

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

توسعه راهبرد

راهبرد یاس سابق
شماره پیاپی ۴۲ - تابستان ۱۳۹۴

● صاحب امتیاز

مهندس سیدمرتضی نبوی

● مدیر مسئول

دکتر محمد خوش چهره

● سردبیر

دکتر حسن سبحانی

● امتیاز: علمی - ترویجی. طبق نامه شماره ۳/۱۱۵۵۲ مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ و نامه تمدید

امتیاز (به شماره ۳/۲۵۹۰۶ مورخ ۹۱/۲/۱۱) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

● ناشر: مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه

● حروفچینی و صفحه آرایی: قربان تاجریان

● نشانی: تهران - خیابان فلسطین شمالی - پایین تر از زرتشت - پلاک ۵۵۴ - طبقه ۳

کدپستی: ۱۴۱۵۷۵۴۳۹۴ - تلفن: ۸۸۹۹۱۱۷۷ - نمابر و سامانه پیام کوتاه: ۰۲۱۸۸۹۹۱۸۰۲

www.tsrc.ir
rahbordeyas@gmail.com

آدرس اینترنتی:
پست الکترونیک:

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

www.isc.gov.ir
www.magiran.com

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام
بانک اطلاعات نشریات کشور

● چاپ: شرکت رواق روشن مهر ● قیمت: ۴۰۰۰ تومان

● آدرس چاپخانه:

مهرآباد جنوبی، روبروی پایگاه یکم شکاری، پلاک ۱۲۶. تلفن ۶۶۶۴۹۶۳۸

هیأت تحریریه فصلنامه راهبرد توسعه

- ❖ دکتر سید مصطفی ابطحی: استادیار دانشگاه آزاد اسلامی
- ❖ دکتر حسن عابدی جعفری: استادیار دانشگاه تهران
- ❖ دکتر محمد خوش چهره: استادیار دانشگاه تهران
- ❖ دکتر داوود دانش جعفری: استادیار دانشگاه علامه طباطبایی
- ❖ دکتر سید سعید زاهد زاهدانی: دانشیار دانشگاه شیراز
- ❖ دکتر حسن سبحانی: استاد دانشگاه تهران
- ❖ حجت الاسلام و المسلمین دکتر حسن علی اکبری: استادیار دانشگاه امام حسین (ع)
- ❖ دکتر حسین عیوضلو: استادیار دانشگاه امام صادق (ع)
- ❖ دکتر محمدرحیم عیوضی: دانشیار دانشگاه بین المللی امام خمینی (ره)
- ❖ دکتر حسین کچویان: دانشیار دانشگاه تهران
- ❖ دکتر علی لاریجانی: استادیار دانشگاه تهران
- ❖ دکتر محمد جواد لاریجانی: استاد پژوهشگاه دانش های بنیادین
- ❖ دکتر علی مبینی دهکردی: عضو هیأت علمی مؤسسه بین المللی مطالعات انرژی
- ❖ دکتر امیر محبیان: استادیار دانشگاه آزاد اسلامی
- ❖ دکتر منوچهر محمدی: استاد دانشگاه تهران
- ❖ حجت الاسلام و المسلمین دکتر غلامرضا مصباحی مقدم: استادیار دانشگاه امام صادق (ع)
- ❖ دکتر محمد حسین ملابری: استادیار پژوهشی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ❖ دکتر عباس ملکی: دانشیار دانشگاه صنعتی شریف
- ❖ مهندس سید مرتضی نبوی: عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

داوران این شماره: دکتر محمد خوش چهره، دکتر حسن سبحانی، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی

دکتر محمد کهندل، دکتر میثم موسایی، دکتر محسن مهرآراء، دکتر مهدی ناظمی اردکانی

چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی

با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه ریزی شده و مدبرانه جمعی و در مسیر تحقق آرمان ها و اصول قانون اساسی، در چشم انداز بیست ساله: ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل.

راهنمای تهیه و ارسال مقالات

خواهشمند است برای ارسال مقاله، به این موارد توجه فرمایید:

- ۱- نام و نام خانوادگی، میزان تحصیلات، رتبه علمی، شغل، نشانی، کدپستی، شماره تلفن و پست الکترونیکی خود را در برگه‌ای جداگانه قید و ضمیمه مقاله نماید.
- ۲- حجم مقاله بیش از ۳۰ صفحه و کمتر از ۱۰ صفحه (صفحه ۳۰۰ واژه‌ای) نباشد.
- ۳- در صورت ارسال مقالات ترجمه شده، تصویر متن اصلی مقاله و فهرست کامل منابع آن (با مشخصات دقیق کتاب‌شناسی) را به همراه ترجمه مقاله ارسال فرمایید.
- ۴- برای سهولت در ارزیابی و ویرایش، مقاله بر روی کاغذ A4 و با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها، حروف‌چینی شده و یک نسخه پرینت به همراه فایل مربوطه ارسال گردد.
- ۵- مقاله‌های ارسالی از حیث ساختار لازم است مشتمل بر بخش‌های زیر باشد:

الف- **چکیده:** چکیده‌ای ۲۰۰ تا ۳۰۰ کلمه‌ای به همراه واژگان کلیدی تهیه شود و ترجمه انگلیسی آن نیز ارائه گردد.

ب- **پاورقی‌ها:** توضیحات بیشتر در مورد موضوع، معادل‌های خارجی اسامی و اصطلاحات مبهم و مهجور با عنوان «پاورقی‌ها» در پایین صفحه مربوطه آورده شود.

ج- **منابع:** فهرست منابع فارسی و غیرفارسی در پایان مقاله، به طور جداگانه (در ادامه همدیگر؛ ابتدا منابع فارسی و در ادامه منابع غیر فارسی) به ترتیب حروف الفباء آورده شود:

- **کتاب:** نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، **نام کتاب**، نام مترجم، شماره جلد، محل انتشار؛ نام ناشر، نوبت چاپ.

- **مقاله:** نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، **نام نشریه**، شماره نشریه.

د- **ارجاعات:** ارجاعات به صورت درون‌متنی پس از نقل مطلب به صورت زیر آورده می‌شود:

- منابع فارسی: (نام خانوادگی، سال نشر؛ شماره صفحه)
- منابع انگلیسی: (نام خانوادگی، سال نشر؛ شماره صفحه)، با این توضیح که در اولین مورد به کاربرد نام خانوادگی، عبارت فارسی نام نویسنده در داخل متن به صورت فوق ذکر شده و به صورت لاتین در پاورقی ذکر می‌گردد.
- در صورت تکرار استفاده، ارجاع به صورت کامل، همانند بار اول، نوشته می‌شود و از کاربرد واژه‌های همان، پیشین و مانند آن خودداری شود.
- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، این دو اثر با ذکر حروف الفبایی پس از سال انتشار از یکدیگر متمایز شوند.

۶- راهبرد توسعه در پذیرش یا رد، اصلاح و ویرایش مطالب و نیز نحوه چینش مقالات آزاد است.

۷- ارسال مقاله برای فصلنامه راهبرد توسعه به منزله تعهد نویسنده مبنی بر جدید بودن مطلب و عدم انتشار آن در نشریه دیگری است.

۸- مقالات ارسال شده بازگردانده نمی‌شود.

۹- هرگونه استفاده از مطالب مندرج در این فصلنامه با ذکر کامل نام منبع بلامانع است.

فصلنامه علمی - ترویجی راهبرد توسعه، مجله‌ای است نظری و تجربی که به مسایل مختلف توسعه در جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد و هدف از انتشار آن، زمینه‌سازی برای پیشرفت ایران و دستیابی به اهداف چشم‌انداز بیست ساله است. راهبرد توسعه مفتخر است که آوردگاه اندیشه‌ها باشد. به همین منظور هیأت تحریریه فصلنامه راهبرد توسعه، از کلیه استادان، صاحب‌نظران و پژوهشگران برای ارسال مقالات علمی و پژوهشی خود جهت چاپ در این فصلنامه، دعوت به عمل می‌آورد.

فهرست مطالب

- ❖ سخن سردبیر..... ۵
- ❖ میزگرد: نظام حقوقی اسلام و توسعه ۷
- ❖ بررسی سیر تحولات سیاستگذاری منطقه‌ای طی برنامه سوم و چهارم توسعه در ایران با تأکید بر نظام درآمد- هزینه استانی ۴۱
دکتر محمد غفاری فرد
- ❖ سنجش توزیع فضایی شاخص‌های توسعه در مناطق روستایی با استفاده از تکنیک Preston (مطالعه موردی: شهرستان‌های استان اصفهان) ۷۳
دکتر یوسف قنبری، احمد حجابیان
- ❖ توسعه و نظام عدالت کیفری (با تأکید بر شاخص‌های نظام عدالت کیفری در برنامه‌های توسعه‌ای ایران) ۸۶
دکتر محمود صابر، ولی‌اله صادقی
- ❖ بررسی تأثیر سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها بر الگوی غذایی خانوارها (مطالعه میدانی بخش مرکزی و شیب آب شهرستان زابل) ۱۱۸
دکتر محمودرضا میرلطفی، دکتر سید امیرمحمد علوی‌زاده، فرشته آذرسا
- ❖ پویاشناسی مهاجرت نخبگان با تأکید بر انگیزاننده‌ها ۱۳۸
مهدی نظری، محمدرضا آقازاده
- ❖ حکمرانی شهری در ایران، آسیب شناسی و پیشنهادات راهبردی ۱۶۵
دکتر خلیل اله سردارنیا، حمید شاکری
- ❖ عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی؛ بخش بهاران شهرستان گرگان) ۱۹۰
رقيه تازيكي، رحيمه انصاري، دکتر حمید برقی

سخن سردیبر

توسعه‌یافتگی که به تجربه بشر در یکی دو قرن اخیر، برای خروج از وضعیتی توأم با فقر و ناکارآمدی و اسیر قوانین ناشناخته طبیعی بودن، اطلاق می‌شود؛ از وجوه و جنبه‌های مختلفی قابل مطالعه و بررسی است. به خصوص که در این «صیروت» توانسته است جهانی از فراوانی و وفور، توأم با کارآمدی و تخصص و دانش پشتیبان فهم قواعد و سنت‌های حاکم بر طبیعت را، به ارمغان بشریت بیاورد.

بدیهی است شناخت توسعه‌یافتگی مستلزم شناخت غرب است. آن هم نه غرب جغرافیایی و مصطلح، که غرب مستظهر به یک موقعیت جغرافیایی یعنی اروپا و به یک دین یعنی مسیحیت و به یک فلسفه یعنی نهضت روشنگری و به یک نژاد یعنی نژاد سفید و بالاخره به یک نظام اقتصادی یعنی کاپیتالیسم است (سرژ لاتوشه، غربی‌سازی جهانی، ۴۵). از این روی گستره مباحث بنیادین در فهم توسعه بسیار متنوع و عمیق می‌گردد. در عین حال مطالعه تغییرات حاصله در سبک زندگی و بینش و دیدگاه‌های انسان توسعه یافته، از آن حیث که ریشه‌دار و تعیین کننده بوده است، هم قابلیت بررسی و هم ضرورت انکارناپذیر دارد. در صعوبت ادراک توسعه‌یافتگی همین بس که عده‌ای بسیار، از توسعه مقوله‌ای جدای از مثل غربی‌ها شدن، ادراک نکرده‌اند و همین درک، سرنوشت تلخ «انفعال» و «شیفتگی» را برای آنان و جوامعشان به ارمغان آورده است. بدین سبب شناخت «توسعه»، هم برای فهم آن و هم برای نقد آن، از بایسته‌های دوران ما می‌باشد.

راهبرد توسعه این هر دو مهم را، از اهداف خود می‌پندارد و بر آن است تا آئینه‌ای برای انعکاس مطالعات و پژوهش‌هایی باشد که در فهم توسعه یافتگی و تجارب مبتنی بر مفاهیم منجر به توسعه، مدد رسان می‌باشند. در عین حال نقد توسعه از وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن، و جستجوی راهکارهایی که توسعه را نه مثل دیگران شدن، که برآمدن و ارتقاء بر حیات ارزش‌ها و هنجارهای خود می‌داند، از اهداف فصلنامه راهبرد توسعه است. ما از پذیرش مقالاتی که پژوهشی است اما در عین حال، ترویجی و کاربردی از تئوری‌های توسعه و مسائل و نظرات مرتبط با آن است، استقبال می‌کنیم. قاعدتاً محدوده موضوعی مقالاتی که «علمی- ترویجی» باشند باید به توسعه در وجوه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن معطوف باشد و صد البته باید این مهم در مقالات دیده شود که توسعه یک کل غیر قابل تجزیه به وجوه آن است و تقسیم بندی‌ها، صرفاً نوعی قرارداد برای سهولت مطالعه و پژوهش است. آرزوی ما آن است که از طریق فصلنامه «راهبرد توسعه» و به وسیله مقالات علمی- ترویجی دریافتی، به فضای محتاج به عمیق بررسی شدن توسعه در کشورمان، چنان کمک نمائیم که در ادامه راه، و مشخص و واضح‌تر شدن اهداف توسعه‌ای کشور، به اهداف سند چشم‌انداز نزدیک و ان‌شاء‌الله در مسیر فهم الگوی ایرانی- اسلامی پیشرفت قرار گرفته باشیم.

میزگرد

آقایان: دکتر محمد خوش چهره^۱، دکتر حسن سبحانی^۲، دکتر محمود حکمت‌نیا^۳، دکتر میثم موسایی^۴ و مهندس سیدمرتضی نبوی^۵ در میزگرد علمی راهبرد توسعه با عنوان:

نظام حقوقی اسلام و توسعه

سردبیر: بسم الله الرحمن الرحيم. از حضور اساتید بزرگوار در میزگرد تشکر می‌کنم. همانطور که مستحضرید ما در مورد توسعه و فهم و تلقی از آن، نه تنها در عامه مردم، بلکه در میان نخبگان هم با چالش مواجه هستیم. اینکه «توسعه چیست؟»، موضوع مهمی است که سابقاً نیز مورد توجه میزگرد فصلنامه قرار گرفته است.

متأسفانه تلقی غالب افراد از توسعه این است که توسعه‌نیافته‌ها مثل توسعه‌یافته‌ها بشوند، که عوارضی را هم در پی داشته است. مفهومی که در مجله دنبال می‌شود، این مفهوم از توسعه است که توسعه؛ تغییرات کند و بلند مدتی است که یک جامعه تجربه می‌کند و در طی آن تجربه، استعدادهایش را پیرایش کرده و آنها را به فعلیت می‌رساند، به نحوی که آن فعلیت، حکایتی از پیشرفت و تکامل و بهبود اوضاع است. پس توسعه، لزوماً مثل دیگران شدن نیست و نوعی خروج از قوه به فعل را در خود دارد.

در مورد مباحثی که در دهه‌های اخیر مطرح شده و ارتباط بین توسعه و نظام حقوقی جوامع را

۱- استادیار دانشگاه تهران

۲- استاد دانشگاه تهران و سردبیر مجله

۳- دانشیار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

۴- استاد دانشگاه تهران

۵- عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

پیگیری می‌کند و عمدتاً مستند به نظر نهادگراها است؛ تلاش می‌شود تا تأثیر نهادهای حقوقی در توسعه مطرح گردد. به نظر می‌رسد چنین بحثی موضوعیت دارد و پیشنهاد شد که در این شماره فصلنامه، در مورد ارتباط نظام حقوقی اسلام با توسعه و مقوم‌هایی که نظام حقوقی اسلام برای توسعه مطرح می‌کند، صحبت کنیم تا برخی از شبهات و یا کاستی‌های مفهومی در این زمینه کم شود. با این مقدمه کوتاه می‌توان چنین سؤال‌هایی را برای میزگرد مدنظر قرار داد تا از نظر اساتید ارجمند در پاسخگویی به آنها بهره‌مند شویم:

۱- آیا اهمیت دادن اسلام به مالکیت خصوصی و در عین حال پذیرش مالکیت

دولتی (انفال)، روند توسعه را تسریع و یا کند می‌کند؟

۲- آیا رعایت حقوق مالکیت در حقوق اسلامی می‌تواند به منزله ابزار رشد اقتصادی و

مالاً توسعه محسوب شود؟

۳- آیا می‌توان نظام حقوقی اسلام و از جمله آنچه در رساله حقوق امام سجاد(ع) به

رعایت حقوق دیگران آمده است را در ایجاد زمینه و یا بستر ساز پیشرفت اقتصادی

مؤثر دانست؟

۴- آیا می‌توان بین نظام حقوقی اسلام و عدالت در ابعاد وسیع آن رابطه‌ای برقرار کرد؟

خیلی‌ها فکر می‌کنند اصالت دادن به مالکیت خصوصی در غرب و اصیل ندانستن مالکیت

دولت، موجب رشد و توسعه در غرب شده است. اگر در نظام حقوقی اسلام، ضمن اینکه به

مالکیت فرد توجه شده، به مالکیت دولت هم دولت اعتناء شده باشد، شاید بتوان نوعی اصالت

قائل شدن «فی‌مابین» هم برای دولت و هم برای بخش خصوصی (مالکیت مختلط در اسلام) را

تصور کرد که به تحلیل برخی افراد، ممکن است این شرایط نتواند موتور توسعه را آنطور که در

غرب به حرکت در آورده است، در کشور ما هم به حرکت در بیاورد. آیا مالکیت مختلط، مقوم

توسعه است یا مانع توسعه؟ جناب آقای دکتر حکمت‌نیا بفرماید.

محمود حکمت‌نیا: من از مسئولین محترم فصلنامه که فرصت چنین گفتگویی را فراهم کردند،

تشکر می‌کنم. با توجه به شرایط پژوهشی که داشتم، ناچار از ورود به مباحث «مالکیت» بودم و

مطالعه‌ای تطبیقی در این مورد انجام دادم. من شاید حدود ۱۱ سال است که در مورد مالکیت فکری مطالعه و پژوهش داشته‌ام. در حوزه مباحث مالکیت، به خصوص مالکیت خصوصی، تصور من این است که سه سطح از بحث باید روشن شود. یک بحث در حوزه فلسفه مالکیت است. فلسفه به معنای فلسفه حقوق مدنظر است که امروزه خیلی مورد توجه قرار گرفته و بسیاری از پرسش‌هایی که در مورد غرب مطرح می‌شود، ناظر به سطح فلسفی مالکیت است. در حوزه فلسفه حقوق، چون مباحث پیش از قانون مطرح است (نظریه‌های پیش از قانون)، اگر بخواهیم نظیری برای آن در حقوق اسلام مشخص کنیم، فلسفه حقوق به منزله اجتهاد در فقه است.

فلسفه مالکیت به معنای فلسفه مضاف، پاسخ به سؤالاتی است که اگر نظیر آن را بخواهیم در فقه مطرح کنیم، به اجتهاد در مالکیت می‌رسیم. اجتهاد، به فلسفه مربوط می‌شود، پس سطحی از سؤالات در مورد فلسفه مالکیت است. در این سطح، سؤالاتی جدی وجود دارد. بسیاری از مشکلات نظری ما که در حوزه تطبیقی بوجود می‌آید، به این دلیل است که در کشور ما به مباحث فلسفی کمتر توجه شده است. یعنی به ریشه‌ها کمتر توجه شده و پیش‌فرض‌ها و لوازم این کار با مشکل مواجه شده است.

سردبیر: آیا منظور از فلسفه در اینجا اصول حاکم است؟

حکمت‌نیا: مواردی مانند مشروعیت مالکیت، اسباب مالکیت، حدود مالکیت، قیود مالکیت، تراحم مالکیت و ... مدنظر هستند و از این موارد، اصول به دست می‌آید. سطح دوم بحث این است که بعد از انجام مباحث فلسفی، این موارد به قوانین و مقررات تبدیل شوند، که در حوزه اجتماعی نهادها را می‌سازد. در فقه ما یک مرحله اضافی وجود دارد که ادله فقهی است. یعنی فلسفه مالکیت، ادله مالکیت و بعد قوانین و مقررات را داریم. یعنی در مرحله نظری مالکیت را باید مورد بررسی قرار داد. امروزه در مالکیت دو بحث باید از هم تفکیک شوند:

یک بحث این که: اصل در مالکیت کدام است؟ مالکیت دولتی یا مالکیت خصوصی؟ بحث دیگر این است که آیا یک اصل داریم یا دو اصل؟

آیا فقط یک اصل وجود دارد که مثلاً اصل مالکیت خصوصی است و دولت به دلیل قواعد

دیگر ورود پیدا می‌کند یا نه؟ ابتدا مالکیت از آن دولت بوده است و از طریق دولت به مردم رسیده است؟ یا دو اصل در کنار هم بوده‌اند؟

به عنوان مثال در اندیشه‌های افرادی مثل لاک که پایه‌گذار مباحث مالکیت خصوصی است، گزاره مشخصی وجود دارد. او معتقد است قبل از قرار اجتماعی که اجتماع را بوجود می‌آورد و قبل از قرارداد اجتماعی که دولت را بوجود می‌آورد، «مالکیت» به عنوان حق طبیعی شناخته می‌شود؛ پس یک اصل وجود دارد، نه دو اصل.

او برای اثبات این مطلب به ۶ مقدمه اشاره می‌کند؛ برخی از مقدمات او دینی و برخی عقلایی هستند:

- ۱- خداوند جهان را به صورت مشترک به بشریت داده است که این مقدمه از موارد مشترک در آموزه‌های ادیان ابراهیمی است (خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا؛ بقره/۲۹)؛
- ۲- هر کس مالک بر نفس خویش است. در اینجا مالک بودن به معنای سلطه داشتن است، نه مالکیت حقوقی؛
- ۳- هر کس مالک بر نفس خویش باشد، مالک کار خویش است؛
- ۴- هر کس کار خویش را با مشترکات درآمیزد، مالک می‌شود، به دو شرط؛
- ۵- اینکه چیزی برای دیگران بماند و
- ۶- اسراف هم نکند.

اگر این ادبیات پذیرفته شود، ما یک اصل بیشتر نداریم و آن هم مالکیت خصوصی خواهد بود. مالکیت خصوصی هم قبل از تشکیل دولت است پس احترام به مالکیت خصوصی و تنظیم آن، وظیفه دولت است. در این اندیشه، حوزه دولت کاملاً مشخص و روشن است. دولت تنظیم‌کننده مالکیت خصوصی خواهد بود. با توجه به دو شرط آخر و مراقبت از اینکه کسی به حقوق دیگران تجاوز نکند، دولت براساس حقوق شناخته شده، تنظیم روابط می‌کند. لیبرالیست‌ها معتقدند منهای این مالکیت، چیزی تحت عنوان لیبرالیسم معنا پیدا نخواهد کرد، یعنی مالکیت خصوصی را همزاد لیبرالیسم و مکمل آن می‌دانند. حتی اعمال آزادی را هم نیازمند مالکیت خصوصی

می‌دانند.

نگاه دیگر این است که در ادبیات دینی خودمان وقتی که وارد بحث مالکیت می‌شویم، فقهای ما با دو دسته آیات و روایات سر و کار دارند. یک دسته از ادله در حوزه انفال قرار می‌گیرند. یک دسته هم در حوزه «خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعاً» (بقره/۲۹) قرار می‌گیرد. اینکه در تفسیر و جمع بین این دو دسته، کدام دسته از ادله مقدم هستند، اختلاف وجود دارد. برخی به صراحت می‌گویند خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعاً مقدم است و در واقع مالکیت خصوصی را به رسمیت می‌شناسند. البته این تعبیر که «برای شما» آفریده است، در ادبیات عرب مورد اختلاف نظر است. آیا لام، در عبارت لکم، لام اختصاص است یا لام مالکیت یا لام اباحه؟ اگر لام را «لام مالکیت» در نظر بگیریم، نتیجه‌اش شبیه ادبیات لاک خواهد شد. یعنی هر آنچه در زمین است برای شما است و ادله انفال، در نقش تنظیم کننده مالکیت خصوصی قرار خواهد گرفت.

اگر لام را اباحه در تصرف در نظر بگیریم، نقش دولت پررنگ‌تر می‌شود. من بعد از بررسی نظرات مختلف در این مورد، به نظریه جمع‌بندی شده‌ای دست پیدا نکردم که مباحث نظری آن هم دقیق انجام شده باشد. اگر چه در برخی از موارد نتیجه‌هایی بیان شده است.

به نظر می‌رسد در جمع‌بندی این دو دسته از ادله، آنچه که در قانون اساسی ما منعکس شده است، شأن دولت، تنظیم کننده در نظر گرفته شده نه شأن مالکیت. مثلاً در مورد انفال بیان می‌شود که در اختیار دولت است تا در زمینه مصالحی که برای آن در نظر گرفته شده، انفال را مدیریت کند. در اصل ۴۵ قانون اساسی بیان می‌شود که «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.»

در مجموع به نظر می‌رسد که قانون اساسی، انفال را در حوزه مالکیت قرار نداده است، بلکه از تعبیر «در اختیار» استفاده می‌کند. شاید خبرگان قانون اساسی از دعوای دو دسته مذکور از ادله، عبور کرده و اصطلاحی را انتخاب کرده‌اند که تاب تفسیر هر دو دیدگاه را داشته باشد ولی بیشتر از این از قانون اساسی حاصل نمی‌شود.

سیدمرتضی نبوی: ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی هم قابل توجه است که بیان می‌کند: مالکیت در این ۳ بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون است.

از این تعبیر قانون اساسی هم اصالت مالکیت برای دولت به دست نمی‌آید.

حکمت‌نیا: به نظر من آنچه که مطابق ادله فقهی است و ریشه در فقه دارد، اصل ۴۵ است. اصل ۴۵ قانون اساسی، اصلی فقهی است. ولی اصل ۴۴ مطابق با ادبیات فقه نیست و برداشتی بوده است که در اوایل انقلاب راجع به مباحث نظری مالکیت مطرح بوده است.

سردبیر: آیا نتیجه نظر شما این است که مالکیت برای دولت، (صرف نظر از قانون اساسی) آنقدر که برای بخش خصوصی اصل است، برای دولت اصل نیست؟ ولی اختیار انفال در دست دولت است؟

حکمت‌نیا: من با توجه به ورودی که به مباحث مالکیت داشته‌ام، جمع‌بندی‌ام این است که برای دولت چیزی بیش از «مدیریت» از ادله فهمیده نمی‌شود. دولت، وظیفه مدیریت را برعهده دارد. اگر دولت مالکیت داشته باشد، اختیاراتش وسیع‌تر از این است ولی اختیارات دولت، جهت‌دار است و باید در راستای مصالح بوده و در راستای «خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا» قرار بگیرد. به عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت در ادبیات مالکیت سه سطح از این قابل پیگیری است و بیشتر می‌توان به سطح سوم پرداخت و نگاه حقوقی به مالکیت داشت ولی دو قسمت دیگر آن نیاز به بررسی عمیقی دارد. ۱- فلسفه مالکیت؛ ۲- فقه مالکیت که از سنخ اجتهاد است.

سردبیر: با تشکر از جناب آقای حکمت‌نیا. سؤال دیگر این است که اگر قائل به این باشیم که مالکیت در اسلام برای افراد به رسمیت شناخته شده و در عین حال برای دولت هم اختیارات مالی به رسمیت شناخته شده است (نوعی مالکیت مختلط)، آیا این شرایط در مقایسه با کشورهایی که صرفاً بر مالکیت خصوصی تأکید کرده و اصل را با مالکیت خصوصی دانسته‌اند، مانع توسعه‌یافتگی ما شده است؟ یا اینکه این شرایط می‌تواند رشد را تسریع کند؟ جناب آقای

دکتر موسایی بفرماید.

میثم موسایی: چون مالکیت خصوصی ذیل حقوق مطرح می‌شود، ابتدا باید بررسی کرد که آیا منظور از حقوق همان فقه است یا خیر؟ در اینجا سه دیدگاه مطرح می‌شود:

۱- حقوق اسلامی در حوزه اقتصاد، همان فقه است؛

۲- رابطه بین فقه و حقوق رابطه عموم و خصوص من وجه است و بخشی از فقه را حقوق می‌دانند و بخشی از فقه را حقوق را نمی‌دانند؛

۳- اصولاً تا زمانی که فقه به قانون تبدیل نشده، هنوز در حوزه حقوق وارد نشده است.

البته با توجه به این که این سه دیدگاه تفاوت زیادی در نتیجه بحث نخواهند داشت، از ورود به آن‌ها صرف نظر می‌کنم. به نظر من بحثی را که آقای دکتر حکمت‌نیا به آن اشاره کردند نیز تفاوت زیادی در نتیجه بحث نخواهد داشت. چون بحث از فلسفه مالکیت و فقه مالکیت برای یک انسان، بحث از امری است که اعطاء شده است؛ مگر اینکه بخواهیم کار اجتماعی و فقهی انجام دهیم. پیشنهاد من این است که نظر مشهور فقها را بپذیریم. به عنوان مثال بنا به نظر مشهور فقهاء، احياء زمین بایر سبب مالکیت می‌شود. چون بیان شده که مَنْ أَحْيَى أَرْضاً مَيْتَةً لَهَا؛ و لام را در عبارت له، لام مالکیت دانسته‌اند. ولی در مقابل این نظر، عده دیگری از فقها هستند که در حوزه اقتصاد بیشتر کار کرده‌اند، مانند مرحوم آیت‌الله تسخیری که لام را در اینجا لام اختصاص می‌دانند که حق اباحه ایجاد می‌کند، البته تفاوت حق اباحه یا مالکیت، جزئی است؛ بدین صورت که اگر زمینی را که در اختیار گرفته‌اند، رها کنند؛ براساس دیدگاه اول، کسی که زمین را آباد کرده است، مالک خواهد بود و بر اساس دیدگاه دوم، زمین به انفال بر می‌گردد. در این نگاه، براساس دیدگاه دوم، مالکیت دولت دارای اصالت خواهد شد. ولی در دیدگاه اول، اصالت با مالکیت خصوصی است. تفاوت این دو دیدگاه صرفاً در مورد «زمین» می‌تواند نتایج متفاوتی داشته باشد و در سایر موارد خیلی متفاوت نخواهد بود. به علاوه مالکیت ما نسبت به اشیاء نوعی مالکیت اعتباری است و مالکیت حقیقی نیست؛ چون مالک حقیقی خداست. خداوند مالک همه چیز است و می‌تواند به هر کسی خواست آن را تفویض کند. این مالکیت به انسان تفویض شده

و نوع انسان، خلیفه خدا در زمین است ولی در عین حال، کسی هم معرفی شده است که خلیفه خاص خدا در زمین است و خداوند اموالی را در اختیار خلیفه خاص خود در زمین قرار داده و یا او را مالک آنها قرار داده است. این امر فقط برای تنظیم بخش خصوصی نیست، بلکه عمده دلیل مالک قرار دادن دولت یا در اختیار دولت قرار دادن اموال، وظایفی است که بر عهده دولت قرار گرفته است که انجام آن وظایف بدون مالکیت دولت، امکان‌پذیر نیست. البته این کلام به معنای به رسمیت نشناختن مالکیت خصوصی نیست.

احکام فقهی ما به صورت غیرمستقیم نشان می‌دهند که مالکیت خصوصی به رسمیت شناخته شده است. قوانین ارث، دستور به پرداخت مالیات اسلامی، خمس دادن، صدقه دادن، نذر، وضع قوانین در حوزه عقود، ایقاعات و ... دلیل به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی هستند.

تبادل میان مالکیت دولتی و مالکیت خصوصی هم در فقه اسلامی برقرار بوده است. مثال انتقال از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی، حیازت و احیاء ممات است و مثال انتقال مالکیت خصوصی به مالکیت دولتی نیز موردی است که طبق قانون ارث، میّت هیچ وارثی نداشته باشد.

شاید بتوان گفت در مباحث مالکیت میان فقهای شیعه اختلاف زیادی نبوده است. در چنین مواردی در فقه اقتصادی، نه تنها در فقه شیعه اتفاق نظر وجود دارد، بلکه میان فقه شیعه و اهل تسنن نیز اختلاف جدی وجود ندارد، طوری که می‌توان گفت در مورد پذیرش مالکیت خصوصی، اجماع وجود دارد.

اگر از جنبه فلسفه مالکیت هم به این موضوع نگاه کنیم، هدف این بوده است که این «مال» وسیله‌ای برای کمال انسان باشد. بدون داشتن چنین سرمایه‌ای، رسیدن به هدف کمال ممکن نیست. همانطور که خداوند بخشی از اموال ما را به مالکیت امام درآورده است، مالکیت خصوصی را هم به رسمیت شناخته است ولی قواعدی را هم بر مبنای مصالح، برای مالکیت خصوصی وضع کرده است.

نکته دوم اینکه، قانون اساسی در این نوع مباحث نمی‌تواند معیار ما باشد. ممکن است برخی از اصول اقتصادی قانون اساسی در ابتدای انقلاب تحت تأثیر فرهنگ حاکم در آن زمان تصویب

شده باشد.

سردبیر: البته قانون اساسی هم معیار این مباحث نیست.

موسایی: می‌توان نظر مشهور فقها را مفروض در نظر گرفت و بعد بررسی کرد که چه قواعدی می‌توان از آنها استخراج کرد. وقتی دستور داده شده که اتلاف و اسراف نکنید، یعنی مالکیت خصوصی به رسمیت شناخته شده و اگر چه اموال خودت است ولی اختیارات هم محدود است. شاید در هنگام تزاخم بین منفعت فرد و منفعت جمع، اسلام منفعت جمع را در نظر گرفته و اصلاتی غیر مستقیم برای مصالح اجتماعی قائل شده است. احتمالاً بتوان نوعی حیثیت اجتماعی هم برای مال در نظر گرفت. به عنوان مثال وقتی دستور داده شده که *وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمِ (نساء/۵)*؛ اموال خود را به افراد سفیه واگذار نکنید؛ این کلام فقط ناظر به جنبه فردی نیست بلکه جنبه اجتماعی هم می‌تواند داشته باشد. اگر دولتی رفتار سفیهانه داشته باشد، مردم نمی‌توانند به دولت چنین اختیاری بدهند که منابع مختلف را سفیهانه مصرف کند.

کمی اختلاف نظر در اینجا وجود دارد که اگر فرد سفیه عملی انجام، آن عمل باطل است، یا اگر فرد عاقل هم عمل سفیهانه‌ای مرتکب شد، آن هم باطل است؟ طبق نظر برخی از فقهاء ملاک سفیهانه بودن، عمل سفیهانه است هر چند که از یک عاقل سرزده باشد ولی برخی از فقهاء هم معتقدند این فرد سفیه است که عملش پذیرفته نیست.

سردبیر: ما به دنبال ارتباط مالکیت خصوصی با توسعه هستیم.

حکمت‌نیا: ما هنوز وارد بحث از قواعد اسباب تملک مانند حيازت و احیاء موات نشده‌ایم. بحث بر سر این است که اگر ما باشیم و طبیعت، در این سطح به رابطه مالکیت شخصی و مالکیت دولت می‌پردازیم. اگر در این شرایط که هنوز حيازتی صورت نگرفته است، این پرسش مطرح شد که خب این امکانات و اموال روی کره زمین متعلق به چه کسی است؟ در این سطح بحث، بحثی فلسفی در میان است. اگر سطح فلسفی بحث، پاسخ مناسب خود را دریافت کرد، نوبت به این سؤال می‌رسد که اگر تصرفی اتفاق افتاد، مالکیت حاصل می‌شود یا اباحه؟ ۲ سطح از بحث مطرح است، سطح دوم بحث مربوط به حقوق خصوصی است.

یک بحث فلسفی قبل از سطح حقوق خصوصی مطرح است که در حقوق ما خیلی منعکس نشده است، چون نیاز زیادی هم به آن نبوده است. ولی قابل بحث جدی است. مرحله دوم این است که تصرفاتی اتفاق افتاده است، نسبت ما با این تصرفات چگونه باید باشد؟ اگر در آنجا حق اولیه از آن مردم باشد، تصرف انجام شده را به گونه‌ای باید معنی کرد و اگر حق اولیه از آن دولت باشد، تصرف انجام شده معنای دیگری پیدا خواهد کرد.

بحثی که مورد اشاره آقای دکتر موسایی قرار گرفت، در حقوق مدنی کاملاً موجه است چون حقوق مدنی دو سؤال کلی بیشتر ندارد. ۱- رابطه من با اموال چگونه است؟ ۲- رابطه من با شما درباره اموال چگونه است؟

موسایی: دولت، بعد از تصرف در طبیعت است که موضوعیت پیدا می‌کند.

حکمت‌نیا: و این بحثی فلسفی است.

موسایی: حتی اجتماع نیز به همین صورت است. وقتی اجتماع صورت می‌گیرد که من بخواهم با شما مراوده و معامله‌ای داشته باشم، کی می‌توان چنین معامله‌ای را انجام داد؟ وقتی که در طبیعت تصرفی کرده باشیم. تا زمانی که در طبیعت تصرفی صورت نگرفته است، تولیدی هم صورت نمی‌گیرد. به همین دلیل چون همه چیز متعلق به خدا است و همه حق دارند، دولت به نمایندگی از جامعه حق نظارت دارد.

سردبیر: دولت با هر تعریفی که در نظر گرفته شود، مالکیت‌هایی و حق دخل و تصرف‌هایی را در اختیار دارد. مالکیت خصوصی هم وجود دارد. آیا این نوع مالکیت مختلط، توسعه‌آور است یا مانع توسعه؟ آنچه که در مورد توسعه در غرب گفته می‌شود این است که مالکیت خصوصی عامل توسعه بوده است.

موسایی: قطعاً توسعه در معنایی که امروزه رایج است، بدون مالکیت خصوصی، ممکن نیست. حتی توسعه غربی را می‌توان اینگونه معنی کرد: «به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی و فربه شدن آن»، که چیزی جز سرمایه‌داری نیست.

بسیاری از نظریه‌پردازان حوزه مدرنیسم معتقدند بدون مالکیت خصوصی اصلاً توسعه ممکن

نیست. اگر مالکیت خصوصی را نپذیریم، انگیزه لازم برای توسعه فراهم نخواهد شد. حتی برخی از صاحب‌نظران، مالکیت خصوصی را فطری می‌دانند و معتقدند همانطور که زنبور عسل نسبت به لانه خودش احساس مالکیت دارد و از آن در مقابل ورود بیگانگان دفاع می‌کند، انسان هم از آنچه که حاصل دسترنج خودش است، در مقابل دیگران دفاع می‌کند و آن را از آن خودش می‌داند. به خصوص که انسان می‌تواند ارزش افزوده ایجاد کند. اصلاً معقول نیست که ارزش افزوده‌ای که تولید می‌شود، متعلق به دیگری باشد. این امر، امری قبیح است که شما کار بکنید و دیگری مالک باشد.

اما در مورد رابطه مالکیت خصوصی با توسعه، اگر معنای فقهی مالکیت خصوصی را در نظر بگیریم، بحث پیچیده‌ای حاصل می‌شود که به راحتی نمی‌توان قضاوت روشنی در موردش داشت. غرب پاسخ ساده‌ای به این مسأله داده است و فقه و حقوق و حتی دین را امری ثابت و توسعه را امری متغیر در نظر گرفته و به این نتیجه رسیده که امر ثابت، با امر متغیر قابل جمع شدن نیست. از نگاه غرب، فقه و حقوق محدودیت‌هایی را به دنبال می‌آورد و وقتی به رسمیت شناخته می‌شود که در جهت توسعه باشد.

از نگاه غرب، حقوقی مورد تأیید است که منشأ آن رفتار خود بشر باشد که هدف آن توسعه بوده است و بر مبنای قرارداد آن را پذیرفته‌اند که چه قانونی و چگونه باشد. و یا حق طبیعی بوده است که وجود داشته است ولی وقتی که دولت تشکیل شد، قراردادی ایجاد می‌شود که پذیرش این نوع مالکیت، به نوعی از توسعه کمک می‌کند؛ توسعه‌ای منعطف‌تر و حتی اخلاقی‌تر. احکام اسلام در حوزه روابط مالی به گونه‌ای است که اجازه نمی‌دهد رفتاری توأم با تخریب طبیعت داشته باشیم. این نوع نگاه به مالکیت با توسعه هم همراهی دارد و در واقع می‌توان گفت فقه اگر چه تکلیف‌محور است ولی توسعه، نتیجه‌محور است. این چارچوب برای توسعه خاصی که قطعاً اخلاقی‌تر است، مطلوبیت بیشتری دارد ولی برای توسعه در نگاه غربی، خیر. غرب هم با مطرح کردن مباحثی مانند توسعه انسانی و توسعه پایدار در حال نزدیک شدن به این نگاه به توسعه است. حقوق طبیعت، حقوق حیوانات و ... که در فقه مطرح هستند، نشان‌دهنده توسعه دیگری

می‌باشند که هدف آن با توسعه مدنظر غرب متفاوت است.

سردبیر: فرض ما از توسعه، مثل دیگران شدن نیست.

موسایی: اگر ما به دنبال توسعه غربی باشیم، چارچوب دیگری نیاز است؛ علت آن هم این است که قوانین حقوق، تعیین‌کننده کیفیت فعل است، نه کمیت آن. کیفیت روابط هم ریشه در فلسفه‌ای دارد که برای حقوق تعیین شده است. تصور من این است که کمال انسان، هدف اصلی بوده است و قطعاً عدالت، مهمترین ابزار برای رسیدن به این کمال بوده است. قواعدی که در اسلام هست، (خصوصاً در حوزه مالکیت خصوصی و مالکیت عمومی / دولتی) برای رعایت همین مسأله بوده است. به نظر من هر دو مالکیت دولتی و خصوصی در اسلام به رسمیت شناخته شده است و اصطلاحی که مرحوم آیت‌الله صدر تحت عنوان مالکیت مختلط به کار برده است، تطبیق بیشتری با قوانین اسلام دارد.

در توسعه‌ای که بخواهد اخلاقی باشد، دولت نمی‌تواند هیچ‌کاره باشد و بخش خصوصی هم نمی‌تواند همه‌کاره باشد. از طرفی مالکیت خصوصی را هم نمی‌توان نفی کرد و هر نظامی که بخواهد مالکیت خصوصی را نفی کند، شکست خواهد خورد. مانند نمونه شوروی سابق که دلیل اصلی آن نه تنها نبودن آزادی بلکه نداشتن مالکیت خصوصی بوده است که بر خلاف فطرت می‌باشد.

سردبیر: در مورد معنای توسعه می‌توان گفت تغییرات کند و بطیء در گذر زمان است که یک جامعه و انسان‌ها بر استعداد و قوای خویش می‌گذارند و آن را بالفعل و شکوفا می‌کنند. سابقاً این تعبیر را نزدیک به معنای توسعه دانسته و گفتیم این تعریف می‌تواند در همه جا صادق باشد ولی هر جامعه‌ای با این تعریف، شرایط و ضوابط خودش را در نظر خواهد داشت. ما لزوماً مثل دیگران شدن را در توسعه دنبال نمی‌کنیم که اگر مثل دیگران شدیم، توسعه یافته باشیم.

محمد خوش‌چهره: در بین تعاریفی که برای توسعه هست، فرآیند بهبود، تعریفی است که می‌تواند مورد اتفاق باشد؛ «فرآیند رسیدن به وضع مطلوب». اختلاف بیشتر در مورد نحوه رسیدن به وضعیت مطلوب است، اختلاف دیگر هم در مورد تعریف وضعیت مطلوب است.

نبوی: «فرآیند شکوفایی استعدادها» تعریف مناسبی است که در میزگردهای سابق به آن رسیده‌ایم.

خوش‌چهره: یکی از الزامات فرآیند بهبود، بسترسازی برای شکوفایی استعدادها است. در عنوان میزگرد تعبیر نظام حقوقی اسلام به کار رفته است، و برای من جای سؤال دارد که آیا واژه نظام حقوقی اسلام، متعارف است؟

حکمت‌نیا: بله، درست است. در وجود نظام حقوقی اسلام تردیدی وجود ندارد. اسلام دارای نظام حقوقی است. نظام حقوقی اسلام به معنای مجموعه‌ای از مقررات الزام‌آور است که از طرف حاکم برایش ضمانت اجراء در نظر گرفته می‌شود، فقه ما بر این پایه است و دو قسمت دارد. یک قسمت آن وارد مستحبات و مکروهات و ادبیات مربوطه می‌شود که نظام حقوقی، کاری با آن ندارد ولی در جایی که «الزام» وجود دارد، چه «الزام به انجام» و چه «الزام به ترک» و حوزه دیگر مربوط به وظایف دولت است که اگر الزامی ترک شده برای دولت تعیین می‌شود که چه اقدامی را باید انجام دهد و آثاری را بر آن مترتب می‌کند. این بخش از فقه را اصطلاحاً «نظام حقوقی اسلام» می‌نامند.

خوش‌چهره: اگر بخواهیم مقایسه تطبیقی انجام دهیم، وجه افتراق عمیق بین این نظام و نظام سرمایه‌داری که واژه توسعه و رشد را از آن گرفته‌ایم، وجود دارد. آنها نظام اقتصادی خودشان را ایجاد کرده‌اند، و متناسب با نظام سرمایه‌داری، نظام حقوقی را هم طراحی کرده‌اند. نظام سوسیالیستی هم متناسب با نظام اقتصادی خودش، نظام حقوقی را تعریف کرده است. البته این که کدام یک مقدم بوده‌اند، نیاز به بحث دارد. ما الان نظام اقتصادی اسلام نداریم ولی در مورد نظام حقوقی اسلام صحبت می‌کنیم.

موسایی: فرض بر این است که این مباحث قبلاً مورد بررسی قرار گرفته‌اند. اگر نظام در حوزه اقتصادی، ناظر به یک امر خارجی باشد که تحقق یافته و خارج از ذهن انسان است، اسلام هیچ نوع نظامی ندارد. ولی در نظام به این معنی که خود آن قواعد، دارای نوعی سازگاری باهم هستند و هدفی را تعیین می‌کنند، بدین معنا اسلام هم دارای نظام اقتصادی است و هم نظام حقوقی.

آنچه که مورد نقد بوده این است که به غلط برداشت شده است، که معنای نظام داشتن اسلام این است که مانند نظام سرمایه‌داری که تحقق خارجی پیدا کرده است، حالا بخواهیم قوانین آن را کشف کنیم. آنچه که اسلام دارد، یکسری مقررات و اصول مقیده است که باید آن را محقق ساخت.

حکمت‌نیا: به این موارد، مکتب گفته می‌شود.

خوش‌چهره: یک مرحله، ارائه تئوری است، سوسیالیسم و مارکسیسم، یا سرمایه‌داری، تئوری‌ها و نظریه‌هایی داشته‌اند. از این تئوری‌ها، مکتبی بدست می‌آید و این مکتب را باید عملیاتی کرد، تا بعد به نظام رسید.

حکمت‌نیا: گاهی اختلاف در لفظ وجود دارد. مثلاً آن چیزی که مرحوم شهید صدر تحت عنوان مکتب اقتصادی از آن یاد می‌کند، می‌توان آن را نظام معرفتی حقوق هم نامید. مجموعه قواعد معرفتی که منشأ تشریحی دارد و در راستای اهدافی هماهنگ است و از منابع قابل استخراج هستند، مکتب نامیده می‌شود. اگر این موارد پیاده شوند، در مقام تحقق می‌توان آن را نظام نامید.

خوش‌چهره: خوب است که رشد و توسعه که در سؤالات مورد اشاره قرار گرفته‌اند، مورد دقت بیشتری قرار بگیرند. رشد را عمدتاً به افزایش تولید ناخالص ملی معنی کرده‌اند. تولید هم دارای عوامل و عناصری است؛ کار، سرمایه، طبیعت. نظام‌های سیاسی و متناسب با آن نظام‌های اقتصادی، متأثر از اولویت به عوامل تولید هستند. نظام سرمایه‌داری، اولویت را به سرمایه داده است که از دل آن، مالکیت خصوصی به دست می‌آید. نظام سوسیالیستی، اولویت را به کار داده است. از این زوایه و برای بدست آوردن نسبت توسعه با مالکیت خصوصی یا مالکیت دولت، باید دید اولویت را به کدام یک از عوامل تولید می‌دهیم؟

حکمت‌نیا: این بحث، فلسفی حقوقی است. سه عنصر وجود دارد که می‌خواهیم رابطه این سه عنصر را به لحاظ فلسفی مشخص کنیم.

خوش‌چهره: به نظر می‌رسد اسلام برای هر سه مورد کار، سرمایه و طبیعت، اصالت قائل است و نمی‌توان فقط یکی را بر سایر موارد ترجیح داد.

نبوی: در مباحث فقهی مالکیت اشاره به این مطلب مناسب است که امام خمینی (ره)، معتقد بودند شخصیت حقوقی هم می‌تواند مالکیت داشته باشد. به همین دلیل دولت را مالک می‌دانستند. اما نظر برخی از مراجع این است که شخصیت حقوقی نمی‌تواند مالک شود.

نکته دیگر اینکه مالکیت مطلق متعلق به خداوند است و در اسلام کسی که به عنوان شخصیت حقوقی یا شخصیت حقیقی مالک چیزی می‌شود، از طرف خدا این مالکیت به آنها داده شده و مقید به شرایطی است. در مالکیت خصوصی نمی‌توان تصرفات سفیهانه داشت.

این سخت‌گیری در مورد مالکیت دولتی بیشتر است و اموالی که در دست دولت است به دلیل امانت بودن، رعایت قوانین زیادی را در پی خواهد داشت. دولت، تعهدات و مسؤولیت‌های بیشتری در مورد اموالی دارد که در اختیارش گذاشته‌اند، می‌توان گفت دولت بیش از آنکه مالک باشد، امین است.

در مورد توسعه و نسبت آن با مالکیت می‌توان گفت امروزه اصل مالکیت نه مانع توسعه است و نه مشوق توسعه؛ مثال چین در این مورد بیشتر مطرح است. در چین تحولی که اتفاق افتاد این بود که مالکیت را دولتی نگه داشتند اما اجازه دادند قاعده بازار حاکم شود. یعنی فرد می‌تواند تمام تصرفات مالکانه را در اموال داشته باشد، منهای مالکیت آخر که در دست خودش نیست. مثلاً طبق قاعده بازار، قیمت تعیین می‌شود، طبق قاعده بازار، نفع در اختیار کسی است که در اموال تصرف می‌کند. امروزه هم کسی نمی‌گوید که چین توسعه پیدا نکرده است. در نتیجه نمی‌توان گفت نگاهی که در اسلام نسبت به مالکیت وجود دارد، مانع توسعه است.

موسایی: ضروری است که بین بازار و مالکیت خصوصی تفکیک قائل شویم و بین این دو تساوی عقلی وجود ندارد.

سردبیر: به نظر می‌رسد اسلام طبیعت را مقدمتاً در اختیار امام قرار داده است که با تفسیرهایی می‌توان آن را به نظام سیاسی ربط داد. طبیعت شامل زمین و هر آنچه که در آن است، می‌شود. ولی تحت قواعدی به همه اجازه داده شده است که بخش‌هایی را که مشمول احیاء قرار می‌دهند، مالک شوند یا حق استفاده پیدا کنند. آنچه مسلم است اینکه افراد از این منع نشده‌اند که با توجه

به قوانین دولت کار کنند و حاصل کار خود را به خودشان اختصاص بدهند.

موسایی: به نظر من مالکیت افراد بر زمین، یک مالکیت بالقوه است و زمانی بالفعل می‌شود و من حق مالکیت خواهم داشت که روی زمین کار کنم و آن را آباد نمایم.

سردبیر: در نظام اقتصادی، مجموعه عناصری وجود دارد که سه مورد از آنها پررنگ‌تر هستند. یکی مربوط به انگیزه است؛ هر نظام اقتصادی باید معین کند که انسان‌ها با چه انگیزه‌ای فعالیت اقتصادی می‌کنند. بحث دیگر مربوط به مقررات، آداب و قواعد و کارکرد نهادها است. مقوله سوم نیز به تکنولوژی مربوط است. معمولاً کسانی که نظام اقتصادی را تعریف کرده‌اند، هر نظام اقتصادی را با این سه عنصر مشخص کرده‌اند. اجمالاً می‌توان گفت که در مورد انگیزه و مقررات و قواعد؛ اسلام مطالب بسیار زیادی ارائه کرده است که به رفتار اقتصادی بر می‌گردد. از این نظر می‌توان برای نظام اقتصادی اسلام، تعریفی ارائه کرد؛ و این شبیه همان کاری است که دیگران هم انجام داده‌اند. مثلاً می‌گویند انگیزه فعالیت‌های اقتصادی چیست؟ مالکیت بر ابزارهای تولید چگونه است؟

برخی نظام سرمایه‌داری را اینگونه تعریف کرده‌اند که نظامی است که در آن مالکیت بر ابزار تولید، خصوصی و انگیزه فعالیت‌ها، مادی است.

اگر به این صورت به این مسأله نگاه بکنیم و مالکیت بر نیروی کار آدم‌ها و مالکیت بر سرمایه را به رسمیت بشناسیم، در حقیقت انگیزه‌های افراد را به رسمیت شناخته‌ایم. از همین نظر می‌توان گفت که به تولید هم کمک می‌شود.

در بخش دیگری از بحث، رساله حقوق امام سجاد(ع) مورد توجه است، که نگاه گسترده‌ای به انواع حقوق دارد. اگر بتوانیم چنین حقوقی را به درستی تحقق ببخشیم، برآیند آن چه نوع توسعه و تکامل را برای ما رقم می‌زند؟ آیا رعایت آنچه که در رساله حقوق آمده است، در بسترسازی برای پیشرفت جامعه، مؤثر است؟

حکمت‌نیا: من ابتدا تکمله‌ای در مورد بحث سابق داشته باشم و بعد در مورد رساله حقوق امام زین العابدین(ع) مطلبی را عرض کنم.

در مالکیت مسأله‌ای مطرح است؛ «مالکیت» خودش یک مسأله است و استفاده از مالکیت مسأله‌ای دیگر است. مشکل ما در مالکیت نیست، بلکه در استفاده از مالکیت است. مالکیت به عنوان یک ابزار حقوقی، یکسری اختیارات به انسان می‌دهد. اینکه اختیارات خود را چگونه اعمال بکنید؛ اعم از اینکه به عنوان شخصیت حقوقی مالکیت شما پذیرفته شده باشد یا به عنوان شخصیت حقیقی، دارای مالکیت خصوصی باشید؛ بحث بر سر این است که حق خود را چگونه اعمال می‌کنند؟

حقوق در اینجا به جای مدیریت نمی‌نشیند، فقه چارچوبی را تعیین می‌کند تا در آن چارچوب اقدام شود ولی اینکه چه کار بکنید، به عقل و برنامه‌ریزی و آینده‌نگری مربوط است. بحث مالکیت، اگر چه زمینه مناسبی را برای توسعه ایجاد می‌کند، اما آنچه تأثیر جدی و عمده‌ای بر توسعه و پیشرفت دارد، نحوه مدیریت است که از طرف دولت نسبت به مالکیت دولتی و مالکیت خصوصی انجام می‌شود. نظام حقوقی در اینجا فقط چارچوب‌ها را مشخص می‌کند. نظام حقوقی می‌تواند در روابط مالی بین افراد برخورد سهل‌گیرانه‌ای داشته باشد، یا دفاع قوی از مالکیت‌ها داشته باشد، یا نظم را برقرار کند. این موارد از خدمت‌هایی هستند که نظام حقوقی می‌تواند انجام دهد.

در مورد مالکیت دولت نیز همین بحث مطرح است. در بحث از مالکیت معنوی، مطرح می‌شود که چرا دیگران نمی‌توانند از روی اختراعی فردی دیگر، تولید کنند؟ در جواب بیان می‌شود که مخترع برای اختراعش هزینه‌ای کرده است، آن هزینه را باید یک نفر پرداخت کند؛ یا خود مخترع باید پرداخت کند، یا دولت، یا بازار.

اگر بنا باشد خود مخترع آن هزینه را پرداخت کند، دست به اقدام نخواهد زد. اگر قرار باشد که دولت هزینه اختراع را پرداخت کند، دولت همیشه با محدودیت در منابع مواجه است. به علاوه دولت دو اولویت هم دارد: رفاه و امنیت و همیشه امنیت مقدم بوده است. در نتیجه دولت، دارایی و سرمایه خودش را در خدمت امنیت می‌گیرد. وقتی دولت در حوزه امنیت هزینه کند در حوزه رفاه کم می‌آورد. در مالکیت بحث می‌شود که آیا دولت می‌تواند راهکارهایی را به لحاظ مالی

و مالکیتی پیشنهاد بدهد که در ضمن اینکه تولید صورت می‌گیرد، از منابع دولت هم کم نشود؟ بله. دولت باید تلاش کند رابطه بازار مصرف را به درستی برقرار کند. یعنی فرمولی پیشنهاد بدهد که مالکیت را برای مردم قرار بدهد و چون می‌خواهد هزینه تولید علم را در کشور نهادینه کند و خودش توان پرداخت هزینه تولید علم را ندارد، از بازار مصرف آن را دریافت می‌کند. این کار در اختیار دولت است. این مثال، نقش دوم دولت را نشان می‌دهد.

نقش اول دولت، تنظیم است. نقش دوم دولت تولید سیستم مالی است. متأسفانه در ایران تولید مالی برعهده دولت قرار نگرفته و بیشتر روی مال فیزیکی کار کرده‌ایم. این یکی از خلأهای سیستم حقوقی ما است. یعنی تکلیف تکنولوژی، فناوری و علم را مشخص نمی‌کند که چه کسی باید هزینه آن را بپردازد. نظام حقوقی غرب راهکار این مشکل را پیدا کرده است ولی ما راهکاری نداریم و نظام حقوقی ما در اینجا نقص جدی دارد.

سومین نکته این که ما بازار تولید و مصرف را داریم. در حقوق، رابطه قراردادی ما یک رابطه قراردادی ساده مبتنی بر رضایت در یک چارچوب مشخص است، اما امروزه اینطور مطرح می‌شود که در رابطه‌ای که بین من و فرد دیگری برقرار می‌شود، شرایط فرق کرده و عنصر جدیدی وارد شده است. مقررات سنتی ما اینطور بود که خریدار، یک شیء خارجی را می‌خرد، و پول آن را هم پرداخت کرده و از آن استفاده می‌کرده است. امروزه کسی که تولیدکننده فکر است، یک تولیدکننده کالا هم وجود دارد، بازار مصرف هم افراد دیگری هستند. دولت در این میان چه نقشی را می‌تواند بین تولیدکننده فکر و تولیدکننده کالا و مصرف‌کنندگان داشته باشد؟ در اینجا مصرف‌کننده، حضوری در نظام قراردادی تولیدکننده فکر و تولیدکننده کالا ندارد.

یکی از مشکلاتی که امروزه در حوزه توسعه، نقش‌ها را تعیین می‌کند، این است که هنگامی که می‌خواهیم عدالت را اجرا کنیم، عدالت قراردادی شما با عدالت مصرف‌کننده تناقض پیدا کرده است. با این توضیح که عدالت قراردادی مبتنی بر رضایت است. امروزه نوعی قراردادهای عمومی ایجاد شده‌اند که در فهم از توسعه و اجرای عدالت نقش دارند. یعنی اگر تولیدکننده

فکر با تولیدکننده کالا قراردادی داشته باشد، آیا دولت می‌تواند به نفع مصرف‌کننده دخالتی در آن قرارداد داشته باشد؟

چارچوب اول، چارچوب سنتی ما است، چارچوب دوم این است که هزینه‌های تولید علم را به عنوان یک کالا چه کسی پرداخت می‌کند؟ عنصر سوم هم این است که رابطه تولیدکننده فکر با طرف مقابل، از رابطه شخصی خارج شده است. جامعه از این رابطه متأثر می‌شود. آیا دولت می‌تواند در چنین رابطه خصوصی‌ای دخالت کند یا خیر؟ نظام‌هایی که تابع رفاه هستند، و یا اخلاقی هستند با دخالت دولت موافق هستند و معتقدند دولت می‌تواند به نمایندگی از جامعه و با استفاده از شرط ضمن عقد، شروطی را در قرارداد بگنجاند که استانداردهایی رعایت شود؛ این شرایط نسبت را از مالکیت خصوصی خارج می‌کند. ما در این دو قسمت کاستی‌هایی داریم.

سردبیر: مطالبی که فرمودید به پاسخ سؤالی که در مورد عدالت ذکر شده بود نیز کمک کرد. اگر در مورد رساله حقوق هم مطلبی مدنظر است بفرمائید.

حکمت‌نیا: در رساله حقوق امام زین‌العابدین (ع) حقی که مطرح می‌شود به معنای حقوقی آن نیست. در ادبیات دینی واژه «حق» وجود دارد که همه جا دارای معنای حقوقی خود نیست. «حق» واژه عامی بوده است که در این رساله بیشتر به معنای یکسری تکالیف است. این تکالیف برخی اخلاقی هستند و برخی حقوقی. مواردی مانند رعایت حقوق دست، حقوق اعضاء و جوارح و...؛ این موارد شاید با ادبیات اولیه حقوق هم سازگاری نداشته باشد؛ البته این تحلیل هم وجود دارد که حق در این موارد در معنای مجازی به کار رفته است؛ چون حق باید بین دو طرف باشد؛ من علیه الحق، ذی حق و مورد حق. به نظر من، در این موارد امام زین‌العابدین (ع) مرز دنیا را توسعه داده‌اند. یعنی اگر ما بخواهیم در این دنیای مادی با ادبیات حق صحبت کنیم، فرمایش امام (ع) نوعی مجاز است. چون رابطه من با دستم، دو گانه نیست و از زمانی که متولد شدم تا زمانی که می‌میرم، دستم با من است. ولی اگر این ادبیات را توسعه بدهم، قواعد قیامت فرق می‌کند. در قیامت بین من و دست من جدایی می‌افتد و علیه من شهادت خواهند داد. در قیامت، ادبیات عوض می‌شود، ادبیات امام سجاد (ع) در رساله حقوق با توجه به توسعه دنیا است. اگر آن ادبیات

را در نظر بگیریم، حق در معنای واقعی خودش به کار رفته است. یعنی دست من هم علیه من حق خواهد داشت. این ادبیات، ادبیاتی توسعه‌یافته و مربوط به قیامت است، اما در نظام حقوقی، این موارد را فلسفه احکام می‌دانند. ادبیات مربوط به قیامت در اندیشه حقوقی مؤثر است؛ مثلاً در ادبیات مربوط به خانواده دستور داده شده که *وَ عَاشِرُوهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ (نساء/۱۹)*؛ که دستور به خوب رفتار کردن است؛ این دستور با قیامت هم رابطه برقرار می‌کند. وقتی از بهشتیان سؤال می‌شود که چه چیزی شما را به بهشت آورد؟ جواب می‌دهند که ما در میان خانواده خود برای آنها دلسوز بودیم *(وَأَقْبَلْ بَعْضُهُمْ عَلَى بَعْضٍ يَتَسَاءَلُونَ * قَالُوا إِنَّا كُنَّا قَبْلُ فِي أَهْلِنَا مُشْفِقِينَ؛ طور/۲۵ و ۲۶)*؛ و این ارتباط بین خوب رفتار کردن و دلسوزی و به بهشت رفتن برقرار می‌شود. ولی این ادبیات، ادبیاتی حقوقی نیست، پس در جمع‌بندی می‌توان گفت رساله امام زین‌العابدین(ع)، ادبیاتی فراتر از بحث حقوقی داشته و نگاهی عمیق به انسان و قیامت دارد که در همان بستر هم باید معنی شود. اما اینکه آیا این تعابیر، الزامات حقوقی هست یا خیر؟ می‌توان گفت برخی از این موارد، مفاهیم و الزامات حقوقی هستند ولی از برخی دیگر، مفاهیم حقوقی قابل برداشت نیست.

ادبیات امام زین‌العابدین(ع) مبتنی بر توسعه مرزهای انسانی و جهان مادی به جهان قیامت است. این بیان چارچوب نظری کلی ما است که اختصاص به رساله حقوق هم ندارد. برخی از این موارد برای ما قابل فهم هستند و برخی خیر. این جهان را باید جهانی دو لایه دانست. مثال مشهور دو لایه بودن جهان را در رابطه حضرت موسی(ع) و حضرت خضر(ع) می‌توان دید. حضرت موسی(ع) چهره قواعد حقوقی دنیا را می‌بیند و می‌پرسد که چرا این بی‌گناه را کشتی؟ حضرت خضر(ع) چهره باطن و غیب این دنیا را می‌بیند. در حقوق، بیشتر با چهره ظاهر دنیا مواجه هستیم. ولی رساله امام زین‌العابدین(ع) با ادبیات دوم و توجه به چهره باطنی دنیا قابل فهم است.

سردبیر: آیا مواردی که در رساله حقوق مورد تأکید قرار گرفته است، انسان را به رعایت بسیاری از اموری دعوت نمی‌کند که به روند توسعه کمک می‌کنند؟

موسایی: یکی از پیش‌نیازهایی که برای زندگی امروزی نیاز است، رعایت حقوق و پذیرش حق دیگران و احترام به حقوق دیگران است. رساله امام زین‌العابدین(ع) براساس نگاه ملکوتی یا

اخروی، مطالب عمیق‌تری نسبت به حقوق امروزی دارد. به عنوان مثال مفهومی مانند ایثار، فراتر از رعایت حقوق دیگران بوده و بدین معنی است که من از حق خودم به نفع شما می‌گذرم. وقتی در اسلام کسانی تربیت می‌شوند که اهل ایثار هستند، قطعاً حقوق دیگران را هم رعایت خواهند کرد.

این نوع توصیه‌ها، حداقل تأثیری که بر جنبه‌های ظاهری حقوق دارد، رعایت حقوق دیگران و احترام به حقوق دیگران است. با توجه به بیان امام سجاد(ع) اعضاء و جوارح انسان، امانت هستند و نمی‌توان با آنها خلاف حقی مرتکب شد. باید مراقبت کرد از این اعضاء و جوارح در مسیر رضایت خالق استفاده کرد. رعایت این موارد، جامعه‌ای را ایجاد خواهد کرد که بین اعضاء آن جامعه رابطه برادری و مواسات وجود دارد، چیزی شبیه به جامعه‌ای که پیامبر اکرم(ص) ایجاد کردند. منشوری که بعد از هجرت پیامبر اکرم(ص) نوشته شده، بسیار شبیه قانون اساسی است و پایبندی جامعه اسلامی را به قواعد حقوقی نشان می‌دهد.

البته توجه داشته باشیم که صورت و ظاهر، یک مبنای حقوقی است و باعث رفع تکلیف هم می‌شود. آنچه که در رساله حقوق مدنظر است، فقط بحث مالکیت نیست و از آن بسیار فراتر است. به نظر من این رساله، روابط انسان‌ها، رابطه انسان با طبیعت، رابطه انسان با خدا و رابطه انسان با خودش را تبیین کرده است.

گاهی عبارت «حق» در مفهوم «حقیقت» به کار رفته است. گاهی حق در مقابل باطل به کار می‌رود و نشان‌دهنده حقانیت است. گاهی نیز حق در مقابل تکلیف به کار می‌رود. حق در این معنی، با تکلیفی همراه است.

وقتی جامعه‌ای ساخته شود که به معنای اتمّ حق معتقد و پایبند باشد، قطعاً حقوق مردم و شهروندان هم در آن جامعه رعایت می‌شود. این حقوق طوری وضع شده است که جنبه اخلاقی آن بسیار قوی است. توسعه‌ای که در این نوع حقوق ایجاد شود، توسعه‌ای صددرصد اخلاقی خواهد بود.

هر سیستمی که بخواهد طراحی و ساخته شود به مواد، رابطه بین مواد و صورت نیاز دارد. مواد

لازم برای ساختن نظام حقوقی و نظام اقتصادی در اسلام وجود دارد. رابطه‌های بین مواد هم تا اندازه‌ای رعایت شده‌اند و در مواردی هم بیان نشده‌اند. ولی چگونگی ساختن آن به ما بستگی دارد که به چه میزان با توسعه تناسب داشته باشد. اگر در نظام جامعه تغییرات جامعه و مصلحت جامعه لحاظ شده باشد، با توسعه سازگاری بیشتری خواهد داشت و الا یک سیستم غیرمنعطف نمی‌تواند تناسب زیادی با توسعه در جامعه داشته باشد.

سردبیر: سیستم‌های باز، منعطف هستند.

نبوی: رساله امام سجاد(ع) هم شامل مواردی در نظام حقوقی است و هم برای توسعه، جهت‌دهی دارد و توسعه را به سمت تعالی سوق می‌دهد. این رساله به اعتقادات، صفات و افعال ما جهت می‌دهد؛ در زمینه اعضای خانواده، نوع مصرف اموال، رابطه دولت و ملت و حقوق هر یک و ... مطالبی عالی دارد و اصولاً روابط بین فرد با خودش، فرد با خدا، فرد با جامعه و فرد با طبیعت را تنظیم می‌نماید. بر این اساس تمام روابط اجتماعی تنظیم می‌شوند که این خودش مفهوم دیگری از سیاست و توسعه است. اگر روابط در جامعه، توسعه یافته باشند، توسعه مدنظر ما که شکوفایی همه استعدادهای بشری و اجتماعی است، اتفاق می‌افتد. وقتی روابط براساس چنین حقوقی تنظیم می‌شوند، می‌توان گفت روابطی عادلانه شکل گرفته است.

مباحث جالبی در ادبیات رابطه قانون یا حقوق با توسعه وجود دارد. در دهه ۶۰ در غرب، جنبش *Law and Development* (قانون و توسعه) شکل می‌گیرد. سپس این جنبش در محاق قرار گرفته ولی بعد از مدتی، حکومت قانون، جانشین آن می‌شود. در حکومت قانون اصل بر این است که هیچ فردی نخواهد اعمال حاکمیت داشته باشد، بلکه قواعد و ارزش‌ها حاکم باشند. در ارزش‌ها هم مفاهیمی مانند آزادی، عدالت و ... مطرح می‌شوند. این موارد در اسلام بسیار به یکدیگر نزدیک می‌شوند. یعنی پیامبر(ص) هم که رهبر جامعه است، صحبت از خدا می‌کند و اوامر او از باب اینکه امر خدا است، اطاعت می‌شود.

به نظر من این رساله نقش بسیار مهمی در این دارد که به مفهوم متعالی و پیشرفته توسعه برسیم، که همان حکومت قانون است؛ به معنای ارزش‌هایی که می‌تواند عدالت همه‌جانبه برقرار کند،

آزادی واقعی را برقرار نماید و نهایتاً رفاه به معنای پیشرفت اقتصادی نیز، هم از نظر اعتقادی قابل توجه است و هم از باب استدلالی می‌توان فهمید که این روابط وقتی همگی عادلانه باشند، شرایط برای شکوفایی همه استعداد‌های جامعه پدید می‌آید. در نتیجه توسعه اقتصادی هم می‌تواند حاصل شود.

اگر حقوق هم از نظر جهت‌گیری و هم از نظر حقوق به معنای نظام حقوقی رعایت شود، جامعه‌ای ایجاد می‌شود که روابط آن، از نوع رابطه تقوایی خواهد بود که برکات مادی را هم نصیب جامعه خواهد کرد و منجر به شکوفایی اقتصادی هم خواهد شد.

حکمت‌نیا: در مورد اینکه عمل به رساله حقوق امام زین‌العابدین(ع)، تکامل و توسعه می‌آورد، تردیدی وجود ندارد. بحث بر سر این است که آیا در این رساله، حقوق به معنای اصطلاحی علم فقه مدنظر است؟ آیا حقی که در این رساله مطرح است، همان اصطلاح فقهاء است که ضمانت اجرا داشته باشد و مجوز دخالت دولت را فراهم آورد؟ خیر. بعضی از قسمت‌های هست و بعضی از قسمت‌های نیست. ولی اینکه این ادبیات به عنوان قانون و شرح وظایف افراد و ضمانت‌اجراها در اختیار دولت اسلامی قرار بگیرد، و از دولت خواسته شود که طبق آن دخالت، نظارت و یا قضاوت داشته باشد، مقدور نیست. ولی اینکه دولت تلاش کند زمینه فهم برخی از توصیه‌های رساله حقوق را ایجاد کند و به جنبه تعلیم و تربیتی رساله حقوق بپردازد، مناسب است. بخشی از آن که به تعلیم اخلاق می‌پردازد، خوب است؛ اما اینکه مفاد این رساله، حقوقی باشد؛ اینطور نیست ولی قطعاً تعالیمی متعالی دارد. خیلی نمی‌توان از رساله حقوق برای تعیین وظیفه دولت استفاده کرد، اما می‌توان در اخذ مبانی فرهنگی از آن استفاده کرد.

