



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی

Strategic Studies of Public Policy

دوره ششم / شماره ۲۱ / زمستان ۱۳۹۵

ISSN: ۲۵۳۸-۵۰۳۸

صاحب امتیاز: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

مدیر مسئول: حسام‌الدین آشنا

سر دبیر: عباس ملکی

ویراستار: مریم سیدان

هیئت تحریریه:

حسام‌الدین آشنا دانشیار فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع)

کیومرث اشتریان دانشیار سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه تهران

سلیمان پاک‌سرشت دانشیار جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه همدان

محمد رضا تاجیک دانشیار علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی

هادی خانیکی دانشیار ارتباطات، دانشگاه علامه طباطبائی

بهزاد سلطانی استادیار گروه مکانیک، دانشگاه کاشان

محسن رنانی استاد اقتصاد توسعه، دانشگاه اصفهان

محمد فاضلی استادیار جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی

علی کریمی مکه استاد علوم سیاسی، دانشگاه مازندران

مسعود کوثری دانشیار ارتباطات و مطالعات فرهنگی دانشگاه تهران

مدیر اجرایی: علیرضا روحانی

مدیر داخلی: الهه اصلاحی

صفحه‌آرا: افشین فلاخی

شمارگان: ۱۰۰ عدد

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان

نشانی: تهران - خیابان پاستور شرقی - کوچه خورشید - پلاک ۵۲

تلفن: ۰۲۱-۶۴۴۵۳۰۴۶

دورنگار: ۶۶۴۰۳۸۱۶

صندوق پستی: ۱۳۱۶۵/۳۱۸

آدرس الکترونیکی: www.sspp.iranjournals.ir

رایانامه: sspp@css.ir

راهنمای نگارش و دعوت به همکاری

- فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، علاقه‌مند است مقالات ارزنده پژوهشگران و استادان و صاحب‌نظران را با ضوابط و شرایط زیر منتشر نماید:
- ۱- مقالات با تعداد کلماتی بین ۵۰۰۰ تا ۷۰۰۰ تهیه شده و نمودارها، جداول و تصاویر از متن جدا و در فایل جداگانه ارسال شوند.
 - ۲- هر مقاله حاوی چکیده فارسی و انگلیسی در کمتر ۱۰ سطر و واژه‌های کلیدی به تعداد پنج واژه آورده شود.
 - ۳- فهرست کامل منابع و مآخذ مقاله‌های تالیف شده همراه با مشخصات دقیق منابع و کتاب‌شناسی پیوست مقاله باشد.
 - ۴- از روش استنادی APA پیروی شود.
 - ۵- فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی در ویرایش هر مقاله پذیرفته شده و تلخیص و تفسیر عنوان آزاد خواهد بود و پذیرش هر مقاله منوط به تایید داوران مربوطه و سردبیر است.
 - ۶- مقاله ارسالی نباید به نشریات دیگر فارسی زبان ارائه شده باشد یا پیشتر در نشریه‌ای چاپ شده باشد.
 - ۷- مقاله در محیط WORD تحریر گردد و از طریق سامانه مجله ارسال گردد.
 - ۸- فرآیند پذیرش مقاله از ابتدا تا انتشار بر روی وبسایت نشریه قابل مشاهده و پی‌گیری است.
-

فهرست مطالب

سخن مسئولان مجله

۷	نامه به سردبیر، آینده پژوهی با استفاده از تکنیک پوشش محیطی، فاطمه عطالاهی، رضا دهنویه، ام البنین آتشبهار
۱۱	مفهوم مسائل بدخیم محمد فاضلی

مقالات علمی - پژوهشی

۱۵	آینده پژوهی و سناریونگاری برای برنامه ریزی توسعه محله ای بر پایه تحلیل سیستمی (مورد مطالعه: محله سنگلج، تهران) زهره فنی، لاله کاظمی
۳۱	تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست گذاری نظام بودجه ریزی کشور سید محمد مقیمی، علی اصغر پور عزت، حسن ثنائی فرد، حیدر احمدی
۵۳	سیاست های اقتصادی برای مقابله با بحران های بانکی علی سزعی
۷۱	اعتدال پذیر سیاست های پروژه محور؛ (مطالعه موردی: ارزیابی ریسک برنامه های تامین آب مشهد) کامران ثوری، احمد قندهاری، بیژن فهردان
۸۷	شبکه قدرت و ارتباطات سیاسی در سطوح محلی محمدقلی میناوند، مختار جعفری
۱۰۵	جهان محلی سازی: واژه های جدید برای حقیقتی تازه سید هادی زرقانی، منصوره اسکندرلن
۱۲۳	منطقه گزایی ایران و آسیای مرکزی در بر تو جهانی شدن: طرحی برای جامعه بین الملل منطقه ای؟ سید احمد فاطمی نژاد، محمد رضا هاشمی
۱۴۵	تمایلات جدایی طلبانه در اروپا: ریشه ها و روندها علیرضا خسروی
۱۶۵	رفتار شناسی رای دهی بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل متحد وحید نوالفقاری
۱۸۳	آسیب شناسی عدم توفیق توسعه تکنولوژیک صنعت نفت ایران از طریق مطالعه تطبیقی با کشور نروژ سیروس امیر قدسی، علی ملکی، سعید شوال پور

گزارش سیاستی

۲۱۳	چند پیشنهاد سیاستی در حوزه زبان فارسی مریم سیندان
۲۲۹	آسیب شناسی و ارائه راهکارهای توسعه صنعت بالادستی نفت در ایران محمد مصطفی کریمی
۲۴۱	تغییر اهمیت راهبردی منابع نفتی و پیامدهای آن از نظر سیاست گذاری محسن تالیاف
۲۵۱	سیاست گذاری تعیین سید حامل های انرژی در بخش حمل و نقل کشور آسیه حایری یزدی

یک نشست یک گزارش

۲۶۳	نشست بیست و پنجمین سالگرد تاسیس کشورهای مستقل مشترک المنافع علی بیرحیانی
-----	---

ترجمه

۲۷۱	غلبه بر ترازی برآمده از مشکلات بسیار حاد: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات جهانی اقلیمی (۱) محسن محمودی، جواد عرب یار محمدی، ابوالفضل غیاثوند
-----	---

سخن مسؤلان مجله

نامه به سردبیر، آینده پژوهی با استفاده از تکنیک پویش محیطی
فاطمه عطالاهی، رضادهنویه، ام البنین ائشبهار
مفهوم مسائل بدخیم
محمد فاضلی





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

نامه به سردبیر آینده‌پژوهی با استفاده از تکنیک پویش محیطی

_____ فاطمه عطااللهی^۱، رضا دهنویه^۲، ام‌البنین آتشهار^۳ _____

قرن بیست و یکم، قرن مواجهه با جریان عظیمی از رقابت در بازارهای ملی و بین‌المللی، تغییر شیوه زندگی، ظهور مسایل جدید در عرصه‌های اجتماعی و سیاسی و نیز بروز مسایل زیست محیطی می‌باشد که همه‌ی این موارد سازمان‌ها را مجبور نموده تا در قبال دنیای متلاطم، پیچیده و تهدیدکننده‌ی پیرامون خود حساس بوده و واکنشی در خور توجه نشان دهند. بیش از هر زمان دیگر، سازمان‌ها بایستی سیستمی را برای پیش بینی مسایل نوظهور و نیز نشان دادن واکنش مؤثر و فعال به این مسائل، در خود تدارک و تعبیه نمایند. این تعبیر از سازمان، در ساده‌ترین شکل به این معنا است که حیات و رشد سازمان به ماهیت محیط اطراف آن وابسته است و همه‌ی سازمان‌ها باید از ماهیت محیط پیرامونی خود و آنچه در آینده اتفاق خواهد افتاد، آگاهی یابند. به همین دلیل بسیاری از دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی سازمانی، موضوع پایش محیط را به عنوان جزء لاینفک برنامه‌ریزی سازمان، به شدت مورد توجه قرار داده‌اند (۱).

همانطور که عنوان شد سازمان‌ها برای انجام امور روزمره و نیز دست زدن به ابتکارات و نوآوری‌ها، ناگزیر از آگاهی هر چه بیشتر و سریع‌تر نسبت به ماهیت محیط کنونی و آینده‌ی پیش روی خود می‌باشند. در میان تکنیک‌های مختلفی که برای این منظور وجود دارد می‌توان به تکنیک پویش محیطی اشاره نمود. پویش محیطی بستر بروز و تجلی توانمندی‌های سازمان می‌باشد و فرصت‌ها، منابع، تعاملات و سایر شرایط و زمینه‌های بقاء و نوآوری را برای سازمان فراهم می‌سازد. همچنین آدما و رولال (۲۰۱۰) به استناد

۱- دانشجوی دکترای مدیریت خدمات بهداشتی درمانی، مرکز تحقیقات مدیریت ارائه خدمات سلامت، پژوهشکده آینده پژوهی در سلامت، دانشگاه علوم پزشکی کرمان، کرمان، ایران (نویسنده مسؤل)
۲- دانشیار، مدیریت خدمات بهداشتی درمانی، پژوهشکده آینده پژوهی در سلامت دانشگاه علوم پزشکی کرمان، کرمان، ایران و عضو کمیته ارزیابی فناوری سلامت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تهران، ایران
۳- دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری سلامت، دانشگاه علوم پزشکی تهران، تهران، ایران



استافلر، پویش محیط را به عنوان روشی برای مقابله با آن دسته از مسایل خارجی تعریف می کنند که به سختی قابل مشاهده و شناسایی می باشند اما نمی توان آنها را نادیده گرفت (۲).

پویش محیطی به زعم برخی صاحب نظران، مساله اصلی مدیران ارشد در بسیاری از سازمان های امروزی می باشد. اهداف نظام پویش محیطی به صورت کلی شامل پیگیری اتفاقات و روندهای علمی، فنی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مهم برای سازمان، تعیین فرصت ها و تهدیداتی که هر یک از این روندها برای سازمان به ارمغان می آورند (۳)

پویش محیطی از چهار گام یا مرحله اصلی تشکیل شده است. در گام اول، حیطة و عمق پویش محیطی مشخص می گردد. تعیین حیطة و عمق پویش محیطی با مراجعه به دو عامل، مراجعه به امر واقع و مراجعه به خبرگان قابل پاسخگویی است. در گام دوم، منابع دانشی و ابزارهای بهره برداری کشف و خلق می شوند. این گام، به مثابه پاشنه آشیل پویش محیطی است و بزرگ ترین مشکل آینده پژوهی نیز همین نکته است که گاهی به دلیل گستردگی موضوع پویش، راه اندازی یک سیستم اجتماعی - تکنیکی ضرورت خواهد یافت. در گام سوم، از منابع دانشی بهره برداری می شود. پس از شناسایی و خلق منابع دانشی، بهره برداری از آنها با استفاده از ابزارهای مختلف امکان پذیر می شود. و در نهایت در گام چهارم، داده ها مورد تحلیل قرار گرفته و مدیریت مبانی شناختی - هنجاری صورت می پذیرد در این مرحله، دغدغه اصلی پویشگر، مدیریت مبانی شناختی - هنجاری خواهد بود. و اما روش های مختلفی برای دیده بانی و پویش محیطی وجود دارد. که از آن جمله می توان به روش سامانه پویش محیط کسب و کار، روش کوئست، روش سازوکارهای پویش محیطی، روش چارچوب درک علایم آینده (اف اس اس اف) اشاره نمود (۴)

که هر کدام از این روش ها در سازمان های امروزی از جمله سازمان های بخش سلامت می توانند به کار گرفته شوند. در سال ۲۰۱۶ انجمن بیمارستانی امریکا در جهت ارتقاء بخش سلامت از تکنیک پویش محیطی استفاده کرد. تا با شناخت و درک چشم انداز بهداشت و درمان، مسائل مهم و روندهای در حال ظهور سازمان، بتوان آینده را پیش بینی نموده و همگام با تغییرات گام برداشت (۵).

اما با تمام فواید این تکنیک، موانعی هم بر سر راه اجرایی شدن آن وجود دارد. قابل تبیین نبودن شواهد و امکان پذیر نبودن ارائه نظریه، شوک های برونزا، ابهام در مفاهیم و رویکردها، عدم اطمینان مدیران به روندهای آینده نگری، منابع کمیاب، عوامل روانی (از قبیل ترس، قدرت) از محدودیت های اجرای موفقیت آمیز پویش محیطی محسوب می گردد. دی و شومیکز معتقدند که بزرگترین چالش های پیش روی یک سازمان در زمینه پویش محیطی، مواردی است که به چشم نمی آیند و از همین رو درک این تهدیدات و برآورد فرصت ها، مستلزم نگاه دقیق تری نسبت به محیط پیرامون می باشد (۶).

با وجود همه محدودیت ها و موانع پیش روی اجرای پویش محیطی، در صورت اجرایی شدن آن، مزایای زیادی برای سازمان ها به ارمغان خواهد آورد. در طی چند سال اخیر این اتفاق نظر میان صاحب نظران به وجود آمده است که تغییر، ویژگی بارز دنیایی است که در آن زندگی می کنیم و در آینده با آن مواجه خواهیم بود. در واقع دنیای ما به دلیل رشد تعداد بازیگران، افزایش میزان تعاملات و تاثیرپذیری آنها از یکدیگر، و همچنین به دلیل ازدیاد بی سابقه حجم و سرعت اطلاعات در دسترس، بسیار پیچیده تر و متلاطم تر از گذشته شده است. می توان گفت که در چنین محیط متلاطم و پویایی، موضوع پویش محیطی در سال های اخیر مورد توجه جدی تری قرار گرفته و روش ها جدیدتری نیز برای آن ارایه شده است. پویش محیطی، یکی از فعالیتهای کلیدی در مطالعه آینده است. سناریونگاران می بایست به درک صحیحی از محیط خود دست یابند چرا که در سایه نیل به چنین مهمی قادر خواهند بود بدیل های محتمل



آینده را شناسایی کنند. با توجه به اینکه پویای محیطی نخستین تکنیکی است که در راستای نیل به هدف تولید گزینه‌های بدیل در یک فرآیند آینده پژوهانه، می‌تواند مفید و تأثیرگذار باشد، بنابراین می‌توان از آن در جهت شناخت تغییرات و ارزیابی پیشامدها و حرکت در جهت پیشرفت سازمان، استفاده نمود.

کلید واژه: اسکن محیطی، آینده پژوهی، سازمان

مراجع:

۱. میرشاه ولایتی فرزانه، نظری زاده فرهاد، *آینده پژوهشی مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی*، ۱۳۸۹
2. Adema. Katie L.& Wesley S. Roehl(2010)»Environmental scanning the future of event design», *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 29, pp.199-20
3. Nanus, Burt (1982) «Quest: Quick Environmental Scanning Technique», *Long Range Planning*, Vol. 15. No. 2, pp. 39 45.
4. Gordon, T. and Glenn, J., *Integration, comparisons, and frontiers of futures research methods*, *Futures Research Methodology (Version 2.0)*, AC/UNU Millennium Project, Washington, DC. 2003
5. Jarousse Lee Ann, 2016 American Hospital Association Environmental Scan, September 15, 2015
6. Day, G. S. and P. J. H. Schoemaker (2005) “Scanning the periphery”, *Harvard Business Review*, Vol. 83, No. 11, pp. 135-148



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

مفهوم مسائل بدخیم

— محمد فاضلی —

مفهوم «مسائل بدخیم» از دهه ۱۹۷۰ در ادبیات علوم اجتماعی، اقتصادی و مدیریت به کار برده شده و پس از آن به شدت گسترش یافته است. این مفهوم بر طیفی از مسائل تأکید می‌کند که برای آنها ویژگی‌های زیر برشمرده شده است:

۱. هیچ صورتبندی مشخصی از مسئله بدخیم وجود ندارد. اطلاعات لازم برای شناخت مسئله، به ایده متناظر با حل مسئله بستگی دارد. تعریف مسئله، خود مسئله است.
۲. مسئله تا زمانی که راه‌حل آن پیدا نشده، قابل تعریف نیست. کسی نمی‌تواند مسئله را تعریف و بعد آن را حل کند.
۳. مسائل بدخیم، قاعده توقف ندارند، و به خاطر زمان، هزینه یا ارزش‌ها راه حل متوقف می‌شود.
۴. راه‌حل مسائل بدخیم، درست یا غلط نیستند، بلکه خوب یا بد هستند.
۵. آزمون صریحی برای ارزیابی پیامدهای راه‌حل وجود ندارد. موجی از پیامدها در پس هر راه حلی خوابیده است.
۶. فرصت برای آزمون و خطا وجود ندارد و هر بار تلاش برای حل مسئله، پیامدهای سنگین دارد.
۷. مجموعه مشخصی از راهکارها در میان نیست. مجموعه راهکارهای ممکن، در تعامل بررسی می‌شوند و کاربست آن‌ها نیز تابع قواعد الزاماً مشخصی نیست.
۸. هر مسئله تقریباً منحصر به فرد است و از این‌رو انتقال راه‌حل‌ها، الزاماً درست نیست.
۹. سطح مسئله بیشتر به تحلیل‌گر بستگی دارد تا ذات مسئله، و هر مسئله قابل ارجاع به مسئله دیگری است.



برخی از عمده‌ترین مسائل سیاست عمومی در ایران کم و بیش به مسائل بدخیم شباهت یافته‌اند. مسائلی نظیر محیط زیست و آب، نظام بانکی، نظام مالیاتی، وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و خروج از رکود به درجاتی شباهت‌های جدی به مسائل بدخیم دارند. ادبیات و دانش تولیدشده در زمینه مسائل بدخیم می‌تواند به بهبود درک ما از سیاست عمومی در این عرصه کمک کند. جست‌وجوی ساده بانک‌های اطلاعاتی نشان می‌دهد متونی انگشت‌شمار درباره مسائل بدخیم به فارسی موجود است و اصلی‌ترین کتب و مقالات در این عرصه به زبان فارسی برگردانده نشده‌اند.

مقاله «غلبه بر تراژدی برآمده از مشکلات فوق‌وخیم: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات اقلیمی جهانی» یکی از مهم‌ترین نوشته‌ها در سالین اخیر در ادبیات مسائل بدخیم است که ضمن معرفی مفهوم «مسائل فوق‌بدخیم»، طیفی از دست‌آوردهای نظری نهادگرایی را برای تحلیل سیاست‌گذاری به منظور ایجاد تغییرات لازم در وضعیت مسائل فوق‌بدخیم ارائه می‌کند. فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی با عنایت به ظرفیت ادبیات مسائل بدخیم برای تحلیل مسائل سیاست‌گذاری عمومی در ایران نسبت به ترجمه این مقاله اقدام کرده است. مقاله البته بسیار طولانی و ترجمه فارسی آن قریب به بیست‌ویک هزار کلمه بوده که با توجه به محدودیت صفحات مجله، در دو شماره منتشر می‌شود. قسمت اول مقاله که در این شماره ارائه شده، بیشتر ناظر بر ابعاد نظری مقاله است و قسمت دوم به کاربردی‌ترین ایده‌های نظری ارائه‌شده در عرصه سیاست‌گذاری می‌پردازد. مقاله اگرچه بر سیاست‌گذاری برای مقابله با تغییرات آب و هوایی متمرکز است، اما حاوی برخی از غنی‌ترین ایده‌های ادبیات مسائل بدخیم و نهادگرایی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی است.

مقالات علمی – پژوهشی

آینده پژوهی و سناریونگاری برای برنامه ریزی توسعه محله ای بر پایه تحلیل سیستمی (مورد مطالعه: محله سنگلج، تهران)
زهره فنی، لاله کاظمی

تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست گذاری نظام بودجه ریزی کشور
سید محمد مقیمی، علی اصغر پور عزت، حسن دانایی فرد، حیدر احمدی

سیاست های اقتصادی برای مقابله با بحران های بانکی
علی سرزعی

اعتماد پذیری سیاست های پروژه محور؛ (مطالعه موردی: ارزیابی ریسک برنامه های تامین آب مشهد)
کامران دآوری، احمد قندهاری، بیژن قهرمان

شبکه قدرت و ارتباطات سیاسی در سطوح محلی
محمدقلی میناوند، مختار جعفری

جهان محلی سازی: واژه ای جدید برای حقیقتی تازه
سید هادی زرقانی، منصوره اسکندران

منطقه گرایی ایران و آسیای مرکزی در پرتو جهانی شدن: طرحی برای جامعه بین الملل منطقه ای
سید احمد فاطمی نژاد، محمدرضا هاشمی

تمایلات جدایی طلبانه در اروپا: ریشه ها و روندها
علیرضا خسروی

آسیب شناسی عدم توفیق توسعه تکنولوژیک صنعت نفت ایران از طریق مطالعه تطبیقی با کشور نروژ
سیروس امیرقدسی، علی ملکی، سعید شوال پور



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

آینده‌پژوهی و سناریونگاری برای برنامه‌ریزی توسعه محله‌ای بر پایه تحلیل سیستمی با مطالعه محله سنگلج تهران

زهرة فنی^۱، لاله کاظمی^۲

چکیده:

از آنجا که جامعه شهری سیستمی است پویا، پیچیده و دارای عدم قطعیت‌های بسیار، برنامه‌ریزی با رویکردی صرفاً عقلانی و بر پایه فرایندهای خطی برای آن دور از انتظار است. این پژوهش با تحلیل سیستمی و با تأکید بر ضرورت شناسایی عوامل مؤثر بر سیستم، در پی شناخت و استخراج ساختارهای شکل‌دهنده سیستم‌ها برای برنامه‌ریزی توسعه در سطح محله‌ای است. از نظر روش‌شناسی، پژوهش حاضر از نوع تحقیقات شناختی است. داده‌های موردنیاز پژوهش شامل داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی و داده‌های مربوط به ادراک ساکنین و تصمیم‌سازان در امور مدیریت شهری است. با استفاده از روش تحلیل اثرات متقاطع و براساس ضریب اهمیت و همچنین عدم قطعیت آن‌ها، همبستگی این عوامل با «توسعه محله» بررسی شد. نتایج پژوهش نشان داد، از میان سی عامل بررسی شده، چهار عامل بالاترین اثرگذاری و اثرپذیری را بر سیستم دارند: نقش و عملکرد فرامحلی محله سنگلج و نبودن محرک‌های نوسازی و فرسودگی بافت، عدم امنیت فضای محله و نبودن خدمات تفریحی و رفاهی مناسب جهت گذران اوقات فراغت ساکنان. این عوامل از محورهای اصلی شکل‌دهنده سناریوهای توسعه آتی محله سنگلج محسوب می‌شوند. نگارندگان این مقاله معتقدند فرایند آینده‌پژوهی موردنظر در این پژوهش در مقایسه با فرایندهای کنونی برنامه‌ریزی استراتژیک، بر پایه ارائه آلترناتیوهای ذهنی و بدون در نظر داشتن زمینه‌ها و عوامل کلیدی مؤثر بر ساختارهای هدایت‌کننده و اثرگذار بر محیط برنامه‌ریزی، درجه بالایی از واقع‌گرایی، پاسخگویی و انعطاف‌پذیری را دارد.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی، تحلیل سیستمی، تحلیل اثرات متقاطع، سناریوسازی، محله سنگلج.

۱-دانشیار دانشگاه شهید بهشتی z-fanni@sbu.ac.ir

۲-کارشناس ارشد سازمان زیباسازی شهر تهران kazemilaleh1@gmail.com



۱. مقدمه و بیان مسئله

سرعت پرشتاب علم و آگاهی سبب بروز تحولات گسترده اقتصادی و اجتماعی، افزایش رقابت در عرصه‌های گوناگون و ضرورت پیشرفت همه جانبه جوامع شده و تلاش‌ها و پژوهش‌های آینده‌نگرانه را ضروری ساخته است (رک: خزائی و الهی‌دهقی، ۱۳۹۲: ۶). توسعه فزاینده تکنولوژی‌ها و سرعت ارتباطات و ظهور مسائل گوناگون در ابعاد مختلف جوامع بشری موجب شده است نظام‌های بررسی و تحلیل مسائل دستخوش پیچیدگی فزاینده‌ای شود؛ به گونه‌ای که جوامع انسانی با شمار بالایی از متغیرهای تأثیرگذار مواجه‌اند. پیچیدگی، عدم قطعیت، تغییرات شدید درهم‌تنیدگی و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن از ویژگی‌های انکارناپذیر نظام‌های شهری و منطقه‌ای قرن بیست و یکم است. از آنجا که شهر نیز سیستمی پویا و پیچیده، آشوبناک و دارای عدم قطعیت‌های فراوان است، دور از انتظار است که بتوان با رویکردی صرفاً عقلانی و بر پایه فرایندهای خطی برای آن برنامه‌ریزی کرد.

محله سنگلج یکی از قدیمی‌ترین محلات شهر تهران است که در آن کیفیت‌های سکونتی - به دلایلی مانند عدم استحکام بنا، نداشتن دسترسی‌های مناسب و عمدتاً بسیار باریک و ناکارآمد، پایین بودن سرانه‌های خدماتی در داخل محله و... بسیار کاهش یافته است. این محله در پی تحولات دهه‌های اخیر شاکله اصلی خود را حفظ کرده اما کارایی‌اش را از دست داده است. سوؤال اصلی پژوهش حاضر این است که رویکرد آینده پژوهی چگونه به تدوین راهبرد توسعه محله سنگلج کمک می‌کند؟ کوشیده‌ایم با تأکید بر تحلیل سیستمی عوامل مؤثر بر توسعه محله سنگلج شناسایی و سناریوهای توسعه محله و راهبردهای تحقق سناریو منتخب گردد عرضه شود. نگارندگان این مقاله معتقدند فرایند طرح‌شده در این پژوهش می‌تواند واقع‌بینانه‌تر، اثرگذارتر و انعطاف‌پذیرتر از فرایندهای کنونی برنامه‌ریزی استراتژیک بر پایه تحلیل‌های بی‌حد و مرز تکنیک SWOT و ارائه‌الترناتیوهای ذهنی و بدون در نظر داشتن زمینه‌ها و عوامل کلیدی مؤثر بر ساختارهای هدایت‌کننده و اثرگذار بر محیط برنامه‌ریزی باشد.

از محدودیت‌های انجام این پژوهشکه از نوع بنیادی است می‌توان به این موارد اشاره کرد: کمبود منابع مرتبط و دست‌اول؛ ضعف داده‌ها و به‌ویژه نبودن آمار جدید در مورد این محله؛ گاهی، پاسخ دهی‌های در مواردی، پاسخ‌های سطحی و غیرکارشناسانه برخی از نیروهای مدیریت شهری و محله‌ای که سبب تجدید برخی از پرسشگری‌ها می‌شدگشته است؛ و سرانجام، همچنین محدودیت‌های مالی و زمانی که البته در اغلب پژوهش‌های بنیادی وجود دارد.

۲- پیشینه و چارچوب نظری

۱.۱. تطور تاریخی رویکردهای برنامه‌ریزی شهری

برنامه‌ریزی فرایندی است منظم، مداوم، حساب‌شده، منطقی، جهت‌دار و دورنگر که به منظور هدایت و ارشاد فعالیت‌های جمعی برای رسیدن به هدف مطلوب. به‌طور کلی اهداف برنامه‌ریزی عبارت‌اند از: ۱. پیش‌بینی آینده؛ برنامه آینده‌نگر؛ ۲. برنامه ساختن و شکل دادن به آینده؛ برنامه آینده‌ساز؛ ۳. برنامه برای انتخاب یک شکل خاص برای آینده؛ آینده‌گزین (محمدی، ۱۳۹۳).

در چشم‌انداز کلی می‌توان تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته جهان را در طول قرن بیستم به سه مرحله اساسی تقسیم کرد. در واقع می‌توان از سه پارادایم یا نظریه اصلی نام برد که هر کدام در محدوده زمانی معینی نقش غالب و فراگیر داشته است. در جدول شماره ۱ مشخصات اصلی این سه پارادایم به اختصار معرفی شده است. این سه پارادایم به ترتیب عبارت‌اند از:

الف. پارادایم برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی عقلانی؛

ب. پارادایم برنامه‌ریزی سیستمی؛

ج. پارادایم برنامه‌ریزی دموکراتیک (اجلالی و رفیعیان، ۱۳۹۱).



جدول ۱. تحول پارادایم‌های برنامه‌ریزی شهری در قرن بیستم

پارادایم	دورهٔ نفوذ	مبانی فکری و اجتماعی	اهداف کلان	الگوی طرح‌ها و برنامه‌ها
برنامه‌ریزی جامع	۱۹۲۰ - ۱۹۶۰	خردگرایی و پوزیتیویسم علمی مدیریت متمرکز دولتی	توسعهٔ کلان اقتصادی سازماندهی کالبدی	طرح‌های کالبدی ملی - منطقه‌ای طرح‌های جامع - تفصیلی
برنامه‌ریزی سیستمی	۱۹۶۰ - ۱۹۸۰	نگرش سیستمی به جهان مدیریت علمی سیستم‌ها	بهسازی سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی هدایت و نظارت سیستم شهر	مدل‌سازی سیستم‌های شهری طرح‌های بلند مدت طرح‌های ساختاری - محلی
برنامه‌ریزی دموکراتیک	۱۹۸۰ - ۰۰۰	نگرش راهبردی دموکراسی و خرد جمعی ارزش‌های بومی و محلی	تأمین توسعهٔ پایدار تأمین عدالت اجتماعی مدیریت مشارکتی	سلسله‌مراتب طرح‌ها انواع طرح‌های محلی پروژه‌های طراحی شهری

ماخذ: مهدی‌زاده، ۱۳۸۲

چنانچه در جدول ۱ آمده است برنامه‌ریزی شهری در نیمهٔ دوم قرن بیستم به‌جای توجه صرف به نیازها و طراحی کالبدی به سمت برنامه‌ریزی فرآیندگرا و تعامل‌محور گرایش پیدا کرده است (پورجعفر و معروفی، ۱۳۸۷، ۵۰). به‌عبارتی، رویکردهای برنامه‌ریزی در گذر زمان از رویکردهای پوزیتیویستی و سیناپتیک فاصله گرفته و به رویکردهای مشارکتی متمایل شده است. به‌گونه‌ای که تجربیات جهانی نشان می‌دهد که از دههٔ ۱۹۸۰ م به بعد در برنامه‌های توسعهٔ شهری توجه فزاینده‌ای به رویکرد مشارکتی^۲ صورت گرفته است.

۱.۲. تحلیل سیستمی

مدل تفکر سنتی واقع‌گرایانه بر برداشت مکانیکی از جهان و علیت خطی برای تشریح پدیده‌ها استوار است. تطور تاریخی پارادایم‌های تفکر از تفکر واقع‌گرایانه آغاز شده و به تفکر و پویایی‌های سیستمی انجامیده است (احمدوند و عرب، ۱۳۸۸، ۸۸). تفکر سیستمی به پیوندهای متقابل ساختارها و عملکردهای سیستم باور دارد. این نگرش در پی استخراج الگوهای حاکم بر پیچیدگی‌های سیستم است (Milstein, 2006, 77). تفکر سیستمی در عمل، حاوی هفت ویژگی مهم است: تفکر پویا^۳، تفکر بسته^۴، تفکر عمومی^۵، تفکر ساختاری^۶، تفکر عملیاتی^۸، تفکر پیوسته^۹ و تفکر علمی^{۱۰} (Daividz et al, 2002).

باور به پیچیدگی‌های سیستمی برای مدیران این پیام را دارد که دوران مدیریت از طریق اهداف سلسله‌مراتبی یا از راه منطق از پیش تعیین‌شده و مهار دقیق، به‌سر آمده است. سیستم‌ها پیوسته بین جاذبه‌های مختلف در نوسانند (تعدادل پویا) و گاه تغییر کوچکی باعث بروز تغییرات وسیع و ریشه‌ای در سیستم می‌شود. برای مدیریت تغییر در سیستم‌های پیچیده و آشوبناک، روش‌های سنتی دیگر پاسخگو نیست و مدیران باید منطق تغییر در این سیستم‌ها را بیاموزند (اعتباریان، ۱۳۸۶، ۳۵). روش علمی که این تئوری در اختیار ما قرار می‌دهد، تغییر در نوع و مقیاس نگرش به پدیده‌ها است. به‌گونه‌ای که بتوان نظم ساختاری آنها را کشف کرد (عابدی جعفری، صفری، ۱۳۸۴، ۲). در نتیجه، می‌توان گفت تحولات بنیادین در حوزه‌های معرفتی علوم متکی بر

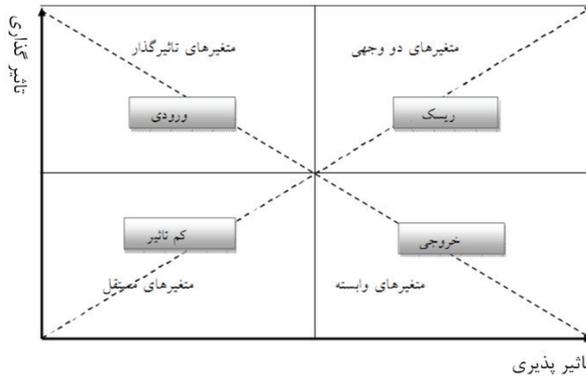
- 3- Participatory Approach
- 4- Dynamic Thinking
- 5- Closed-Loop Thinking
- 6- Generic Thinking
- 7- Structural Thinking
- 8- Operational Thinking
- 9- Continuum Thinking
- 10- Scientific Thinking



پویائی سیستم‌ها، پیچیدگی، عدم قطعیت و ابهام و روابط شبکه‌ای - به‌جای روابط خطی - شکل گرفته است (خواجه‌بوی و مقدم، ۱۳۸۵، ۱؛ رضوی، ۱۳۹۳، ۵۹).

یکی از روش‌های درک نظام و ارتباطات سیستم و تشخیص متغیرهای کلیدی سیستم روش تحلیل ساختاری است. شکل ۱ پلان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها در سیستم را نشان می‌دهد. براساس این شکل، هر یک از متغیرها با توجه به میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری‌شان در مکانی خاص قرار می‌گیرند. موقعیت متغیرها در نمودار بیانگر وضعیت آن‌ها در سیستم است.

شکل ۱: پلان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها



ماخذ: (Godet, 2006)

متغیرهای تأثیرگذار: این متغیرها بیشتر تأثیرگذار و کمتر تأثیرپذیر هستند. سیستم بیشتر به این متغیرها بستگی دارد. این متغیرها بحرانی‌ترین متغیرها قلمداد می‌شوند زیرا تغییرات سیستم وابسته به آن‌هاست. مدیریت و کنترل این متغیرها بسیار مهم است. هرگونه تغییری در این متغیرها باعث تغییر در کارکرد سیستم می‌شود.

متغیرهای دو وجهی: این متغیرها بصورت همزمان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بسیار بالایی دارند. وضعیت این متغیرها با عدم پایداری همراه است. زیرا هر عمل و تغییری درباره آن‌ها باعث تغییر در سایر متغیرها می‌شود و همچنین هر تغییری در سیستم باعث تغییر در این متغیرها و اثرگذاری آن‌ها می‌شود. این متغیرها عوامل کلیدی سیستم را تبیین می‌کنند. از آنجایی که این متغیرها دارای اهمیت زیاد و عدم قطعیت بالایی هستند، سناریوهای توسعه براساس این دسته از متغیرها تدوین می‌شود.

متغیرهای تأثیرپذیر یا وابسته: این متغیرها تأثیرگذاری پایین و تأثیرپذیری بالایی دارند. متغیرهای تأثیرپذیر نقش خروجی سیستم را ایفا می‌کنند یعنی حاصل اتفاقات صورت گرفته در سیستم هستند. در واقع چگونگی و عملکرد این متغیرها بسته به پیش آمدن هر یک از سناریوها و همچنین تغییرات صورت گرفته در سایر متغیرها است.

متغیرهای مستقل: متغیرهایی هستند که نخست، اهمیت آن‌ها در تحقق اهداف سیستم در اولویت دوم قرار دارد؛ ثانیاً دامنه تغییر و شدت تغییرات پیش روی آن‌ها کم است. این عوامل مستقل از سایر متغیرها هستند، برای ارتقاء و بهبود آن‌ها باید این عوامل را شناسایی کرد و ترفیع داد (توفیق، ۱۳۹۱، ۶۰۳-۶۰۵). از اهمیت و مزایای این نوع تحلیل در این پژوهش، می‌توان به سیستماتیک‌تر نمودن کردن فرآیندها و خروجی‌ها، افزایش شفافیت ورودی‌ها، فرآیندها و خروجی‌های پروژه آینده‌نگاری، تشکیل‌بخش‌گری میزگردهایی متشکل از افراد گوناگون و به منظور تعامل و ارتباط بازیگران در حوزه‌ها و سیستم شهر محله و کمک به ترسیم آینده‌های

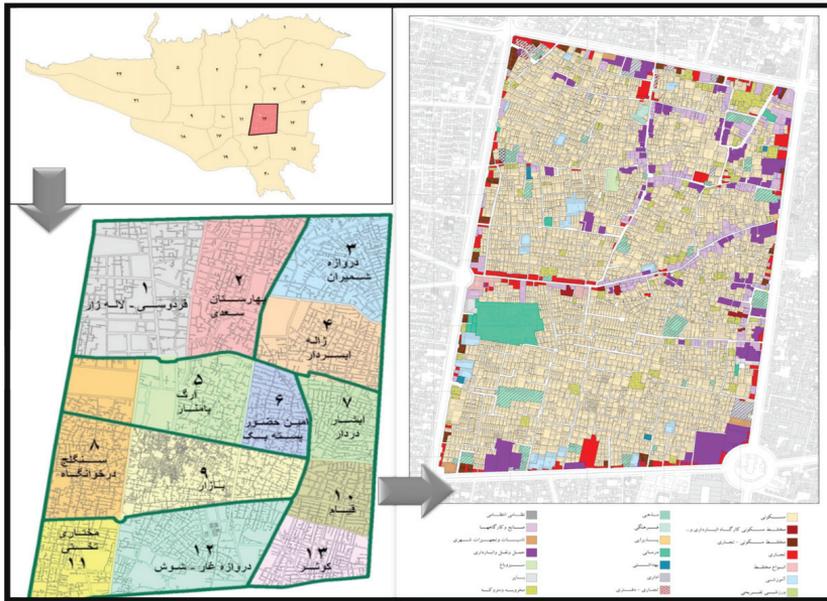
مطلوب یا ممکن اشاره نمود کرد.

۲. معرفی محدوده مطالعه:

محلۀ سنگلج، یکی از سیزده محله‌ی منطقه ۱۲ شهرداری تهران، با مساحتی حدود ۱۰۳ هکتار در ناحیه ۳، از تقسیمات ناحیه‌ای، قرار گرفته است. این محله، بخشی از پیکره تاریخی شهر تهران در دوران‌های صفوی و ناصری است (ر.ک. باوند، ۱۳۸۶).

محدوده مورد مطالعه به دلیل نزدیکی به مرکز تجاری شهر تهران، محل استقرار تعدادی از بورس‌های فروش و تعمیر لوازم خیاطی و عمده فروشی مواد غذایی، تولید کفش و صنایع بسته بندی و لوازم مرتبط با آن و تولید جوراب می باشد است. فعالیت‌های مذکور همراه با انبارهای نگهداری محصولات و مواد اولیه دارای شعاع عملکرد فراشهری هستند. شکل ۲ نقشه شماره یک موقعیت محله سنگلج را نشان می دهد.

شکل ۲ نقشه محدوده جغرافیایی و توزیع فضایی کارکردها در محله سنگلج



۳. ۴- روش‌شناسی پژوهش

تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش مبتنی بر تجزیه و تحلیل کمی است و داده‌ها پس از کمی شدن، پایه مکانی پیدا می کنند و مورد تحلیل قرار می گیرند. بنابراین از نظر روش‌شناسی، پژوهش حاضر از نوع تحقیقات شناخت‌شناسی است. با توجه به ماهیت و مقیاس پژوهش، ابزار تحلیل اطلاعات مورد نیاز براساس بانک اطلاعات مکانی است. پس از تهیه بانک اطلاعات مکانی و داده‌ای، با بهره‌گیری از مدل‌های آماری به تجزیه و تحلیل آماره‌های توصیفی و استنباطی پرداخته می شود. در ارتباط با اطلاعات کیفی، با کمی‌سازی این دسته اطلاعات، مکان پایه‌شده و در تحلیل‌های مکانی دخالت داده می شوند. آمار و داده‌های مورد نیاز شامل دو دسته داده‌های خام آماری (شامل مباحث جمعیتی و خدماتی و کالبدی) و داده‌های مربوط به ادراک ساکنین و تصمیم‌گیران (از طریق پرسش‌نامه و مصاحبه) در محدوده مورد مطالعه است که با مراجعه به سازمان‌های



مربوط و همچنین نمونه گیری و تهیه پرسش نامه و انجام مصاحبه جمع آوری شده اند^{۱۱}. برای کسب دانش گروهی، از تکنیک دلفی استفاده شده و که فرایندی است که دارای ساختار پیش بینی و کمک به تصمیم گیری در راندهای پیمایشی، جمع آوری اطلاعات و، در نهایت، نوعی اجماع گروهی است (رک: احمدی و همکار، ۱۳۸۷). اکثر پیمایش ها سعی در پاسخ به سؤال «چه هست؟» دارند، دلفی به سؤال «چه می تواند یا چه باید باشد؟» پاسخ می دهد^{۱۲}.

این جنبه از پژوهش - که در پی تعیین عوامل مؤثر بر توسعه محله با تأکید بر نقطه نظرات ذی نفعان و ذی نفوذان است - قائل به وجوه مشارکتی فرایند برنامه ریزی است. برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه محله سنگلج و نیز برای تعیین اهداف و محورهای سناریوهای توسعه محله ای در سنگلج، از نظرهای مردم - که از طریق تکمیل پرسش نامه حاصل شده - و همچنین از ایده های دیدگاه کارشناسان در نهادهای متصدی مدیریت شهری - شامل شهرداری تهران، شهرداری منطقه ۱۲ و ناحیه شهرداری و سازمان زیباسازی تهران - استفاده شده است. پاسخ کنندگان، ۶۰ نفر از افراد بالای ۴۰ سال ساکن در مقیم این محله به روش گلوله برفی و همچنین ۲۰ نفر کارشناس و متخصص شهری بودند. فهرستی از عوامل مؤثر بر توسعه محله ای تهیه شد و مورد پرسش قرار گرفت. برای شناخت و تعیین متغیرها و گزاره های پژوهش، از منابع و اسناد مرتبط استفاده شده است (رک: فنی و صارمی، ۱۳۹۲؛ محمدی و دیگران، ۱۳۹۳؛ خزائی و الهی دهقی، ۱۳۹۲؛ پورجعفر و معروفی، ۱۳۸۷). سپس به طراحی سوالات اقدام پرسش ها طرح و نتایج استخراج شده است. برای تعیین میزان تأثیر گذاری متغیرها بر توسعه محله سنگلج، ابتدا پاسخ ها بر اساس طیف لیکرت - از «یک» برای خیلی کم، تا «پنج»، برای خیلی زیاد - کمی شد و سپس میانگین امتیازهای داده شده به هر سؤال محاسبه گشت. اگر مقادیر میانگین بزرگ تر از عدد ۲/۵ باشد، آن عامل در زمره عوامل کلیدی در محاسبات و ارائه راهبردها لحاظ شده است. جدول ۲ امتیاز متغیرهایی را نشان می دهد که امتیازی بیشتر از ۲/۵ کسب کرده اند.

شناسایی متغیرهای کلیدی: این کار با کمک گرفتن از طبقه بندی مستقیم و غیر مستقیم انجام می گیرد که عبارت اند از:

طبقه بندی مستقیم: همه ارتباطها رابطه های در یک ردیف، نشان دهنده اهمیت تأثیر یک متغیر بر کل سیستم (محله) است. مجموع یک ستون نشان دهنده میزان سطح تأثیر پذیری یک متغیر است (سطح تأثیر پذیری مستقیم).

طبقه بندی غیر مستقیم: برنامه این امکان را می دهد تا گسترش تأثیر را به وسیله مسیرها و حلقه های باز خورد مورد مطالعه قرار داد و سرانجام متغیرها را طبقه بندی کرد. در این پژوهش از طبقه بندی مستقیم استفاده شده است.

جهتبه منظور تحلیل نتایج، در نخستین قدم با یک روش ساده می توان دریافت که تأثیر متغیرها با در نظر گرفتن تعداد گروه های ارتباطی در ماتریس تشکیل شده قابل سنجش است. متغیری که بر تعداد معدودی از متغیرها اثر دارد، تأثیر گذاری اندکی نیز در سیستم نیز دارد. بدینها این ترتیب، تأثیر گذاری بر سیستم و تأثیر پذیری از سیستم را می توان بر اساس جمع امتیازات سطرها و ستون های ماتریس محاسبه نمود کرد (R.toCF: Godet, 2006, 189).

منظور از میانگین اثر گذاری مستقیم گزاره ها در فرایندهای توسعه ای محله مورد مطالعه، یعنی میانگین اهمیت آن ها در توسعه محله بیشتر از ۲/۵ و از جمله عوامل کلیدی در محاسبات و ارائه سناریوها است و بالعکس.

۱۱- برای این منظور، ۶۰ نفر از ساکنان و استفاده کنندگان از فضا و همچنین ۲۰ کارشناس و متخصص شهری به پرسش ها پاسخ دادند و همچنین سایر نکات تکمیلی با توجه به نتایج پرسش نامه های تکمیل شده، از طرح منظر شهری محله سنگلج (۱۳۸۸) استخراج شده است.

۱۲- روش دلفی از جمله روش های ذهنی - شهودی در حوزه آینده نگاری است که نخستین بار در دهه ۱۹۵۰ در پژوهشی از سوی موسسه رند در امریکا به کار گرفته رفت. در پژوهش حاضر، این روش به منظور تعیین اهداف و محورهای اصلی و خاص با تأکید بر شناخت دیدگاه های مردم و کارشناسان در حوزه برنامه ریزی شهری استفاده شده است. (رک: احمدی و همکار، ۱۳۸۷).



جدول ۲، حاصل ارزیابی گویه ها و گزاره ها و استخراج عوامل کلیدی برای تعیین راهبردهای نهایی است.

