نقطه مقابل استان‌های خراسان جنوبی ($Q_i=0/957$)، ایلام ($Q_i=0/965$) و زنجان ($Q_i=1$) در بین استان‌های مورد مطالعه بدترین وضعیت را دارند. در شاخص زیربنایی نیز مجموعاً ۱۲ شاخص در دسترس مورد مطالعه قرار گرفته است که نتایج بررسی وضعیت استان‌ها بیانگر این است که استان خراسان شمالی با میزان ویکور ($Q_i=0/48$) در جایگاه اول و استان کهگیلویه و بویراحمد با میزان ویکور ($Q_i=0/997$) در جایگاه آخر در بین استان‌های کشور قرار گرفته است. در این بین استان‌های زنجان و مرکزی به ترتیب در جایگاه‌های دوم و سوم قرار گرفتند.

نقشه ۱. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص بهداشت و درمان



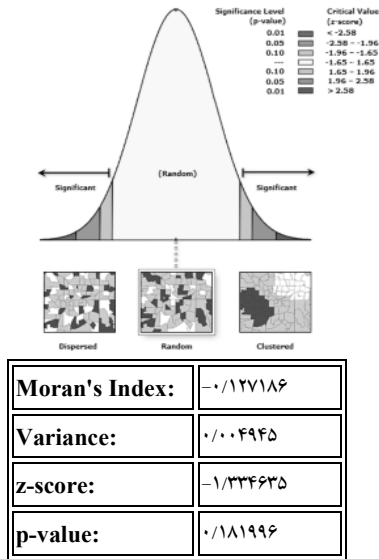
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نقشه ۲. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص زیربنایی



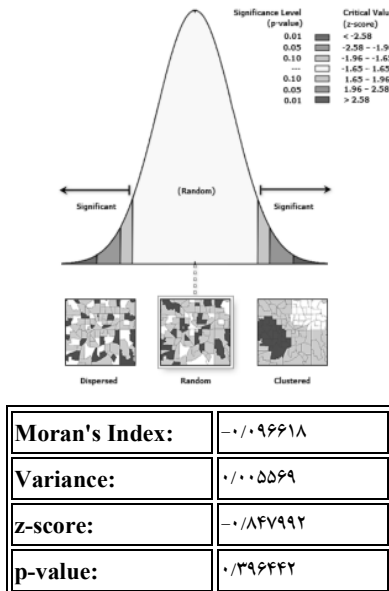
مأخذ: همان.

جدول ۳. الگوی پراکنش شاخص بهداشت و درمان با شاخص موران



مأخذ: همان.

جدول ۴. الگوی پراکنش شاخص زیربنایی با شاخص موران



مأخذ: همان.

بررسی نابرابری‌های توسعه در استان‌های کشور در راستای تحقق توسعه پایدار _____ ۳۱۵

به‌طور کلی اگر مقدار شاخص موران نزدیک به عدد مثبت یک (+1) باشد داده‌ها دارای خودهمبستگی فضایی و دارای الگوی خوشه‌ای بوده و اگر مقدار شاخص موران نزدیک به عدد منفی یک (-1) باشد آنگاه داده‌ها از هم گسسته و پراکنده می‌باشند. با توجه به جدول ۳ و ۴ مقدار شاخص موران برای الگوی توزیع خدمات بهداشتی و درمانی در شهر ۰/۱۲۷- و خدمات زیربنایی ۰/۰۹۶- به‌دست آمده است همان‌طور که در شکل هم مشاهده می‌شود الگوی توزیع در سطح کشور کاملاً تصادفی است.

۲-۳. شاخص‌های فرهنگی و کالبدی

در این گروه نیز مجموعاً از ۲۵ شاخص استفاده شده است که ۱۰ مورد آن فرهنگی و ۱۵ مورد آن کالبدی است. جایگاه هریک از استان‌های مورد مطالعه با توجه به شاخص‌های مورد مطالعه به‌صورت جدول ۵ است.

جدول ۵. مقادیر محاسبه شده Q_i و اولویت‌بندی نهایی گزینه‌ها برای شاخص‌های فرهنگی و کالبدی

کالبدی					فرهنگی				
R	Q_i	ri	si	استان	R	Q_i	ri	si	استان
۱	۰	۰/۰۲۵۷۱۵	۰/۱۰۳۹۴۲	البرز	۱	۰	۰/۱۶۲۳۰	۰/۹۶۸۶۸	خراسان رضوی
۲	۰	۰/۰۲۵۷۱۵	۰/۱۰۳۹۴۲	تهران	۲	۰/۴۷۹۰	۰/۱۶۰۶	۰/۹۱۹۰۲	قزوین
۳	۰/۶۶۳۵۷	۰/۱۱۳۸۵	۰/۶۵۸۴۱۴	خراسان رضوی	۳	۰/۶۷۶۳	۰/۱۵۷۸	۰/۹۰۵۸	هرمزگان
۴	۰/۶۹۹۵۰۱	۰/۱۳۹۳۰۹	۰/۵۴۳۷۸۲	اصفهان	۴	۰/۶۷۷۷	۰/۱۵۴	۰/۹۲۰۵	کرمانشاه
۵	۰/۷۶۲۵۲۵	۰/۱۴۱۵۸۶	۰/۶۳۹۰۶	فارس	۵	۰/۷۲۳	۰/۱۶۱۱	۰/۶۳۸۶	البرز
۶	۰/۷۶۶۶۷۴	۰/۱۳۴۵۴۵	۰/۶۹۵۶۱۲	آذربایجان شرقی	۶	۰/۷۳۹	۰/۱۳۳	۰/۸۹۴۵	همدان
۷	۰/۷۹۸۸	۰/۱۳۹۴	۰/۷۱۸۳	خوزستان	۷	۰/۷۷۹	۰/۱۵۲	۰/۸۷۷۸	مازندران
۸	۰/۸۱۸۷	۰/۱۴۱۳	۰/۷۳۹۷	آذربایجان غربی	۸	۰/۸۴۹	۰/۱۵۵۷	۰/۸۹۷۹	تهران
۹	۰/۸۴۴۱	۰/۱۴۱۵	۰/۷۸۳۶	کرمان	۹	۰/۸۵۰	۰/۱۵۶	۰/۹۱۱	زنجان
۱۰	۰/۸۵۱۳	۰/۱۲۹۳	۰/۸۸۱	گیلان	۱۰	۰/۸۵۳	۰/۱۶۱۱	۰/۹۱۰۷	بوشهر
۱۱	۰/۸۵۴۶	۰/۱۳۵۵	۰/۸۴۴	مازندران	۱۱	۰/۸۵۴۹	۰/۱۵	۰/۸۸۱	خراسان جنوبی
۱۲	۰/۸۸۷۵	۰/۱۴۳۹	۰/۸۴۳۴	سیستان و بلوچستان	۱۲	۰/۸۵۶	۰/۱۵۸	۰/۹۰۹۴۵	یزد

کالبدی					فرهنگی				
R	Q _i	ri	si	استان	R	Q _i	ri	si	استان
۱۳	۰/۹۱۳۰	۰/۱۴۴	۰/۸۸۵۳	همدان	۱۳	۰/۸۶	۰/۱۴۸۴	۰/۸۱۴	چهار محال و بختیاری
۱۴	۰/۹۱۴۹	۰/۱۵۵۶	۰/۸۴۵۱	یزد	۱۴	۰/۸۸	۰/۱۵۳	۰/۸۶۱	خراسان شمالی
۱۵	۰/۹۱۹۶	۰/۱۴۴۰	۰/۸۹۹۱	کرمانشاه	۱۵	۰/۸۹	۰/۱۳۲	۰/۸۹۰۷	کردستان
۱۶	۰/۹۲۹۷	۰/۱۴۵۰	۰/۹۱۳۶	مرکزی	۱۶	۰/۸۹	۰/۱۵۶۳۰	۰/۹۱۴۰	لرستان
۱۷	۰/۹۳۱۵	۰/۱۴۷۴	۰/۸۹۶۱	لرستان	۱۷	۰/۹۰	۰/۱۵۴	۰/۸۹۳۰	خوزستان
۱۸	۰/۹۳۵۸۹	۰/۱۴۵۹۵	۰/۹۱۴۴۰	هرمزگان	۱۸	۰/۹۰	۰/۱۵۴۲	۰/۹۱۶۵	گلستان
۱۹	۰/۹۳۶۰۷	۰/۱۴۴۷	۰/۹۲۳۶۷	گلستان	۱۹	۰/۹۰	۰/۱۶۰	۰/۸۷۵۱	مرکزی
۲۰	۰/۹۳۷۹	۰/۱۴۳۷	۰/۹۳۳۶۲	کردستان	۲۰	۰/۹۱۰	۰/۱۱۲	۰/۷۶۲۳	گیلان
۲۱	۰/۹۴۱۳۵	۰/۱۵۱۵۳	۰/۸۸۴۹۹	چهار محال و بختیاری	۲۱	۰/۹۱۰	۰/۱۵۶۸	۰/۹۱۵۲	اصفهان
۲۲	۰/۹۴۲۰	۰/۱۴۵۹	۰/۹۲۵۴	قم	۲۲	۰/۹۱۳	۰/۱۵۲	۰/۸۷۳۸	آذربایجان شرقی
۲۳	۰/۹۴۵۶	۰/۱۴۷۶	۰/۹۱۹۶۴	زنجان	۲۳	۰/۹۱۵	۰/۱۵۲	۰/۹۰۸۴	سیستان و بلوچستان
۲۴	۰/۹۴۶۲۵	۰/۱۴۴۷	۰/۹۴۰۹	قزوین	۲۴	۰/۹۲۰	۰/۱۶۰۲	۰/۹۲۲	اردبیل
۲۵	۰/۹۴۷۹	۰/۱۴۶۶۷	۰/۹۳۰۶	اردبیل	۲۵	۰/۹۲۳	۰/۱۵۸۱	۰/۹۲۹۴	سمنان
۲۶	۰/۹۶۱۷	۰/۱۴۹۸	۰/۹۳۲۸	خراسان جنوبی	۲۶	۰/۹۲۷	۰/۱۵۶۱۲	۰/۹۱۲۸	آذربایجان غربی
۲۷	۰/۹۶۵۵۵	۰/۱۵۰۰۹	۰/۹۳۷۷	سمنان	۲۷	۰/۹۳۵	۰/۱۵۷۲	۰/۹۲۷۳	قم
۲۸	۰/۹۷۲۰۴	۰/۱۵۰۱۳	۰/۹۴۸۲۷	بوشهر	۲۸	۰/۹۴۳	۰/۱۵۷۴۵	۰/۹۱۷۳۸	فارس
۲۹	۰/۹۷۲۸	۰/۱۴۸۴۲	۰/۹۶۲۳۹	خراسان شمالی	۲۹	۰/۹۴۵	۰/۰۹۱۱	۰/۳۴۱۶۴	کرمان
۳۰	۰/۹۸۷۹۰	۰/۱۵۱۰۳	۰/۹۷۰۶۷	کهگیلویه و بویراحمد	۳۰	۰/۹۷۳	۰/۱۶۰۸	۰/۹۴۹۷	ایلام
۳۱	۱	۰/۱۵۱۸۷۲	۰/۹۸۶۱۲	ایلام	۳۱	۱	۰/۱۵۴	۰/۶۸۷۴	کهگیلویه و بویراحمد

مأخذ: همان.

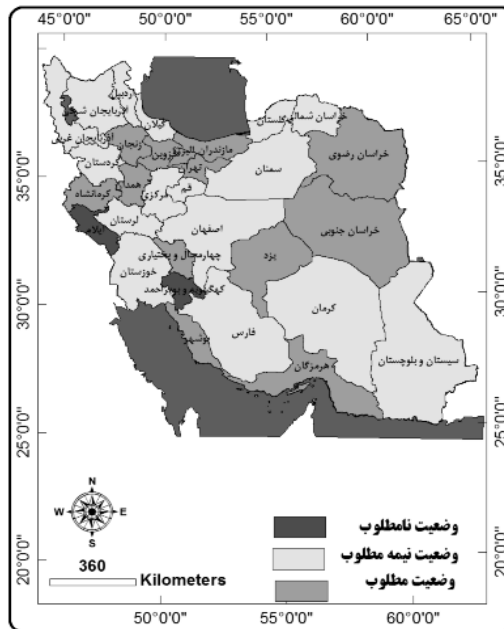
- نتایج به دست آمده از بررسی وضعیت شاخص فرهنگی حاکی از آن است که استان‌های خراسان رضوی، قزوین و هرمزگان به ترتیب با کسب میزان ویکور ($Q_i=0$)،

بررسی نابرابری‌های توسعه در استان‌های کشور در راستای تحقق توسعه پایدار _____ ۳۱۷

$(Q_i=0/4790)$ و $(Q_i=0/6763)$ رتبه‌های اول تا سوم را به خود اختصاص داده‌اند و از این نظر در وضعیت مطلوبی قرار دارند. در سوی دیگر استان‌های کرمان، ایلام و کهگیلویه و بویراحمد به ترتیب با کسب میزان ویکور $(Q_i=0/945)$ ، $(Q_i=0/973)$ و $(Q_i=1)$ در بین استان‌های مورد مطالعه بدترین وضعیت را دارند.

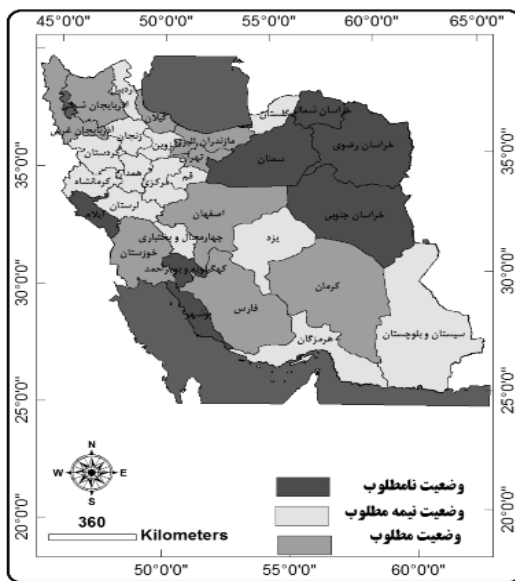
نتایج بررسی ۳۱ استان مورد مطالعه از نظر شاخص کالبدی بیانگر این است که استان‌های البرز، تهران و خراسان رضوی به ترتیب با کسب میزان ویکور $(Q_i=0)$ ، $(Q_i=0)$ و $(Q_i=0/664)$ در رتبه‌های اول تا سوم قرار دارند و در ضعیف‌ترین وضعیت به ترتیب استان‌های خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد و ایلام با کسب میزان ویکور $(Q_i=0/973)$ ، $(Q_i=0/988)$ و $(Q_i=1)$ قرار گرفته‌اند. برای نمایش بهتر وضعیت استان‌های مورد مطالعه در محیط نرم‌افزاری GIS به سه طیف دسته‌بندی شده است که در نقشه‌های ذیل مشاهده می‌شود.

نقشه ۳. وضعیت هر یک از استان‌ها در شاخص فرهنگی



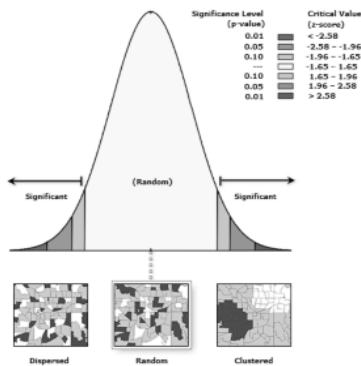
مأخذ: همان.

نقشه ۴. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص کالبدی



مأخذ: همان.

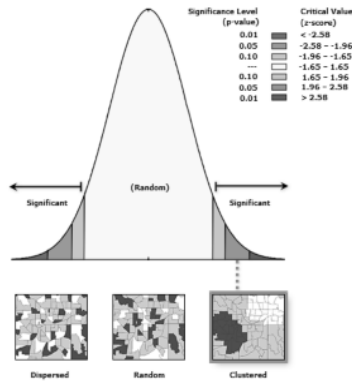
جدول ۶. الگوی پراکنش شاخص فرهنگی با شاخص موران



Moran's Index:	۰/۰۰۶۵۲۷
Variance:	۰/۰۰۳۹۲۵
Z-score:	۰/۶۳۶۲۶۶
p-value:	۰/۵۲۴۶۰۳

مأخذ: همان.

جدول ۷. الگوی پراکنش شاخص کالبدی با شاخص موران



Moran's Index:	۰/۱۱۴۸۵۷
Variance:	۰/۰۰۴۳۳۹
z-score:	۲/۲۴۹۷۳۵
p-value:	۰/۰۲۴۴۶۶

مأخذ: همان.

همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد هرچه میزان شاخص موران به مثبت یک (+۱) نزدیک باشد نشانگر توزیع خوشه‌ای و هرچه به عدد منفی یک (-۱) نزدیک باشد نشان‌دهنده توزیع پراکنده خصیصه مورد مطالعه است. همان‌طور که در جداول ۶ و ۷ مشاهده می‌شود، این میزان برای شاخص فرهنگی ۰/۰۰۶ است که با توجه به نزدیکی این میزان به منفی یک (-۱) توزیع این شاخص در سطح کشور به صورت پراکنده می‌باشد. در مقابل برای شاخص کالبدی این میزان ۰/۱۱۴ به دست آمد که نشان‌دهنده توزیع خوشه‌ای در سطح کشور است.

۳-۳. شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی

به‌طور کلی بخش حیاتی برای موفقیت در توسعه هر کشور، صنعت و اقتصاد است. هدف اصلی صنعت و اقتصاد برای رشد و ترقی یک کشور، تولید کالا و خدماتی با ارزش افزوده بالاست (Marwala, 2006: 2). دستیابی به اقتصاد توسعه پایدار منطقه‌ای وابسته به سطحی از

خود کفایی و خود تأمین مالی در منطقه است که این امر نیز امنیت تولید، نیروی کار، توسعه علم، نوآوری و پتانسیل‌های سرمایه‌گذاری در سطح منطقه را شامل می‌شود (Khairullov, 2014: 304). برای این گروه نیز مجموعاً ۲۸ شاخص مورد بررسی قرار گرفت. همچنین در بخش اجتماعی نیز از ۲۲ شاخص جهت سنجش وضعیت هریک از استان‌ها استفاده شده که نتیجه حاصل در جدول ۸ آمده است.

جدول ۸. مقادیر محاسبه شده Qi و اولویت‌بندی نهایی گزینه‌ها برای شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی

اقتصادی				اجتماعی					
جایگاه	Qi	ri	si	استان	جایگاه	Qi	ri	si	استان
۱	۰	۰/۱۷۲۴	-۰/۱۱۹۰	تهران	۱	۰	۰/۰۱۴۶	۰/۰۳۳	البرز
۲	۰/۰۰۰۲	۰/۱۹۹۶	۰/۴۵۱۲۳	آذربایجان شرقی	۲	۰	۰/۰۱۴۶	۰/۰۳۳	تهران
۳	۰/۰۰۰۱۷	۰/۱۸۲	۰/۲۹۶۵	گیلان	۳	۰/۶۰۹۳	۰/۰۸۳	۰/۵۵	خراسان رضوی
۴	۰/۰۰۰۰۳	۰/۲۲۹۹	۰/۳۳۱۹۷	خوزستان	۴	۰/۶۷۱۸	۰/۰۸۲	۰/۶۸۰	اصفهان
۵	۰/۰۰۰۰۴۰	۰/۲۴۷	۰/۲۴۱۵۵	گلستان	۵	۰/۷۰۹۱	۰/۰۹۲	۰/۶۶۷۱	خوزستان
۶	۰/۰۰۰۰۴۱	۰/۲۲۷	۰/۴۸۲۶۱	لرستان	۶	۰/۷۲۳۱	۰/۰۹۴	۰/۶۷۲۸	فارس
۷	۰/۰۰۰۰۱۴	۰/۲۵۳	۰/۲۰۳۲	فارس	۷	۰/۷۶۵۰	۰/۰۹۴	۰/۷۳۰۳	آذربایجان شرقی
۸	۰/۰۰۰۰۵۳	۰/۲۴۷۳	۰/۶۳۷۹	هرمزگان	۸	۰/۸۲۱۴	۰/۱۰۳	۰/۷۷۶	آذربایجان غربی
۹	۰/۰۰۰۰۵	۰/۲۵۴	۰/۶۱۶۰	قم	۹	۰/۸۳۶۲	۰/۱۰۵	۰/۷۸۸	مازندران
۱۰	۰/۰۰۰۰۵۷	۰/۲۸	۰/۳۴۳۵	مازندران	۱۰	۰/۸۴۱۲	۰/۱۰۲	۰/۸۰۰۵	کرمان
۱۱	۰/۰۰۰۰۶	۰/۲۹۱۶	۰/۴۶۶	آذربایجان غربی	۱۱	۰/۸۵۱۳	۰/۱۰۸	۰/۷۸۷۰	سیستان و بلوچستان
۱۲	۰/۰۰۰۰۶۵	۰/۲۸۸۸	۰/۵۱۴۷	خراسان شمالی	۱۲	۰/۸۷۱۲	۰/۱۰۷	۰/۸۳۱۳	گیلان
۱۳	۰/۰۰۰۰۶۶	۰/۲۸۹	۰/۵۵۰۵۰	ایلام	۱۳	۰/۸۹۶۶	۰/۱۰۷	۰/۸۷۷	کرمانشاه
۱۴	۰/۰۰۰۰۶۶	۰/۲۸۸۷	۰/۵۶۹۳	کردستان	۱۴	۰/۹۱۱۸	۰/۱۱۰	۰/۸۸۳	لرستان
۱۵	۰/۰۰۰۰۶۷	۰/۲۹۱	۰/۵۵۱۴	کرمانشاه	۱۵	۰/۹۱۵۷	۰/۱۱۰	۰/۸۸۹۰	همدان
۱۶	۰/۰۰۰۰۶	۰/۳۰۹۸۸	۰/۴۱۱۵	اردبیل	۱۶	۰/۹۲۴۶	۰/۱۱۲	۰/۸۸۸۹	گلستان
۱۷	۰/۰۰۰۰۷۰	۰/۳۰۲۴۲	۰/۵۱۶۹	بوشهر	۱۷	۰/۹۳۱۰	۰/۱۱۱	۰/۹۰۷۵	کردستان
۱۸	۰/۰۰۰۰۷۳	۰/۳۰۳۶۸	۰/۶۰۵۳	خراسان	۱۸	۰/۹۳۶۴	۰/۱۱۱	۰/۹۲۴۷	مرکزی
۱۹	۰/۰۰۰۰۸۲	۰/۳۳۲۲۵	۰/۵۴۵۹	البرز	۱۹	۰/۹۳۷۰	۰/۱۱۳	۰/۹۰۳۱	هرمزگان

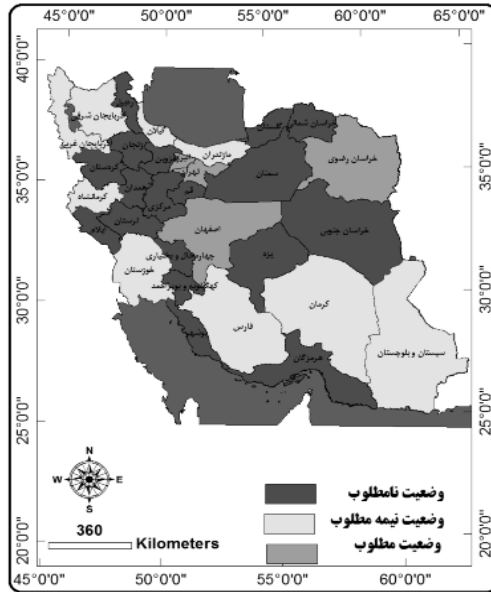
اقتصادی				اجتماعی					
جایگاه	Q_i	r_i	s_i	استان	جایگاه	Q_i	r_i	s_i	استان
۲۰	۰/۰۰۰۸۵	۰/۳۱۶۹۲	۰/۸۲۳	مرکزی	۲۰	۰/۹۴۷۹	۰/۱۱۳	۰/۹۲۶	اردبیل
۲۱	۰/۰۰۰۸۹	۰/۳۰۷۸	۱/۰۲۵۲	کرمان	۲۱	۰/۹۴۸۶	۰/۱۱۰	۰/۹۵۳۵	قم
۲۲	۰/۰۰۰۸۹	۰/۳۳۳۰	۰/۷۵۲۴	همدان	۲۲	۰/۹۵۲۰	۰/۱۱۲	۰/۹۴۱	قزوین
۲۳	۰/۰۰۰۹۱۶	۰/۳۳۵۵	۰/۷۸۶	یزد	۲۳	۰/۹۵۹۰	۰/۱۱۲	۰/۹۵۶۷	یزد
۲۴	۰/۰۰۰۹۹	۰/۳۶۷۰۵	۰/۶۷۴۳۲	چهار محال و بختیاری	۲۴	۰/۹۶۸	۰/۱۱۴	۰/۹۵۱۸	زنجان
۲۵	۰/۰۰۱۰۹	۰/۳۷۸۴۳	۰/۸۳۲۷۱	سیستان و بلوچستان	۲۵	۰/۹۷۱	۰/۱۱۴	۰/۹۶۰۴	بوشهر
۲۶	۰/۰۰	۰/۴۲۰۴	۰/۶۷۲	قزوین	۲۶	۰/۹۷۷	۰/۱۱۵	۰/۹۵۸۴	چهار محال و بختیاری
۲۷	۰/۰۰۱	۰/۴۷۳۱	۱/۰۷۳۱	خراسان جنوبی	۲۷	۰/۹۸۰	۰/۱۱۶	۰/۹۶۰۰	خراسان شمالی
۲۸	۰/۰۰۱۶۶	۰/۵۱۴۹	۱/۰۰۱	کهگیلویه و بویراحمده	۲۸	۰/۹۹۲	۰/۱۱۶	۰/۹۷۷۶	خراسان جنوبی
۲۹	۰/۰۰۲۳	۰/۶۴۹۴	۱/۵۴۶۲	اصفهان	۲۹	۰/۹۹۲۹	۰/۱۱۷	۰/۹۷۶۱	کهگیلویه و بویراحمده
۳۰	۰/۸۱۱۱۲	۱۳۲/۳۸	۱۱۴۲/۹	سمنان	۳۰	۰/۹۹۳۴	۰/۱۱۵	۰/۹۸۹۶	سمنان
۳۱	۱	۱۳۳/۵۸	۱۴۸۲/۰	زنجان	۳۱	۰/۹۹۷	۰/۱۱۶	۰/۹۸۷۸	ایلام

مأخذ: همان.

نتایج حاصله نشان می‌دهد که استان البرز با کسب میزان امتیاز ویکور ($Q_i=0$)، در رده اول، استان تهران با ($Q_i=0$) و استان خراسان رضوی با ($Q_i=0/609$) در بهترین وضعیت و استان مرزی ایلام با میزان ویکور ($Q_i=0/997$)، در شرایط نامناسبی از نظر شاخص اجتماعی قرار دارند.

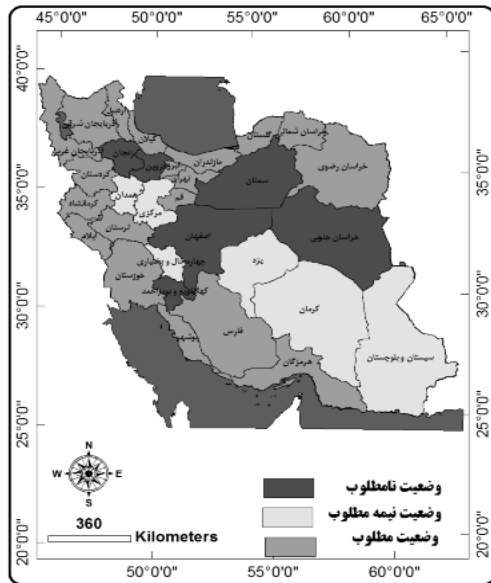
نتایج خروجی از بررسی وضعیت شاخص اقتصادی حاکی از آن است که استان تهران با کسب میزان ویکور ($Q_i=0$) در رتبه اول و در بهترین وضعیت و رتبه‌های دوم تا سوم را نیز استان‌های آذربایجان شرقی ($Q_i=0/0002$) و گیلان ($Q_i=0/00017$) به خود اختصاص داده‌اند استان زنجان با میزان ویکور ($Q_i=1$) در ضعیف‌ترین وضعیت قرار گرفته است. نقشه‌های ۷ و ۸ وضعیت هریک از استان‌ها را با توجه به میزان ویکور محاسبه شده نمایش می‌دهد.

نقشه ۵. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص اجتماعی



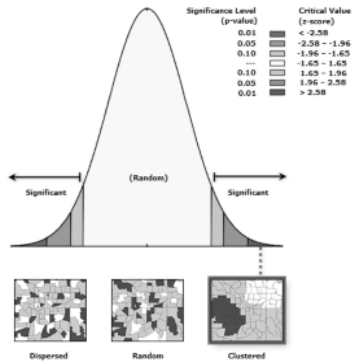
مأخذ: همان.

نقشه ۶. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص اقتصادی



مأخذ: همان.

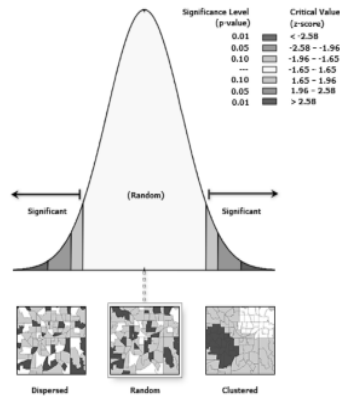
جدول ۹. الگوی پراکنش شاخص اجتماعی با شاخص موران



Moran's Index:	۰/۳۱۵۴
Variance:	۰/۰۰۵۰
z-score:	۴/۷۱۱۳
p-value:	۰/۰۰۰۰۲

مأخذ: همان.

جدول ۱۰. الگوی پراکنش شاخص اقتصادی با شاخص موران



Moran's Index:	-۰/۱۰۸۷
Variance:	۰/۰۰۳۹
z-score:	-۱/۲۰۱
p-value:	۰/۲۲۹۵

مأخذ: همان.

مطابق با جداول ۹ و ۱۰ میزان شاخص موران برای گروه اجتماعی ۰/۳۱۵ به دست آمد که بنابر تصویر نیز نشانگر توزیع خوشه‌ای این شاخص در سطح کشور است. در مقابل این میزان برای شاخص اقتصادی ۰/۱۰۸- به دست آمده که به علت نزدیکی به منفی یک نشانگر توزیع تصادفی در سطح است.

۳-۴. شاخص‌های مهاجرت و آموزش

در این گروه نیز مجموعاً از ۱۴ شاخص بهره گرفته شده که ۶ شاخص آن آموزشی و ۸ شاخص آن مهاجرت است. نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها و اطلاعات به صورت جدول ۱۱ به دست آمده است.

جدول ۱۱. مقادیر محاسبه شده Q_i و اولویت‌بندی نهایی گزینه‌ها برای شاخص‌های مهاجرت و آموزش

آموزش				مهاجرت					
R	Q_i	r_i	s_i	استان	R	Q_i	r_i	s_i	استان
۱	۰	۰/۰۶۹۷	۰/۱۰۴	چهار محال و بختیاری	۱	۰	۰/۰۰۸۱	۰/۰۰۸۹	البرز
۲	۰/۰۱۲	۰/۰۷۲۸	۰/۱۱۵	ایلام	۲	۰	۰/۰۰۸۱	۰/۰۰۸۹	تهران
۳	۰/۱۰۷	۰/۱۷۴۱	۰/۲۸۸	تهران	۳	۰/۶۳۵۷	۰/۱۹۳۳	۰/۶۷۹۶	خراسان رضوی
۴	۰/۱۰۸	۰/۰۹۷	۰/۱۹۶	سیستان و بلوچستان	۴	۰/۷۷۰۰	۰/۲۳۲۷	۰/۸۲۱۷	آذربایجان غربی
۵	۰/۱۴۱	۰/۱۰۵۹	۰/۲۲۳	البرز	۵	۰/۸۰۰۲	۰/۲۵۹۵	۰/۷۹۶	فارس
۶	۰/۲۰۵	۰/۱۲۲	۰/۲۷	کردستان	۶	۰/۸۰۳۵	۰/۲۵۲۸	۰/۸۲۵	آذربایجان شرقی
۷	۰/۲۱	۰/۱۲۵	۰/۲۹۰	قزوین	۷	۰/۸۰۸۱۳	۰/۲۶۹۴	۰/۷۸۰۷	اصفهان
۸	۰/۲۱۹	۰/۱۲۵۷	۰/۲۸	خراسان شمالی	۸	۰/۸۱۴۸	۰/۲۵۲۹	۰/۸۴۵۳۴	گیلان
۹	۰/۲۵۱	۰/۱۳۳۹	۰/۳۱	مرکزی	۹	۰/۸۱۵۳	۰/۲۵۶۳	۰/۸۳۵۸	مازندران
۱۰	۰/۳۰۱	۰/۱۴۶۶	۰/۳۶	آذربایجان شرقی	۱۰	۰/۸۲۰۵	۰/۲۷۱۴	۰/۷۹۷۹۲	خوزستان
۱۱	۰/۳۲۴	۰/۱۵۲۸	۰/۳۷۵	لرستان	۱۱	۰/۸۵۴۵	۰/۲۶۱۳	۰/۸۹۶۲	کردستان
۱۲	۰/۳۳۹	۰/۱۵۵۶	۰/۳۹	قم	۱۲	۰/۸۸۱۶	۰/۲۷۷۵	۰/۸۹۹۶	کرمانشاه
۱۳	۰/۳۵۰	۰/۱۵۸	۰/۳۹۹	هرمزگان	۱۳	۰/۸۹۳۴	۰/۲۸۲۵	۰/۹۰۷۳	گلستان
۱۴	۰/۳۵۹	۰/۱۶۱	۰/۴۱۵	همدان	۱۴	۰/۸۹۴۷	۰/۲۸۹۵	۰/۸۸۸۶	کرمان
۱۵	۰/۳۶۵	۰/۱۶۲	۰/۴۱	زنجان	۱۵	۰/۹۱۰۲	۰/۲۸۹۱	۰/۹۱	همدان
۱۶	۰/۳۹۳	۰/۱۷	۰/۴۳۳	گیلان	۱۶	۰/۹۱	۰/۲۹۳۶	۰/۹۲۵۵	لرستان

آموزش					مهاجرت				
R	Q _i	ri	si	استان	R	Q _i	ri	si	استان
۱۷	۰/۴۱۶	۰/۱۷۶	۰/۴۵	یزد	۱۷	۰/۹۲۰	۰/۲۹۰۶	۰/۹۳۴۶	اردبیل
۱۸	۰/۴۱۸	۰/۱۷۶	۰/۴۵	خراسان جنوبی	۱۸	۰/۹۲۰۸	۰/۲۹۰۷	۰/۹۲۶۹	مرکزی
۱۹	۰/۴۲	۰/۱۷۷	۰/۴۶	خراسان رضوی	۱۹	۰/۹۲۸	۰/۲۹۵۲	۰/۹۳۵۵	قزوین
۲۰	۰/۴۲۸	۰/۱۷۸۹	۰/۴۶۴	سمنان	۲۰	۰/۹۳۱۳	۰/۳۰۳۲	۰/۹۱۴	سیستان و بلوچستان
۲۱	۰/۴۲	۰/۱۷۹	۰/۴۶	بوشهر	۲۱	۰/۹۴۹۴	۰/۳۰۳۹۶	۰/۹۵۰۵	قم
۲۲	۰/۴۳	۰/۱۸۱۰	۰/۴۹۰	کرمانشاه	۲۲	۰/۹۴۹۹	۰/۳۰۲۶	۰/۹۵۴۹	زنجان
۲۳	۰/۴۴۲	۰/۱۸۲	۰/۴۷	آذربایجان غربی	۲۳	۰/۹۵۰	۰/۳۰۱	۰/۹۶۱۴	کهگیلویه و بویراحمد
۲۴	۰/۴۵۰	۰/۱۸۴۹	۰/۴۸۱	گلستان	۲۴	۰/۹۵۹۳۳	۰/۳۱۲۴	۰/۹۴۴۵	هرمزگان
۲۵	۰/۴۶۲	۰/۱۸۷۵	۰/۴۹۳	کهگیلویه و بویراحمد	۲۵	۰/۹۶۴	۰/۳۰۸۴	۰/۹۶۶۲	خراسان شمالی
۲۶	۰/۵۱۲	۰/۲۰۰	۰/۵۲۹	اصفهان	۲۶	۰/۹۷۰۱۶	۰/۳۱۰	۰/۹۷۰	خراسان جنوبی
۲۷	۰/۵۲۹	۰/۲۰۴۶	۰/۵۵۶	مازندران	۲۷	۰/۹۷۰	۰/۳۱۳۹	۰/۹۶۰	بوشهر
۲۸	۰/۵۳۷	۰/۲۰۷۱	۰/۵۵۸	خوزستان	۲۸	۰/۹۷۹	۰/۳۱۵	۰/۹۷۲۵	چهارمحال و بختیاری
۲۹	۰/۶۱۴	۰/۲۲	۰/۶۱	اردبیل	۲۹	۰/۹۷۹۷	۰/۳۱۸۱	۰/۹۶۴	یزد
۳۰	۰/۶۵۹	۰/۲۳	۰/۶۵	کرمان	۳۰	۰/۹۸۷۲	۰/۳۱۷۳	۰/۹۸۲۷	ایلام
۳۱	۱	۰/۳۲۴۴	۰/۹۶۲	فارس	۳۱	۱	۰/۳۲۵	۰/۹۸۳۶	سمنان

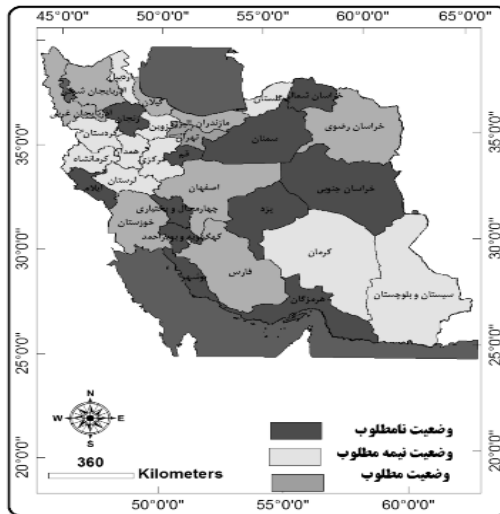
مأخذ: همان.

نتایج حاصل از بررسی شاخص مهاجرت حاکی از آن است که استان البرز با کسب میزان ویکور ($Q_i=0$)، در رده اول، استان تهران با ($Q_i=0$) و استان خراسان رضوی با ($Q_i=0/636$) در بهترین وضعیت و استان‌های یزد، ایلام و سمنان به ترتیب با کسب میزان ویکور ($Q_i=0/979$)، ($Q_i=0/987$) و ($Q_i=1$)، در شرایط نامناسبی از نظر شاخص‌های مهاجرت قرار دارند.

بررسی ۳۱ استان از نظر شاخص آموزش نشان‌دهنده این است که استان چهارمحال و بختیاری با کسب میزان امتیاز ویکور ($Q_i=0$) در جایگاه اول و در بهترین وضعیت و استان فارس با کسب میزان امتیاز ویکور ($Q_i=1$) در بدترین وضعیت و در رتبه آخر قرار گرفته است. نکته قابل ذکر اینکه استان ایلام از نظر شاخص آموزش با میزان ویکور با ($Q_i=0/012$)

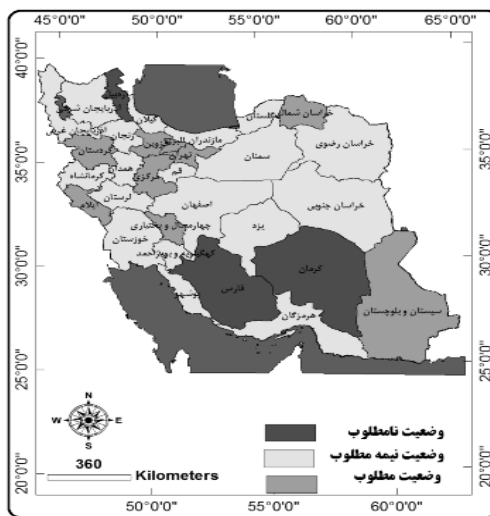
در رتبه دوم قرار دارد. ناگفته نماند این استان از نظر پنج شاخص مورد بررسی در این پژوهش در ضعیف ترین وضعیت قرار داشته است.

نقشه ۷. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص مهاجرت



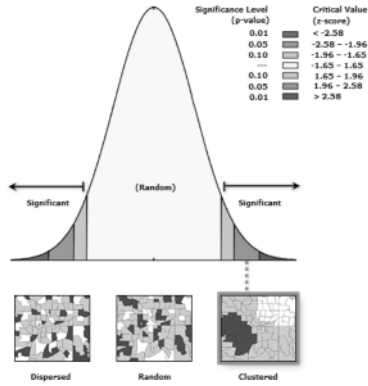
مأخذ: همان.

نقشه ۸. وضعیت هریک از استان‌ها در شاخص آموزش



مأخذ: همان.

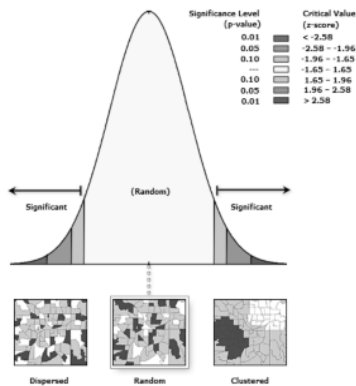
جدول ۱۲. الگوی پراکنش شاخص مهاجرت با شاخص موران



Moran's Index:	۰/۱۰۶۴۹۹
Variance:	۰/۰۰۴۴۱۶
z-score:	۲/۱۰۴۲۲۶
p-value:	۰/۰۳۵۳۵۹

مأخذ: همان.

جدول ۱۳. الگوی پراکنش شاخص آموزشی با شاخص موران



Moran's Index:	۰/۰۳۱۶۶۷
Variance:	۰/۰۰۵۲۷۱
z-score:	۰/۸۹۵۳۴۱
p-value:	۰/۳۷۰۶۰۵

مأخذ: همان.

میزان شاخص موران برای الگوی مهاجرت برای استان‌های ۳۱ گانه ۰/۱۰۶ به دست آمده است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد با توجه به نزدیکی این عدد به مثبت یک (+۱) نشان‌دهنده توزیع خوشه‌ای این خدمات در سطح استان‌های کشور است. همچنین این میزان برای شاخص آموزشی ۰/۰۳۱۶ به دست آمد و در جدول نیز مشاهده می‌شود که نشان‌دهنده توزیع تصادفی این خدمات در سطح استان‌های کشور است.

۳-۵. بررسی شاخص‌های توسعه در ۳۱ استان کشور

توسعه پایدار مفهومی چندبعدی است که بدون شناخت مؤلفه‌های مؤثر نمی‌توان عملاً درک صحیحی از آن داشت و در راستای آن برای حفظ میراث‌های بشری (اعم از طبیعی یا مصنوعی) برای آیندگان اقدام عملی کرد و درعین حال نیازهای نسل کنونی را برآورده ساخت. از طرفی چالش اصلی موضوع توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه، کم‌توجهی نسبی به مسائل، چالش‌ها و امکانات زیست‌محیطی مؤثر در تحقق آن است. امروزه اندیشه حفاظت ضروری برای توسعه و توسعه ضروری برای حفاظت به‌عنوان اصل مهم در تعیین چارچوب‌های رابطه انسان با محیط؛ مورد پذیرش و مقبولیتی عام یافته است (بیک‌دلی، اسدیان و سجادی، ۱۳۸۵: ۲). در کشورهای جهان سوم یا جنوب که در پنج دهه اخیر عرصه ظهور انواع الگوهای توسعه بوده‌اند، بخش اعظم جمعیت با فقر آشکار و پنهان دست‌به‌گریبان بوده و از حداقل امکانات رفاهی محروم‌اند، در نتیجه با شناخت ابعاد نابرابری‌های اجتماعی در این جوامع، می‌توان ابزار لازم برای ترسیم تصویر روشنی از میزان کارایی و بهره‌وری الگوهای توسعه را ارائه کرد. کشور ایران نیز به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با مشکلات عدیده‌ای در دستیابی به توسعه روبه‌روست. همان‌طور که در قسمت یافته‌ها نیز مشاهده می‌شود شاخص‌های توسعه در میان استان‌های کشور به‌صورت نابرابر بوده است.

برای نمایش بهتر وضعیت کلی هریک از استان‌های کشور با توجه به شاخص‌های توسعه پایدار، ۹۳ شاخص مورد مطالعه رتبه‌بندی شدند که نتایج حاصل از محاسبات در جدول ۱۴ نمایش داده شده است.