سردبیر: در نظام توسعه، ابتدا باید نقش دولت معلوم شود، ما باید نسبت رساله حقوق را با دولت تعیین کنیم. وقتی که متنی مانند رساله حقوق در دست است که در آن تأکید و توصیه‌های بسیار زیاد در رعایت حقوق دیگران به طور مستقیم و غیر مستقیم وجود دارد، کسی که چنین متنی را می‌خواند، به عنوان مثال برایش دخل و تصرف در طبیعت سخت‌تر خواهد بود. با عمل به چنین رساله‌ای، فضایی مانند فضای تهران که زندگی در آن دشوار شده است، پیش نمی‌آید. به علاوه

استنباط‌هایی مبنی بر اینکه عدم رعایت مواردی از این قبیل، آیا ضمان‌آور هست یا نه؛ هم مطرح می‌شود. این موارد در مجموع «مسأله» ایجاد می‌کند و برای حل آن مسائل، قواعد و قانون‌گذاری‌هایی خواهد شد و آن قواعد و قانون‌گذاری‌ها محیط را برای کار، آرامش و برای یک زندگی متعالی فراهم می‌کند. این موارد، حداقل‌هایی است که می‌توان از چنین مقوله‌ای استنباط کرد.

حکمت‌نیا: یعنی در حوزه سیاست‌گذاری، در حوزه اهداف، در حوزه فرهنگ و احتمالاً در حوزه قانون‌گذاری (به عنوان فلسفه قانون‌گذاری) نیز می‌توان از رساله حقوق امام سجاده (ع) استفاده کرد ولی اجتهاد کردن از این ادبیات، بسیار دشوار است.

سردبیر: با توجه به این سؤال که «آیا می‌توان بین نظام حقوقی اسلام و عدالت در ابعاد وسیع آن رابطه‌ای برقرار کرد؟» نیاز است که در مورد عدالت هم بحثی داشته باشیم. در صحبت‌های آقای مهندس نبوی و آقای دکتر حکمت‌نیا اشاره‌ای به عدالت وجود داشت. جناب آقای دکتر موسایی؛ در این مورد اگر مطلبی مدنظرتان است، بفرمائید.

موسایی: من چند نکته را عرض می‌کنم: نکته اول اینکه، نظام حقوقی ما در تمدن اسلامی شکل گرفته است. در واقع یک زمانی نظام حقوقی‌ای بوده که تحقق خارجی یافته و اجراء می‌شده است. یعنی اینطور نیست که فقط در متن‌ها و نصوص آمده باشد. اینکه برخی از احکام به صورت تدریجی نازل شده، یا برخی از احکام قبلی منسوخ می‌شدند، نشان می‌دهد که احکام اسلام، شرایط جامعه را در نظر می‌گرفته و از انعطاف لازم برخوردار بوده است؛ اگر بین فقه و حقوق تفکیک قائل شویم، در آن صورت می‌توان گفت قواعد فقهی، علائمی هستند که بتوان متناسب با آنها قوانین را وضع کرد. یعنی خودش قانون نیست. به عنوان مثال اگر زمانی از نظر عقلاء، شلاق زدن مجرم، امر پسندیده‌ای بوده و در روزگاری دیگر شلاق زدن امر ناپسندی نزد عقلا باشد، راه اسلام بسته نمی‌شود و می‌تواند راهکار مناسب را پیدا کند. همانطور که می‌توان تعزیر را کم و زیاد کرد، نوع آن را هم می‌توان تغییر داد. پس اجتهاد، انعطاف لازم را به نظام حقوقی می‌دهد تا نظام حقوق با توسعه متناسب گردد. اگر حقوق را ثابت و لامتغیر بدانیم، ممکن

است ناسازگاری‌هایی با توسعه پیدا کند ولی در نظام حقوق اسلام، چنین ناسازگاری‌هایی پیش نمی‌آید. همراهی نظام حقوقی اسلام با پیشرفت را می‌توان در وقوع تمدن بزرگ اسلامی در قرن اول هجری دید. نظامی که در ابتدا با قواعد فقهی ساده از مدینه شروع شده بود ولی بعد گسترش پیدا کرد و شرق تا غرب عالم را گرفت.

نکته دیگر اینکه در حقوق، بحث عرف هم مطرح است. رفتاری که عامه متشرعین انجام می‌دهند، می‌تواند به تنظیم قواعد کمک کند. این نوع عرف، با قول و فعل و اعتقاد متشرعین همراه است که حداقل می‌تواند در تعیین مصادیق بسیار مهم باشد. حوزه‌ای در فقه تحت عنوان شناخت مصادیق و موضوعات وجود دارد که باید با کمک از چنین عواملی، به شناختن مصادیق اقدام کرد. البته اگر فقه و حقوق مبتنی بر فقهی باشد که اخباریون استخراج می‌کنند قطعاً با توسعه سازگار نیست ولی آنچه که اصولی‌ها استخراج می‌کنند، انعطاف لازم را دارد.

نکته‌ای نیز در مورد عدالت لازم به ذکر است. این مطلب غیر قابل انکار است که هدف مجموعه احکام، عدالت بوده است. همه قواعدی که اسلام برای معاملات دارد، برای این است که اجحاف نشود و معامله براساس عدالت باشد. اگر فروشنده در مورد کالا، اخبار درستی ارائه بدهد، شفافیت ایجاد شده و اطلاعات به درستی منتقل می‌شود و هزینه مبادله پائین می‌آید و به رشد و توسعه، کمک می‌شود. روابط ما بایستی طوری تنظیم شود که منجر به ظلم نشود. ظلم ذاتاً قبیح است و تشخیص بسیاری از مصادیق آن به عقل واگذار شده است. عدالت مانند ریسمانی است که تمام احکام را به هم وصل می‌کند. مرحوم استاد شهید مطهری معتقد بود که عدالت در عرض سایر احکام نیست، بلکه در طول آنها است. یعنی هر حکمی باید با عدالت سازگار باشد. نزد اصولیین هم این بیان مشهور است که احکام فقهی و حقوقی تابع مصالح و مفاسدند. مصالح و مفاسد نیز مبتنی بر عدم ظلم هستند. بنابراین قطعاً رعایت احکام حقوقی، مبتنی بر رعایت عدالت است.

عرف متشرعین، بسیار مهم است و باید آن را شناخت. عرف متشرعین در دوره تمدن اسلامی نیز بسیار مهم بوده است و باید معیار عدالت در تعیین مصداق را عرف بدانیم، البته بعضی از اصولیین

در تعیین برخی از احکام نیز به عرف متشرعین مراجعه می‌کرده‌اند و آن را دارای حجیت می‌دانسته‌اند. با این نگاه، عدالت یک معنای ثابت و غیر قابل تغییر نخواهد داشت و دارای انعطاف خواهد شد و البته سیستم کارآمدتری را می‌تواند ترسیم کند.

اگر آنچه که در دین بیان شده درست اجراء شود و فرهنگ آن پیاده شود، هیچ مغایرتی بین نظام حقوقی و توسعه وجود ندارد. البته ناسازگاری‌ها می‌تواند به شرایط هر جامعه مربوط باشد.

حرف خدا را باید به زبان روز ترجمه کرد، کار اجتهاد هم همین است، احکام باید قابلیت پیاده شدن را داشته باشند و اگر غیر از این باشد، اجتهاد معنی ندارد. نگاه به حقوق انسان، در گذشته و امروز بسیار تفاوت کرده است. کمک گرفتن از فهم بشر برای تفسیر کتابی که خدا فرستاده است، تفسیر به رأی نیست ولی باید به اندازه وسع خود تلاش کنیم.

سردبیر: جناب آقای دکتر حکمت‌نیا، اگر در مورد عدالت مطلبی در نظر دارید، بفرمائید.

حکمت‌نیا: در حوزه مباحث عدالت، ۴ بحث مهم وجود دارد. یک بحث، فلسفی است که در ادبیات شرعی ما نیز در اختلاف بین اشاعره، معتزله و شیعه مطرح شده است. بحث بر سر این است که آیا قبل از امر شارع، چیزی به نام حق وجود دارد یا خیر؟ حق، پسینی است یا پیشینی؟ پاسخ به این سؤال در حوزه علم کلام است. معتزله و شیعه بیشتر معتقد به حق پیشینی هستند و اشاعره آن را پسینی می‌دانند.

بحث دوم اینکه اگر قائل به پیشینی بودن حق و عدالت شدیم و درک عقل را قبول کردیم، عقل چگونه عدالت را می‌فهمد؟ ضابطه آن چیست؟ آیا دیدگاه مرحوم اصفهانی را بپذیریم که معتقد است عدالت، حسن عدل است و قبح ظلم؟ این مفهوم، هیچ کارآیی ندارد. مرحوم آیت‌الله سیدمصطفی خمینی بر این نظر مرحوم اصفهانی اشکال می‌کند و معتقد است باید قواعد اولیه تبیین حق مشخص شود، تا ظلم و عدل معنا پیدا کنند. اگر «وَضَعُ شَيْءٍ فِي مَوْضِعِهِ عَدْلٌ» باشد، چیزی قبل از آن باید وجود داشته باشد. نقص در اینجا این است که ما قواعد عقلی عدالت را نداریم ولی غرب در این مورد بیشتر کار کرده است ولی متأسفانه ادبیات ما در این مورد ناقص است.

بحث دیگر در مورد عدالت پس از امر شارع است. یعنی این دستوراتی که شارع داده است و امر و نهی‌ای که کرده است، آیا فلسفه عدالت در آنها رعایت شده و عادلانه است؟ و آیا قابل فهم هستند؟ فقها این سؤال را اینگونه تعبیر کرده‌اند که آیا ما قاعده فقهی عدالت داریم؟ آیا میزانی وجود دارد که احکام را با آن نقد و بررسی کنیم؟ فقها نوعاً اشاره به فقدان ضابطه در این مورد دارند. قاعده باید ضابطه‌مند باشد ولی اینکه ضابطه معینی داشته باشیم، بسیار دشوار است. به نظر من در اینجا باید کاری اساسی‌تر انجام دهیم. اینکه پیامدها را می‌توانیم محاسبه کنیم یا خیر؟ مقتضیات زمان و مکان را چطور باید رعایت کنیم؟ آیا موضوع تغییر می‌کند یا نمی‌کند؟ این سؤالات به نحوی می‌خواهند به این سؤال پاسخ دهند که آیا این قواعدی که امروزه احساس می‌شود تغییر محیطی پیدا کرده‌اند، این قواعد هم تغییر می‌کنند یا نمی‌کنند؟ هرکس این مشکل را با ضابطه‌ای حل می‌کند، برخی با ضابطه عدالت آن را حل می‌کنند؛ حضرت امام (ره) با ضابطه مقتضیات زمان و مکان آن را حل می‌کنند، مرحوم شهید صدر با نظریه منطقه الفراغ به آن پاسخ می‌دهند، مرحوم نائینی قائل به منطقه سکوت می‌شوند و همه اهل علم تلاش می‌کنند که این مشکل را به نوعی پاسخ بدهند.

پس یک چارچوب درون فقهی از عدالت داریم که ضابطه آن هم مورد اختلاف است و هم در موردش کاری انجام نشده است. اینکه برای شخص عادل، چه اوصافی وجود دارد، و چه شرایطی باید داشته باشد، بحث دیگری است که موضوع ما نیست. اینها از نظریه عدالت خارج است که شاهد، قاضی، حاکم و ... باید عادل باشند. برای انسان عادل یک سیستم حمایتی وجود دارد، البته گره ما در این مقوله، گره دیگری است که فرانسوی‌ها آن را باز کرده‌اند.

مثلاً بیان شده که در قول مؤمن، *إصالحه الصَّحَّه* را باید رعایت کرد. خب این قاعده بسیار خوبی است، ولی وقتی وارد اجراء می‌شویم، در کجا باید آن را اجراء کرد؟ فرانسوی‌ها یک ماده قانونی در این مورد دارند که اگر کسی اظهار کرد که در امور خیریه شرکت کرده است، از او ثلث مالیات را دریافت کنید. حق پرسش هم ندارید. یعنی اصل را بر صحت گفتار او بگذارید. ولی اگر خلاف آن اثبات شد، او باید ده برابر جریمه شود.

اینکه از ظرفیت فقه، چگونه در برنامه‌ریزی اجتماعی استفاده شود؛ آیا نظام اداری براساس حضور انسان عادل مستقر شده است یا انسان فاسد؟ در چنین مواردی ما خلأ جدی داریم. ما سیستمی نداریم که براساس فضائل انسانی، رفتارهای اجتماعی را طراحی کرده باشیم و حرف‌های خوبی در حد اخلاق باقی مانده است، این نقص عمده سیستم حقوقی ما است. قسمت سوم این مطلب در مورد اعمال عادلانه قواعد و اجرای عدالت است. یعنی فرض شود که این قواعد، عادلانه است؛ در اجرای عدالت، ما در یک حوزه خوب عمل کرده‌ایم و در یک حوزه خوب عمل نکرده‌ایم. حضرت علی(ع) در اجرای عدالت، اشاره به این دارند که مردم باید عدالت را احساس کنند. یعنی احساس کنند که شما عادل هستید. حضرت می‌فرمایند: آنچه‌ان در میان خلق مساوی رفتار کن تا دشمن از عدل تو مأیوس نگردد و دوست در تو طمع نوزد. این احساس عدالت، بسیار مهم است. ما در حوزه تأکید بر عدالت خوب کار کرده‌ایم ولی در حوزه احساس عدالت چطور؟

مقرراتی به نام « اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی » وجود دارد. ده سال حقوقدانان کشورهای مختلف کار کرده‌اند و تلاش کرده‌اند تا به چارچوب اجرای عدالت برسند. آنها مجموعه‌ای از اصول را پیشنهاد داده‌اند. خیلی از این اصول، همان روایات ما است ولی در حوزه اجراء ما با مشکل مواجه هستیم. وقتی در اجراء عدالت با مشکل مواجه باشیم، اشکالات مربوط به توسعه نیز خودشان را نشان می‌دهند. اینکه مردم به نظام اعتماد نداشته باشند، به دستگاه قضا و قضاوت اعتماد نداشته باشند، و به نظام حقوقی اعتماد نکنند، شرایط دیگری را تعریف می‌کند. اگر اجرای عدالت بشود ولی احساس عدالت وجود نداشته باشد، نظام اجتماعی به هم می‌ریزد و یکی از مشکلات ما در حوزه عدالت همین است. ما فرض می‌کنیم که نظام قضایی ما عادلانه است ولی در نظام قضایی، یک حاکم و یک محکوم وجود دارد. باید محکوم هم احساس عدالت کند و امروزه محکوم، احساس عدالت نمی‌کند. در مورد ضوابط احساس عدالت کار شده است و تأثیر آن در حوزه رشد و توسعه بسیار مشخص و قابل گفتگو است. اگر نظامی

قواعدش عادلانه باشد، مجری آن عادل باشد، اجزاء هم عادلانه باشد ولی احساس عدالت در مردم وجود نداشته باشد، آن نظام در عمل موفق نخواهد بود.

بحث چهارم این است که امروزه نهادهای حقوقی دو بخش مختلف دارند؛ یک بخشی در حوزه شناخت دارند، قسمت‌هایی هم تحت عنوان ساخت حقوق وجود دارند که حقوق باید توانایی ساخت نهادهای جدید و متناسب با نیازهای مردم را داشته باشد. اینکه در غرب، شرکت‌های تجاری متناسب با نظام حقوقی ساخته می‌شود، به ساختار حقوق مربوط است. شرکت‌ها و بانکداری، ساخت حقوق اقتصاد است. امروزه ساختارهایی که برای اجرای عدالت لازم هستند را می‌سازند. مثلاً هیأت منصفه را برای اجرای عدالت می‌سازند و متناسب با نیاز، نهادسازی می‌کنند. یا حقوق مالکیت فکری که ساخته بشر است و قبلاً وجود نداشته است و براساس چارچوب و ضوابطی ساخته شده است.

مشکل ما در مورد برخی از این ساخت‌های جدید در غرب این است که این ساخت‌های جدید غربی که بر اساس مبانی غرب بوده و ارتباطی با مبانی ما هم ندارد را به عنوان مسائل مستحدثه وارد می‌کنیم و در موردشان به بحث می‌پردازیم و می‌خواهیم مسأله‌ای را که در جایی دیگر و با فرمولی دیگر حل شده است، با فرمول خودمان در موردش نظر بدهیم و این امر، شدنی نیست. مطالعه تطبیقی خوب است ولی حقوق ما، قسمت ساخت ندارد. اگر قسمت ساخت داشت، خیلی از این سؤالات بی‌پاسخ نمی‌ماند. چگونه حقوق را بسازیم که رساله امام زین‌العابدین (ع) هم در آن دیده شود؟ چگونه ساختار اداری و مالیاتی خود را بسازیم که در آن عدالت وجود داشته باشد؟ وقتی تئوری‌های این کار بررسی می‌شود، مشخص می‌شود که تئوری‌های این کار متعلق به ما نیست، یکی از مواردی که عدالت قطعاً نقش دارد، در ساخت نهادهای حقوقی است. نهادهای حقوقی قدیم، تقریباً فقط چارچوب‌ها را بیان می‌کنند. امروزه حقوق در دست نهادهای جدید است. حتی قراردادهایی که امروزه بیشتر مورد نیاز هستند، ترکیبی از قراردادهایی هستند که در فقه وجود دارد.

به علاوه چگونگی استفاده از این قراردادها در فقه نیز بسیار مهم است. ما این دو مورد را نداریم.

نه شکل‌های متناسب با نیاز خود را ساخته‌ایم و نه در حوزه فرهنگ چگونگی استفاده از حقوق را به مردم خودمان آموزش داده‌ایم. لذا در حوزه ساخت با مشکل روبرو می‌شویم، اگر بخواهیم دست به ساخت بزنیم، فرهنگ ساخت را نداریم. بخاطر اینکه به نهادهای سنتی، خیلی اعتماد کرده‌ایم.

در نتیجه در بحث اول که حق به معنای «فلسفی» بود، قسمتی از بحث فلسفی و کلامی بود. مسأله را با توجه به اینکه خدا چه می‌گوید، رها کرده‌ایم و وارد مفاد نشده‌ایم. ایراد و گره ما در مفاد است. در قسمت دوم که عدالت در حوزه پس از بیان شارع است، همه احساس کرده‌اند که ما با توجه به نیازها و مقتضیات زمان باید تفسیری ارائه بدهیم. اینکه این تفسیر را چگونه ارائه بدهیم یکی از راه‌های آن عدالت است، اما تنها راه این نیست.

در قسمت سوم، ما برای انسان عادل، اموری را قرار داده‌ایم ولی نتوانسته‌ایم آن‌ها را نهادینه کنیم. یکی از کارهایی که غربی‌ها انجام داده‌اند این بوده که چگونگی ورود اخلاق به حوزه‌ای مانند اقتصاد را در مواردی تحقق بخشیده‌اند. مثلاً شهرت تجاری را به اخلاق تبدیل کرده‌اند. ناقص شهرت تجاری، عدم وفای به عهد است، یا کالای معیوب به مردم دادن، یا عدم ارائه خدمات پس از فروش. یعنی مارک، با رعایت اخلاق است که ارزش پیدا می‌کند. پس اخلاق را تبدیل به اقتصاد کرده‌اند، طوری که تبدیل به انگیزه شخصی شده است. مثلاً رئیس یک شرکت معروف سازنده تلفن همراه، به هیچ وجه راضی نمی‌شود که خدمات پس از فروش نداشته باشند. چنین ابزارهایی امروزه وجود دارد که ما از آنها استفاده نکرده‌ایم و ساختارهای آن را ایجاد نکرده‌ایم و اگر اجرای عدالت بوده است، احساس عدالت وجود نداشته است. احساس عدالت فرمول دارد و بسیار دقیق است. مباحث توسعه و عدالت، بسیار وسیع است و به نظر من هم اگر ما بخواهیم در سطح وسیع این فکر را دنبال کنیم باید به صورت ریزتر و خردتر بدان پرداخت و به ساخت قواعد حقوقی توجه کرد.

سردبیر: جناب آقای مهندس نبوی بفرمائید.

نبوی: در مورد حکومت قانون یا حاکمیت قانون که امروزه مطرح است، یکی از شاه بیت‌های

آن نظام حقوقی زنده و پویا و کارآمد است که حقوقدانان هم از این نظام حقوقی تعبیر به یک موجود زنده می‌کنند که نمی‌توان با هر قانونی در این موجود به دخل و تصرف پرداخته و این نظام زنده را از کار انداخت. در حالی که یکی از مشکلات ما این است که مجلس ما مدام در حال تولید قانون است. متأسفانه هرچه می‌گذرد نظام حقوقی بیشتر آسیب می‌بیند. لازم است که قوانین همدیگر را تقویت کنند و تبدیل به یک نظام شوند.

در مورد عدالت، تعریف عدل «إِعْطَاءُ كُلِّ ذِي حَقِّ حَقَّهُ» می‌باشد که تعریفی عملی است. برای تحقق آن باید در روابطی که ما با همدیگر داریم، هرکسی به حق خودش برسد.

نکته‌ای که در اینجا مهم است، نقش رهبری در اسلام است. اگر به عنوان نهاد به آن نگاه کنیم، نه به عنوان شخص، این نهاد مسئولیت تنظیم عادلانه روابط را بر عهده دارد. اگر ما حکومت قانون، به معنای نظام حقوقی کارآمد داشته باشیم، آنگاه امنیت، آزادی عمل و توانمندی برای انسان‌ها ایجاد شده و رشد اقتصادی جزء نتایج طبیعی آن خواهد بود. فقه معاملات همه حقوق نیست. ما در حقوق عمومی (حقوق سیاسی به بیان مونتسکیو) یا حقوق اساسی خیلی کم کار کرده‌ایم و آن را به نظام حقوقی تبدیل نکرده‌ایم.

سردبیر: با تشکر از همه اساتید ارجمند.

بیوست: اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی^۱

با توجه به اینکه اعلامیه جهانی حقوق بشر، این اصل را که هر کس با برابری کامل حق دارد در دعاوی مربوط به حقوق و الزامات او یا هر اتهام جزایی که به او توجه پیدا کرده است، در یک دادگاه مستقل و بی طرف از رسیدگی منصفانه و علنی برخوردار شود، در زمره حقوق اساسی افراد شناخته است،

با توجه به اینکه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی تضمین می‌کند که کلیه افراد باید در مقابل دادگاهها برابر تلقی شوند و در موارد تصمیم‌گیری در خصوص هر اتهام جزایی یا حقوقی و الزامات افراد در دعاوی حقوقی، هر کس حق دارد بدون هیچ‌گونه تأخیر غیرموجه در یک دادگاه مستقل و بی طرف که به موجب قانون تشکیل شده است، از یک رسیدگی منصفانه و علنی برخوردار شود،

با توجه به اینکه اصول و حقوق اساسی پیش گفته در اسناد حقوق بشری منطقه‌ای، قوانین اساسی داخلی، اعم از حقوق موضوعه و کامن لو، و در معاهدات و سنت‌های قضایی نیز شناسایی یا منعکس گردیده است، با توجه به اینکه اهمیت سیستم قضایی صالح، مستقل و بی طرف در حمایت از حقوق بشر با این حقیقت مورد تأکید قرار می‌گیرد که اعمال سایر حقوق نهایتاً به اجرای صحیح عدالت بستگی دارد، با توجه به اینکه اگر دادگاه‌ها بخواهند نقش خود را در حمایت از قانون اساسی و حاکمیت قانون ایفا نمایند، وجود یک نظام قضایی صالح، مستقل و بی طرف ضروری خواهد بود،

با توجه به اینکه در یک جامعه دمکراتیک پیشرفته، اعتماد عمومی به نظام قضایی و اقتدار معنوی و انسجام دستگاه قضایی از بیشترین اهمیت برخوردار است،

با توجه به اینکه احترام گذاشتن و افتخار فردی و جمعی قضات به دستگاه قضایی، به عنوان مرجع مورد اعتماد عموم و نیز کوشش قضات در افزایش و حفظ اعتماد به نظام قضایی امری ضروری تلقی می‌شود، با توجه به اینکه مسئولیت اولیه ارتقا و حفظ معیارها و استانداردهای متعالی رفتار قضایی در هر کشور بر عهده

۱ - برگرفته از ترجمه قناد، فاطمه (۱۳۸۴)، اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی، مصوب سال ۲۰۰۲ میلادی، فصلنامه **فقه و حقوق**، شماره ۵، سال دوم، تابستان.

مترجم در اشاره خود، در مورد این اصول اینطور بیان می‌کند: «اصول بنگلور در خصوص رفتار قضایی، نتیجه کار و مشورت‌های گروهی مشکل از قضات عالی رتبه کشورهای مختلف، موسوم به «گروه قضایی تقویت یکپارچگی» بوده است که در سال ۲۰۰۰ میلادی در پی دهمین کنگره پیشگیری از جرم و رفتار با مجرمان سازمان ملل متحد، با هدف تنظیم مجموعه قواعدی یکنواخت برای تقویت یکپارچگی قضایی تشکیل گردید. برای این منظور، گروه مذکور به بررسی و تجزیه قواعد رفتار قضایی کشورهای مختلف مبادرت کرد و در اجلاسی که در فوریه ۲۰۰۱ در شهر بنگلور هند تشکیل شد، پیش‌نویس اولیه قواعد رفتار قضایی را تنظیم نمود. اما با توجه به اینکه اکثریت اعضای گروه تنظیم‌کننده پیش‌نویس از کشورهای متعلق به نظام حقوقی کامن (Common law) بودند، متن مذکور پس از اصلاحاتی در نوامبر ۲۰۰۲ در اجلاس قضات ارشد تعدادی از کشورهای دارای نظام قضایی حقوق نوشته (Civil law) به تصویب نهایی رسید. در این سند، اصول و ارزش‌های اساسی رفتار قضایی، از قبیل استقلال، بی طرفی، صداقت، حفظ شئون قضایی، تساوی در رفتار و صلاحیت قضات مورد اشاره قرار گرفته و جنبه‌های مختلف اعمال و اجرای این اصول برشمرده شده است.»

نظام قضایی قرار دارد،

و با توجه به اینکه «اصول اساسی سازمان ملل در خصوص نظام قضایی مستقل» به منظور محافظت و ارتقای استقلال قضایی طراحی و تنظیم شده و در درجه اول دولت‌ها را مخاطب خود قرار داده است، هدف از «اصول آتی الذکر» تدوین معیارهای رفتار اخلاقی قضات است. این اصول به منظور راهنمایی قضات و ایجاد یک چهارچوب قضایی برای نظام بخشی رفتار قضایی تنظیم گردیده است. همچنین هدف از این اصول کمک به اعضای قوای مجریه و مقننه، وکلا و به طور کلی عموم مردم است تا نظام قضایی را بهتر درک و حمایت کنند.

این اصول در بردارنده این مطلب است که قضات باید در برابر نهادهای مرتبیتی که به منظور حفظ معیارهای قضایی تشکیل شده و مستقل و بی‌طرف‌اند، در قبال رفتار خود پاسخگو باشند. این نهادها تکمیلی‌اند و قواعد حقوقی و رفتارهای موجودی که قضات را محدود می‌کند، نمی‌تواند به آنها لطمه و محدودیتی وارد سازد.

ارزش اول. استقلال^۱

اصل: استقلال قضایی پیش شرط حاکمیت قانون و تضمین اساسی برای رسیدگی عادلانه است. از این رو هر قاضی باید استقلال قضایی را از هر دو بعد شخصی و اصولی تحکیم کند و به منصف ظهور رساند.

ارزش دوم. بی‌طرفی^۲

اصل: بی‌طرفی برای انجام صحیح وظایف دستگاه قضایی امری ضروری است. این اصل نه تنها بر اصل تصمیم، بلکه بر فرایند اخذ آن نیز اعمال می‌شود.

ارزش سوم. یکپارچگی^۳

اصل: یکپارچگی برای انجام وظیفه شایسته و درخور دستگاه قضایی ضروری است.

ارزش چهارم. رفتار صحیح^۴

اصل: رفتار صحیح و بروز دادن آن در کلیه فعالیتهای عملی یک قاضی ضروری است.

ارزش پنجم. برابری^۵

اصل: رفتار برابر و یکسان با تمام افراد در دادگاهها شرط ضروری برای عملکرد صحیح دستگاه قضایی است.

ارزش ششم. قابلیت و پشتکار^۶

اصل: قابلیت و پشتکار برای عملکرد صحیح دستگاه قضایی لازم است.

۱- Independence

۲- Impartiality

۳- Integrity

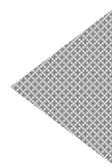
۴- Propriety

۵- Equality

۶- Competence and Diligence

مقالات

بررسی سیر تحولات سیاستگذاری منطقه‌ای طی برنامه سوم و چهارم توسعه در ایران با تأکید بر نظام درآمد- هزینه استانی



محمد غفاری فرد^۱

(تاریخ دریافت ۹۳/۲/۱۰ - تاریخ تصویب ۹۳/۶/۲۵)

چکیده

تئوری‌های سیاستگذاری منطقه‌ای با رویکرد واگذاری اختیارات به مناطق در ادبیات اقتصادی، با اهداف افزایش کارایی دولتها و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. تمرکززدایی اداری، مالی و اقتصادی پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران بخصوص پس از پایان جنگ تحمیلی به عنوان سیاست راهبردی توسعه استان‌های کشور مد نظر قرار گرفت. تشکیل نهادهای اداری و مالی استانی، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی و توسعه‌ای دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن، تعیین عناوین درآمدهای استانی، و نظام انتقالات از دولت مرکزی به نهادهای استانی مهمترین رویکرد در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند که در قانون برنامه سوم توسعه در قالب مواد قانونی فصل هشتم تحت عنوان نظام درآمد- هزینه استان تجلی یافت و با تغییراتی در برنامه چهارم توسعه ادامه یافت. تهیه برنامه سوم و چهارم توسعه هر استان، تهیه سند ملی توسعه هر استان، تهیه سند

بودجه سالانه هر استان، شناسایی، تعیین و تصویب اولویت‌ها، سلايق و نیازهای هر استان و اختصاص دادن اعتبارات استانی به آنها، تهیه برنامه‌های توسعه بخش و فرباخش و شهرستان‌ها در برنامه چهارم در برخی استان‌ها، تهیه نظریه پایه توسعه هر استان، برآورد منابع درآمدی استان، بررسی و پیشنهاد منابع جدید درآمدی برای استان، پیشنهاد بهبود روش‌های کسب درآمد هر استان و تخصیص اعتبارات عمرانی و جاری استانی به هر پروژه و دستگاه اجرایی از مهمترین و مؤثرترین فعالیت‌های نهادهای اداری و مالی استانی طی برنامه سوم و چهارم توسعه بوده است.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری منطقه‌ای، نظام درآمد-هزینه استانی، تمرکززدایی مالی، برنامه‌های توسعه.

۱- مقدمه

بررسی تاریخی پیشینه تمرکززدایی در ایران وجود اشکال سازمان نیافته‌ای از عدم تمرکز را در ادوار پیش از انقلاب مشروطیت بیان می‌کند که در اختیار والیان و حکام ایالات و ولایات متجلی بوده است. آنچه که امروز به عنوان تمرکززدایی در کشور معمول می‌باشد قطعاً از همه تحولات و تغییراتی که از ابتدای مشروطیت بر موضوع عدم تمرکز تصمیم‌گیری و واگذاری برخی از اختیارات به مجامع محلی گذشته رخ داده، تأثیر پذیرفته است. اگرچه پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب قانون شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ در مجلس شورای اسلامی و اجرای آن در سال ۱۳۷۷ اعمال عدم تمرکز در برخی از امور اداری و اجرایی مناطق کشور در سطح استان‌ها، شهر و روستا به نحو قانونی آغاز شد و طی برنامه‌های اول و دوم تلاش‌های قابل توجهی در راستای ایجاد تعادل و توازن بخش در سطح کشور صورت گرفت، اما بی‌توجهی و فقدان نگرش مشارکتی و ایجاد حس تعلق و وابستگی به روند توسعه منطقه، عدم واگذاری اختیارات به نهادها و مقامات منطقه‌ای در بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی توسعه استانی و نبود مکانیسم لازم برای وابسته کردن هزینه‌ها به منابع درآمدی استان، میزان اثرگذاری تلاش‌های برنامه‌های تعادل بخشی و منطقه‌ای را کاهش داد. با آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دوم قانون برنامه به منظور ایجاد اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، فرصتی برای تشکیل نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در راستای سیاست‌های تمرکززدایی مالی فراهم شد که

علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد. تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی سه رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌رود که در قانون برنامه سوم توسعه در قالب مواد قانونی فصل هشتم تحت عنوان نظام درآمد هزینه استان تجلی یافت و با تغییراتی در برنامه چهارم ادامه یافت. بنابراین در این مقاله سعی خواهد شد در بخش اول تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن مورد بررسی قرار گیرد؛ سپس ماهیت و فرآیند طراحی و شکل‌گیری نظام درآمد-هزینه استانی به همراه نهادهای آن بیان خواهد شد. در نهایت روند تمرکززدایی در قوانین برنامه‌های توسعه، آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌های قانونی که طی برنامه سوم و چهارم توسعه کشور تهیه و تنظیم شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲- تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن

در سال‌های اخیر ایده تمرکززدایی مالی به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های منتخب محلی در میان اقتصاددانان مورد توجه قرار گرفته است. انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی به سبب ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. نظریه تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به‌خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که بر اساس نیاز تهیه می‌شود، مطرح شده است به نحوی که با اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت؛ زیرا اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شود، بیشتر ارتباط دارند. ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلايق مناطق خود را تشخیص دهند و ثالثاً، رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا کند. در یک نظام غیرمتمرکز انتظار می‌رود که دولت‌های محلی نسبت به سلايق و نیازهای محلی پاسخ بهتری بدهند و رقابت میان واحدهای محلی در ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش یابد. اما گروهی از متخصصین معتقدند که در کشورهای در

حال توسعه و در حال گذار، به دلیل کمبود ظرفیت کافی دولت‌های محلی نسبت به دولت مرکزی، استفاده از سیاست تمرکززدایی به عنوان ابزار گذار به اقتصاد بازار، محل شک و تردید است (اوآتس^۱، ۱۹۹۳).

علی‌رغم انتقاد به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، بیشتر کارشناسان اقتصاد منطقه‌ای به طور ضمنی تأثیر بالقوه تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی را به رسمیت شناخته‌اند و نشان داده‌اند اعمال تمرکززدایی مالی بطور غیر مستقیم از طریق تأثیر بر افزایش کارایی اقتصادی، برابری توزیع منابع بین مناطق، ثبات کلان اقتصادی و تقویت حکومت دموکراتیک، رشد اقتصادی را متأثر می‌کند. اوآتس نشان داد که چگونه کالاها و خدمات دولتی غیرمتمرکز هزینه اجتماعی را در مقایسه با ارائه کالاها و خدمات متمرکز شده، کاهش می‌دهد. وی خاطر نشان ساخت همه کالاها و خدمات عمومی ویژگی‌های یکسانی از جهت قلمرو و پوشش جغرافیایی ندارند. بعضی از آنها برای همه مناطق یکسان است و پاره‌ای فقط به مناطق خاص اختصاص دارند و مناطق نوعاً سلابی نامتجانسی نسبت به دیگران دارند. لذا عرضه کالاها و خدمات عمومی اگر قرار است به حداکثر رفاه هر منطقه بیانجامد، باید بطور سفارشی ویژه هر منطقه ارائه گردد. اگر حکومت مرکزی نتواند تغییرات لازم را متناسب با ذائقه هر منطقه ایجاد کند، تأمین کالاها و خدمات عمومی غیربهبوده خواهد شد و تمرکززدایی مالی می‌تواند به بهبود کارایی تخصیصی بیانجامد. این بهبود ابتدا مدیون توان دولت‌های محلی جهت تشخیص و اقدام در مقابل تغییر سلیقه‌ها و ترجیحات محلی است. وی مطرح می‌کند با اعمال تمرکززدایی مالی از طریق افزایش بهره‌وری و کارایی عوامل تولید، میزان تولید نیز افزایش پیدا خواهد کرد. به علت توزیع نامتوازن شوک‌های پولی و مالی در اقتصاد با وجود اعمال سیاست‌های تمرکززدایی مالی بهتر می‌توان در مقابل شوک‌های مختلف اقتصاد کشور را مدیریت کرد. بنابراین با اعمال صحیح اصول سیاست‌های تمرکززدایی مالی می‌توان ثبات کلان اقتصادی را کنترل کرد. با تفویض اختیارات از مرکز به مناطق مشارکت عمومی، نظارت، حسابرسی و کنترل مقامات محلی افزایش یافته و در نهایت رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در ادبیات اقتصادی، اقتصاددانان، تمرکززدایی مالی را به عنوان موتور رشد اقتصادی کشورها

مدنظر قرارداده‌اند و در چارچوب مدل‌های رشد و مدل عامل نماینده به تجزیه و تحلیل فرآیند تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی پرداخته‌اند. بارو با بسط روش رمزی در مورد رشد اقتصادی بهینه، تحت شرایط وجود قطعیت، اهمیت و جایگاه مخارج دولت در مدل‌های رشد درونزا را مورد بررسی قرار داد. پیرو کار بارو، داوودی و زو (۱۹۹۸)، زانگ و زو (۱۹۹۷)، داوودی، ایکس و زو (۱۹۹۹) و اکای و ساکاتا (۲۰۰۷) معتقدند نرخ رشد بلند مدت تولید سرانه تابعی از تمرکززدایی مالی است. آنها مدعی شدند یک حد بهینه تمرکززدایی مالی وجود دارد که در این سطح رشد اقتصادی به حداکثر می‌رسد. این سطح بهینه بستگی به بهره‌وری نسبی هر سطح و لایه دولت دارد. این مطالعات نشان می‌دهد که سهم بهینه مخارج برابر است با نسبت بهره‌وری مخارج سطوح دولت به بهره‌وری کل. اگر سهم مخارج در واقعیت از سهم بهینه مخارج کمتر باشد، می‌توان با تخصیص منابع میان سطوح مختلف دولت رشد اقتصادی را شتابان کرد. زانگ و زو (۲۰۰۱) با ارتقا مدل بارو و با استفاده از الگوی بهینه‌سازی رمزی مدلی را ارائه کردند که تأثیر بخش‌های مختلف مخارج عمومی (مثل آموزش، بهداشت، دفاع و ...) در سطوح مختلف دولت را بر رشد اقتصادی نشان می‌دهد. مطالعات آنان نشان می‌دهد نرخ رشد سرانه بلندمدت، تابعی از نرخ مالیات، سهم مخارج در سطوح مختلف دولت و سهم مخارج بخش‌های مختلف که توسط سه لایه دولت هزینه می‌شود، می‌باشد. سپس نشان دادند می‌توان با افزایش سهم هر کدام از دولت‌ها رشد اقتصادی را افزایش داد، بدون آنکه در اندازه دولت یا نرخ مالیات تغییری حاصل شود.

گنگ (۲۰۰۲) با لحاظ کردن سرمایه عمومی و مصرف عمومی دولت‌های مرکزی و محلی در تابع مطلوبیت و لحاظ کردن سرمایه عمومی مرکزی و محلی به همراه سرمایه خصوصی در تابع تولید با استفاده از تکنیک بهینه‌یابی رمزی تأثیر انواع مالیات‌های محلی و مرکزی و کمک‌های سرمایه‌ای و مصرفی دولت مرکزی بر انباشت سرمایه خصوصی و عمومی و رشد اقتصادی پرداخته است و در نهایت بدلیل پیچیدگی معادلات پویا با شبیه‌سازی اطلاعات اثر تغییرات متغیرهای برونزا را بر متغیرهای درونزای رشد اقتصادی و انباشت سرمایه‌ها مورد بررسی قرار داده است. نتایج نشان می‌دهد که مالیات بر دارایی محلی اثر منفی بر رشد اقتصادی در بلندمدت دارد، در حالی که مالیات بر مصرف محلی و مرکزی رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد. کمک‌های فدرال برای امور سرمایه‌گذاری رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد اما کمک‌های

فدرال برای امور مصرفی بر رشد اقتصادی اثر معکوس دارد.

بروکنر (۲۰۰۶) با استفاده از چارچوب الگوی دیاموند به تأثیر تمرکززدایی مالی بر انباشت سرمایه پرداخت. وی نشان داد در شرایط دولت یکپارچه وقتی تقاضای نسل جوان برای کالای عمومی، بیشتر باشد حرکت به سمت تمرکززدایی مالی پس‌انداز مطلوب را کاهش می‌دهد و برعکس وقتی در دولت یکپارچه تقاضای کالای عمومی افراد پیر بیشتر باشد، آنگاه حرکت به سمت تمرکززدایی مالی، پس‌انداز مطلوب و سپس انباشت سرمایه را افزایش می‌دهد.

مکانیسم تأثیرگذاری تمرکززدایی مالی بر توزیع درآمد از طریق ترکیب مخارج در مناطق، تعیین نرخ مالیاتی، جابجایی عوامل تولید بین مناطق خواهد بود. خود واگذاری نحوه خرج کردن منابع باعث می‌شود یک رقابت جدی بین دولت‌های محلی در خصوص تدارک بهتر کالاها و خدمات و حفظ پایه‌های مالیاتی و جذب مالیات‌دهندگان جدید حاصل شود. تعیین نرخ مالیاتی و تلاش مالیاتی برای اخذ مالیات، تصمیمات متفاوتی را می‌طلبد که توسط دولت‌های محلی اتخاذ شده و رقابت قابل توجهی بین آنها در نحوه تعیین و اجرای سیاست‌های مالیّه عمومی ایجاد خواهد کرد. بنابراین حرکت به سمت یک نظام غیرمتمرکز مالی، طراحی و اجرای سیاست‌های مالیّه عمومی را دستخوش تغییر اساسی خواهد کرد و نحوه توزیع درآمد میان افراد در سطح کشور و منطقه را متأثر خواهد کرد. برای تحقق یک زندگی استاندارد برای فقرا، با فرض ثابت بودن سایر شرایط، دولت‌های محلی باید بار مالیاتی بر ثروتمندان را افزایش دهند که این مسئله مهاجرت این گروه که تأمین‌کننده عمده درآمدهای دولت محلی هستند را به سایر مناطق فراهم می‌کند. همچنین فقرای سایر مناطق نیز در صورت تحقق این حمایت‌ها به مناطق مجاور مهاجرت می‌کنند. نتیجه این سیاست‌ها هزینه برنامه‌های توزیعی و حمایتی را وقتی پایه مالیاتی رو به کاهش باشد، افزایش داده و در نهایت سیاست‌های توزیعی و حمایتی ناکارا خواهد شد. زمانی که جابه‌جایی، هزینه‌بر و ناکارا است، دولت‌های محلی در اجرای سیاست‌های توزیعی به عنوان یک بازیگر کارا ایفای نقش می‌کند. اینچنین شرایطی در کشورهای در حال توسعه وجود دارد و دولت‌های محلی یک پتانسیل بسیار خوبی برای مبارزه با فقر خواهند داشت. پس اهمیت جابجایی عوامل فقط به کارآیی و اثربخشی سیاست‌های توزیعی دولت‌های محلی محدود نمی‌شود. بلکه این جابجایی بین مناطق اثر قابل توجهی بر فقر و توزیع درآمد خواهد داشت. خانوارها و افرادی که برای افزایش درآمد خود بین مناطق جابجا می‌شوند، به خاطر این جابجایی سبدهای مختلفی از

خدمات و نرخ‌های مالیاتی ارائه خواهد داشت و طبیعتاً توزیع درآمد و فقر را هم تحت تأثیر قرار خواهد داد. همچنین تمرکززدایی مالی از طریق ترکیب مخارج عمومی فقر و توزیع درآمد را تغییر می‌دهد. بخشی از منابع عمومی به برنامه‌های حمایتی و توزیعی فقرا اختصاص می‌یابد که این مسئله مستقیماً درآمد قابل تصرف آنها را افزایش می‌دهد. مثال واضح آن برنامه‌های بهداشتی و آموزشی است که به طور ضمنی این برنامه‌ها مناطق فقیر و با درآمد کم را تحت الشعاع خود قرار داده و در کوتاه مدت و بلندمدت این حمایت‌ها به توزیع درآمد بین این مناطق کمک می‌کند.

ارسال کمک‌ها و انتقالات از سوی دولت مرکزی به مناطق از عناصر مشخص یک نظام غیرمتمرکز است. نوع انتقالات، حجم و نحوه توجیه اقتصادی آنها به طور معنی‌داری در کشورهای مختلف متفاوت است. این انتقالات و کمک‌ها به نوعی به عنوان برنامه‌های توزیعی مطرح می‌شوند و برای جبران و کمک به دولت‌هایی است که در تدارک خدمات به شهروندان توانایی کمتری دارند.

۳- ماهیت و فرآیند طراحی و شکل‌گیری نظام درآمد- هزینه استانی

نخستین و مهم‌ترین بعد نهادینه کردن هر فعالیتی برقراری یک ساختار قانونی و نهادی است که به دور از سلیقه‌های فردی و مقتضیات روزمره، برای یک مدت زمان معقول، بستر انجام درست فعالیت را فراهم کند. بر این اساس ساختار اداری و مالی توسعه غیرمتمرکز استان‌ها در قالب نظام درآمد- هزینه استان در برنامه سوم نهادینه شده است.

بعد دیگر تمرکززدایی در برنامه‌ریزی توسعه استان، نزدیک ساختن آن با چارچوب‌ها و مفاهیم علمی این موضوع است. این دیدگاه چارچوب و ساماندهی لازم برای ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی غیرمتمرکز استانی را فراهم می‌کند که باید با شرایط و ویژگی‌های کشور سازگار شود.

در مرحله اول شکل‌گیری این نظام، از رهنمودهای کلی ۴۷ و ۴۸ ناظر بر تهیه و تنظیم برنامه سوم توسعه و ماده (۲) قانون برنامه سوم استفاده شده است.

رهنمود کلی شماره ۴۷: درآمدهای دولت در سطوح ملی و استانی طبقه‌بندی شده و اختیارات لازم برای افزایش درآمدهای در سطح استان و به کارگیری آنها برای توسعه استان

پیش‌بینی می‌گردد. هم‌چنین اختیارات متناسب با برنامه‌های توسعه استانی به مدیران و تشکل‌های استان تفویض می‌شود.

رهنمود کلی شماره ۴۸: وظایف دولت در امر برنامه‌ریزی و توسعه در سه سطح ملی، فرا استانی (صرفاً در زمینه فعالیت‌ها و طرح‌هایی که حوزه نفوذ و تأثیر آنها پایین‌تر از سطح ملی و بالاتر از سطح استانی است) و استانی تقسیم شده و هر طبقه از وظایف به سطح تشکیلاتی و مدیریتی آن واگذار می‌شود.

در ماده ۲ قانون برنامه سوم آمده است که به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی اقدام نماید. نظام درآمد هزینه استان براساس دو رهنمود فوق و ماده دوم قانون برنامه سوم شکل گرفت که دارای ارکان، اجزاء و کارکرد ذیل می‌باشد:

الف: نهاد تصمیم‌گیری (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان) که پیشنهادهای مربوط به برنامه‌های استان را بررسی و تأیید و تصویب می‌کند.

ب: نهاد مشاوره‌ای تصمیم‌ساز (کمیته‌های تخصصی ذیل شورا) که با بررسی‌های کارشناسی و مطالعات و تحقیقات استانی پیشنهادهای مربوط به برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت توسعه استان را تهیه و تدوین می‌کند.

ج: منبع مالی استان (خزانه معین استان) که تمام درآمدهای استان را در بر می‌گیرد. اختیار استفاده از خزانه معین استان در چارچوب قانون با مدیریت استان می‌باشد و هرگونه پرداختی برای اجرای برنامه استان از سطح ملی به صورت کامل به خزانه معین استان واریز می‌شود.

د: نهاد نظارتی که اجرای برنامه استان را در چارچوب ضوابط و معیارهای ملی، کلان و استانی تضمین می‌کند. مجموعه ارکان فوق نظام درآمد - هزینه استان را که برگردان قانونی آن در فصل هشتم قانون برنامه سوم درج شده، نشان می‌دهد که برای اولین بار توسعه استان از طریق

احراز جایگاه قانون و سند ملی توسعه کشور نهادینه شده است.

غیر متمرکز کردن امور برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی هر استان به منظور شتاب بخشیدن به فرآیند توسعه استان از مهمترین اهداف فصل هشتم قانون برنامه سوم (نظام درآمد - هزینه استان) می‌باشد. برای دستیابی به چنین اهدافی لازم است. نهادها و ساز و کارهای قانونی آن شکل بگیرد که در مواد قانون ۷۰ تا ۸۲ قانون برنامه سوم نظام درآمد - هزینه استان تعریف شده است. بر همین مبنا نهادها و فرآیندهای زیر در استان‌ها ایجاد شده است:

الف: شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کارگروه‌های تخصصی شکل گرفته‌اند. شورای برنامه‌ریزی و توسعه نقش کلیدی را در هدایت فرآیند توسعه، اصلاح ساختار مدیریتی و اداری استان ایفا می‌کند.

ب: نهادهای تأمین منابع و تخصیص منابع در قالب ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و کمیته تخصیص اعتبارات شکل گرفته‌اند.

ج: خزانه معین استان‌ها به عنوان نهاد مالی استانی ایجاد شده‌اند.

د: عناوین درآمدهای استانی به عنوان منابع مالی استانی و حوزه وظایف عمرانی استانی مشخص شده‌اند و زمینه گسترش این عناوین و وظایف استانی برای سال‌های بعد فراهم شده است.

هـ: ضرایب برداشت از درآمدهای استانی که براساس میزان توسعه‌یافتگی و عدم توسعه‌یافتگی استان‌ها شکل گرفته است، در پیوست آیین‌نامه ماده ۷۶ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

بدین ترتیب برای اولین بار سطوح برنامه‌ریزی از پایین به بالا در کشور شکل گرفت و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برنامه‌های کوتاه مدت و بلندمدت توسعه استان‌ها را تشکیل دادند و کل اعتبارات هر استان براساس ضرائب برداشت از درآمدهای استانی بصورت کلی در اختیار این شورا قرار گرفت تا بر مبنای اولویت‌های هر استان سرمایه‌گذاری انجام گیرد. اگر چه شکل‌گیری نظام درآمد - هزینه در استان‌ها با مشکلات متعددی همراه بود، اما گام مؤثری در راستای تمرکززدایی در ایران انجام گرفت.

۳-۱- سیر تحول، شکل‌گیری و عملکرد کلان شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

براساس فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه به منظور تصمیم‌گیری، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های

کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود (قانون برنامه سوم، ماده ۷۰). به منظور پیشبرد اهداف و وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان کمیته‌هایی متشکل از مدیران و رؤسای ادارات کل، شعب و نمایندگی سازمان‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای غیردولتی در استان در قالب کارگروه‌های تخصصی در قانون تعریف شد. این کارگروه‌ها براساس آیین نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مصوب هیأت وزیران در سال‌های مختلف (۸۰، ۸۴ و ۸۷) در اولین سال برنامه سوم شکل گرفتند. براساس آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران در سال ۱۳۸۷؛ ۱۱ کارگروه تخصصی تحت عناوین کارگروه تخصصی امور زیربنایی، امور اقتصادی و تولیدی، امور اجتماعی و فرهنگی، تحول اداری، بهره‌وری و فناوری اطلاعات، کارگروه تخصصی آمایش، محیط‌زیست و توسعه پایدار، اشتغال و سرمایه‌گذاری، کارگروه تخصصی بانوان و خانواده، مسکن و شهرسازی، سلامت و امنیت غذایی، کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و در نهایت کارگروه پژوهش فناوری و نوآوری ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به عنوان بازوی کارشناسی و تخصصی تعریف شدند. در چارچوب این آیین‌نامه اعضا شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شامل استاندار و معاونین وی، بالاترین نماینده هر وزیر و معاون رییس جمهور در سطح استان و یک نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی می‌باشند. همچنین وظایف تمام کارگروه‌های تخصصی و اعضای کارگروه‌ها نیز مشخص شده است. در این کارگروه‌های تخصصی علاوه بر مدیران دستگاه‌های دولتی و عمومی، نهادهای بخش خصوصی و مردمی نیز نقش قابل توجهی دارند. رییس اتاق تعاون، رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن استان، رییس خانه صنعت و معدن، شوراهای اسلامی شهر و روستا، شهرداران از جمله نهادهای بخش خصوصی و مردمی هستند. به منظور هدایت، هماهنگی و نظارت در امر برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان‌ها، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت مدیران شهرستانی دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شود. توسط این کمیته توزیع اعتبارات شهرستانی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به طرح‌ها و پروژه‌ها صورت می‌گیرد. کلیه عملیات اجرایی فعالیت‌های استانی در امر توسعه و عمران شهرستان توسط این کمیته هدایت و نظارت می‌شود. در همان ابتدای شروع قانون برنامه سوم توسعه، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در ۳۰ استان کشور به ریاست استاندار تشکیل شدند در شهرستان‌ها نیز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست

فرماندار متولی امور برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان کار خود را آغاز کردند.

پس از برگزاری جلسات کارشناسی کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا، پیش‌نویس برنامه سوم توسعه هر استان تهیه و برای تصویب نهایی به شورا فرستاده شد و پس از اصلاحات در شوراها برنامه سوم توسعه استان‌ها تصویب شد. این برنامه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی توسعه استان را طی سال‌های برنامه سوم در بر می‌گرفت. پس از اجرایی شدن نظام درآمد- هزینه استان طی برنامه سوم، وجود سندی که فرایند توسعه و برنامه‌ریزی در استانها را برای یک دوره ۱۰ ساله بر اساس درونی کردن فرایند توسعه استان مشخص نماید، ضروری به نظر می‌رسید. بدین ترتیب با آغاز برنامه چهارم توسعه فرصتی برای ایجاد اسناد ملی توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد که در قانون برنامه چهارم توسعه در قالب بخشی از مواد قانونی فصل ششم تحت عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای در راستای تقویت نظام درآمد- هزینه، تجلی یافت.

براساس تبصره ماده ۷۲ برنامه چهارم توسعه، سندهای ملی توسعه استان موضوع فصل سیزدهم این قانون بر اساس جهت‌گیری‌های سند ملی آمایش سرزمین و متناسب با ویژگی‌های هر استان باید تنظیم و به تصویب هیأت وزیران برسد، به نحوی که مبنای تنظیم عملیات اجرایی برنامه چهارم قرار گیرد. طبق بند (ب) ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم، سند توسعه استان سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخشی تبیین می‌نماید. در بند (و) ماده مذکور نیز کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی را موظف نموده است تا برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه استانی با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به مرحله اجرا درآورند. اسناد ملی توسعه استان‌ها که شامل قابلیت‌های اصلی استان، محدودیت‌ها و تنگناها، مسایل اساسی، هدف‌های توسعه بلند مدت و راهبردهای توسعه بلند مدت استان همراه با هدف‌های کمی با تأکید بر افزایش نقش نهادهای مدنی و مردمی در توسعه استان، تأکید و تقویت مرزبندی وظایف دولت بین سطوح ملی و استانی، توسعه بخش خصوصی و حمایت از کارآفرینان، حفظ محیط زیست و توسعه پایدار و درونی کردن فرآیند توسعه استان‌ها پس از

تهیه برنامه مقدماتی در کمیته‌های تخصصی شورا و تأیید رییس شورا، در دفتر توسعه و هماهنگی امور استان‌ها و با حضور کارشناسان و نمایندگان دفاتر بخشی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و استان‌ها در سال ۱۳۸۳ نهایی شد و طی جلسات متعدد در سال ۱۳۸۴ در هیأت دولت تصویب و به استان‌ها ابلاغ گردید. در چارچوب سند ملی توسعه استان و وظایف تعیین شده، برنامه عملیاتی توسعه هر استان در چارچوب وظایف دستگاه‌های اجرایی توسط کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا و کارشناسان دفاتر بخشی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تصویب نهایی شورا، مبنای فعالیت دستگاه‌های اجرایی استانی قرار گرفت. برنامه عملیاتی میان‌مدت استان مبتنی بر قابلیت‌ها و امکانات و با توجه به تنگناها و محدودیت‌های توسعه در استان تدوین شده است. برنامه عملیاتی با تعیین هدف‌های کمی به تفکیک هر یک از برنامه‌های ذیل فصول عمرانی آغاز می‌شود. سپس برآوردهای مالی و سرمایه‌ای جهت تحقق آن اهداف مشخص شده است. منابع براساس درآمدهای استانی، توان بخش‌های غیردولتی و خصوصی و تعاونی، شرکت‌های دولتی مستقر در استان و قدرت جذب سرمایه‌های خارجی شکل گرفته است. تخصیص این منابع به بخش‌های مختلف و سپس تعیین عملیات عمرانی استانی و نیز برآورد سرمایه‌گذاری‌های لازم برای اجرای عملیات مذکور ذیل فصول استانی موضوع ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه طی سال‌های ۸۴ الی ۸۸ پیش‌بینی شده است.

بندهای مختلف ماده ۸۱ قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف می‌کند تا براساس سند ملی توسعه استان‌ها سند بودجه سالانه استان‌ها که با پیشنهاد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تهیه شده تنظیم نماید. این سند که شامل تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در خصوص اجرای برنامه توسعه استان می‌باشد، در ۶ ماده بین رییس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (استاندار) و رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله می‌شود که شامل منابع و مصارف استان، تعهدات طرفین قرارداد، نحوه نظارت بر سند و جداول شامل درآمدها و واگذاری دارایی‌های استانی، اهداف و عملیات و اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی مشمول نظام بودجه استانی می‌باشد. این اسناد بودجه سالانه طی سال‌های برنامه چهارم توسعه بین رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و رییس شورای برنامه‌ریزی و توسعه ۳۰ استان مبادله شد.

در برنامه چهارم توسعه کشور، بعضی از استان‌ها برنامه‌های توسعه بخشی و فزاینده‌ای استان طی

پنج سال برنامه را تهیه و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رساندند. با توجه به گستردگی و اهمیت موضوع، بعضی از استان‌ها با محور قراردادن فرمانداران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی استانی، سند راهبردی توسعه شهرستان را برای هر یک از شهرستان‌های استان خود تهیه و پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، این اسناد را مبنای برنامه‌ریزی، توسعه و عمران شهرستان‌ها قرار دادند.

یکی دیگر از فعالیت‌های برنامه‌ای شورا طی برنامه سوم و چهارم توسعه، تهیه نظریه پایه توسعه استان‌ها بر اساس ضوابط ملی آمایش سرزمین بود. این برنامه حاوی بخش‌هایی محوری و اولویت‌دار در توسعه استان و تعیین نقش هر استان در تقسیم کار ملی بود.

طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه بر طبق قانون، اعتبارات مصوب عمرانی استانی بصورت سرجمع در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گرفت. این اعتبارات بر اساس اسناد بالادستی استان‌ها، اولویت‌های استانی و پروژه‌های ناتمام به شکل فصول، برنامه و توزیع شهرستانی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به عنوان دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به شورای مزبور پیشنهاد می‌شد. پس از تصویب موارد مذکور، اعتبارات به دستگاه‌های استانی و کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان ابلاغ می‌شد. کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به عنوان دبیران کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان با هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی، نحوه توزیع اعتبارات بین پروژه‌ها بر اساس سهم اعتباراتی هر برنامه که در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مصوب شده است را به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان پیشنهاد می‌کردند. کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت مدیران شهرستانی تشکیل می‌شد و پس از بحث و بررسی در نحوه توزیع اعتبارات، طرح‌ها و پروژه‌ها را به تصویب می‌رساندند و مصوبات مزبور از طرف فرماندار به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان ابلاغ می‌گردید. سازمان مزبور نیز اعتبارات را در قالب فصول، برنامه، طرح، و پروژه به دستگاه‌های اجرایی جهت مبادله موافقت‌نامه ابلاغ می‌نمود. اعتبارات جاری دستگاه‌های مشمول بودجه استانی نیز بر اساس قانون بودجه به صورت سرجمع در اختیار استان قرار می‌گرفت تا استان‌ها خود بر مبنای بخشنامه بودجه و ضوابط اجرایی آن بر حسب لیست پرسنلی، آن اعتبارات را بین دستگاه‌های اجرایی توزیع کند. نحوه توزیع این اعتبارات توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان پیشنهاد می‌گردید. پس از تصویب، مصوبات شورا از طرف استاندار

به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان ابلاغ می‌شد. سازمان نیز موافقت‌نامه اعتبارات هزینه‌ای را با دستگاه‌های اجرایی مبادله می‌نمود.

۳-۲- سیر تحول، شکل‌گیری و عملکردهای نهادهای مالی استانی

با آغاز برنامه سوم توسعه کشور در سال ۱۳۷۹، خزانه معین استان، ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و کمیته تخصیص اعتبار استانی به شکل کنونی و قانونی به عنوان نهادهای مالی استان شکل گرفتند. بر طبق قانون (ماده ۷۲ قانون برنامه سوم) به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی در هر استان خزانه معین استان زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود و از ابتدای سال ۱۳۷۹، نمایندگی خزانه در هر استان به خزانه معین استان تبدیل شد. همچنین براساس مواد قانونی برنامه سوم توسعه، کمیته تخصیص اعتبار استانی مرکب از معاون عمرانی استاندار، رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و مدیرکل سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود و براساس گزارش خزانه معین استان نسبت به تعیین سقف تخصیص اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استان و اعتبارات عمرانی بر حسب فصول تصمیم‌گیری می‌کند.

به منظور ساماندهی درآمدهای استان و بهبود مستمر روش‌های کسب درآمدهای استانی و شناسایی منابع جدید درآمدی، ستاد درآمد و تجهیز منابع استان به ریاست استاندار و مرکب از رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، مدیرکل سازمان امور اقتصادی و دارایی استان به عنوان رییس خزانه معین استان، رییس شورای اسلامی استان و یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در طی سال‌های برنامه سوم و چهارم تشکیل می‌شود (ماده ۸۱، قانون برنامه سوم).

۳-۳- واگذاری مخارج

۳-۳-۱- وظایف استانی

برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی شرایط و قواعدی را می‌بایست طراحی کرد. در کنار نهادهای مالی و اداری برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی، بحث مدیریت منابع و مخارج نهادهای محلی از مهمترین ارکان تمرکززدایی مالی محسوب می‌شوند. واگذاری مخارج و وظایف سطوح مختلف دولت در قانون برنامه سوم و چهارم توسط قانونگذار مشخص شده است.

ماده ۷۸ قانون برنامه سوم مقرر می‌دارد عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کارکردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی)، به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران برسد و اختیارات لازم برای اجرای وظایف استانی تعیین و به عنوان وظایف جدید به واحدهای استانی ابلاغ نماید. بر این اساس آیین‌نامه ماده ۷۸، برنامه‌های عمرانی استانی را مشخص کرده است. برنامه‌های عمرانی استانی شامل آن دسته از وظایف عمرانی دولت در فصول مختلف می‌باشد که نتایج کارکردی آن از محدوده استان فراتر نباشد و اعتبار آن از محل بودجه استانی تأمین و توسط دستگاه‌های استانی اجرا شود. عملیات اصلی استانی در ۱۹ فصل و ۵۹ برنامه تعریف شد. طی برنامه سوم شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تمام فعالیت‌های استانی خود در زمینه تهیه کالاها و خدمات را براساس این وظایف استانی تعریف می‌نمود. تعیین اولویت‌ها، تخصیص اعتبارات و بودجه استانی توسط این شورا به تفکیک فصل و برنامه طی سال‌های مختلف برنامه سوم صورت می‌گرفت.

با توجه به عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها طی برنامه سوم توسعه در جهت تشخیص اولویت‌ها و نیازهای مناطق و در راستای تمرکززدایی مالی در برنامه چهارم توسعه براساس ماده ۷۹ این قانون وظایف و اختیارات قابل توجهی تحت عنوان وظایف استانی در اختیار شورا و دستگاه‌های اجرایی استانی قرار گرفت. براساس قوانین کشور، امور دفاع ملی، امنیت، تجارت خارجی، سیاست‌های قیمتی، سیاست‌های پولی و مالی، خدمات ریلی، پستی و فناوری اطلاعات جزء وظایف ملی محسوب می‌شود. در برنامه چهارم توسعه، اموری که بیشتر جنبه محلی و استانی دارد مثل امور رفاه و تأمین اجتماعی، امور فرهنگی و آموزشی، امور زیربنایی و حمل و نقل شهری و روستایی در قالب ۱۷ فصل، ۴۹ برنامه در آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه تدوین شد. با توجه به این آیین‌نامه، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان نیازها و اولویت‌های خود را تعیین می‌نمود و پس از تعریف و عملیات اصلی طی سال‌های مختلف، اعتبار عمرانی استان را به آنها اختصاص می‌داد.

۳-۲-۳- روند اعتبارات استانی

منطق نظام درآمد هزینه استان، وابسته کردن اعتبارات عمرانی استانی هر استان به درآمد آن استان می‌باشد. این وابستگی که به صورت نسبی از درآمد هر استان، به منزله اعتبار عمرانی

استانی می‌باشد در ماده ۷۶ قانون برنامه سوم و تبصره ذیل آن ذکر گردیده است. براساس این ماده، درصد معینی از درآمدهای واریزی به خزانه معین هر استان در قالب بودجه سنواتی به تأمین اعتبارات عمرانی همان استان اختصاص می‌یابد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های جاری هر استان منظور شده در قوانین بودجه سنواتی از محل درصد باقی مانده درآمدهای آن استان تأمین می‌شود. به تناسب درآمد و هزینه هر استان نسبت اعتبار عمرانی استانی به درآمد استانی هر استان به تفکیک سال‌های باقیمانده برنامه در قالب آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ به تصویب هیأت وزیران رسید. در این جدول نسبت اعتبار عمرانی استانی هر استان به درآمدهای استانی در سال‌های برنامه سوم درج شده است.

نسبت‌های اعتبار عمرانی استانی به روشنی یک نگرش متعادل به توسعه منطقه‌ای را نشان می‌دهد. بر اساس این جدول نسبت اعتبار عمرانی استانی به درآمد استان طی سال‌های برنامه سوم برای استان‌های نسبتاً توسعه‌یافته‌ای چون تهران، اصفهان و قزوین به ترتیب ۱۶، ۲۵، ۳۱ درصد و برای استان‌های کمتر توسعه‌یافته مانند ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و کردستان به ترتیب ۳۶۸، ۳۰۰ و ۲۵۱ درصد محاسبه شده است. به عبارت دیگر، استان‌های برخوردار کشور که طبق جدول نسبت عمرانی کمتر از صد در صد دارند، نه تنها هیچ‌گونه کمکی از منابع ملی برای توسعه و عمران استان خود دریافت نمی‌کنند، بلکه موظفند بخشی از درآمد خود را نیز به خزانه ملی واریز کنند تا برای توسعه استان‌های کمتر توسعه‌یافته که ضریبی بالاتر از ۱۰۰ درصد دارند، اختصاص یابد.

نکته قابل ذکر در نظام درآمد هزینه استان این است که اگر درآمد واریزی به خزانه معین استان در یک سال بودجه‌ای فراتر از مبلغ پیش‌بینی شده در سند بودجه باشد، به منزله مازاد درآمد در اختیار مدیریت استان قرار می‌گیرد تا مصروف سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در زمینه توسعه انسانی و فیزیکی استان شود. این راهکار یک شیوه انگیزشی در زمینه گسترش و تقویت حس مشارکت‌جویی و مسئولیت‌پذیری مدیریت‌های منطقه‌ای است که در نظام درآمد هزینه استان به آن پرداخته شده است. عملکرد ضرایب برداشت از درآمدهای استانی طی پنج سال برنامه سوم حکایت از آن دارد که عملکرد متوسط این پنج‌سال از مصوب دولت در آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۶ بیشتر شده است تا از طریق باز توزیع منابع از استان‌های برخوردار به استان‌های کمتر توسعه‌یافته بدون آنکه خدشه‌ای به مشارکت مناطق در سرنوشت عمرانی آنها داده شود، تعادل و توازن منطقه‌ای با شتاب بیشتری حاصل شود. ماده ۷۸ قانون برنامه چهارم توسعه نیز سقف

اعتبارات تملک سرمایه‌ای استانی هر استان را براساس درآمدهای استانی مشخص می‌کند. بطور مشخص این ماده مقرر می‌دارد که نسبت معین از درآمدهای واریز شده هر استان در قالب بودجه سالانه به تأمین بودجه استان (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) همان استان اختصاص یابد و به تناسب درآمد و هزینه هر استان، نسبت‌های مذکور به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران برسد (ماده ۷۸، قانون برنامه چهارم). دفتر توسعه و هماهنگی امور استان‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از ماه‌های آغازین سال ۱۳۸۲ با سازماندهی گروه‌های کارشناسی مبادرت به انجام مطالعاتی جهت دسترسی به ضرایب برداشت از درآمدهای استانی به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم نظام درآمد- هزینه استانی نمود. حاصل فعالیت‌های مطالعاتی فوق به تدوین سه روش جداگانه براساس اصول علمی و ریاضی منجر گردید و براساس تصمیمات متخذه در کمیته راهبردی تدوین روش‌ها مقرر گردید از نتایج روش‌های سه‌گانه فوق مدلی تلفیقی تدارک گردد. پس از اعمال نظرهای کارشناسی، تعدیل‌های لازم صورت گرفت. براساس آن پس از برآورد درآمدهای استانی و تعیین وظایف استانی ضرایب مورد تعدیل قرار گرفت و براساس ضرایب نهایی هر سال میزان اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر یک از استان‌ها در بودجه سالانه مشخص می‌شود. جدول ضریب برداشت از درآمد استانی به روشنی یک نگرش متعادل به توسعه منطقه‌ای را نشان می‌دهد. براساس این ضرایب شورای برنامه‌ریزی و توسعه بیش از نیمی از استان‌ها از جمله تهران، اصفهان، بوشهر، قزوین، خراسان رضوی، مرکزی، هرمزگان، یزد و ... نه تنها هیچ کمکی از منابع درآمدهای ملی برای توسعه و عمران استان خود دریافت نمی‌کنند، بلکه موظف‌اند بخشی از درآمد خود را نیز به خزانه ملی واریز کنند تا بخشی از کمک مالی برای استان‌های کمتر توسعه یافته را پوشش دهد.

با آغاز برنامه سوم توسعه و تشکیل نهادهای اداری و مالی استان‌ها وظایف عمرانی استانی در چارچوب مواد ۷۸ و ۷۹ قانون مشخص شد براساس تبصره ذیل ماده ۷۶ قانون برنامه سوم توسعه قرار بود که سهم اعتبارات عمرانی استانی از کل کشور هر سال ۶ درصد رشد کند و تا پایان برنامه ۵۰ درصد از اعتبارات کل کشور در اختیار استان‌ها باشد، اما علی‌رغم این تبصره قانونی سهم اعتبارات عمرانی استانی از کل اعتبارات عمران کشور از رقم ۱۷/۹ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۲۵/۷ درصد در سال ۸۳ رسید، در برنامه چهارم توسعه نیز این سهم با نوساناتی همراه بود؛ طوری که در سال ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ این سهم به ۲۵ و ۲۲ درصد رسید. سهم کل مخارج استانی (عمرانی و

جاری) طی دو برنامه در حدود ۲۵/۵ درصد بوده است که روند ثابتی را نشان می‌دهد. سهم کل مخارج استانی از تولید ناخالص داخلی کشور از رقم ۵/۲۴ درصد در سال ۱۳۷۹ به رقم ۶/۱ درصد در سال ۸۶ رسیده است که روند رو به رشدی را نشان می‌دهد در طی برنامه سوم توسعه سهم درآمدهای ملی در تأمین مخارج نهادهای استانی رو به افزایش بوده است. سهم درآمد ملی از کل مخارج استانی از ۵۳ درصد به ۶۵ درصد در سال ۸۵ رسیده است، اما از سال ۱۳۸۶ با افزایش درآمدهای استانی و تلاش آنها برای کسب درآمد بیشتر، سهم درآمد ملی از کل مخارج استانی به ۲۸ و ۱۹ درصد در سال ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ رسیده است که نشان دهنده کاهش سهم منابع ملی در تأمین مخارج استانی بوده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۹).