جدول ۲. میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها در راهبرد توسعه ای محله سنگلج

تجزیه و تحلیل

ردیف	متغیر	گزاره	اثرگذاری		میانگین
			خبرستقیم	مستقیم	
1	دولت	الر سیاست‌های دولتی در وضع موجود و توسعه آتی محله	1887	3.22	3.22
2	فرسودگی	اهمیت فرسودگی بافت محله در وضع موجود و توسعه آتی محله	1880	4.14	4.14
3	کارکرد	تأثیر مقیاس عملکردی فضا (وجود تعداد قابل توجهی فعالیت‌های فرامحل)	2458	3.97	3.97
4	بازار	تأثیر نزدیکی محله سنگلج به بازار بزرگ تهران	1890	3.43	3.43
5	هویت	اهمیت هویت تاریخی و قدمت محله در حس تعلق ساکنان	1337	3.3	3.3
6	شهرداری	میزان اعتماد ساکنان به شهرداری	588	2.89	2.89
7	شورای محل	میزان اعتماد ساکنان به شورای محله	718	3.12	3.12
8	سبج	میزان اعتماد ساکنان به سایر نهادهای اجتماعی مانند سبج	400	2.64	2.64
9	سرزندگی	اهمیت میزان سرزندگی فضای محله در وضع موجود و توسعه آتی محله	747	3.45	3.45
10	خاطره‌نگیزی	اهمیت میزان خاطره‌نگیزی فضای محله در وضع موجود و توسعه آتی محله	1002	2.78	2.78
11	جاذبیت	اهمیت میزان جاذبیت محله سنگلج برای سایر افراد به‌عنوان یک فضای خوب شهری	581	2.58	2.58
12	تنوع	اهمیت احساس تنوع در فضا (اختلاف کاربری‌ها-گونیاگویی فرم و...)	1235	2.83	2.83
13	رحمحه	میزان رضایت ساکنان از محله	452	4.35	4.35
14	رسمکن	میزان رضایت ساکنان از وضعیت مسکن	976	3.92	3.92
15	رسمرویش	میزان رضایت ساکنان از امکانات آموزش موجود	590	2.61	2.61
16	رسمرحی	میزان رضایت ساکنان از امکانات تفریحی موجود	884	3.76	3.76
17	ر- خدمات	میزان رضایت ساکنان از خدمات عمومی موجود (انوارانی-بقالی-...)	629	3.63	3.63
18	ر-سراه	میزان رضایت ساکنان از شبکه حمل و نقل (ترافیک سبای پارک و...)	1778	3.52	3.52
19	ر- بهداشت	میزان رضایت ساکنان از خدمات بهداشتی-حرفه‌ای	281	2.66	2.66
20	همسایه	میزان و اهمیت تعامل و رابطه با همسایه‌ها از نظر ساکنان	1388	3.27	3.27
21	زیاده	رضایت از جمع آوری زیاده در محله	1139	2.62	2.62
22	آب	رضایت از زیرساخت‌های دفع آب‌های سطحی محله	1139	2.55	2.55
23	ایمنی	رضایت از ایمنی حرکت پیاده در محله (عبور از خیابان اصلی حداقل حرکت پیاده با مسیرهای اصلی سواره)	922	3.21	3.21
24	انینت	رضایت از امنیت فضای (بزهکاری ها، متحاذن-حرکتی‌ها و...)	1337	4.56	4.56
25	آرامش	میزان رضایت ساکنان از آرامش (سبج) (گودگی صوتی، بو، منظره‌های نامناسب...)	1219	3.34	3.34
26	سواره	قابلیت دسترسی مناسب سواره به همه جای محله	1016	3.42	3.42
27	پیاده	قابلیت دسترسی مناسب و امن پیاده به همه جای محله	1401	3.25	3.25
28	زیبایی	میزان رضایت ساکنان از زیبایی فضای محله (محله چقدر زیبا است؟)	1292	3.44	3.44
29	پیوستگی	احساس انسجام در کل فضای محله (پیوستگی در بافت و ساختار محله، قابل تشخیص بودن حدود محله توسط ساکنین و سایر افراد، قابلیت درگ و مسیرهای در فضا)	684	2.76	2.76
30	پاسخگویی	میزان رضایت افراد در برخورد شدن نیازهای روزانه‌شان (پاسخگویی فضا به نیازهای ساکنان)	516	3.72	3.72

برای تعیین چگونگی اثرگذاری عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه محله سنگلج، مهم‌ترین موارد شناسایی شده، به روش تحلیل ساختاری و با استفاده از نرم‌افزار «میک مک» به دست آمده‌اند. نرم افزار «میک مک» این امکان را می‌دهد که با کمک گرفتن از ارتباط ماتریسی، همه مؤلفه‌های اصلی یک سیستم را تشریح کرد. با بررسی این ارتباط، روش مربوط امکان آشکار سازی متغیرهای اصلی جهت ارزیابی سیستم را فراهم می‌کند (Godet, 2012: 12-18). عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه محله سنگلج براساس موقعیت‌شان در پلان اثرپذیری و اثرگذاری عوامل دسته‌بندی می‌شوند.

متغیرهای تأثیرگذار: عواملی که تأثیرگذاری بالایی در توسعه محله سنگلج دارند درعین حال کم‌تر از سایر



متغیرها تأثیر می‌پذیرند. از این عوامل، به عنوان ورودی‌های سیستم تعبیر می‌کنند. متغیرهای تأثیر گذار بر سیستم به شرح زیر است:

- نزدیکی به بازار (به‌عنوان یکی از عوامل بیرونی و تأثیر گذار بر ساختار فضایی و عملکرد محله سنگلج)
- سیاست‌های دولتی (به‌عنوان عاملی بازدارنده یا مشوق به‌خصوص در تشویق ساکنان به نوسازی)؛
- ترافیک خیابان‌های محاط بر محله سنگلج و نداشتن پارکینگ و ساختار نامناسب شبکه حمل‌ونقل پیرامونی محله؛
- نبودن سطوح خدمات‌رسانی مناسب در داخل محله برای تأمین خدمات پایه ساکنان محله؛
- عدم انسجام و یکپارچگی در ساختار فضایی محله به‌گونه‌ای که ساکنان محله کمتر احساس می‌کنند در یک محله مسکونی زندگی می‌کنند؛
- احساس آرامش نداشتن ساکنان محله به‌علت مجموعه آلودگی‌های بصری، بویایی و صوتی موجود در سطح محله؛
- ضعف ساختار شبکه ارتباطی پیاده‌محرور در داخل بافت محله به‌عنوان فضایی که برای افراد و ساکنان بتوانند به راحتی آنجا پیاده‌روی کنند.

متغیرهای دو وجهی: برای توسعه محله سنگلج به‌عنوان یک زیرسیستم نیاز است متغیرهای دارای اثر گذاری و اثرپذیری بالا شناسایی شوند. سپس از انطباق حالات پیش روی این متغیرها سناریوهای توسعه محله استخراج می‌شود. تشریح نتایج تحلیل‌های صورت گرفته نشان می‌دهد، از میان متغیرهای مورد مطالعه، این چهار متغیر جزو متغیرهای استراتژیک در سیستم به‌شمار می‌روند: نقش و عملکرد فرامحلی سنگلج (وجود کاربری‌هایی با مقیاس فرامحلی)؛ نبودن محرک‌های نوسازی و فرسودگی بافت؛ امن نبودن فضای محله؛ و سرانجام نداشتن خدمات تفریحی و رفاهی مناسب برای گذران اوقات فراغت ساکنان.

متغیرهای تأثیر پذیر یا وابسته: در برنامه توسعه محله سنگلج متغیرهایی وجود دارد که تبیین کننده شاخص‌های وابسته به سایر عوامل است. مثلاً «رضایتمندی ساکنین بافت‌های فرسوده به‌عنوان یک شاخص محصول مجموعه‌ای از عوامل تأثیر گذار در سیستم است. تحقق سناریو منتخب نیازمند هدایت این شاخص‌ها در راستای جهت‌گیری سناریو منتخب است. برای هدایت این شاخص‌ها، از متغیرهای مستقل استفاده می‌شود. نتایج نشان می‌دهد، که متغیرهای «رضایتمندی افراد از کیفیت زندگی در محله سنگلج»، «اعتماد افراد به نهادهای عمومی (شهرداری و شورای محله)»، «میزان توانایی محله در پاسخگویی به نیازها و انتظارات ساکنانش»، «سرزندگی فضای شهری و خاطر‌انگیزی و جذابیت فضای شهری» جزو متغیرهای دارای اثرپذیری بالا هستند. متغیر «عملکرد محله قائل به نقش فرامحلی محله سنگلج و وجود کاربری‌هایی با شعاع عملکردی شهری یا ناحیه‌ای^{۱۳} در محله سنگلج است و، چنانچه پیشتر توضیح داده شد، کیفیت سکونت متأثر از این نقش و عملکرد بسیار کاهش یافته است. از سویی دیگر، «محرک‌های نوسازی دیگر متغیر استراتژیک سیستم است. این متغیر بیشتر قائل به ابعاد مدیریتی فضا است. سیاست‌های تشویقی، حمایت‌های دولتی، زمینه‌سازی‌های ذهنی، آموزش شهروندی در راستای ابعاد مثبت نوسازی و... در این حوزه قرار دارند. ضعف محله از وجود پارک، اماکن تفریحی و گردشگری و اماکن به‌عنوان مرکز محله جهت تفریح، معاشرت، گذران اوقات فراغت از دیگر مسائلی بود که اهمیت زیادی در نظر ساکنان داشت. دیگر عامل مهمی که تأثیر زیادی دارد «امنیت» بود. با توجه به حضور افراد غریبه در داخل بافت، فرسودگی بافت، تعدد انبارها و مکان‌های خالی از سکنه در داخل بافت و... «امنیت» یکی از دغدغه‌های اصلی مصاحبه‌شوندگان بود.

۱۳- منظور از «ناحیه» عملکردهای فرامحلی و در سطح خدماتی کمتر از کل شهر است. به‌عبارت دیگر، «ناحیه» در اینجا به معنای بخشی از شهر است.



از این روی سناریو منتخب باید رویکردی پاسخگو به هر سه دسته الزامات امنیتی فوق داشته باشد. طراحی محیطی هنگامی اتفاق خواهد افتاد که فرایندهای نوسازی در بافت محله صورت پذیرد و قدرت مداخله جدی در بافت حاصل شود. نظارت عمومی هنگامی اتفاق می‌افتد که محله مکان تعامل ساکنان باشد و افراد نسبت به رفتارها و واکنش سایرین در فضای شهری احساس مسئولیت کنند. این امر در صورتی میسر خواهد بود که نقش فرامحلی سنگلج تعدیل شود. نظارت نهادی نیز نیازمند تصمیم‌گیری در سطوح دولتی خواهد بود. بسیج و نیروی انتظامی می‌توانند در این زمینه مفید واقع شوند.

باتوجه به مطالب مطرح شده، نتیجه می‌گیریم که سناریوهای ۱ تا ۴ به علت تأکید بر نقش و عملکرد فرامحلی در راستای چشم‌انداز محله نخواهند بود. سناریو ۶ به علت کم‌توجهی به ضعف موجود در ساختار تفریحی-فرهنگی محله مطلوبیت کمتری نسبت به سناریو ۵ خواهد داشت. سناریوهای ۶ و ۷ به علت بی‌توجهی به عامل نوسازی مطلوب نخواهد بود. در نتیجه، سناریو ۵، سناریو مطلوب برای توسعه آتی محله سنگلج است.

جدول ۳. سناریوهای توسعه محله سنگلج

محورهای سناریو	نقش و عملکرد محله	فرسودگی	ایمنی	تفریحی-فرهنگی
سناریو ۱	حفظ نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	نوسازی بافت	ارتقای ایمنی فضا از طریق طراحی کالبدی و نظارت نهادی	تقویت ساختار تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۲	حفظ نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	نوسازی بافت	ارتقای ایمنی فضا از طریق طراحی کالبدی و نظارت نهادی	عدم توجه جدی به تقویت نقش تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۳	حفظ نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	عدم اقدامات مؤثر جهت نوسازی بافت	ارتقای ایمنی از طریق نظارت نهادی	تقویت ساختار تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۴	حفظ نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	عدم اقدامات مؤثر جهت نوسازی بافت	ارتقای ایمنی از طریق نظارت نهادی	عدم توجه جدی به تقویت نقش تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۵	تعدیل نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	نوسازی بافت	ارتقای ایمنی فضا از طریق طراحی کالبدی و نظارت عمومی، نظارت نهادی	تقویت ساختار تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۶	تعدیل نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	نوسازی بافت	ارتقای ایمنی فضا از طریق طراحی کالبدی و نظارت عمومی، نظارت نهادی	عدم توجه جدی به تقویت نقش تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۷	تعدیل نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	عدم اقدامات مؤثر جهت نوسازی بافت	ارتقای ایمنی از طریق نظارت عمومی و نهادی	تقویت ساختار تفریحی-فرهنگی محله
سناریو ۸	تعدیل نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-آبادداری کنونی	عدم اقدامات مؤثر جهت نوسازی بافت	ارتقای ایمنی از طریق نظارت عمومی و نهادی	عدم توجه جدی به تقویت نقش تفریحی-فرهنگی محله

ماخذ: نگارندگان

۴. بحث

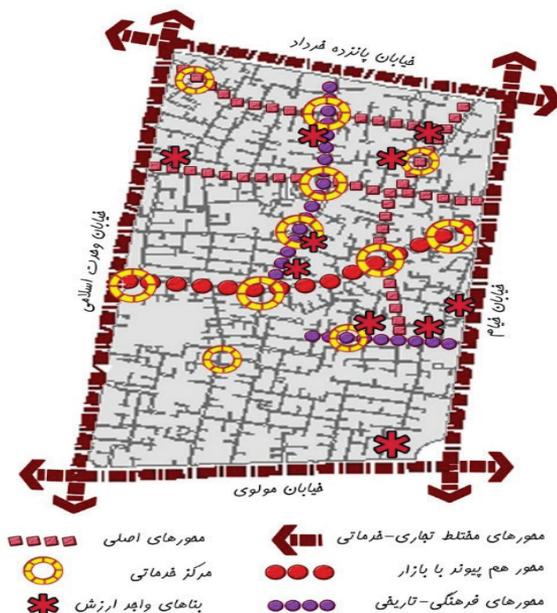
بررسی ویژگی‌های سازمان فضایی، شالوده و استخوان‌بندی در محله سنگلج نشان می‌دهد که عامل بیرونی «بازار تهران» بر سازمان فضایی شهر تأثیر بسزائی گذاشته است. از این رو در بررسی سازمان فضایی محله سنگلج بررسی چگونگی هم‌پیوندی میان بازار و محله سنگلج و همچنین تعیین محورهای هم‌پیوند با بازار حائز اهمیت بسیار است. لازم به ذکر است، تأثیر بازار تنها به پیوندهای فیزیکی شبکه معابر محله سنگلج محدود نمی‌شود بلکه بر استقرار کاربری‌های موجود در محدوده و نقش غالب محله نیز اثر گذار بوده است. به طوری که



محورهای خیابان‌های پیرامونی محله یعنی خیابان‌های مولوی، خَیام، پانزده خرداد و وحدت اسلامی همگی تمرکز استقرار کاربری‌های تجاری-خدماتی با سطح سرویس فرامحله‌ای هستند. این امر سبب گشته است علاوه بر حضور طیف وسیعی از افراد غیرمحلی در داخل بافت، نیازهای ساکنان محله در تأمین خدمات پایه به‌خوبی تأمین نگردد. به‌تبع، از تعداد قابل توجهی از بناهای داخل محله به‌عنوان انبار و کاربری‌های پشتیبان بازار یا خدمات فرامحلی مستقر در محورهای اصلی پیرامون محله استفاده می‌شود.

از دیگر نکات مهم در بررسی سازمان فضایی محله سنگلج ماهیت تاریخی آن است. قدمت محله سنگلج و همچنین بافت ریزدانه آن سبب شده است که ارتباطات فضایی درون بافت به‌شکل مناسبی تأمین نشود. این امر روند فرآیندهای شهری را در محدوده سبب می‌شود. به‌گونه‌ای که در ساختار شبکه ارتباطی درونی بافت انسجام مناسبی وجود ندارد. به‌طور کلی بخش جنوبی محله جدا از بخش شمالی آن است. توزیع متناسبی از مراکز محله در داخل بافت وجود ندارد. سلسله‌مراتب شبکه راه‌های داخل محله به‌درستی تعیین نشده است. همچنین ارتباط تعریف‌شده و ساختارمندی میان مراکز درونی محله سنگلج وجود ندارد. از سویی دیگر، مراکز محله بیش از اینکه حاصل فرآیندی برنامه‌ریزی‌شده و هدایت‌شده باشد، حاصل روندهای تاریخی و مورفولوژیکی محله است، از این‌رو جهت ایفای نقش مرکزیت محله‌ای خود و ارائه خدمات محله‌ای به‌خوبی تجهیز نشده است. باید دقت کرد که سازمان‌یابی بافت بر پایه نظام محله‌ای در گذشته شکل گرفته است؛ از این‌رو سازماندهی آن در زمان حاضر باید در توافق با نظام پیشین صورت پذیرد. کالبد مکان طرح در بخش‌های جنوب و شمال آن، هم‌پیوندی لازم را ندارند. ایجاد انسجام بین اجزا با تکیه بر تقویت ساختار تاریخی و توسعه آن، می‌تواند بافت را یکپارچه و بخش جدید را در نسبت معناداری با بخش قدیم قرار دهد. یعنی تقویت استخوان‌بندی اصلی و توسعه آن در بخش جنوبی فضا و در پیوند با شالوده‌های فرعی می‌تواند به کالبد فضا انسجام لازم را ببخشد. شکل ۴ نقشه سازمان فضایی محله سنگلج را نشان می‌دهد.

شکل ۴. نقشه استخوان‌بندی اصلی محله سنگلج



ماخذ: نگارندگان



راهبردهای ارائه شده در این پژوهش، راهبردهایی هستند که در جهت تحقق سناریو منتخب تعریف شده‌اند. این راهبردها تنها بر چهار جنبه مطرح شده در سناریو منتخب تأکید دارند. با توجه کردن به این راهبردها می‌توان انتظار داشت آینده بلندمدت محدوده مورد مطالعه به آینده مطلوب شناسایی شده منتهی شود. برای استخراج این راهبردها از مطالعات پایه و همچنین نتایج پرسش‌نامه‌های تکمیل شده و تحلیل‌های صورت گرفته استفاده شده است. بدین شرح که ابتدا نقاط قوت و ضعف و تهدیدها و فرصت‌های شناسایی شده در زمینه نقش و عملکرد و نیز ویژگی‌های کالبدی و کیفی محله سنگلج استخراج شده و سپس راهبردهای متناسب با هر یک از ابعاد سناریو تعیین شده است.

جدول ۴. راهبردهای نهایی حاصل از سناریوی توسعه محله سنگلج

زمینه	راهبرد
نوسازی بافت	<ul style="list-style-type: none"> - نوسازی نظام مسکن در توافق با نظام کهن - مرمت و بهسازی ساختمان‌های با ارزش مسکونی در محدوده محله و استفاده از آنها برای فعالیت‌های فرهنگی، هنری؛ - تخریب و بازسازی واحدهای مسکونی که قابلیت نگهداری ندارند و احداث واحدهای مسکونی با ابعاد و شاخص‌های متفاوت برای جذب اقبال گوناگون جامعه، شخصی و استیجاری با طیف متنوعی از گونه‌ها، مساحت‌ها و قیمت‌ها در یک محدوده هم‌جواری؛ - اعصال سیاست‌های تشویقی برای جذب سرمایه‌گذاران خصوصی جهت ساخت مسکن البته منازل متنوع برای ساکن شدن اقوام جوان و پیر، ثروتمند و فقیر، و مجرد؛ - مشارکت ساکنین در شکل دهی به مسکن و توانمندسازی ساکنین برای نوسازی ساختمان‌های با ارزش قابل نگهداری؛ - الگو برداری از ساختمان‌های با ارزش موجود در بافت برای ایجاد حداکثر هماهنگی در بافت؛ - ترغیب به تجسیم در نسبت با نوسازی ساکن با آستانه‌های مساحتی زیر ۱۵۰ متر مربع با تکیه بر مکانیزم‌های حمایتی (افزایش تراکم)؛ - طراحی بر اساس ساختار سنتی محلات مسکونی؛ - تأمین و آسان کردن دسترسی‌های سواره برای ورود ساکنان به بافت؛ تسهیل نفوذپذیری به بافت به‌ویژه در جاهایی که اصلاً امکان نفوذپذیری وجود ندارد؛ ایجاد شبکه معابر سواره؛ - نظارت دقیق بر کیفیت ساخت ساختمان‌های جدید برای استفاده چند نسل و افزایش دوام ساختمان‌ها و رعایت ضوابط مبحث ۱۹.
	تعمیر و مقاوم‌سازی



<ul style="list-style-type: none"> - شناسایی نقاط پنهان و از بین بردن نقاط ناامن؛ - طراحی فضا با رویکردهای مبتنی بر پیشگیری از زمینه‌های بروز جرائم؛ - نورپردازی و روشنایی معابر و کانون‌های جرم‌خیز؛ - طراحی فضا به گونه‌ای که قابلیت رؤیت فضا از دور را داشته باشد؛ - بسترسازی برای فعال نمودن فضا برای گروه‌های مختلف جامعه؛ - تقویت زندگی شبانه محله؛ - ایجاد مراکز محله‌ای به عنوان کانون‌های تجمع و با کاربری‌های مختلط در مقیاس محلی. 	شناسایی
<ul style="list-style-type: none"> - تقویت نظام محله‌ای و پیوند مناسب این نظام از طریق ایجاد سلسله‌مراتب خدمات و دسترسی (با تأکید بر محورهای پیاده)؛ - تقویت ساختارهای اجتماعی- فرهنگی موجود در قالب نظام محله‌ای؛ - تقویت ساختار محله‌ای مبتنی بر نظام کهن؛ - تقویت گستره‌های مختلط در لبه‌های فضا؛ - ایجاد انسجام بین اجزا با تکیه بر تقویت ساختار تاریخی؛ - فعال کردن عرصه عمومی محله سنگلج از طریق گسترش فضاهای عمومی، فضاهای سبز مناسب برای گردآمدن اجتماعات محلی، مسیرهای مخصوص پیاده، برای افزایش تعاملات و دیدارهای رودررو؛ - گنجاندن انواع پارک‌ها در سطح محله. تعریف‌کردن و ربط‌دادن فضاهای باز محله و زیرمحله‌های مختلف به یکدیگر؛ - ایجاد معابر در بخش‌های جنوبی بافت در جهت پیوند با ساختار ترددی فضا؛ - تقویت نظام محله‌ای و پیوند مناسب این نظام از طریق ایجاد سلسله‌مراتب خدمات و دسترسی (با تأکید بر محورهای پیاده)؛ - افزایش قدرت نظارتی نهادهای محلی مانند بسیج و ارگان‌های دولتی مانند نیروی انتظامی؛ - تقویت نظام اجتماعی و سرمایه اجتماعی محله با هدف نظارت عمومی افراد بر رفتارها. 	تقویت

ماخذ: نگارندگان

۵. نتیجه‌گیری

تطور تاریخی رویکردهای برنامه‌ریزی نشان می‌دهد که رویکردهای برنامه‌ریزی در طی زمان تغییر کرده‌اند. مثلاً رویکردهای برنامه‌ریزی جامع مبتنی بر عقلانیت و پوزیتیویسم محض در دهه ۱۹۶۰ رواج داشت. برنامه‌ریزی سیستمی و راهبردی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مبتنی بر تفکر سیستمی و در نهایت برنامه‌ریزی‌های منعطف‌تر و مشارکت‌محوری چون برنامه‌ریزی گام به گام و برنامه‌ریزی دموکراتیک در دهه‌های اخیر ایجاد شده است. تلفیق رویکردهای آینده‌محور و مدل‌های سنتی برنامه‌ریزی استراتژیک علاوه بر اینکه نیازمند درک واقعی یک رویکرد آینده‌محور است (تحلیل روش‌هایی همچون برنامه‌ریزی بر پایه سناریو و تحلیل سیستمی) به یک مفهوم‌سازی مجدد بنیادی در مورد خود مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک نیازمند است. در این پژوهش فعالیت سناریوسازی برای برنامه‌ریزی آتی توسعه محله‌های سنگلج ابتدا بر پایه مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی محله آغاز شد. سپس به‌طور موازی نسبت به پیمایش و برداشت محیط و ارزیابی کارشناسی و همچنین تکمیل ۸۰ پرسش‌نامه اقدام شد. سرانجام با توجه به شناخت میدانی و کتابخانه‌ای و همچنین مصاحبه‌ها و پرسش‌نامه‌های تکمیل شده چشم‌انداز توسعه محله سنگلج تدوین شد. برای تعیین عوامل مؤثر بر توسعه محله سنگلج میانگین امتیاز متغیرهای مورد پرسش محاسبه و آن‌هایی که امتیازی بیشتر از میانگین داشتند، به‌عنوان متغیرهای کلیدی تعیین شدند. برای تعیین چگونگی تأثیرات عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه محله سنگلج مهم‌ترین عوامل شناسایی شده با



استفاده از جدول تحلیل اثرات متقابل تحلیل شد. پس از شناسایی ضرایب اثرگذاری و اثرپذیری و همچنین ماهیت ساختاری عوامل کلیدی مؤثر بر توسعهٔ محلهٔ سنگلج، سناریوهایی برای توسعه عرضه شد. برای این منظور، از عوامل کلیدی که دارای بیشترین اثرگذاری و نیز عدم قطعیت بودند، استفاده شد. چهار عامل کلیدی عبارت‌اند از: فرسودگی، عملکرد محله، امنیت و خدمات تفریحی-فرهنگی. به عبارت دیگر، این عوامل واجد ویژگی‌های لازم برای ترسیم سناریوهای توسعهٔ محله تشخیص داده شدند. سناریو منتخب به شرح زیر است: تعدیل نقش و عملکرد فرامحلی و تجاری-انبارداری کنونی همراه با نوسازی بافت و تقویت ساختار تفریحی-فرهنگی محله و همچنین ارتقای ایمنی فضا از طریق طراحی کالبدی، نظارت عمومی و نظارت نهادی. پس از ارائهٔ سناریوهای توسعه، سناریو منتخب فوق ملاک برنامه‌ریزی برای توسعه محله‌ای قرار خواهد گرفت. از این رو تلاش می‌شود راهبردهای مقتضی در جهت تحقق این سناریو ارائه شود. جهت استخراج این راهبردها از مطالعات شناخت و همچنین نتایج پرسش‌نامه‌های تکمیل‌شده و تحلیل‌های صورت گرفته استفاده شده است. بدین شرح که نقاط قوت و ضعف و تهدیدها و فرصت‌های شناسایی شده در زمینهٔ نقش و عملکرد و نیز ویژگی‌های کالبدی و کیفی محلهٔ سنگلج استخراج و سپس راهبردهای متناسب با هر یک از ابعاد سناریو تعیین می‌شود.

کتابنامه

- اجلالی، پرویز، رفیعان مجتبی، عسگری، علی (۱۳۹۱). نظریه‌های برنامه‌ریزی: دیدگاه‌های سنتی و جدید، تهران: انتشارات آگاه، چاپ اول.
- احمدی، فضل‌الله، خدیجه نصیریانی و پروانه اباذری (۱۳۸۷). تکنیک دلفی ابزاری در تحقیق، مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، بهار و تابستان، دوره ۸، شماره ۱، (صص. ۱۷۵-۱۸۵).
- احمدوند علی محمد، عرب امیر مسعود (۱۳۸۸) کاربرد روش شناسی پویائی سیستم در پلیس، **دوماهنامه توسعه انسانی پلیس**، سال ششم، شماره ۲۵ (صص. ۸۷-۱۰۴)
- اعتباریان اکبر (۱۳۸۶) نظم در آشوب، **ماهنامه تدبیر** - سال هجدهم- شماره ۱۹۰، (صص. ۳۵-۴۰).
- باوند، مهندس‌ان مشاور (۱۳۸۲)، **بررسی مسائل توسعه شهری**، منطقه ۱۲ تهران، ۹ جلد.
- باوند، مهندس‌ان مشاور (۱۳۸۶) **گزارش طرح تفصیلی منطقه ۱۲ تهران**
- پورجعفر، محمدرضا؛ معروفی، سکینه؛ (۱۳۸۷) بعد اجتماعی به عنوان یکی از ابعاد پنهان در برنامه ریزی، طراحی و اجرای طرح‌های ساماندهی و احیای بافت‌های فرسوده؛ **مدیریت شهری** - شماره ۱۹، (صص. ۴۷-۵۸).
- توفیق فیروز، (۱۳۹۱) **برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن**، تهران: موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی،
- حنفی زاده، پیام؛ اعرابی، سید محمد؛ هاشمی، علی. (۱۳۸۵) "برنامه‌ریزی استراتژیک استوار با استفاده از برنامه‌ریزی سناریو و سیستم استنتاج فازی". **فصلنامه مدرس علوم انسانی**، تابستان، (صص. ۱۳۷-۱۷۰)
- خرزائی. سعید و ایرج الهی دهقی (۱۳۹۲) عوامل موفقیت در آینده نگاری ملی، **فصلنامه آینده پژوهی**، سال (۲۹) ۴-۲۷.
- خواجوی محمد، حسینی مقدم محمد (۱۳۸۵) آینده نگاری فناوری بر اساس پارادایم آشوب شناسی، اولین همایش آینده پژوهی فناوری و چشم انداز توسعه، تهران: دانشگاه صنعتی امیرکبیر، ۱-۴ خردادماه.
- خوداوند، مهندس‌ان مشاور (۱۳۸۸)، **گزارش مرحله اول طرح منظر شهری محله سنگلج در محدوده شمالی**
- رضوی سیده حوری، عبادتی امید مهدی، خاکستری مرضیه (۱۳۹۳) استخراج دانش در محیط‌های آشوب (رهیافت ساختار یادگیری هیجانی مغز) **فصلنامه مهندسی تصمیم**، شماره ۱، (صص. ۵۷-۸۱).
- طرح محیط پایدار، مهندس‌ان مشاور (۱۳۸۸) **گزارش مرحله اول طرح منظر شهری محله سنگلج در**

محدوده شرقی.

عابدی جعفری حسن، صفری حسین (۱۳۸۴) بررسی مراحل عمر سیستم های پیچیده و ناشناخته، تهران: سومین کنفرانس ملی مدیریت. فنی. زهره و فرید صارمی (۱۳۸۸) چالش های نظام مدیریت شهری در ایران (کلانشهر تهران) فصلنامه صفا (۴۷)، دانشگاه شهید بهشتی، (صص. ۹۱-۱۰۸).

فنی. زهره و فرید صارمی (۱۳۹۲) توسعه پایدار محله ای در کلانشهر تهران؛ مطالعه موردی: محله بهار در منطقه ۷، فصلنامه جغرافیا و توسعه (۳۰) ۳۵-۵۶.

کرامت زاده، ع. و محمدی، م. (۱۳۸۷). تفکر راهبردی و آینده پژوهی. سیاست دفاعی، ۶۲، ۱۱۳-۱۴۰.

محمدی محمود، گوهری نسب انسیه، باباپور حسین (۱۳۹۳) مقایسه تطبیقی نظام برنامه ریزی و تهیه طرح ایران و انگلستان، نخستین کنفرانس ملی شهرسازی، مدیریت شهری و توسعه.

محمدی محمود، ایزدی آرزو، (۱۳۹۳)، سنجش کیفیت محیط سکونت در محلات شهر اصفهان از دید مدیران شهری، فصلنامه برنامه ریزی فضایی جغرافیا، سال چهارم، شماره ۳، پاییز، (صص. ۷۷-۹۸)

مرادی مسیحی، وراز، (۱۳۸۴)، برنامه ریزی راهبردی و کاربرد آن در شهرسازی ایران نمونه موردی کلانشهر تهران، تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.

مشفق وحید، یوسفیان سمیرا (۱۳۹۳) "روش تحقیق در پژوهش های آینده نگاری" نخستین همایش روش تحقیق در شهرسازی و معماری، دانشگاه یزد، مهدیزاده، جواد. (۱۳۸۲). برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری. تهران: مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

Godet, Michel. (2012) "Reflections on the Field and Differences between Foresight and La Prospective- To Predict or to Build the Future?", Godet, Michel. The Futurist 46.3, Godet, Michel. (2006) "Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool". France, Economic publish.

Milstein B. (2008) Hygeia's constellation: navigating health futures in a dynamic and democratic world. Atlanta, GA: Syndemics Prevention Network, Centers for Disease Control and Prevention; April 15.

David Hindi L, Nightingale Deborah J, Rhodes Donna H (2008), Enabling systems thinking to accelerate the development of senior systems engineers, MIT Sociotechnical System Research Center, Volume 11, Issue 1, pages 1-14, Available in: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/84536?show=full>





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی کشور

سید محمد مقیمی^۱، علی اصغر پورعزت^۲، حسن دانایی‌فرد^۳، حیدر احمدی^۴

چکیده:

دستیابی به حکمرانی خوب و استقرار نظام تدبیر در حکومت یکی از مهم‌ترین مقاصد جوامع و دولت‌های عصر حاضر است. دستیابی به این امر مهم تا حد زیادی نیازمند تخصیص بهینه منابع به اهداف مرتبط با آن است. نظام بودجه‌ریزی بدان جهت که ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مادی به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور است، اهمیت غیرقابل‌انکاری در دستیابی به این مقصود دارد. بر این اساس، در پژوهش حاضر به دنبال شناسایی و تبیین آن دسته از مشخصات و مؤلفه‌های سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب برای ایران هستیم که ارتقادهنده حکمرانی خوب باشند. مؤلفه‌هایی که در صورت انجام یافتن اصلاحات و رسیدن به آن‌ها در سیاست‌گذاری بودجه‌ای، زمینه تحقق حکمرانی خوب کشور را فراهم می‌شود. برای تحقق این هدف، از روش تحقیق کیفی تحلیل «تم» بهره‌جسته‌ایم که با استفاده از آن، از سه منبع ادبیات نظری، مصاحبه با خبرگان و مطالعه تطبیقی کشورهای منتخب، مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب را در قالب ۸ مقوله و ۶۱ تم مربوط، استخراج و تبیین کرده‌ایم.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، سیاست‌گذاری بودجه، بودجه‌ریزی خوب، تحلیل تم

مقدمه

پیچیدگی‌های عصر حاضر در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، عوامل مؤثر بر رشد و توسعه اقتصادی را نیز دستخوش پیچیدگی و تغییر کرده است. اقتصاددانان سیاسی در پاسخ به این سؤال که چرا رشد و توسعه اقتصادی دو طرف یک مرز جغرافیایی می‌تواند کاملاً متفاوت باشد، چند

۱- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تهران moghimi@ut.ac.ir

۲- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تهران pourezat@ut.ac.ir

۳- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تربیت مدرس hdanaee@modares.ac.ir

۴- (نویسنده مسئول) استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه خلیج فارس بوشهر hhahmadi@ut.ac.ir



دلیل عمده بیان می‌کنند. نخست این‌که سطوح منابع موجود در دو طرف مرز جغرافیایی ممکن است متفاوت باشد؛ دوم این‌که ممکن است مدیریت منابع در آن‌ها با یکدیگر فرق کند؛ سوم، ممکن است از ذخیره سرمایه اجتماعی متفاوتی برخوردار باشند و چهارم، ممکن است نهادهای سیاسی و اقتصادی مختلفی داشته باشند. به نظر می‌رسد نحوه مدیریت منابعی که در اختیار یک ملت است، کم و کیف نهادها و ذخیره سرمایه اجتماعی که می‌تواند برای افراد رفاه و بهزیستی به ارمغان آورد و آن را استمرار بخشد (خضری، ۱۳۸۷: ۴۱). از این‌رو با توجه به تحولات و پیچیدگی‌های عصر حاضر، ضرورت اعمال تدابیر منطقی به‌خصوص اقدام به برنامه‌ریزی صحیح، تصمیم‌گیری و مدیریت علمی و ایجاد هماهنگی در امور مربوط به نیازمندی‌های جوامع، از سوی دولت‌ها نمایان شده و این امر اتخاذ رویکرد نوینی برای بودجه‌ریزی در بخش عمومی را (که متضمن پیچیدگی‌های مذکور است) به چالشی جدید تبدیل کرده است؛ چراکه نیازمند ترکیب اطلاعات از منابع چندگانه، کنار هم قرار دادن دیدگاه‌های مختلف و در نظر گرفتن گروه‌های ذی‌نفع متفاوت است. با این حال، استفاده از رویکردهای نوین بودجه‌ریزی علاوه بر این‌که از کندی کار دستگاه‌های دولتی و اسراف اموال عمومی جلوگیری می‌کند، در پیشبرد مقاصد اجتماعی و اقتصادی نیز بسیار مؤثر بوده است و دولت‌ها از این طریق می‌توانند منابع ملی را به نحو عادلانه و کارآمد در بین اهداف مطلوب جامعه توزیع کنند (Shah, 2007: 109). به همین دلیل، می‌توان مهم‌ترین عامل در مدیریت اثربخش و کارآمد منابع را، نظام بودجه‌ریزی دانست. در واقع بودجه دولت مرکز ثقل سیاست‌گذاری عمومی و دورنمای توسعه یک کشور است (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۴۰). از سوی دیگر، باتوجه به این‌که بودجه به‌عنوان بیان مالی عملیات دولت، مهم‌ترین سند دولتی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور و انجام اثربخش وظایف خود یاری می‌رساند و در واقع آیین تمام‌نمای همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت است، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید (Cardos, 2014: 1167) بنابراین، ارتقای بهره‌وری این سند مالی، همواره مورد توجه صاحب‌نظران این حوزه بوده است.

امروزه درباره اینکه تلاش برای دستیابی به حکمرانی خوب، به یکی از مهم‌ترین اهداف در جوامع و دولت‌ها تبدیل شده است، اجماع بین‌المللی وجود دارد (همان‌جا) و نظام بودجه‌ریزی بدان جهت که ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مادی به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور است، اهمیت غیرقابل‌انکاری در دستیابی به این هدف دارد. لذا جهت دستیابی به حکمرانی خوب، تلاش برای بهبود و اصلاح نظام بودجه‌ریزی ضروری است. چراکه به اعتقاد ویلداوسکی^۵ (Wildatsky, 1978: 502) بودجه عمومی فرایندی است که در آن افراد تصمیم می‌گیرند که دولت‌ها چه چیزی را انجام خواهند داد یا چه چیزی را انجام نخواهند داد، چگونه منابع به‌دست آمده، تخصیص می‌یابد و چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرد تا به اهداف خود برسیم. بر این اساس، بودجه‌ریزی هم فرایندی سیاسی است و هم عقلایی و این بدان معنی است که هم از اقتصاد کمک می‌گیرد و هم از علوم سیاسی. بنابراین، به‌صراحت می‌توان گفت که بودجه در مرکز ساختار حکمرانی یک کشور قرار دارد. از این‌رو، بودجه هر چیزی است غیر از سند صرفاً حقوقی و باید تمامی اجزای حکمرانی خوب را منعکس کند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۴۱).

یک سیستم بودجه‌ریزی دقیق و درست سیستمی است که در آن دولت از طریق شنیدن صدای شهروندان، برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف آنان، استفاده از منابع به‌صورت کارا و اثربخش و در مکان مناسب، زمینه اعتماد شهروندان به دولت را فراهم آورد و حکمرانی بودجه‌فرایندها، قانون‌ها، ساختارها و نهادهایی را مدنظر قرار می‌دهد که از طریق بهبود آن‌ها سیستم بودجه‌ریزی، به‌صورت منسجم و پایدار، اهداف ذکر شده را تحقق بخشد. در این راستا، بودجه‌ریزی خوب باید دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی



عمومی جدید نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد. بنابراین، بودجه‌ریزی فاکتوری اساسی و ضروری در معماری اعتماد بین دولت و شهروندان است (OECD, 2014: 1). در تأیید تأثیر کیفیت بودجه بر کیفیت حکمرانی خوب، برخی پژوهشگران نیز معتقدند که حکمرانی خوب اساساً مدیریت فرایند بودجه‌ریزی است و در جایی که بودجه به خوبی تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل نشود اهداف حکمرانی محقق نخواهد شد. بودجه‌ریزی خوب خواست نهادهای دولتی برای اداره تخصیص منابع است؛ سیستم بودجه‌ریزی که تحت حاکمیت قانون کار می‌کند، دارای یک سیستم حسابداری است که منسجم است و سیستم حسابرسی که کیفیت دستگاه‌های مالی و اطلاعاتی را تضمین می‌کند. علاوه بر همه این‌ها باید دارای منابع و دارایی‌های مالی باشد که به صورت شفاف و پاسخگو اداره می‌شود و در راستای منافع کلان و ملی حرکت می‌کند (Osisioma, 2013: 5). همچنین از آنجا که فرایند بودجه‌ریزی با فعالیت‌های دیگر دولت نظیر برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباطی مؤثری پیدا می‌کند، باعث بهبود کیفیت تصمیمات مالی و برنامه‌های شده و منجر به بهبود عملیات دولت می‌گردد. فرایندی که به خوبی شامل همه ذی‌نفعان نظیر مقامات منتخب، بازیگران اداره امور عمومی، کارکنان و نمایندگان آن‌ها، گروه‌های شهروندی و سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران کسب‌وکار و ... و نیز منعکس‌کننده و تأمین‌کننده نیازهای همه گروه‌ها است و به بهبود ارتباط بین دولت و شهروندان و سایر بازیگران اجتماع کمک می‌کند که همه آن‌ها در نهایت کیفیت حکمرانی خوب را رقم خواهند زد (NACSLB, 1999: 4). با مطالعه بعضی منابع^۶، کاستی‌های زیر را از نظام بودجه‌ریزی ایران احصاء و طبقه‌بندی کرده‌ایم. بررسی کلیدواژه‌های مطرح‌شده در این منابع، درباره مسائل و کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی ایران، شاخص‌های حکمرانی خوب بانک جهانی را در ذهن تداعی می‌کند. بر این اساس، می‌توان امیدوار بود که با بهبود نظام بودجه‌ریزی در کشور، شاخص‌های حکمرانی خوب نیز حداقل تا حدی که در ارتباط با حوزه بودجه‌ریزی است، بهبود یابد.

جدول ۱. کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران و شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص‌های حکمرانی	مسائل و کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی ایران
صدا و پاسخ‌گویی	<ul style="list-style-type: none"> - فقدان ساختار حزبی و اقتدارگرایی در اداره کشور و توجه نکردن به کثرت و تنوع قدرت - فقدان کارایی نظام نظارتی برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیران، نظارت در هنگام اجرا و قبل و بعد از اجرا - اصلاح نکردن تصمیم‌گیری و اصلاح لوایح سالانه بودجه پس از ارائه گزارش‌های سالانه، دیوان محاسبات عمومی، بازرسی کل کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر گزارش‌ها - سازوکارهای نظارت مردم به هر طریق ممکن بر امر بودجه‌ریزی بسیار ضعیف و گاه فاقد سازوکار مشخصی است - دولت و مسئولین الزامی به ارائه اطلاعات به مطبوعات ندارند و همچنین الزامی هم به پاسخ‌گویی به مسائل مربوط در مطبوعات نمی‌بینند

۶- قاسمی، ۱۳۸۴: ۱۰۹-۱۰۸؛ شبیری نژاد، ۱۳۸۶: ۷۷-۹۵؛ نوبخت، ۱۳۹۱: ۸-۴۶؛ رضانی، ۱۳۸۵: ۸۳-۶۳؛ کردبچه، ۱۳۸۵: ۵۱-۶۶ و ۱۴۵-۱۴۸ و ۲۱۲-۲۲۰؛ قادری و فرزیب، ۱۳۸۵، ۲۹۱-۲۹۴ و همچنین گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های مختلف تحت عناوین «بودجه‌ریزی در ایران مسائل و چالش‌ها (۱۳۸۱)»، «مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران: خلاصه نظرات متصدیان فرایند بودجه (۱۳۸۶)»، «بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان (۱۳۸۷)»، «بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)» (۱۳۸۶)، «نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه، ۱۳۹۱»، «نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، ۱۳۸۹»، «فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران، ۱۳۸۸؛ نظریه حکمرانی خوب: توانمندسازی دولت طرح پژوهشی حکمرانی خوب (۶)، ۱۳۸۳»



<p>ثبات سیاسی و نبودن شورش</p>	<ul style="list-style-type: none"> - نقش جنگ تحمیلی و دوران بازسازی پس از جنگ در آشفتنگی نظام بودجه‌ریزی - نقش انقلاب اسلامی و تحولات پس از انقلاب در وضعیت کنونی بودجه - توجه نکردن به متغیرهای بالقوه برهم‌زننده ثبات سیاسی و قرار نگرفتن این متغیرها در سیاست‌گذاری و تخصیص منابع عمومی - توزیع ناعادلانه منابع عمومی و بی‌توجهی به عدالت منطقه‌ای، بخشی، جنسیتی، بین نسلی، قومیتی و مذهبی و در نتیجه تشدید عوامل برهم‌زننده ثبات سیاسی
<p>اثر بخشی دولت</p>	<ul style="list-style-type: none"> - نداشتن تعریف مشخصی از منافع ملی و اجماع بر سر آن و در نتیجه گسستگی دولت‌ها در ایران - توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی - وابستگی بودجه کشور به نفت و در نتیجه نوسان‌پذیری درآمدی که امکان برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای درازمدت را با مشکل مواجه می‌سازد - هم‌راستا نبودن بین برنامه‌ها و اسناد بالادستی (بلندمدت: چشم‌انداز) با اسناد و برنامه‌های پایین‌دستی (میان‌مدت: برنامه‌های پنج ساله و کوتاه‌مدت: بودجه) - عدم بنیان پیش‌فرض‌های نظام بودجه‌ریزی بر واقعیت‌های کشور - عملکردهای منفی تشکیلاتی و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی - بزرگی و حجم بسیار زیاد بودجه دولت که عرصه را برای سایر ارکان اقتصاد کشور تنگ نموده است
<p>کیفیت تنظیم مقررات</p>	<ul style="list-style-type: none"> - نسبت بسیار پایین سهم بودجه عمرانی به بودجه جاری - افزایش بی‌رویه و بی‌ضابطه طرح‌های عمرانی به دلیل نبودن برنامه جامع بیست ساله - افزایش تسهیلات تکلیفی و نداشتن اطلاع دقیق از عملکرد تسهیلات تکلیفی سال‌های قبل و نگرفتن وثیقه در مورد قسمت اعظم تسهیلات تکلیفی، که نظام بانکی را در مورد ارائه تسهیلات به بخش خصوصی با مشکل مواجه کرده است - بزرگی دولت و حجم بسیار زیاد آن که عرصه را بر سایر ارکان اقتصاد کشور تنگ کرده است - تزیین درآمدهای نفتی به بودجه جاری که تأثیر نامناسبی بر اقتصاد ملی می‌گذارد - متمایز نبودن وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت و مخلوط بودن وظایف مربوط به اعمال حاکمیت و تصدی دولت - تهیه هزینه‌های عمرانی و اجرای طرح‌های زیربنایی از طریق تشکیل شرکت توسط سازمان‌های دولتی
<p>حاکمیت قانون</p>	<ul style="list-style-type: none"> - تعدد مراجع قانون‌گذاری - تعارض و تناقض قوانین و مقررات و در نتیجه سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی - تعدد ردیف‌های متفرقه و تبصره‌های بیش‌ازاندازه در لوائح پیشنهادی بودجه که زمینه دور زدن قوانین و سوءاستفاده را فراهم آورده است - پاسخ‌گو نبودن تعاریف قانونی بودجه به نیازهای اجرایی و مدیریتی - وجود نهادهای فرابودجه‌ای و اعمال قدرت آنان در فرایند بودجه‌ریزی - وجود ساختار تشکیلاتی موازی با دولت که نقش و جایگاه آن‌ها در دستیابی به اهداف دولت و پیگیری منافع عمومی مشخص نیست - التزام نداشتن دستگاه‌ها به رعایت قوانین و مقررات



<ul style="list-style-type: none"> - نارسایی‌های عمده قوانین و مقررات اداری و قانون استخدامی کشور - کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی به لحاظ شکلی و ماهوی در مراحل مختلف از جمله تبصره‌نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی 	
<ul style="list-style-type: none"> - استقلال و اقتدار نداشتن نهادهای نظارتی - هم‌جهت نبودن دستگاه‌های حسابرسی و رسیدگی کننده در اجرای وظایف خود - تعدد نهادهای نظارتی و فقدان شفافیت حدود و ثغور وظایف و مسئولیت‌های آنان - سیاسی‌کاری و لابی‌گری و در نتیجه انجام نشدن کار کارشناسی و علمی در فرایند بودجه‌ریزی - نظارت دقیق و کافی نداشتن دولت بر کار شرکت‌ها و نهادهای زیرمجموعه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها 	کنترل فساد

دستیابی به حکمرانی خوب و ثبات و پایداری آن در جامعه، مستلزم تعامل سازنده تعداد زیادی زیرسیستم است. در کشوری مثل ایران - که بخش بزرگی از اقتصاد، دولتی است و درآمدهای نفتی دولت منبع تغذیه و رشد بیشتر بخش‌های اقتصاد و جامعه است - نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده نظام‌های مهم و حیاتی به شمار می‌رود که همچون سیستم شریان‌های بدن، نقش مهمی در انتقال خون حیات بخش درآمدهای نفتی به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد ایفا می‌کند. همان‌گونه که گرفتگی رگ‌ها، آشفته‌گی فشارخون، پارگی و خون‌ریزی از شریان‌های موجود زنده می‌تواند موجب ضعف تشنج و حتی مرگ شود، در هم‌ریختگی، بی‌قاعدگی و فساد در نظام بودجه‌ریزی نیز می‌تواند کل نظام سیاسی و اجتماعی را با بحران روبه‌رو سازد.

