

صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: محمد قاسمی

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سید محمد خونی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

محسن اسماعیلی (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)  
 حسین افشین (دانشیار دانشکده مهندسی مکانیک دانشگاه صنعتی شریف)  
 ابراهیم بیگ‌زاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)  
 فردین تقی‌زاده (دانشیار دانشکده علوم پایه دانشگاه یاسوج)  
 کاظم جلالی (صاحب‌نظر سیاسی و استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی)  
 کریم‌اله دانشفرد (استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی دانشکده علوم و تحقیقات)  
 حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)  
 محمد حسن صادقی مقدم (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)  
 علیرضا صدرا (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)  
 محمد قاسمی (صاحب‌نظر اقتصادی و استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)  
 ایروان مسعودی اصل (دانشیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)  
 الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

داوران این شماره: حمید ابریشمی، علی اخوان بهبهانی، سید محمد اصغری، جلیل امیدی، رضا برادران کاظم‌زاده، حسین بصیریان جهرمی، قدسی بیات، مهربان پارسامهر، سلیمان پاک سرشت، محمد جلالی، ابوالفتح خالقی، حسن خسروی، علیرضا دبیرنیا، ابوالفضل درویشوند، حسین راغفر، ناصر رحمدل، سودابه رضوانی، حسن سبحانی، محسن شاطریان، سیاوش صلواتیان، حسین فخر محمودرضا گلشن‌پژوه، سید محمود مجیدی، جواد محمودی، محسن مرادیان، حمیدرضا ملک‌محمدی، پیمان نمایان، نورمحمد نوروزی، محمدرضا نیله‌چی، سیدمجتبی واعظی، علی وطنی، حسن وکیلیان، محمدسعید یارمند، محمدرضا یوسفی شیخ‌رباط

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

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام  
 مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی  
 بانک اطلاعات نشریات کشور  
 پایگاه مجلات تخصصی نور  
 ویراستار: شیوا امین اسکندری  
 مترجم و ویراستار انگلیسی: سارا قاسمی تراقی  
 صفحه‌آرا: اکرم جدیدی

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۱۰۲

صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

دفتر فصلنامه (زینب احمدی):

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

دورنگان

امور مشترکین:

nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

## ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی

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

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

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

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

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

## فهرست مطالب

---

طراحی و برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در ایران ..... ۵

سیداحسان خاندوزی، علی مصطفوی ثانی و حسین سرآبادانی

سیاست بازنمایی در بازی های رایانه ای: تحلیل انتقادی گفتمان سیاسی استثناگرایی آمریکایی  
در بازی «فرمان و تسخیر: ژنرال ها» ..... ۴۳

حمداله اکوانی و حسین فخرایی

نماینده گرایی، نظام نمایندگی پویا و ظرفیت های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .. ۷۳

علیرضا دبیرنیا و عادل شیبانی

تدوین راهبردهای خودگردانی استان های جمهوری اسلامی ایران ..... ۹۳

ظہیر علی مرادی

سرمایه خلاق و رشد اقتصاد شهری - منطقه ای در استان های ایران ..... ۱۲۵

باقر فتوحی مهربانی و کرامت اله زیاری

ظرفیت های تقنینی کاربرد برنامه های عدالت ترمیمی در بزه دیدگی اطفال در فضای سایبر ..... ۱۵۷

علی علمداری و محمد فرجیها

آسیب شناسی استفاده از شبکه های اجتماعی در جامعه ایرانی و ارائه راهبردهای استفاده بهینه  
از آن ..... ۱۸۳

یوسف خجیر

مطالعات رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی شهروندان در ایران در دهه ۱۳۹۴-۱۳۸۴ .... ۲۱۳

محسن نیازی، زهرا حسن زاده، فاطمه تورنجی پورو ایوب سخایی

قانون نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل های پیش نویس نگاری تقنینی ..... ۲۴۱

سیداحمد حبیب نژاد و زهرا عامری

ماهیت پژوهی و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی؛ چالش ها و بایسته ها ..... ۲۶۷

آیت مولائی و فرشید بنده علی

بررسی چالش های صنعت پتروشیمی ایران در چارچوب سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی ... ۲۹۵

محمد رضا شکوهی، رضا محتشمی پورو سیدحمیدرضا حسینی مهر

۳۳۱..... پیمایش های بزه‌دیده‌شناسی؛ ضرورتی پیش روی سیاستگذاران جنایی در ایران

محسن نورپور و سیدمهدی سیدزاده ثانی

۳۵۷ ..... کاربرد و اثربخشی پدافند غیرعامل در برنامه‌ریزی منابع آب در ایران

حمیده غفاری و جمال محمدولی سامانی

۳۸۵ ..... آسیب‌شناسی سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد

مسعود مهدویان‌فر، حسین مسعودنیا و محمدرضا یزدانی زازرانی

# طراحی و برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در ایران

سیداحسان خاندوزی، \* علی مصطفوی ثانی \*\* و حسین سرآبادانی \*\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۵	شماره صفحه: ۴۱-۵
------------------------	-------------------------	-----------------------	------------------

هرگونه برنامه ریزی برای برپایی عدالت، به رصد وضع موجود و ارائه تصویری ارزش‌یابانه از موقعیت کنونی نیازمند است. یکی از ابزارهای رایج در این زمینه، طراحی شاخص‌های ترکیبی است. بعد از بحران سال ۲۰۰۸، توجه به ابعاد و آثار توزیعی و نارضایتی از بی‌عدالتی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت و به خصوص در اروپا، تلاش شده است تا با طراحی شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی، وضعیت عدالت در کشورهای عضو اتحادیه اروپا برآورد شود. در این مقاله حسب نگرش اسلامی به مقوله عدالت (نظریه قوام در مبادلات اقتصادی، تعاملات اجتماعی و در حکمرانی) تلاش شده تا شاخص ترکیبی متناسب برای ایران طراحی شود. بر این اساس، جمعی از کارشناسان در مسیر قیاسی - استقرایی، حوزه‌ها، بخش‌ها و سنجه‌های مرتبط حوزه‌های مختلف را شناسایی کردند و پس از نرمال‌سازی، هم‌جهت‌سازی با وزن واحد، سنجش وضعیت عدالت در ایران در بازه زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ صورت گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد در سه حوزه عدالت اقتصادی، اجتماعی و حکمرانی (مشمتمل بر ۱۳۴ سنجه در ۱۷ بخش)، شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در دهه مذکور چندان مطلوب نبوده (نمره کل از ۱۰ همواره نزدیک و کمتر از ۵ بود) و روند نزولی ملایمی داشته است. از سه حوزه اصلی، نامناسب‌ترین زیرشاخص، مربوط به عدالت در حوزه تعاملات اجتماعی بود.

**کلیدواژه‌ها:** عدالت اجتماعی؛ شاخص ترکیبی؛ اقتصاد ایران؛ فقر؛ نابرابری؛ حکمرانی

\* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: ehsankhandoozi@atu.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: mostafavisani@gmail.com

\*\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع)؛

Email: 87sarabadani@gmail.com

## مقدمه

هرگونه مداخله و قانونگذاری برای برپایی عدالت اجتماعی در ایران معاصر، به شناخت، توصیف و ارزشیابی وضع موجود نیاز دارد. بی تردید قضاوت‌ها در مورد میزان، قلمرو و گستره تحقق این اصل در جامعه امروز ما، به‌غایت متنوع است. هر قضاوت و ارزشیابی در مورد وضع کنونی عدالت اجتماعی، براساس معیارها و شاخص‌هایی انجام می‌شود که گاه به‌صورت علمی سازمان‌دهی شده است و گاه به‌صورت معیارهای شهودی در اذهان تحلیل‌گران و تصمیم‌گیران به‌وجود آمده است. معیارهای شهودی نقشی بی‌بدیل در ادراک ما از وضع موجود دارند اما به‌نوعی قابلیت بین‌الذهانی و استفاده برای همه افراد را نداشته و برای هر فرد به شکل جداگانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. ازاین‌رو باید تلاش کرد این معیارهای شهودی را نیز منضبط و در ذیل شاخص‌های ترکیبی بین‌الذهانی به‌کار گرفت تا ارزیابی ما از وضع موجود کمترین انحراف را داشته باشد.

با توجه به حرکت نهادهای بین‌المللی در طراحی و سنجش شاخص‌های ترکیبی به‌مثابه ابزارهای دقیق‌تر برای سنجش مسائل پیچیده اجتماعی از جمله عدالت، در ایران نیز با تأخیری چندساله، چند پژوهش محدود در این زمینه انجام گرفته است. نتایج پژوهش‌ها در ارزیابی وضعیت عدالت اجتماعی در ایران، نشان از وجود خلأها و تناقض‌هایی در مبانی و سازوکار طراحی شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی دارد که ضرورت ورود جدی به حوزه طراحی شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی را نمایان می‌سازد. حسب این ضرورت، در ادامه به برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی طراحی شده برای سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۸۵ خواهیم پرداخت. پژوهش حاضر مدعی برآورد و اندازه‌گیری وضعیت عدالت اجتماعی در ابعاد گوناگون (مفهوم چندبُعدی و پیچیده) یک‌بار برای همیشه نیست. فهم بشر از موضوع عدالت در طول تاریخ اندیشه، سیری تکاملی داشته است. از سوی دیگر طراحی سنجه‌ها و خط‌کش‌های برآورد عدالت اجتماعی به‌عنوان یک فناوری نیز کاملاً در طول تاریخ، بسط و توسعه یافته است.

## ۱. مروری بر پیشینه پژوهش

براساس استقرایی از مطالعات انجام گرفته در مورد شاخص‌های مرتبط با حوزه عدالت اجتماعی

و مرور جامع و گسترده پژوهش‌های داخلی و بین‌المللی، مشخص شد به دلیل چندبُعدی و گستردگی مفهوم و به تبع شاخص‌های عدالت اجتماعی، این معنا در مفاهیم و واژگان متعددی می‌تواند پیگیری شود. براساس این مطالعات، به نظر می‌رسد در گونه‌شناسی مطالعات صورت گرفته مرتبط با حوزه شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی، ۶ طبقه قابل تعریف باشد:

### شکل ۱. طبقه‌بندی از مطالعات پیشین در حوزه شاخص‌های عدالت اجتماعی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

- براین اساس محورهای ششگانه احصا شده عبارت است از:
۱. شاخص‌های توزیع درآمد و ثروت: الگوی توزیع درآمد در جامعه که اغلب شاخص‌های برابری یا نابرابری هم در آن مطرح می‌شود.
  ۲. شاخص‌های فقر: ارزیابی فقر (درآمدی یا قابلیت) که به وضعیت معیشت گروه‌های ضعیف جامعه حساسیت دارد.
  ۳. شاخص‌های بخشی: عدالت‌های مضاف همچون عدالت در بخش سلامت، منطقه‌ای، عدالت جنسیتی و عدالت بین‌نسلی.
  ۴. شاخص‌های ترکیبی همسایه: همچون رفاه اقتصادی، توسعه انسانی، فساد اقتصادی و ...
  ۵. شاخص‌های ترکیبی عدالت اقتصادی: سنجش و ارزیابی عدالت در قلمرو اقتصاد به معنای حوزه تولید، مبادله و مصرف.
  ۶. شاخص‌های ترکیبی عدالت اجتماعی: این نوع شاخص‌ها معمولاً بر مبنای یک نظریه از عدالت اجتماعی ساخته می‌شوند و به سنجش عدالت اجتماعی به معنای عام آن می‌پردازند و با پژوهش حاضر بیشترین قرابت را دارد.
- این محورها از سوی نگارندگان، فاقد دعوی شمارش تام است. همچنین بسیاری از این حوزه‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی دارند و شناسایی وجه تمایز آنها از یکدیگر دشوار است. این چالش ریشه در چندبُعدی بودن مفهوم عدالت اجتماعی دارد؛ به بیان دیگر هیچ‌یک از روش‌های تک‌شاخصی نمی‌تواند معیاری برای سنجش عدالت اسلامی به شمار آید. جالب اینجاست که حتی در لسان قرآن مجید نیز در تنها موضعی که کلمه معیار یا میزان در کنار عدالت آمده است، از صیغه جمع استفاده شده است یعنی: معیارهای عدالت (موازین قسط) نه معیار عدالت. آیه ۴۷ سوره مبارکه انبیاء می‌فرماید: «وَنَضَعُ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الْقِيَامَةِ فَلَا تُظْلَمُ نَفْسٌ شَيْئًا وَإِنْ كَانَ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِنْ خَرْدَلٍ أَتَيْنَا بِهَا وَكَفَى بِنَا حَاسِبِينَ»<sup>۲</sup>.

---

۱. منظور شاخص‌های ترکیبی است که از بالاترین قرابت و شباهت با موضوع عدالت اجتماعی برخوردارند.  
۲. و ما ترازوهای عدل را به روز قیامت خواهیم نهاد و هیچ ستمی به هیچ نفسی نخواهد شد و اگر عملی به قدر دانه خردلی باشد در حساب آریم و تنها علم ما برای حسابگری کفایت خواهد کرد.



## ۲. مبانی نظری و روش شناختی شاخص ترکیبی

### ۲-۱. روش شناسی پژوهش

فرایند «طراحی و برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی» در چهار گام صورت پذیرفت که در ذیل دیده می شود:

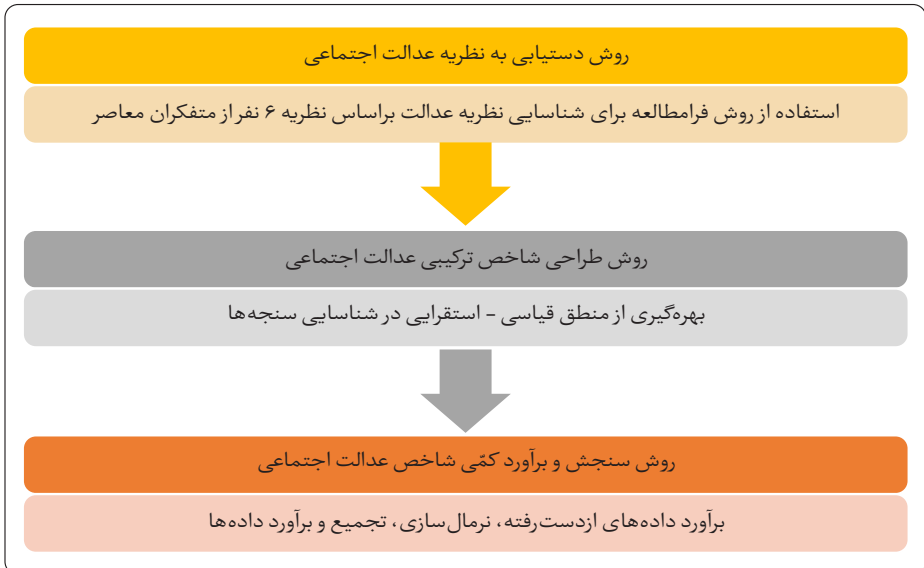
شکل ۲. سیر کلی پژوهش



مأخذ: همان.

از این جهت، در فرایند «طراحی تا برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی»، سه سطح از فرایند روش تحقیق به کار گرفته شد:

شکل ۳. سطوح روش پژوهش



مأخذ: همان.

### ۱-۲-۱. روش دستیابی به نظریه عدالت اجتماعی

در این پژوهش، بامبنا قرار دادن اندیشه مهم ترین متفکران اسلامی معاصر (مانند امام خمینی (ره)، علامه طباطبائی، شهید صدر، شهید بهشتی، شهید مطهری، حضرت آیت الله خامنه‌ای) تلاش شد تا نظریه‌ای یکپارچه از موضوع عدالت اجتماعی عرضه و تبیین شود. بدین ترتیب روش شناسی دستیابی به نظریه عدالت اجتماعی بر مبنای نوعی «فرامطالعه»<sup>۱</sup> بوده است و در میان روش‌های فرامطالعه، این پژوهش بر مبنای روش «فرا ترکیب»<sup>۲</sup> خواهد بود. در این روش بر مبنای ایجاد نوعی گفتگو و بحثی دیالکتیک (تزو آنتی تز) میان اندیشه‌های متفکران فوق در مورد عدالت اجتماعی، تلاش شده است سنتزی از آرای آن متفکران بر اساس بینش پژوهشگران استخراج و استنباط شود. البته طبیعی است که این پژوهش گام ابتدایی برای فهم و درک جامع و مشترک نظریه عدالت اجتماعی در نگاه متفکران دینی معاصر است. بنابراین آنچه به عنوان «نظریه مختار عدالت اجتماعی» مورد توجه قرار گرفت؛ حاصل خوانش نظریه‌های متفکران معاصر مسلمان و تلاش برای ترکیب و شکل‌گیری نوعی نظریه جامع مشترک و یکپارچه است.<sup>۳</sup>

### ۱-۲-۲. روش طراحی شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی

با توجه به رویکرد این پژوهش در ساخت شاخص ترکیبی برای ارزیابی عدالت (که متفاوت از سنجش ادراک عدالت بر مبنای متغیرهای کیفی است) به متغیرهای عددی نیاز دارد. بنابراین نخستین پیش نیاز این روش، اولاً داشتن یک تعریف عملیاتی از عدالت اجتماعی است که متغیرهای عددی مرتبط با آن امکان شناخت داشته باشند و ثانیاً تعیین اجزا و ابعاد تشکیل دهنده این تعریف از عدالت اجتماعی است. در گام بعدی، لازم است بر اساس یک روش شناسی، برای ابعاد استخراج شده برای مفهوم عدالت اجتماعی (اگر هر بعد می‌تواند مستقیماً شاخص پذیر شود، و اگر هنوز کلی و پیچیده است) ابعاد فرعی یا مؤلفه‌هایی برای آن تعیین شود که آن مؤلفه‌ها، شاخص پذیر باشند.

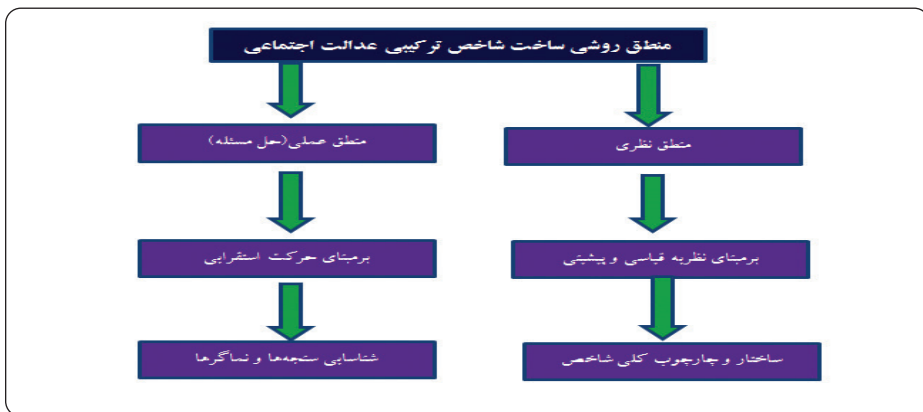
1. Meta Study

2. Meta Synthesis

۳. طبیعی است فهم نظریه هریک از این ۶ متفکر با منابع و استناد به طور جداگانه پیگیری می‌شود که به زودی در قالب کتابی جداگانه با عنوان نظریه عدالت اجتماعی در نگاه متفکران دینی معاصر در اختیار علاقه مندان قرار می‌گیرد.

در این پژوهش دو جریان موازی حول منطق نظری و کاربردی یا حل مسئله طی شده است که تلاقی آنها شکل دهنده شاخص ترکیبی مورد نظر است. در یک سو با بهره‌گیری از نظریه پیشینی، طرح و چارچوب کلی شاخص معین گشته و در سوی دیگر با روش استقرایی و با جستجو و بررسی در نماگرها و سنجه‌های موجود<sup>۱</sup> در شاخص‌های ترکیبی یا منفرد موجود داخلی و بین‌المللی، سنجه‌های مورد نظر و منطبق با چارچوب کلی معین شده است. البته گفتنی است بسیاری از نماگرها و سنجه‌های متناسب با چارچوب نظری تولید نشده یا در دسترس نبود و برخی از سنجه‌ها به‌رغم برخی کاربردها، دچار نقص و ابهام بود.

شکل ۴. منطق کلی روش ساخت شاخص ترکیبی در پژوهش حاضر



مأخذ: همان.

از این رو مطالعات نظری در بخش مبانی، حوزه‌ها را مشخص کرد و در فرایند استقرایی مطالعات مرتبط با شاخص‌ها در قالب‌های مختلف، ابعاد و سنجه‌ها، مورد شناسایی قرار گرفت.

### ۳-۲. اعتبارسنجی سنجه‌های استخراج شده در فرایند پژوهش

بعد از مرحله طراحی سنجه‌های شاخص ترکیبی، نیاز به اعتبارسنجی سنجه‌های استخراج

۱. گفتنی است در این زمینه سنجه‌ها و شاخص‌های ترکیبی مشهور جهانی مرتبط و برخی پژوهش‌های داخلی به شکل کامل با بحث و بررسی به‌تناسب مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گرفته است.

شده از منظر نخبگان احساس می‌شد، در این مرحله همه سنجه‌ها به تفکیک ابعاد احصا شده در قالب پرسشنامه‌های مکتوب به کارشناسان دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شد (کارشناسان دفاتر اقتصادی، بودجه، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و زیربنایی).

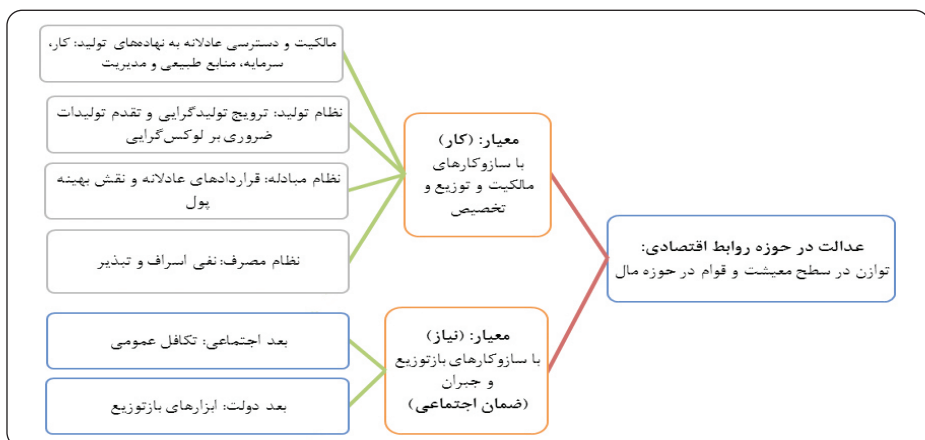
## ۲-۲. نظریه مختار در عدالت اجتماعی

طرح کلی نظریه عدالت اجتماعی از منظر پژوهش حاضر حسب مطالعات پیرامون اندیشه متفکران اسلامی مورد اشاره، حول سه پایه اصلی قوام مال، قوام نسل و حکمرانی عادلانه بوده است.

### ۲-۲-۱. عدالت و مناسبات اقتصادی

اولین رکن مورد توجه در این نظریه، فهم روابط اقتصادی حول مسائل مرتبط با «مال» در حیات اجتماعی انسان است. هرآنچه در جامعه عادلانه درباره ابعاد گوناگون اقتصادی قابل طرح است در اینجا دیده می‌شود. بنابر اندیشه شهید صدر (۱۴۲۹، ج ۵) تقریر کلی از روابط عادلانه اقتصادی برای شکل‌گیری «توازن اجتماعی» و حفظ، رشد و توزیع مال برای کل جامعه قابل طرح است (مطهری، ۱۳۶۲) که به طور خلاصه در شکل ۵ آمده است.

شکل ۵. روابط اقتصادی عادلانه با رویکرد قوام مال



## ۲-۲-۲. عدالت و تعاملات اجتماعی

رکن دوم این نظریه ناظر بر نظام تعاملات اجتماعی یعنی مناسبات مرتبط با «نسل» انسانی و روابط اجتماعی است. سلامت و استمرار نسل در پرتو محیط و روابط اجتماعی سالم و مساعد، هدف اصلی این رکن برای تحقق قوام نسل در حیات اجتماعی عادلانه است (علامه طباطبائی، ۱۳۷۴: ۱۵۱). فرد براساس ریشه‌های طبیعی شکل‌گیری خانواده به بسط و گسترش نسل انسانی در گذر تاریخ وارد شد و حسب روابط میان‌فردی با آحاد جامعه بشری بر مبنای نوع انسانیت، اقدام می‌کند.

به این ترتیب می‌توان به دو مبنای ارتباطات میان‌فردی اشاره کرد: روابطی که حاصل ارتباط خانوادگی است و روابطی که مبتنی بر اخوت دینی یا نوعیت واحد انسانی است (همان).

## ۲-۲-۳. عدالت و حکمرانی

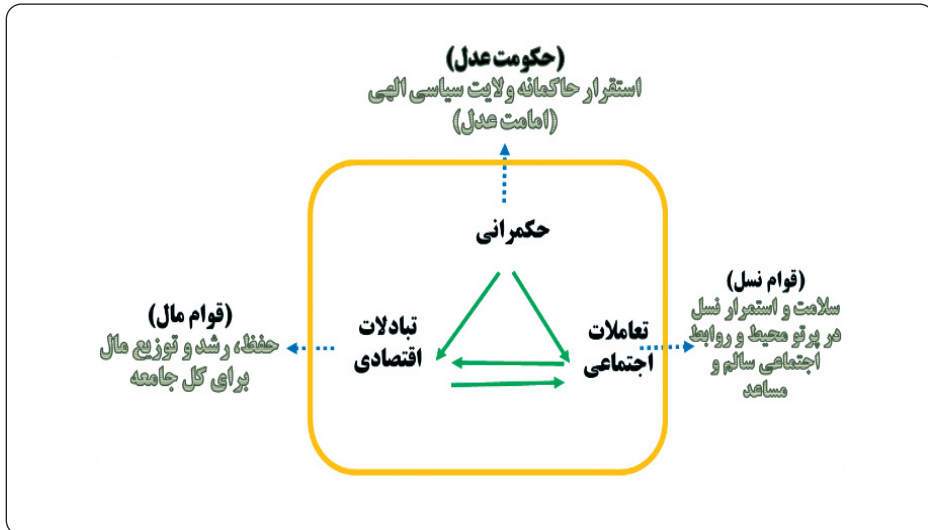
رکن سوم در توجه به مسئله عدالت اجتماعی که به نوعی مجرای اقامه عدالت اجتماعی در دو حوزه «مال» و «نسل» است، محور «امامت عدل»<sup>۱</sup>، حکمرانی و حکومت عادلانه است. نفی استبداد داخلی و لزوم استقلال خارجی اولین گام در جهت اقامه عدالت است (خمینی، ۱۳۶۸، ج ۱۵). از این رو، جهاد با مستکبران که هم مانع حرکت جامعه اسلامی هستند، هم خود داخل در امت ایمانی نمی‌شوند و هم اینکه مانع ورود دیگران به این جامعه هستند، از اوجب واجبات است و بدون حکومت عدل، تحقق اسلام و احکام عدل پرور آن در منطق اسلامی امکان پذیر نیست (خامنه‌ای، ۱۳۹۰/۲/۲۷)؛ رمز تأکید بر مقوله ولایت در نگرش اسلامی، شاهد این مدعا است. هدف‌گیری حکومت عدل از حیث موضوعی، همه شئون جامعه را در برمی‌گیرد (خمینی، ۱۳۶۸، ج ۲۰).

خوانش انجام گرفته و صورت‌بندی واحد برگرفته از اندیشه این متفکران نشان‌دهنده سه حوزه اصلی: تعاملات اجتماعی، تبادلات اقتصادی و حکمرانی متناسب با تعاریف اسلامی، برای مسئله عدالت است.

---

۱. در بخش حکمرانی از عبارت «امامت عدل» استفاده شده است که از واژگان مورد تأکید شهید بهشتی بوده است (بهشتی، ۱۳۶۱: ۲۶).

شکل ۶. ابعاد مفهومی نظریه عدالت اجتماعی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

برای طراحی مؤلفه‌ها، ابعاد و به تبع نماگرها و سنجه‌های شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی بر این مبنا، به شناسایی گستره و حوزه‌های گوناگون مسائل اجتماعی نیاز است. در اینجا بعد از طرح مسیر قیاسی تدوین شاخص براساس نظریه و ابعاد کلان آن، طبقه‌بندی «حیات اجتماعی» براساس این نظریه ضروری به نظر می‌رسد. حال آنکه گفتنی است هرگونه طبقه‌بندی اجتماعی خالی از نقد و ابهام نیست؛ چراکه اساساً در عالم واقعیت اجتماعی، مسائل چندبعدی، چندلایه‌ای و مرتبط با یکدیگر است و این تفکیک و انتزاع صرفاً حاصل نگاه پژوهشگران به حیات اجتماعی است و طبعاً این دسته‌بندی برای هر یک از آنها، متفاوت خواهد بود.

درنهایت، شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در سه حوزه اصلی و ۱۷ بُعد (بخش) و با ۱۳۴ سنجه که ۷۷ مورد آن با حوزه تبادلات اقتصادی، ۲۹ مورد آن با تعاملات اجتماعی و ۲۸ مورد آن درباره عرصه ساختار و الگوی حکمرانی مرتبط است، سنجش و برآورد شد.

### ۳. برآورد شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در ایران

#### ۳-۱. روش برآورد شاخص

سنجش عدالت در این پژوهش از طریق سه بعد کلان مورد محاسبه قرار گرفته که عبارتند از: اقتصادی، اجتماعی و حکمرانی.

جدول ۱. تعداد سنجه‌های به‌کار رفته در شاخص به تفکیک حوزه‌ها

عنوان	تعداد سنجه‌ها	شاخص‌های مثبت	شاخص‌های منفی
اقتصادی	۷۷	۳۸	۳۹
اجتماعی	۲۹	۸	۲۱
حکمرانی	۲۸	۱۸	۱۰
جمع	۱۳۴	۶۴	۷۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که مشخص است از میان ۱۳۴ سنجه مورد استفاده برای شاخص ترکیبی عدالت ۶۴ سنجه از نوع شاخص‌های مثبت و ۷۰ سنجه دارای جهت منفی هستند. مسیر طراحی سنجه برای اندازه‌گیری عدالت اجتماعی در این پژوهش از شش گام تشکیل شده است که به شرح زیر است:

۱. شناسایی شاخص‌هایی که بتوانند برای اندازه‌گیری این مفهوم مورد استفاده قرار گیرند،

۲. بررسی پایگاه داده‌های داخلی و بین‌المللی و جمع‌آوری داده‌ها،

۳. برآورد داده‌های ازدست‌رفته.

داده‌ها به علل مختلف نقص دارند؛ به این معنا که مقدار آنها در برخی از سال‌ها، موجود نیست. در جدول زیر تعداد داده‌های ازدست‌رفته مربوط به سه بعد اصلی شاخص ترکیبی و مجموع آنها آمده است.

جدول ۲. سنجه‌ها به تفکیک نوع برآورد داده

عنوان	کل داده‌ها	داده‌های موجود	داده‌های از دست رفته	درصد داده‌های از دست رفته
اقتصادی	۸۴۷	۶۵۹	۱۸۸	۲۲/۱۹
اجتماعی	۳۳۰	۲۴۰	۹۰	۲۷/۲۷
حکمرانی	۳۰۸	۲۲۳	۸۵	۲۷/۵۹
مجموع	۱۸۸۵	۱۱۲۲	۳۶۳	۲۴/۴۴

مأخذ: همان.

در مجموع بیش از ۲۴ درصد داده‌های مورد استفاده در شاخص ترکیبی عدالت از دست رفته هستند که از طریق نرم افزار SPSS و با استفاده از روش برآورد خطی رگرسیونی اقدام به جای‌گذاری اعداد از دست رفته شد.

۱. هم جهت سازی شاخص‌های منفی و اصلاح داده‌های با مقادیر مثبت و منفی،
۲. نرمال سازی داده‌های هریک از شاخص‌ها،
۳. وزن دهی و تجمیع شاخص‌ها.

وزن دهی شاخص‌ها از گام‌هایی است که تأثیر جدی بر نتیجه نماگر ترکیبی دارد و فارغ از اینکه چه روشی برای وزن دهی اتخاذ می‌شود، ناشی از قضاوت ارزشی است.<sup>۱</sup> در این پژوهش، اوزان مساوی و یکسان برای همه شاخص‌ها در نظر گرفته شده است. این امر مقوله‌ای متداول در طراحی اکثر شاخص‌های ترکیبی در سراسر جهان است و حتی اقتصاددانان بزرگی بر ترجیح روش وزن واحد نسبت به سایر روش‌ها، تأکید دارند (Atkinson, 2003). تجمیع داده‌ها نیز روش‌های متعددی دارد که ساده‌ترین آنها تجمیع خطی است که در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است. برای این پژوهش از روش شناسی به کاررفته در تولید شاخص‌های حکمرانی پایدار<sup>۲</sup> استفاده شد. براساس این روش شناسی همه شاخص‌ها در دامنه صفر تا ۱۰ قرار می‌گیرند به صورتی که عدد ۱۰ برای

۱. برای مطالعه بیشتر به مقاله مرکل (۲۰۰۹) مراجعه کنید.



بالاترین حد ممکن و قابل تصور برای شاخص و عدد صفر برای پایین ترین مقدار در نظر گرفته می شود.

### ۲-۳. نتایج و روند شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در ایران (۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵)

#### ۱-۲-۳. عدالت در حوزه تبادلات اقتصادی

حوزه تبادلات اقتصادی که شامل ۱۱ بخش (بازار کار، بازارهای مالی، مسکن، مالکیت، چرخه تولید، مبادله و مصرف، سلامت، آموزش، کاهش فقر، رفاه اقتصادی و نابرابری و توزیع درآمد و محیط زیست) می شود. در ادامه سنجه ها و نمودار هر بخش و روند فراز و فرود آنها تبیین خواهد شد.

جدول ۳. سنجه های عدالت بخش های مختلف حوزه تبادلات اقتصادی

شاخص	بخش
<ul style="list-style-type: none"> <li>• نسبت دستمزد سرانه به بهره وری نیروی کار،</li> <li>• نرخ اشتغال ناقص،</li> <li>• نسبت درآمد از غیر کار به درآمد ناشی از کار،</li> <li>• نسبت تعداد افراد دریافت کننده بیمه بیکاری از کل بیکاران،</li> <li>• اختلاف نرخ رشد حداقل دستمزد از نرخ رشد میانگین هزینه ناخالص خانوار شهری،</li> <li>• تعداد افراد تحت پوشش بیمه اجباری و خویش فرما به کل جمعیت شاغل،</li> <li>• نسبت جمعیت کارفرما و مستقل به کارکنان مزدبگیر،</li> <li>• نرخ بیکاری جوانان،</li> <li>• اختلاف نرخ بیکاری جوانان در بالاترین استان به پایین ترین استان،</li> <li>• درآمد ناشی از غیر کار در دو دهک بالا،</li> <li>• شاخص کار ناشایسته (نسبت جمعیت فعال ۱۰ تا ۱۴ سال به کل جمعیت این سن).</li> </ul>	بازار کار
<ul style="list-style-type: none"> <li>• نسبت تسهیلات مناطق محروم به کل،</li> <li>• سهم سپرده های غیردیداری از کل نقدینگی،</li> <li>• نسبت سود پرداختی به سپرده های بانکی به تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup>،</li> <li>• سهولت دسترسی به وام،</li> <li>• نسبت سود تسهیلات بانکی به سود بازار سهام،</li> <li>• درصد نسبت تسهیلات قرض الحسنه به سپرده قرض الحسنه،</li> <li>• نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات.</li> </ul>	بازارهای مالی

بخش	شاخص
مسکن	<ul style="list-style-type: none"> <li>• درصد هزینه مسکن در بودجه خانوار.</li> <li>• نسبت تعداد مسکن خالی به کل مسکن ساخته شده.</li> <li>• تراکم خانوار در واحد مسکونی.</li> <li>• درصد خانوارهای ساکن در واحدهای مسکونی با یک اتاق.</li> <li>• شاخص توان پذیری مسکن<sup>۱</sup>.</li> <li>• نسبت افراد صاحبخانه به اجاره نشین.</li> <li>• درصد خانوارهای ساکن در کپر، چادر، آلونک، زاغه و موارد مشابه.</li> </ul>
مالکیت	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نسبت پرونده های جعل، سرقت و کلاهبرداری به جمعیت.</li> <li>• حقوق مالکیت فیزیکی (حمایت، ثبت دارایی ها).</li> <li>• حقوق مالکیت فکری (حمایت از حقوق، حق اختراع، استفاده غیرمجاز از آثار دیگران).</li> </ul>
چرخه تولید و مبادله و مصرف	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اندازه اقتصاد سایه<sup>۲</sup>.</li> <li>• پیچیدگی فرایند تولید<sup>۳</sup>.</li> <li>• سهم صادرات خام فروشی معادن و منابع طبیعی از کل صادرات.</li> <li>• استانداردها و شفافیت مالی.</li> <li>• نسبت برآورد حجم قاچاق کالا به تولید ناخالص داخلی.</li> <li>• شاخص شدت مصرف انرژی.</li> <li>• میزان واردات خودروی خارجی به تعداد تولید.</li> </ul>
کاهش فقر	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نرخ فقر به ازای ۱/۹ دلار (درصد از جمعیت بر مبنای دلار<sup>۴</sup> PPP ۲۰۱۱).</li> <li>• نرخ شکاف فقر به ازای ۵/۵ دلار (درصد از جمعیت) (سال پایه برابری قدرت خرید ۲۰۱۱).</li> <li>• سرانه روند مصرف گروه غذایی پروتئین ها و لبنیات در جمعیت شهری.</li> <li>• روند توزیع مخارج حقیقی خانوار به ازای بزرگ سال شهری.</li> <li>• مرگ در اثر کمبود غذا.</li> </ul>
رفاه اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• درآمد ملی سرانه.</li> <li>• شاخص کیفیت زیرساخت ها (زیرشاخه شاخص رقابت پذیری جهانی).</li> </ul>
توزیع درآمد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شکاف نرخ رشد حداقل دستمزد با نرخ تورم.</li> <li>• نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول.</li> <li>• نرخ تورم.</li> <li>• نرخ تورم دهک اول به دهک دهم.</li> <li>• نرخ تورم گروه خوراکی ها.</li> <li>• نسبت میانگین هزینه خوراک و مسکن در دو دهک پایین به دو دهک بالا.</li> <li>• ضریب جینی.</li> <li>• میزان هزینه های مصرفی سلامت در دهک دهم به دهک اول.</li> </ul>

۱. نسبت قیمت متوسط مسکن به درآمد سالیانه خانوار.

۲. اقتصاد سایه، به فعالیت های قانونی اطلاق می شود که با انگیزه اقتصادی از چشم دولت پنهان نگه داشته می شوند.

### 3. Production Process Sophistication

- سنجه پیچیدگی فرایند تولید تقریبی از توان ایجاد ارزش افزوده از منابع در اقتصاد است.

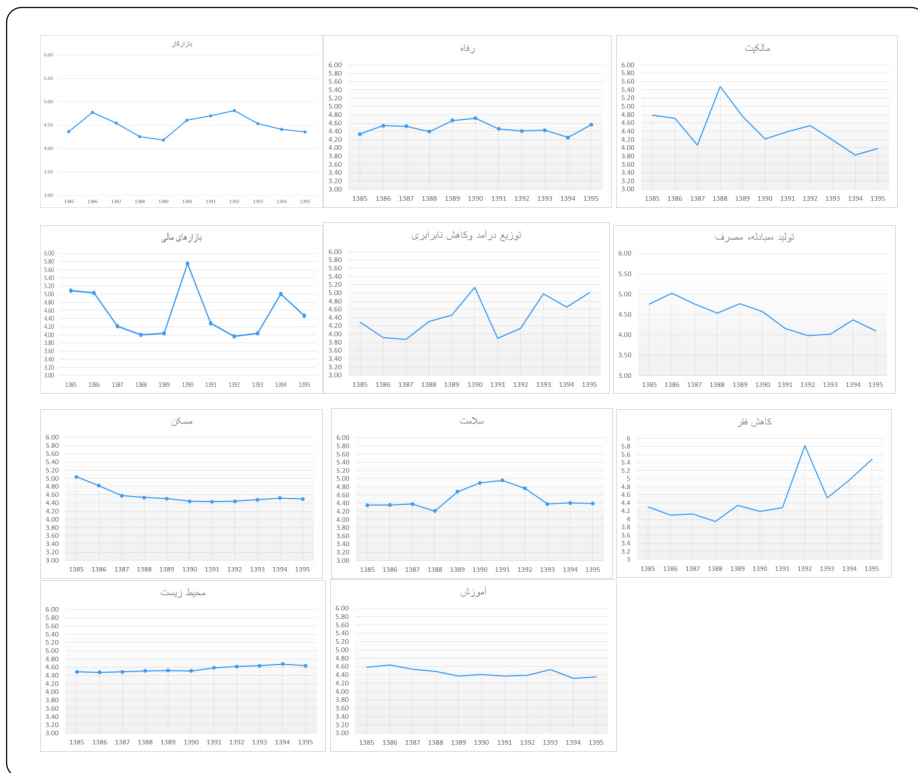
### 4. Purchasing Power Parity

بخش	شاخص
آموزش	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نرخ باسوادی بزرگسالان (جمعیت بالای ۶ سال)،</li> <li>• میزان مخارج دولت به ازای هر دانش آموز (درصد از درآمد سرانه)،</li> <li>• میانگین گذران تحصیل بزرگسالان بالای ۲۵ سال،</li> <li>• سال های قابل انتظار آموزش،</li> <li>• نرخ ثبت نام در آموزش ابتدایی،</li> <li>• نرخ ثبت نام در آموزش متوسطه،</li> <li>• نسبت متوسط تعداد افراد باسواد خانوار در دهک دهم به اول،</li> <li>• درصد دانش آموزان مدارس غیرانتفاعی (از کل دانش آموزان).</li> </ul>
سلامت	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سهم از جمعیت که به واسطه هزینه های مخارج سلامت به زیرخط فقر می روند،</li> <li>• سرانه پزشک (در هر ۱۰۰۰ نفر)،</li> <li>• امید به زندگی در بدو تولد،</li> <li>• درصد پوشش جمعیت تحت شبکه های بهداشتی و درمانی،</li> <li>• نسبت تخت بستری فعال به جمعیت (در هر هزار نفر)،</li> <li>• نرخ مرگ و میر کودکان زیر پنج سال (در هر هزار نفر)،</li> <li>• هزینه کمرشکن<sup>۲</sup> درمان،</li> <li>• متوسط رشد ضریب نفوذ بیمه اجتماعی (نسبت جمعیت بیمه شده به جمعیت کل کشور)،</li> <li>• مخارج سلامت عمومی در تولید ناخالص داخلی،</li> <li>• توزیع تخت بیمارستانی به شکل منطقه ای،</li> <li>• سهم پرداخت مستقیم از جیب از کل هزینه ها.</li> </ul>
محیط زیست	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شاخص کیفیت محیط زیستی (زیرمجموعه شاخص پیشرفت اجتماعی)،</li> <li>• اسراف آب،</li> <li>• تنوع زیست محیطی و زیستگاه،</li> <li>• سرانه آلودگی گازهای گلخانه ای،</li> <li>• نسبت استفاده از حمل و نقل عمومی به کل سفرهای درون شهری،</li> <li>• دسترسی به آب سالم،</li> <li>• نسبت پسماند شهری بازیافت شده به کل ورودی خطوط پردازش به تفکیک سال (درصد)،</li> <li>• سرانه تولید پسماند در شهر تهران (تقریبی از کل کشور).</li> </ul>

مأخذ: همان.

۱. خط فقر ۱/۹\$ با نرخ ارز PPP.

### نمودار ۱. روند نماگر عدالت در بخش های مختلف حوزه تبادلات اقتصادی



مأخذ: یافته های تحقیق.

#### • بازار کار

افزایش جمعیت بیکاران کشور (به خصوص با ترکیب گروه های حساس جوان، دانشگاهی، زنان و در مناطق محروم)، تهدید اساسی برای تحقق عدالت اجتماعی در این بخش است. رعایت حق مشارکت عمومی در فرایند تولید و خلق ارزش افزوده در جامعه، نیازمند کاهش جمعیت بیکاران است که موجب بهره گیری بیشتر از این سرمایه اصلی کشور (نیروی جوان تحصیل کرده آماده کار) خواهد شد. در کنار این موضوع، کاهش نرخ مشارکت اقتصادی در دهه های گذشته موجب کاهش جمعیت فعال و افزایش بار تکفل در خانوارهای ایرانی شده است.

### • بازارهای مالی

سنجه «نسبت سود پرداختی به سپرده‌های بانکی» بیشترین تأثیر را بر شاخص کل در این بخش گذاشته است. توسعه بانک‌های خصوصی در کشور و افزایش بی‌انضباطی پولی و مالی بدون تنظیم‌گری بانک مرکزی، از عوامل اثرگذار بر کاهش نمره کل شاخص در این بخش بوده است.

### • مسکن

افزایش چشمگیر درصد هزینه‌های مسکن در سید هزینه خانوار در دهه گذشته، خود پیامد مثبتی برای حوزه عدالت اجتماعی در این بخش نیست. کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی (نسبت تعداد خانوار به تعداد کل واحدهای مسکونی) در حوزه مسکن ملموس است، به‌گونه‌ای که برای اولین بار در سال ۱۳۹۵، شاخص مذکور به زیر ۱ می‌آید که به معنای سبقت گرفتن تعداد واحدهای مسکونی ساخته شده به تعداد کل خانوار است، اما وضعیت کلی شاخص در ۱۰ سال گذشته در این بخش به صورت کامل نزولی بوده است. این امر معلول افزایش هزینه‌های مسکن در بخش خانوار، افزایش اجاره‌نشینی و توزیع نابرابر مسکن در کشور همراه با افزایش مسکن‌های خالی و بهره‌گیری سوداگرایانه از این کالای استراتژیک در کشور است.

### • مالکیت

مالکیت، از محورهای اثرگذار در توزیع پیشینی منابع و از زیرساخت‌های اساسی صیانت از حق اختصاص در جوامع است. این حوزه علاوه بر حوزه دارایی‌های سنتی و ملموس، در دنیای معاصر شامل مالکیت‌های نرم و فکری نیز می‌شود. روند کلی شاخص در بخش مالکیت، به‌رغم فرازوفرودهای فراوان، نزولی بوده است. فقدان نظام قوی و پایدار در ثبت و حفظ حقوق مالکیت در کشور، از جمله عوامل مؤثر در این زمینه بوده است.

### • چرخه تولید، مبادله و مصرف

نظام اقتصادی مشتمل بر چرخه تولید، مبادله و مصرف است و این فرایند به صورت مستمر

دنبال می‌شود. بخش عمده‌ای از تحقق عدالت در بخش اقتصاد، نیازمند کاهش فساد و افزایش مولدیت در بخش تولید به معنای خلق ارزش افزوده جدید، نقش بهینه پول در فرایند مبادله برای رسیدن به مبادله منصفانه و مصرف به دور از اسراف و تبذیر است. روند کلی شاخص در این بخش برحسب نمودار، نزولی بوده است که عمدتاً معلول افزایش خام‌فروشی در نظام تولیدی کشور و افزایش اسراف و ناکارایی در بخش مصرف است.

### • کاهش فقر

کاهش و به حداقل رساندن فقر مطلق، یکی دیگر از سیاست‌های تحقق عدالت اجتماعی است. در زمینه فقرزدایی در سال‌های گذشته، فعالیت‌های مختلفی صورت گرفته است. ثمره این فعالیت‌ها کاهش نرخ فقر (نسبت تعداد افراد فقیر به کل افراد جامعه) و کاهش عمق فقر (به معنای کاهش شاخص شدت فقر که فاصله افراد فقیر با خط فقر را نشان می‌دهد) در سالیان گذشته بوده است. ازسویی سرانه مصرف گروه‌های غذایی بااهمیت، در جمعیت شهری به شدت نزولی بوده است که حکایت از ابعاد گوناگون پدیده فقر در کشور دارد. در حوزه فقرزدایی به‌ویژه در روستا (طبق گزارش آذرماه ۱۳۹۶ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع فقر چندبعدی در ایران)، اقدامات خوبی صورت پذیرفته که به کاهش چشمگیر میزان و عمق فقر در این مناطق منجر شده است. همچنین بحران‌ها و شوک‌های اقتصادی در کوتاه‌مدت از طریق رکود و افزایش نرخ تورم، در حوزه فقر مناطق شهری و حاشیه‌نشین‌های کلان‌شهرها آسیب‌هایی ایجاد کرده است.

### • رفاه اقتصادی

از نقاط مثبت در جهت تحقق عدالت در دهه‌های گذشته، توسعه زیرساخت‌های کشور برای رفاه عمومی بوده است. ازسوی دیگر شاخص مهم درآمد ملی سرانه نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های رفاه اقتصادی، در سالیان گذشته از نوسان برخوردار بوده و در مقطعی به‌خصوص با افزایش تحریم‌های خارجی در ابتدای دهه ۱۳۹۰، با کاهش همراه بوده است.

### • توزیع درآمد و نابرابری

روند کلی شاخص در این بخش، اندکی بهبود را نشان می‌دهد که معلول کاهش شدید شاخص‌هایی همچون ضریب جینی است. برخی از تحلیل‌گران کاهش ضریب جینی را در اواخر سال ۱۳۸۹ معلول اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها و از پیامدهای کوتاه‌مدت این طرح می‌دانند که به مرور از اثر آن کاسته شده و پایداری ندارد و به تشدید نابرابری در بلندمدت منجر می‌شود.

### • آموزش

بخش آموزش همگانی و عمومی در دهه‌های گذشته از چنان روند صعودی برخوردار بوده که در کمتر حوزه‌ای وجود داشته است. با این حال در سالیان اخیر، با نفوذ خصوصی‌سازی به حوزه آموزش و افزایش مدارس غیرانتفاعی، نگرانی‌ها در مورد پولی شدن آموزش و شکل‌گیری جامعه طبقاتی براساس این مدل، افزایش یافته است.

### • سلامت

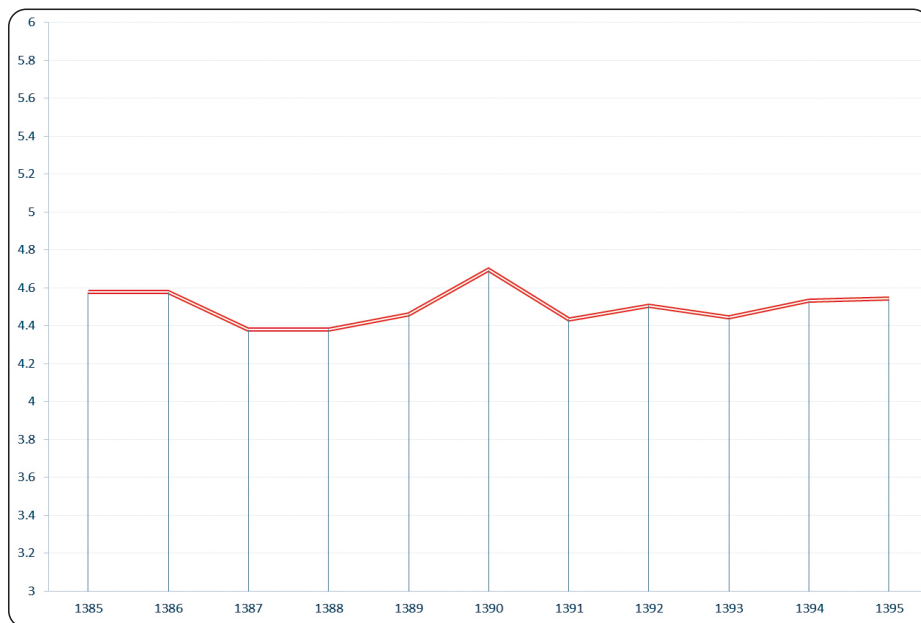
روند کلی شاخص در بخش سلامت، از نوسان عجیبی برخوردار است. طبق نمودار، در حالی که از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱، بهبود چشمگیری در بخش سلامت دیده می‌شود، ناگهان از سال ۱۳۹۱ با تغییر جهت روبه‌رو شده است. افزایش هزینه پرداخت از جیب مردم در بخش سلامت از نقاط اهرمی و کلیدی برای توجه به تحقق عدالت اجتماعی در این بخش است.

### ۳-۲-۲. روند کلی عدالت در تبادلات اقتصادی

تغییرات این شاخص در این نمودار بسیار ناچیز است. بیشترین مقدار بعد عدالت اقتصادی در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ ثبت شده است. برای اینکه تصویر بهتری از این تغییرات ارائه شود، محور عمودی تغییرات به بازه ۴ تا ۵ کاهش یافت. همچنین فاصله بین اعداد به میزان ۰/۲ در نظر گرفته شد. نتایج به دست آمده از وضعیت عدالت در حوزه تبادلات اقتصادی نشان می‌دهد که در یک دهه گذشته اگرچه در سال‌های

۱۳۸۷ الی ۱۳۹۰ و ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۵، عدالت در حوزه اقتصاد افزایش یافته است اما مسیر کلی دهه گذشته عدالت در اقتصاد ایران رو به افول بوده است. البته باید توجه داشت که اگرچه این نزول در نمره عدالت در حوزه اقتصاد در نگاه اول آنچنان زیاد نیست اما باید توجه داشت که به واسطه حجم زیاد سنج‌ها و عمق شاخص ترکیبی، کاهش اندک در نمره شاخص نیز نشان‌دهنده تنزل بسیار در عدالت در حوزه تبادلات اقتصادی است.<sup>۱</sup>

نمودار ۲. روند عدالت در حوزه تبادلات اقتصادی



مأخذ: همان.

۱. به جهت نمایانگری بهتر فرازوفروند شاخص در حوزه‌های مختلف، به جای استفاده از بازه اولیه (۰-۱۰) نمودارها در بازه (۴-۶) ارائه شده است.



### ۳-۲-۳. عدالت در حوزه تعاملات اجتماعی

حوزه دوم از شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی، به حوزه تعاملات اجتماعی اشاره دارد. این حوزه مشتمل بر سه بخش خانواده و روابط درون این نهاد، انسجام و امنیت اجتماعی (نگرش به روابط اجتماعی در محور افقی و میان فردی افراد جامعه) و درنهایت بخش سوم اختصاص به عدالت بین نسلی (نگرش به روابط اجتماعی در محور عمودی و میان نسل فعلی و نسل آتی به لحاظ زمانی) دارد. هرچه از بخش تبادلات اقتصادی به سوی تعاملات اجتماعی و حوزه حکمرانی می‌رویم از کمیت و کیفیت سنجها و داده‌های موجود به دلیل انواع محدودیت‌های پژوهش از جمله فقدان آمار قابل اتکا کاسته شده است. این امر ضرورت توجه به نظام یکپارچه اطلاعات آماری در حوزه‌های اجتماعی را با توجه به مسائل جاری کشور در حوزه انواع آسیب‌های اجتماعی، مضاعف می‌کند. در ادامه سنجها و نمودارهای این سه بخش به تفکیک بیان شده است:

جدول ۴. سنج‌های بخش‌های مختلف حوزه تعاملات اجتماعی

شاخص	بخش
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعداد طلاق در دو سال اول زندگی،</li> <li>• نرخ طلاق در هر ۱۰۰ ازدواج،</li> <li>• نسبت تعداد سالمندان بهزیستی به کل جمعیت بالای ۶۵ سال،</li> <li>• تعداد کودکان بی سرپرست تحت پوشش بهزیستی به ازای هر ۱۰۰۰ نفر،</li> <li>• میانگین سن اولین ازدواج همسران،</li> <li>• نسبت تعداد خانواده به خانوار،</li> <li>• تفاضل مراجعات ثبت شده برای سقط جنین با سقط جنین مجوزدار به کل موالید،</li> <li>• نرخ اقدام به خودکشی،</li> <li>• جمعیت مجرد قطعی به کل جمعیت بالای ۱۵ سال،</li> <li>• میانگین سنی مادران در ولادت‌های ثبت شده،</li> <li>• تعداد زنان سرپرست خانوار به کل خانوار،</li> <li>• دستگیرشدگان در سن کمتر از ۱۷ سال به کل جمعیت در آن سن،</li> <li>• نسبت تعداد خانواده‌های هسته‌ای به تعداد کل خانوار،</li> <li>• نرخ رشد جمعیت.</li> </ul>	خانواده

بخش	شاخص
انسجام و امنیت اجتماعی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• جمعیت حامیان ایتم (کمیته امداد) به ازای ۱۰۰۰ نفر،</li> <li>• ضریب جینی مکانی (استانی)،</li> <li>• میزان پرونده‌های تشکیل شده قتل عمد و غیرعمد (نیروی انتظامی) تقسیم بر جمعیت،</li> <li>• نسبت چک‌های برگشتی به مبادله‌ای،</li> <li>• متوسط درآمد واقعی حاصل از هریک از صندوق‌های صدقات،</li> <li>• خشونت‌های اجتماعی (میزان ضرب و جرح) تقسیم بر جمعیت،</li> <li>• نسبت تعداد زندانیان به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر،</li> <li>• تعداد کشته‌شدگان تصادفات در هر ۱۰۰۰ نفر،</li> <li>• نسبت افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی به کل جمعیت،</li> <li>• ظرفیت کشورها در حفظ نخبگان.</li> </ul>
عدالت بین‌نسلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• میزان بدهی عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی،</li> <li>• درصد سهم کمک دولت در پرداخت حقوق بازنشستگی،</li> <li>• سهم انرژی تجدیدپذیر در ساختار انرژی،</li> <li>• نسبت پشتیبانی (سازمان تأمین اجتماعی)،</li> <li>• نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی،</li> </ul>

مأخذ: همان.

### نمودار ۳. روند نماگر عدالت در بخش‌های حوزه تعاملات اجتماعی



مأخذ: همان.

### • خانواده

از نقاط ضعف حوزه عدالت اجتماعی در دهه‌های گذشته، آسیب‌ها و مسائل مرتبط با حوزه خانواده است. کاهش نرخ و افزایش سن ازدواج، افزایش نرخ طلاق و کاهش نرخ رشد جمعیت از جمله روندهای نگران‌کننده در گذشته بوده است.

### • انسجام و امنیت اجتماعی

اعتماد، همکاری، اطمینان، امنیت و انسجام اجتماعی از سرمایه‌های اصلی در حوزه روابط میان فردی در جامعه است. تعاملات اجتماعی، نقطه کانونی حیات اجتماع و لازمه رشد و تکامل فردی و جمعی است. کاهش آسیب‌ها، بزهکاری‌ها و جرائم اجتماعی و افزایش مواسات و محبت عمومی افراد جامعه به یکدیگر از نشانه‌های برقراری تعاملات عادلانه در اجتماع است.

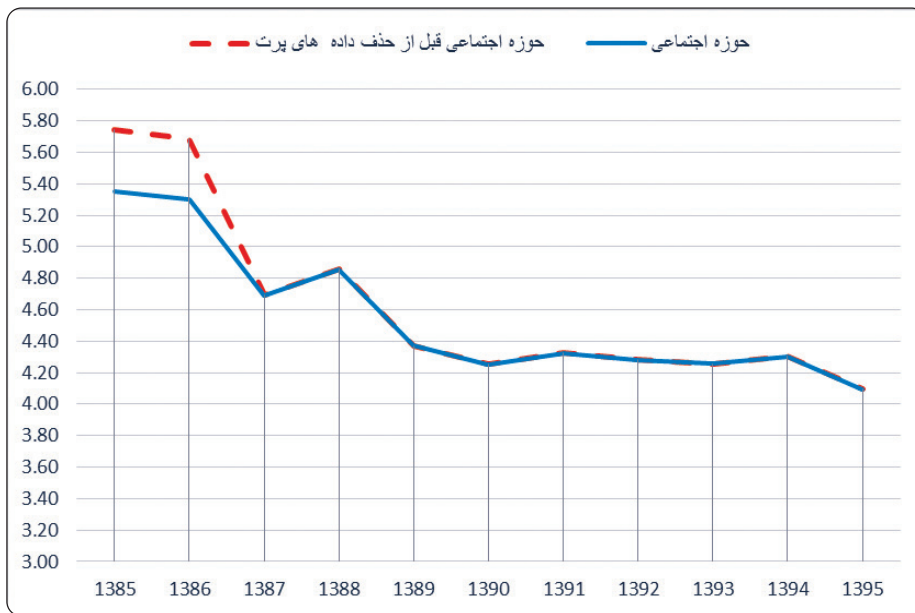
### • عدالت بین نسلی

توجه به پیامدهای میان‌نسلی و بلندمدت به صورتی که حقوق نسل‌های آتی رعایت شود، در دستور کار پژوهش‌های اخیر جهانی در موضوع عدالت بین‌نسلی است. مصرف بهینه انرژی و استفاده کارآمد از منابع طبیعی به عنوان سرمایه‌های بین‌نسلی از جمله محورهای این حوزه است. طبق نمودار عدالت بین‌نسلی وضعیت شاخص در ۱۰ سال گذشته کاملاً نزولی بوده است. چالش صندوق‌های بازنشستگی و اتکای آنها به بودجه عمومی دولت، مسائل سازمان تأمین اجتماعی و بدهی‌های عمومی دولت از جمله علل کاهش شاخص در این ۱۰ سال بوده است.

### ۴-۲-۳. روند کلی عدالت در تعاملات اجتماعی

تغییرات مربوط به بعد اجتماعی عدالت در نمودار ۴ نشان می‌دهد بیشترین میزان عدالت اجتماعی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ است. برای اینکه تصویر بهتری از تغییرات بعد اجتماعی عدالت داشته باشیم، می‌توان به نمودار زوم شده زیر مراجعه کرد.

نمودار ۴. روند عدالت در حوزه تعاملات اجتماعی



مأخذ: همان.

مسیر کلی شاخص در حوزه تعاملات اجتماعی در دهه گذشته بیشترین کاهش را در بین همه ابعاد نشان می‌دهد. در این بخش نمره کلی شاخص حدود ۲ واحد کاهش یافته است. کاهش شاخص در حوزه تعاملات اجتماعی بین سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۸۹ بیشترین شتاب را داشته است و در بازه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ دارای نوسان‌هایی بوده اما در نهایت در پایان این دهه شاهد تنزل شاخص در این حوزه هستیم. برای درک دقیق‌تر معنای کاهش عدالت در حوزه تعاملات اجتماعی باید توجه داشت که این کاهش به دلیل تضعیف تعاملات و تعهدات اجتماعی و خانوادگی و افزایش آسیب‌های اجتماعی در دهه گذشته در کشور است.

با بررسی دقیق آمار و داده‌های سنجه‌های حوزه تعاملات اجتماعی، مشخص شد که داده‌های ۴ سنجه اصلی این حوزه طی سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به صورت اشتباه در داده‌های رسمی کشور گزارش

شده است<sup>۱</sup> و این اشتباه آماری شیب تغییر در نمودار شاخص را بسیار دچار نوسان ساخته و ذهنیت را نسبت به تغییرات عدالت در حوزه تعاملات اجتماعی بسیار تغییر می‌دهد (خط چین در نمودار ذیل نشان دهنده عدالت در تعاملات اجتماعی با حذف داده‌های اشتباه (پرت) موجود در شاخص است).

### ۵-۲-۳. عدالت در حوزه حکمرانی

این حوزه مرتبط با محوریت امامت عدل در بخش مبانی، مشتمل بر سه حوزه قضایی، سیاسی و مدنی، بودجه‌ای و اداری است که سنجه‌ها و نمودار سه بخش آن در ادامه ذکر شده است.

جدول ۵. سنجه‌های عدالت در بخش‌های مختلف حوزه حکمرانی

شاخص	بخش
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدالت کیفری<sup>۱</sup> (یکی از اجزای شاخص حاکمیت قانون)،</li> <li>• عدالت مدنی<sup>۲</sup> (یکی از اجزای شاخص حاکمیت قانون)،</li> <li>• تعداد پرونده‌های وارده به محاکم قضایی به ازای هر هزار نفر جمعیت،</li> <li>• میانگین زمان دادرسی محاکم کیفری (روز)،</li> <li>• افزایش پوشش حمایتی از خانواده‌های زندانیان نیازمند،</li> <li>• میزان پرونده‌های ارجاعی شورای حل اختلاف به کل دادگاه‌ها،</li> <li>• کارایی چارچوب قانونی برای حل منازعات،</li> <li>• استقلال قضایی،</li> <li>• سرانه پرونده‌های مختومه شده.</li> </ul>	عدالت قضایی

۱. بنابر سالنامه‌های آماری سازمان آمار کشور متأسفانه آمار پرونده‌های مختومه در دادگاه‌های عمومی کشور از سال ۱۳۹۰ به بعد منتشر نشده است (سالنامه آماری سال ۱۳۹۵ بخش قضایی). همچنین متأسفانه در ورود اطلاعات مربوط به پرونده‌های حوزه قضایی در سالنامه‌های آماری کشور نیز با دقت و توجه کافی انجام نگرفته است به عنوان مثال داده‌های آماری وارده برای پرونده‌های تشکیل شده در حوزه استحقاقی نیروی انتظامی برحسب موضوع (قتل عمد، قتل غیرعمد، ضرب و جرح عمدی و ... که در سنجه‌های این شاخص نیز مورد استفاده قرار گرفته است) برای سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۳ در سالنامه‌های آماری سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۷ به صورت متفاوت و بعضاً جابه‌جا درج شده است.

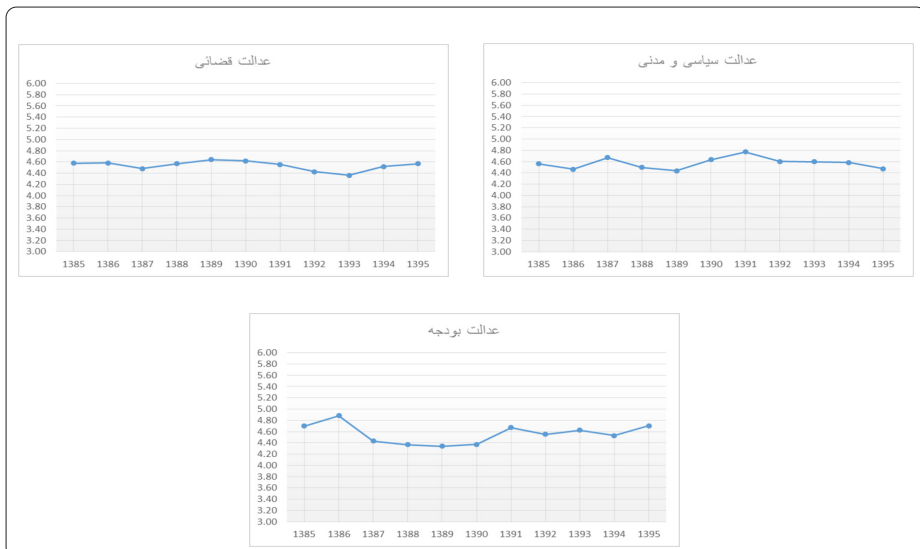
۱. این شاخص به منظور ارزیابی نظام عدالت کیفری طراحی شده است. نظام عدالت کیفری اثربخش یکی از جنبه‌های حاکمیت قانون است. این شاخص به دنبال ارزیابی اثربخشی نظام تحقیقات کیفری و نظام دادرسی کیفری است به گونه‌ای که نظام کیفری منصفانه، عاری از فساد و به دور از تأثیرات نامناسب مقامات دولتی باشد.

۲. این شاخص ارزیابی می‌کند که آیا مردم عادی می‌توانند شکایت خود را به صورت مسالمت‌آمیز و اثربخش از طریق سیستم عدالت قضایی (مدنی) حل و فصل کنند؟ این شاخص همچنین در دسترس بودن، انصاف و بهره‌وری سیستم دادرسی و حل اختلاف را که بخش‌های مختلف را قادر به حل منازعات حقوقی می‌کند، ارزیابی می‌کند.

شاخص	بخش
<ul style="list-style-type: none"> <li>• شاخص درک فساد (مؤسسه شفافیت اقتصادی)،</li> <li>• شاخص کنترل فساد (بانک جهانی)،</li> <li>• ولخرجی و اسراف در مخارج دولتی،</li> <li>• انحراف منابع عمومی،</li> <li>• نسبت قانونگذاران مقامات عالی‌رتبه مدیران در سه دهک پایین درآمد به سه دهک بالای درآمدی،</li> <li>• حقوق سیاسی،</li> <li>• شفافیت در خط‌مشی‌گذاری عمومی،</li> <li>• آزادی تشکل‌ها و انجمن‌ها،</li> <li>• حقوق مالکیت فردی،</li> <li>• شاخص حکمرانی (یکی از اجزای شاخص prosperity)،</li> <li>• حاکمیت قانون (غیر از عدالت کیفری و مدنی)،</li> <li>• دولت پاسخگو (دولت باز)،</li> <li>• آزادی بیان.</li> </ul>	عدالت سیاسی و مدنی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• درصد وابستگی منابع عمومی بودجه به فروش نفت و گاز،</li> <li>• نسبت مالیات بر ثروت به مالیات بر درآمد،</li> <li>• سهم فرار مالیاتی به تولید ناخالص داخلی،</li> <li>• نسبت هزینه‌های جاری به کل هزینه‌ها،</li> <li>• سهم بودجه‌های متفرقه به کل بودجه عمومی،</li> <li>• ضریب برداشت از درآمد استانی طبق قانون بودجه،</li> </ul>	بودجه

مأخذ: همان.

### نمودار ۵. روند نماگر عدالت در بخش‌های مختلف حوزه حکمرانی



مأخذ: همان.

### • عدالت قضایی

بخش قضایی، از کانون‌های اصلی تحقق عدالت اجتماعی در هر کشور است. نظام قضایی وظیفه پاسداری از حقوق عمومی و مقابله با هرگونه ظلم و فساد اداری و شخصی را برعهده دارد. به‌رغم همه محدودیت‌های موجود در یافتن سنجه‌هایی که داده‌های آنها در روند زمانی ۱۰ ساله در دسترس باشند؛ کاهش استقلال قضایی باعث کاهش این شاخص در بعضی از سال‌ها شده است ولی افزایش پوشش حمایتی از خانواده‌های زندانیان و کاهش میانگین زمان دادرسی محاکم کیفری از جمله عوامل بهبود این شاخص است.

### • عدالت سیاسی و مدنی

حوزه سیاست، به‌عنوان عرصه توزیع قدرت، آثار مستقیم و غیرمستقیم به‌صورت گسترده بر مناسبات اجتماعی دارد. این امر، اهمیت این بخش را برای تحقق عدالت اجتماعی مضاعف می‌کند. فساد اداری، کارایی یا بهینگی نظام تصمیم‌گیری تخصیص منابع ملی و الگوی کلی حکمرانی از جمله محورهای مورد بررسی در این بخش است. به شکل کلی تغییرات ملموسی در نمره کل شاخص در بخش سیاسی و مدنی دیده نمی‌شود. بخشی از این امر معلول آن است که اساساً متغیرهای مرتبط با حوزه سوم (حوزه حکمرانی) به‌صورت ماهوی، از نوعی ثبات برخوردارند و تغییرات در آنها به‌کندی و درگذر زمان طولانی نمایان می‌شود.

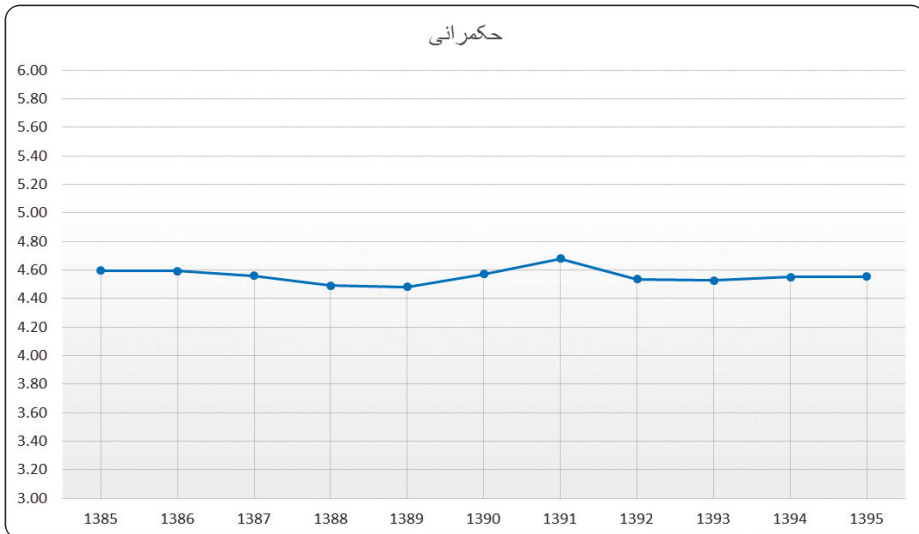
### • بودجه

بودجه، مهم‌ترین سند سالیانه دولت در حوزه مالی است. با وجود همه نواقص و اشکال‌های ساختار بودجه‌ای و مالی دولت در کشور، روند کلی متغیرهای کلیدی در این بخش دارای بهبود جزئی بوده است. کاهش سهم نفت و افزایش سهم مالیات در بخش درآمدی بودجه از نقاط قوت در این بخش است. نکته نگران‌کننده افزایش صعودی هزینه‌های جاری در بخش دولتی نسبت به کل هزینه‌های دولت است که انضباط مالی و ساختار متوازن بودجه‌ای دولت را با چالش‌های مضاعفی روبه‌رو کرده است.

### ۳-۲-۶. روند کلی عدالت در حکمرانی

شاخص حکمرانی طی این سال‌ها تغییرات کمی را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۹۱ در دهه پیشرفت و عدالت، بیشترین میزان شاخص عدالت در بعد حکمرانی رقم خورده است. با ویژگی نهادی و ساختاری حوزه حکمرانی، تغییرات در این حوزه به‌مانند دو حوزه دیگر فرازوفروود آنچنانی را تجربه نکرده، اما باید توجه داشت که تقریباً مسیر تغییرات شاخص عدالت در حوزه حکمرانی و در حوزه عدالت اقتصادی رفتاری مشابه داشته‌اند به‌نحوی که هردوی این حوزه‌ها از سال ۱۳۸۶ وارد مرحله نزولی شده‌اند و سپس مسیر بهبود در هر دو بخش عدالت در حوزه حکمرانی و تعاملات اقتصادی با یکدیگر همراه بوده است. بعد از کاهش محسوس در سال ۱۳۹۱ در روند عدالت در حوزه حکمرانی، همچنان همراهی دو حوزه حکمرانی و تعاملات اقتصادی در فرازوفروودها ادامه یافت و روند در هر دو رو به رشد بوده است. این مسئله نشان از تأثیرپذیری متقابل بین بخش اجرای عدالت در بخش حکمرانی و اجرایی کشور و همچنین عدالت در عرصه تعاملات اقتصادی دارد.

### نمودار ۶. شاخص عدالت در حکمرانی



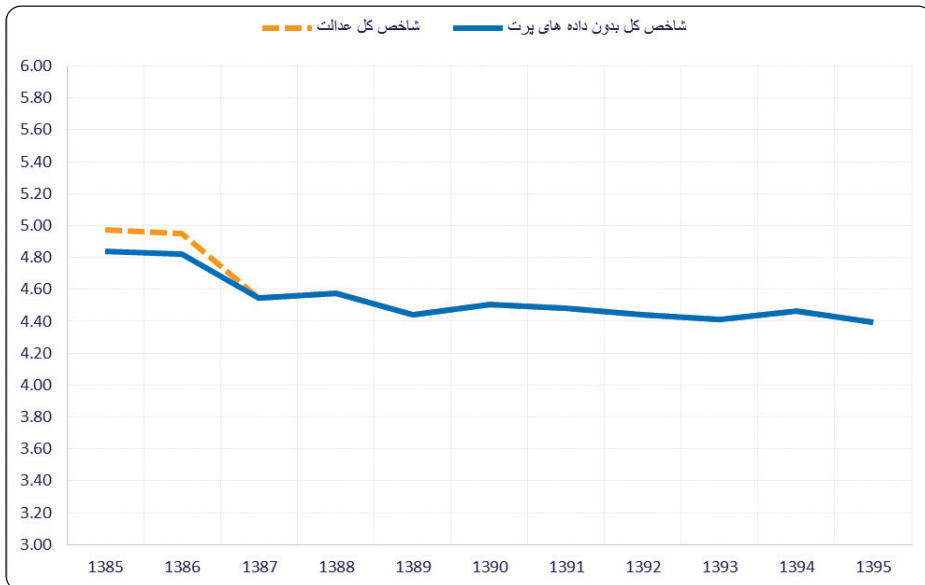
مأخذ: همان.



### ۳-۲-۷. شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی

در نمودار ۷ شاخص کل ترکیبی عدالت اجتماعی حسب سه حوزه و ۱۷ بخش ارائه شده، به صورت تجمیعی آمده است.<sup>۱</sup>

نمودار ۷. روند کل شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی



مأخذ: همان.

با توجه به این نمودار می‌توان گفت شاخص کل عدالت که جمع سه حوزه تبادلات اقتصادی، تعاملات اجتماعی و حکمرانی است نشان از تنزل عدالت در طول دهه پیشرفت و عدالت در کشور بوده است. بخش عمده این کاهش و تنزل معلول کاهش شاخص در حوزه تعاملات اجتماعی است که نشان‌دهنده اولویت این حوزه برای ارتقای عدالت در جامعه ایران است. همچنین با نگاهی به روند همراهی و تأثیر و تأثر بین دو حوزه حکمرانی و

۱. در اینجا نیز داده‌های پرت و مورد ابهام که در حوزه تعاملات اجتماعی اشاره شد، مورد توجه بوده و شاخص کل یک‌بار با این داده‌ها و یک‌بار بدون این داده‌ها محاسبه شده و در نمودار با خط چین مشخص شده است.

تبادلات اقتصادی، ضروری است در مرحله بعد، اصلاح سازوکارهای بهبود عدالت در حوزه حکمرانی به دلیل ویژگی نهادی و ساختاری بودن و امکان مداخله بیشتر، در اولویت قرار گیرد تا به تبع آن عدالت در حوزه تبادلات اقتصادی نیز ارتقا یابد.

#### ۴. جمع بندی و نتیجه گیری

نبود شاخص های لازم برای شناخت وضعیت عادلانه در سری های زمانی و همچنین عدم امکان ارزیابی پسینی نتایج سیاست ها و عملکردهای نهادهای متولی و برآورد تحقق اهداف از چالش های حوزه عدالت در کشور است. در مراکز علمی و نهادهای تصمیم ساز و تصمیم گیر کشور نیز، فعالیت علمی در باب شاخص سازی، اندازه گیری و اندازه شناسی حوزه عدالت به قدر لازم توسعه نیافته است. برای مثال، سال هاست که شاخص ضریب جینی صرفاً شاخصی ساده برای سنجش نابرابری در مواقع خاص است که به عنوان شاخص عدالت به کار گرفته می شود. در این مقاله پیچیده ترین شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی که تاکنون در ادبیات وجود دارد، طراحی و سپس برای یک دوره ۱۱ ساله در اقتصاد ایران برآورد شد. آنچه از تحلیل شاخص به دست می آید؛ حکایت از آن دارد که هرچه از حوزه های اقتصادی و زیرساختی و سخت افزارانه به سمت حوزه های اجتماعی و نرم تعاملات اجتماعی حرکت می کنیم، شاخص با کاهش شدیدتری روبه رو می شود؛ به طوری که می توان ادعا کرد بزرگ ترین چالش عدالت ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۵، مسائل حوزه خانواده و روابط اجتماعی است که خود را در قالب افزایش مسائل حوزه خانواده و آسیب های اجتماعی نشان داده است. از این جهت براساس این پژوهش، طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵، نمره کل شاخص عدالت در بخش تبادلات اقتصادی از ۴/۷۵ به ۴/۴۷ کاهش یافته، نمره کل شاخص در بخش تعاملات اجتماعی از ۵/۹۰ به ۴/۰۲ کاهش شدید داشته و در نهایت نمره کل شاخص در بخش حکمرانی نیز تقریباً روند باثباتی را طی کرده و در حدود نمره ۴/۵۷ باقی مانده است. براساس این برآورد، نمره کل شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی در ایران در ۱۰ ساله مورد مطالعه، از ۵/۰۷ به ۴/۳۵ کاهش پیدا کرده است. پیشنهاد می شود در پژوهش های آتی با افزودن وزن به این سه محور، حرکت جدی تری در ساخت شاخص ترکیبی عدالت اجتماعی برداشت.

## منابع و مأخذ

۱. قرآن مجید.
۲. اسفندیاری، علی (۱۳۸۱). «روش شناسی ابزارهای اندازه‌گیری توزیع درآمد»، *اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ش ۱۷۷.
۳. اسلامی، سیف‌الله (۱۳۹۳). «اندازه‌گیری شاخص رفاه اجتماعی در کشور»، *مجله اقتصادی*، ش ۵ و ۶.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. «مجموعه گزارش‌های آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir).
۵. بختیاری و همکاران (۱۳۹۱). «شاخص ترکیبی رفاه اقتصادی و اندازه‌گیری آن برای منتخبی از کشورهای در حال توسعه»، *فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، ش ۹.
۶. بهشتی، محمدحسین (۱۳۶۱). *بررسی و تحلیلی از جهاد، عدالت، لیبرالیسم، امامت، تهران، دفتر مرکزی حزب جمهوری اسلامی ایران*.
۷. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۰). *بایدها و نبایدها*، تهران، نشر بقعه.
۸. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۵). *حق و باطل از دیدگاه قرآن*، تهران، نشر بقعه.
۹. پایگاه اطلاعاتی شاخص ترکیبی پیشرفت اجتماعی. [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)
۱۰. پایگاه اطلاعاتی شاخص ترکیبی مؤسسه لگاتوم (شاخص بهروزی). [www.prosperity.com](http://www.prosperity.com)
۱۱. پایگاه جامع اطلاعاتی بانک جهانی. [databank.worldbank.or](http://databank.worldbank.or)
۱۲. پایگاه جامع پروژه جهانی عدالت و شاخص حاکمیت قانون. [worldjusticeproject.org](http://worldjusticeproject.org)
۱۳. پایگاه جامع گزارش‌های تحلیلی «مجمع جهانی اقتصاد» همچون شاخص ترکیبی «رقابت‌پذیری اقتصادی» و شاخص ترکیبی «برابری جنسیتی». [www.weforum.org](http://www.weforum.org)
۱۴. پایگاه داده مرکز آمار وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی. [www.amarkar.ir](http://www.amarkar.ir)
۱۵. پیغامی، عادل (۱۳۹۴). *درآمدی بر اهمیت اندازه‌گیری و سنج‌ها در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت*، تهران، مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
۱۶. پیغامی، عادل، محمدصادق تراب‌زاده جهرمی و سیدعلیرضا سجادیه (۱۳۹۵). *گفتارهایی در عدالت اجتماعی*، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۱۷. پیله‌فروش، میثم (۱۳۸۷). «شاخص‌های عدالت اقتصادی و اندازه‌گیری آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع).

۱۸. تراب زاده جهرمی، محمدصادق، سیدعلیرضا سجادیه و حسین سرآبادانی تفرشی (۱۳۹۶). فهم جوهره اندیشه حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله) در عرصه عدالت، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۱۹. ترکمن‌نژاد، شریف و همکاران (۱۳۹۱). «ارزیابی شاخص‌های عدالت در سلامت در ایران»، فصلنامه مدیریت بهداشت و درمان، ش ۱ و ۲.
۲۰. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۲). توزیع متعادل فرصت‌ها و درآمدها، مؤسسه پژوهش‌های بومی.
۲۱. چیلر، نسرین (۱۳۸۴). «ابعاد گوناگون فقر در ایران»، نشریه روند پژوهش‌های اقتصادی، ش ۲۷.
۲۲. حسینی، شمس‌الدین (۱۳۹۴). «توزیع درآمد در ایران با استفاده از شاخص‌های جینی واتکینسون»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال بیست‌وسوم، ش ۷۴.
۲۳. خامنه‌ای، آیت‌الله سیدعلی (۱۳۹۰/۰۲/۲۷). «بیانات در دومین نشست اندیشه‌های راهبردی الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت».
۲۴. خاندوزی، سیداحسان و سیدمحمدرضا سیدنورانی (۱۳۹۴). «معرفی و محاسبه شاخص ترکیبی عدالت اقتصادی از منظر اسلامی در ایران»، راهبرد مجلس، ش ۸۵.
۲۵. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۱). «شاخص‌سازی عدالت اقتصادی با رویکرد اسلامی در اقتصاد ایران (با استفاده از روش نماگرهای ترکیبی)»، پایان‌نامه دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
۲۶. خسروی‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۹۱). «برآورد فقر و شاخص‌های فقر در مناطق شهری و روستایی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ش ۱۸.
۲۷. خمینی، روح‌الله (۱۳۶۸). صحیفه امام خمینی (ره)، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۲۸. درخشان، مسعود (۱۳۹۰). «فقرنمایی شاخص‌های رشد (تأملی در باب شاخص‌های الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت)»، سوره اندیشه، ش ۵۲ و ۵۳.
۲۹. راغفر، حسین (۱۳۹۱). «اندازه‌گیری نابرابری درآمد در ایران از ۱۳۶۳ تا ۱۳۸۹»، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۴۵.
۳۰. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۳). «بررسی تحرک مطلق غیرخطی در توزیع درآمدی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال شانزدهم، ش ۴.
۳۱. راغفر، حسین و مهدیه اسفندیارپور (۱۳۹۵). «اندازه‌گیری فقر چندبعدی در ایران طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲ (با استفاده از روش آکایر فوستر)»، فصلنامه راهبرد اقتصادی، ۱۳(۴).

۳۲. راغفر، حسین و همکاران (۱۳۹۲). «اندازه‌گیری فقر چندبعدی در شهر تهران»، فصلنامه رشد و توسعه پایدار، ش ۵.
۳۳. رجایی، سیدمحمدکاظم و سیدمهدی معلمی (۱۳۹۴). *درآمدی بر مفهوم عدالت اقتصادی و شاخص‌های آن*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
۳۴. رئیس دانا، فریبرز (۱۳۸۴). «اندازه‌گیری شاخص و پویای فقر در ایران»، *رفاه اجتماعی*، ۵ (۱۷)
۳۵. سازمان برنامه و بودجه. مجموعه گزارش‌های بررسی عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و عملکرد برنامه‌های بخشی و فرابخشی جمهوری اسلامی ایران. [www.mporg.ir](http://www.mporg.ir)
۳۶. سرآبادانی تفرشی، حسین و عادل بیغامی (۱۳۹۶). «تبیین مفهومی نظریه عدالت اجتماعی در اندیشه شهید صدر»، فصلنامه نقد و نظر، سال بیست‌ودوم، ش ۲.
۳۷. سلیمی‌فر، مصطفی (۱۳۹۲). «مقدمه‌ای بر الگوی توسعه اسلامی ایرانی»، نخستین نشست *اندیشه‌های راهبردی*، تهران، مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
۳۸. سیدنورانی، سیدمحمدرضا (۱۳۹۳). «ارزیابی روشی شاخص‌های فقر و نابرابری با تأکید بر حقوق اقتصادی در اسلام»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۷۷.
۳۹. شریف‌آزاده، محمدرضا (۱۳۹۰). «محاسبه شاخص شدت فقر در ایران»، فصلنامه *برنامه‌ریزی و بودجه*، ش ۲.
۴۰. شکیهی‌تاش، محمد نبی، علی دهقانی و مهیم شکیهی‌تاش (۱۳۸۷). «بررسی روند توزیع درآمد در برنامه‌های توسعه و عمران ایران ۱۳۸۳-۱۳۴۸»، نامه مفید، ش ۶۶.
۴۱. شهدادی، هرمز (۱۳۶۷). *کاربرد شاخص‌های اجتماعی اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه*، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۴۲. صدر، سیدمحمدباقر (۱۳۹۳). *اقتصاد ما* (کتاب دوم)، ترجمه سیدمهدی برهانی، قم، پژوهشگاه شهید صدر.
۴۳. \_\_\_\_\_ (۱۴۲۹). *اقتصادنا* (موسوعه الشهدید الصدر، ج ۳)، قم، مرکز الابحاث و الدراسات التخصصیه للشهدید الصدر.
۴۴. \_\_\_\_\_ (۱۴۲۹). *الاسلام یقود الحیات* (موسوعه الشهدید الصدر، ج ۵)، قم، مرکز الابحاث و الدراسات التخصصیه للشهدید صدر.
۴۵. طباطبائی، محمدحسین (۱۳۷۴). *المیزان فی تفسیر القرآن*، قم، دفتر انتشارات جامعه مدرسین حوزه علمیه.
۴۶. عزتی، مرتضی (۱۳۹۳). «تدوین شاخص ترکیبی عدالت برپایه قانون جمهوری اسلامی ایران و سنجش آن طی یک دوره هشت‌ساله»، فصلنامه *راهبرد اقتصادی*، ش ۱۰.

۴۷. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۴). گزارش اقتصاد اسلامی ایران، تهران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس.
۴۸. عزتی، مرتضی و بهمن کریمی (۱۳۹۳). «طراحی شاخص بومی برای اندازه‌گیری فساد اقتصادی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۶.
۴۹. عساری، عباس و عاطفه مزینانی (۱۳۹۱). «روش‌ها و شاخص‌های اندازه‌گیری فقر و رفاه اقتصادی»، فصلنامه راهبرد توسعه، ش ۲۷.
۵۰. عیوضلو، حسین و مجید کریمی (۱۳۹۴). «شناسایی و اندازه‌گیری شاخص عدالت و کارایی در نظام بانکی»، دوفصلنامه مطالعات اقتصاد اسلامی، ش ۱۵.
۵۱. عیوضلو، حسین (۱۳۸۶). شاخص‌های عدالت اقتصادی، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۵۲. قدسی، سوده و محمدحسن فطرس (۱۳۹۳). «روش آکایر و فوستر برای اندازه‌گیری فقر چندبعدی»، فصلنامه مجله اقتصادی، ش ۱۱ و ۱۲.
۵۳. کالیس، جان و فیلیپس جونز (۱۳۸۸). مالیه و انتخاب عمومی، ترجمه الیاس نادران، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۵۴. گزارش‌های آماری سازمان پزشکی قانونی کشور. [www.lmo.ir](http://www.lmo.ir)
۵۵. گزارش‌های آماری سازمان ثبت احوال کشور. [www.sabteahval.ir](http://www.sabteahval.ir)
۵۶. گزارش‌های تحلیلی مرکز معاونت امور زنان ریاست جمهوری. [women.gov.ir](http://women.gov.ir)
۵۷. مجموعه گزارش‌های آماری پیرامون شهر تهران. [statistics.tehran.ir/statistics](http://statistics.tehran.ir/statistics)
۵۸. مجموعه گزارش‌های عملکردی پورتال وزارت امور اقتصادی و دارایی. [fa.mefa.gov.ir](http://fa.mefa.gov.ir)
۵۹. مدرسی عالم، زهره و همکاران (۱۳۹۳). «بررسی شاخص‌های کارشایسته در ایران با تأکید بر محروم‌ترین استان»، دفتر تحقیقات معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی.
۶۰. مرکز آمار ایران. مجموعه گزارش‌های آماری. [www.amar.org.ir](http://www.amar.org.ir)
۶۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مجموعه گزارش‌های کارشناسی. [rc.majlis.ir](http://rc.majlis.ir)
۶۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). «گزارش کارشناسی ارزیابی شاخص‌های نابرابری توزیعی از دیدگاه اسلامی».
۶۳. مصطفوی، علی (۱۳۹۶). «تبیین جوهره اندیشه شهید بهشتی در باب عدالت اجتماعی»، مجموعه مقالات چهارمین کنگره بین‌المللی علوم انسانی اسلامی.

۶۴. مطهری، مرتضی (۱۳۶۲). *بررسی اجمالی مبانی اقتصاد اسلامی*، تهران، انتشارات حکمت.
۶۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷). *اسلام و نیازهای زمان*، چاپ بیستم، تهران، صدرا.
۶۶. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۶). *مجموعه آثار*، جلد ۳۰-۱، تهران، انتشارات صدرا.
۶۷. موسوی، میرنجف و مهدی مدیری (۱۳۹۴). «اولویت‌سنجی شاخص‌های عدالت اسلامی - ایرانی در تحقق آمایش سرزمین و توسعه‌ای متعادل در ایران»، *فصلنامه اطلاعات جغرافیایی (سپهر)*، دوره ۲۴، ش ۹۵.
۶۸. موسوی، سیدهادی و حسین صادقی (۱۳۸۸). «گامی به سوی شاخص عدالت؛ با رویکرد منطق فازی»، *نامه اقتصادی*، ش ۷۲.
۶۹. نژادعبدالله، معصومه، غلامرضا محتشمی برزادران و مهدی یعقوبی اول ریایی (۱۳۹۲). «شاخص‌های توزیع درآمد در ایران»، *مجله اقتصادی*، ش ۹ و ۱۰.
۷۰. نصیری، حسین (۱۳۸۷). «اصول حاکم بر شاخص‌های نابرابری درآمدی در اسلام»، *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، ش ۳۲.
۷۱. نصیری، حسین و محمدعلی کفائی (۱۳۸۹). «معرفی و برآورد دو شاخص جدید نابرابری توزیع درآمد برای ایران: جینی تک پارامتری و آتکینسون - جینی»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ش ۴.
72. Alkire, Sabina (2012). *Value Judgments in Multidimensional Poverty Measurement Design*, E-Bulletin of the Human Development and Capability Association.
73. Anholt, S. and R. Govers (2017). "The Good Country Index", <https://placebrandodserver.com>.
74. Atkinson, A. B. (2003). "Multidimensional Deprivation", *Journal of Economic Inequality*, 1 (1).
75. Baster, N. (1976). "The Use of Socio-economic Indicators in Development", UNESCO Press
76. Bandura, R. (2008). "Asurvey of Composite Indices Measuring Country Performance: 2008 Update", New York, United Nations Development Programme, Office of Development Studies (UNDP/ODS Working Paper).
77. Bowles, S. (2009). *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton University Press.

78. Coulter, P. B. (1989). *Measuring Inequality*, A Methodological Handbook Boulder.
79. Hansson, G. (2006). "Institutions and their Measures: A Black Box of Goodies", Rapport nr: *Working Papers in Economics*, 206.
80. Heckelman, Jac C. and Michael Stroup (2005). "A Comparison of Aggregation Methods for Measures of Economic Freedom", *Political Economy*, Vol. 21.
81. Helmy, H. E. (2013). "An Approach to Quantifying Social Justice in Selected Developing Countries", *International Journal of Development Issues*, 12(1).
82. ——— (2017). "Three Years after their First Social Justice Index: How well did LDCs Perform?", *International Journal of Development Issues*, 16(1).
83. Johnson, C. (1988). *Measuring the Economy*, Viking Pr.
84. Mainz, J. (2003). "Defining and Classifying Clinical Indicators for Quality Improvement", *International Journal for Quality in Health Care*, 15(6).
85. ——— (2003). "Defining and Classifying Clinical Indicators for Quality Improvement", *International Journal for Quality in Health Care*, 15(6).
86. Merkel, W. (2002). "Social Justice and the three Worlds of Welfare Capitalism", *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 43(1).
87. Merkel, W. and H. Giebler (2009). *Measuring Social Justice and Sustainable Governance in the OECD*, Sustainable Governance Indicators.
88. Miller, Peter and Nikolas Rose (2008). *Governing the Present*, Cambridge, UK: Polity Press
89. Morse, S. (2013). *Indices and Indicators in Development: An Unhealthy Obsession with Numbers*, Routledge.
90. Michela, N., E. Giovannini, A. Hoffman, S. Tarantola, A. Saltelli and M. Saisana (2005). Handbook on Constructing Composite Indicators, OECD Statistics Working Paper.
91. Rehman, S. S. and H. Askari (2010). "An Economic Islamicity Index (EI2)", *Global Economy Journal*, 10(3), 1850207.



92. Schraad-Tischler, D. and L. Seelkopf (2014). *Concept and Methodology: Sustainable Governance Indicators*, www.sgi-network.org
93. Schraad-Tischler, D. (2011). *Social Justice in the OECD: How Do the Member States Compare?: Sustainable Governance Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung.
94. Schraad-Tischler, D. and C. Kroll (2014). *Social Justice in the EU-a Cross-national Comparison: Social Inclusion Monitor Europe (SIM)*, Index Report, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
95. Scheherazade, S. and A. Hossein (2010). "How Islamic are Islamic Countries?", *Global Economy Journal*, Vol. 10 , Is. 2, Art. 2.
96. Stiftung, B. (2016). *Social Justice in the EU-Index Report 2015*, Social Inclusion Monitor.
97. Stiftung, B. (2018). "Bertelsmann Stiftung Transformation Index, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh", <http://www.bti-project.org/en/index>.
98. Smeets, E. and R. Weterings (1999). "Environmental Indicators: Typology and Overview" (p. 19), Copenhagen: European Environment Agency.
99. The Index of Intergenerational Equity (March 2016). "Laura O'Laughlin, the Generations Institute".



# سیاست بازنمایی در بازی‌های رایانه‌ای: تحلیل انتقادی گفتمان سیاسی استثنانگرایی آمریکایی در بازی «فرمان و تسخیر: ژنرال‌ها»

حمداله اکوانی\* و حسین فخرایی\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	شماره صفحه: ۷۱-۴۳
------------------------	-------------------------	-----------------------	-------------------

گفتمان‌های میدان سیاسی همواره میل به انتشار در میدان‌های گفتمانی دیگر دارند. یکی از مهم‌ترین محصولات میدان فرهنگ در جهان رسانه‌ای کنونی که گفتمان‌های سیاسی از طریق آن منتشر می‌شود بازی‌های رایانه‌ای است. مسئله این مقاله سیاست بازنمایی بازی‌های رایانه‌ای و نسبت بینامتنی آن با گفتمان میدان سیاسی است. در این مقاله با شیوه نمونه‌گیری غیرتصادفی هدفمند، گفتمان بازی «فرمان و تسخیر: ژنرال‌ها» و نسبت آن با گفتمان سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا بررسی می‌شود که پرسش اصلی مقاله است. از این رو با استفاده از روش تحلیل گفتمان نورمن فرکلاف، این بازی رایانه‌ای در سه سطح توصیف، تفسیر و تبیین بررسی و تحلیل می‌شود که نشان می‌دهد در چارچوب نظم گفتمانی مسلط رسانه‌های غربی نسبت به اسلام و خاورمیانه یعنی گفتمان «اسلام‌هراسی»، اسلام را به‌عنوان «دیگری» به تصویر می‌کشد. گفتمان مزبور نیز در کنش اجتماعی گسترده‌تری قرار دارد که با مضامین موجود در منطق شرق‌شناسی جدید، برخورد تمدنی و به‌ویژه استثنانگرایی آمریکایی سازگار است و با قدرت نرم زبان محصولات فرهنگی بازتولید و منتشر می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** میدان سیاسی؛ استثنانگرایی؛ ایالات متحده آمریکا؛ بازی فرمان و تسخیر؛ ژنرال‌ها؛ تحلیل انتقادی گفتمان

\* استادیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه یاسوج (نویسنده مسئول)؛

Email: akvani@yu.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه یاسوج؛

Email: hosseinfakhraee72@gmail.com

## مقدمه و طرح مسئله

صنعت بازی‌های رایانه‌ای در سال‌های گذشته در جهان گسترشی باورنکردنی یافته است. این صنعت همانند هالیوود به‌گونه‌ای اهمیت یافته که میدان سیاست نسبتی نزدیک با آن برقرار ساخته و بسیاری از محصولات این صنعت حاوی دلالت‌های سیاسی و معطوف به تولید قدرت نرم شده است. بیشتر کمپانی‌های بزرگ بازی‌های رایانه‌ای، آمریکایی هستند و این شرکت‌های بزرگ به شکلی بسیار مناسب برای سیاست‌های غرب و به‌ویژه آمریکا زمینه‌سازی، ترویج و مشروعیت‌سازی می‌کنند (هرسیچ و بدیعی، ۱۳۹۷: ۱۰۹). همان‌گونه که اسلاوی ژیتک<sup>۱</sup>، هالیوود را یکی از قدرتمندترین «کارخانه‌های ایدئولوژیکی» می‌داند (تورن‌هیل، ۱۳۸۸: ۳۹)، می‌توان بازی‌های رایانه‌ای را یکی دیگر از این کارخانه‌های ایدئولوژیکی قدرتمند نوین به‌شمار آورد که حتی تأثیرگذاری بیشتری نسبت به هالیوود دارد؛ به‌ویژه آنکه این صنعت برخلاف هالیوود، تلویزیون و مطبوعات که مخاطب آنها بزرگسالان است، مخاطبان‌ش کودکان و نوجوانان هستند که در شرایط جامعه‌پذیری سیاسی اولیه قرار دارند. ویژگی‌های چندگانه بازی‌های رایانه‌ای مانند تعاملی بودن، شبیه‌سازی، داستانی بودن و خطرپذیری بی‌خطر از جمله عواملی است که بر اهمیت بازی‌های رایانه‌ای در اعمال قدرت توأم با رضایت (قدرت نرم) افزوده است. تعاملی بودن بازی‌های رایانه‌ای وجه تمایز این رسانه از سایر رسانه‌هاست. این ویژگی دو پیامد را به‌دنبال دارد که می‌توان از آنها به‌عنوان توهم آزادی و غوطه‌وری یاد کرد: بازی‌های رایانه‌ای به بازیکن این امکان را می‌دهد تا غوطه‌وری در رسانه را تجربه کند، در اینجاست که بازیکن گمان می‌کند خود جزئی از فضای بازی است. این امر موجب می‌شود تا بتوان ادعا کرد که بازی‌های رایانه‌ای در شکل‌گیری فکر، سلیق، رفتارها و کنش‌های افراد تأثیر دارد (خانیک‌کی و برکت، ۱۳۹۴: ۱۰۷-۱۰۵).

دیوید لئونارد<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) یکی از کسانی است که بر محتوای سیاسی بازی‌های الکترونیکی تأکید دارد او استدلال کرده است که بازی‌های رایانه‌ای بانفوذترین حامل گفتمان و ایدئولوژی در جامعه معاصر آمریکایی است یا حتی بیشتر از مدارس، مذهب یا اشکال

1. Slavoj Zize

2. David Leonard

دیگر فرهنگ عامه. وی معتقد است اگر قرن بیستم عصر فیلم نام‌گذاری شده است، قرن بیست و یکم بدون شک عصر بازی‌های رایانه‌ای است (El Falaky, 2017: 377). برخی معتقدند برخلاف دوران جنگ سرد که جریان بازنمایی رسانه‌ای در راستای مقابله با ایدئولوژی کمونیسم مورد تحلیل و بررسی بسیطی از سوی اندیشمندان چپ‌گرا قرار گرفته است، روند بازنمایی رسانه‌ای در برابر اسلام که پس از ۱۱ سپتامبر شکل گرفته با غفلت نسبی پژوهشی و نظریه‌پردازی مواجه گشته و جریان انتقادی نظام‌مندی در میان روشنفکران و تحلیل‌گران شکل نگرفته است (قوام و اسماعیلی، ۱۳۹۳).

ریکموث و ورنینگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) این مسئله را در مورد بازی‌های رایانه‌ای بیش از سایر رسانه‌ها مشهود می‌دانند و واژه «رسانه مغفول»<sup>۲</sup> یا نادیده گرفته شده را در زمینه مطالعات بازی‌های کامپیوتری و ویدئویی به‌کار برده‌اند. در نتیجه همین بررسی‌ها در چند سال اخیر رویکرد انتقادی جدیدی به‌وجود آورده که عمدتاً به‌عنوان «مطالعات بازی»<sup>۳</sup> خوانده می‌شود و بازی‌های ویدئویی را در زمینه‌های اجتماعی گسترده‌تر در نسبت با میدان سیاسی مورد بررسی قرار می‌دهد (Sisler, 2008: 203-204).

شولزکه<sup>۴</sup> (۲۰۱۷) از جمله محققانی است که عقیده دارد بازی‌های ویدئویی و رایانه‌ای نظامی توجه بسیاری از محققان سیاست و روابط بین‌الملل را جلب کرده‌اند. مطالعات بسیاری در مورد بازی‌های ویدئویی نظامی وجود دارد که نشان می‌دهد این بازی‌ها حامل نوعی دستکاری ایدئولوژیک هستند، مانند ترویج خدمت نظامی، مشروعیت بخشیدن به جنگ و بی‌اهمیت شدن خشونت. از این منظر، بازی‌های ویدئویی به‌نظریک شکل ویژه تبلیغات سیاسی است که در مقایسه با فیلم، تلویزیون و رسانه‌های چاپی به سازمان‌های خشونت‌آمیز، قدرت بیشتری برای سلطه بر تماشاگران می‌بخشد. پیام‌های بازی‌های ویدئویی نظامی نشان داده که میان «خودی» و «دیگری» تمایز می‌گذارند.

- 
1. Reichmuth and Werning
  2. Neglected Media
  3. Games Studies
  4. Schulzke

اغلب این بازی‌ها تصاویر شرق‌شناسانه را نشان می‌دهند و دیگری را به‌عنوان «کشور سرکش»<sup>۱</sup> فراتر از مرزهای دیپلماسی قرار داده تا استفاده از نیروی نظامی را مشروع جلوه دهند. رابینسون<sup>۲</sup> (۲۰۱۵: ۴۵۲) در پژوهش‌های خود ضمن نشان دادن ارتباط بازی‌های رایانه‌ای با دستور کارهای سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا استدلال می‌کند که بررسی بازی‌های ویدئویی می‌تواند برای درک ما از استثناگرایی آمریکایی<sup>۳</sup> مفید باشد.

به‌رغم توجه محققان خارجی به بازی‌های رایانه‌ای در دهه گذشته، اما بیشتر مطالعات داخلی در چارچوب بازنمایی اسلام در هالیوود، مطبوعات، خبرگزاری‌ها و... انجام گرفته و در زمینه بازی‌های رایانه‌ای مطالعات کمتری (جلال‌زاده و دوران، ۱۳۸۸؛ برزگرو لعل‌علیزاده، ۱۳۹۰؛ کوثری و مهرابی، ۱۳۹۰؛ رجبعلی‌پور، ۱۳۹۱؛ احمدرش، دانش‌مهر و غلامی، ۱۳۹۲؛ انواری، ۱۳۹۳؛ حسین‌زاده، نواح و نجفی‌شبانکاره، ۱۳۹۴) صورت گرفته است، که اگرچه به توسعه دانش عمومی در زمینه این دسته از رسانه‌ها کمک کرده‌اند اما از یک‌سو تعداد آنها کم است و نتوانسته‌اند به توسعه گفتمان انتقادی منجر شوند و از سوی دیگر کمتر به قدرت پشت گفتمان و ارتباط میدان سیاسی و میدان رسانه‌ای در بازی‌های رایانه‌ای توجه کرده‌اند. مطالعه پیش‌رو تلاش می‌کند به این جریان انتقادی با روشی جدید (مدل سه سطحی فرکلاف) غنای بیشتری ببخشد. بازی «فرمان و تسخیر: ژنرال‌ها»<sup>۴</sup> که در این مقاله به‌اختصار «ژنرال‌ها» خوانده می‌شود از جمله محصولات رسانه‌ای است که شایسته بررسی است. سؤال این است که گفتمان بازنمایی بازی «ژنرال‌ها» چه نسبتی با گفتمان‌های سیاسی دارد؟ آیا گفتمانی را طبیعی جلوه می‌دهد یا گفتمانی را به چالش می‌کشد؟ در پاسخ این فرض را به آزمون می‌گذاریم که گفتمان مسلط بازی‌های رایانه‌ای غربی گفتمان استثناگرایانه را بازتولید می‌کند و بازی «ژنرال‌ها» نیز در این گفتمان مسلط جای می‌گیرد.

- 
1. Rogue State
  2. Robinson
  3. American Exceptionalism
  4. Command and Conquer: Generals

## ۱. چارچوب نظری

چارچوب نظری این مقاله با استفاده از روش منظومه معنایی تدوین شده است. ساخت منظومه معنایی برای طرح یک مدل نظری ریشه در کارهای والتر بنیامین<sup>۱</sup> دارد (سروی زرگر، ۱۳۸۷: ۱۴). «[منظومه] خوشه‌ای از عناصر نظری و مفهومی است که در کنار هم چیده می‌شوند ولی در هم تنیده نمی‌شوند» (Jay, 1984: 15). به عبارت دیگر برخی سنت‌های نظری و فکری که بیشترین جاذبه را با هم دارند در جهت یک هدف با هم ترکیب می‌شوند تا یک نیروی جاذبه نظری را شکل دهند (همان) و سایر مقولات در اطراف آنها به چرخش درآیند. منظومه معنایی این مقاله با در هم تنیدن گزاره‌های نظریه استثنانگرایی، برخورد تمدن‌ها<sup>۲</sup> و شرق‌شناسی<sup>۳</sup> ترسیم می‌شود.

لوی<sup>۴</sup> (۲۰۰۱: ۲۳) استثنانگرایی آمریکایی را «چتری ایدئولوژیک»<sup>۵</sup> توصیف می‌کند که در زیر آن مفاهیم و عبارات مرتبط نظیر «بیانیه سرنوشت»<sup>۶</sup>، «شهرروی تپه»<sup>۷</sup>، «رؤیای آمریکایی»<sup>۸</sup> و «نظم نوین جهانی»<sup>۹</sup> مفصل‌بندی می‌شود. توکویل<sup>۱۰</sup> (۵۱۸: ۲۰۰۲)، دانشمند و مورخ سیاسی فرانسوی، اولین نویسنده‌ای بود که در کتاب خود تحت عنوان «دمکراسی در آمریکا»، این کشور را «استثنایی» توصیف و تأکید کرد: «جایگاه آمریکایی‌ها کاملاً استثنایی است و اعتقاد بر این است که هیچ ملت دمکراتیکی نمی‌تواند جایگاه مشابه آن بیابد. قبل از آن نیز جان وینتروپ<sup>۱۱</sup>، فرماندار ایالت ماساچوست در سال ۱۶۳۰ میلادی گفته بود: «ما باید اذعان کنیم که می‌توانیم شهری بر فراز تپه داشته باشیم، در حالی که چشمان مردم جهان بدان دوخته شود» (Sardar and Daveis, 2003: 151). این باور در «بیانیه

- 
1. Walter Benjamin
  2. The Clash of Civilizations
  3. Orientalism
  4. Levy
  5. Ideological Umbrella
  6. Manifest Destiny
  7. City on a Hill
  8. American Dream
  9. New World Order
  10. Tocqueville
  11. John Winthrop

سرنوشت» که در واقع بنیان فلسفی برای سیطره جویی آمریکا به شمار می‌رود نیز به وجود آمده است. بیانیه سرنوشت، آمریکایی‌ها را مردم و ملتی برگزیده توسط خداوند می‌داند که شایسته احترام، توسعه فرهنگی، اقتصادی و نظامی هستند. در نتیجه آمریکا به عنوان «ملت برتر»<sup>۱</sup> پنداشته می‌شود (Szpunar, 2013: 184). پایه همه این موارد، پیوند بین استثناگرایی، روحیه ملی آمریکایی و خداوند است. آمریکا به عنوان کشوری دیده می‌شود که «به شکلی ویژه مورد برکت خداوند» واقع شده تا کارهای خود را روی زمین انجام دهد. این موضوع در زمینه سیاست خارجی شدت بیشتری می‌یابد: «اعتماد به نفس خاصی به سیاست خارجی تزریق می‌کند که نه تنها توسط خدا تأیید شده، بلکه ممکن است حتی طرحی ضروری و انکارناپذیر برای بشریت باشد» (McCartney, 2004: 404-405).

هولستی<sup>۲</sup> (۳۹۵-۳۸۵: ۲۰۱۱) ضمن بررسی بازتاب چنین نگرشی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا استدلال می‌کند چون آمریکا خود را ملتی استثنایی می‌داند، وظیفه‌ای منحصر به فرد برای آزاد کردن کشورهای دیگر که تهدید می‌شوند برای خود قائل است. از این رو سیاستگذاران آمریکا باور دارند قوانین بین‌المللی که دولت‌های عادی را مقید می‌کند نباید مانع آنها شوند. آمریکا همچنین به عنوان دولت استثنایا به گفتمان‌هایی نیاز دارد تا اعمال مداخله‌گرایانه خود را توجیه کند و منطقی جلوه دهد.

نظریه یا پارادایم فرهنگی «برخورد تمدن‌ها» نیز در تحلیل نهایی همسو با گفتمان سیاسی استثنایا قابل بررسی است و یکی از مصادیق تأکید بر رسالت جهانی آمریکا تلقی می‌شود. در این نظریه، جهان اسلام با ویژگی‌هایی همچون عدم خردورزی، خشونت‌گرایی، ایستایی و عقب‌ماندگی فکری و برخورد سلبی کامل با مدرنیته معرفی می‌شود. نتیجه اینکه جوامع اسلامی به دلیل داشتن ویژگی‌های فوق، به طور ذاتی، دشمن هویت، فرهنگ و تمدن غرب شمرده شده، برخورد تمدنی بین اسلام و غرب‌گرایان پذیرا نگاشته می‌شود (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۸۶). به عقیده هانتینگتون<sup>۳</sup> (۱۹۹۳: ۳۵) تهدید اسلامی جدی‌ترین خطر برای غرب و غربیان است. به تعبیر

1. Superior Nation

2. Holsti

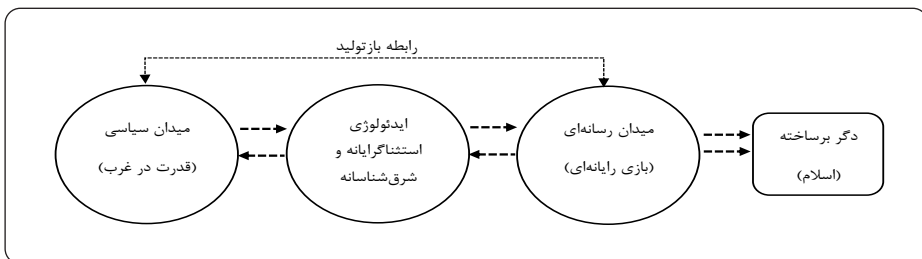
3. Huntington



مشهور او «مرزهای اسلام خونین است». اسلام با تمایل ذاتی خود به خشونت، تهدیدی جدی برای تمدن غربی است (Laboni, 2014: 86). در نتیجه رسالت آمریکا در گسترش ارزش‌های آمریکایی و به‌عنوان هژمون خیرخواه وظیفه دارد برای پیشگیری از تهدید ارزش‌های غربی در این فرایند هر جا لازم شد مداخله کند (Huntington, 1999: 37-38).

ادوارد سعید<sup>۱</sup> (۳: ۱۹۷۹) چنین گفتمانی را در نظریه شرق‌شناسی نقد کرده است. از نظر او شرق‌شناسی نوعی سبک غربی در رابطه با ایجاد سلطه، تجدید ساختار و داشتن اقتدار بر شرق است. در نتیجه گفتمان شرق‌شناسی، غرب را حوزه‌ای بهنجار، عقلانی، توسعه‌یافته، انسانی و برتر و متقابلاً شرق را حوزه نابهنجار و منحرف، غیرعقلانی، توسعه‌نیافته و فرومایه و نازل معرفی می‌کند (همان: ۳۰۰). سعید (۱۹۹۷) ابزارهای غرب را برای انتشار گفتمان خودتبارشناسی می‌کند و رسانه‌ها را در دنیای جدید در این زمینه از ابزارهای مهم می‌داند. او تأکید می‌کند که غرب همواره به بازنمایی خودانگاره مثبت غربی در برابر خودانگاره منفی دیگر شرقی در رسانه‌ها می‌پردازد (مهدی‌زاده، ۱۳۹۱). همان‌طور که ضیاءالدین سردار (۲: ۱۳۸۷) می‌گوید با وجود پایان تاریخ مصرف پروژه شرق‌شناسی، این پروژه در صدد استعمار قلمروهای تازه است. شرق‌شناسی پس از استقرار در جامعه علمی و عرصه خلاقیت ادبی، برای تسخیر عرصه فیلم، تلویزیون و رسانه‌ها نیز خیز برداشته است. البته می‌توان به لیست سردار بازی‌های رایانه‌ای را نیز افزود.

### شکل ۱. مدل مفهومی و نظری پژوهش



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مناسبات قدرت در آمریکا سازنده ایدئولوژی و گفتمان استثنانگرایانه است. این نظام معرفتی، خود باعث تولید گفتمان رسانه‌ای خاصی می‌شود که مبتنی بر منطق شرق شناسی است. متقابلاً آن متن و گفتمان رسانه‌ای، نظام معرفتی و روابط قدرت را بازتولید می‌کند و استمرار می‌بخشد. حال با چه روشی می‌توان این رابطه را افشا کرد.

## ۲. روش

بازی‌های رایانه‌ای همانند دیگر محصولات رسانه‌ای نمود کاربرد زبان (نشانه‌های زبانی و تصویری) برای بازنمایی هستند. زبان به عنوان قوی‌ترین ابزار ارتباطی در دسترس بازیگران اجتماعی محمل روابط ایدئولوژیک قرار می‌گیرد که نیاز به روش‌های خاصی برای تحلیل دارد. از این رو رویکردهایی برای افشای این ایدئولوژی‌های آغشته در زبان طراحی شده است (Zhang and Li, 2017: 87). تحلیل گفتمان از جمله این رویکردهاست. در این مقاله برای شناخت گفتمان‌های طبیعی شده در زبان بازی «ژنرال‌ها» از روش تحلیل انتقادی گفتمان<sup>۱</sup> فرکلاف<sup>۲</sup> استفاده می‌شود. فرکلاف (۴: ۱۹۸۹) خود هدف از این رویکرد را «کمک به بالا بردن آگاهی روابط اجتماعی استثمارگرانه، از طریق تمرکز بر زبان» توصیف کرده است. فرض تحلیل انتقادی گفتمان بر این است که عواملی همچون بافت تاریخی، روابط قدرت و سلطه، نهادهای فرهنگی و اجتماعی و ایدئولوژیکی، متن یا صورت زبانی و معانی جدید را به وجود می‌آورند و گفتمان‌ها را می‌سازند. سپس گفتمان‌های مورد نظر با ایدئولوژی و اهداف خاص در گذر زمان از طریق نهادهای اجتماعی به گونه‌ای در جامعه جا می‌افتند و طبیعی جلوه می‌کنند که مردم، آن گفتمان و ایدئولوژی ناشی از آن را امری طبیعی، منطقی و به انتخاب خود قلمداد می‌کنند و بی‌هیچ مقاومتی آن را می‌پذیرند. از این رو وظیفه تحلیل گرانقدادی این است که آنچه طبیعی جلوه داده شده را طبیعی‌زدایی کند تا مردم با درک حقایق در زندگی و در رقم زدن سرنوشت خویش تصمیم‌گیری کنند.

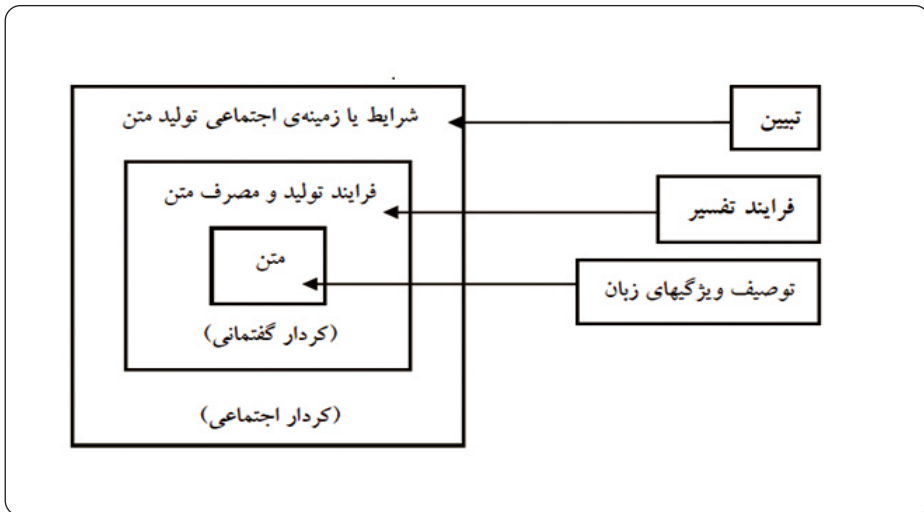
فرکلاف برای کشف و آشکارسازی طبیعی‌سازی گفتمان سیاسی و اجتماعی و ... در

1. Critical Discourse Analysis

2. Fairclough

قالب یک متن، الگویی سه سطحی ارائه داده است. از این رو تحلیل‌گر گفتمان باید سه سطح متن، عمل گفتمانی<sup>۱</sup> و عمل اجتماعی<sup>۲</sup> را بررسی کند.

شکل ۲. مدل فوکلاف در تحلیل انتقادی گفتمان



Source: Fairclough, 1992: 73.

### ۳. گفتمان بازی ژنرال‌ها

این بازی استراتژیک جنگی با نام «فرمان و تسخیر: ژنرال‌ها» را EA Games منتشر کرد و مانند بسیاری دیگر از بازی‌های «استراتژی زمان واقعی»<sup>۳</sup> عمل می‌کند که در آن بازیکن باید مرکز فرماندهی را بسازد و مخالفان را شکست دهد. بازی پس از انتشار، نقدهای مثبتی از متاکریتیک<sup>۴</sup> (وبگاه بررسی محصولات رسانه‌ای) و آی‌جی‌ان (شبکه بازی‌های تصویری) دریافت کرد (Adams, 2003)

1. Discursive Practice
2. Social Practice
3. Real-time Strategy
4. Metacritic

و برنده جایزه بهترین بازی استراتژیک شد (Game Critics Awards, 2002). به رغم موفقیت و محبوبیت بازی در جهان، برخی دولت‌ها انتشار آن را ممنوع کردند. دولت چین، فروش بازی را به دلیل بازنمایی منفی چین ممنوع کرد (Becker, 2005). در آلمان نیز این بازی در «فهرست رسانه‌های مضر برای جوانان» قرار گرفت؛ زیرا معتقد بودند این بازی جامعه را تشویق به جنگ می‌کند (Schnittberichte.com, 2007). با این وجود بازی فوق در کشورهای اسلامی به راحتی اجازه انتشار یافت و از سال ۱۳۹۶ نسخه فارسی آن در بازار ایران موجود است.

در این بازی سه جناح وجود دارد و به کاربر این امکان را می‌دهد که از بین سه طرف درگیر، یکی را انتخاب کند، البته در نسخه‌های جدیدتر از ۲۰۱۷ به بعد، هریک از جناح‌ها خود به چند گروه تقسیم می‌شوند اما در این مقاله همان نسخه اصلی بازی با سه جناح مدنظر است:

**الف) ایالات متحده آمریکا:** با انتخاب این گزینه کاربر باید در هفت مرحله با نیروهای تروریستی و در برخی موارد چینی‌هایی که به آنها کمک می‌کنند مبارزه کند. مرحله اول: تروریست‌ها به سلاح‌های بیولوژیکی مسلح شده‌اند. در آغاز تروریست‌ها با موشک‌های اسکاد دوربرد که با کلاهک شیمیایی مجهز شده شهر بغداد را مورد هدف قرار می‌دهند و غیرنظامیان کشته می‌شوند. هدف کاربر در این مرحله نابودی اسکادهای دشمن است. مرحله دوم: رهبران دشمن و مسئولان جنگ شیمیایی تا یمن تعقیب شده‌اند، آنها خلبانان آمریکایی را دستگیر کرده‌اند و وظیفه کاربر برگرداندن آنها به وطن است. مرحله سوم: تروریست‌ها یک گروه نظامی آمریکایی را در کوه‌های هندوکش افغانستان گیرانداخته‌اند و وظیفه کاربر محافظت از نیروهای آمریکایی است. مرحله چهارم: حمله به پایگاه تروریست‌ها در قزاقستان. مرحله پنجم: دیپلمات‌های سازمان ملل موافقت کرده‌اند که با «سازمان آزادی‌بخش جهانی»<sup>۱</sup> وارد مذاکره شوند اما رئیس‌جمهور به دشمن اعتماد ندارد. در ادامه سازمان آزادی‌بخش جهانی نماینده سازمان ملل را ترور و به قتل می‌رساند. در همین حین

1. Global Liberation Army (GLA)

سازمان آزادی‌بخش جهانی با تخریب سد موجب کشته شدن غیرنظامیان می‌شود، وظیفه کاربر نابودی دشمن است. مرحله ششم: یک ژنرال چینی به نیروهای این سازمان ملحق شده و پایگاه خود را در اختیار آنها قرار می‌دهد، گفته می‌شود که این ژنرال مورد حمایت دولت چین نیست و کاربر می‌تواند این ژنرال و متحدان تروریستی او را نابود کند. مرحله هفتم: پایگاه مرکزی تروریست‌ها به محاصره درآمده اما آنها سلاح بیولوژیکی دارند و از کمک چینی‌ها برخوردارند. با نابودی دشمن پرچم آمریکا به اهتزاز درمی‌آید و مردم نیز خوشحالی می‌کنند.

**ب) چین:** با انتخاب این گزینه کاربر با تروریست‌ها مبارزه می‌کند و در برخی مراحل نیز ایالات متحده در کنار چین قرار می‌گیرد. مرحله اول: تروریست‌ها به محل مانور نیروهای چینی که در میدان تیان‌آمن است با سلاح اتمی روبرو شده حمله می‌کنند. وظیفه کاربر حمله به انبار تسلیحات دشمن و گرفتن انتقام است. مرحله دوم: تروریست‌ها مرکز همایش در هنگ‌کنگ را گرفته‌اند و از سلاح شیمیایی برای حمله استفاده می‌کنند. وظیفه کاربر پایان دادن به تهدید تروریستی در شهر است. مرحله سوم: وظیفه کاربر حمله به پایگاه‌های دشمن است. مرحله چهارم: در این مرحله با معرفی تروریست‌ها به عنوان خارجی‌های دیو سیرت از کاربر می‌خواهد تأسیسات سمی آنها را نابود کند. مرحله پنجم: وظیفه کاربر نابودی سازمان آزادی‌بخش جهانی است. در این مرحله آمریکا به چین در نابودی تروریسم یاری می‌رساند. مرحله ششم: تروریست‌ها در حال تقویت خود در بیشکک است و کاربر بایستی آنها را نابود کند. مرحله هفتم: اعلام می‌شود که شبکه اصلی این سازمان در تاجیکستان کشف شده است. در این مرحله به کاربر اجازه داده می‌شود حتی از زرادخانه اتمی خود استفاده کند.