با توجه به مواد ۷۰ و ۷۱ قانون برنامه سوم توسعه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها براساس اولویت‌ها و نیازهای مناطق خود اعتبارات عمرانی و جاری خود را به امور مختلف اختصاص می‌دهند. در سال اول برنامه سوم توسعه کل اعتبارات عمرانی استان‌ها بین امور عمومی (۲/۴۲ درصد) امور اجتماعی، (۳۷/۸ درصد) و امور اقتصادی (۶۰/۵ درصد) توزیع شده است. در بین فصول مختلف بیشترین اولویت استانی به ترتیب به فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری (۳۰/۱۲ درصد)، فصل آموزش (۲۳/۹ درصد) فصل حمل و نقل (۱۱/۳ درصد) و فصل کشاورزی و منابع طبیعی (۸/۹ درصد) اختصاص یافته است. در سال ۱۳۸۸ امور اقتصادی در بین توزیع اعتبارات استانها سهم بیشتری داشته است بطوریکه این سهم از ۶۰/۵ درصد سال ۱۳۷۹ به ۶۸/۴ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است. تمام استان‌های کشور بر مبنای اولویت‌ها و نیازهای مناطق خویش، در سال ۸۸، ۳/۴ درصد از کل اعتبارات استانی کشور را به امور عمومی، ۱۷ درصد به امور دفاعی، امنیتی و انتظامی، ۲۷/۹ درصد به امور اجتماعی و ۶۸/۴ درصد به امور اقتصادی اختصاص داده‌اند. بیشترین توزیع براساس فصول مختلف به ترتیب به فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری (۲۷/۹ درصد)، فصل حمل و نقل (۱۸ درصد) فصل آموزش (۱۱/۳ درصد) و فصل کشاورزی و منابع طبیعی (۸/۲ درصد) می‌باشد در طی این سال‌ها با توجه به ارتقاء شاخص‌های آموزشی در کشور توزیع اعتبارات بین فصول آموزش در بین استان‌ها از رقم ۲۳/۹ درصد سال ۱۳۷۹ به ۱۱/۳ درصد در سال ۸۸ کاهش یافته است در حالیکه سهم فرهنگ، هنر و گردشگری از ۵/۵ درصد به ۸/۷ درصد در سال ۸۸ افزایش یافته است که

نشان‌دهنده توجه ویژه استانی به نیازهای فرهنگی، هنری و گردشگری استان‌های خود می‌باشد. در بین فصول امور اقتصادی، سهم فصل صنعت و معدن از کل اعتبارات از رقم ۱/۱ درصد به ۴/۶ درصد افزایش یافته است. با عنایت به نقش و جایگاه حمل و نقل در فرایند توسعه مناطق سهم این بخش نیز از رقم ۱۱/۳ درصد سال ۱۳۷۹ به ۱۸/۱ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۹).

ترکیب توزیع اعتبارات عمرانی استانی بر حسب امور عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی به تفکیک هر استان در سال ۱۳۸۷ حکایت از آن دارد که تمام استان‌ها بیشترین سهم اعتبارات را به امور اقتصادی اختصاص داده‌اند. سهم امور اجتماعی در مرحله دوم قرار دارد البته میزان سهم هر کدام از امور بین استان‌ها تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارد.

بیشترین سهم امور اقتصادی در سال ۸۸ به ترتیب متعلق به استان‌های ایلام (۷۷ درصد)، خوزستان (۷۶ درصد) و آذربایجان شرقی (۷۳/۵ درصد) می‌باشد. کمترین سهم امور اقتصادی از کل اعتبارات استانی به استانهای کهگیلویه و بویراحمد (۵۲ درصد)، سمنان (۵۳ درصد) و تهران (۵۵ درصد) اختصاص دارد. شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها ترجیح داده‌اند سهم امور اجتماعی و عمومی از کل اعتبارات استانی بیشتر شود. استان‌های کهگیلویه و بویر احمد (۴۴ درصد)، سمنان (۴۱ درصد)، قم (۴۰ درصد) و تهران (۳۹ درصد) از کل اعتبارات را به امور اجتماعی اختصاص داده‌اند. بنابراین نهادهای استانی با توجه به نیازها و اولویت‌های هر منطقه به تدارک کالاها و خدمات محلی پرداخته‌اند. سهم امور اجتماعی از کل اعتبارات بین ۱۹/۴ درصد تا ۴۴ درصد میان استان‌ها در نوسان می‌باشد که خود نشان دهنده تفاوت بین نیازها و اولویت‌های مناطق در ارائه خدمات و کالاهای اجتماعی و اقتصادی می‌باشد.

۳-۴- واگذاری درآمدهای استانی

ماده ۷۹ قانون برنامه سوم توسعه دولت را مکلف می‌کند عناوین درآمدهای استانی را مشخص نماید تا براساس آن منبع اصلی و مبنای تأمین هزینه‌های استانی مشخص شود. آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۷۹ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران رسید. در ابتدای امر ۸۱ ردیف به عنوان ردیف درآمدی به ردیف‌های درآمدی قبلی مندرج در قوانین بودجه سالانه اضافه شد. درآمدهای عمومی استانی در ابتدا شامل

۴ بخش بود که به دو گروه عمده درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیرمالیاتی تقسیم می‌شد؛ درآمدهای غیر مالیاتی به درآمدهای حاصل از انحصار و مالکیت دولت، درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا، حق بیمه و درآمدهای متفرقه طبقه‌بندی شده است. از میان درآمدهای غیرمالیاتی بیشترین سهم مربوط به درآمدهای حاصل از ارایه خدمات دولتی بوده است، برای مثال خدمات مربوط به این بخش می‌توان به خدمات انتظامی، کشاورزی و صنعتی، ثبت اسناد و املاک اشاره کرد. درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولتی اغلب شامل دریافت عوارض و بهره مالکانه و حق بهره‌برداری از منابع اقتصادی کشور شامل جنگل‌ها، مراتع و معادن می‌باشد. در طول برنامه سوم توسعه طبقه‌بندی دقیق و روشنی میان عناوین و ردیف‌های درآمدی استانی و ملی وجود نداشت و هنگام تخصیص اعتبارات سالانه و رقم‌های مازاد درآمدهای استانی مشکلات متعددی را برای استان‌ها بوجود آورده بود. با آغاز برنامه چهارم توسعه، ماده ۸۰ آن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف کرد که به هنگام تنظیم بودجه سالانه، درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای استانی پیش‌بینی شده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، که سر جمع آن در قانون بودجه مشخص شده است را در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل مشخص نماید و به تفکیک هر استان ابلاغ نماید که سازمان مذکور ردیف‌ها و عناوین آنها را در سند بودجه سالانه استانها (موضوع بند ب ماده ۸۱ قانون برنامه چهارم توسعه) مشخص و به استان‌ها ابلاغ نمود. ماده ۸۲ نیز دولت را مکلف می‌کند که در اجرای کامل نظام درآمد- هزینه استان، درآمدهای استانی را وصول و از طریق خزانه داری کل به خزانه معین استان واریز نماید تا در اجرای وظایف جاری و عمرانی استانی هزینه نماید. براساس این ماده درآمدهای استانی شامل کلیه مالیات‌های مستقیم (به استثنای مالیات بر شرکت‌های دولتی)، مالیات بر کالاها و خدمات (به استثنای حقوق و رودی)، آن دست از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که وصول آنها در همه استان‌های کشور عمومیت دارد، درآمدهای حاصل از خدمات که در استان‌ها عرضه می‌شود و توسط دستگاه‌های استانی وصول می‌گردد (به استثنای درآمد ناشی از انفال) و خدمات قضایی دادگستری جمهوری اسلامی و درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات که در استان‌ها وصول می‌شود (به استثنای درآمد ناشی از جرایم مبارزه با قاچاق و مواد مخدر) می‌باشد. بر همین مبنا منابع عمومی استانی شامل دو قسمت درآمدها و واگذاری دارایی سرمایه‌ای می‌باشد. درآمدها شامل ۶ بخش: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های

اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات و درآمدهای متفرقه می‌باشد. واگذاری‌های سرمایه‌ای استانی فقط شامل منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول می‌باشد.

۳-۴-۱- روند جمع‌آوری درآمدهای استانی

طی برنامه سوم و چهارم توسعه ستاد درآمد و تجهیز منابع استان با تشکیل جلسات متعدد در استان‌ها، درآمدهای استانی را مشخص کرده و به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور پیشنهاد می‌دادند تا در قالب لوایح بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. سهم درآمدهای استانی از کل درآمدهای کشور طی سال‌های مختلف در نوسان بوده است. در سال ۱۳۷۹، ۲۸ درصد درآمدهای کشور استانی بوده است و در سال ۱۳۸۶، این سهم به ۲۹ درصد افزایش یافته است.

سهم درآمدهای ملی از تولید ناخالص داخلی (بدون نفت) از رقم ۶/۲۰ درصد سال ۷۹ به ۹/۸ درصد سال ۸۵ افزایش یافته است و در سال ۸۶ به رقم ۸/۹ درصد کاهش یافت، اما سهم درآمدهای استانی از تولید ناخالص داخلی بدون نفت طی این سال‌ها روند رو به رشدی داشته است و از ۲/۴۷ درصد سال ۷۹ به رقم ۴ درصد سال ۸۶ رسیده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۹).

منابع استانی شامل درآمدهای استانی، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و درآمد عمومی انتقالی از ملی به استانی (انتقالات غیر شرطی) می‌باشد که در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گیرد تا تأمین‌کننده مخارج عمرانی و هزینه‌ای استان‌ها باشد. کل منابع استانی در سال پایان برنامه سوم به رقم ۸۰۳۰۹/۲ میلیارد ریال رسید و در سال ۸۶، کل منابع استانی به رقم ۱۴۴۲۸۶/۵ میلیارد ریال افزایش یافت. سهم درآمد انتقالی ملی به استان‌ها از کل منابع استانی از ۵۳ درصد سال ۷۹ به رقم ۱۹ درصد سال ۸۸ کاهش یافته است که خود نشان دهنده تأمین ۸۱ درصدی مخارج استانی از طریق درآمدهای استانی و واگذاری دارایی سرمایه‌ای استانی می‌باشد. در این سال بیش از ۹۱ درصد درآمدهای استانی را درآمدهای مالیاتی تشکیل می‌دهد. لازم به ذکر است علاوه بر منابع استانی که در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گیرد تا براساس اولویت‌ها و نیازهای مناطق محلی به تهیه و تدارک کالاها و

خدمات محلی اختصاص یابد، منابعی از طرف دستگاه‌های ملی در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد تا بصورت مشخص برای تأمین امور خاص و ویژه هزینه شود که در قسمت انتقالات شرطی به آن پرداخته می‌شود.

درآمد انتقالی از درآمدهای ملی به استان‌ها بصورت انتقالات شرطی و غیر شرطی می‌باشد که از رقم ۸۱۵۵۴ میلیارد ریال در سال ۸۶ به ۳۳۷۸۹ میلیارد ریال در سال ۸۸ کاهش یافته است بطوریکه سهم درآمد انتقالی ملی به استان‌ها از کل منابع استان از ۴۸ درصد سال ۸۶ به رقم ۳۷ درصد سال ۸۸ کاهش یافته است. البته درآمد وصولی استانی در سال ۸۸، ۱۲۹۶۴۲ میلیارد ریال می‌باشد، اما فقط ۷۰۹۸۶/۰۵ میلیارد ریال به عنوان منابع استانی در اختیار استان‌ها قرار داده می‌شود. بقیه درآمدهای استانی به خزانه کل واریز می‌شود تا صرف تأمین هزینه‌های دستگاه‌های ملی و استانی شود.

سهم درآمد مالیاتی استانی از کل درآمدهای مالیاتی کشور طی این سال‌ها از رقم ۲۳ درصد به ۳۷ درصد در سال ۸۷ افزایش یافته است که خود نشان دهنده کوشش مالیاتی استان‌ها برای اخذ مالیات بیشتر می‌باشد. سهم درآمد مالیاتی استانی از تولید ناخالص داخلی بدون نفت هم مثل درآمد استانی روند رو به رشدی داشته است و از ۱/۷ درصد سال ۷۹ به ۳ درصد سال ۸۶ رسیده است. در سال ۸۸ درآمد مالیات مستقیم ۸۰ درصد کل درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد که سهم مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی (۵۴ درصد) و مالیات بر درآمدها (۳۶ درصد) بیشترین سهم مالیات‌های مستقیم را شامل می‌شوند. در بین انواع مالیات‌های غیرمستقیم، مالیات بر ارزش افزوده (۷۰ درصد) و مالیات شماره‌گذاری خودرو (۹.۹ درصد) بیشترین سهم را دارا می‌باشد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۹).

در سال‌های مختلف برنامه سوم و چهارم توسعه، استان‌ها در کسب درآمد استانی با توجه به ساختار اقتصادی و زیربنایی خود درآمدهای مختلفی را کسب کرده‌اند. در سال پایانی برنامه سوم توسعه استان‌های تهران (۲۱ درصد)، اصفهان (۱۰ درصد) و خوزستان (۹ درصد) بیشترین سهم درآمدهای استانی را داشته‌اند. سهم استان کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی و جنوبی و ایلام از کل درآمد استانی به ترتیب، ۰/۴۶، ۰/۵، ۰/۵۶، ۰/۶، درصد بوده است. در طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه روند رشد وصول درآمدهای استانی برای استان‌های کشور مختلف بوده است. در سال آخر برنامه سوم توسعه درآمد استانی‌هایی مثل بوشهر (۱۵۰۰ درصد)،

هرمزگان (۳۲۰ درصد)، ایلام (۳۳۴ درصد) و کرمانشاه (۲۶۸ درصد) نسبت به سال ۷۹ بیشترین رشد درآمدی را بدست آورده‌اند. در برنامه چهارم توسعه بیشترین نرخ رشد متوسط سالانه درآمدی متعلق به استان‌های تهران (۰/۴۸)، کرمان (۰/۳۵)، هرمزگان (۰/۳۴) می‌باشد.

۳-۵- انتقالات درآمد ملی به استان‌ها

همانطوریکه که در قسمت‌های قبلی بیان شد با ایجاد نظام درآمد- هزینه استانی در برنامه سوم توسعه، مکانیسم انتقال درآمد از طرف نهادهای مرکزی به استان‌ها طراحی شد. براساس ضرایب برداشت از درآمدها میزان منابعی در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گیرد تا براساس آن به اولویت‌ها و نیازهای عمرانی و توسعه‌ای محلی پاسخ دهند. استان‌های توسعه‌یافته‌ای مثل تهران، اصفهان، مرکزی، یزد، فارس، هرمزگان، بوشهر، قزوین، خراسان رضوی و کرمان نه تنها تأمین‌کننده مخارج استانی خویش هستند بلکه موظف هستند براساس ضرایب برداشت، بخشی از درآمد خویش را برای ایجاد توسعه و توازن منطقه‌ای در اختیار استان‌های دیگر قرار دهند. براساس جدول ضرایب برداشت از درآمد استانی طی برنامه چهارم توسعه بیش از ۱۵ استان کشور برای توسعه و عمران مناطق محلی دیگر استان‌ها بخشی از درآمدهای استانی را به خزانه کل کشور واریز می‌کنند.

مکانیسم انتقالات از نهادهای ملی به استانی براساس ضرایب برداشت از درآمدهای استانی بصورت کمک‌های غیرشرطی و شرطی می‌باشد. کمک‌های غیرشرطی منابعی هستند که بطور کامل در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار می‌گیرد تا شورا بر مبنای نیازها، اولویت‌های مردم منطقه مکانیسم توزیع منابع را طراحی کرده و منابع را به فعالیت‌های عمرانی مد نظر خویش تخصیص دهد. کمک‌های شرطی به نهادهای محلی براساس نوع نیازی که مرکز تشخیص می‌دهد به طرح‌ها و پروژه‌هایی خاصی تعلق می‌گیرد و آن اعتبارات را برای اجرای آن طرح‌ها و پروژه‌های ویژه به نهادهای استانی ابلاغ می‌کند تا آن اعتبار توسط استان هزینه شود. روند درآمد انتقالی از ملی به استان‌ها طی سال‌های برنامه چهارم توسعه رو به کاهش بوده است بطوریکه در سال ۸۷ و ۸۸ سهم درآمد انتقالی ملی به استانی از کل منابع استانی به ترتیب به ۱۹ و ۲۸ درصد کاهش یافته است. کل درآمد انتقالی ملی به استانی شامل کمک‌های شرطی و غیرشرطی در سال ۸۶، ۸۱۵۵۴ میلیارد ریال بوده است که ۲۴۶۳۷/۳ میلیارد ریال آن کمک

شرطی و ۵۶۹۱۶/۷ میلیارد ریال کمک غیرشرطی بوده است. این کمک‌ها ۴۸ درصد از کل منابع استان‌ها را تشکیل می‌دهد. اما در سال ۸۸، ۳۳۷۸۸/۹ میلیارد در قالب درآمد انتقالی ملی به استانی تعریف شده است که ۲۰۱۵۳/۳ میلیارد ریال آن کمک‌های شرطی و ۱۳۶۳۵/۶ میلیارد ریال آن کمک‌های غیرشرطی بوده است که معادل ۳۷ درصد از کل منابع استان را تشکیل می‌دهد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۹).

شکاف درآمد-مخارج عمرانی استان‌ها در سال ۸۸ نشان می‌دهد به جز استان‌های کرمانشاه، سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، ایلام، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی و جنوبی، ۲۱ استان دیگر درآمدهای استانی آنها مخارج عمرانی استان را پوشش می‌دهد و شکاف درآمد مخارج عمرانی آنها مثبت می‌باشد. در بین این ۹ استان بیشترین شکاف به استان کهگیلویه و بویراحمد و کمترین شکاف به استان چهارمحال و بختیاری تعلق دارد.

میزان شکاف درآمد-مخارج استان و میزان انتقال شرطی و غیرشرطی به تفکیک استان‌ها در سال ۸۸ نشان می‌دهد درآمد بیش از ۱۰ استان کشور پوشش دهنده مخارج آنها می‌باشد و کمک‌های غیرشرطی شامل آنها نمی‌شود. این استان‌ها عبارتند از استان مرکزی، آذربایجان شرقی، کرمان، خراسان رضوی، اصفهان، هرمزگان، یزد، بوشهر، تهران و قزوین. ۲۰ استان دیگر کمک‌هایی از طرف نهادهای ملی در قالب انتقالات غیرشرطی دریافت می‌کنند. این کمک‌ها براساس صلاحدید و تشخیص شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در مناطق مختلف درون استان هزینه می‌شود. استان‌هایی مثل کرمانشاه، سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، ایلام، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی و جنوبی، بیش از دو برابر درآمد استانی از طرف نهادهای ملی برای جبران مخارج استانی خویش کمک دریافت می‌کنند. بیشترین کمک انتقالات غیرشرطی در سال ۸۸ به استان‌های کرمانشاه (۱۴۳۸۹۸۴ میلیون ریال) سیستان و بلوچستان (۱۴۰۴۶۷۴ ریال) و لرستان (۱۰۷۷۵۸۹ میلیون ریال) تعلق می‌گیرد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۹).

جمع کل انتقالات شرطی در سال ۸۸ معادل ۲۰۱۵۳/۳ میلیارد ریال می‌باشد که در اختیار تمام استان‌های کشور قرار می‌گیرد. بیشترین کمک انتقالات شرطی به استان‌های فارس (۱۹۵۷/۸ میلیارد ریال)، خوزستان (۱۹۲۵/۲ میلیارد ریال) و تهران (۱۶۶۹/۵ میلیارد ریال) اختصاص یافته است. با وجود کمک‌هایی که از طرف نهاد ملی به استان‌های مرکزی، آذربایجان شرقی،

اصفهان، خراسان رضوی، هرمزگان، بوشهر، قزوین و تهران می‌شود ولی کل مخارج صورت گرفته در این استانها از درآمد استانی آنها کمتر می‌باشد. به عبارت دیگر کمک به این استانها باز توزیع درآمد وصولی خودشان می‌باشد که در قالب انتقالات شرطی به منابع استان اضافه می‌شود. عمده انتقالات شرطی در سال ۸۷ شامل طرح‌های هادی و روستایی، تکمیل مساجد، توسعه خوزستان، زیرساخت‌های قم، توازن منطقه‌ای، تکمیل مصلای شهرهای بزرگ، گلزار شهدا، توسعه مراکز توانبخشی، سفرهای رهبری و رییس جمهور، مازاد درآمد، مناطق محروم، خشکسالی و ماده ۱۰ قانون تنظیم (حوادث غیرمترقبه) می‌باشد. بیشترین توزیع اعتبار متعلق به استان‌های خوزستان، خراسان رضوی، فارس و کرمان می‌باشد. کمترین توزیع اعتبار هم بین استان‌های زنجان، خراسان شمالی و سمنان صورت گرفته است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، ۱۳۸۹).

۴- نتیجه‌گیری

تفکر و اندیشه توسعه و عمران منطقه‌ای به منظور ایجاد تعادل و توازن در مناطق مختلف کشور طی چهار دهه اخیر مورد توجه برنامه‌ریزان و پژوهشگران اقتصادی اجتماعی بوده است. توسعه و توازن منطقه‌ای (استانی) که به دنبال نوعی عدم تمرکز در امور تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی همراه است، از اوایل ۱۳۵۱ در کشور با اجرای برنامه‌های خاص ناحیه‌ای در جهت تمرکززدایی و تفویض اختیار به مناطق کشور آغاز شد. این روند با تشکیل انجمن‌های استان، شهرستان و روستا در جهت تقویت و توسعه سازمان‌های محلی ادامه یافت به نحوی که تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ای از سطوح بالاتر به پایین‌تر نزول کرد و بخشی از اعتبارات عمرانی کشور (تملک‌دارایی سرمایه‌ای) و اعتبارات هزینه‌ای برخی از دستگاه‌های اجرایی استان‌ها، استانی شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب قانون شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ در مجلس شورای اسلامی اعمال عدم تمرکز در برخی از امور اداری و اجرایی مناطق کشور در سطح استان، شهر و روستا به نحو قانونی آغاز شد. طی برنامه‌های اول و دوم توسعه تمرکززدایی اداری، مالی و فنی به عنوان سیاست راهبردی توسعه استانهای کشور مد نظر قرار گرفت. با آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دوم قانون برنامه سوم به منظور اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، زمینه لازم برای تشکیل نظام غیر متمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم شد که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای،

زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تأکید بر قابلیت‌ها و استعداد‌های درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد و تلاش‌های قابل توجهی در راستای ایجاد تعادل و توازن بخشی در سطح کشور صورت گرفت. پس از ایجاد نظام درآمد- هزینه استان، با آغاز برنامه چهارم فرصتی برای ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد که علاوه بر مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعداد‌های درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه استان‌ها، ایجاد نظام تنظیم بودجه استان‌ها، تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین واگذاری اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، پنج رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به شمار می‌روند که در قانون برنامه چهارم توسعه در قالب بخشی از مواد قانونی فصل ششم تحت عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای در راستای تقویت نظام درآمد- هزینه استان، تجلی یافت.

بر مبنای مواد ۷۹ قانون برنامه سوم توسعه و ۸۲ قانون برنامه چهارم توسعه عناوین درآمدهای استانی مشخص شده است تا در اجرای کامل نظام درآمد- هزینه استان، استان‌ها درآمدهای استانی را وصول و از طریق خزانه داری کل به خزانه معین استان واریز کنند تا در اجرای وظایف جاری و عمرانی استانی هزینه شود. آئین نامه‌های ماده ۷۸ قانون برنامه سوم توسعه و ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه وظایف عمرانی استان‌ها را مشخص می‌کنند و بر اساس آن وظایف، استان‌ها اولویت‌های سرمایه‌گذاری را در چارچوب یک برنامه عملیاتی تعیین می‌کنند. سقف اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای برای اجرای برنامه‌های عملیاتی بر مبنای ضرایب برداشت از درآمدهای استانی که بر اساس میزان توسعه‌یافتگی و عدم توسعه‌یافتگی استان‌ها با روش علمی و کاربردی شکل گرفته است، در قالب آئین نامه‌های اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم و ماده ۷۸ قانون برنامه چهارم مشخص شد. استان‌های برخوردار کشور که ضرایب برداشت آنها کمتر از صد در صد می‌باشد، نه تنها هیچگونه کمکی از منابع درآمدهای ملی برای توسعه و عمران استان خود دریافت نمی‌کنند، بلکه موظف‌اند بخشی از درآمد خود را نیز به خزانه ملی واریز نمایند تا برای توسعه و توازن استان‌های کمتر توسعه‌یافته که ضریب برداشت از درآمد آنها بالاتر از صد درصد می‌باشد، اختصاص یابد. تهیه برنامه سوم توسعه هر استان، تهیه برنامه راهبردی توسعه هر

استان با عنوان سند ملی توسعه هر استان، تهیه برنامه چهارم توسعه هر استان، تهیه برنامه عملیاتی میان مدت توسعه هر استان در برنامه چهارم توسعه، تهیه سند بودجه سالانه هر استان، شناسایی، تعیین و تصویب اولویت‌ها، سلاقی و نیازهای هر استان و اختصاص دادن اعتبارات استانی به آنها، تهیه برنامه‌های توسعه بخش و فرابخش و شهرستان‌ها در برنامه چهارم در برخی استان‌ها، تهیه نظریه پایه توسعه هر استان، برآورد منابع درآمدی استان، بررسی و پیشنهاد منابع جدید درآمدی برای استان، پیشنهاد بهبود روش‌های کسب درآمد هر استان، ثبت و دریافت کلیه درآمدهای استانی، دریافت و پرداخت کلیه منابع ملی و استانی هر استان و تخصیص اعتبارات عمرانی و جاری استانی به هر پروژه و دستگاه از مهمترین و مؤثرترین فعالیت‌های نهادهای اداری و مالی استانی طی برنامه سوم و چهارم توسعه بوده است.

منابع

- احسن، کاظم و کرم‌پور، امرالله (۱۳۸۲)، نظام درآمد-هزینه استان نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای چالش‌ها و چشم انداز آن، **مجله برنامه و بودجه**، شماره ۸۳، تهران.
- رضویان، تقی (۱۳۸۳)، **تمرکززدایی مالی در کشورهای در حال توسعه و ایران**، تهران، انتشارات شروین، چاپ دوم.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۶)، **درآمدهای استانی**، تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۹)، **گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه چهارم توسعه**، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی: تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، **قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور**، سال‌های مختلف.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، **قوانین سالانه بودجه کشور**، سال‌های مختلف
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴)، **گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه سوم توسعه**، جلد اول، حوزه‌های فرابخشی: تهران، انتشارات علمی و مدارک تخصصی، چاپ اول.
- غفاری فرد، محمد (۱۳۸۶)، ارزیابی نظام درآمد-هزینه استان (سال اول برنامه چهارم)، **هفته نامه خبری-تحلیلی برنامه**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۲۱۱، تهران.

- Akai, N., Nishimura, Y., and Sakata, M. (2007), ***Complementarity, Fiscal Decentralization and Economic Growth***, Economics of Governance, Forth Comming.
- Barro, R.(1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, ***Journal of Political Economy*** 98. 103-125.
- Brueckner, J. K.(2004), Fiscal Decentralization with Distortionary Taxation: Tiebout VS. Tax Competition, ***International Tax and Public Finance*** 11, 133-153.
- Brueckner, J.K.(1999), Fiscal Federalism and Capital Accumulation, ***Journal of Public Economic Theory*** 1, 205-224.
- Brueckner, J.K.(2006), “Fiscal Federalism and Economic Growth”, ***Journal of Public Economics***, 90,2107-2120.
- Davoodi, H. & Zou, H.(1998), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, ***Journal of Urban Economics*** 43(2), 244-257.
- Davoodi, H., Xie, D. & Zou, H.(1999), Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, ***Journal of urban Economics***45 (2),228-239.
- Oates, W. (1993), Fiscal Decentralization and Economic Development, ***National Tax Journal*** 46 (2): 237-243.
- Prud, Homme, R.(1995), On the Dangers of Decentralization, ***World Bank Economic Review*** 10 (2), 201-220.
- Zhang, T. & Zou, H.(1997), ***Fiscal Decentralization, the Composition of Public Spending, and Regional Growth in India***, (Development Research Group Working Paper), Washington, DC: World Bank.
- Zhang, T. & Zou, H.(1998), Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, ***Journal of Public Economics***67(2), 221-40.
- Zou, H. & Gong, L.(2002), Effects of Growth and Volatility in Public Expenditures on Economic Growth: Theory and Evidence, ***Annals of Economics and Finance*** 3, 379–406

ضمائم

جدول (۱) - ضرایب برداشت از درآمدهای استانی در سال‌های برنامه سوم توسعه

| استان | ۷۹ | | ۸۰ | | ۸۱ | | ۸۲ | | ۸۳ | | پنج سال برنامه | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
| | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه | قانون بودجه |
| مرکزی | ۲۶ | ۲۶ | ۴۰ | ۴۲ | ۴۲ | ۵۳ | ۴۸ | ۵۶ | ۵۱ | ۷۱ | ۴۳ | ۵۳ |
| گیلان | ۴۵ | ۴۵ | ۵۹ | ۶۳ | ۶۲ | ۸۳ | ۶۶ | ۸۴ | ۶۹ | ۹۰ | ۶۳ | ۷۷ |
| مازندران | ۴۵ | ۴۵ | ۵۸ | ۶۲ | ۶۳ | ۸۱ | ۷۴ | ۸۰ | ۸۵ | ۹۳ | ۶۸ | ۷۶ |
| آذربایجان شرقی | ۳۵ | ۳۵ | ۴۶ | ۴۵ | ۵۳ | ۶۶ | ۶۱ | ۶۳ | ۶۷ | ۷۰ | ۵۵ | ۵۹ |
| آذربایجان غربی | ۵۹ | ۵۹ | ۷۱ | ۷۵ | ۷۸ | ۹۷ | ۹۳ | ۱۰۳ | ۱۰۴ | ۱۲۲ | ۸۵ | ۹۷ |
| کرمانشاه | ۱۳۳ | ۱۳۳ | ۱۸۰ | ۱۹۶ | ۱۹۱ | ۲۲۹ | ۲۰۱ | ۲۰۱ | ۲۰۳ | ۲۰۵ | ۱۸۸ | ۱۹۷ |
| خوزستان | ۴۸ | ۴۸ | ۶۸ | ۷۶ | ۷۵ | ۸۸ | ۹۱ | ۹۱ | ۱۰۹ | ۱۱۰ | ۸۱ | ۸۸ |
| فارس | ۴۲ | ۴۲ | ۵۷ | ۵۷ | ۶۵ | ۸۰ | ۷۳ | ۷۹ | ۸۰ | ۸۸ | ۶۷ | ۷۳ |
| کرمان | ۴۷ | ۴۷ | ۷۰ | ۶۷ | ۷۹ | ۱۰۱ | ۸۹ | ۹۲ | ۹۷ | ۱۰۰ | ۸۱ | ۸۶ |
| خراسان | ۴۰ | ۴۰ | ۵۴ | ۵۷ | ۶۰ | ۷۵ | ۶۶ | ۸۳ | ۷۳ | ۹۰ | ۶۲ | ۷۵ |
| اصفهان | ۱۷ | ۱۷ | ۲۳ | ۲۴ | ۲۵ | ۳۰ | ۲۷ | ۳۳ | ۲۹ | ۳۶ | ۲۵ | ۲۹ |
| هرمزگان | ۶۴ | ۶۴ | ۷۲ | ۷۹ | ۷۶ | ۱۱۷ | ۸۶ | ۸۶ | ۹۶ | ۹۶ | ۸۲ | ۹۳ |
| سیستان و بلوچستان | ۱۸۳ | ۱۸۳ | ۱۹۲ | ۲۰۰ | ۲۱۷ | ۲۹۹ | ۲۶۰ | ۳۴۸ | ۳۰۹ | ۳۹۸ | ۲۴۱ | ۲۹۹ |
| کردستان | ۱۹۴ | ۱۹۴ | ۲۴۲ | ۲۶۰ | ۲۴۵ | ۳۲۶ | ۲۶۱ | ۲۶۱ | ۲۷۹ | ۲۸۰ | ۲۵۱ | ۲۶۹ |
| همدان | ۷۳ | ۷۳ | ۱۰۸ | ۱۰۸ | ۱۱۲ | ۱۴۳ | ۱۲۶ | ۱۳۴ | ۱۴۲ | ۱۵۴ | ۱۱۴ | ۱۳۰ |
| لرستان | ۱۱۰ | ۱۱۰ | ۱۵۱ | ۱۶۳ | ۱۶۷ | ۲۱۷ | ۱۹۴ | ۱۹۸ | ۲۱۷ | ۲۲۸ | ۱۷۵ | ۱۹۳ |
| ایلام | ۲۳۲ | ۲۳۲ | ۳۴۲ | ۳۶۰ | ۳۵۶ | ۴۴۳ | ۳۹۶ | ۳۹۶ | ۴۲۹ | ۴۳۴ | ۳۶۸ | ۳۹۲ |
| زنجان | ۷۴ | ۷۴ | ۹۵ | ۷۷ | ۹۹ | ۱۲۲ | ۱۱۲ | ۱۱۲ | ۱۲۲ | ۱۲۸ | ۱۰۴ | ۱۱۰ |
| چهارمحال و بختیاری | ۱۳۹ | ۱۳۹ | ۲۰۵ | ۲۱۲ | ۲۳۴ | ۲۷۵ | ۲۷۱ | ۲۷۱ | ۳۲۰ | ۳۲۷ | ۲۴۴ | ۲۶۵ |
| کهگیلویه و بویراحمد | ۲۳۷ | ۲۳۷ | ۲۶۹ | ۲۷۲ | ۲۸۳ | ۳۷۰ | ۳۱۵ | ۳۴۲ | ۳۴۱ | ۳۷۹ | ۳۰۰ | ۳۳۶ |
| سمنان | ۶۲ | ۶۲ | ۹۰ | ۹۸ | ۹۳ | ۱۱۴ | ۹۹ | ۱۰۸ | ۱۱۰ | ۱۲۴ | ۹۳ | ۱۰۸ |
| یزد | ۳۰ | ۳۰ | ۴۳ | ۴۴ | ۴۶ | ۶۰ | ۵۱ | ۶۴ | ۵۹ | ۸۶ | ۴۷ | ۶۲ |
| بوشهر | ۸۵ | ۸۵ | ۱۰۱ | ۱۰۳ | ۱۰۴ | ۱۳۲ | ۱۱۰ | ۱۱۰ | ۱۲۰ | ۱۲۱ | ۱۰۸ | ۱۱۷ |
| تهران | ۱۰ | ۱۰ | ۱۵ | ۱۶ | ۱۶ | ۲۰ | ۱۷ | ۲۰ | ۱۸ | ۲۱ | ۱۶ | ۱۸ |
| اردبیل | ۱۲۶ | ۱۲۶ | ۱۶۷ | ۱۸۰ | ۱۷۷ | ۲۲۳ | ۲۰۳ | ۲۰۷ | ۲۲۵ | ۲۳۷ | ۱۸۷ | ۲۰۵ |
| قم | ۳۸ | ۳۸ | ۵۵ | ۵۴ | ۶۰ | ۸۸ | ۶۶ | ۸۷ | ۷۳ | ۹۷ | ۶۲ | ۷۷ |
| قزوین | ۲۰ | ۲۰ | ۲۶ | ۲۹ | ۲۸ | ۳۵ | ۳۴ | ۳۷ | ۳۹ | ۴۴ | ۳۱ | ۳۵ |
| گلستان | ۹۵ | ۹۵ | ۱۲۳ | ۱۳۱ | ۱۴۳ | ۱۷۹ | ۱۷۷ | ۱۹۰ | ۲۱۰ | ۲۲۹ | ۱۵۶ | ۱۷۹ |

مأخذ: (آیین نامه اجرایی ماده ۷۶ قانون برنامه سوم توسعه و محاسبات محقق)

جدول (۲) - ضریب برداشت از درآمد استانی در سال های برنامه چهارم توسعه

| ۸۸ | | ۸۷ | | ۸۶ | | ۸۵ | | ۸۴ | | |
|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|---------------------|
| فاندرین تولیدی ۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ | پیشنهادی ۰ | فاندرین تولیدی ۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ | پیشنهادی ۰ | فاندرین تولیدی ۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ | پیشنهادی ۰ | فاندرین تولیدی ۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ | پیشنهادی ۰ | فاندرین تولیدی ۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ | پیشنهادی ۰ | |
| ۵۵ | ۷۳ | ۵۸ | ۷۲ | ۶۵ | ۷۳ | ۷۸ | ۷۲ | ۶۵ | ۶۴ | مرکزی |
| ۷۵ | ۱۱۴ | ۱۰۷ | ۱۰۷ | ۸۱ | ۱۰۵ | ۹۵ | ۱۰۱ | ۷۴ | ۸۶ | گیلان |
| ۶۷ | ۱۰۷ | ۸۸ | ۹۹ | ۷۳ | ۹۷ | ۸۶ | ۹۲ | ۷۰ | ۷۹ | مازندران |
| ۷۳ | ۱۱۳ | ۹۳ | ۱۰۵ | ۷۲ | ۹۹ | ۸۵ | ۹۴ | ۶۷ | ۸۰ | آذربایجان شرقی |
| ۱۰۴ | ۱۵۷ | ۱۵۲ | ۱۴۴ | ۱۳۵ | ۱۳۳ | ۱۳۵ | ۱۲۷ | ۱۰۱ | ۱۰۹ | آذربایجان غربی |
| ۱۷۶ | ۱۲۷ | ۲۰۲ | ۱۳۵ | ۱۸۶ | ۱۴۹ | ۲۲۷ | ۱۵۶ | ۱۶۲ | ۱۴۵ | کرمانشاه |
| ۱۳۷ | ۹۰ | ۱۲۵ | ۹۴ | ۱۲۰ | ۱۰۰ | ۱۱۸ | ۱۰۴ | ۹۲ | ۹۶ | خوزستان |
| ۷۶ | ۱۲۶ | ۹۸ | ۱۱۳ | ۸۵ | ۱۰۵ | ۹۳ | ۹۶ | ۶۶ | ۷۶ | فارس |
| ۵۹ | ۱۴۱ | ۱۱۰ | ۱۲۸ | ۷۵ | ۱۲۱ | ۱۰۳ | ۱۱۰ | ۸۲ | ۸۸ | کرمان |
| ۵۹ | ۱۴۳ | ۹۲ | ۱۲۶ | ۷۹ | ۱۱۶ | ۸۷ | ۱۰۴ | ۵۵ | ۸۳ | خراسان |
| ۲۴ | ۷۶ | ۴۰ | ۶۸ | ۳۵ | ۶۱ | ۴۳ | ۵۴ | ۳۰ | ۳۹ | اصفهان |
| ۶۰ | ۶۶ | ۱۰۰ | ۷۰ | ۹۱ | ۷۶ | ۹۷ | ۷۸ | ۷۴ | ۷۲ | هرمزگان |
| ۱۸۶ | ۴۱۷ | ۲۵۹ | ۳۸۲ | ۲۳۵ | ۳۷۲ | ۲۹ | ۳۵۴ | ۲۷۷ | ۳۰۴ | سیستان و بلوچستان |
| ۱۹۷ | ۲۲۳ | ۲۴۴ | ۲۲۰ | ۲۰۹ | ۲۲۶ | ۲۶۳ | ۲۲۶ | ۲۱۵ | ۲۰۰ | کردستان |
| ۱۱۵ | ۲۲۸ | ۱۷۸ | ۲۱۳ | ۱۴۳ | ۲۰۵ | ۱۶۲ | ۱۹۱ | ۱۳۰ | ۱۵۸ | همدان |
| ۱۹۵ | ۲۶۲ | ۱۸۹ | ۲۵۶ | ۱۶۶ | ۲۵۵ | ۲۱۲ | ۲۴۲ | ۱۷۷ | ۱۹۳ | لرستان |
| ۲۲۰ | ۱۲۱ | ۲۴۲ | ۱۵۳ | ۲۷۰ | ۱۹۱ | ۴۰۳ | ۲۲۱ | ۲۷۶ | ۲۲۸ | ایلام |
| ۸۶ | ۱۳۷ | ۱۰۰ | ۱۳۶ | ۱۰۴ | ۱۳۹ | ۱۲۸ | ۱۳۸ | ۱۲۱ | ۱۲۲ | زنجان |
| ۱۷۷ | ۱۵۶ | ۲۲۸ | ۱۶۹ | ۱۹۰ | ۱۸۷ | ۲۵۷ | ۲۰۲ | ۲۰۵ | ۱۹۰ | چهارمحال و بختیاری |
| ۲۴۹ | ۲۰۸ | ۴۰۴ | ۲۲۸ | ۳۸۰ | ۲۵۸ | ۴۰۰ | ۲۷۵ | ۳۰۹ | ۲۶۲ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۷۴ | ۱۱۲ | ۹۹ | ۱۱۶ | ۸۶ | ۱۲۱ | ۱۰۳ | ۱۲۱ | ۹۹ | ۱۰۴ | سمنان |
| ۴۷ | ۷۹ | ۶۱ | ۷۷ | ۷۲ | ۷۹ | ۸۷ | ۷۶ | ۶۶ | ۶۳ | یزد |
| ۷۵ | ۲۳ | ۱۰۲ | ۳۷ | ۷۲ | ۵۱ | ۷۳ | ۶۴ | ۶۱ | ۷۰ | بوشهر |
| ۵ | ۹ | ۶ | ۸ | ۱۵ | ۷ | ۱۴ | ۷ | ۴ | ۵ | تهران |
| ۱۱۵ | ۱۹۷ | ۱۵۸ | ۱۸۸ | ۱۴۲ | ۱۸۴ | ۱۸۳ | ۱۸۲ | ۱۵۳ | ۱۶۳ | اردبیل |
| ۱۰۹ | ۸۸ | ۹۰ | ۹۲ | ۸۸ | ۹۶ | ۱۰۶ | ۹۴ | ۸۱ | ۷۴ | قم |
| ۵۷ | ۸۰ | ۵۹ | ۷۷ | ۶۵ | ۷۶ | ۶۳ | ۷۲ | ۵۷ | ۶۰ | قزوین |
| ۱۴۵ | ۲۲۰ | ۱۸۱ | ۲۱۴ | ۱۶۲ | ۲۱۵ | ۲۱۶ | ۲۱۵ | ۱۸۵ | ۱۹۷ | گلستان |
| ۲۴۰ | | ۳۰۱ | | ۳۱۴ | | ۳۵۳ | | ۳۱۱ | | خراسان شمالی |
| ۱۸۷ | | ۲۲۱ | | ۲۳۹ | | ۳۷۴ | | ۳۱۶ | | خراسان جنوبی |

* پیشنهادی معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور

** با احتساب کلیه اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای استانی

جدول (۳)- توزیع اعتبارات عمرانی استانی براساس امور
توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در سال ۱۳۸۷ (میلیارد ریال-درصد)

| جمع کل | امور اقتصادی | | امور اجتماعی | | امور عمومی | | |
|---------|--------------|---------|--------------|---------|------------|---------|---------------------|
| | سهم از کل | مقدار | سهم از کل | مقدار | سهم از کل | مقدار | |
| ۱۱۶۳۷۱۲ | ۷۰.۹۴ | ۸۲۵۵۷۷ | ۲۴.۳۶ | ۲۸۳۵۲۱ | ۴.۶۹ | ۵۴۶۱۴ | مرکزی |
| ۱۲۹۱۱۰۵ | ۷۳.۰۳ | ۹۴۲۸۳۴ | ۲۳.۵۸ | ۳۰۴۴۸۶ | ۳.۲۹ | ۴۳۷۸۵ | گیلان |
| ۱۳۹۱۶۶۸ | ۷۰.۳۰ | ۹۷۸۳۰۹ | ۲۶.۹۵ | ۳۷۵۰۶۲ | ۲.۷۵ | ۳۸۲۹۷ | مازندران |
| ۱۸۶۹۴۶۵ | ۷۳.۵۱ | ۱۳۷۴۳۰۳ | ۲۵.۰۱ | ۴۶۷۶۴۶ | ۱.۴۷ | ۲۷۵۱۶ | آذربایجان شرقی |
| ۱۶۶۶۶۹۶ | ۶۷.۲۰ | ۱۱۲۰۰۴۱ | ۲۹.۳۳ | ۴۸۸۹۴۸ | ۳.۴۷ | ۵۷۸۰۷ | آذربایجان غربی |
| ۱۶۳۳۱۴۹ | ۶۹.۹۲ | ۱۱۴۱۹۱۶ | ۲۸.۰۲ | ۴۵۷۶۲۹ | ۲.۰۶ | ۳۳۶۰۴ | کرمانشاه |
| ۴۷۳۵۸۷۰ | ۷۵.۹۹ | ۳۵۹۸۵۶۹ | ۲۰.۴۳ | ۹۶۷۷۳۹ | ۳.۵۸ | ۱۶۹۵۶۲ | خوزستان |
| ۲۹۸۷۲۹۱ | ۶۵.۷۴ | ۱۹۶۳۸۲۲ | ۳۰.۵۴ | ۹۱۱۳۵۹ | ۳.۷۲ | ۱۱۱۱۱۰ | فارس |
| ۲۱۳۶۴۷۷ | ۶۷.۵۶ | ۱۴۴۴۰۰۷ | ۲۷.۷۴ | ۵۹۲۷۰۶ | ۴.۷۰ | ۱۰۰۳۶۴ | کرمان |
| ۲۸۱۵۶۵۱ | ۷۱.۴۴ | ۲۰۱۱۵۳۳ | ۲۵.۲۶ | ۷۱۱۱۱۲ | ۳.۳۰ | ۹۳۰۰۶ | خراسان رضوی |
| ۲۱۱۳۵۲۷ | ۶۱.۵۹ | ۱۳۰۱۶۹۴ | ۳۵.۰۶ | ۷۴۱۰۵۶ | ۳.۳۵ | ۷۰۷۸۷ | اصفهان |
| ۱۴۶۶۰۹۶ | ۶۷.۸۳ | ۹۹۴۴۲۹ | ۲۸.۶۴ | ۴۱۹۹۴۷ | ۳.۵۳ | ۵۱۷۲۰ | هرمزگان |
| ۲۳۷۴۱۰۱ | ۶۸.۸۲ | ۱۶۳۳۹۰۱ | ۲۵.۴۵ | ۶۰۴۲۶۰ | ۵.۷۳ | ۱۳۵۴۴۰ | سیستان و بلوچستان |
| ۱۳۲۵۵۱۷ | ۶۸.۳۱ | ۹۰۵۴۷۶ | ۲۸.۹۴ | ۳۸۳۶۲۶ | ۲.۷۵ | ۳۶۴۱۵ | کردستان |
| ۱۴۱۵۳۵۵ | ۶۰.۱۲ | ۸۵۰۸۵۶ | ۳۷.۱۲ | ۵۵۵۳۳۵ | ۲.۷۷ | ۳۹۱۶۴ | همدان |
| ۱۶۳۳۳۷۵ | ۶۸.۰۵ | ۱۱۱۰۸۸۱ | ۲۸.۸۰ | ۴۷۰۱۳۴ | ۳.۱۵ | ۵۱۳۶۰ | لرستان |
| ۹۳۸۴۰۲ | ۷۶.۹۵ | ۷۲۲۰۹۰ | ۱۹.۴۳ | ۱۸۲۳۱۹ | ۳.۶۲ | ۳۳۹۹۳ | ایلام |
| ۷۳۱۲۳۸ | ۶۴.۴۵ | ۴۷۱۱۷۶ | ۳۲.۸۵ | ۲۴۰۲۴۴ | ۲.۷۰ | ۱۹۷۱۸ | زنجان |
| ۷۸۹۲۱۲ | ۵۷.۹۶ | ۴۵۷۴۵۱ | ۳۶.۹۲ | ۲۹۱۳۵۴ | ۵.۱۲ | ۴۰۴۰۷ | چهارمحال و بختیاری |
| ۸۶۶۴۶۸ | ۵۱.۸۷ | ۴۴۹۳۸۸ | ۴۳.۹۵ | ۳۸۰۸۱۲ | ۴.۱۷ | ۳۶۱۶۸ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۶۴۰۷۱۶ | ۵۳.۳۰ | ۳۴۱۴۹۲ | ۴۰.۵۱ | ۲۵۹۵۷۸ | ۶.۱۹ | ۳۹۶۴۶ | سمنان |
| ۸۷۵۳۴۹ | ۶۴.۹۲ | ۵۶۸۲۴۹ | ۳۱.۴۵ | ۲۷۵۲۹۰ | ۳.۶۳ | ۳۱۸۱۰ | یزد |
| ۲۴۳۲۵۲۷ | ۶۸.۲۱ | ۱۶۵۹۲۸۳ | ۲۹.۶۸ | ۷۲۱۹۷۵ | ۲.۱۱ | ۵۱۲۶۹ | بوشهر |
| ۲۵۵۱۱۷۸ | ۵۴.۵۵ | ۱۳۹۱۶۱۱ | ۳۹.۰۶ | ۹۹۶۳۹۹ | ۶.۴۰ | ۱۶۳۱۶۸ | تهران |
| ۸۶۵۰۵۵ | ۶۳.۲۲ | ۵۴۶۹۰۵ | ۳۲.۴۴ | ۲۸۰۶۱۲ | ۴.۳۴ | ۳۷۵۳۸ | اردبیل |
| ۴۴۵۸۵۰ | ۵۵.۶۱ | ۲۴۷۹۵۷ | ۴۰.۱۸ | ۱۷۹۱۵۷ | ۴.۲۰ | ۱۸۷۳۶ | قم |
| ۸۰۸۳۰۰۰ | ۶۴.۱۸ | ۵۱۸۷۴۴ | ۳۰.۲۱ | ۲۴۴۲۱۹ | ۵.۶۱ | ۴۵۳۳۷ | قزوین |
| ۱۰۱۰۸۶۰ | ۷۱.۵۹ | ۷۲۳۶۶۸ | ۲۳.۴۹ | ۲۳۷۴۷۹ | ۴.۹۲ | ۴۹۷۱۳ | گلستان |
| ۸۶۵۲۱۱ | ۶۹.۱۷ | ۵۹۸۴۷۴ | ۲۶.۹۸ | ۲۳۳۴۱۷ | ۳.۸۵ | ۳۳۳۲۰ | خراسان شمالی |
| ۸۷۳۳۲۲ | ۶۶.۰۵ | ۵۷۶۷۶۵ | ۲۹.۳۰ | ۲۵۵۸۹۰ | ۴.۶۵ | ۴۰۵۷۷ | خراسان جنوبی |
| ۴۶۷۱۶۶۳ | ۶۷.۳۷ | ۳۱۴۷۰۹۰ | ۲۸.۸۷ | ۱۳۴۸۳۳۱ | ۳.۷۶ | ۱۷۵۶۴۵۱ | کل |

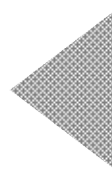
مأخذ: (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور، محاسبات محقق)

جدول (۴) - توزیع کمک‌های شرطی و غیر شرطی به استان‌ها در سال ۸۸

| شکاف درآمد - مخارج | | | | درآمد | جمع کل مخارج | | استان |
|--------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------|--------------|----------|----------------------|
| انتقال غیر شرطی | | انتقال شرطی و غیر شرطی | | | استانی | کل | |
| مقدار | نسبت به سطح از مخارج استانی | مقدار | نسبت به سطح از مخارج استانی | | | | |
| ۸۳ | | ۴۲ | | ۱۲۹۶۴۱۵۰۰ | ۷۰۹۸۶۰۴۸ | ۹۱۱۳۹۳۳۷ | جمع |
| ۰ | ۰ | ۲۳ | ۴۶۹۳۲۱ | ۲۵۳۲۵۰۰ | ۱۶۸۳۳۳۰ | ۲۰۶۳۱۷۹ | مرکزی |
| -۱۲ | -۳۰۳۷۱۴ | -۲۶ | -۷۴۴۰۵۶ | ۲۱۵۵۳۰۰ | ۲۴۵۹۰۱۴ | ۲۸۹۹۳۵۶ | گیلان |
| -۱۱ | -۳۰۵۷۱۸ | -۲۵ | -۸۲۹۸۳۳ | ۲۴۷۳۹۰۰ | ۲۷۷۹۶۱۸ | ۳۳۰۳۷۳۳ | مازندران |
| ۰ | ۰ | ۲۴ | ۷۸۱۷۷۸ | ۴۰۸۱۱۰۰ | ۳۱۱۴۲۲۴ | ۳۳۰۶۳۲۲ | آذربایجان شرقی |
| -۲۸ | -۶۹۱۲۲۹ | -۴۰ | -۱۱۹۵۷۱۷ | ۱۷۸۷۸۰۰ | ۲۴۷۹۰۲۹ | ۲۹۸۳۵۱۷ | آذربایجان غربی |
| -۵۳ | -۱۴۳۸۹۸۴ | -۶۰ | -۱۹۱۶۲۵۳ | ۱۲۵۹۰۰۰ | ۲۶۹۷۹۸۴ | ۳۱۷۵۲۵۳ | کرمانشاه |
| -۱۲ | -۴۳۵۹۸۷ | -۳۰ | -۲۸۶۱۱۳۴ | ۶۷۱۹۸۰۰ | ۷۶۵۵۷۸۷ | ۹۵۸۰۹۳۴ | خوزستان |
| -۱۳ | -۵۳۱۰۰۱ | -۴۰ | -۲۴۸۸۷۱۰ | ۳۶۶۶۶۰۰ | ۴۱۹۵۶۰۱ | ۶۱۵۳۳۱۰ | فارس |
| ۰ | ۰ | -۱۷ | -۷۸۹۱۹۳ | ۳۷۷۳۰۰۰ | ۲۹۰۸۳۷۶ | ۴۵۶۲۱۹۳ | کرمان |
| ۰ | ۰ | ۳ | ۱۴۱۲۱۸ | ۵۳۴۳۲۰۰ | ۴۴۰۶۷۱۶ | ۵۲۰۱۹۸۲ | خراسان رضوی |
| ۰ | ۰ | ۹۸ | ۴۹۱۱۸۱۷ | ۹۹۰۹۹۰۰ | ۳۴۲۱۷۳۱ | ۴۹۹۸۰۸۳ | اصفهان |
| ۰ | ۰ | ۱۶ | ۴۹۰۳۷۸ | ۳۵۰۷۶۰۰ | ۲۲۸۶۴۵۱ | ۳۰۱۷۲۲۲ | هرمزگان |
| -۵۶ | -۱۴۰۴۶۷۴ | -۶۷ | -۲۲۵۲۱۹۳ | ۱۱۰۶۲۰۰ | ۲۵۱۰۸۷۴ | ۳۳۵۸۳۹۳ | سیستان و بلوچستان |
| -۵۵ | -۹۷۱۱۶۶ | -۶۹ | -۱۸۰۴۵۴۸ | ۸۰۴۳۰۰ | ۱۷۷۵۴۶۶ | ۲۶۰۸۸۴۸ | کردستان |
| -۳۹ | -۶۷۶۰۴۱ | -۵۱ | -۱۱۱۰۷۷۸ | ۱۰۵۰۳۰۰ | ۱۷۲۶۳۴۱ | ۲۱۶۱۰۷۸ | همدان |
| -۵۳ | -۱۰۷۷۵۸۹ | -۵۸ | -۱۳۶۵۲۷۴ | ۹۷۳۰۰۰ | ۲۰۵۰۵۸۹ | ۲۳۳۹۲۷۴ | لرستان |
| -۵۱ | -۶۸۱۵۷۱ | -۶۱ | -۹۸۷۳۵۲ | ۶۶۴۰۰۰ | ۱۳۲۵۵۷۱ | ۱۶۳۱۳۵۲ | ایلام |
| -۱۰ | -۱۲۷۳۳۳ | -۲۲ | -۳۲۲۶۰۳ | ۱۱۵۲۳۰۰ | ۱۲۷۹۶۲۳ | ۱۴۷۴۹۰۳ | زنجان |
| -۵۱ | -۶۲۰۸۸۵ | -۵۸ | -۸۲۵۰۰۴ | ۵۹۵۴۰۰ | ۱۲۱۶۲۸۵ | ۱۴۲۱۳۰۴ | چهارمحال و بختیاری |
| -۶۸ | -۹۸۴۶۷۷ | -۷۴ | -۱۳۰۸۶۳۶ | ۴۵۳۹۰۰ | ۱۴۳۸۵۷۷ | ۱۷۶۲۵۳۶ | کهگیلویه و بویر احمد |
| ۰ | -۴۵۲۳ | -۴۰ | -۶۶۶۶۱۵ | ۹۹۰۲۰۰ | ۹۹۴۷۲۳ | ۱۶۵۶۸۱۵ | سمنان |
| ۰ | ۰ | -۷ | -۱۴۴۴۰۲ | ۱۹۴۴۹۰۰ | ۱۴۰۱۵۱۷ | ۲۰۸۹۳۰۲ | یزد |
| ۰ | ۰ | ۳۹ | ۱۲۵۳۸۹۸ | ۴۴۷۷۷۰۰ | ۲۵۶۲۳۱۵ | ۳۲۲۳۸۰۲ | بوشهر |
| ۰ | ۰ | ۸۴۷ | ۵۶۲۰۴۱۷۳ | ۶۲۸۳۶۶۰۰ | ۴۹۶۳۰۰۶ | ۶۶۳۲۴۲۷ | تهران |
| -۳۸ | -۴۹۴۷۱۷ | -۴۹ | -۷۶۳۳۳۶ | ۸۰۳۴۰۰ | ۱۲۹۸۱۱۷ | ۱۵۶۶۷۳۶ | اردبیل |
| -۲۰ | -۲۲۲۷۲۲ | -۲۹ | -۳۶۶۵۵۷ | ۹۱۱۲۰۰ | ۱۱۳۳۹۲۲ | ۱۲۷۷۷۵۷ | قم |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۴۲۰ | ۱۸۶۳۶۰۰ | ۱۲۳۸۰۰۳ | ۱۸۵۹۲۸۰ | قزوین |
| -۵۰ | -۸۵۱۷۷۸ | -۵۸ | -۱۱۵۹۰۳۱ | ۸۴۱۹۰۰ | ۱۶۹۳۶۷۸ | ۲۰۰۰۹۳۱ | گلستان |
| -۵۶ | -۵۹۰۷۷۲ | -۶۳ | -۷۹۲۸۸۴ | ۴۶۱۵۰۰ | ۱۰۵۲۲۷۲ | ۱۲۵۴۳۸۴ | خراسان شمالی |
| -۵۸ | -۷۲۰۵۱۱ | -۶۷ | -۱۰۶۸۶۳۴ | ۵۱۶۴۰۰ | ۱۲۳۶۹۱۱ | ۱۵۵۵۰۳۴ | خراسان جنوبی |

مأخذ: (معاونت برنامه‌ریزی نظارت راهبردی رییس جمهور، محاسبات محقق)

سنجش توزیع فضایی شاخص‌های توسعه در مناطق روستایی با استفاده از تکنیک Preston مطالعه موردی: شهرستان‌های استان اصفهان



یوسف قنبری^۱

احمد حجاریان^۲

(تاریخ دریافت ۹۲/۴/۳۱ - تاریخ تصویب ۹۲/۱۱/۳۰)

چکیده

ایجاد توازن و هماهنگی در بین مناطق مختلف جغرافیایی از نظر برخورداری از امکانات و خدمات، از مصادیق بارز توسعه‌یافتگی به شمار می‌رود. برای ایجاد این توازن و تعادل و به منظور شکل دادن فضاهای مناسب و همگون، بحث برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح شده که اولین گام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شناخت نابرابری‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی نواحی مختلف می‌باشد. هدف از انجام این تحقیق، شناسایی ابعاد توسعه در شهرستان‌های استان اصفهان می‌باشد. روش تحقیق ترکیبی از روش‌های توصیفی، تحلیلی است. ۴۴ شاخص مورد بررسی در این مطالعه در ۵ بخش زیربنایی، بهداشتی، ارتباطی، خدماتی و آموزشی قرار گرفته‌اند که از نتایج سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵ استخراج گردیدند. تکنیک آماری Preston از روش‌های اصلی به کار برده شده در این تحقیق می‌باشد.

۱- استادیار گروه برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه اصفهان

۲- دانشجوی دکتری جغرافیا، دانشگاه اصفهان، s.aghighi@ltr.ui.ac.ir

نتایج تحقیق حاکی از آن است که شکاف و نابرابری بین شهرستان‌ها در شاخص‌های ۴۴ گانه بسیار عمیق است و نسبت آن تا ۲۸ برابر می‌رسد. همچنین بیشترین بهره‌مندی شهرستان‌ها از شاخص‌های بررسی شده، مربوط به شهرستان اصفهان با ضریب ۹۰۱/۱۳ برای شاخص مرکزیت و محروم‌ترین شهرستان، خمینی شهر با ضریب ۳۱/۳۳ برای شاخص مرکزیت است.

واژگان کلیدی: توزیع متعادل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شاخص‌های توسعه، روش پرستون، استان اصفهان.

۱-۱- مقدمه

یکی از ارکان توسعه، جامعیت و یکپارچگی آن در رفع عدم تعادل‌های اقتصادی-اجتماعی درون مناطق است (فنی، ۱۳۸۳: ۲). لذا توزیع عادلانه امکانات و ثمرات توسعه در میان اکثریت جمعیت از ویژگی‌های اقتصادی پویا و سالم است (فریدمن^۱، ۱۹۶۶: ۱۹). برنامه‌ریزان، برای تحقق این خواسته می‌کوشند تا با اجرای برنامه‌های متعدد محرومیت‌زدایی و گسترش همه جانبه جنبه‌های مثبت توسعه‌یافتگی، از میزان نابرابری‌ها و عدم تعادل‌ها بکاهند. گام نخست در این زمینه تدوین برنامه‌های کارآمد و منطبق بر واقعیت‌ها، دستیابی به هدف برتر عدالت اجتماعی و شناسایی شرایط موجود است (ادوارد و پل^۲، ۱۹۸۸: ۱۰۵).

امروزه بررسی سطوح توسعه‌یافتگی نواحی مختلف و شناخت میزان کمبودها در نواحی مختلف از جمله مباحث مورد توجه در مسائل شهری و روستایی می‌باشد (نسترن، ۱۳۸۸: ۴۴). در کشورهای جهان سوم از جمله ایران، با توجه به ضرورت توسعه یکپارچه و متوازن، شناخت ویژگی‌های نواحی مختلف و نابرابری آنها، در برنامه‌ریزی، اساس کار محسوب می‌شود، زیرا در این کشورها هدف نهایی از تحلیل سیستم ناحیه‌ای توزیع مطلوب جمعیت و امکانات در سطح ناحیه‌ای است (بیات، ۱۳۸۸: ۱۱۵).

در واقع تحلیل سیستم‌های ناحیه‌ای باید کارایی و بازدهی فعالیت‌های اقتصادی را در همه زوایا به

۱- Friedman

۲- Edward and Pool

همراه عدالت اجتماعی در توزیع امکانات افزایش داده و به صورت محرک فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی عمل کند. بنابراین اگر مدت برنامه‌ریزی، مطلوبیت بخشیدن به شرایط اجتماعی و اقتصادی اعم از مناطق توسعه‌یافته و نیافته باشد، لازم است که مطالعات بیشتری درباره ویژگی نواحی و نابرابر میان آنها صورت گیرد. امروزه مسایل روستایی از جمله کاهش جمعیت، فقر روستائیان، عدم وجود زمینه‌های اشتغال در روستاها، ضعف و کمبود امکانات و خدمات در روستاها و مهاجرت سیل‌آسا و بی‌رویه روستائیان به سوی شهرها، توجه برنامه‌ریزان و مسئولان را به خود جلب نموده است. بنابراین برنامه‌ریزی روستایی به عنوان یک مکانیسم، جهت از بین بردن این گونه مشکلات و تعدیل در جابجایی جمعیت، برای پایداری جمعیت روستاها و جلوگیری از انهدام منابع طبیعی تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر بسیار ضروری است.

برای ایجاد تعادل میان همه مناطق، شناخت مناطق محروم و غیر محروم براساس معیارهای خاص از وظایف برنامه‌ریزان جامعه است (مهدوی، ۱۳۷۷: ۲۵). این پژوهش ضمن بررسی شاخص‌های توسعه در مناطق روستایی شهرستان‌های استان اصفهان، مدیران و سیاست‌گذاران را برای تدوین برنامه‌های مناسب و سیاست‌های آینده در زمینه مباحث توسعه و همچنین برقراری عدالت اجتماعی از نظر محرومیت‌زدایی و توجه به مناطق محروم یاری می‌دهد. ضمن آن که در توزیع مناسب اعتبارات عمرانی، متناسب با نیاز مناطق می‌توان گام‌های مؤثرتری برداشت. هدف از این پژوهش استفاده از روش‌های پرستون و شاخص مرکزیت در سنجش شاخص‌های توسعه در مناطق روستایی استان اصفهان و همچنین تعیین میزان توسعه و محرومیت این مناطق است. در پایان نیز با استفاده از GIS ضمن ارائه نقشه برای تبیین میزان توسعه و اعتراف مناطق روستایی، جایگاه هر کدام از مناطق در برخورداری از امکانات و خدمات در سطح استان مشخص می‌شود.

۱-۲- پیشینه پژوهش

در مورد سنجش توسعه‌یافتگی مناطق، مطالعات متعددی صورت گرفته است که در این قسمت به برخی از آنها اشاره می‌شود. زیاری و جلالیان برای مقایسه شهرستان‌های استان فارس با استفاده از ۴۰ شاخص ترکیبی توسعه انسانی به طبقه‌بندی آنها در قالب یک شهرستان برخوردار، چهار شهرستان نیمه برخوردار و ده شهرستان محروم پرداخته و شدت نابرابری آنها را طی سه دهه ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۵ به ترتیب ۰/۹۶، ۰/۵۹، ۰/۴۴ محاسبه کردند (زیاری و جلالیان، ۱۳۸۷: ۷۷).

محمدی و بیرانوند نیز در مقاله‌ای تحت عنوان سنجش سطح توسعه‌یافتگی دهستان‌های شهرستان خرم‌آباد با استفاده از روش RDI و کارکردی سطح توسعه‌یافتگی شهرستان‌های این مناطق را بررسی کرده‌اند (محمدی بیرانوند، ۱۳۸۷، ۵).

کلاتری، ایروانی و وفائی‌نژاد به بررسی سنجش سطح توسعه روستایی در شهرستان تربت حیدریه پرداخته و نتیجه گرفته‌اند که در دوره زمانی ۷۹-۱۳۶۵ شکاف و نابرابری بین مناطق روستایی از نظر دسترسی به امکانات مختلف کاهش یافته است اما برای دستیابی به توسعه متوازن و یکپارچه نقاط روستایی در این مناطق راه طولانی در پیش است (کلاتری و همکاران، ۱۳۸۲: ۵۴-۴۱).

مقاله دیگری با عنوان تعیین سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور و نابرابری بین آنها طی سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۸۳ توسط فطرس و بهشتی‌فر به نگارش در آمده که با استفاده از ۹۰ شاخص اقتصادی و اجتماعی به تبیین تفاوت‌های موجود بین استان‌های کشور پرداخته‌اند (فطرس و بهشتی‌فر، ۱۳۸۵).

آنا مرادنژاد نیز در مقاله‌ای، جایگاه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور در شاخص‌های عمده بخش کشاورزی را مورد مطالعه قرار داده که نتایج حاصل از آن مبنی بر توسعه‌یافتگی استان‌های خراسان، فارس و مازندران و توسعه نیافتگی استان‌های سیستان و بلوچستان هرمزگان و بوشهر بوده است (آنا مرادنژاد، ۱۳۸۷: ۱۷۳). از جمله دیگر مطالعات در زمینه سطح بندی توسعه مناطق می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ابراهیم زاده و همکاران ۱۳۸۰، زیاری و زارع شابه آبادی ۱۳۸۰، اسلامی ۱۳۷۲، اشتری ۱۳۷۳، مزروعی ۱۳۷۳، دهستانی ۱۳۷۳ و منصوری ثالث ۱۳۷۵.

۱-۳- روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش توصیفی - تحلیلی است. جامعه آماری ۲۱ شهرستان استان اصفهان می‌باشند. در این تحقیق با استفاده از سرشماری سال ۱۳۸۵ تعداد ۴۴ شاخص انتخاب شده و برای تبیین علمی میزان توسعه‌یافتگی شهرستان‌های استان از فن پرستون استفاده شده است. داده‌های به کار رفته شده در تحقیق بر اساس شاخص‌های توسعه انسانی سازمان ملل و در زیر شاخص‌های آموزشی، زیربنایی، بهداشتی، ارتباطی و خدماتی تهیه شده است. همچنین با استفاده از نرم‌افزارهای GIS و SPSS نتایج به دست آمده به صورت نقشه و نمودار طراحی شده‌اند.

جدول (۱) - شاخص‌های مورد استفاده برای سنجش سطح توسعه‌یافتگی شهرستان‌های استان اصفهان

| | |
|-----------|---|
| آموزشی | دبستان، مدرسه راهنمایی پسرانه، مدرسه راهنمایی دخترانه، مدرسه راهنمایی مختلط، دبیرستان پسرانه، دبیرستان دختران، کتابخانه عمومی. |
| زیر بنایی | برق، گاز لوله‌کشی، آب لوله‌کشی، سیستم تصفیه آب. |
| بهداشتی | بهداشتی حمام عمومی، مرکز بهداشتی درمانی، داروخانه، خانه بهداشت، مرکز تسهیلات زایمانی، پزشک، دندانپزشک، دندانپزشک تجربی، بهیار یا مامای روستایی، بهداشتیار، بهورز، دامپزشک، تکنسین دامپزشکی. |
| ارتباطی | صندوق پستی، دفتر پست، دفتر مخابرات، دسترسی عمومی به اینترنت، دسترسی به روزنامه، دسترسی به وسیله نقلیه عمومی. |
| خدماتی | فروشگاه تعاونی، بقالی، نانوائی، گوشت فروشی، قهوه خانه، بانک، تعمیرگاه ماشین آلات کشاورزی، مسجد، امامزاده، سایر اماکن مذهبی، شورای اسلامی روستاها، مرکز خدمات جهاد کشاورزی، شرکت تعاونی روستایی، مکان ورزشی. |

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۱-۳-۱- روش شاخص مرکزیت

شاخص مرکزیت یکی از روش‌های نشان دادن میزان مرکزیت سکونتگاه‌هاست. این شاخص اهمیت کارکردی عملکردها را، نه تنها بر مبنای تعداد عملکردها در یک مکان، بلکه براساس فراوانی این عملکردها در کل منطقه اندازه‌گیری می‌کند. عملکردها وزنی معادل نسبت معکوس آنها در منطقه به خود می‌گیرند که ضریب مکانی (C_i) نامیده می‌شود و از طریق فرمول زیر بدست می‌آید:

$$C_i = \frac{1}{T_i} \times 100$$

که در آن C_i ضریب مکانی عملکرد T_i کل عملکردهای موجود در منطقه است.

به عنوان مثال به یک بیمارستان عمومی و یا هنرستان فنی که فقط در بعضی از سکونت‌گاه‌ها وجود دارند، وزن بیشتری داده می‌شود تا یک دبستان ابتدایی و یا بقالی که در اغلب سکونت‌گاه‌ها وجود دارند. شاخص مرکزیت برای یک مکان، بنابراین برابر است با مجموع وزن عملکردهای موجود در آن مکان. هر چه میزان این شاخص بیشتر باشد، اهمیت کارکردی آن مکان بیشتر است (حکمت‌نیا، ۱۳۸۵: ۲۴۹).

لذا جمع عملکرد هر شاخص در کلیه شهرستان و ضریب مکانی ۴۴ شاخص در ۲۱ شهرستان استان اصفهان محاسبه گردید که در جدول شماره ۲ نشان داده شده است و شاخص مرکزیت هر شهرستان که از ضرب کردن ضریب مکانی هر شاخص به تعداد آن شاخص‌ها در هر یک از شهرستان‌ها، امتیاز و یا میزان مرکزیت شهرستان‌ها برای هر یک از شاخص‌های موجود به دست

آمده و نهایتاً از جمع امتیازات شاخص‌های موجود در هر شهرستان شاخص مرکزیت هر شهرستان به دست می‌آید که میزان مرکزیت هر شاخص و رتبه‌بندی براساس همین روش در جدول شماره ۳ آمده است. بر این اساس بیشترین شاخص مرکزیت مربوط به شهرستان اصفهان با مقدار ۹۰۱/۱۳ و کمترین مربوط به شهرستان خمینی‌شهر با مقدار ۳۱/۳۳ می‌باشد که نشان‌دهنده اختلاف بسیار زیاد از نظر سطوح توسعه در استان می‌باشد.