ضمن اینکه با نگاهی به شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران مشخص می‌گردد که کشور ما در اکثر این شاخص‌ها در دهک‌های پایینی رده‌بندی قرار دارد. جدول ۲ این وضعیت را به خوبی نشان می‌دهد. در این جدول، تمام امتیازهای اختصاص یافته به نماگرهای حکمرانی خوب بین ۲/۵ - تا ۲/۵ قرار دارند. امتیازهای بالاتر و مثبت به معنای موفقیت بیشتر آن کشور در زمینه نماگر مدنظر است.

جدول ۲. وضعیت کشور در شاخص‌های حکمرانی خوب در سال ۲۰۱۵ (بانک جهانی، ۲۰۱۶)

شاخص	رتبه	تخمین حکمرانی (از ۲/۵ - تا ۲/۵ (ضعیف))
صدا و پاسخ‌گویی	۵/۴۲	-۱/۵۴
ثبات سیاسی و نبودن خشونت	۱۷/۱۴	-۰/۹۱
اثربخشی دولت	۴۷/۱۲	-۰/۲۰
کیفیت تنظیم مقررات	۶/۷۳	-۱/۲۸
حاکمیت قانون	۱۶/۳۵	-۰/۹۵
کنترل فساد	۳۱/۷۳	-۰/۶۱

با توجه به موارد مطرح‌شده و تبیین ارتباط بین نظام بودجه‌ریزی و حکمرانی خوب، در این پژوهش به دنبال تبیین عناصر سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب هستیم به نحوی که به ارتقای شاخص‌های حکمرانی خوب در کشور بینجامد. سیاست‌گذاری بودجه‌ریزی به‌عنوان اولین و شاید مهم‌ترین عنصر فرایند بودجه‌ریزی، همواره مورد توجه پژوهشگران این حوزه بوده است. از این‌رو، سؤال اصلی پژوهش ما این است که



با توجه به کارکردهای پیش گفته نظام بودجه‌ریزی، و همچنین اهمیت این نظام در اسناد بالادستی کشور و در نهایت مسائل و چالش‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران، عناصر اصلی سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب که مناسب برای ارتقای حکمرانی خوب در کشور باشد، چیست؟

مبانی نظری پژوهش ۱- حکمرانی خوب

یکی از مباحث بسیار مهم و درعین حال جدیدی که از دهه ۱۹۸۰ م به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، «حکمرانی خوب» است. این مسئله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه پایدار مطرح شده است که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود، که همه این‌ها با حکمرانی خوب تحقق می‌یابد. با وجود اینکه بحث درباره حکمرانی خوب در بسیاری از محافل علمی بر سر زبان‌هاست، اما بسیار دیده می‌شود که استفاده‌کنندگان از این مفهوم در کلمات متفاوتی از آن دارند. از این‌رو، از همین ابتدا به تبارشناسی لغوی و مفهومی آن می‌پردازیم تا مقصود خویش از حکمرانی خوب را روشن کنیم.

واژه حکمرانی یکی از کهن‌ترین و جدیدترین واژه‌ها در مطالعه علم سیاست است (هداوند، ۱۳۸۴: ۵۲؛ ابوالحسنی، ۱۳۹۱: ۸-۹). واگوی مفهوم حکمرانی نشان از گستردگی مفهومی آن دارد، به نحوی که همه نوع شکل‌های حکمرانی نظیر حکمرانی شرکتی، محلی، ملی (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی) و بین‌المللی را شامل می‌شود (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۱، ۴۹؛ ۸۳: ۲۰۱۳: ۸۳). حکمرانی تنها در مورد دستگاه‌ها یا بازیگران کاربرد ندارد، بلکه از آن مهم‌تر، کاربردش در مورد کیفیت حکمرانی است که توسط شاخص‌ها و ابعادی سنجیده می‌شود (مقیمی و اعلائی اردکانی، ۱۳۹۰، ۱۷۴). این مفهوم را نهادهای بین‌المللی فراوان تحقیق و بررسی کرده و هریک شاخص‌هایی را برای سنجش آن عرضه کرده‌اند: از جمله سازمان‌های بین‌المللی معتبر که شاخص‌هایی برای سنجش حکمرانی خوب ارائه کرده‌اند، عبارت‌اند از: صندوق بین‌المللی پول (IMF) با تأکید بر جنبه اقتصادی، سازمان ملل متحد (UN) با تأکید بر جنبه سیاسی و بانک جهانی (WB) با تأکید بر سرمایه‌گذاری (Hwang, 2011: 5).

همان‌طور که اصطلاح دموکراسی و توسعه با رویکردهای سوسیالیستی، لیبرالیستی و فرایندی مورد تحلیل قرار گرفته است، حکمرانی خوب نیز اصطلاحی است که محافل علمی و کشورهای گوناگون بر حسب نوع هدف، گرایش به یک نهاد خاص و شیوه دستیابی، از آن تعاریف متفاوتی به دست داده‌اند و برای آن ویژگی‌های متنوعی بر شمرده‌اند (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵). در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ م اصطلاح «حکمرانی خوب» توسط بانک جهانی مطرح کرد و تأکید آن بر تصمیماتی بود که امکان تأثیرگذاری بر عملکرد اقتصادی کشورها را فراهم می‌ساخت (بانک جهانی، ۲۰۰۰؛ دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵). این بانک حکمرانی را به‌عنوان روشی که براساس آن بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه قدرت اعمال می‌شود، تعریف نمود. از نظر این بانک، حکمرانی به‌عنوان سنت و نیز نهادهایی است که از طریق آن‌ها قدرت به‌منظور مصلحت عمومی در یک کشور اعمال می‌شود و مشتمل بر سه مؤلفه است: ۱. فرایندی که از طریق آن، صاحبان قدرت انتخاب، نظارت و تعویض می‌شوند؛ ۲. ظرفیت و توانایی دولت برای اداره کارآمد منابع و تنظیم و تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات درست؛ ۳. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعاملات اجتماعی و اقتصادی میان آن‌ها را اداره می‌کنند (Kaufmann et al, 2000: 1000).

بعدها علاوه بر بُعد اقتصادی، یک بُعد سیاسی نیز به حکمرانی خوب افزوده شد که شامل ویژگی‌هایی



نظیر مشروعیت دولتی، پاسخ‌گویی دولتی، تحقق حقوق بشر از طریق حاکمیت قانون و شایستگی دولتی بود. پیرو این امر، در سلسله گزارش‌هایی که از بانک جهانی درباره وضعیت حکمرانی خوب کشورها در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ منتشر شد، شش شاخص به شرح زیر مورد ارزیابی قرار گرفت:

۱- ثبات سیاسی و نبود خشونت^۸: ادراک این احتمال که دولت به وسیله ابزارهای مغایر با قانون اساسی یا ابزارهای خشونت شامل خشونت (شورش) داخلی یا تروریسم، بی‌ثبات یا سرنگون خواهد شد.

۲- صدا و پاسخ‌گویی^۹: میزانی که شهروندان یک کشور قادر به مشارکت در انتخاب دولتشان باشند و همین‌طور آزادی اظهار عقیده، آزادی انجمن‌ها و آزادی رسانه‌ها.

۳- اثربخشی دولت^{۱۰}: کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات شهری و استقلال آن از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین خط‌مشی، و اعتبار تعهد دولت به این خط‌مشی‌ها.

۴- کیفیت تنظیم مقررات^{۱۱}: توانایی دولت (حکومت) در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و مقررات درست و بی‌عیب که توسعه و پیشرفت بخش خصوصی را اجازه داده و ارتقا می‌بخشد.

۵- حاکمیت قانون^{۱۲}: میزانی که موجب می‌شود نمایندگان (عاملان) به قوانین جامعه اطمینان داشته و به آن پایبند باشند و به‌ویژه کیفیت اجرای تعهدات، خط‌مشی‌ها و همچنین اطمینان و پایبندی دادگاه‌ها در برابر جرم و جنایت.

۶- کنترل فساد^{۱۳}: میزانی که از قدرت عمومی برای منافع شخصی استفاده می‌شود، شامل اشکال خرد و اشکال بزرگ فساد، و همین‌طور تسخیر دولت به‌دست نخبگان و در جهت منافع شخصی (بانک جهانی، ۲۰۰۲؛ کافمن و دیگران، ۱۹۹۱: ۴).

هر کدام از این شاخص‌ها بر چندین متغیر دیگر بنا شده است که از منابع متنوع و وسیع (۳۱ منبع) به دست می‌آید. داده‌های ارائه‌شده در مورد حکمرانی از پیمایش افراد و دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی حاصل می‌شود (کافمن و دیگران، ۲۰۱۰: ۴). از نظر بانک جهانی، حکمرانی بد با عناوین شخصی نمودن قدرت، فقدان حقوق بشر، فساد نهادینه‌شده (بومی)، دولت‌های غیر پاسخ‌گو و غیرمنتخب مترادف است و طبیعتاً حکمرانی خوب برعکس موارد ذکرشده خواهد بود (Weiss, 2000).

نهادگرایان، مشکل توسعه‌نیافتگی را نهادهای نامناسب می‌دانند که حکمرانی خوب با اصلاح نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع را از طریق بازار تقویت می‌کند و در این میان، اصلاح نظام بودجه‌ریزی نقشی اساسی ایفا می‌کند (خبره، ۱۳۸۸، ۲۱). نهادهای بودجه‌ریزی به‌طور تاریخی در روند تدریجی حرکت کشورها به سوی حکمرانی خوب و پاسخ‌گو نقش قابل توجهی ایفا کرده‌اند. باوجود این، مشکلاتی چون چانه‌زنی سیاسی و مدیریت مالی ناکامد در بسیاری از کشورها همچنان پابرجاست. برخورداری از بودجه خوب و کارآمدی که جامع کلیه عملیات دولت باشد و زنجیره‌ای از نتایج، برنامه‌ها و فعالیت‌ها را در سیر چشم‌انداز کشور در برگیرد، عنصر مهم اصلاح برای غلبه بر محدودیت‌های ادراک‌شده نهادها بودجه‌ریزی تلقی می‌شود. زیرا بودجه‌ای برای انضباط اقتصادی و مالی دولت‌هاست و در شکل امروزی آن زمینه دولت شایسته و پاسخ‌گو را فراهم می‌کند و مشارکت شهروندان را از طریق جلب اعتماد و استفاده

8-political stability and absence of violence/terrorism

9-voice and accountability

10-government effectiveness

11-regulatory quality

12-rule of law

13-control of corruption



از نظامات جدید بودجه‌ریزی نظیر استفاده از سیستم بودجه‌ریزی مشارکتی برمی‌انگیزد. انتظار می‌رود که اصلاحات در نهادهای بودجه پاسخ‌گویی دولت به شهروندان را تقویت کند و به حصول اطمینان از بهبود پیامدهای مالی منجر شده و در نهایت حکمرانی خوب را محقق سازد. در کشورهای در حال توسعه، نهادهای بودجه‌ریزی دوران نوپای خود را طی می‌کنند و اساساً ابزارهایی برای نظارت‌های قانونی و مدیریت خرد به حساب می‌آیند. از این رو، اصلاح این نهادها در بهبود عملکرد بخش عمومی اهمیت زیادی دارد. ضمن این که، اجماع عمومی بر این است که دولت‌ها نقش بسزایی در ارتقای توانمندی شهروندان و دستیابی به پاسخ‌گویی بیرونی نتیجه‌محور در بخش عمومی ایفا می‌کنند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۵).

۲- بودجه‌ریزی

در یک تعریف ساده بودجه عبارت است از روش سیستماتیک تخصیص منابع. هدف بودجه‌ریزی ارائه ارزش مالی به اهداف و برنامه‌های دولت، قابل اندازه‌گیری کردن فرایندها و تبدیل برنامه‌های استراتژیک به برنامه‌های عملیاتی است (کار دوس، ۲۰۱۴: ۴۸۳). فلسفه وجودی بودجه‌ریزی باتوجه به این که بودجه هم دارای جنبه‌های سیاسی و هم مدیریتی است عبارت است از استفاده کردن از منابع در راستای ارائه کالا و خدمات مطلوب جامعه و مسئولیت گزارش‌دهی درباره نحوه انجام دادن آن‌ها. ارتباط با شهروندان و دیگر ذی‌نفعان در بودجه‌ریزی نیز مورد تأکید است (National advisory... , 1999: 4). از دیدگاه تاریخی نیز، تهیه بودجه برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های کنترلی و به تعبیری، تأمین حقوق پارلمان است اما با گذشت زمان، حوزه فعالیت‌های دولت به‌طور قابل ملاحظه‌ای گسترش یافته و نقش بودجه دولت پیچیده‌تر شده است (Allen and Tommasi, 2001: 43; Shah, 2007: 58). نیازهای اجتماعی و انتظارات روزافزون از دولت برای مدیریت اقتصادی کشور، هدایت برنامه‌های توسعه و تأمین نسبی رفاه در کنار مأموریت‌های تاریخی از یک سو و اتخاذ سیاست‌های مالی مناسب برای تدارک منابع مالی برنامه‌های مزبور از سوی دیگر، بودجه‌ریزی را به‌عنوان ابزاری برای اداره امور کشور یا سیاست‌گذاری‌های مالی برای مدیریت مسائل اقتصادی و اجتماعی مبدل کرد و پیامدهای آن در قبال تعهدات بخش عمومی از محدوده‌های زمانی و مالی بودجه‌ریزی سنتی فراتر رفت.

انواع مختلفی از سیستم‌های بودجه‌ریزی دولتی به‌منظور اهداف چندگانه‌ای نظیر کنترل مالی، مدیریت، برنامه‌ریزی، تعیین اولویت‌ها برای منابع کمیاب و پاسخ‌گویی در استفاده از منابع عمومی، هماهنگی میان فعالیت‌های سازمانی، تخصیص منابع و ابزار انطباق با هنجارهای اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Wilson et al, 2001: vii). همچنین از نگاه برخی اندیشمندان نیز اهداف نظام بودجه‌ریزی عبارت‌اند از: کنترل مالی، تعیین اولویت‌ها، پاسخ‌گویی دولت، کارایی و اثربخشی، مکانیسم برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی و مهم‌تر از همه ابزار سیاسی (ویلداوسکی، ۱۹۷۸: ۵۰۲؛ نیزک و ویلسون و دیگران، ۲۰۰۱: ۴).

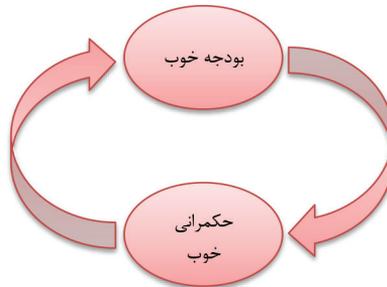
بودجه‌ریزی دارای فرایندی چهار مرحله‌ای است شامل: ۱. سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم بودجه؛ ۲. تصویب بودجه؛ ۳. اجرای بودجه و ۴. کنترل و نظارت بر بودجه. این فرایند بسیار نزدیک به فرایند تعیین سیاست و اجرای برنامه است و برای کمک به تصمیم‌گیری در مورد جهت‌گیری‌های سیاست، تخمین منابع در دسترس، تشریح چگونگی این که تعهد به منابع تعیین‌کننده کیفیت به خدمات است و کنترل هزینه‌ها به‌منظور جلوگیری از اتلاف منابع و فریبکاری و سوءاستفاده، مورد استفاده قرار می‌گیرد (Vian, 2010). در واقع بودجه یکی از کلیدی‌ترین اسناد سیاست‌گذاری برنامه‌ها است که براساس آن دولت‌ها اولویت‌های سیاست‌گذاری خود را مشخص و منابع به آن‌ها تخصیص می‌دهند. ضمن این که بودجه یکی از مهم‌ترین



اسناد مدیریتی است که بر آن اساس جنبه‌های عملیاتی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مشخص و در سند بودجه قرار می‌گیرد. علاوه بر این، بودجه مبنای معماری همه تصمیم‌گیری‌ها و پاسخگویی دولت را ارائه می‌کند. این طراحی معماری تأثیر بسزایی در عملکرد کلی دولت دارد (Blondal et al, 2002: 120).

۳- بودجه‌ریزی و حکمرانی خوب

اگر سیاست را این‌گونه تعریف کنیم: «چه کسی، چه چیزی را، چه موقع و چگونه به دست آورد»، بودجه بخشی از سیاست و سپس حکمرانی است؛ چراکه فرایند تخصیص منابع نیز دقیقاً در چارچوب این تعریف قرار می‌گیرد. تصور بودجه خوب بدون حکمرانی خوب معنایی ندارد؛ زیرا داشتن بودجه خوب مقدمه شکل‌گیری حکمرانی خوب است و می‌تواند کیفیت حکمرانی را افزایش و یا، برعکس، کاهش دهد. بنابراین اگر دولتی ادعا کند که دارای حکمرانی خوب است نظام بودجه‌ریزی آن می‌تواند صحت و سقم این ادعا را مشخص کند (Egbide and Agbude, 2012: 55). بر این اساس، می‌توان رابطه دوسویه و متقابلی، مطابق شکل ۱، برای حکمرانی خوب و بودجه خوب متصور شد که آن را در این بخش واکاوی خواهیم کرد.

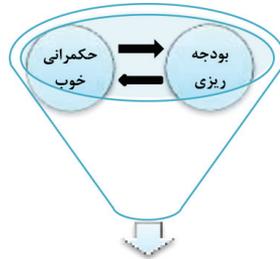


شکل ۱. ارتباط بودجه خوب با حکمرانی خوب
 مأخذ: ویان، ۲۰۱۰: ۱؛ اگبید و آگبود، ۲۰۱۲: ۵۵

در نشریات و انتشارات سازمان ملل متحد و در آثار و نوشته‌های آلبرت واترستون، اسناد و مدارک معتبری دال بر عیب‌ها و نقص‌های سیستم‌های بودجه‌ریزی کشورهای توسعه‌نیافته ارائه شده است و در بسیاری از نوشته‌ها هم که در خصوص برنامه‌ریزی توسعه است، به این مطلب اشاره شده و حل تقریباً همگی این مشکلات و مسائل را در گرو حاکمیت منطق و نظام تدبیر در سیستم اداری کشور می‌دانند (ویلداوسکی و کایدن، ۱۹۷۴، ۷۲ - ۷۶). بسیاری از کشورهای در حال توسعه سیستم‌های حکمرانی نامطلوب و اغلب غیر کارکردی نظیر رانت و تخطی از قانون، تخصیص نامناسب منابع، سیستم درآمدی غیر کارا و سیستم ارائه خدمات عمومی ضعیف دارند. به‌منظور حل چنین معضلات و مسائلی «انجمن همکاری‌های توسعه‌ای»^{۱۴} به‌صورت عام و بانک جهانی به‌صورت خاص، در جهت بهبود حکمرانی، دست به تلاش‌هایی زده‌اند برای دستیابی به روش‌های بهتر انجام کارهایی که باید صورت گیرد و جلوگیری از انجام کارهایی که نباید صورت گیرد. بهبود و اصلاح نظام بودجه‌ریزی یکی از جمله این تلاش‌ها است (Shah, 2007: xvii). البته با کمی بررسی می‌توان دریافت که در بخش عمومی به‌صورت کلی، اصلاحاتی که رخ داده، بیشترین تأثیر را بر حکمرانی داشته یا تأثیر بر حکمرانی را مدنظر قرار داده است و از مهم‌ترین آن‌ها اصلاح روش‌هایی است که



منابع تخصیص می‌یابند که در واقع همان نظام بودجه‌ریزی است (Morrell, 2009: 541). چراکه بودجه دولت در مرکز سیاست‌گذاری عمومی و چشم‌انداز توسعه هر کشور قرار دارد (Shah, 2007: 53) و یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری برای تحت تأثیر قرار دادن تخصیص منابع کمیاب در دسترس دولت به اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی است (Allen and Tommasi, 2001: 113). چنین اصلاحاتی برای بهبود ارائه کالا و خدمات عمومی و تقویت مجلس و شهروندان برای افزایش بینش و بصیرت آن‌ها بر عملیات دولت و در نهایت بهبود حکمرانی خوب بسیار مهم و حیاتی است (Shah, 2007: xvii). یک سیستم بودجه‌ریزی دقیق و درست سیستمی است که بودجه آن دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد. بنابراین بودجه‌ریزی فاکتوری اساسی و ضروری در معماری اعتماد بین دولت و شهروندان است (سازمان توسعه همکاری اقتصادی اروپا، ۲۰۱۴: ۱). باتوجه به مطالب پیش گفته، می‌توان پیش‌بینی کرد که اصلاح سیستم بودجه‌ریزی می‌تواند بهبود شاخص‌های حکمرانی خوب را در پی داشته باشد؛ زیرا این اعتقاد وجود دارد که شاید نظام بودجه‌ریزی ابزار دستیابی به همه اهداف به صورت مستقیم نباشد اما تأمین منابع مالی همه برنامه‌ها و اهداف از جمله دستیابی به حکمرانی خوب از طریق نظام بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد (Lytvynchenko, 2014: 577) و به جرئت می‌توان گفت که سیستم مدیریت هزینه‌های عمومی می‌تواند هم جو کلی حکمرانی در یک کشور را تحت تأثیر قرار دهد و هم از آن تأثیرپذیرد (Shah, 2007: 57). شکل ۲، این چارچوب مفهومی را به خوبی نشان می‌دهد.



شکل ۲. چارچوب مفهومی تحقیق

مآخذ: آگبید و آگبود، ۲۰۱۲

لذا در این پژوهش به تبیین مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب می‌پردازیم؛ به نحوی که تقویت حکمرانی خوب را در پی داشته باشد.

روش تحقیق

روش انجام این پژوهش تحلیل تم است که جزو روش‌های پژوهش کیفی به‌شمار می‌آید. در این راستا، از مطالعه ادبیات نظری و همین‌طور مصاحبه با خبرگان به‌عنوان منابع پژوهش بهره‌گرفتیم. جهت تکمیل و غنای تم‌های به‌دست‌آمده و دستیابی کامل‌تر به مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب، به مطالعه تطبیقی نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای منتخب نیز پرداختیم که در بخش بحث و نتیجه‌گیری شرح خواهیم داد.

جامعه آماری پژوهش حاضر خبرگان دانشگاهی و اجرایی در حوزه بودجه و حکمرانی خوب است. در درون این جامعه آماری، از روش نمونه‌گیری هدفمند برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شد. خبرگان



دانشگاهی براساس شهرت و اعتبار افراد در حوزه بودجه‌ریزی با ملاک‌هایی نظیر کتاب‌ها، مقالات و سخنرانی‌های منتشرشده آن‌ها، تدریس در دانشگاه‌های کشور و مراکز آموزشی در زمینه بودجه و حکمرانی خوب و از رشته‌های مدیریت، اقتصاد، علوم سیاسی، حسابداری، حقوق انتخاب شده‌اند. همچنین به دلیل ماهیت بین‌رشته‌ای این حوزه و به تبع آن بررسی موضوع از زوایای مختلف تلاش شده خبرگان دانشگاهی و... انتخاب شوند. در نهایت با ۱۰ نفر از خبرگان دانشگاهی مصاحبه کردیم.

خبرگان حوزه اجرا نیز با مراجعه به دست‌اندرکاران حوزه بودجه‌ریزی کشور از سازمان برنامه‌بودجه و سازمان امور استخدامی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انتخاب شده‌اند که برخی از آن‌ها بی‌شک از ستون‌های تخصصی تنظیم سند بودجه کل کشور بودند و سال‌ها عمر خود را صرف کار در نظام بودجه‌ریزی کشور کرده‌اند و خزانه‌گران‌بهایی از دانش و تجربه در این حوزه را داشته و در اختیار ما قرار داده‌اند. برخی دیگر نیز از روی واحدهای درگیر در فرایند بودجه‌ریزی و از روی نقشه سازمانی سازمان‌های ذکرشده انتخاب شده‌اند به گونه‌ای که از همه واحدها و بخش‌های مرتبط با بودجه‌ریزی افرادی مطلع و آگاه به فرایند آن واحد با مشاوره و راهنمایی خبرگان دیگر و باتوجه‌به روش نمونه‌گیری موردنظر پژوهش انتخاب شده‌اند. سرانجام، با ۱۵ نفر از خبرگان دست‌اندرکار نظام بودجه‌ریزی مصاحبه کردیم.

بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بخش پیشین گفته شد، به‌منظور دستیابی به مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب، به تحلیل تم از سه منبع اطلاعاتی ادبیات نظری، مصاحبه با خبرگان و مطالعه تطبیقی نظام بودجه‌ریزی کشورهای منتخب پرداختیم. همه تم‌ها و مقوله‌های استخراجی با محوریت تم‌های مصاحبه تجمیع و در قالب جدول ۳ ارائه شد؛ بدین معنی که برای حصول به این جدول تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مصاحبه‌ها محور قرار گرفته و تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مطالعه ادبیات نظری و مطالعه تطبیقی به آن اضافه شده است. بنابراین در جدول تم‌ها و مقوله‌ها، به‌رسم درج حروف اول انگلیسی جهت اختصار، از حرف I برای اشاره به تم مستخرج از مصاحبه، حرف L برای اشاره به تم مستخرج از ادبیات نظری و از حرف C برای اشاره به تم مستخرج از مطالعه تطبیقی استفاده کرده‌ایم.

جدول ۳. مقوله‌ها و تم‌های استخراجی از منابع تحقیق

مقوله‌ها	تم‌های استخراجی	ماخذ استخراج
فصل ۳ نتیجه‌گیری	رویکرد اقتصاد درون‌زا	I
	تقدم و اجماع بر سر اهداف و منافع ملی	I,C,L
	وحدت خط‌مشی‌گذاری	I,C
	تدوین برنامه جامع هر بخش	I,L
	شناسایی و تخصیص منابع براساس استعداد مناطق	I,L
	حفظ محیط‌زیست	I,L
	واقعی کردن پیش‌فرض‌های زیربنایی	I
	انطباق سلسله‌مراتب برنامه‌ها با یکدیگر	I,C,L
	رویکرد توسعه متوازن در مناطق	I
	امکان‌سنجی پروژه‌های عمرانی در ابعاد مختلف	I
انجام بودجه‌ریزی بر مبنای صفر	I	



C,L	تدوین برنامه استراتژیک توسط هر سازمان	
I	تقویت نگاه دموکراتیک	اصلاح ساختار سیاسی
I	اقتدار دولت	
I,L	کاهش سیاسی کاری	
I,C,L	تحزب	
C	اقتدار سازمان برنامه و بودجه	
C,L	جدایی سیاست از اداره	
I,C,L	کاهش شمولیت و افزایش انعطاف بودجه	ساختار شورشمه کر
C	عدم تمرکز در مدیریت منابع انسانی	
C,L	تعامل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه	
I,C,L	انعقاد قراردادهای عملکردی	
I	استفاده از ظرفیت شوراهای اسلامی	
I,C,L	ساختار اداره امور محلی و بودجه‌ریزی مشارکتی	
I,L	راه‌اندازی پورتال عمومی	
I,C,L	سرمایه اجتماعی و تقویت جامعه مدنی	
I,C,L	جلسات استماع گزارش‌های شفاف ملی	
I,L	تعریف دقیق وظایف و مسئولیت‌ها	اصلاح الگوی تعاملی قوای سه‌گانه
I	شکل‌گیری الگوی تعاملی هم‌افزا	
I	استقلال قوا	
C	مشارکت پارلمان در خط‌مشی‌گذاری	
L,C	پاسخ‌گویی مدیران سازمان‌ها به پارلمان	
I	تکثر گفتمانی	مدیریت ذی‌نفعان
I,L	توجه به ذی‌نفعان مستقیم هر بخش	
I	شناسایی و تحلیل ذی‌نفعان وضعیت موجود	
I	هم‌راستایی دولت و نهادهای حاکمیتی	
I,C,L	همکاری و مشارکت ذی‌نفعان داخلی	اصلاح قوانین و مقررات
I	کارشناسی کردن فرایند تصویب قوانین	
C,L	استماع نظرها و اجماع در مورد قوانین	
I	یکپارچگی و ثبات در قوانین	
I	اصلاح قانون بودجه شرکت‌ها و مالیات	
I,C	به‌روزرسانی و حذف قوانین ناکارآمد	
I	رفع تعارض و تناقض قوانین	
I	کوتاه کردن فرایند اصلاح قوانین	
I	عدم تبعیض در اجرای قوانین	
I	دستورالعمل و ضمانت اجرایی قوانین	
I	عدالت قومیتی	
I,L	عدالت بین نسلی	



I	عدالت منطقی‌های	عدالت، بودجه‌ریزی
I	عدالت جنسیتی	
I	عدالت اطلاعاتی	
I	عدالت بین بخشی	
I	عدالت بین سازمانی	
II, L	شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها	شفافیت
I	شفافیت شرایط مناقصه و مزایده	
II, L	انتشار اسناد و گزارش‌های بودجه‌ای	
L	شفافیت قروض دولتی و ضمانت‌نامه	
L	انتشار قراردادهای دولتی	
L	شفافیت رویه‌های بودجه‌ریزی	
I, C, L	اجرای قانون آزادی گردش اطلاعات	
I	اجرای قانون شفافیت اطلاعات	

در ادامه این بخش به تشریح مقوله‌های استخراج‌شده سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب می‌پردازیم:

۱- آمایش سرزمین

یکی از مهم‌ترین مقوله‌هایی که در مصاحبه با خبرگان بر آن تأکید شد، مبحث آمایش سرزمین است. این مقوله در ۱۲ تم مورد تأکید قرار گرفته است. ۱۱ تم در ابتدا از مصاحبه‌ها استخراج شده و ۶ تم در ادبیات نظری و ۴ تم آن نیز در بررسی تطبیقی بودجه کشورهای دارای حکمرانی خوب دیده شده است. در کشور ما مبحث آمایش سرزمین کمتر مورد توجه قرار گرفته و تخصیص منابع بر این اساس صورت نمی‌گیرد. دلیل این امر نیز نبود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان از اصول و فنون آمایش سرزمین در ایران، دایر نبودن رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و عدم شناخت وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین بوده است (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۷۹). هدف کلی آمایش سرزمین سازمان‌دهی فضای بهره‌برداری خردمندانه از سرزمین در راستای چشم‌انداز بلندمدت توسعه در ابعاد گوناگون آن می‌باشد (مفیدی، ۱۳۸۹: ۷۴).

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، از نظر مفهوم، آمایش سرزمین ایجاد تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده است که در ارتباط با انسان مقوله مدیریت مطرح است، در ارتباط با فضا بحث اقلیم و در ارتباط با فعالیت مقوله برنامه و برنامه‌ریزی برجسته می‌شود. این سه مقوله به‌درستی هم مورد تأکید خبرگان ما قرار گرفته است. یعنی در تم‌های استخراجی که منجر به مقوله آمایش سرزمین شده است هر سه عامل دیده و سپس در قالب آمایش سرزمین مطرح شده است. بر این اساس، زمانی که از تدوین برنامه‌های جامع برای هر بخش صحبت می‌شود بحث فعالیت و برنامه و برنامه‌ریزی اهمیت دارد؛ نیز زمانی که از رعایت قواعد و مقررات حفظ محیط‌زیست می‌شود، بحث فضا و اقلیم؛ و در نهایت، زمانی که صحبت از تقدم منافع ملی بر منافع گروهی و سیاسی و اجماع بر سر اهداف و منافع ملی است مبحث انسان و مدیریت مورد توجه است. خبرگان بودجه‌ریزی ما معتقدند که بودجه‌ریزی در کشور ما اکنون بدون انجام آمایش سرزمین صورت می‌گیرد. آن‌ها معتقدند که در مبحث آمایش سرزمین برای بودجه‌ریزی ابتدا باید ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در بخش‌های مختلف صنعت، کشاورزی، علم و فناوری و... شناسایی



و برنامه‌های جامع هر بخش نوشته شود و سپس کشور را به چند منطقه تقسیم کنیم و ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های مناطق مختلف شناسایی شود و، متناسب با برنامه‌های جامع هر بخش و توانمندی‌ها و پتانسیل‌های هر منطقه، نقش و سهم هر منطقه و به تبع آن سهم هر استان در هر منطقه در رسیدن به اهداف و برنامه‌های بخشی مشخص شود و بین بودجه‌آستانی و بخشی ارتباط برقرار شود. همچنین منابع عمومی نیز در راستای همین تقسیم وظایف در مناطق و استان‌ها جهت توسعه متوازن و کمک به هر استان و منطقه جهت بهره‌برداری بهتر و بیشتر از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های خود توزیع و تخصیص یابد.

۲- عدالت در بودجه‌ریزی

مقوله عدالت با ۷ تم شکل گرفته است که هر ۷ تم مستخرج از مصاحبه‌ها و ۱ تم آن در ادبیات نظری مورد تأکید بوده است.

تحقق عدالت سنگ پایه مشروعیت عملکرد دولت و بودجه دولتی محسوب می‌شود. با این ملاحظه، تأکید می‌شود که توسعه عدالت محور مستلزم پیشرفت و توسعه هم‌زمان و هم‌افزای همه مناطق اقتصادی مرتبط با اقتصاد کشوری است و این مهم باید به نحوی خردمندانه، مبتنی بر آمایش سرزمین و شناسایی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های منطقه‌ای باشد. همواره پراکندگی فضایی سرمایه‌گذاری عمومی، یکی از عناصر اصلی و از جمله مباحث کلیدی گفتمان توسعه راهبردی منطقه‌ای بوده است. بنابراین، دولت‌ها موظف‌اند که در فراگرد توسعه و پیشرفت اجتماعی، شرایط رشد همه بخش‌ها و ارکان جامعه را به صورت عادلانه و اثربخش فراهم آورند. مهم‌ترین ابزار برای دستیابی به هدف فوق، توسعه سیستم بودجه‌ریزی مناسب برای نیل به محصول مناسب است. به‌ویژه در کشور ما که فعلاً به‌طور نانوشته، مسیر پیشرفت و توسعه مناطق، وابسته به نحوه توزیع درآمد حاصل از فروش نفت است، سیاست‌های بودجه‌ای دولت، نقش مهمی در فراگرد توسعه ایفا می‌کند (پورعزت و سید رضایی، ۱۳۹۵: ۱۰). متخصصین حوزه بودجه‌ریزی، عدالت در بودجه‌ریزی را موجب تحقق حکمرانی خوب می‌دانند و بودجه‌ای را عادلانه می‌دانند که در آن حقوق قومیت‌های مختلف، زنان و مردان و نسل‌های مختلف کشور رعایت شده باشد و تأکید می‌کنند که باید بین مناطق مختلف کشور (استان‌های مختلف)، بخش‌های مختلف کشور (صنعت، کشاورزی، سلامت و بهداشت و غیره) و در بین سازمان‌های مختلف (عمومی، خصوصی، دولتی، تعاونی و غیره) عدالت در تخصیص منابع رعایت شود.

۳- اصلاح ساختارهای سیاسی

مقوله دیگری که متخصصان و پژوهشگران بر آن تأکید می‌کنند مبحث اصلاحات در عرصه ساختارهای سیاسی است. این مقوله دارای ۶ تم مستقل است که ۴ تم در مصاحبه‌ها، ۳ تم در بررسی بودجه‌ریزی کشورهای دارای حکمرانی خوب و ۳ تم نیز در مطالعه ادبیات نظری مورد تأکید قرار گرفته است. مجموعه نهادها و مراکزی که قدرت سیاسی را در دست دارند و یک کلیت واحد را به وجود می‌آورند، ساختار سیاسی می‌نامند. این کلیت متأثر از همه خصلت‌ها و ویژگی‌هایی است که به جامعه مربوط هویت می‌بخشند. ساختار سیاسی شامل نهادهای سیاسی نظیر قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات موضوعه، سازمان‌هایی نظیر دولت‌ها و احزاب سیاسی پیکره‌بندی بازیگران سیاسی نظیر سیستم‌های حزبی و یا دولت ائتلافی می‌شود (Weil, 1994: 67). ساختار سیاسی مناسب برای تحقق حکمرانی خوب ساختاری دموکراتیک است. روندهای دموکراتیک شفافیت، محاسبه‌پذیری و پاسخ‌گویی حکومت، نظارت و فشار افکار عمومی به‌واسطه احزاب و مطبوعات آزاد و همچنین جامعه مدنی قوی به جایگزینی



هزینه‌ها در محلی مناسب‌تر برای توسعه اقتصادی، خواهد انجامید و توسعه و دموکراسی در نهایت یکدیگر را تقویت خواهند کرد (موثقی و غنیمی فرد، ۱۳۹۱: ۲۴۹). به همین دلیل است که خبرگان و متخصصان نظام بودجه‌ریزی صحبت از جامعه مدنی، تحزب و مشارکت مردم می‌کنند.

توزیع قدرت بین احزاب مختلف در نظام اداره کشور و همین‌طور مجلس قانون‌گذاری همراه با افزایش رشد و بلوغ سیاسی، تحزب در کشور، نهادینه‌سازی نهادهای مرتبط با امر بودجه‌ریزی را در پی خواهد داشت. در حال حاضر، در کشور ما تحزب جایگاهی ندارد و گروه‌های سیاسی جایگزین احزاب سیاسی شده‌اند. این امر کاستی‌هایی در نظام بودجه‌ریزی کشور پدید آورده و کل فرایند بودجه‌ریزی از سیاست‌گذاری و تهیه و تنظیم گرفته تا اجرا و کنترل را با چالش‌هایی مواجه کرده است. از جمله این که به دلیل توزیع نابرابر قدرت، نقش تعدیلی احزاب رقیب در کنترل و نظارت بر حزب مسلط که در کشورهای دارای حکمرانی خوب به شایستگی صورت می‌گیرد، در کشور ما وجود ندارد. چراکه در کشورهای دارای نظام بودجه‌ریزی خوب، نقش کنترلی و نظارتی بر بودجه را بیشتر احزاب سیاسی رقیب ایفا می‌کنند تا نهادهای نظارتی. در این کشورها، سیاست‌گذاری و تهیه و تنظیم بودجه و تخصیص منابع عمومی با چانه‌زنی و رایزنی و در مباحثه بین احزاب رقیب صورت می‌گیرد تا یک فرد و گروه خاص. همچنین تصویب بودجه در مجلس به دلیل وجود احزاب رقیب باعث بررسی دقیق‌تر و موشکافانه‌تر سند بودجه می‌شود و سیاسی‌کاری را در فرایند بودجه به حداقل ممکن می‌رساند. در اجرا و کنترل و نظارت نیز حزب مسلط برای کسب مشروعیت بیشتر تلاش بیشتری می‌کند و احزاب رقیب نیز برای بازگشت به قدرت با کنترل و نظارت بیشتر جهت نشان دادن نقاط ضعف و اشکالات حزب مسلط، تلاش می‌کنند که برآیند این دو، افزایش کیفیت فرایند بودجه‌ریزی است.

۴- تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه

این مقوله با ۵ تم شامل ۳ تم از مصاحبه، ۲ تم از ادبیات نظری و ۲ تم از مطالعه تطبیقی بودجه کشورهای دارای حکمرانی خوب شکل گرفته است.

تفکیک قوا و واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است (بشیریه، ۱۳۸۴: ۴۹). در استقلال قوا، اصل بر جدایی سیاست‌ها نیست بلکه با حفظ ارتباط میان قوای حکومتی صرفاً بر اساس تخصصی بودن امور، تقسیم وظایف صورت می‌گیرد و در عین حال نیز برخی ارتباطات میان قوا نیز به رسمیت شناخته می‌شود. در واقع مداخله قوه‌ای در صلاحیت سایر قوا، خارج از موارد پذیرفته شده، خروج از صلاحیت و تداخل در وظایف آن قوه تلقی می‌شود (قطبی و حبیب زاده، ۱۳۹۴: ۳۴۲).

بر این اساس، نحوه تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه در ارتباط با بودجه‌ریزی نیز یکی از مباحث بسیار مهم و کیفیت آن از مشخصه‌های بارز بودجه خوب است. هم متخصصان و صاحب‌نظران و هم نهادهای بین‌المللی استقلال هر سه قوه را در عین تعامل در قالب وظایف و مسئولیت‌های مشخص و شفاف مورد تأکید قرار داده‌اند. استقلال بدان معنا که هر قوه به صورت درست و دقیق باید به وظایف و مسئولیت‌های خود عمل کند و تعامل بدان معناست که ضمن انجام وظایف خود، در چهارچوب ساختاری همکاری گونه و مشورتی با یکدیگر کل فرایند بودجه‌ریزی را به انجام برسانند. اکنون حدود و ثغور وظایف و مسئولیت‌های قوای سه‌گانه در ارتباط با یکدیگر در امر بودجه‌ریزی به خصوص رابطه دولت و مجلس در کشور به هم خورده است و باعث مشاجره و چالش‌های ارتباطی در سال‌های اخیر شده است؛ به گونه‌ای که تا مدت‌ها در رأس امور بودن آن مورد سؤال قرار گرفته بود. این مشکل باعث شکل‌گیری جریانی تحقیقاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس جهت تعیین این حدود و ثغور شد اما کماکان مشکل حل نشده و هرروز شاهد چالش‌های ارتباطی بین



این دو هستیم. مشکلی دیگر که خود از همین عدم شفافیت وظایف و مسئولیت‌ها نشئت گرفته است شکل‌گیری تعاملی ناسالم و غیر سازنده بین دولت و مجلس است. این تعامل از حالت تقابلی و نظارتی مجلس بر دولت به رابطه‌ای تعاملی مبتنی بر سهل‌گیری و تسامح در انجام وظایف و مسئولیت‌ها شده است. بدین معنا که اکنون دولت خواسته‌ها و نیازهای نمایندگان را - که اغلب هم سیاسی و گروهی یا بخشی و مرتبط با حوزه انتخابی است- در تهیه و تنظیم بودجه مدنظر قرار داده در عوض دست دولت را در مصرف اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه و تبصره‌ها در تصویب باز می‌گذارند. این امر باعث ایجاد چالش‌هایی برای نظام بودجه‌ریزی و اتلاف منابع و امکانات عمومی شده است.

۵- ساختار مدیریت غیر متمرکز

مقوله ساختار مدیریت غیر متمرکز^{۱۵} با ۹ تم که ۷ تم از مصاحبه‌ها استخراج شده و ۷ تم آن در مطالعه تطبیقی و ۷ تم آن نیز در ادبیات نظری مورد تأکید قرار گرفته است.

مطالعات زیادی که در حوزه ارتباط بودجه‌ریزی با ساختار انجام شده است مؤید ارتباط این دو با یکدیگر است و مدیران در ساختارهای غیر متمرکز تمایل بیشتری بر اداره و کنترل فرایند بودجه‌ریزی از خود نشان می‌دهند و رضایت بیشتری نیز دارند. در عوض، در ساختارهای متمرکز، مدیران بودجه‌ریزی را بی‌فایده و غیرمنعطف می‌دانند و ناراضی به نظر می‌رسند. بنابراین عدم تمرکز ساختاری، تجارب مدیریتی را افزایش می‌دهد و باعث تعهد مدیران به فرایند بودجه‌ریزی می‌شود. در یک نتیجه‌گیری کلی، عدم تمرکز باعث افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت بخش عمومی می‌شود. با وجود تشخیص اهمیت بودجه‌ریزی و پیشنهاد ارتباط آن با ساختار سازمانی، شواهد تجربی اندکی در مورد این که بودجه‌ریزی در یک ساختار حکمرانی غیر متمرکز چگونه عمل می‌کند، در دسترس است (Awio and Northcott, 2001: 75). به منظور حصول به ساختار غیر متمرکز در نظام بودجه‌ریزی، باید شامل بودن بودجه و حجم سند آن کاهش یابد و از آن طرف، دست مدیران دولتی در مصرف منابع مالی باز شود و با تعیین سقف هزینه و ارائه استقلال مالی به دستگاه‌های دولتی و طراحی مکانیسم پاسخ‌گویی در مقابل نتایج، به اهداف مورد نظر دولت دست یابیم. بدین منظور، باید نقش تسهیل‌گری و هدایت‌گری دولت افزایش یابد و دولت تبدیل به دولتی توانمندساز شود و با ایفای نقش مشاوره‌ای به سازمان‌های زیرمجموعه به آن‌ها کمک کند تا نظام بودجه‌ریزی خود را مدیریت کنند و خروجی‌های مورد توافق را محقق نمایند. در این زمینه، دولت ما باید بخشی از فرایندهای بودجه‌ریزی را به سازمان‌های زیرمجموعه و یا حتی نهادهای بیرونی برون‌سپاری کند و وضعیت شرکت‌های دولتی را تعیین تکلیف نماید و در صورت زیان‌ده بودن، آن‌ها را به بخش خصوصی واگذار کند و در صورتی که با ارائه دلایل متقن و قابل دفاع امکان واگذاری ندارد مدیریت آن را به بخش خصوصی واگذار نماید و تنها کنترل و نظارت و مالکیت را در دست داشته باشد و یا این که با به کارگیری ظرفیت عرصه‌های عمومی، بخش زیادی از فرایندهای بودجه‌ریزی را به سازمان‌های محلی و مردم واگذار کند.