جدول ۱۴. وضعیت نهایی استان‌ها با توجه به شاخص‌های ترکیبی توسعه پایدار

رتبه	میانگین	مهاجرت	کالبدی	فرهنگی	زیربنایی	بهداشتی	آموزشی	اقتصادی	اجتماعی	استان
۱	۰/۲۰۸	۰	۰	۰/۸۴۹	۰/۷۴۵	۰	۰/۰۷۵	۰	۰	تهران
۲	۰/۲۵۴	۰	۰	۰/۷۲۳	۰/۳۹۱	۰/۸۹۶	۰/۰۲۴	۰/۰۰۰	۰	البرز
۳	۰/۴۵۸	۰/۶۳۵	۰/۶۶۳	۰	۰/۳۶۸	۰/۳۹۱	۰/۹۹۹	۰/۰۰۰	۰/۶۰۹	خراسان رضوی
۴	۰/۵۰۹	۰/۸۰۸	۰/۶۹۹	۰/۹۱۰	۰/۳۷۲	۰/۵۰۳	۰/۰۹۹	۰/۰۰۲	۰/۶۷۱	اصفهان
۵	۰/۵۴۰	۰/۸۲۰	۰/۷۹۸	۰/۹۰۴	۰/۴۵۹	۰/۵۲۵	۰/۱۰۵	۰/۰۰۰	۰/۷۰	خوزستان
۶	۰/۵۶۱	۰/۸۱۵	۰/۸۵۴	۰/۷۷	۰/۲۹۱	۰/۸۱۱	۰/۱۰۱	۰/۰۰	۰/۸۳۶	مازندران
۷	۰/۵۶۹	۰/۸۰۰	۰/۷۶۲	۰/۹۴۳	۰/۷۲۱	۰/۴۰۳	۰/۲۰۰	۰/۰۰	۰/۷۲۳	فارس
۸	۰/۵۷۳	۰/۷۷۰	۰/۸۱۸	۰/۹۲۷	۰/۴۴۱	۰/۷۲۳	۰/۰۸۵	۰/۰۰۰	۰/۸۲۱	آذربایجان غربی
۹	۰/۵۷۶۵	۰/۸۰۳	۰/۷۶۶	۰/۹۱۳۶	۰/۴۵	۰/۸۵۴	۰/۰۵۷	۰/۰۰۰	۰/۷۶۵	آذربایجان شرقی
۱۰	۰/۵۷۷	۰/۹۱۰	۰/۹۱۳	۰/۷۳۹۱	۰/۲۸۴	۰/۷۸۶	۰/۰۶۹	۰/۰۰۰	۰/۹۱۵	همدان
۱۱	۰/۵۷۸	۰/۹۲۸	۰/۹۴۶	۰/۴۷۹	۰/۳۷۵	۰/۹۰۰	۰/۰۴۰	۰/۰۰۱	۰/۹۵۲	قزوین
۱۲	۰/۵۹۴	۰/۸۱۴	۰/۸۵۱	۰/۹۱۰	۰/۵۱۶	۰/۷۱۳	۰/۰۷۵	۰/۰۰۰	۰/۸۷۱	گیلان
۱۳	۰/۶۰۴	۰/۹۶۴	۰/۹۷۲	۰/۸۸	۰/۰۴۹	۰/۹۴۸	۰/۰۴۰	۰/۰۰۰	۰/۹۸۰	خراسان شمالی
۱۴	۰/۶۰۵	۰/۸۹۳	۰/۹۳	۰/۹۰۷	۰/۲۹۲	۰/۸۰۳	۰/۰۸۷	۰/۰۰۰	۰/۹۲۴	گلستان
۱۵	۰/۶۱۱۳	۰/۹۵۹	۰/۹۳۵	۰/۶۷۶	۰/۴۴۵	۰/۸۷۰	۰/۰۶	۰/۰۰۰	۰/۹۳۷	هرمزگان
۱۶	۰/۶۱۱	۰/۹۲۰	۰/۹۲۹	۰/۹۰۹	۰/۲۶۳	۰/۸۸۴	۰/۰۴۶	۰/۰۰۹	۰/۹۳۶	مرکزی
۱۷	۰/۶۲۱	۰/۹۷۹	۰/۹۴۱	۰/۸۶۵	۰/۳۰	۰/۹۰۱	۰/۰۰	۰/۰۰۰	۰/۹۷۴	چهارمحال و بختیاری
۱۸	۰/۶۲۵	۰/۹۱۵	۰/۹۳۱	۰/۸۹۸	۰/۴۳۵	۰/۸۴۲	۰/۰۶۱	۰/۰۰۰	۰/۹۱۱	لرستان
۱۹	۰/۶۳۷	۰/۸۸۱	۰/۹۱۹	۰/۶۷۷	۰/۷۵۶	۰/۸۲۱	۰/۰۸۶	۰/۰۰۰	۰/۸۹۶	کرمانشاه
۲۰	۰/۶۳۷	۰/۸۹	۰/۸۴۴	۰/۹۴۵	۰/۷۱۳	۰/۷۳۰	۰/۱۲۹	۰/۰۰۰	۰/۸۴۱	کرمان
۲۱	۰/۶۳۹	۰/۹۷۰	۰/۹۶۱	۰/۸۵۴	۰/۲۹۶	۰/۹۵۶	۰/۰۸۰	۰/۰۰۱	۰/۹۹۲	خراسان جنوبی
۲۲	۰/۶۳۹	۰/۹۷۹	۰/۹۱۴	۰/۸۵۶	۰/۴۳۷	۰/۸۸۷	۰/۰۸۰	۰/۰۰۰	۰/۹۵۹	یزد
۲۳	۰/۶۳۹	۰/۹۳	۰/۸۸۷	۰/۹۱۵	۰/۷۵۶	۰/۷۵۶	۰/۰۱۷	۰/۰۰۱	۰/۸۵۱	سیستان و بلوچستان
۲۴	۰/۶۶۲	۰/۹۲۰	۰/۹۴۷	۰/۹۲۰	۰/۵۳۰	۰/۹۱	۰/۱۱	۰/۰۰۰	۰/۹۴۷	اردبیل
۲۵	۰/۶۷۰۱	۰/۹۸۷	۱	۰/۹۷۳۹	۰/۴۴۱	۰/۹۶۴	۰/۰۰۱	۰/۰۰۰	۰/۹۹۷	ایلام
۲۶	۰/۷۰۷	۰/۹۴۹	۰/۹۴	۰/۹۳۵	۰/۸۹۵	۰/۹۲۴	۰/۰۶۴	۰/۰۰۰	۰/۹۴۸	قم
۲۷	۰/۷۳۸	۰/۹۵۰	۰/۹۸۷	۱	۰/۹۷	۰/۹۰۹	۰/۰۸	۰/۰۰	۰/۹۹۲	کهگیلویه و بویراحمد
۲۸	۰/۷۵۴	۰/۹۴۹	۰/۹۴۵	۰/۸۵	۰/۲۵۳	۱	۰/۰۷۰	۱	۰/۹۶	زنجان
۲۹	۰/۷۵۵	۰/۹۷۰	۰/۹۷۲	۰/۸۵۳	۰/۳۵	۰/۹۲۲	۱	۰/۰۰۲	۰/۹۷۱	بوشهر
۳۰	۰/۷۶۱۰	۰/۸۵۴	۰/۹۳۷	۰/۸۹۶	۰/۵۹۷	۰/۸	۰/۹۹۹	۰/۰۰۰	۰/۹۳۱	کردستان
۳۱	۰/۷۹۰	۱	۰/۹۶	۰/۹۲۳	۰/۵۴۰	۰/۹۳۲	۰/۰۸۲	۰/۸۸۱	۰/۹۹	سمنان

مأخذ: همان.

با توجه به اهداف توسعه پایدار منطقه‌ای مستخرج از اسناد و قوانین فرادستی و نتایج به‌دست آمده باید سیاست‌هایی را پیشنهاد داد که بتواند سطح راهبردهای اتخاذ شده توسعه منطقه را به‌صورت تفصیلی‌تر و با جزئیات بیشتری به سطح اجرا و عملیاتی نزدیک کند. بدیهی است سیاست‌های اتخاذ شده برای اینکه نمود فضایی بیشتری داشته باشد بایستی همراه با مشوق‌ها و بازدارنده‌هایی در سطح سرزمینی باشد.

در صورتی که بتوان در برنامه ششم توسعه، تمام کشور را در یک کلیت یکپارچه سرزمینی و وابسته به هم براساس شاخص‌های مختلفی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی - محیطی مورد سنجش قرار داد و براساس میزان و سطح توسعه‌یافتگی، مناطق کشور را به سه گروه برخوردار یا توسعه‌یافته، کمتر برخوردار یا در حال توسعه و محروم و توسعه‌نیافته تفکیک کرد، می‌توان متناسب با این نوع تفکیک فضایی، راهبردها و سیاست‌های سرزمینی را انجام داد که اثربخشی بیشتر و در نتیجه ملاحظات و مناسبات سرزمینی مناطق را همراه دارد. در ذیل این مطلب سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در کانون توجه قرار می‌گیرد.

جدول ۱۵. تدوین راهبردها براساس اهداف تعیین شده در اسناد فرادست

اهداف کلان	اهداف موضوعی	راهبردها	سیاست‌ها و اقدامات
تعادل فضایی پایدار	توسعه پایدار و متعادل منطقه‌ای	- پراکنش و توزیع بهینه فعالیت و اشتغال در سطح مناطق - بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی و شاخص‌های برخورداری به‌ویژه در شهرهای کوچک و مناطق روستایی - مزیت‌آفرینی و استفاده از مزیت‌های نسبی و رقابتی	- ایجاد و تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی، - ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا بین و درون مناطق کشور، - ارائه خدمات، متناسب با نقش شهرها و روستا در تعادل بخشی منطقه‌ای، - تهیه طرح‌های ویژه برای نواحی کمتر توسعه‌یافته و تأمین و توسعه خدمات زیربنایی این مناطق، - اختصاص منطقی و برنامه‌ریزی شده اعتبارات ملی و استانی، - تخصیص شدن عملکرد اقتصادی براساس قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق، - پرهیز از تنوع و گسترش همه نوع فعالیت‌ها در یک قلمرو جغرافیایی،

اهداف کلان	اهداف موضوعی	راهبردها	سیاست‌ها و اقدامات
			<p>- ارائه مشوق‌ها، تسهیلات و ترتیبات اجتماعی در پهنه سرزمین متناسب با سطح توسعه‌یافتگی مناطق،</p> <p>- تهیه و اجرای طرح‌های ویژه برای نواحی حساس و ویژه مشخص شده در مطالعات ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای متناسب با مزیت منطقه‌ای،</p> <p>- مزیت‌آفرینی و تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی در مناطق محروم متناسب با مزیت‌های نسبی این مناطق،</p> <p>- شناسایی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی زودبازده و رقابت‌پذیر.</p>
			<p>- کاهش تصدی‌گری اجرایی دولت با تقویت حاکمیت از طریق مشارکت مردمی در چارچوب قانون،</p> <p>- گسترش حوزه تصمیم‌گیر و برنامه‌ریزی در سطح مناطق،</p> <p>- طراحی و ایجاد نظام درآمد - هزینه استانی به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات</p> <p>- سازمان‌های استانی</p> <p>- تعادل نظام درآمد</p> <p>- هزینه استانی - ملی</p> <p>- مدیریت منطقه‌ای</p> <p>- ارتقای قابلیت دسترسی و ارتباطات بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای در پهنه سرزمین،</p> <p>- بازنگری توزیع فضایی شبکه‌هایی از فعالیت‌های صنعتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته با دخالت مستقیم دولت،</p> <p>- تقویت نقش شهرهای میانی و کوچک،</p> <p>- تمرکززدایی از تهران با حفظ نقش سیاست‌گذاری ملی و واگذاری اختیارات تام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای به استان‌ها.</p>
تمرکززدایی و افزایش مشارکت مناطق در توسعه ملی		<p>- افزایش اختیارات</p> <p>- تعادل نظام درآمد</p> <p>- هزینه استانی - ملی</p> <p>- مدیریت منطقه‌ای</p> <p>- تقسیم کار فضایی</p> <p>- عملکردی استان‌ها (تعیین نقش)</p>	

مأخذ: سند راهبردی توسعه منطقه‌ای در برنامه ششم توسعه کشور، ۱۳۹۵ و مطالعات نگارندگان.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به‌رغم اجرا و اقدامات توسعه‌ای به‌منظور نیل به توسعه منطقه‌ای و فضایی، این اقدامات توسعه‌ای در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فضایی هنوز نتوانسته موجبات توسعه ملی، منطقه‌ای و ملی و همچنین پیوند این سطوح برنامه‌ریزی را فراهم سازد. به‌عبارت‌دیگر این

اقدامات توسعه‌ای با وجود پیامدهای مطلوب فضایی در ابعاد مختلف آنچنان که باید هنوز اثربخشی و کارایی لازم را به‌منظور توسعه فضایی مناطق به ارمغان نیاورده است. شواهد بیانگر این واقعیت است که با وجود رشد در شاخص‌های توسعه فضایی و منطقه‌ای، اما در وضعیت مطلوبی نیست و روندها حاکی از بهبود وضعیت در آینده نخواهد بود و تداوم روال توسعه کنونی به ناپایداری خواهد انجامید. بنابراین نگرش یکپارچه توسعه فضایی - منطقه‌ای بایستی در سطح منطقه‌ای و با هم‌افزایی سطوح مختلف فضایی از یک‌سو و تعاملات و پیوندهای بخش‌های مختلف در چارچوبی سیستمی همراه شود. این رهیافت برنامه‌ریزی، هم‌زمان، چندبخشی، میان‌بخشی و شامل اجتماعات، محیط (طبیعی و انسان ساخت) و فعالیت‌هاست، مادامی که این تعاملات فضایی بخش‌ها در کشور همسو و هم‌جهت نشود توسعه استان‌ها و مناطق نیز پیامدهای نامطلوبی به همراه خواهد آورد. بدون شک ادامه این روند تبعات مختلفی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و به‌ویژه سیاسی - امنیتی به دنبال خواهد داشت. این تبعات از ادامه خروج منابع مالی و سرمایه‌های خلاق از استان‌های کمتر توسعه‌یافته تا تداوم مهاجرت از مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته به مناطق پیشرو و برخوردار کشور متغیر است. به‌طوری که می‌تواند شکنندگی و ناپایداری اقتصاد ملی به دلیل تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در مناطق خاص، افزایش نارضایتی‌های سیاسی از حکومت مرکزی و تقویت جریان‌ات واگرا و افزایش واگرایی‌های سیاسی در مناطق دارای هویت‌های مشخص قومی، زبانی و مذهبی به‌ویژه در مناطق حاشیه و مرزی کشور را به دنبال داشته باشد. به همین دلیل در این پژوهش تلاش شد تا با به‌کارگیری مجموعه‌ای از شاخص‌های توسعه، استان‌های کشور در چارچوب شاخص‌های ترکیبی مورد بررسی قرار گیرند.

برای بررسی و رتبه‌بندی نهایی استان‌ها ابتدا شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، بهداشتی، زیربنایی، فرهنگی، کالبدی و مهاجرت و مقادیر هر کدام از استان‌ها برای سال ۱۳۹۰ گردآوری شد. پس از گردآوری اطلاعات و داده‌های لازم، با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره و یکور به بررسی وضعیت استان‌ها از نظر توزیع و برخوردارگی از شاخص‌های مورد مطالعه پرداخته شد. نتایج سطح‌بندی نشان داد استان‌های کشور در شرایط

ناهمگن و نامتوازنی قرار گرفتند. براساس این نتایج استان‌های تهران، البرز و خراسان رضوی به ترتیب رتبه‌های اول تا سوم و استان‌های بوشهر، کردستان و سمنان به ترتیب در رتبه‌های آخر قرار گرفتند. این نتایج حاکی از آن است که شکاف توسعه‌ای بین ۳۱ استان از نظر شاخص‌های مورد مطالعه وجود دارد. به طوری که تمرکزگرایی شدید سیاسی - اقتصادی حاکم بر جامعه ایران و ایجاد و گسترش صنایع، زیرساخت‌ها و توسعه امکانات و خدمات در کلان‌شهرهای بزرگ (تهران، مشهد، اصفهان و البرز...) بر دامنه این شکاف افزوده است. همچنین مواردی مانند تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها در کلان‌شهرها و عدم تعادل زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری، خدماتی و کالبدی و به تبع آن شکاف برخورداری در مناطق و استان‌های کشور، ناهماهنگی نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای با دستگاه‌های بخشی و اجرایی، برنامه‌ریزی نامتناسب با بسترها و شرایط جغرافیایی مناطق، عدم تمایل استان‌ها به مشارکت در توسعه بین منطقه‌ای، ضعف ضمانت و تعهد اجرایی برنامه‌ها و راهبردهای توسعه در سطوح ملی و استانی، شکاف توسعه‌ای بین استان‌ها از منظر برخورداری شاخص‌های رفاهی، عدم تعادل بین دو نیمه غرب شمالی - و شرقی - جنوبی در خصوص توزیع پراکندگی شاغلان بخش صنعت و خدمات، بالا بودن نرخ بیکاری جوانان در ۱۴ استان در مقایسه با میانگین کشوری، عدم پراکندگی مناسب کل شاغلان در کشور، پایین بودن شاخص رفاه اجتماعی شهری ۲۴ استان در مقایسه با میانگین کشوری، پایین بودن سرانه درآمد کوششی شهرداری‌های ۲۲ استان از میانگین کشوری، سرانه درآمد مالیات بر ارزش افزوده ۱۸ استان کمتر از متوسط کشوری، پایین بودن شاخص توسعه انسانی ۲۴ استان در مقایسه با میانگین کشوری به تشدید این ناپایداری‌ها، در پهنه سرزمینی کشور انجامیده است.

در ادامه با توجه به نتایج و خروجی‌های به دست آمده از این پژوهش؛ پیشنهادهایی در قالب باید و نبایدهای سرزمینی و به صورت راهبردی و تأکید بر نتیجه فضایی ارائه شده است: - افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای و تخصصی شدن عملکرد اقتصادی براساس قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق برای تقویت وابستگی‌های متقابل منطقه‌ای و یکپارچگی ملی و خودداری از تنوع و گسترش همه نوع فعالیت‌ها در یک قلمرو جغرافیایی.

- توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در قلمرو سرزمین در راستای ایجاد تعادل بیشتر بین نیمه غربی و شمال غربی کشور و نیمه شرق و جنوب شرقی بر مبنای کارایی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و استفاده از ظرفیت‌ها با تأکید بر:
- بندر چابهار؛ به عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز جمعیتی سواحل دریای عمان، بندر اقیانوسی بین‌المللی و برخوردار از عملکردهای مرتبط با صنایع دریایی، بازرگانی، انرژی، آموزش عالی و تحقیقات، گردشگری و شیلات؛
- بندر جاسک؛ به عنوان یک مرکز جمعیتی فعال در حوزه صادرات نفت، گاز و پتروشیمی، بازرگانی و گردشگری؛
- سایر قلمروهای اولویت‌دار سواحل مکران از جمله پسابندر، کنارک، زرآباد و سیریک و پسرکانه‌های آنها؛
- اتخاذ تدابیر و تمهیدات لازم به منظور توسعه پایدار نواحی و استان‌های کویری (یزد، کرمان، سمنان، سیستان و بلوچستان و ...) و افزایش سطح جمعیت پذیری در این قلمروها با تکیه بر رونق بخشی به اقتصاد و استفاده بهینه از مزیت‌های نسبی (منابع معدنی، انرژی خورشیدی و گردشگری)؛
- تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا، توسعه ارائه خدمات عمومی و ارائه مشوق‌ها و تسهیلات متناسب با مقتضیات محلی در روستاها و شهرهای کوچک به منظور ماندگاری جمعیت در شهرهای کوچک و نواحی روستایی و کاهش روند مهاجرت به کلان‌شهرها و شهرهای پرتراکم به خصوص در استان‌های سیستان و بلوچستان، خوزستان، کرمانشاه، لرستان و فارس؛
- ایجاد و توسعه مناطق ویژه اقتصادی و تخصصی انرژی (نفت، گاز، پتروشیمی و انرژی‌های نو) در مناطق دارای قابلیت با اولویت استان‌های کمتر توسعه یافته بوشهر، سمنان، زنجان، کردستان، کهگیلویه و بویراحمد و قم؛
- رفع معضل پدیده گرد و غبار یا ریزگردها برای استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان، ایلام و ... در جهت جلوگیری از مهاجرت و زوال مناطق این پهنه‌ها؛
- تمرکززدایی از تهران با حفظ نقش سیاست‌گذاری ملی و واگذاری اختیارات تام در

برنامه‌ریزی منطقه‌ای به استان‌ها با برنامه‌ریزی‌های مناسب ملی و منطقه‌ای و تخصیص بهینه منابع به شناخت نسبی میزان برخورداری استان‌ها از شاخص‌های توسعه است تا از این طریق بتوان ضمن تحلیل جایگاه استان‌ها، با به کارگیری و استفاده از نیروها و پتانسیل‌های موجود در مناطق به سطح توسعه‌ای معتدل و همه‌جانبه دست پیدا کرد که رفاه و توسعه‌یافتگی مناطق و سعادت همه افراد را به دنبال خواهد داشت؛

- توسعه و ساماندهی مجدد فعالیت‌های صنعتی پایه و آب‌بر از جمله صنایع فلزات اساسی، پالایشگاهی و پتروشیمی (به‌ویژه صنایع بالادستی) دارای اولویت سرمایه‌گذاری مبتنی بر الزامات محدودیت منابع آب، تأمین خوراک مورد نیاز و تأمین ملاحظات دفاعی، امنیتی و پدافند غیرعامل با تأکید بر استقرار آنها در سواحل خلیج فارس و به‌ویژه دریای عمان.

منابع و مآخذ

۱. اسلامی، سیف‌الله (۱۳۹۱). «تعیین و محاسبه درجه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور طی دو مقطع (۱۳۸۵-۱۳۷۵)»، *مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۱.
۲. بیگ‌دلی، آتوسا و فریده اسدیان و سیدآمنه سجادی (۱۳۸۵). «توسعه پایدار و چشم‌انداز کشورهای در حال توسعه در قرن بیست و یکم»، *دومین همایش زمین‌شناسی کاربردی و محیط زیست*، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، http://www.civilica.com/Paper-CAGE02-CAGE02_038.html.
۳. پوراصغر سنگاچین، فرزاد، اسماعیل صالحی و مرتضی دیناروندی (۱۳۹۱). «سنجش سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور ایران با رویکرد تحلیل عاملی»، *مجله علمی پژوهشی آمایش سرزمین*، دوره چهارم، ش ۲.
۴. پورمحمدی، محمدرضا و نادر زالی (۱۳۸۳). «توسعه انسانی، چالش و چشم‌اندازها (با نگاهی تحلیلی به شاخص‌های توسعه انسانی در ایران)»، *مجله علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز*، سال دهم، ش ۱۵.
۵. پورمحمدی، محمدرضا، میرستار صدر موسوی و اصغر عابدینی (۱۳۹۱). «تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران، اجتماعی و فرهنگی»، *مجله مطالعات شهری*، دوره ۱، ش ۳.
۶. جمالی، فیروز، ابوالفضل قنبری و محمدرضا پورمحمدی (۱۳۸۷). «نگرشی بر مفهوم نابرابری و مفاهیم مرتبط با آن در مطالعات اجتماعی و اقتصادی»، *نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، دوره چهاردهم، ش ۲.
۷. حسین‌زاده دلیر، کریم (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی ناحیه‌ای*، تهران، انتشارات سمت.
۸. حسینی، سید یعقوب و آتوسا اسکندری (۱۳۹۱). «رتبه‌بندی استان‌های کشور از حیث برخورداری از شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی»، *مجله برنامه و بودجه*، ش ۴۹ و ۵۰.
۹. حکمت‌نیا، حسن و میرنجف موسوی (۱۳۹۰). *کاربرد مدل در جغرافیا با تأکید بر برنامه‌ریزی شهری و ناحیه‌ای*، چاپ اول، یزد، انتشارات علم نوین.
۱۰. دهخدا، علی‌اکبر، *لغت‌نامه دهخدا*.
۱۱. راغفر، حسین و مرجان فدوی اردکانی (۱۳۹۳). «چهارچوبی تحلیلی در نظریه توسعه: فرهنگ، قدرت و نابرابری، اقتصاد تطبیقی»، *پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*، سال اول، ش ۲.
۱۲. راز، جان (۱۳۸۸). *عدالت به مثابه انصاف*، ترجمه عرفان ثابتی، چاپ سوم، تهران، انتشارات ققنوس.
۱۳. رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۳). «سنجش و تحلیل سطوح توسعه‌یافتگی نواحی روستایی در شهرستان سندج»، *مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای*، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد، ش ۹.
۱۴. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۹۲). *آناتومی جامعه: مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی کاربردی*، نشر سهامی انتشار.

۱۵. زیاری، کرامت‌الله، سیدمحمود زنجیرچی و کبری سرخ کمال (۱۳۸۹). «بررسی و رتبه‌بندی درجه توسعه‌یافتگی شهرستان‌های استان خراسان رضوی، با استفاده از تکنیک تاپسیس (۱۳۸۹)»، نشریه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۲.

۱۶. سند راهبردی توسعه منطقه‌ای در برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۵).

۱۷. شیخ‌یگلو، رعنا، مسعود تقوایی و حمیدرضا وارثی (۱۳۹۱). «تحلیل فضایی محرومیت و نابرابری‌های توسعه در شهرستان‌های ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دوازدهم، ش ۴۶.

۱۸. عبدالله‌زاده، غلامحسین و ابوالقاسم شریف‌زاده (۱۳۹۱). «سطح‌بندی توسعه منطقه‌ای در ایران (کاربرد رهیافت شاخص ترکیبی)»، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال چهارم، ش ۱۳.

۱۹. فضاآلی، امیرعباس و حسین محمد عزیززاده هنجنی (۱۳۸۵). «عدالت در بخش سلامت از دیدگاه مکاتب اخلاقی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره ۵، ش ۲۰.

۲۰. فنی، زهره (۱۳۸۲). «شهرهای کوچک رویکردی دیگر در توسعه منطقه‌ای، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور».

۲۱. قنبری، سیروس، جواد بذرافشان و مهدی جمالی‌نژاد (۱۳۹۰). «سنجش و تحلیل میزان توسعه‌یافتگی براساس رویکرد توسعه همه‌جانبه روستایی؛ نمونه موردی: دهستان خان میرزا، شهرستان لردگان»، نشریه مدیریت شهری، ش ۲۸.

۲۲. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰). سرشماری عمومی نفوس و مسکن، www.amar.org.ir.

معین، محمد. فرهنگ فارسی معین.

۲۳. ملکی، سعید و حجت شیخی (۱۳۸۸). «تحلیل و طبقه‌بندی شاخص‌ها و تعیین اولویت‌های توسعه در استان‌های کشور با استفاده از روش تحلیل عاملی و تحلیل خوشه‌ای»، نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی (دانشگاه تبریز)، سال چهاردهم، ش ۲۹.

۲۴. ملوین ماروین، تأمین (۱۳۸۵). «جامعه‌شناسی قشربندی و نابرابری‌های اجتماعی نظری و کاربردی»، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، نشر توتیا.

25. Alkire, S., J. Foster, S. Seth, M. E. Santos, J. M. Roche and P. Ballon (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*, Oxford: Oxford University Press, Retrieved on 2 October 2015 from Oxford Scholarship Online.

26. Babic Z. and N. Plazibat (1998). "Ranking of Enterprises Based on Multicriterial Analysis", *International Journal of Production Economics*, Vol. 56-57.

27. Brans, J. P. and B. Mareschal (1994). "The PROMCALC-GAIA Decision Support System for Multicriteria Decision Aid", *Decision Support Systems*, Vol. 12, No. 4/5.

28. Brans, J. P., C. Macharis and P. L. Kunschand, A. Chevalier and M. Schwaninger (1998). "Combining Multicriteria Decision Aid and System Dynamics for the Control of Socio-economic Processes, An Iterative Real-time Procedure", *European Journal of Operational Research*, Vol. 109.
29. Cheong, Tsun Se and Wu, Yanrui (2012). Intra-Provincial Inequality In China: An Analysis Of County-Level Data, Economics (M251), Business School, University of Western Australia 35 Stirling Highway, Crawley WA 6009.
30. Cowen, M. and R. Shenton (1996). *The Invention of Development*, in: J. Crush (ed) Power of Development (London), Routledge.
31. DeLeeneer, I. and H. Pastijn (2002). "Selecting Land Mine Detection Strategies by Means of Outranking MCDM Techniques", *European Journal of Operational Research*, Vol. 139.
32. Dev, Boris (2014). "Assessing Inequality Using Geographic Income Distributions, phd thesis, Supervisor Professor Sergio Rey", Chair, University of California, Santa Barbara and San Diego state University.
33. Dwi Susanto, M. Si. AK., CA, Dr. M. Si. AK. Djuminah (2015). The Usefulness of Local Government Financial Statements for Regional Development Planning Process (An Empirical Study Against the Head of the District Development Planning Agencies in Java and Madura), 2nd Global Conference on Business and Social Science-2015, GCBSS-2015, 17-18 September, 2015, Bali, Indonesia.
34. Goletsis, Y. and M. Chletsos (2011). "Measurement of Development and Regional Disparities in Greek Periphery: Amultivariate Approach", *Socio-Economic Planning Sciences* 45.
35. Halving World Poverty (2015). Economic Growth, Equity and Security Target Strategy Paper (DFID, 2000) for Further Details Oninternationally Agreed Targets (Now Known as Goals).
36. Kanbur, Ravi, Changyong Rhee and Juzhong Zhuang (2014). Inequality in Asia and the Pacific, 978-0-415-82865-9 (Print) 978-1-315-88373-1 (e-ISBN) Asian World Bank.
37. Khairullof, Damir (2014). Challenges of Sustainable Development of Regional Economy in The Conditions of Russia's Accession to The World Trade Organization, 2nd Global Conference on Business, Economics, Management and Tourism, 30-31 October 2014, Prague, Czech Republic. *Procedia Economics and Finance* 23 (2015).
38. Lessmann, Christian (2013). Foreign Direct Investment and Regional Inequality: A Panel Data Analysis, *China Economic Review* 24 (2013).
39. Li, Yingru and Y. H. Dennis Wei (2010). The Spatial-temporal Hierarchy of Regional Inequality of Chinaq, *Applied Geography* 30 (2010).
40. Lynch, Kathleen and John Baker (2005). "Equality in Education: An Equality of Condition Perspective", Published in *Theory and Research in Education*, Vol. 3, No. 2.

41. Malmberg, A. (2000). "Agglomeration and firm preformation, Economic of Scale", *Environmental and Planning*, Vol. 22, No. 2.
42. Marwala, T. (2007). "The Anatomy of Capital and the National Democratic Revolution", In Umrabulo, Vol. 29.
43. _____ (2006) Skills Necessary for the Advancement of South Africa, Umrabulo, Vol. 26, 2006.
44. Mather, Mark and Beth Jarosz (2014). "U.S. Energy Boom Fuels Population Growth in Many Rural Counties", (March 2014), Accessed at www.prb.org/Publications/Articles/2014/us-oil-rich-counties.aspx.
45. McKay, Andrew (2015). Defining and Measuring Inequality, Briefing Paper No 1 (1 of 3). March 2002.
46. Norris, Era Dabla and Kalpana Kochhar and Frantisek Ricka (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, International Monetary Fund.
47. OECD (2014). In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
48. _____ (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
49. Opricovic, Serafim and Gwo-Hshiang Tzeng (2004). "Compromise Solution by MCDM methods: A Comparative analysis of VIKOR and TOPSIS", *European Journal of Operational Research* 156.
50. Piketty, Thomas and Emmanuel Saez (2014). Inequality in the Long Run, the since of Inequality, Published 23, Science 344, 838 (2014) DOI: 10.1126/science.1251936.
51. Raphael, Bar-Ela. and Dafna Schwartzb (2006). Review Regional Development as a Policy for Growth with Equity: The State of Ceara (Brazil) as a Model, 13.
52. Ravallion, Martin and Shaohua Chen (2004). "China's (uneven) Progress Against Poverty", *Journal of Development Economics* 82 (2007).
53. Riddell, Robert (2004). *Sustainable Urban Planning 'Tipping the Balance'*, Blackwell Publishing.
54. Storper, M. A. Scott (2006). "The Wealth of Regions", *Futures*, 27, 5.
55. The Ministry of Domestic Affairs of the Indonesian Government. (2010). The Procedure of Making, Controlling, and Evaluating the Implementation of the Regional Development Plan. The Rule of Minister of Domestic Affairs No: 54.
56. UNDP (2015). Sustainable Development Goals (SDGs). <http://www.undp.org>.
57. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2004) Population Division World Population to 2300, Copyright © United Nations 2004 all Rights Reserved Printed in United Nations, New York.
58. World Health Organization (2016). State of Inequality: Childhood Immunization, ISBN 978-92-4-151173-5, ©World Health Organization.

راهبردهای مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری (نقد و تحلیل ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری)

مصطفی چکنی* و محمدحسن حسنی**

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۲۶	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۵
-------------------------	-----------------------

بحث «سازمان‌های مردم‌نهاد» و مشارکت این سازمان‌ها در فرایند کیفری یکی از جلوه‌های «سیاست جنایی مشارکتی» است که علاوه بر جنبه حمایتی از بزهدیده، به‌ویژه بزهدیدگان خاص نقش مهمی در تحقق حقوق شهروندی و پیشگیری از بزهدیدگی ثانوی ایفا می‌کنند، مضافاً اینکه در حوزه‌هایی که مدعی‌العموم به‌سادگی نمی‌تواند ورود کند و بحث تعقیب دچار مشکل می‌شود سازمان‌های مردم‌نهاد که امروزه برخی آنان را «دادستان خصوصی» یا «شبه‌دادستان» می‌نامند در تعامل با مدعی‌العموم قرار گرفته و سعی می‌کنند حامی حقوق جامعه و افراد در بحث اعلام جرم، اقامه دلیل، اعتراض به احکام دادگاه‌ها و ... باشند. در این مقاله سعی شده است با توجه به نوآوری آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ در این زمینه و مطرح کردن سازمان‌های مردم‌نهاد در بحث اعلام جرم (ماده (۶۶)) میزان مشارکت این سازمان‌ها و شرایط مداخله آنان در فرایند کیفری و چالش‌ها و نواقص در این زمینه از جمله نحوه شکل‌گیری این سازمان‌ها در ایران و خلأهای موجود مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: عدالت ترمیمی؛ سازمان‌های مردم‌نهاد؛ سیاست جنایی؛ بزهدیده؛ ذی‌نفع

* دانشجوی دوره دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی
کرمانشاه (نویسنده مسئول)؛

Email: chekany@yahoo.com

** استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه دامغان؛

Email: m_hasani@du.ac.ir

مقدمه

ارائه تعریفی جامع و مانع از سازمان‌های مردم‌نهاد قدری مشکل است زیرا این سازمان‌ها افزون بر کارهای متعدد (همچون حقوق بشر، محیط زیست، توسعه و ...) دارای منشأ پیدایش متعدد نیز است. تعاریف متعددی از سازمان‌های مردم‌نهاد به عمل آمده که برخی ویژگی «خصوصی بودن» و برخی «غیرانتفاعی بودن» را مطرح کرده‌اند.

در عرصه ادبیات برای بیان «گروه‌های مردم‌نهاد» بهتر است روی دو متغیر تأکید کنیم که یکی از آنها «سازمان» (منظور از سازمان، نهادهای هماهنگ اعضای یک مجموعه انسانی است که برای دستیابی به اهداف معین ساماندهی می‌شوند) و دیگری «غیردولتی» است. بنابراین تعریفی در این عرصه معنادار خواهد بود که آن دو را پوشش دهد. از این رو سازمان‌های غیردولتی «به مجموعه افراد حقیقی گفته می‌شود که جهت دستیابی به اهداف مشترک، تلاش‌های خود را هماهنگ می‌سازند و از یک شخصیت حقوقی، حقوق خصوصی برخوردار می‌باشند» (امیر کواسمی، ۱۳۸۸: ۱۸۱-۱۸۰).

در شورای واژه‌گزینی فرهنگستان زبان و ادبیات فارسی اصطلاح Non Governmental Organization به صورت اختصاری NGO و با مفهوم «سازمانی که بدون وابستگی‌های اداری و مالی به دولت برای تأمین منافع عمومی فعالیت می‌کند» مطرح و در نهایت معادل «سازمان‌های مردم‌نهاد» با صورت اختصاری «سمن» به تصویب رسید (وبگاه فرهنگستان زبان ادب فارسی). در ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب هیئت وزیران منتشر شده در روزنامه رسمی شنبه ۱۳ شهریور ۱۳۹۵ «نهاد مدنی» این‌گونه تعریف شده است: ماده (۱): «نهاد مدنی نهاد غیردولتی است به منظور فعالیت در راستای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد شده یا می‌شود». علاوه بر «غیردولتی بودن» که در ماده (۱) بیان شده در ماده (۳) این آیین‌نامه به «غیرسیاسی بودن» و «غیرانتفاعی بودن» به عنوان ویژگی‌های این نهاد اشاره شده است.

۱. ویژگی‌ها، منشأ پیدایش و علل رشد سمن‌ها

نکته قابل توجه در خصوص ویژگی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد این است که هرچند این سازمان‌ها از نظر منشأ پیدایش و اهداف و همچنین عرصه‌های فعالیت جغرافیایی و عملکرد با یکدیگر جمع

نمی‌شوند اما عمدتاً دارای وجوه مشترکی مانند غیرانتفاعی، غیردولتی و غیرسیاسی هستند.

منظور از «ویژگی غیردولتی» طبق تبصره ذیل ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳/۶/۱۳۹۵ اشاره به چند نکته است:

الف) عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی؛

ب) عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار؛

ج) عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود به‌عنوان مؤسس یا عضو.

منظور از ویژگی «غیرانتفاعی» طبق تبصره «۱» ماده (۲) آیین‌نامه فوق: «... عدم برداشت مستقیم یا غیرمستقیم سود و سایر منافع اقتصادی حاصل از انجام فعالیت‌ها به نفع اعضا، مؤسسات، مدیران و کارکنان یا افراد وابسته به آنان است».

منظور از ویژگی «غیرسیاسی» طبق قسمت اول تبصره «۱» ماده (۲) آیین‌نامه فوق یعنی «نداشتن فعالیت سیاسی موضوع قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰...» است. ورود سمن‌ها به کارهای سیاسی نه تنها موجب دور شدن آنها از اهداف اصلی سازمان خواهد بود بلکه آنها را همانند احزاب سیاسی معرفی خواهد کرد.

از نظر منشأ پیدایش، تشکیلات غیردولتی از سه منبع مختلف «بالا» یعنی از طریق فرامین دولتی، از «پایین» یعنی با جنبش‌های خودجوش مردمی و از «بیرون» یعنی تحت تأثیر کنش‌های فرهنگی یا متأثر از فشارهای نهادهایی همچون کلیسا و ... شکل می‌گیرند (امیرکواسمی، ۱۳۸۸: ۱۷۸).

درخصوص علل رشد سمن‌ها که از اواخر دهه ۸۰ میلادی رخ داده است برخی آن را محصول دو انقلاب انفورماتیک و رشد طبقه متوسط و چهار بحران در حوزه‌های توسعه، دولت رفاه، فروپاشی بلوک شرق و محیط زیست می‌دانند (همان: ۱۷۷). درخصوص عملکرد این نهادها برخی آن را وسیله توسعه می‌دانند و برخی با توسل به گفتمان «کوچک زیباست» آن را پیامد کوچک شدن دولت می‌دانند و برخی آن را موج سوم دموکراسی قلمداد کرده و آن را تکامل و توسعه این مدل سیاسی ارزیابی می‌کنند (همان: ۱۷۶).

۱-۱. جایگاه سمن‌ها در قوانین و مقررات داخلی

قوانین و مقررات متعددی در نظام حقوقی ایران وجود دارد که به صورت مستقیم و غیرمستقیم از تأسیس و مشارکت و فعالیت سمن‌ها سخن به میان آمده است. در نظام حقوقی ایران، مشارکت مردم در اداره جامعه یکی از موضوعات مهمی است که در اصول (۳، ۶، ۷، ۸، ۲۹، ۵۶، ۵۹ و ۱۰۴) قانون اساسی به آن تأکید شده است. ضمناً اصل (۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «کلیه احزاب، جمعیت‌ها، تشکله‌ها و گروه‌ها (از جمله سازمان‌های غیردولتی) می‌توانند آزادانه به فعالیت مشغول شوند مشروط به آنکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران را نقض نکنند...» اصل (۲۶) قانون اساسی به دو موضوع مهم اشاره داد: الف) اصل آزادی اجتماعات، ب) اصل مشارکت آزادانه افراد در این اجتماعات.

براساس ماده (۵۸۴) قانون تجارت هر مؤسسه غیرتجاری از جمله سازمان‌های غیردولتی به شرط مغایرت نداشتن اهداف آنها با نظم عمومی و شرع از تاریخ ثبت در دفتر وزارت عدلیه (در حال حاضر اداره ثبت شرکت‌ها) دارای شخصیت حقوقی می‌شود اما در حال حاضر طبق آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد منتشر در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۳ سازمان‌های مردم‌نهاد علاوه بر اجازه تأسیس (تبصره «۱» ماده (۱۴) آیین‌نامه) طبق ماده (۲۹) آیین‌نامه بایستی پروانه فعالیت کسب، اخذ و آن را به ثبت برسانند تا نهایتاً دارای حقوق مندرج در ماده (۲۹) آیین‌نامه شوند. در آیین‌نامه فوق به ویژگی‌های سمن‌ها و همچنین نظارت و دیگر مقررات مربوط به آنها اشاره شده است.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر به این قوانین مراجعه شود: ۱. اصل (۲۶) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات سال ۱۳۶۸؛ ۲. ماده (۵۸۴) قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱؛ ۳. ماده (۱) آیین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷؛ ۴. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی، صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۱؛ ۵. مصوبه نحوه تشکیل و تأسیس انجمن‌های علمی، ادبی و هنری شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۰؛ ۶. قانون حمایت از کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۸۱؛ ۷. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۸۴؛ ۸. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده (ماده (۱۲)) مصوب ۱۳۸۸؛ ۹. ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲؛ ۱۰. آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵/۶/۱۳.

۲. راهبردها و نقش سمن‌ها در فرایند آیین دادرسی کیفری

۲-۱. راهبردهای مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری

به‌نظر می‌رسد با توجه به رویکرد تقنینی اخیر در قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ برای تحقق راهبردهای زیر از سازوکار «سازمان‌های مردم‌نهاد» استفاده شده است.

بند اول) اصول حمایت از منافع جامعه و افراد

با توجه به اصول راهبردی آیین دادرسی کیفری می‌توان گفت ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری یکی از سازوکارهایی است که در جهت تحقق «اصل حقوق دفاعی» در جهت تأمین منافع افراد (مثل بزه‌دیدگان خاص) همچنین در جهت تحقق «اصل کشف حقیقت» (جرائمی که قربانی خاص ندارند مثل جرائم علیه محیط زیست) که از اصول راهبردی ناظر به حمایت از افراد و جامعه می‌باشد به تصویب رسیده است توضیح اینکه اصول راهبردی آیین دادرسی کیفری به دو دسته کلی تقسیم می‌شود:

الف) اصول راهبردی ناظر به حمایت از حقوق جامعه که عبارت‌اند از: ۱. اصل کشف حقیقت، ۲. اصل سرعت در رسیدگی.

ب) اصول راهبردی ناظر به حمایت از حقوق افراد که عبارت‌اند از: ۱. اصل برائت، ۲. اصل حقوق دفاعی (ساقیان، ۱۳۹۲: ۱۰).

آیین دادرسی کیفری می‌بایست توازن بین حقوق جامعه از یک‌سو و حقوق افراد از سوی دیگر را برقرار کند.

بند دوم) الگوی دادرسی منصفانه

سازمان‌های مردم‌نهاد را می‌توان یکی از سازوکارهای «الگوی دادرسی منصفانه» برشمرد. «هربرت پاکر» استاد حقوق کیفری دانشگاه استنفورد دو الگوی عمده درباره فرایند کیفری شناسایی کرده است که آنها را اصطلاحاً «الگوی کنترل جرم» و «الگوی دادرسی منصفانه» نامیده است. الگوی اول به‌مثابه چرخه‌ای است که هدف از طرح آن، تسهیل و شدت برخورد با مجرمان است از این‌رو نظام عدالت کیفری منطبق با این الگو به‌جای توازن‌بخشی میان مصالح

متهم و جامعه، بیشتر دغدغه دستگیری، محاکمه و سزا دادن بزهکاران را دارد اما در الگوی دوم بیشترین دغدغه کنشگران نهادهای عدالت کیفری، دقت در تعقیب بزهکاران و رعایت حقوق متهمان است. به عقیده هربرت پاکر، هدف عدالت کیفری برقراری انصاف و دادگری در همه مراحل رسیدگی کیفری است (قیانچی و دانش ناری، ۱۳۹۱: ۱۶۸-۱۶۷).

در خصوص اینکه «دادرسی منصفانه» چیست؟ دو تعریف وجود دارد: تعریف موسع که معتقد است «دادرسی منصفانه» آن است که حقوق دفاعی متهم رعایت شود مثل حق داشتن وکیل و غیره. تعریف مضیق «دادرسی منصفانه» را رعایت «اصل برابری سلاح‌ها» می‌داند. مفهوم «اصل برابری سلاح‌ها» یعنی هیچ‌کسی نباید در دعوا در شرایطی قرار گیرد که نسبت به موقعیت طرف دیگر از وضعیت نامناسبی برخوردار باشد (ساقیان، ۱۳۸۵: ۷۹).

یکی از ابعاد مهم حقوق بشری که برای همه بزه‌دیدگان قابل اعمال است، احترام به آنها در چارچوب رعایت معیارهای رفتار منصفانه است، رعایت «معیارهای رفتار منصفانه» و «دادرسی منصفانه» دو بعد مهم حقوق بشری این موضوع محسوب می‌شود که اولی به رعایت حقوق بزه‌دیدگان و دومی به حقوق مجرمان و متهمان در فرایند کیفری اشاره می‌کند، حق بزه‌دیده بر امنیت خود و شهودش و اطلاع از حقوق خود در فرایند کیفری از جمله این حقوق است (زینالی و مقدسی، ۱۳۹۱: ۲۲۷).