**ج) ارتش آزادی‌بخش جهانی:** راوچ<sup>۱</sup> (۶۵: ۲۰۰۷) معتقد است سازمان آزادی‌بخش جهانی یک شبکه تروریستی در خاورمیانه و به‌طور ضمنی اسلامی است. در این بازی از روش «روایت از دید دشمن» که شاید بتوان آن را «تکنیک اعتراف‌گیری» نیز نامید استفاده شده

است (رجبعلی پور، ۱۳۹۱). با انتخاب این گزینه کاربر باید در هفت مرحله با ظالمان یعنی چین و آمریکا برای آزادی جهان از چنگال آنها مبارزه کند. مرحله اول: اعلام می‌شود که مادر نبرد با اژدهای شرقی، بسیاری از سربازان مان را از دست دادیم: «برادر بیا دوباره بیا خیزیم برای پیروزی نهایی، وقتش فرا رسیده و هدف ما عدالت است». وظیفه کاربر به‌عنوان فرمانده تروریست‌ها تهیه سلاح از یک دلال اسلحه و سپس نابودی سد و نیروهای چینی است. مرحله دوم: اعلام می‌شود که به‌خاطر مردم مظلوم جهان، سازمان آزادی‌بخش جهانی باید محموله‌های سازمان ملل به روستاهای اطراف شهر آلماتی قزاقستان را متوقف کند تا بتواند با استفاده از آنها به اهداف راستین خود برسد. در این مرحله کاربر بایستی ۴۰ هزار دلار آمریکایی جمع‌آوری کند و در این راه اجازه دارد غیرنظامیان را نیز به قتل برساند. اعلام می‌شود: «اگر گوسفندها (روستایی‌های غیرنظامی) مزاحم شدند از سر راه برشون دارید. بعضی روستایی‌ها محموله‌ها را در خانه‌هایشان مخفی کردند، اگر مجبور شدی خانه‌هایشان را نابود کن». مرحله سوم: اعلام می‌شود که غیرنظامیان آماده آشوب علیه ظالمان آمریکایی و چینی هستند. کاربر بایستی با استفاده از «جمعیت عصبانی» به مراکز تجاری شهر حمله کند. مرحله چهارم: اعلام می‌شود که: «ما در مقابل تکبر و نخوت آمریکایی‌ها نمی‌توانیم ساکت بمانیم. ما باید برای آزادی و نجات بشریت جان‌فشانی کنیم و ترکیه را از چنگال امپراتورمآبانه آنها نجات دهیم». هدف کاربر در این مرحله نابودی نیروی هوایی آمریکا است. مرحله پنجم: در این مرحله وظیفه کاربر پس گرفتن انبار مهمات شیمیایی به‌عنوان سلاح حیاتی از دست آمریکایی‌هاست. مرحله ششم: گروهی از نیروهای سازمان آزادی‌بخش جهانی به نیروهای چینی پیوسته‌اند و چینی‌ها هم به آنها سلاح اتمی داده‌اند. وظیفه کاربر نابودی خائن‌ان به آرمان است. مرحله هفتم: اعلام می‌شود: «این نبردی است که ما از خدا درخواست کردیم. سلاح‌های شیمیایی وجود دارند که ما می‌توانیم با استفاده از آنها دشمنان را به دَرک واصل کنیم و آزادی واقعی در دنیا ایجاد کنیم». هدف گرفتن سکوی پرتاب موشک برای سوار کردن کلاهک شیمیایی روی آن است. با پایان عملیات، موشک به سمت نیویورک پرتاب می‌شود و مردم کشته می‌شوند.

جدول ۱. کنش‌گفتاری و نشانگان تصویری بازی «ژنرال‌ها»

نشانگان تصویری	کنش‌گفتاری	نیروهای جنگی
پیشرفته و تجهیز بهتر نسبت به سایر جناح‌ها، استفاده از سلاح متعارف، نیروی هوایی قدرتمند، جنگ برای امنیت سایر کشورها و جهان، به دلیل استثنایی بودن مورد هدف تروریست‌ها قرار می‌گیرد.	من هر جایی می‌تونم بسازم. راه خودم رو می‌سازم. ساخته شده به روش آمریکایی. کاری رو که درسته انجام بده. ما برای صلح می‌جنگیم. از ملت‌مون محافظت می‌کنیم. برای خدمت به میهنمون. برای آزادی.	ایالات متحده آمریکا
رنگ سرخ، دارای قدرت سایبری مخرب، استفاده از سلاح اتمی، نیروی زمینی قدرتمند و نیروی توپخانه، استفاده از سلاح ناپالم و آتش‌زا.	در حال ساخت امپراتوری چین. چین بزرگ‌تر خواهد شد. ما نقشه‌های بزرگی داریم. ما گارد سرخ هستیم. ارتش خلق. مرزهای چین را گسترش می‌دهیم. ملی‌گرایی برای ما پیروزی میاره. ازدها بیدار شد.	چین
ساختمان‌های مسجدي شکل و سبز رنگ، استعمار نیروی کارگر، عدم استفاده از نیروی برق و تجهیزات پیشرفته، قدرت استتار و جنگ نامتقارن، دارای شبکه تونل‌های زیرزمینی، عملیات‌های انتحاری و تروریستی، استفاده از سلاح‌های میکروبی و شیمیایی، دارای موشک‌های دوربرد، موسیقی عربی.	به هم آسیب نرسون. کار خیلی زیادیه. من گرسنمه. این پتک سنگینه. نمی‌شه توی صلح زندگی کنیم. من فقط یه برده هستم. من از خودگذشتگی می‌کنم. من برای هدفم کشته می‌شوم. حقیقت برتر. در راه حقیقت. اونا از ما وحشت خواهند کرد. آرمان. هدف راستین. هدف ما عدالت است.	ارتش آزادی بخش

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۴. یافته‌های تحقیق

با تکیه بر منظومه مفاهیم و گزاره‌های سه سنت نظری استثنائگرایی، برخورد تمدن‌ها و شرق‌شناسی، بازی «ژنرال‌ها» به مثابه یک متن در سه سطح توصیف، تفسیر و تبیین مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۴-۱. سطح توصیف

یکی از مواردی که در سطح توصیف در تحلیل گفتمان باید به آن توجه شود محور همنشینی و جانیشینی واژگان است که نخستین بار در زبان‌شناسی سوسوری به‌کار گرفته شد. سوسور تأکید کرد که معنا از تفاوت میان نشانه‌ها ناشی می‌شود؛ این تفاوت‌ها از دو نوع است: همنشینی و جانیشینی (Saussure, 1983: 121). همنشینی همان محور افقی

کلام است که اجزای کلام در آن با یکدیگر هم‌نشین شده، رابطه هم‌نشینی برقرار می‌کنند و محور جانشینی محور عمودی کلام است که در آن اجزا، جانشین یکدیگر شده، روابط جانشینی برقرار می‌کنند. ارزش نشانه را هر دو محور با هم تعیین می‌کنند. این دو محور، یک بافت ساختاری را مهیا می‌سازند که نشانه‌ها در آن معنا می‌یابند (Chandler, 2007: 84). نشانگان گفتاری و تصویری بازی «ژنرال‌ها» مبتنی بر قطبی‌سازی متضادی است که روابط هم‌نشینی و جانشینی را سامان می‌دهد. نشانه‌های زبانی نیز در سطح رابطه هم‌نشینی نیت‌مند و مبتنی بر ترسیم فضایی چندقطبی است.

در بازی «ژنرال‌ها» بیشترین تقابل و دوقطبی‌سازی را میان آمریکا و ارتش آزادی‌بخش (مسلمانان) می‌توان دید. کنش گفتاری بازی، در سطح هم‌نشینی واژگانی چون «تروریست»، «از خودگذشتگی»، «حقیقت برتر»، «گرسنه»، «برده»، «عدالت»، «آرمان»، «حقیقت راستین» و «وحشت» برای ارتش آزادی‌بخش که به شکل تلویحی به مسلمانان اشاره دارد، معنای منفی را درباره آنها القا می‌کند. قطب «ما» در مقابل هم‌نشینی واژگانی چون «روش آمریکایی»، «کار درست»، «صلح»، «محافظة»، «خدمت»، «دنیای آزاد» و «امنیت» برای آمریکایی‌ها نوعی معنای مثبت را القا می‌کند. راج (۶۶-۶۵: ۲۰۰۷) می‌گوید: پاسخ واحدهای ایالات متحده به سبک جان وین قهرمانانه و وطن‌پرستانه ایراد می‌شود: «کار درست رو انجام بده»، «محافظة از دمکراسی»، «خدمت به میهن» و «محافظة از ملت». نشانه‌های زبانی متن، یک قطب مثبت دارد که مبین گفتمان خودی است و یک قطب منفی که اسلام را بازنمایی و طرد می‌کند و سعی می‌شود با ایجاد هم‌نشینی میان اسلام و یک «امر منفی»، رابطه‌ای علی و معلولی میان آن دو برقرار سازند. به‌گونه‌ای که اسلام، مروج و مؤید تروریسم دانسته می‌شود.

در نیروهای سازمان آزادی‌بخش جهانی کنش گفتاری چند واحد از اهمیت خاصی برخوردارند: «کارگر»؛ این واحد ارزان یک سازنده و جمع‌کننده منابع مالی است که به آرامی کار خود را انجام می‌دهد، هیچ‌گونه توانایی جنگی ندارد و برخلاف ماشین‌آلات آمریکایی و چینی به‌نظر نمی‌رسد که خدمات خود را از روی انتخاب ارائه دهد. پاسخ‌های کارگران فقر و اجبار مفرط را شامل می‌شود: «به من آسیب نرسان»، «من نیاز به کفش دارم»، «من



گرسنه هستم» و «من یک برده هستم». واحد دیگر «جمعیت خشمگین» است که یک مورد غیرمعمول را نشان می‌دهد: آنها یک جمعیت غیرنظامی با پوشش کامل اسلامی و مسلح به تفنگ و مواد منفجره خانگی هستند. واحد حائز توجه دیگر، به نام «تروریست» است که کنش گفتاری منحصر به فردی دارد: «من از خودگذشتگی می‌کنم»، «من برای هدفم کشته می‌شوم»، «حقیقت برتر»، «در راه حقیقت» و «آنها از ما وحشت خواهند کرد». هرچند استفاده از واژگانی چون آرمان، عدالت، حقیقت و از خودگذشتگی دارای بار مثبت بوده اما با قرار گرفتن آنها در محوری همنشینی در کنار واژگانی چون ترور، گرسنگی و بردگی معنای منفی به خود می‌گیرد. در واقع با استفاده از روش اعتراف‌گیری، کاربران متوجه می‌شوند که آرمان و حقیقت راستین مورد ادعا به دست گروه بازنمایی شده در بازی که هم‌پوشانی دقیقی با ادعای گروه‌های اسلامی در دنیای واقع دارد نتیجه‌ای جز تروریسم، بردگی، وحشت و خرابی در بر ندارد. به این ترتیب در بازی مزبور یک قطب‌بندی آشکار میان آمریکاییان به مثابه «خودی» و مسلمانان به مثابه «دیگری» وجود دارد. علاوه بر این در محور جانشینی بازی مشاهده می‌شود که گفتمان با نادیده گرفتن واژگان و تعابیر مثبت برای مسلمانان که [در متن غایب است] هدف خاصی را دنبال می‌کند. در طول متن واژگان مثبت نیت‌مند حذف شده‌اند و فقط برای قطب «مای» گفتمان به کار می‌روند.

در کنار کنش گفتاری، می‌توان به نشانه‌های تصویری که حول همین قطب‌بندی معنا تولید می‌کنند اشاره کرد: بررسی مراحل بازی برای نیروهای آمریکایی و نشانگان تصویری بازی نشان می‌دهد که ساختمان‌ها و نیروهای آمریکایی نسبت به سایر طرفین پیشرفته‌تر و سربازان و نیروهای آمریکایی مجهز و از نظم نظامی بهتری برخوردارند. همه سلاح‌های آن متعارف است و از هیچ نوع سلاح اتمی و شیمیایی استفاده نمی‌کند. همنشینی این نشانگان تصویری این معنا را القا می‌کند که آمریکایی‌ها برای خود نقشی برتر قائل‌اند و هدفشان از حمله به سایر کشورها صلح، آزادی و تأمین امنیت برای مردم آن منطقه و جهان است، آنها به قوانین جنگی و اخلاقی احترام می‌گذارند و هیچگاه از سلاح غیرمتعارف استفاده نمی‌کنند.

در مقابل بررسی مراحل بازی برای نیروهای آزادی‌بخش و نشانگان تصویری بازی

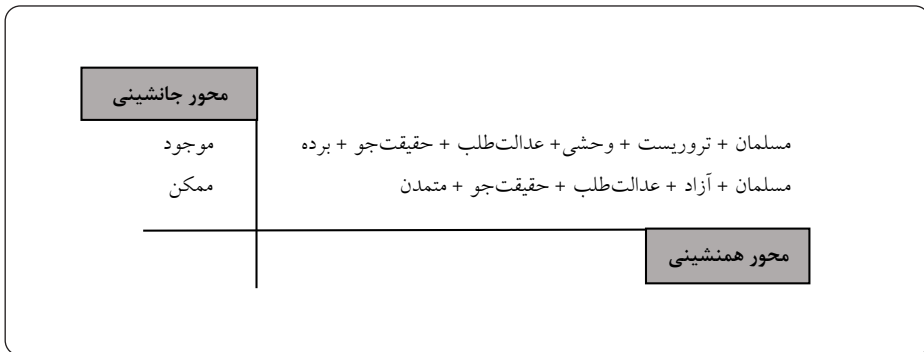
نشان می‌دهد که مسلمانان حتی به هم‌نوعان خود رحم نمی‌کنند و مسلمانان غیرنظامی را نیز مورد دستبرد و حمله قرار می‌دهند، رنگ نیروهای آزادی‌بخش سبز است که تداعی‌گر اسلام و خلافت اسلامی است، ساختمان‌ها و به‌ویژه مرکز فرماندهی آنها شبیه مسجد و دیگر اماکن مقدس مسلمانان است، از سلاح‌های شیمیایی و میکروبی استفاده می‌کنند و در صورت دستیابی به موشک‌های دوربرد قطعاً شهرها را مورد هدف قرار می‌دهند. همنشینی این موارد برای مسلمانان نوعی معنای منفی را تولید می‌کند و نشان می‌دهد که به هیچ اخلاقی پایبند نیستند و تهدید بزرگی برای صلح جهانی به‌شمار می‌روند لذا به حضور نیروهای آمریکایی برای تأمین امنیت مشروعیت می‌دهد.

البته در بازی «ژنرال‌ها» دیگری سومی نیز وجود دارد که تا حدودی مبهم به تصویر کشیده شده است. چینی‌ها خود مورد تهدید تروریست هستند، از عملیات‌های مخرب سایبری استفاده می‌کنند، در استفاده از سلاح اتمی ابایی ندارند و هدفشان، گسترش امپراتوری خلق است. نیروهای چینی با نام گارد سرخ شناخته می‌شوند که نشان از میراث کمونیسم در این کشور است. همنشینی این موارد نشان می‌دهد که چین پتانسیل «دیگرشدگی» را دارد. به‌این ترتیب هرچند در این بازی تروریست‌های مسلمان به‌عنوان «دیگری اصلی» بازنمایی شده‌اند اما چین نیز به شکل ضعیف‌تر و تلویحی به‌عنوان «دیگری» قابل بازنمایی است.

به‌هرحال در نشانه‌های تصویری متن، گروه تروریستی مسلمان را به‌عنوان «دیگری» خشن، جنگ‌طلب، امنیت‌زدا، فاقد تعهد ملی و بی‌رحم به تصویر می‌کشد. در مقابل قطب «خودی» گفتمان در همه نشانه‌های تصویری وطن‌پرست، دارای تعهد ملی و بین‌المللی، صلح‌طلب و حافظ امنیت بازنمایی می‌شوند. نشانه‌های تصویری همچنین دلالت معنایی استراتژی قدرت‌دهی دوگانه (مشروع / نامشروع) دارند: بر مبنای این استراتژی، بخشی از مسلمانان دارای قدرت سرکوب هستند و بخش دیگری از جامعه را سرکوب می‌کنند و در این میان، بخش دوم فاقد ابزارهای مقاومت هستند و بنابراین قدرتی مشروع که همان غرب و ایالات متحده آمریکا است باید برای رهایی آنان وارد عمل شود، نشانه‌های تصویری همزمان با نشانه‌های زبانی سعی دارد قدرت در بخش اول را اولاً نامشروع جلوه کند و آن را

در برابر عامه مردم به تصویر کشد و در مقابل قدرت غرب در یک کشور اشغال شده را مشروع و مورد تقاضای مردم جلوه دهد. مجموع این توصیفات، عمل گفتمانی که بازی در آن تولید شده است را نشان می‌دهد.

شکل ۳. محور همنشینی و جانشینی در بازی ژنرال‌ها



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۴-۲. تفسیر

در این سطح، بر عمل گفتمانی و نظم گفتمانی حاکم بر بازی و نحوه استفاده از آن در زبان و همچنین جنبه بینامتنیت<sup>۱</sup> و ژانر بازی تأکید می‌شود. بینامتنیت نشان دهنده رابطه‌ای است که رویدادهای ارتباطی از وقایع قبلی ساخته شده‌اند (Jorgensen and Phillips, 2002: 77).

### ۴-۲-۱. گفتمان اسلام‌هراسی،<sup>۲</sup> جنگ علیه ترور<sup>۳</sup> و بینامتنیت

به‌طور کلی دو جریان عمده در رسانه‌های غربی نسبت به جنگ در خاورمیانه وجود دارد، یکی متعلق به گفتمان «اسلام‌هراسانه» و «جنگ علیه ترور» و دیگری متعلق به گفتمان

1. Intertextuality  
2. Islamophobia  
3. War on Terror

«صلح و ضدجنگ». تا پیش از حادثه ۱۱ سپتامبر هیچ‌کس گمان نمی‌برد که این گفتمان اسلام‌هراسانه باشد که جایگاهی بالاتر بیابد اما این حادثه به مثابه «فرصت معناساز» موجب برتری هژمونیک این گفتمان شد و گفتمان مقابل را به حاشیه برد. جریانی که از ۱۱ سپتامبر به بعد صدها فیلم، مستند، پویانمایی، کتاب و بازی رایانه‌ای با مضامین مشترک تولید و عرضه کرد. نکته دیگر آنکه برخلاف رسانه‌هایی چون فیلم، مستند، کتاب و ... که آثار مهمی از جریان ضدجنگ را در خود جای داده است، بازی‌های رایانه‌ای مهمی که خصلت ضدجنگ داشته باشند وجود ندارد و یا کم است. بررسی عمل گفتمانی بازی «ژنرال‌ها» نیز نشان می‌دهد که این بازی در جریان مسلط یعنی «اسلام‌هراسی و جنگ علیه ترور» قرار دارد.

ویت سیسلر<sup>۱</sup> (۲۰۰۸-۲۰۰۷: ۲۰۰۸) در مقاله «عرب‌های دیجیتال: بازنمایی در بازی‌های ویدئویی»<sup>۲</sup> بیش از ۱۰۰ بازی کامپیوتری و کنسول را مورد مطالعه قرار داده است. سیسلر در فصلی تحت عنوان شرق‌شناسی در عصر دیجیتال توضیح می‌دهد که چگونه بسیاری از طراحان بازی‌های غربی به‌طور معمول عرب‌ها را به‌عنوان افراط‌گرای تروریست و اسلامی در بازی‌های خود نشان می‌دهند که پس از موفقیت در قتل یک سرباز آمریکایی می‌خندند. نتیجه‌گیری سیسلر این است که تولیدکنندگان بازی‌های غربی روی کلیشه‌سازی و دیگرسازی از عرب اصرار دارند. جی<sup>۳</sup> (۱۴۸: ۲۰۰۳) هم می‌نویسد، پس از حملات ۱۱ سپتامبر، تعداد زیادی از بازی‌های ویدئویی تجاری و غیرتجاری با موضوع جنگ در خاورمیانه منتشر شدند.

به‌طورکلی پس از جنگ سرد تاکنون بازی‌های بسیاری چون مدال افتخار، میدان نبرد، ندای وظیفه، جنگاوری مدرن، کوما/جنگ، نیروی دلتا، جنگجوی زمین، توفان صحرا، کانتر - استریک، سرباز شانس، آی‌جی‌آی ۲ و ... ساخته شده که همگی در ژانر جنگی قرار دارند و به لحاظ بینامتنیت حائز اهمیت است. بازی «ژنرال‌ها» یکی از مهم‌ترین

1. Vit Sisler

2. Digital Arabs: Representation in Video Games»

3. Gee

بازی‌های این جریان محسوب می‌شود که در عین تأثیرپذیری از متون رسانه‌ای پیشین از نقش پیشگام در رسانه بازی رایانه‌ای نیز برخوردار است.

در مجموع این بازی‌های رایانه‌ای حول مفهوم اصلی اسلام‌هراسی و بازتعریف دشمن جدید شکل گرفته و مفاهیم مرتبط با آن مثل جنگ برای دنیای آزاد، مبارزه علیه تروریسم و مهار بنیادگرایی اسلامی را بسط داده‌اند. دلالت معنایی همه این بازی‌ها نیز در نهایت بازنمایی تجربه غرب در زمینه قدرت، ثروت، امنیت، حقوق بشر، انسان‌گرایی و تلاش برای تثبیت انگاره‌های گفتمان سیاسی استثناگرایی است. در این بازی‌ها صفاتی که به غرب یا «ما» تعلق دارند مثبت هستند و برای انسان‌ها آرمان محسوب می‌شوند. در مقابل صفاتی که به «دیگری» تعلق دارند، منفی هستند و زندگی انسان شرقی مسلمان مملو از آنهاست. این قطب‌بندی مبتنی بر دوانگاری‌های گفتمان استثناگرایی و شرق‌شناسی که در بازی «ژنرال‌ها» نیز بازتولید شده را می‌توان در جدول ۲ دسته‌بندی کرد.

جدول ۲. دوانگاری‌های گفتمان استثناگرایی در بازی‌های رایانه‌ای جنگی

خاورمیانه یا «دیگری»	غرب یا «ما»
جنگ طلب	صلح طلب
تروریست	قربانی تروریسم
سنگدل	دل‌رحم
گروه‌گرا	جهان‌نگر
خائن	وطن‌دوست
عقب‌مانده	پیشرفته
خرابکار	حافظ جامعه
امنیت‌زدا	امنیت‌زا
بزدل	شجاع

بررسی بازی‌های رایانه‌ای در این جریان نشان می‌دهد که در آنها تروریست‌ها افرادی سنگدل، جنگ‌طلب، خائن، عقب‌مانده، خرابکار، بزدل و امنیت‌زدا و در مقابل آمریکایی‌ها افرادی صلح‌دوست، دل‌رحم، قربانی تروریسم، وطن‌دوست، حافظ جامعه، شجاع، امنیت‌زا و قوی هستند. همین معانی را می‌توان در بازی «ژنرال‌ها» مشاهده کرد که پیوند بینامتنیت میان این بازی‌ها را نشان می‌دهد. در این بازی تروریست‌ها به افراد غیرنظامی حمله می‌کنند، در استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی برای حمله به شهرها ابایی ندارند، دست به عملیات‌های خرابکارانه می‌زنند و امنیت جهانی را تهدید می‌کنند. در مقابل آمریکایی‌ها قربانی تروریسم می‌شوند و بنابراین حق دفاع مشروع از خود را دارند. آنها برای صلح جهانی و دفاع از وطنشان می‌جنگند و دل‌رحمانه به دنبال تأمین امنیت سایر کشورها هستند.

«ژنرال‌ها» در ژانر استراتژیک جنگی قرار دارد که خود نیز حائز اهمیت است. این ژانر ساختار بازی را بسیار شبیه محیط بین‌الملل و تقابل چندین بازیگر محوری می‌کند. امری که آن را در خدمت گفتمان بازی قرار می‌دهد. نوهر (۱۸۸-۱۸۱: ۲۰۱۰) معتقد است به‌طور کلی بازی‌های کامپیوتری و به‌طور خاص بازی‌های استراتژیک به شدت تحت تأثیر برنامه‌های پنهان و اشکال طبیعی شده دانش قرار دارند. از نظر وی بازی‌های استراتژیک یک نگاه دو قطبی سختگیرانه را تلقین می‌کند. از این دیدگاه، بازی‌های استراتژیک، بیان یک نویسنده یا گروه خاصی از افراد نیستند، بلکه بیان غیرمستقیم دانش و معناست که از طریق جامعه جریان دارد. به این ترتیب بازی «ژنرال‌ها» را می‌توان محملی دانست برای ترویج گفتمان جنگ با ترور و اسلام‌هراسی از سوی کشورهای تولیدکننده آن که خود ریشه در ایده برخورد تمدنی، شرق‌شناسی جدید و به‌طور ویژه استثناگرایی آمریکایی دارد.

### ۳-۴. تبیین

در سطح تبیین، بافت اجتماعی گسترده‌تری توضیح داده می‌شود که گفتمان جنگ با ترور و اسلام‌هراسی در آن ریشه دارد. ریشه‌های اسلام‌هراسی را می‌توان در شرق‌شناسی، برخورد تمدن‌ها و استثناگرایی آمریکایی دانست که هر سه مکمل همدیگر و ابزار میدان سیاست و روابط قدرت در ایالات متحده هستند.

از همان مرحله نخست بازی به کاربران نقش منحصر به فردی که آمریکا و نیروهای رزمی‌اش در جهان ایفا می‌کند را یادآور می‌شود. در این مرحله تروریست‌ها به بغداد حمله شیمیایی می‌کنند و آمریکا وظیفه دارد با این گروه بجنگد و امنیت بغداد را تأمین کند. جای تعجب نیست که بازی فوق‌همانند دیگر بازی‌های هم‌رده خود بعد از ۱۱ سپتامبر توانست به موفقیت عظیمی به لحاظ محبوبیت برسد، زیرا کاملاً آرمان‌های استثناگرایی آمریکایی را پیوند زده که همیشه در جلب توجه عموم موفق عمل کرده است.

در بازی «ژنرال‌ها»، مردم غیرنظامی خاورمیانه را می‌بینیم که کاملاً درمانده‌اند و هیچ چاره‌ای برای دفاع یا نجات خود ندارند. کلیشه‌ای از اعراب و مسلمانان که نیاز دارند جهان غربی آنها را نجات دهد. در مرحله نخست بازی در نقش نیروی آمریکایی منطق رسالت‌گرایی گفتمان استثناگرایی برجسته می‌شود، در این مرحله تروریست‌ها به بغداد حمله شیمیایی کرده و غیرنظامیان کشته می‌شوند. سپس آمریکا مأموریت می‌یابد که اسکاد‌های دشمن را نابود کند. با رسیدن به این هدف اعلام می‌شود: «امنیت بغداد برقرار شد».

دلالت معنایی ضمنی نشانه‌های زبانی و تصویری اپیزودهای مختلف بازی، ناتوانی مردم خاورمیانه در تأمین امنیت خود و نیازمندی آنان به یک قدرت رهایی‌بخش است. این قدرت رهایی‌بخش نیز طبیعتاً ایالات متحده آمریکا است. معنای نهایی خاص این نشانه‌ها، بازتولید و تثبیت منطق استثناگرایی آمریکایی است که خود را برتر و بهتر از مردم و کشورهای دنیا می‌بیند و می‌داند. نشانه‌های بازی البته در صدد طبیعی‌سازی این انگاره با تأکید بر نیاز مردم خاورمیانه و عراق به دلیل ناتوانی خودشان و توانایی آمریکا برای تأمین تقاضاهای آنان است. از این رو بازی به دنبال آن است که به شکل رضایت‌آمیز آرمان‌ها، تفکرات و راه و روش استثنایی ایالات متحده آمریکا را به صورت امری مقبول عام بازنمایی کند؛ البته در صدد اقتناع افکار عمومی آمریکا در مورد دلیل حضورش نیز در خاورمیانه است. در مرحله پنجم بازی [در نقش نیروی آمریکایی] ناکارایی ابزار مذاکره در مقابل تروریست‌ها نمایش داده می‌شود. در این مرحله گفته می‌شود که دیپلمات‌های سازمان ملل موافقت کرده‌اند که نیروهای آزادی‌بخش جهانی وارد مذاکره شوند اما رئیس‌جمهور به دشمن اعتماد ندارد. در ادامه نیروهای این گروه نماینده سازمان ملل را ترور و به قتل

می‌رساند. هیچ فضایی برای گفتگو یا مذاکره با چنین ستمگرانی وجود ندارد. بازی‌های رایانه‌ای نظامی تصویری از جهان را نشان می‌دهند که در آن کاربر نباید به موجب قوانین و کنوانسیون‌های بین‌المللی محدود شود و این بازتاب یک موضوع مهم دیگر در ادبیات استثنانگاری آمریکایی محسوب می‌شود. در نتیجه آمریکا موظف می‌شود تروریست‌ها را نابود کند. همچنین در مرحله چهارم بازی، نیروهای آزادی‌بخش جهانی پایگاه هوایی آمریکا را به دلیل استثنایی بودن مورد هدف قرار می‌دهد. امری که به آمریکا اجازه مداخله گسترده و بی‌قید و شرط را می‌دهد. از طرفی موضوع اصلی در استثنانگاری آمریکا این است که با یک محیط تهدیدکننده و خصمانه روبه‌رو است، بنابراین به‌عنوان یک قربانی بی‌گناه معرفی می‌شود که به دولت آن اجازه می‌دهد واکنش به چنین تهدیدهایی را براساس الگوی خشونت نظامی توجیه کند (Robinson, 2015: 459-460). همان‌طور که مشاهده می‌شود همه این موارد با شاخص‌های هالستی پیرامون استثنانگاری سیاست خارجی همخوانی دارد. از طرف دیگر قرار دادن شرق به‌عنوان «غیر» در مقابل غرب «برتر» با قطبی‌سازی‌های متعددی که در سطح توصیف و تفسیر تفصیلاً به آن پرداخته شد مطابق نگاه شرق‌شناسی جدید است که خود مکمل انگاره استثنانگاری غرب است.

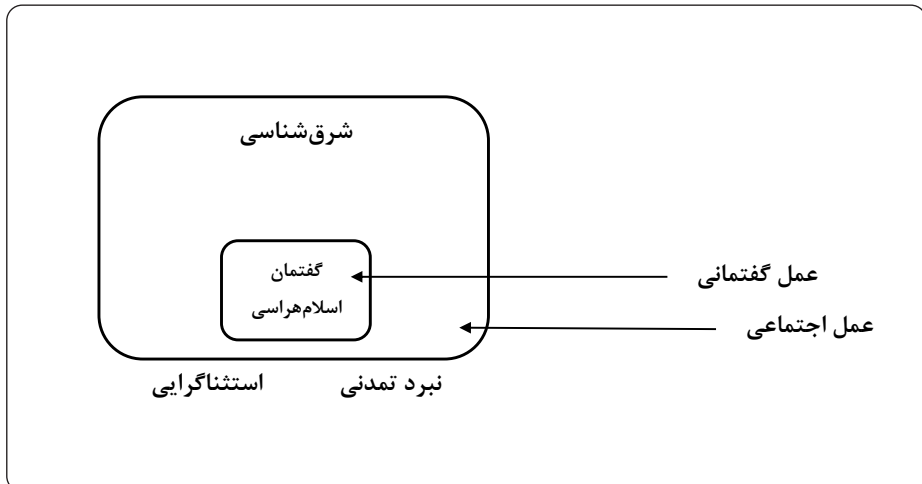
برخورد تمدنی میان اسلام و غرب، از دیگر مبانی ترس از اسلام و توجیه جنگ در خاورمیانه در این بازی است. در مراحل مختلف بازی [در نقش نیروی آزادی‌بخش جهانی] اندیشه این گروه حقیقت برتر و آمریکا به‌عنوان ظالم معرفی می‌شود، تفکری که در مرحله پایانی به حمله شیمیایی به نیویورک ختم می‌شود. نشان دادن این حمله ایده برخورد تمدنی میان اسلام و غرب را تأیید می‌کند. در این راستا بازی «ژنرال‌ها» جهان اسلام را با ویژگی‌هایی همچون حیوانی شدن، بربریت، وحشیگری، تقابل جویی و خشونت‌گرایی، ویرانی و عقب‌ماندگی، بزدل و تروریست معرفی می‌کند. نتیجه اینکه، جهان اسلام و جوامع اسلامی به دلیل داشتن ویژگی‌های فوق، به‌طور ذاتی، دشمن تمدن غرب است و بایستی با تهاجم پیش‌دستانه به آن از تمدن غربی و دستاوردهای آن دفاع کرد تا حوادثی چون حمله به نیویورک و کشتن غیرنظامیان رخ ندهد. همچنین در این بازی و طبق ایده برخورد تمدن‌ها امکان تقابل با تمدن کنفوسیوسی نیز وجود دارد. در مرحله ششم [در نقش نیروی آمریکایی]، یک ژنرال چینی به نیروهای



آزادی بخش جهانی ملحق شده و پایگاه خود را در اختیار آنها قرار می‌دهد، در این مرحله تقابل تمدنی غرب و چین را می‌توان مشاهده کرد. هرچند در مراحل مختلف بازی چینی‌ها با آمریکا هم‌پیمان هستند که نشان از تقابل کمتر آنها در مقایسه با تروریست‌های مسلمان است. چین دو راه دارد: یا با آمریکا علیه تروریسم و یا علیه آمریکا؛ و این بار دیگر برتری آمریکا و مسئولیت رهبری جهان توسط آمریکا را بازنمایی می‌کند. از این رو در این بازی تروریست‌های مسلمان بزرگ‌ترین خطر برای آمریکا محسوب می‌شوند و چین نقش «دیگری بالقوه» را دارد.

در مجموع بررسی در این سطح نشان داد که بازی «ژنرال‌ها»، ساختارهای اجتماعی و نظم گفتمانی مسلط در میدان رسانه‌ای غرب را بازتولید کرده و بر آن صحنه می‌گذارد. به تعبیر دیگر بازی «ژنرال‌ها» در بازتولید و انتشار «کنش‌های ابزاری»<sup>۱</sup> و استیلاجویانه اثری پایدار دارد، بر طبل نبرد تمدنی غرب با اسلام می‌کوبد، مسلمانان را به مثابه «دیگری» معرفی می‌کند و آمریکا را کشوری استثنایی می‌داند که شایسته رهبری جهان در «جنگ علیه ترور» است.

شکل ۴. گفتمان بازی ژنرال‌ها



مأخذ: همان.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بازی‌های رایانه‌ای به‌عنوان رسانه‌ای مغفول و خاموش، به‌رغم تأثیرگذاری عمیق، کمتر در ایران مورد خوانش انتقادی واقع شده است. بازی‌های رایانه‌ای همانند سایر ابزارهای زبانی رسانه‌ای غرب، پس از جنگ سرد تدریجاً هراس از تروریسم را جایگزین کمونیسم‌هراسی کرد و رسالتی برای آمریکا در راستای مبارزه با تروریسم اسلامی به‌وجود آورد. پس از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر، تولیدات این رسانه نوین در زمینه دگرسازی از اسلام هم‌زمان با تغییرات در سیاست خارجی آمریکا رشد زیادی کرد. با توجه به اهمیت بازی‌های ویدئویی در فرهنگ عمومی امروز، ضرورت طراحی مدل‌های مناسب برای تحلیل این بازی‌ها بیش از گذشته احساس می‌شود، به‌ویژه این مدل‌ها باید بتوانند گفتمان‌های پنهان موجود در بازی‌ها را به‌خوبی عیان و به‌طبیعی‌زدایی آنها بپردازند.

در مقاله حاضر بازی «ژنرال‌ها» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و محبوب‌ترین بازی‌های رایانه‌ای، مورد تحلیل انتقادی گفتمان طبق الگوی سه سطحی فرکلاف قرار گرفت. در تحلیل انتقادی گفتمان، فرض بر این است که زبان آن آینه شفاف نیست که همه حقایق را به‌تمامی بازگو کند، بلکه تحت تأثیر عوامل متعدد بیرونی و درونی، حقایق را تحریف شده نمایش می‌دهد. تحریف و چگونگی رخدادها نشان از اعمال قدرت آشکار و نهان نهادهای اجتماعی و تاریخی دارد. به‌عبارت‌دیگر زبان رسانه زبانی خنثی و بی‌طرف نیست و در نهانخانه خود محمل گفتمانی بزرگ‌تر از خود است. فاصله بین زبان رسانه و واقعیت را منافع و ایدئولوژی پرمی‌کند. در این مقاله گفتمان‌های طبیعی شده در بازی «ژنرال‌ها» بررسی شد. نتایج حاصله در سه سطح توصیف، تفسیر و تبیین روشن ساخت که این بازی بازتولیدکننده گفتمان ریشه‌دار استثنائگرایی در ایالات متحده آمریکاست. این گفتمان چنانچه ادوارد سعید نیز اشاره کرده است حاوی تقابل مشخص میان غرب به‌مثابه «خودی» و اسلام به‌مثابه «دیگری» است که در سطح توصیف این «خودی» با همنشینی واژگانی چون «روش آمریکایی»، «کار درست»، «صلح»، «محافظة»، «خدمت»، «دنیای آزاد» و «امنیت» به‌شکلی مثبت بازنمایی می‌شود و در مقابل «دیگری» مسلمان با همنشینی واژگانی چون «تروریست»،

«از خودگذشتگی»، «حقیقت برتر»، «گرسنه»، «برده»، «عدالت» و «وحشت» به شکل منفی بازنمایی می‌شود.

همچنین در محور جانمایی، در طول متن همنشینی واژگان مثبت برای مسلمانان، نیت‌مند حذف شده‌اند و فقط برای قطب «مای» گفتمان به‌کار می‌روند. تفسیر بازی در سطح دوم و بررسی جنبه بینامتنی آن «ژنرال‌ها» را در جریان مسلط رسانه‌های غربی و خاصه بازی‌های رایانه‌ای جنگی قرار داده که حاوی عمل گفتمانی «جنگ با ترور» و «اسلام‌هراسی» است و همان معانی و نشانه‌هایی را بازنمایی می‌کند که در سایر بازی‌های رایانه‌ای این جریان وجود دارد. تحلیل بازی در سطح تبیین نیز نشان داد ریشه‌های عمل گفتمانی مذکور را می‌توان در منطق استثناگرایی آمریکایی، شرق‌شناسی جدید و برخورد تمدنی جستجو کرد، روندی که ملازم با سیاست خارجی آمریکا در منطقه خاورمیانه و در راستای بازتعریف مفهوم دشمن جدید در پروسه سیاست خارجی این کشور است. در مجموع بازی مزبور در همان مسیر گفتمان مسلط و انتشار آن از رهگذر قدرت نرم زبان کودکانه پیش می‌رود. در نتیجه این بازی پا را از حوزه گفتمانی موجود فراتر نمی‌گذارد و در جهت طبیعی‌سازی آن عمل می‌کند. این پژوهش تلاشی در جهت تحلیل انتقادی این گفتمان طبیعی شده و طبیعی‌زدایی از آن بوده است.

## منابع و مآخذ

۱. احمدرش، رشید، حسین دانش مهر و احمد غلامی (۱۳۹۲). «بازنمایی خاورمیانه در بازی‌های رایانه‌ای (مطالعه موردی بازی ندای وظیفه ۴)»، فصلنامه/نجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات، سال نهم، ش ۳۳.
۲. اکوانی، سیدحمداله (۱۳۹۰). «اسلام‌هراسی، بنیان‌های گفتمانی و مبانی استراتژیک آن»، اطلاعات حکمت و معرفت، سال ششم، ش ۱۰.
۳. انواری، محمدرضا (۱۳۹۳). «بازی‌های رایانه‌ای رسانه‌ای خاموش برای اهداف سیاسی آمریکا»، دین و رسانه، سال دوازدهم، ش ۷.
۴. برزرگر، ابراهیم و محسن لعل‌علیزاده (۱۳۹۰). «جنگ نرم، بازی‌های رایانه‌ای اسلام‌ستیز و پدافند غیرعامل»، مطالعات قدرت نرم، سال اول، ش ۱.
۵. تورنهییل، جان (۱۳۸۸). «مارکسیست فروتن: ژئیک متفکری که همزمان از فلسفه، فیلم، غذا، روانکاوی و مارکسیسم می‌گوید»، ترجمه فاطمه بنویدی، خردنامه همشهری، ش ۳۰ و ۳۱.
۶. جلال‌زاده، بهاره و بهزاد دوران (۱۳۸۸). «رمزگشایی از بازی‌های رایانه‌ای: مطالعه موردی بازی رایانه‌ای «عملیات ویژه ۸۵»»، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، دوره دوم، ش ۷.
۷. حسین‌زاده، علی حسین، عبدالرضا نواح و فریدون نجفی شبانکاره (۱۳۹۴). «بازنمایی چهره اسلام و مسلمانان در بازی‌های رایانه‌ای»، فصلنامه مطالعات افکار عمومی، سال چهارم، ش ۱۶.
۸. خانیکی، هادی و محیا برکت (۱۳۹۴). «بازنمایی ایدئولوژی‌های فرهنگی در بازی‌های رایانه‌ای»، فصلنامه مطالعات رسانه‌های نوین، سال اول، ش ۴.
۹. رجبعلی پور، حسین (۱۳۹۱). «بازنمایی تروریسم در نسل سوم بازی‌های رایانه‌ای».  
<https://gerdab.ir/fa/news/11161>
۱۰. سردار، ضیال‌الدین (۱۳۸۷). شرق‌شناسی، ترجمه محمدعلی قاسمی، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
۱۱. سردارنیا، خلیل‌اله (۱۳۹۰). «بررسی و نقد دو پارادایم رقیب در تبیین اسلام‌گرایی در خاورمیانه (از دهه ۱۹۷۰ به بعد)»، مطالعات خاورمیانه، سال هجدهم، ش ۴.
۱۲. سروی زرگر، محمد (۱۳۸۷). «بازنمایی ایران در سینمای هالیوود»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده صدا و سیما.

۱۳. قوام، سیدعبدعلی و بشیر اسماعیلی (۱۳۹۳). «سیاست خارجی، هالیوود و جریان بازنمایی خاورمیانه پس از یازده سپتامبر»، فصلنامه علوم سیاسی، دوره دهم، ش ۲۹.
۱۴. کوثری، مسعود و مقداد مهرابی (۱۳۹۰). «پسااستعمارگری در بازی‌های دیجیتال: شالوده‌شکنی (سوء) بازنمایی مسلمانان»، مجموعه مقالات دومین همایش دین و رسانه، قم، مرکز پژوهش‌های اسلامی صدا و سیما.
۱۵. مهدی‌زاده، سیدمحمد (۱۳۹۱). *نظریه‌های رسانه، اندیشه‌های رایج و دیدگاه‌های انتقادی*، تهران، انتشارات همشهری.
۱۶. هرسیچ، حسین و فرهاد بدیعی (۱۳۹۷). «تجزیه و تحلیل نقش بازی‌های رایانه‌ای در ارتقای قدرت نرم آمریکا»، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی (دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا)، ش ۳۵.
17. Adams, Dan (2003). "Command and Conquer Generals", <https://www.ign.com/articles/2003/02/07>
18. Becker, David (2005). "Banned in Beijing: China Cracks Down on Games", Cnet.com
19. Chandler, Daniel (2007). *Semiotics: The Basics*, London, Routledge.
20. El Falaky, Samir (2017). "Representation of Arabs in Video Games: A Critical Discourse Analysis", 4<sup>th</sup> *International Conference on Education and Social Sciences*, 6-8 February - Istanbul, Turkey.
21. Fairclough, Norman (1989). *Language and Power*, London, Longman.
22. — (1992). *Discourse and Social Change*, Cambridge, Polity Press.
23. Game Critics Awards (2002). <http://www.gamecriticsawards.com/2002winners.html>
24. Gee, James p. (2003). *What Games Have to Teach Us about Learning and Literacy?*, New York, Palgrave Macmillan.
25. Holsti, K. J. (2011). "Exceptionalism in American Foreign Policy: Is it Exceptional?", *European Journal of International Relations* 17(3).
26. Huntington, Samuel P. (1993). *The Clash of Civilizations?*, Foreign Affairs; ABI/INFORM Global pg. 22.
27. — (1999). "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78(2).

28. Jay, M. (1984). *Adorno*, London, Harvard University Press.
29. Jorgensen, Marianne and J. Louise Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*, SAGE.
30. Laboni, F. B. (2014). "Representation of Islam in Western Media and Literature", *DIU Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 2.
31. Leonard, David (2004). "Unsettling the Military Entertainment Complex: Video Games and a Pedagogy of Peace", In *Studies in Media and Information Literacy Education*, Vol. 4, No. 4.
32. Levy, S. Mc Evoy (2001). *American Exceptionalism and US Foreign Policy: Public Diplomacy at the End of the Cold War*, London, Palgrave.
33. McCartney, P. T. (2004). "American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War", *Political Science Quarterly* 119.
34. Nohr, Rolf F. (2010). "Strategy Computer Games and Discourses of Geopolitical Order", *Journal for Computer Game Culture*, 4 (2).
35. Rauch, Peter E. (2007). *Playing with Good and Evil: Videogames and Moral Philosophy*, Comparative Media Studies, Florida Atlantic University.
36. ——— (2007). *Playing with Good and Evil: Videogames and Moral Philosophy*, Comparative Media Studies, Florida Atlantic University.
37. Reichmuth, P. and S. Werning (2006). "Pixel Pashas, Digital Djinnns", *ISIM Review* 18.
38. Robinson, Nick (2015). "Have You Won the War on Terror? Military Videogames and the State of American Exceptionalism", *Journal of International Studies*, Vol. 43(2).
39. Said, E. W. (1979). *Orientalism*, New York, Vintage Books.
40. ——— (1997). *Covering Islam: How The Media and The Experts Determine How We See The Rest of The World*, New York, Pantheon Books.

41. Sardar, Ziauddin and M. Wyn Davies (2003). *Why do People Hate America?*, New York, Disinformation.
42. Saussure, Ferdinand de (1983). *Course in General Linguistics* (Trans. Roy Harris), London, Duckworth.
43. Schnittberichte.com (January 28, 2007). "Command & Conquer: Generäle", <https://www.schnittberichte.com/schnittbericht.php?ID=3688>
44. Schulzke, Marcus (2017). "Military Videogames and the Future of Ideological Warfare", *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19(3).
45. Sisler, Vit (2008). "Digital Arabs: Representation in Video Games", *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 11(2).
46. Szpunar, P. M. (2013). "The Horror at Fort Hood: Disseminating American Exceptionalism", *Media, Culture and Society* 35, No. 2.
47. Tocqueville, Alexis de (2002). *Democracy in America*, University of Chicago Press.
48. Zhang, Q. and K. Li (2017). "On Studies of the Representation of Islam and the Muslims in West Media and Factors Behind Misrepresentation", *Journal of Education and Culture Studies*, Vol. 1, No. 1.





# نماینده‌گرایی، نظام نمایندگی پویا و ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

علیرضا دبیرنیا\* و عادل شیبانی\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۳	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۵	شماره صفحه: ۷۳-۹۲
------------------------	------------------------	-----------------------	-------------------

امروزه حکمرانی مبتنی بر نمایندگی نه یک جایگزین معیوب و ناگزیر برای دموکراسی مستقیم، بلکه خود شیوه‌ای ذاتاً مطلوب برای مردم‌سالاری به شمار می‌رود. با این وجود هنگامی می‌توان نمایندگی را در هر نظام سیاسی - حقوقی مفهومی راستین تلقی کرد که آیین‌ها و شیوه‌های اعمال قدرت سیاسی در آن نظام، به طور مستمر پیوسته و دینامیسم برآمده از قدرت مؤسس را به رسمیت شناخته و از آن تبعیت کند.

از این رو پژوهش حاضر تلاش می‌کند از یک سو با رویکردی هنجاری ماهیت نظام نمایندگی راستین را ذیل عنوان «نماینده‌گرایی پویا» بررسی کند و از سوی دیگر، با شیوه توصیفی - تحلیلی ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در تأمین شرایط نظام مطلوب نمایندگی مورد ارزیابی قرار دهد.

به این ترتیب نتایج نشان می‌دهد تحقق نظام نمایندگی پویا علاوه بر مؤلفه‌های حقوقی، مستلزم تحقق زمینه‌های اجتماعی است و قانون اساسی با پیش‌بینی بخش عمده‌ای از مقدمات نظام نمایندگی پویا در قالب حقوق و آزادی‌های بنیادین، ظرفیت پذیرش و تولید چنین نظامی را دارد اما خلأ اصلی در حوزه‌هایی است که باید در خارج از ساختار حقوقی اتفاق افتند.

کلیدواژه‌ها: نماینده‌گرایی؛ نمایندگی پویا؛ قدرت مؤسس؛ حقوق و آزادی‌های بنیادین؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

Email: dr.dabirnia@qom.ac.ir

\* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه قم؛

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم (نویسنده مسئول)؛

Email: adel.sheibani1364@gmail.com

## مقدمه

نمایندگی مفهومی است که همچون بسیاری از مفاهیم دیگر، بنیانی دیرین در تاریخ غرب دارد و محصول دگرگونی در مفاهیم به جا مانده از سده‌های پیشین است (Brich, 1971: 22). این مفهوم که به تعبیری همچون کشفی عظیم در دوران نوین به شمار می‌رود (رابرت، ۱۳۷۸: ۱۳۸)، نظریه‌ای است که از طریق آن مردم به عنوان صاحبان اصلی اقتدار در اعمال قدرت سیاسی شریک می‌شوند (Pitkin, 1972: 14-37).

جوامع بشری عرصه مناقشه دائمی بین اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع در خصوص شیوه مطلوب اداره امور هستند؛ منازعاتی که در پاسخ به آنها راه‌حل از پیش تعیین شده‌ای وجود ندارد و سیاست در نظر اندیشمندان، ابزار مدیریت صلح‌آمیز این فضای متکثر و مهار تنازعات موجود در جهت بقای زندگی اجتماعی است (عالم، ۱۳۹۰: ۳۱). از آنجاکه سیاست برای مدیریت منازعاتی پدید آمده است که راه‌حل غیرقابل مناقشه‌ای ندارند، بنابراین مبانی ثابت و تغییرناپذیری برای اعمال و رویه‌های سیاسی نمی‌توان عرضه داشت. به تعبیری در قلمرو سیاست، حقیقت محصول باور و نظر است و واقعیت سیاسی به‌عنوان چیزی که ساخته می‌شود، از راه‌گزینش باورها و گرایش‌های عرضه شده در جامعه با نمایندگی وجود می‌یابد. از این‌رو نماینده‌گرایی<sup>۱</sup> در بنیاد هر نوع تعامل سیاسی وجود دارد و سیاست به‌طور کلی از رهگذر هنر نمایندگی عمل می‌کند (لاگلین، ۱۳۹۳: ۳۳۴).

شکل‌گیری تدریجی نهادهای دولتی با ماهیت نمایندگی در قرون متمادی، رفته‌رفته به استقرار حکمرانی مبتنی بر نمایندگی منجر شده است (Castiglione and Warren, 2006: 3). تحلیل کلی نظام حکمرانی براساس شخصیت مصنوعی یا همان «نماینده» را نخستین بار توماس هابز<sup>۲</sup> (۱۳۸۹) به آن پرداخت؛ از نظر وی تعداد کثیری از مردم تنها به دلیل مرجع حاکمیت به شخصی یگانه تبدیل می‌شوند و دولت در وجود حاکم نماینده وجود می‌یابد (وینسنت، ۱۳۹۶: ۹۴). هابز (۱۳۸۹) این امر را با تفکیک شخصیت طبیعی یا فردی نماینده از وظایف و اختیارات ملحق به مقامی که متولی آن است قابل تحقق می‌داند.

1. Representative  
2. Thomas Hobbes

از نظر تاریخی، انتساب قدرت فرمانروایی به اجتماع در اندیشه حکمرانی روم پدید آمده است (Martin, 2012: 52). در روم با ظهور آگوست قدرت سیاسی بین دو نهاد «امپراتور» و «سنا» تقسیم شده بود. سنا نهادی مبتنی بر نمایندگی بود زیرا قوانین را به جای مردم تصویب می‌کرد و قانون برآمده از سنا واجد نیروی الزام‌آوری بود که از رأی مردم نشئت می‌گرفت. امپراتور نیز دارای شأن نمایندگی بود، چراکه بر اساس قوانینی فرمان می‌راند که منتخبان مردم در سنا آن را تصویب کرده بودند (دوگی، ۱۳۹۳: ۱۵۲).

در سده‌های بعد ایده نمایندگی رنگ باخت به طوری که در آغاز قرن چهارم میلادی و عصر کنستانتین همه قدرت سیاسی در شخص امپراتور تجلی می‌یافت (Harries, 2012: 156). در این دوران مفهوم نمایندگی عملاً مطرود مانده بود. در عصر فتودالیتة نیز نظریه نمایندگی کارکرد چندانی در تحلیل روابط معطوف به قدرت سیاسی نداشت و این مناسبات چیزی بیشتر از ترتیبات قراردادی و سلسله‌مراتبی با محتوای عاطفی مبتنی بر وفاداری، اعتماد و رفاقت نبود (رحمت‌الهی، ۱۳۸۸: ۵۲). در واقع واژه Represent تا قبل از قرن شانزدهم به معنای جانشینی و نمایندگی شخص دیگر به کار نمی‌رفت (طباطبائی، ۱۳۸۵: ۲۱۶). در این قرن کاربرد نماینده به جای یک موجود انسانی پدید آمد (Pitkin, 1972: 243). سرانجام با تحولات قرن ۱۷ و ۱۸ این مفهوم در توجیه مبانی قدرت سیاسی به کمال می‌رسد؛ در فرانسه با پیروزی انقلاب ۱۷۸۹ نظریه نمایندگی سیاسی نهادینه می‌شود (دوگی، ۱۳۹۳: ۱۵۳) و در انگلستان پس از انقلاب ۱۶۸۸ نمایندگی اساس حکمرانی قرار می‌گیرد (صانعی، ۱۳۸۱: ۲۴۰-۲۳۸).

در حال حاضر برخلاف دیدگاه‌هایی که نماینده‌گرایی را تدبیری برای غلبه بر چالش‌های دموکراسی مستقیم در جوامع پرجمعیت به‌شمار می‌آوردند،<sup>۲</sup> تردیدی وجود ندارد که سازمان‌دهی کارآمد تعارض و منازعه، حکومت به نمایندگی را برترین شکل حکمرانی ساخته است، به‌گونه‌ای که باید اذعان داشت قدرت سیاسی در معنای مدرن خود از طریق نمایندگی شکل می‌گیرد و در چارچوب آن اعمال می‌شود. از این رو نمایندگی کلید فهم وحدت ساختاری حقوق عمومی است و بنیان‌های یک نظام حقوق موضوعه را

## 1. Glorious Revolution

۲. برای اطلاعات بیشتر درباره این موضوع نک: قاضی شریعت‌پناهی (۱۳۸۳: ۳۲۹) و هاشمی (۱۳۹۰: ۲۳۰).

بنا می‌نهد (لاکلین، ۱۳۹۳: ۱۴۵). در نتیجه باید پذیرفت که دموکراسی نمایندگی، نه یک جایگزین معیوب برای دموکراسی مستقیم، بلکه خود شیوه‌ای اصیل برای مردمسالاری است (Urbinati, 2006: 232).

حکومت به نمایندگی در عبارات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز جایگاه رفیعی دارد به‌گونه‌ای که می‌توان در برداشت اولیه آن را یکی از مبانی این قانون برشمرد و بر آن بود که بدون گذار از سیستم نمایندگی هیچ قدرت سیاسی معتبری نمی‌تواند در چارچوب قانون اساسی شکل گیرد؛ مقدمه قانون اساسی حکومت به نمایندگی را با عباراتی چون «سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان» و «ایجاد زمینه مشارکت در همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع» یادآور شده است، در بند «۸» از اصل (۳) قانون اساسی دولت مکلف است همه امکانات خود را در راستای تحقق مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به‌کار گیرد و در اصل (۶) تشکیل هرگونه قدرت سیاسی منوط به اتکای آن به آرای مردم از طریق انتخابات عمومی شده است. به موجب این اصل به نظر می‌رسد که هر قدرتی که در چارچوب نظام نمایندگی تأمین و اعمال نشود فاقد اعتبار است و نمی‌تواند واجد آثار سیاسی - حقوقی شود.

بیان مواردی از این دست در بستر مفاهیم و اصول بنیادین دیگری همچون شکل‌گیری و تکوین حکومت و همه اجزای آن با رأی مردم در سرآغاز قانون اساسی (اصل ۱)؛ غیرقابل سلب بودن آزادی‌ها حتی به موجب قانون (اصل ۹) و تعلق حق الهی و طبیعی تعیین سرنوشت به مردم (اصل ۵۶)؛ مؤید این نظر است که براساس ظاهر عبارات میثاق اساسی حکمرانی، رابطه حقوقی سیاسی مردم به‌عنوان صاحبان اصلی قدرت و کارگزاران به‌عنوان عامل و پیشکار مردم همواره باید حفظ شود.

پرسشی که در خلال این مطالب بیان می‌شود این است که آیا چارچوب عرضه شده در قانون اساسی ظرفیت واقعی استمرار بخشیدن به خواست و اراده مردم را در همه ابعاد دارد؟ اساساً از نظر کیفی مفهوم نمایندگی در قانون اساسی چگونه قابل ارزیابی است؟ یک سنت شکلی و تشریفاتی ثابت به‌منظور مشروعیت‌بخشی به فرایندهای حکمرانی است،

یا دغدغه‌ای بنیادین که اساس هرگونه نهادسازی و تطبیق ساختارها در قانون اساسی به‌شمار می‌رود؟ آیا نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجموعه آرایه‌ای که در حصار ساختارهای حقوقی از مردم اخذ می‌شود تقلیل یافته و آن‌طور که عده‌ای نظر داده‌اند حکمرانی به خواست و تشخیص حاکمان از حکم خدا و با اتکای به رأی مردم صورت می‌گیرد (یزدی، ۱۳۶۸: ۱۲۶) یا اساسی که باید حیات همه ارکان شکل‌گیری و اجرای قدرت سیاسی را استمرار بخشد؟

لازم به توضیح است که پژوهش حاضر با پذیرش این واقعیت که نظریه نمایندگی قطعاً یکی از مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود درصدد است فارغ از مباحث و اختلاف‌نظرهایی که درباره نظریه نصب و انتخاب در مبانی فقهی وجود دارد، ظرفیت‌های قانون اساسی را در چارچوب الزامات نظام نمایندگی مطلوب ارزیابی کند. روش تحقیق به‌کار رفته در این پژوهش درخصوص تبیین مفهوم «نمایندگی پویا» هنجاری است و هدف این بوده است که الزامات و مؤلفه‌های نظام نمایندگی مطلوب به‌طور مختصر ارائه شود اما درخصوص ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از شیوه توصیفی تحلیلی استفاده شده و پژوهش با استفاده از منابع کتابخانه‌ای فارسی و انگلیسی و جستجوی اینترنتی صورت گرفته است.

سامان‌دهی ارائه مطالب به این صورت است که ابتدا مفهوم «نمایندگی پویا» به‌عنوان حقیقت نمایندگی بررسی می‌شود. سپس برخی از مقدمه‌ها و مؤلفه‌های نمایندگی پویا ذیل بحث «نمایندگی غیررسمی» طرح می‌شود و با بحث درباره «تضمین حاکمیت مردم؛ پیامد نمایندگی پویا» درنهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری خواهد پرداخت. شایان ذکر است با توجه به اینکه پژوهش حاضر در قلمرو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام گرفته است، در هر قسمت پس از طرح موضوع، ریشه و نمودهای آن در قانون اساسی ردیابی و تحلیل می‌شود.

## ۱. نمایندگی پویا؛ حقیقت نمایندگی

می‌توان گفت «نمایندگی» فوت‌وفن کسب وحدت در کثرت است؛ شیوه‌ای خاص و ناگزیر

از تفویض اختیار در اداره امور جمعی که موضوع آن اعمال قدرت سیاسی است و براساس حزم‌اندیشی و ابتکار خردمندانه داوطلبانی شکل می‌گیرد که به‌زعم خود درصدد عرضه و ترویج برترین روش‌های زیست‌جمعی هستند. مبنای رابطه یاد شده پذیرش این اصل است که قدرت سیاسی همواره از آن مردم و اقتدار سیاسی محصول رابطه مردم و دولت است.

در گفتمان حق‌محور امروز که توسعه حق‌های بشر فراتر و سریع‌تر از هر اندیشه دیگری در جهان مقبولیت یافته است (Iryie, Goedde and Hitchcock, 2012: 27)، مردم سرآغاز و سازنده قدرت سیاسی هستند و حکومت به‌دست مردم و برای آنها تشکیل می‌شود. نخستین مرحله زایش و صورت‌بندی یک حکومت وفاق جمع‌کثیری از مردم به‌منظور تأسیس جامعه‌ای سیاسی مبتنی بر قرارداد اجتماعی است که به ظهور «قدرت مؤسس»<sup>۱</sup> منتهی می‌شود. این قدرت مؤسس، درحقیقت اراده آزاد و منسجم گروه انسانی است که از خلال تحولات تاریخی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه تکوین می‌یابد، بر روابط قدرت در آن جامعه تأثیر می‌گذارد و با تأسیس یا تجدید ساختار حکمرانی، خواست خود را محقق می‌سازد (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۳۱).

از آنجاکه نمایندگی به‌عنوان شیوه تبدیل کثرت به وحدت در بنیاد هر نوع تعامل سیاسی وجود دارد، قدرت مؤسس نیز به‌مثابه وجه مولد قدرت سیاسی و نیروی محرکه دموکراتیک از رهگذر این مفهوم آمال و مطالبات جمع‌کثیری از مردم را به شکلی از نمایندگی سیاسی مبدل می‌سازد. بنابراین نیروی اجتماعی عظیم قدرت مؤسس، در بستر نمایندگی سیاسی جاری می‌شود و قدرت مؤسس توان خود را به این وادی می‌بخشد (Loughlin, 2013: 18). در نتیجه هنگامی می‌توان نمایندگی را در یک نظام حقوقی - سیاسی مفهومی راستین تلقی کرد که آیین‌ها و شیوه‌های اعمال قدرت سیاسی در چارچوب آن نظام به‌گونه‌ای باشد که پوییش و دینامیسم برآمده از قدرت مؤسس را به رسمیت شناخته و از آن تبعیت کند. به عبارت دیگر، حقیقت نمایندگی آنگاه به‌وجود خواهد آمد که پویایی قدرت مؤسس

در دسته‌ای از کنشگران سیاسی - حکومتی که واسط مردم و دولت هستند همواره متجلی شود.

این دیدگاه نقطه مقابل دیدگاهی است که مأموریت نمایندگی برآمده از قدرت مؤسس را صرفاً تشکیل نهاد مؤسس، پیش‌بینی ساختارها و هنجارهای حکمرانی و تصویب قانون اساسی می‌داند. اندیشه‌ای که در عمل موجب بروز گسست بین اراده مردم در لحظه تأسیس نظام سیاسی با مرحله اعمال قدرت سیاسی می‌شود. در این نگاه، اراده نهاد مؤسس نخستین در همه دوران‌ها و نسل‌ها استصحاب می‌شود، اعمال قدرت سیاسی در چارچوب نمایندگی نخستین ادامه حیات می‌دهد و در واقع حق حاکمیت مردم تماماً به نمایندگان بلاعزل و جان‌نشینان آنان تفویض می‌شود (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۵۸).

در حالی که در دولت‌های حق بنیاد امروزی حاکمیت مردم اساساً نمی‌تواند به قدرت سیاسی یک حکومت تفویض شود و در چارچوب نظام حقوقی برآمده از آن محبوس و مهار شود؛ حق حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش جزئی تفکیک‌ناپذیر از ذات انسان است (Hannum, 1990: 27-49) و تحقق آن مستلزم شناسایی حاکمیت مستمر ملت به‌عنوان اصیل و مجموعه کارگزاران حکومتی به‌عنوان نماینده در کل فرایندهای حکمرانی است. سیر تحول مفهوم نمایندگی در مبانی اساسی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به نمودهای درخشان قدرت مؤسس در شکل‌گیری انقلاب مردمی ۲۲ بهمن ۱۳۵۷، کاملاً در دسترس و قابل ارزیابی است. این مفهوم در کلام بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران امام خمینی (ره) به‌گونه‌ای تأثیرگذار به‌عنوان یک غایت و اساس بیان شده است.<sup>۱</sup> مقدمه قانون اساسی با عباراتی چون «حکومت ... تبلور آرمان سیاسی ملتی هم‌کیش و هم‌فکر است که به خود سازمان می‌دهد» و «سپردن سرنوشت مردم به‌دست خودشان» به این مفهوم اشاره کرده است. اصول و مفاهیم دیگری همچون شکل‌گیری و تکوین حکومت و تمام اجزای آن با رأی مردم در سرآغاز قانون اساسی (اصل ۱) و تعلق حق الهی و طبیعی تعیین سرنوشت به مردم (اصل ۵۶)، مؤید این حقیقت است که بدون تردید نمایندگی

۱. «مجلس مؤسسان اگر اعتبار دارد برای این است که مجلس مبعوث از ملت است، میزان، رأی ملت است، خود ملت، میزان است.»، ن.ک: خمینی، جلد ۸: ۱۷۳.

به‌عنوان یک اصل و بنیان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است.

درعین حال، در قانون اساسی مطالبی وجود دارد که می‌توان براساس آنها اذعان داشت نمایندگی مفهومی مستمر و پویا تلقی شده است؛ ایجاد زمینه مشارکت در همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع و مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه (مقدمه قانون اساسی)، تکلیف دولت در به‌کارگیری همه امکانات خود در راستای تحقق مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (بند «۸» از اصل (۳)) و لزوم اعمال هرگونه قدرت سیاسی و اداره امور جامعه براساس انتخاب عمومی (اصل ۶) بهترین شاهد مثال این دیدگاه است. علاوه براین اصل (۱۰۰) قانون اساسی پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و... را براساس ترجیحات محلی به خواست و نظر مردم همان محل موکول کرده و توان مناسبی برای پاسخگویی به آن پیش‌رو نهاده است.

## ۲. نمایندگی غیررسمی؛ مقدمه نمایندگی پویا

مطابق آنچه عنوان شد، نمایندگی سیاسی رابطه‌ای است که بین دارنده حق حاکمیت به‌عنوان اصیل و نایب یا کارگزار سیاسی او در ساختار حکومت به‌عنوان نماینده به‌وجود می‌آید و تحت سیطره قواعد و هنجارهای حقوق حکمرانی - حقوق عمومی - قرار می‌گیرد. تشبث وصف پویا برای نمایندگی به‌طورکلی دربرگیرنده مجموعه شرایط و کیفیاتی است که موجب می‌شود آمال و مطالبات صاحبان حق حاکمیت یا همان مردم، در کارگزاران آنها همواره متجلی شود و این نیروی اصیل، اساس حکمرانی و راهبر واقعی آن به‌شمار رود.

اما تحقق این وضعیت سهل و خودسامان نیست به‌گونه‌ای که فقط با پذیرش نمایندگی به‌عنوان یک بنیان در قانون اساسی به‌دست آید و استوار شود. بلکه این مهم وضعیتی مشروط است و تحقق آن در گرو مجموعه‌ای از لوازم و مقدمات فرهنگی - اجتماعی در جامعه است. آزادی بیان و گفتمان جمعی، آزادی احزاب، اجتماعات و مطبوعات، تکثرگرایی و جامعه مدنی از جمله این الزامات هستند که بدون تحقق آنها نمی‌توان انتظار داشت حکمرانی براساس نظام نمایندگی راستین شکل گیرد. باید در نظر داشت



که مؤلفه‌های مذکور مفاهیمی اساساً ورزیدنی به‌شمار می‌روند که ساخت و پرورش آنها نتیجه تضارب آرا و افکار متکثر و عقل‌محور در بستر ارتباطات اجتماعی بلندمدت است. برای ارزیابی بهتر در این نوشتار، مجموع شرایط گفته شده را «نماینده‌گری غیررسمی» نام نهاده‌ایم و آن را ذیل دو عنوان «حقوق و آزادی‌های اساسی» و «شکل‌گیری حوزه عمومی» از نظر می‌گذرانیم.

### ۱-۲. حقوق و آزادی‌های اساسی

انقلاب حق با پیروزی قدرت اجتماعی بر قدرت سیاسی و پی‌ریزی نظام سیاسی بر بنیاد فرد صاحب حق شکل گرفته است. این گفتمان که به‌خصوص پس از جنگ جهانی دوم در سیاست و حقوق رواج پیدا کرده است، نیروی خود را از تغییری عمیق در برداشت انسان از رابطه سیاسی دولت شهروند دریافت می‌کند (A.Primus, 1999: 179). در واقع دیدگاه‌های متأثر از حقوق طبیعی بر اندیشه حقوق عمومی مدرن به‌ویژه پس از انقلاب‌های آمریکا و فرانسه تأثیری مهم گذارده و از این طریق وارد گفتمان حقوقی شده است، رخدادی که با موضوعه‌سازی یا نهادینه‌کردن برداشت از قانون به‌مثابه تجلی حقوق بنیادین، شکلی جدید به رابطه حقوق و سیاست بخشیده است (Ackerman, 1991: 200-214).

متأثر از این تحولات، اغلب نظم‌های حقوقی در جوامع امروزی بر ساختاری سلسله‌مراتبی مبتنی بر ارجحیت قانون اساسی بنا شده و قانون اساسی در ماهیت خود نظامی است که جوهر آن را حقوق و آزادی‌های بنیادین تشکیل می‌دهد. از این رو می‌توان گفت حقوق و آزادی‌های بنیادین هسته مرکزی همه مناسبات حکمرانی را به خود اختصاص می‌دهد که نه تنها رابطه افراد و گروه‌ها را با یکدیگر و با دولت تنظیم می‌کند، بلکه در همه ساختارهای دولتی، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، فرایندهای نظارتی و به‌طور کلی در همه نمودهای اعمال قدرت سیاسی بازتاب یافته و مؤثر واقع می‌شوند. به همین دلیل در بیشتر قوانین اساسی مدرن، اعلامیه حق‌ها<sup>۱</sup> بخشی جدایی‌ناپذیر به‌شمار می‌رود (See: Rights and Making, 2018). علاوه بر آن قانون

اساسی به‌عنوان رأس هرم سلسله‌مراتب حقوقی، نه‌تنها باید ابزار مادی و عینی و درعین‌حال مأمّن هنجارهای اساسی تلقی شود، بلکه باید روح نظام حقوقی در راستای شناسایی و تضمین ارزش‌های بنیادین بشر تفسیر شود (Wiener, 2008: 77) و سایر قوانین و هنجارهای حقوقی را در حیظه اصول و مبانی حق بنیاد خود شرح و معنا دهد (Waldham, 1998: 43).

نمایندگی سیاسی پدیده‌ای مرتبط با حاکمیت است (ویژه، ۱۳۹۵: ۱۶۱) و اساس آن پذیرش اختصاص حق حکمرانی به مردم بر مبنای حق تعیین سرنوشت است، موضوعی که از راه نهادینه‌سازی هنجارهای مبتنی بر انقلاب حق، جای خود را به‌عنوان یک مبنا در قوانین اساسی مدون باز کرده و مشروعیت اعمال قدرت سیاسی از سوی حاکمان را به داشتن شأن نمایندگی از سوی صاحبان حق حاکمیت یعنی مردم منوط کرده است.

در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز شکل جدید رابطه حقوق و سیاست یا همان نهادینه‌سازی قانون به‌مثابه حقوق بنیادین، نمود بسیاری داشته است. هرچند در نظام حقوق اساسی کشور اعلامیه مستقل حق‌ها در معنای خاص شکل نگرفته است،<sup>۱</sup> اما اصول متعددی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همان درون‌مایه را پیش‌رو می‌نهند. این اصول به‌طور ویژه ذیل دو فصل سوم و پنجم با عناوین «حقوق ملت» و «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» به نهادینه‌سازی حقوق و آزادی‌های بنیادین پرداخته و فهرستی از حق‌ها و آزادی‌های اساسی را عرضه داشته‌اند. برابری، حق بر حیات، حق مالکیت، منع تفتیش عقاید، آزادی مطبوعات، حق بر حریم خصوصی، آزادی اجتماعات، احزاب و راهپیمایی‌ها، آزادی انتخاب شغل، حق برخورداری از تأمین اجتماعی، حق بر آموزش، حق دادخواهی، ممنوعیت شکنجه و هتک حرمت، حق بر تابعیت و حق تعیین سرنوشت از جمله حقوق و آزادی‌های ذکر شده است که در یک جمع‌بندی می‌توان انعکاس آنها را از جهت توجه و تعهد قانون اساسی به مقوله حق‌ها و آزادی‌های بنیادین، مورد توجه و ارزیابی قرار داد.

۱. نمی‌توان فقدان سندی با کارکرد اعلامیه حق‌ها را در حقوق اساسی ایران به‌طور کلی تأیید کرد چراکه مواردی چون فرمان ۲۸ ماده‌ای ۲۴ آذر ۱۳۶۴ امام خمینی (ره) یا منشور حقوق شهروندی مصوب ۲۹ آذر ۱۳۹۵ دولت یازدهم عملاً همان کارکرد را داشته و تا حدود زیادی بازتاب‌دهنده حقوق و آزادی‌های بنیادین در نظام حقوق اساسی ایران است. بنابراین دور از ذهن نیست که چنین اسنادی را با توجه به چارچوب حق بنیاد آنها هم‌شان قانون اساسی و عضوی از خانواده نظام حقوق اساسی فرض کنیم.

## ۲-۲. شکل‌گیری حوزه عمومی

موضوع دیگری که تحقق پیشین آن، مقدمه شکل‌گیری یک نظام نمایندگی پویا به‌شمار می‌رود؛ وجود حوزه عمومی<sup>۱</sup> مولد و پایدار است. این مفهوم که به‌طور ویژه در اندیشه نظریه‌پرداز آلمانی یورگن هابرماس<sup>۲</sup> نمود یافته، امکانی در زندگی اجتماعی انسان است که از طریق آن مفاهیم و توجه به امر عمومی شکل می‌گیرد. از نظر وی حوزه عمومی جایی است که در آن فرصت بحث و اظهار نظر در خصوص چگونگی هدایت امر عمومی برای هرکس وجود دارد. این حوزه مانند کلبه‌ای مشترک است که در هنگام ارتباط افراد با یکدیگر ساخته می‌شود (Habermas, 1996: 360). افراد در چنین فضایی با یکدیگر ارتباط برقرار کرده و در نتیجه مباحثه و مذاکره عقلانی، زمینه را برای تصمیم‌گیری مهیا می‌کنند. البته چنین گفتگویی از هر نوع سلطه سیاسی، اقتصادی یا مذهبی رها بوده و در آن قدرت گفتار به‌جای گفتار قدرت متجلی می‌شود.

هابرماس در خصوص انواع اقتدار معتقد است؛ قدرت تولید شده در حوزه عمومی، مشروعیت خود را نه از اقتدار سنتی، مذهبی یا نهادی، بلکه از اقتدار مباحثه عقلانی کسب می‌کند. در اندیشه هابرماس، حقیقت محصولی تک‌ذهنی نیست بلکه عنصری بین‌الذهنی است و به داوری بین‌ذهنی وابسته است. برای رسیدن به حقیقت توافقی - بین‌الذهنی - باید وضعیت آرمانی سخن<sup>۳</sup> فراهم آید؛ وضعیتی که در آن قدرت، برنده استدلال را تعیین نمی‌کند بلکه تنها برهان و استدلال برتر پیروزی می‌یابد (ریترز، ۱۳۸۱: ۲۱۴). این وضعیت موجب می‌شود افراد با مفاهیم و استدلال مبتنی بر تعقل، رویکردهای هنجاری در پیش گیرند که بر فرایند اعمال قدرت سیاسی تأثیر گذارده و دولت‌ها را از اعمال اقتدار خودسرانه باز می‌دارد. در این وضعیت شهروندان به‌عنوان داوران گفتمان‌های سیاسی، همان‌گونه که در رقابت‌ها مشارکت می‌جویند، در عین حال این مناقشات را مورد قضاوت قرار می‌دهند (Dworkin, 2002: 358). نقش

---

1. Public Sphere

2. Jürgen Habermas

3. Ideal Speech Situation

وسایل ارتباط جمعی و رسانه‌ها به مثابه مهم‌ترین ابزارهای بازتولید و احیای حوزه عمومی در این میان قابل توجه است (هابرماس، ۱۳۸۵: ۴۳).

برای ارزیابی میزان اهمیت حوزه عمومی در نظام حقوق اساسی ایران، نخست باید ادعان داشت که دلایل شکل گرفتن یا نگرفتن حوزه عمومی را نمی‌توان به‌طور کامل در ساخت قدرت سیاسی جستجو کرد و تشکیل این حوزه را یک حق اجتماعی از دولت و قدرت سیاسی مطالبه کرد؛ برعکس، تجربه تاریخی در غرب نشان می‌دهد که با گسترش حوزه عمومی بعد از اضمحلال فئودالیسم، نقد قدرت و اشاعه دموکراسی امکان پذیر شده است نه اینکه شکل‌گیری حوزه عمومی، محصول گسترش و اشاعه روندهای دموکراتیک به حساب آید (نجف‌زاده، ۱۳۹۳: ۹۹).

بنابراین آنچه که وجود آن در قانون اساسی درخصوص شکل‌گیری حوزه عمومی ضروری به نظر می‌رسد مؤلفه‌هایی است که توان بالقوه این قانون را در راستای ترغیب و زمینه‌سازی برای این موضوع نشان می‌دهد. به عبارت دیگر پرسش این است که زمینه‌های شکل‌گیری حوزه عمومی تا چه میزان در قانون اساسی وجود دارد؟

در پاسخ می‌توان گفت در یک نگاه کلی قانون اساسی آزادی را اصل و ایجاد محدودیت در هر زمینه‌ای از سوی دستگاه حکمرانی و مقامات عمومی را اگر نه غیرممکن، نیازمند دلیل و جواز دانسته است؛ نه تنها هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند (اصل ۹) بلکه حتی در شرایط اضطراری مانند جنگ نیز ایجاد محدودیت برای شهروندان قیود و عوارض بسیار دشواری دارد (اصل ۷۹). بنابراین می‌توان ادعا کرد از بعد نظری ایجاد محدودیت و سلب آزادی‌های اجتماعی و در واقع ایجاد مانع برای شکل‌گیری حوزه عمومی در چارچوب قانون اساسی کاملاً خلاف اصل و بسیار استثنایی است. در تأیید این نظر در مقدمه قانون اساسی اشاره‌هایی شده است؛ قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری، اجتماعی و انحصار اقتصادی است و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به خودشان تلاش می‌کند، زمینه بروز و شکوفایی استعدادها را فراهم می‌آورد، امری که در گرو مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه است و با توجه به

آن قانون اساسی زمینه‌ساز مشارکت همه افراد اجتماع است تا هر فردی خود دست‌اندرکار رشد، ارتقا و رهبری شود. علاوه بر این، بالا بردن سطح آگاهی عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر، تأمین آزادی سیاسی و اجتماعی و مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خویش از جمله تکالیف دولت در اصل (۳) قلمداد شده است. همچنین در قانون اساسی تضارب آرا و افکار عمومی، دعوت به خیر و معروف - که گفتگوی مبتنی بر تعقل از مصادیق آن می‌تواند به‌شمار آید - از جمله وظایف همگانی محسوب شده است (اصل ۸). بنابراین می‌توان این‌گونه جمع‌بندی کرد که در نگاه قانون اساسی شکل‌گیری حوزه عمومی امری کاملاً ضروری و مطلوب است و در این راستا قانون اساسی مجموعه‌ای از تکالیف مثبت و منفی را برای دستگاه حکمرانی و مقامات عمومی مقرر کرده است.

### ۳. تضمین حاکمیت مردم؛ پیامد نمایندگی پویا

پس از بررسی مفهوم و مقدمات نظام نمایندگی پویا، اکنون برآنیم پیامد آن را شناسایی کنیم. در اینجا پرسش اصلی این است؛ اگر نمایندگی سیاسی رابطه دارنده حق حاکمیت و کارگزار او در ساختار حکومت است که بنابر مفروضات گفته شده انعکاس‌دهنده مستمر مطالبات صاحب حق در چگونگی اعمال قدرت سیاسی است، چه آثار و پیامدهایی بر این رابطه بار می‌شود؟ در فرضی که نمایندگان تمام یا بخشی از قدرت سیاسی را خارج از رابطه نمایندگی یا برخلاف خواست و نظر اصیل اعمال کنند، آیا می‌توان آن را نافذ یا منشأ اثر دانست؟ اصولاً برای بقای این رابطه بین اصیل و کارگزار، نظام حقوق اساسی چه تدابیری اتخاذ می‌کند؟ از نظر نگارندگان، مهم‌ترین پیامد حکمرانی براساس نظام نمایندگی پویا «تضمین حاکمیت مردم» است و شامل سه مقوله مشروطیت در حکمرانی، محدودیت اختیارات مقامات عمومی و لزوم پاسخگویی و نظارت بر آنها می‌شود.

#### ۳-۱. لزوم اعمال تمام قدرت سیاسی از مجرای نمایندگی (اصل مشروطیت)

حکمرانی بر مبنای نظام نمایندگی پویا مستلزم مدیریت رابطه اصیل و کارگزار به نحوی است

که هر شکل از قدرت سیاسی انعکاسی از اراده مردم باشد و قدرت سیاسی به تمامی از مجرای نمایندگی اعمال شود. در تفکر مشروطیت نوین، اعمال قدرت باید با رضایت مردم باشد و از طریق نهادها و آیین‌های معینی اجرا شود (Loughlin and Walker, 2007: 317). اصالت و کرامت ذاتی متعلق به انسان است که سازنده بنیان قدرت سیاسی است و پیش‌بینی همه نظم‌های حقوقی و سیاسی برای تحقق آمل و مطالبات اوست، بنابراین هر مقدار از قدرت سیاسی که خارج از نظم‌های تضمین‌کننده سروری ملت و تنظیم‌کننده چارچوب‌های نمایندگی اعمال شود، از دایره مشروعیت و اعتبار بیرون است. این اصل در واقع اعتبار و مشروعیت هرگونه اعمال قدرت سیاسی را مقید به رعایت نظم‌هایی می‌کند که تضمین‌کننده حاکمیت اراده ملت است (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۸۱-۱۸۰).

اصل اول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که حکومت و نوع آن را مخلوق اراده ملت قلمداد کرده همین اندیشه را مبنا قرار داده و ناگزیر سایه‌ای از مفهوم فوق را بر دیگر اصول قانون اساسی گسترانیده است به‌گونه‌ای که راهی به جز فهم و تفسیر آنها در محدوده این اصل نداریم. اصل (۱) نوعی رابطه خالق و مخلوقی بین ملت و هر آنچه او برگزیده است، برقرار می‌سازد. امتداد این رویکرد در اصل (۵۶) آشکار شده است؛ اصلی که حق حاکمیت مردم را به‌عنوان یک حق بنیادین و الهی، از موضوع قرارداد اجتماعی خارج دانسته است به‌گونه‌ای که هیچ فرد یا گروهی حق سلب یا سوءاستفاده از آن را ندارد.

بنابراین از لحاظ مبانی لازم است همه مقامات و آیین‌های حکمرانی در چارچوب اصل نمایندگی و نظم‌های تضمین‌کننده اراده ملت تعریف شوند و از این نظر تفاوتی میان اصول (۵۸) و (۵۹) اعمال قوه مقننه توسط مردم و نمایندگان آنها، اصل (۱۰۰) انتخاب اعضای شوراها توسط مردم برای پیشبرد امور مختلف؛ اصل (۱۰۷) پذیرش مرجعیت و رهبری بنیان‌گذار فقید جمهوری اسلامی و انتخاب نمایندگان مجلس خبرگان توسط مردم؛ اصل (۱۱۴) انتخاب رئیس‌جمهور با رأی مردم با اصول (۹۱) و (۹۹) نظارت شورای نگهبان بر قوانین و انتخابات مختلف؛ اصل (۱۱۰) وظایف و اختیارات رهبری؛ اصل (۱۱۲) گزینش مصلحت بر اساس احکام ثانویه توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ اصل (۱۵۵) و (۱۵۶) قوه قضائیه و انتخاب ریاست آن، وجود نداشته

باشد و باید همه این اصول در پرتو اصول (۱) و (۵۶) تعریف شده و در جایگاه مخلوق اراده ملت ارزیابی شوند.

**۲-۳. محدود بودن دوره تصدی و حدود اختیارات مقامات عمومی (اصل محدودیت)**  
نماینده‌گری واقعی و راستین علاوه بر دارا بودن قیود مشروطیت که به آن اشاره شد، از جهت دوره تصدی و کارگزاری منصب عمومی همچنین از جهت گستره اختیارات، در بند حدودی است که نظم اساسی تضمین‌کننده حاکمیت مردم به آن تحمیل می‌کند. محدودیت از جهت تصدی از یک سو ناشی از ضرورت‌های برآمده از توزیع خردمندانه قدرت است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۶۵۸-۶۴۳) و از سوی دیگر، اقتضای نمایندگی و مخلوق بودن است؛ واقعیتی که امکان عزل و سلب کارگزار را همواره در اختیار دارنده حق حاکمیت قرار می‌دهد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محدودیت دوره تصدی کارگزاران را در اصل (۶۳) نمایندگان مجلس؛ اصل (۹۲) اعضای شورای نگهبان؛ اصل (۱۱۱) رهبری؛ اصل (۱۱۴) ریاست جمهوری؛ اصل (۱۵۷) رئیس قوه قضائیه و اصل (۱۶۲) رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور، پیش‌بینی و مقرر کرده است.

محدود بودن اختیارات مقامات عمومی نیز مؤلفه دیگری است که تضمین‌کننده حق حاکمیت مردم به‌شمار می‌رود. نتیجه این اصل کلی در اعمال قدرت سیاسی این است که اصولاً نماینده فاقد اختیار تلقی می‌شود مگر آنکه به اختیار او در قوانین تصریح شده باشد. عنوان دیگر این اصل در حقوق عمومی «اصل حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> است و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصولی از قبیل اصل (۵۷) تفکیک قوا و اعمال قوا براساس قانون؛ اصول (۵۸) و (۷۱) صلاحیت قوه مقننه؛ اصل (۱۱۰) وظایف و اختیارات رهبری؛ اصول (۶۰) و (۱۱۳) قوه مجریه و ریاست جمهوری؛ اصل (۶۱) و (۱۵۶) قوه قضائیه، به حدود صلاحیت قوا و مقامات اشاره کرده‌اند.

### ۳-۳. وجود مسئولیت در کارگزاری (اصل پاسخگویی و نظارت)

تضمین حاکمیت مردم به عنوان نتیجه نظام نمایندگی پویا علاوه بر مشروطیت اعمال اقتدار و محدودیت اختیارات متولیان آن، مستلزم وجود مسئولیت برای اعمال کننده قدرت سیاسی در دوران محدود کارگزاری است. پیامد منطقی پذیرش مسئولیت عمومی و در اختیار گرفتن قدرت سیاسی در نظام های حقوق اساسی، پاسخگویی است و هدف از نظارت حصول اطمینان از وفاداری قوای حکومتی نماینده، به هنجارهای بنیادین نمایندگی است (راسخ، ۱۳۹۰: ۴۰). بنابراین پاسخگویی و نظارت دو مفهوم متناظر و در واقع وجوه مختلف ضرورت «امانتداری در نمایندگی» است.

اصول (۱۲۲) و (۱۳۷) پاسخگویی مقامات قوه مجریه، مثال هایی برای پاسخگویی در قانون اساسی به شمار می روند.

در خصوص انواع نظارت نیز اصل (۲۴) نظارت عمومی از طریق رسانه ها و مطبوعات؛ اصول (۸۸) و (۸۹) نظارت سیاسی بر قوه مجریه؛ اصول (۹۴)، (۸۵) و (۱۳۵) نظارت قانونی؛ اصل (۵۵) نظارت مالی؛ اصول (۱۷۳) و (۱۷۴) نظارت قضایی، نمونه هایی عرضه داشته اند.

### ۴. جمع بندی و نتیجه گیری

حکمرانی مبتنی بر نمایندگی به عنوان شیوه ای اصیل و کارآمد برای مردم سالاری، مرهون این واقعیت است که نماینده گرایی در بنیاد هر نوع تعامل سیاسی وجود دارد و سیاست به طور کلی از رهگذر نمایندگی عمل می کند. نمایندگی اگر شکلی مؤثر و تا حدودی ناگزیر از تفویض اختیار در جامعه بین دارنده حق حاکمیت به عنوان اصیل و نایب یا کارگزار سیاسی او (مردم) در ساختار حکومت به شمار رود که موضوع آن اعمال قدرت سیاسی است، تحت سیطره قواعد و هنجارهای حقوق عمومی قرار می گیرد. در این حالت نمایندگی پویا وضعیتی را مدنظر قرار می دهد که پویا و دینامیسم آمال و مطالبات صاحبان حق حاکمیت در کارگزاران آنها همواره متجلی شود و این نیرو اساس و راهبر حکمرانی قرار گیرد. در خصوص ظرفیت های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پذیرش و انعکاس نظام نمایندگی پویا باید گفت اولاً، نمایندگی در قانون اساسی به عنوان دغدغه ای بنیادین



مبنای استمرار قدرت سیاسی و مشروعیت اعمال آن تلقی شده است و نمی‌توان این مفهوم را صرفاً همچون سنتی شکلی و تشریفاتی برای مشروعیت‌بخشی به فرایندهای حکمرانی به‌کار برد. ثانیاً، قانون اساسی به شرحی که گذشت در حد مطلوبی (اگر نه ایدئال) دربردارنده عناصر مفهومی نظام نمایندگی پویاست و بخش عمده‌ای از مقدمات آن را در قالب گفتمان حقوق و آزادی‌های بنیادین پیش‌بینی و مقرر کرده است. اما تحقق و به فعلیت درآمدن این ظرفیت‌ها که می‌تواند با تضمین حاکمیت مردم آثار نظام نمایندگی پویا را در حکمرانی مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منصفه‌ظهور برساند، با موانعی چند روبه‌رو است. اولین مانع، شکل نگرفتن زمینه و مقدماتی است که نیازمند ورزیدن مفاهیم فرهنگی - اجتماعی در مناسبات بلندمدت جمعی بوده و حوزه عمومی را ایجاد می‌کند. مانع دیگر فقدان ادبیات حقوقی روش‌مند و دیرین در حوزه حقوق حکمرانی است. واقعیت این است که بسیاری از مفاهیم انعکاس یافته در قانون اساسی از جمله مفهوم نمایندگی سیاسی، در غیاب سنت حقوق عمومی قوام یافته و مبتنی بر مناسبات اجتماعی حق محور شکل گرفته است و بازتعریف و شکوفایی آنها مستلزم پرورش گفتمان‌های علمی متناسب و عقلانی در گذر زمان است.

## منابع و مآخذ

۱. بیکس، برایان (۱۳۸۹). فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، چاپ سوم، تهران، نشر نی.
۲. خمینی، روح‌الله. صحیفه نور، جلد هشتم.  
<http://farsi.rouhollah.ir/library/sahifeh?volume=8&page=173>
۳. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۵). قدرت مؤسس کاوشی در مبانی حقوق اساسی مدرن، چاپ دوم، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۴. دوگی، لئون (۱۳۹۳). دروس حقوق عمومی، ترجمه محمدرضا ویژه، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۵. رابرت، دال (۱۳۷۸). درباره دمکراسی، ترجمه حسن فشارکی، تهران، نشر شیرازه.
۶. راسخ، محمد (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران، انتشارات دراک.
۷. رحمت‌الهی، حسین (۱۳۸۸). تحول قدرت، تهران، نشر میزان.
۸. ریتزر، جورج (۱۳۸۱). نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ دهم، تهران، انتشارات علمی.
۹. صانعی، پرویز (۱۳۸۱). حقوق و اجتماع، تهران، انتشارات طرح نو.
۱۰. طباطبائی، سیدجواد (۱۳۸۵). حکومت قانون، چاپ اول، تهران، نشر ستوده.
۱۱. عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۰). بنیادهای علم سیاست، چاپ بیست و دوم، تهران، نشر نی.
۱۲. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دوازدهم، تهران، نشر میزان.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۴. لاگلین، مارتین (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
۱۵. ——— (۱۳۹۵). مبانی حقوق عمومی در غرب، ترجمه محمد مقتدر، تهران، انتشارات مجد.
۱۶. نجف‌زاده، مهدی (۱۳۹۳). «از هم‌زمانی ظهور حوزه عمومی در ایران و غرب تا موانع اجتماعی - سیاسی گسترش آن در ایران»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره ۱۵، ش ۱.
۱۷. وینسنت، اندرو (۱۳۹۶). نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، چاپ دوازدهم، تهران، نشر نی.
۱۸. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۵). کلیات حقوق اساسی، تهران، چاپ سوم، تهران، انتشارات سمت.
۱۹. هابرماس، یورگن (۱۳۸۵). «حوزه عمومی»، ترجمه جواد کارگزاری، مجله حقوق عمومی، ش ۲.

۲۰. هابز، توماس (۱۳۸۹). *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، چاپ ششم، تهران، نشر نی.
۲۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰). *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۲. یزدی، محمد (۱۳۶۸). *شرح و تفسیر قانون اساسی*، چاپ اول، تهران، انتشارات نور.
23. A. Primus, Richard (1999). *American Language of Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
24. Ackerman, Bruce (1991). *We The People*, London, Cambridge, Massachusetts, Vol. 1, Foundations.
25. Brich, A. H. (1971). *Representation (Key Concepts in Political Science)*, London, MacMillan Press LTD.
26. Campbell Black, H.(1891). *Black Law Dictionary*, 10<sup>th</sup> Edition, Oxford Press.
27. Castiglione, Dario and Mark E. Warren (2006). *Rethinking Democratic Representation*, Vancouver, Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia.
28. Dworkin, R. (2002). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press.
29. Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass Press.
30. Hannum, H. (1990). *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press.
31. Harries, J. (2012). *Imperial Rome AD 284 to 363: The New Empire*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
32. Iryie, Akira, Petra Goedde and William I. Hitecock (2012). *The Human Rights Revolution an International History*, New York, Oxford University Press.
33. Laughlin, Martin and Neil Walker (2007). *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, London, Oxford University Press.
34. Loghlin, Martin (2013). “The Concept of Constituent Power”, Critical Analysis

of Law Workshop, University of Toronto, Available at: [https://www.law.utoronto.ca/utfl\\_file/count/users/mdubber/CAL/12-13/Loughlin-Paper-Constituent%20Power.pdf](https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/users/mdubber/CAL/12-13/Loughlin-Paper-Constituent%20Power.pdf).

35. Martin, T. (2012). *From the Founding of Rome to the Republic. In Ancient Rome: From Romulus to Justinian*, Yale University Press.
36. Pitkin, Hanna (1972). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
37. Rights, Human and Constitution Making (2018). *United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner*, New York and Geneva Available at: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ConstitutionMaking\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ConstitutionMaking_EN.pdf)
38. Urbinati, Nadia (2006). *Representative Democracy Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press.
39. Waldham, J., H. Mountfield, C. Gallaghew and E. Prochaka (1998). *Blackstone's Guide to the Human Rights act 1998*, Oxford, University Press, Fifth Edition.
40. Wiener, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and Internal Encounters*, Cambridge University Press.

# تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

ظهیر علی مرادی\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۱۰	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	شماره صفحه: ۹۳-۱۲۳
------------------------	-------------------------	-----------------------	--------------------

تمرکززدایی از جمله اقدام‌های مؤثر بر توسعه کشورهاست، در این راستا قوانین بالادستی در جمهوری اسلامی ایران نیز بر این امر در سطح استان‌ها تأکید دارند. در این پژوهش استقرار حکومت خودگردان محلی در استان‌ها به دلیل انطباق با قانون اساسی در حفظ یکپارچگی حاکمیت نظام و تحقق اهداف چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، به عنوان الگوی تمرکززدایی در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در استان‌ها به دلیل راهبردهای نامناسب با مشکلات متعددی روبه‌رو بوده است، از این‌رو هدف پژوهش حاضر، ارائه راهبردهای مناسب برای استقرار حکومت خودگردان محلی در استان‌ها بر اساس مدل تحلیل استراتژیک سوات است. مصاحبه‌هایی که با ۱۶ خبره به روش تحلیل محتوای جهت‌دار، از مجموع ۱۲۵۸ کد اولیه انجام گرفت، ۱۵ قوت و ۳۳ ضعف در قالب پنج مقوله هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی و ۱۸ فرصت و ۱۷ تهدید در قالب سه مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شناسایی شدند. با وزن دهی و رتبه‌بندی قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها از طریق ابزار پرسشنامه، موقعیت راهبردی خودگردانی استان‌ها در منطقه محافظه‌کاری قرار گرفت. در نهایت از میان ۶۴ راهبرد تدوین شده، ۱۰ راهبرد اصلی بر اساس امتیاز عوامل داخلی و خارجی انتخاب شدند.

**کلیدواژه‌ها:** برنامه‌ریزی راهبردی؛ تمرکززدایی؛ حکومت محلی؛ حکومت خودگردان محلی؛ تحلیل سوات

---

\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛  
Email: alimoradi\_zahir@yahoo.com

## مقدمه

دولت‌ها به منظور افزایش توان پاسخگویی به درخواست‌های مردم و توسعه حاکمیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود، ناگزیرند به سمت عدم تمرکز و مشارکت عمومی حرکت کنند. در دهه‌های اخیر، بیشتر کشورهای توسعه‌یافته به تمرکززدایی گرایش پیدا کرده‌اند (Gradstein, 2017). حکومت خودگردان محلی به عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیشرفته تأکید دارد، بخشی راهبردی در توسعه کشورها شناخته می‌شود (Brezovšek, 2014) و می‌تواند الگویی قانونی در مقابل فدرالیست مطرح شود که با روح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تناقض است (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶). با این حال تمرکززدایی به دلیل ایجاد تغییرات گسترده در ساختار حکومت، بسیار پیچیده است و اجرای سیاست‌های آن به برنامه‌ریزی دقیق نیازمند است (Nemec and Matejova, 2013). از زمان انقلاب مشروطیت دغدغه خودگردانی محلی در اندیشه نخبگان ایرانی بوده است (امیدی، ۱۳۹۲)، ولی پس از تشکیل دولت مدرن، رضاخان تحت تأثیر تهدیدات ارضی و بی‌ثباتی در مرزهای کشور، راهبردهای سلب اختیار رؤسای قبایل، اسکان عشایر، خلع سلاح و سرکوب اقوام مرزنشین را اتخاذ کرد (ملایی و ازغندی، ۱۳۹۰). در مقابل این راهبردهای نامناسب، اقوام مختلف هر زمانی که شرایط را مساعد دیده‌اند، به شورش و جدایی‌طلبی اقدام کرده‌اند. به طوری که پس از اخراج رضاشاه، اقوام به شورش پرداختند. همچنین در سال‌های اولیه پیروزی انقلاب اسلامی گرایش‌های واگرا و مرکزگرایانه سبب تشکیل گروه کردی پژاک، گروه بلوچی جنرال‌الله (جیش العدل)، گروه‌های عرب‌گرای تجزیه‌طلب و جنبش سیاسی خلق ترکمن شد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، قوانین گوناگونی در حمایت از تفویض قدرت سیاسی و اداری به مردم، به تصویب رسیده است. از جمله این قوانین می‌توان به اصول (۱۰۰) تا (۱۰۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (فصل شوراها) اشاره کرد. همچنین چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اهداف تمرکززدایی را دنبال می‌کند. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر عدم تمرکز مالی، سعی در پیشبرد اهداف عدم تمرکز در کشور داشت. قانون برنامه پنجم

توسعه کشور و همچنین سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹، در حوزه عدم تمرکز، فضای گسترده‌تری را در کشور ایجاد کرد. با وجود تصویب سیاست‌های توزیع قدرت اداری و سیاسی، وضعیت فعلی ساختار اجرایی کشور به دلایل مختلف مبتنی بر تمرکز اقتدار اداری و سیاسی در مرکز کشور است (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۴)، یکی از این عوامل را می‌توان به عدم برنامه راهبردی مبتنی بر قوت‌ها و ضعف‌های داخل حکومتی و فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی دانست.

ضعف‌هایی مانند عدم شفافیت و جامع‌نگری در سیاست‌های تمرکززدایی، عدم فعالیت احزاب به معنای واقعی، عدم شایسته‌سالاری، شفافیت و پاسخگویی در سازمان‌های عمومی و ضعف نهادهای عمومی در جذب اختیارات، باعث تمرکزگرایی در کشور شده است. با این حال افزایش دانش عمومی، بهبود امکانات رسانه‌ای و آموزشی برای تقویت ارزش‌های ملی‌گرایانه در برابر ارزش‌های قومی، افزایش اشتیاق و اراده تمرکززدایی در میان رهبران محلی و مشارکت‌پذیری، بلوغ سیاسی و افزایش مسئولیت‌پذیری شهروندان نقاط قوتی هستند که می‌توانند در اتخاذ راهبردهای حرکت به سمت تمرکززدایی استان‌ها انگیزه بخش باشند. اگرچه بزرگنمایی تهدیدهای گروه‌های تجزیه‌طلب قومی، گروه‌های تروریستی، ستیزه‌جویی‌های مذهبی و سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی، در مقابل کوچک شمردن فرصت‌های توسعه متوازن، برقراری عدالت اجتماعی، بهبود کیفیت سیاستگذاری محلی و افزایش مشروعیت و مقبولیت نظام از جمله عواملی بودند که دولت‌های ایرانی را به سمت تمرکز هرچه بیشتر قدرت پیش برده‌اند. راهبردهای جمهوری اسلامی ایران در برابر این تهدیدها، همواره بر حفظ تمامیت ارضی با استفاده از تمرکز قدرت در مرکز بوده است. کارشناسان معتقدند ادامه این روند در آینده می‌تواند باعث تضعیف حاکمیت ملی شود (امیدی، ۱۳۹۲). از این رو انجام پژوهش‌هایی مبتنی بر حرکت به سمت تمرکززدایی و خودگردانی استان‌ها ضروری است.

هدف اصلی از انجام این پژوهش، ارائه راهبردهای مناسب برای استقرار حکومت خودگردان محلی<sup>۱</sup> در سطح استان‌ها براساس مدل تحلیل استراتژیک سوات است. در این

پژوهش برای بازشناسی و طبقه‌بندی قوت‌ها و ضعف‌های درون حکومت محلی استان‌ها و فرصت‌ها و تهدیدهای موجود در محیط حکومت محلی استان‌ها از تحلیل محتوای جهت‌دار استفاده شد. جهت‌دار به این دلیل که قوت‌ها و ضعف‌های حکومت محلی در قالب عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی شامل هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی دسته‌بندی شدند (علی‌مرادی، شمس و جهانگیری، ۱۳۹۷). همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی در خارج از پنج عنصر مذکور در قالب سه مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کاوش شدند. در مرحله دوم پس از تکمیل ماتریس سوات<sup>۱</sup>، راهبردهای گوناگون برای حرکت به سمت خودگردان شدن استان‌ها طراحی شدند. در مرحله سوم راهبردهای اصلی براساس اولویت عوامل داخلی و خارجی انتخاب شدند. با در نظر گرفتن مطالب فوق پرسش‌های پژوهش عبارتند از: قوت‌ها و ضعف‌های داخلی برای حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها چیست؟ فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی جهت حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها چیست؟ راهبردهای خودگردان شدن استان‌ها چیست؟.

## ۱. مبانی نظری

دولت<sup>۲</sup> عبارت است از مجموعه‌ای مردم که در سرزمین خاص به صورت دائمی سکنی گزیده‌اند، با حکومتی که به وضع و اجرای قوانین اقدام می‌کند و از حاکمیتی برخوردارند که به صورت روح حاکم و قدرت عالی‌ه آنها را از تعرضات داخلی و خارجی حفظ می‌کند. حکومت<sup>۳</sup> اما به عنوان ساختارها و نهادهایی که از طریق فرایندهایی منظم و با پشتیبانی یک نظام حقوقی، سیاست‌ها و تصمیم‌های مقامات اداری را درون یک نظام سیاسی و در قلمرو معین به اجرا می‌گذارند، در متون معرفی می‌شود (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶).

اصطلاح حکومت محلی در مقابل حکومت مرکزی یا حکومت ملی و حکومت فدرال

1. Strength, Weakness, Opportunity and Threat (SWOT)

2. State

3. Government



به‌کار برده می‌شود و نهادهای آن بین کشورها متنوع است و با نام‌های استان، منطقه، شهرستان، شهرداری، شهر، محله، روستا و ... فعالیت می‌کند (UNDP, 2010). دولت‌ها برای سازمان‌دهی حکومت‌های محلی، از سبک‌ها و روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند که آنها را می‌توان در قالب سه سبک ذیل توضیح داد:

**الف) سبک تمرکزگرایی:** حالتی است که قدرت تصمیم‌گیری و اختیار اجرای تصمیم‌ها، برای مرجع خاصی متمرکز شده است. در تمرکزگرایی امور محلی از امور ملی تفکیک نشده است و برنامه‌ها را مقامات ارشد حکومت مرکزی به صورت متمرکز تنظیم و ابلاغ می‌کنند و نیروهایی که در سلسله‌مراتب نهاد حکومتی سازمان‌دهی شده‌اند به انجام می‌رسانند. امروزه این سبک از اداره تنها در کشورهایی با وسعت بسیار کم امکان اجرا دارد.

**ب) سبک تراکم‌زدایی:** سازمان‌دهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی، از یک اداره مرکزی به سوی اداره‌های غیرمترکم محلی است. وضع موجود یا الگوی سازمان‌دهی دولت در جمهوری اسلامی ایران در سطوح استانی، منطبق بر تراکم‌زدایی است.

**ج) سبک تمرکززدایی:** مبتنی بر انتقال قدرت سیاسی، ظرفیت تصمیم‌گیری و منابع از مرکز به سطوح فروملی حکومت است. تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعه مردم‌سالاری در هر کشور محسوب می‌شود و به‌عنوان فرایند انتقال قدرت سیاسی، مالی و اداری از حکومت مرکزی به سطوح محلی، به دنبال ایجاد یک سیستم دموکراتیک باثبات، افزایش اثربخشی و کارایی حکومت، تسهیل ایجاد پایه‌های باثبات برای توسعه اقتصادی در سطوح ملی و محلی، شکل‌دهی حکومت شفاف‌تر و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است (ISUFAJ, 2014).

سبک تمرکززدایی می‌تواند مالی، اداری یا سیاسی باشد. تمرکززدایی مالی عبارت است از تخصیص قدرت جمع‌آوری مالیات و مصرف آن به سطوح پایین‌تر حکومت. تمرکززدایی اداری تفویض مسئولیت، اختیار و قدرت تصمیم‌گیری اداری به واحدهای مدیریتی محلی را شامل می‌شود که در چنین وضعیتی واحدهای یادشده فاقد حاکمیت

هستند. تمرکززدایی سیاسی فرایند انتقال بخشی از حاکمیت و قدرت دولت ملی به مقامات و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای تعریف می‌شود (شمس، ۱۳۹۰: ۸). تمرکززدایی سیاسی در شکل نهایی خود به ایجاد گونه‌های فدرالیسم و نظام‌های ترکیبی مانند خودمختاری<sup>۱</sup> منجر می‌شود.

حکومت خودگردان محلی با تمرکززدایی مالی - اداری شکل می‌گیرد که مبتنی بر تفویض اختیار و مسئولیت به همراه حق تصمیم‌گیری دولت مرکزی به دولت محلی است. در این الگو حکومت خودگردان محلی برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی دولت مرکزی، به تدوین خط‌مشی‌های محلی با مشارکت نهادهای محلی اقدام می‌کند، تا ارائه خدمات عمومی متناسب با نیاز مردم محلی ارائه شوند (Kovač, 2014). در حکومت خودگردان محلی برخلاف ساختار فدرالی، حاکمیت میان حکومت‌های محلی توزیع نمی‌شود و این حکومت مرکزی است که حاکمیت را به شکل کامل و یکپارچه در اختیار دارد (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶). منظور از حاکمیت<sup>۲</sup> در این پژوهش، روش یک جامعه در استقرار و مدیریت نقش‌هایی که هدایتگر تدوین و اجرای خط‌مشی‌هاست (DESA, 2007). حاکمیت چگونگی اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برای مدیریت یک کشور در همه ابعاد آن است و بازیگران حاکمیت در یک دولت در قالب حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی قرار می‌گیرند.

در این پژوهش حکومت خودگردان محلی منطبق بر تعریف ماده (۳) منشور اروپایی<sup>۳</sup> در نظر گرفته شده است. این منشور حکومت خودگردان محلی را حق و توانایی مقامات محلی در تنظیم و مدیریت سهم چشمگیری از امور عمومی ذیل مسئولیت خود در محدوده قوانین و با توجه به منافع مردم محلی تعریف می‌کند و تأکید دارد که این حق باید از طرف شورا یا مجمعی اعمال شود که اعضای آن به‌طور آزادانه و با رأی مخفی و مستقیم مردم انتخاب شده‌اند و سازمان‌های اجرایی پاسخگو دارند.

1. Autonomy

2. Governance

3. European Charter on Local Self-government

## ۲. پیشینه پژوهش

باید در نظر داشت که ارائه راهبردهای جهان‌شمول برای تمرکززدایی در کشورهای مختلف امکان‌پذیر نیست. محدوده‌های راهبردی که نقش پراهمیتی در فرایند تمرکززدایی دارند: تفکیک شفاف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت، انتقال منابع مالی کافی به سطوح محلی، تمایز شفاف بین نقش شوراهای منتخب محلی و مقامات اجرایی و فنی در سطوح محلی، ایجاد ظرفیت برای برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدیریت پروژه و ایجاد سازوکارهای مناسب را شامل می‌شوند (Watson, 2002).

البته مسئله اصلی در تدوین راهبردهای تمرکززدایی این است که از بهینه بودن خروجی‌های آن مطمئن باشیم. بر این اساس باید کاملاً از وضعیت موجود مطلع بود و نقطه هدف تمرکززدایی را به شکل روشن مشخص کرد. فرایند تمرکززدایی در حکومت‌های محلی شامل سه سطح است که در سطح یک با تراکم‌زدایی، میزان کار حکومت مرکزی را کاهش می‌دهد و حکومت را به مردم نزدیک‌تر می‌کند؛ در سطح دوم با تفویض مسئولیت و اختیارات به نمایندگان حکومت مرکزی در مناطق و سطوح محلی امکان تصمیم‌گیری محلی را به وجود می‌آورد و در سطح سوم با انتقال قدرت سیاسی از حکومت مرکزی، حکومت‌های شبه‌مستقل را در سطوح محلی ایجاد می‌کند (ISUFAJ, 2014).

هم‌اکنون ویژگی‌های حکومت‌های محلی تشکیل شده در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران منطبق بر الگوی تراکم‌زدایی است (یاسوری، حاتمی‌نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۳). در این پژوهش نقطه هدف تمرکززدایی در سطح استان‌های کشور، حکومت خودگردان محلی در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه در خصوص راهبردهای خودگردان شدن حکومت‌های محلی کمتر پژوهش انجام شده است، در جدول ۱ راهبردهای تمرکززدایی را به صورت عام در کنار راهبردهای خودگردانی محلی به عنوان پیشینه پژوهشی مورد بررسی قرار داده است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی راهبردهای تمرکززدایی

راهبردهای تمرکززدایی	عنوان پژوهش	سال	پژوهشگر
<ul style="list-style-type: none"> <li>- انعکاس منافع محلی، در سطح ملی،</li> <li>- مشخص کردن وظایف و منافع تخصیص یافته به حکومت‌های منطقه‌ای،</li> <li>- تعیین قواعد انتخاباتی و سایر نهاد‌های سیاسی،</li> <li>- تعیین همگون یا ناهمگون بودن ایالات،</li> <li>- ظرفیت‌سازی حاکمیت محلی برای قدرتمند شدن حکومت‌ها.</li> </ul>	طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران	۱۳۸۴	تسلیمی و مشعلی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تفکیک شفاف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت،</li> <li>- انتقال منابع مالی کافی به سطوح محلی،</li> <li>- تمایز شفاف بین نقش شورا‌های منتخب محلی و مقامات اجرایی و فنی در سطوح محلی،</li> <li>- ایجاد ظرفیت برای برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدیریت پروژه،</li> <li>- ایجاد سازوکارهای مناسب.</li> </ul>	Pro-poor Service Delivery and Decentralisation	۲۰۰۲	Watson
<ul style="list-style-type: none"> <li>- توسعه ظرفیت فردی، نهادی و اجتماعی،</li> <li>- افزایش مشارکت در بین حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در سطوح ملی و محلی به منظور توانمند کردن آنها برای مشارکت با بهره‌وری بالاتر در فرایند توسعه،</li> <li>- تقویت مالکیت ملی به منظور افزایش امید موفقیت و تسریع در دستیابی به اهداف ملی تمرکززدایی،</li> <li>- ایجاد محیط توانمند به منظور انجام موفق فرایندهای قانونی و نهادی در سطوح ملی و محلی،</li> <li>- تقویت صدا و مشارکت زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر به منظور قدرتمند کردن آنها به عنوان عضوی از اجتماع،</li> <li>- افزایش دسترسی به خدمات برای مددجویان، زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر.</li> </ul>	Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development	۲۰۰۴	UNDP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اصلاحات قانونی برای انتقال قدرت به جوامع محلی،</li> <li>- افزایش ظرفیت حکومت محلی در حوزه‌های مالی، منابع انسانی، ساختار سازمانی، سیستم مدیریتی، داده و اطلاعات، تسهیلات و شبکه،</li> <li>- افزایش شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حکومت محلی در قبال شهروندان و حکومت ملی،</li> <li>- ارتقای نقش جامعه مدنی در هر دو سطح ملی و محلی،</li> <li>- نمایش پیشرفت کیفیت زندگی مردم محلی در نیت و عمل.</li> </ul>	Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development	۲۰۰۵	Kauzya
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بودجه‌ریزی پاسخگو به اولویت‌ها،</li> <li>- مدیریت منعطف‌تر که رسیدن به اولویت‌ها را آسان‌تر کند،</li> <li>- تقویت فشار رقابت میان تأمین‌کنندگان خدمات عمومی.</li> </ul>	Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities.	۲۰۰۷	Curristine et al

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳. روش پژوهش

با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (Saunders, Lewis and Thornhill, 2009: 138)، این پژوهش دارای فلسفه پژوهشی تفسیرگرا، رویکرد قیاسی و استراتژی پژوهشی تحلیل محتواست. همچنین از مدل سوات برای تدوین راهبردهای خودگردانی استفاده شد. این پژوهش مشتمل بر سه مرحله: تحلیل وضع موجود، تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها و انتخاب اولویت‌های راهبردی است.

**الف) تحلیل وضع موجود:** این مرحله شامل سه گام است:

- **جمع‌آوری اطلاعات:** در این گام اطلاعات وضع موجود استان‌ها از طریق مصاحبه با خبرگان جمع‌آوری شد.

- **استخراج عوامل داخل و خارجی:** در این گام با استفاده از روش تحلیل محتوا، عوامل داخلی شامل قوت‌ها و ضعف‌های حکومت‌های محلی در استان‌ها و عوامل خارجی شامل فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی، از مصاحبه‌های صورت پذیرفته استخراج شدند.

- **ارزیابی عوامل داخلی و خارجی:** در این گام با استفاده از ماتریس‌های ارزیابی نسبت به ارزیابی عوامل داخلی<sup>۱</sup>، ارزیابی عوامل خارجی<sup>۲</sup> و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی<sup>۳</sup> اقدام شد.

**ب) تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها:** در مرحله دوم با استفاده از مدل تحلیل سوات و با مقایسه نظیر به نظیر قوت‌ها و ضعف‌ها با فرصت‌های و تهدیدها نسبت به تدوین راهبردها اقدام شد.

**ج) انتخاب اولویت‌های راهبردی:** در مرحله سوم با شناسایی کلیدی‌ترین نقاط ضعف، قوت، فرصت و تهدید ۱۰ راهبرد دارای اولویت، شناسایی شدند.

- 
1. Internal Factor Evaluation (IFE)
  2. External Factor Evaluation (EFE)
  3. Internal and External Factor Evaluation (IEFE)

### ۳-۱. تجزیه و تحلیل داده‌ها

تحلیل وضع موجود شامل نظارت، ارزیابی و نشر اطلاعات به‌دست آمده مربوط به محیط‌های داخلی و خارجی میان افراد کلیدی و مؤثر است (هانگر و ویلمن، ۱۳۸۱: ۶۱).

#### ۳-۱-۱. جمع‌آوری اطلاعات

در گام اول برای جمع‌آوری اطلاعات با ۱۶ نفر از خبرگانی که پیش از این به‌عنوان استاندار یا معاونت‌های استانی سابقه فعالیت داشته‌اند و در حوزه مدیریت دولتی و حکومت‌های محلی تحصیلات، دانش، تجربه و صلاحیت لازم به‌منظور اظهارنظر دارند، مصاحبه‌های نیمه ساخت‌یافته انجام شد. پژوهشگر از طیف افراد بالقوه کسانی را برای مصاحبه و گردآوری داده‌ها انتخاب کرد که امکان غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم را داشتند. این افراد با روش گلوله برفی براساس پیشنهاد خبرگان انتخاب شدند. انتخاب خبرگان تا جایی‌که نتایج مصاحبه‌ها به اشباع نظری منتج شد، ادامه پیدا کرد. از مصاحبه سیزدهم به بعد، تکرار در اطلاعات مشاهده شد؛ اما برای اطمینان، انجام مصاحبه‌ها تا شانزدهمین خبره ادامه یافت. به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات، پژوهشگر با یک فهرست راهنما شامل یک‌سری مفاهیم که از پیشینه پژوهشی به‌دست آمده بود، در جلسه مصاحبه حاضر شد. در ابتدا با پرسیدن نخستین پرسش‌ها در مورد نقاط قوت و ضعف عناصر حکومت محلی در استان‌ها شامل هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهایی که بر سر راه خودگردان شدن استان‌ها وجود دارد، به مصاحبه‌شونده این امکان داده می‌شد تا هر آنچه را می‌خواهد از دیدگاه خود ارائه کند. در ادامه، پرسش‌های بعدی براساس پاسخ مصاحبه‌شونده مطرح می‌شد. گردآوری اطلاعات از آذرماه آغاز و تا اسفندماه ادامه یافت. مدت زمان هر مصاحبه حدود یک ساعت بود و در برخی مواقع در دو یا سه جلسه تکرار می‌شد.

#### ۳-۱-۲. استخراج عوامل داخلی و خارجی

در گام دوم پژوهشگر با استفاده از روش تحلیل محتوا نسبت به کدگذاری داده‌های

مصاحبه‌ها اقدام کرد. این فرایند به صورت دستی انجام پذیرفت و از نرم‌افزارهای تخصصی تحلیل محتوا استفاده نشده است. فرایند کدگذاری تفسیری است که از طریق تجزیه و تحلیل داده‌ها و کشف روابط بین نشانه‌ها، دسته‌بندی نشانه‌های مرتبط از نظر مفهوم و نام‌گذاری انتزاعی آنها انجام می‌پذیرد (کریمی و نصر، ۱۳۹۲). در این مرحله کدهای اولیه بعد از هر مصاحبه مورد تحلیل قرار گرفتند و در نهایت نشانه‌ها، مفاهیم و مقولات استخراج شده از آخرین مصاحبه با مصاحبه‌های پیشین مقایسه شدند تا نقاط اشتراک و افتراق آنها برای هدایت مصاحبه‌های بعدی شناسایی شوند و همچنین فرایند یکپارچه‌سازی مفاهیم و مقولات صورت گیرد. این گام شامل کدگذاری اولیه، حذف عبارات نامربوط، کشف مفاهیم (عوامل داخلی و خارجی) و کشف مقولات و تأیید اعتبار عوامل استخراج شده است.

### الف) کدگذاری اولیه

پژوهشگر در ابتدا بدون هیچگونه جهت‌گیری عباراتی که مصاحبه‌شونده ارائه داده است را بنا به شماره مصاحبه و زمان ارائه عبارت مورد نظر، یک کد واحد تخصیص داد. نتایج کدگذاری اولیه همه عبارت‌های استخراج شده از ۱۶ مصاحبه، ۱۷۳۶ عبارت کدگذاری شده است.

### ب) حذف عبارات نامربوط

در برخی از مصاحبه‌ها، عباراتی از طرف مصاحبه‌شونده مطرح می‌شد که مطابق نظر سایر خبرگان نبود و ارتباط مفهومی با عبارت‌های ارائه شده دیگر و نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدهای خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران نداشت. به عنوان مثال، عبارت «سیستم متمرکز با تمام محاسنی که دارد درون خودش دارای معایبی است» با کد اولیه ۹ از مصاحبه اول مصداق عبارت‌های نامربوط هستند. پژوهشگر در حین بررسی عبارت‌های ارائه شده در مصاحبه‌ها با ۴۷۸ عبارت نامربوط یا تکراری روبه‌رو شد که با حذف آنها، ۱۲۵۸ کد اولیه منحصر به فرد در اختیار قرار گرفت.

### ج) کشف مفاهیم (عوامل داخلی و عوامل خارجی)

این فرایند بلافاصله بعد از هر مصاحبه انجام می‌پذیرفت. پژوهشگر از طریق کشف ارتباطات مفهومی میان عبارت‌های مصاحبه‌ها، امکان دسته‌بندی عبارت‌های اولیه را فراهم می‌کند. پس از دسته‌بندی عبارت‌ها با مفاهیم مشترک، پژوهشگر به تخصیص یک عبارت اقدام می‌کند که دربرگیرنده مفهوم مستتر در هر دسته است. البته هرچه عبارت‌ها به طور مرتب و مداوم مورد بازنگری قرار می‌گرفتند، ذهن پژوهشگر توانایی بیشتر برای انتزاع درخصوص دسته عبارت‌های مرتبط، به دست می‌آورد. با کشف روابط مفهومی میان ۱۲۵۸ کد اولیه، ۸۳ دسته مفهومی شناسایی شد که شامل ۱۸ فرصت، ۱۷ تهدید، ۱۵ قوت و ۳۳ ضعف است.

### د) کشف مقولات

در این مرحله روابط مفهومی میان ۴۸ کد مفهومی قوت و ضعف بررسی شد و این مفاهیم براساس ارتباطات مفهومی مشترک با هریک از پنج مقوله هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی، دسته‌بندی شدند که در ستون یک و دو جدول ۲ مشاهده می‌شود. همچنین با بررسی روابط مفهومی میان ۳۵ کد مفهومی فرصت و تهدید، امکان دسته‌بندی آنها در قالب ۳ مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی فراهم شد که در ستون یک و دو جدول ۳ آمده است.

### ه) تأیید اعتبار عوامل استخراج شده

در این پژوهش برای تأیید اعتبار نتایج به دست آمده، نتایج کدگذاری هر مصاحبه و نتایج کلی کدگذاری پس از آخرین مصاحبه با اساتید و مشارکت‌کنندگان در پژوهش مورد بررسی و تدقیق قرار گرفت. از آنجا که همه مشارکت‌کنندگان با تعقیب کلی فراگرد گردآوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌ها درباره این پیامدها تقریباً به توضیحات نظری یکسان رسیدند در نتیجه الگو قابلیت تأیید یافت.



### ۳-۱-۳. ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

گام سوم از مرحله ۱ شامل ارزیابی عوامل داخلی، ارزیابی عوامل خارجی و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی است.

#### الف) ارزیابی عوامل داخلی

در ارزیابی عوامل داخلی، با استفاده از نسبت فراوانی کدهای اولیه هریک از عوامل به کل فراوانی کدهای اولیه، ضریب اهمیت هریک از عوامل مشخص شد. بنابراین ضریب اهمیت مجموع عوامل داخلی برابر با ۱ شد. جهت تعیین رتبه هریک از عوامل داخلی از ابزار پرسشنامه استفاده شد. با توزیع پرسشنامه در میان خبرگان از آنها خواسته شد با توجه به عالی یا معمولی بودن قوت‌ها رتبه ۴ یا ۳ و با توجه به معمولی یا جدی بودن ضعف‌ها رتبه ۲ یا ۱ را به هریک از عوامل تخصیص دهند. با ضرب ضریب اهمیت در رتبه هریک از عوامل داخلی، امتیاز وزنی هریک از عوامل مشخص می‌شود. با توجه به اینکه جمع کل امتیاز وزنی عوامل داخلی کمتر از ۲/۵ است می‌توان گفت که ضعف‌های پیش‌رو بر قوت‌های حکومت محلی در سطح استان‌ها غلبه دارد.