استفاده از ظرفیت عرصه‌های عمومی در فرایند بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین موارد مغفول در کشور است. برای این که بتوانیم عرصه‌های عمومی را در بودجه‌ریزی شکل دهیم و به کمک بگیریم، باید در ابتدا درک و شناخت عمومی از بودجه‌ریزی را افزایش داده با ساده‌سازی سند بودجه تلاش شود که با بهره‌گیری از سرمایه‌های اجتماعی، همگان به خصوص متخصصان و دانشگاهیان و دیگر ذی‌نفعان بودجه‌ریزی، بتوانند به راحتی آن را درک کنند و با افزایش درک و شناخت خود توانایی اظهار نظر در مسائل و موضوعات مهم بودجه‌ریزی را پیدا کنند. البته با تغییر و تحولات تکنولوژیک، راه‌اندازی پورتالی بدین منظور یا



استفاده از ظرفیت اپلیکیشن‌های ارتباطی فضای مجازی (نظیر تلگرام) می‌تواند این امر را تسهیل کند. طراحی و اجرای جلسات ارائه و استماع گزارش‌های شفاف ملی در باب موضوعات بودجه‌ریزی نیز می‌تواند بسیار راهگشا باشد. جلسات استماع در واقع نوعی ملاقات عمومی است که در آن شهروندان نقطه‌نظرهای خود را به گوش سازمان‌های دولتی می‌رسانند ولی سازمان‌های دولتی ملزم به رعایت این نقطه‌نظرها نیستند اما از نظرهای آنان در تصمیم‌گیری‌های خود استفاده می‌کنند. برای مثال، در آمریکا حدود ۹۷ درصد از سازمان‌ها و دولت‌های محلی قبل از تصمیم‌گیری نهایی جلسات استماع را برگزار می‌کنند (Williamson and Fung, 2004: 9)؛ البته لازمه این امر تقویت جامعه مدنی است.

۶- قوانین و مقررات بودجه‌ریزی

مقوله قوانین و مقررات با ۹ تم که ۸ تم از مصاحبه استخراج و ۲ تم مورد تأکید مطالعه تطبیقی و ۱ تم نیز در ادبیات نظری برجسته شده است، شکل گرفته است.

متخصصان نظام بودجه‌ریزی به منظور تحقق حکمرانی خوب در بخش قوانین و مقررات بودجه‌ای پیشنهاد‌های خود را در قالب زیر ارائه داده‌اند:

- **تصویب قانون:** در بحث تصویب قوانین پیشنهاد شده است که فرایند تصویب قوانین حرفه‌ای و کارشناسی شود و با بحث و مناظره کارشناسی در مورد قوانین فرایند استماع و اجماع صورت گرفته تا ضمن رفع تعارضات قوانین و مقررات و کاهش تفسیرپذیری آن‌ها، قوانین از حمایت سیاسی گسترده و مقبولیت و مشروعیت عمومی برخوردار باشند و همه جوانب و پیامدهای تصویب قوانین دیده شود. همچنین همراه با تصویب قوانین دستورالعمل‌های اجرایی آن نیز نوشته و تصویب شود.

- **اصلاح قوانین و مقررات:** در بحث اصلاح قوانین و مقررات نیز پیشنهاد شده است که ضمن کوتاه کردن فرایند اصلاح قوانین و مقررات، آن‌ها را به‌روزرسانی کرده و قوانین و مقررات ناکارآمد حذف شوند. یکی از چالش‌های مرتبط با قوانین بودجه در کشور ما، تعدد قوانین و مقررات است که برخی از آن‌ها بعضاً با یکدیگر در تعارض و تناقض قرار دارند که باید تعداد آن‌ها کاهش یابد و تعارضات آن‌ها برطرف شود. چراکه ما قوانین و مقرراتی تصویب نموده‌ایم که از یکپارچگی لازم برخوردار نیستند و قوانین و مقررات جدید بدون در نظر گرفتن قوانین قبلی تصویب می‌شوند که همان‌طور که بیان شد این کار ضمن افزایش تعداد قوانین و مقررات، ابهام و تعارض‌هایی را نیز به وجود آورده و منجر به مشکلاتی برای نظام بودجه‌ریزی شده است. از جمله این تعارضات می‌توان به قوانین مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی اشاره نمود.

- **اجرای قوانین و مقررات:** در زمینه اجرای قوانین و مقررات پیشنهاد شده است که اولاً از تبعیضات جاری در اجرای قوانین کاسته شود و ثانیاً قوانین و مقررات نیز ضمن داشتن ثبات و پایداری، از ضمانت اجرایی لازم برخوردار باشند. مثلاً قوانین و مقرراتی نظیر قانون شفافیت اطلاعات و قوانین و مقررات مالیاتی و قانون آزادی بیان و گردش اطلاعات دارای ضمانت اجرایی لازم نیستند.

۷- شفافیت

مقوله شفافیت با ۸ تم، ۵ تم از آن‌ها در مصاحبه‌ها و ۶ تم از آن‌ها در مطالعه ادبیات نظری و ۱ تم نیز در مطالعه تطبیقی مورد تأکید قرار گرفته است.

یکی از الزامات مهم محیط فرایند بودجه‌ریزی شفافیت است که از بنیادی‌ترین و مطلوب‌ترین خصیصه‌های مدیریت و حسابداری در بخش عمومی است (Lapsley and Rios, 2015: 379). شفافیت فرایند بودجه‌ریزی عبارت است از دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، جامع، به‌موقع، قابل درک و از نظر



بین‌المللی قابل مقایسه به گونه‌ای که رأی‌دهندگان بازارهای مالی بتوانند ارزیابی درست و دقیقی از موقعیت مالی و هزینه و منفعت فعالیت‌های دولت داشته باشند. در این بین، گنجاندن حساب‌های ویژه و قصور در تعریف معیارهای دقیق قابل‌سنجش برای ارزیابی فعالیت‌های دولت، شفافیت را کاهش می‌دهد. ارتباط میان ارقام بودجه و حساب‌های ملی شفافیت را ارتقا می‌دهد. بودجه نباید به سیاست‌گذاران اجازه دهد تا هزینه‌هایی را پنهان یا در راستای اهدافی غیر از اهداف مصرّح در قانون بودجه مصرف کنند. شفافیت رویه‌ای نیز باید رعایت شود؛ به نحوی که فرایند بودجه‌ریزی به گونه‌ای شفاف باشد و دقیقاً مشخص باشد از چه کسی انتظار انجام چه کاری، در چه زمانی و چگونه وجود دارد (Shah, 2007: 31).

در بررسی و تحلیل مآخذ دریافت اطلاعات در چارچوب رویکرد ابزاری بودجه‌ریزی در تحقق حکمرانی خوب، پیشنهاد شده است که در وهله اول رویه‌ها و روش‌های بودجه‌ریزی شفاف و مشخص باشد به گونه‌ای که همه بتوانند آن را دنبال کنند. همچنین آمار و اطلاعاتی که مبنای نظام بودجه‌ریزی قرار می‌گیرند به صورت شفاف در اختیار عموم قرار گیرد به گونه‌ای که امکان بررسی و تحلیل برای همه فراهم شود و سند بودجه و سایر اسناد و مدارک مرتبط و گزارش‌های آن باید در اختیار عموم قرار گیرد. شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها، شرایط مناقصه‌ها و مزایده‌ها، قروض دولتی و ضمانت‌نامه‌ها و قراردادهای دولتی از دیگر موارد مطرح شده برای مقوله شفافیت است.

۸- مدیریت ذی‌نفعان

مقوله مدیریت ذی‌نفعان با ۵ تم که همه از مصاحبه‌ها استخراج شده شکل گرفته است. از این ۵ مورد، ۲ تم از مآخذ ادبیات و ۱ تم نیز از مآخذ مطالعه تطبیقی مورد تأکید قرار گرفته است. امروزه در بحث ذی‌نفعان، مدیریت آن‌ها مطرح می‌شود. یعنی این که سازمان ضمن شناسایی ذی‌نفعان و کاهش تبعات شکل‌گیری تأثیرگذاری و تأثیرپذیری سوء، بتواند تهدیدات آن‌ها را به فرصت تبدیل و از آن‌ها در راستای دستیابی به اهداف خود بهره‌برداری کند.

تجزیه و تحلیل ذینفعان، تکنیکی برای شناسایی و ارزیابی اهمیت افراد کلیدی، گروه‌هایی از مردم و یا مؤسسه‌ای است که ممکن است به‌طور قابل توجهی در موفقیت فعالیت‌ها و یا پروژه‌ها تأثیرگذار باشند. فعالیت‌های اصلی که باید در تجزیه و تحلیل ذینفعان گنجانده شود، عبارت است از: شناسایی ذینفعان، طبقه‌بندی آن‌ها و تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه استراتژی برای نفوذ بر روی هر یک از ذینفعان، استفاده شود. مدیریت ذی‌نفعان بیان می‌کند که سازمان‌ها باید گروه‌های مختلف ذی‌نفع ارتباط برقرار کنند و با در نظر گرفتن منافع و علایق آن‌ها حمایت و مشارکت آن‌ها را در دستیابی به اهداف به دست آورند. برای مدیریت ذی‌نفعان اصول چندی برشمرده شده است. از جمله این که خواست‌ها و علایق و نگرانی‌های همه ذی‌نفعان باید دیده و به رسمیت شناخته شود و تلاش شود تا در تصمیم‌گیری‌ها و عملیات برآورده گردند و به صورت شفاف و روشن با ذی‌نفعان ارتباط برقرار شود و به حرف‌های آن‌ها گوش داده شود، فرایند و استراتژی‌هایی اتخاذ شود که ذی‌نفعان مطمئن شوند که منافع آن‌ها دیده و تضمین می‌شود و در حالت ایده‌آل نیز با ذی‌نفعان گفتگو و مشورت شده و مرتباً به آن‌ها در مورد تضمین منافعشان اطلاعات ارائه گردد (Chinyio and Olomolaiye, 2010: 8).

در ارتباط و مصاحبه با نخبگان، آن‌ها معتقدند که باید اصول مدیریت ذی‌نفعان را رعایت کرد و ذی‌نفعان درونی و بیرونی وضعیت فعلی هر اقدام در نظام بودجه‌ریزی را شناسایی کنند و به آن‌ها در بیان خواست‌ها و علایقشان، مبتنی بر تکرار در شکل‌گیری گفت‌وگوها، فرصت داده شود و نیز به نیازهای آنان که به صورت مستقیم در هر بخش یا منطقه هستند، توجه شود؛ چراکه آنان با توجه به حضور مستقیم در هر بخش، می‌توانند به ما در ارائه بهترین منابع و امکانات کمک کنند. در مورد ذی‌نفعان داخلی هم، باید مانند سایر کشورهای دارای حکمرانی خوب، امکان همکاری و مشارکت کل نهاد‌های درگیر در فرایند



بودجه‌ریزی با یکدیگر را فراهم آورد تا در یک رابطه‌ی تعاملی و هدفمند و هم‌افزا موجب دستیابی به اهداف و مقاصد ملی شوند. مسئله‌ی دیگری که در مورد ایران اتفاق می‌افتد این است که در این کشور، گروهی از ذی‌نفعان حضور دارند که بهبود شرایط بودجه‌ریزی و حکمرانی به ضرر آنان است و هر چند می‌دانند بهبود حکمرانی خوب چه تأثیری بر سیستم اداره کشور می‌گذارد، اما تمایل چندانی به این کار ندارند؛ برخی از این ذی‌نفعان گاه منافع و مسیر همسانی با دولت نیز ندارند و دو مسیر جداگانه را طی می‌کنند و بخش زیادی از منابع و امکانات عمومی مصروف این تعارض و درگیری می‌شود. خبرگان ما در پاسخ به سؤالات مرتبط با حکمرانی و معضلات این‌چنینی در ارتباط با نظام بودجه‌ریزی و ساختار حکمرانی خوب، مدیریت ذی‌نفعان را جهت تحقق حکمرانی خوب توصیه کرده‌اند.

کتابنامه

- آذر، عادل، و طیبیه امیرخانی. (۱۳۹۰). *بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی*. تهران: سمت
- ابوالحسنی، الهه. (۱۳۹۱). *حکمرانی مردم سالارانه: فصلنامه سیاست دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*. ۴۲ (۱): ۱-۱۹.
- بشیری‌یه، حسین. (۱۳۸۴). *آموزش دانش سیاسی*. تهران: نگاه معاصر.
- پورعزت، علی‌اصغر، و میر یعقوب سیدرضایی. (۱۳۹۵). *بودجه‌ریزی عدالت محور برای پیشرفت فرامنطقه‌ای*. تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- خبیره، ولی‌الله. (۱۳۸۸). *نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی*. *دانش و ارزیابی: فصلنامه علمی و تخصصی سازمان بازرسی کل کشور*. ۱ (۱): ۱۹-۵۲.
- خضری، محمد. (۱۳۸۷). *اقتصاد سیاسی رانت جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران*. *پژوهشنامه علوم سیاسی*. ۱۲: ۳۹-۷۲.
- دباغ، سروش، و ندا نفری. (۱۳۸۸). *تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب*. *نشریه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران*. ۱ (۳): ۳-۱۸.
- دانایی‌فرد، حسن، جبار باباشاهی، عادل آذر، و اسدالله کردنائیج. (۱۳۹۱). *تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می‌کند؟ پژوهش‌های مدیریت در ایران*. ۱۶ (۴): ۴۵-۶۲.
- رمضانی، محمدتقی. ۱۳۸۵. *مروری بر مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران*. مصباح. ۶۴: ۵۱-۸۸.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر، و احمد توکلی. (۱۳۸۶). *بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوهای پیشنهادی)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۶). *مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران*. *مجله راهبرد مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام*. ۴۳: ۷۷-۹۵.
- قادری، محمدرضا، و علیرضا فرزیب. ۱۳۸۵. *بودجه‌ریزی نوین دولتی*. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- قاسمی، محمد. (۱۳۸۴). *رئیس‌جمهور و چالشی به نام بودجه‌ریزی در ایران*. *مجلس و راهبرد*. ۴۶: ۹۱-۱۱۳.
- قطبی، میلاد، و توکل حبیب‌زاده. (۱۳۹۴). *تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا*. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*. ۴۵ (۳): ۳۴۱-۳۶۰.



کرديچه، محمد. ۱۳۸۵. نظام بودجه ريزی. تهران: انتشارات سازمان مديريت و برنامه ريزی کشور. محمودی، سيد محمد. (۱۳۸۸). تحلیلی بر سير تحولات کلان آمايش سرزمين فرانسه در نيم قرن گذشته و ارائه پيشنهادهای جهت بهبود وضعیت آمايش سرزمين ايران. آمايش سرزمين. ۱ (۱): ۱۴۱-۱۸۰. مقیمی، سيد محمد، و مصطفی اعلايي اردکانی. (۱۳۹۰). سنجش شاخص های حکمرانی خوب و نقش دولت الکترونیک در ارتقای آن. مديريت فناوری اطلاعات. ۳ (۸): ۱۷۱-۱۸۸. مفیدی، مهرانوش. (۱۳۸۹). آمايش سرزمين در اتریش با نگاهی به کنفرانس برنامه ريزی فضایی. آمايش سرزمين. ۲ (۳): ۷۳-۹۹.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۱). بودجه ريزی در ايران (مسائل و چالش ها). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). نظریه حکمرانی خوب: توانمندسازی دولت طرح پژوهشی حکمرانی خوب (۶). تهران: دفتر بررسی های اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه ريزی در ايران (خلاصه نظرات دست اندر کاران فرایند بودجه). تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). بودجه ريزی در ايران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوهای پيشنهادهای). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۷). بودجه ريزی در ايران: بودجه و پارلمان. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ايران. تهران: دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). نقش کمیسیون های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی). تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). نقش در حال تحول پارلمان ها در فرایند بودجه. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

موتقی، سيد احمد، و دلارام غنیمی فرد. (۱۳۹۱). نفت و دموکراسی (مورد مطالعه: کشورهای صادر کننده نفت). فصلنامه سیاست. ۴۲ (۲): ۲۴۷-۲۶۲.

نویخت، محمد باقر. (۱۳۹۱). مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه ريزی کشور. فصلنامه راهبرد اقتصادی. ۱ (۲): ۷-۴۶.

ویلداوسکی، آرون، و نوامی کایدن. (۱۹۷۴). برنامه ريزی و بودجه ريزی در کشورهای فقیر. با ترجمه علی پارسائیان. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.

هداوند، مهدی. (۱۳۸۴). حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر. حقوق اساسی. ۴: ۵۱-۸۶.

Allen, R., & Tommasi, D. (۲۰۰۱). *Community governance Community governance. paris: OECD Publication.*

Awio, G, & Northcott, D. (۲۰۰۱). *Decentralization and budgeting: the Uganda health sector experience. The International Journal of Public Sector*



Management, ۱۴ (۱), ۷۵-۸۸.

Blondal, J., R., Kristensen, J. K & Ruffner, M.. (۲۰۰۲). *Budgeting in Finland*. *Oecd Journal On Budgeting* ۲ (۲), ۱۱۹-۱۵۳.

Cardos, I., R. (۲۰۱۴). *New Trends In Budgeting: A Literature Review*. *Practical Application of Science* ۲ (۲), ۴۸۳-۴۹۰.

Chinyio, E., & Olomolaiye, P. (۲۰۱۰). *Construction stakeholder management.. chennai: John Wiley and Sons*.

Egbide, B., & Agbude, G., A.. (۲۰۱۲). *Good Budgeting And Good Governance: A Comparative Discourse*. *The Public Administration and Social Policies Review* ۲ (۹), ۱-۱۲.

Gowda, A., N., & Kumar, S., T., P. (۲۰۱۳). *A Study on Good Governance: An overview*. *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities* ۳ (۱۱), ۸۲-۹۲.

Hwang, Y. (۲۰۱۱). *Comparative Analysis Of Indonesian And Korean Governance*. *Korea: Asia Research Centre*, ۱-۲۸.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (۱۹۹۹). *Governance Matters: Policy Research Working Paper*. *Washington DC: World Bank*.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (۲۰۱۰). *The worldwide governance indicators: Methodology and Analytical Issues*. *World Bank Policy Research Working Paper* ۵۴(۳۰), ۱-۳۱.

Kaufmann, D, Kraay, A & Zoido-Lobaton , P. (۲۰۰۰). *Governance Matters II: Updated Indicators for ۲۰۰۰-۰۱* Policy Research Working Paper. *Washington DC: World Bank*.

Lapsley, I., & Rios, A. (۲۰۱۵). *Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective*. *Qualitative Research in Accounting & Management* ۱۲ (۴), ۳۷۷-۳۹۴.

Lytvynchenko, G. (۲۰۱۴). *Programme management for public budgeting and fiscal policy*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* ۱۱۹: ۵۷۶ - ۵۸۰.

Morrell, K. (۲۰۰۹). *Governance And The Public Good*. *Public Administration* ۸۷ (۳), ۵۳۸-۵۵۶.

National Advisory Council on State and Local Budge. (۱۹۹۹). *Recommended Budget Practices: A Framework For Improved State and Local Government Budgeting*. *Chicago: National Advisory Council on State and Local Budgeting: Government Finance Officers Association*.

OECD. (۲۰۱۴). *The Principles Of Budgetary Governance*. *Paris: Public Governance And Territorial Development*, ۱-۱۶.

Shah, A. (۲۰۰۷). *Budgeting And Budgetary Institutions*. *Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development | The World Bank*.

Vian, T. (۲۰۱۰). *Good Governance And Performance-Based Budgeting: Factors Affecting Reform Progress In Lesotho Hospitals*. *Boston: Boston University: University Professors Program*.



Weil, F., D. (۱۹۹۴). *Political Culture, political structure and democracy: The case of legitimation and opposition structure. Research on democracy and society* ۲ (۱), ۶۵-۱۱۶.

Weiss, T., G. (۲۰۰۰). *Governance. Good Governance and Global Governance, Conceptual and Actual Challenges. Third World Quarterly* ۲۱ (۵), ۷۹۵-۸۱۵.

Wildavsky, A. (۱۹۷۸). *A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. Public Administration Review* ۳۸ (۶), ۵۰۱-۵۰۹.

Williamson, A., & Fung, A. (۲۰۰۴). *Political Deliberation: Where We Are and Where We Can Go. National Civic Review* ۱ (۱), ۱-۱۳.

Wilson, G., Hager, G., & Hobson, A. (۲۰۰۱). *Performance - based budgeting: concept and example. frankfort- kentucky: committee for program review and investigation.*

World Bank. (۲۰۰۰). *World Development Report. New York: Oxford University.*

World Bank. (۲۰۰۷). *a Decade of Measuring the Quality of Governance: Worldwide Governance Indicators, ۱۹۹۶-۲۰۰۶. Washington: The International Bank for Reconstruction.*

World Bank. (۲۰۱۶, ۱۰ ۲۹). Retrieved from worldbank: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-intro>



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

سیاست‌های اقتصادی برای مقابله با بحران‌های بانکی

علی سرزعیم^۱

چکیده

بحران‌های مالی به‌طور عام و بحران بانکی به‌طور خاص پدیده‌ای رایج و فراگیر در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای درحال توسعه است. این مقاله ضمن تعریف بحران بانکی و گزارش میزان شیوع آن در ادوار مختلف، سیاست‌های پولی و مالی اتخاذ شده در کشورهای مختلف برای مقابله با بحران‌های بانکی را تشریح می‌کند و نشان می‌دهد که در افق زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت گزینه‌های مختلفی پیش روی سیاست‌گذاران قرار دارد. این سیاست‌ها ممانعت از تبدیل سپرده‌ها (از بلندمدت به کوتاه‌مدت) یا ممانعت از خروج سپرده، سهل‌گیری نسبت به مقررات کفایت سرمایه، کمک نقدینگی اضطراری، تضمین دولتی سپرده‌ها، سیاست‌های معطوف به سازمان‌دهی مجدد بخش بانکی (و مالی) و سیاست ناظر بر تأمین سرمایه برای بانک‌ها را شامل می‌شود. در ادامه، نقش سیاست مالی در کنار سیاست پولی در مقابله با بحران بانکی بررسی شده است. در نهایت، در مورد اثر بخشی این سیاست‌ها و همچنین رابطه بده‌بستان میان آن‌ها نکاتی را بیان می‌کند.

کلیدواژه‌ها: بحران مالی، بحران بانکی، سیاست‌های کلان، مداخلات دولت

مقدمه

در گذشته تصور می‌شد که رشد بخش مالی زمینه‌ساز رشد اقتصادی است و هر چه رشد بخش مالی بیشتر باشد، رشد بخش اقتصادی بیشتر خواهد بود. وجود توسعه‌یافته‌ترین بازار مالی در پیشرفته‌ترین اقتصاد جهان این ذهنیت را به وجود آورده بود که رابطه‌ای تنگاتنگ میان این دو برقرار است. بروز بحران مالی در توسعه‌یافته‌ترین بازار مالی جهان موجب شد ترندهایی در این زمینه ایجاد شود؛ تا جایی که برخی از اندازه‌بهنه بخش مالی در اقتصاد سخن به میان آورند. گسترش سریع بحران از بخش مسکن به بخش

۱- نویسنده مسئول: استادیار اقتصاد، دانشکده بیمه اکو، دانشگاه علامه طباطبائی sarzaeem@atu.ac.ir



مالی و سرایت آن به بخش واقعی اقتصاد در آمریکا و اشاعه بحران اقتصادی به اروپا و دیگر کشورهای جهان موجب شد تا مخاطرات بحران مالی در کشورهای مختلف تجربه گردد. بحران مالی در اشکال مختلفی چون بحران ارزی، بحران بدهی، بحران تراز پرداختها و بحران بانکی ظاهر شده است.

سؤال تحقیق

باتوجه به اینکه اقتصاد بسیاری از کشورها متکی به نظام بانکی است، بحران بانکی مخاطره بزرگی برای اقتصاد قلمداد می‌شود. معمولاً بحران بانکی با یک آشفتگی و سراسیمگی واضطراب عمومی همراه می‌شود و این امر مقابله با آن را به امری دشوار تبدیل می‌سازد. سؤالی که این مقاله به دنبال پاسخ به آن است شناسایی سیاست‌های مؤثر در مقابله با بحران بانکی است. به شرحی که خواهد آمد این سیاست‌ها، به سیاست‌های پولی و مالی محدود نخواهد شد و طیف وسیع‌تری از اقدامات را در بر خواهد گرفت.

روش تحقیق

شیوه مورد استفاده برای یافتن پاسخ به سؤال تحقیق، شیوه کتابخانه‌ای است. در این روش با استفاده از پایگاه داده و مقالاتی که تجربه کشورهای مختلف در بروز بحران بانکی و اقدامات صورت گرفته برای مقابله را تشریح کرده‌اند به صورت تطبیقی بررسی و الگوهای مشترک در مقابله با بحران بانکی شناسایی می‌شوند.

تعریف بحران بانکی

در یک بحران بانکی سیستمی، شرکت‌ها و بخش‌های مالی با تعداد قابل توجهی نکول و نیز مؤسسات مالی و بنگاه‌ها در بازپرداخت قراردادهایشان با دشواری روبرو می‌شوند. در نتیجه، مطالبات معوق شدیداً افزایش می‌یابد و بیشتر سرمایه سیستم بانکی یا همه آن خالی می‌شود. این امر ممکن است با کاهش شدید قیمت دارایی نظیر قیمت سهام و مسکن، رشد شدید نرخ بهره و کند شدن یا معکوس شدن ورود سرمایه همراه باشد. گاه بحران بانکی با هجوم به یک یا چند بانک برای بیرون کشیدن سپرده‌ها شروع می‌شود اما بحران به همه سیستم بانکی تسری می‌یابد. لذا بحران بانکی سیستمی متفاوت با بحران یک بانک خاص است. معمولاً بحران‌های بانکی با دو مشخصه زیر مشخص می‌شوند:

۱. مشکلات عمده در سیستم بانکی نظیر هجوم برای بیرون کشیدن پول از بانک، زیان

شدید شبکه بانکی و ورشکستگی بانک‌ها

۲. مداخلات دولت در مواجهه با زیان شبکه بانکی

برای اینکه یک معیار کمی به دست دهیم تا براساس آن بتوانیم بحران‌های بانکی را شناسایی کنیم، این روش را به کار می‌گیریم. هرگاه میزان نکول وام بیش از ۲۰ درصد کل وام‌ها باشد یا بیش از ۲۰ درصد شبکه بانکی ورشکسته شود شرط اول حاصل است؛ هرگاه هزینه مداخله دولت برای ترمیم زیان شبکه بانکی بیش از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی باشد، شرط دوم را برآورده شده می‌دانیم (Laeven & Valencia, 2010). راینهارت و روگوف^۲ (۲۰۰۹ م) این معیار را به کار گرفته‌اند که هرگاه هجوم برای خروج سپرده رخ دهد؛ به نحوی که منجر به تعطیلی، ادغام یا تملک آن بانک یا مؤسسه مالی از سوی دیگر نهادهای مالی و یا دولت گردد، با بحران مواجه شده‌ایم. این تفاوت معیارها موجب متفاوت تلقی شده بحران‌ها از دید محققین مختلف شده‌است. مثلاً، در شصت سال گذشته برخی



سه بحران، راینهارت و روگوف تنها یک بحران (۱۹۸۴-۱۹۹۱ م) و لائون و والنسیا یک بحران (۱۹۸۸ م) را در آمریکا تشخیص داده‌اند.

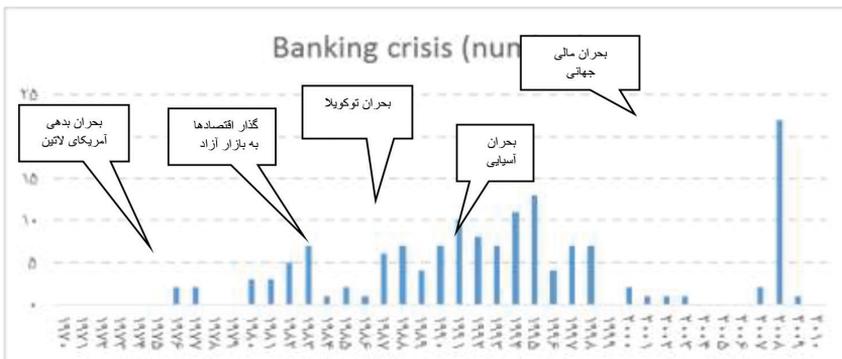
میزان شیوع بحران بانکی

تاریخ آمریکا مشحون از بحران‌های بانکی است. در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم میلادی، هجوم برای بیرون کشیدن سپرده از بانک‌ها مکرر رخ داد. با طرح بیمه سپرده بود که این پدیده در دهه ۱۹۳۰ م کاهش یافت. جدول ۱ زمان وقوع بحران بانکی، بحران ارزی و بحران بدهی را به تفکیک هر کشور از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۱ م نشان می‌دهد. همان‌گونه که در این جدول آمده است در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۷ م چیزی قریب به ۱۲۴ بحران بانکی رخ داده است. باتوجه به بحران مالی در قرن بیست‌ویکم، اگر دوره زمانی را تا سال ۲۰۱۱ م بسط دهیم، تعداد بحران‌های بانکی به عدد ۱۴۷ می‌رسد.

راینهارت و روگوف که دوره زمانی طولانی یعنی از ۱۸۰۰ تا ۲۰۰۸ م را برای ۶۶ کشور لحاظ کرده‌اند، تعداد بحران‌های بانکی را ۲۶۸ مورد برشمرده‌اند. در این بازه طولانی، کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای با درآمد پایین به یک اندازه با پدیده بحران بانکی روبرو بوده‌اند. شایان ذکر است که تناوب و شدت بحران بانکی از دهه ۱۹۷۰ م افزایش یافته است. یکی از مهم‌ترین دلایل آن این است که در این بازه زمانی شاهد نوسان و تغییرات زیاد در اقتصاد جهانی بوده‌ایم. همچنین عمق یافتن بانک‌ها موجب گردیده که بحران بانکی آثار عمیق‌تری روی تولید ناخالص داخلی بر جا گذارد. آزادسازی‌های مالی و اقتصادی در شرایطی که محیط نهادی چندان قوی نبوده است خود موجب شده تا بسیاری از فقدان توانگری‌ها^۳ ظاهر و علنی شده و بانک‌ها با ریسک‌هایی مواجه شوند که قبلاً با آن روبرو نبودند.

در شکل ۱ مشاهده می‌شود که وقوع بحران‌های بانکی به شکل موج‌هایی رخ داده است؛ یعنی در مقاطعی بحران‌های بانکی در کشورهای مختلفی به شکل همزمان ایجاد شده است. همان‌گونه که دیده می‌شود در دهه ۱۹۹۰ م سه مرتبه بحران‌های بانکی به شکل متناوبی رخ داده اما در اوایل قرن بیست‌ویکم میزان بحران‌ها کمتر بوده است (Laeven & Valencia, 2010).

شکل ۱. ادوار بحران‌های بانکی



منبع: Laeven and Valencia (2012)

در جدول ۱ فهرست کشورهای آموخته است که در بحران اخیر مالی به نوعی با بحران بانکی روبرو بوده‌اند.



جدول ۱. بحران بانکی در بحران مالی اخیر

کشور	زمان شروع بحران	زمانی که بحران سیستمی شد	کشور	زمان شروع بحران	زمانی که بحران سیستمی شد
اتریش	۲۰۰۸	۲۰۰۸	لوکزامبورگ	۲۰۰۸	۲۰۰۸
بلژیک	۲۰۰۸	۲۰۰۸	مغولستان	۲۰۰۸	۲۰۰۹
دانمارک	۲۰۰۸	۲۰۰۹	هلند	۲۰۰۸	۲۰۰۸
آلمان	۲۰۰۸	۲۰۰۹	نیجریه	۲۰۰۹	۲۰۱۱
یونان	۲۰۰۸	۲۰۰۹	اسپانیا	۲۰۰۸	۲۰۱۱
ایسلند	۲۰۰۸	۲۰۰۸	اکراین	۲۰۰۸	۲۰۰۹
ایرلند	۲۰۰۸	۲۰۰۹	بریتانیا	۲۰۰۷	۲۰۰۸
قزاقستان	۲۰۰۸	۲۰۱۰	آمریکا	۲۰۰۷	۲۰۰۸
لاتویا	۲۰۰۸	۲۰۰۸			
موارد مرزی					
فرانسه	۲۰۰۸	روسیه	۲۰۰۸	سوئیس	۲۰۰۸
مجارستان	۲۰۰۸	اسلونی	۲۰۰۸	پرتغال	۲۰۰۸
ایتالیا	۲۰۰۸	سوئد	۲۰۰۸		

منبع: Laeven and Valencia (2012)

مقابله با بحران بانکی

با وقوع بحران بانکی دولت‌ها و بانک مرکزی و نهادهای ناظر، مؤسسات مالی ناگزیر از مداخله می‌شوند. هرگاه از پنج اقدام زیر سه اقدام صورت گیرد می‌توان ادعا کرد که مداخله سیاست‌گذارانه صورت گرفته است:

۱. تأمین نقدینگی به میزان قابل توجه^۴؛
 ۲. ساختاردهی مجدد هزینه‌های بانکی^۵؛
 ۳. ملی کردن تعداد زیادی از بانک‌ها؛
 ۴. اعمال تضمین‌های قابل توجه؛
 ۵. خرید حجم قابل توجهی از دارایی‌ها؛
 ۶. ممانعت از دسترسی به سپرده‌ها و تعطیل کردن موقت بانک‌ها^۶.
- برخی از این اقدامات در حالت‌های عادی نیز تکرار می‌شود. لذا ضروری است شاخص‌های کمی تعریف شود تا مشخص شود در چه مواقعی مداخلات سیاست‌گذارانه صورت گرفته و اقدامات انجام شده از اقداماتی که در حالت متعارف صورت می‌گیرد تمییز داده شود.
- تأمین نقدینگی وقتی قابل توجه ارزیابی می‌شود که مطالبات بانک مرکزی از بخش مالی بیش از پنج درصد سپرده‌ها و تعهدات خارجی گردد و نسبت به شرایط قبل از بحران بیش از دو برابر شود. در این

4-Liquidity support

5-Bank restructuring gross costs

6-Deposit freeze and/or bank holidays



تعریف، کمک‌های مستقیم دولت نیز لحاظ می‌گردد. ساختاردهی مجدد هزینه‌ها وقتی قابل توجه خواهد بود که میزان بودجه مالی اختصاص داده شده بابت تزریق سرمایه^۷ به آن بیش از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی گردد. خرید دارایی‌ها وقتی قابل توجه خواهد بود که مقدار آن از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر رود (Laeven & Valencia, 2010).

همه این سیاست‌ها همزمان انجام نمی‌شود، بلکه برخی در وهله نخست و برای یک بازه زمانی کوتاه مدت صورت می‌گیرد؛ در حالی که بقیه این سیاست‌ها در یک بازه زمانی بلندمدت به اجرا درمی‌آیند. در کوتاه مدت، اقدامات و سیاست‌هایی اتخاذ می‌گردد تا اعتماد عمومی به سیستم مالی باقی بماند و سرایت مشکلات بخش بانکی به بخش واقعی اقتصاد حداقل شود. در بلندمدت، اقدامات عملی برای بازسازی مجدد بخش مالی، ساختاردهی مجدد ترتیبات نهادی و اقداماتی از این دست صورت می‌گیرد.

سیاست‌های کوتاه مدت برای مقابله با بحران بانکی

در مقطع مهار بحران^۸ سرعت از اهمیت زیادی برخوردار است. سیاست‌های کوتاه مدت معمولاً شامل موارد زیر می‌شود:

۱. ممانعت از تبدیل سپرده‌ها^۹ (از بلندمدت به کوتاه مدت) یا ممانعت از خروج سپرده؛
۲. سهل گیری نسبت به کفایت سرمایه^{۱۰} تا بانک‌ها هزینه کمتری برای اجرای قوانین متحمل شوند.
۳. کمک نقدینگی اضطراری؛
۴. تضمین دولتی سپرده‌ها^{۱۱}.

وقتی بانک‌ها گرفتار بحران می‌شوند از یک سو سپرده‌ها می‌خواهند از بانک خارج شوند و از سوی دیگر بانک‌ها برای حفظ الزامات کفایت سرمایه تمایل دارند میزان سپرده کم شود تا مجبور نشوند آورده سهامداران را افزایش دهند. راه‌حلی که در این مواقع اجرا می‌شود این است که وامدهی کاهش می‌یابد تا مشکل از اساس برطرف گردد. یک گزینه دم دست این است که الزامات کفایت سرمایه برای مؤسسات مالی به طور موقت معلق شود تا این مکانیزم یادشده متوقف یا حداقل تضعیف شود. وقتی مشکل این است که سپرده‌ها از بانک خارج می‌شود معمولاً کمک نقدینگی به بانک صورت می‌گیرد یا دولت سپرده‌های بانکی را تضمین می‌کند و یا حق صاحبان سپرده را از دسترسی به پولشان به طور موقت متوقف می‌سازد. میزان اعتبار دولت تعیین کننده میزان موفقیت هر کدام از این سیاست‌ها است. اینکه برای مقابله با بحران بانکی کدام یک از اقدامات فوق اتخاذ می‌شود به این بستگی دارد که ریشه مشکل کجاست. آیا مشکل عدم اطمینان سپرده گذاران است یا اینکه بانک‌ها ورشکسته شده‌اند یا بازار دارایی‌های مالی دچار آشفتگی شده و یا تحولات بازار ارز یا عدم تعادل اقتصاد کلان موجب چنین آشفتگی‌هایی گشته است؟

حادترین شکل بحران این است که هجوم به بانک‌ها برای خروج سپرده صورت می‌گیرد. می‌دانیم که بانک‌ها مطالبات بلندمدت دارند اما با تعهدات کوتاه مدت مواجه‌اند و ناسازگاری سررسید این دو تنها با تداوم سپرده گذاری حل می‌شود. لذا بانک‌ها مستعد فروغلتیدن به بحران‌اند اگر فاکتور اعتماد از آن‌ها سلب

- 7-recapitalization
- 8-Containment phase
- 9-Suspension of convertibility
- 10-Regulatory capital forbearance
- 11-Government guarantee of depositors



شود؛ چراکه همه برای خارج کردن منابع خود به بانک‌ها هجوم می‌آورند. در برخی موارد، بحران بانکی با اقدام نهاد نظارتی در ارزیابی سرمایه بانک کلید می‌خورد. وقتی نهاد نظارتی به این جمع‌بندی می‌رسد که یک یا چند بانک بزرگ دیگر توانگری مالی^{۱۲} ندارند، ممکن است موج بیاعتمادی به بانک ایجاد شود. این امر ممکن است از ارزیابی مجدد^{۱۳} برخی از قرض‌گیرندگان اصلی بانک‌ها شروع شود یا وقوع یک فساد بزرگ یا سوء مدیریت فاحش در شبکه بانکی زمینه ارزیابی مجدد نهاد نظارتی را فراهم سازد. در حالت سوم، افت قیمت دارایی‌های مالی نظیر ارز بانک را با مشکل نقدینگی مواجه می‌سازد. در این موارد، اقدام بانک برای فروش فوری دارایی‌ها و خودداری از اعطای اعتبار، توانایی مالی قرض‌گیرندگان بانک را به تحلیل میبرد و این خود یک بحران بزرگتر را به وجود می‌آورد (Honohan & Laeven, 2005).

اگر ریشه مشکل در ورشکستگی چند بانک باشد، راه حل می‌تواند مداخله دولتی در اداره آن باشد. فروش دارایی‌های خوب بانک‌های ورشکسته به بانک‌های سالم و تعطیل بانک‌های ورشکسته یا ادغام آن با بانک‌ها دیگر از جمله اقداماتی است که ممکن است صورت گیرد. گاه بحران بانکی ناشی از عدم تعادل‌های کلان در اقتصاد است و بانک‌ها در واقع قربانی وضعیت کلان اقتصادی هستند. در چنین شرایطی، آسانگیری نسبت به کفایت سرمایه و میزان ذخایر نقدی احتیاطی می‌تواند مفید باشد. این روش وقتی می‌تواند مفید و مؤثر واقع شود که وعده دولت در صیانت از سپرده‌های سپرده‌گذاران در بانک از دید مردم معتبر ارزیابی شود. در غیر این صورت، ممکن است مردم نسبت به توانگری مالی بانک‌ها دچار تردید شوند (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

تشخیص درست ریشه مشکل از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ زیرا تشخیص غلط و اتخاذ سیاست نادرست آثار جبران‌ناپذیری به دنبال دارد. اغلب بانک‌های مرکزی حفظ ثبات سیستم را به هزینه‌های اصلاح آن ترجیح می‌دهند. مثلاً، تعطیلی بانکی که عملاً قادر به حیات نیست تا جای ممکن به تأخیر انداخته می‌شود؛ یا گاه کمک نقدینگی به بانکی ارائه می‌کنند که می‌دانند نهایتاً ورشکسته خواهد شد. با توجه به اینکه تعطیل کردن بانک عملاً کار دشواری است، چنانچه شرایط مالی و سیاسی دولت اجازه دهد، ضمانت فراگیر تعهدات بانکی^{۱۴} مورد استفاده قرار می‌گیرد. این امر فشار زیادی بر بودجه دولت می‌آورد و دست دولت را برای اقدامات آتی می‌بندد. اگر مشکل بانکی به دلیل سوءاستفاده مدیران داخلی بانک ایجاد شده، راه حل متعارف طیفی از اقدامات، نظیر عزل مدیران فعلی و انتصاب مدیران جدید توسط نهاد نظارتی، تعطیلی یک بانک و فروش دارایی‌ها و همچنین انتقال تعهدات آن به بانک‌های سالم یا کمک به ادغام با بانک‌های دیگر، خواهد بود (Laeven & Valencia, 2008).

ضمانت فراگیر سپرده‌های بانکی اقدامی است که معمولاً دولت‌ها وقتی در پیش می‌گیرند که از هجوم مردم برای خارج کردن سپرده‌ها هراسان می‌شوند. از آنجاکه این اقدام، بسیار پرهزینه است آخرین راه‌حلی است که مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بحران مالی اخیر کشورهای دانمارک، آلمان، ایسلند و ایرلند این شیوه را به کار گرفتند. فرض اساسی این سیاست آن است که وعده دولت مبنی بر ضمانت سپرده‌ها امری معتبر است، اما اگر چنین وضعیتی برقرار نباشد این سیاست نمی‌تواند اعتماد عمومی را بازگرداند. لائون و والنسیا (۲۰۰۸) از ۴۲ بحران بانکی منتخب دریافتند که در ۱۴ مورد ضمانت فراگیر دولتی به شکل علنی و صریح اعلام شده و در ۶ مورد این ضمانت غیر صریح بوده است. معمولاً این تضمین هم در مورد سپرده‌های ارزی و هم سپرده‌های به پول آن کشور ارائه می‌شود. مدت زمان این تضمین از ۱۱ ماه تا ۸ سال در نوسان بوده است. در مرکزیک تضمین در ۱۹۹۳ م اعلام شد و سرانجام در ۱۹۹۹ م برداشته شد، اما در ترکیه

12-insolvency

13-reassessment

14-Blanket government guarantee



این تضمین در ۱۹۹۴ م اعلام شد اما هیچ وقت برداشته نشد و وقتی ترکیه در ۲۰۰۰ م مجدداً با بحران روبرو شد، مورد تأکید قرار گرفت. در اکثر مواقع، این تضمین پس از وقوع بحران سیستمی عرضه شده است، اما در چند مورد (ترکیه در ۱۹۹۴ و هندوراس ۱۹۹۹ م) این تضمین قبل از اینکه بحران یک یا چند بانکی سیستمی شود، اعمال شد. در تایلند، کره و نیکاراگوئه ابتدا تضمین تنها بخشی از تعهدات بانک‌ها را شامل می‌شد اما بعداً این تضمین فراگیر شد. در برخی موارد، دولت صریحاً اعلام نکرده است که سپرده‌ها را تضمین می‌کند اما به شکل غیررسمی^{۱۵} حمایت از سپرده‌ها را اعلام کرده یا لاقلاً برداشت عمومی چنین بوده است. نمونه این مورد نروژ در بحران دهه ۱۹۸۰ م، اکوادور در ۱۹۹۶ م، پرو در ۱۹۹۹، گواتمالا در ۲۰۰۶ م و بیراسترن در آمریکا به سال ۲۰۰۸ م است. در مورد اثربخشی این اقدام باید بررسی کرد که آیا پس از این اعلام، هجوم برای خروج سپرده کاهش یافته و تقاضای بانک‌ها برای حمایت بانک مرکزی به شکل اعطای نقدینگی کاهش یافته است یا نه؟ در مورد اثربخشی این سیاست، تنوع تجربه‌ها موجود است. در مالزی، هندوراس، مکزیک، فنلاند، سوئد و ترکیه بلافاصله پس از اعلام ضمانت فراگیر تقاضای کمک نقدینگی کاهش یافت. در تایلند، نیکاراگوئه و جامائیکا تقاضای کمک بلافاصله کاهش نیافت اما نرخ رشد منفی پیدا کرد. در اندونزی، ژاپن و اکوادور این اعلام ضمانت هیچ تأثیری بر جای نگذاشته است. البته شواهد نشان می‌دهد که افراد غیرمقیم در یک کشور کمتر از چنین تضمین‌هایی تأثیر می‌پذیرند و خروج سرمایه ارزی ادامه می‌یابد. به رغم اثربخشی این سیاست، این دیدگاه مطرح شده است که این نتایج با هزینه مالی فراوان برای دولت به دست می‌آید. بررسی‌های تجربی نیز یک همبستگی بین هزینه مالی مهار بحران و اعلام این سیاست را نشان می‌دهد اما باید توجه داشت که معمولاً این سیاست در نقطه اوج بحران همزمان با دیگر سیاست‌ها اتخاذ می‌شود و نمی‌توان همه بار مالی را بر دوش این سیاست انداخت. در واقع هرگاه بحران شدت بسیار داشته، این سیاست اتخاذ شده و این شدت بحران بخشی از همبستگی یادشده را به وجود آورده است. علاوه بر نکات یادشده هزینه دیگری که این سیاست به دنبال دارد مخاطرات اخلاقی است؛ یعنی اجرای این سیاست موجب بی‌پروایی مؤسسات مالی در رفتارهای آینده آن‌ها خواهد شد زیرا گمان می‌کنند که اگر مشکلی بروز کند حتماً تضمین فراگیر مجدداً عرضه خواهد شد (ibid).