جدول (۲) - ضریب مکانی و جمع عملکرد شاخص‌های ۴۴ گانه

| شاخص | دستان | مدرسه راهنمایی پسرانه | مدرسه راهنمایی دخترانه | مدرسه راهنمایی مختلط | دبیرستان پسرانه | دبیرستان دخترانه | کتابخانه عمومی | مکان ورزشی | بیمار یا مامای روستایی |
|------------|-------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|----------------|-----------------------------|-----------------------------|
| جمع عملکرد | ۹۴۳ | ۲۷۲ | ۲۵۸ | ۲۴۷ | ۹۲ | ۱۱۱ | ۱۸۴ | ۱۴۶ | ۱۸۴ |
| ضریب مکانی | ۰/۱۰۶ | ۰/۳۶۷ | ۰/۳۸۷ | ۰/۴۰۲ | ۱/۰۸ | ۰/۹ | ۰/۵۴۳ | ۰/۶۸۴ | ۰/۵۴۳ |
| شاخص | بهداشتیاری | بهورز | دامپزشک | تکنسین دامپزشکی | صندوق پست | دفتر پست | دفتر مخابرات | دسترسى به وسيله نقليه عمومي | دسترسى به وسيله نقليه عمومي |
| جمع عملکرد | ۲۱۱ | ۴۸۱ | ۵۷ | ۳۶ | ۳۲۸ | ۱۸۵ | ۷۵۸ | ۱۵۱ | ۷۸۶ |
| ضریب مکانی | ۰/۴۷ | ۰/۲۰۷ | ۱/۷۵۴ | ۲/۷۷ | ۰/۳۰۴ | ۰/۵۴ | ۰/۱۳۱ | ۰/۶۶۲ | ۰/۱۲۷ |
| شاخص | دسترسى به روزنامه | فروشگاه تعاونی | بقالی | نانوانی | گوشت فروشی | قهوه خانه | بانک | تعمیرگاه ماشین آلات کشاورزی | سیستم تصفیه آب |
| جمع عملکرد | ۶۳ | ۴۱۵ | ۷۸۱ | ۴۶۹ | ۳۷۸ | ۶۵ | ۹۴ | ۱۰۷ | ۴۶۲ |
| ضریب مکانی | ۱/۵۸ | ۰/۲۵۴ | ۰/۱۲۸ | ۰/۲۱۳ | ۰/۲۶۴ | ۱/۵۳ | ۱/۰۶ | ۰/۹۳۴ | ۰/۲۱۶ |
| شاخص | حمام عمومی | مرکز بهداشتی درمانی | داروخانه | خانه بهداشت | مرکز تسهیلات زایمانی | پزشک | دندانپزشک | دندانپزشک تجربی | مسجد |
| جمع عملکرد | ۴۴۴ | ۲۴۷ | ۱۷۶ | ۵۷۱ | ۵۶ | ۳۷۸ | ۷۰ | ۳۵ | ۱۱۳۹ |
| ضریب مکانی | ۰/۲۲۵ | ۰/۴۰۴ | ۰/۵۶۸ | ۰/۱۷۵ | ۱/۷۸ | ۰/۲۶۴ | ۱/۴۲۸ | ۲/۸۵۷ | ۰/۰۸۷ |
| شاخص | امانه‌اده مذهبی | سایر اماکن مذهبی | شورای اسلامی روستا | مرکز خدمات جهاد کشاورزی | شرکت تعاونی روستایی | برق | ساز لوله کشی | آب لوله کشی | شاخص |
| جمع عملکرد | ۲۹۵ | ۲۹۱ | ۹۱۷ | ۴۷ | ۴۳۸ | ۱۷۴۸ | ۳۴۲ | ۱۲۶۱ | جمع عملکرد |
| ضریب مکانی | ۰/۳۳۸ | ۰/۳۴۳ | ۰/۱۰۹ | ۲/۱۵ | ۰/۲۳۸ | ۰/۰۵۷ | ۰/۴۹۲ | ۰/۰۷۹ | ضریب مکانی |

مأخذ: یافته‌های تحقیق

جدول (۳) - رتبه بندی و شاخص مرکزیت شهرستان‌های استان اصفهان

| شهرستان | شاخص مرکزیت | رتبه بندی | درجه توسعه یافتگی |
|------------|-------------|-----------|-------------------|
| اصفهان | ۹۰۱.۱۳ | ۱ | بسیار توسعه یافته |
| کاشان | ۲۸۱.۰۶ | ۲ | |
| اردستان | ۲۷۹.۳۱ | ۳ | |
| فلاورجان | ۲۷۶.۹۱ | ۴ | |
| نائین | ۲۳۶.۶۹ | ۵ | |
| سمیرم | ۲۲۷.۰۳ | ۶ | |
| نجف آباد | ۲۲۴.۷۶ | ۷ | |
| تیران | ۲۱۳.۸۱ | ۸ | |
| میمه | ۲۰۳.۸۱ | ۹ | |
| فریدن | ۱۹۷.۳۲ | ۱۰ | |
| لنجان | ۱۷۷ | ۱۱ | توسعه یافته |
| فریدون شهر | ۱۷۱.۷۶ | ۱۲ | |
| شهرضا | ۱۴۰.۸۵ | ۱۳ | |
| چادگان | ۱۳۹.۵ | ۱۴ | |
| نطنز | ۱۳۴.۹ | ۱۵ | |
| مبارکه | ۱۲۸.۹ | ۱۶ | |
| گلپایگان | ۱۲۸.۱۱ | ۱۷ | |
| اران | ۱۰۵.۷۶ | ۱۸ | کمتر توسعه یافته |
| خوانسار | ۹۸.۸۵ | ۱۹ | |
| سمیرم سفلی | ۸۵.۴۹ | ۲۰ | |
| خمینی شهر | ۳۱.۳۳ | ۲۱ | |

مأخذ: (یافته‌های تحقیق)

۱-۳-۲- روش پرستون

این مدل نیز برای سطح بندی شاخص‌های توسعه بین سکونت گاه‌ها است که روشی شبیه به «میانگین متحرک» و معمولاً برای تشخیص روندها در مطالعات مربوط به سری‌های زمانی به کار گرفته می‌شود. از نقاط قوت این روش می‌توان به حذف تغییرات تصادفی موجود در داده‌ها اشاره کرد که می‌تواند در تعیین سطوح متفاوت مرکزیت (سطح بندی) مفید واقع شود در این روش ابتدا شاخص مرکزیت سکونت گاه‌ها به طور نزولی (از بیشترین به کمترین) مرتب می‌شود. سپس تفاوت بین شاخص مرکزیت سکونت گاه‌های متوالی از یکدیگر (بالاترین رتبه در شاخص مرکزیت منهای رتبه بعدی و به همان ترتیب) محاسبه شده و میانگین این تفاوت‌ها حساب می‌شود. سپس مقدار جمعی میانگین تفاوت‌ها

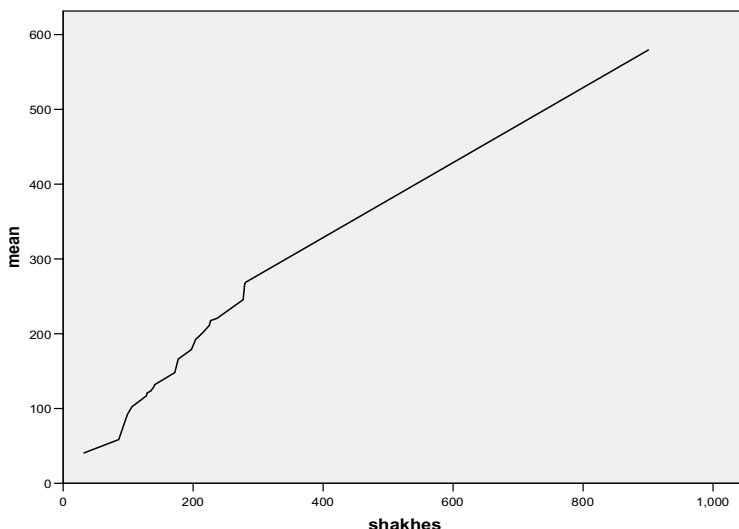
محاسبه می‌شود. نهایتاً مقدار تجمعی میانگین تفاوت‌ها با شاخص مرکزیت سکونت‌گاه‌ها در یک نمودار رسم می‌شود. منطق این روش چنین است که اگر سکونت‌گاه‌ها در یک سطح قرار داشته باشند، وقتی مقدار تجمعی میانگین تفاوت آنها با شاخص مرکزیت‌شان رسم شود، نمودار حاصله دارای شیب یکنواختی خواهد بود. بنابراین در جاهایی که شیب نمودار تغییر پیدا کند (شکستگی در شیب نمایان شود) تغییر در سطح مرکزیت سکونت‌گاه‌ها اتفاق افتاده است. یا به عبارت دیگر شکستگی در شیب نمودار نشان دهنده جدایی یک سطح از سطح دیگری است. محاسبات مربوط به روش پرستون برای سطح بندی شهرستان‌های استان اصفهان در جدول ۴ و نمودار ۱ ارائه شده است.

جدول (۴) - محاسبات مربوط به روش پرستون در شهرستان‌های استان اصفهان

| شهرستان | شاخص مرکزیت | تفاوت‌ها | میانگین تفاوت‌ها | میانگین تجمعی تفاوت‌ها |
|------------|-------------|----------|------------------|------------------------|
| اصفهان | ۹۰۱.۱۳ | ۶۲۰.۰۷ | ۳۱۰.۹۱ | ۵۷۹.۸۲۵ |
| کاشان | ۲۸۱.۰۶ | ۱.۷۵ | ۲.۰۷۵ | ۲۶۸.۹۱۵ |
| اردستان | ۲۷۹.۳۱ | ۲.۴ | ۲۱.۳۱ | ۲۶۶.۸۴ |
| فلاورجان | ۲۷۶.۹۱ | ۴۰.۲۲ | ۲۴.۹۴ | ۲۴۵.۵۳ |
| نائین | ۲۳۶.۶۹ | ۹.۶۶ | ۲.۹۶۵ | ۲۲۰.۵۹ |
| سمیرم | ۲۲۷.۰۳ | ۲.۲۷ | ۶.۶۱ | ۲۱۷.۶۲۵ |
| نجف‌آباد | ۲۲۴.۷۶ | ۱۰.۹۵ | ۱۰.۴۷۵ | ۲۱۱.۰۱۵ |
| تیران | ۲۱۳.۸۱ | ۱۰ | ۸.۲۴۵ | ۲۰۰.۵۴ |
| میمه | ۲۰۳.۸۱ | ۶.۴۹ | ۱۳.۴۰۵ | ۱۹۲.۲۹۵ |
| فریدن | ۱۹۷.۳۲ | ۲۰.۳۲ | ۱۲.۷۸ | ۱۷۸.۸۹ |
| لنجان | ۱۷۷ | ۵.۲۴ | ۱۸.۰۷۵ | ۱۶۶.۱۱ |
| فریدون شهر | ۱۷۱.۷۶ | ۳۰.۹۱ | ۱۶.۱۳ | ۱۴۸.۰۳۵ |
| شهرضا | ۱۴۰.۸۵ | ۱.۳۵ | ۲.۹۷۵ | ۱۳۱.۹۰۵ |
| چادگان | ۱۳۹.۵ | ۴.۶ | ۵.۳ | ۱۲۸.۹۳ |
| نطنز | ۱۳۴.۹ | ۶ | ۳.۳ | ۱۲۳.۶۳ |
| مبارکه | ۱۲۸.۹ | ۰.۷۹ | ۳.۳۹۵ | ۱۲۰.۳۳ |
| گلپایگان | ۱۲۸.۱۱ | ۲۲.۳۵ | ۱۴.۶۳ | ۱۱۶.۹۳۵ |
| اران | ۱۰۵.۷۶ | ۶.۹۱ | ۱۰.۱۳۵ | ۱۰۲.۳۰۵ |
| خوانسار | ۹۸.۸۵ | ۱۳.۳۶ | ۳۳.۷۶ | ۹۲.۱۷ |
| سمیرم سفلی | ۸۵.۴۹ | ۵۴.۱۶ | ۴۲.۷۴۵ | ۵۸.۴۱ |
| خمینی شهر | ۳۱.۳۳ | ۳۱.۳۳ | ۳۱.۳۳ | ۴۰.۳۵ |

مأخذ: (یافته‌های تحقیق)

نمودار (۱) - نمودار پرستون سطح‌بندی شهرستان‌های استان اصفهان



علیرغم اینکه این روش می‌تواند نتایج خوبی در سطح‌بندی سکونت‌گاه‌ها ارائه دهد، اما دارای کاستی‌هایی نیز است. بدین ترتیب که اگر در سطح اول فقط یک سکونت‌گاه وجود داشته باشد، نمودار پرستون قادر به تشخیص آن نیست چون این روش براساس شکستگی شیب عمل می‌کند و برای شیب حداقل دو نقطه لازم است این موضوع می‌تواند محدودیت عمده این روش به شمار آید. کاستی دیگر روش این است که اگر تعداد سکونت‌گاه‌ها زیاد باشد، همه سطوح در یک نمودار قابل تشخیص نیستند و معمولاً فقط سطوح اول و دوم را می‌توان تشخیص داد. برای رفع این نقیصه باید نمودارهای متعددی سمت حذف اطلاعات آبادی‌های سطوح تشخیص داده شده، ترسیم شوند.

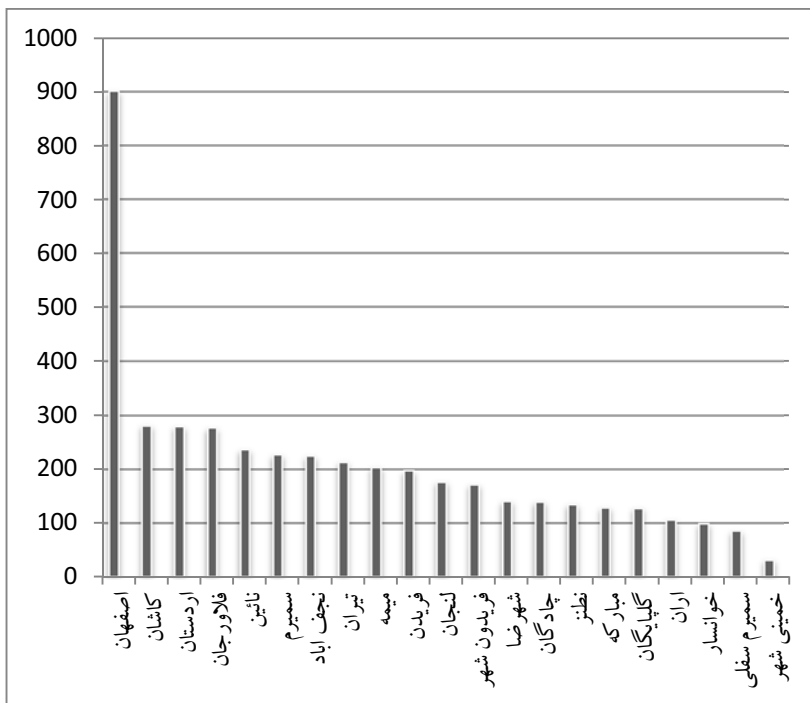
۱-۴- روش پیشنهادی برای سطح‌بندی سکونت‌گاه‌ها

روش پیشنهادی، ترسیم نمودار ستونی برای شاخص مرکزیت سکونت‌گاه‌هاست که به ترتیب نزولی مرتب شده باشند. در این روش که در آن شماره سکونت‌گاه‌ها که به منزله کد شناسایی آنهاست در محور X و شاخص مرکزیت در محور Y ترسیم می‌شود می‌توان سطوح متفاوت را به راحتی تشخیص داد. نمودار ستونی شاخص مرکزیت برای شهرستان‌های استان اصفهان در نمودار (۲) ارائه شده است.

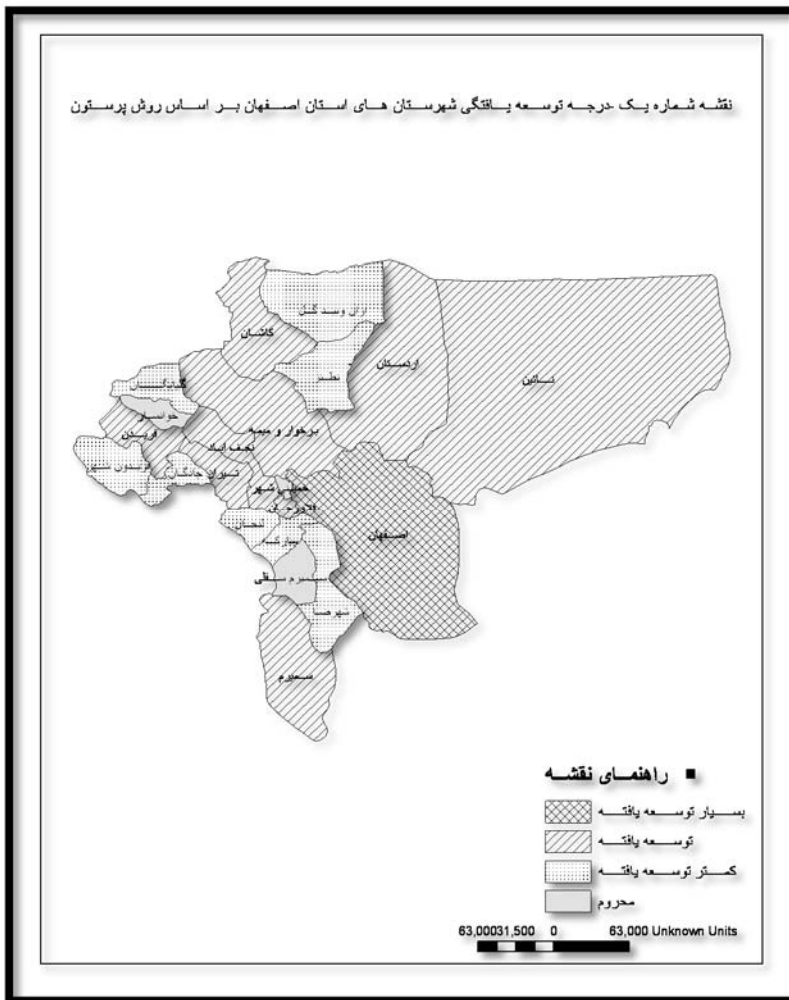
از مزیت‌های این روش بر روش پرستون می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: برای ترسیم نمودار

ستونی نیاز به انجام محاسبات مربوط به تفاوت شاخص مرکزیت سکونت گاه متوالی و میانگین این تفاوت‌ها و نیز به دست آوردن مقدار تجمعی میانگین تفاوت‌ها نیست و فقط شاخص مرکزیت به دست آمده در روش شاخص مرکزیت را به ترتیب نزولی مرتب می‌کنیم. دوم در روش نمودار ستونی حتی اگر در سطح نخست فقط یک سکونت گاه وجود داشته باشد، قابل تشخیص است که در روش پرستون چنین نیست. سوم اینکه تشخیص شکستگی شیب‌ها در نمودار پرستون که نشان دهنده نقطه جدایی یک سطح از دیگری است، چندان هم آسان نیست. نهایتاً اینکه برای شناسایی سکونت گاه‌ها در نمودار پرستون باید مختصات آن سکونت گاه در شاخص مرکزیت و مقدار تجمعی میانگین تفاوت‌ها ابتدا از نمودار استخراج و سکونت گاه مورد نظر مورد شناسایی قرار گیرد. در صورتی که در نمودار ستونی کلیه سکونت گاه‌ها، با توجه به شماره آن‌ها در محور افقی قابل تشخیص هستند که نمودار مربوطه در ادامه آمده است:

نمودار (۲) - مقایسه سطوح توسعه یافتگی شهرستان‌های استان اصفهان



در این نمودار، ۴ سطح قابل تشخیص است، سطح اول شامل شهرستان اصفهان سطح دوم شامل شهرستان‌های کاشان، اردستان، فلاورجان، نائین، سمیرم، نجف‌آباد، تیران و کرون، برخوار و میمه و فریدن، سطح سوم شامل شهرستان‌های لنجان، فریدون شهر، شهرضا، چادگان، نطنز، مبارکه، گلپایگان و آران و بیدگل و سطح ۴ شامل شهرستان‌های خوانسار، سمیرم سفلی و خمینی شهر می‌باشند. نقشه شماره یک سطوح توسعه یافتگی شهرستان‌های استان را بر اساس روش پرستون نشان می‌دهد.



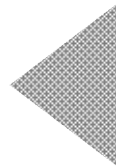
نتیجه گیری

نابرابری‌های منطقه‌ای در سطوح زندگی از جمله بهداشت، آموزش و ... می‌تواند ضرورت برنامه‌ریزی توسعه در مناطق مختلف را به صورت گویا بازگو نمایند. شناسایی وضع موجود مناطق، اساسی‌ترین موضوع در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای به شمار می‌رود که مستلزم تجزیه و تحلیل بخش‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی است. در این راستا یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ضریب توسعه شهرستان‌ها متفاوت است و عدم تعادل زیادی بین آنها مشاهده می‌شود. با توجه به توزیع نامناسب شاخص‌های مربوطه در کل استان، محاسبه درجه توسعه‌یافتگی در روش پرستون نشان می‌دهد که شکاف و فاصله برخوردارترین (شهرستان اصفهان) نسبت به محروم‌ترین (شهرستان‌های خمینی‌شهر، سمیرم سفلی و خوانسار) بسیار زیاد است که این مسئله توسعه نابرابر شهرستان‌ها را در پی داشته است. همچنین نتایج به دست آمده از مدل‌های به کار گرفته شده (شاخص مرکزیت و پرستون) نشان می‌دهد که شهرستان اصفهان به ترتیب با ضریب ۹۰۱.۱۳ در رتبه اول و شهرستان خمینی‌شهر با ضریب ۳۱.۳۳ در رتبه آخر قرار گرفته شده است. در روش پرستون می‌توان مشاهده کرد که حتی بین شهرستان اصفهان و شهرستان کاشان که در رتبه بعدی قرار دارد اختلاف حدود چهار برابر است. لذا پیشنهاد می‌شود که برای کاهش این اختلاف، مسئولین شهرستان می‌توانند در شاخص‌های دارای کمترین رتبه همت بیشتری به خرج دهند و از بار سنگین محرومیت مناطق قدری بکاهند. همچنین در این راستا همکاری متخصصان و کارشناسان بومی هر منطقه با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با نظارت دولت زمینه‌ساز موفقیت بیشتری است. مشکل اصلی عدم توسعه‌یافتگی نه تنها محدودیت فناوری و منابع فیزیکی بلکه محدودیت و فقر منابع انسانی مناسب و در کل محدودیت‌های خدمات ارتباطی و بالأخص بهداشتی است که توجه بیشتر مسئولین را در زمینه بهداشتی و درمانی می‌رساند. طبیعی است برنامه‌ریزی برای نقاط شهرستان‌ها تاکنون در کشورها پاسخ توسعه‌ای به بار نیاورده است. لیکن بهتر است در اولویت‌بندی برای انجام هر کار توسعه‌ای مجموعه‌های شهرستان‌های همگن ملاک برنامه‌ریزی قرار گیرد نه نقاط شهرستانی. بنابراین با توجه به این مسئله در بخش جنوب غربی و غرب شهرستان‌های کوچکی وجود دارند که در فواصل نزدیک به هم قرار گرفته‌اند با توجه به کوهستانی بودن خدمات‌رسانی به این شهرستان‌ها با مشکل مواجه می‌شود که پیشنهاد مطالعات و بررسی‌های لازم جهت تجمیع این شهرستان‌ها صورت گیرند.

منابع

- آنا مرادنژاد، رحیم بردی (۱۳۸۷)، جایگاه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور در شاخص‌های عمده بخش کشاورزی، **مجله روستا و توسعه**، سال ۱۱، شماره ۴۳، پائیز.
- بیات، مقصود (۱۳۸۸)، سنجش توسعه‌یافتگی روستاهای بخش کوار شهرستان شیراز با استفاده از روش تحلیل خوشه‌ای، **مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی**، شماره ۳۳.
- حکمت‌نیا، حسن؛ میرنجف، موسوی (۱۳۸۵)، **کاربرد مدل در جغرافیا با تأکید بر برنامه‌ریزی شهری و ناحیه‌ای**، انتشارات علم نوین.
- زیاری، کرامت‌اله؛ جلالیان، اسحاق (۱۳۸۷)، مقایسه شهرستان‌های استان فارس براساس شاخص‌های توسعه، **فصلنامه جغرافیا و توسعه**، شماره ۱۱.
- فطرس، محمدحسن؛ بهشتی‌فر محمود (۱۳۸۵)، تعیین سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور و نابرابری بین آنها طی سال ۱۳۷۳ و ۱۳۸۳، **مجله نامه مفید**، شماره ۵۷، دی‌ماه.
- فنی، زهره (۱۳۸۲)، **شهرهای کوچک رویکردی دیگر در توسعه منطقه‌ای**، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- کلاتری خلیل و همکاران (۱۳۸۲)، سنجش سطح توسعه روستایی در شهرستان بیرجند، **پژوهش‌های جغرافیایی**، شماره ۴۴.
- محمدی جمال، بیرانوند اسماعیل (۱۳۸۷) سنجش سطح توسعه‌یافتگی دهستان‌های شهرستان خرم‌آباد با استفاده از روش RDI و کارکردی، **ماهنامه اطلس**، شماره ۹.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۷)، سالنامه آماری استان اصفهان.
- نسترن، مهین؛ فاتحی، سارا (۱۳۸۸)، سطح‌بندی شهرستان‌های استان گلستان از نظر شاخص‌های توسعه‌یافتگی با استفاده از روش تحلیل عاملی، **مجله جغرافیا و مطالعات ناحیه‌ای**، شماره اول.
- Edward, David and Pool, John (1988), *Worked Exercise in Hums Geography*, Third Pub, Cambridge University Press.
- Friedman, J.(1966), *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, M. I. T. Press.

توسعه و نظام عدالت کیفری (با تأکید بر شاخص‌های نظام عدالت کیفری در برنامه‌های توسعه‌ای ایران)



محمود صابر^۱

ولی‌اله صادقی^۲

(تاریخ دریافت ۹۳/۲/۱۰ - تاریخ تصویب ۹۳/۹/۱۰)

چکیده

میزان توسعه نظام عدالت کیفری ارتباط قوی‌ای با میزان توسعه‌یافتگی جوامع دارد. به همین منظور، این نظام به مثابه ساخت فیزیکی، انسانی و فرایندی سیاست‌های جنایی، در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران و سایر اهداف و راهبردهای پیش‌روی نظام عدالت کیفری مورد توجه قرار گرفته است. با ارزیابی سیاست‌های این برنامه‌ها می‌توان شاخص‌های توسعه سرمایه و منابع انسانی (شامل مؤلفه‌های اخلاق‌گرایی، توانمندسازی و تخلف‌زدایی) و توسعه فرایندی - ابرازی (مشمول بر مؤلفه‌های تخصص‌گرایی، دسترس‌افزایی، سرعت‌افزایی و غیر قضایی‌سازی) را استخراج نمود. همچنین در این برنامه‌ها نظام زندان‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده است

۱ - استادیار دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس

۲ - دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه عدالت، sadeghi474@yahoo.com

که به طور کلی دو آموزه کارکردگرایی و کمینه‌گرایی را می‌توان از این برنامه‌ها استنباط نمود. فارغ از مسائل مورد توجه در قوانین برنامه توسعه، ضروری است مسائل اساسی دیگری مورد توجه قرار گیرد که می‌تواند به عنوان ابزار توسعه به حساب آید که از جمله آنها محدود کردن موارد مداخله دادستان به پیگیری منافع عمومی، تضمین حقوق دفاعی متهم و بزه‌دیده و سایرین در جریان فرایند کیفری، تضمین حقوق دفاعی اشخاص در نهادهای شبه قضایی و کمیسیون‌ها یا هیأت‌های دولتی رسیدگی به تخلفات است.

واژگان کلیدی: نظام عدالت کیفری، برنامه‌های توسعه، قضازدایی، زندان‌زدایی.

درآمد

از اوایل دهه ۹۰ میلادی، نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذاری اقتصادی همچون بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، سیاستی به نام حکمرانی خوب را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود. بر اساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری. به عبارت دیگر، هر اندازه که حاکمیت قانون بیشتر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد، حکمرانی در آن کشور بهتر است. بانک جهانی، حکمرانی خوب را بر اساس شش ویژگی حق اظهار نظر و پاسخگویی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت، اثربخشی دولت به معنای کارآمدی آن در انجام وظایف محوله، بار مالی ناشی از مقررات اضافی و هزینه‌های آن، حاکمیت قانون و در نهایت فساد تعریف می‌کند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۲۵۸).

در این تعریف هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی، و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر باشد و از سوی دیگر، فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود. بر همین اساس است که این بانک بر اساس گزارش سال ۲۰۰۵ اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل در

خصوص جرم و توسعه در آفریقا اعلام نموده است که کمک‌های خارجی برای توسعه در آفریقا آنچنان مؤثر نیست و تنها حاکمیت خوب می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد (اداره مواد مخدر و جرم سازمان ملل، ۲۰۰۵: ۸۹). لذا می‌توان گفت «سیاست جنایی»^۲ خوب، که بتواند جرم و خشونت و فساد را کاهش و یا از بین ببرد، از مؤلفه‌های حکمرانی خوب بوده و به توسعه کمک شایانی خواهد نمود.

در گزارش‌های اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد در خصوص جرم و توسعه در مناطق آفریقا و آمریکای مرکزی آمده است که کشورهای در حال توسعه، نمی‌توانند از عهده هزینه‌هایی که کشورهای ثروتمند و توسعه‌یافته در پلیس، عدالت و اقدامات اصلاحی و درمانی تخصیص می‌دهند، برآیند؛ زیرا در حالی که «نظام عدالت کیفری»^۳ کشورهای توسعه‌یافته اقدامات اولیه خود را در امور بازدارندگی، ناتوان‌سازی و «بازپروری»^۴ مرتکبان معطوف

۱- United Nations Office on Drugs and Crime

۲ - سیاست جنایی (Criminal Justice) به معنای اداره و مدیریت پدیده جنایی مرکب از بزه و انحراف با هدف غایی تضمین امنیت انسان‌ها، ارتقاء حقوق قربانیان بزهکاری و بقاء جوامع انسانی است. سیاست جنایی را می‌توان به دایره‌ای تشبیه کرد که کانون آن را حقوق کیفری تشکیل می‌دهد و پیرامون آن رشته‌های حقوقی دیگر مانند حقوق اداری، حقوق مدنی، حقوق انضباطی و آورده‌های هنجارمند شده علوم جنایی تجربی مانند جرم‌شناسی، جامعه‌شناسی جنایی، جامعه‌شناسی کیفری، کیفرشناسی، بزه‌پدیده‌شناسی در قالب حقوق پیشگیری، حقوق بازپروری، حقوق اجرای مجازات‌ها و حقوق بزه‌دیدگان است (نجفی ابرند آبادی، ۱۳۹۳: ۴۷).

۳ - این اصطلاح، امروزه دارای معنایی عام است؛ به گونه‌ای که در یک تعریف جامع از نظام عدالت کیفری (Criminal Justice System) معنایی معادل نظام حقوق کیفری (Criminal Legal System) است که در آن جنبه‌های ماهوی مسائل جزایی نظیر مفهوم جرم، ضوابط جرم‌انگاری، عناصر سازنده‌ی جرایم، ارکان و حدود و سطوح مسئولیت کیفری، اصول حاکم بر مجازات‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و جنبه‌های شکلی مدیریت وقایع جزایی یعنی کشف جرم، تعقیب و محاکمه متهمان و مجازات محکومان به طور همزمان مورد نظر است (امیدی، ۱۳۸۸: ۲۲).

۴- بازپروری در اصطلاح، به معنای بهسازی اجتماعی یا اصلاح اخلاقی توأم با حسن رفتار است. در ارتباط با معنای اصطلاحی بازپروری دو رویکرد اجتماعی و اخلاقی وجود دارد. رویکرد اجتماعی که از یافته‌های جرم‌شناسی تأثیر پذیرفته است و معیارهای مشخص و قابل سنجشی برای ارزیابی اصلاح فرد ارائه می‌دهد، اصطلاح یا بازپروری را چنین تعریف می‌کند: «استحکام روابط اجتماعی و فردی بزهکار، به گونه‌ای که به وی اجازه دهد به طور فعال در جامعه وارد شود، مهارت‌های مفید و مقبول اجتماعی را فرا گیرد و در عمل از این توانایی‌ها استفاده نماید. برنار بولک از کسانی است که تعریف جامع‌تری از این نگرش به مجازات ارائه داده است. وی در کتاب خود با تأکید بر عبارت اصلاح کردن، هدف از اصلاح را «بهسازی مجرم» یا «دوباره تربیت کردن از طریق تشبیه» به گونه‌ای که فرد را به سوی پیروی از قواعد اولیه زندگی سوق دهد، عنوان می‌کند (به نقل از: ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۱۵۴).

می‌سازند، کشورهای در حال توسعه، این موضوع را نسبتاً بی‌اهمیت انگاشته‌اند. در کشورهای آمریکای مرکزی، پلیس فقیر است و سایر بخش‌های نظام عدالت کیفری، در چالش با مسائل امکاناتی و مدیریتی قرار دارند (اداره مواد مخدر و جرم سازمان ملل، ۲۰۰۵: ۸۹). در بسیاری از کشورهای این مناطق، اعتقاد عمومی بر این است که قضات، تحت تأثیر امور مالی و سیاسی هستند و نبود پلیس و توان تعقیبی، در برخی موارد، منجر به نرخ‌های بسیار پایین محکومیت شده است. در این‌گونه کشورها در حالی که جمعیت کیفری زندان بالاست، اما امکانات سازمانی و اقدامات بازپرورانه واقعی وجود ندارد. برای مثال نمودارهای آماری در سال ۲۰۰۵ نشان می‌دهند که قاتل‌ها در گواتمالا، تنها ۲ درصد احتمال دارد که محکوم شوند (اداره مواد مخدر و جرم سازمان ملل، ۲۰۰۷: ۱۳). در چنین فضای بی‌کیفری‌ای، اثر بازدارندگی قانون بسیار ناچیز خواهد بود.

از سوی دیگر، در آمریکای لاتین، همزمان با تداوم فرایند اصلاحات اقتصادی در این منطقه، ضرورت عملکرد مناسب نظام عدالت نیز بیشتر احساس شده است. اصول حقوقی در اغلب کشورهای این منطقه، آزادی اعمال حقوق فردی و حقوق مالکیت را ترغیب می‌کند اما این مهم بدون نظام قضایی کارآمد که پشتیبان چنین حقوقی باشد، بی‌معناست. اعمال پایدار و مستمر قانون، محیط نهادی با ثباتی را فراهم می‌آورد که موجب تصمیمات اقتصادی قابل پیش‌بینی شوند. لکن این ثبات در بسیاری از نظام‌های قضایی آمریکای لاتین وجود ندارد: قوانین غیر شفاف و مبهم هستند و شیوه‌های اعمال قانون در دادگاه‌ها به شدت نامعین است. این عوامل به همراه اطاله دادرسی، هزینه‌های دادخواهی را افزایش داده و به طور بالقوه به بروز اقدامات شخصی ناکارآمد می‌انجامد که هدف آنها تنها رهایی از این هزینه‌هاست (بوسکاجینیا و آلن، ۱۳۹۳: ۲).

در اغلب کشورهای این منطقه، نظام قضایی به حجم رو به افزایش پرونده‌های رسیدگی نشده، اطاله دادرسی و فساد مبتلاست که این موارد موجب بی‌اعتمادی فراگیر بخش خصوصی و عموم مردم شده است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که بخش قضایی آمریکای لاتین قادر نیست بخش خصوصی را در چارچوب نظام بازار توسعه دهد. طبق این بررسی‌ها از نظر صاحبان کسب و کار، نظام قضایی بیشترین موانع را برای توسعه بخش خصوصی ایجاد کرده است (بوسکالیا و

جولیا و راتلیف^۱، (۱۹۹۵).

با توجه به گزارش‌های یادشده، می‌توان گفت میزان توسعه نظام عدالت کیفری ارتباط قوی‌ای با میزان توسعه یافتگی جوامع دارد. لذا لازم است در بستر توسعه‌ای، نظام عدالت کیفری را به عنوان نظامی که گرداننده سایر سیاست‌های جنایی است، بررسی نمود. اگر ما سیاست جنایی و به تعبیری، نظام عدالت کیفری را ترکیبی از چهار نظام جرم‌انگاری، واکنشی، کنشی و سازمانی بدانیم، نظام سازمانی در واقع به‌مثابه جسم و سایر نظام‌ها در حکم روح آن خواهند بود. لذا نظام سازمانی به مثابه ساخت فیزیکی، انسانی و فرایندی نظام عدالت کیفری بوده و بازوی سخت‌افزاری و مجری سیاست‌های نرم‌افزاری سیاست‌گذاران جنایی است. در این دیدگاه نظام عدالت کیفری، فراتر از نظام سازمانی تلقی شده و چهار زیر-نظام آن، در تعاملی هم‌سویه، در پی اجرای عدالت کیفری می‌باشند.

بنابراین، نظام سازمانی بستری است برای اجرای اصول سیاست جنایی و در واقع، ساخت فیزیکی، انسانی و فرایندی نظام عدالت کیفری است که موفقیت اهداف و اصول سایر برنامه‌ها و سیاست‌های جنایی مدّ نظر و نیز کارایی و اثربخشی بهتر آن‌ها، منوط به پویایی و توسعه این ساخت می‌باشد. در این زمینه در قوانین برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران به این موضوع توجه شده است و در طول پنج دوره پنج‌ساله برنامه‌هایی پیش‌بینی شده است که به دلیل جایگاه بالادستی خود و اهمیت ویژه‌ای که برخوردارند، لازم است به‌عنوان میزان هم‌گرایی توسعه و عدالت کیفری در این برنامه‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

بنابراین پرسش اصلی در این تحقیق آن است در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و سایر اهداف و راهبردهای نظام عدالت کیفری (به عنوان چشم‌انداز مدّ نظر برای اجرای مقررات مندرج در برنامه‌های توسعه) چه شاخصه‌هایی برای حصول به نظام عدالت کیفری کارآمد و اثربخش پیش‌بینی شده است. به عبارت دیگر، در برنامه‌های توسعه (در کنار سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و راهبرد پنج‌ساله قوه قضاییه) چه باید‌ها و نبایدهایی در این خصوص می‌توان برشمارد. لذا در این تحقیق با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی با محوریت اسناد و گزارش‌های منتشر شده توسط اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل و بانک جهانی و اسناد توسعه‌ای کشور

(اعم از سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین برنامه توسعه، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و راهبرد پنج ساله قوه قضاییه)، دو شاخصه فراگیر توسعه نیروی انسانی و توسعه فرایندی-ابزاری در خصوص نظام سازمانی استخراج شده است. البته قبل از تبیین این شاخصه‌ها، ذکر دو نکته لازم است: اول این که، با توجه به آن که در ایران نظام سازمانی عدالت کیفری، آمیزه‌ای از پلیس، دادسراها، دادگاه‌ها، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و مراجع شبه قضایی مانند تعزیرات حکومتی و شورای حل اختلاف است و هر یک از آنان حسب قوانین موجود در فرایند مبارزه با بزهکاری، نقش آفرینی می‌کنند، لذا دو شاخصه‌ی فوق، بر تمام این ارکان حاکم می‌باشد. دوم این که با توجه به این مطلب که تقریباً در تمام برنامه‌های توسعه، به نظام زندان‌ها پرداخته شده است و با عنایت به این که زندان در مجموعه‌ی نظام سازمانی عدالت کیفری قرار دارد، در پایان به تبیین آموزه‌های حاکم بر زندان در برنامه‌های توسعه اشاره خواهد شد.

۱- توسعه سرمایه و منابع انسانی

مفهوم توسعه منابع انسانی، مفهومی بنیادی است که دربرگیرنده تحصیل، آموزش و شایستگی است؛ تحصیل را آشناسازی بهره‌وران آموزش با یک روش کلی تعریف می‌کنند، همچنین آموزش را توسعه مهارتی خاص دانسته و شایستگی را عبارت از انجام دادن موفقیت‌آمیز و اثربخش یک مهارت تلقی می‌کنند (جزنی، ۱۳۸۲: ۶۶). بر این اساس، منظور از شاخص توسعه سرمایه و منابع انسانی در نظام سازمانی عدالت کیفری، آن دسته اهداف و برنامه‌هایی است که اسناد توسعه‌ای در سطح کلان کشور و نیز در سطح اسناد داخلی قوه قضاییه، به منظور ارتقای وضعیت کیفی و کمی نیروی انسانی نظام سازمانی عدالت کیفری در پیش گرفته است تا از این طریق کارگزاران و در واقع مجریان سیاست‌های جنایی را از جوانب مختلف توانمند و کارآمد و اثربخش نماید. به گونه‌ای که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ قوه قضاییه، یکی از ویژگی‌های این قوه، برخورداری از منابع انسانی شایسته ترسیم شده است. با این توضیح که قوه قضاییه با برنامه‌ریزی دقیق برای تأمین، آموزش و توسعه منابع انسانی متخصص، صالح، عدالت‌خواه و دانا به مبانی فقهی و حقوقی و نیز حفظ و ارتقای استقلال و منزلت قضات اقدام خواهد کرد. این شاخص خود دارای مؤلفه‌های گوناگونی است که در اینجا به سه مورد از آن‌ها اشاره می‌شود:

۱-۱- اخلاق سازمانی

اخلاق سازمانی به عنوان یک مفهوم علمی در غرب از نیمه دوم قرن بیستم ظهور نموده است و در سطوح فردی و سازمانی توجه پژوهشگران را چهار دهه گذشته به خود جلب کرده و از آن به عنوان یک چالش اساسی فراروی سازمان‌های مختلف در سطح جهان یاد می‌شود (مقیمی، ۱۳۸۷: ۶۳). اخلاق سازمانی را می‌توان مقررات، استانداردها، کدها و یا اصولی دانست که دستورالعمل‌های لازم برای رفتارهای درست اخلاقی و وجدانی و همچنین درستکاری در شرایط خاص سازمانی را فراهم می‌آورد (مقیمی، ۱۳۸۷: ۶۶). در بند (الف) راهبرد و اهداف برنامه پنج ساله قوه قضاییه، با عنوان توسعه و ترویج معارف اسلامی و اخلاق کارکنان، چهار هدف در نظر گرفته شده است که عبارتند از: اول، تعالی و تحکیم مبانی اعتقادی کارکنان، دوم، ترویج و تعمیم اخلاق و رفتار کارکنان بر اساس آموزه‌های دینی، سوم، ارتقاء آگاهی و بینش سیاسی کارکنان و صیانت از تهدیدات فرهنگی و چهارم، ترویج برنامه‌های فرهنگی و اخلاق اسلامی در میان خانواده‌های کارکنان.

مبنای این راهبرد کلی را می‌توان در نقش اخلاق محوری در انجام وظایف محوله بر کارگزاران نظام عدالت کیفری دانست. اخلاق‌گرایی یک مقام و کشگر قضایی در مقام پاسخگویی و اجرای سیاست‌های مدنظر، می‌تواند بر ارتقاء تکریم ارباب رجوع، پیشگیری از بزه‌دیدگی ثانویه^۱، پیشگیری از فساد اداری، احساس مسئولیت بیشتر در انجام وظایف محوله و تسریع در فرایندهای رسیدگی و اجتناب از برخی بد اخلاقی‌های کارکنان مؤثر بوده و به نوعی از نقض حقوق بشری متهمان و مجرمان و تضييع آزادی‌های آنان و خانواده‌هایشان پیشگیری می‌نماید. همچنین تقید مقامات و کارکنان به اعتقادات دینی، با ایجاد حس همزاد پنداری و ابراز همدردی در قبال بزه‌دیده، از تألمات آنها می‌کاهد. از سوی دیگر، ترسیم چنین راهبردی در قبال نیرو و منابع انسانی در کنار خانواده‌هایشان از سوی قوه قضاییه که ناشی از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی است، می‌تواند نشانگر آن باشد که در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، نگاه

۱- بزه‌دیدگی ثانویه (دومین) به بزه‌دیدگی‌ای اشاره دارد که نه به منزله نتیجه مستقیم فعل مجرمانه، بلکه از رهگذار واکنش نهادها و افراد به بزه‌دیده روی می‌دهد. از جمله علل بروز چنین وضعی می‌توان به دشواری‌های ایجاد تعادل میان حقوق بزه‌دیده و بزه‌کار و عملکرد افراد مسئول دستوردهی برای آغاز فرایندهای عدالت کیفری و آیین دادرسی مربوط به آن اشاره نمود. برای اطلاع بیشتر، ر.ک. به: (اداره کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم سازمان ملل، مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، ۱۳۸۴: ۲۴).

به کارکنان، یک نگاه ابزاریِ صِرف نبوده و فارغ از مسائل اداری، تعالی و تکامل انسانی آن‌ها نیز مورد توجه است.

۱-۲- توانمندسازی

سازمان‌های امروزی مستلزم دستیابیِ سریع به نیروی انسانیِ توانمند به عنوان ابزار کارایی می‌باشند. توانمندسازی نوعی راهبرد کلان و قابل قبولی است که از آن برای بهبود مستمر استفاده می‌شود و یک علامت اختصاری جهت به‌کارگیری شایستگی‌های کارشناسان در روش‌های خلاق و نوآور در تمامی جنبه‌های عملکردی سازمان می‌باشد (وطني، ۱۳۸۹: ۴۳). به عبارت دیگر، توانمندسازی (تواناسازی) فرایند قدرت بخشیدن به افراد است. در این فرایند به کارشناسان تا حدی اعتماد به نفس خویش را بهبود بخشیده و بر احساس ناتوانی چیره شوند. تواناسازی در این معنا بسیج انگیزه‌های درونی افراد است (وطني، ۱۳۸۹: ۴۳). این موضوع در بند (ن) راهبرد پنج‌ساله قوه قضاییه در قالب سه هدف نمود پیدا کرده است که عبارتند از: تأمین منابع انسانی مورد نیاز متناسب با اهداف و با رویکرد شایسته‌گزینی، ارتقاء آموزش‌های عمومی و کاربردی به‌منظور توانمندسازی منابع انسانی و نیز بهبود نظام ارتقاء انتصاب و ارزشیابی عملکرد کارکنان.

بدین ترتیب می‌توان گفت هدف نهاییِ این مؤلفه، پویاسازیِ مستمر منابع انسانی است که از طریق آموزش‌های ضمن خدمت، در انجام مؤثر سیاست‌های مدنظر سیاست‌گذاران جنایی و در مرحله‌ی بالاتر توسعه‌ای امری ضروری است؛ زیرا با توجه به پیشرفت‌های ابزاری و ظهور گونه‌های بزهکاری تحولات آموزه‌های حقوق کیفری و اندیشه‌های جرم‌شناسی، دادرسان، بازپرسان، دادیاران، ضابطان و سایر کارمندان دارای پایه قضایی را در انجام وظایف یاری خواهد رساند. لذا یک کارگزار قضاییِ توانمند، می‌تواند در چارچوب سازمانیِ خود، امورات محوله را بهینه‌تر انجام دهد. بر این اساس می‌توان این راهبرد را توسعه توانمندیِ کارکنان نظام سازمانیِ عدالت کیفری نیز نامید، که در نهایت و در کنار شاخص‌ها، به توسعه سازمانی انجامیده و از این طریق به پیشبرد اهداف سیاست جنایی کمک می‌کند.

۱-۳- تخلف‌زدایی

منظور از تخلف‌زدایی در نظام سازمانی عدالت‌کیفری، زدودن تخلفات درونی از این نظام است. عدالت‌کیفری تنها توسط دادگر سالم و بی‌تخلف امکان‌پذیر است. لذا نمی‌توان از شخص متخلف و یا فاسد، انتظار اجرای قانون و تأمین عدالت را نمود. ای‌بسا اگر او به اجرای قانون بپردازد، نفس اقدام‌هایش نیز فسادبرانگیز باشد. بر این اساس لازم است با ساماندهی مقررات اداری در جهت ارتقای سلامت اداری و سازمانی گام برداشت. به این صورت که، تخلف‌زدایی از چرخه قضایی می‌تواند بر سرعت‌بخشی به امور بیافزاید. بسیاری از تخلفات در درون نهادهای مختلف نظام سازمانی عدالت‌کیفری وجود دارد که پیامدهای سوئی مانند دیوان‌سالاری بلاوجه، رشوه‌آوری، تراکم پرونده و حتی نزاع بین کارگزار و سهامداران مختلف این نظام، در بر دارد. بروز این تخلف‌های سازمانی، عموماً به دو عامل انسانی و فرایندی مربوط می‌شود؛ بدین معنا که گاهی خود کارمند مرتکب تخلف می‌شود و گاهی نیز این تخلفات ناشی از رویه‌های اداری، فرهنگ سازمانی و حتی قوانین و بخشنامه‌هاست.

به نظر می‌رسد راهکار بنیادین تخلف‌زدایی از نظام سازمانی، نظارت/فزایی سازمانی باشد. نظارت‌افزایی سازمانی به معنای افزایش و تشدید نظارت‌ها بر رفتارهای کارکنان و رویه‌های اداری و قضایی است. به همین جهت است که در بند (س) راهبرد پنج‌ساله قوه قضاییه، ارتقای اموری چون کارایی و اثربخشی نظام کنترل و تخلفات اداری و نیز سلامت و بهداشت جسمی و روانی کارکنان و افزایش نشاط سازمانی به عنوان اهداف راهبرد صیانت و ارتقای منزلت و سلامت کارکنان در نظر گرفته شده است.

نکته مهم آن است که برای تقویت تخلف‌زدایی در کنار نظارت‌افزایی، لازم است به مقوله فرهنگ سازمانی نیز توجه شود. با این توضیح که فرهنگ سازمانی، الگوی مشترک و نسبتاً پایدار از ارزش‌ها، باورها و اعتقادات اساسی در یک سازمان است. بنابراین می‌توان گفت انجام هرگونه تغییر و تحول بنیادی در سازمان، تنها از طریق شناخت فرهنگ آن سازمان امکان‌پذیر است (عسگریان، ۱۳۸۸: ۱۰۱). در این مورد باید در نظر داشت فرهنگ سازمانی ناپایدار، عملگرا، رسانه‌ای و بی‌لان کار محور، از جمله عوامل تخلف‌افزایی است که حتی گاهی نهادهای نظارتی نیز از این فرهنگ چشم‌پوشی نموده و به امورات دیگر پرداخته‌اند. موضوعی که بند اول سیاست‌های کلی نظام اداری را به خود اختصاص داده و به نظر می‌رسد نهادینه‌سازی فرهنگ

سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی را حائز اهمیت نخست دانسته است.

۲- توسعه فرایندی - ابزاری

منظور از شاخص توسعه فرایندی- ابزاری، آن دسته از اقدامات و سازوکارهایی است که در صورت اجرا، منجر به بهبودی وضعیت ابزارها (اعم از وسایل، ساختمان‌ها و خدمات قضایی) و فرایند چرخه قضایی (اعم از زمان، کیفیت رسیدگی‌ها و غیره) می‌گردد که در بند ۲۴ سیاست‌های کلی نظام اداری، اصلاح فرایندهای قانونی و اداری راهبردی مهم برای ارتقای سلامت نظام اداری معرفی شده است. وانگهی، اهمیت توسعه فرایندی و ابزاری آنچنان است که توجه به اثربخشی و کارایی فرایندها و روش‌های اداری، در جهت تسریع و تسهیل ارائه خدمات کشوری در بند ۱۲ سیاست‌های مذکور مورد تأکید قرار گرفته است. بنابراین، در این بخش به چهار مورد از مؤلفه‌های اصلی این شاخص یعنی تخصص‌گرایی فرایندی، دسترس‌افزایی فرایندی، سرعت‌افزایی فرایندی و در نهایت غیر قضایی‌سازی فرایندی اشاره می‌شود.

۲-۱- تخصص‌گرایی و تخصصی‌سازی

تخصص‌گرایی فرایندی یا همان گرایش به تخصص و حرفه‌ای‌گری در فرایندهای قضایی، عبارت است از انجام امور مختلف در نظام سازمانی عدالت کیفری توسط افراد متخصص از یک سو و نهادهای تخصصی از سوی دیگر. این گرایش، هم بر دقت و هم بر سرعت فرایند رسیدگی‌ها و در نهایت، ارتقای کیفی و افزایش کارایی سازمانی تأثیر مثبتی خواهد گذاشت؛ زیرا در چنین وضعی، امور ارجاعی با دقت و حساسیت علمی و تخصصی بیشتر صورت می‌پذیرد و از صدور آراء ضعیف جلوگیری شده و حجم پرونده‌ها در مرحله تجدیدنظر را می‌کاهد که این دو رهیافت در نهایت موجب کاهش اطاله دادرسی خواهد شد.

تخصص‌گرایی فرایندی را با توجه به قوانین و برنامه‌ها و اسناد موجود می‌توان شامل دو گرایش فردی و نهادی دانست؛ بدین معنا که در تخصص‌گرایی فردی، بر انجام امورات جاری در نظام سازمانی توسط افراد متخصص در زمینه‌ای خاص تأکید می‌شود و در تخصص‌گرایی نهادی، بر ارجاع پرونده‌ها و موضوعات در نهادهای تخصصی همت گماشته می‌شود که از جمله

تصریحات موجود در این زمینه می‌توان به تبصره جزء (۴) بند (ط) ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم (تکلیف قوه قضاییه به اختصاص شعبه یا شعبی از دادگاهها برای بررسی‌های جرایم الکترونیکی)، ماده ۸۸ قانون برنامه سوم توسعه (تکلیف قوه قضاییه برای تخصصی کردن محاکم بر حسب حجم عملیات، نیازهای منطقه‌ای و تخصص و تجارب قضات به منظور ارتقای کیفی و افزایش کارایی محاکم)، جزء ۴ بند (ب) راهبرد پنج‌ساله (تخصصی کردن دادرسی به عنوان یکی از اهداف راهبرد ارتقای وضعیت دادرسی) و جزء ۴ بند (س) راهبرد پنج‌ساله (تشکیل پلیس قضایی^۱ و تقویت ضابطان به عنوان یکی از اهداف راهبرد صیانت از اقتدار و استقلال قوه قضاییه) اشاره نمود.

۲-۲- دسترس‌افزایی به عدالت

در شاخصه دسترس‌افزایی فرایندی، نظر بر افزایش دسترسی سهامداران نظام سازمانی به عدالت کیفری و تلاش بر فراهم نمودن تسهیلاتی است که هم شروع و هم استمرار دسترسی کنشگران، ساده، روان و بی‌دغدغه انجام پذیرد. به این معنا که باید وضعیت دسترسی به عدالت به سطحی برسد که به دلیل مشکلاتی چون فرایندهای پیچیده، دوری محاکم، هزینه‌های دادرسی، عدم حمایت از بزه‌دیدگان و شاکیان و خانواده‌های آنان، شرایط نامطلوب فیزیکی و ساختمانی نهادها و محاکم قضایی و همچنین عدم ارائه مشاوره‌های حقوقی، از مراجعه به نظام سازمانی عدالت کیفری باز نماند. مؤلفه‌ای که در سند چشم‌انداز قوه قضاییه به عنوان نخستین ویژگی این قوه دانسته شده و اشعار داشته است: قوه قضاییه با ارتقای فرایندها و تشکیلات خود و تلاش برای اصلاح قوانین، دسترسی آسان و برابر همه افراد جامعه به عدالت را فراهم خواهد ساخت. عملکرد دستگاه قضایی به گونه‌ای خواهد بود که همه افراد جامعه به دستگاه قضایی، به منزله ملجأ عدالت‌خواهی اعتماد خواهند داشت و با احساس امنیت، حق خود را مطالبه خواهند کرد.

۱- در خصوص تشکیل پلیس قضایی، به موجب بند (الف) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه، قوه قضاییه موظف به تهیه و تصویب لایحه مربوطه شده است که قوه قضاییه در اجرای این تکلیف، لایحه تشکیل پلیس قضایی را در سال ۱۳۹۰ به دولت فرستاده است، ولی تا سال ۱۳۹۳ به دلایلی از سوی دولت به مجلس ارسال نشده است. البته لازم به ذکر است در خردادماه ۱۳۹۳ متن جدیدی از سوی قوه قضاییه به دولت ارسال شده است تا در سیر مراحل تصمیم‌گیری قرار گیرد. هرچند که قوه یادشده اخیراً لایحه پلیس قضایی را مستقیماً به مجلس شورای اسلامی ارسال نموده و مجلس نیز اعلام وصول نموده است.

در راستای نیل به این چشم‌انداز، قوه قضاییه در بند (ج) راهبرد و برنامه پنج‌ساله خود، با عنوان تسهیل دسترسی جامعه به رسیدگی عادلانه را در پیش روی خود قرار داده است و توسعه دسترسی آسان به مراجع قضایی و سازمان‌های وابسته، ارتقای کمی و کیفی شوراهای حل اختلاف و توسعه و ارتقای ارشاد و معاضدت حقوقی و قضایی را اهداف این راهبرد ترسیم نموده است. همچنین در بند (ط) ماده ۲۱۱ برنامه پنجم توسعه، در راستای توسعه دسترسی جامعه به عدالت قضایی و حفظ شأن و منزلت مراجعان و کارکنان، قوه قضاییه مکلف به اموری چون نوسازی و توسعه فیزیکی خود و سازمان‌های تابعه، تسهیل در احقاق حق افراد نیازمند مورد تأیید دستگاه‌های حمایتی در پرونده‌های قضایی و تمهید سازوکار مناسب برای استفاده این افراد در موارد ضروری از وکلا و کارشناسان رسمی دادگستری از طریق کانون‌های مربوطه^۱، ارتقاء کیفیت و افزایش دقت، سرعت و همچنین رضایتمندی مردم از روند پرونده‌های اجرایی از طریق افزایش دوایر اجرایی اسناد در مراکز استانی شده است.

۲-۳- سرعت‌افزایی در فرایند دادرسی

در اعلامیه جهانی حقوق بشر، بند (۳) ماده (۹) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند (۱) ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و کنوانسیون حقوق بشر اسلامی بر لازمه معقول و متعارف بودن فرایند دادرسی تأکید شده است. مدت معقول از یک سو بر نفي اطلاع دادرسی و از سوی دیگر بر نفي شتاب‌زدگی عملگرا و متأثر از برخی جریانات سیاسی و رسانه‌ای و فدا نمودن دقت به جهت سرعت اشاره دارد. بر این اساس، مدت معقول را باید دارای دو بعد دانست. اهمیت این امر از آن جهت است که چنانچه فرایند کیفری بدون هیچ دلیل موجه و قانونی، دچار اطلاع غیر طبیعی شود، به طور قطع به اساس دادرسی عادلانه لطمه زده و آن را از هدف اصلی

۱- این توجه برنامه‌ریزان توسعه‌ای در سیاست جنایی، حاکی از چرخش نگاه به بزه‌دیدگان و سایر آسیب‌دیدگان جنایی در راستای ارتقاء عدالت برای آنان از طریق حمایت مادی و معنوی از آن‌هاست. ولی باید توجه نمود که علاوه بر لزوم ارائه حقوقی و قضایی به بزه‌دیدگان، با توجه به نیاز آن‌ها به حمایت عاطفی، باید پس از بزه‌دیدگی و پس از فروکش واکنش در بحران آغازین، به ارائه مشاوره‌های مربوط به بهداشت روانی نیز توجه شود و از این طریق به ترمیم امور زندگی یا بازسازی زندگی جدید کمک شود. در این خصوص ر.ک به: (اداره کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم سازمان ملل، مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، ۱۳۸۴: ۶۱).

خود، که تضمین حقوق اصحاب دعوا از یک طرف و حقوق جامعه از طرف دیگر است، منحرف می‌سازد (احمدی، ۱۳۸۹: ۵۹).

به‌رغم این تأکید، نظام قضایی کشور ما از نبود یک مدت معقول در هر دو بعد، در فرایند دادرسی همچنان رنج می‌برد. اما آنچه که بیشتر به چشم می‌آید، نبود یک استاندارد مشخص برای آغاز و پایان زمان رسیدگی است. به همین منظور در جزء (۱) بند (ز) قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه، به این موضوع توجه شده و سیاست‌هایی در این راستا مقرر شده است. در قانون برنامه چهارم در جزء (۱) بند (ز) ماده ۱۳۰ (لزوم استقرار نظام قضایی سریع) و جزء (۵) این بند (طراحی و استقرار نظام جامع اطلاعات (M.I.S)، عملیات و مدیریت قضایی به منظور سرعت بخشیدن به عملیات و مدیریت کارآمد، اصلاح فرایندها و بهبود روش‌های انجام امور قضایی، تا پایان برنامه چهارم) به این مسئله اشاره شده است. ولی در برنامه پنجم توسعه، با نگاهی عملیاتی و اجرایی‌تر به این امر توجه شده است. بدین گونه که در بند (ج) ماده ۲۱۱ این برنامه مقرر شده است در اجرای بندهای (۱)، (۶)، (۸)، (۱۱) و (۱۲) سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی قوه قضاییه موظف است اقدامات زیر در جهت تسریع در رسیدگی به پرونده‌ها را انجام دهد: ۱- تقویت و سازماندهی نهادهای نظارتی از جمله دیوان عالی کشور بر عملکرد محاکم و کارکنان قضایی و اداری جهت افزایش دقت در انجام امور محوله ۲- تدوین طرح تخصصی کردن ضابطان قضایی در جهت توانمندسازی و آموزش تخصصی آنان، تا پایان سال اول برنامه. تبصره: کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی ضابط قوه قضاییه می‌باشند مکلفند با درخواست قوه قضاییه نسبت به اجرای آموزش‌های تخصصی مربوطه زیر نظر قوه قضاییه اقدام نمایند. از بند مورد اشاره می‌توان نتیجه گرفت که نظارت‌افزایی و تخصص‌گرایی، می‌تواند دو راهکار سرعت‌افزایی باشد. لکن در این قانون آنچه که جنبه عملیاتی بودن و جدیت برنامه‌ریزان را در خصوص سرعت‌افزایی فرایندی مبرهن می‌سازد، مقرر بند (ک) ماده ۲۱۱ است. در این بند، قانون‌گذار، قوه قضاییه را مکلف به طراحی سامانه الکترونیکی کاهش زمان دادرسی در کلیه مراجع قضایی نموده است. به نحوی که در این سامانه حداقل: ۱- علت تجدید وقت رسیدگی برای اصحاب دعوا معلوم و قابل دسترسی باشد. ۲- وقت رسیدگی به پرونده‌ها با در نظر داشتن اوقات فوری خارج از نوبت به طور خودکار تعیین شود. ۳- مدت زمان رسیدگی به پرونده در محاکم کیفری حداکثر سه ماه و پرونده‌های حقوقی حداکثر پنج ماه بیشتر نباشد. تبصره:

در صورتی که موضوع دعوا به نحوی باشد که برای تکمیل پرونده و صدور رأی به زمان بیشتری نیاز باشد، این امر با ذکر دلیل به مقام بالاتر اعلام می‌شود به گونه‌ای که برای اصحاب دعوا نیز قابل دسترسی باشد. ۴- رؤسای حوزه‌ها موظف باشند با نظارت مستمر وقت رسیدگی به پرونده‌هایی که معدّ تصمیم‌گیری بوده و بدون علت منتهی به تصمیم نگردیده‌اند را ضمن تذکر به قاضی و اعلام به مراجع ذیصلاح معین نمایند. ۵- مراجع نظارتی به‌طور خودکار از پرونده‌هایی که برابر قانون منتهی به تصمیم‌گیری نگردیده‌اند، اطلاع حاصل نمایند.

از مفاد بند مزبور می‌توان استنباط نمود که سیاست‌گزاران توسعه‌ای، الکترونیکی شدن فرایندها و ساماندهی آن‌ها در قالب سامانه‌های الکترونیکی قضایی یا همان عدالت الکترونیک^۱ را برای سرعت‌افزایی فرایندی راهگشا دانسته‌اند. لازم به یادآوری است که اقدام برای کاهش زمان دادرسی سابقه درون‌سازمانی نیز داشته است و رییس قوه قضاییه در این خصوص دستورالعملی با عنوان دستورالعمل آزمایشی استاندارد زمان رسیدگی به پرونده‌های قضایی را در سال ۱۳۸۷ صادر نموده بود که در عمل تأثیری نداشته است. لذا باید در انتظار ماند تا مشخص شود آیا حکم قانونی - آن هم در سطح برنامه توسعه - به سرانجام دستورالعمل فوق منجر می‌شود یا اقدام مقتضی انجام و پیگیری خواهد شد.

در نهایت باید توجه نمود که این‌گونه تدابیر کاهنده زمان دادرسی، ممکن است ابهام برانگیز

۱- امروزه با پیشرفت‌های روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات، انجام امور گوناگون اداری، به سمت الکترونیکی سوق داده شده است. نظام عدالت کیفری نیز از این پیشرفت‌ها محروم نمانده و در جهت روزآمدسازی خود در این مسیر گام برداشته است و جنبش عدالت الکترونیکی را گسترش بخشیده است. در عدالت الکترونیکی، آغاز، پیگیری و ارائه خدمات گوناگون قضایی از جمله شکواییه، تجدیدنظرطلبی، پیگیری سیر مراحل پرونده، آراء صادره به صورت برخط صورت می‌پذیرد. این توسعه ابزاری که علاوه بر فوایدی چون غیر حضوری شدن، آسان‌تر و سریع‌تر شدن ارائه و انجام خدمات را در پی دارد، از معضلات ناشی از روند سنتی ارائه خدمات از جمله امکان رشاء و ارتشاء، بد اخلاقی‌های کارکنان و مراجعه کنندگان، اطلاع دادرسی، ایجاد حجم عظیم پرونده‌ها و بایگانی آن‌ها پیشگیری نموده و امکان تقدیم دادخواست و پیگیری مستمر جریان و نحوه پیشرفت پرونده را فراهم می‌آورد. اهمیت این موضوع آنچنان است که قوه قضاییه نیز بند (ی) راهبرد پنج‌ساله خود، توسعه عدالت الکترونیک را از راهبردهای کلان پنج ساله قرار داده و هوشمندسازی و کارآمدسازی نظام قضایی هوشمندسازی و کارآمدسازی نظام قضایی مبتنی بر بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه آمادگی سازمانی در بهره‌گیری از فناوری‌های نوین کاربردی، توسعه خدمات الکترونیک، توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را اهداف مورد نظر خود در این عرصه دانسته است. در برنامه پنجم توسعه، عدالت کیفری از جایگاهی ویژه برخوردار است. بدین صورت که قانونگذار در بندهای (ح) و (ک) به صورت تفصیلی به تشریح وظایف قوه قضاییه در این زمینه پرداخته است.

بوده و اطلاعات حاصل از این سامانه‌ها را نامعتبر سازد. اگر فرض کنیم که در راستای اجرای مقرر ی‌یادشده، چنین سامانه‌ای طراحی گردد و در مقابل، مراجع قضایی نیز به‌منظور کاستن از تعداد پرونده‌های تحت رسیدگی و افزایش صوری درصد موارد مختومه در برابر پرونده‌های جاری، در هر ماه نسبت مشخصی از پرونده‌ها را بدون ثبت در دفاتر شعبه و بالطبع بدون ورود در سامانه الکترونیکی یادشده، بر مبنای یک کلاسه ثبتی موقت و غیر رایانه‌ای، در روند رسیدگی قرار داده و پس از طی یک دوره زمانی مشخص، چنین پرونده‌هایی را که مهیای صدور رأی شده‌اند در سامانه وارد نمایند؛ در این وضعیت، چنانچه ارقام و اعداد ثبت شده در این سامانه مورد پردازش قرار گیرد، آمار، به ظاهر صحیح و در واقع، کاذب و نادرستی از تعداد پرونده‌های ارجاع شده و نیز طول مدت رسیدگی به هر پرونده کسب خواهد گردید (ایروانیان، ۱۳۹۲: ۲۴۵).

در این رابطه حتی می‌توان فرض نمود که سامانه الکترونیکی یک مجتمع، ارقام ورودی واقعی را ثبت و تعداد پرونده‌های وارده در آن با تعداد پرونده‌های ثبت شده در هر شعبه در تعارض قرار گیرد. بدیهی است این مشکل با تصحیح آمار ورودی هر ماه مطابق با آمار مجموع پرونده‌های موجود در هر شعبه، مرتفع گردیده و پرونده‌های مازاد نیز طی ماه‌های بعدی به تدریج در سیستم وارد و در نهایت تا پایان سال، تعارض موجود حل خواهد گردید. در این وضعیت، آمار استخراج شده از سامانه الکترونیکی مجتمع، دربردارنده اطلاعات کاذب و نادرستی در خصوص تعداد پرونده‌های مطروحه و نیز نوع جرایم ارتكابی، طی یک دوره زمانی مشخص خواهد بود. علاوه بر این، با کاسته شدن صوری زمان ثبت پرونده در سامانه و تاریخ صدور رأی، نظام سیاست‌گذار تصور خواهد نمود که مسأله اطاله دادرسی مرتفع شده و یا به کمترین سطح خود تا پیش از اجرایی شدن مقرر ی‌یادشده، رسیده است. امری که در برخی موارد حتی می‌تواند سیاست‌های بودجه‌ای، استخدامی و نیز اداری نظام عدالت کیفری را تحت‌الشعاع خود قرار داده، از تحول مثبت و بهینه آن جلوگیری به‌عمل آورد (ایروانیان، ۱۳۹۲: ۲۴۶).

۲-۴- غیر قضایی سازی فرایندها

مفهوم غیرقضایی سازی فرایندی یا همان قضازدایی از فرایندهای دادرسی- که به صورت علمی اولین بار در مکتب دفاع اجتماعی نوین مطرح شد و هدف آن، تحدید دامنه مداخله حقوق کیفری بود، بعدها از طریق جرم‌شناسی‌های واکنش اجتماعی به عنوان یکی از راهکارهای

برخورد با بزهکاری و جلوگیری از برچسب‌زنی افراد به عنوان بزهکار بیان و بسط گردید (امینی، ۱۳۸۴: ۲)، عبارت است از امتناع رسیدگی‌های کیفری یا توقف آن در مواردی که نظام عدالت کیفری به طور رسمی صالح به رسیدگی است. در فرایند غیر قضایی سازی، گاه مسئله به طرف‌های مستقیماً درگیر ارجاع داده می‌شود که این‌ها ممکن است از کمک یا کارگزاری بیرون از نظام قضایی برای کمک به بزهکار در جهت فائق آمدن بر مسائلی که او را به سوی بزهکاری سوق داده است، تأکید می‌شود. به طور مشخص، چنین اقدام‌هایی را کارگزاری‌های ویژه، مستقل از خدمات کیفری معمول، انجام می‌دهند.^۱

به دیگر سخن، قضازدایی به مثابه پارادایم نوین عدالت کیفری به دنبال کاستن از وزن حقوق کیفری و استفاده از راهبردهای جایگزین در رسیدگی به اختلافات کیفری است. عوامل متعددی موجب استفاده از راهبردهای قضازدایانه در پهنه عدالت کیفری گشته است؛ عدم تحقق عدالت در محاکمه رسمی قضایی، نفی موازین دادرسی منصفانه، رشد تبیین‌های بزه‌دیده‌شناختی و بزه‌دیدگی ثانویه ناشی از رفتار کشمکشگران عدالت کیفری با بزه‌دیدگان، اطاله دادرسی، پر هزینه بودن رسیدگی، گسترش گفتمان عدالت ترمیمی در اسناد بین‌المللی و قوانین فرا تقنینی و برخی کشورها و سوء استفاده از قدرت، از جمله عوامل مهم شکل‌گیری این مفهوم گشته است (دانش ناری، ۱۳۹۱: ۳۳).

قضازدایی را بر حسب مرحله می‌توان به سه نوع تقسیم نمود: نوع اول، که در آن از درگیر شدن در فرایند عدالت کیفری از طریق تدابیری مانند اخطار پلیس یا صرف نظر کردن کامل از تعقیب اجتناب می‌شود، نوع دوم، که از ادامه مسیر در فرایند کیفری از طریق تدابیری مانند میانجی‌گری

۱- گروهی از نویسندگان (شورای اروپا)؛ (امینی، ۱۳۸۴: ۱۵). بر اساس بیان فوق، نسبت میان جرم‌زدایی و قضازدایی مشخص می‌گردد؛ فرایند جرم‌زدایی الزاماً به قضازدایی نمی‌انجامد؛ زیرا صرف نظر از نقش نهادهای اداری و نهایتاً دخالت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تخلفاتی که در نتیجه جرم‌زدایی جایگزین جرایم گردیده‌اند، احتمالاً صلاحیت قانونی دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی بدوی به تخلفات یادشده یا تجدیدنظر، تحقق عملی آرمان قضازدایی را منتفی می‌سازد. همچنین در صورت تغییر ماهیت جرایم به تخلفات یا عناوین حقوقی، صلاحیت دادگاه‌ها در رسیدگی حقوقی به آن‌ها محرز است، برای مثال در راستای جرم‌زدایی از برخی عناوین مجرمانه قانون چک، آن جرایم ماهیت حقوقی یافته و رسیدگی به آنها به محاکم حقوقی واگذار گردیده است. بنابراین، جرم‌زدایی راهکاری درون سازمانی در کالبد دستگاه قضایی بوده که نهایتاً به تغییر ماهیت از عنوان مجرمانه به عنوان حقوقی - اعم از دعوی مدنی یا تخلف اداری - منجر می‌شود، درحالی‌که قضازدایی سازوکاری برای انتقال دعوی مطرح شده از دستگاه قضایی به مراجع اداری است. ر.ک. به: (محمودی، ۱۳۸۵: ۱۱۶)

و سازش جلوگیری می‌شود؛ و نهایتاً نوع سوم، که در مرحله اجرای محکومیت به‌ویژه در قالب جلوگیری از اجرای مجازات حبس از طریق اقداماتی چون تعلیق مراقبتی یا تبدیل حبس به جریمه نقدی حاصل می‌آید (رایجیان اصلی، ۱۳۸۱: ۱۰۳). بر این اساس می‌توان قضا‌زدایی را بر سه نوع قضا‌زدایی ابتدایی، قضا‌زدایی میانی و قضا‌زدایی پایانی در نظر گرفت.