بند سوم) سیاست جنایی مشارکتی

یکی دیگر از راهبردهای مقنن در قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات اسلامی تحقق «سیاست جنایی مشارکتی» است. مطرح کردن سازمان‌های مردم‌نهاد در قانون آیین دادرسی کیفری یکی از جلوه‌های سیاست جنایی مشارکتی است که علاوه بر جنبه حمایتی از بزه‌دیده به‌ویژه بزه‌دیدگان خاص، نقش مهمی در تحقق حقوق شهروندی و پیشگیری از بزه‌دیدگی ثانوی ایفا می‌کنند، مضافاً اینکه در حوزه‌هایی که مدعی‌العموم به‌سادگی نمی‌تواند به آنها ورود کند و بحث تعقیب دچار مشکل می‌شود سازمان‌های مردم‌نهاد که امروزه برخی آنان را «دادستان خصوصی» یا «شبه‌دادستان» می‌نامند در تعامل با دادستان قرار گرفته و سعی می‌کنند حامی حقوق جامعه و افراد باشند.

برخی نویسندگان سیاست جنایی را این‌گونه تعریف می‌کنند: «مجموعه روش‌هایی که به‌وسیله آن بدنه اجتماع (دولت و جامعه مدنی) پاسخ‌های خود را به پدیده مجرمانه سازمان‌دهی می‌کند» (حسینی، ۱۳۸۳: ۱۴).

تعریف فوق سیاست جنایی را در معنای موسع بیان می‌کند اما سیاست جنایی در معنای مضیق به «مجموعه روش‌های سرکوب‌کننده که دولت با آن در مقابل جرم واکنش نشان می‌دهد» اطلاق می‌شود سیاست جنایی در معنای مضیق معادل حقوق کیفری است همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سیاست جنایی به مفهوم مضیق بر عناصر (بزه، بزه‌کار، واکنش و دولت) تأکید شده است اما در سیاست جنایی به مفهوم موسع بر عناصر (مجموعه روش‌ها، بدنه جامعه، پاسخ و پدیده مجرمانه) تأکید شده است.

سیاست جنایی خود به سیاست جنایی تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی تقسیم می‌شود. سیاست جنایی تقنینی عبارت است از: «چاره‌اندیشی قانونگذار در مورد جرم با توجه به وابستگی سیاست جنایی به نظام سیاسی هر کشور» و سیاست جنایی قضایی «شامل آن سیاست جنایی می‌شود که در تصمیم‌ها و رویه‌های دادگاه‌های دادگستری منعکس است. گفتمان تقنینی سیاست جنایی به‌طور کامل مورد تأیید قوه قضائیه نیست و به‌صورت‌های مختلفی درک و پذیرفته می‌شود که سیاست جنایی قضایی را شکل می‌دهد». سیاست جنایی اجرایی «سیاستی است که از سوی قوه مجریه به‌عنوان رکن اجرایی کشور برای تطبیق و اجرای سیاست‌های جنایی اتخاذ شده از سوی قوه مقننه در پیش گرفته می‌شود لذا سیاست قوه مجریه در زمینه کنترل جرم که ناظر بر چگونگی اجرای قوانین موجود است سیاست جنایی اجرایی را تشکیل می‌دهد». و سیاست جنایی مشارکتی «بیانگر مشارکت مردم و نهادهای غیررسمی و غیردولتی چه در امر پیشگیری از جرم و چه در واکنش نسبت به جرائم و انحرافات اجتماعی است» (شیعه علی، زارع و زارع، ۱۳۹۴: ۲۹۱).

سیاست جنایی مشارکتی خود به دو نوع کنشی یا پیشگیرانه و واکنشی و پاسخگو تقسیم می‌شود در نوع اول که در جرم‌شناسی به آن پیشگیری اجتماعی گفته می‌شود قبل از ارتکاب جرم از دخالت مردم و نهادهای جامعه و ظرفیت آنها برای جلوگیری از ارتکاب جرم استفاده می‌شود و در نوع دوم بعد از ارتکاب جرم از قابلیت‌ها و توانایی‌های جامعه مدنی

برای حل اختلافات استمداد می‌شود به عبارت دیگر اختلافی که برخاسته از بطن جامعه است برای رسیدگی به همان جا ارجاع داده می‌شود (همان: ۲۹۳).

بزه‌دیده‌شناسی که در دهه‌های اخیر ظهور کرده سعی دارد هم نقش بزه‌دیده را در تکوین جرم و رابطه او را با جرم و مجرم بررسی کند (بزه‌دیده‌شناسی اولیه) و هم با ارائه کمک‌های مختلف به بزه‌دیده و حمایت از او وضعیت را بهبود بخشد (بزه‌دیده‌شناسی ثانوی). در واقع بزه‌دیده‌شناسی حمایتی بر این اندیشه استوار است که جامعه محلی و کل جامعه با مرکزیت نظام عدالت جنایی باید در همه سطوح سیاستگذاری جنایی (تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی) توجه به حقوق مادی و معنوی بزه‌دیده را طی تدابیر برنامه‌ریزی شده و موقعیت حقوقی در فرایند کیفری مورد توجه قرار دهد و نیازهای بایسته وی را مرتفع کند (ابراهیمی، ۱۳۸۴: ۲۸۹).

۲-۲. نقش سمن‌ها در فرایند کیفری

هرچند سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مختلف فعالیت می‌کنند اما در حوزه حقوق و در مسائل کیفری ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران پیش‌تر در امور پیشگیری از بزهکاری و کمک به افسار آسیب‌پذیر همچون کودکان به کار رفته است.

سازمان‌های غیردولتی ابتدا در زمان قانون برنامه سوم توسعه نام‌برده شده و در آن تمام نقش‌های جامعه مدنی و جلوه مشارکت مدنی در پیشگیری از وقوع جرم برای سازمان‌ها تدوین شده است (قربانیان و هراتیان نژادی، ۱۳۹۰: ۱۹۹).

به عبارت دیگر تاکنون فعالیت این سازمان‌ها در حوزه کنشی^۱ بوده (پیشگیری) حال آنکه در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ حوزه فعالیت سازمان مردم‌نهاد به حوزه واکنش^۲ گسترش پیدا کرده است. از این‌هیئت ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری تحولی در بحث مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری است. هرچند گفته می‌شود یکی از ویژگی‌های این سازمان‌ها «غیرسیاسی» بودن است، یعنی اینها مستقیماً کار سیاسی نمی‌کنند؛ لیکن در بلندمدت در تحولات سیاست جنایی مسلماً مؤثر خواهند بود. نقش سمن‌ها را در فرایند کیفری می‌توان این‌گونه خلاصه کرد:

1. Proactive

2. Reactive

الف) سمن‌ها به‌عنوان شاکی یا اعلام‌کننده جرم: سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند به‌عنوان شاکی یا اعلام‌کننده جرم در فرایند کیفری مشارکت کنند، و در این قسمت به‌عنوان «دادستان خصوصی» یا «شبه دادستان» عمل کرده و گام مهمی در برقراری امنیت و کمک به بزه‌دیدگان خاص داشته باشند (مفاد ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری).

ب) سمن‌ها به‌عنوان همیاران دادگاه: در مرحله رسیدگی تحت عنوان «دوستان دادگاه» و نه طرف دعوا با توجه به صلاحیت، تجربه و تخصصی که دارند دیدگاه‌های خود را در اختیار دادگاه قرار دهند.

ج) سمن‌ها به‌عنوان مشاور قربانی: اینکه در طول فرایند کیفری، اقدامات مشاوره‌ای و امدادی مناسب برای بزه‌دیدگان انجام دهند.

د) سمن‌ها به‌عنوان یاری‌گر مجرمان در جهت اصلاح: در نهایت طی اجرای احکام، یاری‌گر مجرمان باشند تا با اتخاذ تدابیر مناسب زمینه اصلاح و برگشت آنها به جامعه فراهم شود (کوشکی، ۱۳۹۲: ۶۸) (مفاد بند «ب» ماده (۲۹) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب (۱۳۹۵)).^۱

۳. جایگاه قانونی سمن‌ها در سیاست جنایی واکنشی ایران

برای مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری (نظام‌های آیین دادرسی کیفری) چهار مورد متصور است:

الف) سمن به‌عنوان اعلام‌کننده یا شاکی جرم،

ب) سمن به‌عنوان یار یا دوست دادگاه در جهت ارائه نظرهای تخصصی،

ج) سمن به‌عنوان مشاور قربانی،^۲

د) سمن به‌عنوان یاری‌گر مجرمان در جهت اصلاح و بهبود (نظارت در مرحله اجرای احکام).
مسئلاً جایگاه شاکی و حقوقی که وی در فرایند کیفری دارد با اعلام‌کننده جرم و

۱. ماده (۲۹) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد: تشکل‌ها پس از دریافت پروانه فعالیت ثبت نام، از حقوق زیر برخوردار می‌شوند: الف) مشاوره، اظهارنظر و ارائه پیشنهاد راهکارها به دستگاه‌های اجرایی متناسب با تخصص و موضوع فعالیت تشکل. بند «ب» دیده‌بانی و نظارت بر عملکرد سایر بخش‌های جامعه در زمینه فعالیت تخصصی خود.

۲. برای اطلاع بیشتر نک. کاترین، ۱۳۸۳: ۳۱۳.

همچنین با مقام تعقیب (دادستان) متفاوت است. در هر صورت جایگاه و سمت فردی که در فرایند کیفری یا مدنی شرکت می کند باید روشن باشد.

محدودیت‌ها برای طرح و اقامه دعوی در آیین دادرسی مدنی نسبت به آیین دادرسی کیفری بیشتر است چرا که در آیین دادرسی مدنی بحث حقوق خصوصی افراد مطرح می‌باشد و این حقوق متعلق به متضرر یا افراد است. لذا در آیین دادرسی مدنی گفته می‌شود اقامه کننده دعوی باید ذی نفع بوده و سمت او در دعوی باید معلوم باشد. به عبارت دیگر ما در آیین دادرسی مدنی مفهوم اعلام کننده به شکلی که در ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری مطرح است نداریم البته در جرائم قابل گذشت (حق الناس) به دلیل اینکه جنبه خصوصی جرم بر جنبه عمومی غلبه دارد شرایط مطرح شده برای طرح دعاوی مدنی باید رعایت شود و اعلام کننده در این گونه جرائم حقی برای اعلام جرم ندارد (ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲). اما با توجه به اینکه دعوی کیفری متعلق به جامعه است و در صورت عدم طرح دعوی کیفری، منافع عموم به خطر می افتد هر چند دادستان نماینده جامعه در طرح دعوی عمومی است. لیکن با توجه به اینکه دادستان در همه عرصه‌ها نمی تواند از وقوع همه جرائم مطلع شود در آیین دادرسی کیفری مفهوم اعلام کننده جرم در ماده (۶۵) مطرح شده و به عموم اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اجازه داده شده تحت شرایطی اقدام به طرح و اقامه دعوی کیفری کنند هر چند خود، مجنی علیه جرم نباشند.

برخی اعتقاد دارند عبارات استفاده شده در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری و تبصره‌های آن مثل «حق شرکت در کلیه مراحل دادرسی» و «حق اقامه دلیل در جرائم منافی عفت» قرینه قابل تأملی بر وجود «نفع حقوقی» برای سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان ذی نفع این دعاوی است. از طرفی این حق ذیل فصل سوم قانون آیین دادرسی کیفری تحت عنوان وظایف و اختیارات دادستان آمده است که در جای خود بیانگر اعطای یک کارکرد و نقش شبه‌دادستانی به سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۰: ۲۲۲).

از طرفی این مسئله را نمی‌توان فراموش کرد که با توجه به گستردگی جرائم، حضور نهادهای مردمی، نقش بسزایی هم در جهت حمایت از بزه‌دیده و هم در جهت پیشگیری از

جرائم، کشف و تعقیب آن می‌تواند ایفا کند. به عبارت دیگر از آنجا که سمن‌ها شناخت دقیق و همه‌جانبه‌ای از بخش‌های اجرایی دارند به‌نحو دقیق‌تری می‌توانند در مسیر تأمین امنیت کشور حرکت کنند به همین دلیل در اکثر نظام‌های کیفی دنیا در کنار بزه‌دیده و دادستان، سعی شده از اشخاص دیگری جهت کمک به بزه‌دیده و دادستان استفاده شود.

حال باید دید در قانون فعلی آیین دادرسی کیفی جایگاهی که مقنن برای سازمان‌های مردم‌نهاد بیان کرده چیست؟ هرچند در لایحه آیین دادرسی کیفی و حتی در ماده (۶۶) آیین دادرسی کیفی، قبل از اصلاحات ۱۳۹۴/۳/۲۴ با توجه به نقش‌هایی که مقنن برای سازمان‌های مردم‌نهاد در ماده (۶۶) مقرر کرده بود در واقع می‌توان گفت سازمان‌های مردم‌نهاد به منزله شاکی (نقش بینابین شاکی و اعلام‌کننده) تلقی می‌شدند چرا که این سازمان‌ها از اختیارات زیر برخوردار بودند:^۱

الف) حق طرح و اقامه دعوی البته در جرائمی که مرتبط با زمینه‌های ذکر شده در ماده (۶۶) و مرتبط با اساسنامه این سازمان‌ها باشد.

ب) در تمام جلسات دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت کنند.

ج) نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض نمایند.

اما در سال ۱۳۹۴ ماده (۶۶) اصلاح شد و عبارت‌های «جهت اقامه دلیل» و «می‌توانند نسبت به آراء قضایی اعتراض کنند» از صدر ماده حذف شد. به عبارت دیگر هرچند قبل از اصلاحات سال ۱۳۹۴ مقنن در ماده (۶۶) اختیارات خوبی به سازمان‌های مردم‌نهاد اعطا کرده بود اما باز هم مقنن در همان زمان احتیاط کرده و لفظ شاکی را برای این سازمان‌ها

۱. ماده (۶۶) لایحه مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ پیش از اصلاحیه ۱۳۹۴/۳/۲۴ بدین قرار بود: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان ذهنی یا جسمی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض نمایند».

ماده (۶۶) فوق پس از اصلاحیه مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۴ به این شرح اصلاح شد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند».

در متن ماده استفاده نکرده بود. البته این احتیاط در اصلاحات سال ۱۳۹۴ بیشتر شده به نحوی که عبارت‌های فوق‌الذکر از متن ماده (۶۶) حذف گردیده و به نظر اختیارات این سازمان‌ها کمتر شده است. حذف عبارت‌های فوق از متن ماده ابهامات این ماده را در زمینه نقش این سازمان‌ها در فرایند کیفری افزایش داده است. سؤال این است که آیا منظور مقنن از وضع ماده (۶۶) به‌ویژه بعد از اصلاحات آن در سال ۱۳۹۴ این بوده که سازمان‌های مردم‌نهاد را به‌عنوان «اعلام‌کننده جرم» مطرح کند یا مراد مقنن از وضع ماده (۶۶) اعطای اختیارات بیشتری به اعلام‌کننده بوده و خواسته است این سازمان‌ها به «منزله شاکی» قلمداد شوند؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت با توجه به مقررات آیین دادرسی کیفری اعلام‌کننده جرم فرد ثالثی است که به‌صورت مستقیم بزه‌دیده جرم واقع نشده است و اگر جرم، قابل‌گذشت نباشد تحت شرایط مقرر در ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری می‌تواند اعلام جرم کرده و دادستان موظف به تعقیب جرم خواهد بود. با توجه به بند «ب» ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری که در مقام بیان جهات تعقیب است، اعلام و اخبار ضابطان دادگستری، مقامات رسمی یا اشخاص موثق و مطمئن، از جهات شروع به تعقیب محسوب شده و دادستان مکلف به تعقیب است؛ لذا همه شهروندان جامعه و اشخاص حقیقی و حقوقی به‌عنوان اعلام‌کننده جرم می‌توانند در فرایند کیفری شرکت داشته باشند. بنابراین در اینکه سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند اعلام‌کننده جرم باشند اختلافی نیست، حال سؤال اینجاست که آیا می‌توان وصف شاکی را به سازمان‌های مردم‌نهاد اعطا کرد؟ البته شناسایی وصف شاکی برای این سازمان‌ها دارای آثار و نتایج متعددی است از جمله اینکه قاضی وظیفه دارد در همه جلسات این سازمان‌ها را دعوت کند، این سازمان‌ها می‌توانند به همه آراء و قرارهای مقام قضایی اعتراض کنند اینک در مرحله تجدیدنظر خواهی دارای حقوقی هستند، اینکه حق دسترسی به اوراق پرونده را دارند اینک حق اقامه دلیل داشته باشند اینک در تمام مراحل رسیدگی حق شرکت داشته باشند و غیره. از نظر تطبیقی در قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه ذیل ماده (۲)، نحوه مشارکت انجمن‌هایی که می‌توانند وارد فرایند کیفری شوند در چندین بند مشخص شده و در خیلی از موارد حقوق شاکی به این انجمن‌ها واگذار شده است.

به دلایل ذیل می‌توان گفت مراد مقنن با تصویب ماده (۶۶) (هرچند این ماده اصلاح و برخی از اختیارات این سازمان‌ها حذف شد) برقراری جایگاهی فراتر از اعلام‌کننده جرم برای سمن‌ها بوده اگرچه تمام حقوق شاکی را به آنها اعطا نکرده است:

۱. قبل از معرفی سمن‌ها در ماده (۶۶)، سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانستند به استناد بند «ب» ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری اعلام جرم کنند بنابراین اگر مراد مقنن از ماده (۶۶)، صرفاً بیان جایگاه اعلام‌کنندگی جرم برای سمن‌ها بود نیازی به وضع ماده (۶۶) نبود به عبارت دیگر اعلام‌کننده خاص نیاز به تصریح نداشت زیرا مقنن در بند «ب» ماده (۶۴) می‌گوید: «همه اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) می‌توانند با اعلام جرم در فرایند کیفری مشارکت کنند».

۲. با توجه به تبصره «۴» ذیل ماده (۶۶) که جایگاه سمن‌ها را در جرائم منافی عفت بیان می‌کند و مقرر می‌دارد که اعلام جرم توسط سمن‌ها در جرائم منافی عفت با رعایت شرایط ماده (۱۰۲) می‌باشد و سمن‌ها می‌توانند در این جرائم اقامه دلیل کنند وقتی مقنن در جرائم منافی عفت پذیرفته که در جریان دادرسی، سمن‌ها می‌توانند اقامه دلیل کنند پس در سایر جرائم به طریق اولی این حق را دارند.

۳. آیا مراد مقنن از عبارت «... سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند» صرفاً حضور به‌عنوان تماشاچی است، مسلماً پاسخ منفی است زیرا حضور سمن‌ها در مراحل دادرسی نیاز به تصریح نداشت زیرا طبق ماده (۳۵۲) قانون آیین دادرسی کیفری اصولاً محاکمات علنی است و همه افراد حق حضور دارند. بنابراین با وجود ماده (۳۵۲) عبارت ذکر شده در صدر ماده (۶۶) مبنی بر اینکه: «سمن‌ها حق شرکت در تمام مراحل دادرسی را دارند» بی‌معنا خواهد بود و ضمناً عبارت فوق (در تمام مراحل دادرسی) دلالت بر این می‌کند که شرکت سمن‌ها از دادسرا شروع شده و تا دادگاه ادامه دارد.

۴. شاید بتوان گفت حذف عبارت «حق اقامه دلیل» در صدر ماده (۶۶) به این علت بوده که وقتی فقط قید شود «شرکت در مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل» سمن‌ها هنگام شرکت در جلسات دادرسی فقط محدود به ارائه دلیل می‌باشند و اختیار دیگری ندارند ولی در حال حاضر با حذف این عبارت، اختیارات سمن‌ها هنگام شرکت در دادرسی فقط محدود به اقامه

دلیل نیست و اختیارات دیگری نیز دارند. مضافاً اینکه وقتی مقنن در ماده (۶۶) لفظ «شرکت» را به جای لفظ «حضور» استفاده کرده با توجه به بار حقوقی که لفظ «شرکت» دارد به نظر می‌رسد تمام اختیارات از جمله حق اعتراض از این کلمه استفاده می‌شود.

۵. در خصوص اینکه چرا حق اعتراض از سمن‌ها گرفته شده است شاید بتوان گفت اعتراض به آراء دادگاه‌ها از جنبه عمومی را اگر یک اقدام تعقیبی بدانیم در صلاحیت دادستان خواهد بود و نه شاکی، زیرا در بند «ج» تبصره «۵» ماده (۲۰) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب آمده بود: «مدعی خصوصی یا نماینده قانونی وی از جهت ضرر و زیان می‌تواند نسبت به رأی دادگاه کیفری استان اعتراض کند». بنابراین اگر حق اعتراض برای نهادهای مردم‌نهاد در صدر ماده (۶۶) حذف شده شاید به دلیل این موضوع بوده که این نهادها در امر تعقیب دخالت نداشته باشند. در نهایت شاید بتوان گفت که سمن‌ها این اختیار را دارند که نسبت به آراء دادگاه‌ها از حیث ضرر و زیان اعتراض کنند چون این جنبه متعلق به شاکی است. برخی عقیده دارند با توجه به لحن مقنن در ماده (۶۶) قانون جدید آیین دادرسی کیفری برداشت می‌شود که اختیارات ذکر شده برای سازمان‌های مردم‌نهاد جنبه حصری دارد و نمی‌توان خارج از این موارد اختیار دیگری برای این سازمان‌ها در نظر گرفت (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۵).

۶. از مفاد تبصره «۲» ذیل ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری که مقرر می‌دارد: «ضابطان دادگستری و مقامات قضایی مکلف‌اند بزه‌دیدگان جرائم موضوع این ماده را از کمک سازمان‌های مردم‌نهاد مربوط آگاه کنند» چنین برداشت می‌شود نقش سازمان‌های مردم‌نهاد صرفاً اعلام جرم نیست زیرا اگر نقش سازمان‌های مردم‌نهاد محدود به اعلام جرم بود این موضوع نیازی به اطلاع‌رسانی نداشت.

نقش دیگری که در فرایند کیفری می‌توان برای سازمان‌های مردم‌نهاد در نظر گرفت، نقش قیمومت برای اشخاص محجور است. هرچند شاید گفته شود که قیمومت، اختیارات و وظایف ناشی از آن اموری است که به اشخاص حقیقی وابسته است و اشخاص حقوقی نمی‌توانند به این سمت دست پیدا کنند، البته چون بیشتر وظایف قیم ناظر به اداره اموال مولی‌علیه می‌باشد ممکن است قیمومت را به یک شخص حقوقی واگذار کرد (همان: ۷۷).

۴. شرایط مداخله سمن‌ها در فرایند کیفری

اگر سازمان‌های مردم‌نهاد بخواهند به استناد بند «ب» ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری (اعلام و اخبار اشخاص موثق و مطمئن) یعنی به‌عنوان اعلام‌کننده عام در فرایند کیفری وارد شوند می‌بایست شرایط مقرر در ماده (۶۵) و بند «ب» ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری را داشته باشند یعنی:

۱. این نهادها مورد وثوق و اطمینان باشند (بند «ب» ماده (۶۴))،

۲. جرم غیرقابل گذشت باشد،

۳. اعلام‌کننده شاهد وقوع جرم باشد،

۴. اگر اعلام‌کننده شاهد وقوع جرم نباشد در دو صورت می‌توان شروع به تعقیب کرد: الف) دلیل بر صحت ادعا وجود داشته باشد، ب) یا جرم از جرائم علیه امنیت داخل یا خارجی باشد،

۵. قرائن و امارتی مبنی بر نادرستی اظهارات وی وجود نداشته باشد.

اگر این سازمان‌ها بخواهند در قالب ماده (۶۶) وارد فرایند کیفری شوند (که به‌نظر اختیارات بیشتری نسبت به اعلام‌کننده صرف دارند) اولین سؤال این است که آیا سازمان‌های مردم‌نهاد محدودیت‌های ماده (۶۵) را که برای اعلام‌کننده عام در نظر گرفته شده بایستی رعایت کنند؟ و دومین سؤال این است که برای اینکه سازمان‌های مردم‌نهاد بتوانند طبق ماده (۶۶) وارد فرایند کیفری شوند چه شرایطی لازم است؟ در پاسخ این سؤال باید گفت که مقنن شرایطی را در این ماده و چهار تبصره آن مقرر کرده و از این شرایط استنباط می‌شود که هر سازمان مردم‌نهادی نمی‌تواند به‌شرح این ماده اقدام کند. این شرایط به‌شرح ذیل است:

۱. اولین شرط علاوه بر اجازه تأسیس (طبق تبصره «۱» ماده (۱۴) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵) طبق ماده (۲۹) این آیین‌نامه پروانه فعالیت کسب، اخذ و آن را به ثبت رسانده باشند تا نهایتاً دارای حقوق مندرج در ماده (۲۹) آیین‌نامه فوق‌الذکر شوند.

۲. به‌موجب اساسنامه در یکی از موضوع‌های مقرر در ماده (۶۶) اجازه فعالیت داشته باشند و در همان حوزه مربوطه مداخله کنند. این زمینه‌ها حصری هستند نه تمثیلی و دو

دسته جرائم را پوشش می دهند یکی جرائم بدون بزه دیده، مثل جرائم علیه محیط زیست و دیگری جرائم با بزه دیدگان خاص، مثل کودکان و زنان (طهماسبی، ۱۳۹۴: ۱۱۰).

۳. به موجب تبصره «۳» اصلاحی طبق بند «پ» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ «سازمان‌های مردم‌نهاد در صورتی می‌توانند از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری استفاده کنند که از مراجع ذی صلاح قانون ذی‌ربط معجز اخذ کنند...».

۴. طبق تبصره «۱» ماده (۶۶) اگر جرم دارای بزه دیده خاص باشد کسب رضایت وی جهت اقدام ضروری است و اگر بزه دیده، طفل، مجنون، یا در جرائم مالی سفیه باشد، رضایت ولی، قیم یا سرپرست قانونی او باید اخذ شود، و اگر قیم یا سرپرست قانونی خود مرتکب جرم شده باشد، سازمان‌های مذکور با اخذ رضایت قیم اتفاقی یا تأیید دادستان اقدامات لازم را انجام می‌دهند.

شرط مذکور در تبصره «۱» ماده (۶۶) این سؤال را مطرح می‌کند که آیا کسب رضایت بزه‌دیده یا قیم یا سرپرست یا قیم اتفاقی، هم در جرائم قابل گذشت و هم در جرائم غیرقابل گذشت برای اقدامات سازمان‌های مردم‌نهاد ضروری است؟ در پاسخ باید گفت مسلماً کسب اجازه و رضایت در جرائم قابل گذشت با تصریح ماده (۷۰ و ۷۱) برای اقدامات نهادهای مردم‌نهاد ضروری است و در جرائم غیرقابل گذشت که جنبه عمومی بر جنبه خصوصی غلبه دارد برای اعلام‌کننده عام (بند «ب» ماده (۶۴)) نه تنها ضروری نیست بلکه طبق اصول و قواعد کلی، جرائم غیرقابل گذشت جرائمی است که برای تعقیب آنها اجازه شاکی نیاز نیست و گذشت شاکی موجب موقوفی تعقیب نمی‌شود. اما بحث تشریفات ماده (۶۶) متفاوت است زیرا سازمان‌های مردم‌نهاد فقط اعلام‌کننده صرف نیستند و در واقع «به‌منزله شاکی» تلقی می‌شوند و نوعی همراهی با بزه‌دیده در فرایند کیفری دارند و اگر فلسفه و مبنای ماده (۶۶) را حمایت از بزه‌دیده بدانیم پس لاجرم می‌بایست این سازمان‌ها برای همراهی و حمایت خود، رضایت بزه‌دیده حتی در جرائم غیرقابل گذشت کسب کنند (کوشکی، ۱۳۹۲: ۸۲). برخی عقیده دارند، اذن مورد نظر در تبصره «۱» ماده (۶۶) مربوط به اقدامات بعد از اعلام جرم است یعنی اعلام جرم، نیاز به اذن ندارد ولی پیگیری نیاز به اذن دارد و ضمناً

منظور از بزه‌دیده خاص مذکور در تبصره فوق، بزه‌دیده معین است و دلالتی بر انحصار حکم تبصره فوق به جرائم قابل گذشت ندارد (خالقی، ۱۳۹۶: ۱۰۲-۱۰۱).

۵. سازمان‌های مردم‌نهاد طبق تبصره «۴» ماده (۶۶) در جرائم منافی عفت اولاً بایستی با رعایت شرایط ماده (۱۰۲) و تبصره‌های آن اقدامات خود را انجام دهند ثانیاً در این جرائم، سازمان‌های مردم‌نهاد حق شرکت در جلسات را ندارند.

۵. ابهامات و اشکالات ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری و چهار تبصره آن

ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری و چهار تبصره آن یکی از سازوکارهای مهم برای تحقق سیاست جنایی مشارکتی است اما با توجه به اینکه استفاده از تشکل‌های مردمی برای اولین بار در قانون آیین دادرسی ۱۳۹۲ استفاده شده و به عبارت دیگر این نهاد یک نهاد نوپا محسوب می‌شود مسلماً در حوزه تقنین، این نهادها دچار اشکالاتی هستند خصوصاً آنکه با اصلاحاتی که مقرر در سال ۱۳۹۴ و قبل از اجرایی شدن قانون آیین دادرسی کیفری در زمینه ماده (۶۶) انجام داد و عباراتی را از این ماده حذف کرد اشکالات و ابهامات این ماده بیشتر شد. در ذیل سعی می‌شود به ابهامات و اشکالات ماده (۶۶) و چهار تبصره آن پرداخته شود:

۱. قانونگذار مصادیق مندرج در صدر ماده (۶۶) را به صورت حصری استفاده کرده نه تمثیلی، محصور کردن حضور سمن‌ها در فرایند کیفری نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های ذکر شده در صدر ماده (۶۶) که مجموعاً هشت مورد می‌باشند (اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی، حمایت از حقوق شهروندی) با توجه به اینکه مبنای حضور سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری هم حمایت از حقوق بزه‌دیدگان (به‌ویژه بزه‌دیدگان خاص) و هم حمایت از منافع عمومی و حمایت از دادستان رسمی یا همان دادستان عمومی است باعث می‌شود که سمن‌ها نتوانند نسبت به جرائمی که در زمینه‌های دیگر به بزه‌دیدگان خاص آسیب می‌زند یا جرائم دیگری که از نظر دادستان مغفول واقع می‌شود دادخواهی کرده و نقش حمایتی خود را ایفا کنند. از نظر تطبیقی قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه در ماده (۲) زمینه‌های گسترده‌تری را از جمله مبارزه با تبعیض نژادی و کمک به بزه‌دیدگان تبعیض،

خشونت‌های جنسی و خانوادگی، جنایات علیه بشریت یا جنایت جنگی، جرائم جاده‌ای، حمایت از حیوانات، حمایت از زبان فرانسه، اعتیاد و قاچاق مواد مخدر، حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی و امثال آنان برای حضور انجمن‌ها یا همان سازمان‌های مردم‌نهاد جهت مشارکت در فرایند کیفری مقرر کرده است (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴: ۵۶۲).

۲. یکی از اشکالات تبصره «۳» ذیل ماده (۶۶) و حتی آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ این است که شرایط و ویژگی‌های لازم برای مشارکت سازمان‌های غیردولتی را در فرایند مشخص نکرده است. این موضوع موجب عدم حاکمیت قانون و برخورد سلیقه‌ای با این مسئله می‌شود. از نظر تطبیقی در ماده (۲) قانون آیین دادرسی فرانسه یکی از شروط مقدماتی برای شرکت در فرایند کیفری توسط انجمن‌ها، داشتن سابقه حداقل دو، سه یا پنج سال فعالیت مستمر است یعنی با گذشت این مدت توانایی و اهلیت لازم به‌منظور حضور در فرایند کیفری برای سمن‌ها مشخص می‌شود (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۹) در حالی که نه در ماده (۶۶) و نه در آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵/۶/۱۳ مشارکت در فرایند دادرسی برای سازمان‌های مردم‌نهاد مقید به دوره زمانی خاصی نشده است. بنابراین برداشت می‌شود که نهادهای مردم‌نهاد با هر سابقه فعالیت می‌توانند در جرائم مختلفی که قانون به آنها اجازه داده مداخله کنند. این موضوع با توجه به متفاوت بودن عرصه‌های مختلفی که ماده (۶۶) اجازه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در آن داده شده و با توجه به نوپا بودن این سازمان‌ها و عدم تجربه این سازمان‌ها و همچنین با توجه به مفاد تبصره «۴» ماده (۶۶) در بحث جرائم منافی عفت که مقنن اصول خاصی را برای مداخله سازمان‌های مردم‌نهاد قائل شده سازگاری ندارد. البته تبصره «۳» ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری به‌موجب بند «پ» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به‌شرح زیر اصلاح شده است: «سازمان‌های مردم‌نهاد در صورتی می‌توانند از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری استفاده کنند که از مراجع ذی‌صلاح قانونی ذی‌ربط مجوز اخذ کنند و اگر سه بار متوالی اعلام جرم یک سازمان مردم‌نهاد در محاکم صالحه به‌طور قطعی رد شود برای یک سال از استفاده از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون ذکر شده محروم می‌شوند».

۳. اشکال دیگر از حیث عدم تعیین نقش و سمت این سازمان‌ها جهت شرکت در فرایند

کیفری است. توضیح اینکه مقنن در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری از عبارت‌های (اعلام جرم، شرکت در تمام مراحل دادرسی، اقامه دلیل در جرائم منافی عفت) و در ماده (۲۹) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد از کلمه (دادخواهی) استفاده کرده است. نهایت اینکه معلوم نیست آیا نقش این سازمان‌ها صرفاً اعلام‌کننده جرم بوده یا می‌توان نقش شاکی را برای آنان قائل شد به‌نظر می‌رسد مراد مقنن اعطای نقش بینابین اعلام‌کننده و شاکی به این سازمان‌ها بوده است. در هر صورت به‌جای استفاده کلمات کلی مثل «دادخواهی» و «شرکت» اگر صراحتاً برخی از حقوق شاکی را مثل قانون فرانسه به این سازمان‌ها می‌داد بهتر بود.

برخی نویسندگان از عنوان «اعلام‌کننده فعال» در مقابل «اعلام‌کننده صرف» برای سمت سمن‌ها استفاده کرده‌اند (خالقی، ۱۳۹۵: ۶۲). یعنی سازمان‌های مردم‌نهاد، حق اعلام جرم دارند و نه شکایت زیرا آنها بزه‌دیده نیستند تا در مقام شاکی حاضر شوند، ضمن اینکه اعلام جرم نیازمند ابطال تمبر مربوط به هزینه شکایت کیفری نیست بنابراین این سازمان‌ها حق معرفی نماینده جهت حضور در دادسرا و دادگاه، حق دریافت احضارنامه برای شرکت در جلسات، حق اظهارنظر و حق ارائه دلیل در مرجع قضایی را دارند (همان: ۱۰۰). درخصوص نقش این سازمان‌ها در فرایند کیفری برخی معتقدند که کلمه «شرکت» مفهوم حقوقی خاص داشته و اشاره به نقشی فعال دارد و با کلمه «حضور» که اشاره به نقشی انفعالی دارد متفاوت است یعنی از کلمه «شرکت» استنباط می‌شود که نماینده سمن‌ها می‌تواند در جلسه تحقیق یا رسیدگی دلایل خود را ارائه و مطالب خود را اظهار کند و تنها محدودیت مربوط به جرائم منافی عفت است که به‌موجب تبصره «۴» ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری این سازمان‌ها فقط دلایل خود را ارائه می‌دهند ولی از حق حضور نماینده خود در جلسات رسیدگی محروم شده‌اند (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۹).

۴. اشکال دیگر از حیث نحوه مشارکت است، به این معنا که اگر این سازمان‌ها در همه مراحل دادرسی حق شرکت دارند و همه مراحل دادرسی هم شامل دادسرا و هم دادگاه می‌شود، با توجه به حاکم بودن سیستم تفتیشیه در دادسرا نحوه مداخله و شرکت این سازمان‌ها در دادسرا چگونه خواهد بود؟ همچنین در بحث شرکت در مرحله دادرسی در دادگاه آیا منظور از شرکت، صرف حضور است؟ یا اینکه دادگاه باید گفته‌های کتبی و

شفاهی آنها را ثبت و ضبط کرده و به آن ترتیب اثر دهد؟ آیا دادگاه ملزم به دعوت این سازمان‌ها در جلسه دادرسی است یا خیر؟ آیا این سازمان‌ها می‌بایستی شرایط مذکور در ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری را که مقنن برای اعلام‌کننده جرم برشمرده است از جمله اینکه اعلام‌کننده شاهد وقوع جرم باشد و غیره را رعایت کنند یا خیر؟ همچنین در تبصره «۱» ماده (۶۶) مقرر شده است که اگر جرم واقع شده دارای بزه‌دیده خاص است کسب رضایت وی جهت اقدام ضروری است. حال سؤال اینجاست که این کسب رضایت هم در جرائم قابل گذشت و هم جرائم غیرقابل گذشت باید اخذ شود؟ و اگر پاسخ مثبت است تحلیل آن چیست؟

برخی نویسندگان اعتقاد دارند اولاً، اذن مورد نظر در تبصره «۱» ماده (۶۶) را باید تنها ناظر به اقدامات بعد اعلام جرم، یعنی شرکت در فرایند دادرسی دانست. پس اگر بزه‌دیده، ولی، قیم یا سرپرست قانونی او به سازمان‌های مردم‌نهاد، اجازه اقدام براساس این ماده را ندادند این امر مانع از این نخواهد بود که سازمان‌های مذکور همانند سایر شهروندان نسبت به اعلام جرم به دادستان اقدام کنند در این صورت این سازمان‌ها حق پیگیری نخواهند داشت. ثانیاً، منظور از بزه‌دیده خاص در تبصره «۱» ماده (۶۶) قانون فوق، بزه‌دیده معین یا قابل تعیین است و دلالتی بر انحصار حکم تبصره «۱» به جرائم قابل گذشت ندارد. ثالثاً، با توجه به ماهیت قابل عدول اذن، به نظر می‌رسد اذن بزه‌دیده خاص، ولی، قیم یا سرپرست قانونی او به سازمان‌های مردم‌نهاد نیز قابل عدول است (خالقی، ۱۳۹۶: ۱۰۲-۱۰۱).

۵. یکی از ویژگی‌های تشکلهای مردم‌نهاد، از یک‌طرف همان‌گونه که در تبصره ذیل ماده (۱) آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد آمده است «غیردولتی بودن» این نهادهاست. منظور از غیردولتی بودن طبق همین تبصره، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی و عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره، استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات، مسئولان، کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوق فرد به‌عنوان مؤسس یا عضو است. از طرف دیگر در تبصره «۳» اصلاحی ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری اعلام شده است: به‌موجب تبصره «۳» اصلاحی طبق بند «پ» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ «سازمان‌های مردم‌نهاد در

صورتی می‌توانند از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری استفاده کنند که از مراجع ذی‌صلاح قانونی ذی‌ربط مجوز اخذ کنند...».

مسئلاً اعلام اسامی این نهادها از سوی وزیر دادگستری و وزیر کشور و تصویب رئیس قوه قضائیه که همه از مسئولان حکومتی هستند با خصیصه غیردولتی بودن این نهادها مغایرت دارد. به عبارت دیگر شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی در راستای تحقق بخشیدن به حقوق شهروندی و حمایت از مطالبات قانونی آنها و نیز نیازهای جوامع بشری است که تحقق این هدف دارای الزاماتی است که از جمله مهم‌ترین آنها حفظ استقلال این مؤسسات است. شیوه تأسیس، نظارت و انحلال این سازمان‌ها و میزان دخالت و ورود دولت در هر کدام از این مراحل می‌تواند بیانگر میزان استقلال این نهادهای مدنی باشد.

در خصوص انتظام امور سازمان‌های غیردولتی سه الگوی پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی، پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی و نظام تعقیبی قابل تصور است که کشور ایران از نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی و فرانسه از نظام پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی و سوئیس از نظام تعقیبی تبعیت می‌کند (راعی و عطریان، ۱۳۹۳: ۳۷۹).

در نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی شروع فعالیت اشخاص مشروط به انجام اقداماتی است که از سوی قانونگذار مشخص شده است؛ یعنی مقام یا دستگاه اداری مربوطه پس از مطالعه و بررسی موضوع درخواست شده با در نظر گرفتن موازین قانونی و مصلحت عمومی مبادرت به صدور مجوز می‌کند یا از صدور آن خودداری می‌کند (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۲۵۹).

این شیوه جامعه را به سوی نظامی هدایت شده سوق می‌دهد و ممکن است بستر سوءاستفاده نیز فراهم شود. به این ترتیب که مقام یا دستگاه اداری ذی‌صلاح، شیوه تبعیض آمیزی را در پیش گیرد و صرفاً برای وفاداران و طرفداران خود مبادرت به صدور مجوز کند و از صدور پروانه برای دیگران خصوصاً سازمان‌هایی که حامی حقوق شهروندان بوده و منتقد حکومت می‌باشند خودداری کند.^۱

۱. در ماده (۱۴) آیین‌نامه تشکیل‌های مردم‌نهاد و تبصره ذیل آن و ماده (۲۹) این آیین‌نامه صحبت از اجازه تأسیس و همچنین برنامه فعالیت و به ثبت رسانیدن این سازمان‌ها شده است. به عبارت دیگر طبق ماده (۲۹) آیین‌نامه، تشکلهای پس از دریافت پروانه فعالیت و ثبت آن، از حقوق مصرحه در این ماده برخوردار می‌شوند. همچنین طبق مواد (۸) و (۹) و (۱۲) ←

۶. یکی دیگر از اشکالات تبصره «۳» ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مسئله «تصویب لیست سمن‌ها در سه‌ماهه اول هر سال توسط رئیس قوه قضائیه» است. به‌موجب تبصره «۳» اصلاحی طبق بند «پ» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ «سازمان‌های مردم‌نهاد در صورتی می‌توانند از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری استفاده کنند که از مراجع ذی‌صلاح قانونی ذی‌ربط معذور اخذ کنند و اگر سه بار متوالی اعلام جرم یک سازمان مردم‌نهاد در محاکم صالحه به‌طور قطعی رد شود برای یک سال از استفاده از حق مذکور در ماده (۶۶) قانون ذکر شده محروم می‌شوند». شبیه این موضوع در تبصره ماده (۴۸) قانون آیین دادرسی کیفری با این عبارت که: «... در مرحله تحقیقات مقدماتی طرفین دعوا، وکیل یا وکلای خود را از بین وکلای رسمی دادگستری که مورد تأیید رئیس قوه قضائیه باشد انتخاب می‌نمایند، اسامی وکلای مزبور توسط رئیس قوه قضائیه اعلام می‌گردد» ذکر شده است.

توضیح اینکه یکی از اشکالاتی که جرم‌شناسان نسبت به نظریه سزادهی مطرح می‌کنند این مسئله است که در این نظریه، دولت‌ها حق بزه‌دیده و حتی حق جامعه را به نفع خود مصادره کرده و جایگاه بزه‌دیده را در حد یک اعلام‌کننده جرم تقلیل می‌دهند و دولت‌ها سعی می‌کنند همه چیز به تأیید و تصویب آنها رسیده و در جهت منافع آنها اجرا شود. از نظر سیاسی نیز تقریباً می‌توان گفت نگاه دولت‌ها به مردم و نهادهای اجتماعی دو گونه است برخی دولت‌ها تحمل تقسیم قدرتشان را با مردم ندارند. این دولت‌ها معتقدند که مردم بالغ نیستند، مردم باید مهار شوند، مردم باید در چارچوب باشند، مردم همیشه باید تأیید و تصویب شوند (دولت‌های اقتدارگرا). برعکس برخی دولت‌ها اعتقاد دارند که مردم غریبه نیستند، مردم بالغ‌اند، مردم هم‌وزن دولت هستند، بنابراین مردم و نهادهای اجتماعی در عرصه‌های مختلف می‌توانند حضور فعال داشته باشند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اولاً، کم شدن

→ آیین‌نامه، تشکل‌های مردم‌نهاد اجازه تأسیس و صدور پروانه فعالیت و نظارت بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌ترتیب در اختیار شورای ملی و شورای استانی و شورای شهرستانی است که متشکل از چندین عضو حکومتی و فقط چند نماینده منتخب از تشکل‌های مردم‌نهاد می‌باشد. همچنین طبق ماده (۳۴) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد شورای ملی انحلال تشکل متخلف را از دادگاه صالح، درخواست می‌کند.

اختیارات سمن‌ها در اصلاحات سال ۱۳۶۴ قانون آیین دادرسی کیفی و ثانیاً، مسئله تصویب آنها در سه‌ماهه اول هر سال از طرف رئیس قوه قضائیه نشانگر این موضوع است که متولیان امر مایل هستند فرایند کیفی در بستری کاملاً رسمی و دولتی شکل گیرد. اگر سمن‌ها شناسنامه‌دار باشند و بپذیریم که آنها نه تنها دشمن دادستان عمومی یا رسمی نیستند بلکه حتی می‌توانند به‌عنوان دادستان خصوصی یار و همکار دادستان عمومی باشند و نقش مهمی در سیاست جنایی مشارکتی ایفا کنند؛ دیگر لازم نیست در سه‌ماهه اول هر سال به تأیید و تصویب رئیس قوه قضائیه برسند به‌ویژه که تأیید و تصویب این معنا را به ذهن متبادر می‌کند که سمن‌ها باید مهار شوند ضمن اینکه تصویب شدن آنها این شبهه را ایجاد می‌کند که سمن تأیید شده فقط از منافع فرد تأییدکننده دفاع خواهد کرد.

۷. عدم تعیین ضمانت اجرای لازم برای تخطی سمن‌ها، یکی دیگر از مشکلات مشارکت آنها در فرایند کیفی است. توضیح اینکه از آنجاکه این نهادها غیردولتی هستند و در واقع دولت به لحاظ سلسله‌مراتب، نقشی در تصمیمات و اقدامات آنها ندارد این امکان وجود دارد که سمن‌ها از انجام وظیفه خود در قبال مجرم خارج شوند. مثلاً ممکن است این سازمان‌ها با مجرم، تبانی کرده و با گرفتن پول وی را از مجازات فراری داده همچنین ممکن است این سازمان‌ها برای تأمین و نیل به اهداف و مقاصد خود به برخی اشخاص، اتهام‌واهی بزنند و دست‌کم برای از میدان خارج کردن رقبای خود مسیر عدالت را منحرف کنند هرچند در این مرحله از سیاست جنایی مشارکتی، مبنای عملکرد، اعتماد است اما نباید از امکان فساد و سوءاستفاده این نهادها به‌سادگی عبور کرد (شيعه‌علی، زارع و زارع، ۱۳۹۴: ۳۰۷).