کمک نقدینگی اضطراری از رایج‌ترین شیوه‌هاست. در این روش، دولت یا بانک مرکزی با خرید دارایی‌های بانک مسئله‌دار تلاش می‌کنند نقدینگی لازم را برای بانک فراهم کنند. این امر شامل خرید دارایی‌های سالم نظیر اوراق قرضه بلندمدت دولت و یا اوراق بهادار مبتنی بر دارایی و وام‌های رهنی و همچنین دارایی‌های غیرسالم^{۱۶} و غیرنقد و یا وام دادن به آن‌هاست. پیاده‌سازی این سیاست به اشکال مختلف صورت می‌گیرد که از جمله آن‌ها می‌توان به مکانیزم نرخ تنزیل و گسترش دارایی‌هایی که می‌تواند به عنوان وثیقه شناخته شود اشاره کرد. یکی از مهم‌ترین فواید این کار آن است که با این اقدام تلاش می‌شود قیمت داراییها ثابت بماند و بانک‌ها به دلیل فروش زیر قیمت واقعی دارایی‌ها ناگزیر نشوند تا زمانی را شناسایی کنند. در بحران اخیر جهانی بانک‌های مرکزی به این کار دست زدند که از میان آن‌ها می‌توان به فدرال رزرو آمریکا، بانک مرکزی انگلیس، بانک مرکزی ژاپن، بانک ملی سوئیس و فدرال رزرو استرالیا اشاره کرد. البته همان‌گونه که بعداً دیده می‌شود این سیاست شیوه رایجی در بسیاری از کشورهای جهان بوده است و برخی کشورها مبالغ هنگفتی در این زمینه هزینه کردند. برای مثال، دولت نروژ در بحران بانکی این کشور اعلام کرد مبلغی معادل ۱۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور را به این کار اختصاص می‌دهد. در مورد کشورهای لوکزامبورگ، ایرلند، ایسلند و بلژیک، میزان تزریق نقدینگی در مقایسه با اندازه بخش بانکی قابل توجه بوده است. کمک نقدینگی اضطراری و همچنین ضمانت فراگیر دو شیوه‌ای هستند که

15-De facto

16- Toxic asset or non-performing



ابتدا مورد استفاده قرار می‌گیرند به‌خصوص وقتی که مشخص نیست دامنهٔ بحران چقدر است و آیا بحران به این دلیل است که بانک‌ها با مشکل نقدینگی روبرو هستند یا اساساً توانگری مالی آن‌ها زیر سؤال است (Laeven & Valencia, 2011).

لائون و والنسیا (۲۰۰۸) از ۴۲ بحران بانکی منتخب دریافتند که در ۷۱ درصد موارد کمک‌نقدینگی اضطراری مورد استفاده قرار گرفته و در ۲۹ درصد موارد دیگر ضمانت فراگیر تعهدات بانکی استفاده شده است. میزان کمک‌نقدینگی اضطراری به‌طور متوسط معادل با ۲۸ درصد کل سپرده‌ها بوده است. تنها در ۵ مورد ممانعت از خروج سپرده اجرا شده است که عبارت‌اند از آرژانتین در ۱۹۸۹ م و ۲۰۰۱، برزیل در ۱۹۹۰، اکوادور در ۱۹۹۹ و اروگوئه در ۲۰۰۲ م. تعطیلی بانک‌ها تنها در ۱۰ درصد موارد اجرا شده است و این تعطیلی به‌طور متوسط ۵ روز به طول انجامیده است، در حالی که ممانعت از خروج سپرده‌ها به‌طور متوسط ۴۱ ماه طول کشیده است. تعطیلی موقت بانک‌ها شیوهٔ کم‌هزینه‌تری است و برای خرید زمان تا اتخاذ تصمیم در جهت حل مشکل استفاده می‌شود. ضمانت فراگیر تعهدات بانکی به‌طور متوسط ۵۳ ماه به طول انجامیده است. ضمانت فراگیر تعهدات موجب ایجاد اطمینان در سپرده‌گذاران می‌گردد، ولی خروج سپرده‌های سپرده‌گذاران خارجی با این اعلام دولت متوقف نمی‌شود. در ۶۷ درصد موارد دولت و نهادهای نظارتی یک بازهٔ زمانی را مشخص کرده‌اند و طی آن از سخت‌گیری‌های مقرراتی کاسته‌اند تا بانک‌ها نتوانند به شرایط عادی خود باز گردند. برای مثال، در دوران بحران آمریکای لاتین، مقامات ناظر بانکی در آمریکا موقتا اعمال قوانین کفایت سرمایه را برای بانک‌های بزرگ آمریکایی متوقف کردند. در بحران ۲۰۰۷ م نیز ناظرین ارزشگذاری منصفانه اوراق بهادار مبتنی بر وام‌های مسکن را متوقف کردند؛ چراکه بر این باور بودند قیمت‌های فعلی به‌درستی قیمت‌های واقعی را نشان نمی‌دهد. در حین بحران بانکی ژاپن نیز ناظران بانکی به بانک‌ها اجازه دادند حسابداری مالیاتی با تأخیر^{۱۷} را انجام دهند تا از حیث کفایت سرمایه وضعیت بهتری یابند (Laeven & Valencia, 2008).

ممانعت از برداشت سپرده اگرچه به‌ندرت رخ داده اما صرفاً در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور صورت گرفته است؛ در حالی که تضمین تعهدات بانک در کشورهای توسعه‌یافته متداول بوده است. شاید علت این بوده که کشورهای توسعه‌یافته دسترسی بهتری به بازار سرمایه جهانی داشته و اعلام آن‌ها مبنی بر تضمین تعهدات بانک‌ها معتبر شناخته شده است. در بحران مالی اخیر (۲۰۰۸ م به این سو) تضمین‌ها کمتر جامع بوده است و بیشتر به شکل هدف‌گیری شده صورت می‌گیرد. تزریق سرمایه و نقدینگی در کشورهای توسعه‌یافته متداول‌تر بوده است اما ملی کردن نهادهای مالی به‌طور یکسان در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته رواج داشته است. شکل زیر به‌خوبی تفاوت کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه را از حیث میزان استفاده از سیاست‌های مختلف نشان می‌دهد (Laeven & Valencia, 2012).

در ادامه هر کدام از سیاست‌های کوتاه‌مدت مقابله با بحران بانکی با ذکر یک نمونهٔ موردی مطرح می‌شود تا برخی ظرایف اجرای این سیاست‌ها مشخص گردد.

سهل‌گیری نسبت به کفایت سرمایه موجب می‌شود تا تأخیری در شناسایی زیان صورت گیرد و زمانی در اختیار بانک و مؤسسات مالی می‌گذارد تا سرمایهٔ لازم را از درآمدهای موجود کسب کند. این سیاست معمولاً در اوج بحران استفاده می‌شود ولی گاه تا بلندمدت ادامه می‌یابد که دلیل آن مشکل پایان دادن به این امتیاز است. معمولاً این گزینه مطلوب دولت‌ها نیست ولی وقتی گزینه‌های دیگر در دسترس نباشد، به آن متوسل می‌شوند. این سیاست در هنگام بحران مؤسسات پس‌انداز و وام در آمریکا (S&L)^{۱۸}

17-Deferred tax accounting
18-Saving and loan crises



در دهه ۱۹۷۰ م مورد استفاده قرار گرفت. این مؤسسات وام‌های رهنی ۳۰ ساله می‌دادند و از محل پس-انداز منابع خود را تأمین می‌کردند. با بالا رفتن تورم و نرخ بهره، همه این مؤسسات با مشکل روبرو شدند؛ چرا که نرخ بهره وام‌ها ثابت بود و با تورم شاخص‌بندی نشده بود. در ابتدا برای حل مشکل، این سیاست به کار رفت که به آن‌ها اجازه داده شد در دارایی‌های ریسکی سرمایه‌گذاری و گواهی سپرده منتشر کنند و در قراردادهای مشتقه وارد شوند. همزمان اعمال مقررات سرمایه در مورد آن‌ها معلق شد؛ چرا که کنگره تمایل نداشت زیان آن‌ها به رسمیت شناخته و دولت برای نجات آن‌ها وارد شود. ترکیب این دو امر موجب شد مؤسسات ورشکسته رفتارهای شدیداً ریسکی را انتخاب کنند و در نتیجه زیان آن‌ها در ۱۹۸۸ م به ۲۰۰ میلیارد دلار رسد. در این مقطع نهاد ناظر تصمیم به مداخله و اجرای قوانین تعلیق شده گرفت. این تجربه نشان داد که اجرای این سیاست ممکن است زمینه‌ساز رفتار ریسکی شود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

مشوق مالیاتی برای شناسایی زیان^{۱۹} یک روش مبتنی بر بازار برای کمک به بانک‌ها برای اصلاح ترازنامه است. در بحران بانکی ۱۹۹۲ م ژاپن وقتی مشخص شد که بانک‌ها حجم بالایی از وام‌های رهنی دارند که معوق خواهند شد، با ایجاد نهادی این وام‌ها به آن منتقل گشتند. زیان ناشی از این وام‌ها هزینه قابل قبول مالیاتی شناسایی شد. این روش به جای تزریق پول معرفی شد و هدفش این بود که زیان‌ها به سرعت شناسایی شوند، اما مشکل این بود که باز هم وام‌های مشکل‌دار به وجود می‌آیند. این شیوه نیز موجب شد تا نظام انگیزشی بانک‌ها دچار اختلال شود و آن‌ها هزینه رفتارشان را به درستی نبینند (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

مشارکت مشروط در زیان وام‌ها یک روش مبتنی بر بازار است؛ به این معنی که یارانه پرداخت‌شده مشروط خواهد بود. باتوجه به نمونه موردی مکزیکی این راه‌حل روشن می‌شود. در ۱۹۹۵ م در مکزیکی دولت یارانه‌ای معادل ۶۰ درصد مبلغ اسمی وام‌های کشاورزی، وام‌های رهنی و وام‌های بنگاه‌های کوچک و بزرگ اعطا کرد اما این یارانه مشروط بود، به این ترتیب که دولت تعهد کرد در ازای هر سه پزو وام جدیدی که بانک‌ها پرداخت کنند، حاضر خواهد بود یک پزو به آن‌ها اعطا کند. هدف از چنین تعهدی این بود که بانک‌ها انگیزه یابند، وام‌دهی را متوقف نکنند و جریان پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی ادامه یابد. یکی از مزیت‌های این طرح این بود که قرض‌گیرندگان ناگزیر شدند بپذیرند که بقیه وام بدهند تا مشمول این یارانه واقع شوند. در عمل، کسانی وارد این طرح می‌شدند که انگیزه داشتند در آینده نیز وام بگیرند و از این رو می‌خواستند خوش حساب به‌شمار آیند. اگرچه این سیستم در اجرا به دلیل ضعف نهادهای کشور مکزیکی با مشکلاتی روبرو بود اما در مجموع می‌توان عملکرد این شیوه را مثبت و قابل قبول ارزیابی کرد (ibid).

سیاست‌های بلندمدت مقابله با بحران بانکی

پس از مرحله مهار بحران، نوبت به دوره حل بحران^{۲۰} می‌رسد. وقتی اقدامات فوری انجام شد و اعتماد به سیستم بانکی بازگشت و بازارها شروع به کار کردند، دولت باید اقدامات بلندمدت برای حل اساسی مشکل بخش مالی انجام دهد، به نحوی که بخش مالی بتواند به شکل عادی فعالیت خود را از سر گیرد؛ چرا که اینک مشکل اصلی آن است که بانک‌ها شدیداً بدهکارند^{۲۱} و سرمایه کمی در اختیار دارند^{۲۲}. در این مقطع، بحران از بانک‌ها دور و بر برخی بانک‌ها دولتی می‌شوند یا برای اعلام ورشکستگی مراحل قانونی خود را طی

19-Loan loss write off

20-Resolution phase

21-Over-indebtedness

22-undercapitalization



می‌کنند. باید شرایطی ایجاد شود تا منابع مالی در اختیار نهادهای سالم قرار گیرد و آن‌ها بتوانند فعالیت عادی خود را از سر گیرند. درباره اقدامات مربوط به این مرحله، این اختلاف نظر باقی می‌ماند که آیا باید مداخله‌ها در سطح کلان باشد یا سطح خرد؟ آیا باید صلاح‌دیدی^{۲۳} باشد و براساس صلاح‌دید مقام ناظر در مورد برخی بانک‌ها رفتار شود یا به صورت یکنواخت در مورد همه بانک‌هایی که دچار مشکل شده‌اند به اجرا درآید؟ آیا مداخله باید مدیریتی باشد یا از راهبردهای مبتنی بر بازار^{۲۴} استفاده شود؟ علاوه بر این، بده بستان بین سرعت اصلاحات یا دوام و ماندگاری اصلاحات و همچنین هزینه مالی^{۲۵} شکل می‌گیرد و تصمیم‌گیری را به امری مناقشه‌انگیز تبدیل می‌کند (Honohan & Laeven, 2005).

سیاست‌هایی که در این مرحله اتخاذ می‌شود اصطلاحاً سیاست‌های مرحله حل بحران خوانده می‌شود. این قبیل سیاست‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

۱. سیاست‌های معطوف به سازماندهی مجدد^{۲۶} بخش بانکی (و مالی)

۲. سیاست ناظر بر تأمین سرمایه برای بانک‌ها^{۲۷}

سیاست دیگری که معمولاً در دوران حل بحران مورد توجه قرار می‌گیرد اجازه دادن به بانک‌های خارجی برای ورود به عرصه بانکی یک کشور است، در حالی که در گذشته این ورود ممنوع شد. به این موضوع نیز در ادامه به اختصار اشاره خواهیم کرد. مداخلات دولت در این بخش دو هزینه عمده به دنبال دارد: هزینه مستقیم و هزینه غیر مستقیم. مقصود از هزینه مستقیم پول مالیات‌دهندگان است که برای کمک مالی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هزینه غیر مستقیم اختلالی است که در نظام انگیزشی مؤسسات مالی به وجود می‌آید. کمک‌های دولت موجب می‌شود تا بنگاه‌ها از این مداخلات سوء استفاده کرده، با اقدام به ریسک‌طوری رفتار کنند که همواره دولت‌ها ناگزیر از حمایت شوند. مثلاً، در سال‌های منتهی به بحران ۲۰۰۷ م مؤسسات مالی آمریکا با استفاده از اوراق مشتقه اعتباری چنان درهم تنیده شده بودند که اطمینان داشتند یا همگی باهم سقوط می‌کنند که در این حالت دولت ناگزیر از حمایت از همه مؤسسات مالی خواهد بود و یا اینکه هیچ‌کس سقوط نخواهد کرد.

سازماندهی مجدد بخش بانکی

سؤالی که معمولاً در دوره حل بحران مطرح است این است که آیا باید گروه اداره بانک‌ها تغییر کند یا نه؟ معمولاً وقتی جمع‌بندی این است که مشکل بحران بانکی ناشی از عدم تعادل‌های اقتصاد کلان بوده و بخش بانکی در واقع قربانی شده است، ترجیح داده می‌شود گروه مدیریتی حاکم بر بانک‌ها حفظ شود؛ زیرا با حفظ آن‌ها اطلاعات موجود و دیگر دارایی‌های ناملموس بانک حفظ می‌شود. اما وقتی بحران بانکی به دلیل سوءتعبیر، فساد یا ریسک بالا برداشتن مدیران رخ داده، ترجیح داده می‌شود برای اصلاح اساسی بخش بانکی، این مدیران تغییر کنند و مدیران جدید بر سر کار آیند (ibid).

یکی از اقدامات متعارف خلاص کردن بانک‌ها از شر وام‌های بد است. برای این مقصود، نهاد یا صندوقی دولتی تأسیس و همه وام‌های بد به آن منتقل می‌شود. این شرکت‌ها تحت عنوان شرکت‌های مدیریت دارایی^{۲۸} شناخته می‌شوند. این روش در حل بحران ایرلند پس از ۲۰۰۷، سوئد در ۱۹۹۲ و مکزیک در ۱۹۹۴ م مورد استفاده شد. تجاربی که در ادامه به اختصار تشریح شده نشان می‌دهد که این شیوه مزایایی

23-discretionary

24-Market driven policy

25-Fiscal cost

26-restructuring

27-recapitalization

28-Asset Management Company



دارد. یکی آن است که حل و فصل وام‌های مشکل‌دار نیازمند تخصص و مهارت است و تجمیع آن‌ها در چنین صندوق‌هایی موجب می‌شود از خصوصیت اقتصاد مقیاس استفاده شود. همچنین در شرایطی که قوانین به‌خوبی الزام نمی‌شوند استفاده از قدرت دولتی برای حل و فصل آن‌ها کمک می‌کند و قرار گرفتن یک نهاد سوم بین بانک و مشتری از مزایای دیگر آن به‌شمار می‌رود. در عین حال این ضعف را نیز دارد که مسئولین دولتی شاید انگیزه و اطلاعات لازم را برای مواجهه درست با مسئله نداشته باشند. همچنین نهادهای دولتی در فضایی فعالیت می‌کنند که به‌شدت از ارتباطات سیاسی تأثیر می‌پذیرد. خارج کردن این وام‌ها از بانک‌های خصوصی و تجمیع آن‌ها در دولت موجب می‌شود که حل و فصل آن‌ها سیاست‌زده شود. همچنین وقتی نهادهای کشوری ضعیف و قوانین ورشکستگی کارایی نداشته باشند، قدرت چانه‌زنی دولت با مقروضان پایین خواهد بود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005).

در سوئد پس از آزادسازی بازار مالی در دهه ۱۹۸۰ م وام‌دهی به بخش مسکن شدت گرفت و قیمت مسکن بالا رفت. به همین منوال، میزان اعطای وام رشد قابل توجهی کرد و در فاصله سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۰ م، اعتبارات از ۹۰ درصد به ۱۴۰ درصد افزایش یافت. بیش از نیمی از وام‌ها نیز به ارز خارجی بود. اصلاحات مالیاتی حباب بازار مسکن را ترکاند و این موجب کاهش قیمت‌ها و ورود اقتصاد به عرصه رکود شد. کاهش قیمت‌ها پرداخت بدهی را دشوار کرد و بسیاری از وام‌ها نکول شد. در ابتدا، دولت تلاش کرد با تزریق نقدینگی مسئله را حل کند اما مشکل عمیق‌تر از آن بود که این نسخه پاسخ‌گو باشد. در ۱۹۹۲ م دولت سوئد بزرگ‌ترین بانک دولتی این کشور را به دو بخش تقسیم کرد و تمام وام‌های بد را در بخشی که حکم یک شرکت مدیریت دارایی را داشت، تجمیع کرد. این شرکت چیزی بالغ بر ۶۷ میلیارد کرون سوئد را که در حدود ۴/۴ درصد کل دارایی‌های بانکی بود - در اختیار گرفت. پس از مدتی مشکل در دیگر بانک مهم سوئد نیز ظاهر شد و نهایتاً همان شیوه در مورد آن نیز در پیش گرفته شد. در بسیاری از موارد، شرکت مدیریت دارایی مقروضان را به اعلام ورشکستگی ملزم کرد، وثایق را ضبط و تلاش کرد اموال رهنی را از طریق بازار بورس سوئد و فروش خصوصی به شرکت‌ها به‌مرور به فروش رساند. دلیل اینکه این شیوه در پیش گرفته شد این بود که نظام قضایی کارآمدی در سوئد وجود داشت که تداوم این روش را پشتیبانی می‌کرد. این واقعیت که اکثر داراییها از جنس وام‌های رهنی بودند حل و فصل آن را نیز تسهیل می‌کرد که باید این واقعیت در نظر گرفته شود.

مکزیک نیز در ۱۹۹۴ م دچار بحران بانکی شد. دولت در واکنش، نهادی تحت عنوان «صندوق حمایت از سپرده‌های بانکی» (FABARO)^{۲۹} ایجاد کرد. دولت وام‌های مشکل‌دار را با اوراق قرضه دولتی مبادله کرد ولی نمی‌توانست به‌راحتی از این اموال خلاصی یابد. یکی از دلایل این بود که برخی از این وام‌ها مربوط به افرادی با ارتباطات سیاسی بود. حجم این وام‌ها نسبتاً زیاد بود. وظیفه صندوق به‌درستی تعریف نشده بود و مالکیت وام‌ها کماکان در اختیار بانک‌ها باقی مانده بود. همچنین قوانین ورشکستگی در مکزیک کارآمد نبود و طی کردن این رویه را با مشکل روبرو می‌ساخت و به همین دلیل نمی‌شد بدهکاران را به‌پای میز مذاکره کشاند. تنها ۵/۵ درصد کل این اموال فروخته شد و تنها ۱۵ درصد اصل پول این قروض به دست آمد (ibid).

یکی از امور تعیین‌کننده در سازماندهی مجدد بخش بانکی کیفیت نهادهاست. ضعف نهادهای قضایی و نظارتی موجب می‌شود سازماندهی مجدد این بخش با تأخیر و دشواری صورت گیرد. رویه‌های افشای اطلاعات و پاسخ‌گویی در مقابل آن ممکن است ضعیف باشد. ممکن است حقوق سهام‌داران و وام‌دهندگان به‌درستی رعایت نشود. گاه مسئولین قضایی فاسد یا ناکارا هستند. در چنین شرایطی، رسیدن به توافق میان قرض‌گیرندگان و وام‌دهندگان، انتقال مالکیت بنگاه‌ها و بانک‌ها و یا ورود عرضه‌کنندگان



جدید وام به بازار به دشواری محقق خواهد شد. همه این‌ها اموری هستند که در رسیدن به تصمیم‌گیری در مورد یک نهاد مالی و چگونگی حل مشکلات آن نقش مهمی دارند (ibid).

تأمین سرمایه بانک‌ها^{۳۰}

نهادهای مالی باید به لحاظ مالی نیز ساماندهی مجدد شوند. به بانک‌هایی که بدهی زیادی بار آورده‌اند یارانه داده شود یا بخشی از بدهی آنان بخشیده شود یا ورشکست شوند و منابع آن‌ها به بانک‌های سالم منتقل گردد. دولت‌ها هزینه‌های بالایی را متقبل می‌شوند تا بانک‌ها و، به تبع آن، اقتصاد به سرعت و سلامت از بحران سر برآوردند. شایان ذکر است تضمینی نیست که این اتفاق رخ دهد و بحران بانکی رخت بریندند. در بحران بانکی ژاپن به سال ۱۹۹۸ م وقتی سیاست قبول زیان بانک‌ها به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی مؤثر واقع نشد، دولت سیاست تأمین سرمایه را در پیش گرفت. این کار از طریق اعطای وام، خرید وام‌ها و نهایتاً خرید سهام ممتاز بانک‌ها انجام گرفت. در این کار، سرمای‌های به میزان ۱۷۲۶ میلیارد ین و سپس ۷۴۵۹ میلیارد ین به بانک‌ها تزریق شد. به‌رغم این امر، وضعیت بانک‌ها بهبود نیافت؛ زیرا این امر مشروط به بهبود مدیریت ریسک بانک‌ها نشده بود و همه بانک‌ها تحت شمول این کمک قرار گرفتند. اگرچه با این کار، موقتاً نسبت کفایت سرمایه از ۶/۶ در سال ۱۹۹۸ به ۱۰ در سال ۲۰۰۰ م ارتقا یافت، اما این نسبت مجدداً در ۲۰۰۲ م به عدد ۸/۴ تقلیل یافت. اقدام مذکور موجب نشد تا سازماندهی مجددی در عرصه بانکی صورت گیرد یا حداقل عرضه اعتبار مجدداً آغاز شود. نسبت عرضه اعتبار به بخش خصوصی از تولید ناخالص ملی از رقم ۲۰۳ در سال ۱۹۹۶ به ۱۹۲ در سال ۲۰۰۰ و سپس ۱۷۶ در سال ۲۰۰۲ م کاهش یافت. در تایلند نیز بحران بانکی در ۱۹۹۷ م ظاهر شد. ابتدا دولت تلاش کرد با تزریق سرمایه، معلق کردن الزامات کفایت سرمایه و نهایتاً اعمال تضمین به همه تعهدات بانک، به حل بحران بانکی کمک کند اما این اقدامات کفایت نکرد و دولت ناگزیر شد دو برنامه تزریق سرمایه در پیش گیرد. از آنجاکه قبول سرمایه دولت موجب تغییر مالکیت می‌شد، بانک‌ها ترجیح دادند شیوه‌های دیگری نظیر انتشار سهام ممتاز برای تأمین سرمایه در پیش گیرند. این شیوه بسیار پرهزینه بود و مانع از این شد که بانک‌ها بتوانند به‌سرعت سازمان‌دهی شوند. در اواخر ۲۰۰۲ م نسبت وام‌های مشکل‌دار ۳۹ درصد بود و میزان وام‌دهی به بخش خصوصی کماکان کاهش یافت. این تجارب نشان می‌دهد تزریق سرمایه بانک‌ها با این هدف است که بانک‌ها ناگزیر از فروش ارزان دارایی‌های خود نشوند. این شیوه می‌تواند به کمک کند بانک‌ها زبانی شناسایی کرده و سازمان‌دهی مجدد شوند. اشکال عمده این روش آن است که ممکن است مشکل مخاطرات اخلاقی ایجاد کند. وقتی حجم کمک‌های دریافتی نسبت به میزان زیان کم باشد، بانک‌ها انگیزه کمی برای بهبود مدیریت ریسک، اعلان صادقانه وضعیت مالی و تن دادن به قوانین نظارتی دارند. به نظر می‌رسد باید در اعطای سرمایه به‌صورت گزینشی عمل کرد و قوانین کمی مشخصی را به‌عنوان شروط دیکته نمود. این شیوه وقتی مؤثر است که نهاد نظارتی از قدرت الزام‌کردن قوانین و خواسته‌های خود برخوردار باشد (ibid).

کارایی روش تأمین سرمایه بانک‌ها سؤالی است که لائون و والنسیا (۲۰۱۱) تلاش کردند با یک بررسی آماری از بحران اخیر پاسخی درخور برای آن بیابند. برای رسیدن به این مقصود، آن‌ها نرخ رشد ارزش افزوده بنگاه‌هایی را که به وام‌دهی دولتی وابسته‌اند در کشورهای مختلف به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته و سیاست‌های مداخله‌ای دولت برای مقابله با بحران را متغیر مستقل قرار داده‌اند. آن‌ها اطلاعات مربوط به فاصله زمانی سپتامبر ۲۰۰۸ تا ماه مارس ۲۰۰۹ م را جمع‌آوری کردند و دریافتند که



اجرای سیاست تأمین سرمایه بانک‌ها تأثیر قابل توجه و معنادار در رشد واقعی ارزش افزوده این بنگاه‌های صنعتی مورد مطالعه داشته است (Laeven & Valencia, 2012).

گاه برای شناسایی و تمییز بانک‌هایی که بنیة سالمی دارند و با کمک دولتی قادر به فعالیت خواهند بود از بانک‌هایی که اساساً ورشکسته‌اند و کمک دولتی دردی از آن‌ها دوا نخواهد کرد، مکانیسمی اقتصادی به این شرح مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگر سهامداران حاضر شدند معادل کمک دولت، سرمایه تزریق کنند، دولت اقدام به تزریق سرمایه خواهد کرد. با این مکانیسم مشخص میشود که آیا خود سهامداران بانک بحران‌زده^{۳۱} قبول دارند که بانک قابلیت احیا دارد یا خیر؟ حسن این روش آن است که هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم کمی به دنبال دارد و مشکل ایجاد هماهنگی میان وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان را حل می‌کند. اجرای این سیاست منوط به وجود نظام قضایی کارآمد، نهاد نظارتی معتبر که دارای قدرت الزام خواسته‌های خویش است، و نیز نبودن فساد در حین اجراست (Honohan & Laeven, 2005). گاه دولت‌ها منابع کافی برای دادن یارانه به دریافت‌کنندگان وام یا تزریق سرمایه در اختیار ندارند و نمی‌توانند مالیات بیشتری اخذ کرده یا از هزینه‌هایشان بکاهند. در این موارد کاهش بدهی‌ها از طریق ایجاد تورم و همچنین کاهش ارزش پول ملی^{۳۲} مورد استفاده قرار می‌گیرد. این روش در واقع نوعی کاهش بدهی به هزینه‌دارندگان پول و قرض‌دهندگان است که مبالغ اسمی دریافت می‌کنند (ibid)^{۳۳}.

از ۴۲ مورد مطالعه شده در مطالعه لائون و والنسیا (۲۰۰۸) در ۸۶ درصد موارد، بستن بانک، ملی کردن یا الزام به ادغام آن‌ها در دستور کار قرار گرفته است. برای مثال، در بحران بانکی ۱۹۹۵ آرژانتین، ۱۵ بانک دچار مشکل شدند که از این تعداد ۵ بانک ورشکست شدند و ۴ بانک دیگر به تملک نهادهای مالی سالم‌تر درآمدند. فروش بانک‌هایی که دچار مشکل شده‌اند یکی دیگر از راه‌حل‌ها در ۵۱ درصد موارد بوده است. در برخی موارد، نهادهایی برای ساختار مجدد دهی به بانک‌های دچار بحران ایجاد شده است. مثلاً، در ۶۰ درصد موارد شرکت‌های مدیریت دارایی برای اداره‌ی دارایی‌های دچار بحران ایجاد شده است. تزریق سرمایه یکی دیگر از روش‌های متداول برای حل بحران بانکی بوده است. از ۴۲ دوره بحرانی، در ۳۳ مورد دولت سرمایه به بانک‌های دچار بحران تزریق کرده است. در بسیاری موارد تزریق سرمایه مشروط بوده است. مثلاً در شیلی، خرید مطالبات معوق مشروط به این شد که بانک سودی به سهامداران تزریق نکند و وقتی که به سودآوری بازگشت این وام‌ها را خریداری کند (Laeven & Valencia, 2008).

بانک‌های خارجی

معمولاً مقاومت‌هایی در برابر ورود بانک‌های خارجی به عرصه بانکی یک کشور وجود دارد ولی در زمان وقوع بحران بانکی این مقاومت‌ها شدیداً کاهش می‌یابد. معمولاً این بانک‌ها پس از ورود، بانک‌های ضعیف را می‌خرند و با این کار به احیا و خروج اقتصاد از بحران کمک می‌کنند. ورود بانک‌های خارجی به معنی ورود سرمایه جدید نیز هست. شواهد هم نشان می‌دهد که ورود بانک‌های خارجی موجب بالا رفتن کارایی در عرصه بانکی و ثبات بیشتر بخش بانکی می‌شود. حسن دیگر این روش این است که هزینه مالی کمی برای حل بحران دارد و حضور بانک‌های خارجی موجب می‌شود عرضه اعتبار که قبلاً به واسطه بحران بانکی کاهش یافته بود، جبران شود (Calomiris, Klinggebiel & Laeven, 2005). البته این به آن معنی نیست که وجود بانک‌های خارجی همواره به نفع یک کشور است. گاه وجود بانک‌های خارجی، خود، عامل انتقال و تسری بحران بانکی از یک کشور دیگر به کشوری است که شعبه‌های آن بانک در آن فعالیت

31-Distressed bank

32-Currency devaluation

33-Nominal creditors



دارند. برخی این انتقاد را مطرح می‌کنند که در مواقع بحران، بانک‌های خارجی به سرعت کشور را رها می‌کنند در حالی که در این مواقع است که کشور به حضور آن‌ها احتیاج دارد. اگر چه در مواردی این گونه بوده اما همواره چنین نبوده است. در آرژانتین و مکزیک، بانک‌های خارجی نه تنها این کشورها را ترک نکردند، بلکه سرمایه‌گذاری خود را دو برابر افزودند (Honohan & Laeven, 2005).

برای درک بهتر این مسئله دو تجربه از حضور بانک‌های خارجی در آرژانتین تشریح می‌شود. آرژانتین در دهه ۱۹۹۰ م، آزادسازی اقتصادی و مالی را آغاز کرد و در نتیجه چشم‌انداز رشد در این کشور ایجاد شد. بنابراین، بانک‌های خارجی وارد شدند و سهم قابل‌قبولی از فعالیت‌های بانکی را به خود اختصاص دادند. در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۴ م نسبت وام به بخش خصوصی از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی به ۱۹ درصد افزایش یافت. وقتی شوک بحران مکزیک در ۱۹۹۵ م به اقتصاد آرژانتین وارد شد بانک‌های خارجی نقش چشم‌گیری در بازار سرمایه ایفا کردند چراکه ریسک وام‌هایشان کمتر بود و این امر موجب شد تا اقتصاد آرژانتین بهتر بتواند شوک را دفع کند. این بانک‌ها شروع به وام‌دهی به صنایعی کردند که قبلاً بانک‌های موجود از وام‌دادن به آن‌ها خودداری می‌کردند یا آن‌ها را نادیده می‌گرفتند. همچنین حضور آن‌ها موجب شد خصوصی‌سازی بانک‌های مشکل‌دار به امری ممکن تبدیل شود. بانک‌های خارجی نه تنها کمک کردند که با تداوم عرضه وام این اقتصاد از شوک خارجی بهتر برون آید، بلکه حضورشان ثبات و اطمینان بیشتری را نسبت به عرصه بانکی به وجود آورد (کلوموریس، کلینگبیل و لاتون، ۲۰۰۵).

شکل ۲. تفاوت کشورها در استفاده از سیاست‌های مختلف مقابله با بحران



منبع: (Laeven and Valencia (2012)

سیاست‌های مالی مقابله با بحران

تا پیش از بحران اخیر، همواره تصور می‌شد که مقابله با نوسانات اقتصادی باید از طریق سیاست پولی باشد؛ چرا که اتخاذ سیاست پولی جدید نسبتاً سریع انجام می‌شود و چندان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی نیست، اما تجربه این بحران نشان داد که سیاست مالی می‌تواند نقش مهمی ایفا کند (Romer, 2011). دلیل



این امر آن بود که وقتی نرخ بهره به عنوان مهم‌ترین ابزار سیاست پولی آن قدر کاهش یافت که به نزدیک صفر رسید اما بازارها و اقتصاد واکنش مناسبی نشان نداد، مشخص شد سیاست پولی متعارف دیگر کارایی ندارد و باید سیاست‌های پولی غیرمتعارف و سیاست مالی اتخاذ شود (Krozner & Melick, 2009). در چارچوب نگاه کینزی انتظار می‌رود که سیاست مالی یعنی کاهش مالیات‌ها^{۳۴} و افزایش هزینه‌های عمومی مدت بحران را کاهش دهد؛ چراکه انتظار می‌رود این امر تقاضا را بالا برده، جبران افت تقاضای بخش خصوصی را جبران کند. شواهد آماری نیز یک همبستگی مثبت قوی بین کسری بودجه زیاد و مدت زمان بحران کم را نشان می‌دهد. همچنین مشابه همین همبستگی بین ترکیب مخارج دولت و مدت زمان بحران مشاهده می‌شود. هر چه مصرف عمومی بیشتر و درآمد مالیاتی کمتر باشد، مدت زمان بحران کوتاه‌تر خواهد بود. به علاوه، شواهد نشان می‌دهد که نقش سرمایه‌گذاری‌های دولت در کاهش مدت بحران به‌طور قابل توجهی ناچیز است ولی در افزایش نرخ رشد اقتصادی پس از وقوع بحران اهمیت قابل توجهی دارد که دلیل آن ضریب فزاینده بالاتر هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی در مقایسه با مصرف عمومی است. ۱۰ درصد افزایش در مصرف عمومی، دوره بحران را سه تا چهار ماه کاهش می‌دهد؛ در حالی که ۱ درصد افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی موجب افزایش ۰/۳ درصدی نرخ رشد سال‌های پس از بحران می‌گردد. همچنین کاهش درآمد ناشی از مالیات بر درآمد اثر کمتری از کاهش مالیات بر مصرف دارد اما اثر آن بر افزایش نرخ رشد پس از بحران بیشتر است. این یافته وجود یک رابطه بده‌بستان بین کوتاه‌مدت و بلندمدت را نشان می‌دهد (Baldacci, Gupta & Mulas-Granados, 2009).

البته شرایط مالی دولت در زمان وقوع بحران نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. در کشورهایی که پیش از وقوع بحران، بدهی عمومی زیاد است، این مسئله نه تنها قدرت مانور دولت را از حیث سیاست مالی انبساطی کاهش می‌دهد بلکه از اثربخشی این سیاست نیز به میزان قابل توجهی می‌کاهد. در این کشورها به‌طور متوسط بحران یک سال بیشتر دوام می‌آورد و آثار ناشی از بدهی عمومی بالا از آثار مثبت سیاست مالی انبساطی می‌کاهد. این مسئله اهمیت کاهش بدهی عمومی را در زمانی که اقتصاد در شرایط عادی قرار دارد نشان می‌دهد؛ چراکه اقتصاد آماده خواهد شد در صورت وقوع بحران واکنش مناسب از خود نشان دهد. شایان ذکر است که در کشورهایی که درآمد سرانه پایینی دارند، به دلیل ظرفیت پایین در اجرای سیاست مالی و ریسک‌های کلان‌مدت بحران بیشتر و اثربخشی سیاست مالی کمتر است.

ثبات‌سازهای خودکار^{۳۵} نیز در کاهش دوره بحران ایفای نقش می‌کنند و بسته به نوع طراحی و اندازه آن‌ها در ایجاد ثبات مؤثرند. اقتصادهایی که ثبات‌سازهای خودکار بزرگ دارند، به‌طور متوسط نیاز به محرک‌های مالی کمتری پیدا می‌کنند (ibid).

دفتر مشاوران رئیس‌جمهور آمریکا نیز مطالعه‌ای در مورد کارایی سیاست مالی انجام داده‌اند و به نتایج مشابهی دست یافتند. جدول ۲ نمای از میزان شیوع محرک مالی در واکنش به بحران مالی اخیر را در سال ۲۰۰۹ م نشان می‌دهد. آن‌ها به بررسی این مسئله پرداختند که باتوجه به فراگیری محرک‌های مالی در بحران اخیر، آیا سیاست مالی مؤثر بوده است یا خیر. برای اینکه اثربخشی این اقدامات را دریابند دست به این آزمایش زدند که تخمین‌های شرکت جی پی مورگان را از آینده رشد اقتصادی قبل از اعمال محرک ملاک مقایسه در نظر گرفته و رشد محقق شده را با آن مقایسه کردند. آن‌ها برای بررسی ثبات نتایج، اثر سیاست‌های پولی و ثبات‌سازهای خودکار را تفکیک کردند؛ با این حال یک ضریب فزاینده بزرگ (نزدیک به ۲) را تخمین زدند که نشان می‌دهد سیاست مالی بسیار مؤثر بوده است. نکته جالب توجه آن است

34- Tax cut

35- Fiscal stimulus



که آن‌ها نیز رابطه‌ای معکوس میان میزان ثبات‌سازهای خودکار و اندازهٔ محرک‌های مالی مشاهده کردند (دفتر مشاوران رئیس‌جمهور، ۲۰۰۹)

جدول ۲. میزان محرک مالی در کشورهای مختلف در سال ۲۰۰۹ م

کشور	سهم از تولید ناخالص داخلی	کشور	سهم از تولید ناخالص داخلی
استرالیا	۲۲٪	کره	۳٪
کانادا	۱۷٪	مکزیک	۱۴٪
چین	۲۶٪	نروژ	۱۲٪
جمهوری چک	۱۶٪	لهستان	۸٪
فرانسه	۶٪	روسیه	۲۹٪
آلمان	۱۵٪	آفریقای جنوبی	۲۲٪
هند	۶٪	سوئد	۱۴٪
اندونزی	۱۴٪	سوئیس	۶٪
ایتالیا	۱۱٪	انگلیس	۱۵٪
ژاپن	۲۴٪	آمریکا	۲٪

مأخذ: Executive Office of the President Council of Economic Advisors, 2009

جمع‌بندی

بحران‌های بانکی، پدیده‌های فراگیری در اقتصادهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه هستند. اگرچه در چند دههٔ اخیر در ایران بحران بانکی رخ نداده ولی تضمینی وجود ندارد که این کشور در آینده با آن مواجه نشود. همان‌گونه که در مقاله به تفصیل شرح دادیم در صورت وقوع این بحران‌ها، باید ترکیب مناسبی از سیاست‌ها و اقدامات اتخاذ شود. این ترکیب برحسب شرایط خاص هر کشور متفاوت است و راه‌حل واحدی که برای همهٔ کشورها در همهٔ زمان‌ها به کار آید وجود ندارد. برای مقابله با بحران بانکی، بر حسب افتق زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت، اجرای سیاست‌ها و اقدامات متفاوتی ضروری است. دلایل ایجاد بحران بانکی، شرایط سیاسی حاکم بر جامعه و ساختار نظام بانکی از جمله عوامل تأثیرگذار بر انتخاب گزینه‌های سیاستی برای مقابله با بحران‌های بانکی هستند. در صورت بروز بحران بانکی در ایران در آینده نزدیک، شاید بتوان پیشنهاد کرد که با توجه به مختصات اقتصاد ایران، ممانعت از برداشت سپرده، ملی کردن برخی بانک‌ها و سهامدار کردن صاحبان سپرده‌های زیاد، کمک نقدینگی، تزریق سرمایه و نهایتاً اصلاح مجدد ساختار نظام بانکی اقداماتی ضروری باشد.

- Baldacci, E., Gupta, S., & Mulas-Granados, C. (2009). *How Effective is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?* Washington: International Monetary Fund.
- Calomiris, C. W., Klingebiel, D., & Laeven, L. (2005). Financial Crisis Policies and Resolution Mechanisms. In P. Honohan, & L. Laeven, *Systemic Financial Crises: Containment and Resolution* (pp. 25-75). New York: Cambridge University Press.
- Claessens, S., & Kose, M. A. (2013). *Financial Crises: Explanations, Types and Implications*. Washington: International Money Fund.
- Executive Office of the President Council of Economic Advisors. (2009). *The Effects of the Fiscal Stimulus: A Cross-Country Perspective*. Washington: Executive Office of the President Council of Economic Advisors.
- Honohan, P., & Laeven, L. (2005). Introduction and Overview. In P. Honohan, & L. Laeven, *Systemic Financial Crises Containment and Resolution* (pp. 3-22). New York: Cambridge University Press.
- Kroznar, R & Melick, W. (2009). The Response of the Federal Reserve to the Recent Banking and Financial Crisis. *An Ocean Apart? Comparing Transatlantic Responses to the Financial Crisis*. Rome.
- Laeven, L. (2011). Banking Crises A Review. *The Annual Review of Finance and Economics*, 4.1/4.24.
- Laeven, L & Valencia, F. (2008). *Systemic Banking Crises: A New Database*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L., & Valencia, F. (2008). *The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L & Valencia, F. (2010). *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad and the Ugly*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L & Valencia, F. (2011). *The Real Effects of Financial Sector Interventions During Crises*. Washington: International Monetary Fund.
- Laeven, L., & Valencia, F. (2012). *Systemic Banking Crises Database: An Update*. Washington: International Monetary Fund.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. (2009). *This Time is Different*. New Jersey: Princeton University Press.
- Romer, D. (2011). What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crises? *IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crises*. Washington: International Monetary Fund





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

اعتمادپذیری سیاست‌های پروژه محور (ارزیابی ریسک گزینه‌های تأمین آب مشهد و تعیین اولویت آن‌ها)

کامران داوری^۱، احمد قندهاری^۲، بیژن قهرمان^۳

چکیده:

امروزه تأمین نیازهای آبی برای مصارف مختلف در بسیاری از نقاط دنیا و به‌ویژه ایران از اساسی‌ترین چالش‌های پیش روی برنامه‌ریزان است. بر این اساس، تأمین آب از نقاط مختلف و اجرای گزینه‌های گوناگون، از راهکارهای جاری جهت رفع این چالش در کنار مدیریت غیرسازهای بوده و میزان زیادی از اعتبارات و بودجه‌های ملی را به خود اختصاص داده است. در این مقاله، به‌صورت موردی، به چالش‌ها و فرصت‌های طرح‌های تأمین آب مشهد پرداخته و روش منسجمی جهت ارزیابی ریسک ارائه شده است. به همین منظور، در بخش اول مقاله، براساس روش بارش افکار، عوامل مخاطره‌آمیز در گزینه‌های تأمین آب مشهد بررسی و متوسط ریسک هر کدام از گزینه‌ها محاسبه شده است. در بخش دوم، براساس دامنه امکان بروز مخاطرات ریسک تمام گزینه‌ها محاسبه شده است. نتایج نشان داد، گرچه کمترین مقدار متوسط ریسک مربوط به گزینه انتقال آب از هزارمسجد است، اما از دید کارشناسان، گزینه انتقال پساب از غرب مشهد دامنه امکان بروز ریسک کمتری را نسبت به سایر گزینه‌ها داراست. در واقع، این نتایج نشان می‌دهد، استفاده از دامنه امکان ریسک برای اولویت‌بندی گزینه‌ها (اتخاذ تصمیمات مدیریتی) می‌تواند بسیار مفید واقع شود. در پایان مقاله، گزینه‌های مختلف براساس پارامتر قیمت تمام‌شده پروژه، حجم انتقال آب هر پروژه، ریسک و ضریب بازچرخانی آب مجدداً اولویت‌بندی شده‌اند.

کلمات کلیدی: دشت مشهد، ریسک، عدم قطعیت، تأمین آب

۱. مقدمه

در عمده مناطق دنیا در سال‌های اخیر «پایداری منابع آب» هم‌زمان با رشد سریع تقاضاهای ناهمگون،

۱- استاد، گروه مهندسی آب، دانشکده کشاورزی، دانشگاه فردوسی مشهد، ایران (نویسنده مسئول) k.davary@um.ac.ir

۲- دانشجوی دکتری آبیاری زهکشی دانشگاه فردوسی مشهد، ایران

۳- استاد، گروه مهندسی آب، دانشکده کشاورزی، دانشگاه فردوسی مشهد، ایران

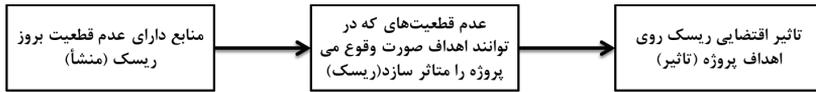


کاهش عرضه آب و مدیریت ضعیف منابع و تخصیص آب دچار چالش اساسی شده است (WEF, 2015). با توجه به اینکه پایداری سیستم‌های منابع آب، تابع عوامل مختلف اقتصادی-زیست محیطی-اجتماعی است، لذا در ارزیابی گزینه‌های تأمین آب، بررسی اثرهای متقابل پارامترهای مختلف از عوامل فوق و ریسک‌های ناشی از آن‌ها لازم و ضروری است. بسیاری از پارامترها و ارتباط بین آن‌ها در سیستم‌های مدیریت آب، به علت خطا در داده‌برداری، ناکافی بودن اطلاعات، پیچیدگی سیستم‌های آبی و...، همراه با عدم قطعیت بالا و ریسک فراوان است (McIntyre et al, 2003; Maqsood et al, 2005). همچنین در مدیریت سیستم‌های منابع آب، دیدگاه‌ها و نگرش‌های متفاوت افراد و در نتیجه بروز عدم قطعیت‌های رفتاری افراد مختلف تصمیم‌گیری را پیچیده کرده است؛ چراکه افراد مختلف دارای منافع و خواسته‌های متعددی و از دیدگاه ایشان اهمیت موضوعات مختلف مدیریت آب متفاوت است (Luyet et al, 2012). در واقع، به دلیل وجود چنین پیچیدگی‌های است که موضوع مدیریت ریسک در این گونه مسائل بروز می‌کند. گزینه‌های تأمین آب، به علت حساسیت‌های ویژه اجتماعی، فنی و بین-المللی (به ویژه در نواحی مرزی) از پیچیدگی بالایی برخوردارند و لذا آینده مبهمی در پیش رو دارند. در چنین شرایطی، بررسی گزینه‌های تأمین آب و انتخاب گزینه یا گزینه‌های برتر، باید با توجه کامل به عدم قطعیت‌ها و توأم با ارزیابی ریسک آن‌ها باشد. در حقیقت، بدون توجه به ریسک، ممکن است گزینه‌هایی که جذاب به نظر می‌رسند انتخاب گردند؛ در حالی که حامل ریسک‌های نهفته بالایی هستند. همچنین، عدم قطعیت منجر به تشدید ریسک‌های گزینه‌های تأمین آب می‌شود و از این رو نیازمند توجه ویژه است. تاکنون بیشتر مطالعات در محدوده مسائل مربوط به ریسک، سطحی از احتمالات را مبنای محاسبات قرار داده‌اند. در این پژوهش، برای تعیین احتمال و شدت عواقب سوء از روش بارش افکار استفاده شده است. نظرهای جمعی از کارشناسان خبره و با سابقه جمع‌آوری و تحلیل شده و سطح اعتماد هر طرح تأمین آب با توجه به متوسط نظرهای ایشان محاسبه شده است. همچنین تلاش شده است تاریخ‌های گزینه‌های تأمین آب از جنبه‌های مختلف مورد ارزیابی قرار گیرد.