به همین جهت، غیر قضایی‌سازی فرایندها چندی است که مورد توجه سیاست‌گذاران قضایی و به طور خاص، سیاست‌گذاران جنایی در ایران قرار گرفته است که به دلیل اهمیت موضوع در بند (الف) قانون برنامه پنجم توسعه قوه قضاییه موظف به تهیه و تصویب لایحه‌ای به این منظور شده است. در این بند به نظر می‌رسد از دو طریق قضا‌زدایی دنبال شده است؛ یکی از طریق کاهش عناوین مجرمانه و دعاوی و دیگری جایگزین کردن ضمانت‌اجراهای غیر کیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی.

بر این اساس می‌توان استنباط نمود که از دیدگاه برنامه‌ریزان توسعه، قضا‌زدایی فی‌نفسه تحقق نیافته، بلکه از طریق جرم‌زدایی و کیفرزدایی حاصل می‌آید؛ با این توضیح که با توجه به اصول قانون اساسی برای قضا‌زدایی، ابتدا باید از عناوین مجرمانه، جرم‌زدایی نمود، سپس آن‌ها را در سطح تخلف انگاشت و آن‌گاه با جایگزین نمودن ضمانت‌اجراهای غیر کیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی به قضا‌زدایی پرداخت. در نتیجه قضا‌زدایی از دعاوی کیفری، بدون تحقق جرم‌زدایی حاصل نمی‌گردد؛ زیرا بر اساس اصل ۳۶ قانون اساسی، رسیدگی به عناوین مجرمانه باید صرفاً از طریق دادگاه در مفهوم دادگستری صورت پذیرد.

در همین راستا، قوه قضاییه با توجه به این تکلیف قانونی، لایحه قضا‌زدایی و حذف برخی عنوان‌های مجرمانه از قوانین را تقدیم مجلس نموده است که بر اساس ماده (۱) این لایحه: «در کلیه مواردی که به موجب این قانون از قوانین و مقررات مختلف جرم‌زدایی می‌شود، عناوین مجرمانه رفتارها حذف و رسیدگی به آن‌ها با عنوان تخلف به شرح مواد آتی خواهد بود.» بدین ترتیب با توجه به عنوان لایحه و مفاد ماده (۱) می‌توان گفت تهیه‌کنندگان این لایحه، از جرم‌زدایی معنای عامی را ارائه داده‌اند که قضا‌زدایی را هم پوشش می‌دهد.

در این لایحه، جرم‌زدایی در شش حوزه پرداخته شده است که عبارتند از: جرایم زیست محیطی، جرایم امور پزشکی، بهداشتی، درمانی و دامپزشکی، جرایم امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی، جرایم مربوط به کار و امور اجتماعی، حمل و نقل، و نظام مهندسی معدن و ساختمان و در نهایت

مقررات مربوط به ثبت احوال. این که در اغلب حوزه‌های مزبور، بر خروج رسیدگی به امور اقتصادی و تجاری و صنعتی توجه شده است، حاکی از نقش قضازدایی در این گستره بوده و در جهت رفع موانع قضایی پیش‌رو در این گونه فعالیت‌هاست. امری که خود می‌تواند آثاری از جمله احساس امنیت بیشتر از سوی سرمایه‌گذاران را در پی داشته و رسیدگی به این دعاوی را در مراجع تخصصی اداری واگذار می‌نماید.

همچنین در این لایحه، در برخی موارد، به جای این که عنوان مجرمانه به طور کامل حذف شده باشد، محدوده جرم کاهش یافته و مجازات‌ها نیز با عنوان‌های مجرمانه متناسب شده‌اند. از این رو گفته شده است که لایحه مزبور، نوعی پالایش قوانین کیفری را هم شامل می‌شود (مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۵). البته در بررسی‌های انجام شده، بر این لایحه ایرادات مختلفی از جمله توسعه مراجع شبه قضایی در موارد غیر مشروع و تکثر مراجع رسیدگی، ایجاد بار مالی، اتحاد شاکی و قاضی، فقدان بازدارندگی، لزوم ایجاد دور، ابهام در تعیین مرجع تجدید نظر و از همه مهم‌تر مخالفت با اصول ۱۵۶ و ۳۶ قانون اساسی وارد شده است (مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۰-۳). در مجموع می‌توان تقدیم این لایحه را اقدامی پیش‌رو در سیاست جنایی ایران دانست که امید است به سرانجام مناسبی رسانده شود، زیرا به‌رغم تکلیف قانون برنامه پنجم توسعه که مقرر نموده این لایحه باید تا پایان سال اول برنامه یعنی سال ۱۳۹۰ به تصویب برسد، در حال حاضر هنوز در مرحله کارشناسی در مجلس شورای اسلامی باقی مانده است.

۳- نظام زندان؛ از کارکردگرایی تا کمینه‌گرایی

پس از انقلاب فرانسه آزادی انسان مانند حیات وی از ارزش والایی برخوردار گردیده است. همین امر باعث شده است تا مجازات سالب آزادی به عنوان جایگزین کیفرهای بدنی وارد پهنه زرادخانه کیفری شود. این کیفر در آغاز بیشتر جنبه طردکنندگی، توان‌گیری و سزادهی داشت، ولی تحت تأثیر تحولات جرم‌شناختی جنبه اصلاحی و درمانی این مجازات بیش از سایر جنبه‌های آن مورد توجه قرار گرفته است (آشوری، ۱۳۸۲: ۱۱). بدین سان، نویسندگان مقررات فراملی و ملی به دنبال چنین تحولی در کارکرد کیفر زندان درصدد ایجاد زندان‌های اصلاح‌گر به جای زندان‌های سرکوب‌گر برآمده‌اند (نیازپور، ۱۳۸۵: ۱۴۹).

در ایران نیز در قوانین برنامه توسعه (و در سطح پایین تر مقررات، آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) به طور خاص به این موضوع توجه شده است. با نگاهی نظام‌مند بر این مقررات دو رویکرد کلی را در خصوص زندان می‌توان استنباط نمود که عبارتند از؛ رویکرد کارکردگرایی در زندان و رویکرد کمینه‌گرایی در زندان، که به صورت زیر مقررات مربوط و مبانی آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۳-۱- رویکرد کارکردگرا؛ زندان برای باز- اجتماعی شدن

اصلاح و بازپروری مجرمان از کارکردهای فایده‌گرای مجازات است و ضروری است که مجازاتی مورد حکم قرار گیرد که در ضمن آن، توان لازم برای اجرای برنامه‌های اصلاح و درمان وجود داشته باشد. در بررسی قلمرو برنامه‌های اصلاح و درمان، چنین به نظر می‌رسد که مجازات زندان تنها مجازاتی است که تاب لازم برای اعمال این برنامه‌ها را در مفهوم خاص خود داراست (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۰: ۲۴۱۲). کیفر زندان به عنوان واکنشی رسمی علیه بزهکاران پیشینه‌ای چندان طولانی ندارد، زیرا بیشتر جوامع بشری تا سال ۱۷۸۹ میلادی یعنی در زمان انقلاب فرانسه معمولاً از کیفرهای بدنی برای مجازات مجرمان استفاده می‌کردند.

در اندیشه کارکردگرایی زندان در برنامه‌های توسعه، با پیش‌بینی تدابیر خاص و الزام نهادهای مرتبط با نظام عدالت کیفری، بر ارتقاء نقش زندان در باز- اجتماعی کردن زندانیان تأکید شده است. این آموزه را می‌توان در مقررات قوانین برنامه‌های توسعه سوم، چهارم و پنجم و نیز راهبرد و اهداف برنامه پنج‌ساله قوه قضاییه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) به شرح زیر مشاهده نمود؛

قانون برنامه سوم توسعه: در ماده ۱۹۰ این قانون آمده است: به منظور اصلاح وضعیت زندان‌ها و ایجاد محیط مناسب برای بازپروری و اصلاح و تربیت زندانیان در بازگشت آنان به زندگی سالم اجتماعی اقدامات زیر صورت می‌گیرد: الف- سازمان زندان‌ها موظف است با همکاری انجمن‌ها و نهادهای مردمی نسبت به فعال‌تر کردن انجمن‌های حمایت از خانواده زندانیان و معدومین نیازمند و ایجاد انجمن در تمامی مراکز اقدام کند، به نحوی که تا پایان برنامه سددصد (۱۰۰٪) خانواده‌های نیازمند زندانیان و معدومین تحت پوشش قرار گیرند. ب- وزیر دادگستری موظف است نسبت به تهیه آیین نامه کار زندانیان، با اولویت حرفه آموزی مناسب اقدام کند، به نحوی که پس از اتمام دوره محکومیت آنها ضمن ارائه تأییدیه اشتغال، امکان

حذف سوء پیشینه و حضور مؤثر آنها در جامعه فراهم گردد. با توجه به ماده فوق، می‌توان گفت تنها سیاست کیفری قانون برنامه سوم توسعه، سیاست کارکردگرایی در زندان برای بازپروری و اصلاح و تربیت زندانیان از طرق توجه به زندانی و خانواده او در بازگشت آنان به زندگی سالم اجتماعی دانست.

قانون برنامه چهارم توسعه: در ماده ۱۳۲ این قانون، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مکلف شده است به منظور بهبود وضعیت زندان‌ها و ایجاد بازپروری مناسب و اصلاح و تربیت زندانیان با هدف بازگشت آنان به زندگی سالم اجتماعی و کاهش بازگشت مجدد به جرم توسط زندانیان آزاد شده نسبت به انجام موارد ذیل اقدام نماید: الف - بهینه‌سازی فضاهای فیزیکی با اولویت توسعه کانون‌های اصلاح و تربیت. ب - حمایت از خانواده زندانیان و معدومین از طریق سازمان‌ها و نهادهای خیریه مردمی و غیردولتی و انجمن‌های حمایت از زندانیان. ج - ارائه پیشنهادهای مقتضی به قوه قضائیه برای تهیه لایحه ساز و کارهای لازم جهت حذف سابقه کیفری زندانیان اصلاح‌شده.

با توجه به موارد مزبور، مشاهده می‌شود که در این قانون نیز سیاست کیفری متمرکز بر بهینه‌سازی وضعیت زندان و زندانیان است. به‌طور کلی و در مجموع سیاست‌های برنامه‌های سوم و چهارم، بر زندان با سه محور جایگزینی برای زندان، بازپروری برای بازپذیری اجتماعی زندانیان و بهبود وضعیت زندان بوده است.

قانون برنامه پنجم توسعه: اول، در بند (الف) ماده ۲۱۱ قوه قضائیه مکلف شده است به‌منظور استانداردسازی ضمانت اجرای کیفری و جایگزین کردن ضمانت اجرای غیرکیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی حداکثر تا پایان سال اول برنامه لوایح قضایی مورد نیاز را تهیه نماید تا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد. دوم، در بند (ن) ماده ۲۱۱ سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی مکلف شده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات عمومی و مردم نهاد، به‌منظور باز اجتماعی شدن محکومان در طول برنامه اقدامات ذیل را به اجرا گذارد: ۱- با رویکرد ارتقاء بازدارندگی و جنبه اصلاحی مجازات حبس، اصلاح محیط زندان‌ها از طریق اقداماتی نظیر طبقه‌بندی زندانیان و بازداشت‌شدگان براساس سابقه و نوع جرایم ارتكابی، تفکیک متهمان از محکومان در بازداشتگاه‌های موقت در شهرهای بالای بیست‌هزار نفر جمعیت. ۲ - آموزش زندانیان واجد

شرایط با همکاری وزارت آموزش و پرورش. ۳- رفع مشکل معیشتی خانواده‌های زندانیان بی‌بضاعت با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر نهادهای ذی‌ربط. ۴- معرفی زندانیان نیازمند اشتغال به مراجع ذی‌ربط پس از آزادی.

با توجه به دو بند فوق، تحولی در سیاست‌های کیفری قوانین برنامه توسعه مشاهده می‌شود؛ زیرا قانونگذار با گسترش وسعت دید خود از کارکردگرایی در زندان (که البته در بند (ن) ماده ۲۱۱ مجدداً بر آن تأکید شده است) به سمت استانداردسازی سایر ضمانت‌اجراهای کیفری و جایگزین کردن ضمانت‌اجراهای غیرکیفری مؤثر و روزآمد گام برداشته است.

راهبرد و اهداف برنامه پنج‌ساله قوه قضاییه (۱۳۹۴-۱۳۹۰): در این راهبرد و اهداف، در سه عنوان به موضوع زندان و مسائل پیرامونی آن اشاره شده است: اول، در جزء (۵) بند (ب) که متناسب‌سازی جرایم و مجازات‌ها با رویکرد حبس‌زدایی در آراء به‌عنوان یکی از شاخص‌های راهبرد ارتقای وضعیت دادرسی تعیین شده است و دوم، در بند (ز) که در پنج شاخص، راهبرد ارتقای کارایی و اثربخشی زندان و باز-اجتماعی کردن زندانیان پیگیری شده است و سوم، در جزء (۶) بند (ل) اصلاح و تنقیح قوانین حقوقی و کیفری با رویکرد قضازدایی، جرم‌زدایی و حبس‌زدایی مشخص شده است.

بدین ترتیب و با توجه به مقررات و اهداف فوق، می‌توان گفت بازپروری در الگوی توسعه جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاه ویژه بوده و از آن حمایت جدی شده است. بر همین اساس می‌توان افزود که این نگاه توسعه‌ای به مقوله بازگرداندن مجرم به جامعه حاکی از مبانی اسلامی مندرج در قانون اساسی و احترام به کرامت انسانی به عنوان خلیفه خدا بر روی زمین است. این نگاه - که ما از آن به رویکرد کارکردگرایی در مجازات زندان یاد نمودیم- در قوانین برنامه توسعه و راهبرد و اهداف پنج‌ساله قوه قضاییه مبتنی بر چهار اصل کلّی، به شرح زیر استنباط می‌شود؛

۳-۱-۱-۱- اصلاح محیط زندان

لزوم اصلاح محیط زندان را باید تأثیرات روانی محیط و فضای زیست انسان بر اندیشه، روان و جسم او دانست. در محیط زندان که هدف عبارت است از کمک به باز-اجتماعی نمودن زندانی، باید در ابتدا بستر روانی و پیرامونی آن و نیز نیازهای ابتدایی را فراهم نمود تا از انتظار

تلاش در خودسازی لازم جهت حضور مجدد در جامعه را داشت. با توجه به بند (الف) ماده ۱۳۲ قانون برنامه چهارم و جزء (۱) بند (ن) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه و نیز در اجزای پنج‌گانه بند (ز) راهبرد و اهداف برنامه پنج‌ساله قوه قضاییه^۱، سیاست‌گذاران جنایی و توسعه‌ای در اصلاح محیط زندان، در پی بهبود شرایط فیزیکی (شرایط ساختمانی و بهداشتی)، جمعیتی (تناسب میان تراکم جمعیت و میانگین فضای اختصاص داده شده)، ترکیبی (نحوه هم‌زیستی زندانیان محکوم به جرایم گوناگون و توجه به اصل تفکیک و طبقه‌بندی آنان)، نیازی (تأمین نیازهای اولیه زیست مناسب از جمله غذا، پوشاک و نظافت و نیازهای عاطفی) و مدیریتی (رسیدگی به حقوق قانونی زندانیان، اخلاق‌گرایی مدیران و زندانبانان) بوده‌اند.

۳-۱-۲- آموزش زندانیان

اصلاح و درمان بزهکاران به شکل‌های متعدد مانند بازپروری پزشکی، حرفه‌ای و فرهنگی صورت می‌پذیرد. در این میان، بازپروری فرهنگی شامل آن دسته از تدابیر نهادهای سالب آزادی است که به منظور ارتقاء سطح فرهنگی و تربیتی بزهکاران، آشنایی آنان با آموزه‌های تربیتی، اخلاقی و هنجارهای اجتماعی و نهایتاً جامعه‌پذیر کردن این دسته اتخاذ می‌شود. به دیگر سخن، بازسازی فرایند تربیتی بزهکاران از رهگذر برنامه‌های اصلاحی- پرورشی نظام عدالت کیفری را بازپروری فرهنگی گویند. این گونه بازپروری در صدد متحول کردن نظام رفتاری بزهکار از طریق تدابیر تربیت‌مدار است. گونه یادشده یکی از بارزترین انواع بازپروری مجرمان است که در موفقیت و بعد اصلاحی- درمانی عدالت کیفری نقش به‌سزایی ایفاء می‌نماید (نیازپور، ۱۳۹۱: ۲۱۶).

بر همین اساس، امروزه آموزش به عنوان یک نیاز اساسی انسانی و حتی یکی از عناصر حقوق بشر به شمار می‌آید. بنابراین ورود مجرم به به زندان جهت تحمل کیفر، نباید موجب محرومیت او از حقوق مدنی خود از جمله آموزش شود. این موضوع در پروتکل‌های سازمان ملل در خصوص قواعد حداقل برخورد با زندانیان نیز به صراحت اشاره شده است (کویزم، ۱۳۸۷: ۴۵). به

۱- در این بند با عنوان راهبرد ارتقای کارایی و اثربخشی زندان و بازاجتماعی کردن زندانیان، اهداف ۱. بهبود وضعیت محیط زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها ۲. اصلاح رفتار و عملکرد زندانیان و ارتقای توانمندی آنان ۳. توسعه اقدامات تأمینی و حمایتی زندانیان ۴. حفظ و ارتقای بهداشت و سلامت زندانیان ۵. ارتقای سطح تفکیک و طبقه‌بندی زندانیان مدنظر قرار گرفته است.

عنوان نمونه، ارزیابی برنامه‌های آموزشی، در پژوهشی که توسط وزارت آموزش و پرورش امریکا انجام شد، مشخص گردید زندانیانی که در مدت اقامت در زندان، در سر کلاس‌ها بودند و هم آموزش فنی و حرفه‌ای می‌دیدند و هم در سطح دبیرستان یا دانشگاه تحصیل می‌کردند، احتمال بازگشت‌شان به زندان تا سه سال اول از زمان آزادی‌شان کمتر بوده است (کویزم، ۱۳۸۷: ۴۶).

با توجه به بند (ب) ماده ۱۹۰ قانون برنامه سوم توسعه و نیز جزء (۲) بند (ن) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه و البته جزئیات موضوع در آیین‌نامه سازمان زندان‌ها، آموزش در زندان اعم از آموزش تحصیلی و آموزش فنی و شغلی است که همان‌طور که نتایج تحقیقات نشان می‌دهد، هر دوی آن‌ها از سویی از ایجاد رخوت ناشی از حبس در زندان و تن‌پروری آنان جلوگیری نموده و از سوی دیگر، زمینه استقلال مالی و تأمین هزینه‌های زندگی را هم در دوران محکومیت و هم پس از آزادی فراهم می‌آورد و البته گاهی نیز به عنوان نیروی کار ارزان و یا رایگان نگریسته شده است.

۳-۱-۳- رفع مشکلات معیشتی خانواده‌های زندانیان

در شرایط امروزی، در کشورهای توسعه‌یافته و همچنین در حال توسعه، برنامه‌های گوناگونی برای تخصیص منابع میان بخش‌ها و گروه‌های مختلف اجتماعی تدوین گردیده است که در این میان گروه‌های محروم و آسیب‌دیده، نظیر خانواده‌های زندانیان از اولویت‌های ویژه این برنامه‌ها بوده و به عنوان یکی از گروه‌های هدف، شناسایی و تحت پوشش قرار می‌گیرند؛ زیرا این خانواده‌ها در مدت محکومیت سرپرست خانواده، به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و روانی می‌بایست هزینه‌های سنگینی پرداخت نمایند (بی‌نام، ۱۳۸۹: ۴۸). به طور معمول، آثار تأثیرپذیری خانواده از زندانی شدن یکی از والدین در دو زمینه عوارض مربوط به همسر یا فرزندان مورد توجه قرار گرفته است؛ از یک سو، لغزش و جرم والدین، از بابت بدآموزی و تقلید کودک و احساس شرم‌ساری فرزند در جامعه را به همراه داشته و از سوی دیگر، عواقب و آثار سوء ناشی از متارکه یا طلاق گرفته تا گرایش به فساد و جرم، مشکلات روانی، اجتماعی و اقتصادی و غیره نسبت به همسر دغدغه سیاست‌گذاران بوده است (محمدی فرود، ۱۳۸۴: ۵۱-۴۹) که این موضوع از سوی سیاست‌گذاران جنایی - توسعه‌ای ایران مورد توجه قرار گرفته است.

با بررسی موارد مربوط به حمایت از خانواده‌های زندانیان در این برنامه‌ها (بند الف) ماده ۱۹۰ ق.ب.سوم، بند (ب) ماده ۱۳۲ ق.ب.چهارم و جزء (۳) بند (ن) ماده ۲۱۱ ق.ب.پنجم) می‌توان این‌گونه استنباط نمود که آموزه‌ی این برنامه‌ها در خصوص حمایت از خانواده‌های زندانیان، آموزه حمایت مردمی-خیریه‌ای است؛ بدین معنا که به منظور حمایت از این خانواده‌ها، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی در جهت جلب حمایت‌های مردمی، خیریه‌ای و نهادهای غیر دولتی حمایتی تلاش نماید. آنچه که در این سیاست می‌تواند مورد انتقاد قرار گیرد آن است که در صورت عدم توفیق سازمان در این خصوص، آیا نباید بودجه‌ای خاص در این موضوع تخصیص داده شود؟ همچنین لازم است علاوه بر مشکلات معیشتی خانواده‌ها به ابعاد روانی، عاطفی و اجتماعی آنان نیز توجه شود.

۳-۱-۴- مراقبت و کمک بعد از آزادی

زندانیان پس از گذراندن دوران محکومیت خود، برای بازگشت به جامعه و شروع مجدد زندگی طبیعی و به عنوان کسی که قرار است در روند پیشرفت و توسعه قرار گرفته و از خدمات و ارزش‌های آن بهره‌مند شود، با مشکلات بی‌شماری روبه‌رو هستند. نگاه جامعه به این افراد در شرایط معمولی به عنوان عضوی آسیب‌دیده اما خطا کار است و پذیرش آنها به صورت مشروط و به مرور زمان و حصول اطمینان حاصل می‌آید. از سوی دیگر، فرد آزاد شده، فاقد شرایط لازم زندگی از جمله شغل باشند، با وجود نداشتن منبع درآمد، به دلیل سابقه کیفری، جذب جامعه نمی‌گردند و در شرایطی معلق‌آمیز ناشی از بیکاری، احساس بیهودگی و افسردگی و چه بسا سرافکنندگی در برابر خانواده، ممکن است به دلیل شکسته شدن قیوح زندان، دوباره به ورطه بزهکاری و خلاف روی آورند (زمان‌زاده، ۱۳۹۱: ۴۹). از این رو به منظور کنترل احساسات و واکنش‌های منفی جامعه نسبت به زندانیان آزاد شده و جلوگیری از بازگشت مجدد زندانیان به جرم و حمایت مادی و معنوی از آنان و خانواده‌هایشان از طریق راهکارهای مناسب و از پیش تعیین شده مراکز مراقبت بعد از خروج در اداره کل اقدامات تأمینی سازمان زندان‌ها تأسیس شده است.

این مراکز با بهره‌گیری از آموزه‌های جرم‌شناسی بالینی، فرایند بازپروری را تا زمان خودکفایی و استقلال زندانی سابق به منظور دستیابی به زندگی عادی پیگیری می‌کنند. زندگی‌ای که در بستر

جامعه‌ای رو به توسعه با مشکلات و دغدغه‌های خاص خود همراه بوده و توجه مضاعف نسبت به این افراد را موجب می‌سازد. بدین ترتیب، کیفیت و مدت مراقبت و نظارت این اداره، پس از ترخیص زندانی در به بار نشستن و نتیجه دادن اقدام‌ها و برنامه‌های اصلاحی - پرورشی اعمال شده در مؤسسات مختلف زندان باید نقش مؤثری داشته باشد. اداره مراقبت بعد از خروج، دوره گذار زندانی را از محیط بسته (زندان) به محیط باز (جامعه) تسهیل می‌کند و در نهایت، اقدام‌های تربیتی را برای پیشگیری از تکرار جرم ادامه داده و تکمیل می‌نماید (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۷: ۱۷).

به نظر می‌رسد اگر روند برنامه‌های بازپرورانه در زندان همسو با برنامه و ارزش‌های توسعه‌ای بوده و در جهت نهادینه‌سازی فرهنگ توسعه به عنوان یک حق بشری قرار گیرد، و همچنین در صورتی که آموزش مبتنی بر نقش و تأثیر بزهکاری بر جریان توسعه قرار داده شود و آرمان جامعه توسعه‌یافته در چارچوب مبانی و اهداف خاص کشور مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گیرد، می‌توان انتظار داشت که دستاورد آموزش در زندان نیز افرادی است که از بازپروری توسعه‌محور برخوردار شده و در صورت تأمین شرایط آزادی و بازگشت به جامعه، در مسیر توسعه جامعه گام خواهند گذاشت.

در این خصوص با توجه به مقررات مندرج در آیین‌نامه سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیت کشور و توجه به مراقبت بعد از خروج زندانیان، در برنامه‌های توسعه، توجه جامعی به عمل نیامده است و در بند (ب) ماده ۱۹۰ قانون برنامه چهارم و جزء (۴) بند (ن) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه تنها به مسئله شغل فرد آزادشده تأکید شده است. آنچه که لازم است توجه شود این است که با توجه به نرخ بیکاری فزاینده در کشور از یک سو و وجود مجازات‌های تبعی محروم کننده از برخی مشاغل از سوی دیگر همچنین فرهنگ مرسوم جامعه در برابر سابقه‌داران زندان، چالش‌های جدی در مسیر تحقق این هدف وجود دارد.

۳-۲- رویکرد کمینه‌گرا؛ توسعه جایگزین‌های زندان

تأثیرپذیری سیاست جنایی ایران از فلسفه مجازات‌ها در غرب مدرن و شیفتگی و تبعیت سیاست‌گذاران ایرانی از آن، موجب گردید تا زندان که در نظام حقوق کیفری اسلام و شرع مقدس کاربرد بسیار محدودی دارد، به عنوان مجازات اصلی و جدایی‌ناپذیر از هر جرم‌انگاری

پیش‌بینی گردد (شاطری‌پور اصفهانی، ۱۳۹۲: ۳). اما به مرور زمان و مشخص شدن ناکارآمدی زندان در اصلاح و درمان مجرمین، تبدیل شدن زندان به محیطی برای یادگیری رفتارهای مجرمانه، هزینه‌های بالای نگهداری زندانیان، آسیب‌های ناشی از زندانی نمودن سرپرست خانواده و تعارض آن با اصل شخصی بودن مجازات‌ها، برنامه‌ریزان توسعه‌ای را همسو با سیاست‌گذاران جنایی بر آن داشته تا در کنار توجه به کارکرد زندان، اقداماتی در زمینه کاهش جمعیت کیفری به عمل آورند که راهبرد جایگزینی‌یابی برای زندان در راستای حداقل محکومیت مجرمین به زندان، مهم‌ترین آنهاست. با این توضیح که امروزه بیش از ۹ میلیون زندانی در سرتاسر جهان وجود دارد و تعداد آن‌ها در حال افزایش است که هزینه اداره این تعداد زندانی بسیار بالاست. برآورد هزینه حبس در جهان بسیار مشکل است، با این حال، در دقیق‌ترین تخمین‌ها، سالانه مبلغی در حدود ۶۲/۵ بیلیون دلار در آمار سال ۱۹۹۷ برآورد شده است (اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل، ۱۳۹۲: ۲۱-۲۰).

بر این اساس، توجه به جایگزین‌های حبس بسیار ضروری است؛ زیرا علاوه بر بعد هزینه‌ای آن، این جایگزین‌ها در دست‌یابی به اهداف اصلی امنیت عمومی مثل امنیت بیشتر برای مردم، مؤثرترند. همچنین اگر آنها به طور مناسبی طراحی و اجرا شوند، در عین داشتن هزینه‌ی کمتر، در کوتاه‌مدت و بلند مدت، حقوق بشر را نیز کمتر مورد تجاوز قرار می‌دهند (اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل، ۱۳۹۲: ۱۱۱). بنابراین دومین رویکردی که می‌توان از مقررات توسعه‌ای کشور در رابطه با زندان استخراج نمود، آموزه کمینه‌گرایی زندان است. این رویکرد که ره‌آورد جنبش حبس‌زدایی است و در جهت اندیشه کیفرزدایی می‌باشد،^۱ با ابلاغ رسمی سیاست حبس‌زدایانه در بند (۱۲) سیاست‌های کلی قضایی پنج‌ساله (ابلاغی از سوی مقام رهبری در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱) کاهش گرایش به سمت استفاده از زندان سرعت بیشتری به خود گرفته و آثار آن در مقررات تقنینی و قضایی قابل مشاهده است. بنابراین سیاست حبس‌زدایی را در دو

۱- کیفرزدایی گونه‌ای از ابزارهای سیاست جنایی است که تخفیف کیفر تا حذف آن یا پیشنهاد تناوب میان کیفر و یک اقدام غیر کیفری در قبال پدیده مجرمانه را شامل می‌شود. بنابراین تدابیری که به محدود کردن مجازات یا حذف آن منجر می‌شوند- مانند تبدیل مجازات به درجه خفیف‌تر یا جانشین ساختن یک اقدام غیر سالب آزادی به جای زندان- در قلمرو کیفرزدایی قرار می‌گیرند. بدین سان کیفرزدایی را می‌توان شامل همه شکل‌های جرح و تعدیل در درون نظام کیفری در جهت تخفیف یا حذف مجازات دانست. ر.ک. به: (رایجیان اصلی، ۱۳۸۱: ۹۹).

سطح کمیته‌گرایی [حبس‌زدایی] تقنینی و کمیته‌گرایی [حبس‌زدایی] قضایی مورد بررسی قرار می‌دهیم؛

۳-۲-۱- کمیته‌گرایی تقنینی

منظور ما از کمیته‌گرایی تقنینی در قبال زندان آن است که از یک سو، خود قانون‌گذار در مرحله تولد هنجار جنایی و در فاز کیفرگذاری بر اساس اصول و ضوابط مشخص، زندان را کمتر به عنوان ضمانت اجرا وضع نماید. به گونه‌ای که در جزء (۶) بند (ل) راهبرد و اهداف برنامه پنج ساله قوه قضاییه، اصلاح و تنقیح قوانین حقوقی و کیفری با رویکرد قضازدایی، جرم‌زدایی و حبس‌زدایی را می‌توان نمونه‌ای از این رویکرد دانست. بر این اساس می‌توان گفت برخی مواد اصلاحی قانون تعزیرات سال ۱۳۷۵ که در اصلاحیه آنها کیفر زندان تبدیل به سایر ضمانت اجراها شده است، در همین راستا بوده است. از جمله نمونه‌های این موارد می‌توان به ماده اصلاحی ۶۶۰ قانون تعزیرات سال ۱۳۷۵ اشاره نمود که ضمانت اجرای استفاده غیر مجاز از انشعابات آب، برق، گاز و تلفن و شبکه فاضلاب، جبران خسارت وارده و محکومیت به پرداخت جزای نقدی از یک تا دو برابر خسارت وارده است.

از سوی دیگر، اگر قانون‌گذار به این نتیجه رسید که باید کیفر جرمی زندان گماشته شود، به منظور ایجاد زمینه برای رعایت کیفرشناسی فایده‌گرا باید با عنایت به اصل تنوع مجازات در قبال جرم (گودرزی بروجردی و مقدادی، ۱۳۸۷: ۲۷)، به پیش‌بینی جایگزین‌هایی برای زندان در قانون همت گمارد که نمونه آن در قانون جدید مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲) است که با پیش‌بینی نظام نیمه آزادی و فصلی با عنوان مجازات‌های جایگزین حبس [که می‌توان این فصل به عنوان جایگزین لایحه جایگزین‌های مجازات حبس دانست]^۱ و همچنین در لایحه قانون آیین دادرسی کیفری مقررات مربوط به اجرای قرار تعلیق اجرای مجازات، آزادی مشروط، نظام نیمه آزادی و

۱- به موجب بند (ب) ماده ۱۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه قوه قضاییه موظف شده بود که لایحه جایگزین‌های مجازات حبس را به منظور بهره‌گیری از روش‌های نوین اصلاح و تربیت مجرمان در جامعه و همچنین ایجاد تناسب بیشتر میان جرم و مجازات و شخصیت مجرم تهیه و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند. ولی از زمان تقدیم این لایحه به مجلس - سال ۱۳۸۴ - تکلیف این لایحه مشخص نبود. ولی با توجه به مفاد فصل جایگزین‌های حبس در قانون مجازات اسلامی جدید و لایحه مزبور، می‌توان گفت قانونگذار با رویکردی تنقیحی به تجمیع مقررات با توجه به آخرین تحولات کیفرشناختی پرداخته است. بنابراین در شرایط حاضر لایحه جایگزین‌های مجازات حبس را باید کأن لم یکن تلقی نمود.

آزادی تحت نظارت سامانه‌های الکترونیکی، قابل مشاهده است. به‌رغم این سیاست کلی مشاهده می‌شود که قانونگذار در برخی قوانین همچنان به بیشینه‌گرایی تقنینی در قبال زندان ادامه داده است که از جمله آنها می‌توان به قانون جدید تخلفات راهنمایی و رانندگی اشاره نمود که در برخی مواد برای این نوع تخلفات مجازاتی بین شش تا دو سال حبس در نظر گرفته شده است.

۳-۲-۲- کمیته‌گرایی قضایی

کمیته‌گرایی قضایی در قبال مجازات زندان، به معنای اتخاذ تدابیری برای کاهش محکومیت ابتدایی و استمراری به زندان در رویه قضایی است. به دیگر سخن، در کمیته‌گرایی ابتدایی در محکوم نمودن متهمان به بازداشت و مجرمان به حبس، نظر بر آن است که دادرسان با استفاده از اختیارات قانونی خود از همان ابتدا به زندان حکم نمایند. همچنین در کمیته‌گرایی استمراری نیز با محوریت قرار دادن اختیارات قاضی، او به سوی کاهش دادن مدت تحمل زندان توسط زندانی و توقف استمرار آن سوق داده می‌شود. در این مورد می‌توان به اختیار تبدیل مجازات‌ها، آزادی مشروط، تعلیق کیفر، نظام نیمه آزادی و حتی عفو اشاره نمود که در اثر اجرای آنها، از استمرار تحمل زندان جلوگیری می‌شود.

کمیته‌گرایی قضایی به عنوان یکی از شاخص‌های راهبرد ارتقای وضعیت دادرسی در بند (۵) راهبرد و اهداف پنج‌ساله قوه قضاییه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) با عبارت "متناسب‌سازی جرایم و مجازات‌ها با رویکرد حبس‌زدایی در آرای صادره" پیش‌بینی شده است که این بند حبس‌زدایی را یکی از مهم‌ترین روش‌های متناسب‌سازی مجازات‌ها معرفی نموده است. مهم‌ترین سند اجرایی در راستای کمیته‌گرایی قضایی، دستورالعمل ساماندهی زندانبانان و کاهش جمعیت کیفری زندانبانان می‌باشد^۱ که به نوبه خود اقدامی ارزشمند در اجرایی شدن سیاست‌های حبس‌زدایی است که می‌توان از آن به عنوان دستورالعمل کمیته‌گرایی مشدد قضایی یاد کرد. روح کلی این دستورالعمل را می‌توان تشدید شرایط زندانی شدن مجرمان در راستای کاهش جمعیت کیفری زندانبانان دانست که از مهمترین دستورالعمل‌های صادره می‌توان به کمیته‌گرایی در زندانی نمودن معتادان، جرایم ناشی از تخلفات رانندگی، تساهل در پذیرش ادعای اعسار است. همچنین در آن

۱- این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است.

می‌توان راهکارهایی جهت تسهیل در صدور حکم به مجازات‌های جایگزین زندان، تأکید بر نظارت مستمر بر محکومیت‌های سالب آزادی از سوی رؤسا و دادستان‌ها، تشکیل شورای حل اختلاف ویژه‌ی امور زندانیان، الزام معاونت آموزش قوه قضاییه بر ارائه کلاس‌های آموزشی جهت کاهش جمعیت کیفری زندانیان مشاهده نمود.

برآمد

با مرور قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران در زمینه توسعه قضایی و سایر مقررات مرتبط در این برنامه‌ها و همچنین اسناد و چشم‌اندازهای تدوین شده برای رسیدن به اهداف مقرر در این برنامه‌ها، دو شاخص عمده توسعه منابع و نیروی انسانی و توسعه فرایندی-ابزاری خصوص نظام سازمانی عدالت کیفری، استنباط می‌شود. همچنین نظام زندان‌ها از جایگاه ویژه‌ای در نظر برنامه‌ریزان توسعه‌ای برخوردار بوده و دو آموزه کارکردگرایی و کمینه‌گرایی بر آن حاکم بوده است. به‌رغم این توجه ویژه به نظام سازمانی در این برنامه‌ها و با وجود گذشت چند دوره پنج‌ساله از این دست قوانین، شاهد آنیم که بسیاری از اهداف توسعه قضایی مانند جایگزین‌های زندان، پیشگیری از جرم، قضازدایی و جرم‌زدایی به مرحله اجرا درنیامده و صرفاً در سطح یک لایحه باقی مانده است. هرچند در سایر محورها از جمله توسعه منابع انسانی و عدالت الکترونیک به خصوص از زمان برنامه پنجم توسعه اقدامات عملی چشم‌گیری صورت پذیرفته است.

این که یک هدف ترسیم شده در قانون بالادستی برنامه توسعه به اجرا در نمی‌آید را باید مسئله‌ای جدی تلقی نمود و به علت‌شناسی آن پرداخت. به نظر می‌رسد عواملی همچون تحولات مدیریتی و به تبع آن تحولات سلیقه‌ای، نبود بسترهای اندیشه‌ای و امکاناتی و توسعه نیافتن برخی متغیرهای مرتبط در اجرای آنها و از همه مهم‌تر نبود ضمانت اجرای عملیاتی شدن برنامه‌ها در حوزه توسعه قضایی را می‌توان در این خصوص نام برد. با توجه به مراتب فوق، ضروری است نظام ارزیابی اجرای شاخص‌های مندرج در قوانین برنامه‌های توسعه در زمینه نظام سازمانی عدالت کیفری طراحی و اجرا شود تا از این طریق بتوان به توسعه همه‌جانبه و موزون این نظام امیدوار شد. فارغ از مسائل مورد توجه در قوانین برنامه توسعه، در خصوص نظام سازمانی، ضروری است مسائل اساسی دیگری مورد توجه قرار گیرد که می‌تواند به عنوان ابزار توسعه به حساب آید که از

جمله آنها می‌توان به محدود کردن موارد مداخله دادستان به پیگیری منافع عمومی، تضمین حقوق دفاعی متهم و بزه‌دیده و سایرین در جریان فرایند کیفری، تضمین حقوق دفاعی اشخاص در نهادهای شبه قضایی و کمیسیون‌ها یا هیأت‌های دولتی رسیدگی به تخلفات و همچنین مسئله استقلال و انفکاک دادسرا از دادگاه و الحاق آن به قوه مجریه اشاره نمود.

منابع

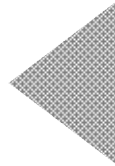
- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۱)، بازپروری عادلانه مجرمان، *مجله آموزه‌های حقوق کیفری*، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ۳.
- احمدی، احمد (۱۳۸۹)، مهلت معقول: پیشگیری از بزه‌دیدگی مکرر، *فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم*، سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان.
- اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل (۱۳۹۲)، *راهنمای اصول اساسی جایگزین‌های حبس*، ترجمه خلیل آفنداک و المیرا حسن دوست، معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه، تهران، انتشارات روان شناسی و هنر، چاپ اول.
- اداره کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم سازمان ملل (۱۳۸۴)، مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، *عدالت برای بزه‌دیدگان*، مترجم: علی شایان، چاپ اول، سلسیل.
- آشوری، محمد (۱۳۸۲)، *جایگزین‌های زندان یا مجازات‌های بینابین*، تهران، انتشارات گرایش، چاپ اول.
- امید، جلیل (۱۳۸۸)، سنت نبوی و عدالت کیفری، *فصلنامه حقوق*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان.
- امینی، محمد (۱۳۸۴)، *قضازدایی و جایگاه آن در نظام کیفری ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- ابروآنیان، امیر (۱۳۹۲)، *نظریه عمومی سیاستگذاری جنایی*، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول.
- بوسکاجینیا، ادگاردو و توماس آلن (۱۳۹۳)، *ارزیابی کمی کارآمدی نظام‌های قضایی در آمریکای لاتین*، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار).
- بی‌نام (۱۳۸۹)، بررسی کیفیت زندگی خانواده‌های زندانیان مواد مخدر، *ماهنامه اصلاح و تربیت*، شماره ۹۶، اردیبهشت.
- جزنی، نسرین (۱۳۸۲)، تدوین استراتژی‌های توسعه منابع انسانی، *فصلنامه تحول اداری*، دوره هفتم، شماره ۴۱، پاییز.

- دانش ناری، حمیدرضا (۱۳۹۱)، **قضازدایی: پارادایم نوین عدالت کیفری**، در: نجفی ابرنآبادی، علی حسین، جزوه تقریرات درس جرم‌شناسی حقوقی: جرم‌شناسی حقوق کیفری عمومی و آیین دادرسی کیفری، (پیوست شماره ۲)، دوره دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، تهیه و تنظیم: رضوانی، سودابه و آقا میر سلیم، مرضیه سادات، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، آذر ماه ۹۱.
- رایجیان اصلی، مهرداد (۱۳۸۱)، تبیین استراتژی عقب‌نشینی یا تحدید مداخله حقوق جزا و جایگاه آن در ایران، **مجله قضایی و حقوقی دادگستری**، شماره ۴۱، زمستان.
- رایجیان اصلی، مهرداد (۱۳۹۲-۱۳۹۱)، **جزوه تقریرات درس تاریخ تحولات حقوق کیفری (تاریخ تحولات علوم جنایی: سیاست جنایی و دادگری جنایی)**، دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، نیمسال اول سال تحصیلی ۹۲-۱۳۹۱.
- زمان‌زاده، اکبر (۱۳۹۱)، مراکز مراقبت بعد از خروج از زندان و بررسی حمایت‌های این مرکز در خصوص زندانیان مواد مخدر، **ماهنامه اصلاح و تربیت**، سال یازدهم، شماره ۱۲۱، خرداد.
- شاطری‌پور اصفهانی، شهید (۱۳۹۲)، **سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با حبس‌زدایی در قانون جدید مجازات اسلامی**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۹۲.
- عسگریان، محمد (۱۳۸۸)، مفهوم‌شناسی فرهنگ سازمانی، **دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس**، سال ششم، شماره ۲۴، مرداد و شهریور ۸۸.
- کوپزم، کوانیدولاین (۱۳۸۷)، منافع برنامه‌های آموزش در زندان، ترجمه اشرف‌السادات سیدنژاد و محمد خسروآبادی، **ماهنامه اصلاح و تربیت**، شماره ۸۲، بهمن و اسفند ۸۷.
- گودرزی پروجردی، محمدرضا و مقدادی، لیلا (۱۳۸۷)، درآمدی بر آموزه‌های کیفرشناسی فایده‌گرا، **ماهنامه اصلاح و تربیت**، سال هفتم، شماره ۷۳، اردیبهشت.
- محمدی فرود، حمید (۱۳۸۴)، تأثیر زندانی شدن بر خانواده زندانی، **ماهنامه اصلاح و تربیت**، شماره ۴۸، اردیبهشت.
- محمودی، جواد (۱۳۸۵)، قضازدایی و جرم‌زدایی، **مجله تخصصی الهیات و حقوق**، شماره ۱۹، بهار.
- مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱)، **گزارش‌های بررسی لایحه جرم‌زدایی از قانون مواد مخدر و درمان مبتلایان به سوء مصرف مواد مخدر و همچنین لایحه قضازدایی و حذف برخی عناوین مجرمانه از قوانین**.
- مقیمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)، اخلاق سازمانی؛ جوهره فرهنگ سازمانی کارآمد، **مجله فرهنگ مدیریت**، سال ششم، شماره ۱۷، بهار و تابستان.
- میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳)، **حکمرانی خوب: بنیان توسعه**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.

- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۰)، *مباحثی در علوم جنایی (مجموعه تقریرات)*، به کوشش شهرام ابراهیمی، ویراست ششم، تهران. دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ناشر: صاحب اثر.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۷)، *زندان: درمانگاه بزهکاری و بزهکاران؟*، دیباچه بر ویراست سوم کتاب کیفرشناسی، برنار بولک، ترجمه: نجفی ابرندآبادی، علی حسین، انتشارات مجد، چاپ هشتم.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۳)، *سیاست جنایی: از مدل‌ها تا جنبش‌ها*، دیباچه بر کتاب نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، می‌ری دلماس - مارتی، ترجمه نجفی ابرندآبادی، علی حسین، میزان، چاپ دوم، پاییز.
- نیازپور، امیر حسین (۱۳۹۱)، تکالیف جرم‌شناسانه دستگاه قضایی در پرتو قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۸۰، زمستان.
- نیازپور، امیر حسین (۱۳۸۵)، بازپروری بزهکاران در مقررات ایران، *فصلنامه فقه و حقوق*، سال سوم، شماره ۱۱، زمستان.
- وطنی، خسرو (۱۳۸۹)، بررسی عوامل مؤثر بر توانمندسازی منابع انسانی، *فصلنامه مدیریت*، سال هفتم، شماره ۲۰، زمستان.

- Edgardo Buscaglia, Maria Dkolia, and William Ratliff (1995), *Judicial in Latin America: A Framework for Economic Development*, Essays in Public Policy, Stanford University Press, 1995.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2005), *Crime and Development in Africa*, United Nations Publication.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2007), *Crime and Development in Central America*, United Nations Publication.

بررسی تأثیر سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها بر الگوی غذایی خانوارها (مطالعه میدانی بخش مرکزی و شیب آب شهرستان زابل)



محمودرضا میرلطفی^۱

سید امیرمحمد علوی زاده^۲

فرشته آذرسا^۳

(تاریخ دریافت ۹۲/۹/۲۸ - تاریخ تصویب ۹۳/۴/۲۰)

چکیده

غذا و تغذیه یکی از اساسی‌ترین و مهمترین نیازهای جامعه بشری است و دسترسی و توانایی خرید آن در مرکز فعالیت‌های انسانی قرار دارد. در این بین یکی از سیاست‌هایی که وضعیت تغذیه در جامعه شهری و روستایی را تحت تأثیر قرار داده است، هدفمندسازی یارانه‌ها می‌باشد. یارانه به هر گونه پرداخت انتقالی به منظور حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد اطلاق می‌شود. یارانه غذا در واقع به منظور پایین نگه داشتن هزینه زندگی برای برخی از خوردنی‌ها، و یا افزایش قیمت تولید مزارع و رسیدن به خودکفایی در تولید غذا پرداخت می‌شود. هدف این مقاله نیز بررسی و مقایسه میزان مصرف مواد غذایی مردم در شهر (بخش

۱- استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه زابل، زابل، ایران، mmirlotfi@yahoo.com

۲- استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، alavipnu@gmail.com

۳- دانش‌آموخته جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه زابل، زابل، ایران، Fereshte.azarsa@yahoo.com

مرکزی) و روستاهای بخش شیب‌آب بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها در شهرستان زابل می‌باشد. روش تحقیق، از نوع توصیفی-تحلیلی و بر مبنای جمع‌آوری پرسشنامه از سرپرستان خانوار در شهر و روستا می‌باشد. حجم جامعه نمونه ۳۸۳ سرپرست خانوار که از این تعداد با توجه به جمعیت بخش‌ها ۲/۳ پرسشنامه‌ها در شهر و ۱/۳ پرسشنامه‌ها در روستاها به صورت تصادفی پر شده است. برای تحلیل داده‌ها نیز از آزمون من‌ویتنی استفاده شده است. نتایج حاصل از این آزمون با توجه به پرسشنامه‌های تکمیل شده و مقدار من‌ویتنی در روستا ۱۱۰۱۰۰ و در شهر ۴۷۴۵۱۰۵۰۰ و سطح معناداری برابر با ۰/۰۰۰ نشان داد که وضعیت تغذیه مردم در بخش شیب‌آب و شهر با اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها تغییرات محسوسی کرده است و مصرف مواد غذایی مردم بخش مرکزی و شیب‌آب بعد از اجرای این طرح بهبود نیافته است، خصوصاً روستا که از وضعیت تغذیه پایین‌تری نسبت به شهر برخوردار می‌باشد.

واژگان کلیدی: یارانه، مواد غذایی، تغذیه، بخش مرکزی، شیب‌آب.

مقدمه و بیان مسأله

آنچه در تعیین وضع تغذیه جامعه و فرد اهمیت ویژه‌ای دارد و باید بر آن تأکید شود، دسترسی به مواد خوراکی و توانایی خرید این مواد است (مهرابی بشرآبادی، ۱۳۸۹: ۲) در این بین یکی از عوامل مؤثر که وضعیت تغذیه مردم را تحت تأثیر قرار داده است مربوط به هدفمندسازی یارانه‌هاست. یارانه عبارت است از پرداخت مستقیم یا غیر مستقیم دولتی، امتیاز اقتصادی یا اعطای مزایای خاصی که مؤسسه‌های خصوصی، خانوارها و دیگر واحدهای دولتی جهت رسیدن به هدف‌های مورد نظر صورت می‌پذیرد. در ایران نیز در سال‌های نخستین پس از انقلاب، مصرف برخی از کالاها مانند: نان، قند، شکر و سوخت همچنان مشمول یارانه بود. در ادامه اجرای سیاست تثبیت اقتصادی که تا پایان جنگ تحمیلی ادامه داشت، هدف‌هایی مانند: دستیابی به رشد اقتصادی، تولیدانبوه، مزیت‌های نسبی، گرایش سرمایه‌گذاری‌ها به فعالیت‌های تولید و اصلاح ساختار اقتصادی تحت شعاع تصمیم‌های سیاسی و سیاست‌های حمایتی و تداوم پیروزمندانه دفاع مقدس قرار گرفت، سیاست حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در قالب پرداخت یارانه کالاهای اساسی در برنامه اول توسعه اعمال شد. دیدگاه کلی مسئولان اقتصادی در طول

برنامه دوم، رانش عملی به سمت توزیع کالاهای یارانه‌ای به صورت تعادل، تنظیم در امور صنفی و صنعتی یا حتی بازار آزاد و در نتیجه کاهش یارانه بود. در برنامه سوم، هدفمند ساختن یارانه‌ها به نفع گروه‌های کم آمد و کاهش مهم یارانه و قطع تدریجی آن مورد توجه قرار گرفت (قادری، ۱۳۸۴: ۳۰۵). در برنامه چهارم در جهت ارتقای نظام یارانه‌ها، دولت مکلف شد به منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی در توزیع عادلانه درآمد، کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقیران از راه تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و پرداخت یارانه، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را به اجرا بگذارد. سال‌های ۶۸ تا ۸۱ به طور متوسط سالانه ۱/۵۲ درصد یارانه‌ها رشد یافته است. اگر چه بر اساس قانون برنامه سوم توسعه قرار بود یارانه‌ها هدفمند شوند اما با تغییر مدیریت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمبود وقت، روال سابق در سال ۱۳۸۱ نیز ادامه یافت. این شیوه پرداخت یارانه نه تنها رفع فقر، محرومیت و کاهش نابرابری‌های اجتماعی را به همراه نداشته، بلکه باعث عمیق‌تر شدن فاصله طبقاتی نیز شده است (مصباحی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۶۹). در واقع پرداخت یارانه‌ها یکی از سیاست‌های حمایتی دولت از بخش‌های اجتماعی و اقتصادی می‌باشد. در این بین یارانه‌های مصرفی که با هدف حمایت از اقشار آسیب پذیر جامعه پرداخت می‌شود، بیشترین این میزان کمک‌ها را تشکیل می‌دهند (احمدوند و اسلامی، ۱۳۸۴: ۴). به طوری که یکی از اهداف اجتماعی برقراری یارانه حمایت از اقشار محروم، کاهش فاصله طبقاتی و افزایش رفاه عمومی است. در نظریات اقتصادی کلان، یارانه‌های مصرفی در قالب تابع مصرف و با عنوان پرداخت‌های انتقالی دولت به مصرف‌کنندگان مطرح شده و برای تأمین سه هدف اقتصادی تخصیص بهینه منابع، ایجاد ثبات اقتصادی و توزیع عادلانه‌ی درآمد پرداخت می‌شود. بنابراین اگر چه حذف یارانه مصرفی در جهت افزایش تولید داخلی هدفی معقول و منطقی است، اما صرف نظر یافتن راهی اجرایی به آسیب دیدگان اقشار محروم که سهم بالایی از درآمد شان صرف خرید مواد غذایی می‌شود، از راه افزایش اشتغال و درآمد بایستی مورد توجه قرار گیرد. در بیشتر کشورهای در حال توسعه، در ابتدا یارانه به صورت عمومی بوده، ولی در سال‌های اخیر در جهت اصلاح و کاهش یارانه مواد غذایی گام‌هایی برداشته شده است در ایران نیز نظام کنونی اعطای یارانه، با معیارهای یک روش پرداخت مناسب و کارآمد یارانه منطبق نمی‌باشد. بخش اصلی یارانه در کشور به صورت همگانی پرداخت

می‌شود و سازوکار قیمت‌ها را دچار اختلال نموده است (کرمی و همکاران، ۱۳۸۹: ۷۹-۷۸). این طرح که مهمترین و چالش برانگیزترین بخش از طرح تحولات اقتصادی است که بیش از سایر حوزه‌ها مورد توجه محافل کارشناسی و سیاست‌گذاری قرار گرفته، بر افزایش قیمت‌ها به ویژه کالاهای اساسی تأثیر گذاشته است (شماعی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲-۳). بر این اساس ضرورت انجام یک تحقیق میدانی پیرامون میزان تأثیرگذاری اجرای مرحله اول طرح هدفمندسازی یارانه‌ها بر الگوی مصرف مواد غذایی خانوارهای روستایی بخش شیب‌آب و شهرستان زابل با رویکر توصیفی - تحلیلی کاملاً احساس می‌شود. بدین منظور این تحقیق در راستای پاسخگویی به سؤالات و فرضیه‌های زیر برآمده است:

- با قانون هدفمندسازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی نسبت به بخش شیب‌آب چگونه شده است؟
- با اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی و شیب‌آب چگونه شده است؟

در پاسخ به سؤالات فوق فرضیه‌های زیر را می‌توان ارائه داد:

- با هدفمند سازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی بیشتر از بخش شیب‌آب شده است.
- با قانون هدفمندسازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی و شیب‌آب بهبود نیافته است.

مبانی نظری

یارانه به هر گونه پرداخت انتقالی که به منظور حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد از محل خزانه دولت صورت گرفته و قابل واریز به خزانه بوده یا به صورت نقدی یا کالایی به خانوارها و تولیدکنندگان کالاها و خدمات تعلق می‌گیرد، اطلاق می‌شود (مصباحی مقدم و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۶۹).

انواع یارانه

- ۱- بر اساس اهداف دولت در پرداخت: یارانه‌های اقتصادی، توسعه‌ای، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی.
- ۲- بر اساس تقسیم بندی در حساب‌های ملی: یارانه‌های مستقیم و یارانه‌های غیر مستقیم.
- ۳- بر اساس انعکاس یا عدم انعکاس در حساب‌های ملی: یارانه‌های آشکار، یارانه‌های پنهان یا ضمنی.
- ۴- بر اساس مراحل پرداخت کالا یا خدمات از تولید تا مصرف: یارانه‌های مصرفی، یارانه‌های تولیدی، یارانه‌های خدماتی، یارانه‌های صادراتی.
- ۵- بر اساس نحوه پرداخت: یارانه نقدی، غیر نقدی یا ترکیبی از این دو.
- ۶- بر اساس گستره پرداخت: باز، سرانه، هدفمند (رمضان‌زاده، ۱۳۹۱: ۴-۳).

اهداف پرداخت یارانه

- برقراری عدالت اجتماعی، رفاه اجتماعی، رفاه عمومی (بابایی و همکاران، ۱۳۸۰: ۱۰۹)؛
- کمک به اقشار مستضعف جامعه؛
- توزیع مناسب و عادلانه درآمدها؛
- ثابت نگه داشتن یا جلوگیری از نوسانات بالای قیمت‌ها؛
- به کارگیری صحیح منابع و امکانات کمیاب کشور؛
- مصرف بهینه کالا و خدمات (رمضان‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۶).

واقعی شدن قیمت‌ها با هدفمندسازی یارانه‌ها

واقعی شدن قیمت‌ها حرکتی رو به جلو در جهت نظام بازار است و باعث می‌شود تولیدکننده با تولید مناسب در جهت منافع بنگاه و ایجاد اشتغال در جامعه قدم بردارد. همچنین با افزایش اشتغال واردات نیز کاهش می‌یابد. واقعی شدن قیمت‌ها رفتار مصرف‌کننده را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و باعث می‌شود آنان بتوانند بر این اساس منافع درآمدي خود را به بهترین صورت مدیریت کنند (دینی، ۱۳۸۴: ۱۱۳).

مشکلات نقدی کردن یارانه‌ها در ایران

- در کشور ما تعداد زیادی از افراد فقیر معاش خود را از فعالیت‌های غیر رسمی به دست آورده و در نتیجه از درآمدهای غیر قانونی برخوردارند و این مهم اجرای برنامه‌های دولتی که مبتنی بر درآمدهای قانونی و همکاری‌های اجباری هستند را مشکل می‌سازد.
- یارانه‌های نقدی به منظور اجرا و هدفمندی نیاز به اطلاعات وسیعی دارند که این اطلاعات در کشورها به صورت ناقص و پراکنده می‌باشد. تجربه پرداخت یارانه در کشورهای در حال توسعه‌ای چون رمانی و لهستان و پرداخت یارانه کالایی در کشورهایی چون هند و مصر نشان داده است که سیستم کالایی پرداخت یارانه علاوه بر اینکه سطح حداقلی از هدفمندی را همواره به دنبال خود دارد، کاراتر از سیستم نقدی پرداخت عمل می‌کند.
- افزایش نقدینگی و بالا رفتن قیمت کالاهای یارانه‌ای (به واسطه حذف مابه‌التفاوت) اثرات تورمی و خیمی را به همراه خواهد داشت.
- نقدی کردن یارانه‌ها بدون ارائه راهکار مشخصی برای هدفمند کردن آن امکان‌پذیر نیست. به این منظور باید قبل از تغییر سیستم یارانه‌ای، در خصوص هر یک از سیستم‌های مختلف هدفمندی، سنجش عملکرد صورت بگیرد و بهترین شیوه از میان آنها گزینش شود. نظام هدفمند یارانه‌ها متنوع است و باید متناسب با ماهیت و ساختار کالاها تدوین و اجرا شوند و استفاده از یک روش برای همه کالاها در ادبیات نظام حمایتی توصیه نمی‌شود (مالکی، ۱۳۸۴: ۷۵-۷۴).

دلایل و توجیهات هدفمندسازی یارانه‌ها

الف: مشکلات نظام قبلی پرداخت یارانه‌ها

- پرداخت همگانی و بهره‌مندی نابرابر دهک‌های درآمدی از یارانه‌ها و در نتیجه کاهش اثربخشی یارانه‌ها؛
- افزایش شکاف بین قیمت‌های داخلی و خارجی انرژی؛
- افزایش بی‌رویه مصرف؛
- افزایش منابع عمومی و بودجه دولت؛
- پیشی گرفتن مصرف داخلی از کل تولید؛

- بهره‌وری پایین انرژی در کشور؛
- کاهش رقابت‌مندی تولیدات داخلی در بازارهای جهانی؛
- مشکلات فزاینده حمل و نقل و معضل ترافیک؛
- گسترش اقتصاد زیرزمینی؛
- تشدید تخریب محیط زیست.

ب: نتایج قابل انتظار (اهداف) هدفمندی یارانه‌ها

- افزایش کارایی نظام اقتصادی از طریق آزادسازی قیمت؛
- کاهش فساد، رانت و اتلاف منابع ناشی از یارانه‌های غیرهدفمند؛
- اصلاح ساختار درآمدی بنگاه‌های تولیدکننده انرژی و تغییر نظام توجیه فنی - اقتصادی طرح‌های تولید انرژی؛
- اصلاح ساختار تولید در راستای به کارگیری فناوری با شدت انرژی پایین؛
- افزایش احتمال اقتصادی شدن پروژه‌های تأمین انرژی از منابع تجدیدپذیر؛
- مصرف بهینه انرژی و رفع تعادل بودجه‌ای؛
- کاهش شکاف مصرف انرژی بین گروه‌های درآمدی؛
- بهبود شاخص‌های زیست محیطی به دلیل صرفه جویی در مصرف انرژی فسیلی؛
- افزایش توان صادراتی کشور به دلیل کنترل رخد مصرف داخلی؛
- بهبود شفافیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی (جلالیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۹).

ملاک‌های تعیین و تغییر الگوی مصرف افراد

الگوی مصرف در هر جامعه‌ای از سه مؤلفه سطح مصرف کالاها و خدمات، ترکیب کالاها و خدمات مصرفی و نوع کالاها و خدمات مصرفی تشکیل شده است. منظور از سطح مصرف چه در سطح خرد و چه کلان، بخشی از درآمد خانوار یا جامعه است که صرف خرید کالاها و خدمات مصرفی می‌شود. سطح مصرف در یک جامعه علاوه بر این که متأثر از فرهنگ جامعه است، تابعی از سطح درآمد نیز است. معمولاً جامعه‌شناسان افراد جامعه را بر پایه سه معیار ثروت، قدرت و شهرت (پرستیژ) به سه طبقه بالا، متوسط و پایین تقسیم می‌کنند. این سه معیار، الگوهای

متفاوتی از مصرف‌گرایی را برای سه طبقه به دنبال دارد. هر سه طبقه، مصرف‌گرایی بی‌رویه دارند، اما به شکل‌های متفاوت افراد طبقه بالا با داشتن ثروت، از طریق مصرف کالاهای لوکس به دنبال کسب اعتبار بیشتر هستند. اعضای طبقه متوسط، همیشه سعی می‌کنند خود را از طبقات بالا عقب‌تر نینند. اعضای طبقه پایین با درآمد کم، با توجه به مصرف‌گرایی دیگر طبقات و با توجه به وفور کالا و خدمات در بازار، در تلاش است که به هر وسیله، سهمی از کالا و خدمات در بازار را به خود اختصاص دهد. نحوه مصرف کالا و خدمات و محصولات تولیدی، کاملاً متأثر از سبک و شیوه زندگی است که امروزه به لحاظ تغییر ذائقه‌ها، فرهنگ‌ها و هنجارهای یک جامعه خصوصاً با گسترش ارتباطات و جهانی شدن اقتصاد و فرهنگ، مصادیق بارزی پیدا کرده است. این بخش از مصرف، کاملاً جنبه فرهنگی دارد و می‌توان آن را پدیده‌ای کاملاً فرهنگی دانست. بررسی الگوی مصرف خانوارها می‌تواند در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های آینده بسیار مفید باشد به طوری که از یک طرف نشان‌دهنده مقدار سهم کالاهای مصرفی از کل مخارج است و از طرف دیگر سلايق و ذائقه‌های مصرف‌کننده را نشان می‌دهند. به همین دلیل امکان تغییر این الگو طی گذشت زمان وجود دارد (رفیعی، ۱۳۸۸، ۱۷۳-۱۷۲).

تغذیه و امنیت مواد غذایی

حق بر غذای کافی زمانی تحقق می‌یابد که هر مرد، زن و کودکی به تنهایی و یا به صورت جمعی با دیگران توانایی دسترسی اقتصادی و مادی در همه زمان‌ها به مقدار کافی غذا و ابزار تهیه غذا را داشته باشند (طلایی و رزم آرام، ۱۳۹۱: ۵۱). این امر در صورت شناخت وضعیت تغذیه‌ای خانوارها برای تشخیص میزان دسترسی آنها به مواد غذایی است، تا تعیین نماید خانوارهای ایرانی به‌ویژه گروه‌های کم درآمد تا چه حد توانسته‌اند نیازهای غذایی خود را برطرف نمایند. این ملاک برای ارزیابی آن دسته از سیاست‌های حمایتی که با هدف تأمین امنیت غذایی مانند یارانه در جامعه طراحی و اعمال شده‌اند، مناسب خواهد بود (خداداد کاشی، ۱۳۸۳: ۴۳).

غذا یکی از نیازهای بنیادی جامعه بشری است و تأمین آن در مقوله امنیت غذایی نهفته است (استادرحیمی، ۱۳۸۵: ۶۲). جدیدترین آمار فائو نشان می‌دهد که تعداد گرسنگان جهان با اضافه شدن ۴۰ میلیون نفر دیگر به ۹۶۳ میلیون نفر افزایش یافته‌است، اکثریت افراد مبتلا به

سوء تغذیه (۹۰۷ میلیون) در کشورهای در حال توسعه زندگی می‌کنند. در ایران نیز با اینکه شاخص مصرف سرانه انرژی غذا در سطح نسبتاً مطلوبی قرار دارد، اما ۲/۷ میلیون نفر معادل ۴ درصد جمعیت کشور مبتلا به سوء تغذیه می‌باشند. این وضعیت در مناطق روستایی کشور حادث است، از جمله در مناطق روستایی استان سیستان و بلوچستان ۲۱/۱ درصد مبتلا به کوتاه قدی تغذیه‌ای می‌باشند و یا در مناطق روستایی جنوب شرقی و مرکزی کشور به ترتیب ۶۱/۱ و ۲۱/۳ درصد کودکان مبتلا به کم خونی هستند (بخشی و همکاران، ۱۳۸۷: ۲). با این اوصاف شناخت وضعیت تغذیه‌ای خانوارها ابزار مناسبی برای تشخیص میزان دسترسی آنها به مواد غذایی است. همچنین با شناخت وضعیت تغذیه‌ای خانوارها می‌توان تعیین نمود که خانوارهای ایرانی به ویژه گروه‌های کم درآمد تا چه حد توانسته‌اند نیازهای غذایی خود را برطرف نمایند. این ملاک برای ارزیابی آن دسته از سیاست‌های حمایتی که با هدف تأمین امنیت غذایی (پارانه) در جامعه طراحی و اعمال شده‌اند، مناسب خواهد بود (خداداد کاشی و همکاران، ۱۳۸۳: ۴۳).

دسترسی به مقدار کافی مواد غذایی و سلامت تغذیه‌ای از محورهای اساسی توسعه است. با توجه به اینکه دسترسی به غذای کافی از ابتدایی‌ترین حقوق انسان‌ها است، دولت‌ها موظفند اقداماتی جدی برای بهبود شرایط تغذیه‌ای توده مردم به عمل آورند. بنابراین، تأمین امنیت غذایی، مستلزم تلاش در جهت فراهم کردن امکان دسترسی تمام خانوارها به ویژه اقشار آسیب پذیر و فقیر به مواد مغذی مورد نیاز است (شکوری، ۱۳۸۳: ۳۴). برای دستیابی به امنیت غذایی چهار بعد دارای اهمیت است، این ابعاد عبارتند از:

۱. در دسترس (فراهم) بودن غذا که بر اساس تولید داخلی، ظرفیت واردات، وجود ذخایر و کمک‌های غذایی سنجیده می‌شود؛
۲. دسترسی به سطح فقر، قدرت خرید خانواده‌ها، قیمت‌ها و وجود زیرساخت‌های باز و حمل و نقل سیستم؛
۳. پایداری عرضه و دسترسی که متأثر از آب و هوا، تغییرات قیمت‌ها، بلایای طبیعی و مجموع عوامل اقتصادی و سیاسی می‌باشد؛
۴. استفاده مطلوب از غذای سالم و بهداشتی که به بهداشت و تغذیه کیفیت و سلامت غذا و دسترسی به آب سالم و امکانات بهداشتی بستگی دارد (صمدی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۶).

اثرات هدفمندسازی بر اقتصاد خانوار

طرح هدفمندسازی یارانه‌ها اثرات متفاوتی را در رویکردهای اقتصادی، جامعه‌شناسی و سیستمی داشته است که در جدول شماره (۱) بدان اشاره شده است.

جدول (۱): اثرات هدفمندسازی بر اقتصاد خانوار

| | |
|-----------------|--|
| بعد اقتصادی | الگوی مصرف خانوار علاوه بر درآمد، وابسته به ویژگی‌های اقتصادی- اجتماعی خانوار می‌باشد. کاهش سهم مصرف کالاها و خوراکی و افزایش میزان برخورداری از کالاها و بادوام به منزله افزایش رفاه خانوار می‌باشد. |
| بعد جامعه‌شناسی | پرداخت نقدی یارانه به خانوار کم درآمد، با افزایش مطلوبیت از درآمد و مصرف، زمینه نفوذ منافع فردی و مصرف‌گرایی را فراهم می‌سازد. |
| بعد سیستمی | افزایش درآمد و قیمت‌ها با توجه به ویژگی اقتصادی- اجتماعی خانوار در مناطق مختلف، رفتار مصرفی خانوار را تعیین می‌کند. رفتار مصرفی خانوار که بیانگر میزان مطلوبیت، رفاه خانوار و مصرف‌گرایی می‌باشد که بر اقتصاد و اجتماع اثر می‌گذارد. |

منبع: (خاتمی، ۱۳۹۱: ۴۸)

پیشینه تحقیق

تحقیقات در ارتباط با هدفمندسازی یارانه‌ها به دلیل نو و جدید بودن در ایران از گستردگی قابل توجهی برخوردار نیست. در برخی کشورها هدفمندسازی یارانه‌ها انجام گرفته است و اثراتی داشته است که در جدول زیر به خلاصه‌ای از آن اشاره شده است.

جدول (۲): تجربه هدفمندسازی مواد غذایی در برخی کشورها

| کشور | چگونگی اجرای قانون | آثار کوتاه مدت | آثار بلند مدت |
|------|--|---|--|
| مصر | ۱- تعداد کارت‌های سهمیه‌بندی کاهش پیدا کرد و به خانواده مستحق داده شد. ۲- تعداد کالاها یارانه ای از ۱۸ قلم به ۴ قلم کاهش یافت. ۳- قیمت کالاها یارانه‌ای افزایش یافت. | ۱- افزایش یکباره قیمت‌ها به دلیل شورش‌های اجتماعی متوقف شد. ۲- در کوتاه مدت سهم جمعیت تحت پوشش کاهش کمی یافت. | ۱- سهم جمعیت تحت پوشش تا سال ۱۹۹۲ به ۸۶ درصد کاهش پیدا کرد و این روند نزولی ادامه پیدا کرد. ۲- کاهش هزینه‌های عمومی دولت |

| کشور | چگونگی اجرای قانون | آثار کوتاه مدت | آثار بلند مدت |
|------|--|---|--|
| تونس | ۱- دولت برای بهبود اثر توزیعی سیستم‌های خود هدف‌گیری را اتخاذ کرد. ۲- یارانه بیشتر به کالاهای پست که بیشتر فقرا استفاده می‌کنند، داده شد. ۳- یارانه تولیداتی که غالباً توسط ثروتمندان استفاده می‌شد، حذف شد. | سهم بیستک پایین درآمدی ۲/۶ برابر شد. | هزینه‌های یارانه پرداختی از ۴ درصد تولید ناخالص ملی به ۲ درصد کاهش یافت. |
| یمن | مقادیر و قیمت‌ها از طریق قیمت‌های ثابت و نرخ‌های بالای ارزش رسمی در طول زنجیره واردات-بازاریابی تنظیم شدند. | ۱- در سال ۱۹۶۶، ۶۰ درصد درآمد حاصل از فروش نفت صرف واردات گندم شده بود. ۲- با توجه به قیمت پایین گندم در این کشور و قیمت بالا در کشورهای همجوار میزان قاچاق گندم افزایش پیدا کرد. | ۱- نرخ ارزش ترجیحی جایگزین یارانه‌های ارزی کشور جهت واردات شد. |

منبع: (علیزاده، ۱۳۸۹: ۱۰۲).