جدول ۲. تحلیل عوامل داخلی

مقولات	مفاهیم (عوامل داخلی استراتژیک)	کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
اختیارات تصمیم‌گیری (ضعف‌ها)	ضعف سیستم‌های تشویقی و تنبیهی برای تصمیم‌های استناداران	۶	۰/۰۱۱	۱/۳۶	۰/۰۱۴
	عدم تفکیک قوا در سطح استان	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۲۱	۰/۰۲۴
	گنگ بودن اختیارات سطوح حکومت	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۵۷	۰/۰۳۶
	نامتوازن بودن قدرت میان نهادهای انتخابی و نهادهای انتصابی	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۴۱	۰/۰۳۷
	عدم تعامل مناسب بین دولت، استان‌ها و رهبران محلی	۱۸	۰/۰۳۲	۱/۳۶	۰/۰۴۳
	عدم پذیرش استقلال استان‌ها توسط حکومت مرکزی	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۶۷	۰/۰۴۴
سازمان‌های عمومی (ضعف‌ها)	ضعف در تحقیق و توسعه	۵	۰/۰۰۹	۱/۳۱	۰/۰۱۲
	انتصاب نیروهای سیاسی در سطوح اجرایی	۶	۰/۰۱۱	۱/۳۱	۰/۰۱۴
	عدم شناسایی استعدادها بالقوه استان	۴	۰/۰۰۷	۲	۰/۰۱۴
	بالا بودن هزینه‌های اجرایی	۱۴	۰/۰۲۵	۱/۱۶	۰/۰۲۹
	انجام وظایف موازی توسط سازمان‌های عمومی	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۶۷	۰/۰۳۲
	عدم پاسخگویی	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۵۷	۰/۰۳۶
	ناتوانی در جذب و نگهداری نیروهای نخبه	۲۱	۰/۰۳۷	۱	۰/۰۳۷
	نظارت ضعیف سازمان‌های مسئول	۱۲	۰/۰۲۱	۱/۷۷	۰/۰۳۷
	عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی	۱۹	۰/۰۳۴	۱/۲۱	۰/۰۴۱
	نامتناسب بودن تعداد مقامات انتخابی با ویژگی‌های جمعیتی منطقه	۳	۰/۰۰۵	۱/۹۷	۰/۰۱۰
مردم‌سالاری (ضعف‌ها)	دخالت مقامات بالادستی در انتخاب شوراها	۸	۰/۰۱۴	۱/۱۱	۰/۰۱۶
	عدم نمایندگی از همه اقشار استان	۱۲	۰/۰۲۱	۱/۳۶	۰/۰۲۹
	عدم تعامل و مشورت بین مسئولان و شهروندان.	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۳۱	۰/۰۳۵
	ضعف عملکرد فعالان سیاسی و اجتماعی در انتخابات استانی	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۸۷	۰/۰۴۳
	عدم ارائه برنامه‌های مدون، مشخص و پایدار کاندیداها	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۸۷	۰/۰۴۹
	عدم تسلط مقامات استانی به امور محدود	۲۲	۰/۰۳۹	۱/۳۶	۰/۰۵۳
	ضعف فعالیت استانی احزاب	۳۳	۰/۰۵۸	۱	۰/۰۵۸

مقولات	مفاهیم (عوامل داخلی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
هویت قانونی (ضعف‌ها)	عدم جامع‌نگری قوانین	۹	۰/۰۱۶	۱/۲۱	۰/۰۱۹
	نبود ضمانت‌های اجرایی قوانین	۱۰	۰/۰۱۸	۱/۱۶	۰/۰۲۰
	تسلط حوزه سیاسی بر حوزه قانونگذاری	۸	۰/۰۱۴	۱/۴۶	۰/۰۲۱
	عدم اعتبار سیاسی قوانین خودگردانی	۷	۰/۰۱۲	۱/۸۷	۰/۰۲۳
	عدم تعریف دقیق سازوکارهای محلی	۱۰	۰/۰۱۸	۱/۶۲	۰/۰۲۹
	حجم بالای مقررات دست‌وپاگیر	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۷۷	۰/۰۳۴
وظایف حکومتی (ضعف‌ها)	سرمایه‌گذاری نامتوازن بر توانمندی استان‌ها	۶	۰/۰۱۱	۱	۰/۰۱۱
	عدم تفویض وظایف به بخش خصوصی	۷	۰/۰۱۲	۱/۵۷	۰/۰۱۹
	عدم تناسب بین تعداد نیروهای انسانی و حوزه تحت کنترل استانداری‌ها	۶	۰/۰۱۱	۱/۹۲	۰/۰۲۰
	تدوین برنامه‌های اجرایی نامتناسب با توانمندی‌ها و ظرفیت‌ها	۲۱	۰/۰۳۷	۱/۸۷	۰/۰۶۹
اختیارات تصمیم‌گیری (قوت‌ها)	وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها	۲۹	۰/۰۵۱	۴	۰/۲۰۵
سازمان‌های عمومی (قوت‌ها)	وجود نیروهای دانشی در استان	۳	۰/۰۰۵	۳/۴۳	۰/۰۱۸
	رقابت‌پذیری نیروهای سازمان‌های عمومی	۴	۰/۰۰۷	۳	۰/۰۲۱
	دسترسی به زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات در استان‌ها	۵	۰/۰۰۹	۳/۵۹	۰/۰۳۲
	بومی‌گرایی در اداره استان	۷	۰/۰۱۲	۳/۶۹	۰/۰۴۶
	توجه و واکنش مناسب سازمان‌های عمومی به تغییرات استان	۱۰	۰/۰۱۸	۳/۲۸	۰/۰۵۸
	یادگیری و توانمندسازی	۱۲	۰/۰۲۱	۳/۴۸	۰/۰۷۴
	امید مردم به نمایندگان و مقامات استانی جهت اجرای خواسته‌های شان	۹	۰/۰۱۶	۴	۰/۰۶۳
مردم‌سالاری (قوت‌ها)	نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در استان‌ها	۱۰	۰/۰۱۸	۴	۰/۰۷۱
	رای‌آوری افراد دارای قدرت سازمان‌دهی نیروهای محلی	۲۵	۰/۰۴۴	۳	۰/۱۳۲
	ارزش‌های مشترک محلی	۲۸	۰/۰۴۹	۳/۵۹	۰/۱۷۷
	توافق قانونگذاران و مقامات بالادستی بر تمرکززدایی	۴	۰/۰۰۷	۴	۰/۰۲۸
هویت قانونی (قوت‌ها)	شفافیت در ارائه چشم‌انداز	۷	۰/۰۱۲	۳/۱۸	۰/۰۳۹
	اعتبار اجتماعی و مبنای علمی قوانین اداره غیرمتمرکز استان‌ها	۹	۰/۰۱۶	۳/۶۹	۰/۰۵۹
وظایف حکومتی (قوت‌ها)	استفاده از ظرفیت‌های انسانی و طبیعی استان‌ها	۶	۰/۰۱۱	۴	۰/۰۴۲
مجموع		۵۶۷	۱		۲/۰۷۳

مأخذ: همان.

### ب) ارزیابی عوامل خارجی

در ارزیابی عوامل خارجی، با استفاده از نسبت فراوانی کدهای اولیه هریک از عوامل به کل فراوانی کدهای اولیه، ضریب اهمیت هریک از عوامل مشخص شد. بنابراین ضریب اهمیت مجموع عوامل خارجی برابر با ۱ شد. جهت تعیین رتبه هریک از عوامل خارجی از ابزار پرسشنامه استفاده شد. با توزیع پرسشنامه در میان خیرگان از آنها خواسته شد با توجه به عالی یا معمولی بودن فرصت‌ها رتبه ۴ یا ۳ و با توجه به معمولی یا جدی بودن تهدیدها رتبه ۲ یا ۱ را به هریک از عوامل تخصیص دهند. با ضرب، ضریب اهمیت در رتبه هریک از عوامل خارجی، امتیاز وزنی هریک از عوامل مشخص می‌شود. با توجه به اینکه جمع کل امتیاز وزنی عوامل خارجی بیشتر از ۲/۵ شد، لذا می‌توان گفت فرصت‌های پیش‌رو بر ضعف‌های خودگردان شدن استان‌ها غلبه دارد.

جدول ۳. تحلیل عوامل خارجی

مقولات	مفاهیم (عوامل خارجی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
اجتماعی (تهدید)	فردمحوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان	۲۸	۰/۰۴۱	۱/۵۷	۰/۰۶۴
	تحریک‌پذیری اقوام	۱۵	۰/۰۲۲	۱/۲۱	۰/۰۲۶
	وابستگی قومی به کشورهای همسایه	۱۲	۰/۰۱۷	۱/۲۱	۰/۰۲۱
	نبود امکانات تغییر ارزش‌های عمومی برای نخبگان	۳۴	۰/۰۴۹	۲/۰۰	۰/۰۹۸
	نبود دانش تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور	۲۵	۰/۰۳۶	۲/۰۰	۰/۰۷۲
	بی‌تعهدی و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان	۲۱	۰/۰۳۰	۱/۶۹	۰/۰۵۱
	ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان	۲۰	۰/۰۲۹	۱/۷۹	۰/۰۵۲
اقتصادی (تهدید)	حضور اکثریت مطلق قومی	۱۰	۰/۰۱۴	۱/۴۱	۰/۰۲۰
	توزیع نامتوازن امکانات رفاهی	۱۳	۰/۰۱۹	۱/۰۰	۰/۰۱۹
	توزیع نابرابر منابع طبیعی	۱۰	۰/۰۱۴	۱/۱۱	۰/۰۱۶
	توزیع نامتوازن زیرساخت‌های فنی	۹	۰/۰۱۳	۱/۶۹	۰/۰۲۲
تحریم‌ها	۸	۰/۰۱۲	۱/۶۹	۰/۰۲۰	

مقولات	مفاهیم (عوامل خارجی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
سیاسی (تهدید)	تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات ملی	۳۸	۰/۰۵۵	۱/۲۶	۰/۰۶۹
	گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی	۲۹	۰/۰۴۲	۱/۵۷	۰/۰۶۶
	حضور گروه‌های تجزیه طلب	۱۹	۰/۰۲۷	۱/۴۶	۰/۰۴۰
	سیاست‌های تجزیه‌گرایانه بیگانگان	۳۲	۰/۰۴۶	۱/۷۹	۰/۰۸۳
	حضور گروه‌های تروریستی	۷	۰/۰۱۰	۱/۶۹	۰/۰۱۷
اجتماعی (فرصت)	تقویت هویت ایرانی - اسلامی	۳۴	۰/۰۴۹	۳/۷۹	۰/۱۸۶
	تقویت صدای شهروندان	۳۱	۰/۰۴۵	۴/۰۰	۰/۱۷۹
	تقویت نهادهای محلی	۳۱	۰/۰۴۵	۳/۷۴	۰/۱۶۸
	شکل‌گیری احساس عدالت	۱۲	۰/۰۱۷	۴/۰۰	۰/۰۶۹
	افزایش اعتماد عمومی	۱۱	۰/۰۱۶	۳/۷۹	۰/۰۶۰
	افزایش رضایت عمومی	۱۰	۰/۰۱۴	۳/۶۹	۰/۰۵۳
	توزیع مناسب جمعیت	۱۲	۰/۰۱۷	۳/۴۳	۰/۰۶۰
اقتصادی (فرصت)	کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی	۲۷	۰/۰۳۹	۳/۸۹	۰/۱۵۲
	ارائه خدمات متناسب با نیاز شهروندان	۲۵	۰/۰۳۶	۳/۷۹	۰/۱۳۷
	استقلال درآمد	۱۹	۰/۰۲۷	۴/۰۰	۰/۱۱۰
	شفافیت درآمد	۱۵	۰/۰۲۲	۳/۶۹	۰/۰۸۰
	ارائه خدمات ارزان‌تر	۲۲	۰/۰۳۲	۳/۴۳	۰/۱۰۹
	انعطاف درآمد	۱۳	۰/۰۱۹	۳/۸۹	۰/۰۷۳
	متقاعدکنندگی درآمد	۱۳	۰/۰۱۹	۳/۵۹	۰/۰۶۷
سیاسی (فرصت)	حاکمیت قانون	۲۷	۰/۰۳۹	۴/۰۰	۰/۱۵۶
	تقویت نظارت	۲۰	۰/۰۲۹	۳/۷۹	۰/۱۱۰
	کاهش فساد	۲۰	۰/۰۲۹	۳/۷۹	۰/۱۱۰
	بهبود کیفیت سیاستگذاری	۱۹	۰/۰۲۷	۳/۷۹	۰/۱۰۴
مجموع		۶۹۱	۱		۲/۷۴۲

### ج) ارزیابی هم‌زمان عوامل داخلی و خارجی

ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی، بخش‌های مختلف سیستم را به صورت نمودار در چهار قسمت جداگانه قرار می‌دهد. این ماتریس امکان تدوین چهار راهبرد را فراهم می‌کند که از نظر درجه کنشگری متفاوتند. در این ماتریس راهبردهای تدافعی یک راه‌حل واکنشی برای کاهش ضعف‌ها و خنثی‌سازی تهدیدهاست. راهبردهای محافظه‌کارانه در راستای کاستن از ضعف‌ها به منظور استفاده حداکثری از فرصت‌ها و راهبردهای رقابتی برای بهره‌گرفتن از قوت‌ها در مقابله با تهدیدها طراحی می‌شود. همچنین در این ماتریس راهبردهای تهاجمی یک راه‌حل کنشگرانه برای بهره‌برداری حداکثری از فرصت‌ها با تکیه بر قوت‌هاست. بررسی‌های قبل و بعد از تهیه ماتریس، چنین امکاناتی را فراهم می‌کند که تأثیرات مورد انتظار تصمیم‌های استراتژیک بر سیستم پیش‌بینی شود (ضرابی و محبوب‌فر، ۱۳۹۲).

جدول ۴. ماتریس SWOT

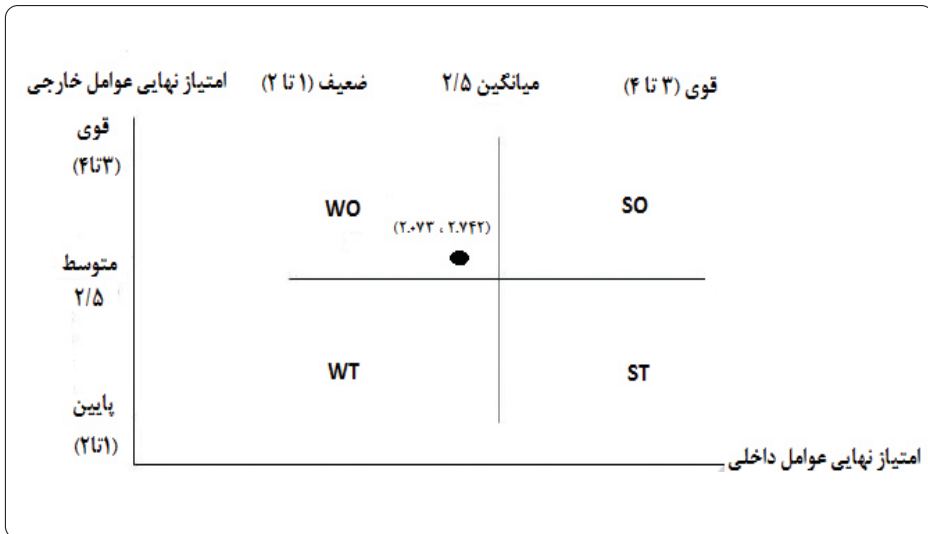
فهرست ضعف‌ها (W)	فهرست قوت‌ها (S)	عوامل داخلی و خارجی
ناحیه ۳ (WO) استراتژی‌های محافظه‌کارانه	ناحیه ۱ (SO) استراتژی‌های تهاجمی	فهرست فرصت‌ها (O)
ناحیه ۴ (WT) استراتژی‌های تدافعی	ناحیه ۲ (ST) استراتژی‌های رقابتی	فهرست تهدیدها (T)

مأخذ: ضرابی و محبوب‌فر، ۱۳۹۲.

ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی براساس استقرار جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی روی محور Xها و جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

بر روی محور Yها شکل می‌گیرد. در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی، این نمرات در یک طیف دوبخشی قوی (۲/۵ تا ۴) و ضعیف (۱ تا ۲/۵) طبقه‌بندی می‌شود. با استقرار جمع امتیازهای نهایی عوامل داخلی روی محور Xها (۲/۰۷) و جمع امتیازهای نهایی عوامل خارجی روی محور Yها (۲/۷۴۲)، موقعیت استراتژیک خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران در ناحیه سوم نمودار قرار می‌گیرد که متناسب با آن، استراتژی‌های محافظه‌کارانه (WO) انتخاب خواهند شد.

نمودار ۱. موقعیت خودگردانی استان‌ها در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی SWOT



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳-۲. تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها

برای ساختن ماتریس سوات، می‌بایست تک‌تک قوت‌ها و ضعف‌های حکومت محلی استان‌ها با فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی مقایسه شوند (دیوید، ۱۳۸۰: ۲۶۴). مقایسه تک به تک عوامل داخلی با عوامل خارجی امکان خلق راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌کند.

جدول ۵. راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

تهدیدها (T)	فرصت‌ها (O)	عوامل داخلی و خارجی
<p><b>راهبردهای ST:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. توزیع عادلانه امکانات در سطح استان‌ها،</li> <li>۲. استفاده از زیرساخت‌های ارتباطی برخط برای تعامل در تأمین امکانات، فناوری، نیروی کار، مواد غذایی و ... میان استان‌ها،</li> <li>۳. ارتقای کمی و کیفی خدمات برای توانمندسازی اقشار ضعیف،</li> <li>۴. ایجاد امکانات آموزش عمومی،</li> <li>۵. انجام مطالعات آمایش سرزمینی،</li> <li>۶. توسعه بزرگراه‌ها، خطوط آهن و خطوط هوایی و تغییر قلمرو استان‌ها به نحوی که استان‌های بیشتری به دریاها دسترسی داشته باشند،</li> <li>۷. تقویت جایگاه حقوق شهروندی به عنوان مبنایی برای تعامل دستگاه‌ها و نهادها با شهروندان،</li> <li>۸. ایجاد بستر رسانه‌ای و حزبی برای مشارکت همه شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها،</li> <li>۹. ایجاد ساختار قانونی برای تعامل حکومت ملی و محلی در سیاست‌گذاری‌ها،</li> <li>۱۰. ترویج زبان فارسی به عنوان نقطه اشتراک همه ذی‌نفعان در کشور ضمن احترام به زبان‌ها و خرده‌فرهنگ‌های محلی،</li> <li>۱۱. برگزاری گردهمایی‌ها به منظور تعامل، آشنایی و تقویت انسجام میان اقوام و مذاهب مختلف استان،</li> <li>۱۲. برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاست‌گذاران و مقامات درخصوص خودگردانی استان‌ها،</li> <li>۱۳. شفاف کردن نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت،</li> <li>۱۴. توزیع قدرت نمایندگی در میان اقشار و اقوام مختلف،</li> <li>۱۵. تقویت نیروی نظامی متمرکز برای مقابله با معاندان خارجی، تروریست‌ها و تجزیه‌طلب‌ها.</li> </ol>	<p><b>راهبردهای SO:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. شفاف کردن اهداف، پیامدها، آثار و نتایج حرکت به سمت خودگردانی،</li> <li>۲. تقویت ارزش‌های مذهبی مشترک و تأکید بر هویت ایرانی و اسلامی،</li> <li>۳. پشتیبانی از شکل‌گیری نهادهای مدنی محلی،</li> <li>۴. تقویت نظارت‌های مدنی بر سازمان‌های عمومی،</li> <li>۵. بومی‌گرایی در به‌کارگیری مقامات اجرایی استان،</li> <li>۶. آموزش منابع انسانی بخش‌های عمومی و مدنی به منظور ارتقای ظرفیت‌های اجرایی در سطح استان،</li> <li>۷. تقویت فشار رقابت میان تأمین‌کنندگان بخش عمومی،</li> <li>۸. کمک به ارتقای فناوری‌های برخط برای شناسایی نیاز شهروندان و ارائه خدمات از سوی سازمان‌های عمومی،</li> <li>۹. ایجاد بستر ارتباط برخط جهت تعامل استان‌ها در تأمین نیازهای محلی،</li> <li>۱۰. شفاف کردن فرایندهای مالی در سازمان‌های عمومی،</li> <li>۱۱. حذف پلکانی تزریق درآمدهای نفتی،</li> <li>۱۲. استفاده از روش‌های متنوع تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری،</li> <li>۱۳. ایجاد بستر تجارت برای کسب‌وکارهای محلی،</li> <li>۱۴. جذب مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی.</li> </ol>	<p>قوت‌ها (S)</p>



تهدیدها (T)	فرصت‌ها (O)	عوامل داخلی و خارجی
<p><b>راهبردهای WT:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>کاهش هزینه دسترسی به امکانات فرهنگی و آموزشی برای شهروندان،</li> <li>برگزاری همایش‌های علمی برای افزایش دانش نخبگان محلی،</li> <li>ایجاد شبکه تحقیق و توسعه، مدیریت دانش و ثبت تجربه‌ها به منظور ارتقای فناوری‌ها،</li> <li>توسعه مطالعات آینده‌پژوهی در خصوص وقایع غیرمنتظره،</li> <li>شناسایی و اطلاع‌رسانی در خصوص مسائل و محدودیت‌های استان،</li> <li>استفاده از زیرساخت‌های ارتباطی برخط به منظور شناسایی تغییرات محیطی و انجام واکنش مناسب به آنها،</li> <li>استفاده از امکانات رسانه ملی برای تشریح مزایا و معایب تمرکززدایی،</li> <li>ایجاد توازن در توزیع سرانه‌های فرهنگی و آموزشی در استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها،</li> <li>تقویت ارزش‌های ملی‌گرایانه،</li> <li>نهادینه‌سازی مسئولیت‌پذیری اجتماعی شهروندان،</li> <li>ایجاد رسانه‌های عمومی در سطح استان که ضمن تقویت انسجام محلی میان اقوام و عشیره‌ها، انسجام و یکپارچگی آنها با حاکمیت ملی را تقویت کند،</li> <li>جذب حمایت همه مقامات ملی و استانی برای به رسمیت شناختن استقلال استان‌ها،</li> <li>ارائه الگوی مؤثر سیاست‌گذاری برای توانمندسازی جامع‌نگر و پایدار در استان‌های نیازمند و مستعد،</li> <li>مقررات‌زدایی و کاهش قوانین دست‌وپاگیر.</li> </ol>	<p><b>راهبردهای WO:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی،</li> <li>پایش تأمین حقوق و منافع زنان، اقلیت‌های قومی و مذهبی و اقشار آسیب‌پذیر،</li> <li>مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های تمرکززدایی،</li> <li>افزایش شفافیت، جامع‌نگری و تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب در تدوین سیاست‌های تمرکززدایی،</li> <li>افزایش شفافیت نحوه جمع‌آوری و هزینه‌کرد مالیات و عوارض پرداختی،</li> <li>تقویت مکانیزم‌های پاسخگویی با ضمانت‌های اجرایی مناسب فی‌مابین قوا، رسانه‌ها، احزاب و شهروندان،</li> <li>اطلاع‌رسانی اولویت‌های توسعه ملی و محلی،</li> <li>سهیم کردن همه ذی‌نفعان استانی در قدرت،</li> <li>حمایت از رهبران مذهبی و سیاسی محلی برای تشکیل احزاب،</li> <li>ایجاد سازوکارهای شفاف، مستقل و قانونی حزبی به منظور بازتاب منافع همه ذی‌نفعان محلی در تصمیم‌های نمایندگان.</li> <li>افزایش حمایت‌های قانون از آزادی بیان،</li> <li>توزیع شفاف و متوازن اختیارات در بین همه قوای استان،</li> <li>به‌کارگیری نیروهای دارای تسلط به حوزه تحت اداره،</li> <li>ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی،</li> <li>جذب و ارتقای نیروی‌های انسانی در سازمان‌های عمومی منطبق بر ضوابط و ارزیابی‌های قانونی و شایستگی‌های افراد،</li> <li>ایجاد سازوکار مستمر ارزیابی ظرفیت‌ها و توانایی نیروهای انسانی در استان،</li> <li>انتقال منابع انسانی و مالی کافی به استان‌های توسعه‌نیافته،</li> <li>خروج از فعالیت‌های غیرراهبردی استان و حضور قوی در فعالیت با بازده بالاتر اقتصادی با آثار اجتماعی مطلوب و بالاتر،</li> <li>بازمهندسی، آسیب‌شناسی و بهبود مستمر فرایندها و حذف فعالیت‌های موازی اجرایی بخش عمومی،</li> <li>تحقیق و توسعه برای شناسایی ظرفیت‌های کسب‌وکار در استان،</li> <li>کوچک‌سازی حکومت محلی با حضور بخش خصوصی.</li> </ol>	<p>ضعف‌ها (W)</p>

مأخذ: همان.

### ۳-۳. انتخاب اولویت‌های راهبردی

اگرچه موقعیت راهبردی خودگردانی استان‌های ایران در ناحیه محافظه‌کاری قرار دارد، ولی نزدیک بودن مقدار ۲/۰۷۳ برای طیف قوت - ضعف و مقدار ۲/۷۴۲ برای طیف فرصت - تهدید به عدد ۲/۵، نشان از موقعیت ناپایدار خودگردانی استان‌ها در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی است. بنابراین استفاده از قوت‌های حکومت‌های محلی در سطح استان‌ها و همچنین مقابله با تهدیدهای محیطی جهت حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها اقدامی عقلانی و ضروری است. به همین دلیل در این قسمت به انتخاب راهبردهای دارای اولویت از میان همه راهبردهای تدوین شده خواهیم پرداخت. برای این منظور باید نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها در چهار حالت ST، WO، SO و WT با یکدیگر مقایسه و گزینه‌های راهبردی از میان آنها انتخاب شوند (هریسون و کارون، ۱۳۸۲: ۱۹۲).

راهبردهای با اولویت براساس پنج اولویت داخلی و خارجی انتخاب خواهند شد. با ضرب ضریب اهمیت در قدر مطلق رتبه با مبدأ صفر هریک از عوامل، اولویت راهبردی آنها مشخص می‌شود. قدر مطلق رتبه با مبدأ صفر عددی بین صفر تا ۱ است که از رتبه عوامل داخلی و خارجی محاسبه شده است. نزدیک بودن این عدد به ۱ به معنای رتبه بالاتر است.

جدول ۶. قوت‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های ایران

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	قوت‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۵۱۱	۱/۰۰	۰/۰۵۱	وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها	اختیارات تصمیم‌گیری
۰/۰۲۸۹	۰/۵۹	۰/۰۴۹	ارزش‌های مشترک محلی	مردم‌سالاری
۰/۰۱۷۶	۱/۰۰	۰/۰۱۸	نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در استان‌ها	مردم‌سالاری
۰/۰۱۵۸	۱/۰۰	۰/۰۱۶	امید مردم به نمایندگان و مقامات استانی برای اجرای خواسته‌های‌شان	مردم‌سالاری
۰/۰۱۰۸	۰/۶۹	۰/۰۱۶	اعتبار اجتماعی و مبنای علمی قوانین اداره غیرمتمرکز استان‌ها	هویت قانونی

مأخذ: همان.

**جدول ۷. ضعف‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	ضعف‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۵۸۲	۱/۰۰	۰/۰۵۸	ضعف فعالیت استانی احزاب	مردم‌سالاری
۰/۰۳۷۰	۱/۰۰	۰/۰۳۷	ناتوانی در جذب و نگهداری نیروهای نخبه	سازمان‌های عمومی
۰/۰۲۶۴	۰/۷۹	۰/۰۳۴	عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی	سازمان‌های عمومی
۰/۰۲۴۶	۰/۶۴	۰/۰۳۹	عدم تسلط مقامات استانی به امور محدوده	مردم‌سالاری
۰/۰۲۰۷	۰/۸۴	۰/۰۲۵	بالا بودن هزینه‌های اجرایی	سازمان‌های عمومی

مأخذ: همان.

**جدول ۸. فرصت‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	فرصت‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۴۴۸	۱/۰۰	۰/۰۴۵	تقویت صدای شهروندان	اجتماعی
۰/۰۳۹۰	۱/۰۰	۰/۰۳۹	حاکمیت قانون	سیاسی
۰/۰۳۸۷	۰/۷۹	۰/۰۴۹	تقویت هویت ایرانی - اسلامی	اجتماعی
۰/۰۳۴۷	۰/۸۹	۰/۰۳۹	کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی	اقتصادی
۰/۰۳۳۰	۰/۷۴	۰/۰۴۵	تقویت نهادهای محلی	اجتماعی

مأخذ: همان.

**جدول ۹. تهدیدهای دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	تهدیدهای دارای اولویت	مقولات
۰/۰۴۰۵	۰/۷۴	۰/۰۵۵	تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات ملی	سیاسی
۰/۰۱۸۸	۱/۰۰	۰/۰۱۹	توزیع نامتوازن امکانات رفاهی	اقتصادی
۰/۰۱۸۲	۰/۴۳	۰/۰۴۲	گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی	سیاسی
۰/۰۱۷۴	۰/۴۳	۰/۰۴۱	فردمحوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان	اجتماعی
۰/۰۱۷۱	۰/۷۹	۰/۰۲۲	تحریک‌پذیری اقوام	اجتماعی

مأخذ: همان.

با مقایسه قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای دارای اولویت، ۱۰ راهبرد دارای اولویت از میان ۶۴ راهبرد تدوین شده استخراج شد که عبارتند از:

۱. **جذب سرمایه‌گذار:** جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی (SO)،
۲. **تقویت ارزش‌های مشترک:** تقویت ارزش‌های مذهبی مشترک و تأکید بر هویت ایرانی و اسلامی (SO)،
۳. **بهبود مشارکت‌پذیری:** توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی (WO)،
۴. **شفافیت مالی:** افزایش شفافیت نحوه جمع‌آوری و هزینه‌کرد مالیات و عوارض پرداختی (WO)،
۵. **تحت‌بگرایی:** حمایت از رهبران مذهبی و سیاسی محلی برای تشکیل احزاب (WO)،
۶. **بهبود مستمر:** بازمهندسی، آسیب‌شناسی و بهبود مستمر فرایندها و حذف فعالیت‌های موازی اجرایی بخش عمومی (WO)،
۷. **تسهیم دانش:** برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاستگذاران و مقامات در خصوص خودگردانی استان‌ها (ST)،
۸. **توزیع عادلانه امکانات:** توزیع عادلانه امکانات در سطح استان‌ها (ST)،
۹. **تقویت نیروهای نظامی:** تقویت نیروی نظامی متمرکز برای مقابله با معاندان خارجی، تروریست‌ها و تجزیه‌طلب‌ها (ST)،
۱۰. **استقلال محلی:** ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی (WT).

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

جذب سرمایه‌گذار، راهبردی است به منظور دستیابی به فرصت کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی که قطعاً ذیل سایه وجود کنترل‌های امنیتی، اجتماعی و سیاسی امکان‌پذیر است. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش عمومی، وظایف غیرمرتبط حکومت‌های محلی کم می‌شود و هزینه‌های اجرایی به شکل چشمگیری کاهش می‌یابد، نظارت عمومی

تقویت و به طبع آن کاهش فساد محقق خواهد شد. گفتنی است جذب سرمایه‌گذار خارجی به خصوص از کشورهای همسایه می‌تواند حفظ امنیت استان‌ها را تبدیل به یک مسئله بین‌المللی کند و بدین طریق کشور را از خطر تجزیه‌طلبی مصون دارد. همچنین سرمایه‌گذاری خارجی، توان سرمایه‌گذاری بانک‌ها را به سمت رونق صنایع کوچک در استان‌ها هدایت خواهد کرد و این خود می‌تواند باعث توسعه متوازن در استان‌ها شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود فرصت‌های سرمایه‌گذاری شناسایی و به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی معرفی شود. همچنین عوامل مؤثر بر جذب سرمایه‌گذاری در جهت خودگردانی استان‌ها مورد پژوهش قرار گیرد.

راهبرد تقویت ارزش‌های مشترک به منظور دستیابی به فرصت تقویت هویت ایرانی - اسلامی و به پشتوانه ارزش‌های مشترک محلی که با تعامل و زندگی چند صد ساله مردم استان‌ها در کنار هم به وجود آمده، تدوین شده است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد تمرکززدایی باعث کاهش مقاومت شهروندان استان‌ها نسبت به پذیرش فرهنگ سایر استان‌ها می‌شود، به خصوص شهروندانی که در استان‌های مرزی وابستگی قومی - مذهبی به کشورهای همسایه دارند. این راهبرد با تأثیر بر وحدت و همدلی میان ایرانیان، می‌تواند در حفظ تمامیت ارضی کشور مؤثر واقع شود و همچنین از تحریک‌پذیری اقوام در استان‌ها بکاهد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود پژوهش‌هایی در خصوص شیوه‌های تقویت مشترکات فرهنگی و چگونگی کاهش مقاومت در پذیرش فرهنگی‌های مختلف ایرانی انجام پذیرد.

راهبرد مشارکت‌پذیری به منظور غلبه بر ضعف فعالیت استانی احزاب تدوین شد تا از این طریق صدای شهروندان، نهادهای محلی و حاکمیت قانون تقویت شود. اگرچه نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در میان مردم به مرور به اجرای این راهبرد کمک خواهد کرد، ولی با این حال عدم تعامل میان مسئولان و شهروندان کاملاً مشهود است. این راهبرد همچنین می‌تواند در کاهش تهدیدهای فردمحوری و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان مؤثر باشد. پیاده‌سازی راهبرد مشارکت‌پذیری، ابزاری در جهت مقابله با تهدید فشار اکثریت مطلق قومی بر اقلیت‌های قومی در استان‌هاست.

راهبرد شفافیت مالی به منظور مقابله با عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی

تدوین شد. شفافیت مالی علاوه بر اینکه دولتمردان را در اتخاذ تصمیم‌ها کمک می‌کند، می‌تواند باعث بهبود پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری آنها شود. از طرفی شفافیت مالی باعث می‌شود شهروندان در پرداخت مالیات سریع‌تر و بهتر متقاعد شوند، اگرچه شفافیت در نحوه جذب و توزیع منابع مالی خود در کاهش فساد و افزایش اعتماد عمومی مؤثر است. بنابراین از طریق رسانه‌های مختلف نسبت به شفاف کردن هزینه‌ها برای انجام اولویت‌ها و منابع درآمدی استان اقدام شود.

ضعف فعالیت استانی احزاب از جمله معضلات در سطح استان‌هاست. وجود احزاب در استان‌ها می‌تواند در تقویت صدای شهروندان به خصوص اقلیت‌ها و زنان، تقویت نهادهای محلی و تحقق نظارت و حاکمیت قانون مؤثر واقع شود. ویژگی ذاتی احزاب در کسب اعتماد عمومی، نقش نظارتی و قدرت رسانه‌ای آنها اجازه تخطی از قانون را به مقامات انتخابی و انتصابی استان نخواهد داد. احزاب همچنین به‌عنوان حلقه واسط میان حکومت محلی و شهروندان در تحقق فرصت بهبود کیفیت سیاستگذاری مؤثر خواهند بود. احزاب باب مذاکرات داخلی و پیگیری راه‌حل‌های سیاسی برای دستیابی همه گروه‌ها به منافع خود را در استان فراهم می‌کنند و به‌این ترتیب می‌توانند از فعالیت ستیزه‌جویانه گروه‌های تجزیه‌طلب بکاهند. تغییر قوانین در راستای حضور احزاب در ساختار حکومت‌های محلی و آموزش در خصوص چگونگی تشکیل احزاب و فرایندهای اجرایی آنها در سطح استان به‌عنوان یک پیشنهاد می‌تواند مطرح شود. البته پیش‌تر پژوهشگران در پژوهش‌هایی علل ضعف تحزب‌گرایی در سطح استان‌ها را مورد پژوهش قرار دهند.

راهبرد بهبود مستمر به‌منظور غلبه بر ضعف بالا بودن هزینه‌های اجرایی و ناتوانی حکومت محلی در اداره بهینه استان‌ها تدوین شد تا از این طریق دستیابی به فرصت کوچک‌سازی حکومت و ارائه خدمات ارزان‌تر و متناسب با نیاز شهروندان تسهیل شود. حجم بالای خدمات و فعالیت‌های حکومت در کنار موازی‌کاری‌های اجرایی باعث تحمیل هزینه‌های سنگین به حکومت شده و این امر رسیدن استان‌ها به استقلال مالی را به تعویق انداخته است. با اجرایی شدن راهبرد بهبود مستمر می‌توان امیدوار بود که بیشتر توان سازمان‌های عمومی محلی صرف مطالعه، سیاستگذاری و نظارت خواهد شد. بنابراین

پیشنهاد می‌شود الگوی بهبود مستمر حکومت‌های محلی در پژوهش‌های آتی استخراج شود.

خبرگان پژوهش معتقد بودند اگرچه خودگردانی استان‌ها اعتبار علمی و اجتماعی دارد ولی این امر وجاهت سیاسی ندارد. تمرکززدایی در جهت خودگردانی استان‌ها معمولاً به دلیل وجود تهدیدهای گروه‌های تجزیه‌طلب و تحریک‌پذیری قومی از طرف مقامات سیاسی و امنیتی مورد مخالفت قرار می‌گیرد. به همین دلیل باید افکار و تصمیم‌های خبرگان سیاسی را معطوف به مزایای تمرکززدایی کرد. برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاستگذاران و مقامات درخصوص خودگردانی استان‌ها به دلیل اعتبار اجتماعی و علمی مورد استقبال قرار خواهد گرفت و می‌تواند تهدید گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی را کاهش دهد. پیاده‌سازی این راهبرد می‌تواند دانش پژوهشگران و مقامات اجرایی و سیاسی را درخصوص تمرکززدایی افزایش دهد.

توزیع عادلانه امکانات به دلیل نبود حزب‌گرایی واقعی در استان‌ها برای استیفای حقوق شهروندان استان‌های توسعه‌نیافته، عدم حضور قدرتمند بخش خصوصی و در دسترس نبودن نیروهای نخبه در استان‌های کمتر برخوردار، دچار اختلال شده است. اجرای راهبرد توزیع عادلانه امکانات علاوه بر ایجاد فرصت تحقق احساس عدالت و رضایت در شهروندان می‌تواند در توزیع مناسب جمعیت در کشور و استان‌های مؤثر واقع شود. بی‌عدالتی در توزیع امکانات باعث افزایش تنش‌های امنیتی در سطح استان‌های کمتر برخوردار شده است. از این رو پیشنهاد می‌شود عوامل مؤثر بر توزیع ناعادلانه امکانات مورد پژوهش قرار گیرد تا از این طریق موانع جذب امکانات به استان‌های کمتر برخوردار مرتفع شود.

راهبرد تقویت نیروی نظامی متمرکز به منظور تقویت ملی‌گرایی و انسجام ملی و در جهت مقابله قدرتمند با تجزیه‌طلبان محلی تدوین شده است. اگرچه وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها مطلوب است ولی بنابر نظر خبرگان با تمرکززدایی در سطح استان‌ها احتمال افزایش فعالیت گروه‌های تجزیه‌طلب و تروریستی و به‌کارگیری سیاست‌های تجزیه‌گرایانه کشورهای متخاصم در سطح استان‌های مرزی افزایش خواهد

یافت، از این رو در کنار اجرای راهبردهای نرم، عملیاتی‌سازی راهبرد تقویت نیروی نظامی متمرکز برای تأمین امنیت استان‌ها پیشنهاد می‌شود.

تمایل به حفظ قدرت از سوی مقامات ملی و ضعف قانون در کنترل اقدامات سیاسی مقامات ملی در امور محلی، استقلال و خودگردانی استان‌ها را با تهدید مواجه کرده است. دخالت مقامات ملی در سطوح محلی معمولاً با انگیزه‌های سیاسی انجام می‌پذیرد و این‌گونه دخالت‌ها به دلیل عدم شناخت مقامات ملی از ویژگی‌های محدوده حکومت محلی باعث خسارات جبران‌ناپذیر اقتصادی، اجتماعی و امنیتی خواهد شد. ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی می‌تواند از این دست خسارات در برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی اقدامات در سطح استان‌ها جلوگیری کند. پیشنهاد می‌شود با تدوین قوانین شفاف در حوزه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مقامات ملی و محلی و تفکیک قوای عمودی از استقلال محلی استان‌ها پشتیبانی شود. همچنین با افزایش هزینه‌های اجتماعی، دخالت‌های سیاسی مقامات ملی در امور تخصصی محلی از طریق رسانه‌ها و احزاب، در استقلال محلی استان‌ها مؤثر خواهد بود.



## منابع و مآخذ

۱. امیدی، علی (۱۳۹۲). «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۲۸ (۴)، پیاپی ۱۱۱.
۲. تسلیمی، محمدسعید و بهزاد مشعلی (۱۳۸۴). «طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، ۹ (۲).
۳. دیوید، فرد آر. (۱۳۸۰). مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، چاپ دوم، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۴. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
۵. ضرابی، اصغر و محمدرضا محبوب‌فر (۱۳۹۲). «کاربرد مدل SWOT-QSPM در تدوین استراتژی توسعه گردشگری شهر کاشان»، مجله برنامه‌ریزی فضایی، ۴ (۱۱).
۶. طغیانی، مهدی و آرزو آذری (۱۳۹۶). «برنامه‌ریزی راهبردی ارتقای جایگاه بخش سوم اقتصاد (وقف و امور خیریه) در راستای تأمین نیازهای بخش عمومی شهری با استفاده از تحلیل SWOT (مطالعه موردی شهر اصفهان)»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی و توسعه منطقه‌ای، ۲۵ (۱۵).
۷. علی‌مرادی، ظهیر، عبدالحمید شمس و علی جهانگیری (۱۳۹۷). «طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۰ (۴).
۸. علی‌مرادی، ظهیر، عبدالحمید شمس، علی جهانگیری، مهدی رسولی قهرودی و علیرضا علوی‌تبار (۱۳۹۶). «طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۳۰، ۱۰۰ (۱).
۹. کریمی، صدیقه و احمدرضا نصر (۱۳۹۲). «روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه»، نشریه پژوهش، سال چهارم، ۱ (۷).
۱۰. ملایی، اعظم و علیرضا ازغندی (۱۳۹۰). «دولت ملت‌سازی ایرانی: تداوم تاریخی یا تغییرات سیاسی؟»، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۱۵.
۱۱. هانگر، جی. دیوید و توماس ال ویلن (۱۳۸۱). مبانی مدیریت استراتژیک، ترجمه سیدمحمد اعرابی و داود ایزدی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۱۲. هریسون، جفری و جان کارون (۱۳۸۲). مدیریت/استراتژیک، ترجمه بهروز قاسمی، تهران، انتشارات هیئت.
۱۳. یاسوری، مجید، حسین حاتمی نژاد و هانیه اسدزاده (۱۳۹۳). «بررسی راهکارهای تمرکززدایی در ایران - تهران (قبل از انقلاب اسلامی تاکنون)»، فصلنامه آمایش سرزمینی، ۶ (۱).
14. Brezovšek, M. (2014). *Local Self-government in Slovenia: Theoretical and Historical Aspect*, Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
15. Curristine, T., Z. Lonti and I. Joumard (2007). "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), ISSN 1608-7143.
16. DESA (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York, United Nation Publication, ST/ESA/PAD/SER.E/100. Available at: <http://www.publicadministration.un.org/publications/content/PDFs>.
17. European Charter on Local Self-Government is Available at <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.
18. Gradstein, M. (2017). "Government Decentralization as a Commitment in Non-Democracies", *Journal of Comparative Economics*, 45(1).
19. ISUFAJ (2014). "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments", *Economics and Management-WCBEM* 2013.
20. Kauzya, J. M. (2005). "Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development", *Division for Public Administration and Development Management Discussion Paper*, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
21. Kovač, P. (2014). *Integrative Approach to the Reorganization of Self-Government and Local State Administration*, Faculty of Administration of the University of Ljubljana, Ted7.
22. Nemeč, J. and L. Matejova (2013). "Decentralisation: Pros and Cons (Theory and Empirical Evidence)", *Centralization Decentralization Debate Revisited*, Istanbul: Palas Taksim / Beyoğlu.

23. Saunders, M., P. Lewis and A. Thornhill (2009). *Research Methods for Business Students*, New York, Pearson Education.
24. UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, Available at: [www.undp.org](http://www.undp.org).
25. ——— (2010). *Local Governance, Peace Building and State Building in Post-conflict Settings*, Available at: <http://www.uncdf.org/gfld/docs/post-conflict.pdf>.
26. Watson, D. (2002). “Pro-poor Service Delivery and Decentralisation”, *Fifth Africa Governance Forum*, Maputo, Mozambique, Issue Paper No.3.
27. Zhou, Y. (2009). *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone*, Washington D.C., The World Bank.



# سرمایه خلاق و رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای در استان‌های ایران

باقر فتوحی مهربانی\* و کرامت‌اله زیاری\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۰۶	شماره صفحه: ۱۵۵-۱۲۵
------------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

در دهه‌های اخیر رشد اقتصاد شهر و منطقه و عوامل تأثیرگذار بر آن در رشته‌های مختلف به‌ویژه جغرافیای اقتصادی و برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای مورد توجه بوده است. از نظریه‌های مطرح در این زمینه طبقه خلاق ریچارد فلوریدا است که با سرمایه خلاق و نقش آن در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای شناخته می‌شود. این تحقیق بر آن است تا این نظریه را در بستر کشور ایران تبیین کند. یافته‌ها نشان داد مطابق با ادبیات نظری، سرمایه خلاق در کشور ایران به‌عنوان موتور محرکه‌ای رشد شهری - منطقه‌ای به‌خصوص رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای عمل می‌کند؛ چراکه سرمایه خلاق می‌تواند ۴۱ درصد تغییرات متغیر سرانه تولید ناخالص داخلی و ۵۵ درصد تغییرات متغیر سرانه سپرده‌های بانکی را تبیین کند. همچنین مشخص شد عواملی همچون استعداد، تنوع و تسامح، فناوری، درآمد سرانه، امکانات و دارایی‌های محلی در کنار هم نقش مهمی در تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق و انتخاب محل برای کار و زندگی، ایفا می‌کنند؛ به طوری که در مجموع ۸۲ درصد از تغییرات سرمایه خلاق را در استان‌های ایران توضیح می‌دهند. همچنین در این تحقیق با استفاده از ادبیات نظری و یافته‌ها، جغرافیای خلاقیت در استان‌های ایران ترسیم شد که حکایت از تسلط یک الگوی مرکز - پیرامون دارد که هرچه از مرکز (پایتخت) به سمت سایر مناطق سرزمین حرکت می‌کنیم از ضریب خلاقیت استان‌ها کاسته می‌شود. به‌طور کلی ترسیم نقشه جغرافیای خلاقیت در استان‌های ایران تا حدود زیادی ترسیم‌کننده سیمای رشد اقتصادی آینده و نشان‌دهنده آن است که کدام استان‌ها می‌توانند در رقابت روزافزون شهرها و مناطق در پرورش، حفظ و جذب سرمایه خلاق، موفق عمل کنند.

**کلیدواژه‌ها: سرمایه خلاق؛ رشد اقتصادی؛ جغرافیای خلاقیت؛ استان‌های ایران**

Email: fotuhi.b@ut.ac.ir

\* دانشجوی دکتری جغرافیا انسانی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران؛

Email: zayari@ut.ac.ir

\*\* استاد دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

## مقدمه

در دهه‌های اخیر رشد اقتصاد شهر و منطقه و عوامل تأثیرگذار بر آن در رشته‌های مختلف به‌ویژه جغرافیای اقتصادی و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای بسیار مورد توجه بوده است. در همین راستا سال‌های اخیر نقش عواملی همچون سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و سرمایه خلاق در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای نظریه‌پردازانی چون ادوارد گلایزر<sup>۱</sup>، رابرت پاتنام<sup>۲</sup> و ریچارد فلوریدا<sup>۳</sup> و سایر پژوهشگران را بر آن داشت تا این موضوع را مورد بررسی، تبیین و تأکید قرار دهند (Florida, 2005; Glaeser, 2000; Helliwell and Putnam, 2000; Iyer, Kitson and Toh, 2005; Putnam, 2000; Hoyman and Faricy, 2008; Iyer, Kitson and Toh, 2005; Putnam, 2000).

ادبیات نظری نقش سرمایه انسانی، در اقتصاد منطقه‌ای مورد توجه است. اولمن<sup>۴</sup> از اولین کسانی است که نقش سرمایه انسانی در توسعه منطقه‌ای را برجسته می‌کند. جیکوبز<sup>۵</sup> استدلال می‌کند که شهرها، با تمرکز جغرافیایی فعالیت‌های متنوع و افراد با مهارت شکل گرفته‌اند. لوکاس<sup>۶</sup> نشان می‌دهد مناطق شهری متراکم، سرمایه انسانی و اطلاعات را متمرکز می‌کنند، سرریز دانش ایجاد می‌کنند و به موتورهای رشد اقتصادی تبدیل می‌شوند (Stolarick, Mellander and Florida, 2012). گلایزر از نظریه‌پردازان اصلی رابطه بین سرمایه انسانی و رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای شواهدی تجربی مبتنی بر رابطه بین سرمایه انسانی و رشد اقتصادی منطقه‌ای فراهم می‌کند. از نظر او، شرکت‌ها و صنایع بیش از وابستگی به تأمین‌کنندگان و مصرف‌کنندگان، در مناطق با تمرکز بالای سرمایه انسانی برای کسب مزیت‌های رقابتی قرار دارند. در مطالعه دیگری گلایزر و سائز<sup>۷</sup> به این نتیجه می‌رسند که شهرهای با

1. Edward L. Glaeser

2. Robert Putnam

3. Richard Florida

4. Ullman

5. Jacobs

6. Lucas

7. Saiz

سرمایه انسانی ماهر نسبت به شهرهای با سرمایه انسانی کمتر ماهر از طریق افزایش بهره‌وری، بیشتر رشد می‌کنند (Diebolt and Hauptert, 2016).

نظریه سرمایه اجتماعی رابرت پاتنام از دیگر نظریه‌های تبیین‌کننده رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای است که بین جامعه‌شناسان و دانشمندان علوم سیاسی رایج است (Hoyman and Faricy, 2008). از دیدگاه پاتنام رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای با جامعه‌ای رابطه دارد که اعضایش شبکه‌ای از روابط اجتماعی دارد؛ جایی که مردم و شرکت‌ها روابط قوی را با یکدیگر تشکیل داده و به اشتراک می‌گذارند (Florida, 2005; Putnam, 2000). هلیول و پاتنام<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) نشان می‌دهند که مناطق ایتالیا با جوامع مدنی پیشرفته‌تر و روابط اجتماعی بیشتر، رشد بالای اقتصادی را تجربه می‌کنند.

سومین نظریه مطرح در زمینه رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای و عوامل تبیین‌کننده آن نظریه طبقه خلاق ریچارد فلوریدا است که تحت عنوان سرمایه خلاق و نقش آن در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای شناخته می‌شود (Florida, 2014a; Mellander and Florida, 2018). سرمایه خلاق معادل نیروی انسانی خلاق و نوآر است که فلوریدا آن را طبقه خلاق نام می‌برد. تحقیقات فلوریدا و محققان دیگر نشان می‌دهد سرمایه خلاق به عنوان موتور محرکه‌ای در رشد شهری - منطقه‌ای به خصوص رشد اقتصادی، توانایی زیادی در توضیح رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای دارد (Boschma and Fritsch, 2009; Florida, 2014a; Florida, 2008; Mellander and Stolarick, 2008; Rausch and Negrey, 2006; Reese and Sands, 2008). تعریف فلوریدا از طبقه خلاق (افراد) که از طریق خلاقیتشان ارزش افزوده اقتصادی ایجاد می‌کنند) و رای شاخص‌های سنتی در نظر گرفته شده برای سرمایه انسانی همچون تعداد دانشجویان لیسانس و بالاتر یا جمعیت با تحصیلات عالی است (Florida, 2002).

طبقه خلاق فلوریدا به دو بخش هسته فوق خلاق<sup>۲</sup> (شامل متخصصان آمار و کامپیوتر، مهندسان و معماران، دانشمندان علوم زیستی، پایه و علوم اجتماعی، اساتید دانشگاه،

---

1. Helliwell and Putnam

2. Super-creative Core

متخصصان هنر، طراحی، اوقات فراغت، ورزش و رسانه) و متخصصان خلاق<sup>۱</sup> (مدیران، کارگزاران مالی و تجاری، قانونگذاران، متخصصان مراقبت‌های بهداشتی و فنی و مدیران فروش) طبقه‌بندی می‌شود. فلوریدا یک مدل نظری را شرح و بسط می‌دهد که در آن حضور سرمایه خلاق در هر مکانی به خلاقیت محلی منجر می‌شود و بعداً آن به طور مثبتی رشد اقتصاد منطقه‌ای را در قالب سطوح بالای خلاقیت و بخش‌های به شدت تکنولوژیک تحت تأثیر قرار می‌دهد (Ibid., 2002, 2005).

ریچارد فلوریدا نظریه طبقه خلاق را به این صورت بسط می‌دهد که سرمایه خلاق (طبقه خلاق) محرز می‌سازد که افراد خلاق و نوآور نیروی عمده در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای هستند. از این چشم‌انداز، رشد اقتصادی در مکان‌های دارای سرمایه خلاق بیشتر، روی خواهد داد. فلوریدا در بخش دوم نظریه خود با بررسی پراکنش طبقه خلاق در متروپلیتن‌های ایالات متحده به نتیجه می‌رسد که توزیع جغرافیایی طبقه خلاق در بین متروپلیتن‌های مورد مطالعه به صورت نامتوازن است. او با قرار دادن طبقه خلاق به عنوان متغیر وابسته این پرسش را مطرح می‌کند که چرا افراد خلاق یا اعضای طبقه خلاق در بعضی مکان‌ها تجمع پیدا می‌کنند؟ در دنیایی که مردم شدیداً متحرک هستند، چرا آنها بعضی شهرها را بر بعضی دیگر ترجیح می‌دهند و چه دلایلی برای این کار دارند. فلوریدا کلید فهم جغرافیایی جدید خلاقیت و تأثیرات آن بر شاخص‌های اقتصادی را در چهار T می‌یابد که عبارتند از: توانایی، تکنولوژی، تنوع و تسامح، دارایی‌ها و امکانات محلی<sup>۲</sup> (Ibid., 2005, 2014b). فلوریدا بیان می‌کند گشودگی به روی تنوع، ایده‌های جدید و افراد با سبک زندگی‌های مختلف مظهر وجود تسامح در یک مکان است (Ibid., 2012). نوآوری تنها در مکان‌هایی که مردم پذیرای ایده‌های جدید و متفاوتند، ظهور پیدا می‌کند و این گشودگی بسیار مهم است و فلوریدا از آن به عنوان سومین T توسعه اقتصادی نام می‌برد (McCarthy, 2014). تسامح ناملموس‌ترین شاخصی است که فلوریدا به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه اقتصادی به کار برده است. او برای سنجش تنوع و تسامح از سه شاخص بوهیمیان (هنرمندان با

1. Creative Professional

2. Talent, Technology, Tolerance, Territorial Assets



سبک زندگی خاص)، دیگ ذوب (درصد متولدان خارج، تنوع ادیان و نژادها) و گروه‌های دیگر (گروه‌هایی که مورد تبعیض قرار گرفته‌اند) استفاده می‌کند. او معتقد است برخورداری یک شهر یا منطقه از این شاخص‌ها نشان از باز بودن و گشودگی آن در مقابل افکار، ایده و سبک‌های مختلف زندگی است که به نوبه خود طبقه خلاق بیشتری را به این مکان‌ها جذب خواهد کرد (Florida, 2005, 2012).

فلوریدا، امکانات و دارایی‌های محلی را چهارمین T توسعه در نظر گرفته است. از نظر او امکانات و دارایی‌های محلی، کیفیت زندگی را بالا برده و به حفظ و جذب طبقه خلاق منجر می‌شود. در همین راستا تعدادی از مطالعات نشان داده‌اند که امکانات و کیفیت مکان می‌تواند مهم‌ترین متغیر پیش‌بینی‌کننده برای شهرها در جذب و حفظ سرمایه خلاق در کشورهایی همچون هلند باشد (Marlet and Van Woerkens, 2004).

در راستای سه نظریه مطرح رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای (سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و سرمایه خلاق) در کشور ما در سال‌های اخیر نقش سرمایه انسانی شبانی و شهنازی، ۱۳۹۶؛ دهقان شبانی، هادیان و نصیرزاده، ۱۳۹۵؛ موسوی، حقیقت و سلیمانی بی‌شک، ۱۳۹۴؛ نیلی و نفیسی، ۱۳۸۲) و همچنین تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی به خصوص رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای (بوگلسدیک، اسکایک و مقصودی، ۱۳۸۷؛ خداپرست مشهدی، فلاحی و آریانا، ۱۳۹۳؛ رنانی و دلیری، ۱۳۸۹؛ عسگری و توحیدی‌نیا، ۱۳۸۶؛ مکیان، کربلایی بادی و بهرامی، ۱۳۹۷) در تعدادی از تحقیقات مورد توجه بوده است؛ اما در زمینه نظریه سرمایه خلاق (طبقه خلاق) و نقش آن در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای با توجه به مراجعه به منابع اطلاعاتی، تحقیقی انجام نگرفته است. در همین راستا این تحقیق بر آن است تا با استفاده از ادبیات نظری، ابتدا نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصاد منطقه‌ای از جمله تولید ناخالص داخلی را در سطح استان‌ها مورد بررسی قرار دهد؛ سپس در صورت مثبت بودن نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصاد منطقه‌ای، عوامل مؤثر در تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق (اینکه آنها بیشتر چه مکان‌هایی را برای کار و زندگی انتخاب

می‌کنند) را تحلیل و تبیین کند. در نتیجه از تبیین عوامل مؤثر بر جغرافیای سرمایه خلاق در استان‌های ایران، جغرافیای خلاقیت را در استان‌های ایران ترسیم کند. ترسیم جغرافیای خلاقیت در استان‌های ایران می‌تواند سیمای آینده شهرها و مناطق در حرکت به سمت رشد و توسعه اقتصادی را مشخص سازد؛ چراکه تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق را ویژگی‌های مکانی تعیین می‌کند و رشد اقتصادی تا حدودی با سرمایه خلاق توضیح داده می‌شود.

### ۱. روش تحقیق

این تحقیق از نظر نوع توصیفی - تحلیلی و از نظر هدف توسعه‌ای است. داده‌های مورد نیاز از طریق مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۰ در سطح استان‌های ایران به صورت داده‌های ثانویه جمع‌آوری شده است. در این تحقیق با توجه به ادبیات نظری مبنی بر نقش سرمایه خلاق در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای، ابتدا نقش سرمایه خلاق (به عنوان متغیر توضیح‌دهنده و مستقل) در استان‌های ایران در متغیرهای اقتصادی (به عنوان متغیر وابسته) همچون سرانه تولید ناخالص داخلی و سرانه سپرده‌های بانکی با استفاده از رگرسیون خطی از نوع حداقل مربعات معمولی<sup>۱</sup> در نرم‌افزار اکسل<sup>۲</sup> مورد بررسی قرار می‌گیرد.

به عبارت دیگر قدرت توضیح‌دهندگی رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای با سرمایه خلاق تبیین می‌شود. سپس با توجه به نقش سرمایه خلاق در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای، نقش عوامل مؤثر در تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق و درصد حضور آنها در استان‌ها تعیین می‌شود. در این مرحله بعد از تبیین نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصادی به این موضوع پرداخته می‌شود که چه عواملی به پراکندگی سرمایه خلاق (متغیر وابسته) و حضور متفاوت آنها در استان‌های مختلف کشور منجر می‌شود. برای تبیین این موضوع متغیرهای مستقل (استعداد، تنوع و تسامح، درآمد سرانه، فناوری،

1. Ordinary Least Squares (OLS)

2. XLSTAT

دارایی‌ها و امکانات محیطی) از ادبیات نظری به خصوص نظریه فلوریدا استخراج شد و میزان رابطه آنها با سرمایه خلاق و درصد حضور آن در هریک از استان‌های ایران از طریق آزمون همبستگی پیرسون مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس برای تبیین تأثیر همه متغیرهای مستقل مذکور در متغیر وابسته (درصد حضور سرمایه خلاق در هر استان) از رگرسیون خطی از نوع حداقل مربعات معمولی در نرم‌افزار اکسل تات استفاده می‌شود.

بعد از تعیین عوامل مؤثر در پرورش، حفظ و جذب سرمایه خلاق در استان‌های ایران، با استفاده از یافته‌های تحقیق و شاخص‌های منتخب (جدول ۱) جغرافیای خلاقیت در استان‌ها ترسیم می‌شود. در همین راستا برای ترسیم جغرافیای خلاقیت در استان‌ها، شاخص‌های منتخب با استفاده از مدل ترکیبی دیمتل<sup>۱</sup> و فرایند تحلیل شبکه<sup>۲</sup> وزن‌دهی و سپس از طریق مدل ویکور<sup>۳</sup> ضریب خلاقیت هر استان محاسبه می‌شود.

در این تحقیق با توجه به ادبیات نظری، قانونگذاران و مدیران، متخصصان و تکنیسین‌ها<sup>۴</sup> به‌عنوان سرمایه خلاق در نظر گرفته شده‌اند و از مرکز آمار ایران استخراج شده است. این مشاغل بالاترین سطح خلاقیت و نوآوری را دارند و در رده مهارتی ۴ قرار می‌گیرد که در تعریف این سطح آمده است: مشاغل با سطح مهارت ۴، به‌طور ویژه مستلزم انجام وظایفی است که نیاز به حل مسائل پیچیده، تصمیم‌گیری براساس پیشینه قابل ملاحظه‌ای از دانش نظری و عملی در حوزه‌های تخصصی دارد (ILO, 2012).

1. Decision Making Trial and Evaluation Laboratory (DEMATEL)

2. Analytic Network Process

3. VIKOR

۴. مشاغل قانونگذاران، مدیران و متخصصان شامل ۱۲۲ رده شغلی براساس آمار مرکز آمار است که در پیوست آورده شده است.

جدول ۱. شاخص‌های مورد استفاده برای سنجش خلاقیت استان‌ها

منبع	متغیر آشکارگر	متغیر پنهان
Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Kern and Runge (2009); Bowen, Moesen and Sleuwaegene (2008); Kloudova and Stehlikova (2010)	درصد قانونگذاران و مدیران از کل شاغلان	سرمایه انسانی خلاق
Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Kern and Runge (2009); Bowen, Moesen and Sleuwaegene (2008); Kloudova and Stehlikova (2010)	درصد متخصصان از کل شاغلان	
Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Kern and Runge (2009); Bowen, Moesen and Sleuwaegene (2008); Kloudova and Stehlikova (2010)	درصد تکنیسین‌ها از کل شاغلان	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Kloudova and Stehlikova (2010); Bowen, Moesen and Sleuwaegen (2008); Kern and Runge (2009); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005); Correia and da Silva Costa (2014); Acs and Megyesi (2009)	تعداد دانشجویان کارشناسی به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Kloudova and Stehlikova (2010); Bowen, Moesen and Sleuwaegene (2008); Kern and Runge (2009); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005); Correia and da Silva Costa (2014); Acs and Megyesi (2009)	تعداد دانشجویان کارشناسی ارشد به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b); Kloudova and Stehlikova (2010); Bowen Moesen and Sleuwaegene (2008); Kern and Runge (2009); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005); Correia and da Silva Costa (2014); Acs and Megyesi (2009)	تعداد دانشجویان دکتری به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b)	درصد شاغلان با تحصیلات عالی از کل شاغلان	

منبع	متغیر آشکارگر	متغیر پنهان
Hartley, Potts, and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b)	تنوع قومی - زبانی (تنوع در بین هشت گروه قومی - زبانی فارس، ترک، کرد، لر، مازنی یا شمالی، عرب، بلوچ و سایر)	تنوع و تسامح
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b)	تنوع ادیان (بین پنج دین اسلام، مسیحیت، زرتشتیان، کلیمیان و سایر)	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b)	تنوع محل تولد (سه گونه محل تولد: داخل استان، خارج استان و خارج از کشور)	
You and Bie (2017)	تنوع مسکونی (تنوع در انواع شیوه‌های سکونت)	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Florida and Tinagli (2004); Florida (2014b)	درصد متولدان خارج از کل ساکنان شهر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); (Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005)	درصد مهاجران وارد شده در پنج سال گذشته از داخل کشور به کل جمعیت	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005)	درصد مهاجران وارد شده در پنج سال گذشته از خارج کشور به کل جمعیت	

منبع	متغیر آشکارگر	متغیر پنهان
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد سینما به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	دارایی‌ها و امکانات محلی
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد صندلی سینما به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد افراد وارد شده به سینما به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد سالن‌های فرهنگی - هنری به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015)	تعداد افراد وارد شده به سالن‌های فرهنگی هنری به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد نمایشگاه‌های برگزار شده به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015)	افراد وارد شده به نمایشگاه‌های برگزار شده به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد چاپخانه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد کتاب چاپ شده به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد کتابخانه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد اعضای کتابخانه به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد نشریات محلی به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005)	تعداد موزه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد بازدید از موزه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد مؤسسه‌های گردشگری به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	سرانه جذب سرمایه‌گذاری	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); (Correia and da Silva Costa (2014)	تعداد دانشگاه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	

منبع	متغیر آشکارگر	متغیر پنهان
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015)	تعداد کارگاه‌های دارای فعالیت تحقیق و توسعه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر	تحقیق و توسعه و فناوری
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005)	تعداد افراد شاغل در تحقیق و توسعه به‌کل شاغلان	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Van der Spoel and etal. (2015); Correia and da Silva Costa (2014); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005)	سرانه هزینه‌های تحقیق	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	*شاخص توسعه فناوری - دسترسی	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	مشترکان تلفن ثابت به‌ازای هر ۱۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	مشترکان تلفن همراه به‌ازای هر ۱۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	پهنای باند اینترنت بین‌المللی به‌ازای هر کاربر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005); Kern and Runge (2009)	درصد خانوارهای دارای کامپیوتر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012); Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005); Kern and Runge (2009)	درصد خانوارهای دارای دسترسی به اینترنت	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	*شاخص توسعه فناوری ارتباطات و فناوری اطلاعات - استفاده	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	کاربران اینترنت به‌ازای هر ۱۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	مشترکان اینترنت باند پهن (باسیم) به‌ازای هر ۱۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	مشترکان باند پهن بی‌سیم به‌ازای هر ۱۰۰ نفر	
Hartley, Potts and MacDonald (2012)	*شاخص توسعه فناوری ارتباطات و فناوری اطلاعات - مهارت	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۱-۱. مراحل مدل ترکیبی دیمتل و فرایند تحلیل شبکه

در روش ترکیبی دیمتل و فرایند تحلیل شبکه، ساختار شبکه و وزن دهی ابعاد با دیمتل تعیین می‌شود و ماتریس تأثیرات کامل برای تشکیل سوپر ماتریس ناموزون برای ساخت مدل فرایند تحلیل شبکه به کار می‌رود (Özveri, Güçlü and Ayçin, 2015; Ziari and etal., 2018: 6). مدل ترکیبی دیمتل و فرایند تحلیل شبکه از ۶ مرحله تشکیل می‌شود:

**الف) جمع‌آوری نظرات خبرگان و محاسبه ماتریس M:** ماتریس M متشکل از M کارشناس و N فاکتور است. از کارشناسان خواسته شده است روابط بین متغیرها را براساس مقایسه زوجی در یک طیف پنج گزینه‌ای مشخص کنند. بعد از مشخص شدن نظر هر کارشناس با استفاده از رابطه (۱) نظر کارشناسان را تجمیع می‌کنیم. در این ماتریس  $a_{ij}$  تأثیرگذاری معیار  $i$  بر معیار  $j$  است.

$$a_{ij} = \frac{1}{H} \sum_{k=1}^H x_{ij}^k \quad (1)$$

**ب) نرمالیزه کردن ماتریس روابط مستقیم از طریق روابط**

$$X = K.A \quad (2)$$

$$k = \frac{1}{\max_i \sum_{j=1}^n a_{ij}} \quad i, j = 1, 2, \dots, n, \quad (3)$$

**ج) به دست آوردن ماتریس ارتباطات کامل:** بعد از به دست آوردن ماتریس نرمالیزه شده، ماتریس ارتباطات کامل از طریق رابطه (۴) به دست می‌آید.

$$T = X (1 - X)^{-1} \quad (4)$$

**د) محاسبه سوپر ماتریس ناموزون:** برای به دست آوردن سوپر ماتریس ناموزون باید ماتریس ارتباطات کامل را نرمالیزه کنیم که از مدل دیمتل به دست آوردیم. بدین منظور عناصر ستون‌ها را بر مجموع عناصر ستون مربوط به خوشه آن تقسیم می‌کنیم.

۱. در این تحقیق به جای استفاده از نظر کارشناسان برای تعیین روابط بین متغیرها، از ماتریس همبستگی بین متغیرها استفاده شد و روابط بین متغیرها از ماتریس همبستگی استخراج شده است.



که در آن  $T_c^{\alpha 11}$  از طریق رابطه (۵) و (۶) محاسبه می‌شود.

$$d_{ci}^{11} = \sum_{j=1}^{m_1} t_{ij}^{11} \quad i = 1, 2, \dots, m_1 \quad (5)$$

$$T_c^{\alpha 11} = \begin{pmatrix} t_{c11}^{11}/d_{c1}^{11} \dots & t_{c1j}^{11}/d_{c1}^{11} \dots & t_{c1m_1}^{11}/d_{c1}^{11} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ t_{ci}^{11}/d_{ci}^{11} \dots & t_{cij}^{11}/d_{ci}^{11} \dots & t_{cim_1}^{11}/d_{ci}^{11} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ t_{ci}^{11}/d_{ci}^{11} \dots & t_{cm_1j}^{11}/d_{cm_1}^{11} \dots & t_{cm_1m_1}^{11}/d_{cm_1}^{11} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} t_{c11}^{\alpha 11} \dots & t_{c1j}^{\alpha 11} \dots & t_{c1m_1}^{\alpha 11} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ t_{ci}^{11} \dots & t_{cij}^{\alpha 11} \dots & t_{cim_1}^{\alpha 11} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ t_{cm_11}^{11} \dots & t_{cm_1j}^{\alpha 11} \dots & t_{cm_1m_1}^{\alpha 11} \end{pmatrix} \quad (6)$$

سپس مرحله سوپر ماتریس ناموزون از طریق معکوس کردن ماتریس نرمالیزه شده به دست می‌آید (رابطه ۷).

$$T_c^{\alpha}, i.e., w = (T_c^{\alpha})' \quad (7)$$

ه) محاسبه سوپر ماتریس موزون: بعد از به دست آوردن سوپر ماتریس ناموزون  $W$  ( $w = (T_c^{\alpha})'$ )، سوپر ماتریس موزون با ضرب نرمالیزه ماتریس  $T_D$  در سوپر ماتریس ناموزون به دست می‌آید.

$$(T_D * W^{11}) \quad (8)$$

و) به حد رساندن سوپر ماتریس موزون: سوپر ماتریس موزون را از طریق رابطه  $\lim_{n \rightarrow \infty} (w^{\alpha})^n$  همگرا می‌کنیم تا سوپر ماتریس حد به دست آید. وزن نهایی شاخص‌های اعداد به دست آمده از سوپر ماتریس حد است.

## ۱-۲. مراحل مدل ویکور

۱. نرمالیزه کردن ماتریس تصمیم،

$$r_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m x_{ij}^2}} \quad (9)$$

۲. بازگذاری وزن‌های به دست آمده از مدل دیتمل و فرایند تحلیل شبکه در مدل،

۳. محاسبه ماتریس وزن دار با استفاده از وزن های به دست آمده در مرحله قبل،

۴. تعیین بالاترین و پایین ترین ارزش ماتریس نرمال وزن دار شده،

$$f_i^* \alpha f_{ij} f_i^- M \inf_{ij} \quad (10)$$

۵. تعیین شاخص مطلوبیت  $S$  و شاخص نارضایتی  $R$ .

$$s_i = \sum_{i=1}^n (f_i^* - f_{ij}) / (f_i^* - f_i^-) \quad (11)$$

$$R_j = \text{IMAX} [w_i (f_i^* - f_{ij}) / (f_i^* - f_i^-)]$$

در گام آخر شاخص ویکور براساس رابطه (۸) محاسبه می شود که همان امتیاز نهایی هر گزینه است. در این رابطه مقدار  $V$  برابر با  $0/5$  در نظر گرفته شده است.

$$Q_i = (V * \frac{S_* - S_j}{S^- - S_j}) + (1-V) (\frac{R_j - R_*}{R^- - R_*}) \quad (12)$$

ضریب  $Q$  خلاقیت هراستان را نشان می دهد و هرچقدر به صفر (نقطه ایدئال) نزدیک باشد، بهتر است.

## ۲. یافته ها

نظریه فلوریدا نقش سرمایه خلاق به عنوان موتور محرکه ای، رشد شهری - منطقه ای و توانایی آن در توضیح و تبیین رشد اقتصاد شهری - منطقه ای را تشریح می کند. همان طور که پیش از این ذکر شد، یکی از اهداف اصلی این تحقیق آزمون نظریه فلوریدا در بستر کشور ایران است. در همین راستا ابتدا نقش سرمایه خلاق با سه متغیر اقتصادی سرانه تولید ناخالص داخلی با نفت، سرانه تولید ناخالص داخلی بدون نفت و سرانه سپرده های بانکی تبیین می شود (جدول ۲).

جدول ۲. تأثیر سرمایه خلاق بر متغیرهای اقتصادی

متغیرها	سرنانه تولید ناخالص داخلی با نفت		سرنانه تولید ناخالص داخلی بدون نفت	سرنانه سپرده‌های بانکی
	ضریب همبستگی	۰/۶۳۹**	۰/۵۳۹**	۰/۷۴۵**
سرمایه خلاق (متخصصان و تکنیسین‌ها+ مدیران)	t-value	(۴/۴۷۴)	(۳/۴۵۰)	(۶/۰۰۸)
Adjusted R2	۰/۴۰۹		۰/۲۹۷	۰/۵۵۵
N	۳۱		۳۱	۳۱

\*\*از لحاظ آماری برابر با معناداری در سطح ۱ درصد.

مأخذ: همان.

همان‌طور که در قسمت روش تحقیق ذکر شد، سرمایه خلاق در این تحقیق معادل سه رده شغلی مدیران، متخصصان و تکنیسین‌ها در نظر گرفته شده است که حدوداً ۱۲۲ شغل (پیوست) را شامل می‌شود و بالاترین سطح خلاقیت و نوآوری را دارد و به‌طور ویژه مستلزم انجام وظایفی است که به حل مسائل پیچیده، تصمیم‌گیری براساس پیشینه قابل ملاحظه‌ای از دانش نظری و عملی در حوزه‌های تخصصی نیاز دارد.

به این ترتیب نتایج نشان می‌دهد (جدول ۲) سرمایه خلاق تأثیر مثبتی در متغیرهای اقتصاد منطقه‌ای دارد. به طوری که سرمایه خلاق با ضریب همبستگی ۰/۶۳۹ می‌تواند ۴۱ درصد تغییرات متغیر سرنانه تولید ناخالص داخلی با نفت را تبیین کند. سرمایه خلاق با ضریب همبستگی ۰/۵۳۹ می‌تواند ۳۰ درصد تغییرات متغیر سرنانه ناخالص داخلی بدون نفت را تبیین کند. همچنین سرمایه خلاق با ضریب همبستگی ۰/۷۴۵ می‌تواند ۵۵ درصد تغییرات متغیر سرنانه سپرده‌های بانکی را توضیح دهد. به طوری که یافته‌ها حاکی از نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصاد منطقه‌ای در ایران است.

سرمایه خلاق به‌عنوان نیروی قوی توضیح‌دهنده رشد اقتصاد منطقه‌ای ویژگی‌های خاصی دارد که آن را از سایر عوامل تولید متمایز می‌سازد. در این راستا نظریه‌پردازان معتقدند، سرمایه انسانی خلاق در مقایسه با سایر عوامل تولید دارای اراده آزاد است. به این معنا که آزادانه مختار است محل کار و زندگی خود را انتخاب کند؛ به طوری که سرمایه خلاق با توجه به نگرش‌ها، علائق و سبک زندگی خاص خود مکان‌های خاصی را برای کار و زندگی انتخاب می‌کند و تصمیم‌های مکانی او تحت تأثیر عوامل و شرایط خاصی است. با توجه به نقش تأثیرگذار سرمایه خلاق در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای رقابت‌فزاینده‌ای بین شهرها و مناطق برای جذب این سرمایه در حال شکل‌گیری است. نتایج حاصل از بررسی ادبیات نظری عوامل مؤثر بر جغرافیای سرمایه خلاق نشان می‌دهد که عواملی همچون استعداد، تنوع و تسامح، تکنولوژی، امکانات و دارایی‌های محلی در جذب سرمایه خلاق تأثیرگذار است. در این بخش از تحقیق تلاش می‌شود عوامل مؤثر در توزیع سرمایه خلاق در استان‌های ایران مورد بررسی قرار گیرد.

با استفاده از ادبیات نظری، متغیرهای تبیین‌کننده درصد حضور سرمایه خلاق در استان‌ها شامل استعداد (جمعیت با تحصیلات عالی)، تنوع و تسامح (درصد متولدان خارج، تنوع قومی - زبانی، تنوع ادیان، مهاجران خارجی و داخلی)، فناوری (کارگاه‌های تحقیق و توسعه، شاغلان تحقیق و توسعه، بودجه تحقیق و توسعه)، درآمد (درآمد سرانه) و امکانات (تعداد سینما، صندلی سینما، تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان، تعداد کتابخانه، تعداد موزه، تعداد دانشگاه و تعداد نشریات محلی) در نظر گرفته شده است و فرض بر این است که هر یک از متغیرهای مذکور نقش مؤثری در پرورش، حفظ و جذب سرمایه خلاق در استان‌های ایران دارند. حال در این بخش، بررسی و مشخص می‌شود که آیا عوامل مذکور می‌توانند پراکنش سرمایه خلاق در استان‌های ایران را توضیح دهند (جدول ۳).

جدول ۳. عوامل تبیین‌کننده درصد حضور سرمایه خلاق در استان‌های ایران ۱۳۹۰  
با استفاده از رگرسیون حداقل‌های مربعات معمولی

متغیرها	سرمایه خلاق	
استعداد (جمعیت با تحصیلات عالی)	ضریب همبستگی	۰/۷۵۳**
	p-value	۰/۰۰۰
تنوع و تسامح	ضریب همبستگی	۰/۶۴۵**
	p-value	۰/۰۰۰۱
فناوری	ضریب همبستگی	۰/۷۵۲**
	p-value	۰/۰۰۰۱
درآمد سرانه	ضریب همبستگی	۰/۵۲۶*
	p-value	۰/۰۰۲
دارایی‌ها و امکانات محلی	ضریب همبستگی	۰/۵۳۳**
	p-value	۰/۰۰۱
Adjusted R <sup>2</sup>	۰/۸۱۸	
N	۳۱	

\* معناداری در سطح ۵ درصد.

\*\* از لحاظ آماری برابر با معناداری در سطح ۱ درصد.

مأخذ: همان.

همان‌طور که نتایج رگرسیون حداقل‌های مربعات معمولی نشان می‌دهد پنج عامل استعداد، تنوع و تسامح، فناوری، درآمد و امکانات و دارایی‌های محلی می‌توانند ۸۲ درصد از تغییرات سرمایه خلاق را در استان‌های ایران توضیح دهند و پراکنش سرمایه خلاق در استان‌های ایران وابسته به این متغیرهاست. این پنج عامل توانایی زیادی در توضیح تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق در پهنه سرزمینی ایران دارند.

استعداد به‌عنوان اولین متغیر نقش مهمی در تبیین حضور سرمایه خلاق در یک مکان دارد. به‌نوعی می‌توان آن را سرمایه خلاق بالقوه دانست. با این حال تا تبدیل

شدن این سرمایه انسانی به سرمایه خلاق مراحل زیادی باید طی شود. به طور کلی سرمایه انسانی یا به طور مستقیم می‌تواند به سرمایه خلاق تبدیل شود یا به صورت غیرمستقیم جذابیت‌های مکان برای جذب سرمایه خلاق را افزایش دهد. همچنین سطوح بالای سرمایه انسانی در یک مکان خلاقیت را از طریق تعامل افزایش خواهد داد و خلاقیت به پویایی اقتصاد منطقه‌ای در قالب رشد اشتغال و افزایش درآمد منجر خواهد شد.

بنابراین تنوع و تسامح از دیگر ویژگی‌های مهم مکانی هستند که تصمیم‌های مکانی طبقه خلاق را جهت می‌دهند. تنوع می‌تواند به عنوان تفاوت‌ها تعریف شود و تفاوت‌ها می‌تواند هم در طبیعت و هم جامعه مشاهده شود. از دیدگاه اکولوژیکی، تنوع به گوناگونی اشکال مختلف زندگی داخل یک اکوسیستم معین (تنوع زیستی) اشاره دارد، در حالی که از دیدگاه اجتماعی و فرهنگی، به گوناگونی در سبک‌های مختلف زندگی در جامعه (تنوع فرهنگی) اشاره دارد. جامعه متنوع است و تفاوت‌های مردم از لحاظ نژاد، فرهنگ، ملیت، جنس، سن، وضعیت تأهل، دین، قومیت، ناتوانی، تفاوت‌های اجتماعی - اقتصادی، ساختار خانواده، ارزش‌ها و بسیاری از موارد دیگر می‌تواند بسیار و گوناگون باشد. همچنین تفاوت‌های فرهنگی مهمی بین مردم همچون زبان، نوع پوشش و سنت‌ها وجود دارد که مفهوم مشترک آنها از اخلاق و نحوه برخورد آنها با طبیعت را تشکیل می‌دهد.

تسامح نیز نشانه‌ای از وجود جوی باز و گشوده، متسامح، مداراگر و ظرفیت‌پذیر تلقی می‌شود که برای سرمایه خلاق بسیار جذاب است. تنوع و تسامح با موانع ورودی کم برای مهاجران در ارتباط است؛ زیرا آن احتمال بالقوه اختلاف‌های فرهنگی و اجتماعی را کاهش می‌دهد. مفهوم اساسی در پشت مفاهیم تنوع و تسامح به جامعه‌شناسی شهری کلاسیک به خصوص به کارهای تونیس برمی‌گردد که معتقد بود چیزی درباره گشودگی شهرها وجود دارد که افراد را از قید سنت‌ها و اضطراب مورد قضاوت قرار گرفتن رها می‌سازد و افراد را به مبتکر و خلاق بودن تشویق می‌کند (Storper and Scott, 2009: 150).

همان‌طور که یافته‌ها نشان داد، امکانات محلی می‌تواند نه تنها در پرورش سرمایه انسانی بلکه در حفظ و جذب آن عامل بسیار مؤثر باشد. درآمد سرانه از دیگر عوامل تأثیرگذار در تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق است. نکته جالب توجه این است که رابطه سرمایه خلاق با درآمد سرانه یا سرانه تولید ناخالص داخلی به صورت متقابل است. به صورتی که این دو مقوم یکدیگرند و مطابق جدول ۲ سرمایه خلاق به افزایش رشد اقتصادی و سرانه تولید ناخالص داخلی منجر می‌شود و می‌تواند بخشی از این پدیده را توضیح دهد. در مقابل نیز درآمد سرانه از قدرت توضیح‌دهندگی خوبی برای حضور سرمایه خلاق در یک مکان برخوردار است و به نوعی نشان می‌دهد که درآمد سرانه بیشتر در یک مکان به معنای دارا بودن و جذب سرمایه خلاق بیشتر به این مکان است.

جمع‌بندی یافته‌های تحقیق تا اینجا نشان می‌دهد که مطابق با ادبیات نظری، سرمایه خلاق در بستر کشور ایران در سطح استان می‌تواند به عنوان موتور محرکه‌ای رشد شهری - منطقه‌ای به خصوص رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای عمل کند. همچنین مشخص شد عواملی همچون استعداد، تنوع و تسامح، فناوری، درآمد سرانه و امکانات و دارایی‌های محلی در کنار هم نقش مهمی در تصمیم‌های مکانی سرمایه خلاق دارند و اینکه آنها کجا را برای کار و زندگی انتخاب می‌کنند. با توجه به این یافته‌ها و ادبیات نظری در مرحله بعد جغرافیای خلاقیت در ایران در سطح استان‌ها ترسیم می‌شود. برای دستیابی به این مهم (ترسیم جغرافیای خلاقیت در استان‌های ایران) ابتدا آمار مربوط به هر پنج بعد مهم در تبیین درصد حضور سرمایه خلاق در استان‌های ایران (استعداد، تنوع و تسامح، فناوری، درآمد و امکانات) و شاخص‌های آشکارگر مربوط به هریک از آنها جمع‌آوری شد که شامل ۴۶ شاخص استخراجی در پنج عامل است (جدول ۱). با توجه به اینکه هریک از شاخص‌ها اهمیت و وزن یکسانی ندارند برای وزن‌دهی شاخص‌ها از روش ترکیبی دیتمل و فرایند تحلیل شبکه استفاده شد (جدول ۴).

جدول ۴. وزن دهی شاخص ها با مدل دیتمل و فرایند شبکه

شاخص	وزن	شاخص	وزن	شاخص	وزن
قانونگذاران و مدیران	۰/۰۳۹	مهاجران وارد شده از خارج	۰/۰۲۹	تعداد موزه	۰/۰۱۲
متخصصان	۰/۰۳۲	تعداد سینما	۰/۰۲۶	تعداد بازدیدکنندگان از موزه	۰/۰۰۹
تکنیسین ها	۰/۰۳۶	تعداد صندلی سینما	۰/۰۲۷	شرکت های دانش بنیان	۰/۰۳۰
تعداد دانشجویان کارشناسی	۰/۰۳۳	تعداد افراد وارد شده به سینما	۰/۰۲۴	مؤسسه های گردشگری	۰/۰۱۷
تعداد دانشجویان کارشناسی ارشد	۰/۰۳۹	تعداد سالن های فرهنگی - هنری	۰/۰۱۹	جذب سرمایه گذاری	۰/۰۰۹
تعداد دانشجویان دکتری	۰/۰۲۷	بازدید سالن های فرهنگی - هنری	۰/۰۲۴	تعداد دانشگاه	۰/۰۲۰
شاغلان با تحصیلات عالی	۰/۰۳۸	تعداد نمایشگاه ها	۰/۰۱۸	کارگاه های تحقیق و توسعه	۰/۰۳۵
تنوع قومی - زبانی	۰/۰۱۶	افراد وارد شده به نمایشگاه ها	۰/۰۱۳	افراد شاغل در تحقیق و توسعه	۰/۰۴۰
تنوع ادیان	۰/۰۲۶	تعداد چاپخانه	۰/۰۲۸	بودجه تحقیق و توسعه	۰/۰۴۰
تنوع محل تولد	۰/۰۳۱	تعداد کتاب چاپ شده	۰/۰۲۲	شاخص IDI (دسترسی)	۰/۰۴۰
تنوع سکونتی	۰/۰۲۶	تعداد کتابخانه	۰/۰۱۳	شاخص IDI (استفاده)	۰/۰۴۱
متولدان خارج	۰/۰۲۹	تعداد اعضای کتابخانه	۰/۰۱۰	شاخص IDI (مهارت)	۰/۰۳۶
مهاجران وارد شده از داخل	۰/۰۲۲	تعداد نشریات محلی	۰/۰۲۶		

مأخذ: همان.

همان طور که جدول ۴ نشان می دهد شاخص های توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات (استفاده)، شاخص توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات (دسترسی)، درصد افراد شاغل در تحقیق و توسعه، سرانه هزینه های تحقیق و توسعه و درصد قانونگذاران و مدیران به ترتیب با ضریب وزن نسبی ۰/۰۴۱، ۰/۰۴۰، ۰/۰۴۰، ۰/۰۴۰ و ۰/۰۳۹ بیشترین وزن را به خود اختصاص می دهند در مرحله بعد وزن شاخص ها در مدل ویکور بارگذاری می شود<sup>۱</sup> تا ضریب خلاقیت هر استان به دست آید (جدول ۵ و شکل ۱).

۱. با توجه به طولانی بودن فرایند محاسبات مربوط به مدل ویکور و همچنین مدل ترکیبی دیتمل و فرایند تحلیل شبکه فقط نتایج نهایی ارائه شد.

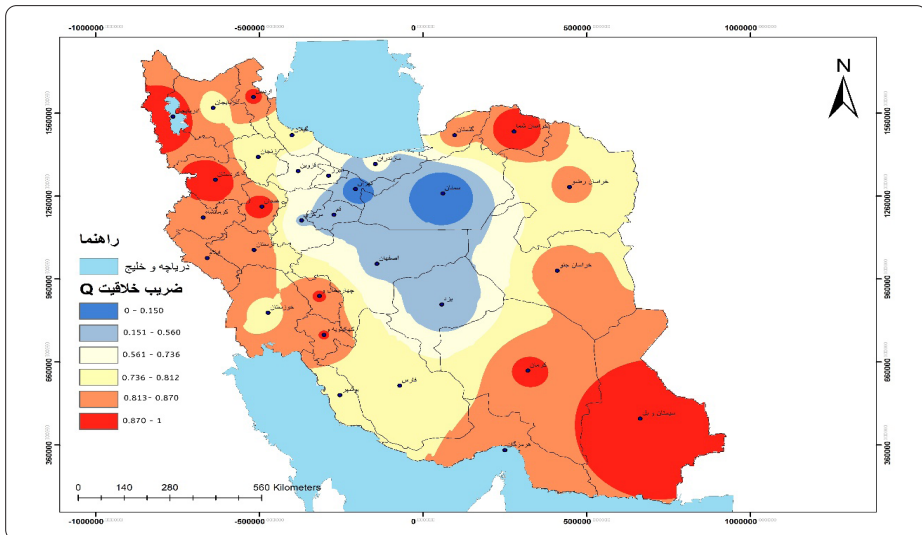


جدول ۵. ضریب خلاقیت استان‌ها

استان	ضریب Q	استان	ضریب Q	استان	ضریب Q
آذربایجان شرقی	۰/۷۰۲	خراسان شمالی	۰/۹۴۸	کهگیلویه و بویراحمد	۰/۸۵۳
آذربایجان غربی	۰/۹۶۲	خوزستان	۰/۷۳۶	گلستان	۰/۸۱۰
اردبیل	۰/۸۶۵	زنجان	۰/۶۶۹	گیلان	۰/۷۱۰
اصفهان	۰/۴۵۲	سمنان	۰/۰۵۱	لرستان	۰/۹۵۰
البرز	۰/۵۶۰	سیستان و بلوچستان	۱/۰۰۰	مازندران	۰/۵۱۳
ایلام	۰/۸۳۹	فارس	۰/۶۷۱	مرکزی	۰/۴۶۸
بوشهر	۰/۷۱۶	قزوین	۰/۴۹۹	هرمزگان	۰/۸۳۸
تهران	۰/۱۵۰	قم	۰/۳۸۱	همدان	۰/۸۰۸
چهارمحال و بختیاری	۰/۸۶۰	کردستان	۰/۹۳۶	یزد	۰/۳۲۱
خراسان جنوبی	۰/۸۱۲	کرمان	۰/۸۷۰		
خراسان رضوی	۰/۷۲۲	کرمانشاه	۰/۸۴۲		

**توضیح:** با توجه به اینکه در مدل ویکور نقطه ایدئال و مطلوب صفر است پس هرچه عدد استان‌ها به صفر نزدیک باشد بهتر است. مأخذ: همان.

شکل ۱. نقشه جغرافیای خلاقیت در استان‌های ایران



**توضیح:** هرچه ضریب خلاقیت استان به صفر متمایل باشد بهتر و به نقطه ایدئال نزدیک‌تر است و هرچه عدد به ۱ متمایل باشد از لحاظ برخورداری از شاخص‌های خلاقیت در سطح پایینی قرار دارد. مأخذ: یافته‌های تحقیق.

یافته‌های جدول و شکل نشان می‌دهد که استان‌های سمنان و تهران از لحاظ برخورداری از شاخص‌های خلاقیت در چهار بعد سرمایه انسانی تنوع و تسامح، دارایی‌ها و امکانات محلی، فناوری و شاخص‌های زیرمجموعه آنها در بالاترین سطح قرار دارند. به‌طورکلی برخورداری استان‌های ایران از شاخص‌های خلاقیت را می‌توان به‌صورت جدول ۶ ذکر کرد:

جدول ۶. میزان برخورداری استان‌های ایران از شاخص‌های خلاقیت

استان	میزان برخورداری از شاخص‌های خلاقیت
سمنان، تهران، یزد، قم، اصفهان، مرکزی	بالا
قزوین، مازندران، البرز، زنجان، فارس، آذربایجان شرقی، گیلان، بوشهر، خوزستان، خراسان رضوی	نسبتاً بالا
همدان، گلستان، خراسان جنوبی، هرمزگان، ایلام، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری	نسبتاً پایین
اردبیل، کرمان، کردستان، خراسان شمالی، لرستان، سیستان و بلوچستان	پایین

مأخذ: همان.

### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به روند روزافزون مطالعات درباره نقش سرمایه خلاق در رشد اقتصادی شهری - منطقه‌ای، این تحقیق در پی بررسی این مهم در بستر کشور ایران است. در این راستا ابتدا نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصاد شهری - منطقه‌ای مورد بررسی قرار گرفت. یافته‌ها نشان داد سرمایه خلاق از قدرت توضیح‌دهندگی خوبی در رابطه با متغیرهای اقتصادی و رشد اقتصادی برخوردار است و می‌تواند به‌عنوان موتور محرکه‌ای رشد شهری - منطقه‌ای به‌خصوص رشد اقتصادی عمل کند؛ چراکه سرمایه خلاق می‌تواند ۴۱ درصد تغییرات متغیر سرانه تولید ناخالص داخلی و ۵۵ درصد تغییرات متغیر سرانه سپرده‌های بانکی را تبیین کند. با توجه به نقش مهم سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصاد منطقه‌ای، بدیهی است هرگونه پرورش، حفظ و جذب سرمایه خلاق و به‌طورکلی سرمایه خلاق بیشتر، به‌معنای رشد

اقتصادی بیشتر است؛ اما یافته‌های تحقیقاتی همچون فتوحی مهربانی و رجایی (۱۳۹۷) نشان می‌دهد پراکنش و توزیع سرمایه خلاق در بستر کشور ایران به صورت نامتوازن است و حضور سرمایه خلاق در بعضی مکان‌ها نسبت به بعضی دیگر بیشتر است.

در همین راستا در مرحله بعد این تحقیق بر آن شد تا با استفاده از ادبیات نظری (نظریه طبقه خلاق ریچارد فلوریدا) عوامل مؤثر بر تصمیم‌های مکانی طبقه خلاق و توزیع نامتوازن آن را در ایران مورد بررسی قرار دهد. یافته‌ها نشان داد استعداد، تنوع و تسامح، فناوری، درآمد و امکانات محلی تأثیر مهمی در پراکندگی و توزیع طبقه خلاق در استان‌های ایران دارد. این یافته‌ها با نظریه‌هایی همچون نقش سرمایه انسانی خلاق در به حرکت درآوردن چرخ‌های اقتصادی شهر و منطقه (Clark and et al., 2002; Florida, 2002; Glaeser, Kolko and Bellini and et al., 2012; Saiz 2001; Jacobs 1969; Lucas 1988; Stolarick, Mellander, and Florida 2012) نقش تنوع، مداراگری و تسامح در بهره‌وری اقتصادی و جذب افراد خلاق (Bellini and et al., 2013; Florida, 2002; Jacobs and Jacobs 1961; Manacorda, Manning, and et al., 2013) و نقش امکانات و دارایی‌های محلی در جذب افراد خلاق (Crane, 2007; Florida, 2012) انطباق دارد. با توجه به نقش سرمایه خلاق در متغیرهای اقتصادی و تبیین عوامل مؤثر در توزیع سرمایه خلاق، این تحقیق جغرافیای خلاقیت را در سطح استان‌های ایران با توجه به شاخص‌های منتخب ترسیم کرد. یافته‌های مربوط به نقشه جغرافیای خلاقیت نشان داد استان‌ها در شاخص ترکیبی خلاقیت که از ادغام چهار بعد سرمایه انسانی، تنوع و تسامح، فناوری و امکانات محلی به وجود می‌آید، بسیار نامتوازن است و نکته قابل توجه در نقشه جغرافیای خلاقیت حاکمیت الگوی مرکز پیرامون در برخورداری استان‌های ایران از شاخص‌های خلاقیت است. به طوری که هرچه از مرکز به سمت اطراف حرکت می‌کنیم از میزان برخورداری استان‌ها از شاخص‌های خلاقیت کاسته می‌شود.

به طور کلی یافته‌های تحقیق نشان داد که در بستر کشور ایران سرمایه خلاق نقش مهمی در رشد اقتصاد شهری - منطقه‌ای دارد. همچنین عواملی همچون سرمایه انسانی، تنوع و تسامح، فناوری برتر و امکانات و دارایی‌های محلی از جمله ویژگی‌های مکانی است که سرمایه خلاق علاقه‌مند به حضور در این شهرها و مناطق است و تصمیم‌های مکانی او به سمت چنین مکان‌هایی سوق دارد.

پیوست

مختصان	قانونگذاران و مدیران
۱. متخصصان علوم پایه و علوم مهندسی	۱. مدیران ارشد اجرایی، مقامات ارشد و قانونگذاران
۲. متخصصان علوم فیزیک و علوم زمین	۲. مقامات ارشد تشکل های دارای اهداف خاص
۳. فیزیک دانان و اخترشناسان	۳. قانونگذاران و مقامات ارشد دولتی
۴. متخصصان هواشناسی	۴. مدیران عامل و مدیران ارشد اجرایی
۵. شیمی دانان	۵. مدیران امور اداری، مالی و حقوقی
۶. زمین شناسان و متخصصان ژئوفیزیک	۶. مدیران خدمات سازمانی، امور اداری و حقوقی
۷. ریاضی دانان، آمار بیمه شناسان و آمارشناسان	۷. مدیران منابع انسانی
۸. متخصصان علوم زیستی؛ زیست شناسان، گیاه شناسان، جانورشناسان و متخصصان مرتبط	۸. مدیران امور مالی و بیمه
۹. متخصصان کشاورزی، دامداری، جنگلداری و ماهیگیری	۹. مدیران امور اداری، حقوقی و برنامه ریزی
۱۰. متخصصان و مهندسان حفاظت محیط زیست	۱۰. مدیران خدمات سازمانی، امور اداری و حقوقی، طبقه بندی نشده در جای دیگر
۱۱. متخصصان علوم مهندسی	۱۱. مدیران فروش، بازاریابی و توسعه
۱۲. مهندسان صنایع و تولید	۱۲. مدیران تبلیغات و روابط عمومی
۱۳. مهندسان عمران	۱۳. مدیران تحقیق و توسعه
۱۴. مهندسان مکانیک	۱۴. مدیران تولید و خدمات تخصصی
۱۵. مهندسان شیمی	۱۵. مدیران تولید در کشاورزی و جنگل داری
۱۶. مهندسان معدن، مهندسان متالورژی و فلزشناسی و متخصصان مرتبط	۱۶. مدیران تولید در آبی پروری و ماهیگیری
۱۷. متخصصان علوم مهندسی، طبقه بندی نشده در جای دیگر	۱۷. مدیران تولید صنعتی
۱۸. مهندسان فناوری برق	۱۸. مدیران استخراج معادن
۱۹. مهندسان الکترونیک	۱۹. مدیران اجرای طرح های عمرانی یا ساختمان سازی
۲۰. مهندسان مخبرات	۲۰. مدیران تهیه، توزیع، حمل و نقل و انبارداری
۲۱. معماران، طراحان عمرانی، نقشه برداران و طراحان صنعتی و هنری	۲۱. مدیران ارائه خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات
۲۲. معماران ساختمان	۲۲. مدیران ارائه خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات
۲۳. معماران محوطه سازی	۲۳. مدیران ارائه خدمات حرفه ای و تخصصی
۲۴. طراحان محصولات (طراحان صنعتی) و طراحان پوشاک	۲۴. مدیران ارائه خدمات مراقبت از کودکان
۲۵. طراحان و برنامه ریزان شهری و ترافیک	۲۵. مدیران ارائه خدمات بهداشتی - درمانی
۲۶. متخصصان نقشه کشی و نقشه برداری	۲۶. مدیران ارائه خدمات مراقبت از سالمندان
۲۷. طراحان گرافیک و چندرسانه ای ها	۲۷. مدیران ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی
۲۸. متخصصان سلامت و بهداشت	۲۸. مدیران آموزش
۲۹. پزشکان	۲۹. مدیران شعب ارائه خدمات مالی و بیمه
۳۰. پزشکان عمومی	۳۰. مدیران ارائه خدمات حرفه ای و تخصصی، طبقه بندی نشده در جای دیگر
۳۱. پزشکان متخصص	۳۱. مدیران هتل ها و رستوران ها
۳۲. پرستاران و ماماهاى متخصص	۳۲. مدیران هتل ها
۳۳. پرستاران متخصص	۳۴. مدیران عمده فروشی ها و خرده فروشی ها
۳۴. ماماهاى متخصص	۳۵. مدیران عمده فروشی ها و خرده فروشی ها
۳۵. متخصصان پزشکی سنتی و تکمیلی	۳۶. مدیران سایر خدمات
۳۶. متخصصان پیراپزشکی	۳۷. مدیران مراکز ورزشی، تفریحی و فرهنگی
۳۷. دامپزشکان	۳۸. مدیران خدمات طبقه بندی نشده در جای دیگر
۳۸. سایر متخصصان سلامت و بهداشت دندان پزشکان	
۳۹. داروسازان و داروخانه داران	
۴۰. متخصصان سلامت، بهداشت و پاکیزگی محیطی و شغلی	

متخصصان	قانونگذاران و مدیران
۴۱. متخصصان فیزیوتراپی	
۴۲. متخصصان رژیم غذایی و تغذیه	
۴۳. متخصصان شنوایی‌سنجی و گفتاردرمانی	
۴۴. متخصصان بینایی‌سنجی و تجویز عینک و لنز	
۴۵. متخصصان سلامت و بهداشت، طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	
۴۶. متخصصان آموزش	
۴۷. مدرسان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی	
۴۸. مربیان آموزش فنی و حرفه‌ای	
۴۹. دبیران آموزش متوسطه	
۵۰. آموزگاران دوره ابتدایی و پیش‌دبستانی	
۵۱. آموزگاران دوره ابتدایی	
۵۲. آموزگاران و مربیان آموزشی دوره پیش‌دبستانی و مهدهای کودک	
۵۳. سایر متخصصان آموزش	
۵۴. متخصصان روش‌های تدریس	
۵۵. معلمان افراد دارای نیازهای خاص	
۵۶. معلمان زبان	
۵۷. مربیان فناوری اطلاعات (غیر از نظام آموزش رسمی کشور)	
۵۸. سایر معلمان موسیقی و هنر (غیر از نظام آموزش رسمی کشور)	
۵۹. متخصصان آموزش، طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	
۶۰. متخصصان امور تجاری و اداری	
۶۱. متخصصان امور مالی	
۶۲. حسابداران	
۶۳. مشاوران مالی و سرمایه‌گذاری و تحلیل‌گران مالی	
۶۴. متخصصان امور اداری	
۶۵. تحلیل‌گران مدیریت و سازمان‌دهی	
۶۶. متخصصان امور حقوقی	
۶۷. قضات	
۶۸. سایر متخصصان امور حقوقی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	
۶۹. متخصصان امور بایگانی، کتابداری و اطلاع‌رسانی	
۷۰. موزه‌داران	
۷۱. کتابداران و متخصصان مربوط به اطلاع‌رسانی	
۷۲. متخصصان علوم اجتماعی	
۷۳. اقتصاددانان	
۷۴. جامعه‌شناسان، انسان‌شناسان و متخصصان مربوط	
۷۵. فیلسوفان، مورخان و متخصصان علوم سیاسی	
۷۶. زبان‌شناسان، مترجمان و مفسران	
۷۷. روان‌شناسان	
۷۸. نویسندگان و هنرمندان	
۷۹. مؤلفان، روزنامه‌نگاران و سایر نویسندگان	
۸۰. مجسمه‌سازان، نقاشان و سایر هنرمندان	
۸۱. آهنگ‌سازان، موسیقی‌دانان و خوانندگان	
۸۲. طراحان رقص و رقاصان	
۸۳. کارگردانان و هنرپیشگان سینما، تئاتر و سایر هنرمندان مربوط	
۸۴. متخصصان امور مذهبی	

## منابع و مآخذ

۱. بوگلسدیک، جورج، تون ون اسکایک و حمیدرضا مقصودی (۱۳۸۷). «سرمایه اجتماعی و رشد اقتصادی منطقه‌ای»، راهبرد توسعه (راهبرد یاس)، (۱۶).

Retrieved from <http://ensani.ir/fa/article/105067>

۲. تقوی، مهدی و حسین محمدی (۱۳۸۵). «تأثیر سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی در ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، ۶ (۲۲).

Retrieved from [http://joer.atu.ac.ir/article\\_3336.html](http://joer.atu.ac.ir/article_3336.html)

۳. خداپرست مشهدی، مهدی، امیرعلی فلاحی و امیرآریانا (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی و آزادی اقتصادی بر رشد اقتصادی ایران»، پژوهشنامه اقتصاد کلان، ۹ (۱۷).
۴. دهقان شبانی، زهرا و روح‌اله شهنازی (۱۳۹۶). «تحلیل تأثیر سربزهای بین‌استانی سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی در ایران»، تحقیقات اقتصادی، ۵۲ (۱).

<https://doi.org/10.22059/jte.2017.59588>

۵. دهقان شبانی، زهرا، ابراهیم هادیان و فائزه نصیرزاده (۱۳۹۵). «تأثیر ترکیب سرمایه انسانی بر رشد منطقه‌ای اقتصاد ایران: رویکرد داده‌های تابلویی پویای فضایی»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۱ (۶۶).
۶. رنایی، محسن و حسین دلیری (۱۳۸۹). «اثر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی: تبیین چارچوب نظری»، سیاستگذاری اقتصادی، ۲ (۴).

Retrieved from [http://ep.yazd.ac.ir/article\\_108.html](http://ep.yazd.ac.ir/article_108.html)

۷. عسگری، محمد مهدی و ابوالقاسم توحیدی‌نیا (۱۳۸۶). «تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد و توسعه اقتصادی»، جستارهای اقتصادی ایران، (۸).

Retrieved from <http://ensani.ir/fa/article/318438>

۸. فتوحی مهربانی، باقر و سیدعباس رجایی (۱۳۹۷). «تحلیل الگوهای فضایی - مکانی طبقه خلاق در شهرستان‌های ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۱ (۸۱).
۹. مکیان، سید نظام‌الدین، فریبا کربلایی بادی و فرشته بهرامی (۱۳۹۷). «سرمایه اجتماعی و رشد اقتصادی، مطالعه مقایسه‌ای بین کشورهای با سرمایه اجتماعی بالا و کشورهای با سرمایه اجتماعی پایین»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۶ (۲۴).
۱۰. موسوی، اکبر، جعفر حقیقت و محمدرضا سلیمانی بی‌شک (۱۳۹۴). «تأثیر سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی در ایران (رویکرد غیرخطی)»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۰ (۶۳).

۱۱. نیلی، مسعود و شهاب نفیسی (۱۳۸۲). «رابطه سرمایه انسانی و رشد اقتصادی با تأکید بر نقش توزیع تحصیلات نیروی کار (مورد ایران سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۴۵)»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۵ (۱۷).
12. Acs, Z. J. and M. I. Megyesi (2009). "Creativity and Industrial Cities: A Case Study of Baltimore", *Entrepreneurship and Regional Development*, 21 (4).
13. Aghaei, M., M. Rezagholizadeh and F. Bagheri (2013). "The Effect of Human Capital on Economic Growth: The Case of Iran's Provinces", *IRPHE-Journal*, 19 (1), Retrieved from <http://journal.irphe.ir/article-1-1829-fa.html>.
14. Bellini, E., G. I. P. Ottaviano, D. Pinelli and G. Prarolo (2013). "Cultural Diversity and Economic Performance: Evidence from European Regions", *In Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, Springer.
15. Boschma, R. A. and M. Fritsch (2009). "Creative Class and Regional Growth: Empirical Evidence from Seven European Countries", *Economic Geography*, 85 (4).
16. Bowen, H. P., W. Moesen and L. Sleuwaegen (2008). "A Composite Index of the Creative Economy", *Review of Business and Economics*, 4.
17. Clark, T. N., R. Lloyd, K. K. Wong and P. Jain (2002). "Amenities Drive Urban Growth", *Journal of Urban Affairs*, 24 (5).
18. Correia, C. M. and J. da Silva Costa (2014). "Measuring Creativity in the EU Member States", *Investigations Regionals*, 30.
19. Crane, L. (2007). "Creative Industries Districts: an Innovative Concept for an Innovative Time", *In HKIP&UPSC Conference: When Creative Industries Crossover with Cities*, Hong Kong, HKI and UPSC.
20. Diebolt, C. and M. Hauptert (2016). *Handbook of Cliometrics*, Springer.
21. Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class and how it's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, New York, Basic Books.
22. ——— (2005). *Cities and the Creative Class*, Routledge.

23. ——— (2012). *The Rise of the Creative Class-Revisited: Revised and Expanded*, Basic Books.
24. ——— (2014a). “The Creative Class and Economic Development”, *Economic Development Quarterly*, 28 (3). <https://doi.org/10.1177/0891242414541693>
25. ——— (2014b). “The Rise of the Creative Class”, In *The Rise of the Creative Class, Revisited: Revised and Expanded*, New York: Basic Books. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8691.2006.00398.x>
26. Florida, R. and I. Tinagli (2004). *Europe in the Creative Age*, Creative Class Group, (February), 48. Retrieved from [http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/Europe\\_in\\_the\\_Creative\\_Age\\_2004.pdf](http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/Europe_in_the_Creative_Age_2004.pdf)
27. Florida, R., C. Mellander and K. Stolarick (2008). “Inside the Black Box of Regional Development—human Capital, the Creative Class and Tolerance”, *Journal of Economic Geography*, 8 (5).
28. Glaeser, E. L. (2000). *The New Economics of Urban and Regional Growth*, The Oxford Handbook of Economic Geography.
29. Glaeser, E. L., J. Kolko and A. Saiz (2001). “Consumer City”, *Journal of Economic Geography*, 1 (1).
30. Hartley, J., J. Potts and T. MacDonald (2012). “The CCI Creative City Index 2012”, *Cultural Science Journal*, 5 (1).
31. Helliwell, J. F. and R. D. Putnam (1995). “Economic Growth and Social Capital in Italy”, *Eastern Economic Journal*, <https://doi.org/http://www.palgrave-journals.com/ej/archive/>
32. Home Affairs Bureau The Hong Kong Special Administrative Region Government (2005). “A Study on Creativity Index”, Director.
33. Hosseini, A., A. Pourahmad and M. Pajooan (2015). “Assessment of Institutions



- in Sustainable Urban-management Effects on Sustainable Development of Tehran: Learning from a Developing Country”, *Journal of Urban Planning and Development*, 142 (2), 5015009.
34. Hoyman, M. and C. Faricy (2008). “It Takes a Village: A Test of the Creative Class, Social Capital and Human Capital Theories”, *Urban Affairs Review*, 44 (3), <https://doi.org/10.1177/1078087408321496>
35. ILO (2012). *Classification of Occupations* (Vol. I), Geneva: International Labour Office, Retrieved from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_172572.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_172572.pdf)
36. Iyer, S., M. Kitson and B. Toh (2005). “Social Capital, Economic Growth and Regional Development”, *Regional Studies*, <https://doi.org/10.1080/00343400500327943>
37. Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*, The Economy of Cities, London, Jonathan Cape.
38. Jacobs, Jane and J. Jacobs (1961). “The Death and Life of Great American Cities”, *The New York Times*, Vintage, [https://doi.org/10.1016/0264-2751\(89\)90052-8](https://doi.org/10.1016/0264-2751(89)90052-8)
39. Kern, P. and J. Runge (2009). “12. KEA Briefing: Towards a European Creativity Index”, *Measuring Creativity*, 191.
40. Kloudova, J. and B. Stehlikova (2010). “Creativity Index for the Czech Republic in Terms of Regional Similarities and Geographical Location”, *Economics and Management*, 15(1).
41. Lucas, R. E. (1988). “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22 (1).
42. Manacorda, M., A. Manning and J. Wadsworth (2006). “The Impact of Immigration on the Structure of Male Wages: Theory and Evidence from Britain”, IZA Discussion Paper.

43. Marlet, G. A. and C. Van Woerkens (2004). "Skills and Creativity in a Cross-section of Dutch Cities", Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute (Vol. 4). UU USE Tjalling C. Koopmans Research Institute.
44. McCarthy, M. B. (2014). *Geographic Patterns of the Creative Class for Megapolitan and Non-Megapolitan Counties of the Contiguous United States: Key Predictors and Clusters*, The University of North Carolina at Greensboro.
45. Mellander, C. and R. Florida (2018). "The Rise of Skills: Human Capital, the Creative Class and Regional Development", *Handbook of Regional Science*.
46. Özveri, O., P. Güçlü and E. Ayçin (2015). "Evaluation of Service Supply Chain Performance Criteria with DANP Method", *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 2(4).
47. Putnam, R. D. (2000). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital BT - Culture and Politics: A Reader", In L. Crothers and C. Lockhart (Eds.), New York, Palgrave Macmillan US.
48. Putnam, R. D. (2007). "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture", *Scandinavian Political Studies*, 30(2), <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>
49. Rausch, S. and C. Negrey (2006). "Does the Creative Engine Run? A Consideration of the Effect of Creative Class on Economic Strength and Growth", *Journal of Urban Affairs*, 28 (5).
50. Rawson, B., J. Kreidler and P. J. Trounstone (2005). "Creative Community Index [Silicon Valley, 2002 and 2005]", <https://doi.org/10.3886/ICPSR35580>.
51. Reese, L. A. and G. Sands (2008). "Creative Class and Economic Prosperity: Old Nostrums, Better Packaging?", *Economic Development Quarterly*, 22 (1).
52. Stolarick, K., C. Mellander and R. Florida (2012). "Human Capital in Cities and Suburbs. Royal Institute of Technology", CESIS-Centre of Excellence for Science

and Innovation Studies

53. Storper, M. and A. J. Scott (2009). "Rethinking Human Capital, Creativity and Urban Growth", *Journal of Economic Geography*, 9 (2).
54. Van der Spoel, E., M. P. Rozing, J. J. Houwing-Duistermaat, P. Eline Slagboom, M. Beekman, A. J. M. de Craen and D. Van Heemst (2015). "Association Analysis of Insulin-like Growth Factor-1 Axis Parameters with Survival and Functional Status in Nonagenarians of the Leiden Longevity Study", *Aging*, 7 (11), <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
55. You, H. and C. Bie (2017). "Creative Class Agglomeration Across Time and Space in Knowledge City: Determinants and their Relative Importance", *Habitat International*, 60.
56. Zachary, G. P. (2000). *The Global Me: New Cosmopolitans and the Competitive Edge-picking Globalism's Winners and Losers*, Public Affairs.
57. Ziari, K., A. Pourahmad, B. Fotouhi Mehrabani and A. Hosseini (2018). "Environmental Sustainability in Cities by Biophilic City Approach: A Case Study of Tehran", *International Journal of Urban Sciences*, <https://doi.org/10.1080/12265934.2018.1425153>



# ظرفیت‌های تقنینی کاربرد برنامه‌های عدالت ترمیمی در بزه‌دیدگی اطفال در فضای سایبر

علی علمداری\* و محمد فرجیها\*\*

شماره صفحه: ۱۵۷-۱۸۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۳	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۱	نوع مقاله: علمی پژوهشی
---------------------	-----------------------	--------------------------	------------------------

فضای سایبر و ویژگی‌های خاص جرائم ارتكابی در آن موجب شده است شیوه اجرای عدالت کیفری متعارف در مواجهه با بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر پاسخگو نباشد؛ بنابراین نظام عدالت کیفری ناگزیر است با این دگرگونی‌ها، شیوه‌ها و هدف‌های خود را تطبیق دهد. الگوی عدالت ترمیمی به‌عنوان یکی از دستاوردهای حقوق کیفری نوین با داشتن ظرفیت‌هایی همچون افزایش رضایت بزه‌دیدگان، کاهش بزه‌دیدگی دومین، توسعه عدالت قضایی به‌عنوان رویکردی فراگیر در نظام‌های عدالت کیفری پذیرفته شده است. این پژوهش با هدف تبیین ظرفیت‌های تقنینی عدالت ترمیمی در مواجهه با بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر در مقام پاسخگویی به این پرسش است که راهبردهای عدالت ترمیمی تا چه اندازه با بزه‌دیدگی اطفال در فضای سایبر انطباق و کاربرد دارد؟ برای پاسخگویی به پرسش اصلی این پژوهش از روش توصیفی و تحلیلی استفاده شده تا ضمن تبیین کارکردهای عدالت ترمیمی این مختصر را در چارچوب مطالعه کاربردی این آموزه‌ها در مواجهه با بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر بسط و برای رفع کاستی‌های موجود به‌ویژه، آنچه متوجه نظام حقوقی ایران است، ارائه طریق کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد راهبردهای عدالت ترمیمی با رویکردی بزه‌دیده‌مدار، با ایجاد تعادل و توازن میان دغدغه‌های اطفال بزه‌دیده، بزه‌کار، جامعه محلی در مرحله نخست منافع و خواست اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر را در اولویت قرار داده و می‌تواند کاربردی این فرایند در هر زمان و مرحله از رسیدگی کیفری برای نظام اصلی رسیدگی به جرائم اطفال در فضای سایبر، امکان دسترسی به موقع، منعطف و کم‌هزینه به عدالت کیفری را برای اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها فراهم کند و فضای مناسبی برای تحقق خواسته‌های آنها از نظام عدالت کیفری باشد.

کلیدواژه‌ها: عدالت ترمیمی؛ جرائم سایبری؛ بزه‌دیدگی اطفال؛ میانجی‌گری

\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)؛  
Email: alamdari.al@gmail.com  
Email: farajihay@modares.ac.ir

\*\* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس؛

## مقدمه

پیوند روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات با زندگی بشر و ویژگی‌های خاص حاکم بر فضای سایبر، از جمله گمنامی و نیز عدم برخورد فیزیکی، افزایش بزه‌دیدگی اطفال را در پی داشته است؛ چراکه اطفال بزه‌دیده به دلیل عدم رشد شخصیتی، از حساسیت و آسیب‌پذیری ویژه‌ای برخوردارند و این امر موجب شده در آماج جرائم سایبری همچون سوءاستفاده جنسی قرار گیرند (Piaget; Inhelder and Weaver, 2000: 9). گاهی برخورد نهادهای رسمی عدالت کیفری با اطفال بزه‌دیده و خانواده‌های آنها برای نمونه در جرائم سایبری مانند قلدری سایبری و جرائم اخلاقی در فضای سایبری به نحوی است که پرداخت خسارت آنها بسیار ناراحت‌کننده، تحقیرآمیز، غیرمنصفانه، بی‌توجه به نیازها و منافع آنهاست. این رویکرد در برخی مواقع همراه با پارادایم آمارگرایی حاکم بر نظام عدالت کیفری و با تمسک به گزاره‌هایی همچون نص قانون، تفسیر مضیق به عنوان الگوهای خدشه‌ناپذیر در اذهان کارگزاران عدالت کیفری و بسترهای فرهنگی عدم پذیرش افشای بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر، به حاشیه‌نشینی اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر منجر شده است. این نحوه عملکرد که از آن به عنوان دومین بزه‌دیدگی یاد می‌شود موجب شده اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها از نظام عدالت کیفری دلسرد شوند و تصمیم بگیرند آن را اطلاع ندهند (صفاری، ۱۳۸۲: ۲۶۳-۲۶۲). جنبش عدالت ترمیمی با رویکردی نوین و بزه‌دیده‌مدار با کاربست راهبردهای متنوع و متناسب با وضعیت اطفال بزه‌دیده با طرح رویکرد تعادل و توازن میان دغدغه‌های بزه‌دیده، بزهکار و جامعه محلی می‌تواند فضایی مناسب برای رسیدگی به جرائم سایبری فراهم کند و در مواردی که این اطفال به دلیل وضعیت آسیب‌پذیری و ناتوانی در بیان خواسته‌ها و اعتراض‌ها در مقابل بزهکار بزرگسال، امکان و فرصت لازم در نظام عدالت کیفری را ندارند راه‌گشا باشد.

عدالت ترمیمی به جای تحمیل هنجارهای کیفری و رسمی بر اختلاف‌ها و نزاع‌ها، به دنبال افزایش سهم و نقش کنش‌گران جرم و توانمندسازی طرفین جرم برای دستیابی به راه‌حل منطقی و کم‌هزینه است. آموزه‌های عدالت ترمیمی در قیاس با آثار زیان‌بار محیط کیفری رسمی به دلیل اینکه با مشارکت دادن اعضای خانواده بزه‌دیده و بزهکار، نمایندگان

نهادهای عمومی ذی‌نفع، نمایندگان مراکز ارائه خدمات آموزشی و تربیتی را نیز به مشارکت وامی دارد می‌تواند فرایندی مناسب برای رسیدگی به بزه‌دیدگی اطفال در فضای سایبر محسوب شود.

### ۱. کاربرد عدالت ترمیمی و بزه‌دیدگی اطفال در پرتو اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی

با توجه به توسعه روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات و ویژگی خاص این دوران، کودکان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و درعین حال آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه همواره بیش از هر زمان دیگر در معرض انواع بزه‌دیدگی قرار دارند. این امر موجب شده است تا اصل لزوم حمایت کیفری ویژه از اطفال در فضای سایبر مورد تأکید اسناد بین‌المللی قرار گیرد. از جمله مناقشاتی که همواره در کاربست راهبردهای بین‌المللی به‌منظور حمایت از اطفال بزه‌دیده در نظام‌های کیفری مطرح بوده تعیین قلمرو شمول حمایت کیفری از اطفال است که در کشورهای مختلف از ۱۴ تا ۱۸ سال متغیر است (Marty and Siber, 2008: 155). ماده (۱) کنوانسیون جهانی حقوق کودک مصوب ۱۹۸۹ سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> که ایران بدان ملحق شده است مقرر می‌دارد: منظور از کودک، فردی است که به سن ۱۸ سال نرسیده است مگر اینکه طبق قوانین قابل اعمال در مورد کودک، سن قانونی کمتر تعیین شده باشد.

در نظام حقوقی ایران، مرز کودکی همان سن بلوغ است که ۹ سال تمام قمری برای دختران و ۱۵ سال تمام قمری برای پسران است. آیین‌نامه میانجی‌گری در امور کیفری مصوب ۱۳۹۴ در ماده (۲۷)، قلمرو حمایت کیفری از اطفال را در امور مالی ۱۸ سال و در امور غیرمالی سن بلوغ تعیین کرده است. از نظر تحولات قانونگذاری درباره مفهوم کودک، قانونگذار ایران به‌طور کلی به طفل بیشتر از دیدگاه مسئولیت کیفری و قابل تعقیب بودن فرد توجه کرده است (اسدی، ۱۳۸۶: ۱۵). این در حالی است که عدالت ترمیمی، فهمی متفاوت از مفاهیم بنیادین حقوق کیفری از جمله جرم، مسئولیت کیفری ارائه می‌دهد. در این رویکرد، جرم پیش از آنکه نقض قانون جزا تلقی شود، نقض روابط میان فردی و گسستن رابطه انسانی است.

---

1. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner

به موجب اصول اساسی کاربرد راهبردهای عدالت ترمیمی در امور کیفری سازمان ملل مصوب ۲۰۰۲ مهم‌ترین آموزه‌های ترمیمی عبارتند از: میانجی‌گری کیفری، صلح و سازش، نشست‌های گروهی و خانوادگی و حلقه‌های تعیین مجازات. میانجی‌گری کیفری و صلح و سازش یکی از مهم‌ترین راهبردهای ترمیمی در ماده (۸۲) قانون آیین دادرسی کیفری ایران پیش‌بینی شده است که به موجب آن در جرائم تعزیری درجه شش تا هشت که عمدتاً شامل حبس‌های کوتاه‌مدت (حداکثر تا دو سال)، جزای نقدی حداکثر تا ۸۰ میلیون، شلاق حداکثر تا ۹۹ ضربه و محرومیت‌های اجتماعی کوتاه‌مدت می‌شود. البته مقام قضایی در صورت رضایت طرفین و تشخیص خود با اخذ تأمین متناسب، می‌تواند حداکثر دو ماه به متهم مهلت دهد تا برای تحصیل گذشت شاکی یا جبران خسارت ناشی از جرم اقدام کند. همچنین مقام قضایی می‌تواند برای حصول سازش بین طرفین، موضوع را با رضایت طرفین به شورای حل اختلاف یا مؤسسه‌ای برای میانجی‌گری ارجاع دهد. بر این مبنا نتیجه سازش حاصله از طریق میانجی‌گری علاوه بر اینکه به صدور قرار موقوفی تعقیب در جرائم قابل‌گذشت منجر می‌شود، در جرائم غیرقابل‌گذشت نیز به مقام قضایی اجازه صدور قرار تعلیق مجازات می‌دهد. جلوه‌ای از رویکردهای ترمیمی اسناد بین‌المللی نسبت به اطفال بزه‌دیده را می‌توان در ماده (۴۰) کنوانسیون حقوق کودک مشاهده کرد که به موجب آن، کشورهای عضو این حق را در مورد اطفال متهم یا مجرم به نقض جرائم، به رسمیت می‌شناسند تا با آنان مطابق با شئون و ارزش طفل رفتار کرده و با در نظر گرفتن سن طفل، باعث افزایش خواست وی برای سازش با جامعه و به‌عهده گرفتن نقشی سازنده شوند.

مطابق این رویکرد، مسئله سوءاستفاده از اطفال در فضای سایبر و استثمار جسمی، جنسی و پورنوگرافی کودکان، بی‌توجهی به آنها از جمله موضوع‌هایی است که این کنوانسیون به آن توجه ویژه کرده است. تحلیل و واکاوی مفاد این مصوبه به‌طور ضمنی فضایی را برای رسیدگی به جرائم سایبری اطفال بزه‌دیده ترسیم می‌کند که با مبانی اولیه عدالت ترمیمی، مبنی بر بزه‌دیده محوری و شرمساری باز پذیران بزهکار مطابقت دارد (Sherman, 2007: 23).



کنوانسیون حقوق کودک مطابق بند «۳» ماده (۴) تحت تأثیر آموزه‌های ترمیمی به تبیین رسیدگی بدون توسل به دادرسی‌های قضایی با رعایت حقوق بشر و ضمانت‌های حقوقی اشاره می‌کند. بند «الف» اصل (۱۳) از اصول اساسی کاربرد برنامه‌های عدالت ترمیمی در امور کیفری، مصادیقی از جنبه‌های حمایتی فرایندهای ترمیمی را مورد توجه قرار داده است. بر مبنای این اصل، حسب مورد اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر باید بتوانند از کمک والدین یا اولیای قانونی برخوردار شوند.

قانونگذار ایران تحت تأثیر کنوانسیون حقوق کودک در ماده (۲۶) آیین‌نامه میانجی‌گری مقرر می‌دارد: در صورتی که طرفین اختلاف یا یکی از آنها کمتر از ۱۸ سال داشته باشد حضور ولی یا سرپرست وی الزامی است. مطابق اصول اساسی کاربرد برنامه‌های عدالت ترمیمی گروه‌ها، نظیر میانجی‌گران، تسهیل‌کنندگان، اعضای جامعه محلی، اعضای خانواده‌های بزه‌دیده و بزهکار سایبری نیز باید بتوانند در جهت تصمیم‌سازی طفل بزه‌دیده و بزهکار سایبری نقشی حمایتی داشته باشند. بدین منظور قانونگذار در ماده (۱۹) آیین‌نامه میانجی‌گری، به میانجی‌گر این اختیار را داده است تا در صورت ضرورت از اعضای خانواده، دوستان، همکاران، همسایگان و سایر اشخاص از جمله جامعه محلی که بنا به تشخیص میانجی‌گری یا تقاضای هر کدام از طرفین حضورشان در جلسه میانجی‌گری مفید است دعوت به عمل آورد.