۱. تئوری ارزیابی ریسک

همواره وجود عدم قطعیت‌های مختلف باعث بروز حوادث ناگواری می‌گردند که پیش‌بینی و جلوگیری از وقوع این حوادث برعهده مدیران است. برای درک وقوع این حوادث، در درجه اول، مدیران باید عوامل بالقوه بروز مخاطرات را درک کنند. هنگامی که مخاطرات با سطح بالایی از ریسک شناسایی شد، لازم است برنامه‌های مدیریت ریسک جهت کاهش خسارات محتمل از هر طریق (پیشگیری، آمادگی، پاسخ و اقدامات بهبودی) طراحی و اجرا گردد (قندهاری و همکاران، ۱۳۹۴). بنابراین، اولین گام شناسایی و ارزیابی ریسک‌هاست. در صورتی که ریسک‌ها به درستی شناسایی و ارزیابی نشوند، اعتبار فرایند مدیریت ریسک خدشه‌دار خواهد شد. چراکه در حقیقت برآورد واقعی از ریسک‌های پروژه وجود ندرت و لذا نمی‌توان آن‌ها را مدیریت کرد. از این رو، لازم است تا در فرایند شناسایی ریسک‌ها به نحوی اقدام شود که آنچه واقعاً ریسک نیست، ریسک فرض نشود و بالعکس. در واقع، رایج‌ترین اشتباه در شناسایی ریسک، ناتوانی در تمایز بین منشأ ریسک، ریسک واقعی و تأثیر ریسک است. منشأ بروز ریسک اتفاق‌های قطعی یا مجموعه‌ای از شرایط هستند که در پروژه و یا در محیط آن وجود دارند و باعث بروز عدم قطعیت می‌شوند. ریسک عبارت است از عدم قطعیت‌هایی که در صورت اتفاق افتادن، اهداف پروژه را متأثر خواهند کرد. آثار ریسک انحرافات پیش‌بینی نشده در اهداف پروژه است که به صورت مثبت یا منفی در نتیجه وقوع ریسک بروز خواهند کرد. ارتباط بین منشأ، ریسک و تأثیر آن در شکل ۱ نشان داده شده است (نظری و همکاران، ۱۳۸۷).

شکل ۱. تفکیک بین منشأ ریسک، ریسک و تأثیر آن



همچنین اندازه ریسک باید با دقت کافی برآورد شود تا ارزیابی ریسک به درستی صورت گیرد. در غیر این صورت، این خطر وجود دارد که ریسک‌های واقعی پنهان بمانند و یا کوچک انگاشته شوند. برای مثال، وقایع قطعی (با عدم قطعیت ناچیز) و یا وقایعی که اهداف پروژه را متأثر نمی‌کنند، نباید به عنوان ریسک در نظر گرفته شوند. عموماً براساس مطالعات گذشته روش‌های تحلیل و ارزیابی ریسک را می‌توان براساس دو نگرش تقسیم بندی کرد: الف) روش‌های گذشته‌نگر و آینده‌نگر؛ ب) روش‌های تحلیل جعبه سفید و جعبه سیاه. روش‌های گذشته‌نگر^۴ به دنبال کشف ریشه حوادث ناهنجار و متضاد در گذشته‌اند. هدف اصلی در این روش مشخص کردن علت وقوع حوادث ناخوشایند است. در این روش، مقصر و یا مسئول حوادث ناخوشایند معلوم می‌گردد و، بنابراین، از تکرار این گونه اتفاقات جلوگیری می‌کند (USGS, 2000). مدل «تحلیلی ریشه‌یابی علی» (Root Cause Analysis) که کاربرد آن برای محیط‌های پیچیده توصیه می‌گردد، از این دست است. رویکرد اساسی در این مدل شناسایی سلسله وقایعی است که در امتداد یکدیگر منجر به پیامدهای ناخوشایند می‌شوند. مشکل اصلی این مدل آن است که صرفاً بر وقایع مشخصی که پیامد را رقم زده‌اند تمرکز می‌کند و، بنابراین، از توجه به دیگر سناریوهای محتمل، غفلت می‌شود. همچنین، مدل مزبور راه‌های کاهش ریسک را نشان نمی‌دهد (Germain et al, 2008). روش‌های آینده‌نگر^۵ برای ارزیابی و تحلیل ریسک از روش‌های گذشته‌نگر مفیدترند. از جمله مدل‌های آینده‌نگر میتوان به این موارد اشاره کرد: ۱. مدل تحلیل مخاطرات و نقاط کنترل بحرانی^۶ (Griffith et al, 2005; Davison et al, 2005; Dominguez-Chicas and Scrimshaw, 2006; Jayarante, 2008; Yokoi et al, 2010); ۲. مدل شکست و تحلیل اثر (Dominguez-Chicas and Scrimshaw, 2010; Hamilton et al, 2006; Hong et al, 2009). در این میان، مدل‌های ارزیابی احتمالاتی از قبیل درخت واقعه^۷ (Hokstad et al, 2009) نیز می‌توانند به عنوان ابزار کمکی برای برآورد بدترین احتمالات شکست مورد استفاده قرار گیرند. در این روش‌ها، عموماً تمرکز بر عوامل ذهنی و انتزاعی کارشناسان است. روش آینده‌نگر گرچه نیازمند داده‌های محدود است، اما جمع‌آوری این داده‌ها (یا استخراج آن‌ها از ذهن کارشناسان) بسیار دشوار و وقت‌گیر است. مزیت این روش‌ها افزایش درک اعضای تیم کارشناسی نسبت به وقوع انواع سناریوهای محتمل و ارزیابی نسبتاً جامع اثرهای اصلی و جانبی هر سناریو قبل از اتخاذ تصمیمات است. نگرانی اصلی در مورد استفاده از روش‌های آینده‌نگر دخالت نظر کارشناسی در نحوه کمی کردن ریسک‌ها و عواقب آن است، چراکه تخمین صحیح هزینه و منافع پیامدها می‌تواند بسیار دشوار باشد.

از منظر دیگر، تحلیل ریسک به دو دسته تقسیم می‌شود (Ted, 2014): الف) روش جعبه سیاه^۱: در این روش، تحلیل را شخص باتجربه و مجرب انجام می‌دهد. وی براساس تجربه خود و آشنایی با پروژه، ریسک آن را تخمین می‌زند. بنابراین، تخمین ریسک، متکی بر تجربه کارشناسی است و محاسبات مشخصی ندارد

1. retrospective
2. prospective
3. hazard analysis and critical control points (HACCP)
4. Failure mode and effects analysis (FMEA)
5. Fault tree analysis (FTA)
6. Event tree analysis (ETA)
7. Black Box Methodology





(Tanaka, 2000)؛ ب) روش جعبه سفید^{۱۱}: در این روش‌ها برای هر پروژه، ریسک‌ها محاسبه می‌شوند (Wang & Du 2003; Li et al, 2006, 2007; Li & Huang, 2008; Cetinkaya et al, 2008; Simonovic, 2009; (Guo & Huang, 2010; Xu & Qin, 2010; Lv et al, 2012).

مفهوم ریسک ارتباط تنگاتنگی با مفهوم عدم قطعیت دارد. در این پژوهش، عدم قطعیت معادل عدم توانایی در برآورد دقیق کمیت‌ها (پارامترها و متغیرهای سیستم) در نظر گرفته شده است. پنج منشأ برای عدم قطعیت‌ها در پروژه‌های مهندسی آب شناسایی شده‌اند (Mays & Tung, 1992): ۱. عدم قطعیت طبیعی: مربوط به ماهیت تصادفی فرایندهای طبیعی و تغییرات زمانی و مکانی ذاتی این فرایندها. برای مثال، مقدار واقعی/دقیق شدت متوسط بارش در سطح یک حوضه به هیچ‌وجه قابل پیشبینی و اندازه‌گیری نیست؛ ۲. عدم قطعیت طراحی: ضعف مدل در شبیه‌سازی یا طراحی دقیق یک فرایند فیزیکی در طرح‌ها و پروژه‌های مهندسی آب؛ ۳. عدم قطعیت پارامترها: به دلیل واریانس (تغییرپذیری مکانی یا زمانی) بالا و محدودیت مالی و زمانی در اندازه‌گیری آن‌ها، پارامترهای سیستم معمولاً دارای عدم قطعیت هستند؛ ۴. عدم قطعیت داده‌ها: یعنی عدم دقت در اندازه‌گیری ناشی از ناکافی بودن اندازه‌گیری‌ها و خطاهای موجود آمده در حین مرتب کردن و انتقال داده‌ها؛ ۵. عدم قطعیت بهره‌برداری: که در نتیجه فرسودگی (تغییرات در زمان)، انحراف آینده وقوع یافته از پیشبینی شده (جمعیت برآورد شده، تغییر اقلیم، ...)، به منظور کمیت بخشیدن به عدم قطعیت‌ها نظر کارشناسان خبره تجزیه و تحلیل شده است؛ یعنی به متوسط و دامنه نظرهای کارشناسی توجه شده است. در واقع برای برآورد ریسک‌های تأمین آب مشهد، مسائل و چالش‌ها و فرصت‌های هر پروژه در جلسات بارش افکار جداگانه مورد کنکاش قرار گرفته؛ و برای این امر، به طور متوسط، برای هر پروژه شش ساعت به روش بارش افکار وقت صرف شده است.

۲.۱. مواد و روش‌ها

گزینه‌های موجود و ممکن (در حال بررسی) تأمین آب مشهد شامل شش مورد است. در حال حاضر، سه گزینه «برداشت از آبخوان»، «استفاده مجدد از پساب» و «انتقال آب از سد دوستی» در حال بهره‌برداری است. همچنین، سه گزینه دیگر در دست بررسی است. جدول ۱ شرح مختصری از هر گزینه ارائه می‌دهد.

جدول ۱. شرح مختصری از گزینه‌های محتمل تأمین آب مشهد

عنوان گزینه	شرح / وضعیت	حجم تأمین سالانه (mcm)	زمان احتمالی بهره‌برداری
۱ آب زیرزمینی	- برداشت از آبخوان محدوده مطالعاتی مشهد که در حال حاضر تحت تنش است. - نیازمند کاهش برداشت برای احیای آبخوان	۶۰۰	در حال بهره‌برداری
۲ سد دوستی	- دچار تنش در بهره‌برداری با افغان‌ها	۱۵۰	در حال بهره‌برداری
۳ جایگزینی پساب	- درصد زیادی از آب استفاده شده در مشهد هنوز جمع‌آوری/ تصفیه نمی‌شود. - پساب تصفیه شده در رودخانه‌ها رها شده (و جایگزین برداشت از آب زیرزمینی نگردیده است).	اکثرن ۳۴ درصد	در حال بهره‌برداری بدون تخصیص صحیح
۴ هزارمسجد	- استفاده از رودهای منطقه کلات و منابع سازندی - امکان افزایش تعارضات با ترکمنستان	۵۶۸	در آینده قابل توسعه تا ۷۰ درصد تا ۱۴۲۰ به تدریج افزایش می‌یابد. مصارف شهری (تابع توسعه شهری)
۵ دریای عمان	- انتقال با مسافت زیاد	۱۵۷ - ۲۲۰	۱۲ تا ۷ سال آبی تقریباً ۱۴۳۰
۶ تاجیکستان (مسیرهای مختلف)	کاهش قدرت سیاسی ایران در منطقه به لحاظ وابستگی شدید به آب‌های خارج از مرز	۱۰۰۰	۱۴۱۰ تا ۱۴۳۰

مراحل انجام پژوهش در شکل ۲ نمایش داده شده و سپس روش به کار رفته در هر قسمت تشریح شده است.

شکل ۲. چارچوب تحقیق



الف) چالش‌های تأمین آب مشهد مرتبط با هر گزینه، در جلسات بارش افکار^{۱۲} با حضور حداقل ۱۰ نفر از کارشناسان ارشد آب منطقه‌ای خراسان رضوی و در قالب ۱۴۴ نفر-ساعت کار جمعی، شناسایی گردید. برای شناسایی تمامی چالش‌های مرتبط با گزینه‌های تأمین آب مشهد، براساس مدل PEST-ICDF^{۱۳} جدول ۲ منطبق بر منشأ ریسک‌های متصور تنظیم شده است. سپس با توجه به اینکه «تأمین آب مشهد» هدف گزینه‌های یادشده است، همه چالش‌ها و فرصت‌ها از منظر داشتن آثار منفی و مثبت احتمالی بر روی هدف بررسی، و در صورت تأیید، ریسک تلقی شده است. منشأ بروز ریسک‌های «تأمین آب مشهد» عبارت‌اند از:

جدول ۲. منابع بروز عدم قطعیت بر اساس مدل PEST-ICDF

شرح	نوع ریسک
منظور مخاطراتی است که از این منشأ وقوع می‌یابند و موجب اختلال در تأمین آب مشهد می‌گردند. نوع رابطه با کشور(ها)یی که در مسیر انتقال آب قرار دارند، بر حجم/ قطع و وصل جریان آب به ایران تأثیر دارد. بنابراین، فقط گزینه‌های مرزی و برون‌مرزی در معرض این مخاطره‌اند. انواع روابط بین‌الملل عبارت‌اند از: «حسن‌هم‌جواری»، «همکاری» و «رقابت».	روابط بین‌الملل (International)
منظور مخاطراتی است که به دلیل عدم تأمین (به‌موقع/ کافی) منابع مالی وقوع یافته‌اند و موجب اختلال در تأمین آب مشهد می‌گردند. منشأ تأمین مالی، چه منابع بخش خصوصی و چه منابع عمومی باشد، تأخیر یا کاهش در تأمین منابع موردنیاز گزینه‌ها موجب اختلال در دستیابی به هدف خواهد شد.	مالی (Financial)
تغییر اقلیم می‌تواند منشأ مخاطراتی برای تأمین آب مشهد در بیشتر گزینه‌ها (به‌جز جایگزینی سبب و دریای عمان) باشد.	تغییر اقلیم (Climate change)
مسیر طولانی انتقال آب به‌خودی‌خود منشأ مخاطراتی از جمله صعوبت ساخت، هزینه بالا، پیچیدگی عملیات بهره‌برداری و نگهداری و... است. همچنین امکان قطع جریان به دلیل فنی، طبیعی (زلزله و...) و انسانی در مسیر انتقال وجود دارد.	انتقال (Transfer)
تعارضات قومی و منطقه‌ای نیز می‌تواند منشأ مخاطرات و آثار منفی بر تأمین آب مشهد باشد.	اجتماعی (Social)
توسعه آبی در مبدأ تأمین آب و یا در مسیر انتقال آب می‌تواند در آینده موجب اختلال تأمین آب مشهد گردد.	توسعه بالادست (Development)
محدودیت‌ها و چالش‌های زیست‌محیطی در مبدأ و یا مسیر انتقال می‌تواند اجرای گزینه‌ها را با مشکلات جدی/ لاینحل روبرو کند و از این‌رو تأمین آب مشهد را با اختلال مواجه سازند.	زیست‌محیطی (Environmental)
رقابت سیاسی میان مراجع تصمیم‌گیری شهرستانی/ استانی/ ملی می‌تواند منجر به عدم هماهنگی میان ایشان و لذا آهسته یا متوقف شدن اجرای گزینه‌ها شود (استانداردی‌ها، مدیران استانی و شهرستانی، نمایندگان مجلس و...).	سیاسی (Political)

9. brain storming

10. Political- Environmental- Social- Transfer- International- Financial- Climate change- Development



ب) مخاطرات و ریسک‌های هر گزینه از نتایج جلسات بارش افکار استخراج گردیده و براساس نتایج پرسشنامه، اولویت بروز هر کدام از مخاطرات ذیل هرگزینه مشخص شد. این اولویت بندی معیاری برای تعیین وزن مخاطرات شناسایی شده نیز خواهد بود (رک: جدول ۳). در این قسمت، پس از جمع‌آوری پرسشنامه‌ها، به‌منظور بررسی میزان اتفاق نظر خبرگان و، در صورت لزوم، حذف و یا نظرسنجی مجدد، ضریب همبستگی داخلی (ICC) محاسبه شده است. با توجه به اینکه مقادیر آلفای کرونباخ از نظرسنجی به دست می‌آید، اگر این مقدار بیش از ۰/۷ باشد، همبستگی و توافق مناسب بین نظرهای خبرگان را نشان می‌دهد؛ اگر مقدار آلفا بین ۰/۷ و ۰/۵ باشد بیانگر توافق متوسط و اگر کمتر از ۰/۵ باشد همبستگی و توافق ضعیف نظرها را نشان می‌دهد که در این حالت، در صورت لزوم، نظرسنجی مجدد انجام می‌شود (Bayazidi & Abbasi, 2012).

جدول ۳. مهم‌ترین ریسک گزینه‌های تأمین آب دشت مشهد

انتقال سباب	انتقال آب از هزارمسجد	انتقال آب از عمان	انتقال آب از تاجیکستان
زیست‌محیطی	انتقال	مالی	روابط بین‌المللی
اجتماعی	تغییر اقلیم	انتقال	مالی
مالی	روابط بین‌المللی	اجتماعی	تغییر اقلیم
انتقال	مالی	سیاسی	انتقال
سیاسی	اجتماعی	زیست‌محیطی	اجتماعی
	زیست‌محیطی	توسعه بالادست (احتمال کاهش استحصال)	توسعه بالادست (احتمال کاهش استحصال)
	توسعه بالادست (احتمال کاهش استحصال)		زیست‌محیطی

پ) در این مرحله، ارزیابی ریسک (شدت و احتمال وقوع هر کدام از مخاطرات) براساس نظرهای کارشناسان انجام گرفته و نتایج در قالب مدل شبیه‌سازی ارائه شده است. سپس عدم قطعیت مخاطرات مبتنی بر ارزیابی دامنه تغییرات (انحراف معیار) نمایش داده شده است.
ت) معادله تبیین ریسک در شکل عمومی به صورت رابطه ۱ تا ۳ است:

$$R = H \times E \times V \Rightarrow \{ \text{آسیب‌پذیری}^{11} * \text{در معرض بودن}^{12} * \text{مخاطره}^{13} \} = \text{ریسک} \quad (1)$$

$$H = f(\text{Probability}, \text{Severity}) \Rightarrow \text{شدت} * \text{احتمال} = \text{مخاطره} \quad (2)$$

$$R = f(\text{Probability}, \text{Severity}) \times E \times V \quad (3)$$

در این مطالعه، مقادیر آسیب‌پذیری و در معرض بودن برابر یک فرض شده است. بنابراین، ریسک موردنظر صرفاً متناظر با مخاطرات است. یعنی $H = P \times S$ ریسکی است که از یک منشأ غیر از پروژه صادر و آثار منفی آن بر پروژه وارد می‌گردد. در ادامه، روش محاسبه ریسک شرح داده شده است.
د) با توجه به ریسک، قیمت و دبی تأمین‌شدنی، گزینه‌ها اولویت بندی می‌شوند. همچنین، به‌منظور فراهم آوردن امکان مقایسه کلی گزینه‌ها از یک شاخص ترکیبی (رابطه ۴) به شرح زیر استفاده شده است. در این شاخص، عوامل مطلوب در صورت کسر و عوامل نامطلوب در مخرج کسر قرار داده شده‌اند.

$$\left(\frac{Q \times \omega}{C \times R} \right) \quad (4)$$



در این معادله، R مربوط به ریسک فنی گزینه (برحسب ۰ تا ۱۰۰ درصد)، C هزینهٔ احداث پروژه (برحسب هزار میلیارد ریال)، Q میزان دبی ورودی ناشی از گزینهٔ تأمین آب به مشهد (برحسب میلیارد متر مکعب) است و ضریب امگا (ω) مربوط به میزان بازچرخانی آب در حوضه است. این ضریب برای آب وارداتی به حوضه برابر $1/7$ انتخاب شده است. در واقع، از آنجا که استحصال آب از خارج حوضه بوده است و پس از مصرف شهری 70% درصد آب برگشتی تولید می‌کند، ضریب مزبور از جمع $(1 + 0/7)$ به دست آمده است. برای آب استحصال شده از منابع زیرزمینی، با توجه به میزان آب برگشتی، این ضریب معادل $0/7$ برآورد گشته است. همچنین، جایگزینی پساب از دیدگاه مدیریت منابع آب نسبت به استفاده از آب زیرزمینی دارای مزیت $0/1$ فرض شده است. یادآوری می‌گردد، برگشت مصارف خانگی از طریق چاه جذبی به منابع آب زیرزمینی منجر به رشد آلودگی این منابع می‌شود. در این صورت، برای کنترل آلودگی‌ها لازم است مقداری آب آلوده از انتهای حوضه تخلیه گردد. تصفیهٔ فاضلاب می‌تواند باعث کاهش جریان خروجی حوضه گردد، و بر همین اساس، مزیت پساب برآورد گشته است.

۲.۲. ارزیابی ریسک

در مطالعات رایج معمولاً ریسک به صورت یک عدد نمایش داده می‌شود؛ اما آنچه مسلم است در مورد ریسک باید تمام حالات از بدبینانه ترین حالت تا خوشبینانه ترین حالت در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر، خود ریسک که ناشی از پدیده‌های متعدد تصادفی با دامنه‌های گسترده است، دارای دامنه‌ای از عدم قطعیت است. این عدم قطعیت با توجه به نظریات کارشناسان، با قبول اینکه امکان حذف هیچ یک از نظرات وجود ندارد، به دست می‌آید. مقادیر متوسط احتمال و شدت هر مخاطره برای هر گزینه برابر با میانگین مقادیر کسب شده از کارشناسان است. همچنین، عدم قطعیت‌های مربوط به هر مخاطره (دامنه‌های شدت و احتمال آن) با فرض تبعیت آن‌ها از توزیع احتمالاتی در سطح مورد نظر (مثلاً $1\% = \alpha$) قابل محاسبه است. در این پژوهش، عدم قطعیت ریسک با احتساب ۹۹ درصد از دامنهٔ احتمال و شدت (براساس نظریات کارشناسان)، شبیه سازی شده است.

۳. نتایج و بحث

در این قسمت، مطابق چارچوب مطالعه (رک: شکل ۲)، نتایج ارائه می‌شوند. ابتدا نتایج بررسی چالش‌ها/فرصت‌های گزینه‌ها و تعیین نوع ریسک، سپس نتایج ارزیابی ریسک و در انتها اولویت گزینه‌ها بررسی و عرضه می‌شود.

۳.۱. چالش‌ها و فرصت‌ها

با توجه به جدول ۱، گرچه استفاده از منابع آبی محدودهٔ مشهد در سطح فعلی و یا کمتر از آن (با هدف تعادل بخشی آبخوان) ادامه خواهد یافت، اما این منبع در حال زوال نمی‌تواند جزئی از گزینه‌های توسعهٔ منابع آب این منطقه در آینده باشد. از آنجا که این مطالعه به دنبال تعیین اولویت گزینه‌های نو و محتمل (برای سرمایه‌گذاری) است، بنابراین سد دوستی (که قبلاً سرمایه‌گذاری آن انجام یافته) از فهرست موارد مقایسه حذف می‌گردد. در ادامه، مختصری دربارهٔ گزینه‌های تأمین آب دشت مشهد و نتایج جلسات بارش افکار (چالش‌ها و فرصت‌ها) برای هر گزینه به تفکیک ارائه شده است:

انتقال آب از شمال کوه‌های هزارمسجد. این گزینه بدین لحاظ حائز اهمیت است که مانع خروج آب از کشور می‌شود. گرچه تاکنون طرح‌های زیادی برای جلوگیری از خروج آب در این مناطق پیشنهاد



شده است، اما به دلیل نبود ساختگاه مناسب برای احداث سدهای مخزنی بسیاری از پروژه‌ها به مرحله اجرا نرسیده‌اند. بنابراین با اطمینان مناسبی می‌توان گفت که تنها راه جلوگیری از خروج آب از کشور و استفاده بهینه از منابع آب رودخانه‌های مورد مطالعه، پس از تأمین نیازهای حوضه‌های مبدأ (کمبود آب تابستانه)، انتقال آب به حوضه مشهد است.

انتقال آب از دریای عمان. انتقال آب از دریای عمان، در حال حاضر، به‌عنوان طرحی امکان‌پذیر از طرف وزارت نیرو در حال بررسی است. این گزینه با توجه به طول خط، حجم عظیم سرمایه‌گذاری، زمان اجرا و... با چالش‌های زیادی روبرو است.

جایگزینی پساب. با کاهش امیدها به تأمین آب شرب مشهد از سد دوستی، و همچنین، اُفت بیش از حد سطح آب زیرزمینی دشت مشهد، گزینه «جایگزینی پساب تصفیه شده با آب کشاورزی برای تأمین آب شرب شهر مشهد» پررنگ‌تر شده است.

تاجیکستان. گزینه انتقال آب از خارج کشور از گزینه‌های جدی در دست مطالعه وزارت نیرو است که شامل کشورهای افغانستان، ترکمنستان و تاجیکستان است. گزینه اول، تأمین آب از رودخانه پنج در مرز تاجیکستان و افغانستان و انتقال آب از طریق افغانستان بود. می‌توان با ایجاد خط انتقال به طول ۹۰۰ کیلومتر تا تاباد، ۱ میلیارد مترمکعب آب به کشور انتقال داد. گزینه دوم، احداث سد روی رودخانه مرغاب در افغانستان و انتقال آب از آن سد است که می‌توان سالانه ۶۰۰ میلیون متر مکعب آب به کشور انتقال داد. گزینه پیشنهادی سوم، به‌صورت تأمین و انتقال آب از طریق ترکمنستان و کانال قره‌قوم است. در جدول ۴ فهرستی از چالش‌ها و فرصت‌های پیش روی گزینه‌های تأمین آب دشت مشهد به‌صورت خلاصه ذکر شده است.

جدول ۴. چالش‌ها/ فرصت‌های گزینه‌های تأمین آب دشت مشهد

چالش / فرصت	عمان	تاجیکستان	پساب	هزارمسجد
تأسیسات آبی ایجاد شده در منطقه (مرزی بودن)		*		*
ابهام در مصارف آینده منطقه و وجود مسائل اجتماعی در منطقه برای انتقال آب	*	*	*	*
احتمال دخالت‌های سیاسی سایر کشورها		*		
احتمال عواقب سوء کیفی در اثر نفوذ عمقی یا تغذیه مستقیم پساب به آبخوان			*	
استفاده چندمنظوره از تونل (راه و ترابری درگز- قوچان، انتقال آب، ...)				*
افزایش ریسک امنیتی پروژه با افزایش طول و ارزش پروژه و تقسیم پروژه (دبی بالا طمع خرابکاران را تحریک می‌کند)	*	*		*
امکان جذب سرمایه‌های بین‌المللی و بخش خصوصی در افغانستان منجر به توسعه و رشد مصارف آب		*		
ایجاد امنیت آبی نسبی در شرق کشور	*	*		*
ایجاد بسترهای توسعه مراودات سیاسی و اقتصادی با کشورهای مسیر		*		
ایجاد فضای بی‌اعتمادی به آب منطقه‌ای به دلیل ایجاد درآمد از پساب			*	
آسب‌پذیری تأسیسات از منظر پدافند غیرعامل	*	*		*
بازچرخانی پساب و استفاده از پروفیل خاک برای تصفیه اولیه پساب			*	
بالا بردن امنیت مناطق مرزی با حفظ مراکز جمعیتی	*	*		*
بالا بودن هزینه‌های انتقال و نگهداری نسبت به حجم تأمین آب	*	*		*
بروز مشکلات اجتماعی	*	*		*
تأسیسات آبی ایجادشده در منطقه (حمایت‌های سیاسی)	*			



*				تخصیص حداکثری از منابع آب زیرزمینی خروجی از مرز جهت بهینه کردن استفاده از منابع آب سطحی
*		*	*	تروریسم
*		*		تغییر اقلیم بر آب‌دهی رودخانه‌ها
*		*	*	تقویت آبخوان دشت (استفاده از پتانسیل سیستم بازچرخانی آب در مشهد)
*		*	*	تهدید تمرکز جمعیتی در مسیر انتقال آب
		*	*	تهدید طبیعی (مانند سونامی) آب‌شیرین‌کن‌ها با توجه به کنار دریا بودن
		*		جنگ داخلی و ناامنی نسبی در حوضه‌های مبدأ
*		*		درخواست و اعمال فشار برای تغییر مسیر پروژه
		*	*	رقابت بین استان‌ها و مدیریت بهره‌برداری بین استانی و احتمال سیر نزولی تأمین آب با توجه به افزایش نیازها در مسیر انتقال
		*		ریسک زیست‌محیطی بین‌المللی (شوری دریا)
	*	*	*	احتمال عدم تأمین اعتبار از بخش خصوصی سرمایه‌گذارهای بخش خصوصی
	*		*	شرایط خاص استفاده از پساب برای کشاورزی (تناسب پساب با آبیاری محصولات معین)
		*	*	شرایط سخت نگهداری از پروژه‌ها
*			*	شرایط مناسب استفاده آب و هوای مناسب منطقه شمالی هرامسجد (شرایط ویژه توسعه گردشگری طبیعت و ایجاد فرصت سرمایه‌گذاری بر روی پروژه‌های آبی)
*			*	صعوبت استحصال آب از سازندهای کارستی به دلیل پیچیدگی‌های زمین‌شناسی سازند سخت و نحوه استحصال آب
		*	*	طول زیاد خط و تعداد ایستگاه‌ها و ریسک خرابی (فنی، زلزله، ...) + (تأخیر در ساخت)
*	*	*	*	عدم امکان مدیریت توسعه ناهمگون و افزایش انتظارات با ورود آب (به‌جای کنترل بحران، توسعه ادامه می‌یابد)
		*		عدم پذیرش پساب به لحاظ فرهنگی
		*	*	عدم ثبات در سیاست خارجی کشورهای حوضه مبدأ (عدم توافق در ساخت، عدم توان حفاظت در انتقال)
*		*		عدم نیاز به شیرین‌سازی (کاهش هزینه‌های جاری و کاهش احتمال مقابله گروه‌های محیط‌زیستی)
	*	*	*	فرصت و مزیت داخلی بودن این آب و عدم وجود معارض (عدم وابستگی به سایر کشورها به لحاظ تأمین آب)
		*	*	فرصت چانه‌زنی با سایر تأمین‌کنندگان احتمالی آب (ترکمنستان، افغانستان، ...)
		*	*	قابلیت تأمین آب شهرهای مسیر خط انتقال و جلب مشارکت آن‌ها (توجه‌پذیری و اخذ تصویب)
		*	*	کاهش چالش‌های اجتماعی در جنوب شرق و شرق کشور با توجه به حجم سرمایه‌گذاری
		*		کاهش قدرت ایران در منطقه
		*	*	کشاورزی سنتی و عدم وجود شرایط توسعه سریع در حوضه‌های مبدأ
		*	*	کمبود انرژی برق و گاز و... در حوضه‌های مبدأ: مبادله آب و انرژی
*			*	مرزی بودن رودخانه‌های منطقه و التزام به سرعت بخشیدن طرح‌های جلوگیری از خروج آب از کشور در مهلت معین
*			*	مطالعات دشوار در فاز شناسایی و عدم قطعیت‌های فراوان مطالعات
		*	*	ناامنی نسبی و عدم توسعه سریع در این کشورها (آهسته شدن آهنگ توسعه کشور مبدأ)
*	*	*	*	نامشخص بودن قیمت آب انتقالی
		*		نیاز به شانزده تصفیه‌خانه محلی
*	*		*	هزینه کمتر از گزینه‌های انتقال از بیرون حوضه
*	*		*	هم‌جواری با مشهد (کوتاهی مسیر انتقال)



		*	وجود برنامه‌های مختلف توسعه از جانب سازمان‌های بین‌المللی (پروژه داکار و...) و تسریع توسعه افغانستان
		*	وجود رودخانه‌های پر آب و یا آب نسبتاً فراوان
		*	وجود گروه‌های محیط زیستی بین‌المللی جهت توقف پروژه
*		*	وجود مسائل اجتماعی در مسیر برای انتقال آب
*		*	وجود مناطق حفاظت‌شده در مسیر انتقال
*		*	ورود نمایندگان مجلس به موضوع و اوج‌گیری اختلافات/ تنش‌های سیاسی

همان‌طور که گفته شد، براساس ده جلسه تشکیل شده، نظرهای خبرگان با بهره‌مندی از تکنیک‌های تصمیم‌گیری گروهی - نظیر تکنیک دلفی و طوفان فکری - در قالب شش گروه از مجموعه کارشناسان آب منطقه‌ای (جمعا پانزده نفر) جمع‌آوری شد. گروه خبرگان شامل «اعضای هیئت مدیره»، «معاونان شرکت و مدیران مرتبط» بودند. پس از آنکه مهم‌ترین چالش/ فرصت‌های محتمل تأمین آب دشت مشهد به شرح جدول ۴ شناسایی و تعیین شد، آنگاه متناسب با هر دسته از چالش‌ها و فرصت، مخاطرات چهار گزینه محتمل، فهرست و اولویت‌بندی شد. در این مرحله، سعی شد موارد مشابه حذف یا ادغام گردد. در هر حال، همه مخاطرات شناسایی شده مربوط به چهار گزینه تأمین آب، به‌صورت گروه‌های پانزده‌گانه از ریسک به‌صورت ساختار شکست ریسک دسته‌بندی و به‌صورت پرسشنامه در اختیار خبرگان حاضر در جلسه قرار گرفت (رک: جدول ۵).

جدول ۵. معرفی پرسشنامه

مخاطره	مخاطرات	توضیح
H ₁	امکان بروز نا امنی در مبدأ	موارد زیادی نظیر نزدیکی به مرز و... می‌تواند موجب شکست سیستم تأمین آب مشهد شوند.
H ₂	امکان خرابکاری در مسیر انتقال یا در تأسیسات (تروریزم/ پدافند غیر عامل)	عواملی همچون نگهداری و بهره‌برداری و مواردی نظیر آن می‌تواند سیستم تأمین آب مشهد را دچار مشکل کنند.
H ₃	امکان بروز مخالف از طرف سازمان های غیردولتی زیست محیطی	طرفداران محیط زیست می‌توانند مانع انجام پروژه شوند.
H ₄	امکان عدم تأمین مالی حسب برنامه	عدم تأمین منابع مالی معمولاً تابعی از بزرگی پروژه و سرمایه مورد نیاز است.
H ₅	امکان کاهش تأمین آب مشهد به دلیل توسعه بالادست	منظور توسعه در مبدأ یا در مسیر است.
H ₆	روابط بین الملل	منظور پشترانه‌های اقتصادی داخل افغانستان، دخالت سایر کشورها، توازن متقابل است.
H ₇	تغییرات اقلیمی (تغییر رژیم سیر دریا/ آمو دریا)	تغییرات اقلیم به احتمال زیاد منجر به کاهش تأمین آب مشهد می‌گردد و به‌طور خاص ممکن است تا پنجاه سال بعد یخچال‌های هیمالیا آب شود.
H ₈	افزایش تخصیص یا تعیین حقابه ثابت	افزایش حقابه، بدون توجه به رژیم طبیعی منبم آب، نواسانات آب‌وهوایی و سناریوهای توسعه
H ₉	بروز مشکلات اجتماعی در مخالفت با تأمین آب مشهد	مشکلات اجتماعی ناشی از بی‌اعتمادی به مسئولان یا رقابت سایر شهرستان‌ها با مشهد
H ₁₀	تأثیرات مخرب زیست محیطی یا آلودگی منابع آب	عبور از مناطق حفاظت‌شده و محدودیت‌های قانونی
H ₁₁	عدم پذیرش جایگزین پساب به دلیل فرهنگی	این گزینه ویژه پساب است.
H ₁₂	پیچیدگی مطالعه، طراحی، اجرا و بهره‌برداری از منابع کارست	این گزینه ویژه هزارمسجد است.
H ₁₃	رقابت سیاسی در مسیر انتقال منتج به کاهش سهم مشهد	
H ₁₄	امکان بروز مشکلات فنی در مسیر انتقال و تأسیسات استحصال	خرابی پمپ، زلزله، قطع برق، سونامی در حاشیه راه و...
H ₁₅	هزینه‌های اجتماعی برای جلب رضایت ساکنان مبدأ و مسیر	



این جدول به همراه پرسشنامه به اعضای حاضر در جلسه تحویل داده شد تا پاسخ دهندگان نسبت به پرسش ها از آگاهی کافی برخوردار گردند. روایی پرسشنامه نیز بررسی شد.

۲.۳. کنترل روایی پرسشنامه

پس از تجمیع پرسشنامهها به منظور بررسی میزان توافق نظرهای خبرگان درباره هر مخاطره، با استفاده از نرم افزار SPSS، ضریب آلفای کرونباخ به ازای هر کدام از گزینهها محاسبه شده است. ضریب آلفای کرونباخ به عنوان یکی از ضرایب روایی یا قابلیت اعتماد شناخته شده است. این ضریب از عمومی ترین ضرایبی است که پژوهشگران علوم اجتماعی برای سنجش روایی دادهها استفاده می کنند. آلفای کرونباخ به طور کلی با استفاده از رابطه ۵ محاسبه می شود (Cronbach & Shavelson, 2004):

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left(\frac{\sum_{i=1}^k S_i^2}{\sigma^2} \right) \quad (5)$$

در این روابط k تعداد سوالات، S_i^2 کواریانس سؤال i ام، σ^2 واریانس مجموع کلی سوالات است. نتایج مقدار آلفای کرونباخ برا هر کدام از گزینهها بین ۰/۷ و ۰/۹ به دست آمد و لذا همبستگی و توافق مناسب بین نظرهای خبرگان را نشان می دهد. نتایج نظرسنجی براساس صحت پرسشنامه و همچنین داده های مورد استفاده برای هر گزینه در جدول ۶ آمده است.

جدول ۶. بررسی روایی پرسشنامه با آلفای کرونباخ برای چهار گزینه تأمین آب مشهد

جدول ۶. بررسی روایی پرسشنامه با آلفای کرونباخ

برای چهار گزینه تأمین آب مشهد

گزینه	هزارمسجد	پساب	تاجیکستان	عمان
مقدار آلفای کرونباخ	۰.۷۴	۰.۷۳۶	۰.۸۳	۰.۷۵

۳.۳. نتایج پرسشنامه

همان طور که ذکر شد، مرحله اول این تحقیق شامل شناسایی کیفی مخاطرات و تولید مجموعه ای از داده های کارشناسی (اطلاعات خام ذهنی) در مورد احتمال و اثر بروز مخاطرات بر گزینه های تأمین آب دشت مشهد است. در این مرحله، به صورت مستقیم از فاکتورهای در معرض قرارگیری و آسیب پذیری برای تعدیل اثر شدت و احتمال وقوع ناشی از هر مخاطره استفاده نشده است؛ زیرا خبرگان براساس یادگیری جمعی^{۱۴} خود از جلسات بارش افکار به صورت ذهنی به میزان در معرض قرارگیری و آسیب پذیری هر گزینه ناشی از مخاطرات، آگاهی نسبی می یابند (Pipattanapiwong, 2004). در واقع برای ارزیابی ریسک گزینه های تأمین آب مشهد، دو عامل احتمال^{۱۵} و شدت اثر^{۱۶} متاثر از دو فاکتور در معرض قرارگیری و آسیب پذیری می باشند (رک: جدول ۷). با این حال و به جهت اعمال دقیق تر دو

14. social learning

15. probability

16. severity



فاکتور مذکور از ضریب وزنی براساس دبی آب انتقال داده شده به مشهد و شکستی که به سیستم تأمین آب مشهد وارد می شود، در محاسبات لحاظ شده است. به عبارت دیگر، براساس میزان شدت اثر هر مخاطره بر شکست پروژه، مجموع درجات آسیب پذیری آن مخاطره نیز بین ۱ تا ۵ متغیر است. در واقع، آسیب پذیری اشاره به ناتوانی یک سیستم یا یک واحد در برابر اثرهای یک محیط خصمانه دارد (Turner, 2010). بنابراین، جهت محاسبه احتمال وقوع و شدت متوسط هر مخاطره، مجموع نظرهای خبرگان درباره احتمال وقوع و اثر هر کدام از مخاطرات بر تعداد نظرهای شرکت کنندگان تقسیم شده است و احتمال و شدت متوسط آن ها به دست آمده است. در پایان، برای محاسبه ریسک متوسط هر گزینه، از روش میانگین وزنی استفاده شده است. یعنی براساس درجه آسیب پذیری پروژه ناشی از مخاطرات به هر مخاطره وزن یا ارزش معینی تعلق گرفته است. آنگاه جمع ارقام به دست آمده از کل مخاطرات بر وزن کل درجات آسیب پذیری تقسیم شده است. براساس سوابق تحقیق، هر گزینه ای که کمترین سطح ریسک را دارا باشد مناسب ترین گزینه جهت تأمین آب مشهد خواهد بود. از این رو، ریسک ناشی از گزینه تأمین آب از کوه های هزارمسجد کمترین مقدار متوسط ریسک ($R=6.94$) را دارد.

جدول ۷. ساختار شکست ریسک عمومی گزینه ها

وزن W	هزارمسجد			پساب			تاجیکستان			عمان			
	Rw	S	P	Rw	S	P	Rw	S	P	Rw	S	P	
5.00	۴۰.۰۰	۲.۰۰	۴.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۱۲۵.۰۰	۵.۰۰	۵.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H1
2.00	۱۳.۵۰	۱.۵۰	۴.۵۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۶۴.۰۰	۴.۰۰	۸.۰۰	۲۵.۲۰	۳.۰۰	۴.۲۰	H2
3.50	۳۱.۵۰	۳.۰۰	۳.۰۰	۲۱.۰۰	۲.۰۰	۳.۰۰	۷.۰۰	۱.۰۰	۲.۰۰	۳.۵۰	۱.۰۰	۱.۰۰	H3
5.00	۵۶.۰۰	۲.۰۰	۵.۶۰	۶۱.۸۸	۲.۲۵	۵.۵۰	۲۰۰.۰۰	۵.۰۰	۸.۰۰	۱۴۶.۰۰	۴.۰۰	۷.۳۰	H4
3.50	۱۰.۵۰	۱.۰۰	۳.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۸۰.۵۰	۴.۰۰	۵.۷۵	۸۷.۵۰	۵.۰۰	۵.۰۰	H5
4.00	۱۲.۰۰	۲.۰۰	۱.۵۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۱۹۹.۲۰	۶.۰۰	۸.۳۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H6
1.50	۴.۵۰	۱.۰۰	۳.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۹.۰۰	۲.۰۰	۳.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H7
1.00	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۵.۰۰	۱.۰۰	۵.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H8
5.00	۲۵.۰۰	۱.۰۰	۵.۰۰	۳۲.۵۰	۲.۰۰	۳.۲۵	۲۱۰.۰۰	۶.۰۰	۷.۰۰	۸۷.۵۰	۵.۰۰	۳.۵۰	H9
2.00	۲۰.۰۰	۲.۰۰	۵.۰۰	۱۸.۰۰	۲.۰۰	۴.۵۰	۲.۰۰	۱.۰۰	۱.۰۰	۲.۰۰	۱.۰۰	۱.۰۰	H10
1.00	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۲۴.۰۰	۳.۰۰	۸.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H11
1.00	۳.۰۰	۰.۵۰	۶.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	H12
3.50	۳.۵۰	۱.۰۰	۱.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۵۶.۰۰	۲.۰۰	۸.۰۰	۴۴.۶۳	۳.۷۵	۳.۴۰	H13
1.50	۳.۰۰	۱.۰۰	۲.۰۰	۱.۵۰	۱.۰۰	۱.۰۰	۳۷.۵۰	۵.۰۰	۵.۰۰	۳۱.۵۰	۳.۰۰	۷.۰۰	H14
2.00	۵۰.۸۴	۴.۱۰	۶.۲۰	۲۰.۰۰	۲.۰۰	۵.۰۰	۹۸.۰۰	۷.۰۰	۷.۰۰	۶۶.۰۰	۵.۰۰	۶.۶۰	H15
41.50	273.34	۳۹.۵۰	183.88	۲۱.۰۰	1088.20	۳۸.۵۰	493.83	۲۸.۰۰					جمع
	۶.۹۲	\bar{R}	۸.۷۶	\bar{R}	۲۸.۲۶	\bar{R}	۱۷.۶۴	\bar{R}					ریسک متوسط

از آنجا که تمام مخاطرات به صورت بالقوه امکان وقوع دارند، دامنه ریسک هر پروژه نیز مورد محاسبه قرار گرفته است. در مرحله دوم تحقیق، برای به دست آوردن دامنه امکان پذیر وقوع ریسک گزینه های تأمین آب مشهد، عدم قطعیت مخاطرات نیز از بدبینانه ترین تا خوشبینانه ترین حالت مدنظر قرار گرفته است. بنابراین،



در مدل تصمیم گیری، از رابطه Z استاندارد استفاده شده است؛ یعنی میانگین مقادیر ریسک هر مخاطره از مقدار مخاطرات نظرسنجی شده کم و بر انحراف معیار آن تقسیم می شود (رک: رابطه ۶).

$$P(\bar{X} - z\sigma_{\bar{X}} \leq \mu \leq \bar{X} + z\sigma_{\bar{X}}) = 1 - \alpha\% \quad (6)$$

\bar{x}_i میانگین ریسک هر گزینه تأمین آب و $\sigma_{\bar{x}_i}$ انحراف معیار مربوط به آن گزینه است. با توجه به رابطه فوق با در نظر گرفتن فاصله امکان ۹۹٪ برای احتمال و شدت هر مخاطره حد بالا و پایین ریسک در جدول ۸ برای تمام گزینه‌ها محاسبه شده است.

جدول ۸. نتایج بررسی فضای امکان ریسک گزینه‌های انتقال آب به مشهد

حد پایین ریسک (درصد)	حد بالای ریسک (درصد)	انحراف معیار (درصد)	Z	ریسک متوسط (درصد)	گزینه انتقال آب
0.19	17.32	3.32	2.58	8.76	پساب
0	20.48	5.25	2.58	6.94	هزارمسجد
0	48.78	12.07	2.58	17.64	عمان
0	80.16	20.12	2.58	28.26	تاجیکستان

۳.۴. تعیین اولویت گزینه‌ها

نتایج شبیه سازی فضای امکان نشان می دهد، گزینه انتقال آب از تاجیکستان، فضای امکان بیشتری به لحاظ بروز ریسک دارد و اجرای آن نیز طبیعتاً با ریسک زیادی همراه خواهد بود. در بین سایر گزینه‌ها، پروژه انتقال آب از کوه‌های هزارمسجد، کمترین مقدار متوسط ریسک را دارد؛ ولی باین حال و به لحاظ فضای محتمل بروز ریسک، پروژه انتقال پساب، فضای امکان کوچک‌تری نسبت به سایر گزینه‌ها دارد. در نتیجه، گزینه انتقال پساب از غرب مشهد، نسبت به سایر گزینه‌ها در اولویت اول اجرا قرار دارد.