روش تحقیق

تحقیق حاضر از نظر نوع و ماهیت آن، یک تحقیق کاربردی، و از نظر روش، جزء تحقیقات توصیفی و تحلیلی به شمار می‌آید. اطلاعات نظری از روش کتابخانه‌ای، و اطلاعات مربوط به منطقه مورد مطالعه از طریق پرسشنامه گردآوری شده است. در دو جامعه آماری شهر زابل و بخش شیب‌آب می‌باشد که طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ بخش شیب‌آب دارای ۴ دهستان و ۸۷۲۵ خانوار و بخش مرکزی (شهر) دارای ۳۷۶۳۲ خانوار است. لذا با توجه به اینکه مطالعه بر روی مصرف مواد غذایی مردم در این دو بخش قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌هاست. جامعه آماری این تحقیق شامل این دو بخش است و جامعه نمونه با توجه به فرمول کوکران ۳۸۳ نفر که با توجه به جمعیت دو سوم پرسشنامه‌ها یعنی ۲۵۳ پرسشنامه در شهر و ۱۳۰ پرسشنامه در روستاهای بخش شیب‌آب به صورت نمونه‌گیری تصافی تکمیل شد. برای بررسی تأثیر هدفمندسازی یارانه‌ها بر وضعیت تغذیه مردم در این دو بخش، ۲۹ سؤال در زمینه مصرف مواد غذایی در طیف لیکرت پنج سطحی تنظیم گردید. سطوح این طیف شامل خیلی کم، کم، متوسط، زیاد، خیلی زیاد می‌باشد که به ترتیب نمرات ۱ تا ۵ برای آنها در نظر گرفته شد. همچنین برای تجزیه و تحلیل یافته‌ها، از آزمون من ویتنی استفاده شده است.

موقعیت بخش‌های مورد مطالعه

شهرستان زابل با حدود ۳۲۹۳۱۷ نفر جمعیت در جنوب خاوری ایران و شمال استان سیستان و بلوچستان با مساحتی بالغ بر ۱۵۱۹۷ کیلومتر مربع واقع گردیده است. از جانب شمال و شمال شرق با استان خراسان جنوبی و در امتداد مرز با کشور افغانستان، از جنوب با شهرستان زهک و زاهدان، از غرب با کویر لوت هم مرز می‌باشد. زابل دارای چهار بخش شیب‌آب، پشت‌آب، مرکزی و میانکنگی و چهار شهر محمدآباد، ادیمی، بنجار و دوست محمد و هم چنین ۱۷ دهستان و حدود ۹۳۷ روستا می‌باشد. این شهرستان با یک جاده آسفالت به طول ۲۱۶ کیلومتر به شهرستان زاهدان مرکز استان راه دارد و تا تهران ۱۰۷۸ کیلومتر فاصله دارد (دادپور سارانی، ۱۳۹۰: ۲). بخش شیب‌آب یکی از پنج بخش شهرستان زابل و در محدوده جنوب و جنوب غربی این شهرستان واقع شده است. این بخش از شمال با بخش‌های مرکزی و پشت‌آب، از سمت شرق با شهرستان زهک، از سمت جنوب شرقی با کشور افغانستان، از سمت جنوب با شهرستان زاهدان و از سمت غرب با شهرستان نهبندان از استان خراسان، همجوار می‌باشد. از نظر موقع جغرافیایی این بخش حدوداً در فاصله بین نقاط ۳۰ درجه و ۵ دقیقه تا ۳۱ درجه و یک دقیقه عرض شمالی و ۶۱ درجه و ۳۵ دقیقه طول شرقی قرار گرفته و مساحتی بالغ بر ۴۰۷۲ کیلومتر از مجموع مساحت شهرستان (بیش از پنجاه درصد مساحت شهرستان) را به خود اختصاص داده است (زابلی، ۱۳۹۱: ۸۳).

جدول (۳): قیمت مواد غذایی قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها در بخش‌های مورد نظر

| ردیف | اقلام خوراکی | قیمت (تومان) | |
|------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | | قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها | بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها |
| ۱ | گوشت قرمز | ۵۵۰۰ | ۱۷۰۰۰ |
| ۲ | مرغ | ۱۸۰۰ | ۴۰۰۰ (درمقطع زمان ۶۰۰۰) |
| ۳ | برنج (کیسه ۱۰ کیلویی) | ۱۴۰۰۰ | ۵۰۰۰۰ |
| ۴ | تخم مرغ | ۱۵۰۰ | ۳۰۰۰ |
| ۵ | روغن (پنج کیلویی) | ۸۰۰۰ | ۲۰۰۰۰ |
| ۶ | نان | ۱۵۰ | ۵۰۰ |
| ۷ | شیر (یک کیلو) | ۴۰۰ | ۸۰۰ |
| ۸ | قند (کیلویی) | ۸۰۰ | ۲۰۰۰ |
| ۹ | چای | ۸۰۰۰ | ۳۰۰۰۰ |

منبع: (مطالعات میدانی، ۱۳۹۲)

یافته‌های توصیفی روستا

در این بخش به بررسی وضعیت سنی (با مقیاس نسبی)، جنس (با مقیاس اسمی)، میزان تحصیلات (با مقیاس فاصله‌ای) پرداخته شده است. مشخص شد که بیشترین گروه سنی خانوارهای روستایی در جامعه آماری این پژوهش بین ۳۵ تا ۴۵ سال هستند. اکثر پاسخگویان، مرد و کشاورز بوده‌اند و بیشترین دارایی این گروه با توجه به این که ساکن روستا هستند، خود دارای زمین و خانه هستند (جدول ۴ و ۵).

جدول (۴): وضعیت ویژگی‌های فردی پاسخگویان

| متغیر | میانگین | انحراف معیار |
|--------|---------|--------------|
| سن | ۲/۴۳ | ۱/۱۲ |
| جنس | ۱/۱۷ | ۰/۳۸۳ |
| خانوار | ۲/۴۳ | ۰/۹۸۰ |

جدول (۵): توزیع پاسخگویان بر حسب سواد و دارایی

| نما | فراوانی تجمعی | درصد فراوانی | متغیر | |
|--------|---------------|--------------|------------|---------|
| بیسواد | ۴۳/۱ | ۴۳/۱ | بیسواد | تحصیلات |
| | ۶۴/۶ | ۲۱/۵ | ابتدایی | |
| | ۷۶/۲ | ۱۱/۵ | سیکل | |
| | ۹۲/۳ | ۱۶/۲ | دیپلم | |
| | ۹۷/۷ | ۵/۴ | فوق دیپلم | |
| | ۱۰۰/۰ | ۲/۳ | لیسانس | |
| | | ۱۰۰/۰ | فوق لیسانس | |
| خانه | ۷۰/۸ | ۷۰/۸ | خانه | دارایی |
| | ۷۶/۲ | ۵/۴ | ماشین | |
| | ۹۱/۵ | ۱۵/۴ | هر دو | |
| | ۱۰۰/۰ | ۸/۵ | هیچکدام | |

منبع: (یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲)

یافته‌های توصیفی شهر

در بین پرسشنامه‌های پر شده در شهر مشخص شد که بیشترین گروه پاسخگویان مرد، ۲۵ تا ۳۵ سال سن دارای شغل آزاد با مدرک تحصیلی دیپلم بوده‌اند، همچنین بیشترین پاسخگویان فاقد خانه و ماشین به عنوان دارایی‌های مطرح شده در این تحقیق بوده‌اند (جدول شماره ۶).

جدول (۶): وضعیت ویژگی‌های فردی پاسخگویان

| متغیر | میانگین | انحراف معیار |
|--------|---------|--------------|
| سن | ۳/۱۰ | ۱/۱۹ |
| جنس | ۱/۳۵ | ۰/۴۸ |
| خانوار | ۲/۰۳ | ۰/۸۴۲ |

منبع: (یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲)

جدول (۷): توزیع پاسخگویان بر حسب سواد و دارایی

| نما | فراوانی تجمعی | درصد فراوانی | متغیر | |
|--------------|---------------|--------------|------------|---------|
| دیپلم | ۵/۱ | ۵/۱ | بیسواد | تحصیلات |
| | ۱۳/۰ | ۷/۹ | ابتدایی | |
| | ۲۷/۳ | ۱۴/۲ | سیکل | |
| | ۵۶/۱ | ۲۸/۹ | دیپلم | |
| | ۷۷/۹ | ۲۱/۷ | فوق دیپلم | |
| | ۹۶/۰ | ۱۸/۲ | لیسانس | |
| | ۱۰۰/۰ | ۴/۰ | فوق لیسانس | |
| ماشین و خانه | ۲۱/۷ | ۲۱/۷ | خانه | دارایی |
| | ۴۳/۸ | ۲۲/۱ | ماشین | |
| | ۶۷/۹ | ۲۴/۱ | هر دو | |
| | ۱۰۰/۰ | ۳۲/۰ | هیچکدام | |

منبع: (یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲)

یافته‌های تحلیلی

وضعیت مصرف مواد غذایی مردم بخش شیب‌آب در قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها

بررسی وضعیت مواد غذایی مردم در شهر و روستا با توجه به این هدفمندی مشخص ساخت که پرداخت یارانه نقدی به صورت ماهیانه باعث رضایت و خشنودی روستاییان شده است. ولی به مرور زمان افزایش قیمت‌ها باعث فشار بر این قشر شده است که توجه جدی به کنترل قیمت‌ها و جلوگیری از افزایش سودطلبی بازار و سودجویان را می‌طلبد. بر اساس یافته‌های تحقیق، قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها نان، لبنیات و تخم‌مرغ کمترین مصرف را در بین مردم روستا داشتند و بیشترین مواد غذایی که مردم استفاده می‌کردند به ترتیب گوشت به دلیل پرورش آن توسط روستاییان، برنج، نوشیدنی‌ها (به خصوص چای) بود. اما این امر بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها کاهش یافت (جدول ۸). اگر استفاده مردم روستا از سوسیس، کالباس، ماکارونی و سبب‌زمینی افزایش یابد، بیانگر این است که هدفمندسازی یارانه بیشترین تأثیر را در مصرف این مواد گذاشته است.

جدول (۸) - وضعیت مصرف مواد غذایی مردم بخش شیب‌آب در قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها

| مصرف مواد غذایی بعد از هدفمندی یارانه‌ها | | مصرف مواد غذایی قبل از هدفمندی یارانه‌ها | | گروه |
|--|---------|--|---------|----------------|
| انحراف معیار | میانگین | انحراف معیار | میانگین | متغیر |
| ۱/۱۴ | ۳/۰۳ | ۳/۱۴۹ | ۴/۱۰ | گوشت |
| ۱/۲۱ | ۴/۱۷ | ۲/۵۳ | ۳/۶۳ | سوسیس و کالباس |
| ۱/۶۲ | ۲/۴۶ | ۱/۱۰ | ۱/۶۳ | نان |
| ۱/۴۶ | ۳/۱۹ | ۱/۰۸ | ۴/۲۳ | برنج |
| ۱/۰۰ | ۴/۲۲ | ۱/۴۶۷ | ۳/۰۱ | ماکارونی |
| ۱/۴۳ | ۳/۳۷ | ۱/۴۲ | ۲/۳۴ | سبب‌زمینی |
| ۱/۵۸ | ۲/۹۳ | ۱/۴۴۵ | ۱/۹۳ | تخم‌مرغ |
| ۱/۶۶ | ۳/۰۷ | ۱/۴۱ | ۱/۹۲ | لبنیات |
| ۱/۶۰ | ۳/۵۲ | ۱/۴۵۹ | ۲/۲۹ | روغن |
| ۰/۱۴۵ | ۲/۲۹ | ۱/۶۰ | ۳/۵۲ | حبوبات |
| ۱/۰۱ | ۴/۴۶ | ۱/۶۰ | ۳/۰۷ | میوه و سبزیجات |
| ۱/۶۴ | ۲/۷۱ | ۱/۳۶ | ۳/۹۶ | نوشیدنی‌ها |
| ۱/۰۳ | ۴/۲۸ | ۱/۶۳۱ | ۳/۰۶ | شیرینی جات |

منبع: (یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲)

جدول (۹) - نتایج آزمون من ویتنی هدفمندسازی یارانه‌ها بر وضعیت تغذیه روستاییان بخش شیب آب

| | |
|-----------|----------|
| من ویتنی | ۲۴۹۵،۰۰۰ |
| ویلکاکسون | ۱۱۰۱۰،۰ |
| Z | -۹،۸۲۵ |
| معناداری | ۰/۰۰۰ |

یافته‌های مربوط به شهر

با توجه به پرسشنامه‌های پر شده در شهر مشخص شد که بعد از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، از بین مواد غذایی مردم، میزان مصرف سوسیس و کالباس، گوشت، برنج و شیرینی جات بیشترین استفاده را در بین مردم شهر داشت که این امر بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها کاهش یافت و سوسیس، کالباس، ماکارونی، نوشیدنی (چای و...) و روغن جایگزین آن شدند که بیانگر این است که هدفمندسازی یارانه بیشترین تأثیر را در مصرف این مواد گذاشته است (جدول ۱۰). در قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها گوشت و برنج نقش پررنگی در سبد غذایی مردم شهر داشتند که بعد از پرداخت یارانه‌ها و افزایش گرانی‌ها در مقدار و اندازه مصرف این دو نوع مواد غذایی کاهش مشاهده می‌شود.

جدول (۱۰) - وضعیت مصرف مواد غذایی مردم شهر قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها

| مصرف مواد غذایی بعد از هدفمندی یارانه‌ها | | مصرف مواد غذایی قبل از هدفمندی یارانه‌ها | | گروه |
|--|--------------|--|--------------|----------------|
| میانگین | انحراف معیار | میانگین | انحراف معیار | متغیر |
| ۳/۰۵ | ۱/۴۸۲ | ۱/۳۸۳ | ۲/۸۳ | گوشت |
| ۴/۲۶ | ۱/۱۰۷ | ۱/۰۳۷ | ۴/۵۰ | سوسیس و کالباس |
| ۲/۸۱ | ۱/۵۱۸ | ۱/۴۳۱ | ۲/۲۲ | نان |
| ۲/۸۸ | ۱/۵۲۸ | ۱/۵۰۵ | ۳/۶۷ | برنج |
| ۴/۱۷ | ۱/۱۸۵ | ۱/۳۵۲ | ۳/۵۸ | ماکارونی |
| ۳/۴۰ | ۱/۳۸۴ | ۱/۵۲۶ | ۲/۹۰ | سیب زمینی |
| ۲/۸۷ | ۱/۳۴۲ | ۱/۲۷۸ | ۲/۱۷ | تخم مرغ |
| ۳/۰۱ | ۱/۴۸۱ | ۱/۲۵۸ | ۲/۱۸ | لبنیات |
| ۲/۹۳ | ۱/۵۰۴ | ۱/۴۱۲ | ۳/۵۳ | روغن |
| ۳/۲۲ | ۱/۴۱۶ | ۱/۴۵۹ | ۲/۷۲ | حیوانات |
| ۳/۴۲ | ۳/۶۰۴ | ۱/۴۲۲ | ۳/۷۱ | میوه و سبزیجات |
| ۲/۴۷ | ۱/۶۱۹ | ۱/۵۸۹ | ۳/۴۷ | نوشیدنی‌ها |
| ۳/۰۸ | ۱/۵۴۲ | ۱/۲۶۰ | ۳/۸۲ | شیرینی جات |

منبع: یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲

جدول (۱۱) - نتایج آزمون من ویتنی هدفمندسازی یارانه‌ها بر وضعیت بخش مرکزی (شهر)

| | |
|-----------|-----------|
| من ویتنی | ۱۵۳۲۰.۵۰۰ |
| ویلکاکسون | ۴۷۴۵۱.۵۰۰ |
| Z | -۱۰.۱۵۰ |
| معناداری | ۰/۰۰۰ |

منبع: (یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۲)

با توجه به جدول شماره (۱۱): با مقایسه وضعیت تغذیه مردم در بخش شیب‌آب و شهر زابل مقدار من ویتنی در روستا ۱۱۰۱۰.۰ و در شهر ۴۷۴۵۱.۵۰۰ و سطح معناداری برابر با ۰/۰۰۰ و با توجه به این که سطح معناداری کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد ($\text{sig} < ۰/۰۵$)، در نتیجه هدفمندسازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم بعد از هدفمندی یارانه‌ها کمتر شده است. و با طرح هدفمندسازی یارانه‌ها مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی و شیب‌آب بهبود نیافته است و با مقایسه وضعیت تغذیه مردم در شهر و روستای بخش شیب‌آب، روستاهای این بخش همچنان از مصرف مواد غذایی پایین‌تری نسبت به شهر برخوردارند و بین دو جامعه شهر و روستا از نظر شاخص‌های تغذیه رابطه معناداری وجود دارد.

آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر تغذیه مردم شهر و روستا

- افزایش قیمت‌ها باعث تعیین رفتار مصرفی خانوار روستایی شده است.
- با هدفمندسازی یارانه‌ها و گرانی گوشت گرایش مردم در شهر و روستا به مصرف سبزیجات و صیفی‌جات به دلیل قیمت مناسب‌تر بیشتر شده است.
- در نتیجه بالا رفتن قیمت برنج گرایش مردم شهر همانند روستا به مصرف نان بیشتر شده است.

بحث و نتیجه گیری

دولت در اواخر سال ۱۳۸۹ اقدام به اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها نمود. هدف اصلی دولت از پرداخت یارانه نقدی به مردم، بهبود وضعیت زندگی و افزایش رفاه خانوارها در شهرها و روستاها می‌باشد. با پرکردن پرسشنامه در شهر و روستاهای شهرستان زابل مشخص شد که در ابتدا مردم از پرداخت یارانه‌ها به صورت نقدی رضایت داشتند، اما به مرور زمان و بالا رفتن

قیمت‌ها به طور ناگهانی، نارضایتی آنان را در پی داشت. هدفمندسازی یارانه در صورتی که با کنترل قیمت‌ها و کاهش گرانی همراه باشد، باعث افزایش رضایت و رفاه خانوارهای شهری و روستایی خواهد شد. اما آن چه که مسلم است، این است که مردم تحت تأثیر بالا رفتن مواد غذایی قرار گرفته‌اند و همان روند سابق تغذیه را در پیش ندارند و با کاهش مصرف روبرو بوده‌اند. با بررسی‌های انجام شده در بخش شیب‌آب و بخش مرکزی شهرستان زابل مشخص شد که از بین مواد غذایی مردم شهر، میزان مصرف مواد غذایی قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها سوسیس و کالباس، گوشت، برنج و شیرینی‌جات بیشترین رتبه و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها، سوسیس کالباس، ماکارونی، نوشیدنی (چای و...) و روغن جایگزین آن شدند که بیانگر این است که هدفمندسازی یارانه بیشترین تأثیر را در مصرف این مواد گذاشته است. در روستا نیز قبل از هدفمندسازی یارانه‌ها نان، لبنیات و تخم‌مرغ کمترین مصرف را در بین مردم روستا داشتند و بیشترین مواد غذایی که مردم استفاده می‌کردند به ترتیب گوشت به دلیل پرورش آن توسط روستاییان، برنج، نوشیدنی‌ها (به خصوص چای) بود که این امر بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها به استفاده بیشتر از سوسیس کالباس، ماکارونی و سیب‌زمینی تغییر یافت که بیانگر این است هدفمندسازی یارانه بیشترین تأثیر را در مصرف این مواد گذاشته است. از نتایج آزمون من ویتنی نیز مشخص شد که با مقایسه وضعیت تغذیه مردم در بخش شیب‌آب و شهر مقدار من ویتنی در روستا ۱۱۰۱۰۰ و در شهر ۴۷۴۵۱۰۵۰۰ و سطح معناداری برابر با ۰/۰۰۰ و با توجه به این که سطح معناداری کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد ($\text{Sig} < 0/05$). در نتیجه هدفمندسازی یارانه‌ها میزان مصرف مواد غذایی مردم بعد از هدفمندی یارانه‌ها کمتر شده است و با طرح هدفمندسازی یارانه‌ها مصرف مواد غذایی مردم در بخش مرکزی و شیب‌آب بهبود نیافته است و با مقایسه وضعیت تغذیه مردم در شهر و روستای بخش شیب‌آب، روستاهای این بخش همچنان از مصرف مواد غذایی پایین‌تری نسبت به شهر برخوردارند.

مشکلات و راهکارها

- ضعف سیستم کنترل و نظارت قوی و مستمر در بازار که نیاز به چنین سیستمی لازم می‌باشد؛
- ارائه بن کالا برای مواد غذایی در کنار یارانه نقدی جهت تقویت مصرف مواد غذایی خانوارها در روستا و شهر؛

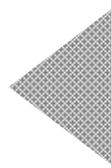
- تعادل در مبلغ پرداخت یارانه نقدی و قیمت‌های مواد غذایی در بازار؛
- الگوی مصرف خانوارهای شهری و روستایی مورد مطالعه قرار گیرد و بر اساس آن سهم هزینه‌ای که خانوار برای گروه‌های کالایی اختصاص می‌دهد، روش‌های هدفمندی اصلاح گردد؛
- درآمد حاصل از حذف یارانه انرژی و افزایش قیمت سوخت در جهت توسعه و تقویت مصرف مواد غذایی ضروری مردم شهر و روستا قرار گیرد؛
- حمایت از بخش تولیدی در راستای کاهش هزینه‌های مواد غذایی خانوارها؛
- افزایش شرکت‌های تعاونی مواد غذایی در سطح شهر و روستاهای پژوهش حاضر.

منابع

- احمدوند، محمدرحیم، اسلامی، سیف‌الله (۱۳۸۴)، مروری اجمالی بر روند یارانه‌های پرداختی دولت طی دوره ۱۳۸۲-۱۳۲۵، نشریه **بررسی‌های بازرگانی**، شماره ۱۳.
- استاد رحیمی، علیرضا و همکاران (۱۳۸۵). میزان شیوع و گسترده‌گی ناامنی غذایی از دو بعد گرسنگی میان و گرسنگی پنهان در منطقه اسدآباد تبریز، **فصلنامه علمی پژوهشی دانشگاه علوم پزشکی لرستان**، شماره ۱.
- بابایی، نعمت‌الله و همکاران (۱۳۸۰)، **فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی**، شماره ۲.
- بخشی، محمدرضا و همکاران (۱۳۸۷)، تراز یابی جایگاه جمهوری اسلامی ایران در منطقه آسیای جنوب غربی بر اساس شاخص‌های تبیین‌گر و آسیب‌پذیری و امنیت غذایی، **فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه**، شماره ۶۳.
- جلالیان، حمید؛ هاشمی، صدیقه؛ یعقوبی، جعفر (۱۳۹۲). بررسی اثرات کوتاه مدت اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها بر وضعیت کشاورزی روستاییان شهرستان نیریز (مطالعه موردی: دهستان آباده طشک)، **فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای**، شماره ۱۰.
- خاتمی، سمیه (۱۳۹۱)، **تحلیلی بر پیامدهای هدفمندسازی یارانه‌ها در اقتصاد خانوار روستایی، مورد مطالعه: بخش مرکزی شهرستان بیرجند**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه سیستان و بلوچستان، دانشکده ادبیات و علوم انسانی.
- خدادادکاشی، فرهاد و حیدری، خلیل (۱۳۸۳)، ارزیابی نقش اقلام یارانه‌ای خوراکی در سبد مصرفی خانوارهای شهری و روستایی، **فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی**، شماره ۳۲.
- دادپورسارانی، ساره؛ حافظ رضازاده، معصومه (۱۳۹۰)، **گردشگری و شهر سوخته زابل**، اولین همایش ملی گردشگری، اقتصاد و بازاریابی.

- دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۴)، **برآورد امنیت غذایی در ایران و ارزیابی از نحوه مواجهه رویکردهای نظری رقیب با ناامنی غذایی**، مؤسسه مطالعات و پژوهش دینی.
- رفیعی، حمید (۱۳۸۸)، تأثیر مدیریت اقتصاد خانواده بر الگوی مصرف، فصلنامه فرهنگی دفاعی زنان و خانواده، سال پنجم، شماره ۱۶.
- رمضان‌زاده، مهدی؛ حسام، مهدی (۱۳۹۱)، **آشنایی دهیاران با هدفمندسازی یارانه‌ها**، تهران، انتشارات: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- زابلی، زهرا (۱۳۹۰)، **تحلیل الگوی پدافند غیرعامل در نواحی روستایی شهرستان زابل**، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه زابل، دانشکده ادبیات و علوم انسانی.
- شکوری، علی (۱۳۸۳)، امنیت غذایی و دسترسی به آن در ایران، **فصلنامه علوم اجتماعی**، شماره ۲۴.
- شمعی، علی؛ دامن باغ، جواد؛ محمودپور، ریواری (۱۳۹۰)، **تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر روستا با تأکید بر کشاورزی مطالعه موردی: دهستان چقانرگس - شهرستان کرمانشاه**، مجموعه مقالات اولین همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی توسعه روستایی.
- طلائی، فرهاد؛ رزمخواه، علی (۱۳۹۲)، نقش سازمان‌های بین‌المللی در تحقق حق بر غذا، **فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی**، شماره دوم.
- علیزاده، مهدی (۱۳۸۹)، **هدفمند کردن یارانه‌ها، با نگرشی به طرح هدفمند کردن یارانه**، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی پرتال جامع علوم انسانی، شماره هشتم.
- قادری، سید فرید و همکاران (۱۳۸۴)، بررسی تأثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی با نگرشی سیستمی، **نشریه دانشکده فنی**، شماره ۴.
- کریمی، آیه ا...؛ اسماعیلی، عبدالکریم؛ نجفی، بهاء‌الدین (۱۳۸۷)، بررسی توزیع منافع یارانه غذا در ایران، **فصلنامه اقتصاد کشاورزی**، شماره ۱.
- کریمی، آیه ا...؛ نجفی، بهاء‌الدین؛ اسماعیلی، عبدالکریم (۱۳۸۹)، آثار اصلاح یارانه غذا بر تولید و سهم عوامل تولید در ایران: کاربرد مدل تعادل عمومی قابل محاسبه، **فصلنامه اقتصادی کشاورزی**، شماره ۴.
- مالکی، امین (۱۳۸۴)، **هدفمند کردن یارانه‌های نقدی**، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، تهران.
- مصباحی مقدم، غلامرضا (۱۳۸۹)، بررسی و آسیب‌شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه، **فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی**، شماره ۳۵.
- معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی (۱۳۸۷)، **هدفمندی یارانه‌ها**، بررسی مفهوم و تجربه کشورها.
- مهربانی بشر آبادی، حسین؛ موسوی محمدی، حمیده (۱۳۸۹)، آثار سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی بر امنیت غذایی خانوارهای روستایی در ایران، **فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه**، سال هیجدهم، شماره ۷۰.

پویاشناسی مهاجرت نخبگان با تأکید بر انگیزاننده‌ها



مهدی نظری^۱

محمد رضا آقازاده^۲

(تاریخ دریافت ۹۲/۵/۲۰ - تاریخ تصویب ۹۳/۱/۲۰)

چکیده

پدیده «مهاجرت نخبگان» یا «فرار مغزها» سال‌هاست که به عنوان معضل و چالشی جدی برای کشور ما و کشورهای در حال توسعه مطرح شده است. بر همین اساس صحبت‌ها و راهکارهای زیادی در رابطه با تعریف این پدیده، اثرات آن بر حوزه‌های مختلف، علل و نهایتاً راهکارهای مدیریت و کنترل این پدیده بحث و ارائه شده است. این مقاله نیز در راستای علت‌شناسی و ارائه راهکار برای مدیریت این پدیده، اقدام به مدل دینامیکی با رویکرد سیستم‌های انگیزاننده برای نگاه‌داشت و استفاده از نخبگان کرده است. به عبارت دیگر در این مقاله تنها نگاه‌داشت نخبه مهم نیست بلکه نگاه‌داشت و بهره بردن مناسب جامعه از نخبگان را در مدلی دینامیکی دنبال می‌کند و در نهایت سیاست‌ها و راهکارهایی بر مبنای این مدل دینامیکی برای مدیریت و کنترل این پدیده ارائه می‌دهد.

واژگان کلیدی: مهاجرت، نخبه، فرار مغزها، مدل‌سازی، دینامیکی، مهاجرت.

۱- کارشناسی ارشد مهندسی صنایع مدیریت سیستم و بهره‌وری، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، gimen14@aut.ac.ir

۲- کارشناسی ارشد مدیریت سیستم و بهره‌وری، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، aghazade@aut.ac.ir

۱- مقدمه

پدیده‌ی «فرار مغزها» یا «مهاجرت نخبگان»، موضوعی است که عموماً به عنوان یکی از معضلات کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران مطرح بوده و هست. به طوری که این پدیده، موضوع پژوهش‌های متخصصین در حوزه‌های مختلفی همچون مدیریت، جامعه‌شناسی، اقتصاد و... بوده است. پژوهشگران مختلف با نگاه‌های متفاوتی به این موضوع پرداخته‌اند؛ عده‌ای با این نگاه به موضوع داخل شده‌اند که از اساس آیا «مهاجرت نخبگان» برای یک ملت، یک معضل است؟ عده‌ای دیگر نیز این گونه وارد بحث شده‌اند که «مهاجرت نخبگان» چه هزینه‌هایی در پی دارد و روند معکوس آن چه مزایایی برای یک ملت دارد؟ عده‌ای نیز با فرض مثبت بودن پاسخ سؤال اول و اعتقاد به مزایای زیاد روند معکوس پدیده مهاجرت برای یک ملت، به بررسی علل و در نتیجه ارائه راهکار برای آن پرداخته‌اند. البته فرای تمام این دسته‌بندی‌ها در ادبیات پژوهش در موضوع «مهاجرت نخبگان»، محققینی نیز با نگرشی جهانی به موضوع پرداخته‌اند و نهایتاً نگاهی این گونه به قضیه دارند که چنانچه مهاجرت یک نخبه از کشور مبدأ به کشور مقصد موجب رشد و توسعه علم، اقتصاد و... در سطحی شود که در صورت عدم رخداد این پدیده، به سطح نازل تری منجر می‌شود، سوای منافع و مضرات ملی، رویدادی مطلوب و در غیر این صورت نامطلوب خواهد بود.

به طور کلی می‌توان گفت که دو الگو در بررسی و مطالعه «مهاجرت نخبگان» و «فرار مغزها»، موجود است؛ به طوری که مورد آخر تحت «الگوی جهان‌گرا» و موارد قبل تحت «الگوی ملی‌گرا» جای می‌گیرند. این دو الگو در ذیل بحث شده‌اند:

الف. الگوی ملی‌گرا: مبتنی بر این الگو، سرمایه انسانی جزء جدایی‌ناپذیر توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور بوده و مهاجرت سرمایه انسانی ماهر باعث می‌شود تا اقتصاد کشورهای در حال توسعه به پایین‌تر از سطح حداقل مورد نیاز سرمایه انسانی ماهر تنزل یابد و با ایجاد خلاء نیروی انسانی ماهر، موجب کاهش تولید در کشور مبدأ خواهد شد و در نهایت، برنامه‌های توسعه را به خطر می‌اندازد. طرفداران این الگو از جمله «پاتینکین»، «ایتکین» و «توماس» این نتیجه را می‌گیرند که مهاجرت نیروی انسانی ماهر به نفع پیشرفته‌ترین و ثروتمندترین کشورها و به زیان کشورهای در حال توسعه است. لذا، در این الگو پیشنهاد می‌شود که در این رابطه، دخالت‌هایی

شبه به حمایت از صنایع نوپا مورد نیاز است تا بتوان ثبات اقتصادی کشورهای در حال توسعه را تضمین کرد (سلجوقی، ۱۳۷۹).

ب. الگوی جهان‌گرا: این الگو توسط «جانسون» مطرح شد و از دیگر طرفداران آن «گروبل» و «اسکات» هستند. در این الگو سرمایه انسانی، همانند سرمایه فیزیکی، از مناطقی که دارای بازده نازل‌تری است خارج می‌شود و به سمت مناطق دارای بازده بیشتر حرکت می‌کند. در این الگو آمده است: «انتقال تخصص دارای سود دوطرفه هم برای کشور میزبان و هم برای کشور مبدأ است و باید سیاست عدم مداخله دولت در کار مردم، یعنی سیاست عدم مداخله در مهاجرت پی گرفته شود». طرفداران این الگو چنین بحث و نتیجه‌گیری می‌کنند که مهاجرت بین‌المللی نیروی انسانی ماهر سبب افزایش منافع تولید جهانی خواهد شد. لذا، تا زمانی که مجموع منافعی که عاید کشور میزبان و شخص مهاجر می‌شود از زیان کشور مادر بیشتر باشد، مهاجرت بین‌المللی نیروی انسانی ماهر سبب افزایش منافع جهانی خواهد شد (سلجوقی، ۱۳۷۹).

نوشته حاضر اولاً با الگوی ملی‌گرایانه به پدیده «مهاجرت نخبگان» می‌نگرد یعنی در بررسی این موضوع، منافع و مضرات این پدیده را در سطح یک کشور و ملت می‌بیند؛ ثانیاً با فرض اینکه پدیده «مهاجرت نخبگان»، از اساس یک معضل برای کشور مبدأ است و هزینه‌هایش به مراتب بیشتر از منافعیست بوده و روند معکوس آن منافع زیادی را برای کشور مبدأ در پی دارد، به بررسی علل این پدیده با متدولوژی «پویاشناسی سیستم» می‌پردازد. بنابراین مسأله را با نگاه دینامیکی، مدل و تحلیل کرده و نهایتاً راهکارهایی بر مبنای این مدل و تحلیل‌هایش ارائه می‌دهد.

۲- اهمیت و ضرورت تحقیق

ایران از بین ۹۸ کشوری که با پدیده «مهاجرت نخبگان» یا «فرار مغزها» مواجه هستند، جایگاه اول را به خود اختصاص داده است.

- براساس آخرین آمارهای اداره گذرنامه، روزانه پانزده مهندس و هفت نفر با داشتن مدرک دکترا از کشور خارج می‌شوند و روند «فرار مغزها» از کشور همچنان سیر صعودی دارد.
- براساس اطلاعات منتشره از وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سالانه ۱۴۵ هزار نفر از کشور مهاجرت می‌کنند که ۱۰۵ هزار نفر آن‌ها دارای تحصیلات دانشگاهی هستند.

- به گزارش یک مسؤول وزارت نفت، «فرار مغزها» موجب خروج سالانه ۵۰ میلیارد دلار از ثروت ملی کشور می‌شود. (در حالی که تربیت یک کارشناس و متخصص حدود ۵۰۰ هزار دلار برای کشور هزینه دارد، خروج تعداد فوق‌الذکر موجب از دست رفتن سالانه ۵۰ میلیارد دلار از ثروت کشور می‌شود).
- یک گزارش دیگر حاکی است، در حالی که ایران سالانه ۱۲ میلیارد دلار نفت صادر می‌کند، با صدور سالانه ۳۸ میلیارد دلار در صدور نخبگان، گوی سبقت را از همگان ربوده است (کلدیور، ۱۳۸۴).

۳- سابقه تحقیق

مهمترین تحقیقات و نتایج آن در رابطه با بررسی «مهاجرت نخبگان» و یا «فرار مغزها» با نگاه مدیریتی که در داخل کشور صورت پذیرفته است، به شرح زیر است:

جدول (۱): نتایج کلی پژوهش‌های داخلی در ارتباط با «مهاجرت نخبگان»

| ردیف | محقق | موضوع اصلی تحقیق | نتایج کلی |
|------|---|--|--|
| ۱ | وحید قاسمی و مهری قربانیان (۱۳۸۹) | تحلیل تطبیقی تأثیر مهاجرت در سطح دینداری و اولویت‌های ارزشی دختران و پسران | میزان اجرا و پابندی به دستورات دینی در بین مهاجرین کاهش یافته است. |
| ۲ | عباسعلی طالبی زیدی و جمشید رضایی (۱۳۸۸) | بررسی علل مهاجرت نخبگان دانشگاهی از مازندران به کلان‌شهرها (دهه ۷۰) | بیشترین انگیزه مهاجرت فراهم شدن زمینه‌های پیشرفت بوده است. |
| ۳ | ابوالفضل شاه‌آبادی و رقیه پوران (۱۳۸۸) | اثر مهاجرت مغزها بر رشد اقتصادی (مطالعه موردی ایران) | اثر متقابل انقلاب اسلامی با مهاجرت مغزها بر رشد اقتصادی ایران منفی و به شدت معنادار است. |
| ۴ | مهوش جانمردی (۱۳۸۶) | مطالعه جامعه‌شناختی پدیده مهاجرت نخبگان از ایران از سال ۱۳۳۲ تا ۱۳۸۵ (مورد مطالعه: سقز در استان کردستان) | تعیین عوامل جامعه‌شناختی پدیده مهاجرت نخبگان از ایران |
| ۵ | کریم حمدی و سروش فتحی (۱۳۸۸) | عوامل مؤثر در گسترش مهاجرت به کلان‌شهر تهران | عوامل اقتصادی شهر تهران و سپس عوامل اقتصادی شهر مبدأ مهمترین |

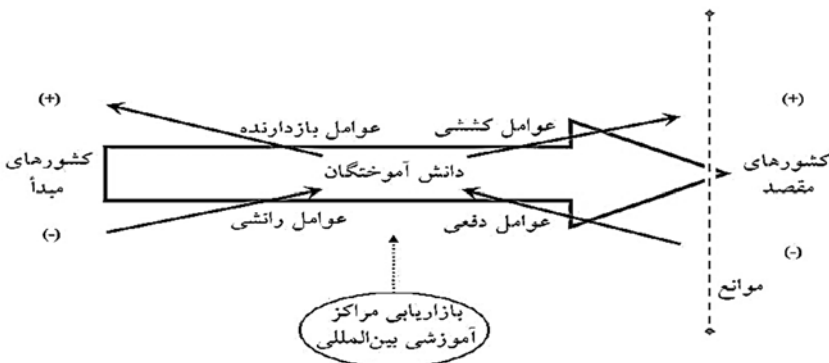
| ردیف | محقق | موضوع اصلی تحقیق | نتایج کلی |
|------|---|--|--|
| | | | عامل در مهاجرت به کلانشهر تهران |
| ۶ | طهمورث بهروزی‌نیا (۱۳۸۹) | بررسی عوامل مؤثر در مهاجرت دانشجویی غیربومی به سیستان و بلوچستان | سه عامل اشتغال، ادامه تحصیل و ازدواج به ترتیب عوامل مؤثر در اسکان طولانی مدت |
| ۷ | سید محمد کاظم سجادیپور (۱۳۸۴) | چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی در مدیریت مهاجرت بین‌المللی مطالعه موردی ایران | پدیده مهاجرت را باید در دو سطح نظری (نگاه به مهاجرت) و عملی (کنترل مهاجرت) مورد کنکاش قرار داد. |
| ۸ | سید کمال طیبی، مصطفی عمادزاده و هاجر رستمی حصوری (۱۳۹۰) | اثر فرار مغزها بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه | اثر مستقیم فرار مغزها بر رشد اقتصادی کشورهای مورد مطالعه معنی دار نبوده است، اما اثر ترکیبی فرار مغزها و سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی منفی بوده است. |
| ۹ | حمیدرضا فرتوک‌زاده و حسن اشراقی (۱۳۸۷) | مدل‌سازی دینامیکی پدیده مهاجرت نخبگان و نقش نظام آموزش عالی در آن | ارائه یک بسته پیشنهادی چهار سیاستی جهت کنترل مهاجرت نخبگان بر مبنای یک مدل دینامیکی |

اشاره شد که این نوشته اولاً با الگوی ملی گرایانه به پدیده «مهاجرت نخبگان» می‌نگرد یعنی در بررسی این موضوع، منافع و مضرات این پدیده را در سطح یک کشور و ملت می‌بیند؛ ثانیاً با فرض اینکه پدیده «فرار مغزها»، از اساس یک معضل برای کشور مبدأ است و هزینه‌هایش به مراتب بیشتر از منافعیست بوده و روند معکوس آن منافع زیادی را برای کشور مبدأ در پی دارد، به بررسی علل این پدیده با متدولوژی «پویاشناسی سیستم» می‌پردازد. همانطور که ملاحظه می‌شود در جدول ۱ تنها یک مورد است که با متدولوژی «پویاشناسی سیستم» به بررسی پدیده «مهاجرت نخبگان» و «فرار مغزها» در ایران پرداخته است.

گرچه در رابطه با این موضوع کارهای زیادی در ایران صورت گرفته است اما نگارندگان این نوشته، تنها یک مورد پیدا کردند که با متدولوژی «پویاشناسی سیستم» به بررسی پدیده «مهاجرت نخبگان» در ایران پرداخته است. «فرتوک‌زاده» و «اشراقی» (۱۳۸۷) طی مقاله‌ای که به این موضوع اختصاص داده‌اند، ابتدا ضمن ارائه تعاریف مربوطه به این موضوع، اشاره کرده‌اند که

آمار دقیقی در رابطه با پدیده «مهاجرت نخبگان» در کشور وجود ندارد و در نتیجه به آمارهای کلی متخصصان ایرانی که در کشور آمریکا زندگی می‌کنند و نیز اشاره به مهاجرت تعداد زیادی از دارندگان مدال‌های المپیادهای علمی در سطح جهان و نیز دارندگان رتبه‌های یک و دو رقیمی کنکور ورود به دانشگاه‌های کشور در دو دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ شمسی و همچنین اشاره به نسبت خروج فارغ‌التحصیلان ایرانی به کل جمعیت طی دهه ۱۳۸۰ شمسی مبتنی بر آمارهای صندوق بین‌المللی پول، نهایتاً نتیجه ضمنی می‌گیرد که پدیده «مهاجرت نخبگان» در ایران، یک پدیده جدی بوده و لازم است به عنوان یک مسأله مهم مورد توجه قرار گرفته و راه‌حلی برای آن ارائه شود. در ادامه این نوشته برای ارائه مدل دینامیکی خود و ارائه چارچوب نظری علل مهاجرت (بازگشت یا عدم بازگشت نخبگان) به مدل کلی «آکل» (۲۰۰۷) در رابطه با علل مهاجرت اشاره می‌کند و آن را به عنوان مبنایی برای مدل خود نیز در نظر می‌گیرد. مدل «آکل» (۲۰۰۷)، عوامل مهاجرت را به دو دسته کلی: کششی- رانشی و دفعی- بازدارنده تقسیم می‌کند. قالب چارچوب نظری این مدل به صورت زیر است:

شکل (۱): چارچوب نظری عوامل اثرگذار بر تصمیم‌گیری نخبگان در خصوص مهاجرت

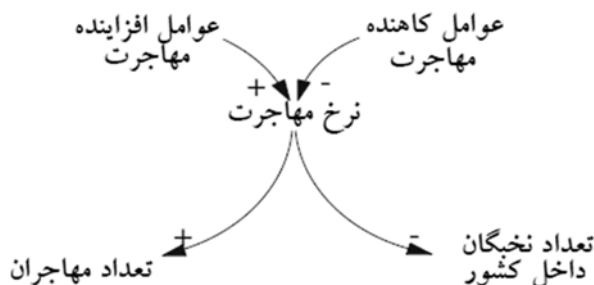


منبع: (آکل، ۲۰۰۷)

نگارندگان مقاله «فرتوک‌زاده» و «اشراقی» (۱۳۸۷) در ادامه با جمع‌بندی علل مهاجرت اشاره شده در نوشتجات دیگر محققان، آن را در قالب چارچوب فوق‌الذکر جای می‌دهند و در ادامه، این علل را به صورت فرضیه دینامیکی طرح کرده و بر این مبنا و اعمال تغییراتی تکمیلی برای بیان علی علل اولیه، مدل دینامیکی مسأله را ارائه می‌دهند و ...

فرضیه دینامیکی این مدل به صورت زیر است:

شکل (۲): تفکیک عوامل اثرگذار بر روی نرخ مهاجرت به عوامل افزایشدهنده و کاهشدهنده مهاجرت



منبع: (فرتوک زاده و دیگران، ۱۳۸۷)

مدل نهایی تحقیق «فرتوک زاده» و «اشراقی» (۱۳۸۷) بر مبنای همین فرضیه دینامیکی، ارائه شده است و نهایتاً با معین کردن متغیرهای حالت و نرخ، اقدام به شبیه‌سازی کرده و سیاست‌هایی برای بهبود وضع موجود و حل مسأله ارائه می‌دهد.

تحقیق فوق‌الذکر (فرتوک زاده و دیگران، ۱۳۸۷) توانسته با نگاهی پویا و دینامیکی به مسأله و پدیده «مهاجرت نخبگان» نگاه کند. این عمل در نوع خود کم‌نظیر است چرا که نگاه واقع‌بینانه‌تری به مسأله دارد و می‌تواند اثر علل متعدد را در توالی و توازی با هم طرح و بررسی کند و از نگاه تک‌بعدی و خطی کمی فراتر رود و نهایتاً سیاستی را مبتنی بر همین نگاه ارائه دهد. لکن یک ضعف در این تحقیق وجود دارد و آن اینکه این نوشته در ذکر علل مهاجرت تنها به روابط علی و معلولی از منظر فردی آن‌ها در قالب مدل دینامیکی پرداخته است، در حالی که به اعتقاد نگارندگان نوشته پیش‌رو و مبتنی بر تحقیق «طیبی»، «عمادزاده» و «رستمی حصوری» (۱۳۹۰)، این مشکل را باید عمیق‌تر و در سلسله مراتب سیستم یا سازمان بزرگی چون حاکمیت یک کشور دید و در این صورت است که می‌توان راه‌حل و سیاستی واقعی‌تر و مبتنی بر نیازهای جامعه در نظر گرفت. چرا که مطابق با تحقیق فوق‌الذکر (۱۳۹۰)، آنچه در ادبیات «مهاجرت نخبگان» بر رشد اقتصادی کشورها مؤثر است، اثر ترکیبی «فرار مغزها» و سرمایه

انسانی است و نه خود نرخ «مهاجرت نخبگان» به تنهایی. در مدل تحقیق «فرتوک‌زاده» و «اشراقی» (۱۳۸۷) تا حد زیادی ما فقط سیستم را به اعمال سیاست‌هایی فرامی‌خوانیم تا پدیده «فرار مغزها» رو به نزول رود، بدون آنکه متوجه هدف سیستم باشیم یعنی به دلیل اهمیت زیاد وجود نخبه برای سیستم، از این موضوع که اصلاً نخبه را برای چه می‌خواهیم غافل شده‌ایم! حال آنکه ما در اصل نخبه را برای یک کل بزرگتری می‌خواهیم و نه صرفاً وجودش را در سیستم؛ که مطابق با تحقیق «طیبی»، «عمادزاده» و «رستمی حصوری» (۱۳۹۰) اشتراکی از وجود نخبه و استفاده از نخبه را باید صورت دهیم. بنا بر این توضیحات در ادامه گام به گام مراحل مدل‌سازی را به فراخور توان نگارندگان نوشته پیش‌رو و اطلاعات موجود در اختیارشان، پی می‌گیریم.

۴- مبانی نظری و چارچوب تحقیق

۴-۱- تعریف واژگان

مهاجرت: «اورت لی» مهاجرت را تغییر دایمی یا نیمه‌دایمی مسکن بدون هیچ محدودیتی در خصوص فاصله حرکت و ماهیت اختیاری یا اجباری مهاجرت و همچنین، بدون هیچ‌گونه تمایزی بین مهاجرت داخلی یا خارجی تعریف می‌کند (وحیدی، ۱۳۶۴).

نخبه: فرد برجسته و کارآمدی که اثرگذاری وی در تولید و گسترش علم، هنر و فناوری و فرهنگ‌سازی و مدیریت کشور محسوس باشد و هوش، خلاقیت، کارآفرینی و نبوغ فکری وی در زمینه تولید و گسترش دانش و نوآوری موجب سرعت بخشیدن به رشد و توسعه علمی و اعتلای جامعه انسانی کشور شود (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۵).

شورای عالی انقلاب فرهنگی و بنیاد ملی نخبگان، علاوه بر نخبه، عبارت «استعداد برتر» را نیز این‌گونه تعریف کرده‌اند: «استعداد برتر به فردی اطلاق می‌شود که به صورت بالقوه نخبه است، ولی هنوز زمینه‌های لازم برای شناسایی کامل یا بروز استعدادهای ویژه او فراهم نشده است» (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۵). البته، این شورا تأکید می‌کند که استعداد برتر و نخبگی فرآیندی پویاست و لازم است تداوم شرایط در دوره‌های زمانی مشخص، در احراز نخبگی معیار قرار گیرد (فرتوک‌زاده و اشراقی، ۱۳۸۷).

در آیین‌نامه احراز استعدادهای برتر و نخبگی نیز به این موضوع پرداخته و برخی مصادیق نخبگی ذکر شده است (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۵).

مهاجرت نخبگان: مهاجرت جمعی از افراد نخبه یک کشور به کشور دیگر که از نوع مهاجرت بین‌المللی است. این پدیده تحت شرایط گوناگونی رخ می‌دهد (فرتوک‌زاده و اشراقی، ۱۳۸۷). فرار مغزها: تعریف سازمان ملل از «فرار مغزها» چنین است: «حرکت یک‌طرفه افراد بسیار متخصص از کشورهای در حال توسعه به کشورهای توسعه‌یافته که فقط به سود کشورهای صنعتی منجر می‌شود» (سانسا، ۱۹۸۸).

واژه «فرار مغزها» علاوه بر اشاره به «مهاجرت نخبگان و متخصصان»، تداعی نوعی اجبار در مهاجرت این قشر نیز است، زیرا «فرار» نشانه حالتی از جبر است که مهاجرت را برای بقاء و زندگی (استمرار حیات علمی و تخصصی) ناگزیر می‌سازد (ذاکر صالحی، ۱۳۷۹).

از جمله واژگان نزدیک به «فرار مغزها» و «مهاجرت نخبگان» می‌توان به «از دست دادن مغزها»، «کوچ مغزها»، «تحریک یا جابه‌جایی مغزها»، «چرخش مغزها» (جانسون و رگنس، ۱۹۹۸)، «انتشار مغزها»، «سرریز مغزها»، «مهاجرت نیروی انسانی خیلی متخصص»، «مهاجرت نیروی کار»، «مهاجرت سرمایه انسانی»، «مهاجرت کارکنان متخصص» و «شکار مغزها» اشاره کرد. هر یک از این عناوین نشان دهنده نحوه نگاه [مثبت یا منفی و سازنده یا مخرب] به این پدیده است (فرتوک‌زاده و اشراقی، ۱۳۸۷).

جریان معکوس فرار مغزها: بازگشت مهاجران متخصص به موطن‌شان را اصطلاحاً «جریان معکوس فرار مغزها» می‌خوانند (فرتوک‌زاده و اشراقی، ۱۳۸۷).

۴-۲- فرآیند مدل‌سازی دینامیکی

فرآیند مدل‌سازی مبتنی بر تئوری پویایی‌شناسی سیستم شامل مراحل زیر می‌باشد:

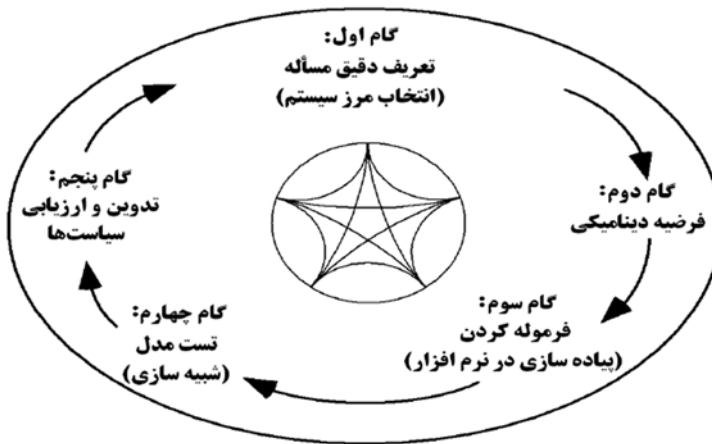
الف. بیان مسأله

بیان مسأله، مهمترین مرحله در مدل‌سازی است. در مرحله بیان مسأله، مهمترین جزء در مدل‌سازی، داشتن هدفی روشن و واضح و موفق است. با داشتن هدف و بر اساس واقعیت‌ها مدلی ذهنی از مسأله خلق می‌شود. در بیان مسأله دو پارامتر اصلی مورد توجه عبارتند از: اهداف: معمولاً مدل‌ساز توصیف اولیه مسأله را از طریق مذاکره با تیم کارفرما، بررسی داده‌های

موجود در بایگانی، جمع‌آوری، مصاحبه و مشاهده مستقیم بر اساس اهداف اصلی تدوین و تعیین می‌کند.

افق زمانی: در کنار آن تعیین افق زمانی مناسب و توجه به تأخیرهای زمانی بسیار مهم است. در مدل‌سازی بر اساس پویایی‌شناسی سیستم معمولاً افق‌های زمانی درازمدت مد نظر قرار می‌گیرد و این قدرت زیادی به مدل ما خواهد داد.

شکل (۳): پنج گام مدل‌سازی استرمن



منبع: (استرمن، ۱۳۸۸)

ب. تدوین فرضیه‌های پویا

فرضیه پویا: به محض اینکه مسأله طی یک افق زمانی مناسب شناسایی و مشخص گردید، مدل‌سازان باید شروع به تدوین نظریه‌ای به نام فرضیه پویا به منظور شرح رفتار نمایند. فرضیه مورد نظر می‌بایست توضیحی از مشخصه پویایی مسأله برحسب بازخوردهای مهم و ساختار انباشت و جریان سیستم ارائه نماید.

جدول شرایط مدل: در این جدول کل متغیرهای اثر گذار بر مدل نمایش داده شده است که در کل متغیرهای مدل را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد.

• متغیرهای درونی (درون‌زا): متغیرهایی که برخاسته از خود مدل هستند.

• متغیرهای بیرونی (برون‌زا): متغیرهایی که از بیرون به مدل اعمال شده باشند.

نموار حلقه‌های علی: درفرآیند مدل‌سازی بعد از تشخیص متغیرهای مؤثر بر مدل در یک دیاگرام ضمن تعیین روابط علی بین دو یا چند متغیر، جهت تأثیر آن متغیرها را مشخص می‌کنیم. در رسم ارتباط بین متغیرها نوع ارتباط مثبت و منفی بین متغیرها را مشخص کرده و بعد از آن حلقه‌هایی توسط این ارتباطات حاصل می‌شود.

یک ارتباط مثبت بدین معناست که وقتی افزایشی / کاهش می‌دهد، آنگاه معلول نیز بیشتر / کمتر از آنچه قبلاً بوده است، افزایش / کاهش می‌یابد. از طرفی یک ارتباط منفی نیز بدین معناست که در صورت افزایش علت، معلول از مقداری که باید باشد، کاهش می‌یابد و اگر علت کاهش یابد، معلول از مقداری که باید باشد، فراتر رفته و افزایش می‌یابد.

دیاگرام انباشت و جریان مدل: نمودارهای حلقه‌های علی مجموعه مناسبی برای نشان دادن همبستگی متقابل و فرایندهای بازخوردی، بودند. این نمودارها به صورت مؤثر در ابتدای پروژه‌های مدل‌سازی به منظور دست یافتن به مدل‌های ذهنی و همچنین ایجاد ارتباط بین نتایج حاصل از مدل‌سازی بکار می‌روند. با این حال دارای محدودیت‌هایی نیز می‌باشند که یکی از مهمترین این محدودیت‌ها عدم توانایی در بدست آوردن ساختار جریان و انباشت سیستم‌ها است. انباشت‌ها و جریان‌ها به همراه بازخورد دو مفهوم اصلی در تئوری سیستم‌های پویا به شمار می‌آیند. منظور از انباشت در واقع همان تجمعات است. انباشت‌ها نشان‌دهنده وضعیت سیستم هستند و حاوی اطلاعاتی که براساس آن تصمیمات اتخاذ و اقداماتی صورت می‌گیرد. انباشت‌ها باعث ماندگاری اطلاعات در سیستم‌ها می‌شود و حافظه‌ای برای آن‌ها فراهم می‌آورد. انباشت با ایجاد تجمع که در نتیجه اختلاف بین نرخ ورودی و خروجی یک فرایند است، تأخیرهایی را به وجود می‌آورد و همچنین عامل اختلاف بین جریان‌ها و نرخ‌های ورودی و خروجی است و در نتیجه منبع نامتعادل‌کننده پویایی سیستم‌هاست.

بعد از رسم حلقه‌های علی مدل، برای این که تجزیه و تحلیل بهتری بر روی مدل امکان‌پذیر باشد از دیاگرام جریان استفاده می‌شود. درواقع دیاگرام حلقه‌های علی بر ساختار بازخوردی یک سیستم تأکید می‌کنند و دیاگرام‌های انباشت و جریان بر ساختار فیزیکی اساسی آن‌ها تأکید می‌کنند. این دیاگرام‌ها، انباشتگی کالا، پول و اطلاعات و همچنان که در طول یک سیستم حرکت می‌کنند، ردیابی می‌نمایند. انباشت‌ها شامل موجودی کالا، حساب‌های مالی نظیر بدهی، ارزش دفتری و پول نقد می‌باشند. جریان‌ها شامل نرخ‌های افزایش یا کاهش در انباشت‌ها مانند تولید و حمل و نقل، قرض‌ها و اقساط، سرمایه‌گذاری و استهلاک، دریافت و هزینه‌ها می‌باشند. انباشت‌ها سطح یک

سیستم را مشخص کرده و اطلاعاتی بر مبنای تصمیم‌های اساسی به وجود می‌آورند، سپس تصمیم‌ها نرخ جریان را تغییر می‌دهند که این امر موجب تغییر انباشت‌ها و بسته شدن حلقه‌های بازخوردی می‌شوند. در واقع دیاگرام‌های انباشت و جریان همان حلقه‌های علی هستند که قابلیت فرموله شدن را نیز دارند. در دیاگرام انباشت و جریان متغیرهای اصلی زیر مدنظر قرار می‌گیرند:

متغیر سطح: همان انباشت‌ها هستند که سطح سیستم را تعیین می‌کنند.

متغیر نرخ: که نرخ جریان ورودی و خروجی را تغییر می‌دهند که این امر موجب تغییر در سطح سیستم می‌شوند.

ابرها: که در واقع نشان دهنده مرز سیستم هستند.

نمودار حلقه‌های علی برای اینکه قابلیت فرموله شدن و اجرا توسط کامپیوتر را داشته باشد به دیاگرام انباشت و جریان تبدیل می‌شود.

ج. فرموله کردن

به محض اینکه، فرضیه پویای اولیه، مرز مدل و مدل مفهومی تعیین گردید، باید آن را آزمون کرد. قبل از آزمون مدل لازم است فرمول‌ها و معادلات مربوط به متغیرهای سطح و متغیرهای نرخ و سایر متغیرهای مدل تعیین گردد تا بر اساس این معادلات شبیه‌سازی مناسبی در جهت آزمون مدل صورت گیرد. در واقع با وارد کردن معادلات، مدل‌های ذهنی به دنیای واقعی پیوند داده می‌شود. برای این منظور روش معمول در رسم دیاگرام‌های انباشت و جریان منطبق بر استعاره هیدرولیک می‌باشد. جریان آب وارد منبع می‌شود و از آنجا خارج می‌شود. در واقع این استعاره می‌تواند برای این تفکر که انباشت را همانند وان آب در نظر بگیریم، کمک‌کننده باشد. بر اساس همین منطق در دیاگرام انباشت و جریان، مقدار مواد موجود در انباشت برابر است با مجموع جریان ورودی مواد به انباشت، منهای جریان خروجی. اگرچه دیاگرام انباشت و جریان، مقدار مواد موجود در انباشت برابر است با مجموع جریان ورودی مواد به انباشت منهای جریان خروجی.

$$(t_0) \text{ انباشت} + \int_{t_0}^t [(s) \text{ نرخ جریان خروجی} - (s) \text{ نرخ جریان ورودی}] d_s = (t) \text{ انباشت}$$

د. آزمون مدل (شبه سازی)

بعد از تبدیل مدل ذهنی به نمودار حلقه‌های علی و پس تبدیل آن‌ها به دیگرام‌های انباشت و جریان و فرموله کردن آن‌ها در نهایت حل برای شبه‌سازی و اجرا از نرم‌افزار ونسیم استفاده می‌شود که در این نرم‌افزار معادلات ریاضی و اعداد به هر کدام از پارامترها وارد شده و سپس تجزیه و تحلیل‌های مورد نظر روی مدل صورت پذیرفته و نتایج حاصل بدست می‌آید.

با نوشتن اولین معادله، آزمون شروع می‌شود. البته بخشی از آزمون، مقایسه رفتار شبه‌سازی شده با رفتار واقعی سیستم است. اما آزمون بیشتر دربرگیرنده تکرار و انعکاس رفتار گذشته است. هر متغیری باید با یک مفهوم معنی‌دار در دنیای واقعی مطابقت داشته باشد. هر معادله‌ای به منظور سازگاری ابعاد بایستی بررسی گردد. حساسیت رفتار مدل و سیاست‌های توصیه شده باید از لحاظ عدم قطعیت در فرضیه‌ها، هم پارامتری و هم ساختاری ارزیابی شود.

مدل‌ها باید تحت شرایط حدی آزمون شوند. شرایطی که ممکن است هرگز در دنیای واقعی مشاهده نشود که این یکی از نقاط قوت در مدیریت فرایندهای کسب و کار بشمار می‌آید.

هـ طراحی و ارزیابی سیاست

همین که اعتماد مدل‌ساز و کارفرما به مدل جلب شد، می‌توان از آن برای طراحی و ارزیابی سیاست‌های فرایندهای کسب و کار در جهت بهبود سیستم استفاده شود. طراحی سیاست شامل ساختارها، قوانین و استراتژی‌هایی کاملاً جدید در تصمیم‌گیری می‌باشد. از آنجایی که ساختار بازخورد یک سیستم، پویایی آن را تعیین می‌کند، بیشتر اوقات سیاست‌های کلیدی با تأثیر زیاد، متضمن تغییر در حلقه‌های بازخوردی خواهند بود. طراحی دوباره ساختار انباشت و جریان، حذف تأخیرهای زمانی، تغییر جریان، کیفیت و اطلاعات در دسترس، نقاط کلیدی بازیگران اصلی در سیستم می‌باشند.

قدرت سیاست‌ها و حساسیت آن‌ها، باید با عدم قطعیت پارامترها و ساختار مدل ارزیابی شوند. همچنین تعامل سیاست‌های مختلف نیز باید مورد توجه قرار گیرد، زیرا سیستم‌های واقعی اغلب غیرخطی هستند و معمولاً تأثیر سیاست‌های ترکیبی برابر مجموع تأثیر آن‌ها به تنهایی نمی‌باشد. اغلب سیاست‌ها مانع و مزاحم یکدیگر هستند و گاهی اوقات هم آن‌ها یکدیگر را تقویت کرده و موجب هم‌افزایی می‌شوند (استرمن، ۱۳۸۸).

به دلیل اینکه هدف این مقاله، ارائه مدل دینامیکی بود، مدل‌سازی دینامیکی تا مرحله فرموله کردن پیش می‌رود و جزئیات نیز تا حد هدف تحقیق ارائه شده است.

۵- روش تحقیق

جدول (۲): خلاصه روش‌شناسی پژوهش

| هدف | بویاشناسی مهاجرت نخبگان در سطح ملی با تأکید بر انگیزاننده‌ها |
|-----------------|--|
| ماهیت هدف | کاربردی |
| روش تحقیق | توصیفی |
| گردآوری اطلاعات | کتابخانه‌ای - اینترنتی |

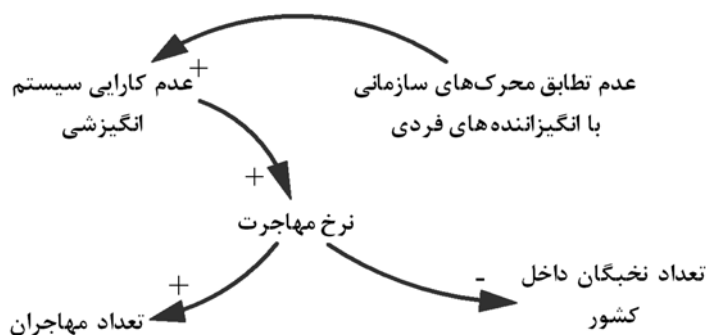
۶- مدل‌سازی دینامیکی پدیده «مهاجرت نخبگان»

تعریف مسأله: همانطور که پیش از این اشاره شد، این نوشته قصد دارد، مسأله «فرار مغزها» را با نگرش سیستمی (مبتنی بر هدف سیستم) و با متدولوژی «پویایی‌های سیستم» مدل کند. چنانچه بخواهیم با نگرشی هدف‌گرا به مدل‌سازی مسأله پردازیم، باید مسأله را این گونه نگاه کنیم که حاکمیت کشور مبدأ، یک سازمان بزرگ (با هدف یا فلسفه وجودی سازمان) است و علت وجودی هر فرد برای اشتغال در سازمان منوط به انگیزاننده‌ها و محرک‌های سازمان است. به عبارت دیگر مسأله ما سازمانی است که با هدفی معین در دوران حیات خود است و می‌خواهد برنامه‌ای جهت ماندن و فعالیت بهتر نیروی انسانی خود داشته باشد، که این برنامه در ادبیات رفتار سازمانی با عنوان سیستم انگیزشی بحث می‌شود.

فرضیه دینامیکی: بنابر توضیحات بند قبل، فرضیه دینامیکی ما در شرایطی که تعداد مهاجرین را نگرانی خود می‌دانیم، مربوط به عدم کارایی سیستم انگیزشی سازمان است. عدم کارایی سیستم انگیزشی نیز بدان معناست که محرک‌های سازمانی با برانگیزاننده‌های فردی تطابق کافی ندارند. پس فرضیه دینامیکی ما برای تعداد مهاجرین بالا، نرخ بالای مهاجرت است، که خود معلول عدم کارایی سیستم انگیزشی بوده و عدم کارایی سیستم انگیزشی، خود معلول عدم تطابق محرک‌های سازمانی با برانگیزاننده‌های فردی است. در مدل علی- معلولی زیر، این فرضیه

دینامیکی نشان داده شده است:

شکل (۴): فرضیه دینامیکی پدیده «مهاجرت نخبگان» یک ملت



روابط علی-معلولی: برای بیان روابط علی-معلولی فرضیه دینامیکی فوق، ابتدا باید یکی از نظریه‌های انگیزش را به عنوان مدل مرجع در نظر بگیریم و سپس بر مبنای آن، روابط علی-معلولی مدل را کامل کنیم. به طور کلی پاداش‌ها به دو نوع درونی و بیرونی تقسیم می‌شوند (سید جوادین، ۱۳۹۲):

پاداش درونی: اگر خود کار برای فرد ارزش داشته باشد، انجام آن پاداشی برای فرد است؛ یعنی پاداش کار در خود کار است. پاداش درونی معمولاً احساس خوبی است که بر اثر انجام کار به افراد دست خواهد داد. مزیت پاداش درونی این است که به خاطر وجود انگیزه درونی حرکت و فعالیت فرد ریشه در خود او دارد و در نتیجه نیاز به حضور و دخالت سرپرست به حداقل می‌رسد. مزیت دیگر پاداش‌های درونی، هزینه کم آن در مقایسه با پاداش‌های بیرونی است. منشأ پاداش‌های درونی، خود فرد است و ریشه در شغل دارد (سید جوادین، ۱۳۹۲).

پاداش بیرونی: بر خلاف پاداش بیرونی به عواملی به غیر از خود فرد بستگی دارد (سید جوادین، ۱۳۹۲). نظریه‌های زیادی در رابطه با بحث انگیزش سازمانی وجود دارد، اما چنانچه مدلی باشد که به صورت سیستمی‌تر به بحث انگیزش نگاه کند، با مدل دینامیک سازگارتر است.

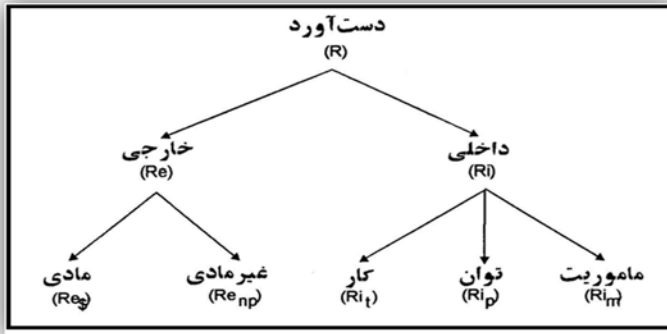
در این بین، مدل «ادیزس^۱» اولاً دسته‌بندی اولیه‌اش بر مبنای عوامل درونی و بیرونی است و ثانیاً بیش از بقیه موارد نگاه سیستمی به بحث انگیزش داشته است؛ چرا که نظریه «ادیزس» از اساس یک نظریه سازمان و مدیریت مبتنی بر مکتب سیستمی است و بحث انگیزش را هم در درون نظریه سازمانی خود طرح کرده است بر خلاف نظریه‌های متداول که اساساً نظریه روانشناختی هستند و در نظریه سازمان به کار گرفته شده‌اند. «ادیزس» (۱۳۸۵)، در کتاب «دوره عمر سازمان» سازمان را سیستمی متشکل از سه زیرسیستم اصلی: «منظورشناسی»، «توانایی‌ها» و «دست‌آورد» مطرح می‌کند، که هر یک از این سیستم‌ها خود متشکل از چند زیرسیستم است. در این بین سیستم «دست‌آورد» یا همان «انگیزش» شامل دو زیرسیستم اصلی: «دست‌آورد داخلی» و «دست‌آورد خارجی» است و هر یک از این دو نیز دارای چند زیرسیستم هستند (ادیزس، ۱۳۸۵) که در شکل ۵ ارائه شده است.

به دلیل اهمیت این موضوع در ادامه هر یک از موارد ذکر شده در شکل فوق، شرح داده می‌شود:

دست‌آورد خارجی (Re): دست‌آوردهایی که کارکنان آن را مطالبه می‌کنند، لیکن ارزش آن به چیزی گره نخورده و بر دو نوع است: مادی (Re_{\$}) و غیرمادی (Re_{np}). مادی شامل حقوق، مزایا، تشویق‌های مادی، سود سهام و سایر عواید اقتصادی است. غیرمادی عبارت از جوایز و امکانات غیرنقدی مثل تمثال‌های افراد مهم به عنوان یادبود، عناوین، نشان‌ها، ابعاد و محل قرارگیری دفتر کار و حتی کلید استفاده از دستشویی مدیران است.

دست‌آورد داخلی (Ri): این دست‌آوردها نیازمند تأیید عوامل خارجی جهت ارزشیابی نیستند. آن‌ها مستقیماً از طریق انجام کار حاصل می‌گردند. هرگاه انجام کار صورت نپذیرد، این منبع قطع می‌شود. بنابراین دست‌آوردهای درونی حتی اگر هیچکس از آن‌ها مطلع نگردد، ارزش خود را حفظ می‌کنند. آن‌ها تا زمانی که انجام کار ادامه دارد، وجود دارند. دست‌آوردهای درونی بر سه نوع هستند: انجام کار Ri(task)، استفاده از توان انجام کار Ri(potency) و دنبال کردن مأموریت Ri(mission).

شکل (۵): سیستم دست آورد و زیرسیستم‌های فرعی آن



منبع: (ادیزس، ۱۳۸۵)

دست آورد داخلی (R_i): این دست آوردها نیازمند تأیید عوامل خارجی جهت ارزشیابی نیستند. آن‌ها مستقیماً از طریق انجام کار حاصل می‌گردند. هرگاه انجام کار صورت نپذیرد، این منبع قطع می‌شود. بنابراین دست آوردهای درونی حتی اگر هیچکس از آن‌ها مطلع نگردد، ارزش خود را حفظ می‌کنند. آن‌ها تا زمانی که انجام کار ادامه دارد، وجود دارند. دست آوردهای درونی بر سه نوع هستند: انجام کار $R_{i(task)}$ ، استفاده از توان انجام کار $R_{i(potency)}$ و دنبال کردن مأموریت $R_{i(mission)}$.

دست آورد خارجی مادی (Re_s): تا زمانی که فرد دستمزد مشخصی را به صورت مرتب دریافت می‌کند، مجبور نیست کاری را جهت دریافت آن به انجام برساند. اما ارزش این دریافتی چه میزان است، وابسته است که دیگران در برابر انجام همان کارها چه میزان عایدی دارند و قدرت خرید آن دریافتی چقدر است. مقدار پول و ارزش آن، باید توسط یک مکانیزم جدا از کار فرد و فردی که پول را دریافت می‌کند، تعیین گردد.