۸. یکی دیگر از اشکالات ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفی و آیین‌نامه آن عدم تعیین اتحادیه یا مجمعی برای هماهنگی و نظارت درون‌گروهی بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد است. اینکه همه سمن‌های فعال در یک عرصه بتوانند جداگانه در یک موضوع ورود کرده و بخواهند در فرایند یک دادرسی نقش داشته باشند قابل تصور نیست، بنابراین بهتر است سمن‌ها برای اعمال حقوق خود اتحادیه و مجمع تشکیل داده تا هم از تبعیض‌های احتمالی جلوگیری کنند و هم با افزایش توانمندی فکری و مالی سازمان‌های

غیردولتی پشتوانه محکمی برای حمایت از خود و اهداف از قبل پیش‌بینی شده، داشته باشند (وروایی، محمدی و نوریان، ۱۳۹۵: ۴۰).

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از ارکان اصلی حکومت دموکراسی، مشارکت فعال مردم در تصمیم‌گیری و اداره کشور است، اما مردم مستقیماً و بدون ایجاد تشکل‌های مدنی (به دلایل مختلف از جمله ضعف و ناتوانی و دسترسی نداشتن به مقامات حکومتی یا نداشتن اطلاعات لازم) قادر به مشارکت در اداره کشور نیستند. بنابراین امروزه سازمان‌های غیردولتی یکی از بازیگران مهم عرصه داخلی و بین‌المللی محسوب می‌شوند، دولت‌ها نیز دریافته‌اند ظرفیت‌های مردمی نقش بارزی در توسعه پایدار ایفا می‌کنند لذا همکاری دولت‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند تضمین‌کننده توسعه پایدار در زمینه‌های مختلف باشد.

مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری در نظام حقوقی ایران هرچند در حال حاضر یک نوآوری محسوب می‌شود، اما می‌توان گفت پذیرش مشارکت این سازمان‌ها در فرایند کیفری گام مهمی برای تحقق حقوق بزه‌دیده و تحقق اصل کشف جرم با توجه به الگوی نظام عدالت ترمیمی است.

علاوه بر ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری که در مبحث «تعقیب دعوی عمومی» آمده از مجموع مواد آیین دادرسی کیفری می‌توان دریافت که مراد مقنن از معرفی و مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری علاوه بر تحقق سیاست جنایی مشارکتی (هم در جنبه کنشی و هم در جنبه واکنشی آن)، تحقق «اصول دادرسی منصفانه» و همچنین تحقق اصل کشف حقیقت (که از اصول راهبردی حمایت از حقوق جامعه است) و اصل حقوق دفاعی (که از اصول راهبردی حمایت از حقوق افراد محسوب می‌شود) است. برای اینکه سازمان‌های مردم‌نهاد بتوانند رسالت خود را محقق سازند باید بتوانند حقوق بزه‌دیده را هم در مرحله «شناسایی» (برای پذیرش بزه‌دیده در نظام عدالت کیفری جهت احقاق حق وی) و هم در مرحله «همراهی و حمایت» (برای آگاهی از فرایند کیفری و تضمین امنیت وی در این مسیر) هم در مرحله «جبران خسارت» (برای ترمیم و جبران آسیب‌ها و خسارت‌های

وارد بر وی برای پیشگیری از بزه‌دیدگی و ناملایمات ثانوی و حفظ کرامت و ارزش انسانی وی) شناسایی کرده و به‌نحو مطلوب نقش خود را در هر سه زمینه ایفا کنند.

برای مشارکت بهتر سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفی صرف ماده (۶۶) و آیین‌نامه آن و برخی مقررات پراکنده مربوط به مشارکت سازمان‌های غیردولتی وافی به مقصود نبوده و وجود یک قانون مستقل و جامع ضروری است که شرایط تأسیس و فعالیت سمن‌ها به‌ویژه در خصوص مشارکت واکنشی این سازمان‌ها را تسهیل کند، زیرا برنامه‌های پیشگیری و واکنشی در فرایند کیفی به‌طور کلی در بستری کاملاً رسمی و دولتی شکل گرفته و جایگاه مناسبی برای سازمان‌های غیردولتی در نظر گرفته نشده است. از طرفی برگزاری دوره‌های آموزشی لازم برای سمن‌ها جهت شکل‌گیری سیاست‌جنایی مشارکتی ضروری به‌نظر می‌رسد؛ مضافاً اینکه مطالعه تطبیقی و استفاده از رهیافت‌های نظام‌های دیگر کشورها، نقاط قوت و ضعف نهاد حقوقی را مشخص می‌کند و می‌تواند کمک شایانی به قانونگذار برای اصلاح و کامل کردن مقررات موجود کند.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، پیمان (۱۳۸۴). «بزه دیده به منزله شاکی و حقوق او در مقررات دادرسی کیفری ایران»، مجله حقوق دادگستری، ش ۵۲ و ۵۳.
۲. امیر کواسمی، ایوب (۱۳۸۸). «علل رشد فزاینده سازمان‌های غیردولتی»، سیاست خارجی، وزارت امور خارجه، ش ۸۸.
۳. حسینی، سیدمحمد (۱۳۸۳). سیاست جنایی در اسلام و در جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت.
۴. خالقی، علی (۱۳۹۵). آیین دادرسی کیفری، چاپ ۳۳، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوق شهر دانش.
۵. _____ (۱۳۹۶). نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوق شهر دانش.
۶. دهستانی اسفندآبادی، حسین (۱۳۸۶). «همکاری دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد در توسعه»، مجله برنامه، ش ۲۱۸.
۷. راعی، مسعود و فرامرز عطریان (۱۳۹۳). «استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۲.
۸. رضایی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۰). «پیشگیری و سرکوب جرائم زیست‌محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۵.
۹. _____ (۱۳۹۴). «مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه، از تأسیس تا فعالیت»، مطالعات حقوق تطبیقی، ش ۱۰.
۱۰. زینالی، امیر و محمدباقر مقدسی (۱۳۹۱). «حق بزه دیده بر امنیت و اطلاع‌رسانی در فرایند کیفری»، تحقیقات حقوقی، ش ۵۷.
۱۱. ساقیان، محمدمهدی (۱۳۹۲). «تقریرات درس آیین دادرسی کیفری»، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دامغان.
۱۲. _____ (۱۳۸۵). «اصل برابری سلاح‌ها در فرایند کیفری با تکیه بر حقوق فرانسه و ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۵۶ و ۵۷.
۱۳. شیعه‌علی، علی، وحید زارع و مجتبی زارع (۱۳۹۴). «جایگاه سیاست جنایی مشارکتی واکنشی در مرحله تعقیب کیفری در حقوق ایران»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تهران، دوره ۲، ش ۴ و ۵.

۱۴. طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق/داری، چاپ شانزدهم، تهران، سمت.
۱۵. طهماسبی، جواد (۱۳۹۴). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، تهران، بنیاد حقوق میزان.
۱۶. قیانچی، حسام و حمیدرضا دانش‌ناری (۱۳۹۱). «الگوهای دوگانه فرایند کیفری کنترل جرم و دادرسی منصفانه»، آموزه‌های حقوق کیفری، سال دوم، ش ۴.
۱۷. قربانیان، حسین و مجید هراتیان نژادی (۱۳۹۰). «نقش نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی در پیشگیری از وقوع جرم»، ماهنامه کانون - کانون سر دفتران و دفتر یاران، ش ۱۱۶.
۱۸. کاترین، اس ویلیام (۱۳۸۳). «حمایت از بزهدیده و نهادهای مردمی»، ترجمه علی صفاری، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۰.
۱۹. کوشکی، غلام‌حسن (۱۳۹۲). «سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوی عمومی (با نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری)»، پژوهشی حقوق کیفری، ش ۴.
۲۰. وبگاه فرهنگستان زبان ادب فارسی www.persian.academy.ir.
۲۱. وروایی، اکبر، همت محمدی و ایوب نوریان (۱۳۹۵). «مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری»، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ش ۲۸.

تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی

داوود حسین‌پور، * فتاح شریف‌زاده، * روح‌الله نوری * * * و امید کریمیان * * * *

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۳۰	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۲۹
-------------------------	-----------------------

هدف اصلی این تحقیق بررسی موانع تحقق قوانین نظارتی مصوب مجلس شورای اسلامی و ارائه الگوی جامع نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی است. در این پژوهش از تئوری جریان‌های چندگانه کینگدون، به‌عنوان مبنای تدوین الگوی نظام نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس استفاده شده است. روش تحقیق، ترکیبی از دو روش کیفی (شامل مطالعات اسنادی و روش دلفی) و کمی (پیمایش میدانی) است. جامعه متشکل از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس شورای اسلامی از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات؛ اصل (۹۰)؛ اقتصاد، صنایع و معادن و مدیران اجرایی دیوان محاسبات و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (برنامه و بودجه سابق)، به تعداد ۵۷۶ نفر است که حجم نمونه با استفاده از فرمول کوکران ۱۳۰ نفر محاسبه شد. براساس نتایج، توجه به راهبردهای اصلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیر نظر مقام معظم رهبری، توجه به تطبیق خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی با برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. همچنین ایجاد هماهنگی و وحدت میان نظرها و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با حفظ استقلال هر یک، باید در دسته عناصر اصلی نظام نظارت بر حسن اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی باشند.

کلیدواژه‌ها: امور اقتصادی؛ خط‌مشی‌های عمومی؛ الگوی نظارتی؛ مجلس شورای اسلامی

* دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛

Email: hoseinpour@atu.ac.ir

Email: sharifzadeh@atu.ac.ir

* * * دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: moori@khu.ac.ir

* * * * * استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی؛

* * * * * دانشجوی دکتری مدیریت، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: omedkarimian@yahoo.com

مقدمه^۱

در تعریفی عام و خلاصه می‌توان خط‌مشی عمومی را تصمیمی دانست که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۹۱). طبق نظر ویلیام جنکینز در کتاب *تحلیل سیاست‌ها*، خط‌مشی عمومی مجموعه‌ای از تصمیم‌گیری‌های به هم وابسته است که گروه‌ها یا بازیگران سیاسی با هدف دستیابی به اهداف خاص یا به دست آوردن ابزار مناسب برای دستیابی به آن اهداف اتخاذ می‌کنند (Jenkins, 1978). در پژوهش حاضر خط‌مشی عمومی عبارت است از تصمیماتی که مراجع مختلف بخش عمومی (مجلس، قوای سه‌گانه و ...) که نماینده حفظ منافع عمومی‌اند اتخاذ می‌کنند یا اقدامات هدفدار، راه و روش انجام هدف‌های نظام، بایدها و نبایدها و راهنمای عمل، قلمرو خط‌مشی عمومی جامعه است.

خط‌مشی‌گذاری عمومی مجموعه فعالیت‌های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان دارد (Peters, 2004: 21). خط‌مشی‌گذاری عمومی - که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست - از حوزه‌های مهم علوم سیاسی و مدیریت دولتی است. اهمیت «خط‌مشی‌گذاری عمومی» در مدیریت دولتی به اندازه اهمیت «تصمیم‌گیری» در مدیریت است (دانایی‌فرد، رجب‌زاده و حصیری، ۱۳۸۸: ۸۰). فرایند خط‌مشی‌سالم اصلی‌ترین امکان برای پیشینه‌سازی نتایجی است که اعضای هر جامعه به دنبال آن هستند. در فرایند خط‌مشی‌سالم، افراد انگیزه‌هایشان را در سطح خودآگاهانه می‌شناسند، آنان به خود اجازه می‌دهند تا طیف کاملی از نتایج و فواید ارزشمند را در بالاترین میزان کسب کنند. این فواید و نتایج در راستای چندین ارزش اعم از قدرت، ثروت، رفاه، روشنگری، مهارت، محبت، احترام و راستی قرار می‌گیرند. افراد در حالت مطلوب، علایق و منافعتشان را هماهنگ با دیگران دنبال می‌کنند. اگر جامعه به عنوان یک کل، این اطمینان را حاصل کند که وجود میزان کافی همکاری می‌تواند موجب برآورده شدن اهداف فردی از طریق تلاش‌های مشترک برای شناسایی و حفظ منافع جمعی شود، تمایل کافی برای اقدام و تلاش جمعی را از خود نشان می‌دهد. این امر به طور خاص برای

۱. این مقاله از رساله دوره دکتری با عنوان «طراحی و تدوین الگوی جامع نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی» استخراج شده است.

سیاستمداران مجال خوبی است؛ چراکه مردم آنها را متولی و مسئول حفظ منافع مشترکشان می‌دانند (امیری، رحیمی مزرعه‌شاهی و تابلی، ۱۳۹۱)، که لازمه چنین بیشینه‌سازی نتایج یک الگوی نظارت دقیق است. اما در بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه که در هنگام تدوین خط‌مشی‌ها وعده داده بودند، تفاوت بسیار دارد و بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی در مرحله اجرا دچار مشکل می‌شوند. وقتی دولت‌ها در اجرای بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی موفق عمل نمی‌کنند و چالش‌ها، موانع و محدودیت‌های بسیاری ممکن است وجود داشته باشد. اما معمولاً هنگامی که مرحله اجرا دچار شکست می‌شود؛ فقط مجریان سرزنش می‌شوند، در حالی که تدوین‌کنندگان خط‌مشی هم نقش زیادی در (موفقیت و) شکست خط‌مشی‌ها دارند. عدم رعایت عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی از سوی تدوین‌کنندگان می‌تواند به اجرای ناموفق خط‌مشی‌ها منجر شود (دانایی‌فرد، ثقفی و مشبکی اصفهانی، ۱۳۸۹).

با توجه به فهم و ادراک چگونگی شرایط علی و ساختاری حاکم بر سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب توسط مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی، مهم‌ترین موانع عدم تحقق کامل سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی، راهبردهای مجلس شورای اسلامی به منظور تحقق سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی در حوزه امور اقتصادی، جایگاه نظام نظارت بر خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در زمینه امور اقتصادی، فهم و ادراک صاحب‌نظران و مدیران اداری - سیاسی حوزه اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و مهم‌ترین شاخصه‌ها و عناصر طراحی الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصادی، سؤالات این تحقیق را تشکیل می‌دهند. به نظر می‌رسد که فقدان الگویی نظارتی از دلایل عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی در مراحل اجرایی است که این پژوهش به دنبال تدوین آن است.

در جمهوری اسلامی ایران و ساختارهای قانونی و اداری - مدیریتی آن، مجلس شورای اسلامی از اهمیت ویژه و والایی برخوردار بوده و محور بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها، قانونگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌هاست. مجلس پایگاه اساسی نظام و مردم و مایه حضور و

مشارکت واقعی مردم در تصمیم‌گیری‌ها و مظهر اراده ملی است. نتایج تحقیقات مختلف نشان می‌دهد که اجرای برنامه‌ها، طرح‌ها و سیاست‌های عمومی در ایران موفق و رضایت‌بخش نیست. تجربیات نشان می‌دهد گاهی مسائل متعددی در اجرای یک خط‌مشی اتفاق می‌افتد؛ به طوری که عملاً آنچه اجرا می‌شود (البته اگر بشود) با آنچه تدوین شده است، تفاوت اساسی دارد. افراد مختلفی (سیاست‌گذاران، پژوهشگران، رهبران سیاسی، شهروندان عادی و حتی مجریان و کارگزاران قوه اجرایی کشور) از نحوه اجرای خط‌مشی‌های عمومی اعلام نارضایتی کرده‌اند؛ اما انتقاد از اجرای نامناسب خط‌مشی‌ها، به هیچ وجه به معنای تأیید و دفاع از محتوای خط‌مشی‌های تدوین شده نیست بلکه منتقدان با علم به وجود برخی ضعف‌های احتمالی در تدوین خط‌مشی، انتظار دارند به نحو مطلوبی اجرا شوند (الوانی، ۱۳۹۲؛ دانایی‌فرد، رجب‌زاده و حصیری، ۱۳۸۸؛ معمارزاده طهران، میرسپاسی و جلیلی، ۱۳۹۰؛ مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنائیچ، ۱۳۹۲). در مطالعه اعرابی و رزقی رستمی (۱۳۸۴) در باب «آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور» که به بررسی خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در زمینه سیاست‌های صنعتی کشور می‌پردازد، نشان می‌دهد از میان ابعاد مختلف موانع اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور، ابعاد مربوط به «ماهیت خط‌مشی» و سازمان‌های مجری از مهم‌ترین موانع بوده و هیچ مکانیسم نظارتی قدرتمندی برای کنترل دستگاه‌های مجری در اجرای خط‌مشی‌ها پیش‌بینی نشده است.

در این پژوهش به بررسی خط‌مشی‌های مصوب مجالس هفتم، هشتم و نهم مجلس شورای اسلامی می‌پردازد که به عنوان اصلی‌ترین نهاد تعیین‌کننده خط‌مشی‌های کلی ساختار سیاسی - اداری نظام جمهوری اسلامی ایران، به منظور ارائه الگوی مستمر نظارت بر خط‌مشی‌های مصوب است. علت انتخاب این مجالس بررسی مقایسه‌ای آنها با یکدیگر با توجه به رویکرد سیاسی - اصول‌گرا/اصلاح‌طلب - و تأثیر این رویکرد بر عملکرد آنان است. تحقیقاتی از نوع موضوع مورد پژوهش ما، می‌تواند ابزارهای مناسب برای تحقق آرمان‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و آنچه به عنوان چارچوب خط‌مشی نامیده می‌شود را فراهم سازد، زیرا با توجه به ارائه الگوها و مدل‌هایی از نقاط ضعف ساختار سیاست‌گذاری‌های عمومی در درجه اول و نیز، پیشنهاد برای وجود نظام مستمر نظارت بر مصوبات در درجه

دوم است که نظام سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند با «بازخورد»ی که از «بیرون» دریافت می‌کند، زمینه‌های تحقق هرچه بهتر راهبردها، اصول و قوانین خود را در سطح کلان ساختار اداری کشور ایجاد کند. با توجه به آنچه که آمد فهم چگونگی عملکرد این سازوکار و چرایی موفقیت یا عدم موفقیت خط‌مشی‌های حکومتی مصوب نهادهای عالی‌رتبه نظام همواره چالش‌برانگیز بوده و مطالعه این مهم ضروری است. در ادامه پس از معرفی اهداف تحقیق، نخست به مرور پیشینه تجربی و نظری تحقیق می‌پردازیم. سپس به روش‌شناسی و جامعه آماری مورد مطالعه پرداخته و در بخش‌های پایانی مقاله یافته‌های تحقیق و بخش نتیجه‌گیری ارائه می‌شود.

۱. اهداف تحقیق

اهداف کلی این تحقیق طراحی و تدوین الگوی جامع نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی.

البته اهداف فرعی این تحقیق نیز عبارت‌اند از:

۱. تبیین و تحلیل علل عدم تحقق کامل اصول و مواد خط‌مشی‌های عمومی در ساختار اداری - سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر خط‌مشی‌های اقتصادی.
۲. تبیین و تحلیل نحوه کارکرد و چگونگی عملکرد مجلس شورای اسلامی در تصویب اصول و مواد خط‌مشی‌های عمومی در حوزه امور اقتصادی با تأکید بر فهم نقاط ضعف و نقصان این مجموعه.
۳. شناسایی راهبردهای اتخاذ شده از سوی مجلس شورای اسلامی در امور اقتصادی به‌منظور تحقق سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی.
۴. شناسایی پیامدهای راهبردهای اتخاذ شده از سوی مجلس شورای اسلامی در ساختار اداری - سیاسی کشور.

۲. پیشینه تجربی تحقیق

اسعدی، هادی پیکانی و رشیدپور (۱۳۹۶) در تحقیقی با عنوان «الگوی برای اجرای

اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران)» به رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی و ارائه الگویی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران پرداختند. آنها الگوی جدیدی برای اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده‌اند.

دانایی‌فرد، ثقفی و مشبکی اصفهانی (۱۳۸۹). در پژوهش «اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی» دغدغه اصلی خود را بر این نکته گذاشته‌اند که دولت‌ها در اجرای بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی موفق عمل نمی‌کنند. حاجی‌پور و همکاران (۱۳۹۴) در مطالعه خود به طراحی الگویی برای آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران با استفاده از نظریه داده‌بنیاد پرداخته‌اند. تفاوت پژوهش مذکور در مقایسه با پژوهش‌های مطرح شده در مورد آسیب‌های اجرای خط‌مشی عمومی آن است که الگوی ارائه شده، جامع و مبتنی بر عمل است که همزمان به اغلب مؤلفه‌های مؤثر در اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی توجه کرده است؛ همچنین تصویر کاملی از چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی و چالش‌های فضای اجرای خط‌مشی عمومی را ترسیم و در نهایت پیامدهای اجرای ناموفق آن را ارائه کرده است.

اسدی‌فرد و همکاران (۱۳۹۵) نیز پژوهشی را با استفاده از روش تئوری داده‌بنیاد چندگانه و با هدف دستیابی به مدلی برای تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های عمومی انجام داده‌اند. برای این منظور، طی برگزاری مصاحبه‌های اکتشافی و عمیق با ۴۰ نفر از سیاستگذاران کشور، مدل تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های عمومی در ایران طراحی شده است. مدل طراحی شده در این پژوهش شامل سه بعد اصلی «تجزیه و تحلیل تدوین»، «تجزیه و تحلیل اجرا» و «تجزیه و تحلیل ارزیابی» می‌شود که هر یک از این ابعاد، اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده تجزیه و تحلیل خط‌مشی عمومی را نشان می‌دهد. همچنین منوریان و همکاران (۱۳۹۲) در مطالعه خود با در نظر گرفتن پیچیدگی‌های محیط کسب‌وکار و مجموعه بازیگران بی‌شمار و متنوع این حوزه، مدلی از خط‌مشی‌گذاری برای رونق و بهبود محیط کسب‌وکار جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌دهند. داده‌های گردآوری شده کیفی و با رویکرد نظریه داده‌بنیاد است. جامعه آماری

پژوهش، خبرگان محیط کسب و کار هستند که از طریق نمونه‌گیری نظری با ۱۲ نفر از آنان مصاحبه‌های عمیق انجام شده است. بر این نتایج، نهاد بهبود محیط کسب و کار، به‌منزله پدیده اصلی و محوری مدل سیاست‌گذاری و کنش‌هایی همچون طرح‌ریزی برای بهبود محیط کسب و کار، فعل و انفعال دولت و بخش خصوصی و دستور‌گذاری واقع‌گرا مطرح شدند. در بین سایر تحقیقات داخلی می‌توان به مطالعه کاتوزیان (۱۳۹۳) با عنوان «بررسی نقش دستگاه‌های نظارتی در مراحل قبل، بعد و هنگام خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی با رویکرد منابع انسانی»؛ رضائی (۱۳۹۳) عنوان «بررسی و تحلیل نقش نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران» و همچنین مطالعه مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنائیج (۱۳۹۲) تحت عنوان «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران» اشاره کرد.

تحقیقات آلکین و کریستی درخصوص گونه‌شناسی الگوهای نظارت از نظر اعتبار و جامعیت متفاوت‌تر مابقی است. چراکه خود نظریه‌پردازان نیز با ارائه بازخورد به ایشان سهمی در تکمیل و بهبود طبقه‌بندی یاد شده داشته‌اند. از نظر آنها به‌طور کلی الگوهای نظارت خط‌مشی عمومی می‌توان به سه دسته، روش محور، که به‌دنبال نظارت با تکنیک‌های علمی اثبات‌گرایانه برای سنجش است، ارزش محور، که به‌دنبال استفاده از روش‌های تعاملی و گفتمانی برای ایجاد ادراک مشترک جمعی هستند و کاربردی، که به‌دنبال ترکیب اقتضایی رویکردهای روش محور و ارزش محور به فراخور مسئله هستند، تقسیم کرد (Alkin and Christie, 2012). ولمن، انواع گوناگون نظارت را چنین متمایز می‌کند: نظارت پیشین، نظارت جاری، نظارت پسین که دو فعالیت عمده را دربردارند. اول، سنجش اینکه اهداف مورد انتظار خط‌مشی تا چه حد محقق شده‌اند؟ دوم، پاسخ به این سؤال که آثار و تغییرات مشاهده شده تا چه حد به برنامه یا خط‌مشی اجرا شده مرتبط هستند؟ (Wollmann, 2003).

در بسیاری از تحقیقات خارجی در باب اجرای خط‌مشی‌ها و راهبردها آمار نشان می‌دهد که از هر ۱۰ راهبرد تدوین شده ۹ مورد آن با شکست مواجه شده یا به مرحله اجرا نرسیده‌اند و بیشتر راهبردها به مرحله اجرایی شدن نمی‌رسند (Speculand, 2006; Allio, 2005). برخی دیگر از تحقیقات، آماری بین ۱۰ تا ۳۰ درصد از موفقیت در اجرای

برنامه‌های راهبرد را نشان می‌دهند (Raps, 2005). براساس مطالعات متعددی که روی مباحث مرتبط با اجرا انجام گرفته، یکی از دلایل این عدم موفقیت و همچنین راکد ماندن برنامه‌های راهبرد، فقدان الگو و نداشتن دید جامع به اجرایی شدن برنامه راهبرد ذکر شده است (Godwin, 2011). در این میان می‌توان گفت، آنچه دارای این قدرت برای ایجاد بستری جهت به بار نشستن و تحقق ایده‌های کلی خط‌مشی‌ها تا میزان بسیار بالاست، مفهوم «نظارت» مستمر و «کنترل» است. از طریق نظارت و سنجش اثربخشی می‌توان به میزان موفقیت در اجرای خط‌مشی پی برد. به‌نظر «استونر»، نظارت عبارت از فعالیتی منظم است که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شود. از نظر «وینر» نیز نظارت چیزی جز ارسال پیام‌هایی نیست که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد. به‌عبارت‌دیگر تلاش منظمی است در جهت نیل به اهداف استاندارد، بازخورد اطلاعات و مقایسه با استانداردهای تعیین شده (تسلیمی، ۱۳۸۸). «مارتین شرلی» در پژوهش خود نشان داد که برای تعیین مدیر موفق باید به شاخص‌های مأموریت و اهداف سازمان، انگیزش، محیط و ارتباطات با ارباب رجوع توجه کرد (Shirly, 2003).

۳. پیشینه نظری تحقیق

نظارت خط‌مشی، فرایندی است که مشخص می‌شود یک خط‌مشی در عمل از چه ابزارهایی استفاده کرده، درصد تحقق چه اهدافی بوده و تا چه میزان به اهداف مورد نظر دست پیدا کرده است (Howlett, Ramesh and Perl, 2009). هدف کلی نظارت، فراهم آوردن بازخوردی سودمند برای تصمیم‌گیری و ارائه به خط‌مشی‌گذار به‌منظور کمک به بهبود برنامه‌ها یا خط‌مشی موجود و ادامه یا توقف اجرای آنها، در جهت دستیابی بهتر به اهداف تعیین شده است (قلی‌پور، ۱۳۹۱).

در بین نظرات اندیشمندان خط‌مشی‌گذاری، مفهومی فراتر از نظارت نمایان می‌شود، به‌گونه‌ای که نظارت در همه مراحل خط‌مشی حضور و بروز دارد. نظارت خط‌مشی را با توجه به مرحله زمانی می‌توان به سه دسته عمده تقسیم کرد:

الف) نظارت آینده‌نگر یا پیش‌بینی؛ در زمان تدوین خط‌مشی انجام می‌شود و طی آن

عقلانیت و دلایل توجیهی خط‌مشی یا برنامه بررسی می‌شود. در این ارزیابی، روش کار و الگوی منطقی انجام فعالیت‌های خط‌مشی برای حصول نتایج ترسیم شده و زمان و میزان تحقق نتایج برآورد می‌شود (Funnell and Rogers, 2011).

ب) نظارت حین اجرا؛ نظارتی است که طی عمر اجرایی یک خط‌مشی و به‌طور مستمر و مرحله‌ای انجام می‌شود تا با اعلام هشدار سریع به مجریان، اصلاحات لازم حین اجرای خط‌مشی، انجام پذیرد (Miles and et al., 2006).

ج) نظارت گذشته‌نگر یا پسینی؛ پس از اتمام اجرای خط‌مشی انجام می‌شود و خروجی‌های بلافصل، پیامدها و اثرات خط‌مشی را بررسی می‌کند و درخصوص کارآمدی خط‌مشی در تحقق اهداف قضاوت انجام می‌دهد (Ibid.).

توماس دای (۲۰۰۱) سیاست‌گذاری عمومی را آن چیزی می‌داند که حکومت تصمیم می‌گیرد انجام دهد یا کنار بگذارد و پیر مولر می‌نویسد: سیاست‌گذاری عمومی یعنی «دولت در عمل» (مولر، ۱۳۸۲: ۲۵). دانش نوپای خط‌مشی‌گذاری عمومی بیش از پنج دهه از تأسیس پرحاصل خود را پشت‌سر گذاشته است (وحید، ۱۳۸۳: ۷). این رشته نوظهور اگرچه عمر چندانی ندارد اما به دلیل تأثیر آن در حل مشکلات اجتماعی و عمومی، توسعه بسیاری پیدا کرده است. خط‌مشی‌گذاری عمومی به دنبال حل مسائل عمومی بوده و لذا در حوزه‌های مختلف وارد شده و امروز مانند رشته پزشکی تخصصی شده و در زمینه‌های مختلف عناوین جدیدی چون سیاست‌گذاری آموزشی، سیاست‌گذاری بهداشت و سیاست‌گذاری فرهنگی به خود گرفته است (قلی‌پور و غلامپور آهنگر، ۱۳۸۷). مفهوم خط‌مشی‌گذاری عمومی، جدید نیست و ابتدا لرنر و لاسول آن را در سال ۱۹۵۱ مطرح کردند سپس تحت عناوین دیگری همچون مطالعات سیاست‌گذاری و یا تجزیه و تحلیل سیاست ارائه شد. هنری فایول از دانشمندان کلاسیک (۱۸۴۱-۱۹۲۵) عناصر مدیریت جامعه را در پنج مرحله می‌داند که عبارت‌اند از: تنظیم بودجه، سازماندهی، فرماندهی، هماهنگی و نظارت (کنترل). وی معتقد است اصل منطقی که چهار مرحله دیگر را کامل می‌کند، اصل کنترل و نظارت است که منظور از آن، بازدید و رسیدگی به اجرای دستورهای داده شده به اعضای سازمانی است تا از این راه شیوه صحیح اجرای آن دریافت

شود (Godwin, 2011). درحقیقت به بیانی ساده نظارت، فعالیتی است که باید با هست‌ها و مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند و نتیجه این مقایسه، تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه از عوامل خواهد بود که در اختیار مدیران سازمان‌ها قرار می‌گیرد. باید دانست که خط‌مشی‌گذاری عمومی مطالعه دولت در عمل است. قرن بیستم دولت را نیز متحول کرده است. دولت در این قرن و اکنون در همه عرصه‌های مهم زندگی اجتماعی شهروندان حضور داشته و دارد: فرهنگ، آموزش، اشتغال، بهداشت و تندرستی، اسکان و ... چنین حضوری در عرصه عمومی، اختصاص نزدیک به نیمی از درآمدهای حاصل از تولید ناخالص ملی کشورهای توسعه به هزینه‌های دولت را سبب شده است. دولت پرشور و قدرتمند را باید به قید محک نظارت و ارزیابی گذارد و بر کارآمدی آن بیش‌ازپیش افزود. سیاست‌گذاری عمومی به این منظور و برای نیل به این هدف ایجاد شده و توسعه یافته است (وحید، ۱۳۸۳: ۸-۷).

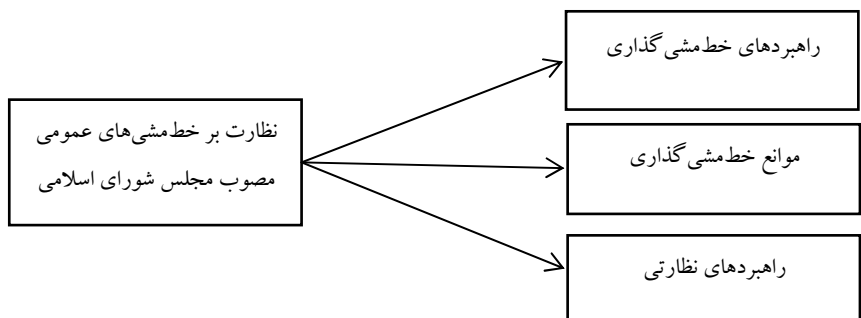
تئوری جریان‌های چندگانه^۱ را اولین بار کینگدون مطرح کرد. کینگدون (۱۹۹۵) با بهره‌گیری از این تئوری، سؤال‌هایی از این قبیل را مطرح کرد: چگونه مسائل مورد توجه مسئولان قرار می‌گیرند؛ گزینه‌های خط‌مشی شکل می‌گیرند؛ دستور کار دولتی تنظیم می‌شود و چرا برخی ایده‌ها به سرمایه‌های (عباسی، قلی‌پور و هادی، ۱۳۹۷: ۸۲). کوهن سه نیرو^۲ را شناسایی می‌کند که در خط‌مشی عمومی فعال هستند و این نیروها را سه جریان نام‌گذاری می‌کند: ۱. جریان مشکل؛ شامل اطلاعات در مورد مشکلات دنیای واقعی و آثار مداخلات گذشته دولت؛ ۲. جریان خط‌مشی؛ جامعه‌ای متشکل از پژوهشگران، مدافعان و سایر متخصصانی که مشکلات را تحلیل می‌کنند و بدیل‌های ممکن را فرموله می‌کنند؛ ۳. جریان سیاسی؛ متشکل از انتخابات، تغییرات مدیریتی، سیاست‌های انتخاباتی، فعالیت‌های گروه‌های ذی‌نفوذ و غیره. این سه جریان مستقل از یکدیگر بوده و هر کدام براساس پویایی‌ها و قوانین خود رشد می‌کند (همان: ۸۳-۸۲). در موقعیت‌های بحرانی این سه جریان به هم متصل شده و بزرگ‌ترین تغییرات را در خط‌مشی ایجاد می‌کنند. از نظر کینگدون، راه‌حل‌ها به مشکلات

1. Multiple Streams Theory

2. Forces

وصل می‌شوند و هر دو آنها (راه‌حل‌ها و مشکلات) به نیروهای سیاسی مطلوب می‌پیوندند (همان: ۸۳). تلاقی و تلفیق این سه جریان، باعث هماهنگی راه‌حل‌ها و تطبیق آنها با سیاست‌ها و عقاید عمومی و روحیه ملی می‌شود. تأثیر محیط‌های قانونی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی، این مدل را انعطاف‌پذیر کرده است. از نظر کینگدون، جریان‌های سه‌گانه در مسیرهای جداگانه و کم‌ویش مستقل از یکدیگر عمل کرده تا لحظه‌ای که با هم تلاقی می‌شوند. در بسیاری از مطالعات صورت گرفته از این مدل برای تبیین تغییر خط‌مشی عمومی استفاده شده و در برخی دیگر از مطالعات از این مدل برای تبیین خط‌مشی استفاده شده است (همان: ۸۲). در این تحقیق به منظور تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه اقتصادی با الهام از تئوری‌های مختلف به صورت شکل ذیل تدوین شده است.

شکل ۱. مدل نهایی تحقیق



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به مدل مفهومی تحقیق مهم‌ترین سؤال‌های تحقیق به شرح زیر است:

۱. شرایط علی و ساختاری حاکم بر سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب شده توسط مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ چگونه بوده است؟

۲. مهم‌ترین موانع عدم تحقق کامل سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی

مصوب شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ چه بوده است؟
۳. مجلس شورای اسلامی چه راهبردهایی را به منظور تحقق سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ پیش‌بینی کرده بود؟

۴. جایگاه نظام نظارت بر خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در زمینه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ به ویژه در حوزه امور اقتصادی به چه صورت بوده است؟

۵. صاحب‌نظران و مدیران اداری - سیاسی حوزه اقتصاد جمهوری اسلامی ایران چه درک و دریافتی از نظام نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ دارا بودند؟

۶. مهم‌ترین شاخص‌ها و عناصر طراحی الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصادی باید براساس چه مبانی و اصولی پی‌ریزی شود؟

۴. روش‌شناسی و جامعه آماری تحقیق

تحقیق از نظر روش‌شناسی عبارت است از کاربرد روش‌های علمی در حل یک مسئله یا پاسخگویی به سؤال‌های مطرح شده برای آن (حافظ‌نیا، ۱۳۸۹). این تحقیق، ترکیبی از دو روش کیفی و کمی است. شیوه و روش به کار رفته در بخش کیفی عبارت است از «روش مطالعات اسنادی و روش دلفی» و در بخش کمی عبارت است از «پیمایش میدانی». در روش دلفی ابتدا ۱۵ فرد خبره در زمینه موضوع تحقیق انتخاب شدند. ملاک انتخاب این افراد، داشتن تجربه و تخصص مرتبط با موضوع مورد مطالعه بود. همچنین تلاش شد افرادی برای مصاحبه انتخاب شوند که حداقل دارای مدرک کارشناسی ارشد و چهار سال تجربه مرتبط را داشته باشند. از این رو، این افراد عمدتاً از کارشناسان خط‌مشی، نمایندگان ادوار و اساتید خط‌مشی بودند. در دوره اول به روش دلفی یک پرسشنامه که از خبرگان خواسته شده بود عامل‌های مرتبط با متغیرها را پیشنهاد دهند، به آنها ارائه شد. در مرحله دوم پس از جمع‌بندی عامل‌ها و ارائه آن به خبرگان، از آنها خواسته شد تا ارتباط بین این

عامل‌ها را مشخص کنند. مرحله سوم نیز برای به اجماع رسیدن نظرهای همه خبرگان انجام شد. در مرحله اول، ۹ عامل خبرگان معرفی کردند که در مرحله دوم عامل هدف به آن اضافه شد تا ارتباط مستقیم دیگر عامل‌ها با عامل هدف استخراج شود. در مجموع ۱۰ عامل برای تدوین پرسشنامه اصلی تحقیق تعیین شد.

با استفاده از نتایج استخراج شده از روش دلفی؛ پرسشنامه اصلی تحقیق طراحی شد و در قالب پرسشنامه «محقق ساخته» مورد استفاده قرار گرفت. همچنین به منظور تعیین حجم نمونه از فرمول منطقی کوکران استفاده شد که تعداد ۱۳۰ نفر به عنوان حجم نمونه به دست آمد. به منظور اعتبارسنجی و تأیید پرسشنامه نیز تعداد ۳۰ پرسشنامه پیش‌آزمون^۱ شدند که ضریب آلفای کرونباخ معادل ۰/۸۶ آنها به دست آمد. جامعه آماری این پژوهش عبارت است از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس شورای اسلامی از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اصل (۹۰)، اقتصاد و صنایع و معادن و مدیران اجرایی دیوان محاسبات و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (برنامه و بودجه سابق)، که تعداد آنها ۵۷۶ نفر بوده است. دلایل انتخاب جامعه آماری مذکور به این دلیل است که این مطالعه بر مصوباتی متمرکز شده است که بر خط‌مشی‌های اقتصادی تأکید دارند. از این رو با افرادی که در حوزه اقتصادی در مجلس و سایر نهادهای مربوطه خبره بودند، مصاحبه به عمل آمد و پرسشنامه‌ها نیز در بین این قبیل افراد توزیع و تکمیل شدند.

۵. یافته‌های تحقیق

در بخش یافته‌ها نخست به فرضیه‌های تحقیق اشاره می‌شود.

۱. بین شاخص اول (گفتمان سیاسی حاکم بر دولت‌های وقت) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۲. بین شاخص دوم (افکار، شخصیت و تصمیم‌گیری‌های شخصی رؤسای جمهور) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.

۳. بین شاخص سوم (نظرهای نمایندگان مجلس) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۴. بین شاخص چهارم (عدم اجرای کامل خط‌مشی‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۵. بین شاخص پنجم (نبود یک نظام ارزیابی قوی و مشخص شده برای نظارت) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۶. بین شاخص ششم (عدم هماهنگی میان نظرها و سیاست‌های دولت و مجلس) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۷. بین شاخص هفتم (توجه به سیاست‌های کلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۸. بین شاخص هشتم (تحقق اهداف دولت‌ها با حفظ نظرهای انتقادی و نظارتی مجلس) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۹. بین شاخص نهم (عدم اعتقاد مدیران اداری سیاسی دستگاه‌های اجرایی به وجود نظام نظارتی) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
۱۰. بین شاخص دهم (تطبيق خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی با برنامه‌های توسعه) و الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی رابطه معنادار وجود دارد.
- نتایج آزمون همبستگی پیرسون در جدول ۱ نشان می‌دهد که سطح معناداری آن (sig) برای همه شاخص‌ها کمتر از ۵٪ است، پس فرض H_0 مربوط به تمام فرضیات رد می‌شود و با اطمینان ۹۹٪ می‌توان گفت بین شاخص‌ها و متغیر وابسته (الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی) رابطه معنادار وجود دارد.

جدول ۱. نتایج آزمون همبستگی پیرسون

فرضیات	تعداد نمونه	سطح معناداری sig	ضریب همبستگی پیرسون (R)	تأیید/ رد فرضیه
فرضیه ۱	۱۳۱	۰/۰۰۰ [°]	۰/۷۸۱	تأیید
فرضیه ۲	۱۳۱	۰/۰۰۳ [°]	۰/۴۱۵	تأیید
فرضیه ۳	۱۳۱	۰/۰۳۸ [°]	۰/۵۱۳	تأیید
فرضیه ۴	۱۳۱	۰/۰۱۲ [°]	۰/۷۳۶	تأیید
فرضیه ۵	۱۳۱	۰/۰۰۰ [°]	۰/۵۵۹	تأیید
فرضیه ۶	۱۳۱	۰/۰۰۸ [°]	۰/۴۳۲	تأیید
فرضیه ۷	۱۳۱	۰/۰۰۰ [°]	۰/۷۷۵	تأیید
فرضیه ۸	۱۳۱	۰/۰۳۷ [°]	۰/۳۱۳	تأیید
فرضیه ۹	۱۳۱	۰/۰۱۶ [°]	۰/۶۲۸	تأیید
فرضیه ۱۰	۱۳۱	۰/۰۱۱ [°]	۰/۵۶۴	تأیید

[°] بیانگر آن است که فرضیه مورد نظر در سطح معناداری ۰/۰۱ آزمون و تأیید شده است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

از آنجاکه در ماتریس تعیین اجزا و عوامل اولیه، عواملی نظیر ۱، ۲ و ۳ دارای بار عاملی در دو بخش بودند و از این حیث دچار تناقض می‌شدند از روش‌های اصلاحی ماتریس چرخش یافته (چرخش واریماکس) استفاده شد تا هر سؤال فقط به یک عامل اختصاص یابد (یا به عبارت دیگر هر سؤال در یک عامل دارای بار بزرگ‌تر از ۰/۴ باشد) و همچنین هیچ عاملی نباید بدون بار (بدون سؤال اختصاص یافته) باقی بماند. نتایج برآمده از ماتریس چرخش یافته نشان می‌دهد که داده‌های موجود در سه عامل کلی طبقه‌بندی شده‌اند. چنانچه مشاهده می‌شود، همه سؤال‌ها حداقل در یک عامل بار عاملی بالاتر از ۰/۴ دارند.

جدول ۲. ماتریس چرخش یافته

Component			عامل
۳	۲	۱	
		۰/۹۵۷	q1
		۰/۹۴۷	q2
		۰/۹۴۷	q3
	۰/۷۹۸		q4
	۰/۸۳۷		q5
	۰/۷۹۶		q6
		۰/۹۵۱	q7
		۰/۹۴۹	q8
۰/۸۵۴			q9
۰/۸۰۷			q10

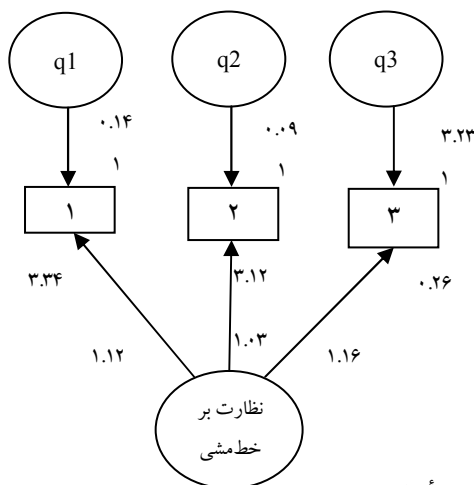
مأخذ: همان.

با توجه به دسته‌بندی صورت گرفته در جدول فوق عوامل استخراج شده تحت عناوین راهبردهای سیاست‌گذاری، موانع سیاست‌گذاری و راهبردهای نظارتی نام‌گذاری شدند. در مرحله بعد به منظور تأیید تخصیص این سؤال‌ها به عامل مناسب از نتایج آزمون تحلیل عاملی تأییدی استفاده شد. خروجی تحلیل عاملی تأییدی به شرح زیر به دست آمد: مقدار مجذور کای مدل با ۱۳۱ درجه آزادی برابر با ۱۰۹/۹۴ است که از لحاظ آماری معنادار نیست. چون سطح معناداری آن نسبتاً بزرگ ($p=۰/۸۲۲$) است، می‌توان نتیجه گرفت که آزمون مجذور کای برازش دقیق مدل را با داده‌های مشاهده شده تأیید می‌کند. از سوی دیگر، نسبت مجذور کای به درجه آزادی (χ^2/df) نیز برابر با ۰/۴۹ است که نشان‌دهنده برازندگی مناسب است. شاخص GFI در این مدل، برابر با ۰/۹۲ است که نشان می‌دهد مدل با داده‌ها برازش دارد. علاوه بر این، جذر برآورد واریانس خطای تقریب^۱ نیز برابر با ۰/۰۱ و فاصله اطمینان ۹۰ درصدی آن بین ۰/۰۱ و ۰/۲ قرار دارد. چون حد پایین این مقدار از سطح ۰/۰۵ کوچک‌تر است، می‌توان نتیجه گرفت که درجه تقریب مدل در جامعه بزرگ نیست. شاخص ریشه میانگین مجذور پسماند RMR برابر با ۰/۰۷۲ و نسبتاً

1. Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA)

کوچک است، که این نیز بیانگر خطای اندک مدل و برازش قابل قبول آن است. پس از مراحل فوق و با استفاده از تحلیل مسیر عوامل به مدل زیر دست یافتیم.