پارامترهای دیگری نیز وجود دارند که برای اولویت بندی گزینه‌های انتقال آب باید مدنظر قرار گیرند. یکی از این پارامترها هزینه تمام شده پروژه است (C). پروژه‌های که هزینه تمام شده کمتری نسبت به سایر گزینه‌ها داشته باشد، سهل الوصول تر خواهد بود و گزینه‌های که هزینه نهایی آن بالا باشد، در هنگام اجرا دچار چالش‌های فراوانی خواهد شد. پارامتر بعدی براساس حجم آبی است که پروژه به مشهد انتقال خواهد داد (Q)؛ هر چه میزان آب ورودی به مشهد بیشتر باشد، پروژه از اهمیت بالاتری برخوردار است. همچنین، با ترکیب تمام پارامترهای مذکور، به صورت شاخص ترکیبی، میتوان جهت اولویت بندی گزینه‌ها استفاده کرد. در این باره، ضریب آمگا (ω) مربوط به میزان بازچرخانی آب در حوضه است. این ضریب برای آب وارداتی به حوضه برابر ۱/۷ انتخاب شده است. در واقع از آنجا که استحصال آب از خارج حوضه است و پس از مصرف شهری ۷۰ درصد آب برگشتی تولید می کند، ضریب مزبور از جمع (۱ + ۰/۷) به دست آمده است، همچنین جایگزینی پساب از دیدگاه مدیریت منابع آب نسبت به استفاده از آب زیرزمینی دارای مزیت ۰/۱ فرض شده است. براساس شاخص مزبور نیز گزینه پساب و سپس گزینه تاجیکستان مناسب ترین گزینه خواهد بود. در این باره جدول ۹ را ببینید.



جدول ۹. اولویت‌بندی گزینه‌های تأمین آب مشهد

اولویت گزینه‌ها	براساس هزینه (C)	براساس حجم (Q)	براساس ریسک (R)	ترکیبی $\left(\frac{Q \times \omega}{C \times R}\right)$
	ارزان (±)	زیاد (±)	کم (±)	بزرگ (±)
۱	انتقال پساب (۰.۸)	تاجیکستان (۱)	هزارمسجد (۶.۹۴)	پساب (۰.۰۲۳)
۲	هزارمسجد (۹.۷)	عمان (۰.۲)	انتقال پساب (۸.۷۶)	هزارمسجد (۰.۰۰۱۴)
۳	عمان (۹۴.۵۶)	هزار مسجد (۰.۰۵۶)	عمان (۱۷.۶۴)	تاجیکستان (۰.۰۰۰۸)
۴	تاجیکستان (۶۷.۷۰)	انتقال پساب (۰.۲۱)	تاجیکستان (۲۸.۲۶)	عمان (۰.۰۰۰۲)
	گران (±)	کم (±)	زیاد (±)	کوچک (±)

۴. نتیجه

اگرچه تاکنون روش استاندارد برای ارزیابی ریسک ارائه نشده است اما بیش از ۷۰ نوع روش ارزیابی کمی و کیفی برای ارزیابی ریسک وجود دارد. علاوه بر آن، ریسک همواره به صورت ضربی از احتمال نمایش داده می‌شود. در این مقاله، علاوه بر ارائه روشی مرکب از روش‌های کمی و کیفی، جهت ارزیابی ریسک، مفهوم ساده‌شده دیگری برای بیان ارتقای مفهوم ریسک عرضه شد. اولین روش استفاده‌شده برای ارزیابی ریسک بر مبنای محاسبه سطح متوسط ریسک است. در این روش، با نظرسنجی از خبرگان، سطح احتمال و شدت اثر مربوط به عدم قطعیت‌های هر گزینه استخراج شد. سپس، از مجموع نظرهای همه خبرگان، یک سطح ریسک متوسط برای هر گزینه به دست آمد. مطابق بررسی ماه، ریسک ناشی از انتقال آب‌های خارج از مرز (انتقال آب از تاجیکستان) با احتمال متوسط ($P=0/56$) و شدت ($S=0/4$)، بیشترین سطح ریسک یعنی $R=0/28$ را داراست. گزینه انتقال آب از کوه‌های هزارمسجد هم به دلیل نحوه و فصل انتقال آب در ماه‌های سرد و هم به علت قرار داشتن در داخل کشور دارای احتمال $P=0/38$ و شدت $I=0/17$ خواهد بود که از نظر سطح متوسط ریسک، دارای کمترین میزان ریسک $R=0/069$ است. در نتیجه، اگر برای مقایسه گزینه‌ها از متوسط ریسک استفاده کنیم، گزینه انتقال آب از کوه‌های هزارمسجد مناسب‌ترین گزینه خواهد بود. در روش دوم که جهت محاسبه ریسک مورد تأکید است، از بررسی فضای امکان بروز ریسک استفاده شده است. به عبارت دیگر، در روش دوم از خبرگان خواسته‌ایم که احتمال، شدت و آسیب پذیری هر گزینه در برابر عدم قطعیت‌های موجود را بیان کنند. از آنجا که تمام مخاطرات به صورت بالقوه امکان وقوع دارند، دامنه ریسک هر پروژه نیز مدنظر قرار گرفته است. یعنی دامنه امکان پذیر وقوع ریسک‌های تأمین آب مشهد، شامل بدبینانه‌ترین تا خوشبینانه‌ترین نظرهای کارشناسی است. باین حال، گزینه انتقال پساب با کوچک‌ترین فضای امکان ریسک و به تناسب کمترین سطح ریسک نسبت به سایر گزینه‌ها در اولویت اجرا قرار دارد. در پایان، مجدداً چهار گزینه انتقال، براساس قیمت تمام‌شده، حجم آب انتقالی جهت تأمین آب، ریسک گزینه‌ها، ضریب بازچرخانی اولویت‌بندی شده است. سیاست‌گذاران براساس هر کدام از پارامترهای مزبور می‌توانند انتخاب معقولانه داشته باشند.

- قندهاری، ا. داوری، ک. عمرانیان خراسانی، ح. (۱۳۹۴). راهنمای چارچوب مدیریت ریسک. در: نخستین کنگره ملی آبیاری زهکشی ایران. دانشگاه فردوسی.
- نظری، ا. فرصتکار، ا. کیافر، ب. (۱۳۸۷). مدیریت ریسک در پروژه ها. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی: مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۸۷/۰۰/۱۰۹.
- Bayazidi, B., Oladi, B., Abbasi, N., (2012). The questionnaire data analysis using by SPSS software (PASW) 18, Mehregan, Tehran, in persion.
- Cronbach, L. J., & Shavelson R. J. (2004). "My Current Thoughts on Coefficient Alpha and Successor Procedures". *Educational and Psychological Measurement*. 64 , 391-418.
- Chaves, P. & Kojiri, T. (2007). "Deriving reservoir operational strategies considering water quantity and quality objectives by stochastic fuzzy neural networks". *Adv. Water Resour.*, pp 1329–1341.
- Davison, A. et al. (2008). Water safety plans: managing drinking-water quality from catchment to consumer. Prepared for the Geneva: World Health Organisation; 2005 [WHO/SDE/WSH/05.06].
- Dominguez-Chicas, A., Scrimshaw, M., (2010). "Hazard and risk assessment for indirect potable reuse schemes: an approach for use in developing water safety plans". *Water Res.* No 44 (2). pp 6115–23.
- Faye, R. M., Sawadogo, S., Lishoua, C. & Mora-Camino, F. 2003. "Long-term fuzzy management of water resource systems". *Appl. Math. Comput.* 137. pp 459–475.
- Germain, D., Cohen, D., Frederick, J. (2008). "A Retrospective Look at the Water Resource Management Policies in Nassau County, Long Island", New York. Vol 44. (October). Issue 5, pp 1337–1346.
- Griffith, C., Obee, P., Cooper, R. (2005). The Clinical Application of Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP). *American Journal of Infection Control.* 33, e39
- Hellier, K. (2000). Hazard analysis and Critical Control Points for water supplies . In: 63rd Annual Water Industry Engineers and Operators' Conference Civic Centre. Warrnambool (6-7 September).
- Hokstad, P. et al. (2009). Methods for risk analysis of drinking water systems from source to tap - Guidance report on Risk Analysis, Project Funded by the European Commission, Sixth Framework Programme, Sustainable Development, 2009 TECHNEAU
- Hong, E. et al. (2009). "Quantitative risk evaluation based on event tree analysis technique: Application to the design of shield TBM". *Tunnelling and Underground Space Technology.* 24. pp 269–277
- Jayarante A. (2008). "Application of a risk management system to improve drinking water safety". *Water Health.* 6(4). pp 547–557.
- Jairaj, P. G. & Vedula, S. (2000). "Multi-reservoir system optimization using fuzzy mathematical programming". *Water Resour. Manage.* Vol ?. No ? (?). 14. pp 457–472.
- Luyet, V. et al. (2012). "A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects". *Journal of Environmental Management.* 111, 213-e-219.
- Maqsood, I., Huang, G. H. & Yeomans, J. S. (2005). "An interval parameter fuzzy two-stage stochastic program for water resources management nder uncertainty".





- Eur. J. Oper. Res.* 167 (1). pp 208–225.
- Mays, L.W. and Tung, Y.K. 1992. *Hydrosystems engineering and management*. Singapore: McGraw-Hill. Book Co.
- McIntyre, N., Wagener, T., Wheater, H. S. & Siyu, Z. (2003). “Uncertainty and risk in water quality modelling and management”. *J. Hydroinformat* 5 (4), 259–274.
- Pipattanapiwong, J. (2004). *Development of multi-party risk and uncertainty management process for an infrastructure project*. Doctoral dissertation. Japan :Kochi University of Technology.
- Tankana, H. Gue, p. 1999. “Theory and Methodology Portfolio selection based on upper and lower exponential possibility distributions”. *European Journal of Operational Research*. 114. pp 115-126
- Tankana, H. Gue, p. Turkesen, B. (2000). “Portfolio selection based on fuzzy probabilities and possibility distributions”. *Fuzzy Sets and Systems*. 111. pp 387-397
- Ted, S. (2014). *Environmental Risk Assessment: A Toxicological Approach*. CrC Press group. International Standard book Number 13-978-1-4665 - 9829- 4.
- Tran, L. D et al. (2011). “Optimizing competitive uses of water for irrigation and fisheries”. *Agric. Water Manage*. 101. pp 42–51.
- Turner B.L. (2010). “vullenrability and resilience: coalescing or paralleling approaches for sustainability science?”. *Global environrmental change*. 20. pp 570-576.
- USGS. 2000. *A Retrospective Analysis on the Occurrence of Arsenic in Ground-Water Resources of the United States and Limitations in Drinking-Water-Supply Characterizations*. Water-Resources Investigations Report 99–4279. Reston, Virginia.
- WEF (World Economic Forum).)2015(. *Insight Report Global Risks 2015*. 10th Edition. World Economic Forum, Geneva. Available at: <<http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>> (last checked: 04.04.15)
- Yokoi, H., Embutsu, I., Yoda, M, Waseda K. (2006). “Study on the introduction of hazard analysis and critical control point (HACCP) concept of the water quality management in water supply systems”. *Water Sci Technol.* . 53(4). pp 483–92.
- Zhang, X. H., Zhang, H. W., Chen, B., Guo, H. C., Chen, G. Q. & Zhao, B.A. 2009. An inexact-stochastic dual water supply programming model. *Commun. Nonlinear Sci.* 14, 301–309.
- Zilinskas, R. (2005). Assessing the threat of bio terrorism congressional testimony. Center for nonproliferation studies. From <http://cns.miis.edu>.



شبکه قدرت و ارتباطات سیاسی در سطوح محلی

محمدقلی میناوند^۱، مختار جعفری^۲

چکیده:

هدف این مقاله عرضه‌ انگره‌ای نو برای قدرت است. این انگاره از بُعد مکانی محدود به حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس است و جورچین‌های قدرت را ترسیم می‌کند. این تعریف از قدرت معطوف به ارتباطات سیاسی است و اگرچه از قدرت متکثر سخن می‌گوید اما با قدرت شبکه‌ای متفاوت است. کمیاب‌ترین منبع جامعه، یعنی قدرت، که خود می‌تواند از نظر بازیگران سیاسی پیام ارتباطات پنهان باشد جورچین‌هایی متفاوت دارد. در این روبیک به هم‌ریخته، اشخاص به‌عنوان اضلاع قدرت و نماینده‌ گروه‌ها و سازمان‌هایی هستند که به چیدمان قدرت دست می‌زنند. سطوح این روبیک از دیدگاه این پژوهش عبارت‌اند از: ۱. ادارات دولتی و نیروهای انتظامی و امنیتی؛ ۲. نیروهای نظامی سپاه و ارتش؛ ۳. سازمان‌های تابع قوه قضائیه، از جمله دادگستری و دادستانی؛ ۴. نماینده مجلس؛ ۵. امام‌جمعه به‌عنوان نماینده ولی فقیه؛ ۶. مردم؛ ۷. فرمانداران به‌عنوان گشتاور یا محور روبیک. از این رو، پژوهش حاضر به این پرسش پاسخ می‌دهد که ارتباطات سیاسی بازیگران به‌عنوان سطوح قدرت، چگونه انگاره مکعب روبیک را شکل می‌دهد؟ نگارندگان با استفاده از روش کتابخانه‌ای و اسنادی در پژوهش، به این نتیجه رسیده‌اند که الگوی قدرت در حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس از انگاره مکعب روبیک پیروی می‌کند. سطوح این انگاره در تقسیم قدرت، به‌تبع خواسته‌ها و داشته‌ها، جورچین‌هایی متفاوت می‌آفریند و خانه کوچک هر سطح می‌تواند در سطحی دیگر جایی داشته باشد و معادلات را پیچیده‌تر کند. ویژگی متمایز این انگاره برای قدرت، افزودن بُعد فضایی و عمق ارتباطی به آن، چرخش خانه‌های سطح به‌عنوان داشته‌ها و بده‌بستان میان سطوح قدرت در راستای خواسته‌هاست.

کلیدواژه‌ها: قدرت، حوزه انتخابی، ارتباطات سیاسی، مکعب روبیک.

۱-استادیار دانشکده ارتباطات دانشگاه صداوسیما، minavandm@gmail.com

۲-کارشناس ارشد علوم ارتباطات اجتماعی، دانشگاه صداوسیما، mr.mokhtarjafari@gmail.com



۱. مقدمه و طرح مسئله

ارسطو گفته است سیاست ارباب علوم است و موریس دوورژه در بیان اصول علم سیاست می‌گوید: جوهر سیاست، طبیعت خاص و معنای حقیقی آن این است که همیشه و همه‌جا دوجنبتین است. تصویر ژانوس، خدای دوچهره، مظهر حقیقی دولت است؛ زیرا ژرف‌ترین واقعیت سیاسی را بیان می‌کند (دوورژه، ۱۳۴۹: ۸). با نگاه شبکه‌ای می‌توان دولت (نه فقط حکومت یا قوه مجریه) را به‌عنوان مجموعه‌ای چندپاره از شبکه‌های سیاسی فعال در حال رقابت بر سر منابع کمیاب دانست که در آن هر کدام از افراد حاضر در هر شبکه بر سر تسلط بر شبکه خود و در نهایت تسلط بر آن بخش از دولت با هدف تصرف قدرت سیاسی^۳ در حال رقابت‌اند^۴. حال، منابع کمیاب نظیر قدرت سیاسی، ثروت اقتصادی و منزلت اجتماعی، دستیابی به قدرت^۵ یعنی توان تصمیم‌گیری در مورد شیوه تخصیص سایر منابع کمیاب^۶ و شبکه سیاسی چارچوبی است که در آن حداقل سه‌گانه، سه ارتباط مستمر و دسته‌ای از موضوعات موردعلاقه وجود دارد. به‌لحاظ تئوریک، گروه‌ها شامل افراد و سازمان‌ها و دیگر کنشگران اجتماعی است. کنشگران سیاسی بازیگرانی عقلانی هستند که مجموعه‌ای از ارتباطات^۷ را به امید بهره‌برداری در آینده (نزدیک، میان‌مدت و دور) شکل می‌دهند (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱). با توجه به عبارات پیش‌گفته، ارتباطی «سیاسی» فرض می‌شود که بیانگر تبادل پیام میان بازیگران سیاسی باشد. این بازیگران سیاسی شامل گروه‌ها، سازمان‌ها و اشخاص‌اند که در فرایند تصمیم‌گیری در توزیع منابع کمیاب در جامعه سهیم‌اند و در این مهم برخی از اقدامات و ارتباطات در خفا - یعنی در حوزه‌های محرمانه مجموعه حزب، کمیسیون‌های مجلس، مذاکرات سیاسی و جلسات ادارات دولتی^۸ - رخ می‌دهد (Schulz, 2009).

تمرکز این مقاله بر معادلات قدرت در سطوح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس است؛ زیرا کار این سطح فراتر از حوزه اداری است. در برخی استان‌ها، دو شهرستان یک نماینده دارد و یا یک شهرستان، به‌خاطر جمعیت زیاد، چند نماینده دارد. این معادلات قدرت به‌صورت شبکه‌های درهم‌تنیده و با جورچین‌هایی پیچیده متصور است که در این مقاله در هیئت یک مکعب روبیک انگاره‌پردازی شده است. در این روبیک به‌هم‌ریخته، اشخاص به‌عنوان اضلاع قدرت و نماینده گروه‌ها و سازمان‌ها هستند

۳- در سیاست شبکه‌ای، سرمایه حاصل از روابط منافی برای همه اعضا فراهم می‌کند (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱).

۴- از نظر وبر، شئون اجتماعی مختلف برای کنترل دستگاه دولت رقابت می‌کنند اما هیچ گروه اجتماعی مسلطی پیدا نمی‌شود (بشیریه، ۱۳۹۲: ۶۴).

۵- قدرت ظرفیتی عقلانی است که کنشگر را قادر می‌سازد به شکل نامتقارن بر تصمیمات سایر کنشگران تأثیر بگذارد به‌گونه‌ای که آن‌ها در جهت اراده، منافع و خواسته‌های کنشگر اصلی اقدام کنند. ظرفیت عقلانی بدین معنا است که قدرت نوعی روابط است. نامتقارن بودن قدرت باعث میشود درحالی‌که تأثیرگذاری در روابط خصلتی دوسویه دارد اما در روابط قدرت همیشه یک کنشگر دست بالاتر داشته و حد تأثیرگذاری او بیشتر از سایرین باشد. البته به‌دلیل ساخت رابطه‌ای جهان سیاست هیچ قدرتی مطلق نیست؛ بدین معنا که همیشه امکان مقاومت و به چالش کشیدن این روابط وجود دارد. هنگامی که نیروی مقاومت و عدم پذیرش از نیروی تطابق و سازگاری بیشتر شود، روابط قدرت دگرگون می‌شوند (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱).

۶- منابع کمیاب به شکلی نامتقارن در میان اعضای که در متن شبکه‌ای از روابط با یکدیگر پیوند یافته‌اند، بسته به جایگاه هر کنشگر و هوش و استعداد او در بهره‌برداری از موقعیتش در ساختار شبکه، توزیع می‌شود (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱).

۷- عرصه سیاست در هر کشور را باید قلمرو ارتباطات میان افراد زیادی دانست که می‌کوشند حجم بیشتری از منابع کمیاب، قدرت، منزلت و ثروت را به‌دست آورند. در نظام‌های اجتماعی نه‌تنها اتصالات مستقیم در تعیین قدرت وابسته به موقعیت و مقام مهم‌اند، بلکه اتصالات غیرمستقیم نیز دارای اهمیت بالایی هستند (نوا بخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱).

۸- آلموند و کلمن این نظریه را مطرح کردند که هر امر سیاسی در واقع یک امر ارتباطی است. ارتباطات سیاسی وسیله‌ای است برای کنترل اجتماعی و در نهایت قدرت سیاسی در رأس مفهوم‌سازی سایرننتیکی قرار می‌گیرد و بقیه اعضای سیستم در خدمت قدرت سیاسی عمل می‌کنند (آشنا، ۱۳۷۷).



که دست به چیدمان قدرت می‌زنند. لذا برعهده دارنده قدرت است که در این امر مهم با هنر خود به الگوریتم روبیک دست یابد و شکل مطلوب را در جهت خواسته‌ها و منافع خویش به دست دهد. از آنجاکه در این سطح، نماینده دولت مهم‌ترین بازیگر حوزه سیاسی محسوب می‌شود،^۱ با فرض ایستایی شبکه، شش سطح این روبیک بر ثقل فرماندار عبارت‌اند از: ۱. ادارات دولتی و نیروهای انتظامی و امنیتی؛ ۲. نیروهای نظامی سپاه و ارتش؛ ۳. سازمان‌ها و نهادهای تابع قوه قضائیه از جمله دادگستری و دادستانی؛ ۴. نماینده مجلس؛ ۵. امام جمعه به‌عنوان نماینده ولی فقیه؛ ۶. مردم.

چگونگی کنترل اندیشیده و آگاهانه قدرت - به عبارت بهتر شبکه‌های سیاسی - با بهره‌گیری از فنون و قوانین تأثیرگذاری بر مخاطب در تحکیم بخشی موقعیت خود و گسترش موفقیت و مشروعیت (پرویز، ۱۳۷۷) و پاسخ‌گویی به واکنش‌های طرف مقابل دغدغه مهم این پژوهش است. خاصیت قدرت لغزنده بودن و مدور بودن آن است. قدرت همچون گویی بر صفحه می‌چرخد و هر زمان که این گوی گوی گوشه پیدا کرد و زاویه یافت، از حرکت می‌ایستد. ایستایی از حرکت در حکم انتقال قدرت است. از این‌روست که عمل سیاسی در حوزه اداری نمی‌گنجد و قدرت غالباً میل دارد پوسته‌اش را بشکند، هم‌افزایی کند یا پوست اندازد؛ بنابراین، چگونگی به خدمت گرفتن ویژگی قدرت - یعنی اختیارات - مسئله آن است. در سویی دیگر، به همان اندازه که قدرت اختیارات می‌بخشد، محدودیت هم می‌آورد. توانایی عمل از اختیارات است و برقراری تناسب بین سهم خود و دیگران محدودیت است. قدرت در این فهم در یک شخص و یک سطح متبلور نیست بلکه مفهومی از خروجی این مناسبات است. هر کدام از اجزای این روبیک که بتوانند خارج از شبکه قرار گیرند و جورچین‌های آن را حل کنند به قدرت دست‌یافته‌اند. قدرتی که دربردارنده نوعی خاص از روابط انسانی است (نظری، ۱۳۸۶)، با افزایش سیطره دیدگاه ماکیاولی بر ارتباطات سیاسی (G. Blumler and Coleman, 2010) مسئله‌آفرین خواهد شد؛ چنانکه مسئله‌آفرین شده است. بنابراین، ضرورت شناسایی و ترسیم انگاره‌های منطقی از مناسبات قدرت به حکم ارائه الگوریتم‌های مسئله است.

۲. نظریه‌های تحقیق، بیان فرضیه و روش‌شناسی

نظریه به کاررفته در این پژوهش نظریه شبکه‌ای و تعبیر فوکو از شبکه قدرت است؛ همچنین مفهوم سرمایه اجتماعی به کار رفته است و سعی بر آن بوده است که مفهوم «سرمایه سیاسی» تعریف شود. در سطح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس شبکه‌های سیاسی‌ای وجود دارد که تناسب پیچیده‌ای از قدرت را رقم می‌زنند. این ارتباطات سیاسی ویژه را می‌توان با دو فرض زیر، در هیئت مکعبی روبیک انگاره‌پردازی کرد:

الف) روبیک قدرت دارای این سطوح شش‌گانه است: ۱. ادارات دولتی و نیروهای انتظامی و امنیتی؛ ۲. نیروهای نظامی سپاه و ارتش؛ ۳. سازمان‌ها و نهادهای تابع قوه قضائیه از جمله دادگستری و دادستانی؛ ۴. نماینده مجلس؛ ۵. امام جمعه به‌عنوان نماینده ولی فقیه؛ ۶. مردم؛ ۷. فرمانداران به‌عنوان گشتاور یا محور روبیک.

ب) هر کدام از بازیگران سیاسی که بتوانند در چرخه مناسبات قدرت مؤثرتر عمل کنند و روبیک قدرت را به چرخش درآورند، سهم بیشتری از خروجی قدرت به دست خواهند گرفت. روش ما در این پژوهش روش کتابخانه‌ای و اسنادی و منطبق علت‌یابی فازی است. در نتیجه‌گیری از گزاره‌ها هم منطق رگرسیونی به کار رفته است.

۹- ون دایک بر آن است که اگرچه دولت مهم‌ترین کنشگر جامعه است، سیاست و دموکراسی نیاز به پشتیبانی و بازاندیشی توسط نیروهای سیاسی و دموکراتیک خارج از سیاست‌های رسمی و نهادینه دارند (ون دایک، ۱۳۸۴)



۳. سوالات تحقیق

عبارت‌انداز:

- چگونه مناسبات سیاسی در سطح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس در انگاره روبیک قدرت رقم می‌خورد؟
- شبکه‌های سیاسی انگاره روبیک قدرت کدام‌اند؟
- چگونه یک بازیگر سیاسی به خروجی انگاره یادشده دست می‌یابد؟

۴. تمهیدات نظری: شبکه‌های قدرت در حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس

ویژگی روابط قدرت این است که متکی به کثرت نقاط مقاومت است. این نقاط نقش دشمن، هدف یا دستیابی به مناسبات قدرت را بازی می‌کنند. این نقاط مقاومت می‌توانند هر جایی در شبکه قدرت قرار داشته باشند. قدرت به وسیله کسانی که از آن حمایت کرده و کسانی که در مقابل آن مقاومت کرده‌اند مشترکاً به وجود می‌آید. قدرت در میان شبکه‌های اجتماعی ناهمگن و پیچیده توزیع می‌شود. همه چیز می‌تواند تغییر کند چون همه چیز بسیار شکننده است و بیشتر از روی بخت و تصادف سر پا مانده تا از روی ضرورت. قدرت یک مسئله پیچیده است که به وسیله پراکندگی‌ها و فعالیت‌هایش، امکان مقاومت را برای افراد فراهم می‌آورد (حسین‌زاده راد، ۱۳۸۸). شبکه سیاسی چارچوبی است که در آن حداقل سه گره، سه ارتباط مستمر و دسته‌ای از موضوعات موردعلاقه^{۱۱} وجود دارد. از منظر تئوریک، گره‌ها شامل افراد، سازمان‌ها و دیگر هستی‌های اجتماعی هستند. کنشگران سیاسی بازیگرانی عقلانی‌اند که مجموعه‌ای از ارتباطات را به امید بهره‌برداری در آینده (نزدیک، میان‌مدت و دور) شکل می‌دهند^{۱۲} (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱). چنانچه این تعریف از شبکه سیاسی را بپذیریم شبکه‌های ما در سطوح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس به این شرح‌اند:

۱. سپاه، نیروی انتظامی، اداره اطلاعات با محوریت حفظ امنیت و علاقه‌مندی به آن؛
۲. قاضی،^{۱۳} نماینده مجلس،^{۱۴} مردم،^{۱۵} با محوریت و نقطه مشترک مصونیت قضائی؛
۳. امام‌جمعه، سپاه، ارتش، نیروی انتظامی، قاضی یا دادستان با محوریت و نقطه مشترک

۱۰- موضوعات موردعلاقه در یک شبکه سیاسی ضرورتاً در ارتباط با قدرت است؛ یعنی میل، اراده و تلاش برای کسب، حفظ و بسط قدرت است (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱) فوکو هم دو جنبه اساسی در تحلیل ماکیاولی از الزامات حفظ قدرت را نشان دادن خطرها و هنر اداره مناسبات نیروها می‌داند (کسرابی، مرادخانی و رضایی، ۱۳۹۰).

۱۱- با در نظر گرفتن این واقعیت که گاه انسان‌ها ضمن ارتباطات فردی خود با دیگران به صورت آگاهانه، ارادی و هدفمند، فریب‌کارانه عمل می‌کنند، بروز رفتار و یا وانمود کردن نگرش خاصی برخلاف نگرش واقعی، برای جذاب جلوه کردن نزد دیگران و نفوذ در آن‌ها است. این گونه رفتارها را در اصطلاح [اعامیان] خودشیرینی می‌نامند. خودشیرینی از جمله رفتارهای سیاسی با جلب منافع فردی است. نفاق [به‌عنوان اصطلاحی دینی] برابر نهاد چنین رفتاری است چه طبق تعریف، نفاق نوعی دروغ است که بر پایه آن، فرد نگرش خاصی را وانمود می‌کند تا نزد دیگران قدسی یا موجه جلوه کند (هادوی نژاد و دیگران، ۱۳۸۹).

۱۲- نظریه مشورتی ۷/۳۷۷۰-۶۷/۷/۲۱-۷/۳۷۷۰ چنین بیان می‌دارد: «برابر ماده ۴۲ قانون تشکیلات عدلیه اگر قاضی مرتکب جنحه یا جناحی شود تعقیب او منوط به تعلیق از شغل قضائی به‌وسیله دادگاه انتظامی قضات است؛ بنابراین تا زمانی که قاضی از شغل خود معلق و مصونیت قضائی وی سلب نشده نمی‌توان قانون او را تعقیب نمود».

۱۳- در نظریه مشورتی شماره ۷/۵۶۱۳ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱ چنین آمده است: «با توجه به اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به‌سبب نظرانی که در مجلس اظهار نموده‌اند یا آراییی که داده‌اند تعقیب نمود و مصونیت پارلمانی آن‌ها در این حدود است و مصونیت دیگری برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی و قوانین دیگر پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین، چه قبل از انتخاب به سمت نمایندگی و چه بعد از آن، مانند عموم. تابع مقررات آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات عمومی هستند».

۱۴- هیچ دادگاه و قاضی‌ای نمی‌تواند مردم یک شهر را به خاطر عملی و سخنی دسته‌جمعی محاکمه کند چون به‌خاطر تعداد زیاد نفرات امکان مجرم قلمداد کردن و احضار کردن به دادگاه وجود ندارد.

داشتن حکم^{۱۵} حاکمیتی (غیردولتی)^{۱۶}؛

۴. فرماندار، نماینده، رؤسای ادارات با محوریت و نقطه مشترک اکتسابی و رقابتی بودن سِمَت‌های دولتی؛
۵. اطلاعات،^{۱۷} سپاه،^{۱۸} نیروی انتظامی،^{۱۹} ارتش،^{۲۰} با محوریت و نقطه مشترک رصد عملکرد فرماندار به حکم سیاسی بودنش؛
۶. دادستان، نماینده مجلس، اداره اطلاعات، فرماندار با محوریت و نقطه مشترک نظارت بر دستگاه‌های اجرایی؛
۷. امام‌جمعه،^{۲۱} نیروی انتظامی، ارتش، سپاه با محوریت و نقطه مشترک لباس متحدالشکل^{۲۲}؛
۸. ادارات دولتی؛ فرماندار؛ نماینده مجلس با محوریت و نقطه مشترک بهره‌مندی از اعتبارات سالیانه شهرستان^{۲۳}؛
۹. مردم (نهادی همچون شوراهای اسلامی و شوراهای حل اختلاف)، امام‌جمعه، نماینده مجلس با محوریت و نقطه مشترک شأن غیردولتی؛
۱۰. نماینده مجلس، مردم، فرماندار، دستگاه‌های دولتی با محوریت و نقطه مشترک نیاز متقابل^{۲۴}؛

۱۵- اعطای حکم به دارنده حکم اختیارات در قبال عملکرد می‌دهد و محدودیت پاسخگویی به عطاکننده حکم.
۱۶- چهار گروه نخست این شبکه حکم خود را مستقیم یا نیابتی از رهبری می‌گیرند و قاضی یا دادستان هم حکم خود را از رئیس قوه قضائیه.

۱۷- به حکم بند الف از ماده ۱۰ قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۵/۲۷ مجلس شورای اسلامی: الف) کسب و جمع‌آوری اخبار و تولید، تجزیه، تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات مورد نیاز در ابعاد داخلی و خارجی؛ ب) کشف و فعالیت‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی، خرابکاری و اغتشاش علیه استقلال و امنیت و تمامیت ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران.

۱۸- به حکم بند ب از ماده ۲۷ اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱ ش ماده ۲۷، دفاتر نماینده رهبری (در صورت وجود) به‌منظور کمک به نماینده رهبری در انجام وظایف محوله دفاتر زیر تشکیل می‌شود که مسئولین و اعضای آن‌ها توسط وی نصب و عزل می‌گردند؛ پ) دفتر سیاسی مسئول گردآوری و تدوین و تحلیل اخبار و رویدادهای سیاسی است.

۱۹- به حکم تبصره ۱ از بند ۴ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی مصوب تیرماه ۱۳۶۹، جمع‌آوری اخبار و اطلاعات مربوط به مسائل سیاسی، امنیتی و پیگیری اطلاعاتی آن به عهده وزارت اطلاعات است. چنانچه نیروی انتظامی در حین انجام وظایف محوله به این قبیل اخبار و اطلاعات دسترسی پیدا کند، مکلف است ضمن کسب و جمع‌آوری، آن‌ها را سریعاً در اختیار وزارت اطلاعات قرار دهد. وزارت مذکور موظف است اخبار و اطلاعات مورد نیاز و مرتبط با وظایف نیروی انتظامی را به‌موقع در اختیار آن نیرو بگذارد.

۲۰- به حکم بند «ج» از ماده ۷ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران، این موارد به عهده ارتش است: اقدامات لازم در زمینه کسب اطلاعات از اوضاع، رویدادها و نهادها و نظامی اشکار و نهان منطقه و جهان و ارزیابی مستمر تهدیدات و توان رزمی دشمنان بالفعل و بالقوه، بند ۱ ماده ۱۶ پیشگیری، کشف، شناسایی و خنثی کردن فعالیت‌های براندازی، جاسوسی، خرابکاری، موارد ایجاد ناراضی، نفوذ جریان‌های سیاسی و ایجاد اختلال در انجام مأموریت به‌منظور حفظ و صیانت ارتش و وزارت دفاع و سازمان‌های وابسته به آن‌ها از طریق حفاظت پرسنل، اطلاعات، اسناد، مدارک، اماکن، تأسیسات، وسایل و تجهیزات و امنیت ارتباطات با رعایت اصل ۱۵۶ قانون اساسی.

۲۱- لباس شرط تحقق روحانیت است (شجاعی زند، ۱۳۸۸). لباس روحانیت یونیفرمی است برای روحانیون که در حقیقت، معرفت سمت و جایگاهی فکری و عمل آن‌ها در جامعه است تا شناسایی و دسترسی مردم به ایشان با سهولت بیشتری صورت گیرد (غلامی، ۱۳۸۳)

۲۲- لباس ویژه برای دارنده‌اش هم پرستیژ و جایگاه می‌آورد و هم محدودیت‌زا است. لباس به دارنده‌اش حقی می‌دهد که بر خورد با او بایستی در قالب برخورد با صاحب ردای این چنینی باشد (مثل دادگاه‌های نظامی و روحانیت برای جرائم احتمالی) و محدودیت برای دارنده را در محدودیت‌سازی شخص بر خود است تا از گزند احتمالی به صاحبان ردا این چنینی محافظت شود. در خصوص نظامی‌ها، گاه همین پوشیدن لباس به‌صورت جالفرض و نه بالذات تبدیل به امری نظامی می‌شود و آگاهی از آن بیانگر معرفت نظامی است و آن زمانی است که مثلاً سرباز یونیفرم نظامی می‌پوشد یا لباس تبدیل به «زره» می‌گردد (عصریان نژاد و صنیعی، ۱۳۸۶)

۲۳- فرماندار سالیانه نسبت به تقسیم بودجه دستگاه‌ها و ادارات دولتی و پاسخ‌گویی منطقی به اعتباراتشان از بودجه شهرستان مسئول است. نماینده در تصویب بودجه مصوب استان و سهم شهرستان‌های حوزه‌اش اثرگذار است و در مقابل احکام فرماندار از طریق دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود و درخواست‌های نماینده از طریق فرماندار و دستگاه‌های دولتی.
۲۴- نماینده به رای مردم نیاز دارد و مردم درخواست‌ها و مطالبات اداری- عمرانی‌شان را از طریق فرماندار و ادارات دولتی اعاده می‌کنند. ادارات به نظر مستقیم فرماندار و غیرمستقیم نماینده مجلس، و فرماندار هم به نظر نماینده مجلس جهت





۱۱. مردم^{۲۵} (شوراهای اسلامی^{۲۶}...); ادارات دولتی،^{۲۷} فرماندار، نیروی انتظامی و سپاه،^{۲۸} با محوریت و نقطه مشترک اجرای انتخابات؛

۱۲. اداره اطلاعات، دادستانی،^{۲۹} ادارات دولتی،^{۳۰} نیروی انتظامی،^{۳۱} با محوریت و نقطه مشترک^{۳۲} انتخابات^{۳۳}

۱۳. ادارات دولتی، فرماندار، محاکم قضائی^{۳۴} با محوریت و نقطه مشترک بروکراسی؛

۱۴. محاکم قضائی، ارتش، سپاه با محوریت و نقطه مشترک بیرون قرار گرفتن از نظارت دولت؛

۱۵. فرماندار، سپاه، نیروی انتظامی، اطلاعات شهرستان با محوریت و نقطه مشترک عضویت در شورای تأمین.

هر کدام از این شبکه‌ها در مناسبات قدرت تأثیر خود را دارند و جایگاه هر کدام از این افراد و سازمان‌ها به‌عنوان گره‌های شبکه مشخص است. از میان این شبکه‌های سیاسی، شبکه‌ای که دارای بیشترین عضو در دیگر شبکه‌هاست از خروجی قدرت بهره بیشتری می‌برد و هر کدام از گره‌ها که دارای بیشترین عضویت شبکه‌ای است^{۳۵} نیز به همین سبب^{۳۶} هنجارهای شبکه‌های سیاسی و استراتژی‌های آگاهانه آن‌ها برای تمایزبخشی آنان با یکدیگر خارج از شبکه خود می‌تواند مرزهای نظام سیاسی^{۳۷} را مشخص کند (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱) در مقابل، آسیب‌پذیری‌های شبکه‌ها ناشی از برخی ویژگی‌های خاص آن‌هاست. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: ۱. اندازه (مهم‌ترین ویژگی)؛ ۲. انسجام؛ ۳. دسترسی‌پذیری برای کاربران مرتبط؛ ۴. پیچیدگی؛ ۵. قدرت یا ضعف در امکانات پشتیبانی (ون دایک، ۱۳۸۴). از این‌رو، برای رسیدن به سوژه

حفظ جایگاه نیاز دارد.

۲۵- به حکم ماده ۳۳ مجموعه قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی؛ فرماندار یا بخشدار مرکز هر حوزه انتخابی، جهت انتخاب معتمدین اصلی و علی‌البدل هیئت اجرائی موضوع ماده ۳۱ سی نفر از معتمدین بومی ساکن در محل و یا ساکنینی که حداقل دارای پنج سال سابقه سکونت در حوزه انتخابی هستند را از بین کلیه اقشار واجد شرایط در این قانون انتخاب و به‌منظور تأیید صلاحیت به هیئت نظارت مربوط معرفی می‌کند.

۲۶- به حکم تبصره ماده ۳۱ مجموعه قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی، در شهرستان و بخش‌هایی که شورای اسلامی شهرستان یا بخش تشکیل شده است، یک نفر از اعضای شورا و به انتخاب شورا، یکی از نه نفر معتمدین مذکور خواهد بود.

۲۷- به حکم ماده ۳۱ مجموعه قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی، بلافاصله پس از صدور دستور شروع انتخابات از طرف وزارت کشور، فرماندار یا بخشدار مرکز حوزه انتخابیه دستور تشکیل هیئتهای اجرائی حوزه‌های فرعی را به فرماندار یا بخشدار حوزه‌های فرعی، صادر می‌کند و خود موظف است ظرف شش روز در مرکز حوزه انتخابی، هیئت اجرائی انتخابات را با حضور هیئت نظارت شورای نگهبان به ریاست خود و عضویت رئیس ثبت‌احوال مرکز حوزه انتخابیه و نه نفر معتمدین موضوع ماده ۳۳ تشکیل دهد.

۲۸. به ترتیب با مسئولیت حفظ امنیت شعبه و حوزه رأی‌گیری

۲۹- در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر و روستا قاضی و نماینده دادستان حضور دارند.

۳۰- اداره ثبت‌احوال در هر دو انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر و روستا حضور دارد، اما اداره آموزش و پرورش فقط در انتخابات شوراها نماینده دارد.

۳۱- اداره تشخیص هویت

۳۲- بررسی صلاحیت نامزدهای نمایندگی

۳۳- به حکم ماده ۴۸ مجموعه قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور و شورای نگهبان پس از وصول مشخصات داوطلبان، روزانه فهرست کامل آن‌ها را تهیه و به‌منظور بررسی سوابق آنان درباره صلاحیت‌های مذکور در این قانون به وزارت اطلاعات، دادستانی کل، سازمان ثبت‌احوال کشور و اداره تشخیص هویت و پلیس بین‌الملل در مرکز ارسال می‌کند. مراکز مزبور موظف‌اند ظرف پنج روز نتیجه بررسی را با دلیل و سند به وزارت کشور و شورای نگهبان اعلام نمایند.

۳۴- با نظر به این موضوع که شهرداری و دهیاری‌ها نهادی عمومی غیردولتی‌اند.

۳۵- پیوندهای ضعیف با اعضای خارج از گروه می‌تواند باعث تسهیل در گردش اطلاعات و موفقیت اعضای گروه شود (گوانووتر، ۱۹۷۳ به نقل از نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱).

۳۶- تعداد پیوندهای یک کنشگر میزان درجه او را مشخص می‌کند. موفقیت قانون طلایی سیاست شبکه است بدین معنا که موفقیت کنشگران در دستگاه دولت و میزان درجه ارتباطات آن‌ها توان آن‌ها را مشخص می‌کند، درجه تعداد ارتباطات را نشان می‌دهد. هرچه نقطه مرکزی‌تر باشد درجه آن بیشتر است (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱)

۳۷- اگر دیگر منابع کمیاب اجتماعی یعنی ثروت اقتصادی و منزلت اجتماعی قابلیت تبدیل به قدرت سیاسی داشته باشند باید آن‌ها را نیز در تعیین مرزهای هر شبکه سیاسی دخیل دانست (نوابخش، عطار و ابوالحسنی، ۱۳۹۱)

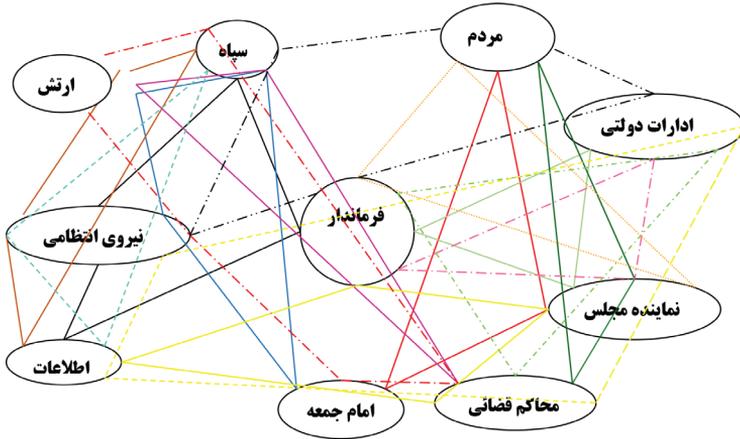


قدرت و ابژه‌های که آن را در دست می‌گیرد، نخست مسئله‌های قدرت هر کدام از سطوح روبیک را ذکر می‌کنیم و سپس به تأثیرهای رگرسیون^{۳۸} آن در معادلات می‌پردازیم.

۵. تحلیل شبکه‌های سیاسی در سطح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس

چنانچه پیشتر در مبحث شبکه‌های قدرت ذکر شد ما با ۱۵ شبکه سیاسی در سطح حوزه روبرو هستیم. تصویر شماتیک این شبکه‌ها در شکل ۱ آمده است:

شکل ۱. شبکه‌های سیاسی در سطح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس



در اینجا با دو شبکه پنج‌گره‌ای و چهار شبکه چهار‌گره‌ای و نه شبکه سه‌گره‌ای روبرو هستیم. دفعات حضور هر کدام از گره‌ها در شبکه به شرح جدول ۱ و ۲ است.

جدول ۱. تعداد دفعات حضور گره‌ها در شبکه‌های سیاسی

دفعات حضور در شبکه‌های سیاسی	گره‌های شبکه‌ای
۷	فرماندار
۷	سپاه
۷	نیروی انتظامی
۶	اداره اطلاعات
۶	نماینده مجلس
۵	ادارات و نهادهای دولتی
۵	محاکم قضائی
۴	مردم
۵	ارتش
۳	امام جمعه

۳۸- در تحلیل رگرسیونی یا تحلیل وایازشی به‌جای در نظرگیری تأثیر یک متغیر مستقل در متغیر وابسته، تأثیر حاصل از برآیند دو یا چند متغیر در یک متغیر سنجش می‌شود. اگرچه این فن، تکنیکی آماری است اما منطق این فن در این تحلیل به‌کارگرفته خواهد شد.