با توجه به اهمیت جبران خسارت، پیشگیری از تکرار بزه‌دیدگی اطفال در فضای سایبر و امکان زندگی مجدد آنها در جامعه، بند «۳» ماده (۹) کنوانسیون حقوق کودک مقرر می‌دارد: کشورهای عضو تضمین خواهند کرد همه اقدامات ممکن را با هدف حصول اطمینان از ارائه همه مساعدت‌های مقتضی به قربانیان این‌گونه جرائم از جمله سازگاری مجدد و کامل اجتماعی و بهبود جسمی و روحی ایشان به عمل خواهند آورد. بر این مبنا قانونگذار ایران در تبصره «۱» ماده (۲۵) آیین‌نامه میانجی‌گری به منظور شناسایی وضعیت بزه‌دیده برای ارائه مساعدت‌های قانونی لازمه مقرر می‌دارد: در گزارش میانجی‌گری باید وضعیت کلی بزه‌دیده و آثار روانی، جسمانی و مالی جرم نسبت به وی، مراتب ندامت یا عذرخواهی متهم و همچنین تلاش یا عدم تلاش وی برای جبران آثار جرم و التیام بخشیدن به آلام بزه‌دیده مورد اشاره قرار

گیرد. بند «۴» ماده (۹) پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کودک مقرر می‌دارد: کشورهای عضو تضمین خواهند کرد که همه اطفال بزه‌دیده، بدون تبعیض به رویه‌های مناسب برای درخواست غرامت بابت خسارات وارده از جانب کسانی که قانون آنان را مسئول دانسته، دسترسی داشته و بدین منظور کشورهای عضو، همکاری بین‌المللی به منظور کمک به اطفال بزه‌دیده را برای بهبود جسمی و روحی، سازگاری مجدد اجتماعی ارتقا خواهند بخشید.

کنوانسیون حقوق کودک در ماده (۸) پروتکل الحاقی به بحث بزه‌دیدگی اطفال و حمایت از حقوق و منافع اطفالی پرداخته است که از این طریق قربانی می‌شوند و مطابق آن کشورهای عضو می‌بایست اقدام‌هایی را به‌ویژه از طرق ذیل اتخاذ کنند تا از حقوق و منافع اطفال بزه‌دیده در برابر رفتارهای غیرقانونی تصریح شده در این پروتکل در همه مراحل رسیدگی کیفری حمایت شود: الف) به رسمیت شناختن آسیب‌پذیری اطفال بزه‌دیده و تصویب تشریفاتی به منظور شناسایی نیازهای خاص ایشان، از جمله نیازهای خاص ایشان به‌عنوان شاهد، ب) آگاه کردن اطفال قربانی از حقوق، نقش ایشان، زمان بندی و پیشرفت مراحل رسیدگی و وضعیت موارد تحت بررسی آنها، ج) فراهم کردن زمینه ارائه و مورد توجه قرار گرفتن دیدگاه‌ها، نیازها و نگرانی‌های اطفال قربانی در روند رسیدگی به‌ویژه در جایی که طفل در فضای سایبر قربانی جرائم علیه عفت و اخلاق عمومی شده است یا منافع شخصی ایشان تحت تأثیر قرار گرفته باشد، د) فراهم کردن خدمات حمایتی مقتضی برای اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر در همه مراحل رسیدگی، ه) در صورت اقتضا، حمایت از امور خصوصی و هویت اطفال قربانی در فضای سایبر و اتخاذ اقدام‌هایی برای اجتناب از انتشار نابه‌جای اطلاعاتی که می‌تواند موجب شناسایی اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر شود، و) تأمین امنیت برای اطفال قربانی جرائم سایبر و همچنین خانواده ایشان در برابر آزار و انتقام‌گیری، ز) اجتناب از تأخیر غیرضروری در بررسی موارد و اجرای احکام مربوط به پرداخت غرامت به اطفال بزه‌دیده (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2000).

مطابق پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کودک، کشورهای عضو متعهد شده‌اند که مشخص نبودن سن واقعی بزه‌دیده، مانع از آغاز تحقیقات کیفری نخواهد شد. با توجه به مراتب پیش‌گفته، در اسناد بین‌المللی به‌ویژه در پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق

کودک توجه به مسئله جبران خسارت اطفال بزه‌دیده و مسئله بهبود و بازگشت طفل بزه‌دیده به جامعه موضوعی بااهمیت تلقی شده است و نشان می‌دهد گرایش جهانی برای رسیدگی به بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر به سمت ترمیمی شدن می‌رود.

## ۲. شناسایی بزه‌دیدگی اطفال و امکان‌گزینش فرایند ترمیمی

برای اطفال بزه‌دیده، اولین مطالبه به رسمیت شناخته شدن بزه‌دیدگی آنهاست. عدالت ترمیمی، با پذیرش ادعای بزه‌دیده مبنی بر بزه‌دیدگی از آلام او می‌کاهد. اختیار بزه‌دیده در تعیین روش جبران خسارت او را در کنترل آثار بزه‌دیدگی یاری می‌دهد چراکه عدم تماس فیزیکی بین مزاحم سایبری و قربانی موجب شده است اغلب مداخله‌کنندگان نهادهای رسمی از جمله پلیس، جدیت چنین آزارهایی را دست‌کم شمرده، به راحتی، ترس قربانی را به مثابه یک شکایت کم‌ارزش و وقت‌گیر تلقی کرده و آن را پیگیری نکنند (Jaishankar, 2011: 163). مهم‌ترین مسئله ذهنی اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها در جرائم سایبر، اطمینان خاطر از عدم تکرار بزه‌دیدگی آنها در فضای سایبر است. از این رو، آنچه موجبات رضایت بیشتر اطفال را فراهم می‌کند، همانا مشارکت بزهکار سایبری در فرایند پیشگیری از تکرار بزه‌دیدگی اطفال در جرائم سایبر است که در نشست‌های ترمیمی محقق می‌شود. همچنین نقش ارزنده‌ای در جلب رضایت بزه‌دیدگان و حس ندامت و شرمساری بزهکاران ایجاد می‌کند که امکان تحقق آن به نظر می‌رسد در فضای مخاصمه‌آمیز نظام عدالت کیفری میسر نیست.

به رسمیت شناختن اختیار والدین و سرپرستان قانونی طفل بزه‌دیده در فضای سایبر در گزینش فرایندهای ترمیمی، از جمله اصول اساسی عدالت ترمیمی است که مطابق آن طرفین جرم برای شرکت در این فرایند باید از آزادی و اختیار لازم برخوردار باشند. این مطلب در بیانیه اصول اساسی کاربرد برنامه‌های عدالت ترمیمی در امور کیفری مصوب ۲۰۰۲ سازمان ملل متحد تصریح شده است. بنابراین امکان چنین انتخابی باید همواره به صورت واقعی برای والدین و سرپرست قانونی طفل بزه‌دیده در جرائم سایبر وجود داشته باشد و باید به او فرصت داده شود به نحو کامل درخواست خود را مطرح کند و خواستار جبران کامل ضرر و زیان خویش باشد.

در نظام‌های عدالت کیفری ایران با توجه به ماده (۸۲) قانون آیین دادرسی کیفری ارجاع به برنامه‌های عدالت ترمیمی از اختیارات نظام عدالت کیفری است. به این معنا که نظام عدالت کیفری صرفاً در تشخیص پرونده‌های مناسب و ارجاع آن می‌تواند ابتکار عمل داشته باشد و تنها در مورد قبول نتایج میانجی‌گری است که طرفین می‌توانند نتایج را قبول یا رد کنند. این امر با توجه به وضعیت آسیب‌پذیری اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر نسبت به سایر بزه‌دیدگان و جلوگیری از بزه‌دیدگی مجدد آنها از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین باید این موضوع به خوبی برای کنش‌گران جرم تبیین شود تا ضمن رعایت اصل اختیاری و توافقی بودن فرایند ترمیمی، از ارجاع آنها به جهت کاهش آمار جرائم سایبر و افزایش عملکرد خودداری شود؛ چراکه این رویکرد در درازمدت در منظر مراجعان به نظام عدالت کیفری جزئی از فرایند رسیدگی‌های قضایی به حساب می‌آید. تذکر اختیاری بودن فرایند ترمیمی از وظایف تسهیل‌کننده است و مطابق ماده (۱۴) اصول اساسی کاربرد عدالت ترمیمی در امور کیفری سازمان ملل، هریک از طرفین در هر مرحله‌ای می‌توانند از ادامه فرایند انصراف دهند و در پذیرش یا عدم پذیرش نتایج نیز مخیرند.

قانونگذار ایران مطابق این رویکرد در ماده (۱۶) آیین‌نامه میانجی‌گری مقرر می‌دارد در فرایند میانجی‌گری، میانجی‌گر باید در کمال بی‌طرفی و در حدود اختیارات قانونی وظایف خود را انجام دهد و نباید طرفین را برای رسیدن به توافق و امضای آن در معرض تهدید یا اجبار قرار دهد و در مدیریت جلسات نباید به نحوی عمل کند که بزه‌دیده مجدداً دچار بزه‌دیدگی شود. بر مبنای اصل اختیاری بودن مشارکت در فرایند ترمیمی از جمله در مرحله پذیرش، انتخاب فرایند ترمیمی به‌عنوان روشی برای رسیدگی به جرم سایبری ابتدا باید با بزهکار سایبری مطرح شود زیرا از یک سو بزهکار به دلیل اینکه در فرایند نظام عدالت کیفری مجازات در انتظار اوست تمایل بیشتری برای شرکت در فرایند ترمیمی دارد و از سوی دیگر جلب رضایت اولیه بزهکار موجب می‌شود تا فشار و تنش روانی ناشی از جرم کاهش یافته و بدین طریق به بزه‌دیده کمک خواهد شد به‌دور از احساسات، خشم خود را فروکش و در فرایند ترمیمی مشارکت کند (Wright, 2004: 143).

بزهکار سایبری در فرض پذیرش فرایند ترمیمی، مسئولیت جرم ارتكابی و جبران

خسارت بزه‌دیده را می‌پذیرد. البته این امر نباید اقرار به مجرمیت محسوب شود؛ چراکه ترس و نگرانی از پیامدهای حقوقی پذیرش تقصیر در رسیدگی‌های رسمی بعدی ممکن است به موقعیت بزهکار سایبری در طول فرایند رسیدگی قانونی لطمه وارد کند و مانع مشارکت واقعی بزهکار در فرایند ترمیم شود. در فرایند ترمیمی، کارگزاران با آماده کردن طرفین جرم سایبری، آنگاه که طفل بزه‌دیده با خویشان و آشنایانی مواجه است که او را در فضای سایبر مورد آماج اعمال مجرمانه قرار داده‌اند؛ تا حدی هراس طفل بزه‌دیده برای مواجهه کاسته و بزهکار سایبری نیز آگاه می‌شود که نمی‌تواند در فرایند ترمیمی با سوءاستفاده از رابطه و آشنایی خود با طفل بزه‌دیده، به شکل غیرحقیقی و ظاهری تلقی کند.

### ۳. مشارکت فعالانه طرفین جرم در فرایندهای ترمیمی

نخستین شرط حاکم بر فرایند ترمیم، توافقی بودن به معنای پذیرش ارجاع به میانجی‌گری ازسوی طرفین دعوی است که مشارکت بزه‌دیده و بزهکار در هر نوع میانجی‌گری کیفری، جزء اساس شروع فرایند و ادامه آن است. اصل شرکت اختیاری در فرایند ترمیم در جرائم سایبری وجه تمایز برنامه‌های عدالت ترمیمی با سایر الگوهای عدالت است. قانونگذار ایران در ماده (۵) آیین‌نامه میانجی‌گری مصوب ۱۳۹۴ نیز به این مسئله اشاره کرده و مقرر می‌دارد در صورت توافق طرفین اختلاف به معرفی میانجی‌گر و موافقت میانجی‌گر مرضی‌الطرفین آنها، میانجی‌گری پس از تأیید مقام قضایی با وی خواهد بود. این اصل نه‌تنها در شروع فرایند بلکه در همه مراحل اجرای برنامه باید مورد توجه قرار گیرد.

فرایند ترمیم اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر، زمانی استاندارد و پذیرفته شده است که از چارچوب لازم برخوردار باشد، خروج رسیدگی به اختلاف‌ها از نظام عدالت کیفری به سمت رسیدگی غیررسمی نباید موجب نادیده گرفتن حقوق و موازین بشری شود. درواقع، اگرچه خروج از مسیر رسمی صورت پذیرفته، اما مسیر غیررسمی نیز ترتیبات خاص اجرایی و اهدافی دارد که تضمین‌کننده حقوق اساسی اطفال و اعتلادهنده شأن و منزلت انسانی آنهاست. اسناد بین‌المللی از جمله کنوانسیون حقوق کودک حداقل

حقوق بشری که بایستی در فرایند ترمیم اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر مدنظر قرار گیرد را به شرح ذیل برشموده‌اند: ۱. حق برخورداری از رسیدگی عادلانه، سالم و بی‌طرف در زمان و شرایط متناسب توسط دادگاه‌های قانونی قبل یا بعد از صرف نظر کردن از ادامه فرایند میانجی‌گری، ۲. حق برخورداری از مساعدت‌های قانونی لازم، مانند حق داشتن مشاور حقوقی، مترجم، حق داشتن همراه حداقل برای اطفال بزه‌دیده و اطفال بزه‌کار در جرائم سایبر و دیگر افراد آسیب‌پذیر به‌ویژه در جرائم علیه عفت و اخلاق در فضای مجازی، ۳. تساوی افراد در برخورداری از مزایای میانجی‌گری و عدم تبعیض و ترجیح در مورد افراد خاص و توجه به تفاوت‌های فرهنگی، سن، جنس، نژاد، موقعیت و پایگاه اجتماعی در مورد اعمال این حق‌های بنیادین، ۴. تضمین حقوق اساسی اطفال بزه‌دیده در فرایند ترمیم و توجه به نیازهای اساسی و انسانی آنان، ۵. تضمین اصول استقلال، اعتبار، اختیاری بودن، بی‌طرفی، محرمانه بودن میانجی‌گری کیفی (عباس‌زادگان، ۱۳۸۲: ۸۵).

قانونگذار ایران تحت تأثیر اسناد بین‌المللی پیش‌گفته در ماده (۲۴) آیین‌نامه میانجی‌گری به منظور رعایت حق دادرسی عادلانه، میانجی‌گر را مکلف کرده است تا در صورت عدم حصول توافق میان طرفین، ارجاع مجدد قضیه به فرایند رسمی رسیدگی کیفی را به آنها اعلام کند. همچنین به منظور حمایت از اطفال در فرایندهای ترمیمی در ماده (۲۴) آیین‌نامه میانجی‌گری مقرر می‌دارد در صورتی که طرفین اختلاف یا یکی از آنها سن زیر ۱۸ سال داشته باشند حضور ولی یا سرپرست قانونی اطفال در فرایند میانجی‌گری الزامی است.

قانونگذار ایران در ماده (۲۰) آیین‌نامه میانجی‌گری، به مسئولیت میانجی‌گر در حفظ همه اطلاعات و اسرار که از طرفین به دست می‌آورد پرداخته است. در تبصره ماده (۲۳) این آیین‌نامه به بحث محرمانه بودن اطلاعات و اسناد در فرایند میانجی‌گری می‌پردازد. مطابق این رویکرد در جلسات میانجی‌گری اعم از حضوری یا اینترنتی آنچه رخ می‌دهد باید کاملاً محرمانه بماند، مگر آنکه طرفین برخلاف آن توافق کنند یا مصلحت ایجاب کند به ضرورت پیشگیری از جرم، مفاد اظهارات در دسترس دادستان قرار گیرد. اگرچه میانجی‌گر با توجه به شرط محرمانه بودن تحت محدودیت‌های بسیاری قرار دارد، اما هیچ تضمینی با

توجه به ویژگی‌های حاکم بر فضای سایبر برای عدم افشای اطلاعات وجود ندارد. بنابراین کارگزاران قبل از ورود به فرایند ترمیمی باید وجود چنین خطری را به‌طور آشکار به طرفین اختلاف کیفری اعلام کنند. ماده (۳۲) توصیه‌نامه شورای اروپا پیشنهاد کرده است تنها بایستی در خاتمه میانجی‌گری، نتایج و توافقات فی‌مابین افراد یا عدم توافق و موفقیت‌آمیز نبودن میانجی‌گری، به دستگاه عدالت کیفری گزارش داده شود. در این گزارش تنها دلایل عدم توافق ذکر شود. این گزارش نباید اصل محرمانه بودن میانجی‌گری را خدشه‌دار کرده و جزئیات اظهارات و رفتار اشخاص را در طول میانجی‌گری فاش کند.

قانونگذار ایران در ماده (۲۴) آیین‌نامه میانجی‌گری، میانجی‌گر را مکلف کرده است مفاد اظهارات و گفتگوی طرفین را در صورت مجلس تنظیمی قید کند و مطابق تبصره این ماده نتیجه میانجی‌گری در هر دو فرض موفقیت یا شکست به اطلاع مقام قضایی برسد. این رویکرد با توجه به اصول اساسی عدالت ترمیمی در امور کیفری نیازمند بازنگری است بدین‌نحوکه دادگاه نباید علل شکست میانجی‌گری را بررسی کند. همچنین به‌منظور حمایت از اصل محرمانه بودن فرایند میانجی‌گری در خصوص اطفال می‌بایست در گزارش میانجی‌گر صرفاً اطلاعات مربوط به وضعیت کلی بزه‌دیده از جمله آثار روانی، جسمانی و مالی جرم نسبت به اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها و نیز مراتب ندامت بزهکار سایبری در چارچوب تلاش یا عدم تلاش بزهکار برای جبران آثار جرم در گزارش مورد اشاره قرار گیرد. میانجی‌گر تکلیفی به ارائه سایر اطلاعات و مفاد گفتگوهای صورت گرفته بین طرفین به مقام قضایی ندارد. به‌منظور رعایت اصل محرمانه بودن در فرایند میانجی‌گری می‌توان با اعمال ضوابط و قوانین ناظر بر روابط بین وکیل و موکل بر رابطه بین میانجی‌گر با بزه‌دیده و بزهکار به رعایت حق مذکور از طرف کارگزاران عدالت ترمیمی امیدوار بود. آنچه در فرایند ترمیمی در مورد اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر صورت می‌پذیرد باید به‌عنوان بخشی از برنامه برای افراد دخیل در جرم سایبری، روشن شود و مراحل مختلف آن و چگونگی رسیدن به توافق و دستیابی به توافق و نتیجه سرپیچی از توافقات و حق دسترسی به نظام عدالت کیفری سنتی توضیح داده شود تا افراد با شناخت و آگاهی لازم وارد این برنامه شوند (شریعتی، ۱۳۸۹: ۱۸).

در زمان ارجاع یک پرونده به نهاد میانجی‌گر، این فرایند برای انجام برنامه خود باید استقلال داشته و از معیارها، اصول و روش‌های از پیش تعیین شده خود در برگزاری تبعیت کند. اگرچه ممکن است این برنامه تحت نظارت نهادهای رسمی از جمله مقام قضایی یا پلیس آموزش دیده سایبری انجام شود، اما نمی‌تواند شکل و فرایند اجرایی برنامه را تعیین یا تغییر دهد و آن را از اصول و چارچوب خود خارج کند.

بر مبنای آموزه‌های عدالت ترمیمی، سازوکارهای متنوعی برای حل و فصل اختلاف‌ها در آسیا، خاورمیانه، آفریقا و اقیانوسیه دسته‌بندی شده است اما نقطه اشتراک همه راهبردهای پیش‌بینی شده جبران خسارت اطفال بزه‌دیده و احیای صلح و نظم به منظور اجتناب از پیامدها و عواقب ناشی از انتقام است (Braithwaite, 2002: 34). به این ترتیب هر یک از آموزه‌های ترمیمی از جمله نشست‌های ترمیمی، میانجی‌گری و راهکارهای جبران خسارت راهبردهایی هستند برای افزایش رضایت بزه‌دیدگان، حل و فصل سریع اختلاف‌ها، حمایت از ارزش‌های جامعه مدنی و جبران صدمات وارده بر اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها در فضای سایبر.

به منظور تحقق راهبردهای عدالت ترمیمی می‌بایست فضایی فراهم شود تا طرفین آزادانه پذیرای فرایند ترمیمی شوند. بنابراین شرکت آزاد و پذیرش این فرایند دوماً مؤلفه‌ای است که در خصوص اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر بسیار اهمیت دارد؛ زیرا اطفال بزه‌دیده در جرائم اخلاقی در فضای سایبر و قلدری سایبری توانایی لازم برای بیان احساسات خود را نداشته و لذا آگاهی وی از فرایند ترمیم، نحوه برخورد با بزهکار سایبری، امکان عدم پذیرش ورود به فرایند ترمیمی در مقایسه با بزرگسال بسیار کمتر است. بر این اساس آگاهی بزهکار سایبری بر ضعف‌های طفل بزه‌دیده در فضای سایبر در جایی که بزهکار فردی بزرگسال است به ویژه در قلدری سایبری و هرزه‌نگاری سایبری موجب می‌شود بزهکار از این ضعف طفل استفاده کند و با ابراز تأسف و پشیمانی ظاهری به سازش و توافقی غیرحقیقی با طفل و خانواده او مبادرت ورزد. در این صورت طفل بزه‌دیده بیش از پیش درگیر تبعات جرم ارتکاب یافته قرار می‌گیرد و از آنجا که اظهار بزهکار غیرحقیقی است؛ لذا پیشگیری از تکرار که با به‌کار بردن آموزه‌های عدالت ترمیمی میسر می‌شود ممکن است در این فرض با محدودیت مواجه شود.



در جرائمی همچون هرزه‌نگاری اطفال در فضای سایبر که بزهکار از اقوام و آشنایان طفل بزه‌دیده است حلقه التیام‌بخش با اطفال بزه‌دیده قبل از فرایند مواجهه طفل بزه‌دیده و بزهکار سایبری در فرایند ترمیم حسب نظر کارشناسان یا هیئت کارشناسی در راستای حمایت از اطفال به‌منظور توانمندسازی و بازگشت به شرایط قبل از وقوع جرم به‌ویژه در قلدری سایبری و هرزه‌نگاری اطفال در فضای سایبر مشخص می‌کند که آیا طفل بزه‌دیده بزهکار آماده مواجه شدن است یا خیر (Ibid., 2004: 52)؛ زیرا ممکن است اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر از فرایند ترمیمی اظهار رضایت کنند چراکه این احساس و تنش روحی و ذهنی در طفل ایجاد می‌شود که در آینده احتمالاً با بزهکار سایبری مواجه خواهد شد و به‌دلیل حساسیت رابطه بین آنها فرایند ترمیمی دچار محدودیت شود. به‌منظور مقابله با محدودیت‌های پیش‌گفته، می‌توان با فراهم کردن امکان بهره‌مندی از معاضدت حقوقی ویژه و استفاده از کارگزاران ترمیمی آموزش‌دیده قبل از فرایند مواجهه سهام‌داران اصلی و آگاه‌سازی خانواده آنها در جرم قلدری سایبری و هرزه‌نگاری سایبری از فرایند ترمیم و شرکت در آن، نسبت به حل محدودیت در بیان خواسته‌ها و مشکلات طفل بزه‌دیده اقدام کرد و امکان پذیرفتن یا نپذیرفتن و تبعاتش را به بیان قابل فهم برای اطفال و خانواده‌های آنها بیان کرد. این اطلاع‌رسانی از اهم وظایف کارگزاران در مواجهه با اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر محسوب می‌شود (هدایت، ۱۳۹۲: ۵۶).

قانونگذار ایران در ماده (۱۶) آیین‌نامه میانجی‌گری امکان چنین فرایندی را برای کنش‌گران اختلاف کیفری صرفاً بعد از ارجاع مقام قضایی به فرایند میانجی‌گری پیش‌بینی کرده است. به طوری که بعد از ارجاع مقام قضایی به فرایند میانجی‌گری، می‌بایست اهداف و آثار میانجی‌گری و نیز موضوع جرمی که موجب میانجی‌گری شده برای شاکی و متهم به‌طور صریح و شفاف توضیح داده و زمینه استماع، اظهارنظر و مذاکرات طرفین اختلاف را فراهم کند. این در حالی است که به‌منظور تحقق صحیح فرایند ترمیم اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر باید بستر این امکان قانونی فراهم شود تا اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر و سرپرستان قانونی آنها بتوانند به‌محض اولین تماس با نظام عدالت کیفری، اطلاعات شفاهی و کتبی را در مورد حقوق خود و خدمات در دسترس به‌صورت اینترنتی، تلفنی یا حضوری دریافت کنند.

از جمله آموزه‌های عدالت‌ترمیمی، نشست‌های گروهی خانوادگی است که بستری را برای مشارکت دادن اعضای خانواده طفل بزه‌دیده و بزه‌کار، نمایندگان نهادهای عمومی ذی‌نفع، نمایندگان مراکز ارائه خدمات آموزشی و تربیتی فراهم می‌کند.

در نشست‌های ترمیمی اشخاص در خصوص نتیجه‌نهایی برای ترمیم آسیب‌ها و جلوگیری از تکرار جرم سایبری توافق می‌کنند که این موضوع می‌تواند در قالب جبران خسارات مالی بزه‌دیده، ترمیم درد و رنج‌های وی به صورت معذرت‌خواهی و آموزش راهکارهای جلوگیری از بزه‌دیده شدن در فضای سایبر یا درخواست مشارکت بزه‌کار در خدمات اجتماعی باشد. اغلب اطفال بزه‌دیده و سرپرستان قانونی آنها تمایل ندارند که کیفرهای شدید برای بزه‌کاران سایبری به عنوان پیامدهای نشست‌های ترمیمی تعیین شود (Duff, 1992: 44-68). بنابراین بزه‌کار سایبری می‌تواند به بزه‌دیده اظهار کند آمادگی ارائه چه خدماتی را از نظر مالی یا غیرمالی برای جبران خسارت دارد. به‌کارگیری نشست‌های عدالت‌ترمیمی، به موازات فرایند کیفر رسمی پس از محکومیت در دادگاه یا پیش از تعیین کیفر، به‌ویژه در جرائم اطفال در فضای سایبر به نظر می‌رسد می‌تواند باعث کاهش تکرار جرم شود چراکه بدین نحو، نوع واکنش اجتماعی در برابر پدیده بزهکاری دچار تغییر می‌شود و نتیجه کاربست این فرایند، کیفرزدایی از جرائم سایبر است که به موجب آن ویژگی جرم بودن رفتار ارتكابی باقی می‌ماند لیکن راه مواجهه با آن تغییر می‌یابد (آقایی‌نیا و فرهنگد، ۱۳۹۵: ۷۰).

از جمله مهم‌ترین عناصر بهبود یا فائق آمدن بر تجربه ناخوشایند تحمل جرم سایبری به‌ویژه در جرائمی همچون قلدری سایبری و هرزه‌نگاری سایبری از اطفال، همانا داشتن فرصتی برای بیان داستان و سرگذشت آنچه اتفاق افتاده است. برای اطفال بزه‌دیده، مهم است که بتوانند این داستان را چند مرتبه بازگو کنند. دلایل درمانی بسیاری در این خصوص وجود دارد (زهر، ۱۳۸۸: ۴۵). اطفال بزه‌دیده به فراخور مجازی بودن جرم و دیده نشدن بزه‌دیدگی آنها، نیاز بیشتری به شنیده شدن دارند؛ چراکه احساس مظلومیت در بزه‌دیده سایبری بیشتر است. روش‌های گوناگونی وجود دارد که طفل بزه‌دیده و خانواده آنها بتوانند بدون حضور فیزیکی در نشست‌ها مشارکت کنند بدین ترتیب که هماهنگ‌کننده نشست‌ها از طریق فضای سایبر و با استفاده از فناوری‌های نوین ارتباطی از طرف بزه‌دیده

اطلاعاتی را در جلسه مطرح کند یا طفل بزه‌دیده با استفاده از فضای سایبر در نشست‌ها حضور یابد یا نحوه نظارت بر نشست‌های گروهی خانوادگی به اتفاق مددکار اجتماعی و هر شخص دیگری انتخاب کنند. این روش‌ها کمک می‌کنند تا خواسته طفل بزه‌دیده سایبری در برنامه طراحی شده نشست‌های گروهی خانوادگی گنجانده شود.

#### ۴. مشارکت کنش‌گران جرم در فرایند ترمیم آسیب‌های روحی و روانی وارده

هر فرایند ترمیمی زمانی از استانداردهای لازم برخوردار است که افراد مسئولیت کار خود را پذیرفته و کنش‌گران جرم شامل بزه‌کار، بزه‌دیده و جامعه محلی در این فرایند شرکت فعال داشته و علاوه بر مشارکت در فرایند رسیدگی در خصوص جبران خسارات نیز مشارکت داشته باشند.

در اسناد سازمان ملل، تعریف میانجی‌گری شامل «هر فرایندی است که در آن بزه‌دیده و بزه‌کار و در صورت لزوم، اشخاص یا اعضای جامعه متأثر از جرم گرد هم آمده و عموماً با کمک یک تسهیل‌گر برای حل اختلاف‌های ناشی از جرم، فعالانه مشارکت می‌کنند (United Nations Economic and Social Council, 2002). در بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه میانجی‌گری ایران مقرر شده است: میانجی‌گری، فرایندی است که در آن بزه‌دیده و متهم با مدیریت میانجی‌گر در فضای مناسب در خصوص علل، آثار و نتایج جرم انتسابی و نیز راه‌های جبران خسارات ناشی از آن نسبت به بزه‌دیده و متهم گفتگو کرده و در صورت حصول سازش، تعهدات و حقوق طرفین تعیین می‌شود. بر مبنای تعاریف ارائه شده میانجی‌گری مستلزم همکاری میانجی‌گر آموزش‌دیده با والدین و سرپرست قانونی طفل بزه‌دیده و بزه‌کار در جرائم سایبر برای رسیدن به توافقی مشترک و مورد رضایت طرفین در خارج از دادگاه است. این فرایند با هدف جبران خسارت و کاستن آلام جرم از طفل بزه‌دیده و خانواده وی در تلاش است در چارچوب فرایند میانجی‌گری مطابق با نیازها و خواسته‌های طفل بزه‌دیده، ضررهای وارده را در حد امکان جبران کند.

توافق، عموماً از طریق نشست‌های رودررو با طرفین به صورت فیزیکی یا مجازی و بدون حضور افراد دیگر میسر می‌شود. در واقع، انجام ملاقات جداگانه با طرفین اختلاف و

تلاش برای رسیدن به نتیجه مطلوب و رضایت بخش، بدون ملاقات رودرو، شیوه معمول میانجی‌گری در جرائم سایبر محسوب می‌شود. از جمله امتیازات این گرایش انعطاف و حل و فصل سریع‌تر و مقرون به صرفه اختلاف‌هاست.

### ۵. مشارکت کنش‌گران جرم در فرایند جبران خسارت

براساس کنوانسیون‌های متعدد در خصوص حقوق اطفال، طفل بزه‌دیده در فضای سایبر به همراه والدین و سرپرستان قانونی به‌عنوان یک طرف دعوی کیفری و با عنایت به ویژگی آسیب‌پذیری، شایسته برخورداری از یک‌سری حمایت‌های ویژه است (Council of Europe, 2007). حق جبران خسارت از مهم‌ترین این حقوق است. اهمیت توجه به صدمات مادی و معنوی وارده بر طفل در تعریف سازمان بهداشت جهانی از کودک آزاری نشان می‌دهد که براساس آن آسیب یا تهدید سلامت جسمی و روانی در چهار مؤلفه بی‌توجهی یا غفلت، آزار جنسی، آزار جسمی، آزار عاطفی مورد بررسی قرار می‌گیرد (بهبودی، ۱۳۸۵: ۴). فرایند ترمیم در چارچوب جبران آثار بزه‌دیدگی شامل جبران خسارت، پرداخت غرامت و اعاده وضع به حالت سابق است که این سازوکار به دو شکل رسمی در قالب جبران خسارت مادی و معنوی و نیز پرداخت غرامت به شکل دولتی، عمومی و فردی اعمال می‌شود.

جبران خسارت یکی از ساده‌ترین و درعین حال برجسته‌ترین گونه‌های حمایت از بزه‌دیدگان سایبری است. این خسارت عبارت است از بازگرداندن مال یا پرداخت پول برای هرگونه زیان، پرداخت هزینه‌هایی که بزه‌دیده در نتیجه بزه‌دیدگی در فضای سایبر به آن دچار شده است. جبران خسارت مادی ممکن است به دنبال آسیب برخاسته از جرم سایبری به دارایی باشد همچنان که شاید از آسیب‌های بدنی و روانی وارد بر بزه‌دیده سرچشمه گیرد (United Nations Emergency Children's Fund, 2006). بنابراین اطفالی که حقوقشان در فضای سایبر نقض شده است این حق را دارند به واسطه والدین و سرپرستان قانونی در زمان مقتضی با توسل به شیوه‌های عادلانه، کم‌هزینه و در دسترس، درصدد جبران صدمات وارده برآیند. پاراگراف ۷ شورای اروپا در مورد حمایت حقوقی علیه تبعیض جنسیتی مصوب ۱۹۸۵، ماده (۴۳) و (۴۵) اصول راهبردی حقوق اطفال در نظام

عدالت کیفری؛ قطعنامه شورای اجتماعی اقتصادی سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۹۷، بند «۳» ماده (۷) و ماده (۳۶) عدالت برای اطفال بزه‌دیده مصوب ۲۰۰۴ و درنهایت ماده (۲۴) قانون محافظت از اطفال مصوب ۲۰۱۳ این حق را برای اطفالی به رسمیت می‌شناسد که براساس موارد تخطی از این قانون، قربانی جرائم سایبر شده‌اند تا به واسطه سرپرستان قانونی بابت هرگونه صدمات وارده غرامت دریافت کنند. کنوانسیون اروپایی پرداخت غرامت به بزه‌دیدگان جرائم خشونت‌بار شورای اروپا مصوب ۱۹۸۳<sup>۱</sup> نیز دولت‌ها را ملزم به جبران خسارت کامل کرده است.

قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۸۵ موسوم به اعلامیه اصول بنیادین دادگری برای بزه‌دیدگان و قربانیان سوءاستفاده از قدرت<sup>۲</sup> نیز بر ضرورت به‌کارگیری تدابیر ملی و بین‌المللی برای تضمین شناسایی جهانی و کارآمد حقوق بزه‌دیدگان و احترام به این حقوق تأکید کرده و در ماده (۸) اعلامیه فوق مقرر می‌دارد: بزهکاران با اشخاص ثالثی که در برابر رفتار آنها پاسخگو هستند، موظفند به نحوی منصفانه خسارت اطفال بزه‌دیده، خانواده آنان را جبران کنند. این جبران خسارت در قالب بازگرداندن مال یا پرداخت پول برای آسیب وارد شده و همچنین پرداخت هزینه‌هایی است که در پی بزه‌دیدگی حاصل شده است و می‌بایست خدمات‌رسانی و ترمیم حقوق بزه‌دیده در فضای سایبر را نیز دربرگیرد.

قطعنامه شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد مصوب ۲۰۰۵ موسوم به رهنمودهای دادگری جنایی در موضوع‌های کودکان بزه‌دیده و گواه جرم<sup>۳</sup> که سند خاص ویژه بزه‌دیدگی اطفال است در مواد (۳۵-۳۷) به جبران ضرر و زیان مادی از اطفال اشاره کرده است. قانونگذار ایران تحت تأثیر اسناد بین‌المللی پیش‌گفته در زمینه حمایت‌های مالی از بزه‌دیدگان در ماده (۲۱۴) قانون مجازات اسلامی و ماده (۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ حق جبران مالی خسارت‌های مادی را به‌طورکلی پذیرفته و جبران

---

1. European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes

2. Declaraion of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power

3. Declaraion of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power

خسارت مادی را مبنای حمایت مالی از بزه‌دیدگان قرار داده است (رایجیان اصلی، ۱۳۹۰: ۸۷). برای نمونه در بحث کلاهبرداری مرتبط با رایانه (ماده (۳) قانون جرائم رایانه‌ای) و نیز کلاهبرداری رایانه‌ای (ماده (۶۷) قانون تجارت الکترونیک) قانونگذار علاوه بر اعمال مجازات مندرج، شخص مرتکب را به «رد مال» هم محکوم می‌کند که مطابق قانون جرائم رایانه‌ای، چگونگی حمایت‌های مالی را می‌بایست از اصول و قواعد عمومی جبران خسارت استنباط کرد.

در کنار جبران خسارات مادی، آنچه بیشتر با توجه به وضعیت و شرایط خاص اطفال بزه‌دیده در فضای سایبر باید مورد عنایت قرار گیرد حمایت‌های عاطفی و حیثیتی از این قشر است. قانونگذار ایران در قانون جرائم رایانه‌ای صرفاً در ماده (۱۸) این قانون بر جبران خسارات معنوی افزون بر اعاده حیثیت توجه کرده است. اگرچه در قانون مسئولیت مدنی (ماده (۱۰)) و قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ (تبصره «۱» ماده (۱۴)) آمده است که جبران خسارات معنوی علاوه بر خسارات مادی نسب به بزه‌دیدگی اطفال در فضای سایبر قابل مطالبه است اما در عمل با بی‌اقبالی مراجع قضایی مواجه شده است (پورقهرمان، ۱۳۹۶: ۲۴). برخی از حقوق‌دانان معتقدند جبران خسارت معنوی به آن معنا نیست که در قبال خسارت پول دهد بلکه صرف صدور حکم محکومیت و مجرمیت معنوی از نظر نمادین خودش یک نوع جبران است و این‌گونه خسارت‌ها قابل تقویم به پول نیست (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۳: ۲۵۶). مطالعه کاربست راهبردهای ترمیمی در نظام عدالت کیفری آلمان نشان می‌دهد که جبران خسارت معنوی در غالب جدول پرداخت غرامت که میزان غرامت را برای هر جرم مشخص می‌کند امکان‌پذیر است و کاربست این فرایند به کارگزاران نظام کیفری این اختیار را خواهد داد تا متناسب با اوضاع و احوال پرونده، میزان غرامت را کاهش یا افزایش داده و حکم به پرداخت کنند (Vinson and Elkins, 2013: 31-39). پاراگراف نخست ماده (۲۴) قانون محافظت از اطفال مصوب ۲۰۱۳ مقرر می‌دارد: غرامت باید عادلانه و متناسب با جرم ارتكابی، جبران خسارت‌های روحی ناشی از جراحت‌های جسمانی و آزار و اذیت‌های روانی باشد (International Centre for Missing and Exploited Children, 2013: 86-129).

ایده جبران خسارت، ارتقای حس مسئولیت‌پذیری شخصی نسبت به طفل بزه‌دیده در فضای سایبر است. بدیهی است وقتی جرم سایبری همچون هک یا آسیب به سامانه‌های مخابراتی یا تخریب سایبری رخ می‌دهد و کسی از رهگذر وقوع آن خسارت می‌بیند، نگاه‌ها در مرحله نخست متوجه بزهکار است که با نقض قانون به دیگری صدمه وارد کرده است (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۵: ۷۱). نهاد بیمه به‌عنوان یکی از جلوه‌های مشارکت جامعه در زمینه جبران خسارات ناشی از جرم در واقع، به‌عنوان تضمینی برای جبران خسارت‌های ناشی از جرم و مخاطرات موجود در فضای سایبر ایفای نقش می‌کند. ممکن است بزهکاران سایبری، شناسایی یا مسئول شناخته نشده، یا نتوانند همه خسارت‌های وارده را جبران کنند در چنین وضعیتی، بیمه سایبری می‌تواند پاسخگوی مسئولیت احتمالی کاربران باشد و با رویکردی کنش‌گرانه و پیشگیرانه، جبران ناپذیری زیان‌های سایبری را به حداقل رسانده و با سهیم شدن در جبران خسارت، انگیزه جامعه برای مقابله پیشگیرانه با جرم را گسترش دهد (جلالی فراهانی و منفرد، ۱۳۹۲: ۱۷۰).

اصل جبران خسارت بزه‌دیده در جرائم سایبر به هزینه دولت در مواردی که بزهکار سایبری به‌هیچ‌وجه به جبران خسارت بزه‌دیده قادر نیست یا پرداخت خسارت تماماً از سوی بزهکار سایبری تأمین نمی‌شود یا دیگر منابع مانند بیمه در دسترس نیست در غالب صندوق پرداخت غرامت محقق می‌شود که براساس آن جبران دولتی خسارات وارده به اطفال بزه‌دیده، باید با صدمه وارده خاص متناسب باشد و نباید با توانایی پرداخت شخص محکوم در جرائم سایبری مرتبط باشد (Victims Rights Working Group, 2011: 10). در برخی جوامع، دولت قطعاً به‌تنهایی توانایی تأمین حمایت مطلق از اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر را در برابر جرم و خسارت وارده ندارد. در نتیجه، می‌توان با برنامه‌ریزی و همکاری مراکز خدمات‌رسانی همچون سازمان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد به‌ویژه صندوق‌های خیریه در قالب ارائه خدمات بیمه قضایی، از طریق سازمان‌های بیمه‌گر (عمومی و خصوصی) درصد بسیاری از بزه‌دیدگان سایبر به‌ویژه اطفال را با سازوکارهای حمایتی تحت پوشش قرار داد و با توانمندسازی، پیشگیری از بزه‌دیدگی مجدد اطفال، پیشگیری از انتقام‌گیری اقوام اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر و ترمیم کامل صدمات وارده را تسهیل کرد.

## ۶. جمع بندی و نتیجه گیری

در عدالت کیفری آنچه به عنوان نیازهای طفل بزه دیده در فضای سایبر مغفول مانده است آگاهی از علت وقوع جرم سایبری، فرصت بیان سرگذشت خود حین ارتکاب جرم، آگاه کردن جامعه و بزهکار از تأثیرات عملکرد بزهکار بر بزه دیده، نیاز به بازتوانی بزه دیده در کنترل احساسات و جبران ضرر و زیان وارده از سوی بزهکار سایبری است که راهبردهای عدالت ترمیمی با رویکردی تعامل گرا و بزه دیده مدار، با هدف ایجاد تعادل و توازن میان دغدغه های بزه دیده و بزهکار، جامعه محلی در مرحله نخست منافع بزه دیده و خواسته های او را در اولویت قرار داده و عدالت کیفری گفتگو محور را جایگزین عدالت کیفری سزاگرا می کند.

ساده کردن فرایند رسیدگی از جمله امکان مواجهه طرفین، محرمانه بودن مذاکرات و اولویت بخشیدن به جبران ضرر و زیان معنوی اطفال بزه دیده در جرائم سایبر و در نظر گرفتن خصوصیات روانی حاکم بر اطفال بزه دیده در فرایندهای ترمیمی از تکرار بزه دیدگی اطفال جلوگیری کرده و بستری مناسب برای تحقق خواسته های اطفال بزه دیده از نظام عدالت کیفری فراهم می کند. در جرائم سایبر گاهی بزه دیده و بزهکار تمایلی ندارند که والدین آنها از موضوع مطلع شوند. پارادایم عدالت ترمیمی، با به رسمیت شناختن بزه دیدگی اطفال و با ایجاد نشست های ترمیمی خارج از محیط عدالت کیفری (مدارس و نهادهای آموزشی و پرورشی) بستر همکاری طرفین جرم و کنش گران عدالت کیفری را برای ایمن سازی دسترسی بزه دیده به فضای سایبری، فراهم می کند. اختیار والدین و سرپرستان قانونی طفل بزه دیده در جرائم سایبر در تعیین فرایند ترمیم، او را در کنترل آثار بزه دیدگی یاری می دهد این امر موجب می شود بزهکار مسئولیت جرم ارتكابی و جبران خسارت بزه دیده را بپذیرد البته این امر نباید اقرار به مجرمیت محسوب شود. چرا که نگرانی از پیامدهای حقوقی پذیرش تقصیر در رسیدگی های رسمی بعدی ممکن است به موقعیت بزهکار سایبری در طول فرایند رسیدگی قانونی لطمه وارد کند و این امر باعث القای عدم اعتماد به روند میانجی گری می شود.

کارگزاران ترمیمی با آماده کردن طرفین جرم آنگاه که طفل بزه دیده مواجه است با خویشان و آشنایانی که او را آماج اعمال مجرمانه سایبری خود قرار داده اند امری است که



در اجرای صحیح فرایند ترمیمی محقق می‌شود. در فرایندهای ترمیمی برای افراد دخیل در جرم سایبری، از جمله والدین و سرپرستان قانونی طفل باید ظرفیت و امکان آگاه‌سازی شفاهی و کتبی در مورد حقوق خود و خدمات در دسترس در نخستین تماس با نظام عدالت کیفری، قبل از ورود به برنامه‌های ترمیمی به صورت اینترنتی، تلفنی یا حضوری فراهم شود و همه مراحل مختلف فرایند و چگونگی رسیدن و دستیابی به توافق و نتیجه سرپیچی از توافقات و حق دسترسی به دستگاه عدالت کیفری سنتی به شرح قابل فهم توضیح داده شود تا با شناخت و آگاهی لازم وارد این برنامه شوند و نیابستی با توسل به آن از ارجاع پرونده به جهت کاهش آمار جرائم و افزایش عملکرد استفاده شود؛ چراکه این رویکرد در درازمدت در منظر مراجعان به نظام عدالت کیفری جزئی از فرایند رسیدگی‌های قضایی به حساب می‌آید.

در عدالت کیفری به منظور جبران خسارت ناشی از جرم سایبری نسبت به اطفال و خانواده آنها تنها می‌توان بر اساس ماهیت جرم، میزان خسارت و نوع نظام کیفری اقدام کرد. حال آنکه در فرایند عدالت ترمیمی در خصوص مجرمیت، تقصیر اطفال بزهکار یا سهل‌انگاری اطفال بزه‌دیده تعیین تکلیف نمی‌شود بلکه مسئولیت‌پذیری به عنوان پیش‌نیازی برای شرکت در فرایند ترمیمی در نظر گرفته می‌شود. از این رو طرفین اختلاف می‌توانند با مشارکت در فرایند ترمیم با بهره‌مندی از آموزه‌های عدالت ترمیمی در خصوص گونه‌های مختلف جبران خسارت و ویژگی‌های آن مذاکره کنند. بنابراین، پیشگیری از تکرار جرم در پارادایم عدالت ترمیمی تسهیل می‌شود و توجه به ویژگی‌های خاص بزهکار سایبری در تعیین کیفر نیز موجب اثربخشی مجازات خواهد شد.

در راهبردهای ترمیمی، حمایت مالی یکی از برجسته‌ترین گونه‌های حمایت از اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر است که با تعیین جدول پرداخت غرامت برای هر جرم و دادن اختیار قضایی برای کاهش یا افزایش میزان غرامت با توجه به مقتضیات پرونده می‌توان تا حدودی لطامت روحی و جسمی وارده بر اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر را ارزیابی و به ترمیم آلام جرم طفل بزه‌دیده پرداخت. بیمه سایبری به عنوان تضمینی برای جبران خسارت ناشی از جرم و مخاطرات موجود در فضای سایبر با ایجاد اطمینان به جبران زیان‌های وارده در

فضای سایبری، اعتماد ذی نفعان این حوزه را نسبت به جبران ناپذیری زیان‌های سایبری را به حداقل رسانده و انگیزه جامعه برای مقابله پیشگیرانه با جرم را توسعه می‌دهد. جبران خسارت اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها در جرائم سایبر به هزینه دولت در مواردی که بزهکار سایبری توان پرداخت نداشته در غالب صندوق پرداخت غرامت می‌تواند در پیشگیری از بزه‌دیدگی مجدد اطفال، پیشگیری از انتقام‌گیری اقوام اطفال بزه‌دیده در جرائم سایبر و پیشگیری از تبدیل شدن طفل بزه‌دیده به بزهکار تأثیرگذار باشد و موجبات توسعه عدالت قضایی را فراهم کند. با توجه به اینکه راهبردهای عدالت ترمیمی با ایجاد توازن میان دغدغه‌های اطفال بزه‌دیده و بزهکار، جامعه محلی در مرحله نخست منافع و خواست اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها را در اولویت قرار می‌دهد می‌تواند فضای مناسبی برای تحقق خواسته‌های اطفال بزه‌دیده و خانواده آنها از نظام عدالت کیفری باشد. بنابراین دسترسی در هر زمان و مرحله از رسیدگی کیفری به راهبردهای عدالت ترمیمی و حتی به رسمیت شناختن عدالت ترمیمی به‌عنوان نظام اصلی رسیدگی به جرائم اطفال در فضای سایبر و عدالت کیفری به‌عنوان پشتیبان مواردی که راهبردهای ترمیمی امکان حل تعارض را فراهم نمی‌کنند را می‌توان راهبردی برای پیشبرد اهداف جامعه مدنی از جمله پیشگیری از وقوع جرم، کاهش بزه‌دیدگی دومین تلقی کرد.

## منابع و مآخذ

۱. آقایی‌نیا، حسین و مجتبی فرهمند (۱۳۹۵). «جلوه‌های عدالت ترمیمی در نهادهای موجب سقوط کیفر در قانون مجازات اسلامی». *دانش انتظامی*، ش ۱۸.
۲. آیین‌نامه میانجی‌گری در امور کیفری (۱۳۹۴/۹/۸).
۳. اسدی، لیلا سادات (۱۳۸۶). «بررسی مفهوم «کودک» با رویکردی به حوزه کیفری»، *ندای صادق، علوم اسلامی*، ش ۱۲.
۴. بارانی، محمد (۱۳۹۴). *شیوه‌های رفتاری پلیس با کودکان و نوجوانان*، تهران، انتشارات علامت.
۵. — (۱۳۹۶). «پلیس و میانجی‌گری کیفری (مورد مطالعه: کلانتری‌های تهران)»، *دانش انتظامی*، ش ۱۹.
۶. بهبودی، هایده (۱۳۸۵). «کودک آزاری»، *تعلیم و تربیت کودکان استثنایی*، ش ۶۰.
۷. پورقهرمان، بابک (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی سازوکارهای حمایت از بزه‌دیدگان جرائم رایانه‌ای در حقوق کیفری ایران و اسناد بین‌المللی با تأکید بر کنوانسیون بوداپست»، *پژوهشنامه حقوق کیفری*، ش ۱.
۸. جلالی فراهانی، امیرحسین و محبوبه منفرد (۱۳۹۲). «حمایت قانونی از آسیب‌دیدگان سایبری»، *مجلس و راهبرد*، ش ۲۰.
۹. حاجی‌ده‌آبادی، احمد (۱۳۸۵). «مطالعه تطبیقی جبران خسارت بزه‌دیده به هزینه دولت و نهادهای عمومی (ایران، اسلام و انگلستان)»، *رساله دکتری دانشکده حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی*.
۱۰. درویشی هویدا، یوسف (۱۳۹۳). *شیوه‌های جایگزین حل و فصل اختلاف (ADR)*، تهران، انتشارات میزان.
۱۱. رایجیان اصلی، مهرداد (۱۳۹۰). *بزه‌دیده‌شناسی حمایتی*، ویراست دوم، تهران، نشر دادگستر.
۱۲. زهر، هوارد (۱۳۸۸). *کتاب کوچک عدالت ترمیمی*، ترجمه حسین غلامی، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
۱۳. شریعتی، مریم (۱۳۸۹). «نقش مددکاری اجتماعی در حمایت از کودک بزه‌دیده»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران*.
۱۴. صفاری، علی (۱۳۸۲). «تأملی بر بزه‌دیدگی و انواع آن»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۳۸.
۱۵. عباس‌زادگان، مصطفی (۱۳۸۲). «عدالت ترمیمی، دیدگاه نوین عدالت کیفری»، *پژوهش حقوق و سیاست*، ش ۹.
۱۶. عباسی، محمد (۱۳۸۲). *افق‌های نوین عدالت ترمیمی در میانجی‌گری کیفری*، تهران، انتشارات دانشور.

۱۷. غلامی، حسین (۱۳۹۷). عدالت ترمیمی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سمت.
۱۸. قریب، رخساره و مجتبی جانی پور (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی قلمرو و معیارهای اعمال میانجی‌گری کیفری در حقوق ایران، انگلیس و بلژیک»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال هشتم، ش ۱.
۱۹. کلانتری، رضا و هادی سجادی (۱۳۹۰). «بیمه سایبری و نقش آن در توسعه اعتماد به خدمات تجارت الکترونیکی»، همایش ملی اقتصاد و تجارت الکترونیکی، اصفهان، طویی نصف جهان.
۲۰. کوره‌پز، محمدحسین (۱۳۹۳). «نیم‌رخ جنایی بزهکاران سایبری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران.
۲۱. مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری کاربردی (۱۳۹۷). جلد اول و دوم، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۲۲. موسوی، سیدکمال‌الدین و معصومه احمدآبادی (۱۳۹۴). «تحلیل جامعه‌شناختی فرهنگ اعتماد در فضای مجازی»، فصلنامه مطالعات رسانه‌های نوین، ش ۴.
۲۳. نجفی ابرنآبادی، علی حسین (۱۳۷۳). تقریرات درس جرم‌شناسی، بزه‌دیدة‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۴. هدایت، هدیه (۱۳۹۲). «حمایت افتراقی از کودکان بزه‌دیده در فرایند کیفری؛ مطالعه تطبیقی اسناد بین‌المللی و حقوق کیفری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه مفید قم.
25. Braithwait, Jhon (2004). "Restorative Justice: Theories and Worries Visiting Experts Paper", 123<sup>rd</sup>. *International Senior Seminar, Resource Material Series*, No. 63.
26. Braithwaite, John (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford ; New York: Oxford University.
27. Council of Europe (1983). "European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes", *European Treaty Series*, No. 116.
28. — (1985). "Committee of Ministers, of the Committee of Ministers to Member States on Legal Pprotection Against sex Discrimination", *Recommendation*, No. R (85) 2.

29. — (1998). “Committee of Ministers, of the Committee of Ministers to Member States Concerning Mediation in Penal Matters”, *Recommendation*, No. R (99) 19.
30. — (2007). “Convention on the Protection of Children Against Sexual Exploitation and Sexual Abuse”, *Council of Europe Treaty Series*, No. 201, Lanzarote.
31. Duff, R. (1992). “Alternatives to Punishment or Alternative Punishments?”, *In Wesley Cragg (ed), Retributivism and its Critics*.
32. International Centre for Missing and Exploited Children (2013). *Child Protection Model Law, Best Practices: Protection of Children from Neglect, Abuse, Maltreatment, Exploitation, The Protection Project*.
33. Jaishankar, K. (2011). *Cyber Criminology: Exploring Internet Crimes and Criminal Behavior*, Boca Raton.
34. Johnstone, Gerry (1999). “Restorative Justice, Shame and Forgiveness”, *Liverpool Law Review*, 21(2).
35. Marty, Delmas and Ulrich Siber (2008). “Les Chemins de Harmonisation Penale”, *Collection de L UMR de Droit Compare de Pris*, (15).
36. Piaget, Jean, Barbel Inhelder and Helen Weaver (2000). *Psychology of the Child*, Basic.
37. Sherman, Lawrence (2007). *Restorative Justice: the Evidence*, The Smith Institute, London.
38. Strang, Heather (2006). *Repair or Revenge: Victims and Restorative Justice* (Repr), Oxford University.
39. Toews, Barb (2007). *Little Book of Restorative Justice for People in Prison*, Rebuilding the Web of Relationships.
40. United Nations (1985). “Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power Adopted by General Assembly Resolution” 40/34.
41. United Nations Economic and Social Council (2000). “General Assembly Official Records; Fifty-Second Session”, *Supplement*, No. 3.

42. ——— (2002). “Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters”.
43. ——— (2004). “Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime”, ECOSOC Resolution 2004/27.
44. ——— (2005). “Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law”, ECOSOC Resolution 2005/30.
45. United Nations Emergency Children’s Fund (2006). “Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking”.
46. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (1989). “Convention on the Rights of the Child Adopted and Opened for Signature”, Ratification and Accession by General Assembly Resolution 44/25 of 20 November.
47. — (2000). “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict”, Retrieved from <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/opaccrc.aspx>
48. Victims Rights Working Group (2011). “Establishing Effective Reparation Procedures and Principles for the International Criminal Court”.
49. Vinson and Elkins (LLP) (2013). “Compensation for the Mental Suffering of Rape Victims and Rape and Prostitution Laws Relating to Minors a Comparative Study”, for Beijing Zhongze Women’s Legal Counseling and Service Centre.
50. Wright, Martin (2004). “The Rights and Needs of Victims in the Criminal Justice Process In Hendrik Kaptein and Marijke Malsch”, *Crime, Victims and Justice Essays on Principle and Practice*, Hampshire, England and Burlington, Ashgate Publishing.

# آسیب‌شناسی استفاده از شبکه‌های اجتماعی در جامعه ایرانی و ارائه راهبردهای استفاده بهینه از آن

یوسف خجیر\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۲۷	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۵	شماره صفحه: ۲۱۱-۱۸۳
------------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

این پژوهش با هدف شناسایی نقاط قوت و ضعف، فرصت و تهدید شبکه اجتماعی در جامعه ایرانی درصدد ارائه راهبردهای مناسب است. از این رو پژوهش حاضر با هدف کاربردی و رویکرد تلفیقی و گردآوری اطلاعات به صورت اکتشافی - توصیفی در دو بخش کیفی با مصاحبه و کمی با پرسشنامه و پردازش داده‌ها براساس مدل تجزیه و تحلیل راهبردی (مدل سوات) انجام شده است. جامعه آماری این پژوهش اساتید دانشگاهی و مدیران اجرایی هستند که در بخش مصاحبه با روش نمونه‌گیری غیراحتمالی هدفمند ۱۵ نفر و در بخش کمی ۴۰ نفر برای تکمیل پرسشنامه انتخاب شده‌اند. در پردازش داده‌ها از ماتریس‌های نوع‌شناسی محیط، ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی، ماتریس سوات، *SPACE* و *QSPM* استفاده شد. یافته‌ها نشان می‌دهد مهم‌ترین قوت این شبکه‌ها اخذ اطلاعات و تقویت روحیه انتقادی کاربران و ضعف آن بی‌توجهی کاربر به رعایت اصول ایمنی در عضویت شبکه‌هاست. مهم‌ترین فرصت‌ها نیز می‌تواند تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های بومی با محوریت حمایت از فرهنگ اسلامی ایرانی باشد درحالی‌که تغییر سبک زندگی و ترویج جدایی خانواده به مثابه مهم‌ترین تهدید نهاد اجتماعی در فرهنگ اسلامی و ایرانی است. مهم‌ترین راهبردها نیز بهره‌گیری از ظرفیت کمی و کیفی بالای کاربران ایرانی برای تولید و اشاعه محتواهای دینی، فرهنگی و اخلاقی در دو سطح داخلی و خارجی و همگرایی نهادهای فعال دولتی و غیردولتی در افزایش سواد رسانه‌ای و اطلاعاتی کاربران برای حضور در شبکه اجتماعی است.

**کلیدواژه‌ها: شبکه اجتماعی مجازی؛ آسیب‌شناسی؛ راهبردها و جامعه ایرانی**

\*استادیار دانشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه سوره؛

Email: khojir@soore.ac.ir

## مقدمه و طرح مسئله

امروزه به دلیل اهمیت شبکه‌های اجتماعی مجازی و ایجاد روابط شبکه‌ای در جامعه، جهان وارد عصر جدیدی به نام جامعه شبکه‌ای<sup>۱</sup> شده است. جامعه‌ای که نمود آن حضور همه‌جایی و همه‌زمانی شبکه‌های اجتماعی مجازی است. بنابر آخرین پژوهش‌های مرکز تحقیقات پیو<sup>۲</sup> در ۳۲ کشور، یافته‌ها بیانگر آن است که در یک دهه اخیر، روند استفاده از شبکه‌های اجتماعی به طور میانگین در بین کشورها رشد ۷۲ درصدی داشته است و این امر در خصوص نرم‌افزارهای موبایلی رشد ۵۳ درصدی بوده دارد (اتحادیه بین‌المللی مخابرات، ۱۳۹۶). مطالعات گوناگون در ایران نیز بیانگر این است که رشد این شبکه‌ها و نرم‌افزارها در یک دهه اخیر به دلایلی چون نبود و کمبود فضای واقعی برای بیان اندیشه‌ها (خانیکی و بابایی، ۱۳۹۰)، احساس آزادی در شبکه و یال‌های آزاد (عبداللهیان و کرمانی، ۱۳۹۴) سهولت دسترسی، تنوع و تکثر پیام (کیا و نوری مرادآبادی، ۱۳۹۱) مخاطب‌محوری و احساس حضور مؤثر کاربر در فضای شبکه و برنامه (خجیر، ۱۳۹۵)، بازنمایی خود تعریف شده (شهابی و بیات، ۱۳۹۱)، عدم کنترل و نظارت قهریه‌ای حاکم و شکل‌گیری قدرت و پادقدرت بر جامعه (بصیریان جهرمی و خانیکی، ۱۳۹۲) و هزینه اندک آن و ... روند بسیار صعودی داشته است.

استفاده و شیفتگی وصف شده این رسانه‌های نوین برای جامعه ایرانی که به لحاظ تاریخی، سیاسی، اجتماعی و نظام فرهنگی ویژگی خاصی که تأثیرات و پیامدهای ناشناخته گوناگون دارد. آثاری که به لحاظ ویژگی خاص این فناوری‌ها، عدم شناخت دقیق ظرفیت‌های آنها برای جامعه ایرانی و استفاده بی‌محابا و تقلیدی امروزه کمتر به چشم می‌آید اما در آینده نه‌چندان دور به تعبیر مائو دوگان<sup>۳</sup>، آثار بلندمدتی بر جامعه دارد که درعین حال می‌تواند به رشد ارگانیسم جامعه کمک کند و آن را به توسعه برساند همچنین دچار توموری کند که ذره‌ذره بافت فرهنگی و اجتماعی جامعه را

1. Network Society

2. Pew

۳. محقق چینی الاصل حوزه سواد اطلاعاتی دانشگاه کلمبیا.



به اضمحلال بکشاند (Duggan, 2018: 8). تأثیراتی که با رجوع و تحلیل محتوای سخنرانی‌ها، مقاله‌ها، کتاب‌ها و تقریرات برخی از صاحب‌نظران ایرانی یا تجربه زیسته مشاهده کرد. این رسانه‌های نوین برای جامعه ایرانی مزیت‌ها، قوت‌ها، ضعف‌ها و نقص‌هایی دارند که استفاده درست و بهینه آنها به شناخت این ظرفیت‌ها و چالش‌ها نیازمند است. بی‌شک با شناخت دقیق نقاط قوت و ضعف، فرصت و تهدید این شبکه‌ها برای جامعه ایرانی می‌توان راهبردهای مناسبی برای استفاده هرچه مطلوب‌تر و کارا تر این فناوری نوظهور ترسیم کرد. در راستای همین امر، این پژوهش نخست درصدد شناسایی و کشف نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید شبکه‌های اجتماعی و سپس ارائه راهبردهای مناسب استفاده از آن در جامعه ایرانی است. با این وجود، پرسش‌های مطرح این پژوهش این است که نقاط چهارگانه قوت، ضعف، فرصت و تهدید استفاده شبکه‌های اجتماعی مجازی برای جامعه ایرانی کدامند؟ براساس این نقاط چهارگانه، چه راهبردهایی می‌توان برای استفاده بهینه از این شبکه‌ها در جامعه ایرانی به‌کاربرد؟

## ۱. بررسی ادبیات نظری پژوهش

### ۱-۱. شبکه اجتماعی مجازی

شبکه اجتماعی مجازی<sup>۱</sup> ظرفیتی در فضای مجازی است که میلیون‌ها نفر عضو آن هستند و بخش چشمگیری از وقت روزانه خود را در آن می‌گذرانند. در واقع این شبکه به بخشی از زندگی روزمره این افراد تبدیل شده است. تا حدودی که تشخیص مرز زندگی آن‌لاین و آف‌لاین مشکل است (Kraut and et al., 2002: 32). با بررسی تعاریف این واژه می‌توان بیان داشت که شبکه اجتماعی مجازی یک برنامه کاربردی آن‌لاین (بخشی از رسانه‌های اجتماعی) و محصول وب<sup>۲</sup> (وب تعاملی) است که علاوه بر سه ویژگی ساختاری، تولید، مبادله و عرضه وب<sup>۱</sup> ویژگی تعاملی و کنش‌گری فعالانه کاربر

براساس وب ۲ دارد. این شبکه‌ها متشکل از یک یا چند وب‌سایت هستند. امکانات فنی چون جستجوگری، ایمیل، فضای گفتگو، امکان انتقال متن، صدا، تصویر و ویدئو باعث حضور کاربر در این فضا می‌شود (Heidman, 2010: 2). شبکه‌های اجتماعی از نظر ساختاری قابلیت‌هایی چون چندسویگی به جای دوسویگی، نمایش تولید محتوا، اشتراک گذاشتن پیام، مشارکت در پیام کاربران دیگر، تشکیل کلوپ‌های پیام و تصویر و به رأی گذاشتن پیام دارند (Obar and Wildman, 2015). در مجموع می‌توان بیان داشت که شبکه اجتماعی مجازی فضای آن‌لاین مبتنی بر وب‌سایت یا وب‌سایت‌هایی از نسل وب ۲ هستند که با استفاده از یک موتور جستجوگر و افزودن امکاناتی مانند چت، ایمیل، انتقال متن، صدا، تصویر و ویدئو به کاربران خود امکان ساخت پروفایل، فهرستی از مخاطبان، حلقه دوستیابی برای برقراری ارتباط در قالب شبکه‌ای از روابط فردی و گروهی یا اشتراک‌گذاری علاقه‌مندی‌ها، افکار و فعالیت‌هایی را می‌دهد. در واقع آنها ساختارهای اجتماعی برای ایجاد، گسترش و تقویت تعاملات اجتماعی در فضای مجازی هستند (خجیر، ۱۳۹۵: ۴۳).

## ۲-۱. رویکردهای نظری به محاسن و معایب شبکه اجتماعی برای جامعه و فرد

سیر مطالعات شبکه‌های اجتماعی نشان می‌دهد که سه رویکرد نظری و پژوهشی در خصوص استفاده از شبکه‌های اجتماعی با تأکید بر محاسن و معایب آن در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ارتباطی وجود دارد. رویکرد نخست رویکرد خوشبینانه‌ای است که به صورت افراطی به نقش مثبت شبکه‌های اجتماعی در جامعه می‌پردازد. این رویکرد که ریشه آن به نگاه هابرماس به اینترنت برمی‌گردد، بعدها کاستلز<sup>۱</sup> (۲۰۰۴، ۲۰۰۰) و رینگولدز<sup>۲</sup> (۲۰۰۸، ۲۰۰۰) به شبکه‌های اجتماعی رساندند. در این نگاه با تأکید بر نقاط قوت و ظرفیت‌های شبکه‌های اجتماعی، به نقش آن در توسعه فردی و اجتماعی اشاره دارد. از نگاه نظریه‌پردازان

1. Castells

2. Rheingold

و پژوهشگرانی که وابسته به این رویکرد هستند، شبکه‌های اجتماعی در ارتباطات باعث تقویت روابط انسانی، در حوزه فرهنگی انتقال فرهنگ و جاکنندگی فرهنگی، در حوزه اجتماعی افزایش مشارکت مدنی و در حوزه سیاسی تقویت بنیان دموکراسی و الزامات آن می‌شود.

درمقابل رویکرد بدبینانه وجود دارد که در امتداد نگاه منفی پاستربه فضای مجازی است. اندیشمندان این رویکرد همانند نوریس<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) و پاپاچاریسی<sup>۲</sup> (۲۰۰۴، ۲۰۱۰) بر این باورند که شبکه‌های اجتماعی بیش از آنکه کارکرد مثبت داشته باشند از کژکارکردی برخوردارند. به زعم آنان ویژگی فنی شبکه‌ها، توزیع ناعادلانه امکانات برای ارتباط شبکه‌ای در بین شهروندان، ضعف سواد رسانه‌ای و اطلاعاتی، کنترل شبکه‌ها از سوی صاحبان قدرت و ثروت، قوت‌ها و فرصت‌های این رسانه‌ها را به ضعف‌ها و تهدیدها تبدیل کرده است. در نگاه آنان شبکه‌ها باعث تجاوز به حریم خصوصی، سلطه سیاسی و فرهنگی، انزوای اجتماعی و اعتیاد مجازی می‌شود. همبستگی در این شبکه‌ها، مجازی و کاذب است. رویکرد سوم تلفیقی و عمل‌گراست به این معنا که رسانه‌های جدید ظرفیت‌ها، توانمندی، آسیب‌ها و نواقصی دارند که با توجه به شناخت این نقاط مثبت و منفی باید از ظرفیت‌های رسانه‌های جدید و فناوری‌های نوین استفاده کرد. به طور حتم سرآمد این رویکرد، نظریه‌های بری ولمن<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) است. در جدول ذیل به اختصار به برخی از دیدگاه‌های اندیشمندان این حوزه اشاره می‌شود.

---

1. Norris

2. Papacharissi

3. Wellman

جدول ۱. رویکردشناسی پیامدهای شبکه اجتماعی بر جامعه

پیامدها	نام اندیشمند و سال ارائه نظر	رویکرد
تقویت دموکراسی، افزایش مشارکت مدنی، استقلال جامعه مدنی، تقویت پادقدرت	کاستلز <sup>۱</sup> (۲۰۰۴، ۲۰۱۲)	رویکرد خوشبینانه
شکل‌گیری خودپسامدرن و هویت چندگانه، طرح و بازنمایی خود	تریگل <sup>۱</sup> (۲۰۰۸)	
جاکندهی، آشنایی با ارزش‌ها و زیست فرهنگی دیگران	آپادوری <sup>۲</sup> (۲۰۰۶)	
شبکه واسطه ارتباطات انسانی، تقویت ارتباطات ضعیف، از بین بردن محدودیت جغرافیایی ارتباطات	ترلو <sup>۲</sup> و همکاران (شهابی و بیات، ۱۳۹۱)	
حباب فیلتر، ارتباط با تعداد محدودی از افراد همفکر در شبکه‌ها	پاریسر <sup>۴</sup> (۲۰۱۲)	رویکرد بدبینانه
گمنامی در فضای مجازی، تخریب روابط اجتماعی و انزوای اجتماعی واقعی، کاهش تعاملات کاربر در فضای واقعی و تکنولوژی زندگی آنان، کاهش سرمایه اجتماعی و اتلاف وقت	وین و کاتز <sup>۵</sup> (۲۰۰۵)، نوریس (۲۰۰۱)	
از خود بیگانگی، اعتیاد مجازی و مصرف انفعالی	می‌هیل و ویلیامز سیمز <sup>۶</sup> (۲۰۰۴)	
تغییر ارزش‌های فرهنگی و سبک زندگی، از خود بیگانگی فرهنگی	پاپاچرسی (۲۰۱۰)	
اطلاع‌رسانی به همراه اخبار کذب، ترویج مشارکت مدنی به همراه افزایش مطالبات مدنی کاذب	توفیکچی <sup>۷</sup> (۲۰۱۷)	رویکرد تلفیقی
تقویت ارتباطات ضعیف به همراه تضعیف ارتباطات قوی، تقویت فردگرایی به همراه انزوای فردی	ولمن (۲۰۰۲)	
انتقال ارزش‌های فرهنگی به همراه از خود بیگانگی فرهنگی	میلر <sup>۸</sup> (۲۰۰۸)	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در مجموع می‌توان گفت با توجه به مطالعات موجود، شبکه‌های اجتماعی کارکردهای مثبت و منفی در جامعه دارند که شناخت آنها می‌تواند در برنامه‌ریزی برای استفاده بهینه از آن سیاستگذاران و کاربران را یاری کند.

1. Turkle
2. Apadori
3. Trello
4. Pariser
5. Wynn and Katz
6. Mihial and Williams Sims
7. Tufekci
8. Miler

## ۲. روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر رویکرد و گردآوری داده‌ها تلفیقی و از نظر گردآوری اطلاعات اکتشافی - توصیفی است که برای کشف و شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید از مصاحبه نیمه ساخت یافته از نوع مسئله محور فردی استفاده شده است. به گونه‌ای که از طریق مبانی نظری و مرور اندیشه صاحب نظران طرح اولیه سؤال‌ها و مباحث جدید مورد بحث قرار گرفت. برای انجام مصاحبه از صاحب نظران و اساتید دانشگاه در حوزه رسانه‌های جدید و متخصصان و مدیران سازمان‌های مربوط به ویژه شورای عالی فضای مجازی و فناوری اطلاعات استفاده شد که از شبکه‌های اجتماعی شناخت کامل و احاطه به ابعاد موضوع این حوزه دارند. در مجموع با هشت صاحب نظر و هفت مدیر و سیاستگذار مصاحبه شد. روش انتخاب حجم نمونه به شیوه غیراحتمالی هدفمند بوده است. ملاک انتخاب حجم نمونه در بخش مصاحبه با استادان دانشگاه، تدریس دروس مرتبط با رسانه‌های اجتماعی و تألیفات متعدد در این حوزه و در بخش مدیران سابقه مدیریت بیش از چهار سال در حوزه فضای مجازی در نظر گرفته شده است. مصاحبه تا زمان اشباع نظری ادامه یافته است. برای تحلیل یافته‌های مصاحبه از روش مضمون کینگ استفاده شد. براساس این شیوه نخست متن مصاحبه و جزئیات و مفاهیم پیچیده آن خلاصه و برجسته شد و سپس مقوله‌ها و مضامین متنی ادغام و مضامین قوی تر شکل گرفت.

در قسمت دوم نقاط چهارگانه (قوت، ضعف، فرصت و تهدید) احصا شده در مصاحبه در یک پرسشنامه آورده شد که برای هر یک از گویه‌ها (که همان نقاط مذکور هستند) پیوستاری پنج درجه‌ای برای تعیین ضریب اهمیت، وزن یا رتبه هر عامل قوت و ضعف و میزان احتمال و عدم احتمال یا وقوع فرصت و تهدید طراحی شد. حجم نمونه برای پاسخگویی این پرسشنامه در مجموع ۴۰ نفر بوده است که ۱۵ نفر آنها همان افرادی بودند که در مرحله قبل مصاحبه شد و دوباره از آنها خواسته شد که میزان اهمیت هر یک از گویه‌ها را مشخص کنند و همچنین از آنها درخواست شد فرد دیگری که در این زمینه نخبه است

(روش غیراحتمالی - گلوله برفی) معرفی کنند. پردازش داده‌های پرسشنامه براساس مدل تحلیلی سوات<sup>۱</sup> انجام گرفته است. این مدل که در دهه ۱۹۵۰ میلادی برای ارزیابی موفقیت سازمان‌ها مطرح شد در دهه‌های بعدی از تحلیل نقاط چهارگانه (قوت، ضعف، فرصت و تهدید) سازمان وارد تحلیل سیستم شده است. «در اوایل دهه ۱۹۹۰ با رشد سریع تحلیل سیستم در حوزه مدیریت، مدل تحلیلی سوات از تحلیل سازمان به سیستم تعمیم داده شده است» (زاهدی، ۱۳۹۲: ۶۵).

در این پژوهش جامعه ایرانی به‌عنوان یک سیستم اجتماعی در نظر گرفته شده است و نقاط قوت و ضعف شبکه‌های اجتماعی برای این جامعه به‌عنوان عوامل داخلی و فرصت‌ها و تهدیدهایی که برای این جامعه دارد به‌عنوان عوامل خارجی در نظر گرفته شده است. در این پردازش از ماتریس ارزیابی عوامل داخلی<sup>۲</sup> و خارجی<sup>۳</sup> برای میزان اهمیت نقاط قوت و ضعف و میزان احتمال وقوع این فرصت یا تهدید برای جامعه ایرانی استفاده شد و سپس ماتریس راهبردهای عملیاتی سوات طراحی شد. گام بعدی برای تعیین اهمیت و ارزیابی موقعیت راهبردی شبکه اجتماعی در جامعه ایرانی از ماتریس ارزیابی و انتخاب موقعیت در وضعیت موجود و مطلوب<sup>۴</sup> بهره گرفته شد. در نهایت نیز از طریق ماتریس QSPM به اولویت‌بندی راهبردهای منتخب و انتخاب راهبردهای بهینه پرداخته شد.

روایی این پژوهش در سه مرحله سنجیده شد. با توجه به کیفی بودن روش مصاحبه، ضمن توجه به حقیقی بودن مشاهده‌ها، ثبت داده‌ها و غنای اطلاعات نمونه‌های انتخابی و قدرت تحلیلی محقق برای روایی در مرحله تعیین مقوله‌ها و محورها از اعتبار صوری استفاده شد و مقوله‌ها و پرسش‌های مصاحبه و سؤال‌های تحقیق در اختیار داوران قرار گرفت تا نسبت به رسیدن به پاسخ سؤال‌های تحقیق از طریق این مقوله‌ها اظهار نظر کنند. در مرحله دوم از فن مقایسه دائم استفاده شد تا تنظیم کدها با ارزیابی دقیق و

- 
1. Strength, Weakness, Opportunity and Threat (SWOT)
  2. Internal Factor Evaluation (IFE)
  3. External Factor Evaluation (EFE)
  4. Selection Present Assessment conditions Evaluation (SPACE)

صحیح انجام شود از این رو دائماً کدها با کدهای اولیه مقایسه و همه کدها با اهداف و سؤال‌ها تطبیق داده شدند. شیوه سوم روایی به‌کار گرفته شده ارائه شواهد، استفاده مناسب از نقل و قول و یادداشت‌های مصاحبه‌کننده است به‌گونه‌ای که پیاده‌سازی کامل مصاحبه و واقعیت‌ها و آوردن دقیق آنها به روایی کمک کرد. جهت سنجش پایایی ضمن مرور مکرر داده‌ها، روند تحقیق و پردازش آن در اختیار دو محقق باتجربه قرار گرفت تا متن پیاده شده را کنترل کنند. تشریح جزئیات روش گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها، نحوه و منطق انتخاب نمونه نیز در راستای تقویت پایایی انجام گرفت. در قسمت دوم نیز پس از تدوین راهبردهای چهارگانه براساس نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید و روش انجام محاسبات ریاضی به‌ویژه در ماتریس QSPM چند محقق دیگر مراحل را بازبینی و تأیید کردند.

### ۳. یافته‌های پژوهش

مرحله نخست، احصای نقاط چهارگانه از مصاحبه است. همان‌طور که در مبحث روش‌شناسی شرح داده شد، مصاحبه‌ها با کدگذاری به شیوه تحلیل مضامین کینگ تحلیل شده است. در این شیوه پس از پیاده‌سازی مصاحبه، مضامین براساس چهار نقطه قوت (قوت‌ها و امتیازهایی که شبکه اجتماعی برای کاربر ایرانی دارد)، ضعف (ضعف‌ها و تحدیدهایی که شبکه اجتماعی برای کاربر ایرانی دارد)، فرصت (فرصتی که به کاربر ایرانی برای حضور در محیط خارجی می‌دهد) و تهدید (تهدیدهایی که این شبکه‌ها از محیط خارجی بر کاربر ایرانی تحمیل می‌کنند) دسته‌بندی شده‌اند. (به دلیل بزرگ و حجیم بودن جداول و شباهت محتوایی آن با جدول ارزیابی و تعدد جداول زیاد در این قسمت از آوردن جدول نقاط چهارگانه پرهیز می‌کنیم و فقط موارد به صورت پشت سر هم ذیلاً آورده می‌شود).

#### ۳-۱. نقاط قوت احصا شده از مصاحبه

انتشار سریع، جهانی و آزادانه اخبار و اطلاعات فرهنگی و دینی کشور، آشنایی با فرهنگ‌ها

و خرده فرهنگ‌های دیگر جامعه و معرفی فرهنگ و آداب و رسوم خود به دیگران، حضور مستمر در کنار دوستان و آگاهی از احوال و افکار دوستان، ایجاد گروه‌های دوستانه، مقیاسی برای محاسبه فراوانی دیدگاه‌های رایج در لایه‌های زیرین جامعه، فقد محدودیت‌های اجتماع واقعی برای تولید محتوا مثل سانسور، خط قرمزها، محدودیت در آزادی بیان، کسب تحلیل کاربران در خصوص مسائل اجتماعی، باز نمودن دلخواه (ابراز وجود و خوداظهاری)، حساسیت مردم و دولت نسبت به تأثیرگذاری شبکه‌ها، گفتگو و تبادل اطلاعات آسان و کم‌هزینه با دیگران با محتوای آموزنده و علمی، سرعت تبادل اطلاعات و ناشناخته ماندن مبادله‌کنندگان در صورت تمایل.

### ۲-۳. نقاط ضعف احصا شده از مصاحبه

ناآگاهی استفاده‌کنندگان نسبت به تأثیرات منفی شبکه‌ها، تولید و ترویج محتواهای ضدفرهنگی یا ترویج فرهنگ بیگانه در کشور، انهدام بیشتر خط و زبان فارسی، عدم آشنایی مسئولان و مؤثرین فرهنگی با فضای واقعی، عدم توجه خانواده به رعایت اصول ایمنی در عضویت به شبکه‌ها، استفاده حداکثری شبکه‌ها در بین نوجوانان و جوانان، ترویج رفتارها و منش‌های منفی کاربران در اجتماع واقعی، کلاهبرداری و اخاذی، ایجاد بیماری اجتماعی و روانی، اعتیادآوری، تغییر سبک زندگی و ترویج جدایی خانواده به مثابه مهم‌ترین نهاد اجتماعی در فرهنگ اسلامی و ایرانی، اتلاف وقت، رواج اطلاعات مغرضانه و ضددین و نظام فرهنگی تحت عنوان آزادی اطلاعات و جریان آزاد ارتباطات، هویت‌های جعلی و دروغین و عدم تشخیص آن توسط کاربران، امکان جعل هویت و سوءاستفاده از کاربران، عدم نظارت و کنترل دقیق بر محتوای تولید شده در شبکه‌های اجتماعی، تعرض به حریم خصوصی کاربران.

### ۳-۳. نقاط فرصت احصا شده از مصاحبه

بستری ارزان و مناسب برای انواع تبلیغات فرهنگی و دینی، ترویج و تبلیغات صحیح مباحث دینی و معنوی، ایجاد تعامل جهانی و حذف واسطه‌گری ارتباطات، برنامه‌ریزی



ارتباطی در شبکه‌های اجتماعی مجازی در راستای ایجاد تصویری مناسب از رویکردهای فرهنگی و دینی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی، امکان بهره‌گیری از این شبکه‌ها به‌عنوان بستر آموزشی و فرهنگی فراگیر و رایگان، تقویت همبستگی ملی، تعدیل کلیشه‌های منفی قومی و فرهنگی در ایران، کشف صداها و پنهان‌خانه‌ها و جلوگیری از عقده شدن آن، فراهم آمدن فرصت برای گفتگو و تعامل میان طبقات مختلف اجتماعی و افرادی با دیدگاه‌های کاملاً متفاوت، راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی دانش‌بنیان با محوریت تسهیم تجارب و اطلاعات و همچنین جذابیت و بهره‌وری لازم در اطلاع‌رسانی، تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌ها/ رسانه‌های اجتماعی بومی با محوریت حمایت از دوستیابی‌های سالم و سرگرمی‌های مفید، افزایش همگرایی‌های قومی، تشکیل تشکل‌ها و اجتماعات مجازی با توجه به شهروند الکترونیکی، ارتقای سطح دانش و معرفت شهروندان، شناسایی نیازهای فرهنگی و شکل‌گیری هویت‌های متکثر.

#### ۴-۳. نقاط تهدید احصا شده از مصاحبه

ضریب نفوذ بالای شبکه‌های اجتماعی خارجی در داخل، نظارت و کنترل دقیق بر محتوای تولید شده در شبکه‌های اجتماعی، فرهنگ نامطلوب حاکم بر شبکه‌ها و سرایت آن در بین کاربران ایرانی، ایجاد گسست فرهنگی و تبلیغ الگوهای جامعه مشتری‌مبتنی بر ارزش‌های جامعه مصرفی، فراهم شدن بستری برای ترویج مسائل غیراخلاقی، کنترل جامعه و سنجش افکار عمومی و به‌دست آوردن برآیند نظرات کاربران، ایجاد حس بی‌شمار بودن در کاربران و خاموش کردن صدای مخالفان، انتقال شگردهای جرم و جنایت، نابهنجاری اجتماعی، انحرافات اجتماعی و حتی نابهنجاری مدنی و انتقال تجارب در این زمینه‌ها، اشاعه فرهنگ غربی و تأثیرات منفی بر فرهنگ اسلامی و ایرانی، تهدیدی برای هویت ملی، بازتولید مسائل ضد جامعه مدنی و به‌وجود آمدن بی‌تفاوتی مدنی، جهت‌دهی منفی افکار، شایعه‌پراکنی، خارج شدن سیاست‌های اجتماعی و فرهنگی کشور از فرآیند عقلانی، ترویج اسلکتیویسم در مقابل اکتیویسم، ترویج شبهات دینی.

### ۳-۵. ترسیم ماتریس‌های ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

در این مرحله اهمیت نقاط قوت و ضعف و احتمال وقوع فرصت‌ها و تهدیدها شبکه‌های اجتماعی برای جامعه ایرانی با کمک نظرهای نخبگان مشخص می‌شود. با کمک مصاحبه، پرسشنامه و کارت سفید ضریب اهمیت و احتمال هریک از عناصر تعیین می‌شود و در نهایت خروجی اطلاعات به دست آمده در ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی نمایش داده می‌شود. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی علاوه بر بیان نقاط قوت و ضعف بیانگر ضریب اهمیت، وزن یا رتبه هر عامل قوت و ضعف و نمره آن عوامل است. میزان اهمیت در این پژوهش به صورت طیف لیکرت در پیوستار پنج درجه‌ای خیلی کم (۱)، کم (۲)، متوسط (۳)، زیاد (۴) و خیلی زیاد (۵) به دست آمده است. براساس تعیین همبستگی نظرهای پاسخگویان، وزن یا رتبه هریک از نقاط یا گویه در نرم‌افزار SPSS مشخص شد. برای تعیین وزن یا رتبه در نرم‌افزار SPSS از قانون وزن دهی داده‌های مشاهده شده و تعداد مشاهده‌های فراوانی استفاده شده است. براساس نمره به دست آمده، نقاط قوت و ضعف برای ورود به ماتریس سوات از نمره یا امتیاز بالا به پایین تنظیم می‌شوند.

جدول ۲. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی قوت - ضعف

ردیف	عوامل (گویه)	میزان اهمیت	وزن نظرات پاسخگویان	نمره (اهمیت × رتبه)
S1	انتشار سریع، جهانی و آزادانه اخبار و اطلاعات	۵	۰/۰۸	۰/۴
S2	معرفی فرهنگ خود و آشنایی با فرهنگ‌ها و خرده فرهنگ‌های دیگر جامعه	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
S3	تقویت ارتباطات بین فرهنگی	۵	۰/۰۶	۰/۳
S4	حضور مستمر در کنار دوستان و آگاهی از احوال و افکار دوستان	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
S5	ایجاد گروه‌های دوستانه	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
S6	فقدان محدودیت آزادی بیان، سانسور، خط قرمز	۵	۰/۰۷	۰/۳۵

ردیف	عوامل (گویه)	میزان اهمیت	وزن نظرات پاسخگویان	نمره (اهمیت × رتبه)
S7	اشتراک‌گذاری علاقه‌مندی‌های فرهنگی، دینی و مذهبی	۵	۰/۰۵	۰/۲۵
S8	وجود محتواهای غنی و فراوان دینی و مذهبی برای اشتراک‌گذاری	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
S9	بازنمود من دلخواه (ابراز وجود و خوداظهاری)	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
S10	نیروی انسانی متخصص و توانمند برای طراحی و تولید شبکه‌های اجتماعی	۵	۰/۰۸	۰/۴
S11	حمایت‌های حاکمیتی برای راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی بومی	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
S12	حضور قشر کثیری از مردم در شبکه‌ها	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
W1	ناآگاهی استفاده‌کنندگان نسبت به تأثیرات منفی شبکه‌ها	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
W2	انهدام بیشتر خط و زبان فارسی	۵	۰/۰۶	۰/۳
W3	عدم توجه به شبکه‌های اجتماعی مجازی در سیاستگذاری‌های کلان فرهنگی و ارتباطی	۵	۰/۸	۰/۳۴
W4	ناآشنایی مسئولان و مؤثرین فرهنگی با فضای مجازی و واقعی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
W5	بی‌توجهی خانواده به رعایت اصول ایمنی در عضویت شبکه‌ها	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
W6	نافرهیختگی فضای شبکه‌های اجتماعی	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
W7	ابتدال و سرسری شدن اطلاعات و روابط اجتماعی	۵	۰/۰۶	۰/۳
W8	جدا شدن نسل جدید و حتی نسل قدیم از روابط اجتماعی خارج از فضای نت و فرو رفتن در فضای مجازی خودساخته	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
W9	ایجاد بیماری اجتماعی و روانی، اعتیادآوری	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
W10	ترویج شایعه در جوامع	۵	۰/۰۶	۰/۳
W11	عدم نظارت و کنترل دقیق بر محتوای تولید شده در شبکه‌های اجتماعی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
W12	تعرض به حریم خصوصی کاربران	۴	۰/۰۵	۰/۲

جدول ۳. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی فرصت - تهدید

ردیف	عوامل (گویه)	احتمال وقوع	وزن نظرات پاسخگویان	نمره (اهمیت × رتبه)
O1	بستری ارزان و مناسب برای انواع تبلیغات و اطلاعات فرهنگی و دینی	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
O2	ابزار ترویج و تبلیغ فرهنگ صحیح و ارزش‌های اخلاقی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
O3	ایجاد تعامل جهانی و حذف واسطه‌گری ارتباطات	۵	۰/۰۶	۰/۳
O4	برنامه‌ریزی ارتباطی در شبکه‌های اجتماعی مجازی در راستای ایجاد تصویری مناسب از رویکردهای فرهنگی و دینی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی	۵	۰/۰۸	۰/۴
O5	به چالش کشیدن فرهنگ‌های امپریالیستی با معرفی فرهنگ‌های کوچک و خرد	۴	۰/۰۵	۰/۲
O6	کسب تحلیل کاربران در خصوص مسائل اجتماعی	۵	۰/۰۶	۰/۳
O7	شبکه‌های اجتماعی مجازی به‌عنوان ابزارهایی برای ترویج خلاقیت فردی و جمعی	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
O8	کشف صداها و پنهان‌نامه‌ها و جلوگیری از عقده شدن آن	۵	۰/۰۶	۰/۳
O9	فراهم آمدن فرصت برای گفتگو و تعامل میان طبقات مختلف اجتماعی و افرادی با دیدگاه‌های کاملاً متفاوت	۴	۰/۰۷	۰/۲۸
O10	راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی دانش‌بنیان با محوریت تسهیم تجارب و اطلاعات و همچنین جذابیت و بهره‌وری لازم در اطلاع‌رسانی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
O11	تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌ها/رسانه‌های اجتماعی بومی با محوریت حمایت از دوستیابی‌های سالم و سرگرمی‌های مفید	۵	۰/۰۶	۰/۳۶
O12	ترویج و تبلیغات صحیح مباحث دینی و معنوی	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
O13	قدرت تولید محتوای مثبت و ارزشی در حوزه دین	۵	۰/۰۶	۰/۳
O14	شناسایی نیازها و شبهات یا پرسش‌های دینی و مذهبی	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
T1	کنترل توسط حاکمیت و نهادهای خصوصی خارجی	۴	۰/۰۷	۰/۲۸

ردیف	عوامل (گویه)	احتمال وقوع	وزن نظرات پاسخگویان	نمره (اهمیت × رتبه)
T2	ضریب نفوذ بالای شبکه‌های اجتماعی خارجی در داخل	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T3	امکان تهاجم فرهنگی کشورهای بیگانه علیه فرهنگ ملی و بومی کاربران	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T4	فرهنگ نامطلوب حاکم بر شبکه‌ها و سرایت آن در بین کاربران ایرانی	۵	۰/۰۶	۰/۳
T5	سلطه فرهنگ بیگانه و گرایش تقلیدی کاربران	۴	۰/۰۵	۰/۲
T6	تحمیل و تبلیغ اندیشه‌ها و کالاهای غربی و بسط شبکه نیاز	۵	۰/۰۵	۰/۲۵
T7	ترویج اسلکنیویسم در مقابل اکتیویسم	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T8	ایجاد مطالبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه توسط گردانندگان این شبکه‌های اجتماعی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T9	ایجاد امپریالیسم مجازی و دیجیتالی به شکل آرام و خزنده	۵	۰/۰۶	۰/۳
T10	کمک به گسترش اجتماعی بسترهای استعماری ارتباطی - اطلاعاتی غرب	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T11	بازتولید مسائل ضد جامعه مدنی و به وجود آمدن بی تفاوتی مدنی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T12	اعتیاد مجازی و پیامدهای روحی و روانی برای آن	۵	۰/۰۷	۰/۳۵
T13	تشکیک و تخریب دین و مذهب تشیع توسط معاندان، مخالفان و مذاهب افراطی و ضاله	۵	۰/۰۵	۰/۲۵
T14	جایگزینی عرفان‌های دروغین و ادیان شخصی شده و منحرف ساخت بشر به جای دین الهی	۴	۰/۰۶	۰/۲۴
T15	شکل‌گیری هویت‌های مجازی ناهمخوان با هویت داخلی	۴	۰/۰۷	۰/۲۸

مأخذ: همان.

در این مرحله با توجه به امتیاز داده شده نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید را براساس بیشترین امتیاز مرتب شده سپس در جدول سوات و ماتریس SPACE بررسی می‌شود.

#### جدول ۴. فهرست نقاط قوت و ضعف براساس بیشترین تا کمترین امتیاز

نقاط قوت مرتب شده براساس بیشترین تا کمترین امتیاز	نقاط ضعف مرتب شده براساس بیشترین تا کمترین امتیاز
انتشار سریع، جهانی و آزادانه اخبار و اطلاعات	جدا شدن نسل جدید و حتی نسل قدیم از روابط اجتماعی خارج از فضای نت و فرو رفتن در فضای مجازی خودساخته
نیروی انسانی متخصص و توانمند برای طراحی و تولید شبکه‌های اجتماعی	عدم توجه به شبکه‌های اجتماعی مجازی در سیاستگذاری‌های کلان فرهنگی و ارتباطی
حضور قشر کثیری از مردم در شبکه‌ها	ابتدال و سرسری شدن اطلاعات و روابط اجتماعی
حضور مستمر در کنار دوستان و آگاهی از احوال و افکار دوستان	انهدام بیشتر خط و زبان فارسی
فقدان محدودیت آزادی بیان، سانسور، خط قرمز	ایجاد بیماری اجتماعی و روانی، اعتیادآوری
بازنمود من دلخواه (ابراز وجود و خوداظهاری)	نافرهیختگی فضای شبکه‌های اجتماعی
تقویت ارتباطات بین فرهنگی	ناآگاهی استفاده‌کنندگان نسبت به تأثیرات منفی شبکه‌ها
حمایت‌های حاکمیتی برای راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی بومی	ناآشنایی مسئولان و مؤثرین فرهنگی با فضای مجازی و واقعی
اشتراک‌گذاری علاقه‌مندی‌های فرهنگی، دینی و مذهبی	عدم نظارت و کنترل دقیق بر محتوای تولید شده در شبکه‌های اجتماعی
وجود محتواهای غنی و فراوان دینی و مذهبی برای اشتراک‌گذاری	بی‌توجهی کاربر به رعایت اصول ایمنی در عضویت شبکه‌ها
ایجاد گروه‌های دوستانه	قابل کنترل نبودن اجتماع مجازی توسط دولت
معرفی فرهنگ خود و آشنایی با فرهنگ‌ها و خرده فرهنگ‌های دیگر جامعه	هویت‌های جعلی و دروغین و عدم تشخیص کاربران

مأخذ: همان.

جدول ۵. فهرست فرصت و تهدید براساس امتیاز پاسخگویان

نقاط فرصت مرتب شده براساس بیشترین تا کمترین امتیاز	نقاط تهدید مرتب شده براساس بیشترین تا کمترین امتیاز
تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌ها/ رسانه‌های اجتماعی بومی با محوریت فرهنگ ایرانی	اعتیاد مجازی و پیامدهای روحی و روانی برای آن
بستری ارزان و مناسب برای انواع تبلیغات و اطلاعات فرهنگی و دینی	فرهنگ نامطلوب حاکم بر شبکه‌ها و سرایت آن در بین کاربران ایرانی
ترویج و تبلیغات صحیح مباحث دینی و معنوی	ایجاد امپریالیسم مجازی و دیجیتالی به شکل آرام و خزنده
شناسایی نیازهای و شبهات یا پرسش‌های دینی و مذهبی	شکل‌گیری هویت‌های مجازی ناهمخوان با هویت داخلی
کسب تحلیل کاربران در خصوص مسائل اجتماعی	کنترل توسط حاکمیت و نهادهای خصوصی خارجی
کشف صداهای پنهان جامعه و جلوگیری از عقده شدن آن	تحمیل و تبلیغ اندیشه‌ها و کالاهای غربی و بسط شبکه نیاز
ایجاد تعامل جهانی و حذف واسطه‌گری ارتباطات	تشکیک و تخریب دین و مذهب تشیع توسط معاندان و مخالفان و مذاهب افراطی و ضاله
برنامه‌ریزی ارتباطی در شبکه‌های اجتماعی مجازی در راستای ایجاد تصویری مناسب از رویکردهای فرهنگی و دینی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی	جایگزینی عرفان‌های دروغین و ادیان شخصی شده و منحرف ساخت بشر به جای دین الهی
قدرت تولید محتوای مثبت و ارزشی در حوزه دین	بازتولید مسائل ضد جامعه مدنی و به‌وجود آمدن بی‌تفاوتی مدنی
فراهم آمدن فرصت برای گفتگو و تعامل میان طبقات مختلف اجتماعی و افرادی با دیدگاه‌های کاملاً متفاوت	کمک به گسترش اجتماعی بسترهای استعماری ارتباطی - اطلاعاتی غرب
شبکه‌های اجتماعی مجازی به‌عنوان ابزارهایی برای ترویج خلاقیت فردی و جمعی	ایجاد مطالبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه توسط گردانندگان این شبکه‌های اجتماعی
ابزار ترویج و تبلیغ فرهنگ صحیح و ارزش‌های اخلاقی	ترویج اسلکتیویسم در مقابل اکتیویسم
راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی دانش‌بنیان با محوریت تسهیم تجارب و اطلاعات و همچنین جذابیت و بهره‌وری لازم در اطلاع‌رسانی	امکان تهاجم فرهنگی کشورهای بیگانه علیه فرهنگ ملی و بومی کاربران
تشکیل تشکلهای و اجتماعات مجازی با توجه به شهروند الکترونیکی	ضرب نفوذ بالای شبکه‌های اجتماعی خارجی در داخل

مأخذ: همان.

### ۳-۶. راهبردهای عملیاتی سوات برای بهره‌گیری از شبکه اجتماعی در جامعه ایرانی

به‌منظور بررسی راهبردهای مؤثر در بهره‌گیری از شبکه‌های اجتماعی از روش و ماتریس سوات استفاده می‌شود. در این مرحله به تدوین و ساخت راهبردها بر اساس عناصر چهارگانه قوت، ضعف، فرصت و تهدید شناسایی شده و مرتب شده به کمک ماتریس عملیاتی راهبردهای چهارگانه قوت - فرصت (SO)، قوت - تهدید (ST)، ضعف - فرصت (WO) و ضعف - تهدید (WT) ارائه می‌شود.

### جدول ۶. راهبردهای عملیاتی سوات برای بهره‌گیری شبکه‌ای اجتماعی در جامعه ایرانی

راهبردهای WO	راهبردهای SO
WO1: آموزش سواد ارتباطی و رسانه‌ای برای کاربران، خانواده‌ها، دانش‌آموزان و دانشجویان در جهت استفاده هدفمند، صحیح با کمترین آسیب‌پذیری	SO1: طراحی، تولید و راه‌اندازی شبکه اجتماعی بومی توسط دولت در راستای تولید محتوای فرهنگی، دینی، اجتماعی مناسب از سوی کاربران
WO2: تقویت نقش راهنمایی و نظارت نهادهای خانواده، مدارس و دانشگاه‌ها، مساجد و نهادهای غیردولتی در استفاده از فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی و کاهش آثار منفی از این طریق	SO2: حمایت فنی، مالی، حقوقی دولت از راه‌اندازی شبکه‌های بومی توسط متخصصان متناسب با نظام فرهنگی جامعه ایرانی
WO3: ایجاد فیلترینگ هوشمند در کنترل محتوا و دروازه‌بانی محدود با حفظ رعایت اصول اخلاقی و ارزش‌های انسانی	SO3: سازوکارهای تشویقی برای تولید و ارائه محتواها و تصاویر مناسب از رویکردهای فرهنگی، دینی و توانمندی جمهوری اسلامی ایران در شبکه اجتماعی
WO4: تلاش و بهره‌گیری از صدا و سیما، رسانه‌ها و مطبوعات، سازمان‌های فرهنگی همچون فرهنگسرا، خانه‌های فرهنگ، انجمن‌ها و نهادهای غیردولتی فرهنگی	SO4: ایجاد بانک اطلاعات و پیام با محتوای دینی، مذهبی و فرهنگی برای انتشار آن در شبکه‌های اجتماعی بومی و بین‌المللی خارج از کشور
WO5: توانمندسازی کاربر از طریق آموزش و فرهنگ‌سازی در میزان و نوع استفاده از شبکه، تولید محتوا، مصرف محتوا، برخورد مسئولانه در قبال پیام‌های خاکستری، سیاه و شایعه، حفظ حریم خصوصی	SO5: هماهنگی بین سازمان‌های متولی تولید محتوا و نرم‌افزار و ایجاد محتوا با مختصات ارزش‌های اسلامی-ایرانی و ارائه خدمات ارتباطی مبتنی بر ارزش‌های فرهنگی و دینی کشور و همکاری چندجانبه همه ذی‌نفعان از جمله سیاستگذاران، دولت، سازمان‌های نظارتی، بخش خصوصی و سایر دست‌اندرکاران این حوزه
WO6: حضور فعالانه دولت و مسئولان نهادهای تأثیرگذار برای استفاده بهینه از این ظرفیت از طریق آموزش، قانونگذاری، نظارت، انتشار و اطلاع‌رسانی نحوه استفاده صحیح از این تکنولوژی	SO6: حمایت از توسعه فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی کم‌خطر و کنترل شده به لحاظ اجتماعی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد زیرساخت
	SO7: همکاری و ارتباط تعاملی دستگاه‌های اجرایی برای توسعه فناوری بومی، ایجاد زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور با تأکید بر دانش بومی، مستقل و با امنیت بالا

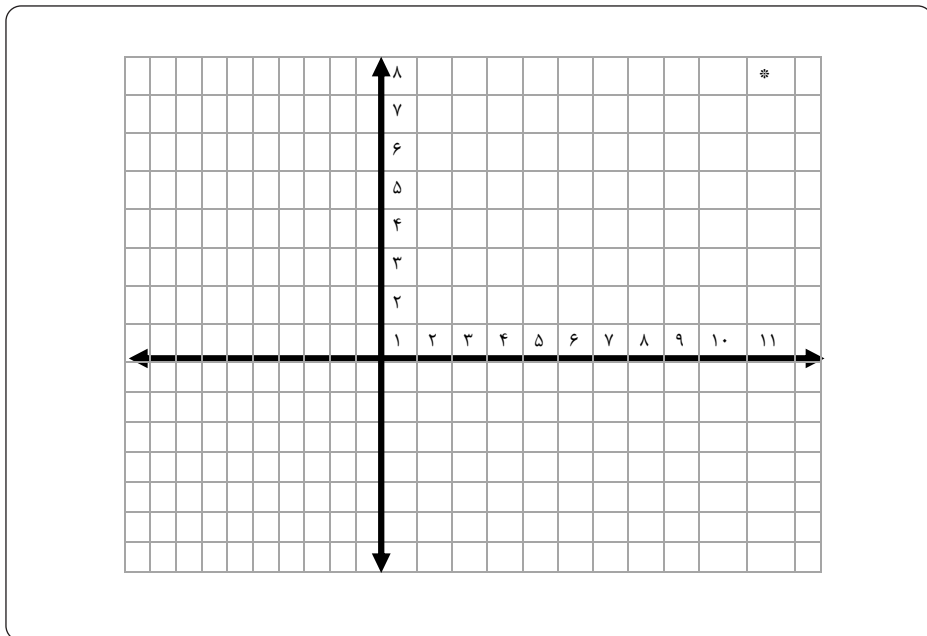


راهبردهای WT	راهبردهای ST
WT1: ایجاد محدودیت قانونی، فنی و فرهنگ‌سازی برای استفاده نوجوانان و کودکان از این شبکه‌ها و برخورد فعالانه خانواده با این امر	ST1: آشنایی کاربران با نحوه تأسیس، اهداف، فلسفه، سیاست‌های پنهان و برنامه‌های صاحبان شبکه‌های خارجی توسط نهادهای دولتی، رسانه‌ها و مطبوعات، نهادهای غیردولتی
WT2: دقت کاربران در حفظ حریم خصوصی، اطلاعات ارسالی و دریافتی در شبکه‌های اجتماعی که صاحبان آن خارجی و سرور آن در خارج از کشور مستقر است	ST2: ایجاد زیرساخت حقوقی، مالی و تسهیلاتی برای سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی آموزشی و پژوهشی برای آموزش شهروندان به نحوه استفاده از فضای مجازی و شبکه اجتماعی
WT3: خودارزیابی و خودکنترلی کاربران در انتشار محتواهایی که دیگران ارسال می‌کنند به‌گونه‌ای که از منبع معتبر و محتوای سالم برخوردار باشد و حساسیت نهاد خانواده در این زمینه	ST3: ایجاد نهادی برای رصد محتوای مطالب مشکوک در حوزه دین، مذهب و منافع و مصالح کشور یا توانمندسازی پلیس فتا در این زمینه برای جلوگیری از سوءاستفاده‌کنندگان در این زمینه
WT4: تعیین مکانیسم‌های فنی و حقوقی برای جلوگیری از سوءاستفاده غیرقانونی از کاربران شبکه	ST4: به‌کارگیری ظرفیت‌های ارتباطی در جهت ارائه خدمات آموزشی، اجتماعی و اقتصادی
WT5: محدودیت استفاده از این شبکه‌ها توسط خانواده، دسته‌بندی شبکه‌ها برای استفاده، دسته‌بندی مخاطبان، کنترل و نظارت و استفاده در کنار خانواده	ST5: همکاری و مشارکت منطقه‌ای؛ همکاری‌های فنی میان دولت‌های دوست، هماهنگ‌سازی مستندات و رویه‌ها و تدابیر قانونی برای ایجاد زیرساخت و ساختار همکاری بین‌المللی و منطقه‌ای در راستای عزت اسلامی و تقویت جبهه فرهنگی انقلاب و مقابله با جنگ نرم مجازی و امپریالیسم مجازی
WT6: پرهیز از محتواهای اختلاف‌برانگیز قومی، نژادی، طبقه‌ای، مذهبی و دینی توسط کاربران و آموزش کاربران برای اقدام مسئولانه آنان در برخورد از این‌گونه محتواها و فرستنده آن	ST6: ایجاد حساسیت در مسئولان (قوای سه‌گانه)، اقدام و برخورد همه‌جانبه، مستمر، عقلانی برای آشنایی مسئولان نظام با ظرفیت‌ها و آسیب‌های فضای مجازی و شبکه‌ها تا تصمیم‌های درستی در فضای کنونی در خصوص این شبکه‌ها اتخاذ شود
WT7: تأکید بر ارتباطات حضوری، رودررو، صمیمانه و عاطفی در حد امکان و استفاده از ارتباطات مجازی به‌عنوان ابزار تکمیلی نه به‌عنوان شیوه اصلی ارتباط	ST7: حضور مسئولانه و فعال نهادها و مراکز دینی، عالمان و اندیشمندان دینی در فضای مجازی برای پاسخگویی به شبهات و شناسایی انحرافات و مبارزه با آن در این فضا و شبکه و تولید محتوای غنی در معرفی دین اسلام و مذهب تشیع

### ۳-۲. تعیین راهبرد اصلی براساس ماتریس SPACE

با توجه به راهبردهای تعیین شده حال با کمک جدول ماتریس‌های ارزیابی عوامل داخلی و خارجی فوق برای تعیین و سنجش فاصله اهمیت و ارزیابی موقعیت و نوع استراتژی (تهاجمی، تدافعی، بازنگری و تنوع‌بخشی) از ماتریس SPACE استفاده می‌شود. حاصل جمع نمرات عوامل داخلی (نقاط قوت و ضعف)  $۱۰/۴۹$  روی محور X‌های محور مختصات و حاصل جمع نمرات عوامل خارجی (فرصت و تهدید)  $۷/۹۲$  روی محور Y‌های محور مختصات مشخص شده است.

نمودار ۱. محور مختصات ماتریس SPACE



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به جمع نمرات عوامل داخلی و عوامل خارجی و ورود آن به محور مختصات و محل تلاقی این دو محور نشان می‌دهد که راهبرد مرجح و کلی تهاجمی است.

### ۸-۳. اولویت‌بندی راهبردهای منتخب و بهینه چهارگانه براساس ماتریس QSPM

در این مرحله براساس راهبردهای چهارگانه به‌دست آمده در جدول ۶ به اولویت‌بندی راهبردهای منتخب و انتخاب راهبردهای بهینه برای فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی پرداخته می‌شود (شایان ذکر است راهبردها در سطوح مختلف خرد مربوط به کاربر، میانه مربوط به نهادها و سازمان‌های متوسط و میانجی و کلان مربوط به دولت است). برای ارزیابی و اولویت‌بندی راهبردهای منتخب از ماتریس QSPM استفاده می‌شود. از طریق این ماتریس راهبردهای بهینه انتخاب می‌شوند. این ماتریس، جذابیت نسبی هر یک از راهبردها را براساس وزن یا میزان همبستگی نظرات پاسخگویان (که قبلاً در جدول ارزیابی عوامل داخلی و خارجی به‌دست آمده) و میزان جذابیت یا اهمیت هر راهبرد برای جامعه ایرانی محاسبه شد که پاسخگویان از بین ۱ تا ۴ (۱ بی‌اهمیت، ۲ اهمیت کم، ۳ اهمیت متوسط، ۴ اهمیت زیاد) انتخاب کرده بودند که با توجه به طولانی بودن جدول فقط نتایج آن مطرح می‌شود. با توجه به راهبرد کلی شبکه‌های اجتماعی که راهبرد تهاجمی بوده است راهبردهای منتخب براساس ماتریس QSPM به‌ترتیب زیر است:

- همکاری و ارتباط تعاملی دستگاه‌های اجرایی برای توسعه فناوری بومی، ایجاد زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور با تأکید بر دانش بومی، مستقل و با امنیت بالا،
- طراحی، تولید و راه‌اندازی شبکه اجتماعی بومی توسط دولت در راستای تولید محتوای فرهنگی، دینی، اجتماعی مناسب ازسوی کاربران،
- بازنگری در قوانین و آیین‌نامه‌های موجود در راستای شکل‌گیری فضای مجازی بومی و ایجاد قوانین جدید در بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات ملی به‌ویژه در حوزه تلفن همراه متصل به اینترنت و شبکه‌های اجتماعی،
- هماهنگی بین سازمان‌های متولی تولید محتوا و نرم‌افزار و ایجاد محتوا با مختصات ارزش‌های اسلامی - ایرانی و ارائه خدمات ارتباطی مبتنی بر ارزش‌های فرهنگی و دینی کشور و همکاری چندجانبه همه ذی‌نفعان از جمله سیاستگذاران، دولت، سازمان‌های نظارتی، بخش خصوصی و سایر دست‌اندرکاران این حوزه،

- بهره‌گیری از ظرفیت کمی و کیفی بالای کاربران ایرانی برای تولید و اشاعه محتواهای دینی، فرهنگی، قومی و اخلاقی در دو سطح داخلی و خارجی برای مبارزه با امپریالیسم فرهنگی،
- ایجاد بانک اطلاعات و پیام با محتوای دینی، مذهبی و فرهنگی جهت انتشار آن در شبکه‌های اجتماعی بومی و بین‌المللی خارج از کشور،
- سازوکارهای تشویقی برای تولید و ارائه محتواها و تصاویر مناسب از رویکردهای فرهنگی، دینی و توانمندی جمهوری اسلامی ایران در شبکه اجتماعی،
- حمایت از توسعه فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی کم‌خطر و کنترل شده به لحاظ اجتماعی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد زیرساخت.

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌طور که در رویکرد عمل‌گرایانه اشاره شد شبکه‌های اجتماعی در هر جامعه فرصت‌ها و ظرفیت‌هایی برای رشد جامعه و آزان‌سو تهدیدها و چالش‌هایی دارند که شناخت این ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها نیازمند آسیب‌شناسی است. جامعه ایرانی نیز در مواجهه با این رسانه نوظهور مستثنا نیست. یافته‌ها نشان می‌دهد پاسخگویان در بحث نقاط قوت همان‌طور که تریکل (۲۰۰۸) مطرح کرده است شبکه‌ها باعث تقویت پیوندهای ضعیف ارتباطی در دنیای واقعی می‌شوند، همچنین نقش مثبتی بر احیای ارتباطات انسانی و ترمیم ارتباطات قطع شده یا ضعیف و ابراز خود و خودگشودگی تأکید دارند. به نوعی استفاده از این شبکه‌ها باعث تقویت و تکمیل ارتباطات انسانی در جامعه ایرانی می‌شود و می‌تواند خودکنترلی که در ارتباطات انسانی واقعی در جامعه ایرانی وجود دارد را تعدیل و بهبود بخشد. ازسوی دیگر نقطه قوت دیگری که مورد توجه پاسخگویان قرار گرفت انتشار ارزش‌های فرهنگی در عرصه جهانی بود. این یافته در راستای اندیشه آپادوری (۲۰۰۶) است که شبکه‌ها می‌توانند افقی برای ارتباط درون و میان فرهنگی درون و بیرون از جامعه باشند. کاربران می‌توانند فرهنگ و عناصر فرهنگی (ارزش‌ها، سنت‌ها، هنجارها و ...) خود را به اشتراک گذارند و در مورد آن به بحث و گفتگو بپردازند و از فرهنگ دیگران مطلع و در مورد آن بحث کنند. درخصوص نقاط ضعف نیز بیشترین تأکید بر عدم آشنایی کاربران از

نحوه استفاده درست از شبکه‌ها و غرق شدن در روابط مجازی است. همان‌طور که وین و کاتز (۲۰۰۵) معتقدند حضور کاربر در شبکه‌ها وی را از حضور در دنیای واقعی دور می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که استفاده بی‌حد و حصر از این شبکه باعث فرو رفتن در فضای مجازی و افزایش فاصله نسل جدید و قدیم شده است. اما در خصوص راهبردهای استفاده از این رسانه‌های نوظهور می‌توان بیان داشت که در مجموع براساس این پژوهش، راهبرد مرجح و برتر از دیدگاه سه طیف صاحب‌نظران دانشگاهی، مدیران اجرایی و کاربران راهبرد تهاجمی است، در این راهبرد، تأکید بر استفاده هدفمند و صحیح در مقابل عدم استفاده است. این راهبرد بر این اعتقاد است که از این رسانه‌ها باید با توجه به آسیب‌ها، استفاده هدفمند کرد و براساس سیاستگذاری صحیح ضعف‌ها و تهدیدها را به قوت و فرصت تبدیل کرد. پاسخگویان معتقد به استفاده از این رسانه‌ها در جامعه ایرانی هستند اما استفاده باید هدفمند و پالایش شود.

براساس یافته‌ها بیشترین تأکید در راهبردها با رویکرد هماهنگی و همکاری دستگاه‌های اجرایی و قضایی در تولید زیرساخت و فناوری ساخت و راه‌اندازی شبکه‌های بومی، تولید محتوای آن و نظارت براساس قانون و مقررات معطوف به ظرفیت‌ها و آسیب‌های این شبکه‌ها بوده است. به‌گونه‌ای که دستگاه‌های درگیر با این حوزه در سه قوه ضمن ایجاد زیرساخت و تولید شبکه بومی و حمایت از تولید محتوا، قوانین و مقررات جدیدی براساس ویژگی این رسانه برای جامعه ایرانی تهیه کنند و در بین حاکمیت نگاه واحدی به این رسانه‌ها وجود داشته باشد. این رویه واحد و نگاه جامع و یکسان هم در شورای عالی فضای مجازی، هم در نهادهای ناظر بر محتوا در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و هم کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه و حتی قوه قضائیه باید صورت گیرد.

تأکید دوم در این راهبردها بازنگری قوانین موجود و تصویب قوانین جدید براساس ویژگی‌های این فناوری است. قوانین موجود که برگرفته از قانون جرائم رایانه‌ای سال ۱۳۸۸ است بخشی برگرفته از قانون مطبوعات و نشریات، نشریات الکترونیکی و بخشی براساس ویژگی فناوری اولیه و اینترنت نسل اول است که برای این نوع فناوری تحت وب ۲ کارایی چندانی ندارد.

تأکید سوم در این راهبردها بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی در دو قسمت زیرساخت، تولید و طراحی شبکه‌های بومی و تولید محتوا با مختصات جامعه ایرانی و فرهنگ بومی است. در این حوزه باید از بخش خصوصی و فعالان دانشگاهی در راستای تولید شبکه بومی و محتوای مناسب حمایت فنی، مالی و حقوقی انجام شود. امروزه بسیاری از شرکت‌های دانش‌بنیان یا شرکت‌های پژوهشی، وابسته به دانشگاه‌ها هستند که در حوزه فضای مجازی، رسانه‌های اجتماعی و شبکه‌های اجتماعی و حتی در حوزه پیامدها فعالیت‌های مناسبی انجام می‌دهند.

تأکید چهارم بر نوع مصرف این شبکه‌ها و تأثیر آن بر جامعه ایرانی است که در این زمینه راهبردها بیانگر همکاری همه دستگاه‌ها و نهادهای آموزشی و فرهنگی در افزایش سواد رسانه‌ای و اطلاعاتی کاربران است. با توجه به نظریات، هر رسانه و تکنولوژی باعث تغییراتی در جامعه می‌شود که در برخی موارد این تغییرات به کارکرد منفی آن رسانه ختم می‌شود که برای کاهش عوارض نابهنجار آن باید سواد رسانه‌ای و شناخت کاربر نسبت به آن فناوری را افزایش داد که در این حوزه این تکلیف برعهده همه دستگاه‌های دولتی، مؤسسه‌های دولتی و خصوصی فعال در حوزه رسانه و فرهنگ، صدا و سیما، فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگ، نهادهای آموزشی چون مدارس و دانشگاه‌ها، حوزه‌های علمیه و ... است. حتی در این زمینه می‌توان نهادهای غیردولتی و سازمان‌های غیردولتی مختلفی راه‌اندازی کرد. تأکید پنجم راهبردها، بر نقش و نظارت خانواده‌ها و نحوه درست استفاده اعضای خانواده از این فناوری است. با توجه به اینکه خانواده در حوزه مصرف و مدیریت آن یا عوارض و نابهنجاری ناشی از آن در صف مقدم هستند برخی از راهبردها (بیشتر ضعف و تهدید) تأکید بیشتری بر خانواده‌ها دارند. در این زمینه توجه به میزان و نوع مصرف، رعایت اصول ایمنی مصرف، رعایت حریم خصوصی و شناخت نابهنجاری ناشی از استفاده نادرست و دژکارکردی امری است که باید برای خانواده‌ها طرح، آموزش و فرهنگ‌سازی شود.

### پیشنهادها

با توجه به یافته‌ها و نتایج فوق، پیشنهادهای اجرایی در سه سطح ارائه می‌شود:

سطح نخست مربوط به دولت است. حضور فعالانه و مسئولانه دستگاه‌های دولتی در حوزه‌های قانونگذاری، اجرا و نظارت بر توسعه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و مغزافزاری حوزه فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی با توجه به رشد بسیار سریع و شتابان فناوری‌های نوین لازم است. همچنین نهادهای سیاستگذار با توجه به فرهنگ ایرانی - اسلامی و با توجه به نقاط ضعف و تهدید به تبیین و پایه‌های حقوقی این امر همت گمارند. نهادهای اجرایی نیز با توجه به نقاط قوتی که این شبکه‌ها در جامعه ایرانی دارند از فرصت‌ها به‌نحوی درست استفاده کنند. در این زمینه تعامل بین نهادهای مسئول حائز اهمیت است. نهادهای نظارتی نیز با توجه به فرهنگ ایرانی - اسلامی نسبت به رعایت محتوا و پیام‌ها از دقت و مسئولیت بیشتری برخوردار باشند. کمک به راه‌اندازی شبکه‌ها، تولید محتوا، آموزش رسانه‌ای و فناوری، همگی می‌تواند از اقدام‌های مفید در این زمینه باشند. سطح دوم مربوط به نهادها و سازمان‌هاست. در این میان وظایف برخی نهادها همچون خانواده، رسانه، مسجد و نهاد دینی، مدرسه و دانشگاه، سازمان‌های فرهنگی چون حوزه فرهنگی، اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی، فرهنگسرا، خانه‌های فرهنگ و ... بسیار مهم است. این نهادها همیار و در بسیاری از موارد به‌عنوان فضای عمومی فارغ از دولت می‌توانند نقش مؤثری در آموزش، فرهنگ‌سازی، کنترل و نظارت بر این حوزه داشته باشند. با توجه به اینکه پیامدهای استفاده از این شبکه‌ها ارتباط مستقیمی با کاربران دارد، این نهاد باید در استفاده صحیح از این تکنولوژی، تولید محتوا، نظارت بر روابط فضای مجازی، میزان استفاده و حضور در این شبکه‌ها نقش فعالانه‌تری داشته باشند. نهادهای دینی با کارکرد چندگانه می‌توانند نقش مثبتی داشته باشند. نقش نخست آنها در تولید محتوای مناسب در حوزه دین و فرهنگ دینی و مبارزه با شبه‌پراکنی و ترویج عرفان‌ها و عقاید باطل است و در کنار آنها هشدارسازی در استفاده صحیح و سالم از این رسانه‌هاست. همچنین این نهاد می‌تواند از ظرفیت این شبکه‌ها برای انتقال و انتشار دیدگاه‌های مذهبی بپردازند. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و مطبوعات نیز با آموزش همگانی و ساخت برنامه‌های مناسب در سالم‌سازی استفاده از این شبکه‌ها و روابط مجازی افراد در آن کمک کنند. به نوعی رسانه‌ها می‌توانند ابزاری برای آگاه‌بخشی و هشدارسازی در این زمینه

باشند. با توجه به اینکه نهادهای آموزشی چون مدارس و دانشگاه‌ها، حوزه‌های علمیه و ... بخش اعظمی از وظیفه اعمال هنجارهای اجتماعی و جامعه‌پذیری افراد را برعهده دارند، نقش آنها در سواد رسانه‌ای و استفاده کم‌خطر از این شبکه‌ها می‌تواند مثمر ثمر باشد. ایجاد دوره‌ها و واحدهای آموزشی، برگزاری نشست، سمینار و همایش، ارتباط مستمر با خانواده والدین در صورت بروز نابهنجاری در این زمینه، آشناسازی کودکان، نوجوانان و جوانان با خطرات و آسیب‌های این شبکه‌ها و ترویج محدودیت سنی، شبکه‌ای، زمانی و بین دانش‌آموزان است. نهادهای فرهنگی - آموزشی دیگر چون فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگ نیز می‌توانند با برگزاری دوره برای خانواده و فرزندان گام مؤثری بردارند.

سطح سوم مربوط به کاربر است. یکی از بهترین شیوه در استفاده سالم و بهینه از فضای مجازی با رعایت استفاده از فرصت‌ها و پرهیز از تهدیدها آگاه‌سازی و فعال‌سازی کاربران است. کاربر به‌عنوان فرستنده و تولیدکننده محتوا تا مخاطب و دریافت‌کننده پیام اگر نسبت به آثار و خطرات این شبکه‌ها آشنا و مطلع باشد می‌تواند به‌عنوان دروازه‌بان و کنترل‌گر فعال عمل کند. تقویت نقش خودارزیابی و خودکنترلی کاربر از طریق آموزش وی امری راهگشاست. ارتقای سواد رسانه‌ای کاربر با کمک همه سازمان‌ها و نهادهای فوق‌الذکر بهترین راهبرد استفاده از شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی است.



## منابع و مآخذ

۱. اتحادیه بین‌المللی مخابرات (۱۳۹۶). روند توسعه فناوری اطلاعات در یک نگاه، ترجمه علی حکیم‌جوادی، تهران، سازمان فناوری اطلاعات.
۲. بصیریان جهرمی، حسین و هادی خانیکی (۱۳۹۲). «سیاست‌گذاران ایرانی و سیاست‌گذاری رسانه‌های اجتماعی»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۶، ش ۲۱.
۳. خانیکی، هادی و محمود بابایی (۱۳۹۰). «فضای سایبر و شبکه‌های اجتماعی»، فصلنامه جامعه اطلاعاتی، ش ۱.
۴. خجیر، یوسف (۱۳۹۵). «ظرفیت‌ها و آسیب‌های تلفن همراه هوشمند در جامعه»، مجموعه مقالات تلفن همراه هوشمند و سبک زندگی، تهران، انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی جهاد دانشگاهی.
۵. زاهدی، محمد (۱۳۹۲). «روش تحلیل راهبردی در مدیریت»، نشریه مدیران، دوره ۱، ش ۱۵.
۶. شهابی، محمود و قدسی بیات (۱۳۹۱). «شبکه‌های اجتماعی مجازی و کاربران جوان؛ از تداوم زندگی واقعی تا تجربه جهان وطنی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۱۹، ش ۶۹.
۷. عبداللهیان، حمید و حسین کرمانی (۱۳۹۴). «تبیین رابطه سرمایه اجتماعی کاربران ایرانی در شبکه اجتماعی فیس‌بوک و مشارکت سیاسی در دنیای واقعی»، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۴، ش ۴.
۸. کیا، علی‌اصغر و یونس نوری مرادآبادی (۱۳۹۱). «عوامل مرتبط با گرایش دانشجویان به شبکه اجتماعی فیس‌بوک: بررسی تطبیقی دانشجویان ایران و آمریکا»، فصلنامه مطالعات فرهنگ و ارتباطات، دوره ۱۷، ش ۴۹.
9. Apadori, S. Mimail (2006). "An Experimental Study of Search in Global Social Networks", Science 301(5634), Retrived from www.Goglescholar.com
10. Boyd, D. and N. Ellison (2007). "Social Network Sites: Definition, History and Scholarship", *Journal of Computer Mediated Communication*, 13(Spring).
11. Castells, Manuel (2000). "Information Technology, Globalization and Social Development"; UNISD/DP 114/99/13
12. \_\_\_\_ (2004). "Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint", Text Published in the Network Society: A Cross-cultural Perspective, Northampton, Edward Elgar.