شکل ۲. تحلیل عاملی تأییدی



مأخذ: همان.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس نتایج حاصل از جدول اشتراکات، می‌توان استفاده از تحلیل عاملی را مناسب ارزیابی کرد. مقدار ویژه در جدول واریانس کل، برای سه عامل بزرگ‌تر از یک بود، لذا تعداد عوامل استخراجی پیشنهاد شده برای مدل با استفاده از تحلیل عاملی سه عامل برآورد شد. سپس سؤال‌ها در سه عامل کلی طبقه‌بندی شدند که عبارت بودند از:

۱. **راهبردهای خط‌مشی‌گذاری:** همان‌طور که بیان شد سیاست‌گذاری فرایندی عقلایی و منطقی است و راه رسیدن به خط‌مشی مطلوب، پیمودن مراحل است که به‌طور عقلایی بهترین نتیجه را دهد. از سوی دیگر سیاست‌گذاری می‌تواند فرایندی مبتنی بر قدرت باشد. به این معنا که وضع سیاست‌گذاری‌های عمومی و تصمیم‌گیری، تنها از شیوه عقلایی و منطقی پیروی نمی‌کند، و ممکن است حاصل اقدامات سیاسی باشد. اقداماتی که تحت تأثیر ائتلاف‌ها، بده‌بستان‌ها و نگرش‌های حزبی عقیدتی و دیگر عوامل هستند. در بررسی راهبرد سیاست‌گذاری خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی ایران که بین سال‌های ۱۳۸۳ تا

۱۳۹۳ مصوب مجلس شورای اسلامی، با توجه به نتایج مصاحبه‌ها مشخص شده است، امر سیاستگذاری در این برهه بیش از هر چیز تحت تأثیر فرایندهای مبتنی بر سیاست و قدرت سیاسی بوده است. این فرایندها با توجه به نگرش‌های سیاسی احزاب و افکار و نگرش‌های شخصی سیاستگذاران و نمایندگان مجلس به امر سیاستگذاری در مقطع مورد نظر منجر شده است. این فرایند، با توجه به راهبرد سیاستگذاری این پیامدهای منفی را دربرداشته است: عدم پیش‌بینی صحیح پیامدهای حاصل از برخی خط‌مشی‌ها، متعارض بودن خط‌مشی با نگرش مجریان، عدم پیش‌بینی صحیح منابع و امکانات. بنابراین توجه به ساختار و راهبردهای سیاستگذاری یکی از فاکتورهای اصلی الگوی مورد نظر تحقیق است.

۲. موانع خط‌مشی‌گذاری: به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی اغلب در فرایند اجرا، دستخوش تغییرات و تحولاتی می‌شوند که گاهی اوقات آنها را از اهداف اولیه‌شان دور می‌سازد. در این راستا نتایج بررسی‌ها نشان داد: مهم‌ترین موانع عدم تحقق کامل سیاست‌های خط‌مشی عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳، عدم هماهنگی میان نگرش‌های سیاسی دولت و مجلس، ضعف نظام ارزیابی جهت نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و عدم اجرای صحیح و کامل آنها از سوی دستگاه‌های اجرایی به علت معیارهای متعارض مدنظر سیاستگذاران با متولیان اجرایی بوده است. لذا جهت تدوین الگوی مورد نظر، توجه به عامل موانع سیاستگذاری و فرایند اجرایی یکی از ابعاد مهم و اساسی مدل است.

۳. راهبردهای نظارتی: در بررسی راهبردهای نظارتی عوامل بازدارنده‌ای وجود داشته که بیشتر به تعیین صحیح استاندارد نظارت و تشخیص انحرافات و بررسی علل بروز آنها مربوط بوده است. در این راستا یکی از راهکارهای بهبود شرایط فوق لزوم ایجاد تشکیلات و امکانات نظارتی است که در اواخر مقطع مورد بررسی بیشتر مدنظر قرار گرفته است. در این راستا، تقویت همکاری و هماهنگی میان دولت و مجلس شورای اسلامی یکی از راهکارهای اساسی برای بهبود ساختار نظارتی است.

عامل مهم دیگر در این راستا ایجاد زمینه و تقویت اعتقاد مدیران اداری - سیاسی دستگاه‌های اجرایی به وجود یک نظام ارزشیابی و نظارت مسلط بر عملکرد آنان در تحقق خط‌مشی‌های عمومی است. لذا بایستی منابع و امکانات مورد نیاز جهت تحقق این هدف

مهیا شود. از سوی دیگر تقویت نظام نظارت بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیر نظر مقام معظم رهبری عامل مهمی در تکمیل الگوی نظارتی مورد نظر تحقیق است. در نهایت فراهم کردن زمینه‌های ایجاد هماهنگی و وحدت میان نظرها و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی از عناصر اصلی الگوی نظارتی مورد نظر است. بنابراین در تدوین و اجرای راهبردهای نظارتی عوامل فوق بایستی مدنظر قرار گیرد. بنابراین اکنون می‌توان به سؤال‌های تحقیق پاسخ داد.

سؤال اول: شرایط علی و ساختاری حاکم بر سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب شده مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ چگونه بوده است؟ با توجه به نتایج به دست آمده در بخش مدل تحقیق، شرایط علی و ساختاری حاکم بر سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ را می‌توان با سه پارامتر زیر توضیح داد:

الف) راهبردهای خط‌مشی‌گذاری: راهبرد سیاست‌گذاری خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی ایران بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ بیش از هر چیز تحت تأثیر فرایندهای مبتنی بر سیاست و قدرت سیاسی بوده است. این فرایندها با توجه به نگرش‌های سیاسی احزاب و افکار و نگرش‌های شخصی سیاست‌گذاران و نمایندگان مجلس به امر سیاست‌گذاری در مقطع مورد نظر منجر شده است. این فرایند، با توجه به راهبرد سیاست‌گذاری پیامدهای منفی همچون عدم پیش‌بینی صحیح پیامدهای حاصل از برخی خط‌مشی‌ها، متعارض بودن خط‌مشی با نگرش مجریان، عدم پیش‌بینی صحیح منابع و امکانات را دربرداشته است.

ب) موانع خط‌مشی‌گذاری: مهم‌ترین موانع عدم تحقق کامل سیاست‌های خط‌مشی عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳، عدم هماهنگی میان نگرش‌های سیاسی دولت و مجلس، ضعف نظام ارزیابی جهت نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و عدم اجرای صحیح و کامل آنها توسط دستگاه‌های اجرایی به علت معیارهای متعارض مدنظر سیاست‌گذاران با متولیان اجرایی بوده است.

ج) راهبردهای نظارتی: در بررسی راهبردهای نظارتی عوامل بازدارنده‌ای وجود داشته است که بیشتر به تعیین صحیح استاندارد نظارت و تشخیص انحرافات و بررسی علل بروز

آنها مربوط بوده است. در این راستا، تقویت همکاری و هماهنگی میان دولت و مجلس شورای اسلامی یکی از راهکارهای اساسی جهت بهبود ساختار نظارتی است. عامل مهم دیگر در این راستا ایجاد زمینه و تقویت اعتقاد مدیران اداری - سیاسی دستگاه‌های اجرایی به وجود یک نظام ارزشیابی و نظارت مسلط بر عملکرد آنان در تحقق خط‌مشی‌های عمومی است.

سؤال دوم: مهم‌ترین موانع عدم تحقق کامل سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ چه بوده است؟ عدم هماهنگی میان نگرش‌های سیاسی دولت و مجلس، ضعف نظام ارزیابی جهت نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و عدم اجرای صحیح و کامل آنها از سوی دستگاه‌های اجرایی به علت معیارهای متعارض مدنظر سیاست‌گذاران با متولیان اجرایی بوده است.

سؤال سوم: مجلس شورای اسلامی چه راهبردهایی را به منظور تحقق سیاست‌های خط‌مشی عمومی نظام جمهوری اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ پیش‌بینی کرده بود؟ توجه به سیاست‌های کلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیر نظر مقام معظم رهبری، توجه به ظرفیت‌های واقعی کشور چه در حوزه نرم‌افزاری و چه سخت‌افزاری تلاش برای ایجاد زمینه تحقق اهداف دولت‌ها با حفظ نظرهای انتقادی و نظارتی مجلس.

سؤال چهارم: جایگاه نظام نظارت بر خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در زمینه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ به‌ویژه در حوزه امور اقتصادی به چه صورت بوده است؟ همان‌طور که یافته‌های تحقیق نشان داد حسن اجرای خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ از نبود یک نظام نظارتی قوی و مشخص رنج برده است. از سوی دیگر مشخص شد به دلیل عدم همکاری و هماهنگی میان دولت و مجلس شورای اسلامی، مجلس نتوانست وظایف خود را در نظارت بر حسن اجرای خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در این برهه به خوبی انجام دهد.

سؤال پنجم: صاحب‌نظران و مدیران اداری - سیاسی حوزه اقتصاد جمهوری اسلامی ایران چه درک و دریافتی از نظام نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ داشته‌اند؟ مدیران اداری - سیاسی دستگاه‌های اجرایی وجود یک نظام نظارت قوی مسلط بر عملکرد آنان را در تحقق خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس

شورای اسلامی اعتقاد نداشته‌اند و همچنین وجود نظام ارزشیابی و نظام نظارت قوی مسلط بر عملکرد آنان در تحقق سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۳ را امری مزاحم تلقی کرده‌اند. همچنین آنان نظام نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی را جزئی از سیاست‌های مصوب نظام برای تحقق خط‌مشی‌های عمومی نمی‌دانستند و به همین دلیل به تذکرات این حوزه توجهی نداشتند.

سؤال ششم: مهم‌ترین شاخصه‌ها و عناصر طراحی الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصادی باید براساس چه مبانی و اصولی پی‌ریزی شود؟ ۱. توجه به راهبردهای اصلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیر نظر مقام معظم رهبری، ۲. توجه به تطبیق خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی در حوزه امور اقتصادی با برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران و ۳. ایجاد هماهنگی و وحدت نظر و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با حفظ استقلال هر کدام، می‌بایست از عناصر اصلی نظام نظارت بر حسن اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی باشند.

در پایان پیشنهاد می‌شود که تقویت پیش‌بینی صحیح پیامدهای حاصل از خط‌مشی‌ها، کاهش تعارض خط‌مشی با نگرش مجریان، تقویت پیش‌بینی صحیح منابع و امکانات، فراهم کردن زمینه‌های ایجاد هماهنگی میان نگرش‌های سیاسی دولت و مجلس، تقویت نظام ارزیابی برای نظارت بر اجرای خط‌مشی‌ها و عدم اجرای صحیح و کامل آنها توسط دستگاه‌های اجرایی به‌علت معیارهای متعارض مدنظر سیاست‌گذاران با متولیان اجرایی، ایجاد تشکیلات و امکانات نظارتی، تقویت همکاری و هماهنگی میان دولت و مجلس شورای اسلامی جهت بهبود ساختار نظارت، ایجاد زمینه و تقویت اعتقاد مدیران اداری - سیاسی دستگاه‌های اجرایی به وجود یک نظام ارزشیابی و نظارت مسلط بر عملکرد آنان در تحقق خط‌مشی‌های عمومی، تقویت نظام نظارت بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیر نظر مقام معظم رهبری و فراهم کردن زمینه‌های ایجاد هماهنگی و وحدت میان نظرها و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ برای تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد.

منابع و مأخذ

۱. اسدی فرد، رؤیا، علی اصغر فانی، عادل آذر و سیدمهدی الوانی (۱۳۹۵). «تجزیه و تحلیل خطمشی عمومی در ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت دولتی، دوره ۸، ش ۲.
۲. اسعدی، محمود، مهربان هادی پیکانی و علی رشیدپور (۱۳۹۶). «الگوی برای اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران)»، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت دولتی، دوره ۹، ش ۴.
۳. اعرابی، سیدمحمد و علیرضا رزقی رستمی (۱۳۸۴). «آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های صنعتی کشور»، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
۴. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۲). «خطمشی عمومی و اجرا»، فصلنامه حقوق و مصلحت، سال اول، ش ۱.
۵. امیری، مقصود، محسن رحیمی مزرعه شاهی و حمید تابلی (۱۳۹۱). «روشی جدید برای حل مسائل تصمیم‌گیری چندمعیاره»، مجله مطالعات مدیریت صنعتی، سال نهم، ش ۲۴.
۶. تسلیمی، محمدسعید (۱۳۸۸). تحلیل فرایندی خطمشی‌گذاری تصمیم‌گیری، چاپ دوم، انتشارات سمت.
۷. حاجی‌پور، ابراهیم، لطف‌الله فروزنده، حسن دانایی‌فرد و اصغر فانی (۱۳۹۴). «طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران»، فصلنامه مدیریت نظامی، ش ۵۸.
۸. حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، تهران، انتشارات سمت.
۹. دانایی‌فرد، حسن، علی رجب‌زاده و اسد حصیری (۱۳۸۸). «ارتقاء اعتماد درون‌سازمانی در بخش دولتی، بررسی نقش شایستگی مدیریتی مدیران»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت، سال دوم، ش ۴.
۱۰. دانایی‌فرد، حسن، عمادالدین ثقفی و اصغر مشبکی اصفهانی (۱۳۸۹). «اجرای خطمشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی»، مجله پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۲۰، ش ۶۱.
۱۱. دهنارت، رابرت بی (۱۳۸۰). تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، انتشارات صفار.
۱۲. رضائی، علی (۱۳۹۳). «بررسی و تحلیل نقش نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۳. عباسی، طیبه، رحمت‌الله قلی‌پور و مهدی هادی (۱۳۹۷). «شناسایی عوامل تسهیل‌کننده شواهدمحور کردن فرایند خطمشی‌گذاری در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۸، ش ۲۶.

۱۴. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۱). *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران، انتشارات سمت.
۱۵. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۸۷). *فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. کاتوزیان، محمدرضا (۱۳۹۳). «بررسی نقش دستگاه‌های نظارتی در مراحل قبل، بعد و هنگام خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی با رویکرد منابع انسانی» irandanesh.febpco.com
۱۷. معمارزاده طهران، غلامرضا، ناصر میرسیاسی و سودابه جلیلی (۱۳۹۰). *ارائه مدل برای ارزیابی اثربخشی اجرای خط‌مشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران در حوزه بهداشت و درمان*، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، سال دوم، ش ۴.
۱۸. مقدس‌پور، سعید، حسن دانایی‌فرد و اسدالله کردنائیج (۱۳۹۲). «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور»، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۱، ش ۱.
۱۹. ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۳). *مدرس و سیاست‌گذاری عمومی*، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۲۰. منوریان، عباس، محمد ابوبی اردکان، محمدجواد ایروانی و محمدرضا زندی‌منش (۱۳۹۲). «طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه داده‌بنیاد»، فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت دولتی، دوره ۵، ش ۲.
۲۱. مولر، پیتر (۱۳۸۲). *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
۲۲. وحید، مجید (۱۳۸۳). *سیاست‌گذاری عمومی*، تهران، نشر میزان.
23. Alkin, M. C. and C. A. Christie (2012). An Evaluation Theory Tree In M. Alkin (Ed.), *Evaluation Roots, A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences* (pp. 11 -58). Thousand Oaks :SAGE.
24. Allio, Michael K. (2005). "A short, Practical Guide to Implementing Strategy", *Journal of Business Strategy*, Vol. 26, Iss.
25. Denhardt, R. B. (2001). *Theories of Governmental Administration*, M. Alvani and H. Danaeifard (Trans.). Tehran, Saffar Publication.
26. Dye, T. (2001). *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
27. Funnell, S. C. and P. J. Rogers (2011). *Purposeful Program Theory, Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, San Francisco: Jossey-Bass.
28. Getz, Gary and Lee Joe (2011). "Why Your Strategy isn't Working", *Business Strategy Series* 12, No. 6.
29. Godwin, Ch. (2011). "The Relationship Among Participative Management Style, Strategy Implementation Success, and Financial Performance in the

- Foodservice Industry", *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 23 (2).
30. Harrington, Robert J. and K. W. Kendall (2007). "Uncovering the Interrelationships among Firm size, Organizational Involvement, Environmental Uncertainty and Implementation Success", *International Journal of Hospitality & Tourism Administration* 8, No. 2 (2007).
31. Harvard Alvani, S. M. (2013). "Public Policy and its Implementation", *Journal of Law and Merit*, 1 (1).
32. Howlett, M., M. Ramesh and A. Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition, Oxford University Press.
33. Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: Apolitical and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson.
34. Mair, Johanna and Claudia Thurner (2008). "Going Global: how Middle Managers Approach the Process in Medium-sized Firms", *Strategic Change* 17, No. 3-4.
35. Miles, I., P. Cunningham, D. Cox, C. Crowe and K. Malik (2006). *Smart Innovation, A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes*, Brussels-Luxembourg: ECSC-EC-EAEC, European Commission.
36. Monavarrian, A. and et al. (2013). "Designing a Policy Making Model to Improve the Business Environment of IRAN, A Grounded Theory", *Journal of Public Administration*, 5 (2).
37. Omeike, Stanley (2015). "Strategy as Interaction: The Dynamics between Strategy Execution Effectiveness and Organizational Interactions During Strategy Implementation".
38. Peters, B. G. (2004). *American Public Policy: Promise and Performance* (7th ed.) N. Y., CQ Press.
39. Raps, Andreas (2005). "Strategy Implementation- An Insurmountable Obstacle?", *Handbook of Business Strategy*, Vol. 6.
40. Shirly, Martin Benedicta (2003). "Groups About Specific Aspects of the Change Process", PHD Pepperdine University Feb.
41. Speculand, R. (2006). "Strategy Implementation: We Got the People Factor Wrong! How to Lead your Saboteurs, Groupies, Double Agents and Mavericks", *Human Resource Management International Digest*, 14(6).
42. Sun, Hongyi (2011). "A Structural Analysis of Quality Management Practices in Hong Kong-based Manufacturing Companies", *International Journal of Management* 28, No. 3.
43. Widodo, Widodo (2011). "Building Strategy Quality", *International Journal of Business and Management* 6, No. 8, 180.
44. Wollmann, H. (2003). *Evaluation in Public-Sector Reform*, Towards a "Third Wave" of Evaluation, In Hellmut Wollmann, *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
45. Zahariadis, N. (1998). "Comparing Three Lenses of Policy Choice", *Policy Studies Journal*, 26(3).

ارزیابی مقایسه‌ای محیط کسب‌وکار استان مرکزی با محیط کسب‌وکار استان‌های کشور

رضا خاکی،* حسن میرزاخانی** و هادی غفاری***

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۲/۱۲

رشد و توسعه اقتصادی از مهم‌ترین اهداف جوامع بشری است. لازمه دستیابی به این هدف ایجاد و گسترش فعالیت‌های اقتصادی است که مهم‌ترین پیش‌شرط آن، وجود ثبات، آرامش و به‌عبارت‌دیگر محیط کسب‌وکار مناسب است؛ به‌نحوی که سرمایه‌گذاران بتوانند با انجام محاسبات بلندمدت نتیجه تولید، توزیع و سرمایه‌گذاری خود را پیش‌بینی کنند. در این پژوهش به تحلیل و آسیب‌شناسی محیط کسب‌وکار ایران و مقایسه تطبیقی نتایج حاصل از ۲۱ دوره پایش‌های ملی محیط کسب‌وکار استان‌های کشور با استان مرکزی، طی دوره فصلی بهار ۱۳۹۰ - بهار ۱۳۹۵ پرداخته شده است. با بررسی داده‌های محیط کسب‌وکار کشور و تحلیل نتایج حاصل از پایش پرسشنامه‌های اخذ شده از فعالان کسب‌وکار، در دو حوزه نهادی و اقتصادی مشخص شد از نظر ایشان و در چارچوب نظریه کارآفرینی شین، عمده استان‌ها از مؤلفه‌های محیط مالی مناسب برای فعالیت بنگاه‌ها برخوردار نیستند و حمایت‌های مالی حاکمیت و دولت از بنگاه‌های کسب‌وکار توزیع مناسبی در سطح استان‌های کشور ندارد. درخصوص استان مرکزی، به‌رغم فرارگیری در طبقه استان‌های با محیط کسب‌وکار مناسب و بهبود چشمگیر نتایج کشوری در فصول اخیر نشان از مؤلفه‌های بازدارنده رونق کسب‌وکار در این استان دارد.

کلیدواژه‌ها: محیط کسب‌وکار؛ استان مرکزی؛ ایران؛ محیط مالی

* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه سیستان و بلوچستان (نویسنده مسئول)؛

Email: reza.khaki64@gmail.com

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده اقتصاد و علوم اداری، دانشگاه آزاد اراک؛

Email: h-mirzakhani@mefa.gov.ir

*** دانشیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه پیام نور اراک؛

Email: ghafari@pnu.ac.ir

مقدمه

جهان در دهه‌های اخیر به‌ویژه دهه اول قرن حاضر، دنیایی آکنده از رقابت، توسعه بازارها، ظهور و رواج فناوری‌های برتر و گسترش تجارت شده است. از این رو کشورهای در حال توسعه برای عقب نماندن از این تحولات سریع، برنامه‌های توسعه اقتصادی مبتنی بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت‌ها و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی را با عنوان خصوصی‌سازی در دستور کار قرار داده‌اند. اما در این مسیر با وجود تلاش‌های فراوان، برخی کشورها از جمله ایران با نتایج مثبت و دلخواه مواجه نشدند. ادبیات نوین توسعه اقتصادی که مبتنی بر تجارب دهه‌های اخیر کشورهای موفق و ناموفق در مسیر رشد اقتصادی و افزایش سهم بخش خصوصی است یافته‌های بسیاری را ارائه می‌دهند و شرط توفیق در این عرصه را دسترسی کارآفرینان، فعالان و کارگزاران اقتصادی به محیط کسب و کار^۱ مناسب می‌دانند.

این یافته‌ها بر این دلالت دارد که مسیر اصلی ارتقای سهم بخش خصوصی و کوچک‌سازی دولت، نه در خصوصی‌سازی بلکه در اصلاح محیط کسب و کار جامعه نهفته است؛ به طوری که جوامعی که به اصلاح محیط کسب و کار اهتمام ورزیده‌اند دستاوردهای به مراتب بیشتر و سریع‌تری در فرایند رشد و توسعه اقتصادی به دست آورده‌اند.

۱. بیان مسئله

اصلاح محیط کسب و کار و بهبود شاخص‌های آن، نه تنها گامی مثبت و اساسی در جهت تقویت مشارکت بخش خصوصی در عرصه اقتصاد ملی، ارتقاء سطح تولید و افزایش فرصت‌های شغلی خواهد بود بلکه افزایش تمایل سرمایه‌گذاران داخلی و استقبال سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود به کشور و تسهیل جریان ورود فناوری را نیز در پی خواهد داشت. در هر صورت یک کارآفرین، سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی در شرایطی به رونق کسب و کار فعلی یا ایجاد کسب و کار جدید علاقه و تمایل نشان می‌دهد که بتواند نسبت به اجرای برنامه‌های اقتصادی خود و نتایج حاصل از آن خوشبین باشد و ارزیابی

دقیق‌تری نسبت به تحولات آتی اقتصادی جامعه داشته باشد (بهبودی و ممی‌پور، ۱۳۹۲: ۳).

استان مرکزی با داشتن بخش مهمی از صنایع مادر و راهبردی و مقام چهارم توسعه‌یافتگی صنعتی در میان استان‌های کشور، دارای مزیت صنعتی و معدنی چشمگیری برای شکل‌گیری بنگاه‌ها و کسب و کارهای کوچک و متوسط در کنار صنایع مادر استان در حوزه‌های فلزی، کانی‌های غیرفلزی، شیمیایی، غذایی و نساجی است. وجود ۱۹ شهرک صنعتی و ۱۱ ناحیه صنعتی در این استان نیز مؤید آن است (نوری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸۷).

بنابراین ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل اقتصادی استان مرکزی به‌خصوص در بخش‌های صنعت و معدن توانایی ایجاد تحرک در بخش‌های اقتصادی کشور را دارد. مهم‌ترین الزام برای دستیابی به این مهم، بهبود هرچه بیشتر محیط کسب و کار و فراهم آوردن شرایط مناسب برای فعالان اقتصادی است. برای نیل به این هدف در گام اول باید شناخت مناسبی از مسائل مبتلابه محیط کسب و کار بنگاه‌های اقتصادی کشور به‌دست آید. بنابراین مسئله تحقیق در این مطالعه شناسایی عوامل بازدارنده، بررسی توازن شرایط محیط کسب و کار در سراسر کشور و به‌طور موردی استان مرکزی است.

۱-۱. سؤال تحقیق

با توجه به داده‌های ملی محیط کسب و کار، آیا امکانات مالی و نهادی حاکمیت برای فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، در میان استان‌های کشور از توزیع متوازنی برخوردار است؟ جایگاه استان مرکزی در شرایط محیط کسب و کار براساس ارزیابی تشکلی‌های مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌ها، در قیاس با سایر استان‌ها و میانگین کشوری چگونه است و چه راهکارهایی برای بهبود آن پیشنهاد می‌شود؟

۱-۲. روش تحقیق

این مطالعه پس از ذکر مطالبی از ادبیات محیط کسب و کار، مؤسسات بین‌المللی سنجش محیط کسب و کار و اشاره به برخی از مهم‌ترین مطالعات داخلی و خارجی در این خصوص، با رویکردی تحلیلی - توصیفی نسبت به داده‌های فصلی حاصل از ۲۱ دوره

پایش محیط کسب و کار کشوری از بهار ۱۳۹۰ تا بهار ۱۳۹۵ که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر کرده است، به دنبال پاسخ به سؤال مطالعه است. قابل ذکر است با توجه به روش محاسبه داده‌ها در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس که مبتنی بر ارسال پرسشنامه برای تشکیل‌های اقتصادی سراسر کشور است و به طور معمول بخشی از آنها پاسخ داده نمی‌شوند یا بر اثر بی‌دقتی در پاسخ به سؤال‌ها، اعتبار لازم را ندارند که در نهایت منجر به نقص در تعداد پرسشنامه‌های عودت داده شده، خواهد شد. بنابراین داده‌های مذکور الزاماً وضعیت محیط کسب و کار استان‌های کشور را نشان نمی‌دهد و تنها ارزیابی تشکیل‌های مشارکت‌کننده از محیط کسب و کار در فصل مورد مطالعه است.

۲. ادبیات موضوع

از نیمه دوم قرن بیستم، نظریه‌های مختلفی در ادبیات اقتصاد رشد برای تبیین تفاوت رشد اقتصادی کشورها و عوامل مؤثر بر آن شکل گرفت که در سه گروه تقسیم می‌شوند:

- مدل رشد نوکینزین‌هارود - دومار،^۱

- مدل رشد نوکلاسیکی سولو - سوان،^۲

- مدل‌های رشد درونزای رومر - لوکاس.^۳

در این نظریه‌ها از انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی، رشد و ارتقای بهره‌وری و سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه به عنوان عوامل اصلی تعیین‌کننده رشد اقتصادی و دلیل تفاوت فراوان سطح رفاه اقتصادی کشورها یاد می‌شود، اما این نظریه‌ها در تبیین دلایل تفاوت فراوان کشورها در رشد اقتصادی ناتوان‌اند. پس از تأسیس نهادهای بین‌المللی پولی و مالی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بعد از جنگ جهانی دوم، این نهادها نیز برای حل مشکل توسعه‌نیافتگی کشورهای فقیر رویکردهای جایگزینی واردات (دهه ۱۹۶۰ میلادی) و تعدیلات ساختاری (دهه ۱۹۸۰ به بعد) را ارائه دادند که نه تنها در رفع مشکل رشد و توسعه کشورهای فقیر ناتوان بودند، بلکه بر گسترش فقر، نابرابری و پسرقت اقتصادی

1. Harrod-Domar

2. Solow-Swan

3. Romer-Locuse

در این کشورها افزودند (جانی و ندیری، ۱۳۹۲: ۳). آزمون و خطاها در این دوره نشان داد، خصوصی‌سازی، اعطای وام به طرح‌های تولیدی و ایجاد زیرساخت‌ها، به تنهایی برای رشد مستمر سرمایه‌گذاری کافی نیست زیرا در بسیاری از کشورهای در حال توسعه با وجود اجرای نسبتاً کارآمد همه سیاست‌های پیشنهادی ازسوی نهادهای پولی و مالی بین‌المللی، بخش خصوصی داخلی و خارجی اشتیاقی برای سرمایه‌گذاری در این کشورها از خود نشان ندادند که دلیل آن، فضای نامساعد برای سرمایه‌گذاری بود (غفارپور، نوری و ثامنی، ۱۳۹۳: ۳۲).

پس از آن، موج چهارم نظریه‌های رشد مبتنی بر مدل‌های نهادی و اقتصاد سیاسی شکل گرفتند. به عقیده اقتصاددانان نهادگرا از جمله داگلاس نورث^۱ (۱۹۹۰) تفاوت کشورها در سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی و تکنولوژی (که در سه رویکرد اول نظریه‌های رشد بر آن تأکید شده بود) عوامل مستقیم و سطحی تعیین‌کننده رشد و توسعه اقتصادی است و نهادها عامل عمیق یا بنیادین تعیین‌کننده رشد^۲ و توسعه جوامع هستند. بر این اساس تنها با شناخت این عوامل بنیادین است که می‌توان چارچوبی را برای ارائه توصیه‌های سیاستی طراحی کرد که این چارچوب‌ها فراتر از توصیه‌ها و دستورالعمل‌هایی مانند پیشنهاد بهبود تکنولوژی در یک کشور است و با آن می‌توان خطر نتایج منفی ناخواسته و بالقوه این سیاست‌ها را به حداقل ممکن رساند (جانی و ندیری، ۱۳۹۲: ۴). اینجاست که تغییر سازوکارهای نهادی برای بهبود محیط کسب و کار به‌عنوان مهم‌ترین عامل ایجاد توسعه و رشد اقتصادی در ادبیات اقتصادی کشورهای در حال توسعه وارد شد.

بهبود محیط کسب و کار به‌عنوان یک استراتژی اقتصادی مکمل استراتژی خصوصی‌سازی است که از اواخر دهه ۱۹۹۰ مورد توجه نظریه‌پردازان و سیاستگذاران اقتصادی قرار گرفت. این تغییر در پارادایم سیاست‌گذاری، محصول طرح نظریات جدید اقتصادی مانند نظریات دسوتو^۳ و تحولات اقتصادی مانند تجربه چین است که در طول سه دهه، با فراهم کردن محیط مناسب کسب و کار، سهم بخش خصوصی در اقتصاد خود را چندین برابر کرد که رشد اقتصادی زیادی را به بار آورد.

1. Douglass North

2. Fundamental or Deep Determinants of Economic Growth

3. Hernando de Soto

۱-۲. مفهوم محیط کسب و کار و ادبیات سنجش آن

سازمان توسعه صنعتی ملل متحد^۱ (۲۰۱۰) محیط کسب و کار را مجموعه قوانینی که بر هزینه شرکت‌ها تأثیر دارد تعریف می‌کند (داوری، ۱۳۹۲: ۳). براساس این تعریف، یونیدو محیط کسب و کار را دربرگیرنده سه لایه می‌داند: لایه مرکزی که همان محیط کسب و کار قانونی^۲ است و دربرگیرنده قوانینی است که به افزایش هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم شرکت‌ها منجر می‌شود. مانند هزینه‌های نیروی کار، تأسیس و انحلال شرکت، مالیات و ... لایه میانی دربرگیرنده فضای سرمایه‌گذاری^۳ است که علاوه بر عناصر محیط قانونی شامل کیفیت زیرساخت‌ها، رژیم قانونی، ثبات سیاسی بازارهای مالی، آموزش و ... نیز می‌شود و می‌تواند به رشد، افزایش بهره‌وری و توسعه مشاغل شرکت‌ها کمک کند، لایه سوم و یا بیرونی، دولت است.

اما در واقع محیط کسب و کار شامل زیرساخت‌های اقتصادی، میزان سلامت سیستم اداری، امنیت اجتماعی، ثبات در سیاست‌های اقتصادی، قوانین و مقررات، کیفیت نظام قضایی و ... است که بر عملکرد شرکت‌ها تأثیر مستقیم دارند، ولی تغییر آنها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران شرکت‌ها و کسب و کارهاست (همان: ۵). بر این اساس، به دلیل اهمیت یافتن موضوع محیط کسب و کار، هر ساله گزارش‌های متعدد بین‌المللی در زمینه رتبه‌بندی محیط کسب و کار کشورها منتشر می‌شود که هر یک با استفاده از رویکرد خاصی به ارائه گزارش از محیط کسب و کار کشورها می‌پردازند. در جدول ۱ مهم‌ترین ارزیابی‌های بین‌المللی محیط کسب و کار کشورها و شیوه رتبه‌بندی آنها آمده است.

1. The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

2. Regulatory Business Environment

3. Investment Climate

جدول ۱. مهم‌ترین گزارش‌های بین‌المللی در خصوص محیط کسب و کار کشورها

نام گزارش یا شاخص	ارائه‌دهنده	رویکرد گزارش	رتبه ایران در آخرین گزارش
انجام کسب و کار DB	بانک جهانی ^۱	ایجاد بنگاه‌ها	۱۲۰ از بین ۱۹۰ کشور در سال ۲۰۱۷
گزارش بنگاه‌ها ES	بانک جهانی	مشکلات اداره بنگاه‌ها	برای ایران انجام نمی‌شود
گزارش رقابت‌پذیری جهانی GCR	مجمع جهانی اقتصاد ^۲	رقابت‌پذیری اقتصادها	۷۴ از بین ۱۴۰ کشور در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۵
آزادی اقتصادی	بنیاد هریتیج ^۳	امنیت و آزادی اقتصادی	۱۷۱ از بین ۱۸۶ کشور در ۲۰۱۵
آزادی اقتصاد	مؤسسه فریزر	آزادی اقتصادی و کیفیت مقررات	۱۴۸ از بین ۱۵۹ کشور در سال ۲۰۱۶
دیده‌بان جهانی کارآفرینی GEM	مدرسه کسب و کار لندن LBS و کالج بابسون	ارزیابی کارآفرینی	ایران کشوری در حال گذار از اقتصاد مبتنی بر عوامل تولید به اقتصاد مبتنی بر کارایی است.
پیش‌بینی کسب و کار	مؤسسه بیزینس مانپور اینترنشنال BMI	سنجش ریسک اقتصادی استفاده از SWOT	رتبه ۱۵ در بین ۱۸ کشور منطقه در سال ۲۰۱۵
شاخص محیط کسب و کار	پیش‌بینی واحد اطلاعات مؤسسه اکونومیست ^۴	ریسک سرمایه‌گذاری	کسب نمره ریسک ۱۶ از ۸ در میان ۲۰۱ کشور و در رده کشورهای آفریقایی، در سال ۲۰۱۵
شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت IRPI	سازمان اتحاد حقوق مالکیت	تضمین‌های حقوق مالکیت	۱۰۸ از بین ۱۲۹ کشور در سال ۲۰۱۵

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ الف.

۲-۲. برداشت‌های گوناگون از محیط کسب و کار

محیط کسب و کار مفهومی بسیار عام با مصادیق بسیار متنوع است. این تنوع باعث شده که هر فرد یا ارگان و مؤسسه از زاویه خاص به بحث محیط کسب و کار وارد شود که هرچند در جای خود درست است، اما امکان تغییر را محدود ساخته است. نمی‌توان برای همه اموری که بخشی از محیط کسب و کار هستند برنامه اجرایی تدوین کرد. به‌طور مثال، بی‌ثباتی سیاسی و مدیریتی یکی از مسائل مهم محیط کسب و کار است و بدون تردید از موانع مهم رشد بخش خصوصی و

1. World Bank Group
 2. World Economic Froum (WEF)
 3. Heritage Foundation
 4. Economist Intelligence Unit (EIU)

هر فعالیت اقتصادی است. حل این مشکل، به اقدامات بسیار گسترده اجتماعی و سیاسی و اقتصادی نیاز دارد. آنچه در ادبیات جهانی تحت محیط کسب و کار به آن پرداخته می‌شود به این مصداق مهم از محیط کسب و کار نمی‌پردازد (میدری، ۱۳۹۲: ۳).

تحقیقات زیادی در خصوص سنجش و اندازه‌گیری محیط کسب و کار در کشورها صورت گرفته که در جدول ۱ به تعدادی از آنها اشاره شد. گروه بانک جهانی، مجمع جهانی اقتصاد، واحد اطلاعات اکونومیست که از پیش‌تازان ارزیابی مؤلفه‌های محیط کسب و کار در کشورهای مختلف بوده‌اند در ارزیابی محیط کسب و کار معمولاً با نظرخواهی از فعالان کسب و کار به رتبه‌بندی کشورها می‌پردازند، یعنی استعلام از کسانی که بنگاه‌های اقتصادی را اداره می‌کنند و براساس تعریف «محیط کسب و کار»، با عوامل برونزای مؤثر بر اداره و عملکرد بنگاه‌ها مستقیماً در ارتباط هستند. همان‌طور که اشاره شد هر یک از این گزارش‌های جهانی، با رویکردی خاص، «بخشی» از مؤلفه‌های محیط کسب و کار را که در کشورها به‌طور مشترک وجود دارد و قابل محاسبه است، می‌سنجند و طبعاً به اقتضائات ملی، بومی، اقلیمی و فرهنگی هر کشور توجهی ندارند (شهبازی غیاثی، ۱۳۹۲: ۳). به‌عنوان مثال به‌هنگام محاسبه مدت زمان دریافت نیروی برق و ایجاد خطوط انتقال نیرو به اقتضائات اقلیمی و جغرافیایی همچون میزان ناهمواری‌های زمین توجه نمی‌کنند، یا به‌هنگام محاسبه مراحل دریافت مجوز برای تأسیس یک مؤسسه فرهنگی به اقتضائات فرهنگی و بومی خاص آن کشور از جمله نهادهای دینی و مذهبی در برخی کشورها که موجب افزایش مراحل دریافت استعلامات و مجوزها خواهد شد، توجه نمی‌شود.

هرچند انتقادهای زیادی از سوی محافل دانشگاهی و حتی گروه ارزیابی مستقل بانک جهانی بر این گزارش‌ها وارد شده است، اما هر یک از آنها در دامنه محدودی از بنیادهای حقوقی معتبرند و به‌دنبال آن نیستند تا تمام هزینه‌ها و مزایای ناشی از یک قانون یا رویه خاص را برای جامعه (به مفهوم عام آن و در هر کشور هدف) بررسی کنند و هدف این گزارش‌ها ایجاد یک مبنای واقعی برای اطلاع‌رسانی به تصمیم‌سازان است تا داده‌هایی درباره اثر نهادها و مقررات مربوط به کسب و کار بر نتایج فعالیت‌های اقتصادی مانند بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، بخش غیررسمی، فساد اداری، بیکاری و فقر جهت انجام تحقیقات در اختیار بگذارند.

در این مطالعه با توجه به داده‌های رسمی و معتبر منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از پایش‌های محیط کسب و کار ایران، تعریف به کار گرفته شده این مرکز مورد استناد خواهد بود و داده‌های به دست آمده نیز مبتنی بر مؤلفه‌های استخراج شده از این تعریف است: «مؤلفه‌های محیط کسب و کار عواملی هستند که به طور مشترک بر اداره و عملکرد همه بنگاه‌ها در جامعه مورد مطالعه اثر می‌گذارند اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند. محیط کسب و کار عمدتاً در حوزه بنگاه‌های کوچک و متوسط بررسی و مطالعه می‌شود، زیرا بنگاه‌های بزرگ تا حدودی می‌توانند با صرف هزینه‌هایی مانند تبلیغات یا لابی در محافل سیاستگذاری، عوامل خارجی مؤثر بر اداره و عملکرد بنگاه‌هایشان را مهار کنند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ الف: ۲). اما باید توجه داشت که داده‌های این مرکز نیز تنها نشان‌دهنده ارزیابی تشکلهای مشارکت‌کننده از محیط کسب و کار طی فصل زمانی مورد مطالعه است و نشان‌دهنده وضعیت محیط کسب و کار برای همه بنگاه‌های اقتصادی نیست.

۳. مروری بر پیشینه تحقیق

قزل ایاغ و بهروزی (۱۳۹۴)، در مقاله‌ای به «ارزیابی شاخص‌های محیط کسب و کار استان خراسان جنوبی با استفاده از منطق فازی براساس الگوی تلفیقی محیط کسب و کار UNIDO و شاخص‌های دهگانه بانک جهانی» پرداخته‌اند. جامعه آماری مورد استفاده در این مطالعه متشکل از ۱۱۰ نفر از کارشناسان خبره استان بوده است. در تجزیه و تحلیل نتایج با استفاده از نمودار فازی مثلثی و روش ماکزیمم‌کننده ارزش، نشان داده شد که در جامعه مورد بررسی، در ابعاد هشتگانه، لایه اول الگو «زیرساخت‌ها» و «پیش‌بینی شرایط اقتصادی» در حد پایین‌تر از حد متوسط، «ثبات سیاسی» در حد بالاتر از متوسط، «مهارت‌ها و توسعه منابع انسانی»، «ابعاد رژیم قانونی» و «باز بودن بازارهای مالی» در حد متوسط قرار گرفته است.

بهبودی و ممی‌پور (۱۳۹۲)، در مقاله‌ای به بررسی محیط کسب و کار استان آذربایجان شرقی پرداخته‌اند و راهکارهایی برای ارتقاء آن در راستای نیل به اهداف توسعه پایدار ارائه کرده‌اند که نتایج حاصل از این مطالعه به کل کشور نیز قابل تسری است. بدین منظور وضعیت محیط کسب و کار استان را با استفاده از شاخص‌های دهگانه بانک جهانی،

شاخص دهگانه ترکیبی و شاخص ۲۲ گانه ملی مورد پایش و ارزیابی قرار داده‌اند. نتایج تحقیق، تأکید بر وضعیت نامطلوب محیط کسب و کار استان آذربایجان شرقی دارد به طوری که تقریباً همه شاخص‌ها پایین‌تر از میانگین کشوری قرار داشته‌اند. در ادامه نیز با استفاده از روش دلفی، راهکارهایی برای بهبود هر یک از شاخص‌های مذکور با توجه به نظریات صاحب‌نظران حوزه علم، بخش خصوصی و دولتی گردآوری شده است.

غفارپور، نوری و ثامنی (۱۳۹۳)، در پژوهشی به بررسی محیط کسب و کار استان مرکزی با توجه به مؤلفه‌های مدل کسب و کار بانک جهانی^۱ پرداخته‌اند. روش مورد استفاده در این مطالعه، پرسشنامه‌ای و رجوع به آراء خبرگان و فعالان کسب و کار استان است و نتایج به دست آمده حاکی از وضعیت نامطلوب شاخص‌های بانک جهانی در این استان است. حال آنکه در برخی شاخص‌ها همچون زمان لازم جهت اخذ مجوزها و موافقت‌های ساخت و ساز و سهولت پرداخت مالیات، استان مرکزی نسبت به میانگین کشوری وضعیت بهتری داشته است.

محمدزاده، شهیکی‌تاش و اکبری (۱۳۹۶)، در مقاله‌ای به تحلیل الگوی فضایی تخصیص هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان‌های ایران با استفاده از روش داده‌های پانل پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد رفتار بودجه‌ریزی و مالی دولت در ایران به طور مطلق کارایی محور نیست و متمایل به تخصیص بودجه به استان‌هایی است که تولید بالاتر دارند. افزایش سهم نفت در تولید داخلی استان‌ها نیز موجب کاهش اعتبارات مصوب در قالب بودجه‌های استانی شده است.

همپلوو و پرواژیکو^۲ (۲۰۱۳) در مقاله‌ای به ارزیابی محیط کسب و کار جمهوری چک و مقایسه آن با کشورهای عضو اتحادیه اروپا پرداخته‌اند. پرسش اصلی تحقیق مبتنی بر آن است که چرا رتبه محیط کسب و کار جمهوری چک در میان سایر کشورهای اتحادیه اروپا جایگاه مناسبی ندارد. داده‌های مورد استفاده از مطالعات بانک جهانی در گزارش Doing Business گردآوری شده و با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی به پایش داده‌های مذکور پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که جمهوری چک نتوانسته در برخی

1. Doing Business

2. Hamplová and Provazníková

شاخص‌ها از جمله مراحل دریافت الکترونیسته، فرایندهای آغاز یک کسب و کار و پرداخت مالیات کیفیت لازم را در ارائه خدمات به فعالان کسب و کار دهد.

ابراهیم حیدر^۱ (۲۰۱۲)، در مقاله‌ای رابطه میان اصلاح مقررات گذاری کسب و کار و رشد اقتصادی را در ۱۷۲ کشور مورد بررسی قرار می‌دهد. او مجموعه‌ای از اصلاحات انجام شده در حوزه مقررات گذاری کسب و کار کشورهای هدف را در مدت پنج سال جمع‌آوری کرده و سپس این فرضیه را مورد آزمون قرار می‌دهد که «آیا اصلاح مقررات گذاری کسب و کار سبب افزایش رشد اقتصادی می‌شود؟» نتایج به دست آمده از این مقاله نشان می‌دهد اصلاح مقررات گذاری کسب و کار، برای رشد اقتصادی مفید است و با ۰/۱۵ درصد افزایش نرخ رشد در تولید ناخالص داخلی همراه است.