دست آورد خارجی غیر مادی (Re_{np}): این نیز نیازمند یک ارزیابی خارجی است. به طور مثال شیشه روی میز در آمریکا مفهوم خاصی ندارد ولی در ترکیه بدین معنی است که فردی که پشت آن قرار دارد یک مدیر اجرایی و صاحب پست و عنوان است. دفتر کاری که تماماً با موکت ضخیم مفروش شده در ترکیه معنی خاصی ندارد ولی در آمریکا معنی مشخص دارد. ارزش هر چیز وابسته به این است که افراد آن را نشانه چه چیز می‌دانند و چه پیامی را برساند. این پاداش با

به انجام رسانیدن کار یا مسئولیتی مرتبط نیست. این پاداش به تشخیص افراد بستگی دارد. دست‌آورد انجام کار ($R_i t$): دست‌آورد انجام کار ($R_i t$) در قبال انجام کار برای فرد به وجود می‌آید. «من کاری را که انجام می‌دهم، دوست دارم. اینجا کار می‌کنم زیرا به کارم علاقه‌مندم.» این تابعی از درجه خوب بودن تطبیق کار و مسئولیت با شخصیت فردی است که آن کار را به انجام می‌رساند.

دست‌آورد توان انجام کار ($R_i p$): استفاده از توان انجام کار ($R_i p$) یک دست‌آورد درونی است که منبع آن احساس قابلیت و توانایی خود فرد است، درک اینکه فردی برای اجرا، توانایی آن را داراست، حتی اگر لزوماً علاقه‌مند به انجام آن نباشد. این حقیقت که او می‌تواند چنین کاری را انجام دهد برای ایجاد حرکت کفایت می‌کند.

دست‌آورد مأموریت ($R_i m$): دنبال کردن مأموریت ($R_i m$) در کسی ایجاد می‌گردد که احساس کند در راستای دنبال کردن مأموریتی است، به سوی هدفی والاتر از محدوده کارهایی که روزمره به انجام می‌رساند، در حرکت است.

دست‌آوردها چگونه وضع موجود را تغییر می‌دهند؟ دست‌آوردهای برونی فقط توسط نرخ افزایششان مشاهده می‌شوند که در صورت ثابت ماندن، اثر بسیار ناچیزی دارند؟ می‌توان گفت تحرک بعضی آن‌ها فقط دو هفته اثر دارد. بنابراین هر افزایش دستمزد، برای دو هفته ایجاد انگیزه می‌کند، پس از آن کارمند حقوق بیشتری را مطالبه می‌کند. همین حالت برای عناوین و سایر دست‌آوردهای غیرمادی نیز وجود دارد. عمر اثر آن‌ها کوتاه است. به این طریق، برای حفظ تحرک فرد باید مدام به پرداخت‌هایش افزود (ادیزس، ۱۳۸۵).

باید توجه نمود که همانطور که از لفظ زیرسیستم پیداست در این مدل تمام پنج محرک باید کنار هم اعمال شوند و هیچ یک نمی‌تواند جای دیگری را پر کند. یعنی چنانچه یک یا چند مورد از محرک‌های این مدل انگیزشی مورد غفلت قرار گیرد، به مراتب باید چندین مرتبه در اعمال محرک‌های دیگر اقدام کرد تا بتوان شرایط اعمال متناسب همه محرک‌ها را خلق کرد (ادیزس، ۱۳۸۵). این گفته خود تا حدی مشکل اصلی مسأله این نوشته را بیان می‌کند!

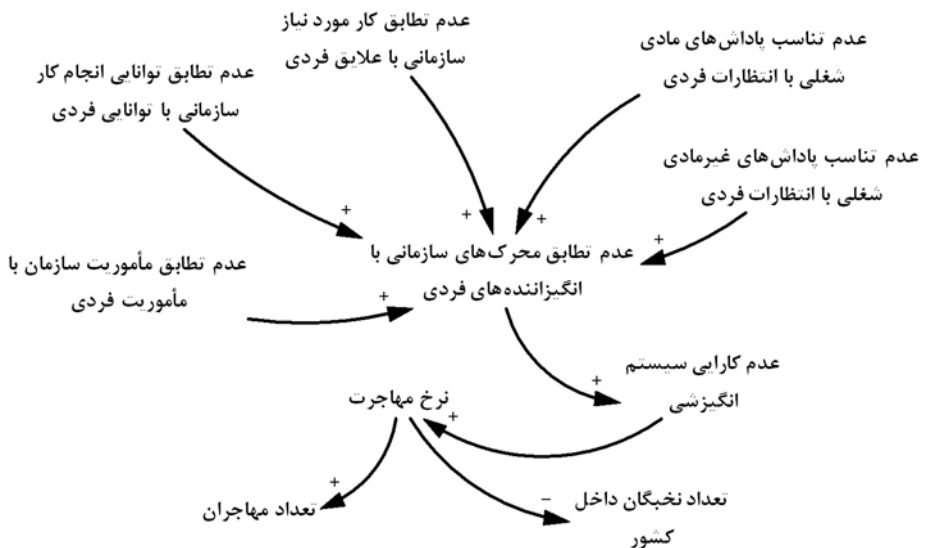
با توجه به آنچه که ذکر شد، در ادامه روابط علی- معلولی مدل را شکل می‌دهیم. در مدل انگیزشی انتخاب شده به عنوان مدل مرجع، پنج زیرسیستم یا محرک برای برانگیختن افراد برای کار در سازمان، داریم. حال مدل نیز باید در تناسبی بین این پنج محرک در افراد و در سازمان

(حاکمیت کشور) تشکیل شود.

در شکل ۶، روابط علی- معلولی به صورت کلی برای درک اثرگذاری این پنج محرک نشان داده شده است. لازم به ذکر است از آنجا که هدف این نوشته موشکافی مسأله «فرار مغزها» است بنابراین متغیرهای سطوح اولیه به گونه‌ای تعریف شده‌اند که اثر فزاینده روی نرخ مهاجرت داشته باشند.

حال برای ایجاد حلقه‌های مدل، متغیرهای علی دیگری که در نتیجه خیل نوشته‌ها، طوفان مغزی و نیز متغیرهایی که به زعم نگارندگان جزء زنجیره علل هستند، در مدل وارد می‌شود. مدل نهایی علی- معلولی در شکل ۴-۴، نشان داده شده است.

شکل (۶): علل انگیزشی مؤثر در افزایش نرخ مهاجرت و تعداد مهاجران



تدوین سیاست: در این جا، با فرض اینکه ما دنبال بهبود و کنترل پدیده «مهاجرت نخبگان» هستیم و نیز توجه به اصول فرضیه دینامیکی مدل و مدل علی- معلولی به تحلیل مسأله می‌پردازیم و با شناسایی علل اصلی راهکارها و سیاست‌هایی را جهت بهبود ارائه می‌دهیم.

از آنجا که مسأله «مهاجرت نخبگان»، موضوعی در سطح ملی است، بالطبع راهکارها و سیاست‌ها نیز در سطح مدیریت کلان کشور (مدیریت دولتی) مطرح است. بنابراین قبل از تحلیل سیاست‌ها باید به توضیح این نکته پردازیم که سیاست‌های پیشنهادی در اینجا، در غالب پارادایم «حاکمیت شبکه‌ای» به عنوان گونه‌ای از پارادایم «حکمرانی خوب» طرح و پرداخته می‌شود.

پارادایم «حکمرانی خوب» اشاره به پارادایمی دارد که در اواخر سده بیستم مورد توجه پژوهش‌های علوم اجتماعی قرار گرفت و در حیطه اداره امور عمومی، به مثابه یک پارادایم نوین، پارادایم‌های پیشین مدیریت دولتی را به چالش کشانده و ارزش‌های نوین در رابطه با نحوه کار دولت و تعامل این بخش با بازار و جامعه مدنی بر مدیریت دولتی افزوده است (سالارزهی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱).

«حاکمیت شبکه‌ای» نیز اشاره به پارادایمی دارد که به جامعه از پس تحولات و پیشرفت‌های اطلاعاتی و ارتباطی، نگاه می‌دارد. در جامعه شبکه‌ای، شبکه‌های سازمانی و اجتماعی تمام عرصه‌های اجتماعی چه اقتصاد، چه سیاست، چه فرهنگ و... را تسخیر کرده‌اند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۲). حاکمیت شبکه‌ای به عنوان گونه‌ای از حاکمیت خوب به اداره امور عمومی مبتنی بر نگاه ارزشی نوین از طریق شبکه‌های اجتماعی است.

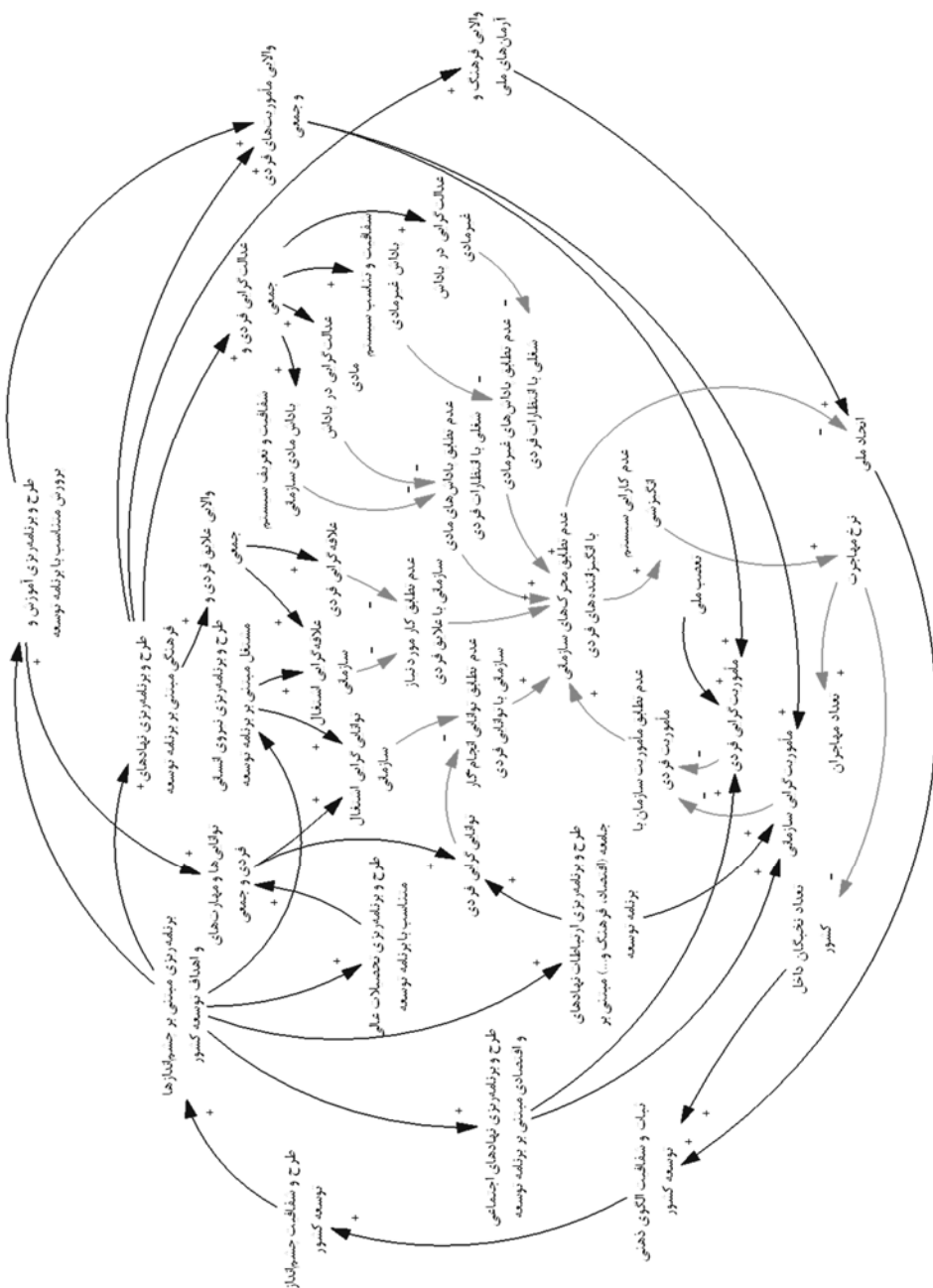
در فرضیه دینامیکی بیان شد که این نوشته علت اصلی پدیده «مهاجرت نخبگان» را عدم تطابق محرک‌های فردی با انگیزاننده‌های فردی می‌داند. بنابراین با همین نگاه وارد تحلیل مدل علی- معلولی می‌شویم. چنانچه به متغیرهای اثرگذار روی این متغیر نظر افکنیم، تا حدی متوجه می‌شویم که در حال حاضر تقریباً تمام موارد در کشور ما (و در سایر کشورهایی که با این پدیده درگیر هستند) در وضعیت نه چندان مناسبی قرار دارند و البته بیشتر توجه‌ها برای حل این مسأله در حال حاضر در انگیزاننده‌های خارجی است و این یعنی در حال حاضر اصلاً به صورت علمی، نگاه سیستمی به مقوله «فرار مغزها» وجود ندارد. بنابراین در قدم اول، باید به سمت نگاه سیستمی به این معضل رفت و با تعریفی شبیه تعریف این نوشته از مسأله، به این پدیده نگاه کرد. یعنی حاکمیت کشور را سازمانی بزرگ با هدفی معین فرض کنیم و برای نیروی انسانی عضو در آن،

سیستم انگیزشی مبتنی بر هدف سیستم طراحی کنیم. اما چنانچه سلسله علل را طی کنیم، احتمالاً احساس خواهیم کرد که شاید اصلاً هنوز هدف و چشم‌انداز توسعه کشور ما (و سایر کشورهایی که با این پدیده درگیر هستند) به خوبی شفاف نیست! چرا که برای بخش‌های مختلف به خوبی تعریف نشده است و این یعنی عدم شفافیت مکفی! که چنانچه به دنبال طرح‌ریزی سیستم انگیزشی مناسب باشیم باز به دلیل عدم شفافیت کافی چشم‌انداز و هدف سیستم، احتمالاً قادر نخواهیم بود سیستمی با کیفیت طرح کنیم! لذا در قدم بعد باید به سمت تعریف شفافیت از چشم‌انداز توسعه کشور برای تمام بخش‌های مدیریتی کشور که در ذیل مدل نیز اشاره شده است، رفت و چنانچه در مدل مشخص است خود این عامل معلولی از ثبات و شفافیت الگوی ذهنی در مورد توسعه است که می‌توان ادعا کرد که خلاء این ثبات تقریباً در تمام شئون اداره کشور موجود است! همین که هر رئیس دولت جدیدی انتخاب شود و تغییرات زیادی در برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسعه کشور در تمام زمینه‌های مدیریتی دیده شود، گواهی بر ادعای طرح شده می‌باشد. لذا در قدم سوم نیاز است از نخبگان و متفکرین موجود در کشور جهت تدوین و اجرای الگویی جهت توسعه کشور مدد گرفت و به نوعی سکان‌داری الگوی پیشرفت و توسعه کشور را به اتاق فکری در مافوق مدیریت اجرایی کشور و اختیارات وی هدایت کرد تا ضمن کیفیت در تدوین الگو، ثبات نسبی نیز حاصل شود. اما فراتر از این سه و مبتنی بر پارادایم «حاکمیت شبکه‌ای»، راه‌اندازی هدفمند تشکیلات تخصصی و صنفی در بین متخصصان داخل و خارج کشور است. این سیاست چنانچه در کنار سیاست‌های قبلی مورد توجه قرار گیرد حتی قادر خواهد بود از ظرفیت نخبگان خارج کشور نیز در تعالی کشور و نیز سه سیاست دیگر ثمربخش باشد. تشکیلات تخصصی و صنفی که با هدایت به سمت مشکلات اصلی کشور و نیز تلفیق راه‌کارهای انگیزشی که در سیاست اول مورد بحث است، صورتی جدی و حرفه‌ای به آن می‌بخشیم، لازم است پس از سازماندهی مناسب ارکان مدیریتی کشور و نیز طبقه‌بندی و تعریف شبکه‌ها و متخصصین در آن ایجاد و مورد توجه قرار گیرند.

خلاصه اینکه مبتنی بر مدل علی- معلولی این نوشته، چهار سیاست کلی برای حل مسأله

«مهاجرت نخبگان» ارائه می‌شود: نخست آنکه با نگاهی علمی و نگرشی سیستماتیک به مسأله نگاه کنیم؛ یعنی اولاً صرف وجود نخبه مهم نیست بلکه برنامه‌ای برای استفاده از وی در راه هدف‌های عالی کشور، وجود نخبه را ملزم می‌کند؛ ثانیاً تنها و متکی بر انگیزاننده‌های مادی در بلندمدت اثربخش نخواهد بود، چرا که مطابق با مطالب ارائه شده از سیستم انگیزشی مشروح در این نوشته، باید توجه بیشتر به سمت محرک‌های درونی کرد که اکنون خیلی مورد توجه نیستند! بنابراین با نگاه علمی و ادبیات انگیزشی باید به این مسأله نگاه کرد. دوم اینکه به سمت تعریف شفاف چشم‌انداز توسعه برای تمام بخش‌های مدیریتی کشور پیش برویم تا مبتنی بر آن از نخبگان بهره ببریم و سوم اینکه به منظور تدوین و اجرای با کیفیت الگوی توسعه و استراتژی‌های آن، اتاق فکری متشکل از نخبگان و متفکران داخل کشور در ورای اختیارات مدیریت اجرایی دولت تعریف کنیم تا ثبات نسبی در کنار کیفیت الگوها وجود داشته باشد و دو مورد قبل تحت لوای این مورد به حداکثر بازدهی برسند؛ و چهارم، سازماندهی و ایجاد شبکه‌های تخصصی و صنفی است که در یک طرف مدیران و یا حتی صاحبان مسائل تخصصی از بین عموم مردم و از طرف دیگر متخصصان داخل و خارج کشور در طبقات معین است که با توجه به سیاست‌های قبلی مورد توجه و راهبری است.

شکل (۷): مدل دینامیکی علی - معلولی مسأله «مهاجرت نخبگان»



۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این مقاله با متدولوژی «پویایی‌های سیستم» به مدل‌سازی دینامیکی پدیده «مهاجرت نخبگان» یا «فرار مغزها» پرداخت. گرچه در این مسأله کارهای زیادی صورت گرفته، اما تنها یک مدل با نگاه دینامیکی و تا حدی سیستمی به این مسأله پرداخته است. آن یک مورد نیز نتوانسته نگاه جامع و سیستماتیک را مبتنی بر اهداف توسعه کشور و فلسفه وجودی نخبه به مسأله نگاه کند و صرفاً متوجه این موضوع شده که مهاجرت نخبه را تقلیل دهد؛ اما این نوشته سعی داشته با نگاهی مبتنی بر اهداف مفروض عالی و توسعه، به مدل‌سازی سیستماتیک این مسأله پردازد. به همین دلیل حاکمیت کشور را به مثابه یک سازمان یا سیستم بزرگ اجتماعی با اهداف از پیش معین در نظر گرفته و با مدد گرفتن از ادبیات مدیریت منابع انسانی و رفتار سازمانی، از بحث انگیزش و سیستم‌های انگیزشی به بررسی علل ماندن یا «مهاجرت نخبگان» پرداخته است. با فرض بغرنج بودن وضعیت فعلی این پدیده در حال حاضر به تحلیل مدل علی- معلولی ارائه شده در این نوشته پرداختیم.

در نتیجه این تحقیق چهار سیاست کلی برای بهبود وضع موجود ارائه شد:

۱. نگاه سیستمی به مسأله از طریق ابزارهایی همچون مبحث انگیزشی در ادبیات رفتار سازمانی؛ به عبارت ساده‌تر طراحی یک سیستم انگیزشی کامل مبتنی بر مدل انگیزشی ادیزس برای موضوع دسته‌های مختلف نخبگان.
۲. شفاف‌سازی چشم‌انداز توسعه کشور در عرصه‌های مختلف مدیریتی که ذیل مدل نیز طرح شده است؛ به عبارت ساده‌تر در یک الگوی بالا به پایین (از چشم‌انداز تا وظایف و اقدامات جاری) برای عرصه‌های مورد نیاز، تعیین مسیر شود.
۳. برای تدوین و اجرای الگوهای توسعه کشور ساز و کاری شبیه به اتاق فکر متشکل از نخبگان و متفکران موجود در کشور با اختیارات فرای مدیریت دولت در مافوق دولت تعریف کرد تا کیفیت و ثبات نسبی در الگوی توسعه کشور که زیربنای دو مورد قبل است صورت پذیرد. این سیاست تلاش می‌کند اولاً الگوی توسعه را از سطح جریان‌های سیاسی به سطح تخصصی انتقال دهد و در ثانی به دلیل مشارکت نخبگان در این سیاست، خود موجب انگیزه‌بخشی نخبگان می‌شود.

۴. برای تسریع در اجرا و نیز جهت ارتباط سریع و مؤثر متخصصین (نخبه) با مسائل اصلی و درخور، با عنایت به پارادایم روز مدیریت دولتی یعنی «حاکمیت شبکه‌ای» و نیز بهره‌مندی از ابزار روز یعنی «فناوری اطلاعات و ارتباطات» اقدام جهت ایجاد شبکه‌های تخصصی و صنفی در بین متخصصان ایرانی داخل و خارج کشور می‌تواند روش مناسبی باشد. در ایجاد شبکه‌های تخصصی و صنفی باید متوجه نگاه انگیزشی با سیاست اول و نیز دیگر ملاحظات سیاست‌های دوم و سوم بود. به عبارت بهتر سیاست چهارم نسبت به سیاست‌های قبلی ارتباطی دوسویه دارد و اگر به درستی مورد توجه و هدایت قرار گیرد عامل شتابنده در پیشرفت سیاست‌های قبلی و در صورت عدم درک این تعامل عامل مخرب و بازدارنده خواهد بود.

نتیجه این مقاله، علل ارائه سیاست‌های بهبود است. یعنی شاید بتوان ادعا کرد پدیده «مهاجرت نخبگان» بیشتر به دلیل ضعف در تعریف و انتقال جامع و مانع رسالت‌های کشور و نظام حاکمیت به عموم جامعه است. به خصوص کشور و نظامی که با نگاه و ادبیات ایدئولوژیک پا به جهان گذاشته و با ادبیات امروز دنیا که ادبیات حسابگرانه و کاملاً اقتصادی است، این موضوع را پیچیده‌تر کرده است که در نتیجه نیاز ملزم و جدی به ارائه و اجرای الگوی توسعه بومی و مبتنی بر واقع‌بینی، تعریف چشم‌اندازها و هدف‌گذاری‌های شفاف از الگوی توسعه در نهادهای مدیریتی کشور و نهایتاً طرح سیستم انگیزشی مناسب و بومی مبتنی بر الگوی توسعه برای جذب حداکثری فرزندان خود، دارد.

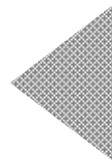
برای تحقیقات بعدی در این زمینه پیشنهاد می‌شود اولاً نسبت به جمع‌آوری اطلاعات موثق در رابطه با «مهاجرت نخبگان» از ایران و سایر کشورها تلاش شود و بعد مدل را شبیه‌سازی یارانه‌ای کرده و در عمل آزمود و نهایتاً سیاست‌های ارائه شده برای مشکل را در مدل شبیه‌سازی شده آزمود. پیشنهاد می‌شود، نسبت به تئوری و مدلی بومی در رابطه با انگیزش منابع انسانی همت گذارده شود و مدل‌سازی دینامیکی پدیده «مهاجرت نخبگان» بر اساس این مدل و تئوری بومی صورت پذیرد تا به واقع حضور نخبگان در کشور، تعالی کشور را با اهداف عالی ملت گره و رقم بزند.

منابع

- آکل، الی ای (۲۰۰۷)، **چرا مغز شما می‌گریزد؟ عوامل بنیادین تصمیم به مهاجرت فارغ‌التحصیلان پزشکی لبنانی**، علوم اجتماعی و پزشکی، شماره ۶۴.
- ادیزس، ایساک (۱۳۸۵)، **دوره عمر سازمان: پیدایش و مرگ و میر سازمان‌ها**، سیروس، کاوه محمد، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه صنعتی امیرکبیر.
- استرمن، جان د. (۱۳۸۸)، **بویایی‌شناسی کسب‌وکار: تفکر سیستمی و مدل‌سازی برای جهانی پیچیده**، جلد اول، برارپور، کوروش، بهزاد، بنفشه، رضایی عدل، لاله، موسوی اهرنجان، پریسا، امامی، مرضیه، فغانی، حسن، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
- بهروزی‌نیا، طهمورث (۱۳۸۹)، **بررسی عوامل مؤثر در مهاجرت دانشجویی مطالعه موردی: سیستان و بلوچستان، نشر به تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی**، شماره ۱۷، ۱۲۰-۱۰۱.
- جانسون، جی. ام. رگتس (۱۹۹۸)، **گرایش بین‌المللی دانشمندان و مهندسان به ایالات متحده: فرار مغزها و یا جریان مغزها**، بنیاد ملی علوم، اناساف، ایزو بریف، ۳۱۸-۹۸، ژوئن ۹۸.
- جانمردی، مهوش (۱۳۸۶)، **مطالعه جامعه‌شناختی پدیده مهاجرت نخبگان از ایران از سال ۱۳۳۲ تا ۱۳۸۵ (مورد مطالعه: سقز در استان کردستان)**، **بیک نور**، شماره ۳، ۱۴۱-۱۲۷.
- حمدی، کریم، فتحی، سروش (۱۳۸۸)، **عوامل مؤثر در گسترش مهاجرت به کلان‌شهر تهران، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری**، پیش شماره ۳، ۳۶-۱۹.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲)، **مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران: خردمایه نظری- عملی و استلزامات پژوهش‌های مدیریت در ایران**، دوره ۱۷، شماره ۲، تابستان ۹۲، ۱۰۴-۶۹.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۷۹)، **بررسی پدیده مهاجرت نخبگان به خارج**، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.
- سالارزهی، حبیب‌الله، ابراهیم‌پور، حبیب (۱۳۹۱)، **بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب، مدیریت دولتی**، دوره ۴، شماره ۹، بهار ۹۱، ۶۲-۴۳.
- سانسو (۱۹۹۸)، **فرار مغزها پدیده جدیدی نیست**، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.sansa.nrf.za/ documentsbrown.pdf>
- سلجوقی، خسرو (۱۳۷۹)، **مهاجرت نخبگان: دلایل و ورش‌های مواجهه**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سجادی‌پور، سید محمد کاظم (۱۳۸۴)، **چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی در مدیریت مهاجرت بین‌المللی؛ مطالعه موردی ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی**، شماره ۳۰، ۷۸-۹.
- سیدجوادی‌ن، سیدرضا؛ جلیلیان، حسین (۱۳۹۲)، **تئوری‌های مدیریت**، چاپ اول، تهران، نگاه دانش.

- شاه‌آبادی، ابوالفضل؛ پوران، رقیه (۱۳۸۸)، اثر مهاجرت مغزها بر رشد اقتصادی (مطالعه موردی ایران)، **فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی**، شماره ۵۲، ۶۳-۳۵.
- شورای عالی انقلاب فرهنگی ایران (۱۳۸۵)، **آیین‌نامه تعیین استعداد برتر**، مصوبه ۵۸۹.
- طالبی زیدی، عباسعلی، رضایی، جمشید (۱۳۸۸)، بررسی علل مهاجرت نخبگان دانشگاهی از مازندران طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۷۰، **فصلنامه مدیریت**، شماره ۱۶، ۶۸-۵۹.
- طیبی، سیدکامیل، عمادزاده، مصطفی، رستمی، حصوری، هاجر (۱۳۹۰)، اثر فرار مغزها بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه، **فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی**، شماره ۲، ۹۳-۷۱.
- فرتوک‌زاده، حمیدرضا؛ اشراقی، حسن (۱۳۸۷)، مدلسازی دینامیکی پدیده مهاجرت نخبگان و نقش نظام آموزش عالی در آن، **فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی**، شماره ۵۰، ۱۶۸-۱۳۹.
- قاسمی، وحید، قربانیان، مهری (۱۳۸۹)، تحلیل تطبیقی تأثیر مهاجرت در سطح دینداری و اولویت‌های ارزشی دختران و پسران، **فصلنامه شورای فرهنگی اجتماعی زنان**، شماره ۴۷، ۲۲۲-۱۹۷.
- کدیور، جمیله (۱۳۸۴)، **مهاجرت نخبگان یا فرار مغزها**، قابل دسترسی در آدرس:
<http://kadivar.maktoub.ir/archives>
- وحیدی، پریدخت (۱۳۶۴)، **مهاجرت بین‌المللی و نتایج آن**، سازمان برنامه و بودجه.

حکمرانی شهری در ایران، آسیب‌شناسی و پیشنهادات راهبردی



خلیل اله سردارنیا^۱

حمید شاکری^۲

(تاریخ دریافت ۹۲/۱۲/۲۵ - تاریخ تصویب ۹۳/۶/۲۵)

چکیده

امروزه با افزایش جمعیت شهری، پیچیده شدن جوامع شهری و گسترش مطالبات شهروندان، تمرکززدایی و سپردن بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی به نهادهای محلی و شهرداری‌ها در جهت اداره مطلوب امور عمومی و برآورده ساختن مطالبات شهروندان، بیش از گذشته ضرورت یافته است و این امر می‌تواند در افزایش مشروعیت سیاسی نظام سیاسی با دو شاخصه مهم رضایت‌مندی و کارآمدی، بسیار تأثیرگذار باشد. یکی از مهمترین عوامل تأثیرگذار بر تحقق حکمرانی خوب شهری، وجود عرصه عمومی فعال، پویا و تأثیرگذار در نظام کنترل و هدایت توسعه شهری و تعامل میان شهروندان و مدیران است. در این نوشتار، نگارندگان در صدد هستند که با رویکرد آسیب‌شناسانه، کاستی‌ها و ضعف‌های حکمرانی شهری در ایران را از زاویه‌های سیاسی، حقوقی و مالی - بودجه‌ای بررسی و تحلیل کنند و سپس راهبردهایی برای بهبود حکمرانی شهری ارائه دهند. در این مقاله، گرچه دستاوردهای خوب شوراهای شهری

۱- دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه شیراز، kh_sardarnia@yahoo.com

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، hamidshakeri90@gmail.com

نادیده گرفته نشده‌اند، اما باور بر آن است که به دلایل مهمی همچون: سیاست‌زدگی و جناح‌زدگی، ابهام‌های حقوقی و عدم تصریح جزئیات وظایف در قوانین، تعارض داخلی در تعیین اولویت‌ها و مشکلات مالی، شوراها با نقطه مطلوب فاصله قابل توجهی دارند.

واژگان کلیدی: حکمرانی خوب، حکمرانی شهری، شورای شهر، شهرداری.

مقدمه

در چند دهه اخیر، نوسازی و تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شتابان در کشورهای جهان از یک سو و انقلاب ارتباط و اطلاعات و جهانی شدن شتابان از سوی دیگر منجر به پیچیده‌تر شدن جوامع و روابط بین حکومت‌ها و جامعه‌ها و نیز در سطح جهانی به در هم تنیدگی بیشتر جوامع و حکومت‌ها شده است. در بستر تحولات یاد شده، این پیچیدگی و تنوعات در سپهرهای داخلی، منطقه‌ای و جهانی، فرایندی طبیعی است؛ در عین حال، پتانسیل بحران و بی‌ثباتی را نیز به همراه دارد. در بستر پیچیدگی‌های داخلی، منطقه‌ای و جهانی، حکومت‌ها با چالش‌های گوناگون بالقوه و بالفعل مواجه شده‌اند، لذا توجه جدی و روزافزون به مقوله حکمرانی خوب و تحقق بخشیدن به شاخص‌های آنها برای مدیریت مطلوب و کارآمد جامعه شهری، بسیار ضرورت دارد. یکی از ابعاد تحول در جهان امروز، گسترش شهرنشینی و پیچیده‌تر شدن آن است. در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، جامعه شهری به تبع پیچیدگی‌های نهادی، فیزیکی و ارتباطی و آگاهی فزاینده شهروندان، به مراتب بسیار بیش از گذشته نسبت به حکومت و عملکردهای آن در نحوه مدیریت و حکمرانی شهری حساس بوده و واکنش نشان می‌دهد و حکومت‌ها و زیرمجموعه‌های نهادی آن در حوزه مدیریت شهری با تقاضاهای فزاینده اجتماعی، خدماتی، اقتصادی و سیاسی شهروندان مواجه شده‌اند؛ لذا توجه به مقوله حکمرانی خوب شهری برای مدیریت مطلوب و کارآمد شهری و خدمات‌رسانی به هنگام، کافی، منصفانه، عدالت‌جویانه و قانونمند در زمینه‌های گوناگون بیش از گذشته ضرورت یافته است.

در این راستا باید خاطر نشان کرد که پیچیده‌تر شدن شهرها و شهرنشینی در جهان امروز، قطعاً پیچیده‌تر شدن حکومت و ضرورت تعامل جامعه شهری، شهروندان و اصناف و نهادهای شهری با حکومت و نگاه به آنها به عنوان مکمل و متمم و یاری‌رسان برای حکومت در امر تصمیم‌گیری

(به عنوان جوهره مفهوم حکمرانی خوب) را می‌طلبید؛ لذا توجه به حکمرانی خوب شهری با شاخص‌هایی مانند پیچیدگی نهادی، کادرسازی از نیروهای انسانی توانمند، حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت در تصمیم‌گیری‌های شهری و مناسبات، رفع بحران‌ها و جلوگیری از بحران‌های سیاسی و اجتماعی بزرگ در جامعه شهری بسیار ضروری است.

در این نوشتار، نگارندگان در صددند از رهگذر استفاده از مباحث نظری و نیز تجربیات سایر کشورها در امر حکمرانی خوب، نخست آن که نحوه حکمرانی شهری در ایران را مورد آسیب‌شناسی قرار داده و کاستی‌های مربوطه را بیان کنند و دوم آن که راهبردهای پیشنهادی به منظور تحقق حکمرانی بهتر شهری در ایران را بیان کنند.

از آن جا که این تحقیق از نوع آسیب‌شناسانه و راهبردی بوده، لذا از روش‌های رایج تحقیق استفاده نشده و به لحاظ روشی از نوع تبیینی - نظری با رویکرد انتقادی و راهبردی است. در ضمن از مصادیق تجربی موفق حکمرانی شهری در چند کشور توسعه‌یافته و در حال توسعه نیز استفاده شد تا این مطالعه جنبه مقایسه‌ای نیز به خود بگیرد.

گفتار نخست: تعریف مفاهیم (حکمرانی، حکمرانی خوب و حکمرانی خوب شهری)

در ادبیات حقوق عمومی و علوم سیاسی از حکومت و حاکمیت به عنوان یکی از عناصر و ارکان بنیادین دولت - کشور یاد می‌شود، حاکمیت سیطره اراده برتر است که در یک قلمرو سرزمینی معین هیچ اراده رقیب برای آن و فراتر از آن وجود ندارد و از نظر بیرونی اراده فوق‌نایستی تحت سلطه و آمریت دولت دیگر باشد (عالم، ۱۳۷۵: ۱۴۵).

حکومت و حکمرانی را نایستی یکسان تلقی کرد، چرا که حکومت نهادهای سیاسی - اداری و دستگاه‌های قانونگذاری، اجرایی، قضایی و نظامی را در بر می‌گیرد که عهده‌دار برقراری نظم و امنیت، اداره جامعه و برآوردن نیازهای گوناگون شهروندان هستند؛ حال آنکه، حکمرانی به پویش‌ها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی کاربرد قدرت و چند و چون روابط دولت و شهروندان اشاره دارد. به گونه بنیادی، حکمرانی در پیوند با چگونگی کاربرد قدرت، تعامل و پاسخگویی معنا می‌یابد و با پرسش‌های مهمی همچون، چگونه تصمیم می‌گیرند، تعامل دولت و شهروندان چگونه باید باشد؟ و... مرتبط است (سردارنیا، ۱۳۸۸: ۱۳۵). در واقع، جوهره مفهوم

حکمرانی^۱ را تعامل یا روابط دوسویه و اعتمادآمیز بین دولت و جامعه مدنی، حکمرانان و حکومت‌شوندگان تشکیل می‌دهد (کارنی و دیگران^۲، ۱۹۹۵: ۵). حکمرانی در برگیرنده راهبردها، فرایندها و نهادهایی است که به وسیله آنها شهروندان منافع و خواسته‌ها و حقوق حقه خود را مطالبه و مسائل و مشکلات خود را حل و فصل می‌کنند (برنامه توسعه ملل متحد^۳، ۲۰۰۰: ۱).

براساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری است (میدری، ۱۳۸۳: ۹۴). از دید کوفی عنان دبیر کل سابق سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از «تضمین احترام به حقوق انسانی، حاکمیت قانون، تقویت دموکراسی، ارتقای شفافیت و ظرفیت اداره عمومی» (ویس^۴، ۲۰۰۰: ۷۹۷).

در مجموع حکمرانی خوب با عنایت به این شاخص‌ها تعریف می‌شود: حکومت قانون، کارآمدی در ابعاد گوناگون، پاسخگویی و شفافیت‌پذیری در رفتارها و تصمیم‌های حکومت، نظارت‌پذیری، عدالت‌گستری، امنیت‌گستری، توزیع عادلانه و منطقی کالاها، خدمات و ارزش‌های اساسی، افزایش ظرفیت‌های مشارکت‌پذیری و رایزنی حکومت، کاهش جدی فساد و تبعیض‌ها در ابعاد گوناگون (جانسون و ماینرز^۵، ۲۰۰۰: ۲). حکمرانی خوب منجر به افزایش میزان اعتماد و رضایت عمومی نسبت به حکومت می‌شود (بوکارت و دیوالی^۶، ۲۰۰۳: ۳۲۹).

«حکمرانی خوب شهری» نیز ناظر بر تعامل و ارتباط دوسویه شهروندان و اصناف یا نهادهای شهری با مدیران و حکمرانان شهری و گسترش مشارکت جامعه شهری به منظور بهبود زیرساخت‌های شهری، افزایش و تنوع بخشیدن به ظرفیت‌های خدمات‌رسان به شهروندان در ابعاد گوناگون و توسعه زیرساخت مالی و سازمانی ضروری است. حکمرانی خوب در واقع یک فرایند افقی میان حکومت و کنشگران مختلف جامعه مدنی و شهری ایجاد می‌کند و طی این

۱-Governance

۲-Carney & et.al

۳-United Nations Development Programme (UNDP)

۴- Weiss

۵- Johnson &Miners

۶- Boucaret & Dewalle

فرایند به نیازها و تقاضاهای شهروندان و بازار پاسخ داده می‌شود(خدائی، ۱۳۹۱: ۷۴-۷۳). حکمرانی خوب شهری عبارت است از: استفاده از راهبردهای نوین برای مدیریت مطلوب شهری از طریق همکاری و تعامل دوسویه بین نهادهای مدیریت شهری با شهروندان، نهادهای مدنی و سازمان‌های بخش خصوصی است(برنامه اسکان سازمان ملل^۱، ۲۰۰۶: ۱).

برنامه اسکان سازمان ملل حکمرانی خوب شهری را بر پایه موضوعاتی همچون تمرکززدایی، مشارکت فعال جامعه مدنی، تفویض اختیارات به مقامات محلی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین ارتباطی در امر مدیریت شهری تعریف می‌کند(تیلور^۲، ۲۰۰۰: ۱۱). در پایان می‌توان ادعا کرد، حکمرانی خوب جامعه شهری را از دو قطبی شدن (تضاد فقر و غنا) دور می‌سازد و از رشد حاشیه‌نشینی پیش‌گیری می‌کند، چرا که پایداری و ثبات جامعه شهری از اصول حکمرانی خوب شهری است.

لازم به ذکر است که مقوله حکمرانی شهری، کلی است و ناظر بر نحوه مدیریت جامعه شهری در ابعاد گوناگون است اما به طور خاص، در ارتباط با مدیریت شهری توسط شهرداری و شورای شهر اطلاق می‌شود. شوراهای شهری یکی از مناسب‌ترین و بهترین بسترها یا سازوکارهای ضروری برای مدیریت جامعه شهری پیچیده شونده، برقراری تعامل با شهروندان و اصناف و نهادهای شهری و مردم‌بنیاد و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود و اداره جامعه و همچنین، نهادینه کردن پاسخگویی و مردم‌سالاری هستند(علیخانی، ۱۳۸۴: ۵۸). شورای شهری در حقیقت، مظهر تجلی هرم اداره شهروندان به شمار می‌آید. شوراهای رابطه راستین و عینی هر می‌شکل «کلیت جامعه شهری» و سرانجام «جامعه ملی» است و نکته شایان ذکر آن که شرط اصلی کارآمدی حکمرانی شهری، همانا حداکثر همخوانی، همسویی، همنوایی، هماهنگی عملی بین اراده هر می آن جامعه، اعم از شهری یا ملی است. اما در ایران، فلسفه وجودی «نظام شورایی» که همانا جلب مشارکت شهروندان در حکمرانی است، حداکثر به «مشارکت» شهروندان در امر حکمرانی و آگذاری این حق همگانی به یک هیأت ۵ یا ۷ نفره یا هر چند نفره تبدیل شده است، چیزی که ناقض روح اصل «شوراهای» و «نظام شورایی» است(شهیدی، ۱۳۸۶: ۴۳).

۱-UN-Habitat

۲- Taylor

گفتار دوم: شاخص‌های حکمرانی خوب شهری

بر طبق دیدگاه برنامه توسعه ملل متحد، مهمترین شاخص‌های حکمرانی خوب عبارتند از: مشارکت، حاکمیت قانون، توسعه بخشیدن به منابع و روش‌های حکمرانی، بالابردن تعادل جنسیتی، تحمل کردن و پذیرفتن خطوط فکری مختلف، بسیج منابع برای اهداف اجتماعی، تقویت سازوکارهای بومی اعمال حاکمیت و مدیریت بر اساس قانون، کارآمدی، پاسخگویی و تنوع بخشیدن و به روز کردن خدمات و نهادهای خدمات‌رسان (کان‌سالشن^۱، ۲۰۰۰: ۶).

از دید اشترن معیارهای سنجش حکمرانی خوب عبارتند از: پاسخگویی یا محاسبه‌پذیری، شفافیت، قانونمندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و مدیران و سرانجام وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای پشتیبانی و محافظت شهروندان در مقابل اقدامات استبدادی (کاظمیان، ۱۳۸۷: ۳۵). از دید دنیس متا شاخص‌های مهم این مفهوم عبارتند از: پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری، نوآوری در مدیریت، مشارکت بخش‌های خصوصی در کنار بخش‌های دولتی، تعامل شهروندان با حکومت محلی، مدیریت نامتمرکز و شبکه‌سازی و توسعه منابع انسانی (کاظمیان، ۱۳۸۷: ۳۴). چهار شاخص کلیدی حکمرانی خوب شهری از دید بانک جهانی عبارتند از:

۱. مدیریت بخش عمومی؛
۲. پاسخگویی؛
۳. چارچوب قانونی برای توسعه؛
۴. شفافیت و اطلاعات (عبداللطیف^۲، ۲۰۰۳: ۱۷-۱۴).

«گروه تحقیق مؤسسه بین‌المللی علوم اداری» مواردی همچون: درجه مشروعیت، نمایندگی، مسئولیت و کارآیی را به عنوان معیارهای نمونه برای ارزیابی حکمرانی برشمرده است (سروینیس^۳، ۱۹۹۶: ۱). از دید سه تن از محققان بانک جهانی دانیل کافمن، آرت کرای و پابلو زویدو لوبتون با استفاده از یافته‌های مؤسسات مختلف بین‌المللی همچون EIU، ICRG، بنیان هریتیج و خانه آزاد پیرامون وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها، شاخص‌های

۱- Consultion

۲- Abdellatif

۳- Srinivas

مطلوب حکمرانی شهری عبارتند از: ۱. شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی به شهروندان و نهادهای صنفی و مدنی ۲. شاخص ثبات سیاسی ۳. شاخص اثر بخشی دولت ۴. شاخص کیفیت قوانین و مقررات ۵. شاخص حاکمیت قانون ۶. شاخص کنترل فساد(بحرینی و حسین‌زاده^۱)، ۱۴۶:۲۰۰۴).

سازمان ملل در قالب برنامه ابتکار عمل حکمرانی شهری در بیانیه‌ای که می‌توان آن را منشور حکمرانی شهری نامید، اصول نه گانه زیر را به عنوان معیارها و ویژگی‌های حکمرانی خوب بر شمرده است:

۱. قانونمندی؛
۲. مشارکت مدنی شهروندی با هدف تقویت مرم‌سالاری در سطح محلی و ترویج اصل اخلاقی مسئولیت‌پذیری در بین شهروندان؛
۳. شفافیت در تصمیم‌گیری که نقطه مقابل پنهان‌کاری است و در پنهان‌کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد، حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود؛
۴. پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری متقابل شهروندان و مدیران و حکمرانان؛
۵. جهت‌گیری توافقی: منظور از آن تعدیل و ایجاد توافق میان منافع گوناگون است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیر دولتی (نماینده گروه‌های مختلف) است؛
۶. برابری و عدالت: منظور از عدالت، تأمین فرصت‌های مناسب برای همه شهروندان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است. در اینجا عدالت به معنای بی‌طرفی در فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است(استیوارت^۲، ۲۰۰۶:۲۰۱)؛
۷. کارایی و اثر بخشی: حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و بهترین استفاده از منابع به عمل آید. به مفهوم دیگر می‌توان گفت: حکمرانی خوب مشروط به خروجی خوب و مستمر برای مردم یا کارآمدی است، در

۱- Bahreni & Hosseinzadeh

۲-Stewart

حکمرانی خوب شهری، هدف مدیران شهری، به حداکثر رساندن رفاه عمومی، جلب رضایت مادی و معنوی شهروندان و حمایت از حقوق بنیادین شهروندان است در صورتی که حکومتی موفق به تحقق این اهداف شود آن حکومت کارا و اثربخش تلقی خواهد شد. کارایی و اثربخشی به توانایی حکومت در قانونگذاری، قضاوت و تصمیمات مدیریتی در باب عدالت و قانونمندی است. علاوه بر این چگونگی ارائه خدمات عمومی به همگان، صلاحیت و شایستگی کارگزاران را بیان می‌کنند (آکمولا و دیگران^۱، ۲۰۰۳: ۶۴)

۸. پذیرا بودن و پاسخگویی به شهروندان؛

۹. داشتن بیش راهبردی در زمینه توسعه شهری (جانی و دانکن^۲، ۲۰۰۷: ۳۶۹)؛

در مجموع، مهمترین اهداف حکمرانی مطلوب همانا توسعه همکاری‌های عمومی، توسعه پایدار انسانی و به حداکثر رساندن رضایت و اعتماد شهروندان و همچنین رفع نیازهای اساسی آنها و حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی هستند (کافمن^۳، ۲۰۰۳: ۴).

گفتار سوم: تکوین نظام شورایی به مثابه الگویی از حکمرانی شهری در ایران

۱. قوانین مرتبط با حکمرانی شهری در ایران

قوانین و مقررات مرتبط با حکمرانی شهری در ایران به مفهوم امروزی از سال ۱۲۸۶ شمسی شامل سه قانون بلدی، انجمن‌های ایالتی و تشکیل ایالات و ولایات به تصویب رسید. انجمن بلدی کمی بعد از شکل‌گیری، پیش از آنکه بتواند کاری از پیش ببرد به دستور دولت وقت منحل شد (احمدی، ۱۳۸۶: ۲۴). در سال ۱۳۰۹ شمسی قانون بلدی و تغییر نام آن به شهرداری به تصویب رسید. در این قانون، انجمن بلدی شامل نمایندگان طبقات تجار، اصناف و مالکین بود. همچنین بر اساس این قانون، اختیار انتخاب رئیس اداره بلدی از انجمن بلدی گرفته شد و به وزارت داخله محول گردید. رئیس بلدی مسئول اجرایی دستور اصلاحات بلدی است که از

۱- Acemoglu & et.al

۲- Gani & Duncan

۳- Kaufman

طرف دولت و انجمن بلدیة تصویب و ابلاغ می‌شد.

در سال ۱۳۲۸ قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر به تصویب رسید. در این قانون، کماکان وزارت کشور به عنوان رقیب اصلی در کنار انجمن شهر در الگوی حکمرانی شهری ایران حضور داشت. الگوی اداره شهر در این قانون بر اساس مدل شورا-مدیر شهر پی‌ریزی شده است و بر تخصص‌گرایی فردی تأکید شد. در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداری به تصویب رسید. در این قانون هم اساس مدل اداره امور شهر بر مبنای شورا-مدیر شهر بود. در دوران پس از انقلاب اسلامی، در زمینه حکمرانی شهری قوانین و مقرراتی به تصویب رسیدند. در ایران پس از انقلاب فعالیت شوراها بر اساس قانون شوراهاى اسلامى شهر و روستا از سال ۱۳۷۷ به بعد شروع شد، قانون فعلی شوراها مصوب ۱۳۷۵ بر اساس الگوی شورا-مدیر و تصمیم‌گیری در مورد انحلال شورای شهر به عهده هیأت حل اختلاف مرکزی است.

ویژگی‌های قوانین و مقررات مرتبط با حکمرانی شهری در ایران

| عناوین قوانین | ارکان | مراجع انتخاب | مراجع برکناری | الگوی مدیریت |
|---|------------------|--|-----------------------------|------------------------------------|
| قانون بلدیة سال ۱۲۸۶ | انجمن بلدیة | انتخاب مستقیم شهروندان به تفکیک محلات شهری | | الگوی رهبری جمعی |
| | هیأت اجرایی | انجمن بلدیة | انجمن بلدیة | |
| | انجمن بلدیة | انجمن بلدیة | انجمن بلدیة | |
| قانون بلدیة ۱۳۰۹ | انجمن بلدیة | انتخاب مستقیم از بین نمایندگان طبقات، تجار، اصناف و ساکنین | | رهبری اجرایی مدیر منتصب دولت مرکزی |
| | رئیس اداره بلدیة | وزارت داخله | وزارت داخله | |
| قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر ۱۳۲۸ خورشیدی | انجمن شهر | انتخاب توسط شهروندان بر اساس محلات شهری | | الگوی شورا-مدیر شهر |
| | مدیر شهر | توسط انجمن شهر و وزارت کشور | انجمن شهر | |
| | معاون مدیر شهر | توسط انجمن به پیشنهاد مدیر شهر | مدیر شهر با تأیید انجمن شهر | |

| عناوین قوانین | ارکان | مرجع انتخاب | مرجع برکناری | الگوی مدیریت |
|---|----------------|---|----------------------|-----------------------|
| لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ خورشیدی | انجمن شهر | انتخاب توسط شهروندان براساس حوزه بندی شهر | هیات وزیران | الگوی شورا - مدیر شهر |
| | مدیر شهر | توسط انجمن شهر | انجمن شهر | |
| | معاون مدیر شهر | توسط انجمن شهر به پیشنهاد مدیر شهر | | |
| قانون شهرداری ۱۳۳۴ خورشیدی | انجمن شهر | انتخاب توسط شهروندان براساس حوزه بندی | هیات وزیران | الگوی شورا - مدیر شهر |
| | مدیر شهر | انجمن شهر | انجمن شهر | |
| | معاون مدیر شهر | مدیر شهر | مدیر شهر | |
| قانون فعلی شهرداری ها و قانون شوراها ۱۳۷۵ خورشیدی | شورای شهر | انتخاب توسط شهروندان | هیات حل اختلاف مرکزی | الگوی شورا - مدیر شهر |
| | مدیر شهر | شورای شهر | شورای شهر | |

۲. شوراهای اسلامی پس از پیروزی انقلاب اسلامی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با الهام از منابع اسلامی و فقهی به مشارکت مردم در نظام اداره امور کشور اهمیت خاصی داده و دولت را موظف کرده است که زمینه‌های لازم را برای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خویش فراهم کند (بند هشت از اصل سوم قانون اساسی). در همین راستا و در اجرای اصل مشارکت مردم در کلیه امور کشور، تشکیل شوراهای اسلامی در تمام مناطق کشور پیش‌بینی شد و به همین جهت در قانون اساسی، جایگاه خاصی برای شوراهای اسلامی اختصاص داده شده است.

اصولی که غیر مستقیم مسأله شورا را مورد توجه قرار داده‌اند:

شکل حکومت ایران از نوع جمهوری اسلامی است و رکن جمهوریت به طور مستقیم موضوع شوراها و مشارکت فردی، گروهی، حزبی و انجمنی در تصمیم‌گیری‌ها را مورد توجه قرار

می‌دهد. قانون اساسی در اصل سوم دولت را موظف نموده برای نیل به اهداف نظام بویژه در زمینه محو هرگونه انحصارطلبی، استبداد و خودکامگی، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در محدوده قانون از مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بهره‌برد. اصل شصت و دوم نیز موجودیت و اعمال قوه مقننه را ناشی از اراده و خواست مردم می‌داند که از راه همه‌پرسی و مراجعه به آرا مستقیم مردم هویت می‌یابد.

اصولی که مستقیماً مسأله شورا را مورد بررسی قرار داده‌اند:

در اصل هفتم قانون اساسی آمده است طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شورا، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، بخش، روستا، و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. تمامی فصل هفتم قانون اساسی شامل یکصد تا یکصد و هفتم (به لحاظ اهمیت موضوع شوراها) به این مهم اختصاص یافته است و شوراهای اسلامی به عنوان تجلی‌گاه حضور مردم و عهده‌دار وظایف مهم به ویژه در زمینه‌های هماهنگی، نظارتی، برنامه‌ریزی و اجرا (همکاری) تصریح شده‌اند. علاوه بر آن در این فصل از شوراهای اسلامی به عنوان ارکان عمده تصمیم‌گیری و اداره امور مناطق کشور یاد شده است.

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اهداف تشکیل شوراهای عبارتند از: ۱. پیشبرد سریع برنامه‌ها و سرعت بخشیدن به جریان امور ۲. جلوگیری از تبعیض ۳. واگذاری کار مردم به مردم ۴. احترام به شخصیت مردم و استفاده از افکارشان ۵. آگاه‌سازی مردم از امور ۶. نظارت بر مؤسسات و سازمان‌های دولتی که در یک منطقه فعالیت دارند ۷. کاستن از فشار بالای مسئولیت بر دولت ۸. تکمیل کار دستگاه‌های دولتی ۹. هدایت و رهبری در برنامه‌های محلی ۱۰. اجرای نظام عدم تمرکز.

شوراهای اسلامی شهر به عنوان یک سازمان محلی انتخابی براساس دو راهبرد کلیدی طراحی و پیاده شده‌اند: ۱) مشارکت دادن مردم در اداره امور شهری (ب) تمرکززدایی یعنی کاستن از بار مسئولیت حکومت و سپردن امور محلی به خود مردم و نمایندگان آنها.

گفتار چهارم: وظایف و اختیارات تصریح شده برای شوراهای اسلامی شهر در ایران

شرح وظایف بیست و نه گانه شورای اسلامی شهر در ماده ۷۱ قانون تعیین شده است. مهمترین وظیفه شوراها عبارت از تصمیم‌گیری، نظارت بر عملکرد مدیریت شهرداری و هماهنگ‌کنندگی

است، اما وظایف تعیین شده برای شورا را می‌توان در چهار گروه عمده تقسیم‌بندی نمود: ۱. سیاستگذاری، قانونگذاری و برنامه‌ریزی ۲. امور سازمانی، تشکیلاتی و امور مالی ۳. امور فنی و عمرانی ۴. امور خدماتی.

در راستای اختیارات کلی تصریح شده فوق، وظایف شوراهای شهر به قرار ذیل فهرست می‌شوند:

۱. پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و رفاهی، از طریق تشویق و ترغیب همکاری و مشارکت مردم ۲. شناخت نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و رفاهی شهر و ارائه پیشنهادها و اصلاحی ۳. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌ها و بودجه‌های مصوب در امور شهرداری ۴. تشویق و ترغیب مردم جهت همکاری و مشارکت در انجام امور خدمات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و عمرانی با هماهنگی با سازمان‌های ذی ربط ۵. تصویب بودجه سالانه شهرداری ۶. تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر با توجه به سیاست‌های دولت و هماهنگی با وزارت کشور ۷. نظارت بر فعالیت‌های شهرداری از جمله توسط حسابرس‌های شورای اسلامی شهر ۸. تصویب طرح‌های جامع، طرح‌های عمرانی و ساختمان‌سازی عمده که متعاقباً ممکن است لازم باشد به وسیله استانداری، یا مراجعه دولتی نیز به تصویب برسد.

گفتار پنجم: نقاط ضعف یا کاستی‌های شورای اسلامی شهر در ایران (آسیب شناسی)
 با رویکردی منصفانه بایستی خاطر نشان ساخت که از سال ۱۳۷۷ به این سو، شوراهای شهری تا حد نسبتاً خوبی در تحقق اهداف و اختیارات یاد شده موفق بوده‌اند اما در حد مطلوب و بهترین حالت ممکن نبوده است. شوراهای در عملکرد خود از آسیب‌ها و کاستی‌های جدی برخوردار بوده‌اند که در ذیل مهمترین دلایل آن طرح می‌شوند.

الف) دلایل سیاسی و سیاست‌زدگی حاکم بر شوراهای شهر

یکی از مهمترین مسائل و ضعف‌ها در جوامع جهان سوم و در حال توسعه، سیاست‌زدگی عمومی مردم و نیز نظام اداری و مدیریتی است؛ به این معنی که در سطح عمومی، مردم غالباً به موضوعات گوناگون رنگ و بوی سیاسی می‌دهند و رواج شدید شایعات سیاسی در همین راستا قابل تحلیل است. جامعه ما نیز از این امر مستثنی نیست. اما نکته شایان ذکر آن که در ایران و

غالب کشورهای در حال توسعه، نظام اداری و بوروکراسی تا حد زیادی متأثر از جریان‌های سیاسی حاکم بوده و این امر به نوبه خود، مانع از استقلال مدیران و زیرمجموعه آنها در انجام کارویژه‌های تعریف شده و اجرای قانون و به تبع آن، باعث رواج قانون‌گریزی، فساد و در نهایت، ضعف عملکردی و نارضایتی ارباب رجوع و مردم می‌گردد؛ در این راستا، شوراهای شهری و مدیریت شهری ایران نیز قابل تأمل و نقد هستند.

یکی از عوامل مؤثر در برآورده نشدن کامل انتظارات از شوراهای شهری همانا سیاست‌زدگی حاکم بر آنها بوده است و این امر یکی از آفت‌های مهم شوراها بوده است. شواهد موجود حاکی از آن است که جناح‌زدگی سیاسی در تعداد قابل توجهی از شوراهای شهر در مواردی منجر به انحلال شوراها شده است یا در موارد متعددی به دلیل رویارویی اعضا به تأثیر از انحصارگرایی جناحی و تصلب ایدئولوژیک به انحراف عملکردی- قانونی و ایستایی در فعالیت‌های شوراها و در نهایت به ناکارآمدی آنها انجامیده است.

سیاست‌زدگی حاکم بر تعداد قابل توجهی از شوراها و تبعیت آنها از جناح سیاسی خود در موارد قابل توجهی به روی کارآمدن شهرداران ضعیف‌تر و با مسئولیت‌پذیری کمتر منجر شده است، به طوری که وابستگی سیاسی شهردار به جناح حاکم در موارد قابل توجهی به اغماض و چشم‌پوشی شوراها از عملکرد ضعیف شهرداران انجامیده و نظارت‌گری شوراها تا حد زیادی مخدوش شده است؛ لذا سطح کارآمدی و پاسخگویی تعداد قابل توجهی از شهرداری‌ها کمتر شده است. در تعداد قابل توجهی از شوراهای شهر به جای تبیین فکر چه چیزی، تفکر چه کسی را اولویت داده‌اند و تداوم این روند در شورا به بی‌تفاوتی و سرخوردگی مردم منتهی می‌شود که نهایتاً روند رشد و توسعه منطقه‌ای را مختل می‌کند.

یکی دیگر از عوامل مؤثر بر ناکارآمدی برخی از شوراهای شهری به قوم‌گرایی یا محله‌گرایی حاکم بر آنها بر می‌گردد، این امر - البته نه در همه شهرها بلکه در برخی از شهرهای کوچک- باعث تشدید منازعات در شوراها و عدم رعایت عدالت و قانون در توزیع خدمات شهری و مانند آن شده است و در مواردی به تعیین شهردار بر اساس ملاحظات قوم و محله‌گرایی و رأی اکثریت برخاسته از این ملاحظات شده است.

برای رعایت اختصار، در ذیل سایر دلایل سیاسی مؤثر بر کم کارآمدی و در مواردی ناکارآمدی شوراها فهرست می‌گردند:

۱. تفاسیر متعارض پیرامون تمرکزگرایی و تمرکززدایی سیاسی؛
۲. بستر سیاسی مبهم و نامشخص برنامه‌های توسعه سیاسی کشور؛
۳. وابستگی بیش از حد شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر به وزارت کشور؛
۴. رابطه سلسله مراتبی مرکز - پیرامون و کمبود نهادهای مردم‌سالار در قلمرو پیرامون؛
۵. دوگانگی وظایف شوراهای اسلامی شهر و وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری‌ها؛
۶. ساز و کارهای ارتباطی ضعیف شوراهای شهر با مردم؛
۷. جایگاه متزلزل شوراهای اسلامی استان و شورای عالی استان‌ها؛
۸. در هم آمیختگی و عدم تفکیک امور حکمرانی شهری از امور سیاسی و کشوری؛ وجود این تفکیک به صورت نظری و عملی در جوامع غربی و عدم آن در ایران یکی دیگر از تفاوت‌های حکمرانی شهری در این جوامع است. به همین دلیل، مسئولان شهری و کشوری در ایران چندان قابل تفکیک نبوده و هنوز هم نیستند. علت این امر را باید در نبود حکومت‌های محلی مکمل و همکار حکومت مرکزی در ایران جستجو کرد؛
۹. نقص و تک‌بعدی بودن سیستم حکمرانی شهری در ایران به لحاظ وظایف و عملکردها.

ب) کاستی‌ها و دلایل حقوقی

آسیب‌شناسی شوراهای نایستی به دلایل سیاسی محدود شود، بلکه باید دلایل دیگر از جمله کاستی‌ها و دلایل حقوقی نیز مورد توجه قرار گیرد. کاستی‌ها و مسائل حقوقی شوراهای فرایند تصمیم‌گیری و تدوین مقررات عمومی برای مدیریت شهرداری را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۱. چارچوب‌های حقوقی ناقص و کلی برای شوراهای اسلامی شهر؛ قانون شوراهای اسلامی شهر، ۲۹ وظیفه را برای شوراهای امور مختلف اجتماعی، فرهنگی و آموزشی و عمرانی به صورت کلی مشخص کرده، اما آیین‌نامه‌های تفصیلی جامع برای تعریف عملیاتی و دقیق وظایف شوراهای در قبال شهرداری‌ها و چارچوب همکاری متقابل شوراهای شهر و سایر سازمان‌های محلی مستقر در حوزه شهر وضع نشده‌اند؛ لذا کلی بودن شرح وظایف و عدم تصریح دقیق جزئیات در موارد قابل توجهی به عدم تحقق همکاری و تعامل کامل شوراهای مدیریت شهرداری شده است؛
۲. فقدان ضمانت اجرایی برای مصوبات شوراهای شهر در ارتباط با سایر سازمان‌های دولتی؛
۳. ابهام در جایگاه شوراهای اسلامی شهر در قانون مصوب سال ۱۳۷۵؛

۴. متأسفانه علیرغم شأن قابل توجه شوراهای اسلامی شهر در قانون اساسی، در قوانین عادی ابهامات زیادی در خصوص شوراها وجود دارد و قانون شوراها مصوب سال ۱۳۷۵ از دیدگاه صاحب نظران حقوق، کارشناسان شوراها و مسئولان وزارت کشور فاقد ویژگی‌های یک نظام شورایی پویا و اثربخش است. در این قانون، وظایف مختلفی در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، برنامه‌ریزی و خدمات شهری برای شوراهای اسلامی شهر در نظر گرفته شده است، بدون اینکه در قالب ماده و یا آیین‌نامه‌های اجرایی، جزئیات نحوه دخالت و صلاحیت شوراها برای این وظایف، تعیین و پیش‌بینی شود.
۵. در قانون شوراها، همان کارکردی که شوراهای شهر در کشورهای توسعه‌یافته دارند، تا حدودی لحاظ شده، اما به میزان صلاحیت‌ها و اختیارات اعضای شورای شهر برای ایفای این وظایف توجهی نشده است. در واقع بین میزان مسئولیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی؛ توازن وجود ندارد. به هر حال در اصلاحات قانون جدید کماکان بسیاری از این مشکلات پابرجاست.
۶. جایگاه مبهم و مخدوش شوراهای اسلامی شهر در قانون برنامه چهارم توسعه؛
۷. تناقض در مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی شهر و به روز نبودن مقررات؛ بسیاری از بندهای قانون شهرداری‌ها و قانون شوراها در خصوص اختیارات و صلاحیت شوراها و وزارت کشور در امور شهرداری با یکدیگر همخوانی ندارند. افزون بر این، قانون شوراها و قانون شهرداری‌ها با نیازهای روز جامعه مطابقت نداشته و با توجه به دو برابر شدن جمعیت شهرهای کشور و رشد و تعالی جامعه، این قوانین در شأن شهروندان و نظام مدیریت شهری نیستند!
۸. تداخل وظایف و تعدد مراکز تصمیم‌گیری؛ یکی از مشکلات و مسائل مهم در نظام اداری و مدیریتی جامعه ما همانا موازی‌کاری و وجود نهادهای موازی است و این امر در ارتباط با شوراهای اسلامی صدق می‌کند. این مشکل عمدتاً از آنجا ناشی می‌شود که دولت و وزارت کشور با تفکیک فعالیت‌های محلی از مجموعه برنامه‌های دولت و تفویض آن بر عهده شورای محلی زمینه را برای امکان تداخل وظایف بین دستگاه‌های اجرایی و شوراهای

محلی فراهم کرده است و مقررات و قوانین جدی برای تمایز و جلوگیری از تداخل وظایف چندان دیده نمی‌شود. برای پرهیز از این مسأله شوراهای محلی به جای ایجاد سازمان‌ها و مؤسسات و عناصر خدماتی جدید، باید به تعریف و تنظیم روابط بین عناصر و سازمان‌های محلی و دولتی توجه داشته باشند.

۹. عمل‌زدگی یا عمل‌گرایی (پرگماتیسم) و فقدان نگرش سیستمی و نظام‌مند؛ یکی از مسائل و مشکلات جدی در نظام اداری و مدیریتی ایران، کم‌توجهی به ایجاد نظام جامع تصمیم‌گیری همراه با مطالعه نظری و مقایسه‌ای قوی با کشورهای دیگر است. در این ارتباط، شوراهای شهر و شهرداری‌ها نیز مستثنی نیستند. شوراهای شهری غالباً توجه بیش از اندازه به مسائل اجرایی و جزییات برنامه‌ها و طرح‌ها داشته‌اند که به آن عملگرایی اطلاق می‌شود و فاقد یک نگرش سیستمی و جامع و نظام‌مند برای تصمیم‌سازی و مدیریت جامع از طریق ایجاد یک نظام جامع ارزیابی، کنترل مستمر برنامه‌ها و پروژه‌های مختلف و اجرایی هستند.

۱۰. یکی از مهمترین کاستی‌های مربوطه آن است که شوراهای اسلامی عمدتاً فاقد بدنه‌های تحقیقاتی ریشه‌دار برای انجام مطالعات نظام‌مند و مقایسه‌ای به عنوان پشتوانه جدی برای تصمیم‌سازی بهینه و پویا و کارآمد هستند. در عمل، شوراهای شهر در مسائل اجرایی و روزمره غرق شده‌اند و عمدتاً با مراکز مطالعاتی و تحقیقاتی و صاحب‌نظران ارتباط یا نداشته یا ارتباط کمتری دارند و در مواردی برخی شوراهای شهر و شهرداری‌ها مانند تهران اقدام به برگزاری همایش حکمرانی خوب شهری در دو سال اخیر کرده‌اند که گرچه اقدام مفیدی بوده ولی اقداماتی از این دست، خیلی کم بوده‌اند.

د) کاستی‌ها و ضعف‌های بودجه‌ای و برنامه‌ریزی ضعیف

خودگردانی و استقلال مالی شوراهای شهر سهم بسزایی در موفقیت و اثربخشی آنها دارد. شواهد تجربی تأیید می‌کند که صلاحیت و استقلال شوراها در زمینه دریافت عوارض و مالیات‌های محلی و آزادی عمل آنها برای کسب منابع درآمدی جدید در حوزه محلی در کشورهایی که سابقه شورایی موفق دارند در قوانین و مقررات پذیرفته شده است. آسیب‌شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران نشان می‌دهد بخشی از مسائل شوراهای شهر در ایران به

آسیب‌های اقتصادی و مالی مربوط است. این آسیب‌ها عبارتند از:

۱. فقدان نظام بودجه ریزی و مالیه عمومی شهری

نظام درآمد - هزینه و مالیه عمومی شهری در کشورهای توسعه‌یافته و شوراهای شهر توانمند موجبات ارتقاء و تعالی عملکرد شوراها را فراهم می‌سازد. در ایران، به خاطر تمرکز ساختار سیاسی و اقتصادی، مالیه عمومی شهری و بودجه شهری بر خلاف رویه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است و عمدتاً فاقد نظام بودجه‌ریزی مستقل هستند (امامی، ۱۳۸۹: ۱۶۵-۱۶۴).

۲. محدودیت‌های مالی تحمیل شده قانون تجمیع عوارض بر شوراها و شهرداری‌ها

در چارچوب قانون تجمیع عوارض، اکثریت عوارض دریافتی توسط مؤسسات عمومی از جمله شهرداری‌ها بایستی به حساب تجمیع در خزانه ملی واریز گردد. شهرداری‌ها به موجب قانون برخی از این عوارض را قبلاً بطور مستقیم دریافت می‌کردند. اما با تصویب قانون تجمیع عوارض، برخی از منابع درآمدی شهرداری‌ها، به حساب تجمیع عوارض در سطح ملی واریز، و از طریق وزارت کشور سهم شهرداری‌ها مشخص، و به حساب شهرداری‌ها در سراسر کشور انتقال داده می‌شود. قانون تجمیع ناشی از بخشی‌نگری در ساختار مالیاتی است و متأسفانه بر خلاف روند متداول در کشورهای توسعه‌یافته که نظام بودجه‌بندی و مالیه عمومی جنبه محلی یافته و حالت نامتمرکز دارد، تصویب این قانون محدودیت‌های مالی زیادی را بر شوراهای شهر و شهرداری‌ها تحمیل کرده است.

۳. گرایش شهرداری‌ها به فروش تراکم به عنوان منبع درآمدی ناپایدار

بسیاری از شهرداری‌ها بویژه در شهرهای بزرگ و مراکز استان‌ها برای درآمدزایی به فروش تراکم روی آورده‌اند که این امر پیامدهای ناگواری برای اقتصاد و توسعه پایدار شهری به همراه دارد. ارزیابی نشان می‌دهد که در شهرهای بزرگ، نزدیک به پنجاه درصد درآمدهای شهرداری به واسطه فروش تراکم است.

۴. کاهش کمک‌های دولت مرکزی به شهرداری‌ها

این موضوع عمدتاً در ارتباط با شهرهای فقیر و کمتر توسعه‌یافته صدق می‌کند که شهرداری‌ها به

دلیل فقر مالی مردم و نبود درآمدهای ناشی از مراکز صنعتی با مشکلات جدی مواجه می‌شوند و کاهش کمک‌های مالی دولت به این شهرداری‌ها باعث عقب ماندگی و عدم پیشبرد پروژه‌های عمرانی شهر و فشار زیاد بر شهروندان برای تأمین منابع مالی می‌شود (آخوندی و دیگران: ۱۳۸۷، ۱۷).

گفتار ششم) راهبردهایی برای تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران

تحقق و استقرار مدل حکمرانی خوب شهری در ایران، مستلزم پیش‌زمینه‌ها و متضمن تغییرات بنیادین در نگرش و روش اداره امور این مناطق است. خلاصه‌ای از این پیش‌زمینه‌ها را به شرح زیر می‌توان خلاصه و طبقه‌بندی کرد:

الف. تغییرات ماهوی

- قبول و بسترسازی برای حرکت به سمت نظام باز، کثرت‌گرا و مدنی از طریق تقسیم و انتقال قدرت سیاسی؛
- توسعه‌گرایی مبتنی بر توسعه پایدار و رفاه شهروندان؛
- مشارکت‌جویی شهروندان و مشارکت‌پذیری سازمان‌ها و مسئولان رسمی؛
- کارآیی و اثر بخشی کلیت منطقه کلان شهرها و اجزای عملکردی و جغرافیایی آن؛
- اتخاذ راهبرد تمرکززدایی در سطح ملی و تمرکز در سطح منطقه کلان شهری.