13. \_\_\_\_ (2012). *Communication Power*, UK: Oxford University.
14. Duggan, Maeve (2018). "Mobile Messaging and Social Media 2015", Pew Research Center, [www. pew.guv/articul](http://www.pew.guv/articul),
15. Heidemann, J. (2010). "Online Social Networks–A social and Technical Look", Retrived from [www. GoogleScholar.com](http://www. GoogleScholar.com)
16. Kraut, R. and etal. (2002). "Internet Paradox. Revisited", *Journal of Social, Issues* 58(1), <http://kraut.hciresearch.org/sites/kraut.hciresearch.org/files/articles/kraut98-InternetParadox.pdf>
17. Mihial, Evert and Peter Williams Sims (2004). "The Role of Facebook in Romantic Relationship Development: An exploration of Knapp's Relationship Stage Model", *Journal of Social and Personal Relationships*, Vol. 30 (Spring).
18. Miler, G. S. (2008). *New Media and Social Capital*, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences (Second Edition).
19. Norris, P. (2001). *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet in Democratic Societies*, Cambridge University Press.
20. Obar, Jonathan A. and Steve Wildman (2015). "Social Media Definition and the Governance Challenge: An Introduction to the Special Issue", *Telecommunications Policy* 39 (9). Electronic Copy Available at: <http://ssrn.com/abstract=2647377>
21. Papacharissi, Zizi (2004). "The Virtual Sphere: The Internet as a Public Spher", *New Media and Society*, Vol. 4, Issue: 1, <https://doi.org/10.1177/14614440222226244>
22. \_\_\_\_ (2010). *A Networked Self: Identity, Community, and Culture on Social Net Worksites*, New York, Routledge.
23. Pariser, Eli (2012). "Social Networking Theories and Tools to Support Connectivist Learning Activities", *International Journal of Web-Based Learning and Teaching Technologies*.

24. Rheingold, Howard (2000). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier* (2nd Edition), Cambridge, Massachusetts: MIT Press. ISBN 0-262-68121-8
25. \_\_\_\_\_ (2008). "Using Participatory Media and Public Voice to Encourage Civic Engagement," Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth, Edited by W. Lance Bennett. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning, Cambridge, MA: The MIT Press,
26. Tufekci, Zeynep (2017). *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*, Yale University Press.
27. Turkle, Sheri (2008). "Identity in the Age of Internet, the Media Reader, Community and Transformation", Retrieved from <http://www.jcmc.org/Indiana/edu>
28. Wellman, B. (2002). "Little Boxes, Globalization, and Networked Individualism", *The Series Lecture Notes in Computer Science*, 2362.
29. Wynn, John and Sim Katz (2005). "About Exaggeration in Cyberspace", *Academy of Management Review*, Vol. 24.



# مطالعات رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی شهروندان در ایران

در دهه ۱۳۹۴-۱۳۸۴

محسن نیازی\*، زهرا حسن زاده\*\*، فاطمه تورنجی پور\*\*\* و ایوب سخایی\*\*\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۷	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۵	شماره صفحه: ۲۳۹-۲۱۳
------------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

در دهه های اخیر تحقیقات گوناگونی در مورد رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی شهروندان انجام گرفته است از این رو پژوهش حاضر با روش فراتحلیل درصدد تحلیل نتایج مطالعات در این خصوص است. به منظور انجام فراتحلیل حاضر، ۱۲ پژوهش مرتبط انتخاب شدند که در سال های ۱۳۹۴-۱۳۸۴ با هدف ارزیابی ارتباط میان دین و مشارکت سیاسی انجام و در فصلنامه های معتبر کشور به چاپ رسیده اند. این پژوهش ها به روش پیمایشی در جوامع آماری متفاوت و برحسب سنجه های پایا به انجام رسیده اند. در گام نخست ارزیابی پژوهش های منتخب، مفروضات همگنی و خطای انتشار، بررسی شد که یافته ها حاکی از ناهمگنی اندازه اثر و عدم سوگیری انتشار مطالعات است. در مرحله دوم، ضریب اندازه اثر و نقش تعدیل کنندگی متغیر جنسیت مورد بررسی قرار گرفت.

یافته ها نشان دادند اندازه اثر یا ضریب تأثیر دین داری بر مشارکت سیاسی معادل ۰/۳۳ است که برحسب نظام تفسیری کوهن، این میزان تأثیر در حد متوسط ارزیابی می شود. همچنین با در نظر گرفتن جنسیت به عنوان متغیر تعدیل کننده، این ضریب برای زنان ۰/۲۸ و مردان ۰/۴۳ ارزیابی شد. نتایج پژوهش نشان داد مؤلفه دین داری بر میزان مشارکت سیاسی اثرگذار است؛ این میزان در بین گروه مردان تا حدودی بیشتر از زنان است. پابندی بیشتر مردان به باورها و اعتقادهای دینی زمینه را برای مشارکت سیاسی بیشتر فراهم می کند.

**کلیدواژه ها:** دین؛ مشارکت سیاسی؛ جنسیت؛ فراتحلیل؛ اندازه اثر

\* استاد دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کاشان؛ Email: niiazim@kashanu.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد مطالعات فرهنگی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کاشان (نویسنده مسئول)؛

Email: zh.student1388@yahoo.com

\*\*\* کارشناسی ارشد مطالعات فرهنگی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کاشان؛ Email: f.torenjipoor@yahoo.com

\*\*\*\* دانشجوی دکتری بررسی مسائل اجتماعی ایران، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کاشان؛

Email: sakhaei84@yahoo.com

## مقدمه

مشارکت<sup>۱</sup>، از دیرباز با زندگی انسان پیوند داشته و امروزه بر اهمیت و ضرورت آن بیشتر تأکید می‌شود. با توسعه جوامع میزان مشارکت و تبادل اطلاعات به‌عنوان کارکردهای مشارکت افزایش می‌یابد (Baum, 2001). بوکلند<sup>۲</sup> (۹۱: ۱۹۹۸) مشارکت را به‌عنوان زیربنای پیشرفت و از شرایط لازم برای توسعه اجتماعی قلمداد می‌کند. به‌زعم وی، مشارکت جزء اساسی و لاینفک توسعه به‌شمار می‌رود. گالت<sup>۳</sup> (۱۰۱: ۱۹۹۵) نیز مشارکت مردمی را جزء حیاتی توسعه قلمداد کرده است. وی معتقد است مشارکت اجتماعی<sup>۴</sup> نحوه برخورد غیرابزاری دولت با مردم و احساس ارزشمندی را تضمین می‌کند. یکی از مهم‌ترین ابعاد مشارکت، مشارکت سیاسی<sup>۵</sup> است که طی چند دهه اخیر، از مهم‌ترین دغدغه‌های صاحب‌نظران محافل فکری و فرهنگی است (امام‌جمعه‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۸). در این میان، مهم‌ترین پایه ورود اعضای یک جامعه به مشارکت، احساس برابری عموم افراد از نظر ذهنی است که پیش‌زمینه ایجاد همفکری، همکاری و تشریک‌مساعی افراد در جهت بهبود کمیت و کیفیت زندگی در همه زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۲). مشارکت سیاسی از ضرورت‌های تفکیک‌ناپذیر نظام‌های سیاسی است؛ چراکه اصلی‌ترین شاخص توسعه‌یافتگی سیاسی، پاسخ‌فزاینده مشارکت سیاسی و نهادینه کردن آن در قالب نهادهای مدنی<sup>۶</sup> است (رضایی، ۱۳۹۲: ۱۱).

مشارکت سیاسی به‌معنای حق دخالت مردم در تعیین سرنوشت خود مبتنی بر اصول قانونی، مذهبی و عرفی حاکم بر روابط اجتماعی مردم، لازمه حفظ و انسجام اجتماعی است. مشارکت سیاسی می‌تواند در حمایت یا علیه نظام سیاسی حاکم صورت گرفته و به‌صورت شرکت در گزینش رهبران سیاسی و همکاری در اداره امور جامعه یا به‌صورت

- 
1. Participation
  2. Buck Land
  3. Goulet
  4. Social Participation
  5. Political Participation
  6. Society Organizations

تظاهرات، اجتماعات و راهپیمایی‌ها، اعتصابات و اغتشاش‌ها ظاهر شود. نکته مشترک در همه شکل‌های مشارکت سیاسی، علاقه‌مندی افراد به مسائل سیاسی و تمایل آنان نسبت به انجام فعالیت و عمل سیاسی است (همان: ۱۰۰). در این خصوص، دین‌داری شهروندان یکی از عوامل اثرگذار بر کم‌وکیف مشارکت افراد در جامعه است. دین نظام عملی مبتنی بر اعتقدهاست که در ابعاد فردی و اجتماعی از جانب پروردگار برای هدایت انسان‌ها فرستاده شده و شامل عقاید<sup>۱</sup>، باورها<sup>۲</sup>، نگرش‌ها<sup>۳</sup> و رفتارها<sup>۴</sup> است که باهم پیوند دارند و یک احساس جامعیت را برای فرد تدارک می‌بیند (بحری پور و نیازی، ۱۳۹۳: ۷۸).

دین‌داری به معنای میزان علاقه و احترام پیروان یک دین به آن است. فرد دین‌دار با آگاهی به شعائر یک مذهب، در نظر و عمل، پیروی آن دین را اتخاذ می‌کند، به نحوی که این پیروی بر زندگی اجتماعی او تأثیر می‌گذارد (ربانی و گنجی، ۱۳۸۷: ۴۳). در قرآن کریم آمده است «ان الله لا یغیر ما بقوم حتی یغیروا ما بانفسهم» (رعد: ۱۱۰) به این معنا خداوند اوضاع و احوال هیچ ملتی را تغییر نمی‌دهد مگر آنکه آنها خود اوضاع خویش را تغییر دهند؛ حتی اقامه قسط و عدل در جامعه که یکی از اهداف اصلی انبیا به‌شمار می‌رود، به‌عهده مردم گذاشته شده است (فولادی، ۱۳۸۷). براساس تعالیم دینی حضور و اراده مردم در تعیین سرنوشت خود نقش بسزایی دارد. به‌عبارت‌دیگر، یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌هایی که مشارکت سیاسی را ارتقا می‌دهد دین و تعالیم دینی است (بحری پور و نیازی، ۱۳۹۳: ۷۸). بر این مبنا، دین از مؤلفه‌های اصلی و موتور محرکه جنبش‌های اجتماعی و سیاسی در جامعه است. تأثیر دین در گسترش مشارکت مردمی در طول تاریخ به‌ویژه در اسلام انکارناپذیر است. ابن‌خلدون، درباره نقش دین در مشارکت می‌گوید: «دین در بین نیروها وحدت می‌آفریند، رقابت‌ها را از بین می‌برد و به افراد روحیه ایثار می‌دهد. این روحیه به افزایش مشارکت و ایجاد دولت‌های وسیع می‌انجامد. چنانچه باورهای مذهبی به‌دلیل تجمل‌پرستی و ... به رکود

- 
1. Believes
  2. Beliefs
  3. Attitudes
  4. Behaviors

گراید، وحدت اجتماعی متزلزل می‌شود» (جمشیدی، ۱۳۹۲). لایمن<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) معتقد است امروزه کمتر کسی می‌تواند نقش دین و نهاد دین را در زندگی اجتماعی به‌طور اعم و زندگی سیاسی به‌طور اخص نادیده بگیرد. آموزه‌های دینی مختلف رفتارهای سیاسی مشخصی را از پیروان خود برای شرایط متفاوت طلب می‌کنند (فیروزجائیان و جهانگیری، ۱۳۸۷: ۹۸). در سال‌های اخیر، در زمینه مفهوم دین‌داری و مشارکت سیاسی مطالعاتی صورت گرفته است که از ابعاد مختلف به بررسی ارتباط بین این دو مفهوم پرداخته‌اند. گستردگی و پراکندگی تحقیقات در این حوزه و رواج رویکردهای متعدد، لزوم انجام فراتحلیلی منسجم برای نیل به تصویری جامع‌تر از وضعیت موجود موضوع و ارائه تصویر یکپارچه‌ای از یافته‌های علمی در این حوزه را ایجاب کرده است. براین اساس با فرض اجرای مطالعات کافی در حوزه بررسی ارتباط میان دین‌داری و مشارکت سیاسی شهروندان، سعی شده تا مطالعات انجام گرفته در دهه ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ گردآوری و نتایج مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

## ۱. مبانی نظری

در این قسمت ابتدا مفاهیم مشارکت سیاسی و دین‌داری به‌عنوان متغیرهای وابسته و مستقل مورد بررسی قرار گرفته و پس از آن رابطه بین دو مفهوم فوق در قالب رویکردهای نظری ارائه شده است.

### ۱-۱. مشارکت سیاسی

دایرةالمعارف علوم اجتماعی، مشارکت سیاسی را عبارت از فعالیت‌های داوطلبانه‌ای می‌داند که اعضای یک جامعه در انتخاب حکام، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم و در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی انجام می‌دهند (امام‌جمعه‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۰). در جامعه اسلامی، محور همبستگی، دین و ارزش‌های دینی است؛ بنابراین مشارکت و تعامل دوسویه مردم و حاکمیت در اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سیاسی،

1. Layman



اقتصادی و اجتماعی «مشارکت سیاسی» نامیده می شود (فولادی، ۱۳۸۷). گیدنز<sup>۱</sup> مشارکت سیاسی را به مثابه یک حق سیاسی مورد توجه قرار داده و بیان می دارد مشارکت سیاسی مانند حق رأی در انتخابات محلی و ملی است که شهروندان اجتماع ملی معینی را دارا هستند (رضایی، ۱۳۹۲: ۱۱). راش<sup>۲</sup> (۱۳۷۷: ۳۲۱) مشارکت سیاسی را درگیر شدن فرد در سطوح مختلف فعالیت در نظام سیاسی تا داشتن مقام رسمی سیاسی تعریف می کند. آنتونی برچ<sup>۳</sup> نیز فعالیت های ذیل را تحت عنوان مشارکت سیاسی طبقه بندی می کند:

- رأی دادن در انتخابات محلی یا در همه پرسی ها،
- فعالیت تبلیغاتی به نفع احزاب و نامزدهای سیاسی،
- عضویت در احزاب سیاسی و گروه های فشار،
- شرکت در تظاهرات سیاسی،
- اشکال گوناگون نامزدهای مدنی،
- عضویت در کمیته های مشورتی دولتی،
- اعتصاب های صنفی با اهداف سیاسی یا در انواع اعتصاب های دیگر که هدف از آن تغییر سیاستگذاری عمومی باشد،

- عضویت در شوراهای مصرف کنندگان و اشکال گوناگون فعالیت های مدنی در زمینه هایی چون تأمین مسکن برای تهی دستان یا موضوع های زیست محیطی؛ آزادی های مطبوعاتی و ... که تبعاتی برای سیاستگذاری عمومی داشته باشد (جوچ و گله دار، ۱۳۹۱: ۱۰). پای<sup>۴</sup> مشارکت سیاسی را هر نوع اقدام داوطلبانه موفق یا ناموفق، سازمان یافته یا بی سازمان، مقطعی یا مستمر می داند که برای اثرگذاری بر انتخاب سیاست های عمومی، اداره امور عمومی یا گزینش رهبران سیاسی در سطوح مختلف حکومتی اعم از محلی و ملی به روش های قانونی یا غیرقانونی به کار می رود (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۰).

---

1. Giddens  
2. Rush  
3. Burch  
4. Pye

به این ترتیب، مشارکت سیاسی را می‌توان تصمیم‌گیری آگاهانه مردم برای شرکت داشتن در تعیین سرنوشت جامعه خود مطرح کرد تا بدین نحو به نقش و سهم خود برای تعیین سرنوشت جامعه خویش آگاهی یابند و به آن عمل کنند. علاوه بر آن، مشارکت سیاسی مفهومی گسترده و ابعاد متعددی دارد و نظریه‌های متنوعی از سوی اندیشمندان مطرح شده است برای مثال پری معتقد است که باید سه جنبه از مشارکت سیاسی یعنی شیوه مشارکت، شدت و کیفیت آن را از هم تفکیک کرد. منظور وی از شیوه مشارکت این است که مشارکت چه شکلی به خود می‌گیرد؟ آیا رسمی است یا غیررسمی و استدلال می‌کند که شیوه مشارکت طبق فرصت، میزان علاقه، منابع در دسترس فرد و نگرش‌های رایج به مشارکت در جامعه و به ویژه اینکه آیا مشارکت تشویق می‌شود یا نمی‌شود، فرق دارد. منظور از شدت، سنجش تعداد افرادی است که در فعالیت‌های معین شرکت می‌کنند که این امر ممکن است طبق فرصت‌ها و منابع فرق کند. کیفیت به میزان اثربخشی که در نتیجه مشارکت به دست می‌آید و سنجش تأثیر آن بر کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند و همچنین بر سیاستگذاری‌ها مربوط می‌شود. کیفیت هم طبق فرصت‌ها و منابع از جامعه‌ای به جامعه دیگر و از موردی به مورد دیگر فرق می‌کند (غفاری هاشجین، بیگی نیا و تصمیم قطعی، ۱۳۸۹: ۲۱۱-۲۱۰).

البته به نظر می‌رسد مطالعات گذشته در حوزه مشارکت سیاسی اغلب روی رأی دادن تمرکز می‌کردند و آن را اساس حقوق مردم‌سالاری هر شهروند در نظر می‌گرفتند. شهروندان با رأی مستقیم خود به دولت انتظار دارند که دولت‌ها نیازهای شهروندان را برآورده سازند؛ اما باید توجه داشت که رأی دادن فقط یک بعد از مشارکت سیاسی است. با توجه به گستردگی و افزایش تنوع مشارکت در جوامع، به نظر می‌رسد مشارکت سیاسی انواع و ابعاد مختلفی دارد و این امر تحت تأثیر شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، باورهای مذهبی و پیشینه تاریخی قرار می‌گیرد. همچنین در این راستا آلموند و وربا<sup>۱</sup>، نظریه پردازان معروف مطالعات تطبیقی و مقایسه‌ای، مشارکت را به دو نوع متعارف و غیرمتعارف تقسیم می‌کنند که گویاترین مدل ارائه شده در زمینه الگوهای مشارکت است. در تقسیم‌بندی آلموند و وربا

1. Perry

2. Almond and Verba

این نکته بسیار قابل توجه است که مشارکت سیاسی به شکل متعارف عاملی در تثبیت و انسجام یک سیستم سیاسی به‌شمار می‌رود و در شکل غیرمتعارف نشان از بحران در نظام سیاسی است که اگر بدان توجه نشود ممکن است به تحول خشونت‌آمیز و انقلابی بیانجامد. براساس این تعریف مشارکت سیاسی به‌عنوان امری عینی و مجزا از نگرش‌های ذهنی فرد تلقی می‌شود (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۲).

## ۱-۲. دین

دین‌داری از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر شکل، نوع و روند تغییرات در اجتماع، دین است. دین کارکردها و آثار ویژه‌ای در همه زوایای زندگی بشر دارد. دین برای جامعه معنایی از اجماع را به‌وجود آورده و آن را تحکیم می‌بخشد، رفتارهای ضداجتماعی را منع کرده و راهکارهایی را برای انسجام دوباره متخلفان پیشنهاد می‌دهد (تنهایی، ۱۳۷۵: ۲۵). دین در لغت به‌معنای مذهب، ورع، اطاعت، پاداش (عمید، ۱۳۶۹: ۶۷۳)، انقیاد، خضوع، تسلیم و جزا آمده است (علیزاده، ۱۳۷۷: ۹۳). دین عبارت از احساس اعتقاد به قوای لاهوتی و ماورای طبیعی و رعایت یک سلسله قواعد اخلاقی در زمینه ارتباط با خود، سایر بندگان، خدا و انجام مناسک عبادی جهت کسب تقرب خالق و جلب رضایت او به‌منظور تعالی روح است (ربانی خوراسگانی و صفایی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۵۷). بر این اساس، دین‌داری «شناخت و باور به پروردگار یکتا، انبیا، آخرت و جهان هستی در جهت قرب به خدا و التزام به وظایف دینی» است (خدایاری فرد، ۱۳۸۵: ۱۶).

تعریف دورکیم<sup>۱</sup> (۴: ۱۹۱۵) از دین، تمایز میان مقدس و نامقدس است. به‌زعم وی، دین «نظام یکپارچه‌ای از باورداشت‌ها و عملکردهای مربوط به چیزهای مقدس است، یعنی چیزهایی که جدا از پدیده‌های عادی‌اند». دورکیم بیان می‌دارد که دین وسیله استحکام و دوام اجتماعی است که با ایجاد پیوند میان پیروان خود، با انجام مراسم گوناگون و ایجاد ارزش‌ها و باورهای مشترک میان آنان، وحدت اجتماعی را تأمین

می‌کند (آرون<sup>۱</sup>، ۱۳۶۴: ۳۹۲). بیتس<sup>۲</sup> (۱۳۷۵: ۷۰۹) معتقد است دین هرگونه نظام باورداشت‌ها، نمادها و مناسکی است که زندگی را معنادار و درک‌پذیر می‌سازد. برخی از صاحب‌نظران معتقدند دین در شکل دهی به سبک زندگی<sup>۳</sup> نقش بسزایی دارد. تایتل<sup>۴</sup> (۱۹۸۰) طی مطالعه خود با عنوان «تحریم و انحرافات اجتماعی» دریافت که رابطه معکوسی بین میزان دین‌داری و کج‌روی افراد وجود دارد. به نظر کلارک و استارک<sup>۵</sup> (۱۹۹۷) در همه ادیان به زعم تفاوت‌هایی که در جزئیات دارند، عرصه‌های مشترکی وجود دارد که دین‌داری در آنجا متجلی می‌شود. این عرصه‌ها که می‌توان آنها را ابعاد مرکزی دین‌داری به‌شمار آورد شامل ابعاد اعتقادی، مناسکی، فکری، عاطفی و پیامدی هستند. نشانه‌های دین‌داری در فرد منبعت از عملکرد دینی او و الزام به ابعاد مختلف دین‌داری، به‌ویژه ابعاد شریعتی، اخلاقی و عبادی دین است (شجاعی زند، ۱۳۹۳: ۲۵). در مجموع، دین از یک‌سو به‌عنوان منبع اجتماعی، همبستگی عاطفی را ایجاد و تقویت می‌کند و از سوی دیگر با ایجاد و تقویت مفاهیم اخلاقی مشترک میان افراد و معنابخشی به هنجارها، افراد را انسجام داده؛ نوعی نظم اخلاقی را ایجاد و محافظت می‌کند.

### ۳-۱. مشارکت سیاسی و دین

از منظر فرهنگی و سیاسی در جوامعی که نظام ارزشی - اجتماعی آنان آمیختگی تنگاتنگی با آموزه‌های دینی داشته باشد و دخالت در سیاست را از وظایف فردی و اجتماعی بدانند؛ شهروندان انگیزه بیشتر و جدی‌تری در قبال تحولات سیاسی داشته و بر ارتقای کمی و کیفی مشارکت سیاسی آنان مؤثر است (غفاری هاشجین، بیگی‌نیا و تصمیم قطعی، ۱۳۸۹: ۲۲۰). موضوع مشارکت و حضور در فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی در متون دینی به‌ویژه در اسلام مورد تأکید قرار گرفته است. در حکومت دینی، مردم علاوه بر حضور فعال در عرصه‌های

1. Aron

2. Bates

3. Life Style

4. Tittle

5. Clarke and Stark

سیاسی و اجتماعی، مشارکت در تأسیس حکومت اسلامی و نصب کارگزاران دینی، رفتار آنها را زیرنظر دارند و حتی مشارکت در این زمینه ضروری است؛ زیرا اعمال یا عدم اعمال مشارکت سیاسی به طور کلی، بازتاب اقبال یا اعراض مردم نسبت به نظام سیاسی است که از حق مشارکت سیاسی مردم نشئت می‌گیرد. بدین ترتیب، مشارکت سیاسی اکسیری است که همه نظام‌های سیاسی بدان نیازمندند (فولادی، ۱۳۸۷). علامه طباطبائی دخالت در امور سیاسی و کسب استقلال، عزت و سیاست اجتماعی را یکی از شئون اجتماعی می‌داند (گنجی، سرایلو و طالبی، ۱۳۹۱: ۱۴۵). نتایج مطالعات نشان می‌دهند که بین افراد دارای تعهد دینی بالا و پایین در رفتار سیاسی تفاوت وجود دارد. به این معنا که همواره دین، کسانی را که وابستگی دینی بالاتری دارند متأثر کرده و این تأثیر رفتار سیاسی فرد را نیز دربرمی‌گیرد. از این رو، میزان التزام دینی همواره یکی از عوامل اثرگذار در مشارکت سیاسی افراد قلمداد می‌شود (فیروزجائیان و جهانگیری، ۱۳۸۷: ۹۷).

وربا و استال<sup>۱</sup> (۱۹۹۳)، استدلال می‌کنند که زمام، پول و مهارت‌های مدنی منابع اصلی مشارکت سیاسی به‌شمار می‌روند. به‌زعم آنان، افرادی که جهت‌گیری‌های دینی قوی دارند، از طریق شرکت در اجلاس گروهی، سخنرانی در محافل عمومی، گفتگو با دیگران و یا نوشتن، مهارت‌های مدنی خویش را افزایش می‌دهند. بدین ترتیب جهت‌گیری‌های مذهبی انبوهی از منابع را فراهم می‌کنند که موجب تقویت رفتارهای جمعی افراد می‌شود. گرین برگ<sup>۲</sup> (۲۰۰۰)، استدلال می‌کند روابط سیاسی متأثر از دین داری نه‌تنها انگیزه افراد برای رأی دهی را افزایش می‌دهد، بلکه افراد را قادر می‌سازد تا احساس کنند که تأثیر آنها بر فرایندهای سیاسی بهتر و مؤثرتر انجام می‌گیرد (امام جمعه‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۱-۳۰). درنتیجه با افزایش مشارکت سیاسی، انسجام، وحدت و یکپارچگی افراد جامعه و نظام سیاسی تقویت می‌شود. همبستگی، عامل پیوند اجتماعی است که آحاد افراد جامعه را به‌رغم داشتن علایق، سلیق و نیازها، به یکدیگر متصل می‌کند. در اسلام نیز، محور همبستگی، دین و ارزش‌های دینی است. در این خصوص، مشارکت و تعامل دوسویه مردم و حاکمیت در

1. Verba and Setal

2. Greenberg

اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به تحقق «مشارکت سیاسی» می‌انجامد.

## ۲. روش‌شناسی

پژوهش حاضر از نوع فراتحلیل<sup>۱</sup> است. در پژوهش فراتحلیل، محقق با ثبت ویژگی‌ها و یافته‌های توده‌ای از تحقیقات در قالب مفاهیم کمی، آنها را آماده استفاده از روش‌های نیرومند آماری می‌کند (دلاور، ۱۳۸۴) و نتایج جدید و منسجم را با استفاده از روش‌های آماری استخراج می‌کند. روش مذکور خود مرکب از چند مرحله است: ۱. تعریف موضوع پژوهش، موضوع پژوهش حاضر بررسی ارتباط دین‌داری (متغیر مستقل) با مشارکت سیاسی (متغیر وابسته) است. ۲. جمع‌آوری نظام‌مند مطالعات انجام شده در زمینه موضوع مدنظر، در این روش، پژوهشگر با استفاده از یافته‌های پژوهشی کمی به تجزیه و تحلیل آماری آن پرداخته شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر، همه پژوهش‌های انجام شده در ایران از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ با موضوع مشابه تحقیق حاضر است که در یکی از پایگاه‌های اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی<sup>۲</sup>، پایگاه مجلات تخصصی نورمگز<sup>۳</sup>، بانک اطلاعات نشریات کشور<sup>۴</sup> نمایه شده است. از میان بیش از یکصد مطالعات پژوهشی و توصیفی در زمینه مشارکت سیاسی، درباره رابطه دین‌داری در مشارکت سیاسی، ۱۲ سند پژوهشی که ملاک‌های اولیه انجام فراتحلیل همچون ضریب همبستگی، سطح معناداری و مشخص بودن حجم نمونه بودند، گزینش شدند. ۳. غربال و گزینش مطالعات مناسب، فهرست اطلاعاتی که از مطالعات مورد نظر خارج شده است شامل: اطلاعات عمومی (نام نویسنده)، سال انتشار، جامعه آماری، اطلاعات مربوط به متغیرهای پژوهش (ضریب همبستگی و سطح معناداری)، حجم نمونه و شیوه نمونه‌گیری است. ۴. گردآوری اطلاعات لازم، در این

- 
1. Meta-Analysis Method
  2. Sid
  3. Noormags
  4. Magiran

مرحله علاوه بر گردآوری داده‌ها، هریک از مطالعات کدبندی شده و برای مراحل بعدی وارد نرم‌افزار CMA شدند. ۵. محاسبه اندازه اثر، روش اصلی فراتحلیل مبتنی بر ترکیب نتایج است که معمولاً پس از تبدیل آماره‌ها به شاخص<sup>۲</sup> و برآورد اندازه اثر<sup>۱</sup> مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در این پژوهش، آماره‌های پژوهشی با استفاده از رویکرد هانتر و اشمیت<sup>۲</sup> به شاخص I<sup>۲</sup> (جهت برآورد اندازه اثر و مقدار اثر پژوهش) تبدیل شد. برای تحلیل استنباطی داده‌ها نیز ابتدا به مفروضات فراتحلیل پرداخته شده است، به نحوی که به کمک نمودار قیفی<sup>۳</sup> و روش رگرسیون خطی<sup>۴</sup> به بررسی خطای انتشار (جهت فاصله اطمینان، همگنی، میزان شباهت و تفاوت پژوهش‌ها نسبت به همدیگر به دلیل بافت متفاوت مکان پژوهش از حیث فرهنگی، اجتماعی و محیطی، نمونه‌های مورد آزمون) و روش آزمون و تحلیل Q به بررسی ناهمگونی مطالعات پرداخته شده است. پس از آن، با توجه به ناهمگونی بین مطالعات مورد بررسی مدل اثرات تصادفی برای ترکیب نتایج و رسیدن به اندازه اثر به کار گرفته شد. بنابراین می‌توان گفت نتایج حاصل از مدل با اثرات تصادفی در شرایط ناهمگنی قابلیت تعمیم بیشتر نسبت به مدل با اثرات ثابت دارد. برای تفسیر نتایج از سیستم تفسیری کوهن<sup>۵</sup> (سنجش سطح اثر کلی پژوهش در حد بالا، متوسط و پایین) بهره گرفته شده است. در جدول ۱ خلاصه اطلاعات مربوط به مطالعات مختلف درباره رابطه بین دین‌داری و مشارکت سیاسی نمایش داده شده است.

- 
1. Effect Size
  2. Hunter and Schmidt
  3. Funnel Plot
  4. Egger,s Linear Regression Method
  5. Cohen

جدول ۱. خلاصه اطلاعات جمع‌آوری شده

ردیف	محقق و سال	حجم نمونه	جامعه آماری	ضرایب مورد استفاده	نمونه‌گیری
۱	کشاورز، ربانی خوراسگانی و یزدخواستی (۱۳۹۲)	۱۵۰	جوانان ۱۸-۲۹ سال	$r=534/0$	سهمیه‌ای
۲	جعفری نژاد، کلانتری و نورمحمدیان (۱۳۸۸)	۳۴۲	زنان شاغل آموزش و پرورش	$X=06/3$	تصادفی طبقه‌ای
۳	سوادکوهی و نوروزی (۱۳۸۴)	۴۸۰	دانش‌آموزان مراکز پیش‌دانشگاهی	$T=14/9$	خوشه‌ای
۴	طیبی نیا و نقدی (۱۳۹۱)	۳۹۸	دانش‌آموزان دبیرستان و پیش‌دانشگاهی	$r=336/0$	خوشه‌ای چندمرحله‌ای و طبقه‌ای تصادفی
۵	فیروز جانیان و جهانگیری (۱۳۸۷)	۳۷۹	دانشجویان دانشگاه تهران	$r=32/0$	تصادفی
۶	هاشمی، فولادیان و فاطمی امین (۱۳۸۸)	۱۶۴۳	شهروندان ۱۸ سال به بالا	$r=358/0$	نمونه با طبقه‌بندی متناسب با حجم
۷	صدیقی، ملک‌میان و اجاقی ازبیری (۱۳۹۰)	۱۷۰	دانشجویان کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد رودهن	$r=088/0$	—
۸	نیک‌پور قنواتی، معینی و احمدی (۱۳۹۱)	۲۷۳	زنان ۱۸ سال به بالا	$r=56/0$	تصادفی ساده
۹	گنجی، سرایلو و طالبی (۱۳۹۱)	۳۱۳	دانشجویان	$r=298/0$	تصادفی ساده
۱۰	پورجلی و نجفی (۱۳۹۱)	۴۰۰	شهروندان	$r=306/0$	خوشه‌ای
۱۱	هاشمی (۱۳۹۴)	۳۴۳	زنان ۱۸-۳۹ سال	$r=26/0$	تصادفی ساده
۱۲	اطه‌ری و شهریاری (۱۳۹۳)	۳۵۰	زنان ۱۸-۶۵ سال	$r=347/0$	خوشه‌ای

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳. یافته‌های تحقیق

در جدول ۲ ضمن برآورد اندازه اثر تفکیکی پژوهش‌های برگزیده مبتنی بر یک مقیاس مشترک، اثرات ترکیبی ثابت و تصادفی کلی نیز مشخص شد.



جدول ۲. آماره‌های پایه برای مطالعات تحت بررسی

ردیف	محقق و سال	اندازه اثر	حد پایین	حد بالا	مقدار آزمون	سطح معناداری
۱	کشاوری، ربانی خوراسگانی و بیزخواستی (۱۳۹۲)	۰/۵۳۴	۰/۴۰۹	۰/۶۴۰	۷/۲۲۳	۰/۰۰۱
۲	طیبه‌نیا و نقدی (۱۳۹۱)	۰/۳۳۶	۰/۲۴۶	۰/۴۲۰	۶/۹۴۸	۰/۰۰۱
۳	هاشمی، فولادیان و فاطمی امین (۱۳۸۸)	۰/۳۵۸	۰/۳۱۵	۰/۳۹۹	۱۵/۱۷۰	۰/۰۰۱
۴	صدیقی، ملکمیان و اجاقی ازبری (۱۳۹۰)	۰/۰۸۸	-۰/۰۶۳	۰/۲۳۵	۱/۱۴۰	۰/۲۵۴
۵	نیک‌پور قنواتی، معینی و احمدی (۱۳۹۱)	۰/۵۶	۰/۴۷۳	۰/۶۳۶	۱۰/۳۹۹	۰/۰۰۱
۶	گنجی، سرایلو و طالبی (۱۳۹۱)	۰/۲۹۸	۰/۱۹۴	۰/۳۹۶	۵/۴۱۱	۰/۰۰۱
۷	پورجلی و نجفی (۱۳۹۱)	۰/۳۰۶	۰/۲۱۴	۰/۳۹۲	۶/۲۹۹	۰/۰۰۱
۸	هاشمی (۱۳۹۴)	۰/۲۶	۰/۱۵۸	۰/۳۵۶	۴/۹۰۷	۰/۰۰۱
۹	اطهری و شهریار (۱۳۹۳)	۰/۳۴۷	۰/۲۵۱	۰/۴۳۶	۶/۷۴۴	۰/۰۰۱
۱۰	فیروز جانیان و جهانگیری (۱۳۸۷)	۰/۳۲	۰/۲۲۷	۰/۴۰۸	۶/۴۳۱	۰/۰۰۱
۱۱	جعفری نژاد، کلانتری و نورمحمدیان (۱۳۸۸)	۰/۱۱۶	۰/۰۱۰	۰/۲۱۹	۲/۱۴۲	۰/۰۳
۱۲	سوادکوهی و نوروزی (۱۳۸۴)	۰/۴۱۷	۰/۳۳۳	۰/۴۹۵	۸/۸۳۵	۰/۰۰۱
	اثرات ترکیبی ثابت	۰/۳۳۸	۰/۳۱۳	۰/۳۶۲	۲۵/۱۷۹	۰/۰۰۱
	اثرات ترکیبی تصادفی	۰/۳۳۴	۰/۲۶۹	۰/۳۹۷	۹/۴۳۱	۰/۰۰۱

مأخذ: همان.

براساس جدول فوق، در همه مطالعات مورد بررسی، ارتباط بین میزان دین داری و مشارکت سیاسی با اطمینان ۹۹ درصد معنادار است، فقط پژوهش صدیقی، ملکمیان و اجاقی ازبری (۱۳۹۰) از نظر معناداری متفاوت است و اندازه اثر ۰/۲۵۴ درصد را گزارش می‌دهد. بزرگ‌ترین مقدار اندازه اثر مطالعه نیک‌پور قنواتی، معینی و احمدی (۱۳۹۱) معادل ۰/۵۶ و کوچک‌ترین اندازه اثر به مطالعه جعفری نژاد، کلانتری و نورمحمدیان (۱۳۸۸) به اندازه معدل ۰/۱۱۶ مربوط است. همچنین هر دو مورد اثرات ثابت و تصادفی در سطح ۱ درصد معنادار است در گام نخست مطالعات مبتنی بر فراتحلیل به مهم‌ترین پیش‌فرض‌های این روش پژوهشی یعنی همگن بودن پژوهش‌های انجام گرفته و بررسی خطای (تورش) انتشار، پرداخته شده است.

### ۳-۱. بررسی مفروضه همگنی مطالعات انجام شده

به منظور بررسی این مفروضه از آزمون Q استفاده شده است. نتایج حاصل این آزمون در جدول ذیل آمده است.

جدول ۳. نتایج حاصل از آزمون Q

شاخص آماری	مقدار آزمون (Q)	درجه آزادی (df)	سطح معناداری	ضریب مجذور I
نتایج	۶۸/۵۲۱	۱۱	۰/۰۰۱	۸۳/۹۴۷

مأخذ: همان.

با توجه به نتایج حاصل از آزمون ( $Q=68.521, P<0.01$ ) با اطمینان ۹۹ درصد، فرض صفر مبنی بر همگن بودن مطالعات انجام شده رد و فرض ناهمگونی میان پژوهش‌ها تأیید می‌شود. به بیان دیگر، معنادار بودن شاخص Q نشان دهنده وجود ناهمگنی در اندازه اثر پژوهش‌های اولیه است، اما از آنجاکه این شاخص به افزایش تعداد اندازه اثر حساس بوده و با افزایش تعداد اندازه اثر توان آزمون برای رد همگنی بالا می‌رود، مجذور I شاخص دیگری است که به همین منظور مورد استفاده قرار می‌گیرد. ضریب مجذور I دارای مقداری از صفر تا ۱۰۰ درصد است و در واقع مقدار ناهمگنی را به صورت درصد نشان می‌دهد. هرچه مقدار این ضریب به ۱۰۰ نزدیک‌تر باشد، نشان دهنده ناهمگنی بیشتر اندازه اثر پژوهش‌های اولیه است. نتایج حاصل از ضریب مجذور I مؤید این مطلب است که حدوداً ۹۷ درصد از تغییرات کل مطالعات به ناهمگنی آنها مربوط می‌شود. بنابراین تلفیق آنها با مدل آثار ثابت موجه نیست و می‌بایست از مدل آثار تصادفی به منظور ترکیب نتایج استفاده کرد. در واقع، این آزمون به ما می‌گوید رابطه بین دین‌داری و مشارکت سیاسی به لحاظ ویژگی و مشخصات مطالعات متفاوت است و در این وضعیت از متغیرهای تعدیل‌گر برای مشخص کردن واریانس و محل این تفاوت‌ها استفاده شود.

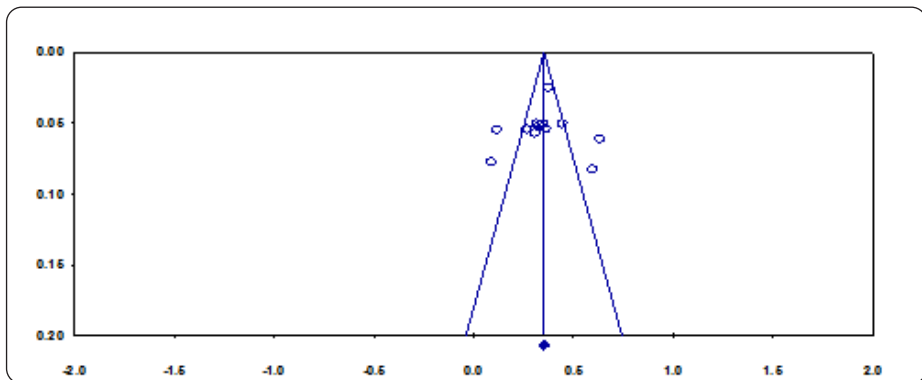
### ۳-۲. بررسی مفروضه خطای (تورش) انتشار

از دیگر مفروضات اصلی فراتحلیل، مفروضه خطای انتشار است که ناشی از انتشار پژوهش‌های چاپ شده و عدم انتشار پژوهش‌های چاپ نشده و انواع خطاهاست. از جمله مشکلاتی که موجب مخدوش شدن اعتبار نتایج فراتحلیل می‌شود؛ عدم دسترسی محقق به همه مطالعاتی است که در فاصله زمانی خاص در مورد موضوع مورد بررسی انجام شده‌اند. به منظور بررسی این فرض از نمودار کیفی و روش رگرسیونی اگر استفاده شده است.

### ۳-۳. نمودار کیفی

از جمله رایج‌ترین روش‌ها به منظور بررسی خطای انتشار، نمودار کیفی است. نمودار کیفی مطالعات گردآوری شده به منظور بررسی خطای انتشار ارائه شده است:

نمودار ۱. نمودار کیفی مطالعات گردآوری شده



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نتایج حاصل از نمودار کیفی وارونه تقریباً تداعی‌کننده تقارن نسبی مطالعات انجام شده است؛ اما قضاوت صریحی در این مورد نمی‌توان انجام داد. برای اطمینان بیشتر از آزمون آماری مربوطه (روش رگرسیونی خطی اگر) استفاده شده است. در این روش فرض

صفر ( $H_0$ ) بیانگر متقارن بودن نمودار و عدم سوگیری انتشار و فرض خلاف ( $H_1$ ) بیانگر عدم تقارن نمودار کیفی و سوگیری انتشار است.

#### ۳-۴. نتایج روش رگرسیون خطی اگر

در نبود سوگیری انتشار، انتظار می‌رود در تحقیقات کوچک و بزرگ، اثر استاندارد بزرگ مشاهده شود. این امر حالت خط رگرسیونی را ایجاد می‌کند که برشی از خط رگرسیون اصلی است. اگر برش خط رگرسیونی با سطح مورد انتظار تفاوت داشته باشد، علت آن ممکن است سوگیری انتشار باشد. نتایج حاصل از بررسی روش رگرسیون خطی اگر، به‌منظور بررسی سوگیری انتشار به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴. نتایج حاصل از بررسی روش رگرسیون خطی اگر

شاخص آماری	برش (B)	خطای استاندارد (SE)	آزمون t	سطح معناداری یک دامنه	سطح معناداری دو دامنه
نتایج	-۰/۵۴۹	۲/۲۸۹	۰/۲۴۰	۰۴/۰۷	-۰/۸۱۵

مأخذ: همان.

براساس نتایج رگرسیونی خطی اگر، برش برابر با  $-۰/۵۴۹$  و فاصله اطمینان ۹۵ درصد برابر با  $۰/۲۴$  است. از آنجا که مقدار سطح معناداری یک دامنه  $۰۴/۰۷$  و دو دامنه  $-۰/۸۱۵$  است، بنابراین فرض صفر مبنی بر متقارن بودن نمودار کیفی و عدم سوگیری انتشار تأیید می‌شود.

#### ۳-۵. ضریب اندازه اثر

پس از بررسی مفروضات فراتحلیل این نتیجه حاصل شده است که باید از مدل اثر تصادفی به‌منظور ترکیب نتایج برای گزارش اندازه اثر استفاده شود، در جدول زیر اندازه اثر مطالعات انجام شده در مدل تصادفی ارائه شده است.

جدول ۵. اندازه اثر مطالعات رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی

سطح معناداری	مقدار آزمون	حد بالا	حد پایین	اندازه اثر r	تعداد مطالعات	پرسش
۰/۰۰۱	۹/۴۳۱	۰/۳۹۷	۰/۲۶۹	۰/۳۳۴	۱۲	رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی

مأخذ: همان.

داده‌های جدول ۵ نشان می‌دهد که میانگین اندازه اثر دین داری (اثرات ترکیبی تصادفی) بر مشارکت سیاسی در نمونه مورد پژوهش معادل ۰/۳۳۴ است. از آنجاکه اندازه برآورد شده در محدوده اطمینان است، بنابراین باید اذعان داشت که تأثیر دین داری بر مشارکت سیاسی تأیید می‌شود. برآورد نقطه‌ای به دست آمده (۰/۳۳۴) بر مبنای معیار کوهن در جدول ۶ حاکی از اندازه اثر در حد متوسط است. بنابراین دین داری در سطح متوسطی می‌تواند بر مشارکت سیاسی مؤثر باشد. دین داری ابعاد و مؤلفه‌های متعددی دارد یکی از اصول مهم در دین اسلام که در آیات و روایات به آن اشاره شده است مشارکت سیاسی و اجتماعی و بی تفاوت نبودن به وضع جامعه و توجه به منافع جمعی است چنانچه امیرمؤمنان علی علیه السلام به مردم مصر می‌فرماید: «ای مردم نگویید ما سرپرستی چون مالک و امامی چون علی داریم، اگر در صحنه حاضر نباشید، شکست می‌خورید، ما در حال نبرد و جنگ با باطل هستیم، جامعه‌ای که در خواب باشد دشمن بیدارش او را رها نمی‌کند» (نهج البلاغه، خطبه ۶۲). بنابراین در دین اسلام تأکید بر اهمیت مشارکت دارد و چنانچه نظام حاکم بر جامعه ایرانی نظامی مبنی بر دین داری و اعتقاد به اصول و ارزش‌های دینی است، توصیه‌های دینی و مبانی اعتقادی می‌تواند به‌عنوان عاملی مؤثر در مشارکت سیاسی جامعه اثربخش باشد و مشارکت سیاسی جامعه را تحت تأثیر قرار دهد.

جدول ۶. مدل کوهن، نظام تفسیر اندازه اثر ناشی از فراتحلیل

اندازه اثر	همبستگی ضریب	ضریب تفاوت میانگین‌ها
کم	۰/۱	۰/۲
متوسط	۰/۳	۰/۵
زیاد	۰/۵	۰/۸

مأخذ: همان.

با توجه به نتایج حاصل از ناهمگونی مطالعات و تصدیق مفروضات فراتحلیل سعی بر این است که در راستای مشخص کردن این ناهمگنی از متغیر تعدیل کننده استفاده شود تا از طریق آن بتوان به تعیین واریانس بین مطالعات پرداخت؛ چراکه فراتحلیل های نوین تنها به تعیین اندازه اثر نمی پردازند، بلکه تلاش می شود تا آن دسته از ویژگی های پژوهش که موجب ایجاد اندازه اثر بزرگ و نیز علت اندازه اثرهای کوچک است، نیز مورد سنجش قرار گیرد. در این پژوهش متغیر جنسیت به عنوان متغیر تعدیل کننده در نظر گرفته شده است.

### ۳-۶. بررسی نقش تعدیل کنندگی متغیر جنسیت

نتایج حاصل از بررسی متغیر جنسیت به عنوان متغیر تعدیل کننده به شرح جدول ذیل است.

جدول ۷. نتایج اندازه های اثر ترکیبی رابطه دین داری و مشارکت سیاسی به تفکیک جنسیت

جنسیت	تعداد اندازه اثر	اندازه اثر ترکیبی	مقدار آزمون	مدل اثرات ثابت سطح معناداری	اندازه اثر ترکیبی	مدل اثرات تصادفی مقدار آزمون	سطح معناداری
زنان	۸	۰/۳۱	۲۰/۷۸۹	۰/۰۰۱	۰/۲۸	۷/۷۴۰	۰/۰۰۱
مردان	۴	۰/۴۱	۱۴/۶۲۶	۰/۰۰۱	۰/۴۳	۵/۶۹۷	۰/۰۰۱
کل	۱۲	۰/۳۳	۲۵/۱۷۹	۰/۰۰۱	۰/۳۱	۹/۴۱۵	۰/۰۰۱

مأخذ: همان.

نتایج حاصل از جدول ۷، اندازه های اثر ترکیبی مدل اثرات ثابت و تصادفی مربوط به رابطه بین دین داری و مشارکت سیاسی را به تفکیک جنسیت نشان می دهد. نتایج حاکی از این است که در بین زنان اندازه اثر در مدل تصادفی ۰/۲۸ و در گروه مردان اندازه اثر با مدل تصادفی ۰/۴۳ است. که هر دو در سطح ۰/۰۰۱ درصد معنادار هستند. همچنین اندازه اثر هر دو گروه مردان و زنان برابر با ۰/۳۱ است. در واقع، دین داری مردان نسبت به زنان تأثیر بیشتری بر میزان مشارکت سیاسی آنان دارد. به این ترتیب مشارکت سیاسی مردان بیشتر از زنان متأثر از دین داری آنهاست. به طور کلی اندازه اثر در هر دو گروه مردان و زنان به ترتیب

۰/۲۸ و ۰/۴۳ است. به بیان دیگر، دین‌داری مردان با ۰/۱۵ درصد اختلاف تأثیری بیشتر بر مشارکت سیاسی آنها نسبت به زنان داشته است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مشارکت سیاسی عامل همبستگی و از اساسی‌ترین صورت‌های روابط اجتماعی است، مشارکت سیاسی زمینه‌ساز حضور افراد در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های سیاسی - اجتماعی جامعه است. ویژگی بارز مشارکت سیاسی در داوطلبانه و خودجوش بودن آن است که اعضای یک جامعه را به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در تصمیم‌گیری و سرنوشت جامعه دخیل می‌کند. پری از نظریه‌پردازان حوزه علوم اجتماعی، سه جنبه از مشارکت سیاسی یعنی شیوه، شدت و کیفیت مشارکت را از هم تفکیک می‌کند. منظور وی از شیوه مشارکت این است که مشارکت چه شکلی به خود می‌گیرد؟ آیا رسمی است یا غیررسمی؟ و استدلال می‌کند که شیوه مشارکت طبق فرصت، میزان علاقه، منابع در دسترس فرد و نگرش‌های رایج به مشارکت در جامعه فرق می‌کند. منظور از شدت، سنجش تعداد افرادی است که در فعالیت‌های معین شرکت می‌کنند که این امر ممکن است طبق فرصت‌ها و منابع فرق کند. کیفیت به میزان اثربخشی که در نتیجه مشارکت و سنجش تأثیر آن بر کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند، به دست می‌آید.

درواقع، آنچه به کاهش یا افزایش میزان مشارکت سیاسی و اجتماعی در جامعه منجر می‌شود؛ باورها، نگرش‌ها و افکاری است که شخصیت افراد را تشکیل می‌دهند. بنابراین، مشارکت سیاسی از عوامل فردی و اجتماعی چون سن، جنس، تحصیلات، سرمایه اجتماعی، پایگاه اقتصادی - اجتماعی افراد، نگرش سنت‌گرا/عقل‌گرا، منابع جامعه‌پذیری، سرمایه اجتماعی، دین‌داری و ... تأثیر می‌گیرد. از جمله عوامل اثرگذار بر مشارکت سیاسی در جامعه، میزان و نوع دین‌داری افراد جامعه است. دین نظام عملی مبتنی بر اعتقادات است که در ابعاد فردی و اجتماعی از جانب پروردگار برای هدایت انسان‌ها فرستاده شده و شامل عقاید، باورها، نگرش‌ها و رفتارهاست که باهم پیوند دارند و یک احساس جامعیت را برای فرد تدارک می‌بینند. به‌زعم دورکیم (۱۹۱۵)، دین «نظام یکپارچه‌ای از باورداشت‌ها

و عملکردهای مربوط به امر مقدس است، یعنی مواردی که جدا از پدیده‌های عادی‌اند». براساس تعالیم دینی حضور و اراده مردم در تعیین سرنوشت خویش نقش بسزایی دارد. به عبارت دیگر، یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌هایی که مشارکت سیاسی را ارتقا می‌دهد دین و تعالیم دینی است. براین مبنا، دین از مؤلفه‌های اصلی و موتور محرکه جنبش‌های اجتماعی و سیاسی در جامعه است. تأثیر دین در گسترش مشارکت مردمی در طول تاریخ به ویژه در اسلام انکارناپذیر است. ابن‌خلدون، درباره نقش دین در مشارکت می‌گوید: «دین در بین نیروها وحدت می‌آفریند، رقابت‌ها را از بین می‌برد و به افراد روحیه ایثار می‌دهد. این روحیه به افزایش مشارکت و ایجاد دولت‌های وسیع می‌انجامد. چنانچه باورهای مذهبی به دلیل تجمل‌پرستی و ... به رکود گراید، وحدت اجتماعی متزلزل می‌گردد» (جمشیدی، ۱۳۹۲).

لایمن (۱۹۹۷) معتقد است امروزه کمتر کسی می‌تواند نقش دین و نهاد دین در زندگی اجتماعی به طور اعم و زندگی سیاسی به طور اخص را نادیده بگیرد. آموزه‌های دینی مختلف رفتارهای سیاسی مشخصی را از پیروان خود برای شرایط متفاوت طلب می‌کنند. تحقیق حاضر تحت عنوان فراتحلیل مطالعات دین‌داری بر میزان مشارکت سیاسی صورت گرفته و نتایج حاصل از ۱۲ تحقیق مورد نظر و آزمون Q با اطمینان ۹۹ درصد، فرض صفر مبنی بر همگنی مطالعات وارد و فرض ناهمگونی اندازه اثر را تأیید کرده است. نتایج نشان می‌دهد بین میزان دین‌داری شهروندان و اقدام برای مشارکت سیاسی ازسوی آنان رابطه وجود دارد. همچنین، برای بررسی عمیق‌تر رابطه میان دین‌داری و مشارکت سیاسی از متغیر تعدیل‌گر استفاده شد تا مشخص شود در رابطه بین میزان دین‌داری و مشارکت سیاسی چه متغیرهای دیگری نیز اثرگذارند. نتایج نشان داد مشارکت سیاسی مردان تا حدودی بیشتر از زنان در جامعه است. ارزیابی مفروضه خطای انتشار نشان داد که فرضیه صفر مبنی بر متقارن بودن نمودار کیفی و عدم سوگیری انتشار تأیید شده است. یافته‌های تحلیلی نیز نشان می‌دهد میانگین اندازه اثر میزان دین‌داری بر مشارکت سیاسی معادل ۳۳ درصد و بر مبنای نظام تفسیری کوهن، اندازه اثر در حد متوسط است. بالاترین مقدار اندازه اثر (۵۶/۰) را نیک‌پور قنوازی، معینی و احمدی (۱۳۹۱) و همچنین پایین‌ترین میزان اندازه اثر (۱۱۶/۰) را جعفری نژاد، کلانتری و نورمحمدیان (۱۳۸۸) به دست آورده‌اند (جامعه



آماری هردو پژوهش مربوط به زنان است). سنجه‌های مورد استفاده در پژوهش فوق از ضریب پایایی بالای ۷۰ درصد برخوردار بوده است. به‌طورکلی وجود مشارکت سیاسی برای جامعه از اهمیت بالایی برخوردار است، چراکه مشارکت سیاسی به‌عنوان یکی از عوامل پیشرفت جوامع شناخته می‌شود و جوامع در راستای رسیدن به ابعاد و نشانه‌های پیشرفت، مشارکت سیاسی شهروندان را در اولویت خود قرار می‌دهند.

همان‌گونه که در مباحث نظری پژوهش اشاره شد، نتایج پژوهش با نتایج تحقیقات لایمن (۱۹۹۷) همسواست که معتقد است امروزه کمتر کسی می‌تواند نقش دین و نهاد دین در زندگی اجتماعی را به‌طور اعم و زندگی سیاسی به‌طور اخص را نادیده بگیرد. آموزه‌های دینی مختلف رفتارهای سیاسی مشخصی را از پیروان خود برای شرایط متفاوت طلب می‌کنند (فیروزجائیان و جهانگیری، ۱۳۸۷: ۹۸). وربا و استال (۱۹۹۳) نیز استدلال می‌کنند افرادی که جهت‌گیری‌های دینی قوی دارند، از طریق شرکت در اجلاس گروهی، سخنرانی در محافل عمومی، گفتگو با دیگران و یا نوشتن، مهارت‌های مدنی خویش را افزایش می‌دهند. بدین ترتیب جهت‌گیری‌های مذهبی انبوهی از منابع را فراهم می‌کنند که موجب تقویت رفتارهای جمعی افراد می‌شود. همچنین، گرین برگ (۲۰۰۰)، استدلال می‌کند روابط سیاسی متأثر از دین‌داری نه‌تنها انگیزه افراد را برای رأی‌دهی افزایش می‌دهد، بلکه افراد را قادر می‌سازد تا احساس کنند تأثیر آنها بر فرایندهای سیاسی بهتر و مؤثرتر صورت می‌گیرد (امام‌جمعه‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۱ - ۳۰). همچنین علمای اسلام مانند علامه طباطبائی نیز دخالت در امور سیاسی و کسب استقلال، عزت و سیاست اجتماعی را یکی از شئون اجتماعی می‌داند (گنجی، سرایلو و طالبی، ۱۳۹۱: ۱۴۵). به‌طورکلی می‌توان گفت، از منظر فرهنگی و سیاسی در جوامعی که نظام ارزشی - اجتماعی آنان آمیختگی تنگاتنگی با آموزه‌های دینی داشته باشد و دخالت در سیاست را از وظایف فردی و اجتماعی می‌دانند؛ شهروندان انگیزه بیشتر و جدی‌تری در قبال تحولات سیاسی داشته و بر ارتقای کمی و کیفی مشارکت سیاسی آنان مؤثر است (غفاری هاشجین، بیگی‌نیا و تصمیم قطعی، ۱۳۸۹: ۲۲۰).

براساس پژوهش‌های صورت گرفته باید گفت دین‌داری در جامعه ایرانی با کارکردهایی چون انسجام‌بخشی و هویت‌بخشی نقش مهمی در فرایند مشارکت سیاسی دارد. اهمیت

مشورت و مشاوره، همکاری و همگامی در انجام امور، در اسلام مورد تأکید قرار گرفته است به این ترتیب مشارکت امری انسانی و درعین حال ضروری برای بشر است؛ چراکه انسان‌ها برای اداره عمومی خویش نیازمند مشارکت سیاسی هستند. چنانچه اسلام با ارج نهادن به مردم، مشارکت آنها را در امور سیاسی و عمومی خواستار شده است و خداوند پیامبرش را به مشورت با مردم فرمان می‌دهد. از عمده‌ترین عوامل تأمین مشارکت، آگاهی و علاقه مردم و احساس مسئولیت آنهاست و باید مردم را به این باور سوق داد که با مشارکت سیاسی، تعاون و همیاری عمومی می‌توان به جامعه‌ای پیشرفته دست یافت (جمشیدی، ۱۳۹۲). در واقع، هرچه درجه ایمان و دین‌داری افراد در جامعه بالاتر باشد و به ارزش‌های دینی معتقد باشند، مشارکت در امور جامعه و به‌طور خاص مشارکت سیاسی را به‌عنوان یک تکلیف و وظیفه دینی خود قلمداد کرده و برای داشتن جامعه‌ای سالم و اجرای شایسته‌سالاری تلاش می‌کنند.

در مجموع، با توجه به نتایج پژوهش، راهکارهای تقویت مشارکت سیاسی افراد پیشنهاد شده است:

- افزایش آگاهی شهروندان نسبت به مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه، به‌وسیله رسانه‌های ارتباط جمعی، سازمان‌ها و تشکل‌های آموزشی که تأثیر بسزایی در افزایش آگاهی شهروندان دارد و حساسیت و توجه آنان را نسبت به مسائل سیاسی افزایش می‌دهد. در این میان، نهادینه شدن دین در مرحله اول و درونی کردن ارزش‌های دینی به‌عنوان مؤثرترین روش برای بالا بردن مشارکت سیاسی است. همچنین، ایجاد انگیزه نقادی و نظر دادن در میان مردم با حضور در فعالیت‌های اجتماعی مانند تشکل‌های محلی و ... از اهمیت بالایی برخوردار است. بدین سبب رابرت دال (۱۹۸۲) بر این عقیده است که اعتماد و مسئولیت‌پذیری در بین فعالان سیاسی مهم‌ترین محل مناسب برای مشارکت سیاسی است.

- رسانه‌های ارتباط جمعی به‌عنوان منبع الگوگزینی و جامعه‌پذیری شهروندان به‌خصوص قشر جوان تأثیر بسزایی در ایجاد انگیزه و تشویق مخاطبان به مشارکت سیاسی و اجتماعی دارند و به‌نوعی روحیه وحدت و همبستگی و در واقع سرمایه اجتماعی را ارتقا می‌بخشند. در این خصوص عملکرد رسانه بسیار چشمگیر است.

- تلاش در جهت مشارکت اجتماعی شهروندان از طریق فعالیت‌های جمعی چون حضور در انجمن‌ها، برنامه‌های مشارکتی محلی و ... و فراهم‌سازی بستر بحث و گفتگوی متقن و معتبر در حوزه افزایش فعالیت‌های سیاسی.

- برگزاری دوره‌های هم‌افزایی مشارکتی برای شهروندان و بیان اهمیت فعالیت جمعی و آثار آن بر زندگی مطلوب اجتماعی.

درنهایت پایبندی جامعه به رسالت‌های مهم خود از جمله عدالت اجتماعی و شایسته‌سالاری و از بین بردن فقر در میان جامعه، در وهله اول با ایجاد احساس آرامش نسبی و در وهله دوم رضایت اجتماعی، احساس تعهد و تعلق اجتماعی را پررنگ‌تر و زمینه برای مشارکت سیاسی را فراهم می‌کند. چنانچه اگر شرایط اقتصادی به‌گونه‌ای باشد که انسان فقط بتواند وسیله اولیه معاش را فراهم کند، فرصتی برای مشارکت نخواهد داشت. از این رو آرامش و امنیت معاش، فرصت بهتری را برای پرورش استعداد‌های مشارکتی فراهم می‌سازد.

## منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. نهج البلاغه.
۳. آرون، ریمون (۱۳۶۴). *مراحل اساسی سیراندیشه در جامعه‌شناسی*، ترجمه باقر پرهام، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۴. اطهری، حسین و ابوالقاسم شهریاری (۱۳۹۳). «بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت سیاسی زنان (مطالعه موردی زنان شهر بوشهر)»، *زن در توسعه و سیاست*، ش ۲.
۵. امام جمعه‌زاده، سیدجواد، محمودرضا رهبر قاضی، امید عیسی‌نژاد و زهره مرندی (۱۳۹۲). «بررسی رابطه میان احساس محرومیت نسبی و مشارکت سیاسی در میان دانشجویان دانشگاه اصفهان»، *دو فصلنامه دانش سیاسی*، سال هشتم، ش ۱.
۶. امام جمعه‌زاده، سیدجواد، محمودرضا رهبر قاضی، کمال برزگر قاضی و زهرا صادقی نقدعلی (۱۳۹۱). «رابطه میان دین‌داری و رفتار انتخاباتی»، *قدرت نرم*، سال سوم، ش ۸.
۷. بحری‌پور، عباس و محسن نیازی (۱۳۹۳). «دین‌داری و گرایش به کج‌روی فرهنگی، مطالعه موردی: جوانان شهرستان کاشان»، *فصلنامه امنیت پژوهی*، ش ۴۷.
۸. بیتس، دانیل (۱۳۷۵). *پلاک فرد، انسان‌شناسی فرهنگی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی.
۹. پورجیلی، ربابه و هوشنگ نجفی (۱۳۹۱). «بررسی میزان مشارکت اجتماعی و سیاسی شهروندان شهر تبریز و عوامل مؤثر بر آن»، *مطالعات علوم اجتماعی ایران*، ش ۴۱.
۱۰. تنهایی، ابوالحسن (۱۳۷۵). *جامعه‌شناسی در ادیان*، چاپ اول، یزد، بهاباد.
۱۱. جعفری‌نژاد، مسعود، صمد کلانتری و مژگان نورمحمدیان (۱۳۸۸). «بررسی میزان مشارکت سیاسی زنان شاغل در آموزش و پرورش ناحیه یک شهرکرد»، *جامعه‌شناسی کاربردی*، سال بیستم، ش ۱.
۱۲. جعفری‌نیا، غلامرضا (۱۳۹۱). «بررسی عوامل اقتصادی - اجتماعی مؤثر بر میزان مشارکت سیاسی شهروندان شهر خورموج»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ش ۲.
۱۳. جمشیدی، محمدحسین (۱۳۹۲). «راهبردهایی برای گسترش مشارکت سیاسی». borhan.ir
۱۴. جوج، مرتضی و مجید گله‌دار (۱۳۹۱). «عوامل مؤثر بر مشارکت سیاسی (مطالعه موردی شهروندان شهر تهران)»، *مطالعات انتخابات*، ش ۲.

۱۶. خدایاری فرد، محمد (۱۳۸۵). «آماده‌سازی و هنجاریابی مقیاس سنجش دین‌داری دانشجویان»، طرح پژوهشی، دانشکده روانشناسی دانشگاه تهران.
۱۶. دلاور، علی (۱۳۸۴). *روش تحقیق در روان‌شناسی و علوم تربیتی*، تهران، انتشارات ویرایش.
۱۷. راش، مایکل (۱۳۷۷). *جامعه و سیاست، مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، سمت.
۱۸. ربانی خوراسگانی، رسول و فتحیان صفایی نژاد (۱۳۸۴). «فاصله نسلی با تأکید بر وضعیت دین‌داری و ارزش‌های اجتماعی؛ مطالعه موردی شهر دهدشت در سال ۱۳۸۲»، *مجله علوم انسانی دانشگاه اصفهان*، ش ۲.
۱۹. ربانی، علی و محمد گنجی (۱۳۸۷). «تحلیلی بر رابطه دین‌داری و سرمایه اجتماعی در دانشجویان دانشگاه اصفهان»، *علوم اجتماعی*، ش ۴۱.
۲۰. رضایی، حسین (۱۳۹۲). «نظریه‌های مشارکت سیاسی با رویکرد انتخابات»، *فصلنامه مطالعات انتخابات*، ش ۵ و ۶.
۲۱. سوادکوهی، علی اصغر و رضا علی نوروزی (۱۳۸۴). «بررسی عوامل مؤثر بر تربیت و مشارکت سیاسی دانش‌آموزان شهر اصفهان»، *علوم انسانی*، ش ۵۷.
۲۲. شجاعی زند، علی‌رضا (۱۳۹۳). «نقد و ارزیابی «گویه‌های به‌کار رفته» در پیمایش‌های دین‌داری در ایران»، *راهبرد فرهنگ*، ش ۲۶.
۲۳. صدیقی، به‌رنگ، لینا ملک‌میان و مهدی اجاقی ازبیری (۱۳۹۰). «بررسی تأثیر اعتماد سیاسی بر مشارکت سیاسی (مورد دانشجویان کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودهن)»، *فصلنامه پژوهش اجتماعی*، سال چهارم، ش ۱۱.
۲۴. طباطبائی، سیدمحمدحسین (۱۳۷۰). *فرازهایی از اسلام، جمع‌آوری و تنظیم سیدمهدی آیت‌اللهی*، قم، جهان‌آرا.
۲۵. طیبی‌نیا، موسی و اسدالله نقدی (۱۳۹۱). «بررسی مشارکت سیاسی دانش‌آموزان و عوامل مرتبط با آن»، *مطالعات جامعه‌شناختی جوانان*، ش ۷.
۲۶. علیزاده، سکینه (۱۳۷۷). «درآمدی بر مطالعات مردم‌شناسی دین»، *نمایه در پژوهش*، ش ۵ و ۶.
۲۷. عمید، حسن (۱۳۶۹). *فرهنگ عمید*، تهران، نشر امیرکبیر.

۲۸. غفاری هاشجین، زاهد، عبدالرضا بیگی نیا و اکرم تصمیم قطعی (۱۳۸۹). «عوامل مؤثر بر مشارکت سیاسی دانشجویان علوم سیاسی و فنی دانشگاه تهران»، دانش سیاسی، ش ۲.
۲۹. غفاری، غلامرضا و محسن نیازی (۱۳۸۶). جامعه‌شناسی مشارکت، تهران، نشر نزدیک.
۳۰. غلامرضایی، علی اصغر (۱۳۸۹). «مبانی مصرف‌گرایی در دنیای جدید و اصول مصرف در اسلام با تأکید بر رسانه ملی»، پژوهش‌های ارتباطی، ش ۱ (پیاپی ۶۱).
۳۱. فولادی، محمد (۱۳۸۷). «مشارکت سیاسی در نظام مبتنی بر ولایت مطلقه فقیه»، ش ۲۷. [marifat.nashriyat.ir](http://marifat.nashriyat.ir).
۳۲. فیروزجائیان، علی اصغر و جهانگیر جهانگیری (۱۳۸۷). «تحلیل جامعه‌شناختی مشارکت سیاسی دانشجویان، نمونه مورد مطالعه: دانشجویان دانشگاه تهران»، مجله علوم اجتماعی، ش ۱.
۳۳. کشاورز، زهرا سادات، علی ربانی خوراسگانی و بهجت یزد خواستی (۱۳۹۲). «بررسی نقش رسانه‌های ملی بر رفتار انتخاباتی جوانان ۱۸-۲۹ ساله شهر اصفهان (مورد مطالعه: شبکه استانی اصفهان)»، فصلنامه مطالعات انتخابات، ش ۵ و ۶.
۳۴. گنجی، قربانعلی، حسن سربیلو و یداله طالبی (۱۳۹۱). «بررسی رابطه میان دین‌داری و مشارکت سیاسی، مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی مشهد»، فصلنامه مطالعات سیاسی، سال پنجم، ش ۱۷.
۳۵. مسعودنیا، حسین، نجات محمدی‌فر، گلمراد مرادی و عاطفه فروغی (۱۳۹۱). «بررسی عوامل اجتماعی - روان‌شناختی مؤثر بر مشارکت سیاسی استادان دانشگاه مورد مطالعه: دانشگاه اصفهان»، جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست‌وسوم، ش ۴۸.
۳۶. مطهری، مرتضی (۱۳۷۸). آزادی معنوی، تهران، انتشارات صدرا.
۳۷. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۹). انسان و ایمان، تهران، چاپ هجدهم، انتشارات صدرا.
۳۸. نیک‌پور قنواتی، لیلا، مهدی معینی و حبیب احمدی (۱۳۹۱). «بررسی عوامل اجتماعی - اقتصادی مرتبط با مشارکت سیاسی»، فصلنامه جامعه‌شناسی زنان، سال سوم، ش ۱.
۳۹. هاشمی، احمد (۱۳۹۴). «بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر مشارکت سیاسی زنان، مطالعه موردی: زنان ۱۸ تا ۳۹ سال شهر لامرد»، فصلنامه زن و جامعه، سال ششم، ش ۱.
۴۰. هاشمی، سیدضیاء، مجید فولادیان و زینب فاطمی امین (۱۳۸۸). «بررسی عوامل اجتماعی و روانی مؤثر بر مشارکت سیاسی مردم شهر تهران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال پنجم، ش ۱.

41. Baum, H. (2001). "Citizen Participation", *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*pp.
42. Buck Land, Jerry (1998). *From Relief and Development to Assisted Self Reliance: Nongover Mental Oeganizatian in Bangladesh*, Jerry, Buck Lard Vwinn ipej. ca.
43. Dahi, Robert A. (1982). *Polyarshy; PartiCipation and Opposition*, London, University Press.
44. Durkheim, E. (1915). *The Elementary forms of the Religious Life*, London, Allen and Unwin.
45. Glock, Chares and Rodney Stark (1965). *Religion and Society in Tension*, Chicago, Rand Macnally Company.
46. Goulet, Denis (1995). *Development Ethice a Guid of Theory and Practice London*, Handbook.
47. Greenberg, A. (2000). "The Church and the Revitalization of Politics and Community", *Political Science Quarterly*, Vol. 115.
48. Layman, C. (1997). "Religion and Political Behavior in the United State: The Impact of Beliefs, Affiliations and Commitment from 1980 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, Vol. 61, No. 2.
49. Tittle, Charles R. (1980). "Sanction and Social Deviance", *Social Forces*, 61.
50. Verba, S., K. L. Scholozman, H. Brady and N. H. Nie (1993). "Race, Ethnicity, and Political Resources: Participation in the United State", *British Journal of Political Science*, 23, Vol. 61.





# قانون نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های

## پیش نویس نگاری تقنینی

سیداحمد حبیب‌نژاد\* و زهرا عامری\*\*

شماره صفحه: ۲۶۵-۲۴۱	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۴	نوع مقاله: علمی پژوهشی
---------------------	-----------------------	-------------------------	------------------------

قانونگذاری مهم‌ترین عمل حاکمیتی است که اعمال دیگر مانند عمل قضایی یا اجرایی از آن اثر می‌پذیرد و براین اساس همه فرایندهای آن از اهمیت ویژه برخوردار است. قانون نویسی از اجزای فرایند قانونگذاری است که خود می‌تواند بنابه عوامل متعدد، به صورت مختلف انجام شود. بررسی فرایند قانونگذاری در کشورهای مختلف نشانگر آن است که می‌توان ساختار قانون نویسی را به بخشی از این فرایند براساس درجه تمرکز یا پراکندگی در نگارش قانون و کیفیت تعامل مبتکران قانون یا قانون نویسان با متخصصان و مردم دانست که به سه دسته متمرکز، مشترک و پراکنده تقسیم می‌شود. در روند قانون نویسی متمرکز، سیاست به انحصار در چارچوب قوه مجریه و غالباً با برخی سازوکارهای مرکزی هماهنگ شکل می‌گیرد. در فرایند اجماع محور هم قوای مجریه و هم مقننه منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن قانون دارند و در قانون نویسی چندپاره و تکثرگرا با تشکیل و جهت‌دهی به سیاست‌ها نه تنها در مجریه و مجلس، بلکه همچنین در خارج از دستگاه حکومت مشخص می‌شود. بررسی نویسندگان در این پژوهش، مطالعه‌ای توصیفی - تحلیلی با استفاده از روش کتابخانه‌ای است که نشان می‌دهد نظام قانون نویسی در جمهوری اسلامی ایران از نوع پراکنده بوده و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه، تدوین‌الگویی شایسته برای قانون نویسی مورد توجه جوامع دانشگاهی یا مراکز حاکمیتی مرتبط قرار نگرفته است. با اذعان به لزوم تفکیک میان قانون نویسی و قانونگذاری و بررسی الگوهای مختلف آن برای ایجاد نظام قانون نویسی اجماعی هماهنگ، می‌توان گزینه پیشنهادی مطلوب برای قانون نویسی را در ایران مورد بررسی قرار داد.

**کلیدواژه‌ها:** قانونگذاری؛ مدل‌های قانون نویسی؛ قانون اساسی، ابتکار تقنینی؛ پارلمان

\* استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

\*\* استادیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد؛

Email: z.ameri@ub.ac.ir

## مقدمه

اصل حاکمیت قانون قلب دموکراسی است و قانون محور اصلی و اصیل در همه هنجارها و رفتارها در جامعه مردم سالار محسوب می‌شود و مهم‌ترین عنصر مؤلفه نظام حقوقی است (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۳) و شاید یکی از مهم‌ترین پرسش‌های بشر این است که «قانون چیست؟» (هارت، ۱۳۹۰: ۳۱).

اگر این پیش‌فرض‌ها را بپذیریم و به گفته هگل (۱۳۹۲: ۳۶) باور داشته باشیم که قوه مقننه «پادشاهی در مقام تصمیم نهایی» است، آنگاه ثابت می‌شود که قانونگذاری مهم‌ترین عمل در میان افعال حاکمیتی محسوب می‌شود و اعمال حاکمیتی اعم از اجرایی و قضایی فرع بر عمل تقنینی است. با توجه به همین اهمیت فراوان قانونگذاری، مدل قانونگذاری به موضوعی بس مهم و اثرگذار در حیات سیاسی - حقوقی هر جامعه تبدیل می‌شود.

مدل‌های قانونگذاری - و به تبع آن نوع قانون‌نویسی به‌عنوان رکن مهم این فرایند - خود می‌تواند برخاسته از نوع مبانی حاکمیتی مستقر در جامعه سیاسی یا متأثر از کیفیت تعاملات میان نهادهای حاکمیتی و چگونگی تفکیک قوا باشد. همان‌طور که نمی‌توان از جامعه‌ای با مبانی موناشرسی انتظار داشت که مدل قانونگذاری اش دموکراتیک و بهره‌مند از نظرهای گوناگون شهروندان باشد.

در این مسیر، تهیه پیش‌نویس قانون خود بخش مهمی از فرایند کلی قانونگذاری است و در زنجیره تحقق بخشی آن، پنج مرحله را می‌توان متصور شد: نخستین مرحله در فرایند قانون‌نویسی شکل‌گیری مفاهیم و اندیشه سیاسی با هدف تبدیل به متن قانون است؛ یعنی نخست باید سیاستی به‌منظور تبدیل به متن قانون تبیین شود. با تعیین هدف و سیاست مورد نظر مرحله بعدی، لزوم انجام پژوهش‌های حرفه‌ای درباره موضوع برای تهیه پیش‌نویس است. سپس با تشخیص ضرورت وضع قانون، سامان‌دهی داده‌های عمومی در هنگام تهیه پیش‌نویس (اعم از نظرهای متخصصان یا عموم مردم) مورد توجه قرار گرفته و سرانجام متن نهایی حقوقی - فنی موضوع مورد نظر تهیه می‌شود. ارزیابی متن پیش‌نویس از نظر قانونیت و مشروعیت، آخرین حلقه این پروسه چندلایه است که باید قبل از تصویب متن نهایی پیش‌نویس انجام پذیرد.

مجموع این مراحل را می‌توان به فرایند قانون‌نویسی تعبیر کرد. کیفیت تحقق و عملی شدن هر یک از این مراحل در ترکیب با سایر مراحل، می‌تواند شکل خاصی از قانون‌نویسی را ایجاد کند. مروری بر انواع روش‌های قانون‌نویسی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد براساس کیفیت انجام این مراحل می‌توان از سه شیوه اصلی قانون‌نویسی نام برد: تمرکزگرا، اجماعی و تکثرگرا. این سه شیوه در امتداد زنجیره‌ای قرار گرفته‌اند که یک سوی آن مرجع واحد قانون‌نویس و سوی دیگر مراجع متعدد قانون‌نویس اعم از حکومتی و فراحکومتی قرار دارند و در میانه این زنجیر وجود فرایندی متوازن میان دو قوای مجریه و مقننه قابل ترسیم است.

## ۱. مدل‌های قانون‌نویسی

### ۱-۱. قانون‌نویسی متمرکز

در روند قانون‌نویسی متمرکز، سیاست به انحصار در چارچوب قوه مجریه و غالباً با برخی سازوکارهای مرکزی هماهنگ شکل می‌گیرد. برای مثال، کابینه ممکن است دستورالعمل یا برنامه قانونی ویژه‌ای را برای تهیه طرح و پیش‌نویس قوانین مربوط به موضوع‌های خاص تهیه کند؛ همچنین کابینه حق وتوی خود را در مورد پیشنهادهای سیاسی مطرح شده وزارتخانه‌های تحت برنامه قانونی حفظ خواهد کرد. ظرفیت پژوهش برای حمایت از فرایند قانون‌نویسی در وزارتخانه‌های اجرایی وجود دارد. پارلمان فاقد ظرفیت پژوهش مستقل است و نهادهای دیگر فرصتی برای همکاری پژوهشی در زمینه پیشنهادهای قانونی ندارند. ورود عموم به این فرایند غالباً وجود ندارد. قابلیت قانون‌نویسی فنی هم تنها در چارچوب قوه مجریه وجود دارد که اغلب به صورت متمرکز این کار را انجام می‌دهد؛ مثلاً وزارت دادگستری ممکن است یک واحد قانون‌نویسی داشته باشد یا در کابینه‌ای مستقل از وزارتخانه‌ها دفتر قانون‌نویسی وجود داشته باشد.

بنابراین بسیاری از لوایحی که به مصوبات پارلمان تبدیل می‌شوند دولت ارائه داده و هماهنگ کردن همه مراحل تبدیل سیاست به مفهومی قانونی، تحقیق درباره موضوع، تهیه پیش‌نویس و تجزیه و تحلیل آن غالباً از سوی یک نهاد واحد اجرایی (مانند وزارت

دادگستری، دفتر کابینه، شورای وزیران و مانند اینها) انجام می‌شود (Cox, 2000: 173).  
وظیفه پارلمان معمولاً نه تهیه پیش‌نویس قوانین، بلکه بررسی و تصحیح پیشنهادهای  
دولت است (وکیلیان، ۱۳۸۷: ۴).

مرکز ملی قانونگذاری و تحقیقات حقوقی<sup>۱</sup> جمهوری بلاروس متمرکزترین نهاد  
قانون‌نویس در این کشور است که هم از نظر تئوری و هم عملی نقش اصلی را در توسعه  
سیستم حقوقی این کشور دارد. همه مراحل آماده‌سازی قوانین شامل تنظیم و مرتب‌سازی  
پیشنهادها برای تبدیل به پیش‌نویس قانونی، انجام پژوهش‌های لازم، تهیه پیش‌نویس  
قانونی - فنی و ارزیابی آثار پیش‌نویس قوانین را انجام می‌دهد. این نهاد به موجب حکم  
رئیس‌جمهور ایجاد و به‌طور مستقیم در برابر دولت و رئیس‌جمهور پاسخگوست. ورود عموم  
به این فرایند عملاً وجود ندارد و مجلس قانونگذاری با وجود داشتن حق ابتکار قانونگذاری،  
پیش‌نویس قانون را تهیه نمی‌کند (Van Elsuwege and Pertov, 2014: 234-235).

در رژیم پارلمانی انگلستان معمولاً حزبی واحد دولت و مجلس عوام را در اختیار  
دارد و نخست‌وزیر (به‌عنوان رئیس دولت) خود جزئی از قوه مقننه است لذا این دو نهاد  
باید قاعدتاً خواسته‌های مشترک داشته باشند. در این کشور نوشتن قانون، کار یک نهاد  
تخصصی است که به آن اداره شورای پارلمانی<sup>۲</sup> یا مشاوران حقوقی پارلمانی گفته می‌شود.  
شورای پارلمانی، متشکل از قانون‌نویسانی<sup>۳</sup> است که به‌عنوان کارمندان دولت در اداره  
مرکزی فعالیت می‌کنند (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۰۳). هیچ‌یک از ادارات یا وزارتخانه‌های دولت برای  
تصویب قانونی، حق ندارند مبادرت به تهیه پیش‌نویس آن کنند بلکه باید آنچه را که از  
قانون پیشنهادی خود مدنظر دارند طی گزارشی به شورای پارلمانی ارسال کنند.

شورای پارلمانی از میان اعضای خود معمولاً دو قانون‌نویس (ارشد و دستیارش) را  
مسئول تهیه این پیش‌نویس می‌کند. پس از آماده شدن نسخه اولیه، به وزارتخانه متقاضی  
و نیز به سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌منظور اعلام نظراتشان ارسال می‌شود. با

1. National Center of Legislation and Legal Research

2. The Office of the Parliamentary Counsel

3. Draftsman

دریافت نظرها، شورای پارلمانی مجدداً به اصلاح پیش‌نویس و نظرخواهی اقدام می‌کند. این فرایند رفت و برگشت آنقدر انجام می‌شود تا در نهایت متن نهایی مقبول افتد. گفتنی است در این فرایند ورود در ماهیت قانون و وظیفه قانون‌نویس نیست. با این وجود قانون‌نویس این اختیار و صلاحیت را دارد تا در خصوص شکل قانون‌نویسی تشخیص خویش را به‌کارگیرد. از جمله تشخیص دهد که برای تحقق هدف پیشنهاددهنده باید قانون جدید وضع شود یا می‌توان با اصلاح یا تغییر قوانین موجود خواسته او را برآورده ساخت. همچنین اوست که تشخیص می‌دهد چند ماده و تبصره و با چه عبارات و کلماتی برای انجام این کار مورد نیاز است. وزارتخانه یا سازمان دولتی که معتقد است پیش‌نویس تهیه شده نتوانسته هدف او را تأمین کند نمی‌تواند خود به اصلاح متن پیش‌نویس مبادرت کند. همین شرایط برای نمایندگان پارلمان نیز وجود دارد. آنان نیز چنانچه خواهان تصویب قانونی باشند نمی‌توانند خود متن آن را آماده کنند بلکه آنها باید گزارشی حاوی آنچه می‌خواهند در قانون گنجانده شود به شورای پارلمانی ارائه دهند و قانون‌نویسان شورا متن پیش‌نویس را آماده کنند. آنها هم شخصاً حق اصلاح مفاد پیش‌نویس را در صورت مخالفت با آن ندارند و باید آن را به شورا ارجاع دهند. متن باید برای هر اصلاحی به قانون‌نویس برگردانده شود تا او با توجه به صدر و ذیل آن و به نحوی که تناقضی حاصل نشود، اصلاح لازم را انجام دهد (قنبری، ۱۳۹۵).

در هند دولت نقش مهمی در ایجاد قوانین متداول دارد. چارچوب سیاست برای قانونگذاری مجلس را دولت تنظیم می‌کند و صلاحیت پیش‌نویس کردن قانون فقط در دست دولت است و نحوه تهیه آن به این شکل است که پیشنهادهاى مورد نظر ابتدا در وزارتخانه مربوطه تحت نظارت قائم‌مقام آن وزارتخانه مورد بررسی قرار می‌گیرد و با ذی‌نفعان مشورت می‌شود و وزارتخانه پیشنهاد را در قالب یادداشت برای هیئت‌وزیران مطرح می‌کند. یادداشت تهیه شده برای کابینه، به همه وزارتخانه‌ها و ادارات دیگر می‌رود که ممکن است از یک سو مرتبط با موضوع و از سوی دیگر در پی بیان نظرها و دغدغه‌های خود باشند. در همه پیشنهادها وزارت دادگستری مورد مشورت قرار می‌گیرد. این وزارتخانه پیشنهادها را از نقطه نظر قانونی و قانون اساسی بررسی می‌کند و سپس به شورای تقنین

ارائه می‌شود. این شورا پیش‌نویس لایحه‌ای را پیشنهاد می‌دهد که باید به یادداشت هیئت‌وزیران ضمیمه شود. در جریان شکل‌گیری پیش‌نویس، شورای تقنین جلسه‌هایی را با مقامات وزارت اجرایی برگزار می‌کند و گروهی از قانون‌نویسان از رشته‌های مختلف آن را آماده می‌کنند. بعد از پذیرش نظرها و موافقت دیگر وزارتخانه‌ها، یادداشت اصلاح می‌شود و در اختیار کابینه برای تصویب قرار می‌گیرد (Nampoothiry, 2010: 60-61).

در استرالیا اداره شورای پارلمانی<sup>۱</sup> صد کارمند دارد که نیمی از آنان حقوق‌دان هستند. این اداره مسئول پیش‌نویس کردن همه قوانین و پیش‌نویس کردن اصلاحات لازم در قوانین مصوب پارلمان است (Commonwealth of Australia, 2017: 23).

شعبه قانون‌نویسی وزارت دادگستری<sup>۲</sup> در هنگ‌کنگ نقش مهمی در پیش‌نویس کردن قوانین دارد. وقتی حکومت، قانون جدیدی را پیشنهاد می‌کند شورای قانون‌نویسی شعبه برای اینکه پیش‌زمینه ذهنی از دلایل تهیه آن و اثری که مورد نظر است به دست آورد با اشخاصی که پیشنهاد را مطرح کرده‌اند ارتباط برقرار می‌کند. شورای قانون‌نویسی که متخصصان حرفه‌ای آموزش‌دیده در اصول و روش‌های قانون‌نویسی هستند باید ابتدا به دقت پیشنهاد را تجزیه و تحلیل کنند تا از نظر مفهومی صحیح و از نظر قانونی مؤثر باشد و سپس طرح قانونی برای لازم‌الاجرا کردن آن پیشنهاد ترسیم کنند و در نهایت برای بیان آن مناسب‌ترین شکل و کلمات را برگزینند.

پس از تهیه پیش‌نویس قانون پیشنهادی، شورای پیش‌نویس آن را به شورای اجرایی برای بررسی ارائه می‌دهد. شورای پیش‌نویس در جلسات شورای اجرایی حضور می‌یابد تا در مورد مسائل حقوقی کلی و سؤال‌های مربوط به پیش‌نویس مشورت دهد و در نهایت پیش‌نویس به شورای تقنینی ارجاع شود. معمولاً بعد از اینکه یک لایحه به شورای تقنینی ارائه می‌شود کمیته لوایح برای بررسی آن شکل خواهد گرفت. شورای پیش‌نویس در جلسات کمیته لوایح حاضر می‌شود تا در مورد پیش‌نویس و دیگر موضوع‌های حقوقی مشاوره دهد و سپس همه اصلاحات مرحله کمیته را که حکومت

1. Office of Parliamentary Counsel

2. Law Drafting Division of the Department of Justice

پیشنهاد یا مورد تأیید قرار داده را در پیش‌نویس وارد کند. این اصلاحات قبل از اینکه لایحه به رأی برای قرائت نهایی در جلسات شورای تقنین گذاشته شود مورد بررسی قرار می‌گیرند و تصویب می‌شوند (Department of Justice, 2012: 53-55).

نمونه‌هایی که در مدل قانون‌نویسی متمرکز بیان شد ثمره‌های مهمی است. فواید حاصل از این مدل قانونگذاری، نخست شکل‌گیری قوانینی است که یکدست و هماهنگ هستند و به‌سختی ممکن است با هم تعارض داشته باشند. علاوه بر این، نهاد تهیه پیش‌نویس همیشه در دسترس است و افراد حاضر در آن متخصصانی هستند که با جوانب مختلف قانون‌نویسی آشنایی دارند. همچنین در روند آماده‌سازی قوانین با توجه به اینکه دولت مبتکر اصلی است، می‌تواند قوانینی را که در اولویت است در دستور کار این نهاد قرار دهد.

در این مدل، یک مرجع واحد که ساختار و اعضای مشخصی دارد زمینه پاسخگویی کافی در کار را ایجاد می‌کند و نیز سبب می‌شود هر بار و در تهیه هر قانون نیازی به جستجو برای یافتن قانون‌نویس متخصص نبوده و بدین ترتیب در زمان، صرفه‌جویی خواهد شد. اما در کنار این مزایا، ایرادهایی نیز می‌توان بر این شکل از قانون‌نویسی وارد کرد. از جمله آنکه در این فرایند عموماً ابتکار تهیه پیش‌نویس در اختیار یک بخش از قدرت است و در نتیجه قانون حاصله اغلب پاسخگو به نگرانی‌ها و دغدغه‌های حامیان قدرت حاکم خواهد بود و تلاش برای رساندن صدای دیگران به بقیه از طریق قانون مستلزم به‌دست آوردن کنترل قدرت است خواه به شیوه‌ای دموکراتیک و با فرایندهایی چون انتخابات و رأی‌دهی و خواه به شکلی غیردموکراتیک چون تغییر رژیم سیاسی. در این سیستم اجباری نبودن نظرخواهی دولت از مردم یا گروه‌های ذی‌نفع سبب می‌شود تا این نوع نظرخواهی به صلاحدید دولت مرتبط شود و در بسیاری از موارد دولت با گروه‌های مخالف سیاست‌هایش مشورت نکند.

## ۲-۱. قانون‌نویسی اجماعی

قانون‌نویسی مشترک یا اجماعی دومین مدل قانون‌نویسی است. در فرایندهای اجماع‌محور قوای مجریه و مقننه منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن قانون دارند. در

انجام پژوهش و تحقیق برای نوشتن قانون نیز نهاد متولی قانون نویسی عمدتاً با مشورت متخصصانی است که یا در چارچوب ساختار مربوطه یا خارج از آن، وظیفه پژوهش در این خصوص را برعهده دارند. در نهایت مقامات مختلف وزارتخانه و دفاتر خدمات پارلمانی و کارکنان کمیته‌های پارلمانی قانون نویسی را انجام می‌دهند. این سیستم‌ها علاوه بر بهره‌مندی از نظر متخصصان، فعالانه در پی استفاده از داده‌ها و نظریات عمومی از طریق سازوکارهای هماهنگی مانند کمیسیون‌های تحقیق و نظرسنجی هستند. قابلیت ارزیابی پیش نویس قوانین هم در چارچوب نهادهای مجریه و هم در خدمات پارلمان قرار دارد که اغلب این ارزیابی‌ها با استفاده از ظرفیت متخصصان در دانشگاه‌ها یا نهادهای تحقیقاتی دولتی صورت می‌گیرد.

در این شیوه، پیش نویس قانون گاه پیش از ارسال برای تصویب در نهاد قانونگذار، در یک مرجع واحد هماهنگ می‌شود و گاه بی‌هیچ هماهنگی واحدهای مرتبط در قوای مختلف آن را آماده و به منظور تصویب به مرجع صالح ارائه می‌کنند. براین اساس می‌توان از دو سیستم قانون نویسی اجماعی هماهنگ و غیرهماهنگ سخن گفت. دلیل اجماع همان اختیار قانون نویسی و سیاستگذاری مشترک است.

قانون نویسی معاصر کشور استونی به نحو فزاینده‌ای هماهنگ و اجماع محور از نوع واحد است. کابینه و مجلس این کشور منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن پیش نویس، پژوهش و ارزیابی تخصصی پیش نویس را دارند. گروه‌های کاری مختلفی که واحدهای وزارتخانه سازمان دهی می‌کنند در تهیه پیش نویس مشارکت دارند. در مجلس بخش‌های پارلمانی متشکل از اعضا و کمیته‌ها، از ارزیابی و اصلاح پیش نویس قانون حمایت می‌کنند و ممکن است از مقامات وزارتخانه برای پیش نویس کردن قانون نیز بهره‌گیرند. داده‌های عمومی در هنگام تهیه پیش نویس نه تنها مورد پذیرش قرار می‌گیرد، بلکه به طور ویژه و کنشگرانه‌ای از سوی کارشناسان و نمایندگان گروه‌های اجتماعی بالقوه و مؤثر، از طریق مشارکت در کمیسیون‌های قانون نویسی و با نظرسنجی‌ها، دنبال می‌شود. در نهایت وزارت دادگستری (که در بودجه این وزارتخانه نیز مبلغی برای قانون نویسی در نظر گرفته شده است) پیش نویس حقوقی - فنی را هماهنگ و سپس همه پیش نویس‌ها و گزارش‌های مربوط به اثر



قوانین را با موازین حاکم بر قانون‌نویسی بررسی و یکپارچه می‌کند. چنانچه وزارت دادگستری این پیش‌نویس را تأیید نکند باید با توجه به نظر وزارت دادگستری پیش‌نویس اصلاح و مجدداً به این وزارتخانه برای انطباق ارسال شود (OECD, 1997: 109-114).

آلمان هم شیوه قانون‌نویسی اجماعی هماهنگ دارد. در آلمان فرایند قانونگذاری با تقدیم طرح یا لایحه آغاز می‌شود. هریک از ارگان‌های دولت فدرال، مجلس فدرال یا شورای فدرال می‌توانند مبادرت به انجام آن کنند (اصل ۷۶) قانون اساسی آلمان). در هر زمینه در ساختار حکومت فدرال، وزارتخانه مسئولی وجود دارد. در هر وزارتخانه، بخش‌ها، هیئت‌مدیره‌ها و اشخاص واجد صلاحیتی حضور دارند. بخش مربوطه عهده‌دار تهیه یک پیش‌نویس قانونی در زمینه‌ای است که نیازمند تصویب قانون است. رئیس بخش در وزارتخانه مربوطه از سازمان‌ها و گروه‌هایی که تحت‌الشمول مفاد این پیش‌نویس قانونی قرار می‌گیرند دعوت می‌کند که برای تبادل نظرها و اطلاعات در مباحث حضور یابند. سپس متن تکمیل شده به دیگر وزارتخانه‌هایی که با متن ارتباط دارند تقدیم می‌شود؛ زیرا زمینه‌های موضوعی زیادی وجود دارد که موجب می‌شود یک طرح در صلاحیت چندین وزارتخانه قرار گیرد. به محض اینکه متن تقدیم شده به سایر وزارتخانه‌ها با وزارتخانه هماهنگی شد طرح یا لایحه به وزارت دادگستری فدرال ارسال می‌شود تا از رعایت لوازم یا شروط حقوقی آن مطمئن شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۰۰-۳۹۷).

در سوئد، دولت به تهیه طرح‌های قانونگذاری (معمولاً به شکل لایحه) می‌پردازد. اگرچه بیشتر لایحه‌ها را دولت تهیه می‌کند، اما برخی از آنها ممکن است مبتنی بر پیشنهاد خود پارلمان باشند. تهیه پیش‌نویس قوانین در قوه مجریه بدین شکل است که مجریه کمیسیون ارزیابی را منصوب می‌کند؛ این کمیسیون پیشنهادهایی را در قالب گزارش که در «مجموعه گزارش‌های رسمی دولت سوئد» منتشر می‌شود، آماده می‌کند. قبل از آنکه دولت برپایه پیشنهاد کمیسیون ارزیابی، تصمیمی اتخاذ کند، گزارش کمیسیون به نهادهای مربوطه ارجاع داده می‌شود. این نهادها می‌توانند نهادهای حکومت مرکزی، مقامات حکومت محلی یا سازمان‌های غیردولتی باشند که فعالیتشان ممکن است از آن قانون متأثر شود. وقتی نهادهای مشورتی اظهاراتشان را ارائه دادند وزارتخانه مسئول،

پیش‌نویس را می‌نویسد. گزارش کمیسیون ارزیابی و نظرات نهادهای مشورتی اساس این پیش‌نویس نهایی را تشکیل می‌دهد. دولت متعهد است این پیش‌نویس را به شورای تقنین<sup>۱</sup> ارجاع دهد. شورای تقنین نهادی است که اعضایش قضات دیوان عالی و دیوان عالی اداری هستند و تضمین می‌کنند که پیش‌نویس منطبق با سیستم حقوقی و مطابق با قانون اساسی است (Ministry of Justice, 2016: 1-2).

در بلژیک بخش تقنینی شورای دولتی نقش هماهنگ‌کننده را دارد. این بخش متشکل از حقوق‌دانان و ارزیابان است که منطبق با قانون بودن پیش‌نویس را بنا به تقاضای حکومت یا پارلمان کنترل می‌کنند (Bogdanovskaia, 1999: 20).

در هلند شیوه قانون‌نویسی، اجماعی پراکنده است. هر دو قوای مجریه و مقننه صلاحیت پیش‌نویس کردن قوانین را دارند اما الزامی به هماهنگ کردن این پیش‌نویس‌ها در مرجع واحد نیست. در لوایحی که از سوی وزارتخانه‌ها پیشنهاد می‌شود، هر وزارتخانه یک بخش تنظیم متون قانونی دارد که از کارمندان متخصص در زمینه تهیه پیش‌نویس قانون تشکیل شده و تحت نظارت کمیسیون بین وزارتخانه‌ای در وزارت دادگستری اداره می‌شود. نمایندگان نیز با کمک گرفتن از کارمندان حرفه‌ای مجلس به تهیه پیش‌نویس اقدام می‌کنند. آنان می‌توانند از اداره قوانین بخواهند که اصلاحات لازم را برای آنها به صورت پیش‌نویس تهیه کند، البته اعضای این اداره فقط لوایح کوچک و نسبتاً ساده را تهیه می‌کنند. نمایندگان در هنگام تهیه پیش‌نویس لوایح به متخصصان خارج از پارلمان، حزب یا گروه سیاسی خود اتکا می‌کنند؛ هرچند می‌توانند خواستار کمک کارمندان صاحب صلاحیت در وزارتخانه‌های قوه مجریه نیز باشند (وکیلان، ۱۳۸۷: ۱۳-۱۱).

فرانسه نیز شیوه قانون‌نویسی اجماعی پراکنده را دارد در این کشور به موجب اصل (۳۹) قانون اساسی، نخست‌وزیر و اعضای پارلمان حق ابتکار قانون دارند. در مورد لوایح قانونی دولت، معمولاً یک یا چند وزیر در ابتدا تصمیم می‌گیرند که قانون جدیدی لازم است. دفتر هیئت‌وزیران از متقاضی یا متقاضیان، سندی به نام بررسی آثار طرح‌ها و لوایح

را تقاضا می‌کند که گزارشی است در مورد دلایل اینکه چرا یک قانون جدید لازم است و همچنین همه پیامدهای حقوقی، مالی، اجتماعی و نظایر آن. در مواردی که همه وزرا با لایحه موافق نیستند نخست‌وزیر تصمیم نهایی را اتخاذ خواهد کرد و سپس لایحه به شورای دولتی فرستاده می‌شود. ابتدا لایحه پیشنهادی به یکی از بخش‌های شورای دولتی فرستاده می‌شود. در هر بخش یکی از اعضا به‌عنوان گزارشگر انتخاب می‌شود. گزارشگر باید همه فایل‌ها را بررسی و در مورد لوایح با نمایندگان وزرای مربوطه گفتگو کند. همچنین وظیفه بررسی همه آثار حقوقی که ممکن است در اثر تصویب لایحه ایجاد شود را دارد. در پایان کار، گزارشگر پیشنهاد می‌دهد که لایحه منتفی یا بررسی بیشتری شود. در مورد اخیر خودش پیش‌نویس لایحه‌ای را آماده می‌کند که می‌تواند کاملاً متفاوت از لایحه دولت اما با همان اهداف باشد. او پیش‌نویس را به دفتر بخش می‌دهد برای هر متنی که بخش تجدیدنظر کرده است کارمندان دولت که در پیش‌نویس اولیه نقش داشته‌اند و کمیسیون‌های دولت نامیده می‌شوند فراخوانده می‌شوند. پیش‌نویس گزارشگر در بخش، مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت تأیید به‌عنوان پیش‌نویس بخش در نظر گرفته می‌شود. اگر پیش‌نویس بخش متفاوت از پیش‌نویس دولت باشد، بخش یادداشتی را آماده می‌کند تا به موجب آن توضیح دهد چرا نیاز به اصلاح پیش‌نویس دولت بوده است. در مرحله آخر، مجمع عمومی شورای دولتی متشکل از اعضای دارای درجه شورای دولتی تشکیل خواهد شد. این مجمع لوایح عمومی را بررسی می‌کند که موضوع گزارش بخش‌های مختلف شورای دولتی است. گزارشگر هر بخش در این مجمع نظر بخش مربوطه را در مورد آن پیش‌نویس اعلام و رأی‌گیری خواهد کرد و در پایان ممکن است پیش‌نویس جدیدی تهیه کند که با پیش‌نویس دولت، گزارشگر و بخش متفاوت باشد. در نهایت پیش‌نویس شورای دولتی به دفتر هیئت وزیران برای بحث و بررسی برگردانده می‌شود و سپس در صورت تصویب به دفتر پارلمان ارائه می‌شود (Massot, 2001: 97-100). مفهوم مخالف این مقررات این است که طرح‌های قانونی نمایندگان پارلمان نیازی به مشورت یا اخذ نظر شورای دولتی ندارد (دانشپور بخشایشی، ۱۳۸۶: ۳۵).

قوانین در اسلونی را دولت یا پارلمان پیش‌نویس می‌کند. وزارتخانه‌ها واحدهای خود

یا کارکنان قانون نویس خود را دارند و مقامات حقوقی وزارتخانه قانون نویسی را به عنوان یکی از وظایفشان تعهد می کنند. همچنین مشاوران و پرسنل قراردادی در صورت تصمیم وزارتخانه مربوطه می توانند قانون نویسی کنند. استفاده از این افراد معمولاً زمانی صورت می گیرد که آگاهی یا تخصص مرتبط در وزارتخانه وجود ندارد یا زمان و پرسنل کافی در وزارتخانه نیست. در پارلمان هم لویج ایجاد شده را کمیته یا یک عضو پارلمان توسط خود عضو پارلمان یا متخصصانی از میان اعضای پارلمان یا گروه های سیاسی پیش نویس می کنند. قانون نویسان در وزارتخانه ها یا دیگر نهادهای دولت مرکزی اغلب به اعضای پارلمان در پیش نویس لویجشان کمک می کنند (OECD, 2012: 153-158).

در کشورهایی با قانون نویسی اجماع محور، قانون را متخصصان و غالباً در پاسخ به نگرانی کسانی که بر آنان اثر می گذارند پیش نویس می کنند و لذا قوانینی تصویب می شود که منعکس کننده منافع گروه های وسیع تری باشد. قوانینی که بیان کننده سیاست های پایدار و کارآمدند؛ چراکه طیف وسیعی از واقعیات، منافع و تخصص ها در قانون گنجانده می شود. این نحوه قانون نویسی همچنین به تولید نتایج سیاسی نسبتاً پایدار در طول اجرای آن منجر می شود و امکان بهره مندی از ظرفیت جامعه مدنی را پایه ریزی می کند. مراجعه نظام مند و مشخص به نظریات عموم از طریق سازوکارهای تعریف شده در قالب کمیسیون های پارلمانی یا بخش های وزارتی در این سیستم انجام می گیرد.

### ۱-۳. قانون نویسی تکثرگرا

نظام قانون نویسی چندپاره و تکثرگرا با تشکیل و جهت دهی به سیاست ها نه تنها در قوای مجریه و مجلس، بلکه در خارج از دستگاه حکومت مشخص می شود. گروه های سازمان یافته هم ممکن است حتی متن قانون را پیش نویس کنند و با قانونگذاران یا مقامات اجرایی برای حمایت از آن لابی کنند. شکل گیری سیاست ها در این ساختار براساس نیاز به انجام کاری صورت می گیرد و عمدتاً یک دستورالعمل کلی که نشان دهنده چارچوب قانونگذاری در طول یک زمان معین باشد در این ساختارها وجود ندارد.

تحقیق و پژوهش در فرایندهای تکثرگرا را نه تنها کارکنان وزارتخانه، بخش های پارلمانی و

مراکز دانشگاهی، بلکه ذی‌نفعان سازمان یافته و جناح‌های اجتماعی و گاهی اوقات نهادهای خارجی انجام می‌دهند. گروه‌هایی که نماینده منافع عمومی، خصوصی و گاه فراملی‌اند. این نظام‌ها دربردارنده انواع مختلفی از سازوکارهای ورودی داده‌های عمومی هستند که بعضی از آنها شفاف‌تر از دیگران است از جمله وجود انجمن‌های اینترنتی در برخی کشورها که به شهروندان اجازه می‌دهد تا در مورد پیش‌نویس‌ها خط به خط نظر دهند و یا گفتگوی مستقیم با نمایندگان مجلس و مقامات وزارتخانه داشته باشند (Tanner, 2006: 163). ارزیابی پیش‌نویس قوانین نیز پیش از تصویب ممکن است انجام شده باشد، اما این ارزیابی نه هماهنگ است و نه اجباری.

قانون‌نویسی در اوکراین رایخ‌های مختلف ریاست جمهوری، وزارتخانه‌ای و پارلمانی، سیاستمداران منتخب و نهادهای بیرونی انجام می‌دهند و در گذر زمان و در سراسر حکومت دسترسی عموم به این فرایند تغییر کرده است (Barrington and Herron, 2004: 55). در این کشور دفتر ریاست جمهور قوانینی را پیش‌نویس می‌کند که با قوانین پیش‌نویس شده وزیران و تصویب شده مجلس هماهنگ نیست. هریک از وزارتخانه‌ها قوانین را به‌گونه‌ای پیش‌نویس می‌کنند و سپس آن را به صورت اختیاری برای بررسی بین وزارتخانه‌ای وارد چرخه بررسی می‌کنند و یا اگر یک طرح پیشنهادی زمینه‌هایی را مقرر می‌کند که در چارچوب صلاحیت دیگر وزارتخانه‌ها باشد یک گروه کاری با سایر وزارتخانه‌ها تشکیل می‌دهد (Fuley, Lucas and Seitz, 2014: 11-13).

در لیتوانی؛ پارلمان، رئیس‌جمهور و دولت و همچنین یک گروه پنجاه هزار نفری از شهروندان حق رأی دارند و می‌توانند پیش‌نویس قانون را ارائه دهند. در پارلمان این کشور، هریک از احزاب، کمیته یا گروه غیررسمی یا شخصاً یک عضو پارلمان می‌تواند پیش‌نویس قانون را تهیه کند. قوانین مورد نظر دولت را مشاوران دولتی دارای صلاحیت در موضوع (که ممکن است حقوق‌دان باشند یا نه) یا بخش‌هایی در ادارات دولتی پیش‌نویس می‌کنند. اکثر وزارتخانه‌ها، بخش‌های حقوقی یا اداراتی دارند که بخشی از وظایفشان تهیه پیش‌نویس‌های قانونی و ارائه نظر در مورد پیش‌نویس‌های قانونی ارائه شده است. علاوه بر تهیه پیش‌نویس قوانین به عنوان بخشی از وظیفه یک پست خاص، ممکن است گروه‌های

کاری نیز آن را تهیه کنند. این گروه‌های کاری با حکم رئیس‌جمهور یا دستور مجلس یا حکم نخست‌وزیر یا رئیس نهادهای دولتی خاص منصوب می‌شوند (OECD, 1997: 131-133).  
 لوایح ارائه شده در پارلمان بلغارستان را ممکن است عضو پارلمان یا اعضای دیگر پارلمان یا متخصصان و کارشناسان بیرونی شامل اشخاص همفکر با حزب سیاسی عضو یا یک نهاد یا سازمان غیرانتفاعی، گروه کاری یا دیگر گروه‌های ذی‌نفع پیش‌نویس کرده باشند. در سطح دولت قوانین را اشخاصی که برای دولت کار می‌کنند و معمولاً کارکنان رده میانی یا رده پایینی وزارتخانه یا شورای وزیران یا وزیر مربوطه پیش‌نویس می‌کنند. در موضوع‌های خاص وزیر دادگستری ممکن است گروه کاری ویژه‌ای را در شورای تقنین وزارت دادگستری ایجاد کند. شورای تقنین متشکل از تعدادی حقوق‌دانان به‌عنوان کارمند است که ممکن است از افراد بیرونی (کارکنان دستگاه‌ها و مردمی که در استخدام دولت نیستند) هم استفاده کند. کارشناسان خارجی (مثلاً وکلای متخصص، اقتصاددانان مشاور یا نمایندگان بخش خصوصی) ممکن است خدماتی را در تهیه پیش‌نویس به‌طور حرفه‌ای ارائه دهند. سازمان‌های عمومی نیز برای مثال انجمن ملی شهرداری‌ها می‌توانند پیش‌نویس قانون را به ابتکار عمل خود تهیه کنند (Seidman, Seidman and Abeyescere, 2001: 40-41).

در روسیه، رئیس‌جمهور، شورای فدراسیون و اعضایش، اعضای دوما، حکومت فدراتیو روسیه، نهادهای تقنینی ایالات فدراسیون روسیه، دادگاه قانون اساسی و دیوان عالی فدراسیون روسیه حق ابتکار پیش‌نویس را دارند. شهروندان نیز می‌توانند قوانینی را از طریق ابتکار عمومی پیشنهاد دهند. چنین پیشنهادهایی اگر به امضای صد هزار نفر رسیده باشند به کمیسیون دولت می‌روند (Schulmann, 2001: 2).

در ایتالیا پیشنهاد قوانین، وظیفه دولت و هریک از اعضای مجلسین و همچنین ارگان‌ها و سازمان‌هایی است که به موجب قانون اساسی این حق به آنها اعطا شده است. آحاد ملت می‌توانند پیشنهادی که پنجاه هزار شهروند دارای حق رأی ارائه داده‌اند و به صورت لایحه درآمده است، تقاضای تصویب آن قوانین را کنند (Capano and Giuliani, 2003: 10).

در آمریکا به‌طور کلی ایده‌ها و عقایدی که به‌عنوان پیشنهاد برای قانونگذاری مطرح می‌شود می‌تواند از جانب یک عضو مجلس نمایندگان یا یک سناتور از مجلس سنا باشد یا

از جانب یکی از دیارتمان‌های اجرایی و وزارتخانه‌های دولت یا گروه‌های سازمان‌دهی شده خصوصی یا مؤسسه‌ها یا هریک از شهروندان باشد؛ اما به هریک از این اشکال که باشد فقط اعضای مجلس نمایندگان یا سناتورهای مجلس سنا در مجلس مربوطه‌شان باید معرفی کند (زارعی، ۱۳۸۴: ۵۱۹).

عامل تمایز این شکل از قانون‌نویسی با سایر اشکال در این است که گرچه توانمندی قوه مجریه برای حمایت از قانون‌نویسی توسعه‌یافته و مجلس هم ظرفیت پژوهش فزاینده خودش را داشته است؛ اما در کنار این دو بخش‌ها، افراد و نهادهای دیگر نیز می‌توانند مستقلاً متن قانون را تهیه کنند. به‌طور خلاصه، تهیه پیش‌نویس قانون غیرمتمرکز، پراکنده و در دسترس گروه‌های مختلف است و اغلب به قضاوت محققان و متخصصان حقوقی، قوانینی را ایجاد می‌کند که متعارض، مناقشه‌برانگیز، غیرقابل پیش‌بینی و غیرپاسخگو به نیازهای کل جامعه است و قانون حاصله منعکس‌کننده فرایندهایی است که آن را ایجاد می‌کنند. این قانون پاسخگو به منافی است که هدف شنیده شدنشان بوده است و در این میان گروه‌ها و لابی‌های قوی‌تر و سازمان‌یافته‌تر با بهره‌مندی از ابزارهای قوی‌تر می‌توانند قواعد موردنظر خویش را پیش‌نویس کنند. با توجه به جایگاه و قدرت متفاوت تهیه‌کنندگان، پیش‌نویس‌ها در این سیستم و نابرابری رویه قانون‌نویسی، فضایی را برای اعتراض و جدال سیاسی بخش‌هایی ایجاد می‌کند که از توانمندی و قدرت کمتری برای به نتیجه رساندن پیشنهادهای خود برخوردارند. در این سیستم قوانینی ایجاد می‌شود که پاسخگو به گروه‌های سازمان‌یافته و غیرپاسخگو به سایر منافع غیرسازمان‌یافته است.

## ۲. قانون‌نویسی در نظام حقوق اساسی ایران

تفاوت در مدل‌های قانون‌نویسی در ایران را می‌توان در قانون اساسی مشروطه و در جمهوری اسلامی ایران مشاهده کرد. در متمم قانون اساسی مشروطه مدل قانون‌نویسی جماعی بود و سه نهاد شاه، مجلس شورای ملی و مجلس سنا حق انشای ابتدایی قانون را داشتند. هرچند تصویب نهایی قانون منوط بر تصویب دو مجلس و تأیید شاه بود و تنها

استثنا در این فرایند قوانین بودجه‌ای بود که صلاحیت انحصاری تصویب آن با مجلس شورای ملی بود.

در این قانون، ابتکار تقنینی از طریق طرح نمایندگان یا لایحه دولت پیش‌بینی شده بود. مجلس شورای ملی براساس اصل (۱۷) قانون اساسی مشروطه<sup>۱</sup> حق طرح تقنینی را داشت. مطابق ماده (۳۲) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی<sup>۲</sup> هر نماینده‌ای حق نگارش پیش‌نویس پیشنهادی قانونی را داشت و این پیشنهاد باید به امضای حداقل ۱۵ نماینده می‌رسید. پس از این مرحله رئیس مجلس متن پیشنهادی را به کمیسیون مبتکرات<sup>۳</sup> ارسال می‌کرد. کمیسیون مبتکرات ظرف ۱۵ روز وظیفه داشت تا گزارشی را در مورد آنکه طرح مزبور قابلیت مطرح شدن دارد یا خیر و اینکه فوریت آن چگونه است تهیه کند.<sup>۴</sup> و در صورت پذیرش گزارش مثبت کمیسیون مبتکرات، طرح به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع یا کمیسیونی خاص تشکیل می‌شد.<sup>۵</sup>

براساس اصل (۲۱) قانون اساسی مشروطه<sup>۶</sup> وزارتخانه‌ها نیز می‌توانستند نیازهای

۱. اصل (۱۷) - لوائح لازمه را در ایجاد قانونی یا تغییر و تکمیل و نسخ قوانین موجوده مجلس شورای ملی در موقع لزوم حاضر می‌نماید که با تصویب مجلس سنا بصفحه همایونی رسانده و بموقع اجرا گذارده شود.

۲. ماده (۳۳) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - هر طرحی را که نماینده پیشنهاد می‌کند باید به طرز قانون ماده به ماده نوشته شده و دارای مقدمه باشد که متضمن دلایل آن است ب. طرح مذکور پس از آنکه پانزده نفر مذاکره آن را تصویب کرده باشند کتباً به رئیس داده می‌شود رئیس می‌تواند آن را به کمیسیون مبتکرات رجوع نماید.

۳. ماده (۱۷) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - در رأس هر سه ماه در موقع تجدید شعبات یک کمیسیون شش نفری موسوم به کمیسیون عرایض و مرخصی و یک کمیسیون دیگری مرکب از شش یا دوازده نفر موسوم به کمیسیون مبتکرات معین می‌شود.

۴. ماده (۳۶) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - هر طرحی که به کمیسیون مبتکرات رجوع می‌شود باید در ظرف پانزده روز راپورت مختصری از آن طرح به مجلس داده شود و تصریح نماید که آن طرح قابل توجه یا رد یا تعویق است و نیز می‌تواند فوریت طرح را اظهار نماید.

۵. ماده (۳۷) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - در روزی که برای مباحثات معین شده است مجلس در باب طرح مزبور اساساً و به‌طور کلی مذاکره کرده و درخصوص قبول توجه یا عدم توجه رأی می‌دهد. ماده (۳۸) - در صورت عدم توجه آن طرح رد شده محسوب می‌شود و در صورت قبول توجه به شعبات فرستاده می‌شود که کمیسیونی برای آن تشکیل دهند و نیز ممکن است به کمیسیونی که قبل از وقت تشکیل و مربوط به این طرح است رجوع نمایند. هرگاه کمیسیون مبتکرات ملتفت شود که طرح مزبور مربوط به کمیسیونی است که قبل از وقت تشکیل شده می‌تواند از مجلس تقاضا نماید که آن طرح را به همان کمیسیون رجوع نمایند.

۶. اصل (۲۱) - هرگاه در قوانین اساسی وزارتخانه قانونی جدید یا تغییر و نسخ قوانین مقرر لازم شود با تصویب مجلس



تقنینی خود را در قالب لوایح به مجلس شورای ملی اعلام کنند و این نیازهای تقنینی طی لوایحی طبق تشریفات ماده (۲۹) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی تقدیم مجلس می‌گشت.

بعد از انقلاب و طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مدل قانون‌نویسی به تکرار تغییر یافت. طبق قانون اساسی مراجع ابتکار تقنینی سه نهاد شدند: حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، هیئت‌وزیران<sup>۱</sup> و شورای عالی استان‌ها.<sup>۲</sup>

به طوری که پیش‌نویس‌های تقنینی را نمایندگان مستقیماً به کمیسیون‌های مربوطه مجلس ارائه می‌دهند<sup>۳</sup> و مانند دوره قبل از انقلاب، مرجعی برای هماهنگی‌های قبل از ورود به کمیسیون‌های تخصصی، آنچنان‌که کمیسیون مبتکرات بود، پیش‌بینی نشده است و نهاد رسمی برای کنترل ورودی‌های طرح‌های نمایندگان یا لوایح دولت وجود ندارد. البته در دوره اخیر، مجلس به طور غیررسمی تیمی در هیئت‌رئیس مجلس تشکیل داده است که برخی کنترل‌های لازم را به لحاظ شکلی بر طرح‌های نمایندگان داشتند؛ زیرا طبق ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس طرح‌ها مانند لوایح قوه مجریه<sup>۴</sup> به

شورای ملی صورت خواهد گرفت اعم از اینکه لزوم آن امور از مجلس عنوان یا از طرف وزرای مسئول اظهار شده باشد.  
 ۱. اصل (۷۴) - لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

۲. اصل (۱۰۲) - شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

ماده (۱۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس - طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد، مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود. وصول این طرح‌ها توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع و نسخه‌ای از آن نیز برای هیئت‌وزیران به منظور حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.

تبصره - نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آنها مشابه لوایح دولت خواهد بود.  
 ۳. ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس - طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود.

۴. ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس. لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:

۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.

لحاظ صوری باید موضوع و عنوان مشخص داشته باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح مطرح شده باشد.

پیش نویس طرح نمایندگان را معمولاً خود نمایندگان می نویسند و یا مراکز پژوهشی وابسته به مجلس شورای اسلامی در این موضوع به نمایندگان مشورت می دهند و یا اقدام به تهیه متنی ابتدایی برای نمایندگان می کنند و البته این پیش نویس ها در مورد لوایح دولت<sup>۱</sup> بیشتر از حالت فردی به کاری تیمی تبدیل می شود. به عنوان نمونه کمیسیون حقوقی<sup>۲</sup> مشاوره های تقنینی را در خصوص لوایح ارائه می دهد.

نکته مهم در خصوص نگارش پیش نویس های قانونی که بیشتر در طرح های قانونی، خود را نشان می دهد آن است که در برخی از این پیش نویس های نگارش شده در پارلمان، نه اصول شکلی نگارش متنی قانونی رعایت شده است و نه به لحاظ محتوایی استحکام و قوت دارند و حتی در مواردی به تصریحاتی مانند اصل (۷۵) قانون اساسی<sup>۳</sup> در خصوص عدم بار مالی در طرح ها<sup>۴</sup> دقت نشده است.

البته برخی از ادارات کل مجلس وظیفه مشورت های تقنینی به نمایندگان را در خصوص پیش نویس های قانونی برعهده دارند. به عنوان مثال اداره کل قوانین یا اداره کل اسناد

۳. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

۱. ماده (۳۱) آیین نامه داخلی هیئت دولت - لوایح با توجه به ماده (۸۸) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به امضا مشترک رئیس جمهور و وزیر یا وزرا یا رؤسای دستگاه های مربوط می رسد و از طریق معاون امور مجلس رئیس جمهور تقدیم مجلس می گردد.

۲. ماده (۲۱) آیین نامه داخلی هیئت دولت - به منظور تطبیق پیشنهاد تصویب نامه ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون های دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی، کمیسیونی به عنوان «کمیسیون حقوقی» با مسئولیت معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهور تشکیل می گردد اعضای کمیسیون مزبور از میان حقوق دانان مجرب تعیین و با حکم معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور منصوب می شوند و هر یک از آنها مسئولیت مشاوره یکی از کمیسیون های دولت را عهده دار می باشند.

۳. اصل (۷۵) - طرح های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۴. برای مطالعه در این زمینه نک: حبیب نژاد و منصوری بروجنی (۱۳۹۶).

وظیفه دارند نکاتی را در این خصوص که آیا طرح نمایندگان با قانون اساسی یا با سیاست‌های کلی نظام یا برنامه‌های توسعه مغایرت دارند یا خیر، ارائه می‌کنند. طبق ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌کنند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی،
۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین،
۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده،
۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی».

معاونت در امور تنقیح قوانین مجلس همچنین وظیفه تدوین شیوه‌نامه‌های نگارش طرح‌ها و مشورت‌های حقوقی به نمایندگان را برعهده دارد.<sup>۱</sup> ولی نکته مهم آن است که معمولاً این مشورت‌ها بعد از تهیه پیش‌نویس‌های نمایندگان داده می‌شود و زمانی است که خمیرمایه «طرح تقنینی» شکل گرفته است و از سوی دیگر ضمانت اجرای حقوقی خاصی نیز برای عدم رعایت این مباحث وجود ندارد و این‌گونه نیست که تبدیل یک پیش‌نویس قانونی به طرح تقنینی مستلزم رعایت الزامی این نکات شکلی و محتوایی و پس از تأییدیه از نهادهای استعلام‌شونده باشد.

در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس نیز نمایندگان توجه ویژه‌ای به این استعلام‌ها به دلایلی از جمله کثرت دستورجلسات یا فضای سیاسی موجود یا عدم ورود علمی در این حوزه‌ها نداشته‌اند و یا این توجه خیلی اندک است و به‌عنوان

---

۱. ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵. وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است: ... ۳. تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب‌های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاه‌های حکومتی به‌گونه‌ای که تغییر در مراد مقنن نباشد ... ۸. ارائه مشاوره حقوقی و تقنینی به رئیس؛ اعضای هیئت‌رئیس؛ کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس.

«پیش شرط» بررسی یا تصویب طرح یا لایحه نگریسته نمی‌شود. قوانین شایسته باید از پیش نویس‌های شایسته برخیزند و تحقق این متن نیازمند تلاش‌های شکلی و محتوایی ویژه‌ای است و نظام قانونگذاری باید اهتمام ویژه‌ای به این امر داشته باشد.

تجارب کشورهای موفق در امر تقنین نشان می‌دهد باید مرحله وضع قانون را از مرحله تدوین قانون یا همان تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی تفکیک کرد. در ایران اصلاحیه‌های مکرر قوانین حتی در فاصله‌های بسیار کم نشان داده است که متون قانونی ما اشکال‌های زیادی دارند و شاید مهم‌ترین منشأ این اشکال‌ها آن است که معمولاً مرجع واحدی برای تهیه پیش‌نویس قوانین وجود ندارد. نگارش قوانین به صورت پراکنده توسط نهادهای پیشنهاددهنده قانون انجام می‌شود. به منظور اجتناب از آسیب‌های چنین فرایندی و با در نظر گرفتن مزایا و معایبی که به هریک از اشکال قانون‌نویسی وارد است پیشنهاد می‌شود مرجع واحدی متشکل از متخصصان قانون‌نویس برای هماهنگ کردن پیش‌نویس‌های پیشنهادی نهادهای مختلف در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شود. مرجعی که یا در آغاز، فرایند قانون‌نویسی را با ارجاع مقامات پیشنهاددهنده برعهده گیرد یا پس از تهیه پیش‌نویس اولیه قوانین، مبتکران قانون مسئولیت هماهنگی، یکسان‌سازی و تأیید پیش‌نویس‌های پیشنهادی را متقبل شوند.

### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون‌نویسی هنر قانونگذار است (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۴). تعیین مدل‌های قانون‌نویسی براساس متغیرهایی از قبیل نحوه تفکیک قوا و کیفیت تعامل قوا با یکدیگر، تمرکز یا پراکندگی پیشنهاد قانون‌ازسوی یک نهاد یا نهادهای متعدد، نحوه تعامل قانون‌نویسان با متخصصان و مشارکت عمومی است و البته می‌تواند برخاسته از نوع مبانی حاکمیتی مستقر در جامعه سیاسی باشد.

براین اساس سه مدل قانون‌نویسی را می‌توان دسته‌بندی کرد. در اولین مدل که آن را قانون‌نویسی تمرکزگرا می‌نامیم، قانون‌نویسی غالباً در چارچوب خط‌مشی‌های سیاسی تعیین و اعلام شده ازسوی قوه مجریه شکل می‌گیرد و ورودی قانونگذاری از دولت و از

طریق لوایح دولت شروع می‌شود و معمولاً این شیوه در نظام‌هایی غالب است که رژیم سیاسی آنها پارلمانی است.