نیسترام^۲ (۲۰۱۰) در مقاله‌ای به بررسی اثر متقابل بین قوانین و مقررات کسب و کار و فعالیت‌های کارآفرینانه پرداخته است. وی در بخش تجربی با استفاده از داده‌های تابلویی در دوره زمانی ۲۰۰۲-۱۹۷۲ با استفاده از داده‌های ۲۳ کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۳ به شرح و بسط در روابط بین کارآفرینی و کارایی قوانین و مقررات کسب و کار پرداخته است. نتایج این تحقیق حاکی از وجود رابطه مثبت بین افزایش کارآفرینی و ایجاد کسب و کارهای نوین و کارایی قوانین و مقررات کسب و کار است.

۴. مبانی نظری و تحلیل داده‌ها

۴-۱. پایش مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار ایران

با توجه به مطالبی که تاکنون ذکر شد، ضروری است ارزیابی محیط کسب و کار در هر کشور، در چارچوب مؤلفه‌های بومی و داخلی آن صورت گیرد. به همین منظور مرکز پژوهش‌های مجلس با استفاده از روش دلفی به شناسایی و پایش «مؤلفه‌های ملی» محیط کسب و کار ایران با استفاده از آراء خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه از جمله حدود ۸۰ تشکل اقتصادی سراسر کشور، طی سه مرحله اقدام کرد.

1. Ibrahim Haidar

2. Nystrom

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

در نهایت ۲۳ مؤلفه شناسایی شد که پایایی و روایی مؤلفه‌ها نیز مورد تأیید قرار گرفت. در ارزیابی وضعیت مؤلفه‌های محیط کسب و کار، به هریک از مؤلفه‌های ۲۳ گانه عددی بین ۱ تا ۱۰ تعلق می‌گیرد. نمره ۱۰ به منزله بدترین و نمره ۱ به منزله بهترین ارزیابی آن مؤلفه توسط تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده است که برای افزایش دقت در نتایج استان‌ها سهم هریک از بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به‌عنوان ضریب استفاده شده است. اهمیت نسبی بخش‌های اقتصادی در هریک از استان‌ها، نیز مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال با توجه به سهم ۴۶ درصدی^۱ بخش صنعت و معدن استان مرکزی از تولید ناخالص داخلی استان، تشکل‌های مربوط به صنایع و معادن با همین ضریب تأثیر در استخراج نمره محیط کسب و کار استان مرکزی در نظر گرفته شده است. بنابراین به‌منظور محاسبه شاخص ارزیابی هر مؤلفه ابتدا میانگین ارزیابی تشکل‌های هر استان در هر بخش، p_{ij} از طریق فرمول زیر محاسبه می‌شود.

$$p_{ij} = \frac{\sum_{k=1}^n P_{ijk}}{n_{ij}}$$

که P_{ijk} ارزیابی تشکل اقتصادی مشارکت‌کننده n ، هر استان i ، در هر بخش j است و اندیس k نشان‌دهنده تشکل مورد نظر بوده است. سپس وزن هر استان از تولید ناخالص داخلی بدون نفت کشور به‌عنوان وزن استان w_i و وزن بخش‌های اقتصادی استان، s_j در نظر گرفته شده است. بنابراین شاخص ارزیابی هر مؤلفه در هر استان $I_i = \sum_{j=1}^{\epsilon} s_j p_{ij}$ و شاخص ارزیابی هر مؤلفه در هر بخش $I_j = \sum_{i=1}^m w_i p_{ij}$ می‌شود و در نهایت شاخص ارزیابی هر مؤلفه در کل به‌صورت زیر محاسبه خواهد شد:

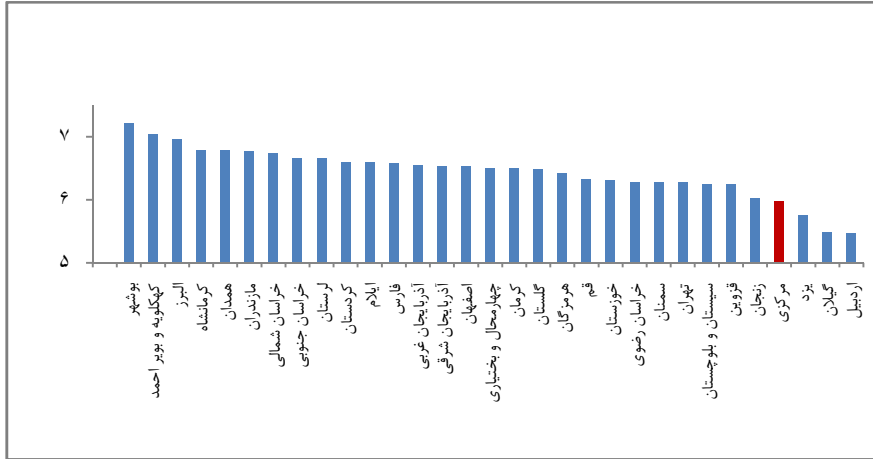
$$I = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{\epsilon} w_i s_j p_{ij}$$

که این شاخص می‌تواند به‌عنوان متغیر جانشین (Proxy) برای نشان دادن شرایط محیط کسب و کار به کار رود. مزیت این متغیر حداقل‌سازی تأثیر محیط درونی بنگاه‌ها روی ارزیابی مؤلفه‌هاست (همان: ۴). در نمودار ۱ میانگین نمره دریافتی استان‌های کشور

۱. با توجه به داده‌های مرکز آمار در سال ۱۳۹۲، ۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی استان مرکزی به بخش صنعت و معدن مربوط است.

براساس روش بیان شده، در همه دوره انجام گزارش مذکور نشان داده شده است.

نمودار ۱. میانگین نمره محیط کسب و کار استان‌ها طی دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ (۱۰ بدترین نمره)

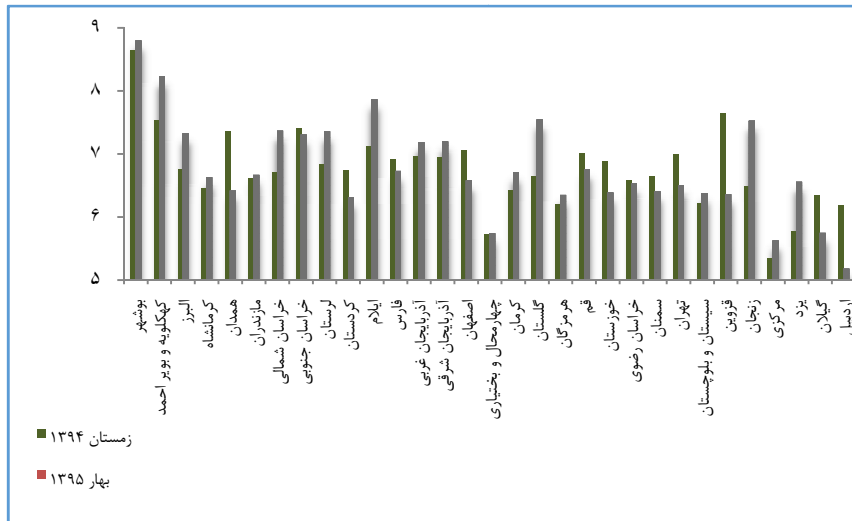


مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵-۱۳۹۰.

نتایج نمودار حاکی از شرایط نامناسب محیط کسب و کار از دیدگاه ناظران و فعالان کسب و کار داخلی و مشارکت‌کننده در مطالعه مرکز پژوهش‌هاست، به طوری که همه ۳۱ استان کشور میانگین نمره‌ای بالای ۵ در پایش‌های فصلی محیط کسب و کار در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ اخذ کرده‌اند که تا حدودی مؤید نتایج مطالعات بین‌المللی در خصوص محیط کسب و کار ایران است. بنابراین با توجه به مشکلات کنونی اقتصاد ایران و محدودیت‌های درآمدی دولت برای افزایش هزینه‌های دولتی و عمرانی و کمک به خروج از رکود بنگاه‌های خرد و متوسط، بهترین و کم‌هزینه‌ترین راه‌حل ممکن بهبود محیط کسب و کار برای بنگاه‌های داخلی و در نهایت جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی به اقتصاد ایران است.

اما با توجه به تغییرات نمره دریافتی استان‌ها در دو فصل انتهایی دوره مورد بررسی، یعنی فصل زمستان ۱۳۹۴ و فصل بهار ۱۳۹۵ که در نمودار ۲ نشان داده شده است، طی دو فصل گذشته ۱۸ استان از ۳۱ استان کشور با افت شاخص‌ها در محیط کسب و کار مواجه بوده‌اند و میانگین نمره بالاتری نسبت به فصل گذشته دریافت کرده‌اند.

نمودار ۲. مقایسه محیط کسب و کار استان‌ها در دو فصل اخیر (۱۰ بدترین نمره)



مأخذ: همان.

چهار دلیل عمده برای این رخداد می‌توان برشمرد که تأثیر مستقیم بر مؤلفه‌های مورد سنجش در پایش‌های محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌ها دارد: ۱. تداوم شرایط رکودی بازارها که از کاهش قدرت خرید داخلی ناشی شده است و به موجب آن بنگاه‌ها با افزایش هزینه‌های ثابت از جمله پرداخت حقوق و بیمه اجباری کارگران و مشکلات ناشی از محدودیت‌های قانون کار در تعدیل نیرو مواجه شدند. از سویی نیز به دلیل شرایط بازار، بخشی از چک‌های همکاران و مشتریان وصول نشده است. ۲. مشکلات نظام بانکی، از جمله نرخ سود بالا و دارایی‌های منجمد که توان تسهیلات‌دهی نظام بانکی به بنگاه‌ها و صنایع را به افول برد. ۳. عدم گشایش‌های بین‌المللی پس از برجام در زمینه‌های بانکی که به موجب آن نقل و انتقالات پول برای صادرات کالاها و نیز ورود کالاهای واسطه تولید، با مشکلات سابق دست‌به‌گریبان ماند. ۴. کاهش قیمت نفت که به موجب آن دولت همچنان در ایفای تعهدات خود به پیمانکاران و بخش خصوصی ناتوان باقی ماند.

با توجه به استفاده مطالعات خارجی از نمودارهای حبابی برای مقایسه شرایط محیط کسب و کار کشورها در دو حوزه نهادی و زیرساخت‌های دولتی، استفاده از این نمودارها

به‌عنوان روشی برای دسته‌بندی و مقایسه محیط کسب و کار استان‌های ایران به کار گرفته شد. بنابراین برای مقایسه شرایط استان‌ها تنها از منظر مؤلفه‌های محیط کسب و کار و نه شاخص‌های اقتصادی و براساس ارزیابی تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده، نمره اخذ شده از سوی استان‌ها در پایش‌های محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌ها ملاک عمل قرار گرفت و با تقسیم‌بندی دامنه^۱ میانگین کل نمرات دریافتی استان‌های کشور در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰، به پنج طیف استان‌های با محیط کسب و کار بسیار مناسب (۵/۵۲-۵/۱۷)، مناسب (۵/۸۷-۵/۵۲)، قابل قبول (۶/۲۲-۵/۸۷)، بد (۶/۵۷-۶/۲۲)، بسیار بد [۶/۹۲-۶/۵۷]، در طبقه‌بندی ذیل قرار خواهند گرفت.

جدول ۲. طبقه‌بندی استان‌ها از نظر شرایط محیط کسب و کار (۱۰ بدترین نمره)

بسیار مناسب [۵/۱۷-۵/۵۲]	مناسب [۵/۵۲-۵/۸۷]	قابل قبول [۵/۸۷-۶/۲۲]	بد [۶/۲۲-۶/۵۷]	بسیار بد [۶/۵۷-۶/۹۲]
اردبیل، گیلان، یزد	مرکزی، زنجان	قزوین، سیستان و بلوچستان، تهران، سمنان، خراسان رضوی، خوزستان، قم، هرمزگان، گلستان، کرمان، چهارمحال و بختیاری	اصفهان، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، فارس، ایلام، کردستان، لرستان، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، مازندران، همدان، کرمانشاه	بوشهر، کهگیلویه و بویر احمد، البرز

مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۵-۱۳۹۰.

همان‌طور که در نمودار ۱ آمده است به‌طور کلی محیط کسب و کار در همه استان‌های کشور شرایط مناسبی ندارند اما با مقایسه بین استانی در شرایط کنونی و در طبقات تعیین شده، عمده استان‌ها دارای محیط کسب و کار نامناسب، بد و بسیار بد هستند؛ استان‌هایی که غالباً بخش اعظم ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی کشور را تولید می‌کنند به حمایت گسترده‌تری از بنگاه‌های اقتصادی و فعالان کسب و کار نیازمندند. در جدول ۳ استان‌های برتر در تولید ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی کشور نشان داده شده است.

۱. کمترین نمره دریافتی مربوط به استان اردبیل با ۵/۱۷ و بیشترین نمره دریافتی مربوط به استان بوشهر با ۶/۹۲.

جدول ۳. استان‌های برتر در تولید ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی (درصد)

بخش‌های اقتصادی	استان‌های برتر	سهم از ارزش افزوده بخش در کشور
بخش کشاورزی	مازندران	۹/۵
	فارس	۸/۷
	کرمان	۷/۱
	خوزستان	۶/۸
بخش صنایع و معادن	خوزستان	۲۵
	تهران	۱۱/۸
	اصفهان	۷/۹
	بوشهر	۶/۳
بخش خدمات	تهران	۳۶/۴
	خراسان رضوی	۶/۹
	اصفهان	۶
	فارس	۴/۵

مأخذ: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۳.

به‌عنوان مثال، استان خوزستان با سهم ۲۵ درصدی از ارزش افزوده بخش صنعت و معدن سهم ۶/۸ درصدی از بخش کشاورزی که در جایگاه اول استان‌های صنعتی کشور قرار می‌گیرد محیط کسب‌وکار مناسبی از نظر شکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌ها، برای فعالیت‌های اقتصادی نداشته است.^۱

جدول ۴ به برخی از مهم‌ترین مشخصه‌های اقتصادی استان‌های با رتبه برتر در محیط کسب‌وکار کشور براساس داده‌های مرکز پژوهش‌ها پرداخته است. براساس اطلاعات مندرج در جدول، پنج استان با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب و مناسب، غالباً استان‌های کوچک و

۱. بالا بودن ارزش افزوده استان خوزستان نسبت به سایر استان‌ها به دلیل قرارگیری عمده صنایع نفت و گاز و برخی بنگاه‌های بزرگ اقتصادی کشور در این استان است که با توجه به مزیت جغرافیایی و محل استحصال این محصولات در این استان ایجاد شده‌اند. همچنین با توجه به تعریف مرکز پژوهش‌های مجلس از محیط کسب‌وکار، این بنگاه‌های اقتصادی بزرگ تحت شمول پایش‌های مذکور نیستند و ارزش افزوده بالای استان لزوماً نشان‌دهنده شرایط مساعد کسب‌وکار در این استان نیست. همان‌طور که در ادامه اشاره شده است، استان‌های برتر در محیط کسب‌وکار، غالباً سهم کمی از ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی کشور دارند.

با سهم عمده کشاورزی در ارزش‌افزوده کشور هستند و تنها استان مرکزی با سهم ۲/۳ درصدی از ارزش‌افزوده صنعت و معدن کشور، در جمع استان‌های با محیط کسب‌وکار مناسب و با رتبه چهار کشور حضور دارد. بنابراین یکی از دلایل وضعیت قابل قبول محیط کسب‌وکار برای شکل‌های مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌ها، در این استان‌ها نسبت به سایر استان‌ها می‌تواند سهم کوچک استان‌های مذکور از اقتصاد و جمعیت کشور و تراکم کم بنگاه‌های اقتصادی نیازمند سرمایه (سرمایه مورد نیاز بنگاه‌های فعال در بخش صنعت و معدن بیشتر از سایر بخش‌هاست) در این استان‌ها باشد که موجب توزیع متوازن‌تر امکانات و بودجه دولتی و توجه بیشتر حاکمیت به مسائل بنگاه‌های اقتصادی این استان‌ها شده است. در ادامه به بررسی این ادعا و پاسخ به سؤال اصلی مطالعه پرداخته شده است.

جدول ۴. استان‌های با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب (درصد)

درصد جمعیت از کشور	سهم استان از تولید ناخالص داخلی بدون نفت	مهم‌ترین بخش اقتصادی تولیدکننده ارزش‌افزوده در استان	مهم‌ترین بخش اقتصادی تولیدکننده ارزش‌افزوده در کشور	رتبه محیط کسب‌وکار سال ۱۳۹۳	رتبه محیط کسب‌وکار سال ۱۳۹۴	رتبه محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۵	میانگین کل رتبه
۱/۶۶	۰/۵۸	کشاورزی، ۲/۵	خدمات، ۶۰/۷۸	اردبیل	۲	۱	۱
۳/۳	۱/۲۷	کشاورزی، ۳	خدمات، ۶۱/۲۴	گیلان	۱	۶	۴
۱/۴۳	۱/۰۸	کشاورزی، ۲	خدمات، ۵۳/۳۲	یزد	۳	۳	۱۴
۱/۸۸	۱/۰۲	صنعت و معدن، ۲/۳	صنعت و معدن، ۵۰/۱۵	مرکزی	۸	۴	۲
۱/۳۵	۰/۵۲	کشاورزی، ۲	خدمات، ۴۶/۳۴	زنجان	۵	۸	۲۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ الف؛ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان تهران، ۱۳۹۳.

با بررسی نتایج ۲۱ دوره پایش‌های محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس

به‌طور میانگین، همواره چهار مؤلفه: ۱. مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها، ۲. ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی، ۳. وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی، ۴. بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در پرداخت بقوق بدهی خود به پیمانکاران، به‌عنوان بزرگ‌ترین چالش‌های عنوان شده از سوی فعالان کسب‌وکار در سراسر ایران معرفی شده است. براساس نظریه عمومی کارآفرینی شین مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار، در دو مجموعه محیط اقتصادی و محیط نهادی تقسیم می‌شوند که هر یک به محیط‌های جزئی‌تر با توجه به شکل ۱ تقسیم می‌شوند. بنابراین با استفاده از نظریه شین مهم‌ترین مشکلات بنگاه‌های اقتصادی ایران حاوی دو مؤلفه از محیط اقتصادی و دو مؤلفه از محیط نهادی هستند (Shane, 2003).

شکل ۱. مدل کارآفرینی شین



Source: Shane, 2003.

دو مؤلفه محیط اقتصادی: ۱. دریافت تسهیلات از بانک‌ها و ۲. ضعف بازار سرمایه،

با عنوان زیر محیط مالی و دو مؤلفه محیط نهادی: ۱. وجود مفاصل اقتصادی در دستگاه‌های دولتی و ۲. بی‌تعهدی شرکت‌های دولتی در پرداخت باموقع بدهی‌های خود، با عنوان زیر محیط سیاسی و ساختار دولت از جمله این موارد است.

برای بررسی نقش حاکمیت^۱ در رفع مسائل کسب و کار استان‌های کشور، (چگونگی توزیع امکانات مالی و نهادی حاکمیت جهت ایجاد بستر مناسب برای فعالیت بنگاه‌های اقتصادی) از نمرات اختصاص داده شده به چهار مؤلفه استفاده شده است. برای این مهم، نمرات اختصاص داده شده از سوی فعالان کسب و کار و تشکل‌های اقتصادی هریک از استان‌ها در ۲۱ دوره پایش مذکور به دست آمده است. با محاسبه میانگین این نمرات برای هر مؤلفه در هر استان در ۲۱ دوره پایش، و سپس محاسبه میانگین نمره هر مؤلفه برای هر گروه استان‌های عضو در طبقات جدول ۲، برای ایجاد تصویری مناسب از میزان حمایت حاکمیت از بنگاه‌ها در هریک از گروه‌های استانی، از نمودارهای حبابی^۲ بهره گرفته شده که نتایج حاصل، در نمودار ۳ نمایش داده شده است.

جدول ۵. میزان حمایت حاکمیت از بنگاه‌ها در گروه‌های استانی تفکیک شده از لحاظ

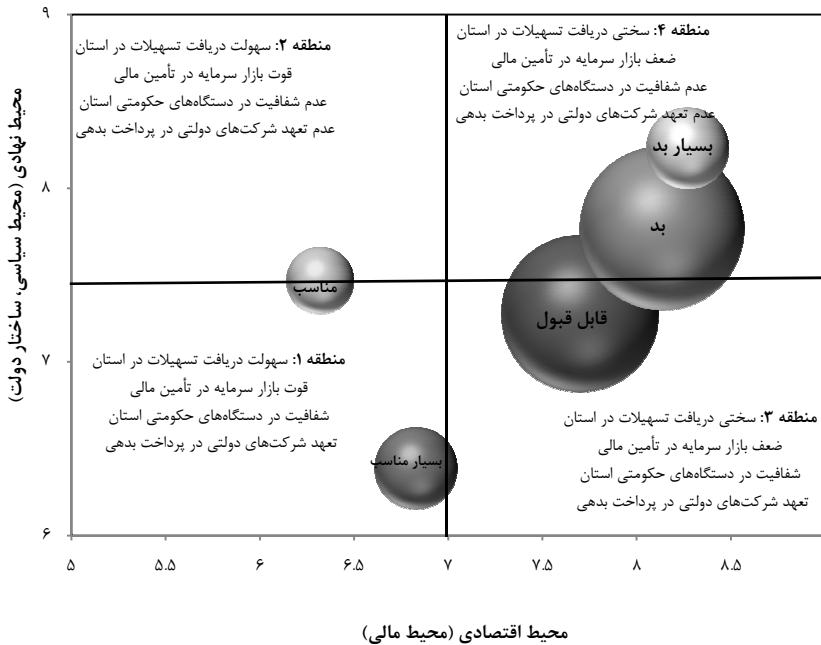
شرایط محیط کسب و کار (۱۰ بدترین نمره)

گروه‌های استانی	بسیار مناسب	مناسب	قابل قبول	بد	بسیار بد
محیط اقتصادی	۶/۸۳	۶/۳۲	۷/۷۰	۸/۱۳	۸/۲۷
محیط نهادی	۶/۱۸	۷/۲۶	۷/۰۷	۷/۵۶	۸/۰۲

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. در خصوص نقش حاکمیت در هریک از چهار مؤلفه اصلی محل کسب و کار در مورد یک، با توجه به آنکه عمده منابع نظام بانکی کشور در دست بانک‌های دولتی است و در غیر آن نیز دولت و بانک مرکزی توانایی اعمال قدرت و الزام قانونی دارند، در خصوص سه مورد مطرح شده دیگر نیز به‌طور مستقیم حاکمیت اثرگذار است.

نمودار ۳. میزان حمایت حاکمیت از بنگاه‌ها (۱۰ بدترین نمره)



مأخذ: همان.

با توجه به نمودار ۳ و ویژگی مناطق تعیین شده در نمودار، غالب گروه‌های استانی و به تبع استان‌های کشور در مناطق ۳ و ۴ نمودار قرار می‌گیرند و فعالان حوزه کسب‌وکار و تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌های این استان‌ها، محیط نهادی و به‌خصوص محیط اقتصادی (زیرمحیط مالی) را برای فعالیت‌های کسب‌وکار بسیار نامناسب می‌دانند و ضعف محیط مالی را در شرایط نامناسب محیط کسب‌وکار این استان‌ها مؤثر ارزیابی می‌کنند. حتی استان‌های حاضر در گروه با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب به‌رغم داشتن محیط نهادی مساعد به همان میزان از محیط نامناسب مالی رنج می‌برند و این تأییدکننده فرضیه دسترسی بهتر تشکل‌های اقتصادی (بنگاه‌های همکار در مطالعه مرکز پژوهش‌ها) و بنگاه‌های فعال در استان‌های گروه با شرایط کسب‌وکار بسیار مناسب به امکانات دولتی و حکومتی است که محیط نهادی مناسب این استان‌ها را رقم زده است. اما

از جدول ۵ و نمودار ۳ چنین استنباط می‌شود که عمده مشکلات بنگاه‌های اقتصادی کشور در حمایت‌های مالی ناکافی است.

بنگاه‌ها در محیط کسب و کار، تنها به پیش‌بینی و برنامه‌ریزی برای ریسک‌های تجاری قادرند و در شرایط بحرانی، بنگاه‌ها به حمایت مالی حاکمیت و دولت نیازمندند و این در حالی است که نمودار ۳ نشان می‌دهد توازن در توزیع امکانات محیط مالی در استان‌های کشور برقرار نبوده و استان‌های با محیط کسب و کار بسیار مناسب و مناسب نسبت به سایر گروه‌های استانی از محیط مالی مساعدتری برخوردار بوده‌اند که تأییدکننده نتایج حاصل از مطالعه محمدزاده، شهیکی‌تاش و اکبری (۱۳۹۶) در خصوص تخصیص نامناسب و ناکارای هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قالب بودجه‌های مصوب در استان‌های ایران است.

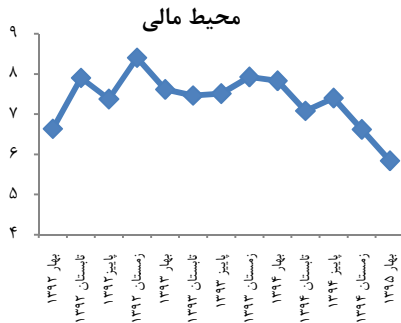
۲-۴. ارزیابی گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از محیط کسب و کار استان مرکزی

این بخش از مطالعه به دنبال پاسخ به قسمت دوم سؤال مطالعه است و پس از بررسی وضعیت محیط کسب و کار استان مرکزی براساس ارزیابی شکل‌های مشارکت‌کننده، به مقایسه با میانگین کشوری و استان‌های برتر پرداخته است.

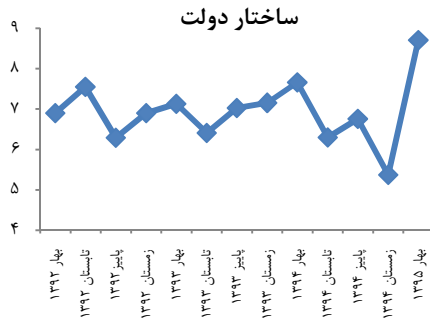
همان‌طور که در نمودار ۱ مشاهده شد براساس میانگین نمرات کسب شده پایش‌های محیط کسب و کار استان‌ها، استان مرکزی در مقام مقایسه‌ای با سایر استان‌های کشور، رتبه چهار را به خود اختصاص داده است که از نظر شکل‌های مشارکت‌کننده در طبقه استان‌های با شرایط کسب و کار مناسب قرار می‌گیرد. اما با این وجود بنگاه‌های اقتصادی استان مرکزی نیز با چالش‌های متعددی مواجه‌اند.

برای مشاهده دورنمای بهتر از تحولات محیط کسب و کار استان مرکزی در پنج فصل گذشته با استفاده از نظریه شین روند تغییرات کمی محیط‌های نهادی و اقتصادی استان مرکزی در نمودار ۴ بررسی شده است که براساس آن عملکرد ضعیف استان مرکزی در زیرمحیط ساختار دولت به‌رغم پیشرفت قابل ملاحظه در سایر محیط‌ها (محیط مالی، حقوقی و سیاسی) طی پنج فصل گذشته قابل درک است.

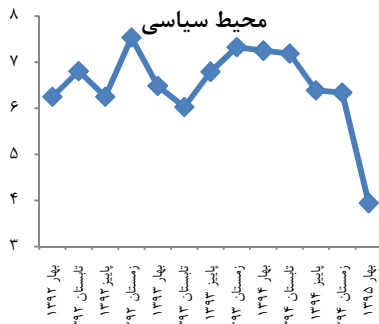
نمودار ۴. روند تغییرات زیرمجموعه‌های نهادی و اقتصادی استان مرکزی طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۵



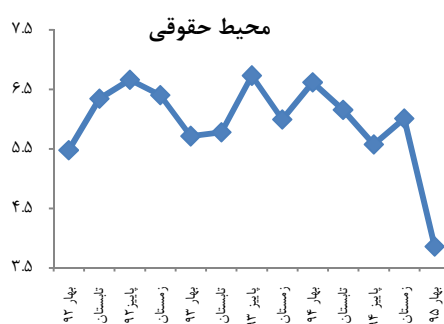
میانگین نمره دو عامل ۱-دریافت تسهیلات بانکی ۲-ضعف بازار سرمایه در تامین مالی



بی تعهدی شرکتها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران



وجود مفاسد اقتصادی در دستگاههای حکومتی



میانگین دو عامل ۱-بی ثباتی قوانین تولید ۲-ضعف دادسراها در حمایت از قراردادهای

مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ الف.

بنابراین ارزیابی، تشکلهای مشارکت‌کننده از محیطهای اقتصادی و نهادی که

۱. زیر محیط ساختار دولت: شامل مؤلفه بی‌تعهدی شرکتها و مؤسسات دولتی در پرداخت بموقع بدهی خود به پیمانکاران.

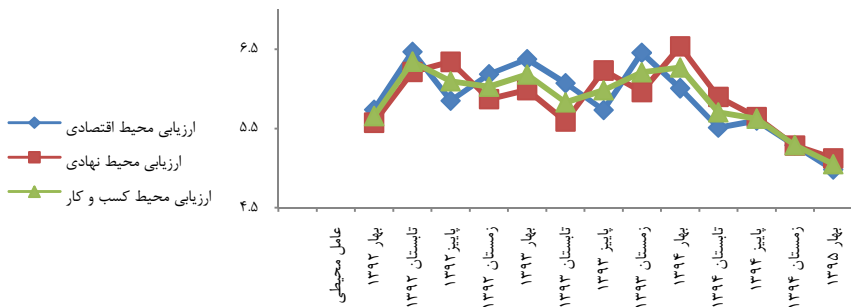
محیط مالی: شامل مؤلفه‌های: ۱. مشکل دریافت تسهیلات از بانکها، ۲. ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی.

محیط حقوقی: شامل مؤلفه‌های: ۱. بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری، ۲. ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایات و اجبار طرفهای قرارداد به انجام تعهدات.

محیط سیاسی: شامل مؤلفه، وجود مفاسد سیاسی در دستگاههای حکومتی.

مجموعاً نشان‌دهنده محیط کسب و کار استان مرکزی هستند، در پنج فصل گذشته رو به بهبود بوده است که در نمودار ۵ مشاهده می‌شود.

نمودار ۵. روند تغییرات محیط نهادی - اقتصادی و کسب و کار استان مرکزی طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۵



مأخذ: همان.

اما برای ارتقاء رتبه استان مرکزی به گروه استان‌های با محیط کسب و کار بسیار مناسب، باید در مؤلفه ساختار دولت و پرداخت بدهی مؤسسات و شرکت‌های دولتی به پیمانکاران و طرف‌های قرارداد، بهبود با سرعت بیشتری حاصل شود.

نمودار ۶. مقایسه مهم‌ترین مسائل مبتلا به محیط کسب و کار استان مرکزی در قیاس با میانگین کشوری و میانگین استان‌های برتر (۱۰ بدترین نمره)



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار ۶ مشاهده می‌شود، وضعیت بنگاه‌های استان مرکزی در مؤلفه‌های مربوط به محیط مالی یعنی دریافت تسهیلات از بانک‌ها و وضعیت بازار سرمایه نسبت به میانگین کشوری، استان‌های با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب و استان دارای رتبه یک، در موقعیت ویژه و مناسبی قرار دارد و نشان می‌دهد براساس ارزیابی تشکل‌های مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌ها، فعالیت نظام بانکی استان در اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی، توانسته است رضایت نسبی بنگاه‌ها و فعالان کسب‌وکار را جلب کند. از سوی دیگر بازار سرمایه نیز در تأمین مالی و نقدینگی تولید استان مؤثر بوده است (هرچند همچنان دریافت تسهیلات بانکی و ضعف بازار سرمایه مهم‌ترین مشکلات بنگاه‌های استان مرکزی از سوی فعالان کسب‌وکار معرفی شده است).

براساس ارزیابی تشکل‌های مشارکت‌کننده، مؤلفه نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی، مشکل مشترک میان استان‌های با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب (اردبیل، گیلان و یزد) و استان مرکزی است که با توجه به وجود صنایع کوچک و متوسط در استان‌های مرکزی و یزد و نیز اهمیت و بزرگی بخش کشاورزی در استان‌های اردبیل و گیلان، فشار قابل ملاحظه نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی بر بنگاه‌های اقتصادی موجود در این استان‌ها قابل درک است. هرچند در این مؤلفه نیز اهمیت موضوع برای بنگاه‌های اقتصادی استان مرکزی نسبت به میانگین استان‌های با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب شدت کمتری دارد و میانگین نمره پایین‌تری از سوی فعالان کسب‌وکار و تشکل‌های مورد مطالعه استان مرکزی به این مؤلفه اختصاص یافته است. اما در مؤلفه کیفیت عملکرد ساختار دولت یعنی بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در پرداخت ب موقع بدهی خود به پیمانکاران، گرچه همچنان بنگاه‌های استان مرکزی نسبت به میانگین کشوری وضعیت مناسب‌تری دارند اما در مقایسه با میانگین نمره دریافتی از سوی استان‌های برتر و استان با رتبه ۱، فاصله چشمگیری مشاهده می‌شود که برای ارتقای رتبه استان مرکزی و حضور در جمع استان‌های با محیط کسب‌وکار بسیار مناسب توجه جدی به این مسئله لازم است.

۳-۴. راهکارهایی برای اصلاح و ارتقای محیط کسب و کار استان مرکزی

۱-۳-۴. بهبود اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها

تأمین مالی در هر کسب و کاری مهم‌ترین عامل برای شروع یا تداوم فعالیت مورد نظر است. در کشور ما بیشتر تأمین مالی متکی به نظام بانکی است و تأمین مالی بازارمحور که بازار سرمایه و مشتقات آن را شامل می‌شود هنوز به بلوغ و توانمندی کافی برای جذب سرمایه‌ها و هدایت به بخش تولید، نرسیده است. به طوری که در آخرین مطالعات انجام شده در حوزه معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، در برخی از سال‌ها در سبد تأمین مالی کشور اتکا به منابع بانکی بعضاً تا ۷۰ درصد نیز رسیده است (غفارپور، نوری و ثامن، ۱۳۹۳: ۳۷۳). بنابراین شاخص‌های عملکرد نظام بانکی در حمایت از حوزه کسب و کار از اهمیت بالایی برخوردار است. همان‌طور که پایش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد مهم‌ترین دغدغه فعالان کسب و کار در سراسر کشور، موضوع تأمین مالی بوده است که برای شروع و استمرار یک فعالیت اقتصادی در قالب نیازهای سرمایه در گردش و سرمایه‌گذاری جایگزین (جایگزینی استهلاک) از الزامات است. با بررسی نسبت تسهیلات به سپرده بعد از کسر سپرده قانونی، در استان مرکزی طی دوره ۱۳۸۹ تا شهریور ۱۳۹۵، روند کاهشی این نسبت قابل مشاهده است. اما این در حالی است که طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۸۹، بانک‌های استان بیش از ۱۰۰ درصد منابع در دسترس خود را تسهیلات اعطا کرده‌اند که براساس استانداردهای کمیته بال^۱ سوئیس برای نظام بانکداری، نسبت تسهیلات به سپرده‌ها نباید بیشتر از ۸۰ درصد باشد. این شیوه پرداخت تسهیلات موجب اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و در نهایت افزایش نرخ پول شده است که گرانی تسهیلات دریافت شده و ناتوانی بنگاه‌ها برای بازپرداخت وام‌های دریافتی را در پی داشته است در نهایت توان وام‌دهی نظام بانکی را به افول می‌برد و زیان اصلی را متوجه بنگاه‌ها و افت تأمین مالی از سوی بانک‌ها می‌کند.

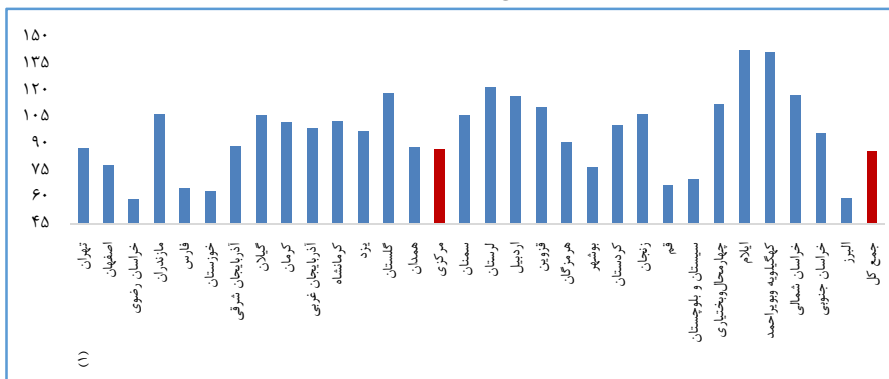
جدول ۶. نسبت سپرده به تسهیلات در استان مرکزی طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

سال	سپرده‌ها بعد از کسر سپرده قانونی	تسهیلات	نسبت تسهیلات به سپرده در دسترس
۱۳۸۹	۲۷۶۱۴	۳۴۲۲۶	٪۱۲۳/۹
۱۳۹۰	۳۳۱۸۵/۶	۳۹۱۲۳/۲	٪۱۱۷/۸
۱۳۹۱	۴۰۸۱۴/۱	۴۲۵۰۶/۵	٪۱۰۴/۱
۱۳۹۲	۵۰۲۵۰	۴۹۱۲۲/۳	٪۹۷/۷
۱۳۹۳	۶۳۸۵۶	۵۶۵۶۵/۹	٪۸۸/۵
۱۳۹۴	۸۶۹۲۸/۷	۷۵۷۹۸/۴	٪۸۷/۱
۶ ماهه ابتدای ۱۳۹۵	۹۲۸۲۹/۶	۸۰۷۹۵/۷	٪۸۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵ الف.

همان‌طور که از جدول ۶ مشاهده می‌شود، این نرخ در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ تعدیل شده و در محدوده استاندارد بین‌المللی در ۹۰-۸۰ درصد تثبیت شده است. جایگاه استان مرکزی در اعطای تسهیلات به نسبت سپرده‌های وارده در بین سایر استان‌های کشور نیز با توجه به نمودار ۷ برابر با میانگین کشوری و تأمین‌کننده منافع هر سه ضلع ذی‌نفع، تسهیلات‌گیرنده، بانک (سهامدار) و سپرده‌گذار است.

نمودار ۷. نسبت تسهیلات‌دهی نظام بانکی به سپرده‌های در دسترس در استان‌های کشور در سال ۱۳۹۴ (درصد)



مأخذ: یافته‌های تحقیق، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵ الف.

بنابراین با توجه به شرایط کنونی و منابع محدود بانکی، انتظار دریافت بیشتر تسهیلات بانکی غیرمقولانه به نظر می‌رسد و تلاطم نظام پولی و بانکی کشور را در پی خواهد داشت. لذا راه‌حل بهتر آن است که منابع موجود را به سمت حمایت بیشتر از بنگاه‌های اقتصادی با هدف تأمین منابع مورد نیاز برای سرمایه در گردش، هدایت کرد؛ زیرا واحدهای تولیدی بسیاری وجود دارند که به‌رغم گذر از شرایط سخت اقتصادی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۴ بنابه دلایلی که خارج از حیطه اختیار و اراده آنها بوده است، همانند نوسانات شدید نرخ ارز یا تغییر در ارتباط نظام بانکی داخلی با بانکداری بین‌الملل، با وجود برخورداری از ظرفیت و توان سودآوری بالا، با ظرفیت‌های پایین و فقط جهت حفظ بقاء در حال کار هستند و تأمین سرمایه در گردش این بنگاه‌ها در کوتاه‌مدت (نسبت به ایجاد بنگاه‌های جدید، یا ارائه تسهیلات برای هزینه‌های ثابت بنگاه‌ها) توان ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی را داراست.

جدول ۷. مانده کل تسهیلات اعطایی بانک‌های دولتی و نیمه‌دولتی استان مرکزی به تفکیک بخش‌های عمده اقتصادی (میلیارد ریال)

درصد تغییرات	سال ۱۳۹۴		سال ۱۳۹۳		بانک عامل
	سهام از کل	میزان	سهام از کل	میزان	
۹/۲	۱۷	۱۳۲۹۸	۱۷/۸	۱۲۱۸۱	کشاورزی
-۳/۷	۱۴/۲	۱۱۱۴۸	۱۷/۰	۱۱۵۷۱	صنعت و معدن
۱۴/۵	۴۰/۱	۳۱۴۳۴	۴۰/۲	۲۷۴۵۲	ساختمان و مسکن
۳۴/۷	۲۳/۴	۱۸۳۵۸	۲۰	۱۳۶۲۷	خدمات، بازرگانی و صادرات
۲۰/۱	۵/۲	۴۱۰۷	۵	۳۴۲۱	سایر
۱۴/۸	۱۰۰	۷۸۳۴۵	۱۰۰	۶۸۲۵۲	جمع کل

مأخذ: یافته‌های تحقیق، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی، ۱۳۹۵.

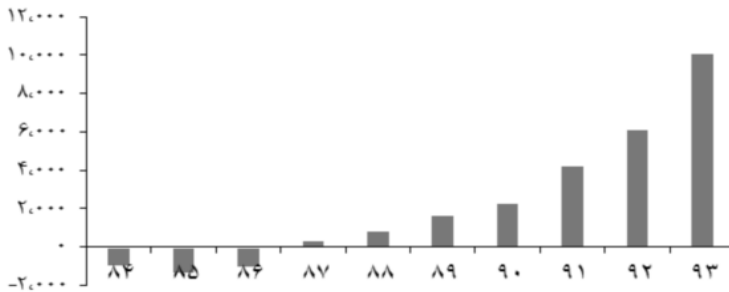
در جدول ۷ در برش استانی، با بررسی سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از تسهیلات بانکی دریافتی و با توجه به آنکه عمده ارزش‌افزوده استان به میزان ۵۰/۱۵ درصد در

بخش صنعت و معدن تولید می‌شود، اما علاوه بر سهم کوچک تسهیلات اختصاص یافته به بخش صنعت و معدن، رشد منفی نسبت به سال گذشته داشته است که نیازمند توجه بیشتر مسئولان استانی جهت هدایت منابع مالی به این بخش جهت تأمین سرمایه در گردش است.

۲-۳-۴. راهبردهایی برای بهبود شرایط ساختاری دولت در پرداخت بدهی به پیمانکاران

طی سال‌های گذشته همواره استان مرکزی از جمله استان‌های با مازاد تراز بودجه‌ای بوده است که در نمودار ۸ قابل مشاهده است.

نمودار ۸. تراز بودجه استان مرکزی طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۴ (میلیارد ریال)



مأخذ: یافته‌های تحقیق، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی، سال‌های مختلف.

اما به‌رغم این درآمدزایی بالا، بخش کوچکی از درآمدهای استان در خود استان مصرف شده به طوری که در بودجه‌های سالانه نسبت مصارف به درآمد استان حداکثر تا ۲۵ درصد بوده است و از این لحاظ در آخرین رتبه‌ها در میان سایر استان‌ها قرار می‌گیرد. بنابراین با توجه به آنکه یکی از عمده‌ترین مشکلات شناسایی شده از سوی فعالان کسب و کار استان در محیط کسب و کار، بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در پرداخت بدهی به پیمانکاران بوده است (به طوری که در قیاس با استان‌های برتر با فاصله محسوسی قرار گرفته است)، پیشنهاد می‌شود مسئولان استانی و نمایندگان استان در زمینه جذب اعتبارات به استان مرکزی و پرداخت بخشی از بدهی‌های دستگاه‌های دولتی به

پیمانکاران، با توجه به اختلاف کنونی میان درآمدهای استانی و بودجه‌های تخصیصی، رایزنی‌های بیشتری اعمال کنند.

جدول ۸. سهم درآمد و مصارف استان مرکزی از بودجه‌های عمومی کشور در بودجه‌های سالانه طی دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

سال	درآمد استان	رتبه	مصارف استان	رتبه	نسبت مصارف به درآمد	رتبه
۱۳۹۳	۹،۳۵۶	۱۲	۲،۳۲۰	۲۰	٪۲۵	۲۵
۱۳۹۴	۱۳،۷۰۹	۱۰	۲،۳۵۸	۲۰	٪۱۷	۲۸
۱۳۹۵	۱۶،۴۲۲	۱۰	۳،۱۶۴	۲۲	٪۱۹	۲۸
۱۳۹۶	۱۹،۵۶۸	۱۱	۳،۵۹۶	۲۲	٪۱۸	۲۸

مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ ب.

۳-۳-۴. راهبردهایی برای بهبود نرخ بیمه اجباری کارکنان

یکی از دلایلی که سبب شده است رتبه ایران در محیط کسب و کار در سطح نازلی قرار گیرد، وجود مشکلات در حوزه ارتباط کارفرمایان با سازمان تأمین اجتماعی است که فعالان اقتصادی در محافل عمومی و خصوصی همواره از آن سخن می‌گویند. در استان مرکزی نیز فعالان کسب و کار این مؤلفه را از مهم‌ترین دغدغه‌های خود عنوان کرده‌اند.

در ایران بیمه‌های اجتماعی به دلیل الزام قانونی، اجباری است و روابط بین بیمه‌گر و بیمه‌گذار در بیمه‌های اجتماعی براساس قانون تعیین می‌شود. حق بیمه اجتماعی نیز بر مبنای درصدی از حقوق و دستمزد رسمی شاغلان تعیین و دریافت می‌شود. اما با توجه به آنکه سطح حقوق و دستمزد در ایران به نسبت کشورهای منطقه بسیار پایین است، هرگونه کاهش در نرخ حق بیمه، موجب کاهش منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی برای تأدیه تعهدات سنگینی که برعهده دارد خواهد شد. گفتنی است سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای مزد و حقوق‌بگیران بخش خصوصی، کارکنان قراردادی بخش دولتی و مشمولان قانون کار که به‌طور اجباری بیمه شده‌اند بنا به جدول ۹ در دو حیطه خدمات درمانی و مستمري بازنشستگی مجموعه عظیمی از افراد جامعه را تحت پوشش دارد.