ب. تغییرات سازمانی

- استقرار نظام مدیریت یکپارچه با وظایف و اختیارات روشن در لایه‌های مختلف بر مبنای مفاهیم و روابط بین سازمانی و میان‌قلمرویی و انسجام عمودی و افقی؛
- ایجاد ظرفیت‌های سازمانی لازم برای پذیرش مشارکت و مداخله مؤثر نهادهای مردمی غیردولتی و داوطلب در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری؛
- برخورداری از استقلال و مسئولیت گسترده در محدوده مذکور؛
- برخورداری از نیروی انسانی و کارکنان حرفه‌ای و کارآمد؛
- برخورداری از پایه درآمدی شناور و اجازه وضع عوارض و مالیات؛

- ظرفیت‌سازی و تدوین مکانیزم‌های ضروری برای توزیع و اعمال قدرت متوازن توسط تمام عوامل و بازیگران از حوزه‌های مختلف دولتی، عمومی و خصوصی (مزینی، ۱۳۷۸: ۵۴-۵۲).
 - تدوین و استقرار روش‌ها و مکانیزم‌های تضمین‌کننده شفافیت، اثربخشی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی سیستم حکمرانی شهری.
- با تأمل در وضعیت شهرهای ایران به ویژه کلان‌شهرها می‌توان پیشنهادات و راهبردهای ذیل را جهت تحقق حکمرانی خوب شهری در ایران مطرح کرد.
۱. تدوین برنامه کاری میان مدت و بلندمدت با استفاده از نظرات کارشناسان و تجارب سایر کشورهای پیشرو در این زمینه؛
 ۲. تأسیس و تقویت مرکز مطالعات و پژوهش‌های شورا که به مثابه مغز فکری، با بهره‌گیری از متخصصان به شورا در انجام فعالیت‌ها و بررسی طرح‌ها و لوایح کمک کند؛
 ۳. تبیین صحیح شرح وظایف و اختیارات کنشگران حکمرانی خوب در عرصه شهری؛
 ۴. استفاده بهینه از مشارکت صاحب‌نظران، دانشگاهیان و نخبگان در قالب ایجاد نهاد مشورتی؛
 ۵. تعامل دوسویه و مداوم بازیگران اصلی عرصه شهری (شورای شهر، شهرداری، اصناف، تشکل‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد)؛
 ۶. فعال کردن گروه‌های نظارتی شورا در مناطق و نواحی؛
 ۷. تقویت روابط عمومی شورا به ویژه تدوین نشریه یا بولتن دائمی شورا؛
 ۸. پیش‌بینی تمهیدات لازم برای رفع و رجوع مشکلات روزمره شهروندان و حل مشکلات ارباب رجوع؛
 ۹. ایجاد بانک اطلاعاتی شورا و شهرداری در زمینه مسائل متعدد شهری؛
 ۱۰. ارائه گزارش مستمر به شهروندان؛
 ۱۱. بررسی و مطالعه برای دستیابی به منابع مالی پایدار برای شورا و شهرداری؛
 ۱۲. رفع ابهام، تعارضات و تناقضات قانون وظایف، اختیارات و انتخابات شوراها؛
 ۱۳. امکان‌سنجی برای واگذاری تصدی‌های دولتی به شوراها و شهرداری‌ها براساس مواد قانونی مطرح مصوب مجلس شورای اسلامی؛
 ۱۴. گسترش اختیارات و ظرفیت‌های شورای اسلامی شهرها؛

۱۵. اصلاح قانون شوراها با رویکرد افزایش اختیارات شوراها، تضمین‌های اجرایی قوی و کاستن از میزان دخالت دستگاه‌های اجرایی در امور شوراها؛
۱۶. تقویت فرهنگ شورایی و کار جمعی در جامعه، افزایش اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی همگانی در مورد نقش، وظیفه، جایگاه و مشکلات شوراها؛
۱۷. قاعده‌مند کردن تمامی فرایندهای حاکم در شهرداری‌ها متناسب با اقتضائات و کارکردهای شوراها؛
۱۸. تبدیل شوراها و فرایندهای حاکم بر آن به یک پارلمان مطلوب محلی و نه یک ساختار اداری، تشریفاتی و بروکراتیک؛
۱۹. جلوگیری از رانت‌خواری، سهم‌خواهی و منفعت‌طلبی فردی، گروهی یا جناحی در شوراها؛
۲۰. ایجاد سازوکارهای مناسب برای انجام نظارت عمومی و مردمی بر فرایندها، عملکردها و اقدامات شوراها؛
۲۱. مشارکت واقعی و گسترده شهروندان در اداره امور شهری.
البته این مشارکت می‌تواند از طرق زیر نمود پیدا کند:
- حمایت از ایجاد و گسترش سازمان‌های غیردولتی؛
 - انتشار منظم تصمیم‌گیری‌های شورای شهر و اقدامات شهرداری برای عموم شهروندان؛
 - ایجاد شبکه جدید برای دریافت نظرات، مطالبات و پیشنهادات شهروندان؛
 - ایجاد سازوکار مناسب برای سنجش منظم عملکرد مسئولان و اعلام عمومی آن (مزینی، ۱۳۷۸: ۱۲۳-۱۲۷).
۲۲. تمرکززدایی نظام تصمیم‌گیری شهری و واگذاری اختیارات به سطوح محلی و شهری به مفهوم دیگر؛ فراهم آوردن سازوکارها و فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی و گروهی؛
- راه‌های تحقق این مورد نیز می‌تواند متعدد باشد، از جمله اینکه:
- ایجاد دادگاه‌های ویژه شهری برای رسیدگی به اختلافات مربوط به مسائل شهری؛
 - اعلام عمومی طرح‌ها و برنامه‌های شهری؛
 - تعیین مالیات محلی و واگذاری آن به نهادهای محلی؛

- ایجاد صندوق‌های اعتباری محلی؛
 - تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی؛
 - اصلاح قوانین در جهت تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی؛
 - انتخاب شهردار با آرای مستقیم شهروندان و بدون نیاز به تنفیذ مراجع دولتی (لطیفی، ۱۳۸۷: ۸۱-۷۷)؛
 - واگذاری تهیه طرح توسعه شهر به نهادهای محلی.
۲۳. ایجاد هماهنگی و یکپارچگی بین سیستمی در شهرداری با تمرکز بر سیستم اطلاعاتی جامع، پیوند سیستم‌های جزیره‌ای حکمرانی و روابط شبکه‌ای؛
- برای تحقق هماهنگی و سیستم یکپارچگی شهری می‌توان از سازوکارهای ذیل بهره برد:
- ایجاد سازمان واحد کنترل توسعه شهری با مرکزیت شورای شهر و شهرداری؛
 - استقلال مالی شوراها و شهرداری و اتکای آنها به مالیات‌های محلی؛
 - اصلاح قوانین شهری در جهت اعطای وظایف و اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها.
۲۴. سایبرنتیک شدن یا ارتباطی و اطلاعات بنیاد شدن مدیریت و حکمرانی شهری (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۶۱-۱۶۰).
۲۵. ظرفیت‌سازی اعم از آموزش شهروندان، نوسازی قوانین و تشکیلات شهری؛
۲۶. توانمندسازی مدیران و کارمندان شهرداری و شورای شهر در رابطه با مفاهیم حکمرانی خوب شهری به منظور سازگار کردن هنجارهای آنان با معیارهای حکمرانی خوب شهری؛
۲۷. کادر سازی قوی از مدیران و نیروهای انسانی متخصص و متعهد؛
۲۸. مدیریت مشارکتی و مشارکت فراگیر شهروندان، گروه‌ها و اصناف شهری (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۵۴).
۲۹. تعادل و توازن برقرار کردن بین توزیع منابع در سطح محلی و محرومیت‌زدایی؛
۳۰. ارتقاء و توسعه سیستم‌های فناوری اطلاعات نوین به منظور عملیاتی کردن حکمرانی الکترونیکی.

نتیجه‌گیری

حکمرانی و مدیریت شهری از یک سو به دلیل تحولات جوامع و نگاه کلی به شهر و از دیگر سو به دلیل وجود دولت‌های خودکامه، نبود مشارکت یا عملکرد ضعیف نهادهای مدنی و

اجتماعی در شهر و به ویژه با پیچیده تر شدن شهر و شهرنشینی، می توان موجبات پیدایش نگرش تازه ای را در مدیریت شهری احساس کرد. در این میان، شهرها برای مدیریت و اداره خود راهی به جزء بسترسازی برای توسعه دموکراسی شهری و مشارکت حداکثری شهروندان نیافته اند و در این راه به شکل تازه ای از حکمرانی دست یافته اند که برخی آن را در حد ابداع جدید بشری در ایجاد نظام اجتماعی نوین دانسته اند. این شکل جدید به نام حکمرانی خوب شهری نامیده می شود که منشأ شهری دارد. این شکل حاکمیتی جدید در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسداری قوانین محدود کند و از دخالت مستقیم آن در تصمیم گیری ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره شهروندان بکاهد. در اینجا منظور اصلی تحقق حکمرانی خوب شهری، تبدیل مدیریت شهری آمرانه، اقتدارگرا و یک سویه به مدیریت چندسویه و مشارکت طلبانه است. در این نظام شهرداران نقش رئیس اصلی اجرایی شهر را برعهده دارند که قدرت آنها متکی به آرای مستقیم و غیرمستقیم شهروندان از طریق شوراهای شهر است (جهانشاهی، ۱۳۸۶: ۳۵-۳۴).

رشد شتابان شهرنشینی و شهرگرایی به ویژه در کشورهای در حال توسعه، اداره شهرها را با مشکلات جدی روبرو ساخته است (عظیمی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۱۸). رشد مسائل اجتماعی، اقتصادی و مانند آن در شهرها، بر پیچیدگی موضوع افزوده است. به همین دلیل و با توجه به وضعیت فوق، شهرهای جهان سومی و به طور خاص کلانشهرها برای اداره خود دچار مشکلات عمده ای شده اند. بنابراین با توجه به شاخص های حکمرانی خوب شهری همچنین با کمک مدل سیستمی می تواند شیوه مناسب برای حکمرانی و مدیریت شهری باشد. همچنین این مدل ضمن اداره شهر به تدریج از حجم مشکلات کم کند و شرایط بهتری را برای یک زندگی شهری فراهم کند (تهرانی و اسماعیل تبار، ۱۳۹۱: ۳۲۱).

در مورد وضعیت حکمرانی خوب شهری در ایران می توان اظهار نمود که «برنامه ریزی شهری در ایران دچار نازایی شده است. گسترش اسکان غیررسمی، بن بست رفت و آمد، ازدیاد آلودگی، گرانی مسکن و ... نشانه های بارز و رنج آور این نازایی است. دولت ها هر چند از یک سو قوانین تفویض اختیار خود را به حکمران شهری، تصویب می کنند، اما از سوی دیگر نه تنها از شورایاری ها حمایت قانونی نکرده، در پی تضعیف و تجدید اختیارات شوراها بر می آیند». به هر حال با توجه به اینکه کشگران عرصه حکمرانی خوب شهری، اغلب نوپا هستند این کشگران

برای پیشرفت و نهادینه شدن نیاز دارند که معایب و آسیب‌های موجود در سر راه آنها شناسایی شود و برای آن راه حل‌هایی اندیشیده شود. همچنین با تلاش در راستای بسترسازی برای تحقق حکومت الکترونیک و ارائه خدمت عمومی به شیوه به شهروندان می‌تواند بسیاری از مسائل و مشکلات کلان شهرهای ایران نیز حل نماید و گامی مؤثر در تحقق حکمرانی مطلوب شهری در ایران باشد.

به مفهوم دیگر مهمترین راهبردهای تحقق حکمرانی مطلوب شهری در ایران را می‌توان به طور خلاصه به صورت ذیل نام برد: اتخاذ تدابیر تمرکززدایی در سطح ملی و محلی، ارائه گزارش مستمر در مورد عملکرد مسئولین شهری به شهروندان و سایر ذینفعان، بسترسازی برای مشارکت حداکثری شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، کادرسازی قوی، بسترسازی برای نظارت و توجه به بازخوردهای آن و

نکته قابل ذکر دیگر در این مقاله آن بود که حکمرانی شهری به معنی اعمال حاکمیت و مدیریت آمرانه و یک سویه نیست، بلکه نوعی مدیریت دو سویه و مشارکتی است که در این حالت، بایستی نهادهای مدنی و صنفی شهری و شهروندان را مکمل و متمم مدیران و ناظر و شریک در تصمیمات شهری دانست، نه به عنوان اتباع و حکومت‌شوندگان صرف شهری.

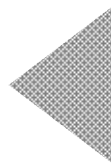
منابع

- (۱۳۹۱)، شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در چهارچوب نظریه سیستمی، در **مجموعه مقالات نخستین همایش علمی حکمروایی خوب شهری**، جلد ۱، تهران، تیسرا.
- آخوندی، عباس و دیگران (۱۳۸۷)، آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، **پژوهش‌های جغرافیایی**، شماره ۶۳.
- امامی، محمد (۱۳۸۹)، **حقوق مالیه عمومی**، ویرایش سوم، چاپ سوم، تهران: انتشارات میزان.
- تهرانی، اصغر و اسماعیل تبار، مهدی (۱۳۹۱)، چالش‌های گذار از مدیریت شهری به حکمروایی شهری در شهرداری تهران، در **مجموعه مقالات نخستین همایش علمی حکمروایی خوب شهری**، جلد دوم، تهران، تیسرا.
- جهانشاهی، محمدحسین (۱۳۸۶)، نگاهی به تعاریف و مفاهیم حکمروایی، **فصلنامه جستارهای شهرسازی**، سال ششم، شماره ۲۰-۱۹، تهران.
- خدائی، زهرا (۱۳۹۱)، نقش برنامه‌ریزی شهری در گذار به حکمروایی خوب شهری، در **مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری**، جلد دوم، تهران، تیسرا.

- سردارنیا، خلیل‌اله (۱۳۸۸)، اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، فروردین و اردیبهشت، شماره ۲۶۰-۲۵۹.
- شهیدی، محمدحسین (۱۳۸۶)، شهرسازی، حمل و نقل و حکمروایی شهری، **جستارهای شهرسازی**، شماره ۲۰-۱۹، تهران.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۵)، **بنیادهای علم سیاست**، تهران، نشر نی.
- غظیمی، آزاده؛ فرجی ملانی، امین و حاتمی نژاد، حسین (۱۳۹۰)، بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور، در **مجموعه مقالات همایش علمی شهرداری به منزله نهاد اجتماعی**، تهران، شرکت اندیشه سرای شهر، جلد سوم، تیسرا.
- علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۸۴)، پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران، **فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق(ع)**، شماره ۲۶.
- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۷)، **مدیریت امور محلی، نظریه‌ها و تجارب**، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون امور زیربنایی و تولیدی کمیته آمایش مسکن و شهرسازی، گزارش هم‌اندیشی نشست شماره ۱.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، **مدیریت شهری**، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، مؤسسه فرهنگی اطلاع‌رسانی و مطبوعاتی، تهران.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۸)، **بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران**، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور، چاپ دوم، تهران.
- میدری، احمد (۱۳۸۳)، تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب، **نشریه نامه مفید**، شماره ۴۲، خرداد و تیرماه.
- Abdellatif, M.(2003), **Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development**, Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul 20-31 may 2003.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., Thaicharoen, Y.(2003), "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", **Journal of Monetary Economics**. Vol.50.
- Bahreni, M. H., Hosseinzadeh(2004), **The Effective Factor in Investment Security in Iran**, Jostarhaie Eghtesadi(Economic Quests) Biannual Journal.
- Brannan, Tessa, John, Peter and Stoker, Gerry(2006), Active Citizenship and Effective Public Services and Programmes: How Can We Know What Really Works?, **Urban Studies**, Vol.43.No.5.
- Gani, Azmat & Duncan, Ron(2007), Measuring Good Governance Using Time Series, **Journal of the Asia Pasific Economic**, Vol.12.No.3.
- Johnson, Ronald W. & Minis, Henry(2000), "**Approaches to Promoting Good Governance**", Near East Bureau. Democratic Institution Support Project.
- Kaufman, Daniel(2003), **Rethinking Governance**, World bank.
- Mc. Carney, P., Halfani, M., Rodriquez, A.(1995), **Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and Its Implications for Urban**

- Research in Developing Countries*, In Stren, R., Kjellberg, B. (Eds), Perspectives on the City, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Toronto.
- Srinivas, Hari(1996), Governance: A Working Definition, available in: www.SOC.Titech.ac.jp.
 - Stewart, K.(2006), Designing Good Urban Governance Indicators: The Importance Of Citizen Participation and Its Evaluation in Greater Vancouver, *Cities*, Vol.23.No.3.
 - UNCHS(2000), *Norms For Good Urban Governance*.www.UNCHS.org.
 - UNDP(2000), *Characteristics of Good Governance: The Urban Governance initiative*(United Nations Development Programme)(TUGI), www.TUGI.org.
 - UN-Habitat(2006), *The Urban Governance Index: A Tool of the Quality of Urban Governance*, Beirut.
 - Weiss, G. Thomas(2000), Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, *Third World Quarterly*.Vol.21. No.5.

عوامل مؤثر بر رضایت مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها



(مطالعه موردی؛ بخش بهاران شهرستان گرگان)

رقیه تازیکی^۱

رحیمه انصاری^۲

حمید برقی^۳

(تاریخ دریافت ۹۳/۲/۱۰ - تاریخ تصویب ۹۳/۷/۲۰)

چکیده

وجود دهیاری‌ها به عنوان اداره‌کننده امور در سطح روستاها می‌تواند نقش مهمی در فرایند توسعه روستایی داشته باشد. و در این میان بررسی رضایت‌مندی خانوارهای روستایی را می‌توان به عنوان ملاکی برای بررسی عملکرد دهیاری‌ها مورد مطالعه قرار داد. هدف تحقیق حاضر که در بخش بهاران شهرستان گرگان صورت گرفته است، بررسی عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها است. برای رسیدن به این هدف از روش تحقیق

۱ - کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی روستایی، taziki_r_1390@yahoo.com

۲ - کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی روستایی، rahimeansari@yahoo.com

۳ - دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه اصفهان

توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. جامعه آماری این تحقیق شامل ۴ روستای از دو دهستان دارای دهیاری فعال در بخش بهاران با ۱۰۵۲ خانوار می‌باشد که از آن میان، براساس فرمول کوکران، حجم نمونه ۲۷۴ نفر انتخاب شده است. ابزار تحقیق، پرسشنامه‌ای بود که روایی آن براساس نظر گروهی از متخصصان تأیید گردید، و برای تعیین میزان پایایی مقیاس اصلی پرسشنامه از ضریب آلفای کرونباخ استفاده گردید (۰/۸۶). داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS تجزیه و تحلیل شدند. در تحلیل داده‌ها برای بررسی ضریب همبستگی پیرسون، تحلیل رگرسیون لجستیک، تحلیل رگرسیون ساده خطی، کای اسکوئر بهره گرفته شد و نتایج نشان می‌دهند براساس میانگین‌گیری وضعیت کنونی روستاهای مورد مطالعه، تمام گویه‌های شاخص‌های اجتماعی اقتصادی و کالبدی زیست‌محیطی قبل و بعد از تشکیل دهیاری‌ها بهتر شده و اینکه بین توسعه روستا و تشکیل دهیاری‌ها در سطح ۹۹ درصد معنی‌دار می‌باشد. رابطه معنی‌داری بین عملکرد دهیاران و میزان رضایت ساکنان وجود دارد. در نهایت، بیشترین رتبه میانگین مربوط به مؤلفه کالبدی در بعد از تشکیل دهیاری با ۵/۱۲ درصد و کمترین میانگین رتبه‌ای مربوط به مؤلفه اقتصادی قبل از تشکیل دهیاری با ۱/۵۲ درصد می‌باشد. بین آشنایی مردم با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها و نظارت آنها بر عملکرد دهیاری‌ها رابطه معنی‌داری وجود دارد.

واژگان کلیدی: دهیاری، رضایت‌مندی، عملکرد دهیاری، بخش بهاران.

۱. مقدمه

۱.۱. طرح مسأله

از محورهای اساسی در تحلیل مسائل روستایی، توجه به ساختار مدیریت در این جوامع است (چوپچیان، ۱۳۸۶: ۸۸). آنچه از مفهوم مدیریت روستا به مثابه یک واحد سکونتگاهی به ذهن متبادر می‌شود، ممکن است چندان قرابتی با نظریات رایج درباره مدیریت نداشته باشد. بنابراین، هنگامی که از مدیریت روستایی سخن به میان می‌آید، ممکن است لزوماً منظور مدیریتی اندیشیده شده و برنامه‌ریزی شده نباشد (طالب، ۱۳۷۶: ۱). تشکیل شوراهای اسلامی

روستایی اقدامی بسیار مؤثر در فرایند مشارکت مردم در نواحی روستایی محسوب می‌شود ولی از آنجا که شورا اساساً یک نهاد مشورتی و نظارتی بوده، بدون تشکیلات اجرایی ناقص است و نمی‌تواند وظایف خود را انجام دهد. در سال ۱۳۷۷ با تصویب مجلس شورای اسلامی به وزارت کشور اجازه داده شد به منظور اداره امور روستا، سازمانی به نام دهیاری در روستاها تأسیس نماید و در سال ۱۳۸۰ اساسنامه دهیاری‌ها به تصویب هیأت وزیران رسید و زمینه را برای تأسیس آنها فراهم ساخت (آسایش و همکاران، ۱۳۸۷). همانطور که اشاره شد وجود دهیاری‌ها به عنوان اداره‌کننده امور در سطح روستاها می‌تواند نقش مهمی در فرایند توسعه روستایی داشته باشد. با توجه به نقشی که دهیاری‌ها به عنوان بازوی اجرایی شوراهای اسلامی در توسعه روستایی دارند و همچنین با گذشت چند سال از تجربه اجرایی آنها لازم است عملکرد آنها مورد بررسی قرار گیرد و در این میان بررسی رضایت‌مندی خانوارهای روستایی را می‌توان به عنوان ملاکی برای بررسی عملکرد دهیاری‌ها مورد مطالعه قرار داد (ازکیا، ۱۳۸۴). از آنجا که هر نظام مدیریتی دارای اهدافی «از پیش تعیین شده» است، برای ارزیابی میزان موفقیت هر نظام مدیریتی باید به اهداف سازمان یا نهاد مورد نظر توجه کرد؛ تا براساس میزان دستیابی بدان اهداف، میزان موفقیت مدیریت آن ارزیابی شود. در گام نخست باید روستاییان در قالب جامعه هدف و ذی‌نفعان اصلی برنامه‌های توسعه مورد توجه برنامه‌ریزان توسعه روستایی قرار گیرند. به همین دلیل رضایت‌مندی روستاییان نسبت به عملکرد مدیران و دهیاران از مهمترین نکاتی است که در راستای تدوین نقش کارکردی دهیاران، باید بدان توجه داشت. هدف تحقیق حاضر که در بخش بهاران شهرستان گرگان صورت گرفته است، بررسی عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها است.

۲.۱. پیشینه تحقیق

در زمینه دهیاری‌ها تحقیقاتی نسبتاً مناسب صورت گرفته است که در اینجا به مواردی چند در ارتباط با تحقیق حاضر اشاره می‌شود.

در حوزه مطالعات خارجی باید به کار ویتز شاپیرو^۱ (۲۰۰۷) اشاره کرد که به رابطه میان عملکرد حکومت محلی و رضایت شهروندان پرداخته است. او به دنبال بررسی این مسئله است که عملکرد حکومت‌های محلی به عنوان سازمان‌های دموکراتیک چه تأثیری بر رضایت شهروندان از دموکراسی دارد؟ او با توجه به تمرکززدایی گسترده‌ای که در بسیاری از نقاط جهان صورت می‌گیرد، تحلیل رضایت شهروندان از دموکراسی را تنها با اتکاء به در نظر گرفتن رابطه آنها با دولت ملی ناکافی می‌داند.

هیسکی و سلیگسون^۲ درباره تمرکززدایی و عملکرد حکومت‌های محلی در کشور بولیوی تحقیق کرده‌اند.

مهدوی و همکاران (۱۳۸۴) در مقاله‌ای تحت عنوان «دهیاری‌ها، تجربه‌ای دیگر در مدیریت روستاهای ایران» به این نتیجه رسیده‌اند که دهیاری‌ها می‌توانند نقش بسیار مهمی در راستای توسعه روستایی به ویژه بهبود اوضاع کالبدی - فیزیکی روستاها ایفا نمایند. اما از طرفی ضعف‌هایی نیز در مدیریت روستایی کنونی وجود دارد که نظارت عالی‌ه استاندارها، اختصاص بودجه بیشتر، برگزاری کلاس‌های آموزشی مرتبط با شرح وظایف دهیار، تنوین و اعطای اختیارات لازم از سوی دستگاه‌ها به فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها و فرهنگ برای مشارکت مردم می‌توانند تاحد زیادی از میزان ضعف‌هایی موجود بکاهد.

چوپچیان و همکاران (۱۳۸۶) در مقاله‌ای تحت عنوان «عوامل مؤثر بر عملکرد دهیاران استان گیلان» به بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت دهیاری‌ها پرداخته‌اند. براساس نتایج به دست آمده، متغیرهایی که بر عملکرد دهیاری‌ها تأثیر معنی‌داری داشتند، به ترتیب عبارتند از: همکاری سازمان‌ها، رضایت شغلی دهیار و همکاری شوراهای اسلامی، مشارکت مردمی، میزان شرکت دهیاران در کلاس‌های آموزشی، تجهیزات و امکانات دهیاری، درآمد دهیار، موقعیت مکانی روستا، مشورت دهیار با رهبران محلی و اعضای شورا، داشتن سابقه مدیریت روستایی در خانواده و انگیزه دهیار برای توسعه روستا.

۱- Weitz - Shapiro

۲- Hiskey & Seligson

نایبجی (۱۳۸۸) در پایان‌نامه‌ای با عنوان «نقش آموزش دهیاران در توسعه روستایی، مطالعه موردی: دهیاری‌های بخش چمستان شهرستان نور»، به این نتیجه رسیده است که تحصیلات بالای دهیاران در پیشبرد اهداف توسعه روستایی و مشارکت روستاییان مؤثر است. از نتایج دیگر این تحقیق این است که کلاس‌های آموزشی که در محیطی باز و به صورتی میدانی برگزار می‌شود، از نتایج مطلوب‌تری برخوردار بوده‌اند و اثر مفیدتری بر یادگیری دهیاران داشته‌اند.

تقدیسی و همکاران (۱۳۹۰) در مقاله‌ای تحت عنوان «ارزیابی و تحلیل میزان رضایت‌مندی مردم نسبت به عملکرد کالبدی - زیست محیطی دهیاران در توسعه روستایی (مطالعه موردی: بخش کونانی شهرستان کوه‌دشت)» به این نتیجه رسیده‌اند که دهیاری‌ها از زمان شکل‌گیری خود تا کنون نقش مؤثری در توسعه روستاهای مورد مطالعه ایفا کرده‌اند. بر اساس نتایج حاصله از این پژوهش، مهمترین مشکل دهیاری‌ها در فرایند توسعه روستایی، کمبود منابع مالی و اعتباری برای توسعه بیشتر روستا است که علاوه بر کمک دولت، دهیاری‌ها نیز با مشارکت مردم باید راه‌هایی برای تأمین مالی اتخاذ کنند.

فراهانی و همکاران (۱۳۹۰) در مقاله‌ای تحت عنوان «بررسی عملکرد دهیاری در توسعه روستایی (مطالعه موردی: دهستان کرسف شهرستان خدابنده)» به این نتیجه رسیدند که به عقیده روستائیان عملکرد دهیاری‌ها در بعد زیست محیطی و کالبدی، مناسب و خوب بوده است و میزان رضایت مردم در این ابعاد از عملکرد دهیاری‌ها خوب می‌باشد و همچنین در بعد اجتماعی نیز عملکرد نسبتاً مناسبی داشته‌اند، ولی در بعد اقتصادی انتظارات روستاییان را برآورده نکرده‌اند.

۲. مبانی نظری

در هر کشوری روستاها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشند و از مهمترین مراکز توسعه کشور محسوب می‌شوند. بر همین اساس توسعه روستاها در اولویت برنامه‌های توسعه‌ای قرار دارد و لازمه توسعه روستاها، مدیریتی صحیح و مناسب می‌باشد. مدیریت روستایی از مهمترین ابعاد توسعه روستایی است، به همین منظور هر دولتی برای اداره امور روستاها و

===== عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران...) ۱۹۵

دستیابی به توسعه روستایی، ساختار مدیریتی ایجاد کرده است و در کشورهای مختلف متفاوت است. از آنجایی که توسعه به صورت درون‌زا، یک بعدی بوده و نمی‌تواند موفقیت‌چندانی داشته باشد، می‌توان با استفاده از تجربیات و بررسی ساختار مدیریتی کشورهای دیگر، ضعف‌ها و قوت‌های نظام مدیریتی کشور را مشخص کرد تا در نهایت بتوانیم به توسعه‌ای مطلوب دست یابیم (حیدری، ۱۳۹۳: ۸۱).

مدیریت فرایند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات و هدایت و کنترل است. به عبارت دیگر مدیریت، کارکردن با افراد و گروه‌ها برای رسیدن به مقاصد سازمان است. مدیریت یک سازمان رابطه تنگاتنگی با اهداف آن سازمان دارد. میزان موفقیت در بکارگیری شیوه‌های رهبری و مدیریت تحت تأثیر ارزش‌های حاکم بر بافت فرهنگی جامعه قرار دارد. مدیریت روستایی یعنی تلفیق و تنظیم عوامل مختلف طبیعی، انسانی، اقتصادی و ... در جامعه روستایی. مدیریت روستایی عبارت است از اقدامات ویژه و ضروری برای سرمایه‌گذاری‌های روستاییان در برابر فرآیند مدرنیزاسیون واحدهای روستایی (زارعی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۱۰).

امروزه تحولات شگرف دانش مدیریت وجود نظام ارزیابی عملکرد در راستای استفاده بهینه از منابع، امکانات و کارکنان سازمان‌ها را اجتناب‌پذیر کرده است. به گونه‌ای که نبود نظام ارزیابی عملکرد از نشانه‌های بیماری در سازمان‌ها قلمداد می‌شود. مدیریت روستایی در واقع فرایند سازمان‌دهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل‌دادن به سازمان‌ها و نهادهاست. این سازمان‌ها و نهادها وسایل تأمین اهداف جامعه روستایی به شمار می‌روند (رضوانی، ۱۳۸۳: ۲۱۱). هدف مدیریت روستایی، دستیابی به توسعه و به دنبال آن، توسعه پایدار روستایی است. پس مدیریت روستایی دارای نقاط مشترک با اهداف توسعه روستایی و توسعه پایدار است. این اهداف عبارتند از: تأمین نیازهای اساسی، افزایش تولید و امنیت غذایی، کاهش فقر، افزایش درآمد، حفظ محیط زیست، توسعه فرصت‌های شغلی، افزایش مشارکت و اعتماد به نفس (فیروزنیا و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۴۲).

پی هدف مدیریت روستایی حرکت برای رسیدن به وضعیت مطلوب با استفاده از توان‌های

بالقوه و بالفعل موجود در روستا و همسو با بهبود وضعیت جامعه روستایی است (طالب، ۱۳۷۶: ۶). مدیریت روستایی در فرآیند توسعه روستایی یکپارچه و پایدار نقش اساسی دارد. مدیریت روستایی در واقع فرآیند سازماندهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دادن به سازمان‌ها و نهادها است. این سازمان‌ها و نهادها، ابزار یا وسایل تأمین هدف‌های جامعه روستایی هستند. همچنین مدیریت توسعه روستایی، فرآیند چندجانبه‌ای است که شامل سه رکن مردم، دولت و نهادهای عمومی است. در این فرآیند با مشارکت مردم و از طریق ارزشیابی قرار می‌گیرد (رضوانی، ۱۳۸۳: ۲۱۱). مدیریت روستایی دارای سازوکار و مفهوم کلی سازندگی است، مبنی بر اینکه دهیاران به عنوان مدیران جدید روستا لزوماً می‌بایست با توجه به اهتمام دولت و نیز مشارکت و یاری مردم، بتوانند در این مسیر گامی مؤثر بردارند (حاجی نژاد، ۱۳۹۰: ۱۳۹).

دهیار شخصی است که از شورای روستا جهت انجام امور اجرایی روستا، انتخاب می‌شود. دهیار که با رأی و تصمیم شورای اسلامی روستا انتخاب می‌شود، به صورت غیرمستقیم منتخب مردم است. به عبارتی دیگر، دهیار به تصمیم و انتخاب مردم تعیین می‌شود، نه به انتخاب دولت (معاونت امور دهیاری‌ها، ۱۳۸۲: ۱۲). دهیار فردی است که به انتخاب اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا برای مدت ۴ سال جهت مدیریت روستا انتخاب و برای گزینش و صدور حکم انتصاب به بخشداری معرفی می‌گردد. انتخاب دهیار صرفاً توسط شورای اسلامی روستا انجام می‌شود. توسعه روستایی فرآیند تواناسازی و تقویت قابلیت زندگی از نظر کیفیت زندگی، کیفیت محیط به کارائی اقتصادی و کیفیت محیط بیوفیزیکی در نواحی روستایی است (تقدیسی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۹). در فرایند توسعه پایدار می‌توان مدیریت روستایی را در سه بعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی در نظر گرفت که هر کدام از این ابعاد نیز جنبه‌های خاص خود را دارند و اهداف مدیریتی در هر کدام از آنها

==== عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران... ۱۹۷

متفاوت است (زاسلو^۱، ۲۰۰۰: ۳۳).

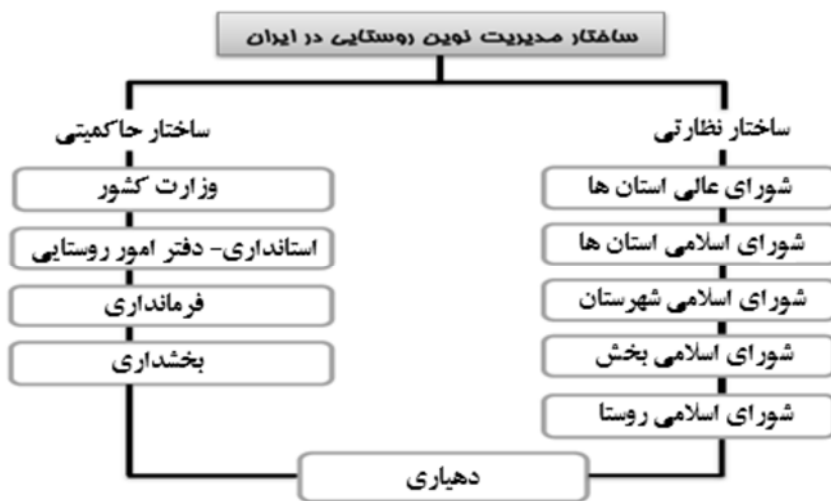
توضیحاتی پیرامون ابعاد سه‌گانه مدیریت روستایی در پی آمده است:

بعد اقتصادی: در بعد اقتصادی هدف مدیریت، ایجاد فضایی مناسب برای توسعه اقتصادی است که طی آن کارآیی، عرضه کالا و خدمات مورد نیاز افزایش می‌یابد و در نتیجه سطح زندگی و رفاه عمومی ترقی می‌یابد. بنابراین در محیط روستا، هدف مدیریت اقتصادی، تأمین سرمایه، تأمین تغذیه، جلوگیری از خروج سرمایه، ایجاد زمینه اشتغال و کارآفرینی، تأمین بازار برای فروش کالا و خدمات تولیدی و کنترل میزان مصرف و مدیریت عرضه و تقاضاست.

بعد اجتماعی: در بعد اجتماعی، هدف ایجاد زمینه مناسب برای توسعه انسانی است که شامل تغییرات متوالی و مستمر در دستیابی به الگوی یک زندگی مطلوب برای کلیه افراد یک منطقه یا کشور با در نظر گرفتن استعدادها بالقوه افراد و مکان‌های زیست آنهاست.

بعد زیست محیطی: در این بعد، با مدیریت مناسب اثرات مخاطرات طبیعی و مخاطرات ناشی از فعالیت‌های غیرطبیعی مردم در زندگی انسان کاهش می‌یابد (افراخته، ۱۳۸۸: ۳۸).

شکل (۱) ساختار مدیریت نوین روستایی در ایران



منبع: (بدری و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۸)

۳. روش‌شناسی پژوهش

۱.۳. روش تحقیق

پژوهش حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی و همبستگی بوده و به روش پیمایشی-میدانی انجام گرفته است. ابزار اصلی تحقیق، پرسشنامه می‌باشد. به منظور پایایی ابزار مورد تحقیق مطالعه‌ای با تعداد ۳۰ پرسشنامه به عنوان یک مطالعه مقدماتی انجام شد و سپس بر مبنای نتایج تغییرات لازم در پرسشنامه مذکور صورت گرفت. نتایج به دست آمده از پیش‌آزمون، حاکی از اعتماد یا پایایی قابل قبول ابزار مورد مطالعه (پرسشنامه) می‌باشد که بر اساس آلفای کرونباخ پایایی پرسشنامه ۰/۸۶ درصد محاسبه شده است. حجم نمونه با استفاده از فرمول کوکران در سطح خطای پنج درصد و دقت ۰/۹۵، برابر با ۲۷۴ نفر برآورده شد. در این تحقیق میزان رضایت مردم روستاها از عملکرد دهیاری را بر اساس سه بعد اجتماعی با ۱۹ گویه و آلفای ۰/۹۴، اقتصادی با ۸ گویه و آلفا ۰/۷۵ و کالبدی-زیست‌محیطی با ۲۰ گویه و آلفای ۰/۸۸ بررسی کردیم. برای خلاصه کردن و تجزیه و تحلیل اطلاعات حاصل، از آمار توصیفی و استنباطی استفاده شد. در سطح توصیفی از شاخص‌های آماری نظیر فراوانی، درصد، میانگین و غیره بهره‌گیری شد و در

==== عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران... ۱۹۹

سطح تحلیلی، از آزمون رگرسیون لجستیک، رگرسیون ساده خطی، پیرسون و کای اسکوئر استفاده شد.

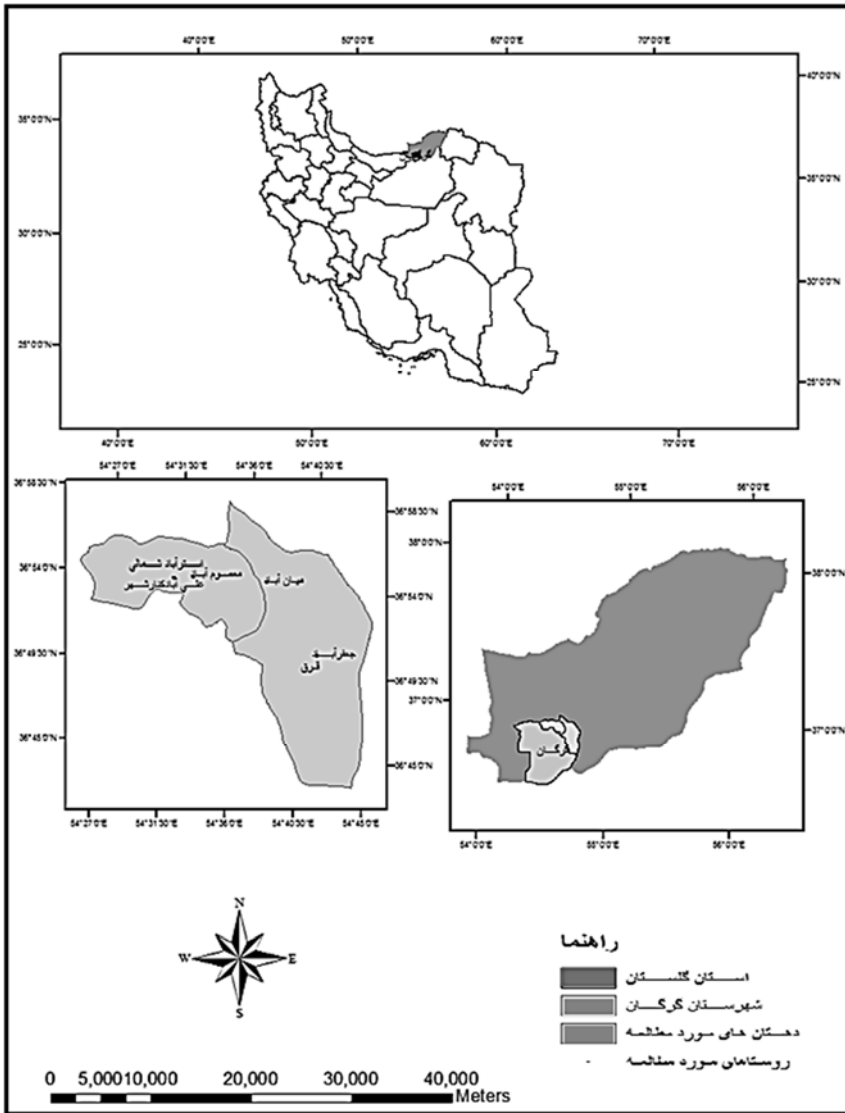
جدول (۱): اسامی روستاهای منتخب و تعداد خانوارهای نمونه‌گیری شده

| دهستان‌ها | اسامی روستاهای منتخب | تعداد خانوار | جمعیت خانوار | تعداد خانوار نمونه‌گیری | درصد |
|-----------------|----------------------|--------------|--------------|-------------------------|------|
| دهستان استرآباد | علی آباد کنار شهر | ۳۰۱ | ۱۰۸۴ | ۷۹ | ۲۹ |
| | معصوم آباد | ۲۹۸ | ۹۴۴ | ۷۸ | ۲۸ |
| دهستان قرق | میان آباد | ۲۱۸ | ۶۹۹ | ۵۶ | ۲۰ |
| | جعفرآباد | ۲۳۵ | ۷۷۰ | ۶۱ | ۲۳ |
| مجموع | ۴ | ۱۰۵۲ | ۳۴۹۷ | ۲۷۴ | ۱۰۰ |

۲.۳. قلمرو تحقیق

شهرستان گرگان در بخش جنوبی استان گلستان واقع شده است. وسعت شهرستان گرگان ۱۶۱۵/۸۱ کیلومتر مربع (۷/۹۱ درصد از مساحت استان و به عبارتی رتبه چهارم از نظر وسعت در بین شهرستان‌های استان) می‌باشد. بر اساس تقسیمات اداری و کشوری از سال ۱۳۸۳ این شهرستان از دو بخش (مرکزی و بهاران)، دو شهر (گرگان و سرخنگلاته)، پنج دهستان، ۹۸ آبادی مسکونی و ۱۴ آبادی غیر مسکونی تشکیل شده است (بخشداری گرگان، ۱۳۹۰). از کل جمعیت شهرستان گرگان حدود ۳۷ درصد در نواحی روستایی و حدود ۶۳ درصد در نواحی شهری و نسبت جنسی مرد و زن آن حدود ۱/۰۳ درصد در نواحی روستایی و ۱/۰۲ درصد در نواحی شهری است. بخش بهاران از دو دهستان به نام‌های استرآباد شمالی به مرکزیت سرخنگلاته و دهستان قرق به مرکزیت قرق تشکیل شده است که ۱۷ روستا مربوط به دهستان استرآباد شمالی و ۱۸ روستا مربوط به دهستان قرق که جمعاً ۴۱۸۱۹ نفر جمعیت و ۱۲۲۰۱ خانوار هستند. در بخش بهاران حدود ۰/۴۹ درصد را مردان و ۰/۵۱ درصد را زنان تشکیل می‌دهند (مرکز بهداشت شهرستان گرگان، ۱۳۹۰).

شکل (۲)- نقشه موقعیت منطقه مورد مطالعه



۴. یافته‌های توصیفی تحقیق

یافته‌های توصیفی تحقیق نشان می‌دهد در مجموع ۶۰/۵ درصد از پاسخگویان را مردان و ۳۹/۵ درصد را زنان تشکیل می‌دهند. ۲۳/۳ درصد پاسخگویان زیر ۲۰ سال، ۳۰ درصد بین ۲۱ تا ۳۵

===== عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران...) ۲۰۱

سال، ۱۹ درصد بین ۳۶ تا ۵۰ سال و ۲۷/۶ درصد پاسخگویان به پرسشنامه‌ها را افراد بالای ۵۰ سال تشکیل می‌دهند. بیشترین تعداد پاسخگویان در گروه سنی ۲۱ تا ۳۵ سال و بالای ۵۰ سال و کمترین تعداد در گروه سنی زیر ۲۰ سال و بین ۳۶ تا ۵۰ سال قرار دارند. از لحاظ تحصیلات ۴/۷ درصد بی‌سواد، ۷/۶ درصد ابتدایی، ۳۱/۸ درصد سیکل و ۵۵/۵ درصد دیپلم به بالا هستند. از لحاظ شغل ۱۲/۸ درصد دامدار، ۲۰/۴ درصد کشاورز، ۱۴/۲ درصد کارمند و ۵۲/۱ درصد شغل آزاد داشتند. ۶۸/۷ درصد مردم روستاها در انتخابات دهیاری‌ها شرکت و ۳۰/۸ درصد در انتخابات شرکت نمی‌کنند. ۳۹/۱ درصد مردم روستاها آشنایی کم، ۲۹/۹ درصد آشنایی در حد متوسط و ۲۹/۹ درصد هم آشنایی زیاد با عملکرد دهیاران را بیان کردند. ۳۹/۸ درصد مردم روستا بیان کردند که پس از دهیاری وضعیت روستا تغییر نکرده، ۳۲/۲ درصد هم گفته‌اند امکانات دولتی به روستاها بیشتر شده، ۲۰/۴ درصد هم معتقدند همکاری و مشارکت مردمی بیشتر شده و ۳۷ درصد هم بیان کردند که طرح‌های عمرانی در روستاها اجرا شده است. ۱۲/۸ درصد گفته‌اند با گسترش دهیاری، سرعت بهبود امور جاری کم شده، ۳۲/۷ درصد هم متوسط و ۵۴ درصد مردم روستاها بیان کردند که با گسترش دهیاری سرعت بهبود امور جاری روستاها بیشتر شده است.

جدول (۲) نشان‌دهنده میانگین گویه‌های مربوط به سه شاخص اقتصادی، اجتماعی و کالبدی-زیست‌محیطی مربوط به دو دوره قبل و بعد از تشکیل دهیاری‌ها و میزان تغییرات وضعیت آنهاست. بر اساس جدول (۲) میانگین رتبه تمام گویه‌ها در سه بعد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌کالبدی بعد از تشکیل دهیاری نسبت به قبل از آن بهتر شده است که نشان‌دهنده فعالیت و کارکرد دهیاری‌ها در روستای ناحیه مورد مطالعه است. با توجه به ضریب تغییرات گویه زیست‌کالبدی با ۰/۴۹۶ در توسعه اقتصادی روستاهای مورد مطالعه، بیشتر از سایر گویه‌ها تأثیر داشته و گویه اجتماعی با ۰/۳۹۶ و اقتصادی با ۰/۳۲۷ به ترتیب در مرحله بعدی تأثیر داشته است. همچنین بین دهیاری‌ها و توسعه عوامل اجتماعی و اقتصادی و کالبدی زیست‌محیطی رابطه معنی‌داری وجود دارد. گرچه این تغییرات چشمگیر نبوده و در حد متوسط می‌باشد ولی این خود نشان‌دهنده تأثیر مثبت این دهیاری‌ها در توسعه بخش بهاران می‌باشد.

جدول (۲): مقایسه وضعیت گویه قبل و بعد از تشکیل دهیاری و توسعه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی زیست محیطی

| متغیر | شاخص | میانگین | ضریب تغییرات | سطح معناداری |
|---|------|---------|--------------|--------------|
| شرایط اقتصادی قبل از تشکیل دهیاری | | ۱.۱۱ | .۳۲۷ | .۰۰۰ |
| | | ۱.۶۶۶۰ | | |
| شرایط اجتماعی قبل از تشکیل دهیاری | | ۱.۳۸۹۴ | .۳۹۶ | .۰۰۰ |
| | | ۱.۵۹۱۶ | | |
| شرایط کالبدی زیست محیطی قبل از تشکیل دهیاری | | ۱.۲۰۴۶ | .۴۹۵ | .۰۰۰ |
| | | ۱.۹۵۳ | | |
| شرایط کالبدی زیست محیطی بعد از تشکیل دهیاری | | ۱.۱۱ | .۳۲۷ | .۰۰۰ |
| | | ۱.۶۶۶۰ | | |

منبع: یافته‌های تحقیق

جدول (۳)، میزان رضایت ساکنان قبل از تشکیل دهیاری، به طور کلی و نیز در همه ابعاد (اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی - کالبدی) را نشان می‌دهد. طبق جدول (۳) نتایج بدست آمده از آماره والد نشان می‌دهد که عامل زیست کالبدی (۱۲.۲۶۸) بیشترین میزان اثرگذاری بر رضایت مندی نسبت به عملکرد دهیاران در مدیریت و توسعه روستایی را داشته است و همچنین عوامل اجتماعی (۳.۷۹۰) و اقتصادی (۱.۱۰۹)، به ترتیب در رتبه بعد قرار گرفته‌اند.

جدول (۳): نتایج برازش مدل رگرسیونی لجستیک بر شاخص رضایت مندی از عملکرد دهیاران

| شاخص | آماره والد | درجه آزادی | معنی داری | B | EXP(B) |
|-------------------|------------|------------|-----------|--------|---------|
| کالبدی زیست محیطی | ۱۲.۲۶۸ | ۱ | .۰۰۰ | -۲.۴۵۵ | .۰۸۲ |
| اجتماعی | ۳.۷۹۰ | ۱ | .۰۰۲ | -۱.۱۴۷ | .۳۱۷ |
| اقتصادی | ۱.۱۰۹ | ۱ | .۰۰۱ | .۵۱۶ | ۱.۶۷۵ |
| ثابت | ۲۰.۷۹۲ | ۱ | .۰۰۰ | ۶.۷۱۶ | ۸۲۵.۲۶۰ |

منبع: یافته‌های تحقیق

==== عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران... ۲۰۳

از آزمون X² تک متغیر جهت تأیید یا رد فرضیه استفاده شده است. طبق جدول (۴) در مجموع، این عوامل ۵۳.۱۰۲ درصد از کل پاسخگویان را به درستی تفکیک می‌کنند. به نظر می‌رسد بین آشنایی مردم با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها و نظارت آنها بر عملکرد دهیاری‌ها رابطه معنی‌داری وجود دارد. برای سنجش آزمون فرضیه فوق از ضریب همبستگی پیرسون و تحلیل رگرسیون ساده خطی بهره گرفته شد.

جدول (۴)- نتایج کای اسکوئر بر شاخص رضایت‌مندی از عملکرد دهیاران

| متغیر | کای اسکوئر | درجه آزادی | معناداری |
|------------------------------|------------|------------|----------|
| رضایت‌مندی از عملکرد دهیاران | ۵۳.۱۰۲ | ۳.۷ | .۰۰۰ |

منبع: یافته‌های تحقیق

همان گونه که در جدول (۵) مشاهده می‌شود، نتیجه آزمون همبستگی پیرسون نشان می‌دهد که مابین شاخص آشنایی مردم با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها و عملکرد دهیاری‌ها و تعامل دهیاری‌ها با مردم در سطح ۹۹ درصد دارای همبستگی مستقیم وجود دارد. در نتیجه می‌توان استدلال کرد که همبستگی معنادار می‌باشد. بین شاخص آشنایی مردم با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها و اجرای نقش دهیاری‌ها همبستگی مستقیم وجود دارد.

جدول (۵): بررسی میزان همبستگی ابعاد مختلف شاخص نظارت

بر عملکرد دهیاری‌ها با آشنایی با وظایف دهیاری‌ها

| آزمون همبستگی | | آشنایی با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها | عملکرد دهیاری | تعامل دهیاری‌ها | توسعه و عمران | اجرای نقش خود |
|------------------------------|--------------|--------------------------------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| نقش دهیاران در توسعه روستایی | پیرسون | ۱ | ۰.۳۹۵ | -۰.۲۵۴ | ۰.۳۸۹ | ۰.۳۶۲ |
| | سطح معناداری | | ۰.۰۰۰ | ۰.۰۲۵ | ۰.۰۰۰ | ۰.۱۷۲ |
| | تعداد | ۲۱۰ | ۲۱۰ | ۲۱۰ | ۲۱۰ | ۲۱۰ |

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

منبع: یافته‌های تحقیق

همان‌طور که در جداول (۶) و (۷) مشاهده می‌گردد نتایج تحلیل واریانس رگرسیونی نشان می‌دهد که بین متغیرهای بررسی شده و آشنایی مردم با وظایف دهیاری‌ها در سطح بالای ۹۵ درصد با درجه معنی‌داری ($Sig=0/010$) رابطه معنادار وجود دارد. همچنین این آزمون نشان می‌دهد که در مجموع میزان همبستگی بین متغیرهای نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها شامل متغیرهای عملکرد دهیاری‌ها، تعامل مردم با دهیاری‌ها، توسعه و عمران روستاها و نظارت ساکنان بر اجرای نقش دهیاری‌ها با متغیر وابسته آشنایی با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها برابر با $0/462$ که یک همبستگی مستقیم به شمار می‌آید. همچنین این متغیرها مجموعاً قادر به تبیین حدود $0/213$ درصد از تغییرات (واریانس) متغیر وابسته می‌باشند. یعنی این آشنایی‌ها و تعاملات در حال حاضر پایین‌تر از حد متوسط می‌باشد، با توجه به مستقیم بودن این همبستگی در واقع اگر مردم با وظایف دهیاری‌ها آشنا باشند، نظارت آنها بر کار دهیاری‌ها بیشتر و در نتیجه دهیاری‌ها وظایف خود را بهتر انجام می‌دهند که خود نتایج مثبتی خواهد داشت.

جدول (۶): میزان تبیین تغییرات متغیر وابسته

آشنایی مردم با وظایف دهیاری‌ها به وسیله نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها

| مدل | همبستگی | ضریب تبیین (R) | ضریب تعیین تصحیح شده (R^2) | تخمین خطای استاندارد |
|-----|---------|----------------|--------------------------------|----------------------|
| ۱ | ۰.۴۶۲ | ۰.۲۱۳ | ۰.۱۹۸ | ۰.۷۶۹۹۴ |

منبع: یافته‌های تحقیق

جدول (۷): تحلیل واریانس مدل رگرسیونی

بین آشنایی مردم با وظایف دهیاری‌ها به وسیله نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها

| آزمون معنی‌دار متفاوت | مجموع مربعات | درجه آزادی | میانگین مربعات | آماره آزمون | سطح معنی‌داری |
|-----------------------|--------------|------------|----------------|-------------|--------------------|
| اثر رگرسیون | ۳۲.۹۳۲ | ۴ | ۸.۲۳۳ | ۱۳۸۸۸ | ۰.۰۰۰ ^a |
| باقی مانده | ۱۲۱.۵۲۵ | ۲۰۵ | ۰.۵۹۳ | | |
| کل | ۱۵۴.۴۵۷ | ۲۰۵ | | | |

منبع: یافته‌های تحقیق

نتیجه‌گیری

وجود دهیاری‌ها به عنوان اداره‌کننده امور در سطح روستاها می‌تواند نقش مهمی در فرایند توسعه روستایی داشته باشد. با توجه به نقشی که دهیاری‌ها به عنوان بازوی اجرایی شوراهای اسلامی در توسعه روستایی دارند و همچنین با گذشت چند سال از تجربه اجرایی آنها لازم است عملکرد آنها مورد بررسی قرار گیرد و در این میان بررسی رضایت‌مندی خانوارهای روستایی را می‌توان به عنوان ملاکی برای بررسی عملکرد دهیاری‌ها مورد مطالعه قرار داد. هدف پژوهش حاضر بررسی عوامل مؤثر بر میزان رضایت مردم نسبت به عملکرد دهیاران در دو دهستان بخش بهاران شهرستان گرگان بوده است. نخست، میانگینی از نتایج نمرات مردم نسبت به وضعیت روستا قبل و بعد از تشکیل دهیاری محاسبه شد. این میانگین‌ها نشان داد که در مقایسه دو دوره قبل و بعد از تشکیل دهیاری، وضعیت روستاها بهتر شده است. سپس به بررسی میزان رضایت ساکنان از عملکرد دهیاران در دوره قبل و بعد پرداختیم و به این نتیجه رسیدیم که میزان رضایت ساکنان از عملکرد قبل از تشکیل دهیاران پایین‌تر از حد متوسط بوده است و بعد از تشکیل دهیاری میزان رضایت ساکنان بیش از حد متوسط بوده است که بعد از تشکیل دهیاری بیشترین رضایت ساکنان از بعد کالبدی با (۱۲۰۶۸) و بعد از آن در بعد اجتماعی (۳۰۷۹۰) و اقتصادی (۱۰۱۰۹) بوده است. و نتیجه کلی نشان می‌دهد که بیشتری میزان رضایت ساکنان از عملکرد دهیاری مربوط به مؤلفه کالبدی- زیست‌محیطی و کمترین مؤلفه مربوط به مؤلفه اقتصادی است. بین آشنایی مردم با وظایف و اختیارات دهیاری‌ها و نظارت آنها بر عملکرد دهیاری‌ها، رابطه معنی‌داری وجود دارد که نشان‌دهنده آشنایی مردم پایین‌تر از حد متوسط بوده است و اگر این آشنایی بیشتر شود، خود باعث تعامل بیشتر با دهیاران و در نتیجه رونق و توسعه بیشتر روستا می‌شود. به طور کلی وجود دهیاری‌ها باعث توسعه و پیشرفت بیشتر روستا و مانع از خالی شدن روستاها می‌شود؛ البته اگر ساکنین از وظایف و اختیارات دهیاران آگاهی بیشتری داشته باشند، نظارت و در عین حال همکاری با دهیاران در اداره بهتر روستا می‌شود.

منابع

- آسایش، حسین و قنبری، نوذر (۱۳۸۷)، **مدیریت روستایی در ایران (اصول، مبانی و مفاهیم کاربردی)**، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمانشاه.
- ازکیا، مصطفی (۱۳۸۴)، **مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی**، انتشارات اطلاعات.
- افرخته، حسن (۱۳۸۸)، **مدیریت روستایی با تأکید بر ایران**، تهران، انتشارات گنج هنر.
- بدری، سیدعلی و موسوی، سیداسماعیل (۱۳۸۸)، **مدیریت نوین روستایی در جستجوی راهکاری مناسب برای توسعه دهیاری‌ها**، چاپ اول، مؤسسه انتشاراتی فرهنگی اشتیاق نور.
- تقدیسی، احمد؛ سوری، فرشاد؛ صیدایی، اسکندر و کاظمی، زینب (۱۳۹۰)، بررسی و تحلیل میزان عملکرد دهیاران در مدیریت روستایی (مطالعه موردی: بخش کونانی شهرستان کوهدشت، **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره ۲۸، صص: ۱۷۴-۱۵۷).
- تقدیسی، احمد؛ صیدایی، اسکندر و سوری، فرشاد (۱۳۹۰)، ارزیابی و تحلیل میزان رضایت‌مندی مردم نسبت به عملکرد کالبدی-زیست محیطی دهیاران در توسعه روستایی (مطالعه موردی: بخش کونانی شهرستان کوهدشت)، چکیده **اولین مقالات همایش ملی جغرافیا و برنامه ریزی و توسعه روستایی**، انتشارات دانشگاه مشهد.
- چوپچیان، شهلا؛ کلاتری، خلیل و شعبانعلی فمی، حسین (۱۳۸۶)، عوامل مؤثر بر عملکرد دهیاری‌های استان گیلان، **فصلنامه روستا و توسعه**، سال ۱۰، شماره ۲.
- حاجی‌نژاد، علی؛ نوری، مرضیه و فضلعلی، زینب (۱۳۹۰)، ارزیابی میزان بهره‌برداری دهیاران از فناوری اطلاعات و ارتباطات در مدیریت روستایی (مطالعه موردی: روستاهای شهرستان‌های گلوگاه و بهشهر استان مازندران)، **پژوهش‌های روستایی**، سال دوم، شماره دوم، صص ۱۶۰-۱۳۷.
- حیدری، زهرا (۱۳۹۳)، تحلیل وضعیت مدیریت روستایی با رویکرد مطالعه تطبیقی (کشورهای ایران و رومانی)، **همایش علوم جغرافیایی ایران**، دانشکده جغرافیا، مؤسسه جغرافیا، ۸۸-۸۱.
- رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۳)، **مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران**، تهران، انتشارات قومس.

عوامل مؤثر بر رضایت‌مندی مردم از عملکرد دهیاری‌ها (مطالعه موردی: بخش بهاران... ۲۰۷

- زارعی، ابوالفضل و حسینی، سیده فاطمه (۱۳۹۳)، نگرشی بر عملکرد مدیریت روستایی (دهیاری‌ها) در توسعه پایدار اجتماعی (نمونه بخش جعفرآباد قم)، **همایش علوم جغرافیایی ایران**، دانشکده جغرافیا، موسسه جغرافیا، ۱۱۵-۱۰۹.
- طالب، مهدی (۱۳۷۶)، **مدیریت روستایی در ایران**، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- فراهانی، حسین و رستمخانی، احمد (۱۳۹۰)، بررسی عملکرد دهیاری‌ها در توسعه روستایی (مطالعه موردی: دهستان کرسف شهرستان خداآباد)، **چکیده مقالات اولین همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی**، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ص ۲۰۴.
- فیروزنیا، قدیر و رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۸۲)، **جایگاه روستا در فرایند توسعه ملی از دیدگاه صاحب‌نظران**، تهران، انتشارات مؤسسه توسعه روستایی ایران.
- معاونت امور دهیاری‌ها (۱۳۸۳)، **مجموعه قوانین و مقررات دهیاری‌ها**، تهران، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، دفتر طرح و برنامه معاونت امور دهیاری‌ها.
- مهدوی، مسعود و نجفی‌کانی، علی‌اکبر (۱۳۸۴)، تجربه‌ای دیگر در مدیریت روستاهای ایران، نمونه موردی: دهیاری‌های استان آذربایجان غربی، **فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی**، شماره ۵۳، تهران.
- نایب‌جی، مصطفی (۱۳۸۸)، **نقش آموزش دهیاران در توسعه روستایی (نمونه موردی: دهیاری‌های بخش چمستان شهرستان نور**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه شهید بهشتی تهران.

- Hiskey, J. and M. Seligson (2003), Pitfalls of Power to the People Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia, *Studies in Comparative International Development* 37(4), PP. 64-88.
- Weitz, Shapiro, R. (2007), The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina, *Comparative Political Studies* 41(3), PP. 285-308.
- Zaslow, M. et al. (2000), *Welfare Reform and Children: Potential Implications*, Number A-07 in Series on New Federalism. Available on: www.newfederalism.com.

Factors Affecting Satisfaction with the Performance of Dehyaries(Case Study: Gorgan City of Baharan District)

Roghayeh Taziki
Rahimeh Ansari
Dr. Hamid Barghi

Abstract

Existence Dehyaries directors of the villages can role important in the rural development process & among study of satisfaction rural households can be studied as a criterion to evaluate the performance of Dehyaries. This study was conducted as part of the Baharan District city of Gorgan, was to investigate factors affecting of public satisfaction is the performance Dehyaries. To achieve this objective the study is descriptive- analytical use. The research includes four villages of two districts of village administrations in the Baharan District of 1052 Family. Of which, according to Cochran formula, 274 samples were selected. Research tool, a questionnaire that its validity was confirmed by the group of expert. And for determining the reliability of the questionnaire, Cronbach's alpha coefficient was used to measure (0/86). Data were analyzed using SPSS software. For analysis of the data, Pearson correlation, analysis logistic regression, simple linear regression analyzes, chi-square test was used. Results show that by taking the average of the current situation in the villages of the all items index socio economic & Skeletal - environment before and after the Dehyaries better and that the development of the village and the Dehyaries at the 99% level has meaning. A significant relationship between performance Dehyaries and satisfaction residents there. Finally, the highest ranked out of the physical components of after the Dehyaries with 5/12% of the lowest ratings of the economic component of before the Dehyaries 1/52% per cent. The people familiar with the duties and powers Dehyaries and monitor their performance Dehyaries there was a significant relationship. The current situation indicates that familiarity rural people have lower than average, and if this is familiar. Which Cause their monitoring action Dehyaries .However, more interaction and collaboration With Dehyaries is the further expansion and development of village.

Keywords: Dehyary, Method Satisfaction, Performance Dehyary, Baharan District.

Urban Governance in Iran, Pathology and Recommendations

Dr. Khalil Allah Sardarnia
Hamid Shakeri

Abstract

Today, more than past, the decentralization and assignment a part of state department's duties to municipalities and local institutions has been necessitated due to increasment urban populations and citizens demands and complexity of urban societies, and this factor can be efficient in increasment of political system's legitimacy. One of the important factors in urban good governance is the active and dynamic public sphere. In this article, the Authors try to explain the deficiencies and weaknesses of urban governance from political, legal and budget aspects as well as recommendations. In In this article, although has not been neglected a part of good achievements of urban councils, but we believe that the urban councils has more distance with optimal point due to politicization and wing-based orientations, legal ambiguities, non-detailed articulation of duties and fiscal difficulties.

Keywords: Good Governance, Urban Governance, Urban Councils, Municipalities.

Dynamics of Brain Drain Considering Motivators

Mahdi Nazari

Mohammad Reza Aghazadeh

Abstract

Brain drain has been a serious problem for Iran and other developing countries for years. Hence, its definition, effects on different fields, causes, and finally control and management methods have been discussed in many aspects and many methods have been presented. This project attempts to identify the causes and present some methods to manage this phenomenon. It introduces a dynamic model based on motivating systems to keep elites and use them. In other words, not only keeping the elites, but also their appropriate application is important. Finally, the article presents some policies and methods based on this dynamic model to manage and control brain drain.

Keywords: Emigration, Elite, Brain Drain, Modeling, Dynamics, Motivation.

The Effects of Subsidies Targetization Plans on the Rural Families Nutrition Pattern (A Case Study of Markazi and Shib Ab Villages in Zabol)

Dr. Mahmood Reza Mirlotfi
Dr. Seyed Amir Mohammad Alavizadeh
Fereshteh Azarsa

Abstract

Food or nutrition is one of the most fundamental and important needs of human societies and its availability and affordability are located in the nucleus of human activities. One of the policies that has affected the nutritional condition in the urban and rural areas is implementing subsidies. Subsidies refer to and transactional payment for supporting the low income and improving their condition of income distribution. Food subsidies in fact aims to lower the expenses of life for some foods or increasing the production costs of crops and reaching to independence in food production. The purpose of this paper is to analyze and compare the food consumption of people in a city (the central part or markazi part) and the villages of Shib Ab town after implementing the subsidies in Zabol. The methodology is descriptive –analytical and is based on gathering the questionnaires completed by the heads- of- families in both city and village. The size of the sample population is 383 head- of- families from which two- third and one-third was completed randomly in city and villages, respectively. Man Whitney test was also used for analyzing the data. The obtained results of this test with regard to the completed questionnaires and the man whitney amount of the villages, 0.11010 and city, 005.15474 and the significant level, 000. Showed that the nutritional condition of people in Shib Ab and the city has changed considerably implementing the subsidies. Moreover, their food consumption has not improved after implementing this project especially in the villages where people have weaker nutritional condition that the city dwellers.

keywords: Subsidies, Foods, Nutrition, Central Part (Markazi Part), Shib Ab.

Development and Criminal Justice System with Emphasis on Indicators of Criminal Justice System in the Development Programs of Iran

Dr. Mahmood Saber

Vali Allah Sadeghi

Abstract

The level of development of criminal justice system has a strong connection with the development of societies. On this basis, this system as the physical, human and process body of criminal policies is taken into consideration in development programs of Islamic Republic of Iran and other goals and strategies facing the criminal justice system. By evaluation of policies of these programs, Indicators that can be extracted are as follows: Human Resources Development (Contains the elements of Morality, Empowerment, Removing the offences) and Development of process – tools (Contains the elements of Improving access, Increasing speed and Diversion). In these programs, as well as, the prison system had a special place and generally two doctrines of functionalism and Minimalism can be understood from these programs. Regardless of the concerns of law development programs, it is necessary to considering the other fundamental issues which can be considered as development tool, Including; Limiting the intervention of the prosecutor to pursue the public interest, Guarantee the defend rights of the accused and victim and others, during the criminal process, Guarantee the defend rights of persons in the quasi-judicial bodies and governmental committees or bodies to deal with violations.

Keywords: Criminal Justice System, Development Programs, Diversion, Decarceration.

**The analyze Spatial Distribution Indicators of
Development in Rural Areas, with Use
Preston Model, Cease Study: Esfahan Province Township**

Dr. Yosof Ghanbari
Ahmad Hajarian

Abstract

Making balance among different geographical zones in regard to facilities and services is one the indicators of development. For making this balance and forming homogeneous spaces, the subject of local planning has attracted lots of attention. The first step in local planning is study of lack of equilibrium in economical – social aspects in different zones. The aim of this study is to determining development aspects in different cities of Esfahan's provinces. The research approach is a mixture of descriptive and analysis approaches. 44 indicators in 5 sections of fundamental, health, communication and education, has been studied in this paper which are extracted from statistical results of 1385. The Preston statistical method is one the main methods on this study.

The results of this research show that gap among cities in 44 indicators is very deep and the ratio is about 28. The results also show that Esfahan has the most of benefits (the coefficient of 901.13 for central indicator) and the Khomeini Shahr by the coefficient of 31.33 for central indicator is the poorest city.

Keywords: Balance Distribution, Area Planning, Development Indicators, Preston Model, Esfahan Province.

Evaluation of Policy Developments in the Region during the Third and Fourth Development in Iran with Emphasis on the Revenue- Expenditure System of the Provinces

Dr. Mohammad Ghaffaryfard

Abstract

Theories of regional policy approach to delegating authority to the regions in economic literature, with the goal of increasing the efficiency of government and regional development balance is taken in to consideration. Decentralization of administrative, economic, financial and after the Islamic revolution in Iran, especially after the war as a strategy to develop the country's provinces were cons Establishment of provincial administrative institutions, decentralization of government functions, construction and real estate development, investment-linked funds each province to earn the title of provincial revenues and transfers from the central government to provincial institutions in the planning and budgeting of the most important approaches are considered as the third development plan in terms of Chapter VIII titled measures of revenue – expenditure system and changes in the development Plan continued. Third and Fourth Development Plan prepared by each province, each province developed a national document preparation , document preparation of the annual budget of each province to identify , evaluate and approve priorities, preferences and needs of each state and assign them to the provincial budget, preparation of development plans and in some cities in four provinces, each province developed a theory developed estimates of revenue sources, evaluate and recommend new sources of revenue for the province, suggesting improved methods and current income in each province and provincial development budget allocated to each project and set important and effective administrative and financial activities of the institutions of the province during the third and fourth development were found.

Keywords: Regional Policy, Revenue – Expenditure System of Provincial, Fiscal Decentralization, Development Programs.



Abstract

فرم اشتراک

نام و نام خانوادگی / مؤسسه:

شغل / نوع فعالیت:

نشانی:

.....

کد پستی:

صندوق پستی: تلفن:

شماره‌های درخواستی از: تا شماره:

تعداد درخواستی از هر شماره:

کد اشتراک (در صورتی که سابقاً مشترک بوده‌اید)

- حق اشتراک و هزینه پستی ۴ شماره فصلنامه ۲۰۰/۰۰۰ ریال
- شماره حساب ۰۵۶۰۳۰۰۱۲۹۵۰۹ عابر بانک سپه
- لطفاً اصل فیش پرداختی را به همراه برگه درخواست اشتراک به دفتر فصلنامه ارسال نمایید.
- نشانی: تهران، خیابان فلسطین شمالی - پایین تر از زرتشت - پلاک ۵۵۴ - طبقه سوم
- کد پستی ۱۴۱۵۷۵۴۳۹۴ - مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه
- تلفن: ۸۹۹۱۱۷۷ نامبر و سامانه پیام کوتاه: ۰۲۱۸۸۹۹۱۸۰۲