قانون‌نویسی اجماعی دومین مدل از قانون‌نویسی است که هم قوای مجریه و هم مقننه قابلیت‌های مورد نیاز برای تبدیل سیاست‌ها به متن قانون، پژوهش و ارزیابی حرفه‌ای پیش‌نویس قوانین را دارند که البته خود به دو صورت دیگر ممکن است ظاهر شود؛ مدل اجماعی واحد و مدل اجماعی پراکنده.

سومین مدل قانون‌نویسی، تکثرگراست که نظام قانون‌نویسی هم در مجریه و هم در مجلس و حتی همچنین در خارج از دستگاه حکومت مشخص می‌شود و گروه‌ها و ساختارهای سازمان‌یافته هم ممکن است پیش‌نویس متن قانون را تهیه کنند و با قانونگذاران یا مقامات اجرایی برای حمایت از آن لابی کنند.

در جمهوری اسلامی ایران قانون‌نویسی از نوع تکثرگراست و به موجب قانون، سه مرجع حق ارائه ابتکارات تقنینی را دارند؛ ۱۵ نفر از نمایندگان، هیئت‌وزیران و شورای عالی استان‌ها. پیش‌نویس‌های قانونی که نمایندگان تهیه کرده‌اند در موارد زیادی اتقان، استحکام، قوت محتوایی و شکلی قانون را ندارند و نمایندگان امضاکننده نیز بعضاً بدون مطالعه دقیق طرح‌های نمایندگان دیگر را امضا می‌کنند.

در مورد لوایح پیشنهادی از سوی دولت هم، نهاد معینی متولی نگارش قانون نیست اما وجود ظرفیت‌های انسانی متخصص در رشته‌های مختلف و نیز وجود نهادهایی مانند کمیسیون حقوقی در داخل تشکیلات هیئت دولت می‌تواند موجب برخی کاستی‌های نگارش پیش‌نویس قوانین شود و شاید بهتر باشد به دلیل اشراف قوه مجریه بر جزئیات مسائل تا جایی که ممکن است ورودی‌های تقنینی از طریق لوایح دولت باشد تا طرح‌های تقنینی. در مورد طرح‌های پیشنهادی نمایندگان شورای عالی استان‌ها نیز مرجع خاصی مسئولیت نگارش متون را برعهده ندارد.

از این رو به نظر می‌رسد باید در خصوص قانون‌نویسی، مطالعات گسترده‌تری انجام گیرد و رشته حقوق پارلمانی می‌تواند بستر مناسبی برای این مطالعات باشد. در این مسیر باید دولت و مجلس با تعامل یکدیگر اقدام‌های مؤثری برای بهینه‌سازی و کیفی‌سازی

متن‌های پیش‌نویس قوانین انجام دهند. تأسیس مرجع واحدی برای تدوین قانون که امر هماهنگی متون پیش‌نویس‌های پیشنهادی از سوی پیشنهاددهندگان مختلف را برعهده می‌گیرد ضمن تأمین این تعامل ما را به سمت مدل اجماعی قانون‌نویسی راهنمایی می‌کند.

متون قانونی از درون همین پیش‌نویس‌ها بیرون می‌آیند و ضعف و خلل در این حوزه نتیجه‌ای جز قوانینی سست را به همراه ندارد؛ قوانینی که نه نیازهای واقعی جامعه را برطرف می‌سازد و نه استحکام دارند و همچنان که اکنون نیز می‌بینیم شاهد قوانینی هستیم که در بازه کوتاهی اصلاحات زیادی را بر خود می‌بینند.

## منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.
۲. جلالیان، عسگر (۱۳۹۶). «کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وششم، ش ۸۲.
۳. حبیب‌نژاد، سیداحمد و محمد منصوری بروجنی (۱۳۹۶). «بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل (۷۵) قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۵۴.
۴. حبیب‌نژاد، سیداحمد و همکاران (۱۳۹۷). «مطالعات پارلمانی و کارآمدی قانونگذاری»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۹۶.
۵. دانشپور بخشایشی، عیسی (۱۳۸۶). «بررسی شورای دولتی فرانسه و صلاحیت‌های آن»، مجله فلسفه و کلام، ش ۱۵.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۱.
۷. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۹. قانون اساسی مشروطه.
۱۰. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۱. قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور.
۱۲. قنبری، حمید (۱۳۹۵). «رهایی از قوانین متضاد؛ چگونه؟»، روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۳۷۳۲.
۱۳. متمم قانون اساسی مشروطه.
۱۴. نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.
۱۵. وکیلان، حسن (۱۳۸۷). ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. هارت، هربرت (۱۳۹۰). مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
۱۷. هگل، گئورگ ویلهلم فریدریش (۱۳۹۲). عناصر فلسفه حق، ترجمه مهبد ایرانی‌طلب، تهران، نشر قطره.
18. Barrington, L. W. and E. Herron (2004). "One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and its Political Consequences", *Nationalities Papers*, 32.

19. Bogdanovskaia, I. (1999). "The Legislative Bodies in the Law-making Process", <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>
20. Capano, G. and M. Giuliani (2003). "The Italian Parliament: in Search of a New Role", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, No. 2.
21. Commonwealth of Australia (2017). *Legislation Handbook*, Department of the Prime Minister and Cabine pub.
22. Cox, W. C. (2000). "On the Effects of Legislative Rules", *Legislative Studies Quarterly*, No. 2.
23. Department of Justice (2012). Law Drafting Division, [https://www.doj.gov.hk/publications/doj2012/eng/pdf/chapter\\_06\\_1dd.pdf](https://www.doj.gov.hk/publications/doj2012/eng/pdf/chapter_06_1dd.pdf)
24. Fuley, T., L. Lucas and L. Seitz (2014). "The Current State of Ukrainian Legislation", In, *Developing and Drafting Legislation* (2nd ed.). Kyiv: Indiana University/Ohio State John Glenn School of Public Affairs
25. Massot, J. (2001). "Legislative Drafting in France: The Role of the Conseil D'Etat", *Statute Law Review*, Vol. 22, Issue 2.
26. Ministry of Justice (2016). "The Swedish Law-Making Process", <https://www.government.se/49c837/contentassets/4490fe7afcb040b0822840fa460dd858/the-swedish-law-making-process>
27. Nampoothiry, N. K. (2010). "The Role of Parliamentary Counsel in Legislative Drafting", *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 36, No. 1.
28. OECD (1997). "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", SIGMA Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>
29. — (2012). "Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing



30. Schulmann, Ekaterina (2001). *The Politics of Law-making in Russia*, Chatham House.
31. Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeysecere (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, London, Kluwer Law International Ltd pub.
32. Tanner, E. (2006). "Clear, Simple, and Precise Legislative Drafting: How does a European Community Directive fare?", *Statute Law Review*, Vol. 27.
33. Van Elsuwege, Peter and Roman Pertov (2014). *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union (Toward a Common Regulatory Space)*, Routledge pu, NewYork.



# ماهیت پژوهی و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی؛

## چالش‌ها و بایسته‌ها

آیت مولائی\* و فرشید بنده‌علی\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۱۲	شماره صفحه: ۲۹۴-۲۶۷
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای اجرایی هستند که در پی نیازهای اجتماعی پس از انقلاب اسلامی پا به عرصه وجود گذارند. بنابراین خدمات نهادها متأثر از ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و اعتقادی جامعه است؛ نقشی که هرچند فلسفه وجودی و جایگاه محوری نهادها را در میان سایر دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی نمایان می‌سازد؛ اما به نظرمی رسد ماهیت حقوقی آنها در نظام اداری ایران به درستی شناخته نشده و همین مسئله اهداف، سیاستگذاری و کارکردهایی را که دولت اسلامی از طریق ایجاد نهادها دنبال می‌کند، با موانع روبه‌رو کرده است. از این رو، این مقاله برآن شد تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به ارائه تعریفی از ماهیت و جایگاه نهادها در نظام حقوقی کشور بپردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد: اولاً؛ نهادهای عمومی غیردولتی به‌رغم آنکه همانند دستگاه‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت و با بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی آن، برای ارائه خدمات عمومی به جامعه شکل گرفته‌اند، اما از شخصیت حقوقی مستقل و ساختار سازمانی انعطاف‌پذیری نسبت به دستگاه‌های مذکور برخوردارند. ثانیاً؛ تأمین نیازهای ارزشی جامعه، شخصیت حقوقی نهادها را حتی از مؤسسه‌های عمومی غیردولتی نیز متمایز می‌کند. به عبارت دیگر برخلاف شخصیت‌های حقوقی اخیر که وجود آنها برگرفته از جمهوری بودن شکل نظام و نیازهای روز دولت است؛ نهادهای عمومی غیردولتی، ذیل چتر دولت، آن دسته از منافع عمومی را تأمین می‌کنند که نشئت گرفته از ماهیت اسلامی نظام سیاسی کشور است. ثالثاً؛ نهادهای عمومی غیردولتی از ماهیت: «اداری، اجرایی و خدماتی» برخوردارند. رابعاً؛ این ارگان‌ها در دسته «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار دارند.

**کلیدواژه‌ها: نهاد عمومی غیردولتی؛ قدرت عمومی؛ خدمات عمومی؛ دستگاه اجرایی**

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)؛

Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا؛

Email: sorena\_2013@yahoo.com

## مقدمه

با نگاه کلی از زمان پیدایش دولت مدرن تاکنون نشان می‌دهد با وجود وحدت و ثبات در حاکمیت دولت، نحوه اعمال اقتدارات آن بر همه شئون اجتماعی که از آن به حکومت تعبیر می‌شود، همواره دستخوش نوسان‌هایی از عدم دخالت تا دخالت کامل بوده است. از جمله دلایل اصلی این نوسان، وجود اهداف محوری است که ساختار نظام سیاسی و اداری دولت‌ها را به نحوی متفاوت از یکدیگر رقم می‌زند. برای مثال در کشور ما ضرورت تشکیل نظامی اسلامی با محوریت آموزه‌های دینی و تشکیل دولت، اعمال حاکمیت ملی و مشارکت مردمی در اداره امور برپایه این آموزه‌ها، موجب شد تا بعد از انقلاب اسلامی، واحدهای اجرایی سازمان‌یافته و نوظهوری تحت عنوان نهادهای انقلابی و متعاقباً «مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی» شکل گیرد که در کنار ساختار اداری موجود دولت، اعمال برخی اقتدارات آن را در قالب ارائه خدمات عمومی به جامعه عهده‌دار شوند. با وجود این نقش‌پذیری و ویژگی‌های منشعب از آن، یعنی افزایش مشارکت عمومی در تأمین نیازهای اجتماعی و برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل و ساختار بوروکراسی انعطاف‌پذیرتر نسبت به سایر ارکان اجرایی دولت، واحدهای اجرایی مذکور تا به حال نتوانسته‌اند کارکردی کاملاً مطلوب و ارتقایافته در خصوص ارائه خدمات عمومی عهده‌دار شده از خود نشان دهند. در حالی که بهره‌مندی از این ویژگی‌ها، به دلیل انتقال بسیار مؤثرتر خواست‌ها و نیازهای حکومت‌شوندگان به اداره‌کنندگان، موجب شده تا در کشورهای پیشرفته ثبات سیاسی حکومت از طریق به‌دادن به چنین بوروکراسی‌هایی بهتر تجربه شود. دلیل این امر نیز در وهله اول توجه ویژه‌ای است که این کشورها به مقوله تعیین نقش، جایگاه و ماهیت حقوقی مؤسسه‌های عمومی داشته‌اند.

در کشور ما اما به‌رغم تشکیل مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی در چند دهه گذشته و توجه به کارکردهای آنها و افزایش روزافزون سیاستگذاری‌های عمومی در این زمینه، تاکنون تعریف جامع و شفاف از سوی قانونگذار در خصوص جایگاه و ماهیت حقوقی این قبیل واحدهای تأثیرگذار اجتماعی به‌عمل نیامده است؛ ضرورتی قانونی که فقدان آن، نظام حقوقی حال حاضر حاکم بر نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی را در ابعاد

مختلف، کارکردی، اداری، مالی، نظارتی و ... با ابهام‌ها و چالش‌های اساسی فراروی تصمیم‌گیران و سیاستگذاران این عرصه مواجه کرده است.

به نظر می‌رسد این چالش درخصوص نهادهای عمومی غیردولتی بیشتر جلب توجه می‌کند به دلیل آنکه فلسفه وجودی آنها [بیش از مؤسسه‌های مذکور] در گرو تأمین بخشی از اهداف محوری نظام اسلامی کشور، یعنی نیازهای ارزشی اجتماع برپایه آموزه‌های دینی است. به همین دلیل با تمرکز بر چالش‌ها و ضرورت‌های یادشده نهادهای مذکور، این سؤال اصلی مطرح می‌شود که ماهیت و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی در نظام اداری ایران چیست؟ آیا می‌توان تعریف شایسته از جایگاه و ماهیت حقوقی آنها ارائه کرد؟

فرضیه تحقیق این است که به نظر، قانونگذار نتوانسته تبیین شایسته‌ای از ماهیت و جایگاه این نهادها ارائه دهد در نتیجه برای ارائه تعریف شایسته از ماهیت و جایگاه نهادهای مذکور، باید از سایر حوزه‌ها یاری طلبید. در این راستا، نوشتار حاضر درصدد است با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، ضمن بررسی مختصری از چالش‌های یادشده درخصوص نهادها، با تبیین واژگان به‌کار رفته در عنوان این نهادها از دیدگاه نظری و برخی جنبه‌های کارکردی، به تحلیل بایسته‌های جایگاه و ماهیت حقوقی آنها پرداخته و در نهایت نیز تعریفی از این ماهیت ارائه کند.

### ۱. تلاش قانونگذار برای تبیین ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی

اصطلاح «مؤسسه عمومی» ترجمه تحت‌اللفظی اصطلاح فرانسوی «Etablissement Public» است که در حقوق آنگلو ساکسن، معادل آن «Public Corporation» است (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۱۴۷-۱۴۳). در کشور ما نیز پس از انقلاب مشروطه و تأسیس تدریجی سازمان‌های اداری نوپا، رد پای تأسیس این مؤسسه‌ها را می‌توان در قالب ایجاد مؤسسه‌های عمومی عام‌المنفعه‌ای جستجو کرد که بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ آنها را از حیث شمولیت احکام این قانون، «دستگاه اجرایی» نامیده است. پس از انقلاب اسلامی نیز رخدادها و مناسبت‌های انقلابی و زمینه‌های قانونی مانند عدم تمرکز اداری، به ایجاد نهادهای عمومی و انقلابی منجر شد که واحدهای بزرگ اقتصادی را

به صورت مالکیت عمومی خارج از اداره مستقیم دولت پدید آوردند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۵۸). این امر که به پیچیده‌تر شدن ساختار سازمانی دولت منجر شد، قانونگذار را بر آن داشت تا نسبت به ایجاد ماهیت حقوقی جدیدی تحت عنوان «مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی» اقدام و این ماهیت را در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ چنین تعریف کند: «واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون و به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند».

البته این تعریف نتوانست آن‌گونه که باید جایگاه این قبیل نهادها را در میان سایر ساختار اجرایی دولت نمایان سازد؛ چراکه عبارت‌پردازی آن، یعنی «واحد سازمانی مشخص»، «تأسیس با اجازه قانون» و «انجام خدمات عمومی» مبین فصل اشتراک میان شخصیت حقوقی نهادها با دستگاه‌های دولتی بود. درحالی‌که هدف اصلی از تأسیس نهادهای حقوقی جدید در واقع نیاز به واحدهای اجرایی بود که با دارا بودن استقلال لازم از جنبه‌های مختلف حقوقی، سازمانی، اداری و مالی و... نسبت قوای حکومتی و دستگاه‌های تابعه، انعطاف‌پذیری سازمانی بیشتری را در برخورد با مسائل و مشکلات اجتماعی و برطرف کردن آنها از خود نشان دهند. بنابراین، تطبیق وضعیت نهادها با شخصیت حقوقی جدید در وضعیتی انجام شد که با نگاهی به نظام حقوقی حاکم بر مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، ابعاد گوناگون این نظام مانند تشکیل، انحلال، صلاحیت، نظام مالی و غیره از ابهام‌های فراوانی برخوردار است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲). این ابهام‌ها همواره مانع از آن بوده تا نهادهای مورد بحث بتوانند یا تمایل داشته باشند وضعیت حقوقی خود را با ساختارهای قانونی یادشده تطبیق دهند، نهایتاً باعث شد که قانونگذار پس از گذشت هفت سال از وضع قانون، مجدداً برای تسریع در تعیین تکلیف وضعیت حقوقی چنین نهادهایی با تهیه فهرستی تحت عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳» به احصا اولیه نام ۱۰ سازمان و مؤسسه وابسته به آنها به این فهرست اقدام کند و از آن تاریخ، پیوسته بر تعداد آنها افزوده شده است.

تصویب این فهرست نیز نه تنها در رفع ابهام‌های یادشده مؤثر واقع نشد، بلکه خود منشأ ابهام‌های جدیدی شد. تجمیع نام تعداد زیادی از نهادها و مؤسسه‌ها با اهداف

و کارکردهای ناهمگون در فهرستی واحد موجب شد تا تفاوت میان شخصیت حقوقی «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» از «نهادهای عمومی غیردولتی» و همچنین دولتی یا غیردولتی بودن بسیاری از نهادها، به‌عنوان اصلی‌ترین ابهام موجود در وضع این قانون به‌شمار آید. ازسویی، وجود نام برخی نهادهای انقلابی شکل گرفته به فرمان رهبری انقلاب اسلامی (و نه حکم قانونگذار) در این فهرست آن هم با همان ماهیت قبلی، نظیر سازمان تبلیغات اسلامی، برخورداری از دو ماهیت حقوقی متفاوت و هم‌زمان «انقلابی بودن» و «نهاد عمومی غیردولتی بودن» را برای برخی از این نهادها به همراه داشت که چنین وضعیتی بر ابهام ماهیتی آنها بیش‌ازپیش افزوده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۹). علاوه‌براین موارد، تمثیلی بودن و عدم جامعیت فهرست تهیه شده به‌نحوی است که حتی قوانین ثانویه وضع شده مانند مواد (۵۰) و (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، بند «۷۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۹۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، تبصره «۱» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور نیز بعد از گذشت نزدیک به دو دهه از تصویب فهرست، در حکمی مشابه با تبصره ذیل ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، کماکان مؤسسه‌هایی را که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده است را از حیث مصرف اعتبارات بودجه کل کشور در حکم مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی می‌دانند.

ابهام‌های مطرح شده موجب شد تا قانونگذار مجدداً و این بار در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶، اقدام به بازنگری در تعریف قبلی ارائه شده از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی کند. با نگاهی به ماده (۳) که ظاهراً در مقام تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی برآمده، مشخص می‌شود تنها نوآوری این تعریف نسبت به تعریف ارائه شده قبلی در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶، اضافه کردن پیش شرط «تأمین بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه از محل منابع غیردولتی» است. وجود این پیش شرط آن هم در وضعیتی که فقدان سیاستگذاری شفاف درخصوص تأمین منابع مالی نهادهای عمومی غیردولتی، وابستگی مالی آنها به منابع دولتی را در بازه‌ای از نوسان استقلال تا وابستگی کامل قرار داده، نتیجه‌ای

دربرنداشت جزء عام‌الشمول بودن تعریف ماده (۳) قانون از ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی را در هاله‌ای از ابهام قرار دهد. به نحوی که ماهیت حقوقی آن دسته از نهادهایی که وضعیت تأمین مالی آنها دارای وابستگی کامل یا بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه به منابع دولتی است از شمول این تعریف خارج و کماکان مشمول تعریف ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است. از این رو باید گفت در حال حاضر نظام اداری کشور عملاً با انشقاق دو تعریف از یک ماهیت حقوقی، در مورد مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی روبه‌رو است.

بنابراین اعطای شخصیت حقوقی جدید به نهادها نیز که در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ مقرر شده، نه تنها در عمل نتوانست نظام حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی را تثبیت کند، بلکه به بارزتر شدن تعارضات ساختاری - حقوقی نهادهای مذکور منجر شد. با این وجود، بررسی سابقه تاریخی تصمیم‌های قانونگذار در خصوص ماهیت حقوقی نهادها نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های انجام شده برای قانونمند شدن این ماهیت، هنوز ابهام‌های فراوانی در خصوص جایگاه و نقش نهادها در نظام حقوق اداری کشور وجود دارد. ابهام‌هایی که خود‌گویای این مطلب است که تصمیم‌های اتخاذ شده در واقع ذیل سایه نص قانون قرار گرفتن برای گریز از ارائه پاسخی منطقی و مستدل به تعارضات حادث شده و مکرری است که شخصیت حقوقی نهادها با آن مواجه‌اند. بی‌شک چنین رویکردی نه تنها در حل مشکل راهگشا نیست، بلکه تداوم یافتن آن نقض مکرر حاکمیت قانون را از سوی نهادهای مورد بحث به همراه داشته و دارد. دلیل این امر نیز مشخص است چراکه اصولاً وضع قانون برای هدف معینی صورت می‌پذیرد. بنابراین قانون نباید به‌گونه‌ای مبهم و نامتعین باشد که نتوان از مفاد و عبارات آن حقوق و تکالیف مشخصی را برداشت کرد؛ زیرا ابهام و چندپهلویی در مفاد قانون، نهایتاً به خودرأیی و سوءاستفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت‌های محوله منجر شده و این امر بالتبع در تعارض با اصل حاکمیت قانون است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۷).

به همین دلیل به نظر می‌رسد اساس حل مشکل در خصوص جایگاه و نقش نهادهای عمومی غیردولتی در نظام اداری کشور، ابتدا منوط به ارائه تعریفی شفاف و جامع در خصوص ماهیت حقوقی نهادهاست؛ امری که کنکاش فرارو سعی دارد با بررسی



مفهومی واژگان به‌کاررفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و سایر جنبه‌های حقوقی این نهادها بدان پردازد.

**۲. استعانت از عناصر واژگانی «نهادهای عمومی غیردولتی» برای فهم ماهیت و جایگاه**  
در اینجا تلاش می‌شود با استفاده از واژگانی که در عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» به‌کاررفته‌اند، ماهیت و جایگاه این مفهوم شناسانده شود.

### ۲-۱. مفهوم‌شناسی حقوقی «نهاد» از حیث اداره و اجرا

همان‌طور که در بالا گفته شد، تفاوت میان شخصیت حقوقی نهادها از مؤسسه‌های عمومی غیردولتی از جمله ابهام‌هایی است که با وضع قانون فهرست نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ به همراه داشته است. علاوه بر وجود این قانون، ابهام مذکور آنجا بارزتر می‌شود که ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نام نهادهای مورد بحث را در کنار مؤسسه‌های عمومی غیردولتی و سایر ساختارهای سازمانی رسمی از جمله: وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و ... احصا و جملگی آنها را «دستگاه اجرایی» نامیده است. با این وجود، سؤال این است که «نهاد» چیست؟ فهم این واژه برای ارائه تعریفی از ماهیت حقوقی نهادها لازم است.

نهاد ترجمه واژه «Institution» در انگلیسی است که از ریشه یونانی «Instituler» به‌دست آمده و مفهوم آن در لغت به معنای برقرار کردن، ساختن و ثابت کردن است (فاضل و ادریسی، ۱۳۸۴: ۹۹). اما در معنای اصطلاحی حقیقت آن است که حتی در حال حاضر نیز اجماعی در خصوص تعریف نهاد وجود ندارد (مشهدی احمد، ۱۳۹۲: ۵۲). بنابراین به نظر می‌رسد بتوان «عام»‌ترین ویژگی‌های نهاد را به این قرار ارائه داد: «۱. تأمین نیازهای اجتماعی، ۲. دارا بودن بنیادهای عام و گسترده که فعالیت‌های آن، جایگاه عمده‌ای را در پهنه جامعه به خود اختصاص داده‌اند، ۳. متضمن ارزش‌های اساسی جامعه بودن، ۴. پذیرش و مشارکت در تأمین آرمان‌های یک نهاد از سوی بخش عظیمی از جامعه» (کوهن، ۱۳۸۱: ۱۵۱). باید توجه داشت کلمه «مشارکت» در اینجا، عملی جمعی و آگاهانه فرض شده که دربردارنده دخالت

شهروندان در امور عمومی و در سطوح مختلف تصمیم‌گیری‌های اداری و سیاسی از انداختن رأی به صندوق تا مساعدت مستقیم به ارضای نیازهای اجتماعی و همچنین دخالت مردم در کارکرد سازمان‌هایی است که حیات کاریشان به آن بستگی دارد (جباری، ۱۳۷۸: ۸-۷). بر مبنای چنین مشارکتی، وجود نهادهای اداری را می‌توان پاسخ‌هایی دانست که از طرف دولت به مسائل و مشکلات نسبتاً پایدار جامعه داده شده است.

ویژگی‌های گفته شده، ناظر بر ویژگی‌های عام «نهاد» است که شاید پسوندهای مختلف داشته باشد. یکی از این پسوندها «اجتماعی» بودن است. کوهن، نهادهای اجتماعی را نظامی از هنجارها و ارزش‌هایی تلقی می‌کند که جامعه را در وصول به اهداف معینی کمک می‌کند، در حالی که سازمان‌های رسمی متشکل از گروه‌های افرادی هستند که تلاش خود را در قالب ثبات و سازمان‌یافتگی مستقل اداری برای دستیابی به هدفی معین و تعریف شده‌ای هماهنگ می‌کنند و فاقد هنجارهای ارزشی هستند که در مورد نهادها مطرح است (کوهن، ۱۳۸۵: ۳۰۳).

در کنار ویژگی‌های عام بالا، می‌توان به ویژگی‌های «خاص» نهادها با تکیه بر واژه نهاد در عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» اشاره کرد. مهم‌ترین آنها «رسمی بودن» و «حکومتی بودن» است (مولائی، ۱۳۹۵: ۲۲). این ویژگی‌ها آنها را از نهادهای اجتماعی متمایز می‌سازد. نهادهای اجتماعی؛ صرفاً نظامی از هنجارها و ارزش‌هایی هستند که جامعه را در وصول به اهداف معین کمک می‌کند، در حالی که سازمان‌های رسمی مانند نهادهای عمومی غیردولتی متشکل از گروه‌های افرادی هستند که تلاش خود را در قالب ثبات و سازمان‌یافتگی مستقل اداری برای دستیابی به هدفی معین و تعریف شده‌ای همچون هنجارهای ارزشی هماهنگ می‌کنند (کوهن، ۱۳۸۵: ۳۰۳). این وجه تمایز را می‌توان در ماده (۲) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵ مشاهده کرد. مطابق این ماده موجودیت نهادهای اجتماعی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد به صورت «تشکل» یعنی شکل ساختاری اولیه و فاقد سازمان‌یافتگی رسمی تداوم می‌یابد.

با توجه به توضیحات بالا، باید گفت؛ این نهادها به همان اندازه که از ویژگی‌های سازمان‌های رسمی مانند؛ شکل‌گیری سازمانی و سامان‌دهی منابع انسانی در قالب

ساختارهای رسمی و پایدار یا همان بوروکراسی اداری برخوردارند؛ فصل ممیز آنها از سایر نهادهای اجتماعی محسوب می‌شود. باین حال باید توجه داشت که «نهادهای» ریشه در ارزش‌های رسمی و سیاست‌های کلی نظام دارند و نهادهایی همچون سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، به دلیل پیگیری اهداف: ارزشی، حمایتی و غیرانتفاعی، هم اینک در زمره نهادهای عمومی غیردولتی (و نه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی) محسوب می‌شوند. در این راستاست که مواردی همچون: «حمایت از زبان‌دیدگان حوادث رانندگی آنجا که جبران این خسارات از طریق پوشش‌های بیمه‌ای امکان‌پذیر نباشد» به‌عنوان ضرورت‌های ارزشی و اولویت‌دار جامعه مطرح است، انجام این مهم مطابق ماده (۲) اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب سال ۱۳۹۴ و نیز بند «۹۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور برعهده نهادهای عمومی «کمیته امداد امام» و «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی» قرار گرفته است.

بنابراین مشاهده می‌شود به‌رغم آنکه قانون مذکور با برداشتی التقاطی از اهداف و کارکردهای ناهمگون نهادها و مؤسسه‌های یادشده به تجمیع نام آنها در فهرستی واحد اقدام کرده، لیکن میان ماهیت حقوقی نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی تمایزی آشکار برقرار است؛ تمایزی که رویه‌های مؤخر قانونگذار در زمینه نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی آن را به‌خوبی نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> درنهایت با توجه به آنچه که در این مبحث بیان شد، می‌توان علت و فلسفه وجودی «نهاد» نامیدن برخی سازمان‌های رسمی کشور را در این جمله خلاصه کرد: «ضرورت تأمین نیازها و منافع عمومی نشئت گرفته از ارزش‌های بنیادین اجتماعی، فرهنگی و دینی».

ناگفته پیداست عبارت مذکور، درباره سایر نهادهای حکومتی نیز صدق می‌کند. درنتیجه باید در پی بررسی سایر عوامل نیز بود که در ادامه بحث می‌آیند.

---

۱. برای مثال ماده‌واحد قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، مصوب سال ۱۳۷۷، به‌صراحت دهیاری‌ها را نهاد عمومی غیردولتی تلقی کرده است. همچنین بند «و» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور و بند «الف» ماده (۹۵) قانون برنامه پنجم توسعه نیز به‌ترتیب صندوق‌های «نوآوری و شکوفایی» و «صندوق ضمانت سپرده‌ها» را نهاد عمومی غیردولتی دانسته‌اند اما در مقابل ماده (۵) قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴، سازمان بورس و اوراق بهادار را مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی کرده است.

## ۲-۲. مفهوم «عمومی» بودن در عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»

واژه «عمومی»<sup>۱</sup> را در لغت به معنای آنچه که منسوب و مربوط به همه مردم باشد تعریف کرده‌اند (عمید، ۱۳۸۴: ۱۴۵۴). در معنای اصطلاحی کاربرد این واژه در کنار مفاهیم مختلف، تعبیر متفاوتی را به دنبال دارد. به همین دلیل این مبحث به دنبال معنایی از واژه عمومی به کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی است که بتواند شناخت صحیحی را از جایگاه و ماهیت حقوقی آنها در بین سایر اشخاص حقوقی موجود در جامعه بیان کند. به نظر می‌رسد چنین معنایی از دو منظر «ماهیت وجودی» و «کارکرد نهادی» قابل بررسی باشد.

از حیث وجودی، عمومی بودن اشاره به جایگاه شخصیت حقوقی نهادها در مباحث حقوقی دارد. آنچه که از آرا و نظرهای اکثر حقوق دانان داخلی در خصوص مفهوم شخصیت حقوقی واحدهای اجرایی مانند نهادهای عمومی غیردولتی برمی‌آید حاکی است توجه ایشان صرفاً معطوف به یک جنبه این شخصیت یعنی استقلال حقوقی آن، بدون در نظر گرفتن لزوم شناخت جایگاه نهادهای مذکور در بطن نظام حقوقی جامعه بوده، در حالی که چنین برداشتی از استقلال نهادها، در واقع نگاه انحصاری به ساختارهای سازمانی است که به سمت هیچ‌یک از حوزه‌های حقوقی مطرح جامعه متمایل نیستند. به معنای ساده‌تر از آنجاکه اصولاً همه اشخاص حقوقی موجودیت یافته در عالم حقوق از استقلال شخصیت برخوردارند،<sup>۲</sup> از این رو صرف دارا بودن این ویژگی آن‌گونه که بدان پرداخته شده نمی‌تواند در ارائه تعریفی جامع از ماهیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی مؤثر واقع شود.<sup>۳</sup> به همین دلیل استقلال حقوقی نهادها جنبه‌های عام و خاصی دارد که شناخت آنها شرط لازم برای درک صحیح جایگاه حقوقی نهادها در میان سایر اشخاص حقوقی به شمار می‌آید. با این وجود باید گفت، مفهوم عمومی بودن نهادها، جنبه عام استقلال مذکور را نمایان می‌سازد.

### 1. Qublic

۲. نک: مواد (۵۸۳) تا (۵۸۷) قانون تجارت.

۳. جالب آنکه بر مبنای چنین برداشتی، ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در مقام ارائه تعریفی از مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی آنها را دارای استقلال حقوقی دانسته، بدون آنکه ویژگی متمایزکننده‌ای را برای این استقلال نسبت به استقلال حقوقی سایر اشخاص مطرح در مواد (۱)، (۲) و (۴) این قانون بیان کند.

برای درک بهتر موضوع باید واژه «عمومی» را در مقابل «خصوصی» قرار داد؛ زیرا تقابل این دو واژه در عالم حقوق، دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی را رقم زده و تفاوت‌های شخصیتی میان تابعان دو حوزه حقوقی را نمایان می‌سازد.

در این معنا واژه عمومی؛ شخصیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی تابعی از اراده تشکیل دهنندگان آن قرار می‌گیرد. اشخاص خصوصی شخصیت خود را از اراده آزاد افراد گرفته و این اراده برای موجودیت یافتن می‌بایست به ثبت برسد.<sup>۱</sup> همچنین برمبنای اصل حاکمیت اراده، هیچ شخصی از این اشخاص نمی‌تواند بدون توافق، اراده‌اش را بر دیگری تحمیل کند. در مقابل، در حوزه حقوق عمومی، «دولت» به‌عنوان برترین شخصیت حقوقی جامعه در مفهوم مدرن خود ثبات و پایداری شخصیت را نه از اراده حاکمان، بلکه از اراده عمومی به دست می‌آورد. برمبنای چنین اراده‌ای، شخصیت حقوقی دولت برای اعمال حاکمیت بر جامعه و انجام امور عمومی به محض ایجاد در قالب ساختار سازمانی منسجم با شیوه‌ای از قاعده‌پذیری مشترک تحت عنوان بوروکراسی اداری پدیدار شده و با برخورداری از امتیازات قدرت عمومی و همچنین منابع و امکانات مادی و مالی، صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن، وجوه و اموال عمومی جامعه قلمداد می‌شوند، به اداره امور عمومی می‌پردازد. این کارویژه‌های شخصیتی که هویت‌بخش همه اشخاص حقوق عمومی است شامل نهادهای عمومی غیردولتی نیز شده و جایگاه آنها را در حوزه حقوق عمومی نمایان می‌سازد. بنابراین تفکیک جایگاه شخصیتی نهادها از اشخاص حقوقی خصوصی که در واقع معنای عام استقلال حقوقی نهادها محسوب می‌شود، همان شناخت مفهوم عمومی به‌کار رفته در ماهیت حقوقی نهادهای مورد بحث است. بنابراین با توجه به این جایگاه، معنای خاص استقلال حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی را، علاوه بر کارکرد آنها در حوزه حقوق عمومی، باید در مفهوم غیردولتی بودنشان جستجو کرد.

---

۱. مطابق ماده (۵۸۴) قانون تجارت، تشکیلاتی که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.

### ۲-۳. مفهوم «غیردولتی» در عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»

نزد عامه مردم، «غیردولتی» بودن واژه‌ای است که عمدتاً در مقابل مفهوم «دولت» به کار می‌رود؛ اما با توجه به شخصیت پیچیده دولت مدرن، به نظر می‌رسد چنین تقابلی دست‌کم از آن جهت که مشخص نمی‌کند با کدام مفهوم از دولت مواجه است، صحیح نیست. کما اینکه ماهیت وجودی و کارکردی نهادهای عمومی غیردولتی نیز در برخی تعابیر سیاسی در مفهوم دولت، مستحیل است. بنابراین غیردولتی بودن نهادها را به معنای فوق‌الذکر نمی‌توان پذیرفت که به نوعی در اندیشه قائلان به خصوصی بودن یا دوگانگی ماهیت حقوقی نهادها نیز متبلور است.<sup>۱</sup>

واژه «State» در انگلیسی یا «Etat» در فرانسه و نیز «Staat» در آلمانی از واژه لاتین «Status» مشتق شده و مبین وضعیتی است که معنای «بر پا بودن» و «ثبات وضع» را می‌رساند (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۳۲). درباره مفهوم اصطلاحی دولت این مفهوم از سده شانزدهم دچار تحولات اساسی شد. از این تاریخ به بعد، آن برداشت از مفهوم دولت که در آن بین حاکمان سیاسی و جامعه، مرزبندی مشخصی وجود نداشت منسوخ و جای خود را به مفهومی انتزاعی و مستقل از جامعه به نام «دولت مدرن» بخشید (رکابیان و لک‌زایی، ۱۳۹۵: ۱۲۳). هرچند دولت به عنوان نهادی با قدرت همه‌گیر، آمرانه و مقاومت‌ناپذیر هنوز ماهیتی بحث‌پذیر است با این وجود، دولت مفهومی است که برای شناخت گسترده آن در حقوق اساسی در سه سطح «دولت - حاکمیت»، «دولت - حکومت» و «دولت - قوه مجریه» مورد بررسی قرار می‌گیرد (اخوان کاظمی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). عام‌ترین معنایی که گسترده‌ترین سطح وظایف و اختیارات دولت را در قلمرو جغرافیای سرزمینی نمایان می‌سازد. این معنا تنها لایه از مفهوم دولت نیست، بلکه حاکمیت موجود در جامعه برای اعمال سیاستگذاری‌ها و اجرای تصمیم‌های خود در عرصه‌های مختلف نیاز به ساختارهای سازمان‌یافته با اصول و قواعد ویژه‌ای دارد که از آن به «حکومت» تعبیر می‌شود (گیدنز، ۱۳۷۷: ۳۲۴). «دولت - حکومت» معنایی دیگر از دولت است که از طریق آن اقتدار دولت به اجرا درمی‌آید. در این

۱. نک: مواد (۵۸۳) تا (۵۸۷) قانون تجارت.

معنا از دولت قوای سه‌گانه به مدد اندیشه تفکیک قوا، برای کنترل اقتدار دولت و انجام مطلوب کارکردهای آن شکل می‌گیرند. با تفکیک این قوا از یکدیگر به‌عنوان ابزارهای مؤثر در اعمال اقتدار دولت، معنای مجزای دیگری از لایه‌های مفهومی دولت به‌وجود می‌آید که از آن به‌عنوان «دولت - قوه مجریه» نام برده می‌شود. قوه مجریه امروزه مجموعه تقریباً تجسم‌بخش همه نهادهای فرمانروا یا به‌عبارت‌دیگر «حاکمیت در دولت» به‌اعتبار صلاحیت در اعمال سیاسی و اداری داخل کشور و نیز «حاکمیت دولت» در برابر کشورهای دیگر به‌شمار می‌آید (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۰). وجود چنین نقش‌پذیری گسترده و دوگانه‌ای موجب شده تا از این قوه به‌عنوان دولت به‌معنا و مفهوم «خاص» آن یاد شود.

با شناخت گستره مفهومی دولت در سه سطح «دولت - حاکمیت»، «دولت - حکومت» و «دولت - قوه مجریه» باید دید غیردولتی بودن نهادهای مورد بحث چه سنخیتی با این مفاهیم دارند. در این خصوص، نگاهی مختصر به تحولات ایجاد شده درباره نقش‌پذیری دولت - خصوصاً در مفهوم خاص آن - و در ساحت حقوق اداری در عرصه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی جوامع می‌تواند راهگشا باشد. دیر زمانی حدود این نقش‌پذیری، دارای نوسانی از عدم مداخله (دولت ژاندارم) تا مداخله کامل (دولت رفاهی) بوده است. در این میان، بروز نارسایی‌های موجود در اداره امور عمومی از دهه ۱۹۷۰ به بعد، موجب شد تا الگوی سنتی مدیریت دولتی به‌دلیل انعطاف‌ناپذیری، گستردگی و ضعف سازمان‌های دولتی در تأمین انتظارات و نیازهای شهروندان و کاهش اعتماد عمومی مردم به دستگاه اداری با انتقادهای زیادی مواجه و زمینه اصلاحات اداری برای جبران کاستی‌ها و بازسازی مشروعیت مشروعیت دولت توسط مقامات بخش عمومی فراهم شود (سالارزهی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱: ۴۹).

براین اساس، الگوی سنتی مذکور در اواخر دهه ۱۹۸۰ جای خود را به مدیریت دولتی نوین بخشید که ویژگی مهم آن جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به‌دست آنان بود (نرگسیان، ۱۳۸۷: ۱۶۹). در این مرحله، سازمان‌ها و مؤسسه‌های نیمه‌مستقلی در بدنه ساختاری دولت به‌وجود آمدند که سازمان‌های نسل دوم یا مرحله دوم نام گرفتند (قلی‌پور و طهماسبی آشتیانی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). به‌این‌ترتیب، در کنار سازمان‌هایی که در

عرصه بازارهای اقتصادی به یاری دولت‌ها آموختند، نهادهای عمومی نیز شکل گرفتند که ایجاد و تقویت آنها موجب افزایش توان پاسخگویی دولت‌ها به نیازهای جدید در عرصه‌های اجتماعی شد.

اندیشه شکل‌گیری چنین نهادهایی موجب شد تا در کشور ما نیز دست‌کم به دلیل بروز نارسایی‌های موجود در اداره امور عمومی جامعه با ساختارهای اجرایی «دولت - قوه مجریه» و ضرورت جبران این کاستی‌ها بعد از انقلاب اسلامی، نهادهای عمومی غیردولتی پا به عرصه ظهور گذارند. به همین دلیل طبقه‌بندی نهادها در ذیل این مفهوم از دولت اساساً با فلسفه وجودی آنها سنخیتی ندارد. همچنین این عدم سنخیت در خصوص لایه مفهومی «دولت - حکومت» نیز صادق است؛ زیرا هرچند بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی با قوای سه‌گانه در ارتباط هستند، اما این ارتباط به دلیل شخصیت حقوقی مستقل نهادها، به معنای وابستگی سازمانی آنها به هریک از قوای مذکور نیست. در غیر این صورت ماهیت حقوقی نهادها را باید در زمره مؤسسه دولتی قلمداد کرد.<sup>۱</sup> به همین دلیل وجود نهادها در حوزه حقوق عمومی را باید به عنوان دستگاه‌های غیرحکومتی مکمل دولت در ارائه خدمات عمومی به جامعه دانست. با این وجود، ماهیت حقوقی و نحوه فعالیت اجتماعی نهادها همانند دستگاه‌های حکومتی تنها در عام‌ترین لایه مفهومی دولت یعنی ساختار حاکمیتی و یکپارچه آن، معنا و مفهوم می‌یابد؛ جایگاهی که علاوه بر ایجاد تشکیلات سازمانی منسجم و پایدارتر و بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی، تمایزات دیگری از حیث اهداف، نظام حقوقی حاکم، منشأ پیدایش و انحلال را برای این نهادها نسبت به اشخاص حقوقی خصوصی به همراه داشته است. این جایگاه در واقع همان معنای غیردولتی بودن نهادهای عمومی است.

توضیحات مربوط به واژگان سه‌گانه به کار برده شده در بالا در خصوص عبارت: «نهادهای عمومی غیردولتی»، گویای آن است که این نهادها، از حیث حقوقی، ارگانی با ماهیت «اداری»، اجرایی و خدماتی بوده که در پی برآورده ساختن منافع عمومی<sup>۲</sup> هستند (مولائی، ۱۳۹۵: ۱۷).

۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه‌های یادشده را واحدهای سازمانی مشخصی می‌داند که انجام‌دهنده بخشی از وظایف و اموری هستند که برعهده یکی از قوای سه‌گانه قرار دارد.



هرچند در ادامه خواهیم دید معنای غالب «منافع عمومی در اینجا متعین در منافع نظام» است. چنین ماهیتی، جایگاه آنها را براساس اصل تفکیک قوا، در محدوده «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار می‌دهد (همان: ۱۴).

### ۳. شناخت جایگاه و ماهیت برحسب کارکردها

مهم‌ترین کارکردهای نهادهای عمومی غیردولتی از این قرار است:

#### ۳-۱. برخورداری از امتیازات قدرت عمومی

به لحاظ حقوقی، دولت مفهومی است که نهادینه شدن قدرت را بیان می‌کند (عباسی، ۱۳۸۶: ۹۴). در مفهوم مدرن دولت، اعمال چنین قدرتی آن‌گونه که در رژیم استبدادی از آن به «اجبار حکومت» یا «فشار سیاسی» تعبیر می‌شود؛ افسارگسیخته نیست؛ زیرا قدرت مطلق دولت به معنای انحصار همه جانبه تصمیم‌گیری در ابعاد مختلف اعمال قدرت از سوی دولت، مغایر با فلسفه حیات اجتماعی و بازگشت به وضع طبیعی است. به همین دلیل گفته می‌شود که بهترین رژیم سیاسی آن است که وظایف دولت را ابتدا از راه سامان‌دهی قدرت آن تأمین کند (جهانگیر، ۱۳۸۲: ۱۱۳-۱۱۲). براساس این اندیشه، اقتدار حاکمیت سیاسی که در خوانش اولیه و هسته مرکزی آن تمرکز قدرت به دلیل جلوگیری از هرج و مرج و حفظ جامعه از خطر تشتت موج می‌زند، در مقام اعمال قدرت بر جامعه در بین هیئت حاکمه و نهادهایی که کارویژه هریک از قوا را انجام می‌دهند سرشکن می‌شود (قاضی، ۱۳۹۲: ۱۲۳).

جریان یافتن قدرت حاکمیت به لایه‌های حکومت و اداره، قدرت سیاسی حاکمیت را این بار در قالب بهره‌مندی اداره از «امتیازات قدرت عمومی» و برتری آن نسبت به اراده سایر اشخاص و ساختاری سازمانی در جامعه نمایان می‌سازد. اما نکته مهم آن است که اعمال قدرت حاکمیت از طرف نهادهای اجرایی در همه نظام‌های سیاسی و اداری به یک شکل و میزان صورت نمی‌پذیرد، بلکه در این زمینه نیز اصول و معیارهایی وجود دارد. یکی از مهم‌ترین این معیار، اهداف محوری تأثیرگذار در ساختار یک نظام سیاسی است که باعث تحدید قدرت و ساخت اشکالی متفاوت از اعمال آن از سوی اداره مدرن جای گرفته در دل

همان نظام سیاسی می‌شود. به‌عنوان مثال در جریان شکل‌گیری دولت مدرن در غرب، اندیشه تقدم آزادی بر برابری با محوریت نفع عمومی حاصل از برآیند همه منافع خصوصی و یا در مقابل تقدم برابری بر آزادی و قائم به ذات بودن نفع عمومی جامعه، دولتی لیبرال در انگلستان و نظامی جمهوری‌گرا را در فرانسه به‌وجود آورد؛ دولت‌هایی که علاوه بر ساختار سیاسی، ابعاد، کارکردها و نحوه اعمال قدرت عمومی، توسط نظام اداری آنها نیز به‌نحو متفاوت از یکدیگر شکل گرفت.

در کشور ما نیز از یک سو، اسلامی بودن ماهیت نظام سیاسی کشور، منافع عمومی با اهداف و گستره‌ای متفاوت‌تر از نظام‌های یادشده را به‌وجود آورده و از سوی دیگر، جمهوری بودن شکل نظام سیاسی موجب شده تا قوانینی مانند ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، اقتدارات عمومی را در خدمت تأمین این منافع قلمداد کند؛ منافعی که تأمین آن، بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود. بنابراین می‌توان گفت مفهومی بنیادین همچون «نفع عمومی» و اندیشه‌های سیاسی حاصل از آن، تا چه اندازه در میزان و نحوه اعمال قدرت عمومی از سوی کارگزاران دولتی مؤثر است. منافع و خدماتی که گسترش روزافزون آن موجب شده تا امروزه صرفاً ادارات دولتی از امتیاز قدرت عمومی بهره‌مند نبوده، بلکه مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به فراخور وظایف محوله قانونی از این امتیازات برخوردار باشند.

### ۲-۳. ارائه خدمات عمومی

اهمیت مفهوم خدمات عمومی در بحث نهادها تا آنجاست که قانونگذار در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، هدف از ایجاد نهادهای عمومی غیردولتی را انجام وظایف و خدماتی می‌داند که جنبه عمومی دارند. مفهوم خدمات عمومی در اواخر قرن نوزدهم در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و به‌تدریج به‌عنوان یکی از پایه‌های حقوق اداری و روح آن باقی ماند. در کشور ما نیز با توجه به اینکه قانون اساسی وظایفی را برعهده دولت قرار داده که از خدمات عمومی بوده و دولت موظف به تأمین این‌گونه خدمات و امکانات برای افراد جامعه است، لذا در حقوق اداری ایران نیز مفهوم خدمات عمومی

به‌عنوان یکی از مبانی وجودی دولت محسوب می‌شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۳۷-۳۶). به همین دلیل برخی، خدمت عمومی را فعالیتی می‌دانند که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی بوده و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج و به‌گونه‌ای در اختیار و تصدی دولت قرار گرفته است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۲۶۵). براساس این ویژگی است که در تعریف بخش عمومی گفته می‌شود بخشی از حیات اقتصادی جامعه که درخصوص خدمات اساسی عمومی است (Lane, 1989: 7).

بنابراین خدمات عمومی، مفهومی است که نه تنها هدف و فلسفه وجودی سازمان‌های دولتی را تشکیل می‌دهد، بلکه ارائه‌دهندگان خصوصی این خدمات را نیز به‌عنوان تابعان حقوق عمومی مطرح می‌کند. با وجود این برداشت عام از مفهوم خدمات عمومی و نحوه ارائه آن به جامعه، به نظر می‌رسد این مفهوم آن‌گونه که قانونگذار [به‌طور اطلاق] در قوانین فوق‌الذکر به‌کار برده است، نمی‌تواند در تعریف ماهیت حقوقی نهادها مؤثر باشد؛ زیرا در این حالت، هدف عنوان شده صرفاً وجه اشتراک میان شخصیت حقوقی نهادها با سایر دستگاه‌های دولتی - و نه تمایز شخصیت آنها از یکدیگر - را نمایان می‌سازد؛ اشتراکی که جایگاه حقوقی نهادها را همانند سایر ارگان‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت تثبیت می‌کند. از این رو بنیادهایی که فعالیت‌های نهادها را در پهنه جامعه به خود اختصاص داده‌اند یا به عبارتی نوع خدمات و منافع عمومی قابل تأمین توسط آنها، ویژگی دیگری است که می‌بایست مدنظر قرار گیرد.

درنگاهی کلان به این ویژگی، اهمیت آن موجب شده تا علاوه بر تأثیرپذیری عمیق بافت و ساختار سیاسی دولت‌ها و نظام‌های مختلف سیاسی از آن، نظام حقوقی جوامع نیز به‌شدت متأثر از همین خواست‌های اجتماعی باشد. به‌گونه‌ای که می‌توان گفت تحولات اجتماعی تغییر نظام حقوقی را به همراه داشته و نظام حقوقی باید پاسخی درخور به خواست‌های اجتماعی داشته باشد.<sup>۱</sup> این تأثیرپذیری را به‌خوبی می‌توان در نظام سیاسی کشور مشاهده

---

۱. به همین دلیل از منظر جامعه‌شناسی حقوق و آنچنان‌که متفکران این علم بیان می‌کنند؛ حقوق میراث فرایندهای اجتماعی است و مبنای اعتبار قواعد حقوقی را باید در واقعیت‌های هنجاری جامعه را باید در واقعیت‌های هنجاری جامعه جستجو کرد که در بطن خود الزام‌آوری دارند. در این خصوص نک: (شهبایی و احمدی‌روزبهانی، ۱۳۹۲: ۱۸۹-۱۸۸)

کرد که پس از انقلاب ایجاد شد. خواست‌های تاریخی و خصوصاً مذهبی جامعه، نهایتاً به تأسیس نظامی در کشور منجر شد که هرچند جمهوری‌گرایی به معنا و مفهومی که در انقلاب فرانسه مطرح بود را به همراه داشت، اما انگیزه و گرایش‌های دینی و مذهبی، اسلامی بودن این نظام را وجه غالب آن قرار داد، به نحوی که باید گفت در حال حاضر جمهوری بودن شکل و اسلامی بودن محتوای نظام سیاسی کشور را تشکیل می‌دهد (هاشمی، ۱۳۹۱). این اثرگذاری همچنین موجب شد تا در نظام حقوق اداری کشور علاوه بر سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی و غیردولتی که وظیفه ارائه خدمات عمومی برگرفته از نیازهای دولت مدرن و جمهوری‌گرا را برعهده داشتند، واحدهای اجرایی دیگری نیز برپایه تأمین منافع فرهنگی و ارزشی جامعه اسلامی شکل گیرند. «نهادهای انقلابی» و متعاقباً «عمومی غیردولتی» تشکیل یافته برمدار این ارزش‌ها، ازجمله این واحدهای اجرایی به‌شمار می‌روند. براین اساس، کارکرد «خدمت عمومی» در مورد این نهادها بیش و پیش از آنکه واقعاً از ویژگی «عمومی» برخوردار باشند واجد جنبه «شبه‌عمومی» است (مولائی، ۱۳۹۵: ۲۶).

### ۳-۳. برآورده ساختن اهداف انقلابی، فرهنگی و دینی

نهادهای عمومی غیردولتی، در آغاز مبتنی بر برآورده ساختن نیازها و آرمان‌های جامعه انقلابی، ارزش‌مدار، مذهبی و فرهنگی دهه‌های نخستین انقلاب اسلامی بوده است که در دهه هفتاد، قانونگذار به‌صورت ناشیانه‌ای آنها را در کنار «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» قرار داد. این در حالی است که اهداف راهبردی نهادها با مؤسسه‌ها الزاماً همسو نبود. درواقع، نهادها از اساس بر تأمین منافع و خدمات نشئت گرفته از ارزش‌های انقلابی، فرهنگی و آموزه‌های دینی استوار بوده؛ چراکه این اهداف ازجمله هدف‌های محوری در شکل‌گیری نظام اسلامی بوده است. ازاین‌رو تأمین آنها ازسوی این نهادها، اقتدار سیاسی این نظام را به همراه دارد اما مؤسسه‌های مذکور بر خصیصه «خدمت عمومی» استوار بوده‌اند. باین‌حال باید توجه داشت کارکرد ناظر بر اهداف انقلابی، فرهنگی و دینی به همان میزان که راهگشاست به همان اندازه سردرگم‌کننده است (همان: ۲۷).

#### ۴. نظارت‌پذیری نهادهای عمومی غیردولتی

در گذار از معانی عام و تعابیر گوناگون نظارت و دربرداشتی خاص از لایه حقوقی آن، نظارت را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «بازبینی و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهاد دیگر در غایت حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانون». به دیگر سخن، نظارت «مهار قدرت با قدرت» است (راسخ، ۱۳۹۵: ۲۳). این تعریف از نظارت که بیانگر رابطه مهم و دوسویه دیوان‌سالاری با نهاد سیاسی ساختار قدرت است نشان می‌دهد همان‌گونه که حکومت نقش مهمی در گسترش تشکیلات اداری دارد، متقابلاً تأثیر بوروکراسی بر دوام و استمرار قدرت حکومت‌ها نیز انکارناپذیر است (فرخنده‌زاده و نجفیان، ۱۳۹۵: ۱۱۲). چنین رابطه‌ای نشان می‌دهد که علاوه بر ویژگی‌های عمومی و غیردولتی بودن شخصیت حقوقی، بوروکراسی اداری حاکم بر نهادها نیز در بحث نظارت‌پذیری آنها توسط حکومت نقش مؤثری ایفا می‌کنند؛ زیرا برخورداری از ساختار سازمانی پایدار و رسمی، اصلی‌ترین وجه تشابه نهادهای مورد بحث با سازمان‌های رسمی جامعه و تمایز آنها از سایر نهادهای اجتماعی محسوب می‌شود. وجود این بوروکراسی که همه ساختارهای سازمانی تحت حاکمیت دولت را دربرگرفته و به آن رسمیت می‌بخشد، موجب شده تا ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام تعریف دستگاه اجرایی، نهادهای عمومی غیردولتی را نیز در زمره دستگاه‌های اجرایی احصا کند.

با این توصیف در نگاه اول به نظر می‌رسد همه کنترل‌ها و نظارت‌هایی که از سوی قوای حکومتی بر دستگاه‌های اجرایی دولتی اعمال می‌شود، عیناً بر نهادها نیز حاکم باشد؛ اما در عمل این‌گونه نیست؛ زیرا ابهام‌های عدیده اشاره شده در ابتدای این تحقیق، اعمال نظارت بر نهادها را نیز در حوزه‌های مختلف با چالش مواجه کرده است. نگاهی مختصر به برخی قوانین، این تعارضات را به خوبی نمایان می‌سازد. برای مثال ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در حالی نهادها را دستگاه اجرایی می‌نامد که از سوی دیگر ماده (۱۱۷) همان قانون، نهادهایی را که شکل حقوقی آنها منطبق با ماده (۳) قانون است، از شمول قانون خدمات کشوری مستثنا کرده که این امر حاکی از عدم شمولیت آخرین اراده قانونگذار در خصوص امور اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی و تبعاً نظارت‌های حاکم بر آن، نسبت به این قبیل نهادهاست.

علاوه بر آن، اضافه شدن شرط «تأمین بیش از (۵۰٪) بودجه سالیانه از محل منابع غیردولتی» در ارائه تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، عدم شناخت حدود و ثغور قانونی نهادها از مؤسسه‌های عمومی دولتی و غیردولتی و دولتی یا غیردولتی بودن ماهیت برخی نهادها، خود همواره از ابهام‌های مطرح در خصوص اعمال صلاحیت مراجع نظارتی - مانند دیوان عدالت اداری - بر نهادهای عمومی غیردولتی بوده است (اشتیاق، ۱۳۹۵: ۸۳). وجود این مسائل در کنار مقررات‌گذاری متنوع و مختلف داخلی نهادها، نه تنها موجب شده تا نهادهایی که از استقلال مالی نسبت به منابع دولتی برخوردارند، منابع خود را از شمول نظارت‌های حکومتی مستثنا بدانند، بلکه این موضوع در مورد آن دسته از نهادهایی که به نحوی از انحاء از منابع مالی دولتی استفاده می‌کنند، موجب تفکیک منابع مالی آنها به دو بخش «دولتی» و «داخلی» شده که این مسئله نیز به نوبه خود نظارت مالی بر نهادهای اخیر را بیش از دسته اول با چالش مواجه کرده، به طوری که در حال حاضر، نظارت مالی دستگاه‌های ناظری مانند دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه، صرفاً بر بخش دولتی منابع مالی نهادهای مذکور امکان‌پذیر است. در حالی که مطابق ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی، همه نقدینگی و منابع مالی نهادها صرف نظر از منشأ تحصیل آن، به عنوان «وجوه عمومی» جامعه و بخشی از بیت‌المال تلقی و بدین لحاظ تمامیت این منابع می‌بایست مشمول مقررات عمومی و نظارت ناظران مذکور واقع شود.

این تعارضات قانونی از بُعد نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و اقدام‌های اداری و مالی نهادها نیز مطرح است. در بخشی از قوانین مرتبط با فعالیت دستگاه قضایی کشور، خصوصاً از حیث جزایی، همه مدیران و کارکنان نهادها در زمره مقامات و کارمندان دولت به معنا و مفهوم عام آن یا به تعبیری عام‌تر «مأموران به خدمت عمومی» محسوب شده و تکالیف کلی ناظر بر اعمال اداری و مالی مأموران مذکور بدون قید محدودیت، بر کارکنان نهادها نیز حکمفرما شده است. از مصادیق بارز این قوانین می‌توان به فصل سیزدهم قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده و همچنین سایر قوانین خاصی مانند قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۹۴، لایحه قانونی منع

مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب سال ۱۳۷۲، اشاره کرد.

اما به‌رغم این نظارت عام قضایی، در بخش دیگر، یعنی نظارت دیوان عدالت اداری بر نهادها، وضعیت به‌گونه‌ای دیگر است. از همان ابتدا تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰، مفهوم واژه «غیردولتی» به‌کار رفته در ماهیت حقوقی نهادها، خود به چالشی برای اعمال صلاحیت ذاتی دیوان تبدیل شد. تا آنکه درنهایت با تصویب قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، نظارت قضایی شعب و هیئت عمومی دیوان، مطابق جزء «الف» بند «۱» ماده (۱۰) و بند «الف» ماده (۱۲) این قانون، صرفاً محدود به «تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسه‌های وابسته به آنها» و همچنین آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات وضع شده از سوی «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» شد. بنابراین قانون مذکور هیچگونه تصریحی به شخصیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی ندارد.

به‌هر ترتیب در بحث نظارت‌پذیری نهادها، به‌نظر می‌رسد فلسفه اصلی تعارضات قانونی در این زمینه را علاوه بر ماهیت مبهم، باید در نوع نگاه صاحب‌نظران حقوقی به استقلال شخصیت حقوقی نهادها نیز جستجو کرد. تصویری نه‌چندان صحیح از لزوم این استقلال موجب شده تا بسیاری از حقوق‌دانان هرگونه نظارت مستقیم قوای حکومتی در امور نهادها را نقض استقلال حقوقی آنها تلقی کنند. بنابراین این نظارت‌پذیری را به‌نحو غیرمستقیم و به‌باور خود در قالب نهاد حقوقی «قیمومیت اداری» قابل‌اعمال بدانند. اما به‌باور نگارندگان این مقاله، چنین استدلالی حاصل برداشت التقاطی از دو مفهوم «نظارت» و «دخالت» در حوزه حقوق عمومی است. به‌عبارت‌دیگر، آنچه که در واقع نقض استقلال شخصیت و صلاحیت اعطا شده به اشخاص حقوق عمومی را رقم می‌زند، دخالت در امور مقام نظارت‌شونده است و نه نظارت بر اقدام‌ها و تصمیم‌های این مقام؛ زیرا نظارت به‌معنای کنترل و اخذ پاسخ درباره خرج یا سوءاستفاده از اختیارات و صلاحیت‌هایی است که قانونگذار تعریف و تعیین کرده است، حال آنکه دخالت به مفهوم جایگزینی تصمیم نهاد یا مقام کنترل‌کننده به‌جای تصمیم

نهاد یا مقام تصمیم‌گیرنده و صلاحیت‌دار است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۱). از طرفی، اصولی مانند «حاکمیت قانون»، «عدم صلاحیت» و «پاسخگویی مسئولان» در حوزه حقوق عمومی اقتضای آن را دارد که صلاحیت مقام پاسخ‌خواه (نظارت‌کننده)، مقام یا نهاد پاسخگو (نظارت‌شونده) و شیوه نظارت و پاسخگویی همه در سایه قانون تعیین شده و شکل گیرند. بنابراین در چارچوب این اصول، نه تنها اعمال صلاحیت قانونی مقام نظارت‌کننده، ولو آنکه دامنه این صلاحیت محدود باشد - مشخصاً در مورد نهادهای عمومی غیردولتی محدود به رعایت مقررات داخلی آنها - دخالت در امور مقام پاسخگو محسوب نمی‌شود، بلکه مسئولیت پاسخگویی ناشی از چنین رابطه‌ای مستقیم و بدون محدودیت خواهد بود.

بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که وارد کردن مفهوم «قیمومیت» مطرح در حقوق خصوصی<sup>۱</sup> به حوزه حقوق عمومی و به کار بردن این مفهوم در خصوص جنبه‌های مختلف نظارت بر نهادهای عمومی غیردولتی، باعث شده تاکنون نگاه دور افتاده‌تری به نظارت‌پذیری نهادها سایه افکند.<sup>۲</sup> حال آنکه شخصیت حقوقی نهادها نیز همانند سایر دستگاه‌های حکومتی در ذیل حاکمیت دولت شکل گرفته و امتیازات قدرت عمومی برای آن است که آنها در ارائه خدمات عمومی بهتر عمل کنند و چنین امتیازی بیش از این کارکردی ندارد. با این تفاوت که فلسفه وجودی آنها، ساختار بوروکراسی منعطف‌پذیرتری را برای نهادها نسبت به دستگاه‌های حکومتی به همراه داشته است. انعطاف‌پذیری درحقیقت، معنای واقعی استقلال شخصیتی نهادها محسوب شده و اتفاقاً بهره‌مندی از این ویژگی برای آن است که در انتقال خواسته‌ها و نیازهای حکومت‌شوندگان به اداره‌کنندگان، راحت‌تر انجام گیرد. این وضعیت ازجمله دلایل برجسته شدن مسئولیت و پاسخگویی عمومی و نظام گزارشگری این واحدها شده است.

بنابراین برخلاف دیدگاه برخی حقوق‌دانان داخلی، در اندیشه اداره مطلوب، وجود

۱. در حقوق خصوصی قیمومیت وظیفه و سمتی است که از طرف قاضی به شخصی که قیم نامیده می‌شود برای سرپرستی و اداره امور محجور در صورت فقدان ولی خاص، واگذار می‌شود (صفایی و قاسم‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۸۷).

۲. زیرا با وجود همه تلاش‌هایی که برای معناسازی واژه «قیمومیت» در حوزه حقوق عمومی صورت پذیرفته، اما این مفهوم در بطن خود کماکان ویژگی اداره کردن را حفظ کرده است که متضمن نوعی دخالت در امور اشخاص صاحب صلاحیت است. درخصوص معنای رایج این واژه از دید حقوق‌دانان حقوق عمومی نک: انصاری، ۱۳۹۲: ۱۵۶.



شخصیت مستقل حقوقی برای نهادها، مانع از نظارت دولت (در معنای عام) بر عملکردهای اداری و مالی آنها نیست. به تعبیر پروفیسور مارکو: اصل آزادی اداری، نه به مفهوم تشکیل حکومت‌های آزاد، نه به مفهوم آزادی در قانونگذاری و نه آزادی نظام اداری و به حال خود رها کردن آن است؛ بلکه به معنای آزادی به ارگان‌های منتخب در واحدهای فنی و محلی برای اداره خود در چارچوب‌های مقرر قانونی است (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۴). چراکه همه این مفاهیم محاط در حقوق اداری و محدوده‌های کارآمدی، کارایی و بهره‌وری سازمان است.

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نوشتاری که از نظر گذشت، تلاش شد در پاسخ به سؤال اصلی تحقیق، فرضیه ارائه شده اثبات شود. به طوری که مشاهده شد بخش اعظم نهادها، حاصل اقتضات انقلاب اسلامی بوده است که به شکل‌گیری ساختارهای سازمانی مستقلی منجر شده و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، از آنها با عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» نام برده و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز آنها را «دستگاه اجرایی» شناخته است. شکل‌گیری و فعالیت مؤسسه‌ها و نهادهای مذکور در نظام اداری کشور در حالی است که با وجود تلاش‌های قانونی برای هویت‌بخشی مستقل به ماهیت حقوقی آنها، اما تاکنون قانونگذار تعریف و تبیینی جامع و شفاف از ماهیت آنها ارائه نکرده است. کماینکه در برداشتی التقاطی از اهداف و کارکرد ناهمگون مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، شخصیت حقوقی آنها، یکسان پنداشته شده است. این در حالی است که آنها فقط در «کارکرد» همسویی‌هایی دارند.

از آنجاکه تبیین «ماهیت» شفاف برای این ارگان‌ها، زیربنای لازم برای فهم «جایگاه» آنها به شمار می‌آید و قانونگذار نتوانسته است تبیین شایسته‌ای از ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی ارائه دهد؛ در نتیجه بحران در ماهیت به بحران در جایگاه نیز تسری یافته است و نوعی سردرگمی در این خصوص ایجاد شده است. برای برون‌رفت از این وضعیت، گریزی از گذار به سایر حوزه‌ها نبود و در نتیجه، از معانی واژگانی و کارکردی استمداد طلبیده شد. در این راستا، مشاهده شد اهداف تشکیل‌دهنده نهادهای عمومی غیردولتی، از اساس

بر تأمین منافع و خدمات نشئت گرفته از ارزش‌های انقلابی، فرهنگی و آموزه‌های دینی بوده است؛ چراکه این اهداف از جمله هدف‌های محوری در شکل‌گیری نظام اسلامی بوده و تأمین آنها از سوی نهادها، اقتدار سیاسی این نظام را به همراه دارد و این کارکرد و کارویژه، البته مهم‌ترین مقوله در تفکیک شخصیت حقوقی «نهادهای عمومی غیردولتی» از «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» است.

بنابراین در ارائه تعریف نهادها، اولاً؛ واژگان به‌کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقش محوری را ایفا می‌کند. این مفهوم در خصوص «نهاد» محسوب شدن برخی اشخاص حقوقی و رسمی جامعه، مبین وجود ویژگی‌های مشترک میان آنها با سایر نهادهای اجتماعی مانند تأمین منافع ضروری نشئت گرفته از ارزش‌های اساسی جامعه است. همچنین به‌گونه‌ای که مشارکت عمومی در تشکیل این نهادها نیز حول چنین منافع شکل می‌گیرد؛ اما به همان اندازه که این ویژگی‌ها جایگاه نهادها را از دستگاه‌های دولتی و خاصه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی متمایز می‌کند، در مقابل مفهوم «عمومی» و «غیردولتی» بودن نهادها، جایگاه و شخصیت حقوقی آنها را در حوزه حقوق عمومی و ذیل حاکمیت دولت تثبیت می‌کند. جایگاهی که موجب شده نهادهای عمومی غیردولتی، همانند سایر دستگاه‌های اجرایی برای تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات عمومی، انقلابی، مذهبی و فرهنگی از ساختار رسمی سازمانی، منابع مالی تأمین شده از وجوه و اموال عمومی و در نهایت از امتیازات قدرت عمومی بهره‌مند شوند. ثانیاً؛ برای شناخت نهادهای عمومی غیردولتی به مهم‌ترین کارکردهای آنها پرداخته شد. درحالی‌که این کارکردها مختص این نهادها نبوده و نمی‌تواند معیار انحصاری برای شناخت آنها به‌شمار آید و صرفاً کارکردهای ناظر بر اهداف انقلابی و مذهبی، معیار حصری برای شناخت آنها به‌شمار می‌آید. ثالثاً؛ در لابلای مطالب، توضیحات مربوط به قوانین ناظر بر نهادهای عمومی غیردولتی (به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری) گفته شد معیارهایی که قانونگذار (به‌ویژه در ارتباط با تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها) پیش‌بینی کرده است در عمل امکان‌پذیر نبوده و رعایت نمی‌شود.

بنابراین، براساس خوانش حقوقی از مفاهیم به‌کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با اتکا بر کارکردهایشان، می‌توان این قبیل دستگاه‌های اجرایی را چنین تعریف

کرد: «نهادهای عمومی غیردولتی؛ دستگاه‌های اجرایی حکومتی هستند که به منظور تحقق اهداف انقلاب و رشد و توسعه اجتماعی از طریق جلب مشارکت عمومی، تشکیل شده و عهده‌دار آن دسته از خدماتی هستند که منافع بنیادین نشئت گرفته از ارزش‌های مذهبی، فرهنگی و اجتماعی انقلاب را تأمین می‌کنند». بر مبنای تعریف گفته شده ماهیت آنها، آن‌سان که در بالا گذشت، واجد جنبه‌های اداری، اجرایی و خدماتی بوده که در پی برآورد ساختن منافع نظام است. چنین ماهیتی، مبین آن است که جایگاه آنها در میانه «دستگاه‌های اجرایی - اداری» قرار دارد.

## منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵.
۲. اخوان‌کازمی، بهرام (۱۳۸۳). «دولت و پدیده قدرت از منظر واقع‌گرایی سیاسی»، مجله علوم اجتماعی و انسانی (دانشگاه شیراز)، ش ۲.
۳. اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب سال ۱۳۹۴.
۴. اشتیاق، محمد (۱۳۹۵). «مسئولیت مدنی نهادهای غیردولتی در رویه قضایی عدالت اداری»، مجله تحقیقات جدید در علوم انسانی، ش ۴.
۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۳). حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، تهران، نشر میزان.
۶. انصاری، ولی‌اله (۱۳۹۲). کلیات حقوق اداری، چاپ دهم، تهران، نشر میزان.
۷. جباری، حبیب (۱۳۷۸). «مشارکت و توسعه اجتماعی»، مجموعه مقالات همایش توسعه اجتماعی وزارت کشور.
۸. جلالی، محمد (۱۳۹۴). «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۷.
۹. جمشیدزاده، ابراهیم و غلامرضا غفاری (۱۳۹۰). مشارکت‌های مردمی و امور شهری، چاپ اول، تهران، نشر جامعه و فرهنگ.
۱۰. جهانگیر، کیومرث (۱۳۸۲). «سازوکارهای کنترل قدرت (مبانی و عملکردها)»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۵۹.
۱۱. راسخ، محمد (۱۳۹۵). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات دراک.
۱۲. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پوراردکانی (۱۳۹۲). «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، ش ۱.
۱۳. رکابیان، رشید و نجف لکزایی (۱۳۹۵). «نظریه دولت مطلوب در اندیشه امام خمینی»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، ش ۱۹.
۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۵۳۳.
۱۵. سالارزهی، حبیب‌اله و حبیب ابراهیم‌پور (۱۳۹۱). «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی از پارادایم مدیریت سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی دانشگاه تهران، ش ۹.

۱۶. شهبایی، مهدی و پیام احمدی‌روزبهبانی (۱۳۹۲). «جامعه‌شناسی حقوق»، مجله علوم اجتماعی و انسانی (دانشگاه شیراز)، ش ۲.
۱۷. صفایی، سیدحسین و سیدمرتضی قاسم‌زاده (۱۳۸۹). *اشخاص و محجورین*، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۱۸. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۰). *حقوق اداری*، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۱۹. عباسی، بیژن (۱۳۸۶). «بررسی ویژگی‌های حقوقی دولت»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، ش ۵.
۲۰. عمید، حسن (۱۳۸۴). *فرهنگ عمید*، چاپ بیست‌وهفتم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۲۱. فاضل، رضا و افسانه ادیسی (۱۳۸۴). *مبانی جامعه‌شناسی*، چاپ اول، اراک، انتشارات علمی دانشگاه آزاد اراک.
۲۲. فرخنده‌زاده، محبوبه و لیلا نجفیان‌رضوی (۱۳۹۵). «واکاوی تأثیر متقابل نظام اداری و ساختار قدرت در عصر امویان و مقایسه آن با عصر اول عباسی»، مجله تاریخ فرهنگ و تمدن اسلامی، ش ۲۳.
۲۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران، نشر میزان.
۲۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۲). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ چهل‌وهفتم، تهران، نشر میزان.
۲۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، مصوب سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۴.
۲۶. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸.
۲۷. قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴.
۲۸. قانون برنامه بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱.
۲۹. قانون برنامه پنجم توسعه کشور.
۳۰. قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱، ۱۳۹۶ کل کشور.
۳۱. قانون تجارت، مصوب سال ۱۳۱۱.
۳۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲.
۳۳. قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب سال ۱۳۷۵.
۳۴. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۹۴.
۳۵. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳.
۳۶. قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶.

۳۷. قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶.
۳۸. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب سال ۱۳۷۲.
۳۹. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳.
۴۰. قلی‌پور، رحمت‌اله و مجتبی طهماسبی آشتیانی (۱۳۸۵). «تحلیل رابطه پاسخگویی عمومی و برون‌سپاری در سازمان‌های عمومی»، مجله فرهنگ مدیریت، ش ۱۲.
۴۱. کوهن، بروس (۱۳۸۱). *مبانی جامعه‌شناسی*، ترجمه غلامعباس توسلی و رضا فاضل، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۴۲. ——— (۱۳۸۵). *درآمدی به جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ دوم، تهران، انتشارات توتیا.
۴۳. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۷). *جامعه‌شناسی*، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
۴۴. لایحه قانونی منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب سال ۱۳۳۷.
۴۵. ماده‌واحد قانون الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۹۵.
۴۶. ماده‌واحد قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب سال ۱۳۷۷.
۴۷. مشهدی‌احمد، محمود (۱۳۹۲). «مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، ش ۴۸.
۴۸. مولائی، آیت (۱۳۹۵). «جزوه حقوق اداری (۱) کارشناسی حقوق»، دانشگاه بوعلی سینا.
۴۹. نرگسیان، عباس (۱۳۸۷). «نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی»، مجله فرهنگ مدیریت، ش ۱۷.
۵۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۱). *حقوق اساسی*، جلد اول، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان.
51. Lane, Jan (1989). *State and Market*, London, Sage Publications.

# بررسی چالش‌های صنعت پتروشیمی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

محمد رضا شکوهی\*، رضا محتشمی پور\*\* و سیدحمیدرضا حسینی مهر\*\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۱۵	شماره صفحه: ۳۳۰-۲۹۵
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

تکمیل زنجیره ارزش در صنایع پتروشیمی یکی از راهکارهای مؤثر تحقق بخشیدن به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مقابله با ضربه‌پذیری درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز خصوصاً در وضعیت تحریم است. از این رو بررسی چالش‌های صنعت پتروشیمی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مدنظر این نوشتار است. یکی از راهکارهای مقابله با این چالش‌ها، طراحی دقیق و هوشمندانه نهاد تنظیم مقررات بخشی، برای صنایع پتروشیمی، با توجه به مؤلفه‌های بومی آن است که می‌تواند عملکرد این بخش را بهبود بخشد. در این راستا روش تحقیق اسنادی و مطالعات تطبیقی توأم با اخذ نظرات خبرگان صنعت پتروشیمی کشور با تنظیم پرسشنامه به روش دلفی به منظور احصای معیارهای مطلوب تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی همراه با رتبه‌بندی آن معیارها، در دستور کار قرار گرفته است، چراکه با توجه به محدودیت‌های موجود، ممکن است برطرف کردن همه چالش‌ها امکان‌پذیر نباشد بنابراین اولویت‌بندی آنها می‌تواند برای سیاستگذاران حائز اهمیت باشد. همچنین شورای رقابت به‌عنوان متولی نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته شده که باید با تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی، در بازار ذی‌ربط پتروشیمی مداخله کند. از این رو باید در ساختارهای مربوطه کشور برای انجام بهتر وظایف، اصلاحات صورت گیرد. همچنین توجه به «بخش» و «فرابخش» از نکات ظریف مرتبط است چراکه موفقیت نهادهای تنظیم‌گر عمدتاً در «بخش» به دست می‌آید و در بازارهای «فرابخش» با توجه به ویژگی‌های ساختاری آنها کمتر امکان تنظیم نهاد تنظیم‌گر وجود دارد. بنابراین به نظر می‌رسد بهتر است (حداقل به‌عنوان نقطه شروع) نهاد تنظیم مقررات صنعت پتروشیمی کشور که ماهیتی فرابخشی دارد، برای بازار بین‌مجموعه‌های پتروشیمی (بخش) طراحی شود.

**کلیدواژه‌ها:** اقتصاد مقاومتی؛ نهاد تنظیم‌گر؛ صنعت پتروشیمی؛ شورای رقابت؛ بخش؛ فرابخش

\* استادیار دانشکده نفت تهران، دانشگاه صنعت نفت (نویسنده مسئول)؛ Email: shokouhi@put.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛ Email: rmohtasham@elenoon.ir

\*\*\* کارشناسی ارشد اقتصاد نفت و گاز، دانشکده نفت تهران، دانشگاه صنعت نفت؛

Email: hosseinimehr1991@gmail.com

## مقدمه

یکی از بحث‌های اساسی در اقتصاد، نقش دولت در توسعه کشور است. به‌طور کلی مداخله دولت در اقتصاد در قالب نهادهای مختلفی انجام می‌گیرد که یکی از آنها، نهاد تنظیم‌گر است. در واقع نهاد تنظیم‌گر با نگاه به آینده فناوری و صنعت، اولاً مسیر حرکت آتیه را تعیین می‌کند و در مراحل بعد، تقسیم نقش‌ها و تعیین بازیگران را برعهده دارد. به‌جز نهاد تنظیم‌گر، نهادهای دیگری نظیر نهاد سیاستگذار و نهاد تسهیل‌گر نیز وجود دارند. نهاد تنظیم‌گر یا رگولاتور<sup>۱</sup> وظیفه تنظیم مقررات مورد نیاز برای دستیابی به سیاست‌ها یا راهبردها را برعهده دارد. این مقررات در واقع نظام‌بخش روابط فی‌مابین بازیگران در مواقعی است که سازوکارهای طبیعی بازار نمی‌تواند نسبت به تخصیص بهینه منابع اقدام کند و در مراحل هم وظیفه داوری را برعهده می‌گیرد. اما نهاد تسهیل‌گر، با ایجاد شبکه گسترده‌ای از ارتباطات و مشاوره با بازیگران و تنظیم پیشنهادها برای تنظیم قوانین و مقررات سعی در افزایش کارایی صنعت و رفع گلوگاه‌ها دارد. تأمین این نیازها خصوصاً در کشورهای در حال توسعه که عمدتاً با زیرساخت‌های ضعیف مواجه‌اند، مداخله دولت را می‌طلبد.

تنظیم‌گر در فرهنگ لغت آکسفورد، To Regulate به معنای کنترل و هدایت براساس قاعده، اصل، روش یا قانون است. همچنین Regulation به معنای عمل کنترل، هدایت یا تنظیم چیزی با قاعده و قانون تعریف شده است. تنظیم‌گری ممکن است برای تعیین یا برحذر داشتن از رفتاری به‌منظور هم‌راستا کردن انگیزه‌ها و اولویت‌ها انجام شود. همچنین در فرهنگ لغات گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۲</sup> تنظیم‌گری به معنای وضع قوانین از سوی دولت برای اصلاح رفتار اقتصادی کنش‌گران بازار (عوامل و ذی‌نفعان) تعریف شده است. اجرای این قوانین با جرائمی (در صورت تخطی از آنها) پشتیبانی می‌شود (خواجوی، ۱۳۹۴).

در مفهومی گسترده، هدف از تنظیم‌گری جلوگیری از شکست بازار به‌منظور حمایت از مصرف‌کنندگان و جامعه و حفاظت از محیط زیست است. عموماً محرک اولیه برای تنظیم‌گری در بخش‌های زیربنایی (بخش خدمات عمومی) مانند بخش انرژی

1. Regulator

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)



این است که در جهت رقابت مناسب و همچنین جلوگیری از رشد افراد یا گروه‌های مسلط بر بازار اقدام شود که این امر در نهایت موجب پایین نگه‌داشتن قیمت می‌شود. به طور خلاصه، از انگیزه‌های ایجاد نهاد تنظیم‌گر می‌توان به مواردی از قبیل کارایی اقتصادی، حمایت از مصرف‌کننده، حفاظت از محیط زیست، عدالت اجتماعی و امنیت عرضه اشاره کرد.

در مفهوم اقتصادی، تنظیم‌گری زمانی در بازار رقابتی مورد نیاز است که منافع آن برای مصرف‌کننده بیشتر از زمانی باشد که تنظیم‌گری وجود ندارد. اغلب گفته می‌شود که «رقابت، بهترین تنظیم‌گر است». بدین معنا که رقابت مؤثر می‌تواند کارایی بازار را برای تأمین نیاز مصرف‌کنندگان تضمین کند اما منظور این نیست که اگر بازار در شرایط رقابتی باشد دیگر نیازی به تنظیم‌گری نیست. یکی از دلایل به‌کارگیری تنظیم‌گری می‌تواند حصول اطمینان از «تداوم رقابت مؤثر» در بازار باشد؛ مانند جلوگیری از بروز رفتارهای ضد رقابتی توسط شرکت‌های قدرتمند که می‌توانند موجب آسیب رساندن به مصرف‌کنندگان و سایر رقبا شوند. همچنین از تنظیم‌گری می‌توان در مواقعی استفاده کرد که بازار رقابتی به تنهایی نمی‌تواند کالا و خدمات خاصی را فراهم کند. نهاد تنظیم‌گر ابزارهای مختلفی در اختیار دارد که با آنها می‌تواند وظایف محوله خود را اجرایی کند. برخی از این ابزارها عبارتند از: صدور جواز، حل دعاوی، وضع تعرفه، تنظیم انحصار، تعیین استانداردها، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، رصد و بازرسی پایدار شرکت‌ها و ... .

مسئله نوشته حاضر، تبیین ویژگی‌های نهاد مطلوب تنظیم‌گری برای بخش پتروشیمی ایران در جهت نیل به اهداف اقتصاد مقاومتی است. همچنین ساختار بهینه نهاد تنظیم‌گر در این صنعت و ویژگی‌های آن پیشنهاد شده است. اهمیت بررسی این موضوع بسیار شایان توجه است چراکه یکی از کلیدی‌ترین موانع توسعه اقتصادی کشور مشکلات پتروشیمی‌هاست، امری که سعی شده در این تحقیق به‌طور کاربردی بدان پرداخته شود. صنعت پتروشیمی یکی از بزرگ‌ترین زیرمجموعه‌های صنایع نفت است که جایگاه بسیار مهمی در سودآوری و ایجاد ارزش افزوده از منابع هیدروکربنی و سیاست عدم اتکا به صادرات نفت و جلوگیری از خام‌فروشی دارد. شکی نیست که توسعه و اجرای طرح‌های

پتروشیمی در مناطق مختلف کشور، روال توسعه صنعتی کشور را رونق می‌بخشد. به دنبال رهایی از خام‌فروشی نفت و گاز و با توجه به طرح‌های توسعه‌ای پتروشیمی که درآمدزایی و اشتغال‌زایی خوبی به همراه دارند، شاید بتوان این صنعت را یکی از مهم‌ترین صنایع کشور در حوزه اقتصاد مقاومتی قلمداد کرد (ابراهیمی، ۱۳۹۶). اما با نگاه به صنعت پتروشیمی در کشور، متوجه وجود چالش‌های فراوانی در آن می‌شویم که رفع آنها در جهت توسعه کشور بسیار ضروری است.

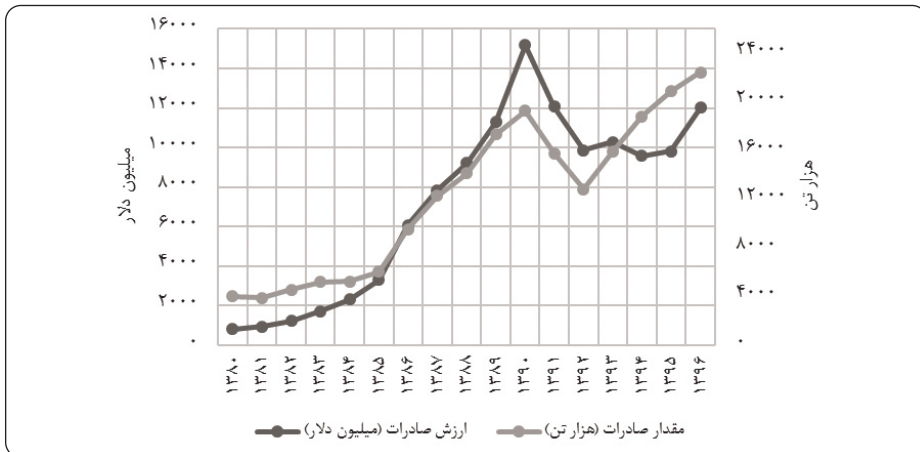
### ۱. جایگاه صنعت پتروشیمی در اقتصاد مقاومتی

در سال‌های اخیر با توجه به رویکردهای اقتصاد جهانی و همچنین وجود تحریم‌ها و محدودیت‌های تحمیلی، مسائل اقتصادی مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفته است. از جمله نتایج این امر، مطرح شدن مفهوم اقتصاد مقاومتی و راهکارهای تحقق آن است. با توجه به منابع طبیعی فراوان کشور و به‌طور خاص در بخش نفت و گاز، به نظر می‌رسد که تبیین اقتصاد مقاومتی و مصادیق آن در صنایع مختلف می‌تواند راهگشا باشد. در این راستا، مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با رویکردی جهادی، انعطاف‌پذیر، فرصت‌ساز، مولد، درون‌زا، پیشرو و برون‌گرا با هدف تأمین رشد پویا و بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور را در بهمن سال ۱۳۹۲ ابلاغ کردند. در بند «۱۳» این سیاست‌ها، صنعت پتروشیمی مورد توجه خاص قرار گرفته است. بر این اساس، مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز باید از طریق انتخاب مشتریان راهبردی، ایجاد تنوع در روش‌های فروش، مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش، افزایش صادرات گاز، برق، پتروشیمی و همچنین فراورده‌های نفتی مورد توجه قرار گیرد. از طرفی، افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فراورده‌های نفتی، موضوع دیگری است که در بند «۱۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بدان اشاره شده است.

صنعت پتروشیمی به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم و نیز سیستم توزیع، تولید و اقتصاد انرژی کشور و با در اختیار داشتن مسئولیت اجرایی احداث واحدها و توزیع و بهینه‌سازی مصرف و همچنین با توجه به برخورداری از دانش فنی و تأثیرگذاری این صنعت بر درآمدهای ارزی کشور، می‌تواند یکی از پیشران‌ها در حصول اهداف اقتصاد مقاومتی باشد. صنعت پتروشیمی به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از صنعت نفت کشور که بیشترین حجم صادرات و ارزش افزوده محصولات غیرنفتی را به خود اختصاص داده است، با در اختیار داشتن مجموعه‌ای از پیشرفته‌ترین تجهیزات مکانیکی و ابزار دقیق و با تولید میلیون‌ها تن محصول پلیمر و شیمیایی، نقش اصلی را در تأمین خوراک صنایع پایین دستی، نساجی، الیاف، روغن صنعتی و جایگزینی واردات خارجی ایفا می‌کند. این صنعت با تولید انواع پلی اتیلن و پروپیلن و عرضه این محصولات به بازار داخلی، به صورت غیرمستقیم امکان اشتغال بیش از دو میلیون نفر را فراهم کرده است (جاویدپور و مقدم دیمه، ۱۳۹۵).

صنعت پتروشیمی، ۳۸ درصد از صادرات غیرنفتی و ۵۰ درصد از صادرات صنعتی را به خود اختصاص داده بنابراین بعد از صنعت نفت از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. از این رو افزایش مقاومت صادرات محصولات پتروشیمی در برابر تحریم‌های خصمانه دشمنان امری مهم و ضروری است (بصیری، سلیمانی و پیغامی، ۱۳۹۶). براساس آمار منتشر شده از سوی بانک مرکزی، ارزش صادرات محصولات پتروشیمی از ۹۸۶۹ میلیون دلار در زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (در سال ۱۳۹۲) به ۱۲۰۱۲ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. همچنین در این بازه زمانی، مقدار وزنی صادرات این محصولات از ۱۲/۸ میلیون تن به ۲۲/۴ میلیون تن افزایش یافته است. همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، میزان صادرات محصولات پتروشیمی تا سال ۱۳۹۰ یک روند افزایشی داشته اما بعد از این سال و به دلیل اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، میزان صادرات محصولات پتروشیمی بسیار کاهش یافت؛ به طوری که از لحاظ ارزش صادرات، بعد از ۶ سال هنوز به میزان سال ۱۳۹۰ یعنی ۱۵۱۷۷ میلیون دلار نرسیده است.

نمودار ۱. صادرات محصولات پتروشیمی (۱۳۸۰-۱۳۹۶)

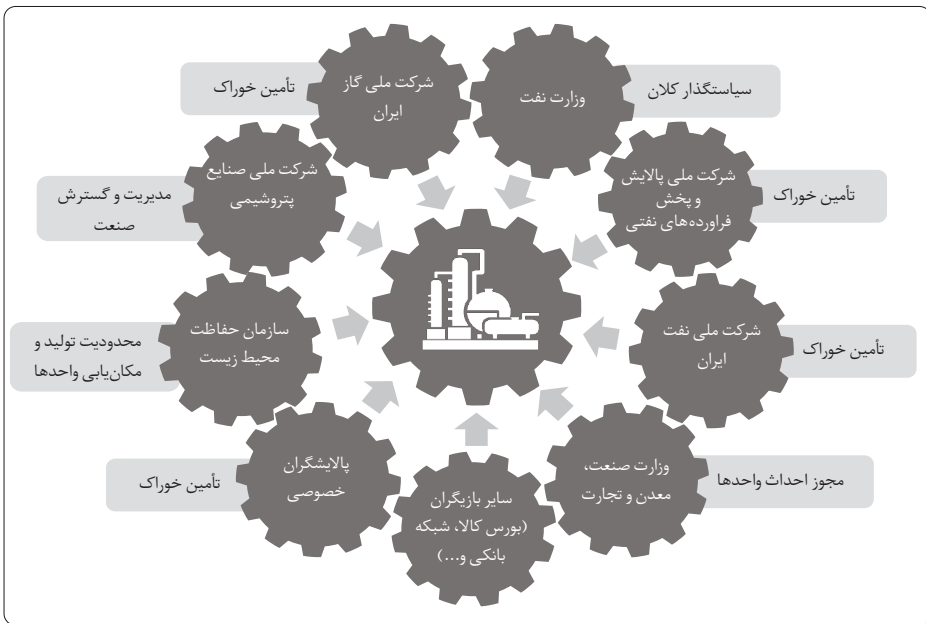


مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بخش پتروشیمی نسبت به سایر بخش‌ها از پیچیدگی‌های بیشتری برخوردار است. تنوع محصولات، تفکیک بازارهای خوراک و محصول، تنوع خوراک و غیره از ویژگی‌هایی است که طراحی نهاد تنظیم‌گر برای بخش پتروشیمی را مشکل می‌سازد. از آن گذشته ابهام در نقش شرکت ملی صنایع پتروشیمی و حدود اختیارات آن می‌تواند به‌عنوان مشکل دیگری قلمداد شود. به‌طور ساده در بخش پتروشیمی به مانند سایر بخش‌ها نیاز به یک سیاستگذار کلان احساس می‌شود که وظیفه تبیین خط‌مشی‌ها را به‌عهده داشته باشد. در کنار این سیاستگذار کلان، نهادهای تنظیم‌گر نیز می‌توانند به فعالیت مشغول شوند. هم‌اکنون چنین نهاد سیاستگذاری در نقش‌های خود دچار ابهام است. حضور وزارت صنعت، معدن و تجارت در کنار وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی ذی‌ربط و تعدد تصمیم‌سازان کلان، مشکلاتی را برای بخش پتروشیمی به‌وجود آورده است. برای مثال یک واحد صنعتی پتروشیمی برای اخذ مجوز باید به وزارت صنعت، معدن و تجارت مراجعه کند درحالی‌که بحث تأمین خوراک در دست شرکت‌های ملی نفت ایران، ملی گاز ایران و پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران است. اخیراً نیز با واگذاری‌های انجام گرفته، پالایشگاه‌های خصوصی برای تأمین خوراک واحدهای پتروشیمی حرف‌هایی برای گفتن

دارند. در این میان شرکت ملی صنایع پتروشیمی نیز خود را به‌عنوان تنظیم‌گر معرفی می‌کند. از طرفی نباید نقش سازمان حفاظت محیط زیست را در زمینه اعطای مجوز نادیده گرفت. وجود این بازیگران اثرگذار بر صنعت پتروشیمی و عدم هماهنگی آنان در مدیریت و برنامه‌ریزی این صنعت، موجب بروز مشکلاتی در این بخش شده است.

شکل ۱. بازیگران اثرگذار بر صنعت پتروشیمی ایران

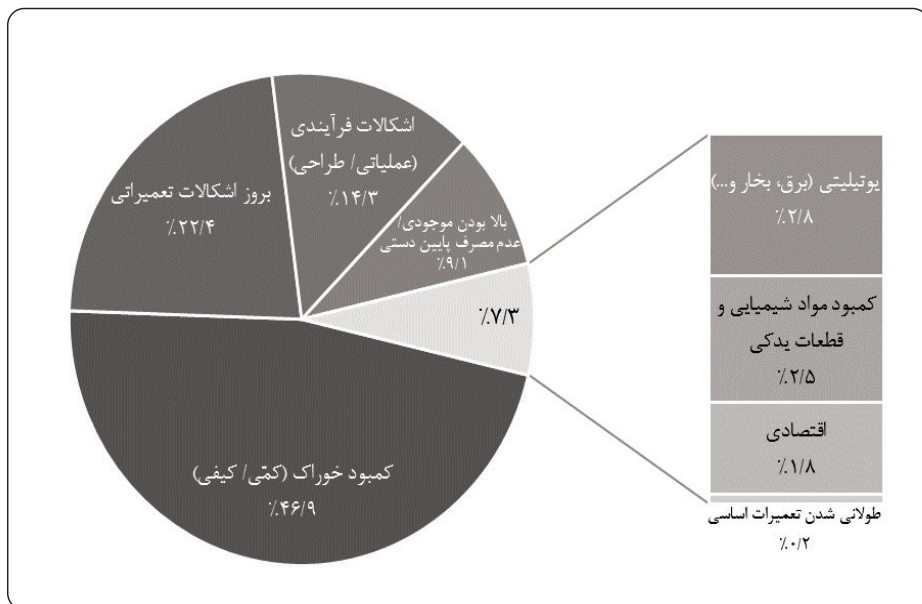


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

یکی از بزرگ‌ترین معضلات موجود در صنعت پتروشیمی ایران، عدم توسعه صنایع پایین‌دستی و میان‌دستی در این صنعت است. ریشه این مشکل به قیمت‌گذاری نامناسب خوراک بخش بالادستی پتروشیمی برمی‌گردد به طوری که نرخ پایین این خوراک موجب رانت بالا و در نتیجه هدایت سرمایه‌گذاران به سمت این بخش شده است. این سیاست باعث کاهش رغبت سرمایه‌گذاران نسبت به صنایع میان‌دستی و پایین‌دستی صنعت پتروشیمی شده است (که بیشترین ارزش افزوده را دارند) و در نتیجه زنجیره ارزش در این صنعت کامل نمی‌شود.

یکی دیگر از مشکلات اساسی صنعت پتروشیمی ایران، بحث مدیریت خوراک مجتمع‌های تولیدی است. براساس آمار سال ۱۳۹۵، مقدار ۵۰/۶ میلیون تن محصولات پتروشیمی در ایران تولید شده است که نسبت به میزان برنامه‌ریزی شده برای این سال یعنی ۵۲/۷ میلیون تن، شاهد کاهش تولید ۲/۱ میلیون تن هستیم. براساس این اطلاعات، ۴۶/۹ درصد از این کاهش تولید، مربوط به کمبود خوراک در واحدهای تولیدی (کمی و کیفی) است. همچنین ۹/۱ درصد آن به دلیل بالا بودن موجودی و عدم مصرف پایین دستی بوده است (نمودار ۲) (شرکت ملی صنایع پتروشیمی، ۱۳۹۵). همان‌طورکه ملاحظه می‌شود، برنامه‌ریزی نامناسب، ضعف در مدیریت خوراک واحدهای پتروشیمی و عملکرد جزیره‌ای مجتمع‌های تولیدی موجب از دست رفتن مقدار زیادی ارزش‌افزوده در این صنعت شده است. درحالی‌که بایک برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح و عقلانی به راحتی می‌توان از بروز چنین زیان‌هایی جلوگیری کرد.

نمودار ۲. درصد عوامل کاهش تولید صنعت پتروشیمی نسبت به برنامه سال ۱۳۹۵



مأخذ: شرکت ملی صنایع پتروشیمی، ۱۳۹۵.

از مشکلات دیگر صنعت پتروشیمی ایران می‌توان به انحصار در این صنعت و کنترل قیمت از سوی تولیدکنندگان و همچنین مزیت صادرات نسبت به عرضه داخلی به دلیل افزایش نرخ ارز اشاره کرد که به تغییر روند تولید به سمت محصولات غیرمنطبق با نیاز بازار داخلی منجر شده است. این عوامل، عدم ثبات کمی و قیمتی در صنایع پایین دستی و در نهایت، عدم امکان برنامه‌ریزی برای تولید آتی را در پی دارد. از طرفی فقدان برنامه‌ریزی مناسب برای آینده، موجب شده است تا صنعت پتروشیمی در یک دور کاهنده، گرفتار شود؛ یعنی کاهش ظرفیت تولید، افزایش قیمت تمام شده و از دست دادن بازار داخلی و خارجی.

شکل ۲. دور کاهنده در صنعت پتروشیمی ایران



مأخذ: همان.

با این تفاسیر، ایجاد نهاد تنظیم‌گر در صنعت پتروشیمی ایران برای انسجام و یکپارچگی و همچنین شناسایی و رفع چالش‌های موجود، اجرای هرچه بهتر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در زمینه انتخاب مشتریان راهبردی، تنوع در روش‌های فروش و مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش امری ضروری به نظر می‌رسد. ایجاد چنین نهادی

در نهایت می‌تواند موجب کاهش آثار تحریم‌ها و افزایش صادرات محصولات پتروشیمی، کاهش وابستگی بودجه به نفت و همچنین تکمیل زنجیره ارزش و جلوگیری از خام‌فروشی و اشتغال‌زایی با توسعه این صنعت شود.

## ۲. روش تحقیق

به منظور طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری، ابتدا باید معیارهای نهاد تنظیم‌گر برای بخش انرژی ایران با تأکید بر بخش پتروشیمی استخراج شود. در این تحقیق، معیارهای استخراج شده با استفاده از روش دلفی برای تأیید و رتبه‌بندی آنها در معرض نظر خبرگان صنعت پتروشیمی قرار گرفته است. از طرفی شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های موجود در صنعت پتروشیمی نیز که براساس نظر کارشناسان این صنعت تهیه شده است ضروری به نظر می‌رسد؛ زیرا با توجه به محدودیت‌های موجود، ممکن است برطرف کردن همه چالش‌ها امکان‌پذیر نباشد بنابراین اولویت‌بندی آنها می‌تواند برای سیاستگذاران از این منظر حائز اهمیت باشد تا براساس اولویت تعیین شده، نسبت به برطرف کردن چالش‌ها اقدام شود.

### ۲-۱. روش دلفی

روش دلفی<sup>۱</sup> ارتباطی ساختمند است که در اصل به منظور پیش‌گویی سامان‌مند و تعاملی با تکیه بر هم‌اندیشی خبرگان ابداع شده و توسعه پیدا کرده است. این روش که در آینده پژوهی استفاده می‌شود عمدتاً اهدافی چون کشف ایده‌های نوآورانه و قابل اطمینان یا تهیه اطلاعاتی مناسب برای تصمیم‌گیری دنبال می‌کند. این روش فرایندی ساختاریافته برای جمع‌آوری و طبقه‌بندی دانش موجود در نزد گروهی از کارشناسان و خبرگان است که با توزیع پرسشنامه‌هایی در بین این افراد و بازخورد کنترل شده پاسخ‌ها و نظرات دریاقتی انجام می‌شود (Adler and Ziglio, 1996). روش دلفی که در بسیاری از رشته‌های دانشگاهی رواج دارد، اولین بار در ایالات متحده و به منظور پیش‌بینی سناریوهای آینده طراحی شد و در جمع‌آوری نظرها درباره موضوع‌های

1. Delphi Method



خاص و یافتن توافق جمعی در موارد اختلاف، استفاده می‌شود. روش دلفی علاوه بر اینکه روشی آینده‌پژوهی است، از پرکاربردترین روش‌های تحقیق کیفی نیز محسوب می‌شود. در این روش هیئت (پنل)‌هایی از متخصصان تشکیل می‌شود. مبنای این روش، جمع‌آوری نظرها و رسیدن به اجماع گروهی بین شرکت‌کنندگان در پنل است. از آنجاکه مشارکت‌کنندگان در موضوع مورد بحث، افرادی مطلع و خیره هستند، ایده‌هایی که در این روش جمع‌آوری می‌شوند بسیار سودمند خواهند بود. نتیجه اینکه روش دلفی مخصوصاً در موضوع‌هایی که پژوهش‌اندکی روی آنها انجام شده مبهم یا بحث‌برانگیزند که می‌تواند راهگشا باشد.

اساس و پایه روش دلفی بر این استوار است که نظر متخصصان هر قلمرو علمی در مورد پیش‌بینی آینده صائب‌ترین نظر است (Rowe and Wright, 1999). بنابراین برخلاف روش‌های پژوهش پیمایشی، اعتبار روش دلفی نه به شمار شرکت‌کنندگان در پژوهش که به اعتبار علمی متخصصان شرکت‌کننده و کمینه تعداد شرکت‌کنندگان به چگونگی طراحی روش تحقیق بستگی دارد. ارتباطات داخلی شرکت‌کنندگان به صورت ناشناس بوده و نظرها، پیش‌بینی‌ها و تمایلات به ارائه‌دهندگان آنها منتسب نمی‌شود. انتشار این اطلاعات بدون اعلام هویت ارائه‌دهندگان صورت می‌گیرد. در این مقاله با استفاده از روش دلفی و نرم‌افزار SPSS19 به تجزیه و تحلیل اطلاعات پرداخته شده است. همچنین جمعیت نمونه در این پژوهش، ۲۸ نفر از متخصصان صنعت پتروشیمی با حداقل سه سال تجربه در حوزه صنعت پتروشیمی هستند.

## ۲-۲. تجزیه و تحلیل داده‌ها

هدف از این بحث، ارائه روش‌های آماری برای تجزیه و تحلیل پرسشنامه‌های تکمیل شده به روش دلفی است.

### ۲-۲-۱. پایایی پرسشنامه

اعتماد یا پایایی<sup>۱</sup> پرسشنامه، یک وسیله اندازه‌گیری است که عمدتاً به دقت، اعتمادپذیری،

ثبات یا تکرارپذیری نتایج آزمون اشاره می‌کند. در واقع پایایی پرسشنامه یک آزمون آماری است که حاصل آن یک ضریب به نام آلفای کرونباخ<sup>۱</sup> است و برای آزمون قابلیت اعتماد یا پایایی پرسشنامه‌ای به کار می‌رود که به صورت طیف لیکرت<sup>۲</sup> طراحی شده و جواب‌های آن چند گزینه‌ای است. لی کرونباخ برای برآورد درونی این نوع آزمون‌ها یا مقیاس‌هایی که پاسخ درست یا غلط ندارند براساس روش کودر-ریچاردسون فرمول دیگری برای برآورد اعتبار پیشنهاد کرد که به آن روش آلفای کرونباخ می‌گویند (Cronbach, 1951). گفتنی است ضریب پایایی، عددی بین صفر و ۱ است و هرچه این ضریب بزرگ‌تر باشد نشان از پایایی بهتر پرسشنامه دارد به نحوی که ضریب پایایی صفر، معرف عدم پایایی و ضریب پایایی ۱، معرف پایایی کامل است.

### ۲-۲-۲. آزمون دوجمله‌ای

آزمون دوجمله‌ای غیرپارامتری است که موفقیت و شکست را ارزیابی می‌کند. موفقیت و شکست به معنای وجود یا عدم متغیر در جامعه آماری است (Wagner-Menghin, 2014). سؤال‌های پرسشنامه در این مقاله مقیاس نسبی یا طیف لیکرت دارد که با استفاده از جدول ۱ اقدام به کمی کردن آنها کرده‌ایم.

جدول ۱. طیف لیکرت پرسشنامه

امتیاز معادل	نظر کارشناسان
۱	بدون اهمیت
۲	خیلی کم
۳	کم
۴	متوسط
۵	زیاد
۶	خیلی زیاد

1. Cronbach's Alpha

2. Likert Scale

مطابق این دسته‌بندی، کارشناسان به دو دسته مخالف (کسانی که گزینه بدون اهمیت، خیلی کم یا کم را انتخاب کرده‌اند) و موافق (کسانی که گزینه خیلی زیاد، زیاد یا متوسط را انتخاب کرده‌اند) تقسیم می‌شوند. بر این اساس، فرضیه‌های آزمون دو جمله‌ای به صورت زیر در نظر گرفته شده‌اند:

$$H_0 \geq 0/5$$

$$H_1 < 0/5$$

فرضیه صفر برابر با پاسخ‌های منفی (نظرهای مخالف) و فرضیه مقابل، معادل پاسخ‌های مثبت (نظرهای موافق) است. از آنجاکه معمولاً این آزمون در سطح خطای ۵ درصد انجام می‌شود، بنابراین به منظور اثبات وجود یک متغیر، سطح معناداری می‌بایست کوچک‌تر از ۰/۰۵ باشد.

### ۳-۲-۲. آزمون فریدمن

آزمون فریدمن یکی از آزمون‌های آماری است که برای مقایسه چند گروه کاربرد دارد و از نظر میانگین، رتبه‌های گروه‌ها را معلوم می‌کند که آیا این گروه‌ها می‌توانند از یک جامعه باشند یا خیر (Friedman, 1937)؟ آزمون فریدمن برای تجزیه واریانس دوطرفه (برای داده‌های غیرپارامتری) به روش رتبه‌بندی به کار می‌رود و نیز برای مقایسه میانگین رتبه‌بندی گروه‌های مختلف کاربرد دارد. در این آزمون، فرض  $H_0$  مبتنی بر یکسان بودن میانگین رتبه‌ها در بین گروه‌هاست. رد شدن فرض صفر بدین معناست که در بین گروه‌ها حداقل دو گروه با هم اختلاف معناداری دارند.

### ۳. تجزیه و تحلیل پژوهش

در این بخش، معیارها و چالش‌های احتمالی که بر اساس مطالعات تطبیقی و مصاحبه با صاحب‌نظران در حوزه انرژی خصوصاً صنعت پتروشیمی استخراج شده است، با استفاده از روش دلفی به خبرگان این صنعت بیان شد تا با انجام آزمون‌های آماری مرتبط، نسبت به تأیید یا عدم تأیید و همچنین رتبه‌بندی آنها اقدام شود.

### ۳-۱. شناسایی معیارهای تنظیم‌گری

مطابق با جدول ۲، معیارهای متعددی پژوهشگران در کشورهای مختلف تحت عنوان «تنظیم‌گری خوب» انتخاب کرده‌اند که برای استخراج معیارهای مورد نظرمان از آنها بهره برده‌ایم. در این پژوهش، ابتدا معیارهایی شناسایی شدند که منطبق بر صنعت پتروشیمی ایران است و پس از جمع‌آوری نظر کارشناسان در مورد هریک از آنها نسبت به رتبه‌بندی آنها اقدام شده است.

جدول ۲. استخراج معیارهای تنظیم‌گری

معیارها	سال	پدیدآور
پاسخگویی، شفافیت	۲۰۰۴	لودج <sup>۱</sup>
پاسخگویی، استقلال، فرایند تصمیم‌گیری و ابزارهای تصمیم‌گیری	۲۰۰۶	کوریا و همکاران <sup>۲</sup>
پاسخگویی و استقلال	۲۰۰۸	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
استقلال (ارتباط بین دولت و پارلمان، خودمختاری سازمانی و مالی)	۲۰۰۱	گیلاردی <sup>۳</sup>
تناسب، هدفمندی، شفافیت و پاسخگویی	۲۰۰۴	نورتون <sup>۴</sup>
شفافیت قواعد و اهداف، استقلال، پاسخگویی، مشارکت و قابلیت پیش‌بینی	۱۹۹۹	استرن و هولدر <sup>۵</sup>
ثبات، انعطاف‌پذیری، قابلیت پیش‌بینی، اثربخشی و بهره‌وری، پاسخگویی، شفافیت و استقلال	۲۰۰۰	برگ، ممون و اسکلتون <sup>۶</sup>
شفافیت، تناسب، انعطاف‌پذیری و اثربخشی	۲۰۰۷	توماداکیس <sup>۷</sup>
شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، فرایند تصمیم‌گیری، ابزارهای تصمیم‌گیری، مشارکت و پاسخگویی	۲۰۰۳	استرن و کوبین <sup>۸</sup>

1. Lodge
2. Correa and etal.
3. Gilardi
4. Norton
5. Stern and Holder
6. Berg, Memon and Skelton
7. Thomadakis
8. Stern and Cubbin

معیارها	سال	پدیده‌آور
تمامیت، پاسخگویی، شفافیت و مشارکت عمومی، استقلال، تناسب و قابلیت پیش‌بینی	۲۰۰۶	براون و همکاران <sup>۱</sup>
تخصیص مسئولیت‌های تنظیم‌گری، صلاح‌دید تنظیم‌گری، مشارکت عمومی و شفافیت	۱۹۹۶	نیوبری و پولیت <sup>۲</sup>
انسجام، پاسخگویی، ظرفیت، استقلال، قابلیت پیش‌بینی و شفافیت	۲۰۰۰	نول <sup>۳</sup>
مشارکت عمومی، پاسخگویی، شفافیت و استقلال	۲۰۰۳	آبراهام <sup>۴</sup>
منابع مالی و انسانی، تمرکززدایی، پاسخگویی، مشارکت و شفافیت	۲۰۰۲	براون و دی‌پاولا <sup>۵</sup>
اختیار وضع تعرفه، شفافیت، اختیار در بازار عمده‌فروشی و کیفیت خدمات	۲۰۰۴	موسکوت <sup>۶</sup>
ظرفیت، شفافیت، مشارکت عمومی و پاسخگویی	۲۰۰۳	استین <sup>۷</sup>
هدفمندی، شفافیت، پاسخگویی و تناسب	۲۰۰۶	وینسنت جونز <sup>۸</sup>

مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۵.

براساس این منابع و همچنین مصاحبه با کارشناسان حوزه پتروشیمی، برای نهاد تنظیم‌گر ۵ معیار مهم استخراج شده که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

**الف) استقلال سیاسی:** استقلال سیاسی، به جدایی مسئولان این نهادها از بازار سیاست اشاره دارد به‌گونه‌ای که در فرایند تصمیم‌گیری این نهادها، سیاست‌ها و دخالت‌های دولت نقشی نداشته باشد. بنابراین نحوه دخالت دولت در سیاست‌های نهاد تنظیم‌گر، تغییر مسئولان این نهاد به همراه تغییر دولت و نحوه انتخاب و عزل رئیس نهاد تنظیم‌گر از مواردی است که در استقلال سیاسی نهادهای تنظیم‌گر مؤثر است. از این رو اعطای استقلال سیاسی به نهادهای تنظیم‌گر، تأثیر مثبت و معناداری بر کیفیت تصمیم‌گیری این نوع نهادها می‌گذارد (Koop and Hanretty, 2018).

1. Brown and etal.
2. Newbery and Pollitt
3. Noll
4. Abraham
5. Brown and De Paula
6. Moscote
7. Steyn
8. Vincent-Jones

**ب) استقلال مالی:** استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر به این معناست که نحوه تأمین منابع مالی به‌گونه‌ای است که اعضای نهاد تنظیم‌گر به‌هیچ‌وجه احساس وابستگی به سازمان یا سیستم خاصی ندارند. به عبارت دیگر، بیشتر هزینه‌های این نهادها از طریق شرکت‌ها یا صنایع مربوطه تأمین می‌شود و منابع دولتی یا مالیاتی نقشی در تأمین این هزینه‌ها ندارد.<sup>۱</sup>

**ج) استقلال قانونی:** استقلال قانونی به این معناست که از جنبه حقوقی، استقلال این نهادها به رسمیت شناخته شده باشد. بنابراین وجود قانون درباره نقش نهاد تنظیم‌گر و وجود ترتیبات قانونی برای تغییر مسئولان نهاد تنظیم‌گر از جمله عواملی است که می‌تواند تأثیر بسزایی در تقویت استقلال قانونی این نهادها داشته باشد. در صورت به رسمیت شناختن چنین استقلالی، نهادهای تنظیم‌گر قادر خواهند بود تا اختلاف‌ها را حل و فصل و با خاطیان برخورد کنند.

**د) پاسخگویی:** با توجه به اینکه استقلال این نهادها به لحاظ سیاسی، مالی و قانونی رعایت شود، این سؤال مطرح است که با این امتیازاتی که به این نهادها اعطا می‌شود، چه کسی باید این نهادهای تنظیم‌گر را نظارت کند؟ به عبارت دیگر، باید در مقابل چه کسانی پاسخگو باشند. لذا استقلال این نهادها مستلزم پاسخگویی از سوی آنها در مقابل فعالیت‌هایی است که انجام می‌دهند. معمولاً در کشورهای پیشرفته این نهادها باید در مقابل مراکز دموکراتیک مانند پارلمان، پاسخگو باشند (Jacobzone and et al., 2007).

**ه) تناسب:** ترکیب افراد مؤثر در نهادهای تنظیم‌گر باید به‌گونه‌ای باشد تا تناسب میان کارگزاران دولتی، نمایندگان بخش خصوصی و نهادهای مدنی فعال به‌ویژه در حوزه حمایت از مصرف‌کنندگان رعایت شود تا برای بخش خصوصی و نیز نهادهای مدنی، فرصت برای اظهارنظر و مشارکت در تدوین سیاست‌ها وجود داشته باشد.

## ۲-۳. شناسایی چالش‌های موجود در صنعت پتروشیمی ایران

پس از شناسایی مهم‌ترین معیارهای تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی و با توجه به

۱. به‌عنوان مثال، کمیسیون فدرال تنظیم‌گری انرژی در آمریکا (FERC) از نظر مالی خودکفاست و از طریق شارژ و تعرفه سالیانه صنایع مشمول مقررات پرداخت می‌کنند. تأمین مالی می‌شود (MacAvoy, 2008).

بررسی‌های اسنادی، مطالعات تطبیقی و مصاحبه‌های مقدماتی انجام شده با خبرگان این صنعت، لیستی از مهم‌ترین چالش‌های بخش انرژی با تأکید بر صنعت پتروشیمی تهیه شده است که در این بخش به ذکر آنها می‌پردازیم:

۱. فقدان نگرش سیستمی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری در بخش انرژی،
۲. بی‌توجهی به مراحل تجدید ساختار (مجزاسازی، تنظیم‌گری، آزادسازی و انتقال مالکیت) که فقط به انتقال مالکیت به‌عنوان آخرین حلقه فرایند تجدید ساختار توجه شده و به ایجاد نهاد تنظیم‌گر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌های انتقال مالکیت هیچ‌گونه توجهی نشده است،
۳. فقدان استقلال سیاسی نهاد تنظیم‌گر انرژی،
۴. فقدان استقلال مالی نهاد تنظیم‌گر انرژی،
۵. ضعف قوانین و مقررات برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در صنعت پتروشیمی،
۶. نبود فرایند شفاف و مشخص برای بازگشت وجوه حاصل از فروش و توسعه طرح‌های پتروشیمی،
۷. حضور کم‌رنگ تشکل‌ها و نهادهای مدنی تخصصی در فرایند تصمیم‌گیری،
۸. مشکل در تأمین خوراک بین مجتمعی،
۹. عدم شفافیت الزامات ایمنی، بهداشت و محیط زیست<sup>۱</sup> در واگذاری شرکت‌های پتروشیمی،
۱۰. ایجاد ناهماهنگی در عرضه محصولات پتروشیمی در بازارهای داخلی و بین‌المللی،
۱۱. قیمت‌گذاری نامناسب خوراک پتروشیمی‌ها،
۱۲. محدودیت دولت در سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای (افزایش سرمایه) خصوصاً در مناطق کمتر توسعه‌یافته،
۱۳. عدم الزام شرکت‌ها به ارائه همه اطلاعات مرتبط با تولید، فروش، پیشرفت فیزیکی طرح‌ها و سهام‌داری،

۱۴. عدم الزام شرکت‌ها مبنی بر توقف، تغییر و فروش محصولات واحدها به منظور کنترل بازار در شرایط بحران،
۱۵. فقدان برنامه‌ریزی مدون برای صادرات محصولات پتروشیمی،
۱۶. تعیین نامناسب نرخ محصولات پتروشیمی،
۱۷. نبود متولی در صنعت پتروشیمی،
۱۸. عدم یکپارچگی در صنعت از بالادست تا پایین دست،
۱۹. عدم مکان‌یابی مناسب برای احداث طرح‌های پتروشیمی،
۲۰. نبود پارک‌های پتروشیمی،
۲۱. تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های مربوط به نیروی انسانی و نظارت بر رعایت آنها.

### ۳-۳. نتایج استفاده از روش دلفی در استخراج ورتبه‌بندی معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری

پس از جمع‌آوری نظرهای خبرگان در صنعت پتروشیمی، برای انجام آزمون دوجمله‌ای، فرضیه صفر را معادل پاسخ‌های منفی (افرادی که گزینه‌های خیلی کم، کم و بدون اهمیت را انتخاب کرده‌اند) و فرضیه جایگزین را معادل پاسخ‌های مثبت (خیلی زیاد، زیاد و متوسط) در نظر گرفته‌ایم.

در این پژوهش، روش دلفی در سه مرحله انجام گرفته است. به این ترتیب که در مرحله اول، پرسشنامه به صورت «باز» در اختیار کارشناسان قرار گرفت و از آنان خواسته شد تا چنانچه معیاری به جز آنچه ذکر شده مدنظرشان است که نهاد تنظیم‌گر می‌بایست از آن برخوردار باشد، در انتهای پرسشنامه اضافه کنند. در این مرحله پس از آزمون دوجمله‌ای مشخص شد که همه معیارهای استقلال سیاسی، استقلال مالی، استقلال قانونی، پاسخگویی و تناسب، مورد تأیید کارشناسان است و در انتها، معیار «هدفمندی» بنابر نظر برخی از کارشناسان به پرسشنامه افزوده شد. در دور دوم دلفی، پنج معیار قبلی به علاوه معیار هدفمندی، مجدداً در قالب یک پرسشنامه «بسته» در اختیار خبرگان قرار گرفت تا اهمیت آنها مشخص شود. در این مرحله معیار هدفمندی مورد اجماع کارشناسان قرار نگرفت و این معیار بنا بر آزمون دوجمله‌ای، از لیست معیارهای نهاد تنظیم‌گر حذف و با سایر معیارها موافقت شد. در دور سوم



دلفی، پنج معیار منتخب، مجدد در اختیار خبرگان قرار گرفت با این تفاوت که در این مرحله، میانگین امتیازی که کارشناسان در دور قبلی به هریک از این معیارها اختصاص داده بودند، در کنار هر معیار آورده شده بود و از کارشناسان خواسته شد تا براساس نظر سایر خبرگان، امتیاز داده شده به هر معیار را در صورت امکان، تعدیل کنند. نتایج آزمون دو جمله‌ای در دور سوم دلفی در مورد معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. آزمون دو جمله‌ای معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی (دور سوم دلفی)

معیار	سطح معناداری	سطح خطا	درصد موافقت	H <sub>0</sub>
استقلال سیاسی	۰/۰۰۱	۰/۰۵	۸۷	رد
استقلال مالی	۰/۰۰۵	۰/۰۵	۹۷	رد
استقلال قانونی	۰/۰۱۴	۰/۰۵	۹۰	رد
پاسخگویی	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۱۰۰	رد
تناسب	۰/۰۰۳	۰/۰۵	۱۰۰	رد

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

سطح معناداری محاسبه شده برای همه عوامل، کمتر از آلفای پژوهش است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که فرض صفر رد شده و خبرگان با این معیارها موافق هستند. از طرفی، برای آزمون تحلیل واریانس فریدمن، فرضیه صفر آن است که از نظر خبرگان، رتبه یا میزان اهمیت معیارها با یکدیگر برابر است و در مقابل، فرضیه جایگزین تأکید بر آن دارد که حداقل رتبه دو معیار با یکدیگر متفاوت است. نتایج این آزمون در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. آزمون تحلیل واریانس فریدمن در خصوص معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی

آماره محاسبه شده	درجه آزادی	سطح معناداری	سطح خطا	H <sub>1</sub>
۱۲/۳۲۶	۴	۰/۰۱۵	۰/۰۵	رد

مأخذ: همان.

همان طور که مشاهده می‌شود، سطح معناداری کمتر از آلفای پژوهش است. بنابراین فرض صفر رد می‌شود و می‌توان نتیجه گرفت که به احتمال ۹۵ درصد، بین پنج معیار تفاوت معناداری وجود دارد. براساس نتایج این آزمون، ترتیب و اولویت این معیارها، مطابق با جدول ۵ است.

جدول ۵. رتبه‌بندی معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی

رتبه کسب شده	معیار
۱	تناسب
۲	پاسخگویی
۳	استقلال مالی
۴	استقلال قانونی
۵	استقلال سیاسی

مأخذ: همان.

همان طور که گفته شد، برای محاسبه ضریب پایایی در این پژوهش از آلفای کرونباخ استفاده شده است. آلفای کرونباخ محاسبه شده برای این پرسشنامه معادل  $0.74/8$  درصد است. از این رو پرسشنامه از پایایی «قابل قبول» برخوردار است.

#### ۳-۴. نتایج استفاده از روش دلفی در شناسایی و رتبه‌بندی چالش‌های صنعت پتروشیمی

در این قسمت از پژوهش به انجام آزمون‌های آماری مرتبط با چالش‌های صنعت پتروشیمی و سپس رتبه‌بندی آنها می‌پردازیم. مشابه مبحث قبل، روش دلفی در سه مرحله انجام گرفته است در دور اول دلفی، چالش‌های شماره ۱، ۲، ۱۳، ۱۴ و ۲۰ حذف شدند و دو چالش «مشکل در تعیین نرخ خوراک بین‌مجمعی» و «تغییر نرخ خوراک به صورت سالیانه که موجب بی‌رغبتی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود» به پرسشنامه اضافه شدند. در دور دوم دلفی، کارشناسان با همه این چالش‌ها موافقت کردند و در دور سوم، امتیازات خود را با توجه به نظر سایر خبرگان، تعدیل کردند. نتایج آزمون دوجمله‌ای مربوط به دور

سوم دلفی در جدول ۶ نشان داده شده است. با توجه به نتایج این آزمون، سطح معناداری محاسبه شده برای همه چالش‌ها، کمتر از ۵ درصد است. در نتیجه برای همه چالش‌ها، فرض صفر رد می‌شود و می‌توان ادعا کرد که خبرگان با این چالش‌ها موافق هستند.

جدول ۶. چالش‌های صنعت پتروشیمی با آزمون دو جمله‌ای (دور سوم دلفی)

شماره چالش <sup>۱</sup>	سطح معناداری	سطح خطا	درصد موافقت	H <sub>0</sub>
۳	۰/۰۰۵	۰/۰۵	۷۷	رد
۴	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۸۳	رد
۵	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۱۰۰	رد
۶	۰/۰۱۶	۰/۰۵	۷۳	رد
۷	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۹۷	رد
۸	۰/۰۰۵	۰/۰۵	۷۷	رد
۹	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۹۷	رد
۱۰	۰/۰۰۱	۰/۰۵	۸۰	رد
۱۱	۰/۰۴۳	۰/۰۵	۷۰	رد
۱۲	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۹۰	رد
۱۵	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۹۳	رد
۱۶	۰/۰۴۳	۰/۰۵	۷۰	رد
۱۷	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۱۰۰	رد
۱۸	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۱۰۰	رد
۱۹	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۱۰۰	رد
۲۱	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۹۷	رد
۲۲	۰/۰۰۰	۰/۰۵	۸۷	رد
۲۳	۰/۰۰۱	۰/۰۵	۸۰	رد

مأخذ: همان.

۱. چالش‌های شماره ۲۲ و ۲۳ به ترتیب عبارتند از: «مشکل در تعیین نرخ خوراک بین مجتمعی» و «تغییر نرخ خوراک به صورت سالیانه که موجب بی‌رغبتی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود».