جدول ۹. وضعیت شاخص‌های بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۳ (نفر)

شاخص	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
مستمری‌بگیران	۲,۲۱۶,۶۰۷	۲,۳۸۶,۸۷۶	۲,۵۷۴,۶۹۲	۲,۷۳۸,۵۸۷
بیمه‌شدگان اصلی (شاغلان)	۱۱,۴۹۷,۰۸۹	۱۲,۲۸۶,۶۸۳	۱۲,۸۰۸,۰۴۷	۱۳,۲۷۸,۶۲۹
نسبت وابستگی	۵/۱۸	۵/۱۴	۴/۹۷	۴/۸۴

مأخذ: یافته‌های تحقیق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵ ب؛ موسوی خطاط، ۱۳۹۴.

این در حالی است که با توجه به جدول ۱۰ نسبت وابستگی که بیانگر نسبت تعداد شاغلان حال حاضر به تعداد مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی است در حال کاهش است به طوری که این نسبت در سال ۱۳۵۵، برابر ۲۴ بوده است در سال ۱۳۹۳ به ۴/۸۴ کاهش یافته است که از بحران موجود در بیمه‌های اجتماعی در کشور پرده برمی‌دارد. از طرفی طی سال‌های گذشته، همواره تورم بخش بهداشت و درمان بالاتر از تورم عمومی کشور بوده و نرخ افزایش دستمزدها نیز پایین‌تر از تورم عمومی بوده است که حق بیمه دریافتی سازمان و در نهایت منابع سازمان را به شدت کاهش داده که در جدول ۱۰ آمده است.

جدول ۱۰. مقایسه بین نرخ تورم عمومی، تورم بهداشت و درمان و نرخ افزایش حقوق طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۵ (درصد)

سال	تورم عمومی	تورم بخش بهداشت و درمان	نرخ افزایش حقوق
۱۳۹۰	۲۱/۵	۱۷/۲	۹
۱۳۹۱	۳۰/۵	۲۴/۷	۱۸
۱۳۹۲	۳۴/۷	۳۸/۴	۲۵
۱۳۹۳	۱۵/۶	۳۱/۷	۲۵
۱۳۹۴	۱۱/۹	۲۳/۸	۱۷
۱۳۹۵	۸/۴	۱۶/۶	۱۴

مأخذ: یافته‌های تحقیق، سری زمانی بانک مرکزی (سال‌های مختلف)، موسوی خطاط (۱۳۹۴).

به‌طور کلی با بررسی سری‌های زمانی، تورم بخش بهداشت و درمان به لحاظ تاریخی غالباً بالاتر از تورم عمومی کشورهاست که به دلیل تکنولوژی‌های انحصاری و وارداتی آن،

عرضه کنندگان محدود کالا و خدمات در این بخش، رشد سالمندی و ضعف پوشش‌های بیمه‌ای، این شکاف در ایران بیشتر است (احمدی، یوسفی و فضائلی، ۱۳۸۹: ۱۲).

بنابراین با توجه به مطالب ذکر شده با تعهدات سنگین بیمه‌های اجتماعی که همه مخاطرات زندگی پیش از تولد تا پس از مرگ بیمه‌شدگان، اعم از بیماری‌ها، حوادث، بیکاری، سالمندی، از کارافتادگی و فوت را دربرمی‌گیرد و قوانین تحمیلی و غیر کارشناسی سال‌های اخیر به بدنه بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی‌های پیش از موعد، مشاغل سخت و زیان‌آور و ...، کاهش نرخ بیمه پرداختی غیر معقول و نشدنی به‌نظر می‌رسد و چنانکه تجربه نشان داده است حتی تصویب و اجرای برخی قوانین مقطعی و شتابزده برای کاهش بیکاری و توسعه کسب و کار مانند معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما، خروج برخی کارگران از شمول قانون کار و بیمه، منع بازرسی از کارگاه‌ها و ... نتیجه مثبتی در کارآمدی واحدهای تولیدی نداشته است.

در این راستا به‌نظر می‌رسد پس از مشکلات کلان اقتصادی و مرتبط با رکود موجب شده با وجود کاهش درآمد بنگاه‌ها، هزینه‌های ثابت تولید از جمله پرداخت حق بیمه کارکنان، فشار مضاعفی بر فعالان کسب و کار وارد آورد. عمده مسائل کارفرمایان با سازمان تأمین اجتماعی در حوزه ضوابط اجرایی، رویه‌های شناسایی کارگاه‌های ملزم، اعلام و ابلاغ و دریافت بدهی از کارفرمایان و اجرائیات است که با برطرف شدن آنها می‌توان گام مؤثری در جهت افزایش رضایت کارفرمایان و رفع محدودیت‌های فراروی کارآفرینان و سپس بهبود محیط کسب و کار کشور و استان برداشت.

در این خصوص می‌توان راهکارهای زیر را پیشنهاد کرد:

• استفاده ترکیبی از روش‌های DB^1 و DC^x و به‌صورت انعطاف‌پذیر برای ارائه

۱. سازمان بیمه‌گر اجتماعی متعهد می‌شود تا به‌هر صورت و صرف‌نظر از اینکه حق بیمه‌های دریافتی بابت یک بیمه شده چقدر اندوخته دارد یا بازدهی و سود حاصل از آن چقدر است، هرگاه او واجد شرایط بازنشستگی شود مزایای تعیین شده را به او بپردازد و اصل بر تأمین نیاز مستمری‌بگیر است.

۲. سازمان بیمه‌گر اجتماعی متناسب با حق بیمه‌های دریافتی و سود حاصل از سرمایه‌گذاری و سپرده‌گذاری روی آن حق بیمه که در قالب یک حساب انفرادی تجمع شده است، مزایایی را به مستمری‌بگیر می‌پردازد و در این روش، نیاز مستمری‌بگیر و تأمین آن فرع قضیه است و رقم سود، بازدهی و افزوده‌های حاصل از سرمایه‌گذاری و سپرده‌گذاری، تعیین‌کننده مزایای دریافتی مستمری‌بگیر است.

خدمات به بیمه‌شدگان که روش‌های لایه‌ای^۱ نامیده می‌شوند که در آن برای همه اقشار جامعه متناسب با وضع شغلی و درآمدی تدابیر ویژه‌ای وجود دارد.

• پذیرش بخشی از هزینه‌های حوادث محیط کار از سوی کارفرمایان در مقابل کاهش حق بیمه ثابت پرداختی.

• تعهد بخشی از هزینه‌های ناشی از حوادث جاده‌ای توسط خودروسازان و بیمه‌های خودرو در مقابل کاهش حق بیمه دریافتی از افراد.

• تعهد بخش مؤثری از هزینه بیمه بیکاری از سوی دولت.

• اصلاح قوانین مشاغل سخت و زیان‌آور و منطقی‌سازی ارفاق‌ها و مزایا در بازنشستگی‌های مشاغل سخت و زیان‌آور و انتقال مسئولیت‌های قانونی به کارفرمایانی که برای استانداردسازی محیط کار این مشاغل اقدام نمی‌کنند.

• در صورتی که کارفرمایی به دلیل عدم پرداخت مطالباتش از سوی دولت توانایی پرداخت حق بیمه کارکنان خود را ندارد، جریمه تأخیر پرداخت حق بیمه کارفرما به مطالبات سازمان تأمین اجتماعی را دولت پرداخت کند.

• افزایش سهم تکنولوژی در شیوه‌های تولید از سوی فعالان کسب‌وکار تا با کاهش سهم نیروی انسانی در تولید از هزینه‌های ثابت پرداخت حق بیمه کارفرما کاسته شود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مطالعه به ارزیابی محیط کسب‌وکار کشور و مقایسه استانی داده‌های مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار، با تأکید بر استان مرکزی، براساس نتایج پایش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس پرداخته شد. عمده مشکلات فعالان کسب‌وکار کشور چهار مؤلفه است: ۱. مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها، ۲. ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی، ۳. وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی، ۴. بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت ب موقع بدهی خود به پیمانکاران.

بررسی‌های مطالعه نشان داد، فعالان کسب‌وکار استان‌های با محیط کسب‌وکار نامناسب،

ضعف حمایت‌های مالی حاکمیت از بنگاه‌ها و توزیع نامناسب حمایت‌های مالی دولت و حاکمیت را در محیط کسب و کار نامناسب این استان‌ها مؤثر ارزیابی می‌کنند که تأییدکننده فرضیه مطالعه است. براساس داده‌های حاصل از ارزیابی تشکلهای مشارکت‌کننده در مطالعات مرکز پژوهش‌ها، در میان استان‌های کشور، استان مرکزی به‌عنوان استانی با محیط کسب و کار مناسب قرار گرفته است. اما فعالان کسب و کار این استان نیز مهم‌ترین مشکلات محیط کسب و کار خود را به این صورت معرفی کرده‌اند: ۱. مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها، ۲. بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در پرداخت بموقع بدهی خود به پیمانکاران، ۳. ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی و ۴. نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی. از این رو راهکارهایی برای ارتقاء رتبه و بهبود محیط کسب و کار استان مرکزی معرفی شده است که قابلیت استفاده در اندازه کشوری را نیز دارند.

به‌طور کلی این مطالعه با صحنه گذاشتن بر نتایج پژوهش محمدزاده، شهیکی‌تاش و اکبری (۱۳۹۶) درخصوص توزیع نامتوازن امکانات مالی حاکمیت و ناکارایی بودجه‌ریزی دولتی در استان‌های کشور که تأثیر مستقیم در دسترسی بنگاه‌ها به تأمین مالی رسمی و پرداخت بدهی‌های دولتی به پیمانکاران در استان‌ها خواهد داشت، نتایج مطالعات بین‌المللی مبنی بر محیط نامناسب کسب و کار در ایران را نیز مورد تأیید قرار می‌دهد.

منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان تهران (۱۳۹۳). بررسی و رتبه‌بندی تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی استان‌های کشور در سال ۱۳۹۰، معاونت بررسی‌های اقتصادی.
۲. احمدی، علی محمد، مهدی یوسفی و سمیه فضائلی (۱۳۸۹). «بررسی و تحلیل تغییرات شاخص تورم در بخش عمومی و بخش سلامت کشور ایران»، پژوهش‌های اقتصادی، ش ۱.
۳. اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی (سال‌های مختلف)، خزانه معین.
۴. اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی (۱۳۹۵). «نمایار ماهانه (شاخص‌های کلیدی اقتصاد استان مرکزی)». اراک، معاونت اقتصادی.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵). «گزارشات آمارهای استانی»، تهران، اداره اطلاعات بانکی.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵). «گزارشات شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران»، تهران، اداره آمار اقتصادی.
۷. بهبودی، داود و سیاب ممی پور (۱۳۹۲). «محیط کسب و کار و راهکارهای ارتقای آن در راستای نیل به توسعه پایدار (بررسی موردی استان آذربایجان شرقی)»، اولین همایش ملی توسعه پایدار با رویکرد بهبود محیط کسب و کار، مشهد.
۸. جانی، سیاوش و محمد ندیری (۱۳۹۲). «تحلیل رشد اقتصادی کشورهای حوزه سند چشم‌انداز نظام جمهوری اسلامی ایران با رویکرد نهادی (فضای کسب و کار و حکمرانی خوب)»، همایش بهبود فضای کسب و کار در ایران، تهران.
۹. داوری، علی (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی شاخص رقابت‌پذیری جهانی (GCI) و محیط کسب و کار: مقایسه تطبیقی نتایج شاخص GCI و دیدگاه کارشناسان وزارتخانه‌های منتخب»، همایش بهبود فضای کسب و کار در ایران، تهران.
۱۰. شهبازی غیائی، موسی (۱۳۹۲). «تحلیل و بررسی نتایج پایش محیط کسب و کار ایران: رتبه‌بندی مؤلفه‌ها به روش AHP»، همایش بهبود فضای کسب و کار در ایران، تهران.
۱۱. عظیمی، سیدرضا و همکاران (۱۳۹۳). «مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش بهبود فضای کسب و کار در ایران ۱۴ آبان ۱۳۹۲»، تهران، معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱.
۱۲. غفارپور، داود، عباس نوری و احمدرضا ثامنی (۱۳۹۳). «بررسی وضعیت و پایش محیط کسب و کار استان مرکزی و راهکارهای بهبود آن با تأکید بر شاخص‌های بانک جهانی»، اراک، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی.

۱۳. قزل ایاغ، محمد و محمد بهروزی (۱۳۹۴). «ارزیابی شاخص‌های محیط کسب و کار استان خراسان جنوبی با استفاده از منطق فازی براساس الگوی تلفیقی محیط کسب و کار UNIDO و شاخص‌های بانک جهانی»، دومین همایش ملی بهبود محیط کسب و کار، تهران.

۱۴. محمدزاده، اعظم، محمدنبی شهیکی تاش و محمد اکبری (۱۳۹۶). «تحلیل اقتصاد سیاسی از الگوی فضایی تخصیص هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان‌های ایران»، مجلس و راهبرد، ۲۴، ۸۹.

۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵ الف). «گزارش‌های پایش محیط کسب و کار»، گروه مطالعات کسب و کار.

۱۶. _____ (۱۳۹۵ ب). «گزارش‌های بررسی لایحه بودجه کل کشور (تحلیلی بر مصارف بودجه عمومی)»، دفتر مطالعات اقتصادی، گروه مطالعات برنامه و بودجه، تهران.

۱۷. _____ (۱۳۹۵-۱۳۹۰). «گزارش‌های پایش محیط کسب و کار استان».

۱۸. موسوی خطاط، محمد و علی خلیلی (۱۳۹۴). «نگاهی بر وضعیت موجود بیمه‌های اجتماعی و سلامت کشور و احکام برنامه‌های توسعه در این خصوص»، دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۹. میدری، احمد (۱۳۹۲). «علل ایستایی رتبه ایران در شاخص‌های انجام کسب و کار و راهکارهای بهبود آن»، همایش بهبود فضای کسب و کار در ایران، تهران.

۲۰. نوری، عباس و همکاران (۱۳۹۵). «تحلیلی بر وضعیت تحولات اقتصادی استان مرکزی در سال ۱۳۹۳»، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان مرکزی، اراک.

21. Hamplová, E. (2011). "Business Conditions in the CR from the Evaluation of the World Bank", *In Peer-Reviewed Conference Proceedings, Part I*.

22. Hamplová, Eva and Kateřina Provazníková (2013). "Assessment of the Business Environment Competitiveness in the Czech Republic and EU", *2nd World Conference On Business, Economics And Management-WCBEM*.

23. <http://rc.majlis.ir>

24. <http://www.cbi.ir>

25. <https://www.unido.org>

26. Ibrahim Haidar, Jamal (2012). "The Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth", *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 26(3).

27. Nystrom, K. (2010). "Business Regulation and Red Tape in the Entrepreneurial Economy", *CESIS and the Division of Economics, KTH and the Ratio Institute*, Stockholm.

28. Shane S. A. (2003). "General Theory of Entrepreneurship: The Individual-opportunity Nexus", *Edward Elgar Publishing*.

بررسی علل افزایش مخارج دولت در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران

رحمت‌اله قلی‌پور* و غلامرضا اسلامی فر**

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱

افزایش سطح مخارج دولت در سال‌های متوالی پس از انقلاب، به‌عنوان چالشی جدی در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران محسوب می‌شود. تفاوت مخارج و درآمدها به کسری بودجه و در نتیجه تأمین آن از منابع خارج از دولت منجر می‌شود و اگر از منبع درستی تأمین نشود صدمات جبران‌ناپذیری به اقتصاد کشور وارد می‌کند. از طرفی کاهش توان مدیریتی دولت به دلیل کاهش سطح درآمد کارکنان که حاصل افزایش مخارج دولت و کاهش توان پرداخت آن است به‌عنوان یکی از عوامل مهم می‌تواند به خروج افراد کاردان و متخصص و عدم جذب افراد توانمند منجر شود. این پژوهش با موضوع بررسی علل و زمینه‌های افزایش مخارج دولت در بازه دوره‌های اول تا هشتم مجلس شورای اسلامی، به مطالعه مستندات مربوط به بودجه با استفاده از رویکرد نظریه داده‌بنیاد پرداخته است. نتایج تحلیل داده‌ها در قالب مفاهیم و مقوله‌ها دسته‌بندی شده و پس از کدگذاری محوری، به مفهوم‌سازی در این حوزه پرداخته است. در این راستا «نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت» به‌عنوان مقوله محوری قلمداد شده است. با توجه به شواهد موجود از افزایش سطح مخارج دولت و فاصله آن با درآمد دولت و با استفاده از داده‌های به‌دست آمده از پژوهش به‌نظر می‌رسد تأثیر نیروهای پیشران افزایش مخارج در ساختار دولت و مجلس غالب بوده است. این نیروها هم از داخل ساختار این دو نهاد و هم از طریق تأثیر نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری و نیز فشار مطالبه کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان تقویت می‌شود.

کلیدواژه‌ها: مخارج دولت؛ بودجه؛ اندازه دولت؛ کارایی

* استاد دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: r.gholipor@ut.ac.ir

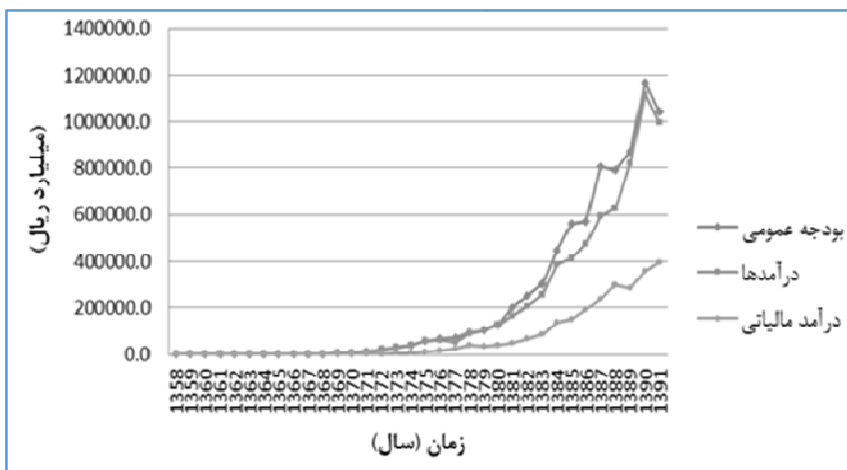
** دانش‌آموخته دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران؛

Email: eslamifar.reza@ut.ac.ir

مقدمه

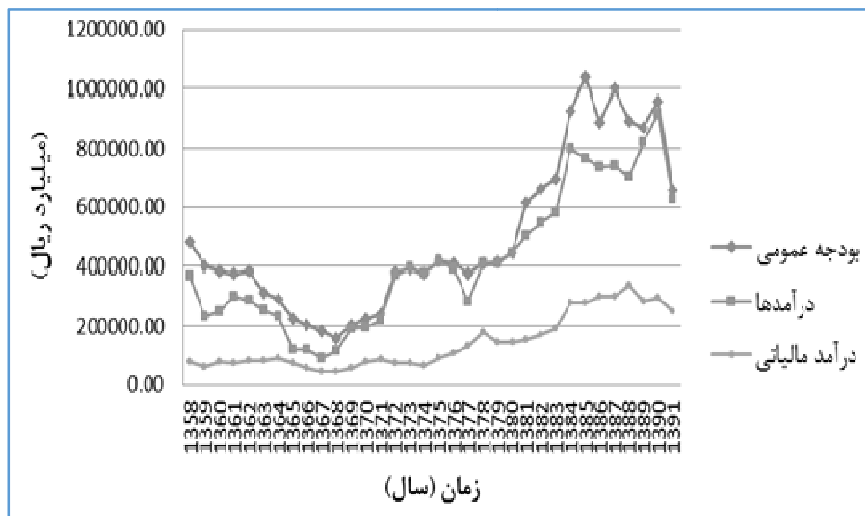
افزایش مخارج دولت با توجه به توان مالی و شرایط آن می‌تواند پیامدهای نامطلوبی داشته باشد و ریشه‌یابی این پدیده شرط لازم برای پیش‌بینی و کنترل پیامدهای آن است. نظریه‌های مربوط به رشد مخارج دولت مورد توجه قرار گرفته و بحث‌های مختلفی درباره آن مطرح شده است (Garrett and Rhine, 2006). با توجه به افزایش سطح مخارج دولت ایران در سال‌های متوالی پس از انقلاب، این وضعیت به‌عنوان مسئله اصلی این تحقیق معرفی می‌شود و در این راستا هدف اصلی پژوهش، یافتن زمینه‌ها و علل این پدیده در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران است. یافتن پاسخی مناسب برای مسئله پژوهش می‌تواند زمینه‌ای برای ارائه سیاست‌های کنترلی و اصلاحی این پدیده فراهم کند. میزان مخارج دولت طبق آمار بانک مرکزی در قالب GSF 1984 با عنوان پرداخت‌های دولت از آن یاد می‌شود که شامل بودجه جاری و عمرانی دولت است. در نمودارهای ۱ و ۲ به ترتیب فاصله میان مخارج و درآمد دولت (شامل درآمد نفت، درآمد مالیاتی و سایر درآمدها) و نیز میزان درآمدهای مالیاتی در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۱ به قیمت جاری و ثابت با سال پایه ۱۳۸۹ قابل مشاهده است.

نمودار ۱. بودجه عمومی دولت و درآمدهای دولت به قیمت جاری



مأخذ: بانک مرکزی ایران.

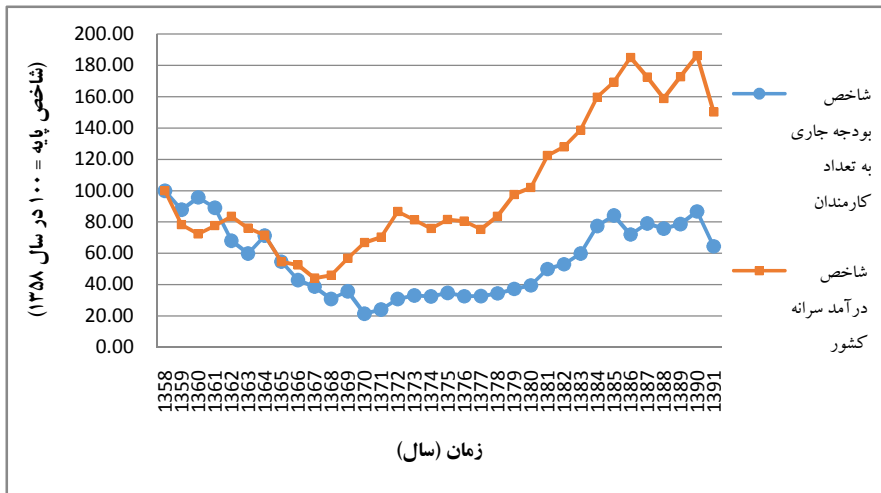
نمودار ۲. بودجه عمومی دولت و درآمدهای دولت به قیمت ثابت



مأخذ: همان.

از منظری دیگر، شاخص بودجه جاری دولت به تعداد کارمندان آن که به نوعی شاخص درآمد سرانه کارکنان است، نسبت به درآمد سرانه کشور روند کاهشی داشته است (نمودار ۳). کاهش توان مدیریتی دولت به دلیل کاهش سطح درآمد کارکنان که حاصل افزایش مخارج دولت و کاهش توان پرداخت آن است می‌تواند به عنوان یک عامل به خروج افراد کاردان و متخصص و عدم جذب افراد توانمند از یک سو و ایجاد زمینه فساد در کارکنان و پایین آمدن کیفیت خدمات عمومی دولت به شهروندان و فعالان اقتصادی بخش خصوصی از سوی دیگر منجر شود که در نهایت باعث تضعیف مدیریت و کارایی دولت و ارائه خدمات عمومی خواهد شد. نکته قابل تأمل اینکه، این شاخص نسبت به سال ۱۳۵۸ به قیمت ثابت کاهش نیز داشته است یعنی روند پرداختی دولت به کارکنان کاهشی بوده است.

نمودار ۳. شاخص درآمد سرانه کشور و درآمد سرانه کارکنان دولت به قیمت ثابت



مأخذ: بانک مرکزی ایران و مرکز ملی آمار ایران.

وابستگی بسیار بودجه کشور به درآمدهای نفتی و افزایش مخارج دولت بیش از سطح درآمدهای آن، پدیده‌ای شوم برای اقتصاد ایران است. تفاوت مخارج و درآمدهای دولت به کسری بودجه و در نتیجه استقراض از منابع دیگر منجر می‌شود. افزایش تعهدات مالی دولت از یک سو و انتقال به دولت‌های دیگر از سوی دیگر باعث ناتوانی دولت در انجام مأموریت‌ها و برنامه‌های آتی خود خواهد شد. سهم پایین درآمدهای مالیاتی و وابستگی بودجه دولت به درآمدهای حاصل از فروش نفت و فراورده‌های آن سیاستگذار را با چالش جدی مواجه می‌کند. در شرایط افزایش درآمدهای نفتی میل بیشتری به سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و افزایش مخارج دولت وجود دارد و در مقابل در شرایط افت درآمدهای نفتی دولت در جهت انقباض بودجه حرکت می‌کند و به صورت معمول دولت به سستی به کاهش هزینه‌ها و متناسب ساختن آن با سطح درآمد موجود قادر خواهد بود.

۱. پیشینه نظری پژوهش

در این بخش به بیان نظریه‌های موجود در زمینه رشد مخارج دولت پرداخته خواهد شد.

نظام خط‌مشی‌گذاری متأثر از عوامل داخلی یا خارجی خود به سمت افزایش مخارج خواهد رفت که اگر این افزایش بدون در نظر داشتن محدودیت‌ها و چالش‌های درآمدی دولت باشد، عواقب نامطلوبی خواهد داشت و از آنجا که بخشی از این افزایش در مخارجی مانند هزینه‌های جاری دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی به‌سختی قابل بازگشت به سطح قبلی است، در شرایط کاهش درآمد، چالش‌های جدی‌تر برای دولت و اقتصاد کلان کشور پیش می‌آید. در نتیجه برای فهم کنش‌ها و فعل و انفعال‌هایی که در نظام خط‌مشی‌گذاری صورت گرفته و به افزایش مخارج دولت منجر می‌شود، مطالعه نظریه‌های مربوط به افزایش مخارج دولت لازم خواهد بود.

۱-۱. نظریه‌های افزایش مخارج دولت

بحث‌های سیاسی بسیاری در دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ میلادی در ایالات متحده برای اتخاذ استراتژی‌های مناسب کنترل کسری بودجه فدرال انجام شده است. البته وضعیت رو به رشد از سال ۲۰۰۰ و کنترل‌های مالی کنگره از اواخر دهه ۹۰ میلادی صورت مسئله را به چگونگی کنترل مازاد بودجه تغییر داد. اقتصاد سنتی به صورت قاطع با استقراض عمومی برای سال‌های مشخص مخالفتی ندارد؛ اما در بعضی مواقع کسری بودجه رو به رشد را نمی‌توان مدیریت کرد. این مسئله بیشتر در حالتی که پرداخت سود به‌عنوان بخشی از مخارج دولت باشد اتفاق می‌افتد. از یک سو کسری بودجه زیاد در کوتاه‌مدت و بلندمدت از طریق محدودیت سرمایه‌گذاری خصوصی باعث رکود می‌شود و از سوی دیگر موجب کاهش اعتماد عمومی به رهبران سیاسی خواهد شد.

گارت و هاین (۲۰۰۶) نظریه‌های مربوط به رشد مخارج دولت را به صورت کلی در دو بخش مجزا تقسیم می‌کنند. بخش اول نظریه‌های غلبه شهروند بر دولت و بخش دوم نظریه‌های غلبه دولت بر شهروند است. در بخش اول تقاضای شهروندان از دولت باعث رشد مخارج دولت در طول زمان می‌شود و در بخش دوم ریشه رشد مخارج دولت کارایی نامناسب فعالیت‌های بخش عمومی و انگیزه کارمندان دولت است. در ادامه نظریه مختلف در خصوص رشد مخارج دولت بیان می‌شود.

۱-۱-۱. نظریه‌های غلبه شهروند بر دولت

قانون واگنر (۱۸۹۳) به‌عنوان اولین نظریه درخصوص رشد مخارج دولت این‌طور بیان می‌دارد که با رشد درآمد سرانه اندازه نسبی بخش عمومی نیز افزایش پیدا می‌کند (Peacock and Scott, 2000). در مورد این قانون مطالعات فراوانی در اقتصاد بخش عمومی صورت گرفته است (Huang, 2006). صحت‌سنجی این قانون در عصر کنونی مورد توجه بیشتری قرار گرفته است، زیرا با توجه به اعمال سیاست‌های محدودکننده فعالیت بخش عمومی از دهه ۸۰ میلادی در اکثر کشورها، سهم هزینه دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی در این کشورها افزایش یافته است (Karagianni, Pempetzoglou and Soutana, 2011). واگنر این قانون را بر مبنای مطالعات تجربی از اقتصاد چند کشور اروپایی، آمریکا و ژاپن توضیح داده و از دو منظر آن را تبیین کرده است. دلیل اول این است که با صنعتی شدن جامعه و رشد مدرنیته، نقش بخش خصوصی پررنگ‌تر می‌شود و با تنوع و توسعه بنگاه‌ها و ایجاد روابط پیچیده اقتصادی میان بازیگران خصوصی نیاز بیشتری به ایجاد زیرساخت‌های مناسب و تعریف نهادها و قوانین ایجاد می‌شود و در نتیجه هزینه‌های عمومی افزایش پیدا می‌کند. دوم اینکه افزایش درآمد موجب افزایش تقاضا در موضوعاتی مانند آموزش، بهداشت و بازنشستگی می‌شود که این حوزه‌ها از کشش درآمدی بالایی برخوردارند. در ایران نیز با رشد اقتصادی و افزایش سطح زندگی، انتظار مردم برای استاندارد خدمات دولتی نیز مانند توسعه آموزش‌های متوسطه و عالی یا خدمات بهداشتی و درمانی از طرف دولت افزایش یافت و بر توسعه و رشد خدمات دولتی فشار آورد. در مکتب کنزین رشد هزینه‌های عمومی به افزایش رشد اقتصادی منجر می‌شود و به‌عنوان متغیری خارجی مستقل بر رشد اقتصادی تأثیرگذار است. البته هر دو نظریه کنز و واگنر توصیفی کوتاه‌مدت از ارتباط دو متغیر محسوب می‌شوند. قانون واگنر در سال‌های مختلف در شش نسخه مورد آزمون قرار گرفته و در کشورهای مختلف ارزیابی شده است (Henrekson, 1993). مداح، جیحون تبار و نجفی (۱۳۹۴) نیز به بررسی این قانون در ایران پرداخته‌اند. همچنین عرب‌مازار و چالاک (۱۳۸۹)، کمیجانی و نظری (۱۳۸۸)، مجدزاده طباطبایی و نعمت‌اللهی (۱۳۸۹) و محنت‌فر (۱۳۸۳) نیز به نوعی به این مسئله در ایران اشاره کرده‌اند.

نظریه دیگر افزایش بی‌بازگشت هزینه‌های دولت است. براساس نظر پیکاک و وایزمن (۱۹۶۱) دولت ممکن است در یک بازه زمانی محدود مانند جنگ، سطح مخارج خود را افزایش دهد. مردمی که در شرایط عادی نسبت به افزایش مالیات مقاومت می‌کنند در این شرایط همراهی می‌کنند. پس از پایان بحران مخارج دولت و مالیات در سطح بالاتری که مردم به آن عادت کرده‌اند باقی می‌ماند. در ایران نیز خدمات توزیع مایحتاج عمومی با قیمت‌های پایین که در زمان جنگ شدت بیشتری گرفت بعد از جنگ نیز با افزایش یارانه‌ها ادامه یافت. مداح، جیحون‌تبار و نجفی (۱۳۹۴) تفسیر مبتنی بر این نظریه را مورد ارزیابی قرار داده‌اند که به نوعی به بررسی اثر آن بر رشد اقتصادی می‌پردازد.

براساس نظریه بامول (۱۹۶۷) بهره‌وری در دولت به دلیل دوری از فضای تولید صنعتی از بخش خصوصی پایین‌تر است، درحالی‌که افزایش حقوق و دستمزد در این دو بخش شبیه است. این موضوع باعث افزایش قیمت نسبی کالا و خدمات بخش عمومی می‌شود و در نتیجه سهم اسمی مخارج دولت در تولید ناخالص داخلی افزایش پیدا می‌کند. به بیان دیگر عرضه کالا و خدمات عمومی به افزایش سهم مخارج دولت در اقتصاد منجر می‌شود. مولر (۲۰۰۳) شواهد بیشتری از اثر بامول در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ یافته است.

نظریه دیگری که در زمره نظریات غلبه شهروندان قرار می‌گیرد نظریه افزایش تقاضای بازتوزیع درآمد با رشد اقتصادی است که موجب افزایش هزینه و رشد مخارج دولت می‌شود (Meltzer and Richard, 1981 and 1983). در این نظریه بهره‌وری بیشتر منجر به درآمد بیشتر و در نتیجه مطالبه رفاه و مصرف بیشتر می‌شود و افرادی که بهره‌وری کمتر و درآمد کمتری دارند سهم بیشتری از مالیات و پرداخت دولت را خواستارند. در صورت افزایش این طبقه از جامعه، میزان بازتوزیع درآمد در قالب برنامه‌های بازتوزیع افزایش خواهد یافت و در نتیجه هزینه‌های دولت افزایش می‌یابد. در ایران نیز نیاز به بازتوزیع درآمد ناشی از توسعه بیکاری و فقر قشری از جامعه را کمک‌های دولتی در قالب سازمان‌های حمایتی نظیر کمیته امداد امام خمینی یا سازمان بهزیستی انجام داده است.

نظریه دیگر، نظریه اثر گروه‌های فشار است. بوچانان و تالوک (۱۹۶۲) بر این باورند که افراد با تشکیل گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند دولت را در جهت افزایش منافع خود به افزایش هزینه‌ها تشویق کرده یا مورد فشار قرار دهند. هزینه ناشی از افزایش مخارج دولت از طریق افزایش مالیات پرداختی از سوی کل جامعه پرداخت خواهد شد. در توصیف دیگری از اثر گروه‌های فشار در قالب اتحادیه‌های کارگری، کامرون (۱۹۷۸) معتقد است در یک اقتصاد بازار آزاد نوسانات اقتصادی زندگی کارگران را متأثر می‌سازد. این مسئله باعث می‌شود اتحادیه‌های کارگری دولت را وادار به اتخاذ سیاست‌های مناسب در جهت بهبود وضعیت اقتصادی کنند و در نتیجه مخارج دولت را افزایش دهند. سوبل (۲۰۰۱) شواهد تجربی از تأثیر تعداد گروه‌های فعال سیاسی و هزینه دولت ارائه کرده است. در ایران نمایندگان مجلس برای توسعه حوزه انتخابی خود بودجه‌های دولت را در حوزه انتخابی خود افزایش می‌دهند.

۲-۱-۱. نظریه‌های غلبه دولت بر شهروند

یکی از نظریاتی که در زمره غلبه دولت بر رشد هزینه‌های دولتی قرار می‌گیرد نظریه انحصارطلبی دولت است (Breton, 1974). در این نظریه انحصارطلبی در دولت‌ها را به‌عنوان عاملی در جهت رشد مخارج دولت بیان داشته است. وقتی دولت کالاهای عمومی پایه مثل امنیت را فراهم می‌سازد افراد دولت مایل به بهره‌برداری از کالاها و خدمات پیرامونی کالای عمومی خواهند بود. ایده اصلی این نظر از دیدگاه نئوکلاسیک برخاسته است که در آن بنگاه انحصاری بخش خصوصی در قالب ارائه ترکیبی از محصولات دیگر سود خود را افزایش می‌دهد و مصرف‌کننده بسته‌ای از محصولات را دریافت می‌کند که هزینه‌های او را افزایش می‌دهد. در ایران توسعه صنایع نظامی برای تولید کالاهای مصرفی در قالب سازمان اتکا، یا توسعه کشت و صنعت‌های دولتی یا تعاونی‌های مصرف نمونه‌هایی از توسعه حوزه عملیات دولت است.

بوچانان (۱۹۶۷) نظریه فریب مالی را که در اقتصاد مورد توجه بوده به رشد مخارج دولت ارتباط داده است. این نظریه بیان می‌دارد که دولت شهروندان را نسبت به اندازه

واقعی دولت اقتناع می‌کند. در این نظریه فرض بر این است که شهروندان اندازه دولت را با مالیاتی که پرداخت می‌کنند مورد سنجش قرار می‌دهند. بنابراین مالیات‌هایی که برای شهروندان واضح و روشن نیست دولت مورد استفاده قرار می‌دهد. در واقع مالیات‌های غیرمستقیم را دولت هزینه می‌کند و شهروندان از آن آگاه نیستند در نتیجه از یک طرف دولت می‌تواند در یک فرایند کارآمد سیاسی با توجه به درآمد بیشتر خود میزان مالیات‌های مستقیم را کاهش دهد و در نتیجه مخارج دولت کاهش یابد. در طرف مقابل دولت می‌تواند با افزایش پیچیدگی اخذ مالیات و ناآگاهی شهروندان درآمد خود را افزایش دهد و در نتیجه امکان هزینه بیشتری داشته باشد. مولر (۲۰۰۳) بر این باور است که نظریه فریب مالی باید در کنار نظریه‌های دیگر رشد مخارج دولت ترکیب شود تا بتواند توضیح مناسب‌تری از افزایش مخارج دولت را ارائه دهد.

رشد بوروکراسی از طریق نیروهای درونی یکی از عوامل افزایش مخارج دولت است (Mueller, 2003). همچنین هرچه میزان بوروکراسی بیشتر باشد ارزیابی عملکرد دولت مشکل‌تر خواهد بود. از این منظر یکی از متغیرهای مؤثر تعداد کارمندان موجود در بخش دولت است که بر افزایش هزینه دولت تأثیر می‌گذارد. نیسکانن (۱۹۷۱) تقاضای کارمندان ارشد برای افزایش هزینه‌ها را باعث بالا رفتن مخارج دولت می‌داند. به باور او در بوروکراسی دولت کارکنان ارشد به دنبال افزایش بودجه اداره متبوع در جهت ترجیحات خود هستند. آنها در ازای دستیابی به سطح مطلوب بودجه، خروجی مطلوب را خواهند داشت.

۲-۱. کنترل مخارج دولت

در بررسی نظری مخارج دولت، توجه بیشتر بر افزایش مخارج بوده که شاید ناشی از شواهد متعدد آن در کشورهای مختلف بوده است. در نتیجه توجه کمتری نسبت به موانع مشاهده می‌شود. در بررسی رویکردها، برخی ناظر به تأثیر ساختار اداره کشور و سازوکارهای سیاسی مربوط به آن است که شواهد متضادی نسبت به آن وجود دارد و در نهایت اجماعی روی آنها وجود ندارد. مانند آنچه برنان و بوچانان (۱۹۸۰) در مورد اداره غیرمتمرکز و مستقل منطقه‌ای بیان می‌کنند که در مطالعات بعدی مانند اوتز (۱۹۸۹) و سایر مطالعاتی که پس از

آن صورت گرفته است، شواهد کافی برای تأیید این فرضیه به دست نیامده است. از سوی دیگر، نظریاتی در این خصوص ناظر بر مکانیسم‌های داخلی نظام خط‌مشی‌گذاری است. به بیان دیگر، با فرض وجود ساختار اداره کشور و مستقل از چگونگی آن، دولت با موانعی در رشد مخارج خود مواجه است که در دو دسته کلی قابل تقسیم‌بندی است: اول محدودیت تأمین منابع برای هزینه‌های دولت و دوم وجود قواعد و قوانین پیشگیرانه از کسری بودجه دولت.

برنان و بوچانان (۱۹۸۰) با فرض تمایل مستمر دولت به افزایش مخارج خود، اعمال محدودیت در منابع درآمدی آن را به‌عنوان عامل بازدارنده این رشد قلمداد می‌کنند. در نتیجه مکانیسم‌هایی مانند محدودیت پوشش مالیات در موضوعات مختلف، محدودیت دولت در تأمین مالی از طریق استقراض و نیز محدودیت نرخ‌های مالیات و ساختار آن را پیشنهاد می‌کنند.

پریمو (۲۰۰۶) در یک پژوهش تجربی جامع با استفاده از داده‌های بودجه ایالات متحده در ۳۲ سال، تأثیر چشمگیر قواعد و قوانین را که منجر به تعادل بودجه بر محدودیت رشد مخارج دولت می‌شود را مشاهده کرده است. این پژوهش بر این نکته تأکید دارد که فارغ از گرایش حزب حاکم و نگاه محافظه‌کارانه یا لیبرالیستی دولت این قواعد و قوانین تأثیرگذار بوده است.

در این بخش نظریه‌های رشد مخارج دولت در قالب پیشران‌ها و موانع مورد بررسی قرار گرفت. پیشران‌های رشد در دو دسته کلی شامل غلبه شهروند بر دولت و غلبه دولت بر شهروند تقسیم شده است. در بررسی این بخش توجه جامعی در مورد موانع رشد صورت نپذیرفته است. به عبارت دیگر اگر موانعی در مسیر رشد مخارج دولت و کنترل آن مشاهده نشود، رشد مستمر و فزاینده‌ای ایجاد خواهد شد، اما شواهد رشد مخارج از تغییر سرعت افزایش آن حکایت دارد. در نتیجه مکانیسم‌های در جهت کنترل آن به صورت مقطعی یا مستمر فعال هستند که توجه کافی به آن صورت نپذیرفته است.

در بازه مورد مطالعه در ایران، هیچ‌گاه به صورت جدی از ایجاد محدودیت منابع درآمدی به صورت کنترل شده و آگاهانه استفاده نشده است. اما محدودیت درآمدهای

نفتی که به‌صورت ناخواسته ناشی از نوسانات قیمت نفت یا تغییر حجم فروش نفت بر دولت تحمیل شده در سال‌های مختلف قابل مشاهده است. مکانیسم کنترلی مجلس در تصویب بودجه دولت و نیز نظارت بر اصلاح یا متمم‌های مربوط به بودجه توسط مجلس به نوعی قابلیت کنترلی محسوب می‌شود. هرچند به‌صورت معمول نظر دولت با اصلاح مختصری به تصویب مجلس رسیده است. درنهایت برای پاسخ دقیق به نقش قواعد و قوانین در کنترل رشد مخارج، داده‌های مورد بررسی پژوهش اطلاعات بهتری را به‌دست خواهد داد.

۲. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش‌های انجام شده در مورد چرایی و چگونگی افزایش مخارج دولت هریک به نوعی محدود به منظر فکری خاص، یا شرایط زمانی خاص و مقطعی بوده است. به بیان دیگر در بررسی ادبیات موجود از منظر اقتصاد، علوم سیاسی و مدیریت سازمان بحث‌های مختلفی مطرح شده است که هریک به تنهایی قابل تأمل به‌نظر می‌رسد اما به‌صورت منسجم تحلیل و تبیینی از این پدیده ارائه نمی‌دهد. برخی دیگر به تبیین در یک بازه مشخص و ناشی از وقوع یک رخداد مشخص پرداخته است. البته نظریه‌های مطرح شده در بخش رشد مخارج دولت که به نوعی در پیوند با نظام خط‌مشی‌گذاری است، به نوعی بخشی از پدیده رشد یا کاهش مخارج را در یک بازه زمانی محدود توضیح می‌دهند و در هریک مفروضات یا محدودیت‌هایی وجود دارد که ممکن است در شرایط زمانی یا مکانی خاص رخ دهد.

به بیان دیگر، مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته بیشتر ناظر به عوامل عمومی و مقطعی در حوزه‌های مورد مطالعه بوده است و انسجام و یکپارچگی برای تشریح این مسئله تحقیق نمی‌شود که بخش بسیاری از آن ناشی از تفاوت نظام‌های سیاست‌گذاری، شرایط اجتماعی و فرهنگی و مختصات اقتصادی و جغرافیایی کشورهاست. به‌عنوان مثال کشورهایی که درآمد اصلی دولت بر پایه منابع طبیعی مانند نفت و گاز بوده، مورد توجه دقیق قرار نگرفته است. در بررسی ادبیات یکی از پیش‌فرض‌ها، کسب درآمد دولت از طریق مالیات بوده است، در صورتی که در ایران سهم درآمد نفتی قالب بوده و در نتیجه

شرایط هزینه‌ای دولت نیز متفاوت بوده است. همچنین شرایط بحرانی طولانی مانند جنگ تحمیلی یا اثر تحریم‌های طولانی مدت بر این پدیده مورد توجه قرار نگرفته است که به نظر می‌رسد در شکل‌گیری پدیده مورد مطالعه تأثیرگذار بوده است. در نتیجه به نظر می‌رسد با تمرکز بر داده‌های ایران بتوان یک نگاه جامع به این مسئله در چارچوب مورد مطالعه داشت و به پاسخی منسجم برای توصیف این پدیده دست یافت.

این پژوهش با آگاهی نسبت به این کاستی‌ها و با هدف شناخت بهتر این پدیده در چارچوب یک نظام خط‌مشی‌گذاری صورت پذیرفته است. با توجه به نبود یک تبیین روشن و منسجم از این موضوع در ایران روش مورد استفاده در این پژوهش، نظریه داده‌بنیاد است. به بیان دیگر به دنبال یک چارچوب نظری جامع با استفاده از ادبیات موجود و داده‌های مورد مطالعه با رویکرد نظریه داده‌بنیاد است. داده‌های مورد نیاز این پژوهش با استفاده از صورت‌جلسات صحن علنی مجلس شورای اسلامی از دوره اول تا هشتم استخراج شده است. این روش مبتنی بر نگاه استراس و کوربین (۱۹۹۴) نظریه داده‌بنیاد بر مبنای رویکرد پراگماتیستی و تعامل‌گرایی سمبلیک در دو سطح تبیین‌گر است. ابتدا کشف شرایطی که در آن کنشگران اقدام به کنش کرده‌اند و فراتر از آن اینکه بازیگران چگونه نسبت به شرایط متغیر پاسخ می‌دهند و پیامدهای کنش آنان چیست.

در نتیجه این پژوهش به دنبال کنش بازیگران خط‌مشی به خصوص نمایندگان مجلس نسبت به بودجه پیشنهادی و شرایط کشور در هر مقطع زمانی بوده است. همچنین مطالعه این موضوع در طول زمان می‌تواند انعکاس‌دهنده پاسخ عملی آنها به شرایط در حال تغییر فضای تصمیم‌گیری باشد. نمونه مورد مطالعه متن جلسات منتخب در این بازه زمانی که مربوط به ارائه لایحه بودجه سالانه توسط دولت و نیز گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و نیز محاسبات در تحلیل لایحه و نیز سخنرانی مخالفان و موافقان بودجه بوده است. با مطالعه سطحی و سریع جلسات سال‌های مختلف، یک آشنایی اولیه با آنها حاصل شد و در نهایت با توجه به تکرارها و مشابهت‌ها و نیز بازه‌های تاریخی دولت‌ها و مجلس‌های مختلف، جلسات سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۷ و ۱۳۸۷ به عنوان نمونه مورد مطالعه انتخاب شد. مطالعه و استخراج مفاهیم تا رسیدن به نقطه اشباع ادامه یافت. بر این اساس اطلاعات

مربوط به پنج لایحه بودجه و بحث‌های پیرامونی آن مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفت. در پژوهش‌های کیفی اغلب به‌جای استفاده از روایی و پایایی که ریشه در رویکردهای کمی دارد، از معیار اعتماد‌پذیری یا قابلیت اعتماد استفاده می‌شود. قابلیت اعتماد میزان اتکا به یافته‌های پژوهش کیفی است. در این پژوهش با توجه به مستند بودن اطلاعات و انتشار رسمی آنها در گذشته امکان اشتباه در انتقال داده‌ها از میان رفته است. اما نتایج تحلیل با توجه به روش مرور خبرگان غیرشرکت‌کننده در اعتبارسنجی پژوهش کیفی به پنج نفر از خبرگان حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی ارائه شد که پس از بررسی به تأیید آنها رسیده است.

۳. یافته‌های پژوهش

در این پژوهش جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها از سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی که در نظریه داده‌بنیاد مورد توجه است، استفاده شد که در ادامه نتایج ارائه می‌شود.

۳-۱. کدگذاری باز

در این مرحله نخست نمونه‌های نظری به دقت مطالعه و تحلیل شدند و مفهوم‌سازی لازم از درون متون صورت پذیرفت. پس از آن داده‌های مرتبط به لحاظ مفهومی، با نام‌های مناسب برچسب‌گذاری شدند. به‌عنوان مثال در عبارت: «بنیادها، بنیاد مستضعفان خودش یک پرسنل دارد و مسائلی دارد و اتاقی و دفتر و دستکی دارد و زمین و ماشین و سرمایه‌ای دارد و کار می‌کند، اوقاف هم همین‌طور است باید خرج و دخل‌شان توی این برنامه و بودجه بیاید اگر کارمندی دارد حقوقش توی این باشد اگر درآمدی هم است توی این باشد و همین‌طور که زیر نظر دولت است دقیق‌تر، مرتب‌تر و منظم‌تر این هم زیر نظر دولت باشد». برچسب انتخابی «توجه به ادغام نهادهای مربوط به خدمات اجتماعی» است.

در مجموع ۹ مقوله و ۶۲ مفهوم، شناسایی و استخراج شدند که در جدول ذیل قابل

مشاهده است:

جدول ۱. مقوله‌ها و مفاهیم مربوط

مفاهیم	مقوله
توجه نادرست به بودجه‌های شهری در مقابل روستاها، توجه بیشتر به بودجه‌های عمرانی، کمک به روستا از محل افزایش قیمت بنزین، یارانه امتیاز برای یک طبقه خاص، یارانه به‌عنوان امتیاز به شهرنشین‌ها برای آرامش، وابستگی شهرداری‌ها به بودجه کشور	نیاز به کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان
تأمین بودجه از طریق اوراق قرضه یا وام بانک‌ها، درآمد حاصل از ملی کردن بازرگانی خارجی و سود گزاف دولت، لزوم افزایش سطح درآمد مالیاتی از شرکت‌های خصوصی، افزایش میزان و پوشش مالیات‌ها متناسب با درآمد به‌عنوان منبع درآمد دولت	افزایش درآمد دولت
کاهش تولید نفت، چالش‌های فنی تولید مانعی برای افزایش تولید نفت و افزایش درآمد، وقوع جنگ و محدودیت صادرات، کاهش قیمت نفت، چالش بازاریابی برای فروش نفت	کاهش درآمد دولت
نبود گزارش عملکرد شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه برخلاف قانون محاسبات عمومی، باقی ماندن بسیاری از طرح‌های استانی و ملی و عدم افزایش بودجه طرح‌های عمرانی، نبود شرح اجرای برنامه‌ها و عملیات دولت در لایحه بودجه برخلاف قانون محاسبات عمومی، وقت نداشتن نیروهای سازمان برنامه به‌عنوان دلیل برای عدم تهیه جزوه شرح برنامه‌ها، تبصره‌های غیرشفاف و بدون توضیح در بودجه، تغییرات سریع در دولت‌ها و عدم امکان برنامه‌ریزی، کارشکنی نیروهای داخل دولت و عدم ارائه مناسب اطلاعات و گزارش‌ها، نبود امکان برنامه‌ریزی سالم، افزایش کارکنان دولت همراه با کاهش بودجه جاری، بالاتر بودن مطلق بودجه جاری نسبت به عمرانی، تکثر تخصیص بودجه تبلیغاتی به نهادها و سازمان‌های مختلف، عدم هماهنگی در بودجه و تخصیص در یک موضوع خاص به چندین سازمان، ضعف در آمارگیری مربوط به تنظیم بودجه	تقویت پیشران‌های افزایش مخارج دولت در ساختار دولت
عدم بررسی دقیق جزئیات بودجه جاری دستگاه‌ها به‌علت حجم زیاد آن، تکیه به اطلاعات طرح‌ها از مسئولان اجرایی و نه منبعی دیگر، امکان فروش بیش از حد نفت، اجازه تأمین کسری بودجه از محل فروش نفت، عدم منع قانونی برای میزان فروش نفت توسط دولت، اعتماد به دولت، امکان افزایش اعتبار هر طرح ملی و طرح عمرانی، کاهش میزان صادرات نفت در بودجه پیشنهادی و اجازه به افزایش	تقویت پیشران‌های افزایش مخارج دولت در ساختار مجلس

<p>آن در صورت لزوم، تمرکز مجلس بر تعیین سقف بودجه</p>	
<p>افزایش بودجه جهاد سازندگی، افزایش بودجه جنگی و دفاعی، تخصیص بودجه برای خودکفایی در تولید، خرید محصولات کشاورزی، حذف مقطعی کارکرد برنامه‌ریزی در بودجه، انتقال اعتبار از دستگاه به دستگاه، استخدام‌های خارج از قانون با استفاده از درآمدهای اختصاصی، اختصاص بودجه تبلیغاتی، افزایش بودجه آموزش و پرورش</p>	<p>اقدام کنشگران در جهت افزایش مخارج دولت</p>
<p>لزوم توجه به عدم اتکاء به مالیات و تزریق پول و تورم‌زا بودن بودجه، گزارش کمیسیون به‌عنوان سقفی برای بودجه، توجه بیشتر به اولویت هزینه با توجه به وابستگی بالای درآمد به نفت، توجه به اثر منفی افزایش اعتبارات جاری و تورمی بودن آن و نیاز به سبک کردن بودجه با تصویب لایحه بازسازی، کاهش هزینه‌های جاری و افزایش هزینه‌های تولیدی و عمرانی به‌عنوان هدف، توجه به ادغام نهادهای مربوط به خدمات اجتماعی</p>	<p>تقویت موانع افزایش مخارج دولت</p>
<p>صرفه‌جویی و نفی افزایش حقوق و مزایا، صرفه‌جویی دولت و تخصیص اعتبارات جنگی، کنترل دستمزدها پس از انقلاب با کاهش سقف پرداخت، حذف ردیف پاداش در بودجه، حذف ردیف بودجه سرّی از نخست‌وزیری و ریاست جمهوری</p>	<p>اقدام کنشگران در جهت کنترل مخارج دولت</p>
<p>مسائل مربوط به جنگ و مناطق جنگ‌زده، افزایش سطح مطالبات مردم از دولت، وابستگی ساختار بودجه به برنامه‌های قبل از انقلاب، تحریم و محدودیت درآمدهای خارجی، عدم تخمین دقیق از بودجه بازسازی جنگی به دلیل وجود جنگ</p>	<p>نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری</p>

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

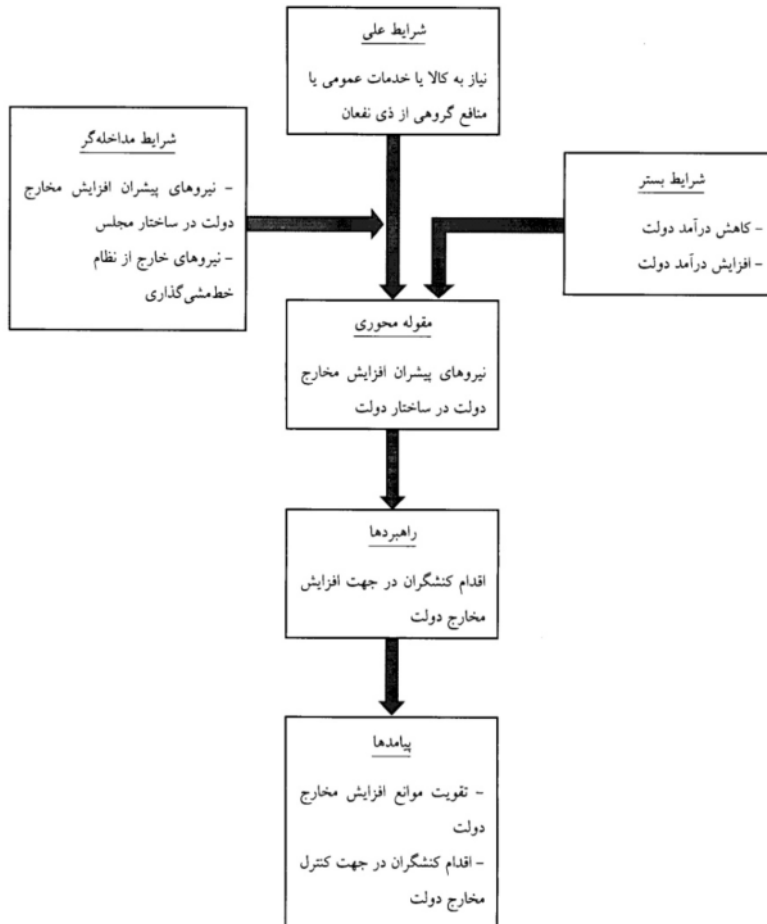
۲-۳. کدگذاری محوری

در این مرحله بین مقوله‌های استخراج شده در مرحله کدگذاری باز ارتباط برقرار می‌شود. نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت به‌عنوان مقوله محوری انتخاب شدند زیرا در غالب متون نشانه‌هایی از آن مشاهده شد. پس از قرار گرفتن این مقوله در کانون تحلیل ارتباط سایر مقوله‌ها با آن مشخص گردید. برای کدگذاری محوری از الگوی پارادایمی استراس و کوربین (۱۹۹۴) استفاده شده است.

نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت به‌عنوان مقوله محوری، نیاز

به کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان به‌عنوان شرایط علی، نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار مجلس و نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان شرایط مداخله‌گر، کاهش یا افزایش درآمد دولت به‌عنوان شرایط بستر، اقدام کنشگران در جهت افزایش مخارج دولت به‌عنوان راهبردها، تقویت موانع افزایش مخارج دولت و اقدام کنشگران در جهت کنترل مخارج دولت به‌عنوان پیامدها تعیین شدند. ارتباط سایر مقوله‌ها با مقوله محوری نیز مطابق الگوی پارادایمی در شکل نشان داده شده است.

شکل ۱. الگوی پارادایمی پژوهش



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۳. کدگذاری انتخابی و خلق نظریه

کدگذاری انتخابی، مرحله‌نهایی نظریه‌پردازی است که در آن مقوله‌محوری به شکلی ساختاریافته به دیگر مقوله مرتبط می‌شود و روابط در چارچوب یک بیان تشریحی روشن ارائه خواهد شد.

اقدام کنشگران خط‌مشی در جهت افزایش یا کنترل مخارج دولت، مخارج دولت را تعیین می‌کند. وقتی اقدام لازم در هریک از دو جهت صورت پذیرد، توان پیشران‌ها یا موانع نیز تا حدی محدود می‌شود، اما پیشران‌ها یا موانع از طریق عوامل دیگری به صورت مجدد فعال شده و در نتیجه باعث اقدام دیگری از سوی کنشگران خواهد شد، همان‌طور که در مدل نظری قابل مشاهده است. از سویی، نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری نیز می‌توانند باعث تقویت پیشران‌ها یا موانع شوند.

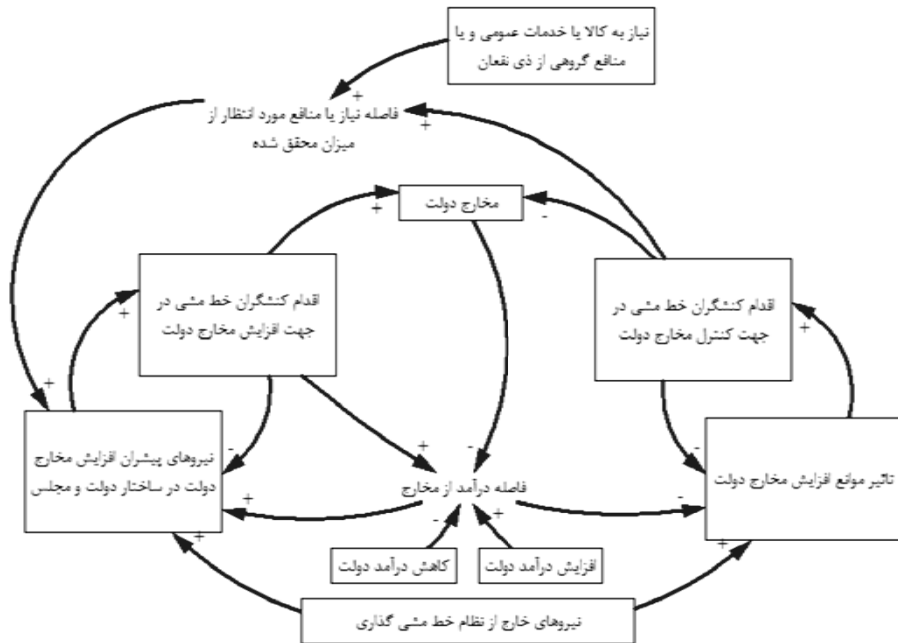
همچنین مخارج در جهت مخالف اقدام کنشگران، مبتنی بر ضرورت و نیازهای بیرونی افزایش یافته یا مهار می‌شود. اگر کنشگران به دنبال افزایش مخارج دولت باشند اما درآمد دولت کفاف مخارج را ندهد، موانع رشد فعال می‌شوند. در مقابل این حالت، اگر کنشگران به دنبال کنترل مخارج دولت باشند اما نیاز به کالا یا خدمات عمومی وجود داشته باشد یا منافع ذی‌نفعان در خطر قرار گیرد، فشار برای افزایش بودجه ایجاد خواهد شد که باعث تقویت پیشران‌های رشد مخارج دولت می‌شود. به عنوان مثال نیاز مردم به آموزش، بهداشت و سایر نیازهای عمومی همواره باعث تقویت پیشران‌های رشد مخارج خواهد شد.

اقدام کنشگران خط‌مشی در جهت کنترل مخارج دولت باعث کنترل آن می‌شود و به نوعی مانع برآورده شدن نیاز به کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان می‌شود. این مسئله باعث فشار مجدد برای تقویت پیشران‌های افزایش مخارج دولت خواهد شد که مطابق تشریح قبل می‌تواند باعث افزایش مخارج دولت شود.

با توجه به افزایش مستمر مخارج و بالاتر بودن آن از سطح درآمد در سالیان متمادی، می‌توان به تأثیرگذاری نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت و مجلس اذعان کرد. این نیروها هم از داخل ساختار این دو نهاد و هم از طریق تأثیر نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری و نیز فشار مطالبه کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از

ذی‌نفعان تقویت می‌شود. از سوی دیگر مکانیسم‌های کنترلی برای افزایش مخارج دولت نیز نتوانسته تا حد مورد نیاز اثر گذاشته و بازدارنده باشد.

شکل ۲. مدل نظری ارتباط مقوله‌ها



مأخذ: همان.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مدل مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد این پژوهش به بررسی سازوکار منجر به افزایش مخارج دولت در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران پرداخته است. محدودیت اصلی این پژوهش عدم تعمیم‌پذیری آن است که ناشی از ماهیت مطالعه تک‌موردی است، اما مدل ارائه شده در این پژوهش با دیدگاه جامع به بررسی پدیده افزایش مخارج دولت پرداخته و با استفاده از داده‌های مربوط به مذاکرات صحن علنی مجلس شورای اسلامی از منظر دولت و نمایندگان مجلس به تجزیه و تحلیل اهتمام داشته است. نقطه مدنظر در این پژوهش، خدشه‌ناپذیر بودن داده‌های پژوهش به دلیل مستند بودن آن به صورت رسمی است و در نتیجه هیچ دخل و

تصرف سهوی یا عمدی از سوی محققان در داده‌ها میسر نبوده است. مقوله‌های مهم استخراج شده از تجزیه و تحلیل داده‌ها شامل نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت، نیاز به کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان، نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار مجلس، نیروهای خارج از نظام خطمشی گذاری کاهش یا افزایش درآمد دولت، اقدام کنشگران در جهت افزایش مخارج دولت، تقویت موانع افزایش مخارج دولت و اقدام کنشگران در جهت کنترل مخارج دولت است.

پژوهش‌های انجام شده در مورد چرایی و چگونگی افزایش مخارج دولت هر یک به نوعی محدود به منظر فکری خاص، یا شرایط زمانی خاص و مقطعی بوده است. به بیان دیگر در بررسی ادبیات موجود از منظر اقتصاد، علوم سیاسی و مدیریت سازمان بحث‌های مختلفی مطرح شده است که به تنهایی قابل تأمل به نظر می‌رسد اما به صورت منسجم تحلیل و تبیینی از این پدیده ارائه نمی‌دهد. برخی دیگر به تبیین در یک بازه مشخص و ناشی از وقوع رخدادی مشخص پرداخته است. این پدیده به آگاهی نسبت به این کاستی‌ها و با هدف شناخت بهتر این پدیده در چارچوب یک نظام خطمشی گذاری صورت پذیرفت.

با توجه به شواهد موجود از افزایش سطح مخارج دولت و فاصله آن با درآمد دولت و با استفاده از داده‌های به دست آمده از پژوهش به نظر می‌رسد تأثیر نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت و مجلس غالب بوده است. این نیروها هم از داخل ساختار این دو نهاد و هم از طریق تأثیر نیروهای خارج از نظام خطمشی گذاری و نیز فشار مطالبه کالا یا خدمات عمومی و یا منافع گروهی از ذی‌نفعان تقویت می‌شود. از سویی مکانیسم‌های کنترلی برای افزایش مخارج دولت نیز نتوانسته تا حد مورد نیاز اثرگذار و بازدارنده باشد. در پژوهش‌های پیشین به برخی از این عناصر اشاره شده است. به عنوان مثال مولر (۲۰۰۳) به رشد درونی از طریق بوروکراسی اشاره داشته که شواهدی از آن در داده‌های پژوهش مشاهده شد. شواهد افزایش درآمد سرانه که از آن به عنوان قانون واگنر (۱۸۹۳) یاد می‌شود نیز در ایران دیده می‌شود که به نوعی از افزایش مطالبات مردم از دولت به عنوان یک نیروی خارج از نظام خطمشی گذاری بر نیروهای پیشران افزایش مخارج دولت اثرگذار است. نظریه افزایش بی‌بازگشت هزینه‌های دولت بر اساس پژوهش

پیکاک و وایزمن (۱۹۶۱) نیز در یافته‌ها تأیید شد که می‌توان آن را یکی دیگر از نیروهای خارج از نظام خط‌مشی‌گذاری یاد کرد که در طول زمان به‌عنوان یک مکانیسم درونی هزینه در ساختار دولت نهادینه شده است. جنگ تحمیلی و مخارج حین آن و نیز مخارج بازسازی که به موازات جنگ و پس از آن ادامه داشته است به نوعی نیازمند منبع درآمد مستمر برای رفع این مسئله بوده است و از سوی دیگر بخش بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با این امور نیز حتی پس از پایان مأموریت در ساختار هزینه دولت باقی مانده‌اند. دولت ممکن است در یک بازه زمانی محدود مانند جنگ سطح مخارج خود را افزایش دهد.

با توجه به اهمیت نیروهای پیشران، افزایش مخارج دولت در ساختار دولت به‌عنوان مقوله محوری به‌دست آمده از اطلاعات مورد مطالعه و نیز نقش کلیدی آن در چیرگی افزایش مخارج نسبت به درآمد، مطالعه دقیق‌تری را لازم است که می‌تواند در پژوهش‌های بعدی مورد توجه قرار گیرد. پاسخ به این سؤال که چه بخشی از این نیروها ناشی از اراده فردی و به‌صورت عامدانه فعال می‌شود و چه بخشی از آن ناشی از ساختار و سیستم حاکم در زیرمجموعه‌ها و دستگاه‌های مختلف دولتی است؟ چه فرایندها و ساختارهایی به‌صورت ناخواسته موجب فعال شدن این نیروها می‌شود؟ چگونه این مطالبات توسط بازیگران خط‌مشی فهم می‌شود؟ چه سطحی از این نیازها واقعی است و چه سطحی سیاسی؟ چه کانال‌ها و مجراهایی برای دریافت و تحلیل این نیازها و مطالبات وجود دارد؟ چه میزان تحلیل علمی و کارشناسی به‌عنوان پشتوانه آن تصمیم برای پاسخ به نیازها و مطالبات در ساختار دولت و به‌خصوص مجلس به‌کار گرفته می‌شود؟ از سوی دیگر انتقال نیاز به کالا یا خدمات عمومی یا منافع گروهی از ذی‌نفعان به ساختار دولت و مجلس و نقاط مؤثر آن نیز می‌تواند مورد مطالعه دقیق‌تر قرار گیرد.

منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی ایران، بانک اطلاعات سری زمانی، <http://tsd.cbi.ir>.
۲. عرب‌مازار، علی‌اکبر و فرشته چالاک (۱۳۸۹). «تحلیل پویای اثر مخارج دولت بر رشد اقتصادی ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، ش ۲.
۳. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۹۲). *چالش‌های نظام اداری بررسی موردی ایران*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، <http://www.ical.ir>.
۵. کمیجانی، اکبر و روح‌اله نظری (۱۳۸۸). «تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش ۳.
۶. مجدزاده طباطبایی، شراره و فاطمه نعمت‌اللهی (۱۳۸۹). «تأثیر رشد مخارج دولتی بر رشد اقتصادی مطالعه موردی اقتصاد ایران»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ش ۵۳.
۷. محنت‌فر، یوسف (۱۳۸۳). «عوامل مؤثر بر هزینه‌های جاری دولت در ایران (۱۳۸۰-۱۳۳۸)»، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، ش ۱۵.
۸. مداح، مجید، فوزیه جیحون‌تبار و زهرانجفی (۱۳۹۴). «بررسی شش تفسیر از قانون واگنر در اقتصاد ایران به‌عنوان یک کشور صادرکننده نفت براساس تکنیک‌های اقتصادسنجی»، سیاست‌گذاری اقتصادی، ش ۱۳.
۹. مرکز ملی آمار ایران، <https://www.amar.org.ir>.
10. Baumol, W. J. (1967). "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, Vol. 57, No. 3.
11. Beck, M. (1981). *Government Spending*, New York, Praeger.
12. Becker, G. (1983). "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*.
13. Berg, B. (1998). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Allyn and Bacon.
14. Bird, R. M. (1971). "Wagner's Law of Expanding State Activity", *Public Finance*.
15. Braun, V. and V. Clarke (2006). Using Thematic Analysis in Psychology, *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, No.2.
16. Brennan, G. and J. M. Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
17. Breton, A. (1974). *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine.

18. Buchanan, J. M. (1967). *Public Finance in Democratic Processes*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina.
19. Buchanan, J. M. and G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
20. Cameron, D. R. (1978). "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *The American Political Science Review*, Vol. 72, Issue 4.
21. Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Boston, Pearson Publication.
22. Cummings, T. G. and C. G. Worley (2001). *Organizational Development and Change*, 7th ed., South-Western College Publishing.
23. Garrett, T. and R. M. Rhine (2006). "On the Size and Growth of Government. Federal Reserve Bank of St", *Louis Review*, Vol. 88, No. 1.
24. Henrekson, M. (1993). Wagner Law - A spurious relationship? *Public Financ*, Vol. 48, Issue 3.
25. Holsti, O. R. (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, MA: Addison-Wesley.
26. Huang, J. C. (2006). "Government Expenditure in China and Taiwan: Do they Follow Wagner's Law?", *Journal of Economic Development*, Vol. 31, No. 2.
27. Johnson, B. and L. Christensen (2008). *Educational Research: Quantitative, Qualitative and Mixed Approaches*, Los Angeles, Sage Publication.
28. Karagianni, S., M. Pempetzoglou and S. Soultana (2011). "Testing Wagner's Law for The European Union Economies", *The Journal of Applied Business Research*, Vol. 18, No. 4.
29. Meltzer, A. and F. Richard (1983). "Tests of a Rational Theory of the Size of Government", *Public Choice*, Vol. 41, No. 3.
30. _____ (1981). "A Rational Theory of the Size of Government", *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 5.
31. Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III.*, Cambridge, Cambridge University Press.
32. Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York, Aldine-Atherton.
33. Oates, Wallace E. (1989). "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections", *American Economic Review*, Vol. 79, No. 3.
34. Olsen, M. J. (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
35. Peacock, A. T. and S. F. Richard (2000). *The Curious Attraction of Public Choice*, Vol. 102, Issue 1-2.
36. Peacock, A. T. and J. Wiseman (1961). *Growth of Public Expenditure in*. Cambridge: NBER and Princeton, Princeton University.

37. Primo, David M. (2006). "Stop Us Before We Spend Again: Institutional Constraints on Government Spending", *Economics and Politics*, Vol. 18, No. 3.
38. Renaud, P. S. and F. A. Van Winden (1988). *Fiscal Behavior and the Growth of Government: the Netherlands*, Amsterdam, Tinbergen Institutuu.
39. Sobel, R. S. (2001). *The Budget Surplus: A Public Choice Explanation*, Working Paper 2001-2005, West Virginia University.
40. Strauss, A. and J. Corbin (1994). *Grounded Theory Methodology: An Overview*, In N. K. Denzin and Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*: 273–285, Thousand Oaks, CA, Sage.
41. Wagner, A. (1893). *Grundlegung der politshen Oekonomie*, Leipzig, 3rd Edition.

فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب سیبا ۲۰۰۸۰۰۲۹۰۴۲۹۰۲۱۷، به نام تمرکز وجوه درآمد عمومی مرکز پژوهش‌ها نزد بانک ملی شعبه بلوار کشاورز کد ۱۹۰ واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: درخواست سالانه ۴ شماره ۸۰۰,۰۰۰ 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، روبروی 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 شناخته‌شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ 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.
۵. ارسال مقاله از طریق ثبت‌نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰۰ تا ۸۰۰۰ 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.
 - منابع لاتین: درون متن با حروف فارسی و در پانویس صفحه به صورت لاتین ذکر شوند.
 - 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، 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، دوره نشریه، شماره نشریه.

چکیده مقالات به انگلیسی

Survey on Causes of Government Expenditure Increase in Comparison with its Income in Policymaking System of Iran

Rahmatollah Gholipour and Gholamreza Eslamifar

Regarding bounding policies on public sector activities from 80s in many countries, the ratio of public expenditure is increasing. The growth of government size and expenditure could result in unintended socio-economics impacts and understanding the roots and causes of phenomena is significant to control and correct its impacts. Theories related to the growth of governments has mentioned in public sector economics and political sciences. In respect of limited description of these theories, the core problem of this research is finding and building an integrated theoretical description of this phenomena and its impacts in Iran. An important fraction of public expenditure in Iran, as an oil exporting country, is dependent to oil sales revenue and regarding this point different conditions has constructed for governments growth and citizens' belief about government expenditures. Also social changes and cultural transformations after Islamic revolution in Iran is a significant dimension of this search.

Keywords: *Government Growth; Public Sector Expenditure; Efficiency; Budget*

Comparative Evaluation of Business Environment of Markazi Province and those of Other Provinces in Iran

Reza Khaki, Hasan Mirzakhani and Hadi Ghafari

Economic growth and development is one of the most important goals in any human society. To this aim, creating and developing economic activities is necessarily required and the most important precondition for economic actors to play their roles is stability and balance, that is, favorable business environment in the country; so that investors can be able to predict the outcome of their production, distribution, and investment through long-term calculations. The present study was conducted aiming at analysis and pathological investigation of business environment in Iran and comparing the results of 21 periods of national business environment surveys of the country with those of Markazi Province during the time period from March 21, 2011 to March 20, 2016. Studying the country's business environment and the extent to which the government supports business enterprises, it was revealed that business enterprises in the majority of the country's provinces do not enjoy suitable financial environment for activity both from the point of view of these business actors and according to Shane's General Theory of Entrepreneurship. Analyzing the results of the surveys and questionnaires filled out by business actors from all over the country during the mentioned period, it was shown that despite the position of Markazi Province in the category of provinces with a suitable business environment and remarkable improvement of business environment of this province in the recent years, the country results are the case in this province as well.

Keywords: *Business Environment; Markazi Province; Iran; Financial Environment*

Developing a Framework to Monitor the General Policies Adopted by the Iranian Parliament

Davood Hosseinpour, Fatah Sharifzadeh, Rooholah Noori and Omid Karimian

Abstract: This study aims to examine the barriers to the implementation of the supervisory laws approved by the Iranian Parliament and provide a comprehensive model for monitoring public policies. In this paper, Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) has been used as the basis for the development of a framework for the system monitoring the general policies adopted by the Parliament. Methodology of the research is a combination of qualitative (documentary studies and Delphi method) and quantitative methods (field survey). Study population involves the current and former members of parliament (MPs) in the Program and Budget, Article 90, Economics, and Industries and Mines commissions along with executive directors of the Supreme Audit Court and the Management and Planning Organization (formerly the Program and Budget Organization) amounting to 576 subjects. The sample size was calculated using Cochran's formula to be 130. The results show that it is necessary to pay attention to the main strategies of the country adopted by the Expediency Council under the supervision of the Supreme Leader, and adapt the public policies related to economic affairs approved by the Parliament to the development plans of the IRI. Also, coordination and unity between the views and policies of the government and MPs, while keeping the independence of both, should be among the main elements of the system for monitoring good implementation of public policies approved by the Parliament.

Keywords: *General Policies; Monitoring Models; Parleman; Economic Affairs*

Strategies of NGO Participation in the Criminal Procedure (A Critical Review of Article (66) of the Iranian Criminal Procedure Code)

Mostafa Chekany and Mohammadhassan Hassani

The "NGOs" and the participation of these organizations in the criminal process is one of the effects of "cooperative criminal policy", which, in addition to the protection aspect of the victim, especially regarding the particular victim, plays an important role in the realization of the citizenship rights and the prevention of the secondary victimization. In addition, in areas where the plaintiff can not easily enter them and the proceeding is difficult, public organizations, which today are sometimes called "private prosecutors" or "quasi-prosecutors", interact with the prosecutor and try to protect the rights of the community and individuals in the debate about the declaration of the crime, adducing evidence, the protest against the sentences and so forth. In this article, considering the innovation of the criminal procedure code ratified in 1392, we have tried to investigate the criminal offense (article 66) regarding the participation of these organizations and the conditions for their intervention in the criminal process and the existing challenges and deficiencies in this regard, including the development of these organizations in Iran and the gap available in this field, will be analyzed and criticized.

Keywords: *Restorative Justice; Non-governmental Organizations; Criminal Policy; Victim; Beneficiary*

The Inequality of Development in the Provinces in Order to Achieve Sustainable Development

Hossein Nazmfar, Somayeh Mohammadi Hamidi and Majid Akbari

The existence of inequality and its various dimensions is one of the important signs of development, because in fact the countries that today are known as developed countries, while they have high economic and social indicators, the distribution of revenues and facilities is fairly fair. The present study is aimed at leveling 31 provinces of the country according to 93 indicators of development. The type of applied research and its method is analytical-comparative. For analysis of the indicators, the method of VICOR has been used. Findings in the health indicators section show that Tehran provinces with the lowest viyomites ($Q_i = 0$) are in the first place and Zanjan province with the highest score ($Q_i = 1$). Thus, in the Northern Khorasan province, with a score of 0 ($Q_i = 0.48$) and Kohkiluyeh and Boyerahmad with Emitas ($Q_i = 997$) in the Cultural Index of Khorasan Razavi with a score of ($Q_i = 0$) and Kohkilah and Boyer Ahmed with a score of ($Q_i = 1$) In physical indicators of Alborz province with a score of ($Q_i = 0$) and Ilam with a score of ($Q_i = 1$) in the social sector of Alborz province with a score of ($Q_i = 0$) and border of Ilam province with a score of ($Q_i = 0.997$) In the economic sector, the province of Tehran with points ($Q_i = 0$) and Gilan with the score ($Q_i = 0.00017$), in the migration section of Alborz province with points ($Q_i = 0$) and Semnan with a score of ($Q_i = 1$), finally in the education sector of the province Chaharmahal Bakhtiari with points ($Q_i = 0$) and Fars province with a score Q ($Q_i = 1$) are placed in the first and last positions respectively. Finally, there are suggestions for improving the status of the provinces and maintaining the balance of the provinces.

Keywords: *Inequality; Development; Sustainable Development; Vikor Method; Iran*

Effective Political, Economic, and Cost Factors on Capital Flight in Selected Oil Countries

Mohammadmahdi Zare Shahneh, Majid Hatefi Madjumerd, Omolbanin Jalali, Zahra Nasrollahi

An important factor in economic development is the provision of sufficient capital for growth and development; which the various societies require to enter foreign capital and attract domestic capital, to provide it. This is while the developing and underdeveloped countries are facing a capital flight, which eliminate it, requires scientific and immersive studies to provide a solution. In this regard, the main objective of this study was to investigate the factors affecting capital flight in selected oil's counties (Angola, Azerbaijan, Brazil, Colombia, Egypt, Indonesia, Iran, Kazakhstan, Mexico, Malaysia, Nigeria and Tunisia) during the years 1352 to 1392; That's for doing it, the effects of GDP growth, exchange rates, political stability, financial freedom and degree of openness of the economy, on capital flight were examined by usage of Fully Modified Ordinary Least Squares method. Results indicate that GDP growth. Results indicate that GDP growth and exchange rate effect positively and increase in political stability, financial freedom and openness had a negative effect on capital flight.

Keywords: *Capital Flight; Political Stability; Financial Freedom*

Responsibility of States and Private Military and Security Companies (PMCs)

Seyed Ali Hanjani, Saber Niavarani, Mohammadhossein Ramezani Ghavamabadi and Fardin Rostami Amani

International relations has been witnessing of many Non – governmental players in the arena under the name of the Private Military and Security Companies (PMCs) in the recent decades. Their ever increasing growth and participation in Internal and international armed conflict have caused many problems. One of the most important of these problems is the determination of responsibility for unlawful activities of the PMSCs and ascertaining of the responsible state in this regards. The States have been divided into three groups; the state who employ the PMSCs, the state whom the PMSCs are national of it and the state which they play role in its territory. Now the problem is which state shall be responsible for unlawful activities of the PMSCs. This essay is going to ascertain due responsible for such acts based on valid International documents and regulations. Fortunately, there are two main internationally recognized documents; the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts ("Draft Articles") by the International Law Commission (ILC) in August 2001 and the Montreux Document which has been used by the author.

Keywords: *Private Military and Security Companies (PMCs); Responsibility of States; Humanitarian Law; and Human Rights; Draft Articles; and the Montreux Document*

Evaluation of Iranian 20-year Outlook's Economic Objectives in Five-year Development Plans

Vahid Shaghaghi Shahri

Iran's 20-year outlook had been set with purpose of achieving Iran as a developed country, with a first class economic, scientific and technological status in the region and the effective interaction in international relationships.

The present article has an attempt on the purpose of evaluation of Iran's five-year development plans in achieving to the goals of the 20-year outlook. For this aim, the paper has been to evaluate and to analyze the policies, goals and the achieved resulting for the five-year development plans by indicators as privatization, structural adjustment & stabilization policies , income distribution, size of government, labor market & employment and productivity, and trade policies.

The results of the calculating the composite index for sixth indicators from the first Five-year Development Plan till 5th one, indicate that the third development plan has the better performance by achieving to the economic goals (average rank: 1.83). Also the first, second, fifth and forth development plans have to seeing in the next ranking respectively.

Key words: *Economy of Iran; Iran's 20-Year Outlook Plan; Composite Economic Indicator; Five Year Development Plan*

Structural Requirements to Establish Effective Management in Metropolitan Regions in Iran in Framework of New Regionalism Approach

Mehdi Alian, Hasan Esmaeilzadeh, Mohammadtaghi Razavian, Zohreh Fanni and Kheder Farajirad

Institutional organizing of metropolitan regions is one of the controversial topics in political science, regional economics, and regional management that many problems in the management of metropolitan regions depends on it. This study with recognizing new need for global processes as well as isolated thoughts, policy- program segregation, functional segregation and territorial segregation metropolitan regions in Iran, has studied the structure of this system (metropolitan regions). In fact, this article with analytical method analyze management structure of metropolitan regions, and investigate modern and optimal structure for metropolitan regions. The results indicates vacuum of metropolitan regions management and the need for a restructuring at the local and provincial governments for formation of this management level, that this restructuring can be described as government of metropolitan region within a range of regionalism.

Keywords: *Restructuring; Regional Management; Governance; Metropolitan Region; Regionalism*

An Analysis of Regional Terrorism Formation and its Impact on the Business Environment in Iran

Hamid Padash and Bahman Khodapanah

In recent decades, terrorism increasingly has made business environment more insecure, and thus policy makers faced with two key questions: First, what are the economic forces for the emergence of terrorism? Second, how terrorism does influence business environment? We focus on MENA countries. According to literature, global trade and foreign investments need to raise and maintain the economic security. In some countries, terrorism can increase political risks and lead to isolation of these countries in the world. Present study tries to explore about terrorism originated in economic causes and its relationship with business environment in MENA countries. This research is an applied research according to its nature and its method of data collection is a descriptive study. In First section, we assess terrorism around the world and MENA. In second section, we study the effects of terrorism on business environment. Our results suggest that regional terrorism in the recent decade has had significant negative impact on indicators such as country risk level, investment and foreign trade in MENA region.

Keywords: *Terrorism; Business Environment; Economic Security; Middle East Region; Iran*

The Study of Target Groups (Subject to Social Exclusion) in Tenth Parliament Election Campaign in Tehran

Mehdi Ebrahimi

The main question of this research is how individual candidates, political coalitions and the elected persons concerned with the target groups in their campaigns in Tenth Parliament Election in Tehran? A sample of campaign items of candidates, political parties and groups including 391 individual candidates and 23 parties and groups is studied. Content analysis is elected for analyzing the data. In this research, 10 groups identified as main groups subject to social exclusion: the religious and ethnic minorities, illiterate people, young people, unemployed people, poor, patients, elderly people, women, children and disabled people. The findings show the main concern of candidates was with young people and unemployed people, and then, with poor, women, patients, elderly people, children and disabled people. The religious and ethnic minorities, and illiterate people never mentioned in election campaigns.

Keywords: *Social Exclusion; Groups Subject to Exclusion; Elections; Election Campaigns; Tehran*

Explaining Rent-seeking Through Legal Channels (Legislation for the Banking System) Using Political Economy Approach

Farzaneh Charband and Hasan Sobhani

Emerging and expanding of rent seeking behavior due to distributing the value eliminating rents can have destructive consequences for economic growth, especially for a country like Iran which has bank based financing and also has economic activities in agricultural and industrial areas that need special protection. One of the channels for generating and keeping these rents in political economy field and also in the close relations of economic and political areas is legislation. Inefficient capturing of legislation prevents its main function serving public interest. In this study, after reviewing the theories about political economy of legislation in banking system, we investigate legislation and supervision of the banking system laws in Iran for 2005-2015 based on World Bank questionnaire and using library and interviewing method in three areas of legal activities, monitoring the shareholders and quality of central bank supervision. Findings show that weak legislation, enforcement and supervision due to weak performance guarantee and also existence of administrative soft law are the main current challenges.

Keywords: *Rent Seeking; Political Economy; Legislation; Banking System*

Conceptual Model of Social Innovation to Achieve Power Strength

Mehran Keshtkar Haranaki and Saeed Dehghan

Social innovation is defined as approaches, Strategies, Process, Solutions, Products, and New innovational or improved organizational and institutional forms as a response to Social Issues within the framework of values and Norms. This Kind of innovation aims to empower people socially and provide satisfaction and efficiency both in Society and Governance as its final consequence. The present study is an attempt to review internal structure of national power by relying on social innovation. The ultimate goal of social innovation, problem solving and responding to community needs by improving existing solutions or new solutions. Social innovation to increase social resilience and thus build strength within the power assist system. The study, based on objective, functional development and in terms of collecting data, describing the survey. Researchers with the tools and methods to prepare a library of literature and concluded the discussions with Delphi method, the experts focused on the number fifteen. On the issue, little research has been done in the world, so it has enough depth to analyze the data requires the use of qualitative methods. Thus, according to the study's main purpose is to provide a conceptual model to understand the subtle aspects of the subject, content analysis method was used. In addition, to validate the results and final model based on point number eight experts was conducted. Findings were categorized into three classes, "what", "why" and "how" to build and organize the conceptual model was presented.

Keywords: *Power Strength; Social innovation; Conceptual Model*

Analysis of Macro Factors Affecting the Process of Social Capital Accumulation in Iran

Seyed Mohammadhadi Sobhanian, Ehsan Aghajani Memar and Darush Aboohamzeh

Targeted Subsidies Reform plan has been one of the most controversial subjects in economic policy in Iran during the last decade. In this paper we try to answer two important questions through reviewing the reasoning of the law and the results of implementing the reforms. First, to what extent the goals of the Targeted Subsidies Reform law was achieved? And second, was the Targeted Subsidies Reform law coherent enough in its theoretical foundation to achieve its goals?

Accordingly, this research is considered to be a fundamental theoretical research. In this regard, different information and data were collected using a library method and based on this information and other calculations, the answers to the research questions were extracted in an analytical-descriptive manner. It is shown that the law could not attain most of its goals such as: increasing energy efficiency, reducing energy intensity, energy consumption per capita and production of environment Pollutants. Besides, calculating the amount of implicit subsidy before and after implementing the law shows that it could not reduce the amount of energy subsidy in the economy and also it could not reduce the burden of subsidies on government budget. And also it is shown that implementation of the reform plan had always extensive deviations from the law so that one of the reasons of the failure could be these deviations. Besides it is shown that considering weaknesses in the theoretical foundation of the law, it does not have the necessary capacity to realize the goals.

Keywords: *Energy Subsidy; Energy Intensity; Environmental Pollution; Targeted Subsidies Reform Law*

English Abstracts

Publisher: Majlis Research Center

Director in Charge: Jalali, K.

Editor-in-Chief: Sobhani, H.

Managing Editor: Sadrinia, H.

Editorial Board:

Beygzade, E. (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

Ghasemi, M. (Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Masoudi Asl, I. (Assistant Professor, Majlis Research Center)

Naderan, E. (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Pourseyed, S. B. (Assistant Professor, Majlis Research Center)

Seyednourani, S. M. R. (Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Sobhani, H. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Sohrabpour, S. (Professor, Faculty of Mechanical Engineering, Sharif University of Technology)

Tari, F. (Associate Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Yousefi, M. Gh. (Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Editorial Advisory Board:

Abolhasani, A.; Aboohamzeh, D.; Aghaei, S. D.; Asgari, M.; Bahrehmand, H.; Beigzadeh, E.; Botshekan, M. H.; Ghasemi, M.; Hosseini, S. H.; Jalalian, A.; Kazerooni, S. A. R.; Khaleghi, A.; Momeni, F.; Mortazavai, S. S.; Motiei Langroodi, S. H.; Naderan, E.; Najafzadeh, R.; Pooya, A. R.; Rahmdel, N.; Salimifar, M.; Sarvar, R.; Sayyah, S. A.; Sepehrdoost, H.; Seyednourani, S. M. R.; Sobhani, H.; Tvakoli, A.; Zarghani, S. H.; Zolfaghari, M.

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 Scientific - Research Journal.

Majlis Research Center,

No. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St.

Tehran, Iran

Publication: +9821-83357158

Fax: +9821-83357157

Subscription: +9821-22802525 (2035)

www.nashr.majlis.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

Editor: Amin Eskandari, Sh.

Lay Out & Designer: Sanavi, N.

Site: Sanavi, N. & Atarodi, N.

• 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.