برای آزمون تحلیل واریانس فریدمن، فرض صفر معادل با برابر بودن اهمیت چالش‌ها از نظر خبرگان است و فرض مقابل بر تفاوت حداقل دو چالش با یکدیگر تأکید دارد. نتایج این آزمون در جدول ۷ مشاهده می‌شود.

جدول ۷. چالش‌های صنعت پتروشیمی با آزمون تحلیل واریانس فریدمن

H <sub>0</sub>	سطح خطا	سطح معناداری	درجه آزادی	آماره محاسبه شده
رد	۰/۰۵	۰/۰۰۰	۱۷	۸۳/۴۹۶

مأخذ: همان.

مطابق نتایج به دست آمده، فرض صفر رد شده و فرض مقابل پذیرفته می‌شود؛ یعنی به احتمال ۹۵ درصد، مطابق نظر خبرگان بین ۱۸ چالش، تفاوت معناداری وجود دارد که نتایج این آزمون، ترتیب و اولویت آن در جدول ۸ آمده است. همچنین برای این پرسشنامه، آلفای کرونباخ معادل ۷۱/۲ محاسبه شده که نشان دهنده پایایی «قابل قبول» است.

جدول ۸. رتبه‌بندی چالش‌های صنعت پتروشیمی

رتبه کسب شده	چالش
۱	نبود متولی در صنعت پتروشیمی
۲	ضعف قوانین و مقررات برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در صنعت پتروشیمی
۳	عدم یکپارچگی در صنعت از بالادست تا پایین دست
۴	عدم مکان‌یابی مناسب برای احداث طرح‌های پتروشیمی
۵	حضور کم‌رنگ تشکل‌ها و نهاد‌های مدنی تخصصی در فرایند تصمیم‌گیری
۶	عدم شفافیت الزامات ایمنی، بهداشت و محیط زیست در واگذاری شرکت‌های پتروشیمی
۷	فقدان برنامه‌ریزی مدون برای صادرات محصولات پتروشیمی
۸	محدودیت دولت در سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای خصوصاً در مناطق کمتر توسعه یافته
۹	مشکل در تعیین نرخ خوراک بین مجتمعی

رتبه کسب شده	چالش
۱۰	تدوین استانداردها، مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به نیروی انسانی و نظارت بر رعایت آنها
۱۱	فقدان استقلال سیاسی نهاد تنظیم‌گرانرزی
۱۲	تعیین نامناسب نرخ محصولات پتروشیمی
۱۳	فقدان استقلال مالی نهاد تنظیم‌گرانرزی
۱۴	عدم فرایند شفاف و مشخص برای بازگشت وجوه حاصل از فروش و توسعه طرح‌ها
۱۵	ایجاد ناهماهنگی در عرضه محصولات پتروشیمی در بازارهای داخلی و بین‌المللی
۱۶	مشکل در تأمین خوراک بین مجتمعی
۱۷	تغییر نرخ خوراک به صورت سالیانه که موجب بی‌رغبتی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود
۱۸	قیمت‌گذاری نامناسب خوراک پتروشیمی‌ها

مأخذ: همان.

با توجه به جدول فوق، می‌توان نتیجه گرفت که از نظر خبرگان، نبود متولی در صنعت پتروشیمی، ضعف قوانین و مقررات برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و عدم یکپارچگی در صنعت از بالادست تا پایین دست از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی صنعت پتروشیمی در کشور است. بدیهی است که با ایجاد نهاد تنظیم‌گر در این صنعت، می‌بایست برای برطرف کردن چالش‌های موجود براساس اولویت ذکر شده، اقدام کرد.

#### ۴. معرفی نهاد تنظیم‌گر در صنعت پتروشیمی

براساس آنچه که بیان شد، ایجاد نهاد تنظیم‌گر در صنعت پتروشیمی برای رفع چالش‌های ذکر شده، امری ضروری است. در ادامه پس از معرفی جایگاه تنظیم‌گری در قوانین کشور در حوزه نفت و گاز، به معرفی و تحلیل ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر در صنعت پتروشیمی پرداخته خواهد شد.

#### ۱-۴. مروری بر جایگاه تنظیم‌گری در قوانین کشور در حوزه نفت و گاز

در حال حاضر سازمان‌ها و مراکز دولتی و غیردولتی متعددی در ایران فعال هستند که به نوعی وظایف و نقش نهادهای تنظیم‌گری را ایفا می‌کنند. برای نمونه می‌توان به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار، شورای رقابت، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، دفتر سرمایه‌گذاری و تنظیم مقررات بازار آب و برق (توسعه رقابت در بازارهای آب و برق) و سازمان نظام پزشکی اشاره کرد. اما با نگاهی به قوانین مصوب کشور در بخش نفت و گاز مشاهده می‌شود که ایجاد و راه‌اندازی نهاد تنظیم‌گر در این بخش نیز مورد تأکید اسناد بالادستی بوده است (خواجوی، ۱۳۹۴).

براساس ماده (۵۹) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) «شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید.» (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی).

همچنین براساس ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت «وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند.» (قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۹).

در ماده (۱۲۹) برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) وزارت نفت موظف به ایجاد ساختار سازمانی لازم برای ایفای وظایف حاکمیتی خود شده است. وظایف و اختیارات حاکمیتی که براساس این ماده برای وزارت نفت تبیین شده عبارت است از: صدور پروانه برای عملیات اکتشاف، توسعه و تولید برای شرکت‌های صاحب صلاحیت، ابلاغ ضوابط

تولید صیانتی، نظارت مقداری و نظارت صیانتی بر فعالیت شرکت‌ها که همه این موارد از امور مرتبط با تنظیم‌گری است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۹).  
با در نظر گرفتن محدودیت‌های قانونی کشور و با عنایت به تعدد فعالیت‌های اقتصادی و نیازمندی اقتصاد کشور به نهادهای تنظیم‌گر و همچنین محدودیت‌های قانونی در زیربخش‌ها، باید ابتدا هیئت عالی نهاد تنظیم مقررات کشور براساس قانون و با حکم بالاترین مقام اجرایی و قضایی کشور تعیین و سپس سازمان‌های تنظیم‌گر فرعی در حوزه‌های مختلف تشکیل شود.

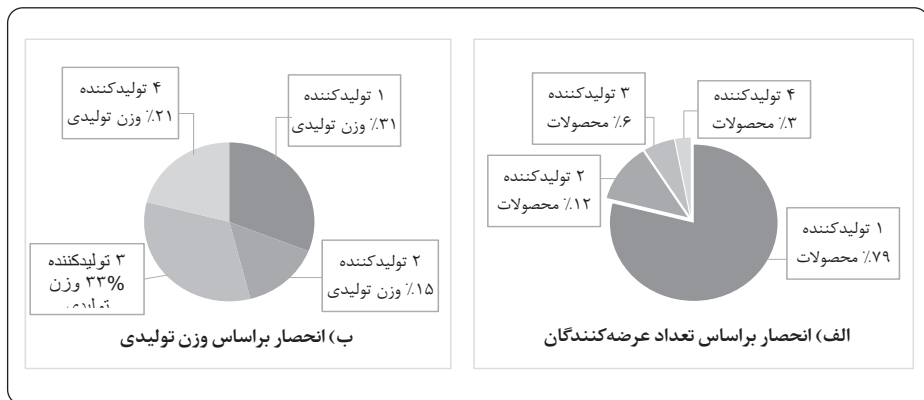
#### ۴-۲. شورای رقابت به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر در بازار صنایع پتروشیمی ایران

فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی یعنی مواد (۴۳ تا ۸۴) تحت عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار» با نام قانون رقابت در ایران شناخته می‌شود. حیات شورای رقابت نیز از این قانون سرچشمه می‌گیرد. براساس ماده (۵۹) این قانون و اصلاحیه آن، شورای رقابت یا مرکز ملی رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. همچنین مطابق با ماده (۶۲) قانون، شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است و مکلف است رأساً یا براساس شکایت هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی، بررسی و تحقیق درخصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چارچوب قانون، تصمیم‌های لازم را اتخاذ کند.

با نگاهی اجمالی به صنعت پتروشیمی در ایران می‌توان به وجود انحصار شدید در این صنعت پی برد. در نمودار ۳ قسمت (الف) انحصار در این بازار را براساس تعداد عرضه‌کنندگان یک محصول خاص نشان می‌دهد، ۷۹ درصد محصولات را یک تولیدکننده، ۱۲ درصد محصولات را دو تولیدکننده، ۶ درصد محصولات را سه تولیدکننده و ۳ درصد محصولات را چهار تولیدکننده روانه بازار می‌کنند. همان‌طور که مشاهده می‌کنید هیچ‌یک از محصولات پتروشیمی، بیشتر از ۴ تولیدکننده ندارد و قسمت عمده‌ای از محصولات فقط

در یک پتروشیمی تولید می‌شود که این امر می‌تواند زنگ خطری برای بازار این محصولات در شرایط بحرانی مانند آتش‌سوزی، عدم تأمین خوراک یا بروز اشکال‌های تعمیراتی باشد. از طرفی قسمت (ب) این نمودار، انحصار در بازار محصولات پتروشیمی را براساس وزن تولیدی این محصولات نشان می‌دهد. براین اساس ۳۱ درصد از وزن کل محصولات تولیدی در پتروشیمی‌ها تنها یک تولیدکننده، ۱۵ درصد دو تولیدکننده، ۳۳ درصد سه تولیدکننده و ۲۱ درصد را چهار تولیدکننده به بازار عرضه می‌کنند.

نمودار ۳. وضعیت انحصار در بازار محصولات پتروشیمی (۱۳۹۵)



مأخذ: سازمان بورس اوراق بهادار.

با توجه به موارد ذکر شده و با عنایت به انحصار شدید در صنعت پتروشیمی، وجود یک نهاد تنظیم‌گر در بازار محصولات صنایع پتروشیمی ضروری به نظر می‌رسد. از آنجاکه شورای رقابت می‌بایست در بازارهای انحصاری از طریق تأسیس نهاد تنظیم‌گر وابسته به شورای رقابت دخالت کند، این شورا یکی از عوامل کلیدی در طراحی نهاد تنظیم‌گر در صنعت پتروشیمی است، اما با وجود اختیارات گسترده شورای رقابت برای ورود به بازارهای انحصاری، این شورا ضعف‌های جدی دارد که موجب فاصله گرفتن آن از معیارهای مطلوب تنظیم‌گری شده است. بنابراین اصلاح ساختار این شورا پیش از عمل به وظایف تنظیم‌گری



خود، امری ضروری است. در ادامه، چالش‌های تنظیم‌گری شورای رقابت براساس معیارهای مطلوب تنظیم‌گری مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

**الف) تناسب:** براساس ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، ۸ عضو از ۱۵ عضو شورای رقابت به همراه رئیس شورا با حکم رئیس جمهور انتخاب می‌شوند و تنها دو عضو به نمایندگی از بخش خصوصی در این شورا حضور دارند، بنابراین به نظر می‌رسد معیار تناسب در ترکیب اعضای شورای رقابت رعایت نشده است. طبق ماده (۵۷) قانون، تصمیم‌های شورا با رأی اکثریت اعضای صاحب رأی، مشروط بر آنکه از پنج رأی کمتر نباشد معتبر خواهد بود. از آنجاکه نمایندگان دولت در این شورا در اکثریت قرار دارند، لذا توصیه می‌شود تا با تجدیدنظر در ترکیب اعضای این شورا و افزودن دو عضو دیگر از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و همچنین اتاق تعاون ایران، تعداد نمایندگان دولت از اکثریت خارج شود (۸ عضو دولتی از میان ۱۷ عضو) تا تصمیم‌های شورا به دور از سیاست‌های یک‌جانبه دولتی اتخاذ شود.

**ب) پاسخگویی:** یکی از اساسی‌ترین مشکلات این است که تصمیم‌های شورای رقابت، نهایی است و برخلاف استانداردهای بین‌المللی هیچ نظارت قانونی بر تصمیم‌های این شورا وجود ندارد. درحقیقت، این شورا به هیچ نهاد یا سازمانی پاسخگو نیست. این در حالی است که تصمیم‌های چنین شوراهایی در کشورهای دیگر، تحت نظر نهادهای قانونی و دموکراتیک مانند پارلمان‌ها اتخاذ می‌شود. از آنجاکه اختیارات یک رگلاتور مستقل باید به وضوح در قوانین داخلی مشخص شده باشد، این نهاد باید به قوه مقننه یا سایر نهادهای حکومتی پاسخگو باشد. از این رو پیشنهاد می‌شود تا این شورا ملزم به ارائه گزارش سالیانه به مجلس شورای اسلامی باشد.

**ج) استقلال مالی:** یکی از مسائل مهم در طراحی نهاد تنظیم مقررات، عدم وابستگی مالی آن به نهاد یا سازمان خاصی است. این در حالی است که بودجه شورای رقابت را دولت تعیین می‌کند و درواقع اعضای این شورا حقوق‌بگیر دولت هستند. درحالی‌که هزینه‌های این شورا می‌بایست از صنایع مشمول تنظیم مقررات با شارژ و تعرفه سالیانه تأمین شود و هیچ نوع وابستگی به منابع دولتی و مالیاتی وجود نداشته باشد.

**۵) استقلال قانونی:** همان طور که گفته شد براساس ماده (۶۲) فصل نهم قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه، شورای رقابت به عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی شناخته شده است و قانون آن را مکلف ساخته تا رأساً یا براساس شکایت هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی، بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چارچوب ماده (۶۱) این قانون، تصمیم‌های لازم را اتخاذ کند. اما نکته مهم آن است که تا پیش از شکل‌گیری شورای رقابت، وظایف و اختیارات این نهاد برعهده برخی سازمان‌های مشابه نظیر «سازمان تعزیرات حکومتی»، «سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان» و «سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» بود و مواردی همچون رسیدگی به شکایات در ارتباط با اعمال ضدرقابتی و موارد اخلاف در بازار را این سازمان‌ها انجام می‌دادند. مهم‌تر آنکه با تأسیس شورای رقابت و تفویض اختیارات نظارتی به این شورا، این سازمان‌ها همچنان براساس وظایفی که قانون برای آنها تعیین کرده است به فعالیت‌های سابق خود ادامه می‌دهند. این موضوع باعث شده تا به نوعی، میان وظایف شورای رقابت و دیگر نهادهای مشابه آن تداخل ایجاد شود. نگاهی به وظایف قانونی سازمان‌های مشابه شورای رقابت نشان می‌دهد که در برخی موارد، وظایف و اختیارات یکسانی برای شورا و سازمان‌های مشابه آن تعریف شده است (چراتیان، ۱۳۹۲). در ادامه به برخی از این تداخل وظایف اشاره می‌شود:

۱. جزء «۳»، بند «الف»، ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)
  - ذخیره‌سازی کالا به نحوی که به بالا رفتن ساختگی قیمت کالا یا خدمتی منجر شود، اعم از اینکه به طور مستقیم یا با واسطه انجام گیرد، ممنوع است.
- ماده (۴) فصل اول قانون تعزیرات حکومتی
  - تعریف احتکار و نگهداری کالا به قصد بالا رفتن قیمت آن و تعیین جرائم مربوطه در مراتب مختلف اعمال تخلف.
۲. جزء «۱»، بند «و»، ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)
  - منوط کردن فروش یک کالا یا خدمت به خرید کالا یا خدمت دیگر و برعکس (مبحث خرید و فروش اجباری)

ماده (۱۵) فصل اول قانون تعزیرات حکومتی

• شرح مبحث فروش اجباری و تعزیرات مربوط به آن

۳. مواد (۴۴ و ۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

• شناسایی و جلوگیری از ایجاد هرگونه تبانی، انحصار و رفتار مخل رقابت

ماده (۸) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان

• شناسایی و جلوگیری از ایجاد هرگونه تبانی، انحصار و تحمیل شرایط ازسوی

عرضه‌کنندگان کالا و خدمات که سبب کاهش عرضه و پایین آمدن کیفیت یا افزایش قیمت می‌شود.

۴. بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

• تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و

خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط

بند «۴» ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

• تدوین و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها، جدول‌های تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات

در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعیین کف یا سقف آنها به‌منظور حصول اطمینان از رقابت سالم و تداوم ارائه خدمات و رشد کیفی آنها برای تصویب توسط کمیسیون در چارچوب قوانین و مقررات.

مطابق آنچه که بیان شد، عدم تفکیک وظایف شورای رقابت با وظایف سایر سازمان‌های

نظارتی مشابه و تعدد مراجع تصمیم‌گیری به دلیل وجود نهادهای موازی با این شورا، موجب زیر سؤال رفتن استقلال قانونی شورای رقابت شده است. بنابراین سازمان‌ها می‌بایست اجرای آن دسته از وظایفی را که در تداخل با وظایف شورای رقابت است، متوقف کنند.

**ه) استقلال سیاسی:** هرچند براساس بند «۴» ماده (۵۶) فصل نهم قانون، به شورای

رقابت در رسیدگی و تصمیم‌گیری مطابق مقررات این فصل «استقلال کامل» داده شده است، اما براساس ماده (۵۴)، دبیرخانه این شورا در قالب مؤسسه‌ای مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود که موجب وابستگی این نهاد به دولت می‌شود. همچنین برای اکثر اعضای این شورا، پیشنهاد مراجع دولتی و حکم رئیس‌جمهور از شرایط انتخاب است که نشان‌دهنده

وابستگی این رگولاتور به قوه مجریه است (چراتیان، ۱۳۹۲). در نتیجه به نظر می‌رسد که شورا در عملکرد و تصمیم‌های خود آن‌گونه که در قانون اشاره شده است، استقلال سیاسی کامل ندارد. البته با اصلاح ترکیب اعضای شورای رقابت همان‌طور که در توضیح مربوط به معیار تناسب ذکر شد، استقلال سیاسی این شورا نیز تاحدی تأمین خواهد شد.

### ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این مقاله به شناسایی معیارهای نهاد مطلوب تنظیم‌گری و همچنین چالش‌های پیش‌روی صنعت پتروشیمی ایران پرداخته شد. براساس نتایج به‌دست آمده، مهم‌ترین چالش‌ها در این صنعت عبارتند از: نبود یک متولی در صنعت پتروشیمی، ضعف قوانین و مقررات برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و عدم یکپارچگی در صنعت از بالادست تا پایین‌دست. از طرفی یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تناسب، پاسخگویی، استقلال مالی، استقلال قانونی و استقلال سیاسی به ترتیب از مهم‌ترین معیارهایی است که نهاد تنظیم‌گر می‌بایست از آن برخوردار باشد.

یکی از اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و افزایش صادرات محصولات پتروشیمی به‌منظور کاهش وابستگی درآمدهای دولت به فروش نفت است. بنابراین برای دستیابی به اهداف این سیاست‌ها، ایجاد نهاد تنظیم‌گر براساس معیارها و ویژگی‌های ذکر شده جهت رفع چالش‌های موجود در این صنعت و افزایش توان تولیدی و صادراتی امری ضروری به نظر می‌رسد. بدین منظور در این پژوهش، شورای رقابت به‌عنوان رگولاتور در صنعت پتروشیمی پیشنهاد شد و چالش‌های تنظیم‌گری این شورا براساس معیارهای مطلوب تنظیم‌گری مورد ارزیابی قرار گرفت. طبق نتایج به‌دست آمده، در ساختار این شورا پیش از عمل به‌عنوان تنظیم‌گر می‌بایست اصلاحاتی انجام شود که در این مقاله سعی شد بدان پرداخته شود.

نکته مهم در اینجا این است که باید از اعمال چارچوب‌های تنظیمی مفراطی جلوگیری شود زیرا ممکن است موجب کاهش فضای خلاقیت و انعطاف‌پذیری و درنهایت به کاهش بهره‌وری و افزایش هزینه‌های تولید منجر شود. اعمال تنظیمات اگرچه توأم با منافع

متعددی همراه است، اما هزینه‌هایی را نیز دربردارد؛ به طوری که اگر شدت تنظیمات از حد متعارف بیشتر شود، بخشی از منافع آن به هزینه تبدیل می‌شود (نجار، ۱۳۹۴).

با توجه به آنچه که گفته شد، ایجاد یک کارگروه تخصصی برای صنعت پتروشیمی در شورای رقابت به عنوان نهاد تنظیم‌گر در این صنعت امری ضروری است. به طوری که درخصوص این نهاد نکاتی وجود دارد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود:

- شورای رقابت در نهاد تنظیم‌کننده بخشی که تأسیس خواهد کرد از خبرگان پتروشیمی به عنوان اعضای نهاد استفاده کرده و قبل از تهیه دستورالعمل و مقررات رگولاتوری، نظر کارشناسان پتروشیمی را اخذ کند.

- در بحث مجتمع‌های تولیدی پتروشیمی از لحاظ قیمت و میزان خوراک و قیمت فروش محصولات، نهاد مذکور تصمیم‌گیر باشد نه وزارت نفت و نه هیچ نهاد و وزارتخانه دیگری.

- وزارت اقتصاد فقط درخصوص وضع مالیات، عوارض و مواردی از این دست که در حیطه اختیارات آن وزارتخانه است حق نظردهی در نهاد مذکور را داشته باشد.

- وزارت صنعت، معدن و تجارت صرفاً درخصوص اعطای مجوز تولید، اظهارنظر کند.

- پس از تصویب مقررات رگولاتوری، همه دستورالعمل‌ها و مقررات قبلی که مغایر با مقررات جدید باشد بلااثر شده و فقط یک مرجع برای کنترل و نظارت مدنظر قرار گیرد.

- این نهاد تنظیم‌گر، کاملاً مستقل عمل کرده و از تأثیرپذیری از هر نهاد، سازمان، وزارتخانه، حزب و شخص مصون باشد.

- تصمیم‌های نهاد مذکور برای دولت، سازمان‌ها، نهادها، بخش خصوصی، اصناف و... لازم‌الاجرا باشد.

- حوزه مدیریت ایمنی، بهداشت و محیط زیست به عنوان تضمین‌کننده توسعه پایدار و الزام قانونی مبنی بر رعایت اصول آن، در همه شرکت‌ها به وجود آید و سازمان‌هایی مانند حفاظت محیط زیست، اداره کار و بهداشت با تفویض برخی از اختیارات خود به نهاد تنظیم‌گر، ضمن جلوگیری از موازی‌کاری، باعث تقویت نظارت حاکمیتی در صنعت پتروشیمی شود.

- شرکت ملی صنایع پتروشیمی بایستی نقش تسهیل‌گری را برای فراهم‌سازی رشد صنعت ایفا کند که در این راستا پشتیبانی برای انتقال تجارب فنی، شناسایی سرمایه‌گذاران و شناخت

بازار، کمک به اجرای طرح‌های زیرساختی مانند تأمین اراضی، خدمات جانبی و غیره ضرورت دارد. اما نکته مهمی که باید بدان توجه شود، موضوع «بخش» و «فرابخش» است. همان‌طور که مشخص است، شورای رقابت نتوانسته در انجام امور مربوط به جلوگیری از انحصار و تسهیل رقابت در صنایع مختلف مانند صنعت خودروسازی، به خوبی عمل کند. یکی از دلایل آن می‌تواند وجود پیوندهای پسین و پیشین زیاد صنعت خودروسازی با صنایع دیگر باشد. در واقع این صنعت یک «فرابخش» است نه «بخش» (شکوهی، ۱۳۹۷). در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی نیز با همین مسئله مواجه هستیم. بنابراین با ایجاد یک نهاد تنظیم‌گر بخشی در هریک از این صنایع نمی‌توان به نتایج مطلوب دست یافت زیرا کنترل آن بسیار سخت و پیچیده و خارج از توان نهاد تنظیم‌گر خواهد بود. در واقع مانند این است که بخواهیم افراد زیادی را زیر تنها یک چتر جمع کنیم که مسلماً این کار امکان‌پذیر نیست و شاید فقط بتوان در داخل این صنایع نسبت به ایجاد نهاد تنظیم‌گر اقدام کرد. از این رو ایفای نقش رگولاتور از سوی شورای رقابت در صنعت پتروشیمی که در این پژوهش بدان اشاره شد، فقط مربوط به بازار فیزیکی به دلیل وجود انحصار در این بخش است. بنابراین از آنجاکه در صنعت پتروشیمی با موضوع «فرابخش» مواجه‌ایم باید برای مدیریت صحیح بخش‌های دیگر مانند بازار مالی و سایر موضوع‌های مرتبط با آن مانند آثار زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های این صنعت، به طور جداگانه اقدام به تعریف نهادهایی شود. هرچند بازار فیزیکی نیز می‌تواند به بازار خوراک بین‌مجموعی و بازار محصولات نهایی تقسیم شود. به‌طور کلی یکی از شروط موفقیت رگولاتور، این است که این نهاد بایستی در «بخش» ایجاد شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا در پژوهش‌های آتی به بخش‌های دیگر نیز پرداخته شود.

## منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، محمد (۱۳۹۶). «نگاهی آماری به تحقق اقتصاد مقاومتی در صنعت پتروشیمی»، روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۴۲۸۳.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی ایران. <https://tsd.cbi.ir>
۳. بصیری، علی‌رضا، یاسر سلیمانی و عادل پیغامی (۱۳۹۶). «بررسی و نقد صادرات محصولات پتروشیمی در چارچوب بند سیزدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال هفدهم، ش ۹.
۴. جاویدپور، نادر و مجید مقدم دیمه (۱۳۹۵). «اقتصاد مقاومتی در پتروشیمی»، مجله تجارت فردا، ش ۱۷۷.
۵. چراتیان، ایمان (۱۳۹۲). «واکاوی چالش‌های شورای رقابت»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، ش ۷۳.
۶. خواجوی، علی (۱۳۹۴). «تبیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای منتخب»، ماهنامه اکتشاف و تولید نفت و گاز، ش ۱۳.
۷. سازمان بورس اوراق بهادار. <https://seo.ir>
۸. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=25370>
۹. شرکت ملی صنایع پتروشیمی (۱۳۹۵). «گزارش عملکرد سال ۱۳۹۵ صنعت پتروشیمی کشور».
۱۰. شکوهی، محمدرضا (۱۳۹۷). «پیشچیدگی‌های رگولاتوری در صنعت نفت؛ لزوم تعریف «بخش» و «فرابخش» در اصلاحیه قانون اصل (۴۴)»، خبرگزاری فارس. <http://fna.ir/bm0g6w>
۱۱. عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۵). «طراحی نهاد مطلوب تنظیم‌گری، مطالعه موردی: بازار گاز ایران»، رساله دکتری دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (اصلاحیه آن). <http://cabinetoffice.ir>
۱۳. قانون تعزیرات حکومتی. <http://www.tazirat.gov.ir>
۱۴. قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان. <http://www.cppo.mimt.gov.ir>
۱۵. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۹). <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/811809>
۱۶. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۸۹). مجموعه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

۱۷. نجار، بهرام (۱۳۹۴). «نقش شرکت ملی صنایع پتروشیمی به عنوان سازمان حاکمیتی و توسعه‌ای در صنعت پتروشیمی». [yon.ir/ijOJz](http://yon.ir/ijOJz)

18. Abraham, P. (2003). "A Good Beginning but Challenges Galore: A Survey Based Study of Resources, Transparency and Public Participation in Electricity Regulatory Commissions in India", *International Journal of Regulation and Governance*, 3(1).
19. Adler, M. and E. Ziglio (1996). *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its Application to Social Policy and Public Health*, Jessica Kingsley Publishers.
20. Berg, S. V., A. N. Memon and R. Skelton (2000). *Designing an Independent Regulatory Commission*, Public Utility Research Center Working Paper.
21. Brown, A. C. and E. De Paula (2002). *Strengthening the Institutional and Regulatory Structure of the Brazilian Power Sector*, Washington DC, World Bank, Report on the PPIAF Project for Brazil Power Sector, Task, 4.
22. Brown, A. C., J. Stern, B. W. Tenenbaum and D. Gencer (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, World Bank Publications.
23. Correa, P., C. Pereira, B. Mueller and M. Melo (2006). *Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*, Regulatory Governance in Infrastructure Industries.
24. Cronbach, L. J. (1951). "Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests", *Psychometrika*, 16 (3).
25. Friedman, M. (1937). "The Use of Ranks to Avoid the Assumption of Normality Implicit in the Analysis of Variance", *Journal of the American Statistical Association*, 32 (200).
26. Gilardi, F. (2001). *Policy Credibility, Interdependence, and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: a Comparative Empirical Consideration*, In Paper Presented on ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble.
27. Jacobzone, S., G. Bounds, C. W. Choi and C. Miguet (2007). "Regulatory



Management Systems Across OECD Countries”, OECD.

28. Koop, C. and C. Hanretty (2018). “Political Independence, Accountability and the Quality of Regulatory Decision-Making”, *Comparative Political Studies*, 51 (1).
29. Lodge, M. (2004). *Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, Doctrines and Instruments*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
30. MacAvoy, P. W. (2008). *The Natural Gas Market: Sixty Years of Regulation and Deregulation*, Yale University Press.
31. Moscote, R. (2004). *Strengthening the Administrative and Financial Independence of the Sector’s Regulator*, World Bank, Washington DC.
32. Newbery, D. M. and M. G. Pollitt (1996). *The Restructuring and Privatization of the CEGB: Was it worth it?*, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
33. Noll, R. G. (2000). *Progress in Telecommunications Reform in México*, Background Paper Prepared for the “Country Framework Report on Infrastructure in Mexico”, Washington, DC, World Bank.
34. Norton, P. (2004). “Regulating the Regulatory State”, *Parliamentary Affairs*, 57(4).
35. OECD (2008). “Measuring Regulatory Quality”, Policy Brief.
36. Rowe, G. and G. Wright (1999). “The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis”, *International Journal of Forecasting*, 15(4).
37. Stern, J. and J. Cubbin (2003). “Regulatory Effectiveness: The Impact of Regulatory Governance Arrangements on Electricity Industry Outcomes: A Review Paper”, *World Bank Policy Research Working Paper*, (56).
38. Stern, J. and S. Holder (1999). “Regulatory Governance: Criteria for Assessing the Performance of Regulatory Systems: An Application to Infrastructure Industries in the Developing Countries of Asia”, *Utilities Policy*, 8 (1).

39. Steyn, G. (2003). *Review of the Effectiveness of Utility Regulation in South Africa*, Working Paper.
40. Thomadakis, S. B. (2007). "What Makes Good Regulation?", In IFAC Council Seminar, Vol. 14.
41. Vincent-Jones, P. (2006). *The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality*, OUP Catalogue.
42. Wagner-Menghin, M. M. (2014). "Binomial Test", In *Wiley StatsRef: Statistics Reference Online*.

# پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی؛ ضرورتی پیش روی سیاستگذاران جنایی در ایران

محسن نورپور\* و سیدمهدی سیدزاده ثانی\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۲۱	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۱۲	شماره صفحه: ۳۵۶-۳۳۱
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

امروزه مهم‌ترین سازوکارهای دستیابی به رقم سیاه بزهکاری، استفاده از پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی است که در سطح بین‌المللی و ملی به‌عنوان راهبرد مورد استفاده قرار می‌گیرد. هدف از انجام این پیمایش‌ها در ابتدا، پی بردن به نوع، ماهیت و میزان تکرار جرائم، ویژگی‌های مربوط به بزه‌دیده، رابطه میان بزه‌دیده و بزهکار و به‌ویژه کشف دلایل عدم گزارش بزه‌دیدگی به مقامات پلیسی و قضایی است. سپس با توجه به اطلاعات دریافتی، راهکارهای لازم برای تسهیل گزارش بزه‌دیدگی، جلوگیری از بزه‌دیدگی مجدد و حمایت از بزه‌دیدگان ارائه می‌شود. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر اسناد قانونی، ضرورت انجام پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی را در ایران تحلیل می‌کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد با اینکه در کشور ما ظرفیت حقوقی مناسبی برای اجرای پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی هم در اسناد فرادستی و هم اسناد عادی قانونی وجود دارد ولی تا به حال به‌صورت هدف‌دار و روشمند انجام نشده است. از این رو اجرای این پیمایش‌ها در ابتدای کار محدودیت‌ها و مشکلاتی به همراه خواهد داشت که با وجود آثار مثبت اجتماعی و فردی، انجام آن را ضرورتی گریزناپذیر می‌سازد.

**کلیدواژه‌ها:** پیمایش بزه‌دیده‌شناسی؛ رقم سیاه بزه‌دیدگی؛ عدم گزارش بزه‌دیدگی؛ راهبرد ملی

---

\* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد؛

Email: [nourpour.mohsen@yahoo.com](mailto:nourpour.mohsen@yahoo.com)

\*\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد (نویسنده مسئول)؛

Email: [seidzadeh@um.ac.ir](mailto:seidzadeh@um.ac.ir)

## مقدمه

در حال حاضر یکی از مشکلات مهم نظام‌های عدالت کیفری، «بزهکاری پنهان» و کشف نشده است که به آن «رقم سیاه بزهکاری»<sup>۱</sup> گفته می‌شود. میزان جرائمی که پلیس و دستگاه قضایی کشف یا بزه‌دیدگان پیگیری می‌کنند (بزهکاری ظاهری) یا منتهی به صدور حکم می‌شود (بزهکاری قانونی) همواره بسیار کمتر از میزان جرائمی است که در یک کشور اتفاق می‌افتد (بزهکاری واقعی). آمار رسمی بزهکاری که دستگاه قضایی و پلیسی و سایر نهادهای مربوطه همانند مراکز آماری ارائه می‌کنند، فقط قسمت آشکار کوه یخی را نشان می‌دهد. رقم تاریک بزهکاری که بیانگر فاصله بین بزهکاری واقعی و بزهکاری ظاهری و قانونی است، سیاستگذاران جنایی را از برنامه‌ریزی صحیح و بلندمدت ناتوان می‌کند. هرچه درک متولیان سیستم قضایی از آمار بزهکاری و بزه‌دیدگی واقعی در جامعه غیرواقع‌بینانه‌تر باشد، سیاست‌های اتخاذی، موفقیت کمتری در پی خواهند داشت. سیاست جنایی که به دنبال ارائه راهکار برای پیشگیری از بزهکاری و بزه‌دیدگی می‌باشد، فرع بر شناخت دقیق نوع جرم و میزان آن، هویت بزهکاران و بزه‌دیدگان، نقش محیط‌های مختلف در بزهکاری و ... است. نمی‌توان انتظار داشت بدون در دست داشتن آمار جنایی قابل اعتماد<sup>۲</sup>، میزان جرم را در جامعه به صورت روشمند کاهش داد. به همین دلیل، دستیابی به آمار بزهکاری واقعی، یکی از دغدغه‌های مهم نظام‌های عدالت کیفری است. همان‌طور که در ادامه مقاله بیان خواهد شد کشورهای دیگر در این باره با برنامه‌ریزی و ارائه راهکارهای علمی تا حد زیادی توانسته‌اند به رقم سیاه بزهکاری دست یابند. در ایران، با وجود اینکه آمار جنایی یکی از مشکلات اصلی قوه قضائیه محسوب می‌شود ولی کمتر با استناد به پژوهش‌های جرم‌شناختی، راه‌حل عملیاتی برای دستیابی به میزان بزهکاری و بزه‌دیدگی واقعی در جامعه، ارائه شده است.

امروزه برای کشف رقم سیاه بزهکاری / بزه‌دیدگی، علاوه بر آمارهای رسمی اعلام شده، دو

1. Black Figure of Crime

۲. برای اطلاعات بیشتر در این باره نک: اردبیلی (۱۷۱-۱۵۷: ۱۳۶۵) و اجالی (۱۳۰-۱۱۰: ۱۳۸۱).

راه حل خوداعلامی بزهکاری یا خودگزارشی<sup>۱</sup> و پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی<sup>۲</sup> به‌کارگرفته می‌شود. تحقیقات خودگزارشی مبتنی بر اظهارات مرتکبان واقعی جرائم و تحقیقات بزه‌دیده‌شناسی مبتنی بر اظهارات بزه‌دیدگان واقعی جرائم است (نجفی ابرندآبادی و هاشم‌بیکی، ۱۳۹۳: ۱۰۵). پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی یکی از مهم‌ترین ابزارها برای گردآوری اطلاعات درخصوص میزان بزه‌دیدگی افراد است که در سطح بین‌المللی و داخلی به‌عنوان یک سیاست کلان قانونی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این پیمایش‌ها، تعدادی از افراد با پرسشنامه یا مصاحبه از آنها سؤال‌هایی می‌شود تا به پرسش‌هایی مبنی بر اینکه «آیا تاکنون بزه‌دیده شده‌اند یا خیر؟ آیا این جرائم را گزارش کرده‌اند یا خیر و علت گزارش کردن یا پیگیری نکردن بزه‌دیدگی چه بوده است؟» پاسخ دهند (جوان جعفری و سیدزاده ثانی، ۱۳۹۱: ۱۴۳؛ منفرد و دربندی فراهانی، ۱۳۹۰: ۱۲۵). در این پیمایش‌ها دفعات بزه‌دیده واقع شدن، محل بزه‌دیدگی، میزان ارتباط بزه‌دیده و بزهکار و ارتباط خویشاوندی بین آنها نیز مورد پرسش واقع می‌شود. مهم‌ترین هدف پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی، ارائه تصویری جامع از ماهیت و میزان بزه‌دیدگی‌های افراد است (Catalano, 2006: 109). این پیمایش‌ها، معیارهایی درباره شناخت جرم و آثار آن بر بزه‌دیدگان، ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و جمعیت‌شناختی بزه‌دیدگان و نگرش‌های همگانی به جرم و نظام دادرسی کیفری به ما ارائه می‌دهد (رایجیان اصلی، ۱۳۹۰: ۹۲-۹۱). پژوهش در این باره از آنجایی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که با وجود اینکه آمار جنایی همواره یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران جنایی در ایران بوده ولی راه‌های عملی کاهش رقم سیاه بزهکاری و بزه‌دیدگی و چگونگی تسهیل گزارش بزه‌دیدگی کمتر مورد کنکاش واقع شده است.

هدف اصلی پژوهش حاضر آن است که چرایی انجام پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در ایران به صورت ضابطه‌مند و به‌عنوان یک سیاست کلان توسط سیاستگذاران جنایی توجیه شود. بیان تاریخچه این پیمایش‌ها در سطح ملی و فراملی نیز به ما کمک شایانی خواهد کرد. در همین راستا تلاش می‌شود ظرفیت نظام حقوقی ایران اعم از اسناد فرادست (همانند

1. Self- Reporting

2. Victimization Surveys

قانون اساسی و قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و عادی (قانون پیشگیری از وقوع جرم و قانون آیین دادرسی کیفری) برای گسترش این پیمایش‌ها بررسی شود. همچنین محدودیت‌های این‌گونه پیمایش‌ها و راه‌حل‌های موجود نیز مورد تحلیل واقع خواهد شد.

### ۱. ضرورت‌ها و اهداف پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی

استفاده از پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در سیاست‌گذاری جنایی هر کشور بسیار حائز اهمیت است. بومی‌سازی این راهبرد می‌تواند به طراحی و اجرایی کردن سیاست جنایی سنجیده و کارآمد کمک شایانی کند. به چند علت مطالعه تطبیقی پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناختی و عملیاتی کردن آن در ایران ضروری محسوب می‌شود: اولاً، پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی باعث کمتر شدن اختلاف بین بزهکاری واقعی و بزهکاری ظاهری و قضایی شده و در نتیجه رقم سیاه بزه‌دیدگی را کاهش می‌دهد (حسینی و مصطفی پور، ۱۳۹۶: ۱۲۵). گزارش جرائم<sup>۱</sup> واقع شده به پلیس یا مقامات قضایی از طرف بزه‌دیدگان به خصوص با پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی یکی از ابزارهای مفید برای دستیابی به میزان بزه‌دیدگی واقعی در یک جامعه است که به دلایل مختلف گزارش و پیگیری نشده‌اند (Gyong, 2010: 295؛ رحمدل، ۳۸۳۱: ۴۱۱).

ثانیاً، در دست بودن آمار بزه‌دیدگی در منطقه‌ای خاص یا در کشوری یا حتی در سطح بین‌المللی می‌تواند باعث برنامه‌ریزی دقیق، منسجم و یکپارچه برای پیشگیری از وقوع مجدد این جرائم شود. برنامه‌ریزی بدون داشتن آمار بزهکاری غیرممکن یا دست‌کم مشکل است. یکی از ابزارهایی که می‌تواند اطلاعات لازم را برای تنظیم برنامه و سیاست‌گذاری در زمینه پیشگیری از جرم در اختیار جرم‌شناسان و تصمیم‌گیران سیاست جنایی قرار دهد آمار جنایی است. هدف نهایی آمار جنایی، پیشگویی وقوع جرم در آینده است. براساس همین نقش حیاتی است که آمار جنایی را برای قانونگذار همچون قطب‌نما برای ناخدا دانسته‌اند (رحمدل، ۱۳۸۳: ۱۰۶ و ۱۰۸). همچنین آمار جنایی، معیاری برای سلامت روانی جامعه و مقیاسی برای اندازه‌گیری

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد گزارش جرم و بزه‌دیدگی نک: شیرینی و رانماخواستی (۱۴۲-۱۱۳: ۱۳۹۷) و نجفی توانا و فدایی (۱۳۸۷: ۱۶۵-۱۹۲).

موفقیت یا شکست سیاست‌های دولت در حفاظت از مردم در برابر جرم محسوب می‌شود (مگوایر مورگان و رینر، ۱۳۹۵: ۲۰۳۵). اگر بزه‌دیدگی به مقامات پلیسی - قضایی گزارش داده نشود و متهم، تعقیب و مجازات نشود، وی فرصت‌های بیشتری برای ارتکاب جرم به وجود خواهد آورد که نتیجه آن، گسترش بزه‌دیدگی است. گزارش نکردن بزه‌دیدگی حتی می‌تواند سبک زندگی افراد را تحت تأثیر قرار دهد به این صورت که افرادی که یک یا چند بار بزه‌دیده شده‌اند ولی به‌هردلیل آن را پیگیری نکرده‌اند در برابر بزه‌دیدگی‌های احتمالی آینده به هر شکل از خود در برابر جرم، حفاظت کنند و شاید به حمل اسلحه دست بزنند. خودمراقبتی بزه‌دیدگان حتی در درازمدت می‌تواند امنیت جامعه را به خطر بیندازد (Yoon, 2015: 5). یکی از اهداف پیمایش‌های ملی بزه‌دیدگی آن است که میزان خطر بزه‌دیدگی گروه‌ها و اقشار مختلف اجتماعی را نشان دهد (می‌هیو، ۱۳۹۳: ۵۷؛ جوان جعفری و سیدزاده ثانی، ۱۳۹۱: ۱۴۳). پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی راهی برای ارتقای دانش ما از جرم و ارائه راه‌حل تجربی برای استراتژی‌های کنترل جرم و جنایت توسط نهادهای مجری قانون است (Gyong, 2010: 288, 295). زمانی که دستگاه قضایی از سیمای جنایی محلی آگاهی داشته باشد منابع تخصیص یافته نیز در جای بهتر هزینه می‌شود.

ثالثاً، پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در قسمتی، جنبه علت‌شناختی دارد و به دنبال پاسخ چرایی وقوع جرم (بزه‌دیدگی) است. در واقع، با این پیمایش‌ها می‌توان به نقش و سهم بزه‌دیده در ارتکاب جرم پی‌برد (بزه‌دیده‌شناسی علت‌شناختی یا اولیه). سپس با به‌کارگیری راه‌هایی، از بزه‌دیدگی مجدد یا تشدید بزه‌دیدگی جلوگیری کرد (بزه‌دیده‌شناسی حمایتی یا ثانویه). پیدایش پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در راستای تولد و رشد رشته بزه‌دیده‌شناسی است. این پیمایش‌ها با شناسایی نقاط جرم‌خیز، ویژگی‌های جسمی و شخصیتی بزه‌دیدگان، روابط آنها با بزه‌کاران و نقاط ضعف نظام عدالت کیفری و غیره، در راستای جبران آنها برمی‌آیند که ارتقای حقوق بزه‌دیدگان را در پی دارد. این پیمایش‌ها امروزه در بسیاری از کشورها به صورت منظم و هدف‌دار و با اصول روش‌شناختی علمی انجام می‌شود و توانسته فهم سیاستگذاران جنایی از میزان بزه‌دیدگی و به‌خصوص بزه‌دیدگی‌های گزارش نشده را واقعی‌تر کند. این پیمایش‌ها حتی اخیراً با طراحی پرسشنامه‌های استاندارد

و توزیع بین کشورهای مختلف که مایل به همکاری هستند، جنبه بین‌المللی به خود گرفته است.

## ۲. پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی به‌عنوان سیاست قانونی در سطوح ملی و بین‌المللی

پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی چند دهه‌ای است که در سطح بین‌المللی و داخلی کشورها به‌طور جدی به‌عنوان یک سیاست در دستور کار قرار گرفته و جنبه قانونی پیدا کرده است اما در ایران هنوز حساسیت چندانی ایجاد نشده و تحقیقات بسیار اندکی آن هم به‌صورت غیرمستقیم، مثلاً در مورد ترس از جرم انجام گرفته است.

شاید اولین نمونه‌ها در مورد مراجعه علمی و روشمند به افراد برای پرسش از وضعیت انحراف، در پژوهش هنری مای هیو<sup>۱</sup> با موضوع بررسی کارگران و فقرای لندن در سال ۱۸۵۱ باشد. در این تحقیق از افراد درخصوص اوضاع اجتماعی و نگرش آنها به موضوع‌های اجتماعی پرسیده می‌شد. صرف‌نظر از این تلاش‌های فردی، بعد از جنگ جهانی دوم در فنلاند، در نظرسنجی مؤسسه گالوب سؤال‌هایی درخصوص اموال سرقت شده پرسیده شد. در انگلستان نیز بعد از جنگ جهانی دوم پیمایش ملی درخصوص بررسی آثار اجتماعی جنگ به انجام رسید (UNODC and UNECE, 2010: 2). در دهه ۶۰ میلادی جرم‌شناسان متوجه نقاط ضعف آمارهای رسمی جرائم شده و به مفهوم آمار سیاه جرائم پی‌بردند. به همین منظور نخستین پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی طرح‌ریزی شد. در دهه ۷۰ میلادی، هم‌زمان با رشد جنبش‌های فمینیستی و بعد از نظریه‌های بزه‌دیده‌شناسی، این پیمایش‌ها گسترش یافت (Sparks, Genn and Dodd, 1977: 22).

پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناختی آمریکا، تحقیقی است که سالیانه درخصوص بزه‌دیدگان انجام می‌شود. این پیمایش را در دهه ۱۹۶۰ کمیسیون مربوط به مسائل جرم پیشنهاد داد که به دستور رئیس‌جمهور آمریکا ایجاد شده بود. این کمیسیون پروژه‌هایی را در سطح محلی و ملی برای آموختن کاربرد این روش در تهیه اطلاعات لازم درخصوص بزه‌دیدگان،

1. Henry Mayhew



شرایط فیزیکی و اجتماعی منجر به جرم و مشخصات بزهکارانی که شناسایی و دستگیر نمی‌شوند به انجام رساند (Skogan and Maxfield, 1980: 35). پیمایش ملی بزه‌دیدگی آمریکا<sup>۱</sup> یکی از دو منبع اصلی داده‌های میزان بزه‌دیدگی در این کشور است.<sup>۲</sup> این پیمایش را وزارت دادگستری آمریکا تهیه می‌کند که با نمونه‌گیری چندمرحله‌ای، میزان بزه‌دیدگی برخی جرائم خاص تخمین زده می‌شود. در این پیمایش از افراد بالای ۱۲ سال ساکن در منازل درباره جرائم ارتكابی علیه ایشان پرسیده می‌شود (لیتل و رینز، ۱۳۹۳: ۸۶-۸۵). در سه دهه گذشته، پیمایش ملی بزه‌دیده‌شناسی منبع اصلی اطلاعات در مورد تکرار، ویژگی‌ها و نتایج بزه‌دیده‌شناسی است (Rand, 2009: 2).

پیمایش ملی بزه‌دیدگی در آمریکا در ابتدا با عنوان «پیمایش ملی جرم»<sup>۳</sup> شناخته می‌شد و برای نخستین بار در سال ۱۹۷۲ اجرا شد. این پیمایش در ابتدا معیاری برای برنامه «گزارش‌دهی یکسان جرم»<sup>۴</sup> مورد استفاده قرار می‌گرفت ولی به مرور زمان و در سال ۱۹۹۲، رابطه بین بزهکار و بزه‌دیده را نیز بررسی می‌کرد. از سال ۱۹۹۳ گردآوری اطلاعات پیمایش ملی بزه‌دیدگی در همه ایالات متحده، براساس این طرح جدید انجام شد و از این زمان بود که پیمایش ملی جرم، جای خود را به پیمایش ملی بزه‌دیدگی داد (رنیسون، ۱۳۹۳: ۱۳۹۳؛ Catalano, 2006: 99). در سه دهه گذشته، پیمایش ملی بزه‌دیدگی به منبع اصلی اطلاعات در مورد میزان تکرار و نتایج بزه‌دیدگی تبدیل شده است. پیمایش انجام شده با اداره آمار قضایی ایالات متحده آمریکا، نقشی اساسی در شکل‌گیری درک ملی از ماهیت و میزان جنایات ارتكابی ایفا کرده است (Rand, 2009: 2).

پیمایش بریتانیایی جرم<sup>۵</sup> بعد از پیمایش ملی بزه‌دیدگی آمریکا یکی از قدیمی‌ترین پیمایش‌های ملی بزه‌دیدگی محسوب می‌شود که همانند سایر پیمایش‌ها در آن، هم جرائم

1. National Crime Victimization Survey (NCVS)

۲. منبع دیگر گردآوری داده‌های بزه‌دیدگی در این کشور، نظام گزارش‌دهی یکسان جرم است که اداره تحقیقات فدرال (اف. بی. آی) تهیه می‌کند.

3. National Crime Survey

4. Uniform Crime Reporting

5. British Crime Survey (BCS)

گزارش شده و هم جرائم گزارش نشده براساس اظهارات بزه‌دیدگان جمع‌آوری می‌شود و احتمال بزه‌دیدگی و آسیب‌پذیری اقشار مختلف جامعه بررسی می‌شود (می‌هیو، ۱۳۹۳: ۵۳). ریچارد اسپارکس<sup>۱</sup> و همکارانش سال ۱۹۷۳ در انگلستان یکی از معروف‌ترین بررسی‌های اولیه درخصوص بزه‌دیدگان را انجام دادند و در سال ۱۹۷۷ با عنوان «تحقیق درباره بزه‌دیدگان» منتشر شد (نجفی ابرنآبادی و هاشم‌بیکی، ۱۳۹۳: ۲۸۹). در واقع پیمایش‌های بزه‌دیدده‌شناسی در کشورهای مختلف را ارگان‌های دولتی اجرا می‌کردند و می‌کنند. عموماً در ابتدا این پیمایش‌ها در سطح خرد و محلی انجام و بعد از برطرف شدن نقایص، به‌طور ملی و منظم برگزار می‌شود. عمده پژوهش‌های جرم‌شناختی و سیاستگذاری دولتی براساس همین آمارها صورت می‌پذیرد.

امروزه این پیمایش‌ها محدود به یک محله، شهر یا کشور نیست و در سطح بین‌المللی نیز گسترش پیدا کرده و از سال ۱۹۸۹ به این سو پیمایش بین‌المللی بزه‌دیدده‌شناسی<sup>۲</sup> در کشورهای زیادی انجام می‌شود (Mayhew and Van Dijk, 1997: 1). یکی از ویژگی‌های این پیمایش‌ها این است که تجربه بزه‌دیدده بودن به‌منزله یک ویژگی طبیعی - آماری زندگی شهری در سراسر جهان شناخته می‌شود، هرچند گونه‌ها و اندازه این بزه‌دیدگی‌ها با هم متفاوتند (رایجیان اصلی، ۱۳۹۰: ۹۲). پیمایش‌های بین‌المللی بزه‌دیدگی را جان ون دایک از وزارت دادگستری هلند با همکاری پت مای هیو از وزارت کشور بریتانیا و مارتین کیلیاس از دانشگاه لوزان سوئیس پایه‌گذاری کردند (داسیچ، ۱۳۹۳: ۱۹۵). اولین پیمایش بین‌المللی بزه‌دیدگی در سال ۱۹۸۹ از سوی وزارت دادگستری هلند با همکاری وزارت کشور انگلستان و دانشگاه لوزان سوئیس در ۱۴ کشور توسعه‌یافته اجرا شد. در همان سال، بررسی‌های آزمایشی در اندونزی و لهستان اجرا شد. دور دوم این پیمایش‌ها در سال ۱۹۹۲، دور سوم در سال ۱۹۹۷ - ۱۹۹۶ و دور آخر نیز در سال ۲۰۰۰ انجام شد (منفرد و دربندی فراهانی، ۱۳۹۰: ۱۵۰ - ۱۴۹).

پیمایش بین‌المللی بزه‌دیدگی با فراهم کردن مقایسه میان کشورها، داده‌های جهان‌گستری را درباره بزه‌دیدگی ارائه می‌دهد. این پیمایش، نمونه‌گیری‌های استاندارد

1. Richard Sparks

2. International Crime Victimization Survey (ICVS)

شده‌ای که در چندین کشور اجرا می‌شود را دربرمی‌گیرد. با گذشت زمان، مشارکت کشورهای درگیر در اروپا، آسیا، آمریکای لاتین و آفریقا افزایش زیادی داشته است به طوری که امروزه بیش از ۵۶ کشور در این پیمایش‌ها مشارکت دارند (کیلیاس، ۱۳۹۳: ۶۸۶؛ رنيسون، ۱۳۹۳: ۱۴۰۰). پیمایش بین‌المللی خشونت علیه زنان، یکی از پیمایش‌های بزه‌دیدگی است که در سطح بین‌المللی اجرا و در آن اطلاعات خشونت جسمی و جنسی مردان علیه زنان گردآوری می‌شود (رنيسون، ۱۳۹۳: ۱۴۰۱). با وجود اینکه پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در سطح ملی و بین‌المللی به‌عنوان راهبردی برای کشف رقم سیاه بزه‌دیدگی و حمایت از بزه‌دیدگان با برنامه‌ریزی و افزایش آگاهی‌های عمومی انجام می‌گیرد، در ایران برنامه مدون و هدفمندی در مورد این پیمایش‌ها دیده نمی‌شود و نمی‌توان متولی خاصی برای آن تعیین کرد. درحالی‌که مطالعه همه جوانب این راهکار علمی و عملی و بومی‌سازی آن در حقوق ایران، بیش از پیش احساس می‌شود.

### ۳. ضرورت استفاده از ظرفیت‌های نظام حقوقی ایران برای انجام و توسعه پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی

در مورد پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در ایران ادبیات ضعیفی وجود دارد و به‌ندرت پژوهش‌های میدانی به سبک کشورهای دیگر در این حوزه کار کرده‌اند (توجهی و نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸؛ شیرانی و کیانی، ۱۳۹۵). در نظام دادرسی کیفری ایران نیز آنچه نسبت به بزه‌دیده مورد توجه واقع شده، بیشتر جنبه علت‌شناختی و حمایت‌گرایانه دارد. مطابق رویکرد علت‌شناسی، نقش بزه‌دیده و شیوه زندگی وی در ارتکاب جرم مورد بررسی قرار می‌گیرد که به آن «بزه‌دیده‌شناسی اولیه» گفته می‌شود.<sup>۱</sup> مطابق رویکرد حمایت‌گرایانه نیز، باید از بزه‌دیده چه در فرایند کیفری و چه در خارج از آن، حمایت‌های همه‌جانبه‌ای صورت گیرد که به آن «بزه‌دیده‌شناسی ثانویه» گفته می‌شود. پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی این ظرفیت را دارد که درعین حال که هر دو نگاه فوق را تحت پوشش خود قرار می‌دهد، راهکارهای عملی و کاربردی نیز به سیاستگذاران برای کاستن از آمار بزهکاری و بزه‌دیدگی

۱. برای اطلاعات تکمیلی در این زمینه نک: شاهیده (۱۳۹۳) و سبزواری‌نژاد (۱۳۹۷).

ارائه کند. در این قسمت، قصد داریم ظرفیت‌های نظام حقوقی ایران را برای استفاده از پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی و توسعه آن به‌عنوان سیاستی کلان و راهبردی تحلیل کنیم. در واقع، هدف آن است که از ظرفیت حقوقی موجود در ایران برای بومی‌سازی این پیمایش‌ها استفاده شود.

بومی‌سازی به معنای تغییر شکل دادن کالاهای و عناصر جهانی و همخوان کردن آنها با شرایط فرهنگی و اجتماعی جامعه خودی است. در عرصه حقوق، مراد از بومی‌سازی، پذیرش یک قاعده، هنجار یا نهاد حقوقی است آن‌گونه که در تعارض با اصول و قواعد حقوقی ملی قرار نگیرد، ناهنجاری اجتماعی به وجود نیاید و نظام حقوقی داخلی بتواند آن را درک و در خود جذب کند (منصوریان، ۱۳۹۲: ۲۳۸-۲۳۷). جریان اخذ و تحلیل نهاد و درج آن در نظام حقوقی دیگر، بومی‌سازی نهاد حقوقی نامیده شده است (حکمت‌نیا، ۱۳۸۴: ۶۲). بومی‌سازی نهادهای جرم‌شناختی همانند پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی دارای چهار مرحله: شناسایی، جذب، انطباق و تثویز کردن و اعمال نظریه جدید در مقام کنترل جرم و انحرافات است (سهرابی اسمرود، ۱۳۹۶: ۸). از آنجاکه در مورد این پیمایش‌ها، برخی کشورها پرسشنامه‌های استاندارد دارند و به صورت منظم توزیع و داده‌های آن تحلیل می‌شود می‌توان آنها را ترجمه و مورد استفاده قرار داد. البته باید توجه داشت صرف ترجمه کفایت نمی‌کند بلکه باید وضعیت فرهنگی - اجتماعی ایران و به خصوص نوع بزه‌دیدگی در شهرهای مختلف (سیمای جنایی) مورد توجه قرار گیرد تا بتواند نیاز جامعه در دستیابی به رقم سیاه بزه‌دیدگی و در نتیجه امکان برنامه‌ریزی دقیق‌تر را فراهم کند. در ادامه ظرفیت نظام حقوقی ایران در استفاده از این پیمایش‌ها بررسی می‌شود.

بند «۵» اصل (۱۵۶) قانون اساسی یکی از وظایف قوه قضائیه را «پیشگیری از وقوع جرم» و «اصلاح مجرمان» دانسته است. «پیشگیری از وقوع جرم» در این مقرر را می‌توان به معنای عام آن در نظر گرفت که پیشگیری از بزه‌دیدگی را نیز شامل می‌شود. واقعیت نیز همین است چون عموماً هر جرمی، بزه‌دیده دارد مگر در جرائمی که به «جرائم بدون بزه‌دیده» معروف شده است. بنابراین اگر نهادهای ذی‌ربط به صورت ضابطه‌مند ارتکاب جرم را پیشگیری کنند، پیشگیری از بزه‌دیدگی را نیز در پی خواهد داشت. بدیهی است

پیشگیری از جرم بدون دسترسی به آمارهای دقیق از جمله پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی ممکن نخواهد بود. از این رو با طرح پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی به صورت کشوری، استانی و شهرستانی (براساس آمار و سیمای جنایی هر استان یا شهرستان) از بسیاری از جرائم شایع جلوگیری می‌شود. همچنین حداقل می‌توان از ظرفیت بومی هر منطقه برای کاستن از ورودی پرونده‌ها به دادگستری جلوگیری کرد و اجرای برنامه‌هایی همانند عدالت ترمیمی را به صورت جدی‌تر در دستور کار قرار داد. این فرایند حتی ظرفیت استفاده از میانجی‌گری کیفری موضوع ماده (۸۲) قانون آیین دادرسی کیفری را گسترش می‌دهد.

همچنین بند «۴» اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «کشف جرم» را از دیگر وظایف قوه قضائیه دانسته است. کشف جرم یکی از دغدغه‌های نویسندگان قانون اساسی بوده و کماکان از معضلات مهم دادرسی کیفری در ایران است. با توجه به اینکه روی دیگر سکه جرم، «بزه‌دیدگی» است، کشف جرم به کشف بزه‌دیدگی نیز کمک می‌کند. حتی در جرائم معروف به «بدون بزه‌دیده» نیز چنین نیست که واقعاً در عالم واقع، کسی از آنها متضرر نشود، بلکه فقط شناخت بزه‌دیده به طور عینی و مستقیم مشکل است نه اینکه بزه‌دیده‌ای وجود نداشته باشد. به همین دلیل به آنها جرائم دارای «بزه‌دیده نامرئی» یا «بزه‌دیده دسته‌جمعی» گفته می‌شود.<sup>۱</sup> بنابراین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ظرفیت مناسبی برای پیشگیری از وقوع جرم و همچنین کشف جرم (بزه‌دیدگی) وجود دارد که یکی از بهترین راه‌های آن، انجام پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناختی است.

در راستای اجرایی شدن بند «۵» اصل (۱۵۶) قانون اساسی بعد از چند دهه، بالاخره «قانون پیشگیری از وقوع جرم» در سال ۱۳۹۴ به تصویب رسید. این قانون با وجود ایرادهای متعدد،<sup>۲</sup> ظرفیت نسبی برای حمایت از بزه‌دیدگان و تهیه آمار جنایی ایجاد کرده است. ماده (۳) این قانون از جمله وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم را شناسایی

۱. برای اطلاعات تکمیلی نک: رهامی و همکاران (۱۳۸۷).

۲. نک: گزارش یازدهمین نشست انجمن علمی (در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۱۲) دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس با سخنرانی علی حسین نجفی ابرندآبادی، عباس شیری و محمد فرجیبا با عنوان «قانون پیشگیری از جرم؛ از تدوین تا تصویب» و همچنین شیری و نامخواستی (۱۹-۶: ۱۳۹۶).

زمینه‌های جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز در جهت حمایت از بزه‌دیدگان می‌داند. همچنین وظایف دبیرخانه شورای عالی پیشگیری به شرح زیر دانسته شده است:

- انجام تحقیقات و پژوهش‌های مورد نیاز برای آسیب‌شناسی علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آن از طریق نهادهای تحقیقاتی در قوای سه‌گانه و مراکز پژوهشی دانشگاهی و در صورت نیاز انجام تحقیقات مذکور به صورت مستقل و تهیه و انتشار گزارش‌های آماری ادواری و سالیانه.

- دریافت آمار و اطلاعات مرتبط با وظایف شورا از دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط برای تجزیه و تحلیل آنها و ارائه گزارش به شورا.

ماده (۶) این قانون همه قوا را مکلف کرده است نتایج تحقیقاتی خود در مورد علل وقوع جرم و راه‌های پیشگیری از آنها را برای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم ارسال کنند.

ملاحظه می‌شود این قانون به تحقیقات مراکز پژوهشی دانشگاهی در مورد آمار جرائم، جنبه رسمیت و قانونی بخشیده است. همچنین شورای عالی پیشگیری مکلف به اتخاذ تدابیری در راستای حمایت از بزه‌دیدگان شده است. به این ترتیب می‌توان از ظرفیت قانونی به وجود آمده در راستای پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی نیز بهره گرفت. با این وجود، هرچند این قانون می‌تواند پتانسیل سامان‌دهی تحقیقات علمی همانند پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی داشته باشد ولی همواره خطر «جزیره‌ای» و «مقطعی» عمل کردن را نیز دارد. مشخص نیست تحقیقات انجام شده قوا و ارگان‌های متعدد و مراکز دانشگاهی و علمی را چه ارگان یا نهادی مورد تجزیه و تحلیل و پالایش قرار می‌دهد. آیا متولی برنامه‌ریزی در این حوزه، خود شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم خواهد بود یا این امر به نهادی دولتی همانند وزارت دادگستری، نیروی انتظامی، مراکز آماری و غیره واگذار خواهد شد؟ از جمله ظرفیت‌های قانونی فرادست دیگر می‌توان به قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشاره کرد که در بخش نوزدهم با عنوان «حقوقی و قضایی»، راهکارهایی در مورد آمار جنایی در نظر گرفته است. ماده (۱۱۳) این قانون بر

اقدام‌هایی در راستای «کاهش ورودی پرونده‌ها» و «پیشگیری از وقوع جرم» تأکید کرده است. براساس بند «ت» این ماده «به منظور پیشگیری از وقوع جرم با هدف کاهش ده درصدی (۱۰٪) سالیانه آمار مجرمان:

۱. قوه قضائیه مکلف است با استفاده از ظرفیت‌های تمامی دستگاه‌های اجرایی و بهره‌گیری از مشارکت اجتماعی مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز علمی و پژوهشی کشور نسبت به تهیه و تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و ارتقای سلامت اجتماعی با رعایت قوانین مربوط تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدام نماید.

۲. قوه قضائیه مکلف است حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه به منظور پیشگیری و کاهش جرم، دعاوی و اختلافات، نسبت به شناسایی عوامل مؤثر در بروز دعاوی و جرائم به تفکیک در حوزه‌های قضایی هر استان اقدام و پس از بررسی جامع پژوهشی، اقدامات لازم را انجام و لوایح مورد نیاز را تهیه و با رعایت اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید».

براساس این قانون، قوه قضائیه در راستای کاهش ورودی پرونده‌ها به دادگستری و پیشگیری از جرم و کاهش آمار جنایی به صورت سالیانه، مکلف به استمداد از ظرفیت‌های مردمی از یک سو و مراکز علمی - پژوهشی از سوی دیگر شده است. در همین راستا پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی که عمدتاً بر شناسایی ماهیت و تعداد بزه‌دیدگی‌ها تمرکز می‌کند این قابلیت را دارد که بتواند راهکارهای لازم را براساس نوع پژوهش و پیمایش انجام شده به نهادهای مربوطه ارائه کند. همچنین در این قانون بر سیمای جنایی محلی نیز تأکید شده که همین امر از نقاط قوت پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی است. این پیمایش‌ها می‌تواند با توجه به منطقه مورد پژوهش، جرائم و بزه‌دیدگی‌های دارای اولویت هر استان یا شهرستان را شناسایی و نسخه‌های مورد نیاز برای جلوگیری یا کاهش جرم را توصیه کند.

از جمله قوانین عادی که به مقوله آمار جنایی اشاره کرده، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ است. ماده (۶۵۰) این قانون، تأسیس مرکز ملی داده‌های قوه قضائیه را پیش‌بینی کرده است که وظیفه «ارائه آمار و اطلاعات دقیق و تفصیلی در خصوص جرائم، متهمان، بزه‌دیدگان و مجرمان و سایر اطلاعات قضایی» را برعهده خواهد داشت.

همچنین تبصره این ماده این امکان را پیش بینی کرده که آمار مذکور در اختیار مراکز علمی، پژوهشکده‌ها و پژوهشگران قرار گیرد. ماده (۶۵۳) این قانون نیز در بند «ج»، قوه قضائیه را مکلف کرده تا از طریق «درگاه ملی قوه قضائیه»، اطلاعات پژوهشی و علمی حقوقی - قضایی را ارائه و آنها را روزآمد نگه دارد.

همچنین در قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد مصوب ۱۳۹۶ ظرفیت مناسبی در جهت استفاده از فعالیت‌های علمی و پژوهشی پیش‌بینی شده است. از جمله این موارد می‌توان به ایجاد و تقویت پژوهشگاه مربوطه، استفاده از مطالعات تطبیقی و پژوهشی سایر کشورها و بهره‌مندی از توانمندی‌های علمی و پژوهشی دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی کشور در راستای استانداردسازی اشاره کرد (مواد (۹)، (۱۱)، (۲۳) و (۲۹) این قانون).

در راستای توجه به موضوع آمار جنایی، قوه قضائیه اقدام‌های عملی نیز انجام داده است. از جمله در سال ۱۳۸۸، نرم‌افزار سامانه مدیریت پرونده (سمپ یا CMS) را طراحی کرد تا کل زیرمجموعه قضایی کشور به‌طور برخط به این سامانه متصل شوند و به سمت سیستم بدون کاغذ در رسیدگی‌ها تغییر جهت دهند. پس از آن نیز، سامانه جامع آماری (سجا) طراحی شد که دوقلوی سامانه سمپ تلقی می‌شود (شیرانی و کیانی، ۱۳۹۵: ۱۲۵). همچنین دستورالعمل‌های چندی نیز در جهت سامان‌دهی آمارهای قضایی و به‌خصوص آمارهای کیفری از سوی قوه قضائیه صادر شده است که در این میان می‌توان به دستورالعمل سامان‌دهی واحدهای اجرای احکام کیفری مصوب ۱۳۹۱، دستورالعمل توسعه کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات در دستگاه قضایی، طرح جامع رفع اطاله دادرسی و دستورالعمل شماره ۳ (امور کیفری) مصوب تاریخ ۱۳۸۵/۸/۳۰ اشاره کرد.

برخلاف سایر کشورها که پژوهش‌های فراوانی در جهت پیش‌بینی راه‌های کاهش رقم سیاه بزهکاری در آمار جنایی رسمی صورت گرفته در ایران به این موضوع توجه چندانی نشده است. حتی راه‌اندازی سایت الکترونیکی «مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه» نیز در جهت کاهش مراجعان به دادگستری و حذف کاغذبازی، تحقق عدالت قضایی الکترونیکی، توسعه و نگهداشت شبکه گسترده استان‌ها و ستاد، توسعه و نگهداشت شبکه داخلی استان‌ها و ستاد، دسترسی به خدمات قضایی برای مردم، دسترسی به بانک‌های



اطلاعاتی بیرون قوه، ایجاد بانک اطلاعات آرای قضایی و غیره بوده است (حسینی و مصطفی پور، ۱۳۹۶، ۱۲۶-۱۲۵). روشن است این اقدام‌ها همگی بعد از وقوع جرم بوده و در راستای مدیریت پرونده‌ها از لحاظ آماری است؛ درحالی‌که پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی مربوط به قبل از آن و در راستای کاهش ورودی پرونده‌ها به دادگستری است.

همان‌طور که بیان شد ظرفیت نسبتاً مناسبی از بعد تقنینی (چه اسناد فرادستی همانند قانون اساسی و قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و چه اسناد عادی همانند قانون پیشگیری از وقوع جرم و قانون آیین دادرسی کیفری) برای انجام و توسعه پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی وجود دارد. از لحاظ اجرایی نیز در قوانین غیرحقوقی، چنین پتانسیلی وجود دارد. در واقع هدف بررسی این است که چطور می‌توان در ایران همانند سایر کشورها به صورت منظم (شش ماهه، یک‌ساله یا پنج‌ساله) این پیمایش‌ها را انجام داد. آیا قوانین جاری چنین اجازه‌ای را به نهادهای مسئول در حوزه آماری (همانند مرکز آمار ایران و سازمان برنامه و بودجه) یا کنترل جرم (قوه قضائیه یا نیروی انتظامی) خواهند داد تا این پیمایش‌ها جنبه کاربردی به خود بگیرند؟

با مطالعه قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۳ می‌توان پاسخ به این سؤال را مثبت تلقی کرد. براساس ماده (۳) این قانون، از جمله وظایف و اختیارات مرکز آمار ایران، چنین دانسته شده است:

- انجام سرشماری‌های عمومی و آمارگیری‌های نمونه‌ای در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی،

- گردآوری آمارهای مورد نیاز از بخش عمومی و بخش خصوصی،

- انجام خدمات آماری برای بخش عمومی و بخش خصوصی در ازای دریافت

هزینه‌های مربوط.

حال سؤال این خواهد بود که ارتباط این بندها با پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در چیست؟ پاسخ تا حدودی روشن است؛ با این توضیح که پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی یکی از مسائل مهم اجتماعی هر کشور محسوب می‌شود چون قرار است مسئله «عدم گزارش بزه‌دیدگی» را واکاوی و آمار جنایی واقع‌بینانه‌تری ارائه کند. قابل درک است که

براساس آمار جنایی صحیح و واقعی می‌توان برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی منطقی صورت گیرد. اطلاعات مربوط به جرائم نیز باید از همه ارگان‌های دولتی و غیردولتی گردآوری شود.

ماده (۱۱) این قانون، یکی از وظایف شورای عالی آمار کشور را «تعیین اولویت‌های آماری کشور» دانسته است. روشن است با توجه به زمان تصویب این قانون (۱۳۵۳)، اولویت دولت و قوه قضائیه، کنترل جرم نبوده و در نتیجه آمار جنایی چندان مهم تلقی نمی‌شده است. ولی در حال حاضر با توجه به گذشت بیش از چهار دهه از تصویب این قانون و تورم بیش از حد پرونده‌ها و جمعیت کیفری، مسئله «کنترل جرم و آسیب‌های اجتماعی» از مهم‌ترین اولویت‌های قضایی کشور محسوب می‌شود.

یکی از پیشنهاد‌های راهبردی که می‌توان ارائه کرد این است که پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی نیز هم‌زمان با سرشماری عمومی انجام شود. با توجه به اینکه سرشماری عمومی از همه افراد و خانوارها انجام می‌شود و در آن بازه زمانی، اطلاع‌رسانی کافی در این باره انجام می‌پذیرد می‌توان هم‌زمان با طرح پرسشنامه‌های بزه‌دیده‌شناختی، این پیمایش‌ها را نیز به صورت نمونه‌ای انجام داد. برخلاف سرشماری عمومی که اطلاعاتی از همه افراد کشور جمع‌آوری می‌شود در پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی، نمونه‌گیری به صورتی که نتایج آن قابل تعمیم باشد کفایت می‌کند. این نمونه‌گیری می‌تواند به صورت تصادفی، خوشه‌ای و غیره باشد. مهم این است که نمونه‌گیری متناسب با جمعیت آن شهر یا محل انجام پیمایش باشد. در این صورت، مأموران سرشماری که قرار است پیمایش بزه‌دیده‌شناسی نیز انجام دهند باید علاوه بر آموزش عمومی سرشماری، آموزش‌های لازم در مورد هدف و نحوه انجام این پیمایش‌ها را نیز فراگیرند. در این فرض، گذشته از اینکه مرجع واحدی متولی جمع‌آوری آمار جنایی حداقل در بعد بزه‌دیدگی می‌شود، صرفه‌جویی زیادی از لحاظ اقتصادی نیز صورت می‌پذیرد. علاوه بر آن، آمار مذکور می‌تواند براساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ برای عموم و سازمان‌های ذی‌ربط منتشر شود. به این ترتیب از یک سو، نوعی یکپارچه‌سازی در جمع‌آوری اطلاعات جنایی انجام می‌شود. از سوی دیگر، می‌توان برنامه‌ریزی منسجم و هدفمند را از نهاد‌های مربوطه انتظار داشت.

این پیمایش‌ها با وجود مزیت‌های زیاد به شرح فوق، محدودیت‌ها و چالش‌هایی نیز دارند که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

#### ۴. چالش‌ها و محدودیت‌های پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی

همان‌گونه که در ابتدای مقاله بیان شد، یکی از مهم‌ترین اهداف پیمایش بزه‌دیده‌شناسی غلبه بر محدودیت‌های آمار رسمی جرم است اما خود این پیمایش‌ها نیز با محدودیت‌ها و چالش‌های عملی به شرح زیر مواجه‌اند.

##### ۴-۱. محدودیت در سنجش میزان بزه‌دیدگی در جرائم یقه‌سفیدی و جرائم بدون بزه‌دیده

عمده ایراد پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی این است که بر جرائم و بزه‌دیدگی‌های خیابانی تمرکز دارد و اصولاً جرائم «آپارتمانی»، «یقه‌سفیدی» و «بدون بزه‌دیده» از آن خروج موضوعی پیدا می‌کنند یا در حاشیه قرار می‌گیرند. به رغم اینکه جرائم یقه‌سفیدی و جرائم اقتصادی، خسارت بیشتری از لحاظ اجتماعی - اقتصادی به یک کشور وارد می‌کنند ولی جرائم خشونت‌آمیز بیشتر مورد علاقه جامعه‌شناسان، جرم‌شناسان، پژوهشگران و سیاستگذاران جنایی است. بررسی جرم‌شناختی جرائم یقه‌سفیدها در مقایسه با جرائم خیابانی، سهم کمی در حوزه آموزش و پژوهش جرم‌شناسی دارد. برای مثال، در فاصله بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ در سه مجله مهم جرم‌شناسی از بین ۵۷۵ مقاله چاپ شده، ۵۳۳ مقاله مربوط به جرائم خیابانی بوده و فقط ۱۸ مقاله یعنی سه درصد با جرائم اقتصادی و قدرت سیاسی ارتباط داشته است (قورچی بیگی، ۱۳۹۵: ۳۰۵ و ۳۰۷). تخمین‌های سالیانه تحقیقات جرم انگلستان نیز شامل جرائم علیه بزه‌دیدگان تجاری یا شرکتی، جرائم کلاهبرداری، جرائم جمعی مانند نگهداری یا قاچاق مواد مخدر نمی‌شود و مواردی همچون جرم علیه کودکان زیر ۱۶ سال را نیز دربر نمی‌گیرد (مگوایر مورگان و رینر، ۱۳۹۵: ۲۰۵۲). همچنین آمارها نشان می‌دهد که عدم تمایل افراد به گزارش جرم در جرائم بدون بزه‌دیده بسیار بالاست و فقط تعداد بسیار کمی از این جرائم در آمارهای قضایی و پلیسی منعکس می‌شود و بخش اعظم آن پنهان باقی می‌ماند (صفاری و سیفی، ۱۳۹۴: ۶۶).

بررسی بزه‌دیدگی جرم یقه‌سفیدها از طریق پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی مشکل است. پیمایش‌های صورت گرفته درخصوص جرم و روش‌های کمی موجود برای سنجش بزه‌دیدگی جرائم یقه‌سفیدها کارآمد نبوده و از طرف دیگر این پیمایش‌ها مبتنی بر مفهومی از جرم هستند که جرم یقه‌سفیدی را مستثنا می‌کند. همچنین بزه‌دیدگان در جرائم یقه‌سفیدی، خود را «بزه‌دیده درجه دوم» می‌دانند و تمایلی به گزارش جرم ندارند چون آن را اتلاف پول و وقت خود می‌دانند و حتی اعتقادی به اقدام‌های دستگاه قضایی ندارند (حسینی و قورچی بیگی، ۱۳۹۴: ۱۰ و ۱۵). در همین راستا، پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی نیز بیشتر سراغ بزه‌دیدگی‌های خیابانی می‌روند. از جمله دلایل این امر سهولت شناسایی بزه‌دیده واقعی در جرائم خیابانی، سهولت برآورد میزان خسارت وارد شده و امکان شناسایی مرتکب جرم است؛ درحالی‌که همین فاکتورها در جرائم آپارتمانی، یقه‌سفیدی و بدون بزه‌دیده به‌ندرت، قابل تحقق است. در پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی، بیشتر «بزه‌دیدگی‌های کلسیمی» مورد تحقیق قرار می‌گیرد تا «بزه‌دیدگی‌های فسفری». منظور از بزه‌دیدگی کلسیمی، مواردی است که مرتکب آن، با زور بازو و خشونت، مرتکب جرم علیه بزه‌دیده می‌شود. برعکس، در بزه‌دیدگی فسفری، مرتکب کمتر به زور و خشونت توسل می‌جوید، بلکه بیشتر از فکر و خلاقیت خویش استفاده می‌کند. پژوهش‌های جرم‌شناختی در همه کشورها در ابتدای راه محدودیت‌هایی داشته ولی به مرور زمان آنها را برطرف کرده‌اند.

## ۲-۴. محدودیت موضوعی و زمانی

در پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی، هم از نظر زمانی و هم از نظر موضوعی با محدودیت مواجه‌ایم. از یک سو، از نظر زمانی، بزه‌دیدگی شش ماه قبل، یک سال قبل یا درنهایت، می‌تواند تا پنج سال قبل تر سؤال شود. هر چه بازه مورد پرسش طولانی‌تر باشد، امکان خطای آن نیز بیشتر خواهد شد. معمولاً افراد در به یادآوری زمان دقیق بزه‌دیدگی دچار مشکل می‌شوند و نباید انتظار داشت فرد بدانند دقیقاً بزه‌دیدگی وی به‌عنوان مثال یک سال قبل یا یک سال و یک ماه قبل‌تر بوده است. همچنین با توجه به آثار سوئی که بزه‌دیدگی بر زندگی افراد به‌جای می‌گذارد و مرتب در طول زمان، این فرایند بزه‌دیدگی یا

«فرایند داغ‌دیدگی»<sup>۱</sup> تجدید می‌شود، بزه‌دیدگان زمان آن را بسیار نزدیک‌تر تصور می‌کنند. برای مثال، اگر به فرد ۱۰ سال پیش تجاوز جنسی شده باشد و پرسشنامه مربوط به بزه‌دیدگی‌های پنج سال اخیر باشد، احتمال دارد پاسخگو این جرم را در این بازه زمانی تصور کند. بازنمایی رسانه‌ای این جرائم می‌تواند در تجدید خاطرات بزه‌دیدگی نقش آفرین باشد و بزه‌دیدگان در میزان و شدت بزه‌دیدگی، اغراق کنند.

ازسوی دیگر، از لحاظ موضوعی نیز باید پیمایش بزه‌دیده‌شناسی محدود باشد و نمی‌توان در مورد بزه‌دیدگی‌های مختلف از افراد پرسید. موضوع پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی می‌تواند در زمینه‌های خشونت خانگی، جرائم علیه اموال، جرائم علیه اشخاص، بزه‌دیدگی سایبری، بزه‌دیدگی جنسی، خشونت در محیط کار و ... باشد. از آنجاکه یکی از اصول اولیه طراحی پرسشنامه این است که کوتاه و مختصر باشد تا پرسش‌شونده احساس خستگی نکند و وقت وی را زیاد نگیرد، در این پیمایش‌ها نیز باید یک یا چند موضوع خاص، مدنظر باشد. بنابراین محدودیت موضوعی از دیگر چالش‌های اجرایی پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی است.

این ایراد به راحتی قابل رفع است و می‌توان با طراحی پرسشنامه‌های با موضوع‌های مختلف، میزان بزه‌دیدگی را سنجش کرد یا در هر شهرستان، بزه‌دیدگی‌های شایع‌تر را به صورت پیمایشی انجام داد. از لحاظ زمانی نیز این چالش می‌تواند حل شود. اگر در ایران همانند سایر کشورها این پیمایش‌ها به صورت شش‌ماهه یا سالیانه انجام شود، کمتر چالشی وجود خواهد داشت؛ چون عموماً در بازه زمانی یک‌ساله یا شش‌ماهه افراد به راحتی می‌توانند بزه‌دیدگی‌ها را به یاد آورند و کمتر اشتباه کنند.

محدودیت دیگر این پیمایش‌ها مربوط به رده سنی پاسخگویان است، چون عموماً افراد بالای ۱۸ سال یا حداقل بالای ۱۲ سال، مخاطب این پیمایش هستند. به همین دلیل سنجش طیف وسیعی از بزه‌دیدگی‌ها همانند کودک‌آزاری و خشونت خانگی که عموماً در دوران کودکی اتفاق می‌افتند مشکل می‌شود؛ چون مخاطبان در یادآوری آنها دچار تردید شده و نمی‌توانند دقیقاً نوع و میزان آسیب‌دیدگی را به یاد آورند.

### ۳-۴. درک ناصحیح پاسخگویان از پرسش‌ها

مهم‌ترین منبع در پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی اظهارات افراد عادی است که به‌نوعی بزه‌دیده واقع شده ولی به هر دلیل آن را گزارش نمی‌کنند. همواره این احتمال وجود دارد، مفهومی که پاسخ‌دهندگان از جرم یا بزه‌دیدگی مدنظر دارند با تعریف قانونی آن در تعارض باشد. به‌عنوان نمونه قانونگذار کلاهبرداری را توسل به مانور متقلبانه و بردن مال غیر تعریف می‌کند. تعریف مانور متقلبانه در ادبیات حقوقی به‌نوعی است که وصول وجه با اقداماتی چون دروغ ساده را از شمول کلاهبرداری خارج می‌داند. همچنین قانونگذار در برخی موارد مانند صدور چک بلامحل مدت‌دار را درکل فاقد عنوان مجرمانه می‌داند. این در حالی است که در عرف مردم، ممکن است وصول وجه با توسل به دروغ ساده یا صدور چک بلامحل، کلاهبرداری تلقی شود. همچنین شاید برخی از مصاحبه‌شوندگان به تشخیص برخی از عناوین مجرمانه قادر نباشند و با این تصور که عمل انجام شده جرم نیست، آن را گزارش نکنند (سیدزاده ثانی، ۱۳۹۸: ۱۹۰). ممکن است با توجه به عرف و فرهنگ سنتی حاکم در برخی نقاط ایران، اعمالی همانند تنبیه اطفال توسط والدین، حق آنها تلقی و اصلاً جرم دانسته نشود. حال اگر در چنین منطقه‌ای، خشونت خانگی یا اذیت و آزار کودکان موضوع پیمایش بزه‌دیده‌شناسی باشد، نتایج این پیمایش با واقعیت فاصله بسیار زیادی خواهد داشت.

افزون بر این، برخی از داده‌های انعکاس یافته ممکن است از اغراق یا دروغ‌گویی صرف ناشی باشد. در چنین وضعیتی حتی اجرای این پیمایش‌ها هم نمی‌تواند میزان واقعی بزه‌دیدگی را کشف کند. برخی از این چالش‌ها را می‌توان با دقت در تنظیم پرسش‌نامه برطرف کرد. برای نمونه به‌جای پرسش از عناوین مجرمانه، افعال مورد نظر در قالب زبان ساده و نه علمی از افراد پرسیده شود (همان: ۱۹۰). همچنین با آشنایی قبلی از منطقه مورد پرسش و فرهنگ حاکم بر آن، می‌توان جرم بودن برخی افعال همانند خشونت خانگی یا تنبیه کودکان از طرف والدین را برای پاسخگویان توضیح داد. در این صورت می‌توان انتظار داشت پیمایش بزه‌دیده‌شناسی، تصویر واقع‌بینانه‌تری از میزان بزه‌دیدگی به ما ارائه کند.

#### ۴-۴. تجدید خاطرات تلخ بزه‌دیدگان (داغ‌دیدگی)

بیان شد که در پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی از جزئیات بزه‌دیدگی همانند نحوه بزه‌دیدگی، مکان بزه‌دیدگی، میزان آشنایی با بزهکار، میزان مال برده شده و ... پرسیده می‌شود. سؤال از فرایند بزه‌دیدگی به صورت جزئی، این خطر را به همراه دارد که خاطرات تلخ گذشته، به خصوص در جرائم جنسی تجدید شود. در اصطلاح جرم‌شناسی به تجدید خاطرات تلخ گذشته، «فرایند داغ‌دیدگی» گفته می‌شود. هرچند فرایند داغ‌دیدگی عمدتاً در مورد قتل‌های عمدی به کار می‌رود اما در همه مواردی که در اثر یادآوری خاطرات تلخ گذشته، به بزه‌دیده حالت ناخوشایندی دست می‌دهد، این فرایند قابل اعمال است و این ایراد نباید باعث عدم انجام یا توقف اجرای این پیمایش‌ها شود چون همواره منافع آن بیشتر از معایب آن است. گرچه ممکن است بزه‌دیده در اثر مرور حوادث گذشته اندکی آسیب روحی ببیند ولی چون یکی از اهداف اصلی این پیمایش‌ها حمایت از بزه‌دیدگان است، می‌توان در این باره، راهکارهای مناسب در نظر گرفت. یکی از مهم‌ترین عناصر در روند داغ‌دیدگی، حمایت از بازمانده (در موارد قتل) و بزه‌دیده به‌طور کلی است. حمایت‌های مناسب به خصوص در نظام عدالت کیفری و از طریق گروه‌های مشاوره، به بهترین شکل می‌تواند به این فرایند و التیام رنج‌های بزه‌دیده کمک کند (اسوارتز، ۱۳۹۳: ۵۱).

#### ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

آمارهای رسمی، نمایی بسیار ناقص و غیرواقع‌بینانه از میزان جرائم و بزه‌دیدگی‌های واقعی در جامعه نشان می‌دهند. این آمارها معمولاً در راستای اهداف مدیریتی و بودجه‌ای است تا نگاهی علمی و جرم‌شناختی. فقدان آمار دقیق و قابل اعتماد، قانونگذاران و سیاستگذاران جنایی را ناتوان از برنامه‌ریزی برای پیشگیری از جرم می‌سازد. دسترسی به آمار جنایی، لازمه طرح و تدوین برنامه منسجم و یکپارچه در زمینه پیشگیری از بزه‌دیدگی است. در ایران به دلایلی همانند نبود نهاد یا سازمان واحد در زمینه ارائه آمار جنایی، عدم دسترسی پژوهشگران و دانشگاهیان به آمار جرم و بزه‌دیدگی، تمرکز بر آمار جنایی رسمی و انجام نشدن مستمر و ضابطه‌مند پیمایش‌های

بزه‌دیده‌شناسی، فاصله بین بزه‌دیدگی‌های واقعی و بزه‌دیدگی‌های گزارش شده، بیش از حد زیاد شده است.

مطالعه قوانین موجود در حقوق ایران نشان می‌دهد هم در اسناد فراقانونی و هم در اسناد عادی قانونی به صورت مستقیم و غیرمستقیم به مقوله «آمار جنایی» و «کاهش ورودی پرونده‌ها» توجه شده است. منتهی ایراد وارده این است که در هیچ‌کدام از این قوانین به صراحت به «پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی» به عنوان یکی از راهکارهای کاهش آمار جرم و بزه‌دیدگی اشاره نشده است.

نقد دیگر این است که برنامه‌ها و سیاست‌های اجرا شده قوه قضائیه (از جمله سامانه‌های سمپ و سجا) تاکنون بر «آمار رسمی جرائم» متمرکز بوده و کمتر به آمار غیررسمی و واقعی بزه‌دیدگی و بزهکاری در جامعه پرداخته شده است. در واقع، عمده آسیب‌شناسی‌ها، تحلیل‌ها و پیشنهادهای در راستای کاستن از آمار جاری و به‌نوعی آمارگرایی بوده که همه اینها به مرحله بعد از ارتکاب جرم مربوط است. انتقاد وارده نیز همین است که تفکر و بودجه بعد از رخداد عمل جنایی به کار گرفته می‌شود. منطقی‌ترین است که قبل از عمل مجرمانه / بزه‌دیدگی وارد عمل شویم تا کمتر شاهد طرح دعوا باشیم نه اینکه دغدغه ما این باشد که دعوای مطرح شده را چگونه مدیریت کنیم. یکی از راهکارهایی که می‌تواند به سیاستگذاران جنایی در مورد سیمای جنایی ملی یا محلی، دانش و بینش صحیحی ارائه کند، «پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی» است.

پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی هم از لحاظ ساختاری - قانونی و هم اجتماعی و حتی اجرایی در ایران قابل توسعه است. به طوری که بیان شد از لحاظ قانونی مقررات نسبتاً مناسبی هم در اسناد فرادستی و هم اسناد عادی وجود دارد. از لحاظ ساختاری نیز نهادی دولتی همانند مرکز آمار ایران، وزارت دادگستری یا شورای عالی پیشگیری از جرم می‌تواند با همکاری سایر نهادها (دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد) متولی آمار جنایی از جمله پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی در کشور شود تا موازی‌کاری و تعدد نهادی ایجاد نشود.

از لحاظ اجتماعی نیز می‌توان بیشتر از ظرفیت‌های مردمی و اجتماعی برای تسهیل گزارش بزه‌دیدگی استفاده کرد. این امر می‌تواند با ایجاد سامانه‌هایی برای ثبت شکایت



یا بزه‌دیدگی باشد. اختصاص شماره تلفن‌هایی کوتاه همانند ۱۲۳ برای گزارش بزه‌دیدگی کودکان در این راستا می‌تواند به کاهش رقم سیاه بزه‌دیدگی کمک بسیار کند. همچنین باید ظرفیت اعلام جرم از سوی دیگران گسترش یابد؛ چراکه یکی از دلایل عدم گزارش جرم از سوی دیگران، خطر متهم‌انگاری است. افراد ناظر وقوع جرم ترجیح می‌دهند از مسائل جامعه بی‌تفاوت باشند تا اینکه در معرض اتهام قرار گیرند. این خود می‌تواند مسئله بی‌تفاوتی اجتماعی نسبت به جرم و بزه‌دیدگی را در جامعه گسترش دهد. بنابراین باید از ظرفیت ایجاد شده ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری استفاده بهینه شود و سازمان‌های مردم‌نهادی که در زمینه حمایت از بزه‌دیدگان فعال هستند بیشتر حمایت شوند تا شاهد کاهش رقم تاریک بزه‌دیدگی باشیم.

در مورد زمینه اجرایی پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی نیز با توجه به اینکه براساس قانون مرکز آمار ایران، یکی از موضوع‌های سرشماری، زمینه‌های اجتماعی دانسته شده است، بدون تردید می‌توان عدم گزارش بزه‌دیدگی را موضوع مهم جامعه فعلی ایران دانست. بر این اساس می‌توان هم‌زمان با سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن، پیمایش‌های بزه‌دیده‌شناسی را نیز انجام داد.

## منابع و مأخذ

۱. اجلائی، پرویز (۱۳۸۱). «نگاهی به مشکلات آمار جرائم در ایران»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره چهارم، ش ۲.
۲. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۶۵). «آمار جنایی»، مجله مطالعات حقوقی و قضایی، ش ۸.
۳. اسواتز، کریستین (۱۳۹۳). «فرایند داغ‌دیدگی»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد اول، اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۴. توجهی، عبدالعلی و علی حسین نجفی ابرندآبادی (۱۳۷۸). «بزه‌دیده‌شناسی و مشکل بزه‌دیدگی‌های گزارش نشده»، مدرس علوم انسانی، ش ۴.
۵. جوان جعفری، عبدالرضا و سیدمهدی سیدزاده ثانی (۱۳۹۱). رهنمودهای عملی پیشگیری از جرم، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. حسینی، سیدمحمد و مجید قورچی بیگی (۱۳۹۴). «تحلیل بزه‌دیده‌شناختی جرائم یقه‌سفیدها»، پژوهش حقوق کیفری، سال سوم، ش ۱۰.
۷. حسینی، سیدمحمد و مسعود مصطفی پور (۱۳۹۶). «رقم سیاه چالشی فراروی آمار جنایی رسمی (با رویکردی تطبیقی بر آمریکا و ایران)»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، ش ۱.
۸. حکمت‌نیا، محمود (۱۳۸۴). «بومی‌سازی نهادهای حقوقی با رویکرد اسلامی»، فقه و حقوق، سال دوم، ش ۷.
۹. داسیچ، جان پی ال (۱۳۹۳). «بزه‌دیده‌شناسی تطبیقی»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد اول، ترجمه اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۰. رایجیان اصلی، مهرداد (۱۳۹۰). بزه‌دیده‌شناسی، جلد اول، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۱. رحمدل، منصور (۱۳۸۳). «آمار جنایی و کارکردهای آن»، مجله دگستری، ش ۴۸ و ۴۹.
۱۲. رنسون، کالی ماری (۱۳۹۳). «پیمایش‌های بزه‌دیدگی»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد دوم، ترجمه اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۳. رهامی و همکاران (۱۳۸۷). جرایم بدون بزه‌دیده، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۴. سبزواری نژاد، حجت (۱۳۹۷). تأثیر مجنی‌علیه در تعیین مجازات (حقوق جزای تطبیقی)، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.

۱۵. سهرابی اسمرود، مهران (۱۳۹۶). «تأملی در موانع و محدودیت‌های بومی سازی جرم‌شناسی در ایران»، فصلنامه دانش انتظامی غرب استان تهران، سال چهارم، ش ۱۵.
۱۶. سیدزاده ثانی، سیدمهدی (۱۳۹۸). «بایسته‌های پیمایش بزه‌دیده‌شناسی»، دایرةالمعارف علوم جنایی، کتاب چهارم (علوم جنایی تجربی)، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۷. شاهیده، فرهاد (۱۳۹۳). بزه‌دیده‌شناسی (نقش بزه‌دیده در ارتکاب جرم و تعیین کیفر)، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۱۸. شیرانی، محمد و علی مسعود کیانی (۱۳۹۵). «بررسی رقم سیاه جرم در منطقه ۱۰ تهران»، مجله حقوق جزا و سیاست جنایی، دوره ۱، ش ۱.
۱۹. شبیری ورنامخواستی، عباس (۱۳۹۷). «نقش و جایگاه بزه‌دیده در حقوق تحقیقات جنایی»، پژوهش حقوق کیفری، سال ششم، ش ۲۳.
۲۰. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۶). «نقد و بررسی قانون پیشگیری از جرم مصوب ۱۳۹۴/۶/۷»، نشریه رهیافت پیشگیری، پیش شماره اول.
۲۱. صفاری، علی و سحر سیفی (۱۳۹۴). «تأثیر نوع جرم، اهمیت و محل ارتکاب آن بر عدم گزارش جرائم از جانب افراد به ضابطان دادگستری و مقامات قضایی»، دانشنامه حقوق و سیاست، ش ۲۳.
۲۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۳. قورچی بیگی، مجید (۱۳۹۵). «جرم‌شناسی جرائم دولتی: از غفلت جرم‌شناسی تا جرم‌شناسی آینده‌نگر»، علوم جنایی تطبیقی در پرتو همکاری‌های بین‌المللی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۴. کیلیاس، مارتین (۱۳۹۳). «پیمایش بین‌المللی بزه‌دیدگی»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد اول، ترجمه اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۵. لیتل، دنیل و بردفرد رینز (۱۳۹۳). «تخمین دامنه بزه‌دیدگی: میزان وقوع، شیوع و نرخ»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد اول، ترجمه اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۶. مگوایر، مایک، راد مورگان و رابرت رینر (۱۳۹۵). دانشنامه جرم‌شناسی آکسفورد، جلد چهارم، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۲۷. منصوریان، ناصر علی (۱۳۹۲). «روش‌شناسی بومی سازی در حقوق»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۲.
۲۸. منفرد، محبوبه و الهام دربندی فراهانی (۱۳۹۰). راهنمای طراحی نظام‌آمار عدالت کیفری، چاپ اول، تهران، نشر میزان.

۲۹. می هیو، پت (۱۳۹۳). «پیمایش بریتانیایی جرم»، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم، جلد اول، ترجمه اساتید حقوق کیفری و جرم‌شناسی سراسر کشور، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۳۰. نجفی ابرندآبادی، علی حسین و هاشم بیکی (۱۳۹۳). دانشنامه جرم‌شناسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش.
۳۱. نجفی توانا، علی و حسن فدایی (۱۳۸۷). «الزام افراد عادی به گزارش جرم در حقوق ایران و فرانسه»، فقه و حقوق، سال پنجم، ش ۱۹.
32. Catalano, Shannan M. (2006). *The Measurement of Crime: Victim Reporting and Police Recording*, LFB Scholarly Publishing.
33. Gyong, J. E. (2010). "Criminal Victimization and the Reporting of Crime in Kaduna State: Towards Integrating the Victim of Crime into Criminological Discourse", *Current Research Journal of Social Sciences* 2 (5).
34. Mayhew, Pat and Jan JM Van Dijk (1997). *Criminal Victimization in Eleven Industrialized Countries*, WODC.
35. Rand, Michael R. (2009). *Redesigning the National Crime Victimization Survey*, Federal Committee on Statistical Methodology Research Conference, Washington, DC.
36. Skogan, Wesley G. and Michael G. Maxfield (1980). *Coping with Crime: Victimization, Fear and Reactions to Crime in three American Cities*, Reactions to Crime Project, Center for Urban Affairs, Northwestern University.
37. Sparks, Richard F., Hazel G. Genn and David J. Dodd (1977). *Surveying Victims: A Study of the Measurement of Criminal Victimization, Perceptions of Crime, and Attitudes to Criminal Justice*, London, Wiley.
38. UNODC and UNECE (2010). *Manual on Victimization Surveys*, United Nations, Geneva.
39. Yoon, Seokhee (2015). *Why do Victims not Report?: The Influence of Police and Criminal Justice Cynicism on the Dark Figure of Crime*, City University of New York (CUNY): CUNY Academic Works.

# کاربرد و اثربخشی پدافند غیرعامل در برنامه ریزی منابع آب در ایران

حمیده غفاری\* و جمال محمودلی سامانی\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۳۵۷-۳۸۳
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

مدیریت مطلوب، برنامه ریزی و بهره برداری بهینه منابع آب کشور یکی از چالش های موجود برای دستیابی به توسعه مطلوب و پایدار است. مشکلات و نارسایی های گوناگونی در این باره مشاهده می شود که نیازمند توجه و تعامل هرچه بیشتر مسئولان، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و افراد، گروه های اجتماعی است. در این مطالعه به بررسی و کاربرد پدافند غیرعامل در برنامه ریزی منابع آب کشور پرداخته شده و با معرفی منابع آبی موجود، ضرورت توجه و مدیریت آنها در راستای اصول و اهداف پدافند غیرعامل ارائه شده است. از این رو با معرفی پدافند غیرعامل، مبانی و الزامات و همچنین نقش آن در آمایش سرزمین به عنوان رکن اصلی برنامه ریزی توسعه کشور به کاربردهای آن در برنامه ریزی منابع آب کشور از جمله امنیت غذایی، مدیریت داخلی منابع آب، مدیریت دریا، سواحل و همچنین دیپلماسی آب های مرزی و کنترل آنها پرداخته شده است.

**کلیدواژه ها:** پدافند غیرعامل؛ آمایش سرزمین؛ امنیت غذایی؛ دیپلماسی آب های مرزی؛ مدیریت داخلی منابع آب

---

\* دانشجوی دکتری سازه های آبی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)؛

Email: hamideh.ghaffari@modares.ac.ir

\*\* استاد گروه سازه های آبی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: samani\_j@modares.ac.ir

## مقدمه

تجارب و شواهد ثبت شده در جنگ‌های قرن‌های گذشته تاریخ بشری و عصر حاضر، نمونه‌های مستدل و انکارناپذیری است که اهمیت حیاتی مفهوم «دفاع غیرعامل» را آشکار و ثابت می‌کند. نظریه‌های راهبردی و رهنامه‌های دفاعی نشان‌دهنده اهمیت و لزوم توجه به دفاع غیرعامل است. براساس گفته یکی از نظریه‌پردازان جنگی، کسی که اولین ضربه را می‌زند برنده نیست، بلکه کسی که آخرین ضربه را تحمل می‌کند برنده است؛ زیرا شکست‌ناپذیری مربوط به دفاع است (حبیبی، ۱۳۶۴: ۲۰۳). حضرت امام (ره) در توجه به این امر فرمودند: «رعایت اصول ایمنی و حفاظتی مراکز و صنایع و ایجاد پناهگاه‌های جمعی برای مردم و کارگران، اختصاص به زمان جنگ ندارد، بلکه طریقه احتیاط در هر شرایط است» (<https://farsi.rouhollah.ir>). مقام معظم رهبری نیز در اهمیت این موضوع بیان می‌کنند: «اگر محافظت نظامی (پدافند غیرعامل) نباشد، تمامی دستاوردهای فرهنگی، اقتصادی، علمی و سیاسی در یک نصف روز هدر می‌رود» (بیانات مقام رهبری، ۱۳۹۵/۸/۵).

در جریان جنگ جهانی دوم، شدت خسارت‌های وارده باعث شد تا کشورها به پدافند غیرعامل روی آورند. پدافند غیرعامل برای اولین بار در سال ۱۹۸۵ در ارتش فرانسه شکل گرفت. پس از فرانسه کشورهای دیگر مانند آلمان، انگلیس، روسیه، ایتالیا و آمریکا نسبت به توسعه روش‌های پدافند غیرعامل در حوزه نظام اقدام کرده‌اند (شایسته افشار و وحید برجی، ۱۳۸۹: ۱۰). در ایران نیز سازمان پدافند غیرعامل در سال ۱۳۸۲ به فرمان رهبر معظم انقلاب تشکیل شد<sup>۱</sup>. مائوتسه تونگ، بنیانگذار جمهوری خلق چین، درباره پدافند غیرعامل و اهمیت آن می‌گوید: «برای غلبه بر دشمن و کسب پیروزی باید همه تلاش‌های خود را در جهت مهروموم کردن چشم‌ها و گوش‌های دشمن و کور و کر کردن او به کار بسته و فکر و مغز فرماندهانش را گیج و مغشوش کنیم» (اسکندری، ۱۳۹۰: ۲۴۰).

در دنیای امروز تمامی کشورها نگاه خاص و ویژه‌ای به موضوع پدافند غیرعامل دارند. بنابراین شناخت سیستم پدافند بقیه کشورها برای الگوبرداری، با توجه به وجود تهدیدهای

۱. به دلیل اهمیت این موضوع، از چهارم تا دهم آبان ماه در تقویم رسمی کشور به‌عنوان هفته پدافند غیرعامل نام‌گذاری شده است.

بالقوه دشمنان و خطراتی که همواره متوجه کشور بوده است، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. توجه به پدافند غیرعامل و کاربردی کردن اصول آن در همه بخش‌های جامعه، باعث مصون‌سازی در برابر تهدیدهای طبیعی و غیرطبیعی می‌شود و میزان آسیب‌پذیری در برابر حوادث و بحران‌ها کاهش می‌یابد.

آب عامل ایجاد تمدن و تجمع بشری و مایه حیات اوست، ازاین‌رو نه‌تنها نیازهای جسمانی بلکه به جرئت می‌توان گفت کمتر فعالیت‌ی وجود دارد که آب در آن کاربرد نداشته باشد. اما محدودیت منابع آبی کشور و افزایش تقاضا، به‌عنوان یک تهدید جدی در جهت حفظ بقا و محیط زیست انسان شده است که در صورت ادامه این روند امنیت ملی با خطر جدی روبه‌رو خواهد شد.

ایران به دلیل قرار گرفتن در کمربند خشک و نیمه‌خشک جهان در زمره کشورهای با محدودیت منابع آب قلمداد می‌شود. بروز خشکسالی‌های پی‌درپی از یکسو باعث شده تا کشور به صورت جدی با مشکلات کمبود آب مواجه شود و از سوی دیگر برداشت بی‌رویه از این منابع محدود و همچنین تخلیه ضایعات و پسماندها در منابع آبی، در حال تضعیف کردن این منبع حیاتی است. این ماده حیاتی یکی از مهم‌ترین ارکان توسعه کشور است که توسعه سایر بخش‌ها در گروی بهره‌برداری پایدار از آن است.

بنابراین نظارت و مدیریت منابع آب کشور و رعایت اصول پدافند غیرعامل در جهت حفاظت، بهره‌برداری و نگهداری آن ضروری است که این مهم مستلزم انجام مطالعات گسترده است. ازاین‌رو مطالعاتی در این زمینه انجام شده است. به‌عنوان مثال میسمی و موسوی (۱۳۸۸) به بررسی «مهندسی و روش‌های طراحی و اجرایی پدافند غیرعامل در شریان‌های حیاتی وزارت نیرو» پرداخته‌اند. کاظمی بلگه شیرینی و گلستانه (۱۳۹۳) در مقاله خود به «مطالعه پدافند غیرعامل در مخازن ذخیره و خطوط انتقال آب» پرداخته‌اند. معصوم‌بیگی و جلیلی قاضی‌زاده (۱۳۸۷) به مطالعه و بررسی ملاحظات «مهندسی پدافند غیرعامل در تأسیسات آبی پایین‌دست سدها» پرداختند و راهکارهای مناسبی را برای ملاحظات طراحی و اجرایی این تأسیسات ارائه کرده‌اند. سلیمی و ابراهیمی (۱۳۹۴) به بررسی پدافند غیرعامل در مدیریت و بهره‌وری منابع آب در دشت اردبیل پرداختند و

بازنگری مدیریت موجود و لزوم مدیریتی گام به گام و مرحله به مرحله در سایر طرح‌های اجرایی در منطقه را پیشنهاد کردند. فلاحی، شگری جوکاری و قاضی (۱۳۹۶) با بررسی امنیت غذایی در ایران و جایگاه آن در پدافند غیرعامل، بیان کردند که امنیت غذایی کشور تهدیدکننده است و استفاده از غذاهای محلی و بومی را برای تأمین امنیت غذایی توصیه کرده‌اند.

بنابراین با توجه به فرمان رهبر معظم انقلاب مبنی بر اینکه ((تدابیر کارساز درباره پدافند غیرعامل را عملی کنید)) (بیانات مقام معظم رهبری، ۱۳۹۵/۸/۵)، لزوم انجام مطالعات بیشتر در همه حوزه‌ها به خصوص در دو حوزه آب و کشاورزی و کاربرد اصول پدافند غیرعامل در مورد آنها برای افزایش دانش و آگاهی موجود در راستای برنامه‌ریزی مناسب و کاهش تهدیدات و خسارات محتمل و همچنین حداقل کردن هزینه‌ها امری ضروری است. در همین راستا در پژوهش حاضر سعی شده است که به کاربرد این موضوع در حوضه آب و مهم‌ترین مصرف‌کننده آن یعنی بخش کشاورزی پرداخته شود و با معرفی پدافند غیرعامل، مبانی، نظریه‌ها و الزامات آن، نقش آن در آمایش سرزمین، به دلیل ارتباط تنگاتنگ آن با منابع آب، ارائه شده است و سپس به کاربردهای آن در برنامه‌ریزی منابع آب کشور از جمله مدیریت داخلی منابع آب، آب شرب و آلودگی منابع آبی، دیپلماسی آب‌های مرزی و کنترل آنها، مدیریت دریا و سواحل و همچنین امنیت غذایی پرداخته شده است.

### ۱. مبانی و نظریه‌های موجود در پدافند غیرعامل و الزامات آن

واژه پدافند در فرهنگ فارسی به معنای دفاع است و شامل کلیه اقداماتی است که به منظور مقابله با عملیات تعرضی دشمن به کار گرفته می‌شود. پدافند به دو بخش عامل<sup>۱</sup> و غیرعامل<sup>۲</sup> تقسیم می‌شود. در پدافند عامل مجموعه اقدامات مستلزم رویارویی تن به تن با دشمن و به کارگیری جنگ افزار و تسلیحات است. بنابراین در این حالت، خسارات مالی به تجهیزات و تأسیسات حیاتی، حساس و مهم نظامی و غیرنظامی و تلفات انسانی

1. Active Defense

2. Passive Defense



حداکثر است. براساس بند «۱» سیاست‌های کلی نظام در مورد پدافند غیرعامل مصوب مقام معظم رهبری، پدافند غیرعامل عبارت است از مجموعه اقدام‌های غیرمسلحانه‌ای که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقای پایداری ملی و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدها و اقدامات نظامی دشمن می‌شود (سیاست‌های کلی نظام در امور پدافند غیرعامل، ۱۳۸۹).

در همین راستا پدافند غیرعامل دارای مبانی و اصولی است که شامل مجموعه اقدامات بنیادی و زیربنایی است که در صورت به‌کارگیری آنها می‌توان به اهداف پدافند غیرعامل از قبیل کم شدن خسارت‌ها و صدمات، کاهش توانایی سامانه‌های شناسایی اهداف از سوی دشمن، هدفیابی و دقت هدفگیری تسلیحات آفندی دشمن و تحمیل هزینه بیشتر به وی دست یافت که شامل اقداماتی به این شرح است: انتخاب عرصه‌های ایمن در جغرافیای کشور، تعیین مقیاس بهینه استقرار جمعیت و فعالیت در فضا، پراکندگی در توزیع عملکردها متناسب با تهدیدها و جغرافیا، انتخاب مقیاس بهینه از پراکندگی و توجیه اقتصادی پروژه، کوچک‌سازی، ارزان‌سازی و ابتکار در پدافند غیرعامل، موازی‌سازی سیستم‌های پشتیبانی وابسته، مقاوم‌سازی، استحکامات و ایمن‌سازی سازه‌های حیاتی، مکان‌یابی استقرار عملکردها، مدیریت بحران دفاعی در صحنه‌ها، استتار و نامرئی‌سازی، کور کردن سیستم اطلاعاتی دشمن، اختفا با استفاده از عوارض طبیعی، پوشش در همه زمینه‌ها، فریب، ابتکار عمل و تنوع در کلیه اقدامات، حفاظت اطلاعات سیستم‌های حیاتی و مهم و تولید سازه‌های دومنظوره (موانع) (اسکندری، ۱۳۹۰: ۲۴۰).

در این باره نظریه‌های مختلفی وجود دارد که نشان‌دهنده ضرورت اهمیت و توجه به پدافند غیرعامل است. نظریه واردن یکی از رایج‌ترین راهبردهای نظامی موجود نظریه پنج حلقه واردن<sup>۱</sup> است که توسط سرهنگ بازنشسته ارتش نیروی هوایی آمریکا به نام جان واردن در سال ۱۹۸۸ تهیه و تدوین شد و در سال ۱۹۹۱ با ارائه به پنتاگون و فرماندهان وقت

نظامی (ژنرال کالین پاول<sup>۱</sup> و نورمن شوارتسکوف<sup>۲</sup>) مورد تصویب قرار گرفت. این نظریه در همه جنگ‌های اخیر آمریکا مورد استفاده قرار گرفته شده است. در این استراتژی مراکز ثقل کشور مورد تهاجم در پنج دایره متحدالمرکز قرار می‌گیرند که بنا به اهمیت از درون به بیرون گسترش یافته‌اند؛ به‌گونه‌ای که مهم‌ترین حلقه، درونی‌ترین حلقه است که تحت حفاظت شدید حلقه‌های بیرونی قرار داشته و هدف اصلی را تشکیل می‌دهد. از این حلقه‌ها به‌عنوان ساختارهای قدرت هر کشور یاد شده است که در صورت ضربه دیدن، کشور مورد نظر به زانو درمی‌آید (اکبری مطلق و عباس‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۱). این رتبه‌بندی در شکل ۱ ارائه شده است. بنابراین لازم است در راستای اهداف پدافند غیرعامل نسبت به طبقه‌بندی مراکز، اماکن و تأسیسات حائز اهمیت کشور، اقدامات لازم را معمول داشت.

نظریه بعدی توسط سون تزو<sup>۳</sup> ژنرال چینی بین سال‌های ۳۲۰ تا ۴۰۰ قبل از میلاد ارائه شده است. هنر جنگی سون تزو در ۲۵۰۰ سال پیش به صورت کتاب درآمدی است. این کتاب اولین اثر نظامی جهان است و در مقایسه با تئوری جنگ به قلم کلاوس ویتز، اولین اثر نظامی اروپایی ۲۳۰۰ سال پیش‌تر تهیه شده است. سون تزو در کتاب هنر جنگ می‌گوید: «فرض را برنیامدن دشمن نباید گذاشت بلکه باید درباره سرعت مقابله با وی اندیشید. نباید فکر کرد که دشمن حمله نمی‌کند، بلکه باید درصدد شکست‌ناپذیر کردن خود بود و شکست‌ناپذیری، مربوط به دفاع می‌شود. هر کس که آماده در میدان جنگ بوده و منتظر آمدن دشمن باشد، شرایط و روحیه دیگری برای جنگیدن دارد و آنکه بعداً در میدان حاضر شود، جنگ را احتمالاً خواهد باخت» (امان‌پور، محمدی ده‌چشمه و پرویزیان، ۱۳۹۷: ۲۸). نظریه بعدی معروف به نظریه اسلیپ چنکو<sup>۴</sup> ژنرال ستاد مشترک ارتش روسیه است که جنگ‌های تاریخ بشریت را به ۶ دسته تقسیم‌بندی کرده است. وی جنگ‌های نسل ششم را حاصل انقلاب در فناوری نظامی و محل وقوع آن را در کلان‌شهرها می‌داند (اکبری مطلق و عباس‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۱).

1. Colin Powell

2. Norman Schwarzkopf

3. Sun Tzu

4. Aslypchnk

شکل ۱. نظریه پنج حلقه واردن



با توجه به نظریه واردن، به‌عنوان نظریه مورد پذیرش متخصصان پدافند غیرعامل، شاید بتوان با قاطعیت کامل گفت که تمام حلقه‌های این نظریه در شکل فوق، به مباحثی چون نقش آمایش سرزمین و ارتباط قوی آن با منابع آب، کاربرد منابع آب در تحقق و پایداری امنیت غذایی، مدیریت داخلی منابع آب در ابعاد مختلف، مدیریت دریا و سواحل و همچنین دیپلماسی آب‌های مرزی و کنترل آنها ارتباط تنگاتنگ و نزدیک داشته و در صورت بی‌توجهی به این ابعاد، آسیب‌پذیری حلقه‌های مختلف واردن مورد تهدید جدی قرار خواهد گرفت.

## ۲. پدافند غیرعامل و آمایش سرزمین

به مجموعه اقدام‌های هماهنگ به‌منظور نظم و ترتیب دادن به مردم (جمعیت)، فعالیت‌ها، تجهیزات (زیرساخت‌ها) و وسایل ارتباطی (مخابرات) در پهنه سرزمین آمایش گفته می‌شود (کاظمی، ۱۳۸۶: ۱۰). آمایش سرزمین<sup>۱</sup> به‌عنوان برنامه‌ای راهبردی، مهم‌ترین

و اساسی‌ترین جهت‌گیری توسعه بلندمدت به‌منظور بازشناسی و بازنمایی امکانات، استعدادها و قابلیت‌ها از یک‌سو و محدودیت‌ها و تنگناها از سوی دیگر، برای زدودن نارسایی‌ها و ایجاد تعامل مطلوب بین عناصر سه‌گانه انسان، فضا و فعالیت و چگونگی جای‌دهی و چیدمان منطقی و ممکن آن بر سرزمین را برعهده دارد (اسکندری، ۱۳۹۰: ۲۴۰). این موضوع برای اولین بار در فرانسه با مشاهده عدم تعادل در توزیع جغرافیایی جمعیت، فعالیت و خدمات، هم‌زمان با پیدایش تفکر برنامه‌ریزی به‌منظور بازسازی کشور پس از جنگ جهانی دوم نمایان شده است (مدیری و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۶ به نقل از Fips, 2006). عدم رعایت این موضوع در کشور باعث شده است که صنایع استراتژی و آب‌بر و نیروگاه‌ها در مناطق کویری و مرکزی متمرکز شوند و از این‌رو برای تأمین آب مورد نیاز این صنایع، پروژه‌های هزینه‌بر انتقال آب و حفر چاه‌های عمیق و پمپاژ آب توسعه پیدا کند. این مسئله در حوضه زاینده‌رود باعث بروز تنش‌ها و درگیری شده است. از دیگر پیامدهای این موضوع متمرکز شدن جمعیت در این نواحی است.

بنابراین لازم است در توسعه صنایع و مکان به‌کارگیری آنها اصول پدافند غیرعامل در نظر گرفته شود تا امنیت ملی کشور تهدید نشود. این در حالی است که تجارب بقیه کشورها نشان می‌دهد که صنایع در کنار دریا احداث شده‌اند و علاوه بر این بیشتر جمعیت نیز در حاشیه‌ها و نواحی مرزی تجمع یافته‌اند. به این ترتیب توسعه مناطق مرزی به خصوص نواحی جنوب و غرب کشور (به دلیل فراوانی آب) و استفاده از سواحل به‌منظور توسعه صنایع باید مورد توجه قرار گیرد.

بنابراین با در نظر گرفتن رابطه بین انسان، فضا، فعالیت و توجه به آمایش سرزمین، می‌توان حداکثر امنیت، ایمنی و قابلیت دفاع غیرعامل را ایجاد کرد و آثار سوء فشار به محیط‌زیست را کاهش داد. اما دفاع از این موضوع، ملزم به رعایت اصول و الزامات پدافند غیرعامل است. از طرف دیگر آمایش سرزمین باید در درون خود تأمین‌کننده اهداف پدافند غیرعامل هم باشد به طوری که هر دو با تقویت همدیگر موجب ایجاد و تداوم توسعه پایدار شوند. بنابراین در مبحث آمایش سرزمین توجه به اصول پدافند غیرعامل، امری بسیار ضروری است. از طرف دیگر، آب در کشورهای خشک و نیمه‌خشک مانند ایران، محور

توسعه و آمایش سرزمین است بنابراین بی‌توجهی به ابعاد پدافند غیرعامل در پیوند منابع آب با آمایش سرزمین، تمام حلقه‌های نظریه واردن به خصوص حلقه‌های دو و چهار را تحت تأثیر منفی خود قرار خواهد داد و عملاً توسعه کشور را با چالش‌هایی مواجه خواهد کرد.

## ۲-۱. پدافند غیرعامل در برنامه‌ریزی منابع آب

امروزه کشور بیش از آنکه از کمبود آب رنج ببرد از ضعف در مدیریت منابع آب رنج می‌برد. وضعیت بحرانی آب در کشور و افزایش روزه‌روز نیاز آبی، ضرورت برنامه‌ریزی مناسب در بهره‌برداری از منابع مختلف آبی را ایجاب می‌کند. در این راستا با توجه به نیازهای کشاورزی، شرب و صنعت و عدم تعادل بین مصارف آنها، بایستی مناسب‌ترین برنامه‌ریزی بهره‌برداری از منابع موجود انجام شود و با استقرار مدیریت به هم پیوسته منابع آب؛ اقدامات مدیریتی و بهره‌برداری صحیح، پایداری سرزمین و اکوسیستم‌های حیاتی کشور را تضمین کرد. طبیعت پیچیده مسائل آب نیازمند روش‌های جدیدی است که دیدگاه‌های فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی را در یک قالب به هم پیوسته گردآوری کند. این همان مفهوم مدیریت یکپارچه منابع آب است که باید اصلی‌ترین روش برای دستیابی به منابع پایدار آب در سطح ملی و بین‌المللی باشد. مدیریت جامع باید نیاز تمامی بهره‌برداران آب را لحاظ کند (اکبری، ۱۳۹۲: ۹۵).

نسل‌های پیشین به درستی از منابع آبی بهره‌برداری می‌کردند و با شیوه‌ای سازگارانه مثل استفاده از چاه‌های دستی و قنات از منابع آبی دینامیک استفاده و نیازهای آبی خود را برطرف می‌کردند. با توسعه تکنولوژی‌های نوین حفاری و واردات گسترده آنها به کشور، منابع آبی استاتیک که برای پایداری ساختمان زمین لازم است در معرض خطر شدید قرار گرفته که نمود آن در اکثر دشت‌های کشور به صورت شکاف‌های عمیق چند صد کیلومتری ظاهر شده است. رقابت بین بخش‌های مختلف در برداشت آب، باعث به خطر افتادن حبابه‌های زیست‌محیطی و مشکلات مرتبط با آن به خصوص مسئله ریزگردها

شده است. درست است که مشکل ریزگردهای کشور بیشتر منشأ خارجی دارد، اما خشک شدن تالاب‌های کشور نیز در صورت بی‌توجهی، باعث تشدید این مسئله می‌شود. بنابراین مدیریت کارآمد بخش کشاورزی به‌عنوان محور امنیت غذایی کشور و اینکه بین ۸۰ تا ۹۰ درصد آب کشور را مصرف می‌کند ضروری است. در همین راستا ارائه راهکارهای مدیریتی از قبیل اجرای طرح‌های تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی و تغذیه مصنوعی، انسداد چاه‌های غیرمجاز و جلوگیری از اضافه برداشت از آبخوان‌های زیرزمینی، توسعه کشت در محیط‌های کنترل شده و ارائه تسهیلات کشت‌های گلخانه‌ای، اصلاح شیوه‌های آبیاری، نظارت بر الگوی کشت کشاورزان و ارائه راهکارهای کاهش تبخیر از مخازن آبی می‌تواند مؤثر باشد. ارتقای بهره‌وری آب به‌خصوص در بخش کشاورزی و توجه ویژه به تجارت آب مجازی<sup>۱</sup>، با رعایت همه ملاحظات سیاسی - امنیتی در جهت حفظ منابع آب ضروری است.

آب مجازی بایستی به‌عنوان یک منبع آبی مورد توجه قرار گیرد. بنابراین باید در صادرات و واردات محصولات باید به این مسئله توجه کرد که محصولاتی که در فرایند تولید آنها آب بیشتری مصرف می‌شود صادر نشود، زیرا با این کار حجم زیادی آب از کشور خارج می‌شود. بنابراین با دخالت دادن تجارت آب مجازی در سیاست‌های آبی، علاوه بر اینکه می‌توان به منابع آب جهانی دسترسی پیدا کرد می‌توان فشار وارده به منابع آبی محدود کشور را کاهش داد. منبع آبی دیگری که می‌توان به آن توجه کرد، جمع‌آوری آب‌های نامتعارف، پساب‌های صنعتی، کشاورزی، بهداشتی و تصفیه آنها به‌منظور استفاده در آبیاری فضای سبز، کشاورزی و مصارف دیگر است. این مسئله علاوه بر اینکه عوامل بیماری‌زا و آلودگی محیط زیست را کاهش می‌دهد، باعث صرفه‌جویی در مصرف آب و پایداری بیشتر می‌شود که به‌نظر می‌رسد در شرایط بحران آبی کنونی، پذیرفتن هزینه‌های تصفیه توجیه‌پذیر باشد. مانند قسمت قبل ملاحظه می‌شود که تمام حلقه‌های واردن به شکل مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر برنامه‌ریزی صحیح منابع آب قرار گرفته و هرگونه بحران در این زمینه منجر به وارد شدن آسیب جدی به امنیت ملی خواهد شد.

۱. Virtual Water: به میزان آبی که در فرایند تولید یک محصول مورد نیاز است و به‌صورت مجازی نهفته است، آب مجازی گفته می‌شود.

## ۲-۲. مدیریت داخلی منابع آب

آب اصلی‌ترین نیاز برای بقای بشر است بنابراین می‌تواند به‌عنوان یک عامل تهدید از ناحیه دشمن باشد. علاوه بر این کمبود آن نیز می‌تواند همواره باعث ایجاد خطر شود. بنابراین حساسیت بالا و محدود بودن منابع آبی، باعث شده است که به‌عنوان یک چالش اصلی در توسعه و ثبات کشور باشد. برخی از صاحب‌نظران تازه‌ترین جنبه امنیت ملی را امنیت منابع محیطی می‌دانند و در تحلیل ریشه‌های درگیری در مقایسه با ملاحظات مربوط به امنیت محیط زیست، بر مسئله امنیت منابع تأکید بیشتری دارند (مندل، ۱۳۷۷: ۱۲۷-۱۲۶).

در حلقه‌های پنج‌گانه نظریه واردن، شبکه‌های آبرسانی و مخازن آب در دومین حلقه استراتژیک تعریف شده‌اند. بنابراین تدابیر لازم برای حفاظت از منابع آبی موجود، سدها، شبکه‌های آبرسانی، مخازن، تصفیه‌خانه‌ها و همه سازه‌های وابسته از لحاظ جانمایی درست، پوشش مناسب، سیستم‌های اعلام خبر آبی و سایر اقدامات بایستی پیش‌بینی شود. در طول جنگ تحمیلی سدهای کشور بارها مورد حملات کشور عراق واقع شد. از جمله اقدام تروریستی دیگر آلوده‌سازی منابع آب است که تأثیرات روانی منفی آن بر افراد تا مدت طولانی ادامه خواهد یافت. تغییر اقلیم، خشکسالی، رشد جمعیت و توسعه شهرنشینی، عدم آمایش سرزمین و تمرکز صنایع در مناطق مرکزی و کویر، مصرف بی‌رویه آب و بهره‌وری پایین در بخش کشاورزی، تکنولوژی‌های نوین حفاری، تجارت‌های بدون مدیریت در ارتباطات آب، انرژی و مواد غذایی و رویکرد تأمین منابع آبی جدید بخش دولتی، باعث فشار زیاد به سفره‌های آب زیرزمینی شده است؛ به‌گونه‌ای که باعث خشک شدن و بحرانی شدن تالاب‌ها و ایجاد شکاف‌های عمیق در دشت‌های کشور شده است.

کاهش منابع آب داخلی باعث وابستگی به منابع آب خارجی و رودخانه‌های مرزی می‌شود که هم‌راستا با اصول پدافند غیرعامل نیست و امنیت کشور را به خطر می‌اندازد. بنابراین کاهش و مدیریت مصرف آب، تغییر الگوی کشت، توسعه سطح زیر کشت متناسب با ظرفیت و پتانسیل آبی منطقه، افزایش بهره‌وری و کاهش ضایعات، توسعه کشت‌های گلخانه‌ای، طرح‌های تغذیه مصنوعی و پخش سیلاب در جهت احیای آبخوان‌ها باید مورد توجه قرار گیرد. سیاست‌های غیرهدفمند دولت در بهره‌برداری از آب کشاورزی و توسعه

سیستم‌های آبیاری تحت فشار و کم‌فشار، علاوه بر صرف هزینه‌های زیاد و عدم کاهش مصرف آب باعث توسعه سطح زیر کشت توسط کشاورزان و وارد شدن فشار زیادی به آبخوان‌ها شده است. بنابراین طرح توسعه سیستم‌های آبیاری نوین تحت فشار و کم‌فشار زمانی می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد که تحت کنترل و نظارت دقیق انجام شود علاوه بر اینکه به بحث اقتصاد موضوع هم باید توجه جدی شود. از معایب دیگر این‌گونه سیستم‌های آبیاری تبخیر و تعرق زیاد و عدم برگشت آب جهت نفوذ در خاک گزارش شده است.

طرح دیگر که به نکاشت معروف است در راستای کاهش مصرف آب کشاورزی پیشنهاد می‌شود. دیگر طرح‌های دولت با عنوان کشت‌های فراسرزمینی می‌تواند در برخی ابعاد هم‌راستا با اقتصاد مقاومتی و تکیه بر تولیدات داخلی و همچنین پدافند غیرعامل نباشد و بایستی مورد ارزیابی همه‌جانبه سیاسی، امنیتی، اقتصادی، وابستگی و افزایش مخاطرات واقع شود. به‌طور کلی تأمین منابع جدید آبی حکم مُسکن را دارد و فقط در کوتاه‌مدت و به صورت موقتی مشکل را حل خواهد کرد، اما در طولانی‌مدت آثار منفی و تعارضات آنها با توسعه پایدار نمود پیدا خواهد کرد. اگر اعتبارات زیادی که به منظور اجرای این‌گونه رویکردها که در بخش آب در نظر گرفته می‌شود در جهت کاهش و مصرف بهینه و احیای آبخوان‌ها و به‌طور کلی اعمال مدیریت تقاضا در منابع آب گرفته شود، قطعاً می‌توان مشکل آبی کشور را بهبود و در مسیر صحیح حل بحران هدایت کرد. تجارب موفقیت‌آمیز سایر کشورهای جهان در زمینه مصرف آب مانند تفکیک آب شرب و آب بهداشتی، کشت گلخانه‌ای، اصلاح الگوی کشت، اعمال روش‌های کاهش تبخیر، استفاده از آب‌های غیرمتعارف و پساب‌ها و شیرین‌سازی آب دریا به‌منظور شناخت سازوکارهای موجود از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و برخی از جنبه‌ها را به نمایش می‌گذارد.

### ۱-۲-۲. آب شرب

یکی از مهم‌ترین مسائلی که در زمینه حفظ سلامت عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد تأمین آب آشامیدنی سالم است. تأمین آب شرب از درجه اهمیت بالاتری نسبت به کشاورزی و صنعت برخوردار است. بنابراین باید تمهیداتی برای تأمین آب شرب اضطراری در مواقع



بحران اندیشیده شود. در جانمایی مخازن آب شرب باید تمهیدات لازم و اصول پدافند غیرعامل رعایت شود.

پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که جمعیت کشور در افق سال ۱۴۰۰ به حدود ۹۷/۵ میلیون نفر خواهد رسید که ۸۱ میلیون نفر آنها در شهرها سکونت خواهند داشت (مدیریت منابع آب کشور، ۱۳۸۷: ۱۵). بنابراین سرانه آب تجدیدشونده کمتر از ۱۳۰۰ مترمکعب خواهد بود که از نظر معیارهای جهانی مرز بحران شناخته شده است. از این رو باید حدود دو میلیارد مترمکعب آب با کیفیت بالا مناسب با استانداردهای موجود تأمین شود که این موضوع خود چالش بزرگی است که به علت آلودگی منابع آب توسط آلاینده‌های مختلف، نیازمند سرمایه‌گذاری بالا و تدوین قوانین ویژه‌ای درباره حفاظت و پایش منابع آب است (همان). در ایران نسبت میانگین مصرف آب در بخش کشاورزی حدود ۲۳ درصد بیش از میزان متوسط جامعه جهانی است (Karamouz, Szidarovszky and Zahraei, 2005: 589). این امر به شدت بحران آب را بیشتر کرده است. از این رو اتخاذ سیاست‌های متوازن بین بخش‌های شرب، صنعت و کشاورزی مبتنی بر پدافند غیرعامل مهم خواهد بود.

## ۲-۲-۲. آلودگی منابع آبی

امنیت زیستی به مجموعه اقدامات و سیاست‌های اعمال شده جهت حفاظت در برابر آسیب‌های بیولوژیک گویند که دربرگیرنده کاهش اثر یا حذف بیماری‌ها، آفات و بیوتورویسم در زمینه‌های اقتصاد، محیط زیست و سلامت اجتماعی است و شامل عرضه و تأمین آب و غذا، منابع کشاورزی و تولید، مدیریت آلودگی و ... می‌شود (اسکندری، ۱۳۹۰: ۲۴۰). ورود غیراصولی پساب و فاضلاب‌های صنعتی، شهری و کشاورزی و استفاده بی‌رویه از سم و کودهای شیمیایی زمینه آلودگی و شور شدن رودخانه‌ها و سایر منابع آبی را فراهم می‌آورد. بنابراین به منظور مدیریت بهینه منابع آبی لازم است که ابتدا ظرفیت منابع آبی موجود در نظر گرفته شود و پساب‌های ذکر شده قبل از ورود به رودخانه‌ها تصفیه شوند.

یکی از تهدیدات امنیتی در رابطه با آب‌های آزاد کشور (خلیج فارس و دریای عمان)،

آب توازن<sup>۱</sup> کشتی‌ها و اقیانوس‌پیماهاست. این آب برای حفظ ثبات و تعادل کشتی‌ها در مخازن خاصی از کشتی نگهداری می‌شود که در صورت عدم نظارت دقیق می‌تواند حاوی موجودات مضر، عوامل بیماری‌زا و گونه‌های دریایی مهاجم باشد. گونه‌های دریایی مهاجم بر تنوع زیستی تأثیر می‌گذارند و می‌توانند اکوسیستم‌های محلی را مختل و خسارت‌های اقتصادی زیادی به بار آورند. بنابراین لازم است که قوانین سخت‌گیرانه و بازدارنده‌ای در زمینه تصفیه و کنترل آلودگی آب توازن کشتی‌ها برای پاک‌سازی ارگانیزم‌ها و عوامل آسیب‌رسان به شیوه‌های مختلف وضع شود. همچنین تهاجم زیستی می‌تواند از طریق چسبیدن گونه‌های آبی به بدنه شناور و کشتی‌ها صورت گیرد که باید کنترل شود. در این باره پدیده‌ای به نام کشند سرخ که تهدیدی در زمینه امنیت غذاهای دریایی و اکوسیستم‌های دریایی است نیز حاصل تخلیه فاضلاب‌هاست که باید مورد توجه قرار گیرد. این پدیده خسارات زیادی را به محیط زیست، آبزیان، چرخه غذایی، صنایع وابسته و در نهایت سلامت انسان وارد می‌کند به گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۹ زیان‌های ۸۲ میلیون دلاری را به اقتصاد کشور وارد کرده است. از عوامل تشدیدکننده این پدیده نیز فاضلاب‌های صنعتی و انسانی (نیترات و فسفات)، افزایش دمای آب، بیرون ریختن آب آلوده کشتی‌ها، ریزگردها، طوفان و زلزله است.

بنابراین ملاحظات زیست‌محیطی و پیشگیری از آلودگی پهنه‌های آبی، استفاده بهینه از منابع آبی، حفاظت از زیست‌بوم‌های دریایی و رودخانه‌ای در برابر اثرات نامطلوب پدیده کشند سرخ و انتقال گونه‌های مهاجم آبی و همچنین توجه به حقایق‌های زیست‌محیطی و نیاز آبی زیست‌بوم‌های حساس در راستای پدافند غیرعامل و حلقه‌های واردن باید مورد توجه قرار گیرد که این امر مستلزم سرمایه‌گذاری و تدوین قوانین ویژه حفاظت و پایش منابع آب کشور است.

### ۳-۲-۲. دیپلماسی آب‌های مرزی و کنترل آنها

در سال‌های اخیر به علت رشد جمعیت، گسترش شهرها و توسعه کشاورزی مصرف آب

افزایش چشمگیری داشته است. در این زمان آب‌های مشترک و رودخانه‌های مرزی می‌توانند به چالش‌برانگیزترین مسئله تبدیل و سبب بروز مشکلات آبی و منازعه بین کشورها در مورد استفاده از آنها شوند. کشورهایی که در بالادست رودخانه گرفته‌اند می‌توانند با ساخت سدهای مخزنی روی این رودخانه‌ها و مهار و مصرف بی‌رویه مانع رسیدن آب به کشورهای پایین دست شوند. البته این موضوع علاوه بر اینکه می‌تواند مسبب بسیاری از تحولات منفی شود اگر با مجموعه راهکارهای مدیریتی مهار شود، می‌تواند باعث تحولات مثبت در راستای منافع مشترک و توسعه هر دو کشور باشد. این موضوع به خصوص در خاورمیانه نمود بیشتری پیدا کرده است.

ایران با همه کشورهای همسایه مرز مشترک آبی دارد. در واقع از ۸۷۳۱ کیلومتر مجموع مرز خشکی و دریایی کشور، حدود ۳۰ درصد آن به صورت رودخانه‌ای است. اصلی‌ترین رودخانه‌های مرزی؛ اترک، ارس، هیرمند، هریرود، اروندرود، زاب و سیروان هستند. ناهماهنگی مرزهای جغرافیایی و سیاسی با مرزهای اقلیمی و حوزه‌های آبریز منجر به چالش‌هایی در کشور شده است که نمود آن در دو مرز شرقی و غربی بیشتر است. رودخانه هیرمند و هریرود بین ایران و افغانستان، از چالش‌برانگیزترین رودخانه‌ها در مرز شرقی هستند که سال‌هاست باعث ایجاد اختلاف بین دو کشور شده است. بقای استان سیستان و بلوچستان با وسعتی بیش از ۱۸۱ هزار کیلومترمربع (۱۱/۴ درصد از مساحت کشور) وابسته به رودخانه هیرمند است. این استان به دلیل هم‌مرز بودن با افغانستان همواره ناامنی‌ها و ناآرامی‌هایی را در کشور به بار آورده است که در صورت ادامه این روند اهالی شهرها و روستاهای منطقه از آنجا مهاجرت خواهند کرد.

خالی شدن مرز از سکنه در راستای اصول پدافند غیرعامل و امنیت ملی کشور نیست. در سال‌های اخیر سدسازی‌های متعدد روی این رودخانه از سوی افغانستان تقریباً آورد رودخانه هیرمند به تالاب هامون را به صفر رسانده است؛ درحالی‌که این مسئله برخلاف مقررات و قرارداد بین دو کشور است. رودخانه هریرود بخشی از مرز ایران و افغانستان و همچنین ایران و ترکمنستان را تشکیل می‌دهد. طول این رودخانه در مرز ایران و افغانستان ۱۰۷ کیلومتر و در مرز ایران و ترکمنستان ۱۱۷ کیلومتر است. آب شرب مشهد و ترکمنستان

از طریق سد دوستی که توسط دو کشور ایران و ترکمنستان بر روی این رودخانه احداث شده تأمین می‌شود. احداث سد سلما در بالادست سد دوستی توسط کشور افغانستان آسیب‌پذیری این ناحیه را افزایش داده است؛ به طوری که می‌تواند در آینده تهدیدی در جهت تأمین آب شرب مشهد باشد. افغانستان می‌تواند با جمع‌آوری آب‌های سطحی در پشت سد سلما مانع رسیدن و ذخیره شدن آب در پشت سد دوستی شود که این امر باعث ایجاد تنش در منطقه می‌شود.

بنابراین مسامحه و گفتمان، سیاست برد - برد و ایجاد روابط مسالمت‌آمیز و همکاری با این کشورها در زمینه‌های مختلف در جهت توسعه مشترک هر دو کشور، از ضروریاتی است که باید مورد توجه مسئولان کشور قرار گیرد تا به این وسیله از آسیب‌های موجود کاسته شود و بتوان شرایط را به نفع خود تغییر داد. در غیر این صورت در آینده‌ای نزدیک این موضوع تبدیل به یک اهرم جدی فشار از سوی کشورهای همسایه می‌شود.

کاهش وابستگی کشور از یکسو و سیاست‌های متوازن برد - برد اقتصادی از سوی دیگر با آن دسته از کشورهای همسایه که مرز مشترک آبی و وابستگی منابع آبی دارند، هم‌راستا با اصول پدافند غیرعامل است. وابستگی بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، صنعتی، کشاورزی و همچنین مناطق مسکونی و استراتژیک کشور به رودخانه‌های مرزی؛ لزوم توجه و برنامه‌ریزی مسئولان و پیگیری تفاهم‌نامه‌های موجود بین دو کشور در راستای کاهش پیامدهای منفی در آینده را می‌طلبد. پیش‌بینی می‌شود که ابعاد و گستردگی این موضوع در آینده به دلیل خشکسالی‌های اخیر کشور و نیاز به آب افزایش یابد و تبدیل به یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل شود. امید است که با اتخاذ موضع و سیاست‌های روشن و قاطع و همچنین ایجاد تفاهم‌نامه‌های جدید اقتصادی و تجاری بین دو کشور ایران و افغانستان از عواقب و مشکلات آتی جلوگیری به عمل آورد و با تغییر شرایط به نفع خود، آن را به عاملی جهت همگرایی و توسعه منطقه‌ای تبدیل کرد.

از دیگر مسائلی که در ارتباط با رودخانه‌های مرزی می‌تواند ایجاد شود، احتمال طغیان رودخانه و بروز سیلاب یا فرسایش شدید در پایین دست رودخانه توسط کشور بالادست با تغییر کاربری اراضی است. همچنین احتمال آلودگی آب رودخانه با تخلیه پساب‌های

صنعتی و یا فاضلاب‌های شهری توسط کشور بالادست وجود دارد. بنابراین عدم وجود هرگونه ضابطه قانونی خاص یا توافقنامه کلی در مورد استفاده از آب‌های مشترک و نیز نبود ضمانت اجرا برای آن دسته از توافقی‌هایی که تاکنون بین کشورها برای تعیین سهم برداشت هرکدام از حوزه‌های آبی مشترک، منعقد شده است و همچنین بی‌اعتمادی متقابل و سوءبرداشت بین کشورهای مختلف منطقه، ازجمله عوامل مؤثر در بحران کم‌آبی و تنش‌ها و مناقشات محسوب می‌شود.

ایجاد فضای سیاسی پایدار با کشورهای همسایه اولین قدم در برقراری توافقات و معاهدات است که لازمه عملیاتی شدن و پایداری آن همکاری با پایه‌های حقوقی قوی است. بنابراین دنبال کردن سازوکار تعامل با دیگر کشورها براساس قراردادهای مرزی باعث می‌شود که بهترین استفاده از منابع آبی مشترک به وجود آید. به‌عنوان مثال یکی از توافقات بین ایران و افغانستان در رابطه با رودخانه مرزی مشترک هیرمند، قرارداد سال ۱۳۵۱ است که براساس آن در سال‌های نرمال آبی، ۸۲۰ میلیون مترمکعب (معادل ۲۲ مترمکعب در ثانیه) حبابه صرفاً جهت تأمین نیازهای انسانی کشور تعریف شده است؛ اما این قرارداد در سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۸۳ عملیاتی نشد و متأسفانه افغانستان تاکنون به این قرارداد پایبند نبوده است. طبق آمار در سال آبی ۱۳۹۷-۱۳۹۶ افغانستان حدوداً ۹۸ درصد از آب رودخانه هیرمند را در بالادست کنترل کرده و تنها ۲ درصد آب را در هنگام بارندگی و سیلاب رهاسازی کرده است. در مقابل قرارداد مرزی دیگری نیز بین ایران و شوروی سابق در رابطه با رودخانه مرزی ارس (بهره‌برداری از دو سد مشترک با جمهوری آذربایجان) در سال ۱۳۴۸ منعقد شده است که چون از پایه‌های حقوقی محکمی برخوردار بوده، به‌رغم فروپاشی این کشور و تغییر نظام حکومتی هر دو کشور، هنوز پابرجا مانده است و هر دو کشور از این قرارداد بهره می‌برند (وطن‌فدا، ۱۳۹۷).

علاوه بر رودخانه هیرمند، رودخانه هریرود نیز بخشی از مرز ایران و افغانستان و همچنین ایران و ترکمنستان را تشکیل می‌دهد که به‌منظور تأمین آب شرب خراسان رضوی از سد دوستی که بین ایران و ترکمنستان (هر دو کشور ۵۰ درصد از آب سهم می‌برند) روی رودخانه هیرمند احداث شده است لازم است که تفاهم‌نامه‌هایی بین دو کشور ایران

و افغانستان با در نظر گرفتن احداث سد سلما در بالادست سد دوستی توسط افغانستان منعقد شود تا هر دو کشور به اجماع دست یابند و میزان حقابه مشخص شود تا در آینده زمینه‌ساز چالش‌هایی در منطقه نشود.

علاوه بر این در مرز غربی با کشور عراق و ترکیه نیز رودخانه‌های مشترک زیادی به صورت ورودی و خروجی هستند که توجه به میزان حقابه آنها ضروری است. ایران و عراق همواره بر سر تقسیم آب‌های مرزی اختلاف داشته‌اند و جنگ‌های زیادی نیز بر همین مبنا بین دو کشور رخ داده است. مبنای قرارداد بین ایران و عراق معاهدات سال ۱۹۷۵ است که با توجه به وجود بحران آبی در کشور لازم است که میزان حقابه و خروجی رودخانه‌های مشترک مرزی دقیقاً مشخص شود. احتمال می‌رود عراق در آینده به منظور بازسازی و توسعه کشور خود که به تازگی از چالش‌های امنیتی، جنگ و داعش‌رهایی پیدا کرده است آب بیشتری را مطالبه کند. بنابراین با توجه به اینکه فضای سیاسی در کشورها ممکن است ناپایدار شود، باید هرچه سریع‌تر تصمیماتی جدی با پایه حقوقی محکم با رعایت اصول پدافند غیرعامل مشخص شود. با تعیین زمینه‌های همکاری برای تقویت روابط و حفظ و تأمین منافع اقتصادی دو کشور می‌توان گامی در جهت پدافند غیرعامل برداشت.

از طرفی طرح موسوم به گاپ ترکیه بر رودخانه‌های دجله و فرات موجب افزایش فشار به منابع آب در عراق خواهد شد و این خود به‌گونه‌ای مناسبات ایران و عراق را تحت تأثیر قرار خواهد داد. بنابراین جمهوری اسلامی ایران در قالب سیاست‌های پدافند غیرعامل در جهت کاهش فشارهای سیاسی - اقتصادی از طرف عراق به سیاست‌های اقتصادی و آبی متناسب نیاز دارد تا به این وسیله خطرهای ناشی از سیاست‌های ترکیه بر ایران و عراق را به حداقل برساند و این به معنای دیپلماسی فعال در منطقه است.

استفاده از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های کشور در استان‌های هم‌جوار با افغانستان و عراق در جهت بهره‌مند کردن شهرهای مرزی از این امکانات، همکاری در حوضه‌های آموزشی، تجاری، پزشکی، کشاورزی، انرژی و ترانزیتی و بنادر، منافع مشترکی برای کشورهای همسایه خواهد داشت. بنابراین با استفاده از ظرفیت‌های مشترک تاریخی، فرهنگی و سیاسی می‌توان زمینه صلح و دوستی و همکاری بین دو کشور را افزایش داد و این دقیقاً

جزء اهداف اصلی تحقق پدافند غیر عامل محسوب می‌شود. با توجه به فرارگیری کشور در کمربند کم‌آب کره زمین و محدود بودن منابع آب کشور، لزوم توجه هرچه بیشتر به رودخانه‌های مرزی و هیدروپلیتیک آنها در جهت برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور و اهداف پدافند غیرعامل ضروری است.

#### ۴-۲-۲. مدیریت دریا و سواحل

موقعیت جغرافیایی راهبردی کشور در منطقه و برخورداری از ۵۸۰۰ کیلومتر خط ساحلی در شمال و جنوب کشور که شامل دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان است ظرفیت و پتانسیل‌های زیادی را در اختیار قرار داده که بهره‌برداری از آنها می‌تواند در تولید، اشتغال‌زایی و افزایش رفاه عمومی مؤثر واقع شود و درآمدهای ارزی زیادی را به دنبال آورد. تمرکز صنایع در ناحیه مرکزی و کویر کشور باعث مهاجرت و تمرکز جمعیت در این نواحی به منظور یافتن شغل شده است، از این رو مشکلات کمبود آب را در این نواحی به بار آورده است. این در حالی است که در قاره‌های اوراسیا، استرالیا و آمریکای جنوبی بیشتر جمعیت در نواحی حاشیه‌ای تجمع یافته‌اند. در ابلاغیه مقام معظم رهبری در رابطه با سیاست‌های کلی جمعیت، براساس بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی، بندهای «۹، ۱۰ و ۱۱» به بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، حفظ و جذب جمعیت در نواحی ساحلی و مدیریت مهاجرت تأکید شده که به شرح زیر است:

- بند «۹»: بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی.

- بند «۱۰»: حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی.

- بند «۱۱»: مدیریت مهاجرت به داخل و خارج هماهنگ با سیاست‌های کلی جمعیت با تدوین و اجرای سازوکارهای مناسب.

بنابراین در راستای تحقق مفاد سه بند ذکر شده از سیاست‌های کلی جمعیت، توجه

بیشتر به سواحل و دریا به خصوص سواحل منطقه جنوب کشور ضروری است. این نواحی می‌توانند پذیرای بخش مهمی از جمعیت کشور باشد. علاوه بر این جنوب کشور به دلیل موقعیت استراتژی و مجاورت با دریای آزاد، از لحاظ ژئوپلیتیکی با خطر و تهدید دریایی بیگانگان روبه‌رو است؛ بنابراین پراکندگی جمعیت در این نواحی به‌طور قطع در جهت امنیت کشور نیست. با توجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش آمایش سرزمین، رعایت اصول پدافند غیرعامل برای ایجاد امنیت پایدار در این نواحی ضروری است. از مصادیق این رویکرد راه‌اندازی و تقویت بندر چابهار در جهت تقویت روابط اقتصادی با افغانستان و هند یا توسعه سواحل مکران است که نقش مهمی در امنیت منطقه می‌تواند ایفا کند. همچنین خلیج فارس و دریای عمان از مهم‌ترین پتانسیل‌های اقتصادی کشور هستند که به سبب داشتن منابع سرشار نفت و گاز در سطح بین‌المللی و منطقه‌ای مهم و راهبردی به‌شمار می‌آیند. توسعه اقتصاد دریامحور می‌تواند کشور را به کانون سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی و ترانزیت در منطقه تبدیل و زمینه‌رهایی از اقتصاد تک‌محصولی مبتنی بر صادرات نفت و گاز را ایجاد کند. استفاده از منابع باد، نور خورشید، جزرومد و امواج دریایی در تولید انرژی‌های نو و فعالیت‌های دریایی مثل حمل‌ونقل، ساخت شناورها، کشتی و دکل‌های حفاری، تعمیرات، توسعه بنادر، صنعت آب شیرین‌کن، صید و پرورش ماهی، گردشگری و جذب توریست، صنایع وابسته و... از منابع اشتغال‌زا و ثروت‌آفرین هستند.

سازمان جهانی فائو پیش‌بینی کرده است که سهم محصولات غذایی دریایی از ۴۵ درصد فعلی به ۶۲ درصد در سال ۲۰۳۰ افزایش پیدا می‌کند. بنابراین توجه بیشتر به ظرفیت دریا در حوزه شیلات و مدیریت و کنترل آلودگی دریا در کنار توسعه اقتصادی ضروری است. توسعه صنایع و فعالیت‌ها و استفاده از انرژی دریا در راستای اصول پدافند غیرعامل و به عبارتی اقتصاد مقاومتی، تولید داخلی و درنهایت امنیت کشور در مقابل تهدیدات و تحریم‌های دشمنان است. بنابراین بازنگری آمایش سرزمین با تمرکز بر اهمیت دریا و محوریت اقتصادی آن و همچنین به‌عنوان منبع لایتناهی آب از ضروریات سیاست‌گذاری نظام جمهوری اسلامی ایران است. این رویکرد به‌طور قطع باید با لحاظ اصول پدافند غیرعامل همراه باشد تا خطرات احتمالی به فرصت تبدیل شود.



### ۳. پدافند غیرعامل و امنیت غذایی

امنیت غذایی تأمین‌کننده امنیت ملی کشور است و هم‌راستایی کامل با پدافند غیرعامل دارد. توجه به اصول پدافند غیرعامل در بخش کشاورزی برای تداوم امنیت غذایی ضروری است. در همین ارتباط بخش کشاورزی به‌عنوان مهم‌ترین رکن تأمین‌کننده امنیت غذایی و اجتماعی به‌شمار می‌آید؛ بنابراین لزوم حمایت و توجه بیشتر به این بخش در راستای استقلال و خوداتکایی به‌خصوص در تولید محصولات استراتژی کشور باید در اولویت قرار گیرد.

سازمان ملل در سال ۱۹۸۶ امنیت غذایی را دسترسی و تداوم دسترسی همه اقشار جامعه به غذای کافی و سالم، برای داشتن یک زندگی سالم می‌داند. الگوی صحیح مصرف، توجه به هرم غذایی، الگوی غذایی ایرانی - اسلامی و همچنین تولید غذای ارگانیک از ملزومات امنیت غذایی است. متأسفانه رژیم غذایی افراد در جامعه تغییر کرده است، به طوری که شاهد پیامدهایی چون چاقی و سوءتغذیه هستیم و این موضوع تهدیدی در جهت عکس تحقق امنیت غذایی است. تولید محصولات غیرارگانیک و استفاده زیاد از کود و سم شیمیایی در تولید محصولات (باعث باقی ماندن سموم در مواد غذایی و ایجاد بیماری و همچنین از بین رفتن گونه‌های حیات وحش می‌شود)، واردات محصولات بی‌کیفیت و تراریخته برای کنترل بازار، بذره‌های وارداتی تراریخته، توجه به کمیت و تولید توناژ بیشتر در واحد سطح و بی‌توجهی به کیفیت محصولات، ضایعات زیاد، تغییر اقلیم و کمبود آب و درنهایت کوچک شدن سفره خانوارها و ناتوانی آنها در خرید محصولات ضروری از مواردی است که هم‌راستا با اصول پدافند غیرعامل نیست و باید سریعاً مدنظر مسئولان قرار گیرد. بروز این‌گونه مسائل نشان‌دهنده ضعف تشکیلاتی، مدیریت ناکارآمد و نظام نظارتی ضعیف است. سازمان‌های کشاورزی، دامپزشکی، منابع طبیعی و بهداشت و درمان به‌عنوان متولیان تأمین و سلامت غذایی در جامعه باید پاسخگوی سلامت افراد جامعه باشند. توجه و رسیدگی به مشکلات مناطق روستایی، کشاورزی و دامداری برای جلوگیری از مهاجرت آنها به مناطق شهری و حاشیه‌نشینی، توجه بیشتر به مناطق مرزی و جلوگیری از خالی شدن این نواحی از سکنه و تأمین درآمد و رفاه و تمهیدات مرتبط با

شغل آنها ضروری است چرا که این نواحی علاوه بر اینکه نقش زیادی در تولید محصولات کشاورزی، باغی، دامداری و مرتعی دارند؛ می‌توانند به‌عنوان سپر دفاعی در برابر هجوم و تعرض بیگانگان باشند.

متأسفانه تغییر اقلیم و خشکسالی، رشد و توسعه جمعیت، شهرنشینی در کنار عدم آمایش سرزمین در مکان‌یابی صنایع آب‌بر، برداشت بی‌رویه و غیراصولی بخش کشاورزی در تولید محصولات و توسعه صادرات محصولات آب‌بر و موضوع آب مجازی و درنهایت افت سطح آب‌های زیرزمینی و بحرانی شدن دشت‌های کشور تأثیری منفی بر تولید محصولات کشاورزی و دامداری داشته است؛ به‌گونه‌ای که در بعضی از مناطق، کشاورزی تعطیل شده است و یا اینکه کشاورزان به‌منظور جبران هزینه‌ها و افزایش درآمد به سمت محصولات پرسودتر روآورده‌اند که نمونه بارز آن جایگزینی کشت برنج با پنبه در اکثر نواحی شمال کشور است که پیامد آن واردات گسترده پنبه تراریخته به داخل کشور شده است. در صورت عدم اتخاذ استراتژی صحیح در مقابله با این تأثیرات، امنیت غذایی کشور دستخوش تغییر خواهد شد. استفاده درست و صحیح از آب و راهکارهای سازگاری و کاهش آثار تغییر اقلیم به‌خصوص در بخش کشاورزی با توجه به وابستگی زیاد تولید محصولات کشاورزی و باغی به شرایط آب‌وهوایی و آسیب‌پذیری زیاد آنها ضروری است.

بنابراین استفاده و آشنایی با فناوری‌های جدید و سرمایه‌گذاری در زمینه روش‌های مدرن استحصال آب مانند پدیده بارورسازی ابرها، آب‌های ژرف و فسیلی و مطالعه بیشتر پدیده تغییر اقلیم و ارتباط آن با طرح هارپ<sup>۱</sup> در جهت تحقق امنیت غذایی ضروری است. استقلال کشور به توسعه متوازن و پایدار کشاورزی وابسته است بنابراین شناخت و پیش‌بینی تهدیدات در حوزه آب و کشاورزی جهت خنثی کردن آنها ضروری خواهد بود. از

#### 1. High Frequency Active Auroral Research Program (HAARP)

- هارپ پروژه‌ای علمی است که از طریق آن دانشمندان با ایجاد تغییراتی در یونوسفر که دورترین و ناشناخته‌ترین بخش جو زمین است امکان مطالعه در مورد آن را پیدا کرده و آن را به‌صورت یک آزمایشگاه طبیعی درمی‌آورند. هارپ این کار را با امواج رادیویی فرکانس بالا که توسط رادارهای خود منتشر می‌کند انجام می‌دهد. این تأسیسات به‌طور مشترک توسط نیروی هوایی و دریایی آمریکا، دانشگاه آلاسکا در فیربنکس و نزدیک به ۱۵ دانشگاه آمریکایی دیگر اداره و استفاده می‌شود.

تهدیدات موجود در واردات محصولات و بذرهاى ترا ریخته ورود آفات و بیماری‌ها و عوارض بعدی آنها و همچنین پدیده بیوتروریسم و آگروتروریسم است که باید شناسایی و مورد توجه قرار گیرند. شناخت و دستیابی به روش‌های علمی به منظور شناسایی این تهدیدات ضروری است.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

محدودیت منابع آبی در کشوریکی از واقعیت‌هایی است که هنوز درک صحیحی از آن توسط بسیاری از مسئولان و افراد جامعه صورت نگرفته است. از دیدگاه بسیاری از مسئولان با طرح‌های بزرگ انتقال آب می‌توان این کمبود آب را جبران کرد غافل از اینکه محیط‌زیست نیز آب نیاز دارد و علاج واقعه را باید قبل از وقوع بحران چاره کرد. عده‌ای هم که این مسئله را درک کرده‌اند به اقدامات درمانی پرداخته و طرح‌ها و سیاست‌هایی را در قالب برنامه‌های مختلف توسعه ارائه کرده‌اند که تعدادی از آنها ناموفق و تعدادی نیز زمینه اجرا نداشته‌اند. از این رو باید در سیاست‌گذاری‌های موجود به هزینه‌ها و مزایا توجه شود و متناسب با هدف از ابزار مناسب آن استفاده کرد و همچنین از تجربه بقیه کشورها در این زمینه بهره‌برداری کرد. از این توجه به موارد ذیل ضروری است:

۱. بحران کم‌آبی کشور باید جدی گرفته شود که این ضرورت هم‌اندیشی و گردهمایی همه حوزه‌های جامعه در خصوص کنترل و مقابله با آن را می‌طلبد. در تمامی حوزه‌ها به‌ویژه حوزه آب و کشاورزی به دلیل اهمیت آن نیازمند توجه به اصول پدافند غیرعامل هستیم و سرمایه‌گذاری در این راستا تضمینی برای آرامش ملی خواهد بود. پدافند غیرعامل از جمله مؤثرترین و پایدارترین روش دفاع در مقابل تهدیدهاست که باعث به‌وجود آمدن امنیت و نیز احساس امنیت می‌شود.

۲. کاربردی کردن اصول پدافند غیرعامل، جامعه را در برابر تهدیدها مصون کرده و باعث کاهش آسیب‌پذیری در حوادث و بحران‌ها خواهد شد. با توجه به وجود تهدیدهای بالقوه دشمنان و خطراتی که متوجه کشور است و همچنین تهدیدات طبیعی و غیرطبیعی؛ توجه به پدافند غیرعامل امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین لازم است در همه

طرح‌ها و سیاست‌های اعمالی؛ اصول و سیاست‌های مرتبط با حوزه پدافند غیرعامل در راستای نگاهی آینده‌نگرانه برای مصون‌سازی، حفظ سرمایه‌های انسانی و فیزیکی و کاهش آسیب‌پذیری، در دستور کار قرار گیرد.

۳. تقویت پدافند غیرعامل در تمامی بخش‌ها به‌خصوص آب و کشاورزی به‌منظور شناسایی و کاهش تهدیدات، افزایش آستانه آسیب‌پذیری و همچنین حداقل کردن میزان خسارت‌ها و تلفات احتمالی ناشی از تهدیدات ضروری است. از این‌رو شناخت و پیش‌بینی تهدیدات در حوزه آب و کشاورزی برای خنثی کردن آنها ضرورت دارد. از جمله تهدیدات واردات محصولات و بذرها، تراریخته ورود آفات و بیماری‌ها و عوارض بعدی آنها و همچنین پدیده بیوتورویسم و آگروتورویسم است که باید شناسایی و مورد توجه قرار گیرند بنابراین:

- بازنگری مدیریت یکپارچه تمامی حوزه‌های منابع و مصارف آب به‌ویژه در بخش کشاورزی امری ضروری است.

- شناخت و دستیابی به روش‌های علمی به‌منظور شناسایی تهدیدها در حوزه‌های آب و کشاورزی ضروری است.

- با توجه به سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در زمینه‌های مختلف و اینکه استقلال در عرصه‌های سیاسی، فرهنگی، نظامی و اجتماعی را بدون تحقق استقلال اقتصادی غیرممکن می‌دانند و وابستگی اقتصادی وابستگی‌های بسیاری را به دنبال می‌آورد، بنابراین تلاش بیشتر در زمینه اتکا به داخل و کاهش وابستگی به خارج و شناخت و خنثی کردن تهدیدات دشمن در زمینه کشاورزی و زیستی ضروری است.

- اتخاذ سیاست‌های متوازن بین بخش‌های شرب، صنعت و کشاورزی مبتنی بر پدافند غیرعامل باید مورد توجه قرار گیرد.

۴. بازنگری آمایش سرزمین با تمرکز بر اهمیت دریا و محوریت اقتصادی آن و همچنین به‌عنوان منبع عظیم آب از ضروریات سیاست‌گذاری نظام جمهوری اسلامی ایران است. این رویکرد به‌طور قطع باید همراه با لحاظ اصول پدافند غیرعامل همراه باشد تا خطرات احتمالی به فرصت تبدیل شود.

۵. با توجه به قرارگیری کشور در کمربند کم‌آب کره زمین و محدود بودن منابع آبی، لزوم

توجه هرچه بیشتر به رودخانه‌های مرزی و هیدروپلیتیک آنها در جهت برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور و اهداف پدافند غیرعامل ضروری است.

۶. ملاحظات زیست‌محیطی و پیشگیری از آلودگی پهنه‌های آبی، استفاده بهینه از منابع آبی، حفاظت از زیست‌بوم‌های دریایی و رودخانه‌ای در برابر اثرات نامطلوب انتقال گونه‌های مهاجم آبی و همچنین توجه به حلقه‌های زیست‌محیطی و نیاز آبی زیست‌بوم‌های حساس در راستای پدافند غیرعامل و حلقه‌های واردن باید مورد توجه قرار گیرد که این امر مستلزم سرمایه‌گذاری و تدوین قوانین ویژه حفاظت و پایش منابع آب کشور است.

۷. همه حلقه‌های نظریه واردن به شکل مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر برنامه‌ریزی صحیح منابع آب قرار دارد و هرگونه بحران در این زمینه باعث آسیب جدی به امنیت ملی کشور خواهد شد. بنابراین پدافند غیرعامل نقش مؤثری در کاهش و از بین بردن آثار منفی این آسیب‌ها خواهد داشت.

## منابع و مآخذ

۱. اسکندری، حمید (۱۳۹۰). *دانش‌های پدافند غیرعامل* (ویژه کارشناسان و مدیران)، سری کتاب‌های پدافند غیرعامل (۳)، چاپ پنجم، انتشارات بوستان حمید.
۲. اکبری مطلق، مصطفی و غلامرضا عباس‌زاده (۱۳۸۹). «بررسی جایگاه و ابعاد پدافند غیرعامل در پایتخت معنوی ایران»، اولین کنفرانس پدافند غیرعامل و سازه‌های مقاوم، بابل دانشگاه صنعتی نوشیروانی بابل.
۳. اکبری، یوسف (۱۳۹۲). «ارزیابی بهره‌برداری از سد کارده مشهد تحت برنامه‌های مختلف مدیریتی با استفاده از مدل WEAP»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه زابل.
۴. امان‌پور، سعید، مصطفی محمدی ده‌چشمه و علیرضا پرویزیان (۱۳۹۷). «ارزیابی الزامات پدافند غیرعامل در همجواری صنایع (مطالعه موردی: کلان‌شهر اهواز)»، *جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای*، ش ۲۶.
۵. بیانات مقام معظم رهبری درمورد پدافند غیرعامل (۱۳۹۵/۸/۵). سایت سازمان پدافند غیرعامل <http://paydarymelli.ir> کشور.
۶. حبیبی، حسن (۱۳۶۴). *هنرجنگ*، اثرسون تزو، چاپ دوم، تهران، انتشارات قلم.
۷. سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۸۷). *مجموعه کتابچه‌های دوازده‌جلدی طرح مدیران سبزاندیش* (مدیریت منابع آب کشور)، ش ۱.
۸. سلیمی، جمیله و پیام ابراهیمی (۱۳۹۴). «پدافند غیرعامل در مدیریت و بهره‌وری منابع آب (مطالعه موردی: دشت اردبیل)»، سومین همایش ملی انجمن‌های علمی - دانشجویی رشته‌های کشاورزی و منابع طبیعی، پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران.
۹. سیاست‌های کلی نظام در امور پدافند غیرعامل (۱۳۸۹). <http://farsi.khamenei.ir>.
۱۰. شایسته افشار، الهام و گل‌دیس وحید برجی (۱۳۸۹). «تعیین فرم شهری بهینه براساس اصول پدافند غیرعامل»، اولین کنفرانس پدافند غیرعامل و سازه‌های مقاوم، دانشگاه صنعتی نوشیروانی بابل.
۱۱. فلاحی، ابراهیم، سمیرا شکر جوقاری و شیرین قاضی (۱۳۹۶). «راه‌های تأمین امنیت غذایی و جایگاه آن در پدافند غیرعامل»، فصلنامه علمی - پژوهشی دانشگاه علوم پزشکی لرستان، ویژه‌نامه پدافند غیرعامل، دوره ۱۹، ش ۳.

۱۲. کاظمی، منصوره (۱۳۸۶). «مروری اجمالی بر سیر تحولات آمایش سرزمین در ایران»، *مجله اقتصادی*، ش ۶۸-۶۷.

۱۳. کاظمی بلگه شیری، محمدجواد و محمد گلستانه (۱۳۹۳). «مطالعه پدافند غیرعامل در مخازن ذخیره آب و خط انتقال آب»، فصلنامه علمی - ترویجی *پدافند غیرعامل*، سال ۵، ش ۴.

۱۴. میسمی، حسین و پدرام موسوی (۱۳۸۸). «مبانی مهندسی و روش‌های اجرایی سازه‌ای پدافند غیرعامل شریان حیاتی وزارت نیرو»، فصلنامه *پدافند غیرعامل*، سال ۱، ش ۱.

۱۵. معصوم‌بیگی، حسین و محمدرضا جلیلی قاضی‌زاده (۱۳۸۷). «مهندسی پدافند غیرعامل در تأسیسات آبی پایین‌دست سدها»، دومین کنفرانس ملی سد و نیروگاه‌های برقابی.

۱۶. مدیری، مهدی، مهرداد کرمی، سلمان انصاری‌زاده و طهمورث حیدری موصولو (۱۳۹۲). «شاخص‌های امنیت‌ساز پدافند غیرعامل در آمایش سرزمین»، فصلنامه *راهبردی دفاعی*، سال ۱۱، ش ۴۱.

۱۷. مندلی، رابرت (۱۳۷۷). *چهره متغیر امنیت ملی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

۱۸. وطن‌فدا، جبار (۱۳۹۷). سخنرانی مدیرکل دفتر رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک، یازدهمین سمینار بین‌المللی مهندسی رودخانه، اهواز.

19. Federal Information Processing Standards Publications (Fips Pub) (2006). Information Security, National Institute of Standard, Version 1, Nist Special Pulplication.

20. Karamouz, Mohammad, Ferenc Szidarovszky and Banafsheh Zahraei (2005). "Water Resources Systems Analysis", Lewis Publishers.

21. <https://farsi.rouhollah.ir>.





# آسیب‌شناسی سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد

مسعود مهدویان فر\*، حسین مسعودنیا\*\* و محمدرضا یزدانی زازرانی\*\*\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۱۰	شماره صفحه: ۴۰۷-۳۸۵
------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------

آسیب‌شناسی سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد هدف این پژوهش است که با روش آمیخته (ترکیبی) مشتمل بر روش دلفی، تحلیل محتوا، تحلیل عاملی و تحلیل سلسله‌مراتبی انجام گرفته است. جامعه مورد مطالعه را چهار گروه سیاستگذاران، مدیران اجرایی، صاحب‌نظران و ذی‌نفعان (معتادان بهبودیافته) شامل می‌شود. داده‌های جمع‌آوری شده در فرایند سیاستگذاری ما را به موانع مهم در آسیب‌شناسی سیاست‌ها رهنمون کرده است. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد ذاتی نبودن امر پیشگیری در وظایف نهادهای متولی، عدم ادغام فعالیت‌های پیشگیرانه در ساختار دستگاه‌های اجتماعی کشور، ابهام در سازوکار ارزیابی و نظارت، تمایل سیاستگذاران و مدیران به برنامه‌های زودبازده و کوتاه‌مدت، عدم تناسب سیاست‌های پیشگیرانه با حجم و عمق مسئله اعتیاد از مهم‌ترین آسیب‌های سیاستگذاری پیشگیری اولیه از اعتیاد به حساب می‌آیند.

**کلیدواژه‌ها:** سیاستگذاری؛ پیشگیری اولیه؛ اعتیاد؛ روش آمیخته؛ ایران

---

\* دانش‌آموخته دکتری سیاستگذاری عمومی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران؛

Email: mahdavian110@gmail.com

\*\* دانشیار دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)؛ Email: h.masoudnia@ase.ui.ac.ir؛

\*\*\* استادیار دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران؛

Email: yezdani.mrz@khuisf.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

امروزه اعتیاد به مواد مخدر به عنوان یک تهدید و مشکل عمومی در عرصه بین‌المللی، اغلب کشورها و دولت‌ها را درگیر کرده است. اعتیاد پدیده‌ای چندوجهی و چندسببی نه تنها امنیت فردی، بلکه امنیت اجتماعی و کارکردهای کلی جوامع را مورد تهدید جدی قرار داده است. این پدیده شوم در معاملات بین‌المللی گردش حدود ۱۴۰۰ تا ۱۶۰۰ میلیارد دلار - ناشی از قاچاق مواد در جهان - دارد (صرامی فروشانی، ۱۳۹۶: ۷). روند رو به رشد ۱۹ درصدی تقاضای مواد و تعداد مصرف‌کنندگان از ۲۰۸ میلیون نفر با نرخ شیوع مصرف ۴/۹ درصدی در سال ۲۰۰۶ به ۲۴۷ میلیون نفر با نرخ شیوع ۵/۲ درصد در سال ۲۰۱۵ میلادی رسیده است. براساس گزارش سالیانه دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد میزان خسارت ناشی از سوءمصرف مواد مخدر<sup>۱</sup> و اختلالات و بیماری‌های ناشی از آن، سالیانه ۲۸ میلیون سال از عمر مفید<sup>۲</sup> انسان‌ها را به ناتوانی یا مرگ تبدیل می‌کند (UNODC<sup>۳</sup>, 2017: 9). رشد مصرف مواد در مردان سه برابر زنان در عرصه جهانی رسیده است. متأسفانه رشد فزاینده تولید مواد مخدر نیز در همسایگی ایران تداوم داشته به طوری که در سال ۲۰۱۷ تولید تریاک در افغانستان به میزان بی سابقه ۹۰۰۰ تن رسیده است (رحمانی فضلی، ۱۳۹۶). این در حالی است که میزان تولید در سال قبل از آن - یعنی ۲۰۱۶ - حدود ۴۸۰۰ تن برآورد شده است که رشد ۸۸ درصدی تولید را در سال ۲۰۱۷ نشان می‌دهد. کشور ایران نیز از این قافله شوم در امان نبوده و آثار مخرب آن را متحمل شده است. اعتیاد، پس از بیکاری و گرانی، از جمله مهم‌ترین مسائل اجتماعی در نظر ایرانیان است. براساس نگرش سنجی سال ۱۳۹۷ از مردم ایران با سنین ۱۵ تا ۶۴ سال، معادل ۲۸/۷۷ درصد افراد نگرش بینابین و مثبت به مصرف مواد داشته‌اند که این رقم در سال ۱۳۸۳ معادل ۱۱/۵ و در سال ۱۳۹۳ معادل ۲۷/۹۳ درصد روی طیف مزبور بوده و بیانگر رشد نگرش مثبت به مصرف مواد در کشور است. همچنین در سال ۱۳۹۷ روی طیف صفر تا صد معادل ۱۶/۹۹ درصد از جمعیت ۱۵ تا ۶۴

### 1. Drug Abuse

۲. شاخص فاصله سلامت (Disability Adjusted Life Years (DALYs)) که بیانگر سال‌های ازدست‌رفته عمر سالم انسان‌ها در اثر معلولیت یا مرگ است.

### 3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

سال کشور تمایل به مصرف داشته‌اند که این رقم در سال ۱۳۹۳، ۱۶/۸۱ بوده که بیانگر افزایش میل به مصرف مواد در سال‌های اخیر در کشور است (صرامی فروشانی، ۱۳۹۷: ۳).

در ادبیات سیاستگذاری عمومی<sup>۱</sup>، ویژگی عمومی<sup>۲</sup> بودن یک مسئله شرط اساسی برای ورود آن به دستور کار سیاستگذاران در نظر گرفته می‌شود (Parsons, 1995: 11). قطعاً اعتیاد به مواد مخدر نیز با توجه به میزان اثرگذاری آن بر جامعه می‌تواند به‌عنوان یک مشکل و مسئله عمومی تلقی شود. طی سالیان اخیر افزایش تعداد مصرف‌کنندگان مواد مخدر در ایران، کاهش میانگین سن شروع مصرف و افزایش درصد بانوان مصرف‌کننده این مواد، ذهن سیاستگذاران پیشگیری و کنترل مواد مخدر را به خود مشغول کرده است. چنانکه داده‌ها نشان می‌دهد مصرف تریاک در ایران به‌خصوص در افراد ۱۵ تا ۶۰ سال بسیار بالاست، به طوری که حدود ۲۰ درصد از این افراد تریاک مصرف می‌کنند (آزمایشی - تفننی - وابستگی) که این بیشترین میزان مصرف را در بین کشورهای جهان در این بازه سنی نشان می‌دهد (Zarghami, 2015: 8). همچنین، طبق گزارش سخنگوی ستاد مبارزه با مواد مخدر کشور نرخ شیوع یا درصد جمعیت معتادان ۱۵ تا ۶۴ سال در سال ۱۳۹۰، ۲/۶ درصد بوده و در سال ۱۳۹۵ این عدد به ۵/۳ درصد رسیده است (افشار، ۱۳۹۶/۴/۴). برخی مطالعات بر افزایش مصرف هروئین به‌علاوه مصرف متامفتامین و انواع محرک‌ها در ایران تمرکز کرده‌اند. از سال ۲۰۰۴، مصرف متامفتامین معتادان از میزانی ناچیز و نزدیک به صفر به مصرف ۳/۵ درصد در سال ۲۰۰۷ رسیده است (UNODC, 2010: 8). این آمار در سالیان اخیر نیز به‌شدت افزایش یافته است. با توجه به اعلام مراجع رسمی بعد خانوار تا پایان سال ۱۳۹۵ در کشور ۳/۸ نفر است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶)، با احتساب عدد ۲ میلیون و ۸۰۸ هزار نفر برای معتادان کشور (تا پایان سال ۱۳۹۵) به این نتیجه می‌رسیم که حدود ۱۰ میلیون نفر در کشور به‌طور مستقیم درگیر حوزه اعتیاد هستند که نشان می‌دهد اعتیاد بالاترین جایگاه را در میان آسیب‌های اجتماعی کشور دارد (صفاتیان، ۱۳۹۶/۴/۴).

از سوی دیگر حد فاصل سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۷ در اجرای سیاستگذاری کلان کشور برای مبارزه با مواد مخدر، تعداد ۸ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر دستگیر، بیش از ۵ میلیون نفر از

1. Public Policy

2. Public

آنان به زندان رفته‌اند، کشف بیش از ۱۱۵۰۰ تن مواد مخدر و به شهادت رسیدن ۳۸۱۷ نفر و جانباز شدن بیش از ۱۴۰۰۰ نفر را در پی داشته است (الوانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۰). بنابراین سیاستگذاری‌های کشور با وجود هزینه‌ها و موفقیت‌هایی در عرصه مقابله با عرضه، در پیشگیری از اعتیاد به‌رغم تصویب قوانین و اسناد سیاستی متعدد در حوزه اجرا موفق نبوده و ضرورت بازنگری در سیاست‌ها یا شیوه اجرای آنها را نمایان می‌کند. مقاله حاضر در نظر دارد به آسیب‌های سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد بپردازد. بنابراین اساس سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از «چه آسیب‌هایی در سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد وجود دارد؟». پژوهش حاضر در این مسیر، با رجوع به نخبگان و افراد دارای سابقه و نظر با استفاده از روش تحقیق آمیخته اقدام کرده است.

علم سیاستگذاری عمومی، علمی است که در مسیر رسیدن به سؤال اصلی پژوهش کمک کرده و تعاریف متعددی دارد. «شافریتز»<sup>۱</sup> سیاستگذاری عمومی را عبارت از عمل یا عدم عمل کردن یک دولت می‌داند. توماس دای<sup>۲</sup> «آنچه را دولت انجام می‌دهند» مطرح می‌کند. لاسول<sup>۳</sup> سیاستگذاری را برنامه مدونی از اهداف، ارزش‌ها و کنش‌ها می‌خواند؛ اما پی یرمولر<sup>۴</sup> کوتاه‌ترین و موجزترین تعریف را ارائه می‌کند: سیاستگذاری عمومی، علم دولت در عمل است» (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۱۷). در این پژوهش تعریف مولر برای سیاستگذاری عمومی مدنظر قرار گرفته است.

همچنین ذکر این نکته ضروری است که پیشگیری<sup>۵</sup> از اعتیاد به معنای پیشگیری اولیه از فرایند منجر به اعتیاد شامل گرایش به مصرف، مصرف آزمایشی، مصرف کارگاهی، سوء مصرف و وابستگی است (ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۰: ۶). در گذشته برنامه‌های پیشگیری را به سه سطح اولیه، ثانویه و ثالث تقسیم می‌کردند. این تقسیم‌بندی تا حدودی مغشوش و گیج‌کننده بود از این‌رو از سال ۱۹۹۴ تقسیم‌بندی جدیدی مطرح شد که طبق آن، برنامه‌های پیشگیری از اعتیاد را می‌توان

- 
1. Shafrytz
  2. Thomas Dye
  3. Laswell
  4. Piere Muller
  5. Prevention

براساس سطح درگیری جامعه هدف با مصرف مواد به سه نوع تقسیم کرد: «همگانی»<sup>۱</sup>، «انتخابی»<sup>۲</sup> و «موردی»<sup>۳</sup> (Robertson, David and Rao, 2006). در این پژوهش منظور پیشگیری اولیه است.

## ۱. روش‌شناسی پژوهش

### ۱-۱. راهبرد پژوهش

راهبرد پژوهش در این مقاله به صورت روش آمیخته<sup>۴</sup> و ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی است. لازم به توضیح است که با توجه به ماهیت آسیب‌شناسانه این پژوهش در خصوص آسیب‌شناسی سیاست‌های اتخاذ شده از سوی دولت و لزوم تبادل نظر با نخبگان این موضوع، از «روش دلفی»<sup>۵</sup> به عنوان روش اصلی تحقیق استفاده شده است. از آنجاکه دلفی روشی سیستماتیک در تحقیق برای استخراج نظرات از یک گروه متخصصان در مورد یک موضوع یا یک سؤال است (Sandford and Hsu, 2008) و با یک سری از راندهای پرسشنامه‌ای و بازخورد نظرات به اعضای پانل انجام می‌شود، (Keeney, Hasson and McKenna, 2001)؛ از افراد متخصص در مورد موضوع اعتیاد و آسیب‌های سیاست‌های پیشگیرانه از اعتیاد تا زمان دستیابی به اجماع نظرات درخواست قضاوت‌های حرفه‌ای مستمر صورت می‌پذیرد. برای هر مرحله از راندهای دلفی، مطابق با جدول ۱ از روش‌های تحلیل محتوا (کیفی)، تحلیل عاملی و تحلیل سلسله‌مراتبی<sup>۶</sup> استفاده شده است.

جدول ۱. روش تجزیه و تحلیل مراحل دلفی

مرحله دلفی	روش تجزیه و تحلیل
مرحله اول	تحلیل محتوا
مرحله دوم	تحلیل عاملی
مرحله سوم	تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

1. Universal
2. Selective
3. Indicated
4. Mixed Method
5. Delphi Technique
6. Analytical Hierarchy Process (AHP)

## ۱-۲. جامعه آماری و نمونه‌گیری

جامعه آماری مورد مطالعه در این پژوهش غالباً نخبگان فعال در زمینه پیشگیری و کاهش تقاضای مواد مخدر طی سالیان اخیر در مراکز ستادی، ملی و مجامع علمی بوده‌اند. از آنجاکه برای آسیب‌شناسی سیاست‌ها نیازمند چهار گروه هدف مشتمل بر سیاستگذاران، مدیران اجرایی، صاحب‌نظران و ذی‌نفعان بوده‌ایم، به این منظور از روش انباشتی (گلوله برفی) برای انتخاب نمونه از این جامعه استفاده شده است. در این روش ابتدا به یک فرد خبره و نخبه مراجعه شده و پس از اخذ نظرها و دیدگاه‌ها، از او خواسته شد تا افراد دیگری را که در هرکدام از گروه‌های هدف چهارگانه ذکر شده در بالا می‌شناسد، معرفی کند. این روش نمونه‌گیری تا رسیدن به اشباع نظری لازم برای مرحله اول دلفی (تحلیل محتوا) ادامه یافته است. بر این اساس در مجموع ۳۵ نفر در پژوهش حاضر شناسایی شده‌اند که توزیع آماری آنها در جدول ۲ ارائه شده است.

شکل ۱. گروه‌های هدف تشکیل دهنده جامعه آماری



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

جدول ۲. توزیع نمونه آماری بر مبنای گروه هدف

تعداد (نفر)	نمونه آماری
۱۱	سیاستگذاران
۱۲	مدیران اجرایی
۸	صاحب نظران (هیئت علمی)
۴	ذی نفعان (معتادان بهبودیافته)
۳۵	جمع نفرات

مأخذ: همان.

همچنین چهار گروه فوق الذکر افرادی هستند که در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها دخیل بوده‌اند و امکان اظهار نظر در این خصوص را داشته‌اند. در این پژوهش از پرسشنامه باز برای دور اول و پرسشنامه محقق ساخته برای دور دوم و سوم گردآوری داده‌ها استفاده شده است. با توجه به لزوم رعایت همه معیارهای اخلاقی گردآوری داده‌ها این اطمینان به همه افراد داده شد که اطلاعات شخصی آنان و هویت افراد نزد پژوهشگر محفوظ خواهد ماند.

همچنین در بررسی سیاست‌های اتخاذ شده در ایران و معیارهای ملی و بین‌المللی در حوزه پیشگیری از اعتیاد، از روش مطالعه اسنادی - کتابخانه‌ای و از ابزار فیش برداری بهره گرفته شده است. «استفاده از متن، کتب و اسناد سیاستی بازگوکننده واقعیت و پدیده‌های اجتماعی مورد نظر به ما کمک می‌کند تا ضمن جستجو در مرحله مطالعات اکتشافی، براساس پرسش اصلی پژوهش حاضر، نسبت به دسته‌بندی داده‌ها مبادرت نماییم» (وبر، ۱۳۹۰: ۵۴). به همین دلیل در دور اول این پژوهش علاوه بر پرسشنامه باز، نمونه‌گیری از میان منابع سیاستی اعم از بین‌المللی و ملی صورت گرفته و این کار براساس چهار معیار اصالت، اعتبار، نمایا بودن و معنادار بودن انجام پذیرفته است. برای مطالعه اسنادی - کتابخانه‌ای نیز از روش نمونه‌گیری انباشتی (گلوله برفی) استفاده شده است یعنی با رجوع به فهرست و منابع مطالعات و اسناد سیاستی به سمت منابع بیشتر حرکت شد تا اشباع نظری مورد نظر حاصل شود (Scott-Samuel, Birley and Ardern, 2001: 5).

## ۲. تجزیه و تحلیل داده‌ها و ارائه یافته‌های پژوهش

همان‌گونه که اشاره شد در انجام این تحقیق از روش دلفی استفاده شده است. بر این اساس ابتدا پیشینه پژوهشی سیاست‌های اتخاذ شده در پیشگیری اولیه از اعتیاد استخراج و سپس راندهای دلفی اجرا شده است. براساس تعریف موضوع، تخصص‌های مورد نیاز تعیین و اعضای پانل دلفی در سه مرحله و با استفاده از روش‌های نمونه‌گیری غیراحتمالی، شناسایی و انتخاب شدند. پس از تعیین اعضای پانل، دلفی در سه دور انجام شده است. پرسشنامه‌های هر دور به صورت حضوری یا مجازی توزیع و گردآوری شده‌اند. به طور مختصر از میان ۳۵ پرسشنامه باز و نیز مطالعات اسناد سیاستی و پژوهش‌های انجام گرفته، به ترتیب ۲۷۸ و ۴۷ کد محتوایی و در مجموع ۳۲۵ کد استخراج شده است که پس از دسته‌بندی و ادغام کدهای مشابه به ۴۶ آسیب در سیاستگذاری رسید. سپس در مرحله دوم با استفاده از روش تحلیل عاملی با سطح اطمینان ۰/۵ به ۲۷ آسیب مهم‌تر اشاره شد و در مرحله سوم با روش تحلیل سلسله‌مراتبی این ۲۷ آسیب رتبه‌بندی شدند. در دور اول دلفی از اعضای پانل درخواست شده تا آسیب‌های سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران را در پیشگیری اولیه از اعتیاد بیان کنند و درباره آن توضیح مختصری دهند. ۳۵ پرسشنامه برگشت داده شده با روش تحلیل محتوا، کدگذاری شده است. جدول ۳ نمونه‌ای از فرایند کدگذاری و استخراج آسیب‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۳. نمونه‌ای از فرایند کدگذاری

گزاره	کُد یا مفهوم اولیه	مانع اجرایی
برنامه‌های اجرا شده دستگاه‌های دولتی عمدتاً به صورت سطحی و فاقد برنامه‌ریزی متناوب بوده و ملاحظات سنی، جنسیتی در آنها لحاظ نشده است. این برنامه‌ها تمرکز خاصی بر مخاطب ندارند، تناوب اجرا نامعلوم است و قالب‌های قوی و اثرگذار در آنها استفاده نشده است.	برنامه‌های سطحی / فقدان برنامه‌ریزی / بی‌توجهی به عامل سن و جنسیت / مخاطب غیرمتمرکز / تناوب نامعلوم / قالب ضعیف	ضعف برنامه عملیاتی

مأخذ: همان.



در دور دوم، دلفی با طراحی و توزیع پرسشنامه دو هدف مشتمل بر کسب نظر اعضای پانل درباره اهمیت آسیب‌های موجود و نیز تکمیل کردن موانعی که در دور اول احصا نشده و از نظر داوران اهمیت دارد، دنبال شده است. سپس پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده با روش تحلیل عاملی و ضریب اطمینان ۰/۵ مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است و آسیب‌های با رتبه بالاتر (سطح عاملی بالای ۰/۵) استخراج شده است که تعداد آنها ۲۸ آسیب بوده است. جدول ۴ بخشی از اقدام‌های این مرحله دلفی را نشان می‌دهد.

جدول ۴. نمونه‌ای از دور دوم دلفی و تحلیل با روش سطح عاملی

تأیید/عدم تأیید	سطح عاملی	آسیب‌های سیاستگذاری
تأیید نشد	۰/۱۸	کمبود کادر متخصص در اجرای سیاست‌ها
تأیید نشد	۰/۲۲	ضعف انگیزه در نیروی انسانی پیشگیری
تأیید شد	۰/۷۰	عمر کوتاه مدیریتی و بی‌ثبات سیاست‌های پیشگیرانه
تأیید شد	۰/۶۹	فقدان نظام ملی پیشگیری در کشور
تأیید شد	۰/۷۱	تکثر و تداخل نهادهای متولی در امر پیشگیری
تأیید شد	۰/۵۷	عدم تخصیص بودجه کافی به سیاست‌های پیشگیرانه
تأیید شد	۰/۷۳	ضعف همکاری‌های بین‌بخشی

مأخذ: همان.

در دور سوم نیز هدف اصلی رتبه‌بندی یا تحلیل سلسله‌مراتبی آسیب‌ها بود که اعضای پانل در دوره قبل درباره اهمیت آنها به اجماع رسیده بودند. بنابراین پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده با روش تحلیل سلسله‌مراتبی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند. به‌عنوان نمونه مقادیر حاصل از تحلیل سلسله‌مراتبی آسیب‌های مرحله اجرای سیاست‌ها به صورت نرمالیزه در قالب جدول ۵ ارائه شده است. همچنین مهم‌ترین مرحله و پنج آسیب مهم‌تر نسبت به کل آسیب‌ها انتخاب شده و در جدول ۶ و ۷ نمایش داده شده است.

جدول ۵. مقادیر نرمال شده تعیین اولویت آسیب‌های مرحله اجرای سیاست‌ها

آسیب‌های مرحله اجرا																	
اولویت	وزن نهایی	۱۶	۱۵	۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱
۱۲	۰/۰۵	۰/۰۵۱	۰/۰۴۷	۰/۰۴۸	۰/۰۴۶	۰/۰۳۶	۰/۰۳۹	۰/۰۳۷	۰/۰۵۶	۰/۰۴۶	۰/۰۵۲	۰/۰۳	۰/۰۶۸	۰/۰۷۴	۰/۰۶۱	۰/۰۵۶	۰/۰۴۹
۶	۰/۰۶۶	۰/۰۸۵	۰/۰۶۵	۰/۰۶۱	۰/۰۷۲	۰/۰۶۵	۰/۰۹۳	۰/۰۶۹	۰/۰۵۲	۰/۰۴۸	۰/۰۵۹	۰/۰۷۹	۰/۰۵۱	۰/۰۶۲	۰/۰۶۵	۰/۰۶۶	۰/۰۵۷
۱۴	۰/۰۴۴	۰/۰۴۷	۰/۰۳۲	۰/۰۳۵	۰/۰۵۱	۰/۰۴۱	۰/۰۳۴	۰/۰۵۶	۰/۰۴۸	۰/۰۴۱	۰/۰۳۳	۰/۰۵۵	۰/۰۵۲	۰/۰۵۴	۰/۰۴۳	۰/۰۴۳	۰/۰۳۵
۱۱	۰/۰۵۲	۰/۰۶۱	۰/۰۵۹	۰/۰۴۸	۰/۰۵۴	۰/۰۰۷	۰/۰۵۷	۰/۰۴۸	۰/۰۶۸	۰/۰۶۶	۰/۰۳۷	۰/۰۰۴	۰/۰۴۸	۰/۰۰۵	۰/۰۴۴	۰/۰۵۲	۰/۰۳۲
۷	۰/۰۶۴	۰/۰۵۴	۰/۰۹۳	۰/۰۰۶	۰/۰۰۹	۰/۰۵۲	۰/۰۷۴	۰/۰۶۵	۰/۰۵۸	۰/۰۶۱	۰/۰۷۲	۰/۰۵۳	۰/۰۰۶	۰/۰۰۶	۰/۰۴۵	۰/۰۷۸	۰/۰۴۳
۱۰	۰/۰۵۶	۰/۰۵۸	۰/۰۴۹	۰/۰۶۲	۰/۰۵۸	۰/۰۳۶	۰/۰۵۲	۰/۰۶۱	۰/۰۴۷	۰/۰۵۳	۰/۰۴۵	۰/۰۵۶	۰/۰۶۱	۰/۰۷۸	۰/۰۴۶	۰/۰۴۶	۰/۰۹۳
۲	۰/۰۸۱	۰/۰۶۷	۰/۰۰۶	۰/۰۸۳	۰/۰۰۸	۰/۰۸۳	۰/۰۸۴	۰/۰۹۴	۰/۰۴۹	۰/۰۷۸	۰/۰۷۹	۰/۰۹۷	۰/۰۷۲	۰/۰۹۷	۰/۰۸۷	۰/۰۷۴	۰/۰۰۲
۹	۰/۰۶۴	۰/۰۷۲	۰/۰۵۷	۰/۰۵۲	۰/۰۵۸	۰/۰۴۳	۰/۰۵۳	۰/۰۰۱	۰/۰۵۱	۰/۰۶۱	۰/۰۶۵	۰/۰۶۳	۰/۰۵۵	۰/۰۵۴	۰/۰۶۴	۰/۰۸۳	۰/۰۶۵
۱۳	۰/۰۴۶	۰/۰۰۴	۰/۰۳۷	۰/۰۰۵	۰/۰۳۷	۰/۰۲۷	۰/۰۳۱	۰/۰۵۲	۰/۰۴۶	۰/۰۶۴	۰/۰۶۸	۰/۰۵۵	۰/۰۴۸	۰/۰۴۷	۰/۰۴۳	۰/۰۵۸	۰/۰۴۱
۴	۰/۰۷۲	۰/۰۹۲	۰/۰۸۷	۰/۰۷۱	۰/۰۹۶	۰/۰۸۴	۰/۰۶۸	۰/۰۰۷	۰/۰۵۶	۰/۰۴۴	۰/۰۵۸	۰/۰۵۵	۰/۰۸۳	۰/۰۷۱	۰/۰۵۲	۰/۰۶۶	۰/۰۹۲
۱۵	۰/۰۰۴	۰/۰۳۵	۰/۰۳۶	۰/۰۳۵	۰/۰۳۳	۰/۰۳۵	۰/۰۳۹	۰/۰۴۱	۰/۰۵۶	۰/۰۴۷	۰/۰۳۶	۰/۰۴۲	۰/۰۳۸	۰/۰۳۸	۰/۰۵۴	۰/۰۲۸	۰/۰۰۵
۸	۰/۰۶۳	۰/۰۰۴	۰/۰۵۲	۰/۰۶۱	۰/۰۰۵	۰/۰۵۹	۰/۰۰۶	۰/۰۵۳	۰/۰۹۳	۰/۰۸۷	۰/۰۵۵	۰/۰۹۱	۰/۰۷۸	۰/۰۳۵	۰/۰۰۶	۰/۰۵۹	۰/۰۷۹
۳	۰/۰۷۶	۰/۰۱۰۱	۰/۰۹۱	۰/۰۶۵	۰/۰۷۶	۰/۰۸۷	۰/۰۸۲	۰/۰۵۸	۰/۰۹۱	۰/۰۸۳	۰/۰۷۵	۰/۰۷۲	۰/۰۵۵	۰/۰۷۸	۰/۰۶۵	۰/۰۰۷	۰/۰۶۸
۱۴	۰/۰۶۲	۰/۰۰۵	۰/۰۵۲	۰/۰۶۲	۰/۰۶۴	۰/۰۰۶	۰/۰۶۹	۰/۰۶۱	۰/۰۵۲	۰/۰۷۳	۰/۰۶۲	۰/۰۵۳	۰/۰۶۸	۰/۰۵۹	۰/۰۷۳	۰/۰۶۶	۰/۰۶۳
۵	۰/۰۶۹	۰/۰۵۴	۰/۰۶۷	۰/۰۰۸	۰/۰۶۲	۰/۰۷۷	۰/۰۶۹	۰/۰۵۷	۰/۰۷۶	۰/۰۷۱	۰/۰۹۲	۰/۰۷۳	۰/۰۴۸	۰/۰۵۷	۰/۰۹۱	۰/۰۶۸	۰/۰۰۷
۱	۰/۰۹۷	۰/۰۹۶	۰/۰۱۱۶	۰/۰۱۲۸	۰/۰۱۴۶	۰/۰۹۶	۰/۰۷۸	۰/۰۰۱	۰/۰۰۸	۰/۰۱۱۱	۰/۰۹۱	۰/۰۱۱۵	۰/۰۸۶	۰/۰۸۶	۰/۰۷۲	۰/۰۸۷	۰/۰۰۲

مأخذ: همان.

جدول ۶. مهم‌ترین آسیب‌های سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد

اولویت	آسیب‌های سیاستگذاری
اول	ذاتی نبودن امرپیشگیری در وظایف نهادهای متولی
دوم	عدم ادغام فعالیت‌های پیشگیرانه در ساختار دستگاه‌های اجتماعی کشور
سوم	ابهام در سازوکار ارزیابی و نظارت
چهارم	تمایل سیاستگذاران و مدیران به برنامه‌های زود بازده و کوتاه‌مدت
پنجم	عدم تناسب سیاست‌های پیشگیرانه با حجم و عمق مسئله اعتیاد

مأخذ: همان.

سایر آسیب‌ها نیز به ترتیب در ادامه مشتمل بر موارد ذیل است:

۶. پایش و ارزشیابی ناکارآمد توأم با نتایج ناملموس،

۷. اولویت‌دهی ضعیف به پیشگیری در سیاستگذاری،

۸. ضعف بهره‌مندی از ظرفیت گروه‌های مرجع و تأثیرگذار در عمومی کردن،
  ۹. نبود اجماع و اتفاق نظر در ارکان سیاستگذاری در خصوص بسته‌های سیاستی،
  ۱۰. نقص شواهد علمی معتبر در شناخت مسئله،
  ۱۱. عدم شناخت اعتیاد به‌عنوان آسیبی چندعاملی،
  ۱۲. فقدان مدل پیشگیری مبتنی بر بازاریابی اجتماعی در کشور،
  ۱۳. فقدان برنامه عملیاتی با مخاطب، قالب، زمان و مکان مشخص،
  ۱۴. ضعف آینده‌شناسی و فقدان آمادگی برای مواجهه با ریسک در عرصه پیشگیری،
  ۱۵. فقدان نظام ملی پیشگیری در کشور.
- همچنین با توجه به لزوم اولویت‌بندی در میان مراحل پنج‌گانه سیاستگذاری، جدول ۷ بیانگر این اولویت‌بندی است.

جدول ۷. مقادیر نرمال شده و تعیین اولویت مراحل اصلی

اولویت	وزن نهایی	ارزیابی	اجرا	شکل‌گیری سیاست‌ها	راه‌حل‌گزینی	مسئله‌یابی	مراحل سیاستگذاری
۱	۰/۲۲۸	۰/۳۵۵	۰/۲۲۲	۰/۱۹۷	۰/۱۶۳	۰/۲۰۴	اجرا
۲	۰/۲۲۶	۰/۱۸۷	۰/۲۵۹	۰/۲۲۹	۰/۲۴۹	۰/۲۰۸	شکل‌گیری سیاست‌ها
۳	۰/۲۲۳	۰/۲۰۵	۰/۱۵۵	۰/۲۲۴	۰/۲۸۰	۰/۲۴۸	ارزیابی
۴	۰/۱۷۱	۰/۱۲۸	۰/۱۹۵	۰/۱۹۵	۰/۱۶۱	۰/۱۷۷	مسئله‌یابی
۵	۰/۱۵۲	۰/۱۲۵	۰/۱۶۸	۰/۱۵۶	۰/۱۴۷	۰/۱۶۳	راه‌حل‌گزینی

مأخذ: همان.

براساس جدول ۷ مهم‌ترین آسیب‌ها در فرایند سیاستگذاری مربوط به مرحله اجراست. اجرا با وزن ۰/۲۲۸ از بیشترین اولویت برخوردار است، سپس به‌ترتیب شکل‌گیری سیاست‌ها با وزن ۰/۲۲۶ از اولویت دوم، ارزیابی با وزن ۰/۲۲۳ از اولویت میانی، مسئله‌یابی با وزن ۰/۱۷۱ از اولویت چهارم و راه‌حل‌گزینی با وزن ۰/۱۵۲ از اولویت پنجم برخوردار است. در ادامه با توجه به نتایج اولویت‌بندی براساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی، پنج مورد اول به‌ترتیب اولویت ذیلاً تشریح می‌شود.

## ۲-۱. ذاتی نبودن امر پیشگیری در وظایف نهادهای متولی

در تشریح این آسیب ابتدا باید این مطلب شفاف شود که براساس اسناد سیاستی چه نهادهایی در امر پیشگیری دخیل هستند؟ در پاسخ باید گفت ستاد مبارزه با مواد مخدر با عضویت دستگاه‌های مختلفی به استناد قانون مبارزه با مواد مخدر شکل یافته است. کمیته‌های تخصصی مختلفی نیز ذیل ساختار ستاد مبارزه با مواد مخدر فعالیت می‌کنند که کمیته مقابله با عرضه، کمیته سازمان‌های مردم‌نهاد و مشارکت‌های مردمی، کمیته درمان و حمایت‌های اجتماعی و نیز کمیته فرهنگی و پیشگیری از جمله آنهاست. در کمیته فرهنگی و پیشگیری که یکی از کمیته‌های تخصصی مذکور است حداقل ۱۸ دستگاه عضویت دارند اما واقعیت آن است که در بررسی سیاستگذاری‌های جمهوری اسلامی ایران مقوله مهم پیشگیری جزء وظایف ذاتی دستگاه‌های مذکور از ابتدا نبوده و بعضاً هنوز وظیفه ذاتی نیست. با بررسی سیر تاریخی قوانین و سیاستگذاری‌های پیشگیرانه از اعتیاد این مطلب به وضوح خودنمایی می‌کند که توجه به امر پیشگیری به معنای واقعی آن از اواسط دهه ۸۰ و با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام مورد توجه قرار گرفته است. برای نمونه شهرداری به عنوان یکی از اعضای کمیته مذکور است و قانون شهرداری‌ها منشور اصلی در تعیین وظایف این دستگاه به حساب می‌آید. در مهم‌ترین ماده این قانون (ماده ۵۵)، در خصوص وظایف شهرداری هیچ‌گونه اشاره‌ای به ورود شهرداری به مسائل و آسیب‌های اجتماعی نشده است (منصور، ۱۳۹۰: ۹۲). در ملحقات این قانون نیز هیچ بند قانونی مطرح و مرتبطی درباره ورود شهرداری به حوزه آسیب‌های اجتماعی نظیر اعتیاد وجود ندارد.

بنابراین پیشگیری از اعتیاد و حتی فراتر از آن ورود به حوزه آسیب‌های اجتماعی وظیفه ذاتی شهرداری‌ها نیست. در قوانین و مقررات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی نظیر مصوبه شورای عالی اداری در خصوص آیین‌نامه مقابله با نکدی‌گری و جمع‌آوری شناسایی و تعیین وضعیت افراد بی سرپرست، گمشده، متواری و در راه مانده به شماره ۷۰/۶۰۴ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۵ و نیز ماده (۶) بند «۳» مصوبات هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۶ در خصوص سامان‌دهی کودکان خیابانی و نیز سند توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ هیئت وزیران و ... هیچ اشاره مستقیم و مصرحی درباره

ورود شهرداری‌ها به امر پیشگیری از اعتیاد نشده است. اگرچه قوانین فوق‌الذکر در خصوص سایر آسیب‌های اجتماعی نظیر تکدی‌گری، کودکان کار و خیابانی و ... اشاره‌هایی دارند در سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده نقش چندان زیادی برای شهرداری‌ها دیده نشده و شهرداری‌ها عضو مدعو و نه عضو اصلی در سند مورد اشاره قرار گرفته‌اند (ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۰: ۴).

حال آنکه در اصلاحیه این سند به‌عنوان موضوع بند «۶» مصوبات جلسه ۱۲۸ ستاد مبارزه با مواد مخدر در سال ۱۳۹۵ و پنج سال پس از اجرای سند در قالب برنامه ملی ارتقای مشارکت عمومی و نهضت پیشگیری از اعتیاد و نیز در برنامه «ارائه خدمات پیشگیری از اعتیاد به خانواده» نام شهرداری هم به لیست دستگاه‌ها اضافه شده است. همچنین طی مصوبه‌ای، دولت در سال ۱۳۹۳ و در قالب ابلاغ بند «۹» مصوبات ۱۲۸ جلسه ستاد مبارزه با مواد مخدر و به شرح ذیل برای ورود شهرداری‌ها به عرصه پیشگیری دستورات عملی صادر کرده است: «شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها در شهرهای دارای ۵۰۰ هزار نفر جمعیت و بالاتر و مراکز استان‌ها موظفند علاوه بر برنامه‌های مصوب، حداقل ۱۰ درصد از بودجه فرهنگی و اجتماعی مصوب سالیانه خود را در چارچوب برنامه‌ها و فعالیت‌های ابلاغی از سوی ستاد مبارزه با مواد مخدر به امور پیشگیری از اعتیاد، درمان و کاهش آسیب معنادان و حمایت‌های اجتماعی از معنادان بهبودیافته اختصاص دهند»<sup>۱</sup> (نهاد ریاست جمهوری اسلامی ایران). این مصوبه نیز تاکنون به دلیل مغایرت با قوانین مالی شهرداری‌ها، با مقاومت و عدم اجرا از سوی بسیاری از کلان‌شهرها مواجه شده است. برای مثال در بیانیه سی‌ودومین نشست معاونان فرهنگی - اجتماعی کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها بر غیرقانونی بودن این مصوبات و تکالیف دولتی برای شهرداری‌ها تأکید شده است. چراکه براساس قانون مقررات مالی شهرداری‌ها هرگونه تکلیف مالی برای این نهاد باید در قالب بودجه سنواتی و از طریق تصویب شورای اسلامی شهر صورت پذیرد. امری که تاکنون در بیشتر کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها اجرایی نشده است.

۱. تصویب‌نامه شماره م ۰۰۹۳-۱۰۲۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۲ ابلاغی نهاد ریاست جمهوری.

بنابراین با توجه به وضعیت مشابه برای دستگاه‌های دیگر عضو کمیته تخصصی فرهنگی و پیشگیری، به وضوح ملاحظه می‌شود که پیشگیری از اعتیاد هنوز هم در بسیاری از دستگاه‌های هجده‌گانه مذکور وظیفه ذاتی و اصلی قلمداد نمی‌شود.

## ۲-۲. عدم ادغام فعالیت‌های پیشگیرانه در ساختار دستگاه‌های اجتماعی کشور

ساختارهای تشکیلاتی از ابزارهای بسیار مهم برای اجرای سیاست‌های عمومی هستند و سازمان‌دهی و بازتعریف نقش‌ها به طور مستمر از لوازم اجرا محسوب می‌شوند (اشتریان، ۱۳۹۴: ۲۶). یکی از مواردی که در متن سند «استانداردهای بین‌المللی پیشگیری از مصرف مواد» در سال ۲۰۱۳ مورد تأکید قرار گرفته است، لزوم وجود نظام ملی پیشگیری در ساختار سازمانی کشور است (UNODC, 2015: 8). این امر ضرورت فعالیت ساختاری مستقل با رویکرد پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و به صورت خاص درباره اعتیاد را بیان می‌کند. همچنین مصوبه ۳۰۸ شورای عالی امنیت ملی در خصوص «ایجاد ساختار متناسب برای پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر در همه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های همکار» را مورد تأکید قرار داده است (شورای عالی امنیت ملی، ۱۳۸۰). تاکنون با گذشت حدود ۱۸ سال از این مصوبه، چنین ساختاری به صورت کامل اجرایی نشده است. همچنین در این میان لزوم هم‌افزایی در میان ۲۲ دستگاه دخیل در امر پیشگیری از اعتیاد ضروری به نظر می‌رسد. این هم‌افزایی نیز از طریق عمل به طرح تقسیم کار ملی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی کشور تا حدودی محقق خواهد شد. در این طرح وظایف دستگاه‌های دخیل در امر پیشگیری از اعتیاد در سه گروه دستگاه اصلی، دستگاه همکار و دستگاه معین مشخص شده است تا تداخل وظایف و ساختار شکست متولیان امر پیشگیری کاملاً مشخص و متمایز شود (شورای اجتماعی کشور، ۱۳۹۵).

## ۲-۳. ابهام در سازوکار ارزیابی‌ها و نظام انعکاس و بازخورد

ابهام در سازوکار ارزیابی و نظام انعکاس و بازخورد، شفاف نبودن شاخص‌های ارزیابی، پایش و ارزشیابی ناکارآمد توأم با نتایج ناملموس از جمله آسیب‌های مذکور در مرحله

ارزیابی است. «هدف ارزیابی، بررسی عملکرد دولت و قضاوت در مورد آثار و برنامه‌ها و سیاستگذاری‌هاست» (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۲۵۵). درباره ضوابط و الزامات ارزیابی، پارامترهای متعددی وجود دارد اما آنچه مورد اتفاق و اجماع همه سیاستگذاران است شاخص‌ها و معیارهای ارزیابی است. «ارزیابی مستلزم این است که تعیین کنیم چه چیزی باید مورد ارزیابی قرار گیرد. معیارها و ضوابط اندازه‌گیری برای جمع‌آوری اطلاعات باید مشخص شود و درنهایت تجزیه و تحلیل اطلاعاتی که در مطالعه سیاستگذاری مؤثرند، با دقت و به صورت معتبر انجام شود» (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۱۰). تأکید برای سیاستگذاری مبتنی بر شواهد<sup>۱</sup> در قالب استانداردهای بین‌المللی پیشگیری از مصرف مواد که دفتر مواد مخدر و جرم سازمان ملل در سال ۲۰۱۳ تهیه و ابلاغ کرده است مورد تأکید قرار گرفته است. این سند بین‌المللی در بیان اجزا و ارکان یک نظام ملی مؤثر برای پیشگیری به نقش کلیدی ارزیابی و پایش مستمر سیاست‌ها اشاره می‌کند و بیان می‌دارد «بعد مهم تحقیق و برنامه‌ریزی مربوط به ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های پیشگیرانه است. راهبردهای مبتنی بر شواهد دارای توجه به پایش و ارزیابی علمی برای سنجش میزان دستیابی به نتایج دلخواه مداخلات می‌باشند» (دفتر مقابله با مواد و جرم سازمان ملل متحد، ۱۳۹۲: ۳۳).

بنابراین از منظر نخبگان از جمله مهم‌ترین آسیب‌ها، مرحله ارزیابی در فرایند سیاستگذاری پیشگیری از اعتیاد است که در بیشتر مواقع مورد توجه جدی قرار نمی‌گیرد. دسته مهمی از چالش‌های سیاستگذاری اعتیاد به زمینه‌های حاکمیتی و عمومی مربوط است. این گروه موضوع‌ها نظیر قوانین و مقررات، سیاست‌های تأمین منابع، مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی و مبحث نظارت و ارزیابی بر سیاست‌ها بازمی‌گردد (احترامی و وطن‌پرست، ۱۳۹۳: ۱۸). بنابراین ارزیابی و انعکاس نتایج سیاست‌ها مستلزم توجه جدی به ضرورت و راهکارهای تحقق این امر است.

#### ۴-۲. تمایل سیاستگذاران و مدیران به برنامه‌های زودبازده و کوتاه‌مدت

صاحب‌نظران و پژوهشگران، متوسط عمر مدیریت در ایران را حدود سه تا سه‌ونیم سال بیان می‌کنند. البته کوتاه‌مدت بودن صرفاً درباره عمر مدیریت در ایران صادق نیست و برخی از تحلیل‌گران جامعه ایران را به‌طورکلی به جامعه کوتاه‌مدت تشبیه کرده‌اند. «ایران جامعه‌ای کوتاه‌مدت است. بدین معنا که تغییرات - حتی تغییرات مهم و بنیادی - یک پدیده کوتاه‌مدت است و این به دلیل فقدان ساختارهای قانونی نهادینه و ریشه‌دار است که ضامن پیوستگی جامعه است. جامعه کوتاه‌مدت هم علت و هم پیامد فقدان ساختار در تاریخ ایران است» (همایون کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۵).

تغییر و تحولات سیاسی و مدیریتی در ایران که عموماً مقارن با ایام تغییر و تحویل دولت‌ها و چهار سال یک‌بار صورت می‌پذیرد سبب شده تا تغییرات مدیریتی هم در همه ارکان سیاستگذاری به وقوع بپیوندد. جابه‌جایی دولت‌ها و مجالس شورای اسلامی که در فرایند سیاستگذاری در ایران دو رکن مهم به حساب می‌آیند گاهی اوقات تا عمق ساختارهای سازمانی و حتی در رده‌های کارشناسی سازمان‌ها هم تأثیرگذار است. همین امر سبب شده تا سیاستگذاران و مجریان سیاست‌ها تمایل چندانی به برنامه‌های درازمدت و بیش از عمر مدیریتی خود نداشته باشند. بنابراین اصولاً برنامه‌هایی با مدت زمانی بیش از چهار سال دارای مطلوبیت نیست. پیشگیری از جمله مسائل درازمدت و دیربازه است که با کوتاه‌مدت بودن چرخش‌های سازمانی در ایران که عمدتاً توأم با چرخش‌های سیاستگذاری است مغایرت دارد.

«ویژگی بارز سیاستگذاری در بسیاری از بخش‌ها در ایران ترجیح سیاست‌های کوتاه‌مدت بر برنامه‌های بلندمدت است. در برخی از بخش‌ها عمر کوتاه مدیریت از یک سو و چشم‌انداز گردش مرجعیت (گفتمان حاکم) از سوی دیگر مدیران ناگزیر از برنامه‌ریزی برای کوتاه‌مدت، به جای اقدام‌های کیفی و بلندمدت کرده است. همچنین رادیکالیسم<sup>۱</sup> در سیستم مدیریتی ایران، تمایل به تغییر و حصول نتیجه سریع را سبب می‌شود» (وحید، ۱۳۸۴: ۲۶۸-۲۶۶).



بنابراین تمایل به اقدام‌های زود بازده (رادیکالیسم) و کوتاه‌مدت متناسب با چرخش‌های مرجعیت و پارادایم سیاسی در ایران دو آسیب کلی برای سیاستگذاری‌های کشور به خصوص در مسائل اجتماعی از جمله اعتیاد است. کارشناسان امر مدیریت اعتیاد در ایران چالش‌های آن را از مهم‌ترین آسیب‌های این عرصه قلمداد می‌کنند. «مهم‌ترین چالش اعتیاد در ایران آن است که مدیریت اعتیاد در ایران سیاسی است. شاهد آن نیز تولیت وزارت کشور بر ستاد مبارزه با مواد مخدر است. عملاً دوره‌های مدیریتی چهارساله برای مسئله اعتیاد در کشور ایجاب می‌کند که مدیران سیاسی با نقایص جدی در حوزه‌های تخصصی اعتیاد، بر موضوع سیاستگذاری اعتیاد تسلط یابند» (رزاقی، ۱۳۹۶).

بنابراین گره خوردن مدیریت اعتیاد به مسائل سیاسی و چرخش‌های سیاسی از طریق تحولات دولت و مجلس سبب شده تا اشکال کلی حاکم بر فرایند سیاستگذاری‌های ایران مشتمل بر رادیکالیسم (زودبازده) و کوتاه‌مدت بودن بر سیاستگذاری‌های پیشگیرانه از اعتیاد هم حاکم شود. حال آنکه اصولاً امر پیشگیری متضاد با این فضای حاکم است یعنی هم درازمدت است و هم به آرامش و عدم شتاب‌زدگی در اجرا نیازمند است.

## ۵-۲. عدم تناسب سیاست‌های پیشگیرانه با حجم و عمق مسئله اعتیاد

یکی از شاخص‌هایی که در کشور ما می‌تواند مبنای بررسی عمق مسئله اجتماعی اعتیاد باشد بدون شک گزارش‌های شیوع‌شناسی مصرف مواد مخدر در کشور است. این شیوع‌شناسی که مهم‌ترین منبع آمار رسمی در ایران برای تعیین تعداد معتادان کشور به حساب می‌آید هر پنج سال یک بار صورت می‌پذیرد که آخرین آن در سال ۱۳۹۵ انجام شده است. طبق گزارش سخنگوی ستاد مبارزه با مواد مخدر کشور نرخ شیوع اعتیاد یا به عبارت دقیق‌تر درصد جمعیت معتادان ۱۵ تا ۶۴ سال ۱۳۹۰، ۲/۶ درصد بوده و در سال ۱۳۹۵ این عدد به ۵/۳ درصد جمعیت ایران رسیده است (افشار، ۱۳۹۶/۴/۴). براساس اعلام مدیرکل آمار و اطلاعات جمعیتی سازمان ثبت احوال کشور درباره ترکیب جمعیتی کشور در سال ۱۳۹۴ «۱/۲۳ درصد جمعیت کشور کودک و نوجوان و ۳/۲۶ درصد جمعیت را جوانان تشکیل می‌دهند» (محزون، ۱۳۹۵/۵/۱۰). با احتساب مجموع درصد

جمعیت کودک، نوجوان و جوانان کشور، ۴۹/۴ درصد جمعیت ایران به عنوان جمعیت هدف برنامه های پیشگیری نیمی از جمعیت ایران یعنی حدود ۴۰ میلیون نفر باید باشد. همچنین اگر مخاطب اصلی برنامه های پیشگیری اولیه را کودک و نوجوان در نظر بگیریم حدود ۱۸/۵ میلیون نفر جدی ترین مخاطب برنامه های پیشگیری به حساب می آیند. آن هم نه یک برنامه مقطعی و زودگذر مانند تک کارگاه آموزشی یا یک مستند تصویری ۲۰ دقیقه ای، بلکه برنامه های مؤثر و مستمر پیشگیری که به تغییر نگرش و ارتقای مهارت زندگی برای پیشگیری از آسیب های اجتماعی منجر شود. حال سؤال اصلی آنجاست که چند درصد از این جمعیت ۴۰ میلیونی یا ۱۸/۵ میلیونی تحت تأثیر برنامه های مؤثر و مستمر پیشگیری قرار دارند؟

قطعاً پاسخ به مراتب کمتر از اعداد مذکور خواهد بود. شدت نیاز به گسترش آموزش های پیشگیرانه زمانی معلوم می شود که براساس آمار اعلامی از سوی متولیان پیشگیری از اعتیاد در کشور ۲۷ درصد از جمعیت ۱۵ تا ۶۴ سال ایران نسبت به مواد مخدر نگرش مثبت دارند و ۱۷ درصد از همین مقطع سنی جمعیتی تمایل به مصرف مواد مخدر دارند (صرافی فروشانی، ۱۳۹۶). در سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد نیز در بیان اهداف برنامه پیشگیری حد فاصل ۱۳۹۴-۱۳۹۰ به عنوان هدف کمی «قرار دادن حداقل ۴۰ درصد از جمعیت کشور تحت پوشش برنامه های استاندارد پیشگیری» هدف گذاری شده است (ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۰: ۴۵). در این سند منظور از برنامه های استاندارد، برنامه ای است که در مرحله طراحی در جامعه علمی از کفایت شواهد علمی پشتیبان پذیرفته شده و در شورای راهبردی - تخصصی در سطح استانی یا ملی به تصویب رسیده باشد و اجرای استاندارد آن نیز به ویژه از جهت مؤثر بودن حجم آن برای خدمت گیرنده نهایی، پایش و ارزشیابی مداوم تضمین شود. منظور از جامعه علمی، همه شخصیت های حقیقی و حقوقی دارای سابقه مطالعه و تحقیق در پیشگیری از اعتیاد است (همان). تاکنون هیچ ادعای مستندی برای تحت پوشش قرار دادن هدف کمی مذکور در سند پیشگیری ارائه نشده است و تا رسیدن به این هدف کمی با قید برنامه استاندارد و تعریفی که از آن ارائه شد، فاصله زیادی وجود دارد. بنابراین عدم تناسب سیاست های پیشگیرانه که مشتمل بر هدف گذاری، برنامه ریزی و

اجراست با حجم و گستردگی مسئله اعتیاد یکی از آسیب‌های سیاستگذاری‌های پیشگیرانه جمهوری اسلامی ایران از اعتیاد به حساب می‌آید.

### ۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

جمهوری اسلامی ایران بنا بر ادعای بین‌المللی جهانی در عرصه مبارزه با مواد مخدر و به‌ویژه مقابله با عرضه، ترانزیت و جابه‌جایی مواد افیونی موفق عمل کرده است (UNODC, 2014: 11). به شهادت رسیدن ۳۸۱۷ نفر نیروی نظامی و حدود ۱۴۰۰۰ جانباز در راه مقابله با عرضه این مواد نیز نشان از جدیت سیاستگذاران برای کنترل عرضه مواد مخدر دارد. اما آمارهای منتشر شده از سوی ستاد مبارزه با مواد مخدر در قالب اجرای طرح پیمایش ملی شیوع‌شناسی مصرف مواد در میان شهروندان در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ و مقایسه آمارها بیانگر رشد جمعیت معتادان کشور است (افشار، ۱۳۹۶/۴/۴). بنابراین در پاسخ به این سؤال که آسیب‌های سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری اولیه از اعتیاد چیست؛ به‌طور قطع و یقین نقش توجه به آسیب‌های فوق‌الذکر و مرتفع کردن آنها دارای اهمیت است. ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه ضرورت بازنگری و توصیه‌های سیاستی در روند اجرای سیاست‌های پیشگیرانه از اعتیاد را دوجندان خواهد کرد. چراکه ماده مذکور در این قانون اشاره می‌کند که «به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی دولت مکلف است در طول اجرای برنامه ششم (۱۴۰۰-۱۳۹۶) آسیب‌های اجتماعی نظیر اعتیاد را به ۲۵ درصد میزان کنونی کاهش دهد» (قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵: ۳۰).

کاهش ۷۵ درصدی آسیب‌های اجتماعی نظیر اعتیاد، بدون شک نیازمند ذاتی کردن امر پیشگیری در وظایف نهادهای متولی، ادغام فعالیت‌های پیشگیرانه در ساختار دستگاه‌های اجتماعی کشور، ابهام‌زدایی در سازوکار ارزیابی و نظارت، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای اقدام‌های بلندمدت، ایجاد تناسب سیاست‌های پیشگیرانه با حجم و عمق مسئله اعتیاد به‌ویژه در اختصاص بودجه متناسب و بازنگری ساختار سازمانی موجود و اجرای هرچه سریع‌تر مصوبه ۳۰۸ شورای عالی امنیت ملی، طراحی شاخص‌های

نظارت، ارزیابی و بازخورد و درنهایت تقویت همکاری‌های بین‌بخشی در عرصه پیشگیری اولیه از اعتیاد است.

همچنین براساس سند اجتماعی شدن مبارزه با مواد مخدر ۱۱ سیاست به‌عنوان سیاست‌های اجتماعی‌سازی پیشگیری از اعتیاد ستاد مبارزه با مواد مخدر مطرح کرده است که استفاده از ظرفیت‌های جامعه و تعامل فعال با آنها، فراهم‌سازی امکان‌گفتمان‌سازی اجتماعی، تقویت نظارت نهادینه شده در جامعه، استفاده از ظرفیت رسانه‌های عمومی و مجازی، تسهیل مشارکت مدنی و اجتماعی در امر پیشگیری و تقویت و توسعه حمایت و مراقبت‌های اجتماعی در همه سطوح پیشگیری از اعتیاد و ... ازجمله مهم‌ترین این سیاست‌هاست (موسوی نور، ۱۳۹۸: ۲). توجه و اهتمام جدی به اجرای این سیاست‌ها گامی مهم برای ارتقای سیاستگذاری اعتیاد در ایران محسوب می‌شود.

## منابع و مأخذ

۱. احترامی، مهرداد و ابولفضل وطن‌پرست (۱۳۹۳). «چالش‌ها و راهکارهای پیشگیری از اعتیاد در محله»، فصلنامه سلامت اجتماعی و اعتیاد، ۱ (۱).
۲. اشترینان، کیومرث (۱۳۹۴). «اجرای پژوهی در سیاستگذاری عمومی؛ موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۱، ش ۲.
۳. افشار، پرویز (۱۳۹۶/۴/۴). «مصاحبه سخنگوی ستاد مبارزه با مواد مخدر»، سایت مؤسسه فرهنگی مطبوعاتی ایران وابسته به روزنامه ایران.  
<http://www.iran-newspaper.com/newspaper/page/6528/4/188935/0/irannewspaper>
۴. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۹۴). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، (ویراست دوم)، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۵. الوانی، سیدمهدی، حمیدرضا صرامی فروشانی، عباس صالح اردستانی و علیرضا جزینی (۱۳۹۸). «طراحی مدل مدیریت راهبردی پیشگیری اولیه از اعتیاد با رویکرد فرهنگی»، فصلنامه اعتیادپژوهی سوء مصرف مواد، ۱۳ (۵۳).
۶. دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۵). فرایند خط‌مشی‌گذاری، تهران، نشر صفار.
۷. دفتر مقابله با مواد و جرم سازمان ملل متحد (۱۳۹۲). استانداردهای بین‌المللی پیشگیری از مصرف مواد، ترجمه ستاد مبارزه با مواد مخدر، تهران، دفتر مقابله با مواد و جرم سازمان ملل در ایران.
۸. رحمانی فضلی، عبدالرضا (۱۳۹۶). «نگرانی از تولید بی‌سابقه مواد مخدر در افغانستان/کشف ۳۰ درصد هروئین جهان توسط ایران»، سایت خبرگزاری دانشجویان ایران/ایسنا.  
<https://www.isna.ir/news/96122312961>
۹. رزاقی، عمران (۱۳۹۶). «تشکیلات ستاد مبارزه با مواد مخدر بازنگاری شود»، سایت پایگاه خبری اعتیاد،  
کد خبر ۲۱۲۳.  
[www.adna.ir/news/2123](http://www.adna.ir/news/2123)
۱۰. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۸۹). «درسنامه دوره آموزشی مقدماتی پیشگیری اولیه از اعتیاد- ویژه تربیت کادر متخصص».
۱۱. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۹۰). سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد، تهران، اداره کل فرهنگی پیشگیری.

۱۲. شورای عالی امنیت ملی (۱۳۸۰). جلسه ۳۰۸ شورای عالی امنیت ملی.
۱۳. شورای اجتماعی کشور (۱۳۹۵). «طرح تقسیم کار ملی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی»، مصوبه جلسه ۸۶ شورای اجتماعی کشور، وزارت کشور.
۱۴. صرامی فروشانی، حمیدرضا (۱۳۹۶). «سخن اول»، فصلنامه/اعتیادپژوهی، دوره ۱۰ (۴۰).
۱۵. — (۱۳۹۷). «سخن اول»، فصلنامه اعتیادپژوهی، دوره ۱۲ (۴۵).
۱۶. صفاتیان، سعید (۱۳۹۶/۴/۴). گفتگو با روزنامه/ایران.
- <http://www.magiran.com/npview.asp?ID=3582313>
۱۷. قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).
۱۸. محزون، علی‌اکبر (۱۳۹۵/۵/۱۰). «جمعیت جوان کشور چند نفر است»، مصاحبه با خبرگزاری مهر، کد خبر ۳۷۲۷۴۷۴.
- [www.megnews.com/news/3727474](http://www.megnews.com/news/3727474)
۱۹. مرکز آمار ایران (۱۳۹۵). «گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن». [www.amar.org.ir](http://www.amar.org.ir).
۲۰. — (۱۳۹۶). «گزیده آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵»، سازمان برنامه و بودجه.
۲۱. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۴). *مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی*، تهران، انتشارات سمت.
۲۲. منصور، جهانگیر (۱۳۹۰). «قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری»، تهران، نشر دیدار.
۲۳. موسوی نور، سیدعلی (۱۳۹۸). «سند اجتماعی شدن مبارزه با مواد مخدر»، ستاد مبارزه با مواد مخدر (دفتر تحقیقات و آموزش)، مصوبه جلسه ۱۳۵ شورای اجتماعی کشور.
۲۴. نهاد ریاست جمهوری. [www.president.ir](http://www.president.ir).
۲۵. وبر، ماکس (۱۳۹۰). *روش‌شناسی علوم اجتماعی*، ترجمه حسن چاوشیان، تهران، نشر مرکز.
۲۶. وحید، مجید (۱۳۸۴). «جستاری پیرامون مشکل سیاستگذاری در ایران»، فصلنامه سیاست، ش ۶۷.
۲۷. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۰). *ایران؛ جامعه کوتاه‌مدت*، مترجم عبدالله کوثری، تهران، نشر نی.
28. Keeney, S., F. Hasson and HP. A. McKenna (2001). "A Critical Review of the Delphi Technique as a Research Methodology for Nursing", *Int J Nurs Stud*, 38(2).
29. Robertson, E. B.; S. L. David and S. A. Rao (2006). "Preventing Drug Use among Children and Adolescents: A Research-Based Guide for Parents, Educators, and

Community Leaders”, 2nd ed. NIH Pub. No. 04-4212(A). Bethesda, MD: National Institute on Drug Abuse, 2003. Available at: [www.drugabuse.gov/pdf/prevention/RedBook.pdf](http://www.drugabuse.gov/pdf/prevention/RedBook.pdf)

30. Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: an Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*, Publisher: Edward Elgar, The University of Michigan.
31. Sandford, B.A. and CH. Hsu (2008). “The Delphi Technique: Making Sense of Consensus”, *Practical Assessment, Research, and Evaluation*: Vol. 12, Article 10. Available from: <http://pareonline.net/pdf/v12n10.pdf>
32. Scott-Samuel, A., M. Birley and K. Ardern (2001). “The Merseyside Guidelines for Health Impact Assessment”, Second Edition, Available at: [http://www.precaution.org/lib/06/mersey\\_hia\\_guide\\_2nd\\_edn.010601.pdf](http://www.precaution.org/lib/06/mersey_hia_guide_2nd_edn.010601.pdf)
33. UNODC (2015). “International Standards for Drug Prevention”, New York, United Nations office at Vienna.
34. UNODC (2010). “Compilation of Evidence — Based Family Skills Training Programmes”, New York, United Nations publication, Scale No: E. 09, XI.8.
35. UNODC (2017). “World Drug Report”, New York, United Nation Publication.
36. UNODC (2014). “Drug Trafficking and Border Control: Situation Analysis”, Available at: <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/drug-trafficking-and-border-control.html>
37. Zarghami, M. (2015). “Iranian Attitude toward Opium Consumption”, *Iran Journal Psychiatry Behavior Science*, Vol. 9(2).

## فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۸۲۰۱۰۱۰۹۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۰۵۴۰۱، نزد بانک مرکزی بنام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

**بهای اشتراک:** درخواست سالانه ۴ شماره ۱,۲۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۴,۰۰۰ ریال.  
ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.  
**نشانی:** تهران، خیابان پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

### فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ..... ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است

به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام .....

به نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: ..... شغل: ..... تحصیلات: .....

نشانی: .....

کد پستی: ..... تلفن: ..... دورنگار: .....

E-mail: .....



## شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته‌شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ نیز داشته باشد و روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۲. چکیده حداکثر دارای ۳۰۰ واژه و دربردارنده عنوان و موضوع مقاله، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از کلیدواژه‌ها (حداکثر ۱۰ واژه) باشد و به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.
۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.
۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰ تا ۸۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).
۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.
۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
- منابع فارسی: نام خانوادگی مؤلف، سال نشر: صفحه؛ مثال (فرهادی، ۱۳۷۶: ۶۵).
- منابع لاتین: صفحه: سال نشر، نام خانوادگی مؤلف؛ مثال (Smith, 1995: 18).
- در صورت تکرار پی در پی (بدون فاصله) منابع، به ذکر کلمه «همان» با شماره صفحه و در لاتین "Ibid." نیز به همین ترتیب اکتفا شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر منتشر شود آن آثار، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.
۱۰. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پاورقی ضروری است.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود (ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین) همچون مثال‌های زیر:  
الف) کتاب: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب، 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.

# خلاصہ انجلیسی مقالات

## **Pathology of the Iranian Policymaking on Primary Prevention of Drug Addiction**

*Masoud Mahdavianfar, Hossein Masoudnia and Mohammad Yazdani Zazerani*

The research aims to consider the pathology of the Iranian policymaking on the primary prevention of drug abuse and addiction. The research has been conducted based on the mixed methods consist Delphi technique, content analysis (method), factor analysis and analytic hierarchy process (AHP). Also, the study population includes four groups of policymakers, the executives, experts and recovered addicts. Unfortunately, we face the major challenges to consider the pathology of policies through using current data gathered from the policymaking process. Findings of the research indicate that the inalienability of prevention (from drug addiction) within the scope of accountable institutions' responsibilities, the disintegration of preventive activities on the structure of social institutions (of our country), an ambiguity in the monitoring and evaluation mechanism, the willingness of policy makers and officials to carry out high-yield and short-term programs, the inappropriateness of preventive policies to the depth and breadth of drug addiction issue which are considered as major problems of the Iranian policy-making on primary prevention of drug addiction.

**Keywords:** *Policymaking; Primary Prevention; Addiction; Mixed Method; Islamic Republic of Iran*

## **The Application and Effectiveness of Passive Defense in the Iranian Water Resources Planning**

*Hamideh Ghafari and Jaamal Mohammadvali Samani*

Optimal management, planning and exploitation of the Iranian water resources are the biggest challenges facing to achieve sustainable development. There are various problems and failures in this area which needs to be considered by the relevant authorities and officials such as the Ministry of Energy, the Ministry of Agriculture-Jihad and social individuals and groups .The paper investigates the application of passive defense for planning water resources of our country as well as increases the necessity of their consideration and management in accordance with the principles and objectives of passive defense through introducing existing water resources. Therefore, the passive defense and its requirements also its role in spatial planning as the main pillar of national development planning have been initially introduced. Furthermore, its applications for the Iranian water resources planning have been addressed including food security, internal management of water resources, marine and costal management as well as transboundary water diplomacy and its control.

***Keywords:** Passive Defense; Spatial Planning; Food Security; Transboundary Water Diplomacy; Internal Management of Water Resources*

## **Victimology Surveys : A Necessity for the Iranian Criminal Policymakers**

*Mohsen Nourpoor and Seyed Mehdi Seyedzadeh Sani*

Nowadays, one of the most important mechanisms for achieving victimization rate is to use of victimization surveys or victimology which are used as an appropriate strategy nationally and internationally. These surveys aims primarily to find out the type, nature, frequency of crimes, characteristics of victims and the relationship between the victims (The victimized) and victimizer particularly, to discover the reasons for not reporting victimization to the police and judicial authorities. Then according to the received information, the necessary strategies will be provided to facilitate the process of victimization reporting, prevent re-victimization and support the victims. The article analyzes the necessity of victimization surveys or victimology in the Islamic Republic of Iran based on legal documents through using analytical-descriptive method. Results show that although there is a great legal capacity (such as both upstream and ordinary documents) for victimization surveys or victimology in our country, it has not been done in a purposeful and methodical way. Hence, conducting these surveys will be faced obstacles and limitations firstly, the existence of positive social and individual effects make it necessary inevitably.

**Keywords:** *Victimization/Victimology Surveys; Rate of Victimization; Failure to Report Victimization; National Strategy*

establishment of a regulatory body for petrochemical sector which has a multisector nature only attributes to petrochemical products markets.

***Keywords:** Resilient Economy; Regulatory Authority; Petrochemical Industry; Competition Council; Sector; Multi Sector*

## **The Investigation of Challenges of Iranian Petrochemical Industry within the Framework of General Policies on Resilient Economy**

*Mohammadreza Shokohi, Reza Mohtashamipour and Seyed Hamidreza Hosseinimehr*

Complementing the value chain of the petrochemical industry is one of the most effective ways to implement general policies of the resilient economy as well as to deal with the vulnerability of oil and gas export earnings especially, in the face of devastating US sanctions. This paper examines challenges of the Iranian petrochemical industry in accordance with general policies of economic resilience. One of the effective ways to deal with these challenges is to make a proper plan for the establishment of a regulatory body for petrochemical industry sector through considering its indigenous components. The establishment of such an institution, in favorable conditions, can improve the performance of our country's petrochemical sector. The research has been conducted based on documentary research method as well as comparative studies also using experienced experts' point of views on petrochemical industry through preparing Delphi method questionnaire in order to determine the desirable criteria for petrochemical industry regulation also ranking these criteria. But given the available constrains, it may be impossible to address all the challenges. So their prioritization can help policy makers to deal with more important challenges at first. Hence, the Competition Council is considered as the regulatory authority who requires to intervene in the relevant petrochemical market through the establishment of a regulatory body. According to the results, the respective structures of our country should be reformed in order to perform their assigned tasks better. Also, "sector" and "multisector" concepts as two major points should be addressed that successfulness of regulatory authority is largely in the "Sector" regulatory body rather than multisector regulator due to their structural features. Therefore it seems to make better that the

## **Nature Research and Status of “Non-Governmental Public Institutions”: Challenges and Opportunities**

*Ayat Molaei and Farshid Bandehali*

Nongovernmental Public institutions are the executive organizations which have been emerged to meet social needs after the Islamic Revolution. Therefore, institutions' services are influenced by cultural, social and religious values of the society which makes clear central role of non-governmental organizations. But it seems that the legal nature of these institutions in the Iranian Bureaucratic system hasn't been recognized which leads our (Islamic) government face major challenges to achieve its goals as well as make policies. Therefore, the article aims to define nature as well as status of nongovernmental Public institutions in the Iranian legal system through using analytical-descriptive method. Hence, results of the research show that at first, although nongovernmental public organizations have been established under the state sovereignty like governmental systems which use privileges of its public power to provide public services to the society, these orgs have independent legal personality as well as flexible organizational structure compared with the aforementioned (governmental) orgs. Second, meeting value needs of the society distinguishes the legal personality of institutions even from nongovernmental public organizations. In other words unlike the recent legal entities whose existence originate from the republican form of the government system as well as the current needs of the government, nongovernmental public institutions which are under the helm of the government can provide some public interests which are come from the Islamic nature of political system of our country. Thirdly, nongovernmental public organizations have “administrative, executive and service” natures. Fourth, these organs can be categorized under “executive-administrative” organizations.

**Keywords:** *Non-governmental Public Institutions; Public Power; Public Services; Executive Organizations*



## **Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models**

*Seyed Ahmad Habibnejad and Zahra Aameri*

Lawmaking is the most important procedure which other judicial or executive procedures are influenced by it so the importance of all its processes are increased. Legislation is one of the components of the legislative process which itself can be made based on different factors. A review of the legislative process in different countries suggests that in a general classification, the law-making structure can be classified based on the concentration ratio or diffusion degree in lawmaking as well as the quality of interaction between the lawmakers or legislators and experts as well as the public, into three categories: centralized, consensus-based and diffused. During centralized law-making process, policy is formed within the framework of the executive branch as well as through some central coordinated mechanism. In the consensus-based process, both the executive and legislative branches have necessary human resources to transform policies into laws. Diffused law-making is characterized by the adoption as well as orientation of policies not only in the executive and legislative branches but also beyond the government system. According to this categorization, the legal system in the Islamic Republic of Iran is diffused, and despite the structural and normative shortcomings in this area, the elaboration of an appropriate model for law drafting has not been considered by the relevant academic communities or related governance associations. By examining different patterns of law-drafting, the establishment of a consensus-based law-drafting system can be considered as a favorable option for the Iranian law-making.

*Keywords:* Legislation; Law Drafting Models; Constitution; Legislative Initiatives; Parliament

## **Meta-Analysis Studies on the Relationship between Religion and Political Participation of Citizens in Iran**

*Mohsen Niazi, Ayoub Sakhaei, Zahra Hassanzadeh and Fatemeh Toranjipour*

In recent decades, various researches have been conducted on the relationship between the religion and political participation of Iranian citizens. In this regard, the present study aims to use the meta-analysis method to analyze the results of studies on the relationship between the religion and political participation.

In order to carry out the present analysis, 12 related studies were conducted during 2005-2015 which aims to evaluate the relationship between religion and political participation as well as published in prestigious quarterly journals. Selected research has been carried out through survey method in different statistical societies and in terms of stable measurements. In the first step, the evaluation of selected studies, assumptions of homogeneity as well as dissemination errors were examined. They showed heterogeneous size effects which did not bias the published studies. In the second step, the coefficient of size effects as well as the role of gender variable adjustment were evaluated.

The results showed that the effect size or the coefficient of the influence of religiosity on political participation is estimated 0.33 which is assessed as moderate in terms of the Cohen's interpretative system. Also, considering gender as a moderating variable, this coefficient were evaluated for women (0.34) and for men (0.32) respectively.

According to the results, the component of religiosity has an impact on the level of political participation, although this proportion for women is somewhat higher than men. In fact, the greater commitment of women to religious beliefs provides grounds for greater political participation.

**Keywords:** *Religion; Political Participation; Gender; Meta-Analysis*

## **The Pathology of Social Networking in the Iranian Society and Developing Strategies for its Appropriate Usage**

*Yousef Khojir*

This study aims to identify the pros and cons as well as opportunities and threats of social networking in the Iranian society as well as seeks to develop strategies for its appropriate usage. This study has been conducted through using mixed-method as well as analytical-descriptive research based on SWOT method and questionnaires (as quantitative data) and interviews (as qualitative data. Statistical population includes academicians and executives who are totally 55 experts that 15 of them have been selected for doing interviews through using targeted improbable sampling method as well as 40 experts of the rest have been selected for filling questionnaires. SWOT, SPACE and QSPM methods were used for data processing. The findings show that the pros of social networking are to get information as well as a critical boost to users' morales but its cons are users' safety principles inobservance for (social) networking. Its opportunity is local network operation with (an emphasis on) support-centered from the Iranian-Islamic culture. But its threats includes to change lifestyles as well as promote families separation as the most important social institution in the Iranian-Islamic culture. The most appropriate strategies are to use more qualitative as well as quantitative capacities of the Iranian users to develop religious, moral and cultural contents in domestic and foreign levels as well as more integration between major governmental and non-governmental institutions to increase users' media as well as security knowledge of social networking.

**Keywords:** *Virtual Social Network; Pathology; Strategies; Iranian Society*

## **Legislative Capacities of the Application of Restorative Justice Programs in Children's Cyberspace/Cybercrimes Victimization**

*Ali Alamdari and Mohammad Farajiha*

The cyberspace as well as specific features of cybercrime have led to the unaccountability of the administration of conventional criminal justice in dealing with children's cybercrime victimization. Therefore, criminal justice system has to adapt itself to these changes, practices and goals. Due to the different capabilities such as increased satisfaction of victims, reduction of the second victimization and the development of judicial justice, restorative justice pattern which has been already considered as one of the achievements of modern criminal law is recognized as an inclusive approach to criminal justice systems. This study aims to explain the legislative capacity of restorative justice programs in order to face with the children's cybercrimes victimization as well as to respond the main question of the research that how much the strategies of restorative justice can be consistent with the children's cybercrimes victimization. Analytical and descriptive method has been used to explain the functions of restorative justice within the framework of surveying the application of these teachings when facing with children's cybercrimes victimization as well as to provide solutions to remove the available gaps, particularly, in the Iranian legal system. Findings of the study show that restorative justice strategies which have a victim-centered approach have prioritized (cyberspace) victimized children's interests and demands firstly through balancing concerns of victimized children as well as criminalizing children and local community. Then, the application of this process at any time and stage of criminal investigation can pave the way for low-cost, flexible and timely accessibility of criminal justice for victimized children and their families as well as it can provide a way for achieving victimized children's demands.

*Keywords: Restorative Justice; Cybercrimes; Victimization of Children; Mediation*

## **Creative Capital and Urban-Regional Economic Growth in the Iranian Provinces**

*Bagher Fotohi Mehrabani and Keramatollah Ziari*

In recent decades, we have witnessed an intellectual revolution in urban and regional planning research (especially economic geography) as well as the role of creative capital in the urban-regional economic growth has been addressed. This study aims to examine the role of creative capital in Iranian urban-regional economy through using Richard Florida's (theory on) creative capital. According to the theoretical literature, results showed that Iranian creative capital would act as an engine of urban-regional growth, especially urban-regional economic growth, and has high explanatory power in explaining the growth of urban-regional economies. It was also found that factors such as talent, diversity and tolerance, technology, per capita income and local facilities together play an important role in the locational choices of creative capital and where they live and work. Finally, the map of the geography of creativity in Iran was drawn from the findings. Drawing up a map of the geography of creativity in the provinces of Iran largely illustrates the future economic growth pattern and shows which provinces can succeed in increasing competition of cities and regions in the cultivation, conservation, and absorption of creative capital.

According to theoretical literature in the context of Iran, it can be concluded that in the creative age ideas and intellectual capital are replaced by natural resources, and human creativity will be the ultimate source of economic growth. As creative capital becomes an unlimited resource as well as the main driver of economic growth, the growing competition of cities, regions, and countries is increasingly dependent on the maintenance and absorption of creative capital.

*Keywords:* Creative Capital; Economic Growth; Geography of Creativity; Iranian Provinces

## **Adopting Local Self-Governing Strategies of Iranian Provinces**

*Zahir Alimoradi*

Decentralization is an effective effort in the development of countries thus Iranian upstream laws emphasize decentralization at provincial level. In this research, the establishment of local self-governing of the provinces is considered as a decentralization pattern due to the compliance with the constitution in preserving integrity of the Iranian governance as well as achieving the goals of a 20-year Perspective Document of the Islamic Republic of Iran. Due to the lack of appropriate strategies, the implementation of decentralization policies at the provincial level has faced many problems. So the study aims to develop appropriate strategies for the establishment of a local self-government in the provinces based on the SWOT analysis model. According to 16 expert interviews which have been conducted through directed (qualitative) analysis, out of a total of 1258 initial codes, 15 pros and 33 cons including five categories such as legal identity, democracy, government duties, decision making authority and public organizations were identified as well as 18 opportunities and 17 threats which include three social, political and economic categories. Strategic position of the self-governing of provinces was identified as a conservative region through weighing up the pros and cons as well as ranking opportunities and threats through questionnaires. Finally, out of the 64 developed strategies, 10 main strategies were chosen based on scores of internal and external factors.

**Keywords:** *Strategic Planning; Decentralization; Local Government; Local Self-government; SWOT Analysis*

## **Representativeness, Dynamic Representative System and Constitutional Capacities of the Islamic Republic of Iran**

*Alireza Dabirnia and Adel Sheibani*

Today, representative government considers not only a defective and inevitable alternative to direct democracy, but also an intrinsically desirable way for it. However, when representation can be only considered as a real concept of the political-legal system that all legislative rules and procedures of exercising political power are continuously scanned as well as dynamism which has been arose from the constituent's power is recognized and also followed. The research attempts to discuss the nature of true representation under "dynamic representative system" based on the normative approach as well as constitutional capacities for providing desirable conditions of representativeness are assessed through using analytical-descriptive method. Findings of the research show that the realization of a dynamic representative system requires to realize social contexts besides legal components. Also, the Iranian Constitution has capacity for such system implementation and maintenance within the framework of fundamental rights and freedoms through predicting major part of the dynamic representative system preparations. But the main gap involve those areas which will be inconsistent with the constitutional process.

**Keywords:** *Representativeness; Dynamic Representation; Constituent Power; Fundamental Rights and Freedoms; Constitution of the Islamic Republic of Iran*

## **The Politics of Representation in Computer Games: Critical analysis of American Exceptionalism in the Game of “Command & Conquer: Generals”**

*Hoamdollah Akvani and Hoseein Fakhraee*

Political discourse usually tends to diffuse itself in other discursive fields. Computer games are one of the most considerable products of cultural area in which the political discourse can be reproduced through them. This article is concerned with the representation politics of computer games as well as its inter-textual relevance to the discourse of political domains. The study examines the political discourse of “Command & Conquer: Generals” game as well as its relationship with the US political discourse through using a non-probability (purposive) sampling. The main question addressed is what can be the relationship between the game discourse and US foreign politics. Thus, this computer game is analyzed at three levels of description, interpretation, and explanation through Fairclough’s analysis discourse which suggests that within the framework of dominant discursive order of Western media on “Islam”, and “Middle East” i.e. “Islamophobia”, unfortunately “false and other” image of Islam is portrayed. Also, the discourse is categorized as a broader social action which is consistent with themes of new orientalism logic, the clash of civilization and in particular, American Exceptionalism as well as is reproduced through the language of (the US) soft power of cultural products.

***Keywords:** Political Field; Exceptionalism; US; Command & Conquer: Generals; Critical Discourse Analysis*



## **Design and Estimation of Composite Index of the Iranian Social Justice**

*Seyed Ehsan Khandozi, Ali Mostafavi Sani and Hossein Sarabadani*

Any planning for the establishment of social justice requires monitoring the status quo as well as presenting an evaluative image of the current situation. One of the common tools in this area is to design “composite indicators”. After 2008 financial crisis, distributive dimension in social justice due to the injustice dissatisfaction has been more addressed. Concerning social justice, extensive efforts have been made in Iran and the world (in particular, in the Europe) to design a composite index of social justice in order to estimate the status of social justice in EU member states. According to the Islamic theoretical foundations of social justice, serious efforts have been made to design an appropriate composite index for the Islamic Republic of Iran. Accordingly, the areas, sections and measures related to each section were identified based on the deductive-inductive research approach by group of experts. Finally, the estimation as well as measurement of the Iranian justice status from 2006 to 2016 have been conducted. According to the results, compromise index of social justice has not been desirable (the total score out of 10 points has been always approximately or below 5), in three economic, social and governance (ESG) criteria (including 134 measurements in 17 sectors). Also, this indicator has been on a slight downward trend. Social justice indicator was the most undesirable sub-indicator among two other fields (economic and governance indicators) over the past decade.

***Keywords:** Social Justice; Composite Index; Iranian Economy; Poverty; Inequality; Governance*

# **English Abstracts**



**Publisher: Majlis Research Center**

**Director in Charge: Ghasemi, M.**

**Editor-in-Chief: Sobhani, H.**

**Managing Editor: Khoei, S. M.**

## **Editorial Board:**

**Afshin, H.** (Associate Professor, Faculty of Mechanical Engineering Sharif University)

**Beygzade, E.** (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

**Daneshfard, K.** (Professor, Faculty of Management, Islamic Azad University Science and Research Branch)

**Esmacili, M.** (Professor, Faculty of Private and Islamic Law, University of Tehran)

**Jalali, K.** (Expert, Assistant Professor, Faculty of Political Science, Islamic Azad University)

**Ghasemi, M.** (Expert, Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

**Masoudi Asl, I.** (Associate Professor, Majlis Research Center)

**Naderan, E.** (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

**Sadeghy Moghadam, M.H.** (Professor, Faculty of Private and Islamic Law, University of Tehran)

**Sadra, A.** (Professor, Faculty of Political Science, University of Tehran)

**Sobhani, H.** (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

**Taghizadeh, F.** (Associate Professor, Faculty of Physics, Yasouj University)

**Editorial Advisory Board:** Abrishami, H.; Akhavan Behbahani, A.; Asghari, S.M.; Baradaran Kazemzadeh, R.; Basirian Jahromi, H.; Bayat, Gh.; Darvishvand, A.; Fakhri, H.; Golshanpajoo, M.R.; Jalali, M.; Khaleghi, A.; Khosravi, H.; Mahmoodi, J.; Majidi, S.M.; Malekmohammadi, H.R.; Moradian, M.; Namamian, P.; Nilehchi, M.R.; Nowrozi, N.; Omidi, J.; Pakseresht, S.; Parsamehr, M.; Raghfar, H.; Rahmdel, N.; Rezvani, S.; Salavatian, S.; Shaterian, M.; Sobhani, H.; Vaezi, S.M.; Vakilian, H.; Vatani, A.; Yarmand, M.S.; Yosefi Sheykhrabat, M.R.

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

**Office (Ahmadi, Z):** +9821-75183283

**Fax:** +9821-75183186

**Subscription:** +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

**Editor:** Amin Eskandari, Sh.

**English Editor:** Ghasemi Naraghi, S.

**Lay Out:** Jadidi, A.

• 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.