جدول ۲. تعداد دفعات حضور گره‌ها در شبکه‌های سیاسی بیشتر از سه گره

دفعات حضور در شبکه‌های چهارگانه‌ای	دفعات حضور در شبکه‌های پنج‌گانه‌ای	گره‌های شبکه‌ای
۱	۱	فرماندار
۳	۱	سپاه
۴	۲	نیروی انتظامی
۳	-	اداره اطلاعات
-	-	نماینده مجلس
۱	۱	ادارات و نهادهای دولتی
-	۱	محاكم قضائی
-	۱	مردم
۲	۱	ارتش
۱	۱	امام‌جمعه

معطوف به این آمار، چنانچه منطق شبکه‌ای را بپذیریم، به‌علت بیشترین تعداد حضور نیروی انتظامی در میان شبکه‌های سه‌گانه‌ای و بیشتر از سه‌گانه‌ای، قاعدتاً باید نیروی انتظامی را پرقدرت‌ترین و امام‌جمعه را کم‌قدرت‌ترین گره شبکه تصور کرد. در مرتبه بعد، سپاه و فرمانداری به ترتیب با بیشترین دفعات حضور در شبکه‌های سه‌گانه‌ای و بیشتر از سه‌گانه‌ای در مقام دومین و سومین گره‌های پرقدرت شبکه‌ای هستند. اما باید به این پرسش پاسخ داد که آیا واقعاً چنین است؟

حضور و تعداد دفعات حضور در شبکه‌های سیاسی، اگرچه قدرت آفرین است، اما نشانه درگیری بالا هم هست. هرچه تعداد و دفعات حضور در شبکه‌ها بیشتر شود سطح اصطکاک هم بالاتر می‌رود و گره‌ها نه تنها از مزایای حضور بهره‌مند می‌شوند، از زیان‌های آن هم متضرر می‌شوند. تأثیرگذاری متضمن تأثیرپذیری است. پس کدام گره یا گره‌ها با دریافت بیشترین قدرت و اثرگذاری بر دیگر گره‌ها، کمترین تأثیرپذیری را متحمل می‌شوند و خروجی قدرت را به دست می‌گیرند و از آن متنفع می‌شوند؟

۶. تأثیر رگرسیون در مناسبات قدرت

مسئله قدرت مسئله حضور است. قدرت در داخل شکل نمی‌گیرد اما از داخل شکل می‌گیرد. استفاده از فضای نیاز یا نیاز آفرینی حرکت به سمت برآورده‌سازی را محقق می‌سازد. گره‌های شبکه‌ای به تبع تأثیرگذاری و توانمندی از نقاط ضعف و تأثیرپذیری نیز برخوردارند. هنر ارتباطات سیاسی در استفاده از قدرت گره دیگر در راستای هم‌پوشانی با ضعف گره‌ای خود است و این کار را بایستی با کاربست قدرت گره‌ای خود محقق سازد. استراتژی عملیاتی این امر خارج شدن از جریان شبکه‌های سیاسی است و این کار به فرد یا آن نهاد قدرتی می‌دهد تا از تأثیرپذیری‌ها و تحمل بار شبکه‌ای دور باشد. در واقع، فرد یا نهاد به‌عنوان گره‌ای از این شبکه‌ها در اینجا از فن «پرتاب اوت» استفاده می‌کند؛ یعنی با انتقال حساسیت‌های موضوعی از نقطه‌ای که برایش هزینه بر است و به اصطلاح خارج کردن مسئله از دستور کار و طرح کردن مسئله‌ای دیگر با برچسب عمومی یا همگانی در میان بازیگران، بازی را با بازیگرانی دیگر و در گوشه‌ای دیگر از زمین به بازی وامی‌دارد. بازیگران درگیر در مسئله عمومی هم خودی‌ها یعنی گره‌های یک شبکه و هم دیگری‌ها یا گره‌های شبکه‌های دیگر است.

در سطح حوزه‌های انتخابی نمایندگی مجلس، ما با شش سطح روبیک روبرو هستیم؛ اما چرا سطوح روبیک با تعداد گره‌های شبکه‌های سیاسی همخوانی ندارد؟ چنانچه پیشتر هم اشاره شد، در فرض این



تحقیق سطوح روبیک قدرت به این قرارند: ۱. ادارات دولتی و نیروهای انتظامی و امنیتی؛ ۲. نیروهای نظامی سپاه و ارتش؛ ۳. سازمان‌های تابع قوه قضائیه از جمله دادگستری و دادستانی؛ ۴. نماینده مجلس؛ ۵. امام‌جمعه به‌عنوان نماینده ولی‌فقیه؛ ۶. مردم؛ ۷. فرمانداران به‌عنوان گشتاور یا محور روبیک.

از آنجا که دولت مهم‌ترین بازیگر حوزه سیاسی است، در فرض نخست، فرماندار بطن کار یا به‌عنوان محور روبیک متصور است؛ اما فرض سطوح روبیک به‌دلیل تصریح قانون است که اذعان می‌کند استانداران در حوزه مأموریت خود نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت‌اند و بر همه ادارات دولتی حوزه مأموریت خود، سوای محاکم قضائی، ریاست عالییه و حق نظارت در امور را خواهند داشت (رک: قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، ۱۳۳۹: ماده ۱). همچنین کلیه وظایف و اختیاراتی که به استانداران محول شده است فرمانداران نیز در شهرستان محل مأموریت خود را برعهده دارند (رک: شورای عالی اداری موضوع وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، ۱۳۷۷: ماده ۲۴). شمولیت نیروی انتظامی در اینجا بازم به استناد قانون (قانون تأسیس نیروی انتظامی، ۱۳۶۹: ماده ۲) است که این نیرو را البته با شرط تابعیت از فرماندهی کل قوا، وابسته کشور می‌شمرد. در نتیجه، سطح نخست روبیک شامل ادارات دولتی^{۳۹}، نیروی انتظامی و اداره اطلاعات^{۴۰} است. در سطح دوم ارتش و سپاه قرار دارند که در تابعیت فرماندهی کل قوا هستند، اما در سطوح شهرستانی هم پایگاه و پادگان دارند و با تأمین امنیت از سوی هر دو و هم فعالیت عمرانی و فرهنگی سپاه، در مناسبات قدرت تأثیرگذارند هرچند از دایره نظارت فرماندار خارج‌اند. فرض سطح سوم روبیک بازم به استناد قانون ماده ۱ است که در آغاز این پاراگراف اشاره شد. وجود و حضور کارگزاران محاکم قضائی در شورای تأمین، شورای مبارزه با مواد مخدر، شورای آسیب‌های اجتماعی، شورای اداری شهرستان و... در فرایند برگزاری انتخابات، چه در امر استعلام و چه حضور در هیئت اجرایی، دلیل فرض سطح سوم از روبیک است؛ چراکه محاکم قضائی به استناد قانون اساسی^{۴۱} و به‌عنوان نمایندگان قوه قضائیه از سیطره دولت و نمایندگانش خارج‌اند. فرض سطح چهارم به‌دلیل حضور پر قدرت نمایندگان مجلس در سطوح شهرستانی است و بازم به استناد قانون اساسی تفکیک قوا و به‌عنوان عضوی از قوه مقننه است که از سیطره دولت و نمایندگانش خارج‌اند. فرض سطح پنجم به‌دلیل حضور گسترده و وجه عامی امام‌جمعه در سطوح شهرستانی است و استناد به این حقیقت که آن‌ها از سیطره نظارت دولت خارج‌اند و حکم آن‌ها هم با تفویضی از نماینده ولی‌فقیه در استان است. فرض سطح ششم به‌پشتوانه این حقیقت است که تمامی سطوح پیش‌گفته محل رجوع این سطح است و فرض وجود حاکم به قدرت فرض وجود محکوم به قدرت است. هرچند شخص و یا اشخاصی که مردم را به حرکت وامی‌دارند، بازار یا اصناف هستند^{۴۲} اما قدرت تجمع و یا اعلان ناراضیتی و عدم امکان دادرسی جماعتی به‌اندازه یک شهر عملاً مردم را به‌عنوان یکی از سطوح روبیک متصور می‌سازد. حال با این پشتوانه‌های نظری (مفروضات و حقایق) تأثیر رگرسیونی قدرت در سطوح انتخابی نمایندگان مجلس این‌گونه است:

۳۹- یا همان نیروی بوروکراسی

۴۰- وجود و حضور وزیر اطلاعات در کابینه و هیئت دولت هم تأییدی بر این مدعا است.

۴۱- فکیک قوا بر فلسفه موازنه قدرت هم مبتنی است. در سیستم حکمرانی موازنه قدرت غالباً به دو روش صورت می‌گیرد: الف) تعاملات میان قوای سه‌گانه؛ ب) با محوریت جامعه مدنی به‌عنوان واسط میان حکومت و عامه مردم؛ و قدرت غالباً از سه سو مهار می‌شود: الف) تصویب قدرت؛ ب) اجرای قانون؛ ج) تفسیر و کاربرد آن (حجاریان و دیگران ۱۳۹۰).

۴۲- با قبول تأثیرگذاری دیگر سطوح در این سطح همچون امام‌جمعه



جدول ۳. موضوعات موردعلاقه یا نقطه‌ مشترک‌های گره‌های شبکه‌های سیاسی

شماره شبکه	موضوعات موردعلاقه یا نقطه مشترک‌ها
۱	حفظ امنیت
۲	مصونیت از قضا
۳	داشتن حکم غیردولتی
۴	داشتن پست‌های اکتسابی و رقابتی
۵	رصد عملکرد فرماندار به حکم سیاسی بودنش
۶	نظارت بر دستگاه‌های اجرایی
۷	لباس متحدالشکل
۸	سهم از اعتبارات سالیانه شهرستان
۹	شان غیردولتی
۱۰	نیاز متقابل
۱۱	اجرای انتخابات
۱۲	تأثیر در فرایند انتخابات
۱۳	بوروکراسی
۱۴	بیرون قرار گرفتن از نظارت دولت
۱۵	عضویت در شورای تأمین

دست یافتن به این مهم از برآیند منشور موضوعات موردعلاقه یا نقاط مشترک شبکه‌ها، نقاط قوت و اختیارات و نقاط ضعف محقق می‌شود. چنانکه پیشتر اشاره شد موضوعات موردعلاقه یا نقاط مشترک شبکه‌های سیاسی، نقاط قوت و اختیارات و نقاط ضعف یا محدوده تأثیرپذیری به این قرار است:

جدول ۴. نقاط قوت یا اختیارات گره‌های شبکه‌های سیاسی^{۴۳}

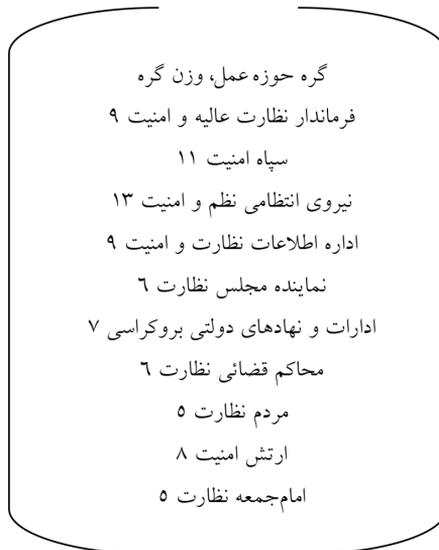
گره‌های شبکه‌ای	نقاط قوت یا اختیارات
فرماندار	هماهنگ‌کننده همه دستگاه‌ها، تصمیم‌گیرنده، نظارت و ریاست عالی، مرجعیت اداری، تأییدکننده مقام و پست، ریاست امنیتی، مالکیت ابزارهای کنترلی و منابع اقتصادی، آزادی عمل
سپاه	بودن در تابعیت رهبری، تصریح قانون اساسی به وجودش، عضویت فرماندهی در شورای عالی، قانونی‌دولتی و دایمی بودن، بهره‌بری از بسیج، پایین بودن استرس مسئولیتی، اعتمادمردمی، حمل سلاح، لباس
نیروی انتظامی	بودن در تابعیت رهبری، امکان استفاده از بسیج، ضابط قضایی بودن، در اختیار داشتن امور روادید و کنترل مرزی، وجه ظاهری و عملی، منزلت اجتماعی، متمم بودن در نظر مردم و قضات، تأمین نظم و امنیت داخلی، آزادی عمل، مجوز حمل سلاح، تفوق حکمی نهاد عقیدتی، سیاسی و حفاظت از رهبری، لباس
اداره اطلاعات	تبعیت یگانه از یک مرجع، عدم عضویت دوگانه سازمانی، عدم عضویت در احزاب و گروه‌های سیاسی، عدم اظهارنظر در خصوص احزاب و گروه‌ها، شفافیت مالی، عدم استفاده از جایگاه ملاقات حضوری با مردم، توان اخذ امتیاز سیاسی، توان استفاده اقتصادی، امکان استفاده از وضعیت بد اقتصادی و محرومیت و فقر و کم‌سوادی عمومی، حق نظارت بر دو قوه، ظرفیت دوگانه مردمی-دولتی
ادارات و نهادهای دولتی	نظم و سلسله‌مراتب، توانایی نفوذ و تأثیرگذاری، افزون‌طلبی، مداخله‌گری یا عاملیت، عدم موجود ازیابی، ناهمگونی، پیچیدگی و تعدد مراجع اداری، تمرکز تصمیم‌گیری، عدم رعایت قوانین، ضابطه‌گرایی، وجود قوانین و مقررات متنوع، پیوستگی با سیاست، قدرت عمل، محل رجوع امور اداری روزمره
محاکم قضایی	استقلال، مصونیت شغلی، نظارت عالی بر حسن اجرای قوانین
مردم	لزوم مشورت حکام با آنها، نقد و اعتراض، نظارت با حضور همچون مذاکرات علنی مجلس، حق انتخاب، رابطه افقی میان افراد، اختلال در بازار
ارتش	بودن در تابعیت رهبری، حمل سلاح، ارتباط با سیاست، نظم‌پذیری، اعتماد مردمی
امام‌جمعه	وسعت حوزه اختیارات، استقلال مالی از دولت، مخالفت و مشارکت با دولت، مرجعیت انواع گروه‌ها با انواع آراء، نظارت، سنخیت شان با شغل، عدم نظارت بر نحوه حضورش در قدرت، سواستفاده، موضع‌گیری جناحی و حزبی، مردمی بودن، بندوبست‌های سیاسی و اقتصادی، دسترسی به تریبون جمعه

۴۳- نقاط قوت و ضعف در این جدول از نگاه اخلاقی نگریسته نمی‌شود بلکه ظرفیتش در دست‌یابی به قدرت در نظر گرفته شده است

جدول ۵. نقاط ضعف یا محدوده تأثیر پذیری گره‌های شبکه‌های سیاسی^{۴۴}

گره‌های شبکه‌ای	نقاط ضعف یا محدوده تأثیر پذیری
فرماندار	حذف شرط سابقه از شرایط فرماندار بودن، عدم التزام عملی نیروی انتظامی به تبعیت از او، خارج از دسترسی داشتن سپاه، ارتش و محاکم قضایی، فرارگری در نظارت منابع بی‌شمار، فساد، پاسخ‌گویی نبودن، عدم شایسته‌سالاری، شکاف نظارتی با مردم در امر اقتصادی، مدارا نکردن، فاصله زیاد قدرت، اعتمادناپذیری، تعارض گفتار و عمل، قانون‌گریزی، بی‌ثباتی، اهمال‌گری
سپاه	مسائل امنیتی، استرس محیطی و کار، دوگانگی شغل، علاقه به شغل آزاد، استحاله ارزش‌ها، ناهمراهی امت، اختلاف بین نیروهای مسلح
نیروی انتظامی	وابسته وزارت کشور بودن، تخلفات انضباطی، پایین بودن پایگاه اقتصادی-اجتماعی، نیاز به خودشکوفایی، منزلت اجتماعی، پایین بودن حقوق و مزایا، برخورد محافظه‌کارانه با او در بحران، برخورد مسامحه‌آمیز با متخلفان انتخاباتی، پایین بودن شاخص نظم
اداره اطلاعات	دیدگاه‌های مختلف در امر امنیت، نامشخص بودن شرح وظایف، اقدامات متضاد و ناهمگون امنیتی، دوباره‌کاری، موازنه‌کاری و خشنی‌سازی فعالیت‌های سازمان‌های درگیر در امر امنیت، بالا بودن سطح امنیتی پدیده‌ها
نماینده مجلس	نیاز به انتخاب شدن، ارتباطات قومی، منطقه‌ای عمل کردن، اعمال دولت در انتخابات، پاسخ‌گویی به مراجع متعدد
ادارات و نهادهای دولتی	فساد مالی، تبعیت از حکم سیاسی، سبیل محک سنجی بودن، ابزار عملیاتی نمایندگان، محافظه‌کاری، مشارکت‌ناپذیری، مقاومت در برابر تغییر، اختلاط در وظایف، پاسخ‌گو نبودن به جامعه، وجود قوانین و مقررات متنوع، پیوستگی با سیاست، مقاومت در برابر تغییرات، عوام‌فریبی، نشناختن زمان، تأثیرپذیری از بالا و پایین‌دستی
محاکم قضایی	متأثر از سیاست، ورود به میهمانی دولت، فرارگری در معرض نظارت همگانی، عدم استقلال ناکارآمدی دستگاه قضا، قابل پیش‌بینی نبودن داوری‌ها، زمان‌بر بودن فرایند دادرسی، فساد
مردم	بی‌تفاوتی، بی‌کاری، تبعیض، نابرابری در توزیع امکانات و اطلاعات، رابطه عمودی با حکومت، بی‌میلی به نازمی شوراهای اسلامی شهر و روستا، پیروی از بازار
ارتش	کنترل سخت رفتاری، افت مدیریتی، ساختار ضعیف، دوشغله بودن، وضعیت بد معیشتی، تضادرقابت و مناقشات داخلی، هرج‌ومرج سازمانی، قدرت و اختیار بی‌حدومرز، تورم نیروی انسانی، اختلال ارتباطی، قانون‌گریزی
امام‌جمعه	مشکل اقتصادی، عدم اشتغال، علاقه به صدرنشینی، عدم آموزش و مهارت کافی، عوام‌زدگی، نفی، مماشات، سیاسی‌کاری، تصدی‌گری شغل سیاسی، بزرگ‌نمایی‌های دشمن، ذهنیت منفی، سرگرمی به جزئیات و غفلت از امور اساسی، نقد غیرمنصفانه و طرح مطالبات غیرکارشناسی، غفلت از سنگینی بار تعامل با قدرت، تمام‌وقت بودن، تبلیغاتی بودن نمازجمعه، نارسایی در مسئولیت و اختیارات، درگیری با مسئولان، دفاتر عریض و طولی

حال باید برای دستیابی تأثیر رگرسیونی ماتریس قدرت را ترسیم کرد:



۴۴- یک امر یکسان بسته موقعیت می‌تواند فرصت یا تهدید باشد.



به نظر می‌رسد در سطوح حوزه انتخابی نمایندگی مجلس، بیشترین وزن عددی با نمره ۵۰ به حوزه امنیت برمی‌گردد و پس از آن به حوزه نظارت با نمره ۳۱ اختصاص دارد؛ کمترین هم با نمره ۷ حوزه بوروکراسی است؛ و با وجود تعداد برابر بازیگران در حوزه نظارت و امنیت، حوزه عمل در مسئله امنیت قوی‌ترین حوزه درگیر در شبکه‌های سیاسی است. در اینجا باز برگردیم به پرسش نخستین که خروجی قدرت چگونه محقق می‌شود؟

عمل هم‌زمان بازیگر سیاسی، یعنی حرکت از نقطه قوت تأثیرگذاری خود به سمت حوزه ضعف و تأثیرپذیری دیگر بازیگران در یک مسئله را تأثیر رگرسیونی قدرت می‌گوییم؛ یعنی چنانچه فرماندار بتواند در مبادرت به شبکه‌سازی از تجمیع نقاط میان بودگی‌اش، نقطه‌ای استراتژیک بسازد و با این نقطه پر بار جدید به سمت نقطه‌های کناری که دارای حوزه‌های تأثیرپذیری‌اند، حرکت کند در واقع توانسته است از جریان شبکه‌ها خارج و با دست‌یابی به الگوریتم روبیک را به چرخش درآورد. خارج نشدن از شبکه‌ها بار تأثیرپذیری را هم محتمل‌تر خواهد کرد و آسیب‌رسان است. در این زمینه، می‌توان سناریوهای بی‌شماری را متصور شد؛ که در زیر به نمونه‌ای از آن‌ها اشاره می‌گردد.

سناریو ۱: فرماندار از موضع ریاست و نظارت در جهت حل مسئله معیشت مردم اداره‌های دولتی را مکلف به حمایت از پروژه‌های اشتغال‌زایی کند. این پروژه‌ها ممکن است در قالب وام‌های صندوق مهر رضا، جهاد کشاورزی، میراث فرهنگی، کمیته امداد امام خمینی و صورت پذیرد. همچنین، در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تخصیص اعتبار به پروژه‌هایی در جهت اشتغال باشد. مطرح شدن مسئله اشتغال و نارضایتی مردم در شورای تأمین حساسیت‌انگیزی طرف‌های درگیر در مسئله امنیت را برانگیخته و ارسال صورت‌جلسات این شورا به استان حساسیت و اهتمام استانی را موجب خواهد شد. این امر خود به مطالبات نماینده در جهت پاسخ‌گویی به وعده‌های انتخاباتی‌اش یاری می‌رساند و همراهی امام‌جمعه و مردم را در پی خواهد داشت و به تبع این امر مراجعات به محاکم قضائی کمتر خواهد شد.

سناریو ۲: سپاه می‌تواند با طرح مسائل امنیتی جدید در شورای تأمین و ارسال گزارش‌های خود به مافوق استانی بازی را به گونه‌ای دیگر رقم زند. عدم اهتمام فرماندار به مسئله‌های همچون مواد مخدر (توضیح اینکه کمیسیون مبارزه با مخدر در فرمانداری‌ها برگزار می‌شود) به‌عنوان یکی از امتیازات منفی او در ارزیابی به حساب می‌آید. در سوی دیگر، حساسیت‌انگیزی شرکای امنیتی خود همچون نیروی انتظامی و اطلاعات جریان‌آفرینی خواهد کرد و آن‌ها را به کنش وامی دارد. طرح مسئله در تریبون جمعه توسط سپاه یا نیروی انتظامی و یا با درخواست آن‌ها توسط امام‌جمعه حساسیت‌انگیزی عمومی خواهد آفرید و این حساسیت به نماینده مجلس منتقل می‌شود و عکس‌العمل دادستان و ضابط قضائی‌اش را در جهت شناسایی، بازداشت و معرفی مظنونین به دادسرا بر خواهد انگیخت.

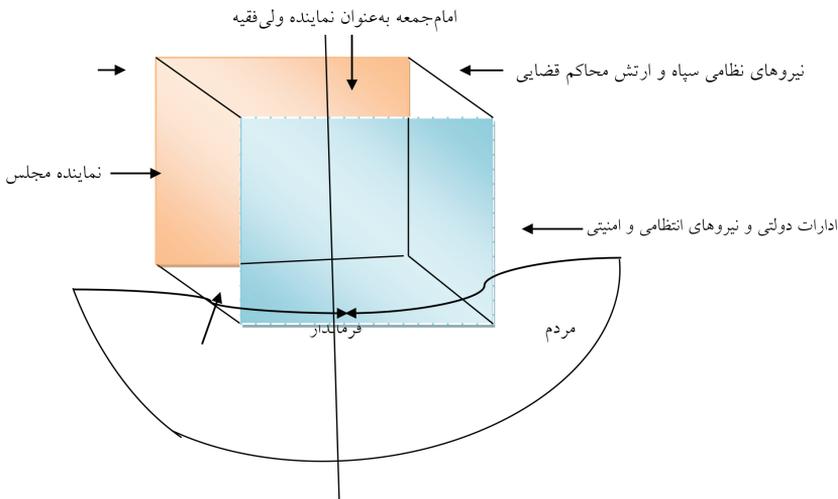
۷. نتیجه

دست‌یابی به خروجی قدرت آرمان بازیگران شبکه‌های سیاسی است. این مهم با سه امر محقق خواهد شد:

- استفاده از ظرفیت یا توان تأثیرگذاری خود؛
- استفاده از حوزه ضعف یا تأثیرپذیری دیگر بازیگران؛
- جریان‌آفرینی مسئله‌مدار؛

لازم به ذکر است در حالت سکون، انتقال قدرت صورت نمی‌پذیرد؛ یعنی بازیگری که با در دست داشتن خروجی قدرت، عاملیت دارد همچنان کارگزار و کنشگر است تا اینکه طرح مسئله‌ای با برچسب عمومی یا همگانی، جابه‌جا شدن بازیگران سیاسی یا معرفی مدیری جدید، زلزله سیاسی همچون انتخابات

رخ دهد استفاده از این فضا و یا آفرینش فضا شرط لازم انتقال قدرت است.



شکل ۲. انگاره رویبک قدرت

کتابنامه

- احمدوند، علی محمد و منصور صادقی. (۱۳۸۵). «نیازهای کارکنان نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران: اولویت‌ها و مقایسه آن‌ها بر حسب ویژگی‌های جمعیت». *دانشور رفتار*. شماره ۱۷ (تیر). صص ۱۵-۳۰.
- احمری حسین و احمدی موسی. (۱۳۸۸). «بررسی فقهی حقوقی مسؤلیت و مصونیت قاضی». *فقه و تاریخ تمدن*. سال ۵. شماره ۲۰ (تابستان). صص ۹-۳۳.
- آذر، عادل و دیگران. (۱۳۸۶). «طراحی مدل مبتنی بر شبیه‌سازی جهت بررسی و تحلیل ارتباطات بین سازمانی». *مدرس علوم انسانی*. شماره ۵۵ (پاییز). صص ۳۱-۵۸.
- تاجبخش، کیان، مراد ثقفی و مسعود کوهستانی نژاد. (۱۳۸۲). «سرمایه اجتماعی و سیاست‌های اجتماعی (بررسی وضعیت سرمایه اجتماعی در ایران امروز)». *رفاه اجتماعی*. شماره ۱۰ (پاییز). صص ۱۵۵-۲۰۰.
- حجاریان، عفیفه و دیگران. (۱۳۹۰). «بررسی جایگاه عامه مردم در سیستم مهار و موازنه قدرت». *مطالعات مدیریت بهبود و تحول*. سال ۲۱. شماره ۶۴ (تابستان). صص ۱۹-۵۳.
- حسین زاده بحرینی، محمد حسین. (۱۳۸۳). «عوامل مؤثر بر امنیت سرمایه‌گذاری در ایران». *جستارهای اقتصادی*. شماره ۲ (پاییز و زمستان). صص ۱۰۹-۱۵۶.
- رجبی دوانی، محمدحسین و طاهرآبادی، امین. (۱۳۹۱). «روحانیت شیعی و نقش سیاسی اجتماعی آنان در جامعه ایران با تأکید بر نقش مقام معظم رهبری در مدیریت تحولات پس از انتخابات سال ۸۸». *پاسداری فرهنگی*. شماره ۶ (پاییز و زمستان). صص ۸۵-۱۲۰.
- زاهدی، شمس‌السادات و خانباشی، محمد. (۱۳۹۰). «از اعتماد عمومی تا اعتماد سیاسی (پژوهشی پیرامون رابطه اعتماد عمومی و اعتماد سیاسی در ایران)». *پژوهش‌های مدیریت در ایران (مدرس علوم انسانی)*. دوره ۱۵. شماره ۴ (پیاپی ۷۳. زمستان). صص ۷۳-۹۶.



زاهدی، شمس السادات و محمد خانباشی. (۱۳۹۱). «چار چوبی نظام‌مند برای تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر اعتماد سیاسی در ایران». *مطالعات مدیریت بهبود و تحول*. شماره ۶۸ (پاییز). صص ۳۳-۶۶.

زمانی، سمیه؛ احمد محقر و سینائی. (۱۳۹۰). «بررسی نقش سومین دوره مجلس شورای اسلامی در سیاست‌گذاری مطالعه موردی برنامه اول و گذار به دوره سازندگی (۱۳۶۷-۷۱)». *پژوهشنامه علوم سیاسی*. شماره ۲۳ (تابستان). صص ۷۵-۱۰۶.

سالار زهی، حبیب‌الله؛ روشندل اربطانی، طاهر؛ بابایی ازغندی، علیرضا. (پاییز ۱۳۹۱). شناسایی و اولویت‌بندی جهت‌گیری‌های توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات نیروی انتظامی در افق ۱۴۰۴؛ با رویکرد آینده‌نگاری. پژوهش‌نامه نظم و امنیت انتظامی - شماره ۱۹، ۱-۳۴.

سردارنیا، خلیل‌الله؛ قدرتی، حسین؛ اسلام، علیرضا. (زمستان ۱۳۸۸). تأثیر حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی بر اعتماد سیاسی: مطالعه موردی؛ شهرهای مشهد و سبزوار. *پژوهشنامه علوم سیاسی* - شماره ۱۷، ۱۳۵-۱۶۶.

سید امامی، کاووس؛ عبدالله، عبدالمطلب. (پائیز ۱۳۸۸). عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس؛ مطالعه موردی شهر تهران. *پژوهشنامه علوم سیاسی* - شماره ۱۶، ۱۰۹-۱۴۶.

فرهی علی، سنجدی محمدابراهیم، باقری مسعود، طلائی محمدحسین. (زمستان ۱۳۹۲). طراحی الگوی تعاملی توانمندسازی سرمایه انسانی مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات در نیروهای مسلح (مطالعه موردی: سپاه پاسداران انقلاب اسلامی). *راهبرد دفاعی*، دوره ۱۱، شماره ۴۴، ۱-۴۲.

کریمایی، علی اعظم؛ مرادیان، محسن؛ عباسی، علی (مدیریت). (تابستان ۱۳۸۹). نقش نیروی انتظامی در تأمین امنیت اجتماعی. *دانش انتظامی* - شماره ۴۷، ۷-۵۰.

موحدی، محمد ابراهیم و عرف، جمال. (بهار ۱۳۹۲). عوامل اجتماعی مؤثر بر احساس امنیت سیاسی نخبگان سیاسی کشور. *مطالعات راهبردی* - شماره ۵۹، ۵۳-۸۶.

هادوی نژاد، مصطفی؛ دانایی فرد، حسن؛ آذر، عادل؛ خائف‌الهی، احمد. (بهار و تابستان ۱۳۸۹). کاوش فرایند رفتارهای منافقانه در ارتباطات بین فردی در سازمان با استفاده از نظریه داده بنیاد. *اندیشه مدیریت راهبردی* - شماره ۷، ۱۳۰-۸۱.

— (۱۳۸۱). روحانیت و حضور در مدیریت سیاسی کشور. *حکومت اسلامی*، شماره ۲۴.

آجیلی، هادی. (زمستان ۱۳۸۳). کندوکاو در چالش‌های ساختاری و رفتاری مجلس شورای اسلامی آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی. *راهبرد* - شماره ۳۴، ۳۱۱-۳۱۹.

اخترشهر، علی. (بهار ۱۳۸۷). توزیع قدرت در ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *پژوهش مطالعات انقلاب اسلامی*؛ سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۶۷-۱۸۷.

آرامش، رسول. (۱۳۸۰). آسیب‌شناسی حقوقی: استقلال قاضی و دستگاه قضائی. *وکالت* شماره ۹، ۱۴-۱۸.

آزادمرزآبادی اسفندیار، طرخورانی حمید، امامی خوانساری نسرين السادات. (بهار ۱۳۸۶). بررسی استرس‌های شغلی گروهی از کارکنان سپاه. *طب نظامی* شماره ۹۰، ۱۵-۲۲.

نظری، علی اشرف. (بهار ۱۳۸۶). نگرش مدرن به قدرت سیاسی. *پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی* سال دوم، شماره چهارم، ۱۲۳-۱۴۰.

آشنا، حسام‌الدین. (تابستان ۱۳۷۷). ارتباطات سیاسی و فرهنگ مذهبی در ایران. *گفتمان* شماره ۱، ۱۸۹-۲۰۸.

باهنر، محمد جواد. (۱۳۶۱). روانشناسی و جامعه‌شناسی ارتش. *پاسدار اسلام* آبان شماره ۱۱، ۴۸-۵۱.

بایی لاشکی مریم، پیشگاهی فرد زهرا. (تابستان ۱۳۸۸). تحلیل رفتار انتخاباتی ایرانیان (مورد مطالعه حوزه انتخابیه نوشهر و چالوس در انتخابات دوره ۸ مجلس شورای اسلامی). *نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی (جغرافیای انسانی)*: دوره ۱، شماره ۳، ۹۳-۱۱۲.

بشیریه، حسین. (۱۳۹۲). جامعه‌شناسی سیاسی؛ نقش نیروهای سیاسی در زندگی سیاسی (نسخه بیست

و یکم). تهران: نشر نی.

علوی، پرویز. (زمستان ۱۳۷۷). ارتباطات سیاسی و روابط عمومی. مجله روابط عمومی دوره نو شماره ۱، ۳۰-۲۴.

تقی زاده، جواد و ضرغامی، بشیر. (پاییز ۱۳۸۸). استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی. پژوهشنامه علوم سیاسی، سال چهارم، شماره چهارم، ۴۵-۷۹.

تکمیل همایون، ن. (تابستان و پاییز ۱۳۷۶). رشد هماهنگ و نوسازی در نهادهای سیاسی. فرهنگ - شماره ۲۲ و ۲۳، ۱۱۹-۱۵۲.

جلالی، هوشنگ. (بهار ۱۳۸۰). آسیب‌شناسی اجتماعی در ارتش. مطالعات دفاعی استراتژیک، شماره ۸، ۱۱۱-۱۲۲.

جهانی، محمدرضا. (۲۸ و ۲۹ بهمن ۱۳۸۲). نقش بهداری نیروی انتظامی در مدیریت فجایع ملی. دومین همایش سراسری پدافند جنگ‌های نوین؛ ابعاد علمی و راهکارها. تهران: دانشگاه امام حسین.

حسن کلای و رضا دوستدار. (تابستان ۱۳۸۸). بررسی منزلت شغلی و اجتماعی پلیس ایران و عوامل مؤثر بر آن. فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، سال چهارم شماره دوم، ۲۲۹-۲۵۱.

حسین زاده راد، کاوه. (پاییز ۱۳۸۸). آیا مقاومت در برابر قدرت امکان‌پذیر است؟ علوم سیاسی دانشگاه آزاد کرج - شماره ۸، ۱۱۹-۱۲۸.

حسین زاده فرمی مهدی، معتمدی ضحی. (پاییز ۱۳۹۰). تأملی در بازار: مطالعه تحولات بازار در دهه اول پس از انقلاب اسلامی. مطالعات انقلاب اسلامی: دوره ۸، شماره ۲۶، ۱۶۹-۱۹۸.

حسینی، شمس‌الدین. (۲۰۰۵، ۲۰۱۵). کتب منتشر شده. بازایی از پایگاه اطلاع‌رسانی دکتر سید شمس‌الدین حسینی: <http://shamseddin-hosseini.ir/uni/index.php/dlbooks>

دفتر بررسی‌های حقوقی. (فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۵). مروری بر ضعف‌ها و قوت‌های قانون انتخابات مجلس فرازوفرودهای قانون انتخابات. مجلس و پژوهش، شماره ۱۹، ۸۵-۹۲.

خانی، علی رضا. (بهمن و اسفند ۱۳۷۹). تأملی تازه در باب: بوروکراسی و فقدان آن. اطلاعات سیاسی - اقتصادی - شماره ۱۶۱ و ۱۶۲، ۱۲۶-۱۳۵.

خلع‌تبری، ارسلان. (دی ۱۳۳۱). دادگستری حافظ منافع دولت و مردم است. کانون وکلا، دوره اول، - شماره ۲۸، ۲۴-۲۸.

درودی، مجتبی (تابستان ۱۳۹۰). سلسه‌مراتب قانون‌گذاری در نظام اداری اسلامی. اسلام و پژوهش‌های مدیریتی - شماره یک، ۱۵۳-۱۷۲.

دوستدار، رضا. (پاییز ۱۳۹۰). نقش و کارکرد نیروهای مسلح در تحقق امنیت ملی پایدار در چشم‌انداز ۱۴۰۴ (مطالعه موردی: نیروی انتظامی. پژوهش‌نامه نظم و امنیت انتظامی - شماره ۱۵، ۸۱-۱۰۶.

دوورژه، موریس. (۱۳۴۹). اصول علم سیاست. (ابوالفضل. قاضی، مترجم) تهران: فرانکلین.

ذوعلم، علی. (۱۳۸۴). روحانیت و قدرت سیاسی در تجربه جمهوری اسلامی. بازتاب اندیشه، شماره ۷۱، ۱۲۶۳-۱۲۶۸.

ذوعلم، علی. (۱۳۸۴). روحانیت و قدرت سیاسی را تجربه جمهوری اسلامی. حکومت اسلامی، شماره ۳۷، ربانی خوراسگانی، علی. (پاییز و زمستان ۱۳۸۴). بررسی «مشکلات درونی سازمان روحانیت ایران» با به‌کارگیری روش تحقیق عملی مشارکتی در حوزه‌های علمیه مشهد و قم. جامعه‌شناسی کاربردی - شماره ۱۹، ۱۱۹-۱۵۴.

رضا بیرانوند، حسین یاراحمدی و بهرام گلگون. (پاییز ۱۳۹۱). بررسی نقش فرماندهان و مدیران در کاهش تخلفات کارکنان کلانتری‌های انتظامی. مطالعات مدیریت انتظامی، سال هفتم، شماره ۳، ۴۳۵-۴۶۰.

روحانی، حسن. (تابستان ۱۳۸۰). امنیت عمومی، امنیت ملی و چالش‌های فرا روی. راهبرد شماره بیستم، ۴۴-۵.





- ساعی، علی. (۱۳۹۱، ۰۳، ۰۸). علیت فازی در علوم اجتماعی. بازایی از انجمن جامعه‌شناسی ایران: <http://www.isa.org.ir/session-report/5449>
- سواد کوهی فر، سام. (بهمن و اسفند ۱۳۸۰). بررسی تطبیقی مشروعیت قاضی: در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران و سایر سیستم‌ها. دادرسی شماره ۳۰، سال پنجم، ۲۳-۲۸.
- سیاهپوش، امیر. (پاییز ۱۳۸۷). فراتحلیل مطالعات سرمایه اجتماعی در ایران. راهبرد فرهنگ - شماره ۳، ۹۹-۱۲۴.
- سیدمامی، کاووس و منتظری مقدم، رضا. (پاییز ۱۳۹۱). نقش فرهنگ اعتماد و عملکرد نهادهای سیاسی در ایجاد اعتماد سیاسی؛ بررسی پیمایشی دانشجویان دانشگاه تهران. پژوهشنامه علوم سیاسی؛ سال هفتم، شماره چهارم، ۱۸۹-۱۲۶.
- شایسته نژاد، علی. اکبر. (زمستان ۱۳۹۰). آسیب‌شناسی نقش الگویی رهبران جامعه در تداوم انقلاب اسلامی ایران. مطالعات انقلاب اسلامی - شماره ۲۷، ۶۷-۹۰.
- شجاعی زند، علیرضا. (پاییز ۱۳۸۸). روحانیت و موقعیت جدید. شیعه‌شناسی سال هفتم - شماره ۲۷، ۲۶۴-۲۳۱.
- شفیعی فر، محمد. (پاییز ۱۳۸۴). مردم‌سالاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی؛ حدود قدرت دولت. مطالعات انقلاب اسلامی - شماره ۲، ۱۱۵-۱۵۶.
- صادقی مال امیری، منصور. (پاییز ۱۳۸۸). مقایسه نیازهای کارکنان نیروی انتظامی در دو مقطع زمانی سال‌های ۸۲ و ۸۶. انتظام اجتماعی شماره ۳، ۵۳-۷۸.
- طالب، مهدی؛ یوسف وند، سامان؛ یوسف وند، علی. (بهار ۱۳۹۲). تحلیل محتوای کیفی شعارهای تبلیغاتی نامزدهای نهمین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر خرم‌آباد: از منظر رویکردهای توسعه محور. علوم اجتماعی (دانشگاه علامه طباطبائی) - شماره ۶۰، ۴۳-۷۸.
- طهماسبی، جواد. (زمستان ۱۳۹۰). فرایند نظارت انتظامی بر رفتار قضات. حقوقی دادگستری، دوره ۷۵، شماره ۷۶، ۲۰۹-۲۲۹.
- عزت دوست، محمد. (آذر و دی ۱۳۸۹). درآمدی بر معنویت‌شناسی سازمانی و کارکردهای آن در نیروی انتظامی. دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس، سال هفتم، شماره ۳۲، ۱۰۵-۱۲۰.
- عسگری ساجدی، محمد. (مهر ۱۳۸۴). تأثیر توسعه نهادهای سیاسی بر تحول نظام اداری. تدبیر - شماره ۱۶۱، ۴۳-۴۸.
- عصاریان نژاد، حسین و صنیعی، محمد حسین. (تابستان و پاییز ۱۳۸۶). مدیریت آسیب و کارآمدی دفاع در نیروهای مسلح. فصلنامه مطالعات دفاعی استراتژیک، ۸۷-۱۳۰.
- عطارزاده، مجتبی. (۱۳۷۷). تأثیر رویکرد جدید مفهوم امنیت بر امنیت ملی ج.ا.ا. ایران. مطالعات راهبردی پیش‌شماره ۲.
- گفتگوی علمی. (۱۳۸۵ و ۱۳۸۶). گفتگوی علمی: اصول و مبانی تحلیل امنیت (یافته‌ها و کاستی‌های مکتب کپنهاگ). نگرش راهبردی، شماره ۷۷ و ۷۸، ۱۳۹-۱۵۳.
- غلامی، رضا. (۱۳۸۳). مانیفست روحانیت. زمانه، شماره ۲۸.
- غلامی، رضا. (خرداد ۱۳۸۴). مانیفست روحانیت ۲. زمانه، سال چهارم، شماره ۳۳، ۶۳-۶۷.
- فخریه حمیدیان پور، رضا سیاوشی، زعیمه نعمت‌اللهی. (تابستان ۱۳۹۱). ارزیابی سطوح نیازهای کارکنان در فرماندهی نیروی انتظامی بوشهر رویکرد مقایسه‌ای بر پایه تحلیل‌های آماری و تصمیم‌گیری فازی. پژوهش‌های راهبردی امنیت و نظم اجتماعی، سال اول، شماره دوم، از ۴۱ تا ۶۶.
- فراتی، عبدالوهاب. (پاییز ۱۳۸۷). روحانیت، سیاست و دموکراسی. مطالعات انقلاب اسلامی، دوره ۴، شماره ۱۴، ۱۸۹-۲۰۴.
- فربودی، یوسف. (پاییز و زمستان ۱۳۶۸). شناخت بیماری‌های اجتماعی بوروکراسی ۳. دانش مدیریت -

شماره ۶ و ۷، ۵۹ - ۷۵.

فریبودی، یوسف. (بهار ۱۳۶۸). شناخت بیماری‌های اجتماعی بوروکراسی. دانش مدیریت - شماره ۴، از ۶۲ تا ۷۰.

قدردان قراملکی، محمدحسن. (زمستان ۱۳۸۵). جایگاه مردم در حکومت نبوی. حکومت اسلامی، سال یازدهم، شماره ۴۲، ۱۷۲-۱۸۸.

قلی پور، آرین. (زمستان ۱۳۸۵). هیدروکراسی یا بوروکراسی. فصلنامه دانش مدیریت - دوره ۱۹، شماره ۱، ۱۰۳-۱۲۳.

قلی پورالله، رحمت. (پاییز ۱۳۸۴). تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری. مدیریت فرهنگ سازمانی - شماره ۱۰، ۱۰۳ - ۱۲۸.

قنبری، آیت. (زمستان ۱۳۸۱). منابع قدرت روحانیت شیعه در ایران. علوم سیاسی؛ شماره ۲۰. قوام، عبدالعلی. (۱۳۷۲). تحول در نظام اداری در چارچوب وابستگی متقابل میان نظام اداری و سیاسی. سمینار بررسی مسایل اداری ایران (ص. ۱۰-۱۷). تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

کریمی مله، علی. (۱۳۸۴). شناسایی مرجع امنیت در رویکرد امنیت ملی امام خمینی (ره). مطالعات راهبردی، شماره ۳۰، ۷۶۵-۷۸۸.

کسرای، محمد سالار؛ مرادخانی، همایون و رضایی محمد. (پاییز و زمستان ۱۳۹۰). فوکو: حکومت مندی، سوژه سیاسی و کنش سیاسی. جامعه‌شناسی تاریخی: دوره ۳، شماره ۲، ۱-۳۴.

کسرای، محمدسالار؛ وردیزاده، نسرين. (زمستان ۱۳۸۹). تحلیل نگرش گروه‌های سیاسی درون حاکمیت به نقش مردم در نظام سیاسی. جامعه‌شناسی تاریخی - شماره ۴، ۹۵-۱۲۶.

مجتبی اسکندری، اسماعیل ثمنی. (بهار و تابستان ۱۳۹۱). طراحی و تبیین الگوی پیروی در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از منظر امام خمینی (ره) و امام خامنه‌ای (مد ظله). مدیریت اسلامی، سال بیستم، شماره ۱، ۳۹ - ۶۰.

محرمی، توحید. (پاییز و زمستان ۱۳۸۴). نظارت بر قدرت سیاسی از دیدگاه فقهاء شیعه. پژوهش سیاست نظری - شماره ۱، ۱۵۱ - ۱۷۹.

محسنی تبریزی، علیرضا و شاه بهرامی، فرخ الله. (بهار ۱۳۸۷). نقش مدیریت انتظامی در تأمین امنیت شهرها (مطالعه موردی: انتخابات مجلس شورای اسلامی). فصلنامه دانش انتظامی سال دهم - شماره ۳۸، ۱۲۰ - ۱۴۳.

محمد رضا قلی زاده، علی اصغر فانی و علی محمد احمدوند. (فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۹). بررسی تأثیر سبک‌های رهبری بر رضایت شغلی کارکنان نیروی انتظامی (مطالعه موردی کارکنان معاونت طرح و برنامه و بودجه ناجا). دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس سال هفتم شماره ۲۸، از ۲۹ تا ۴۵.

محمدی اصل، عباس. (اسفند ۱۳۸۴ و فروردین ۱۳۸۵). ابعاد رفتارشناسی سیاسی. گزارش - شماره ۱۷۲ و ۱۷۳، ۳۴ - ۳۶.

منصور نژاد، محمدرضا. (شهریور ۱۳۸۳). پیش درآمدی بر آسیب‌شناسی آفات مدیریتی در ایران اسلامی. توسعه مدیریت - شماره ۶۰، ۵۷ - ۷۲.

منطقی، محسن. (بهار ۱۳۸۹). تحلیلی بر عوامل محیطی تأثیرگذار بر هویت نهاد روحانیت (رویکرد مدیریتی و سازمانی). حکومت اسلامی سال پانزدهم، شماره ۱ (پیاپی ۵۵)، ۲۰۱-۲۲۲.

مهرداد نوابخش، سعید عطار، سیدرحیم ابوالحسنی. (بهار ۱۳۹۱). رویکرد سیاست شبکه‌ای: تعمیم اندیشه سرمایه اجتماعی به عرصه تحلیل دولت. مطالعات توسعه اجتماعی ایران، سال چهارم؛ شماره دوم، ۷-۲۱.

مهوری، محمدحسین. (آذر و دی ۱۳۸۱). جایگاه مردم در تشکیل حکومت پیشوایان معصوم. نامه مفید - شماره ۳۲، ۱۲۵ - ۱۵۲.

موسوی، میر طاهر. (۱۳۸۵). مشارکت اجتماعی یکی از مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی. رفاه اجتماعی، سال





ششم شماره ۲۳، ۶۷-۹۲.

- موسی زاده، علیرضا. (بهار ۱۳۸۳). نخبگان سیاسی و تئوری قدرت. راهبرد شماره سی و یکم، ۴۳-۶۳. میدری، احمد. (بهمن ۱۳۸۳). اصناف و دولت. گفتگو شماره ۴۱، ۷۹-۱۰۸.
- میرزمانی بافقی سید محمود، پوراعتماد حمیدرضا. (زمستان ۱۳۸۳). سبک زندگی کارکنان نظامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. مجله دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران، دوره ۲، شماره ۴ (مسلسل ۸)، ۴۴۳-۴۵۰.
- ناجا، دفتر تحقیقات کاربردی معاونت طرح و برنامه بودجه. (آذر و دی ۱۳۸۶). چالش و راه کارهای مدیریت انتظامی بحران. دوماهنامه توسعه انسانی پلیس، سال چهارم، شماره ۱۴، ۸۷-۱۱۰.
- نظری، علی اشرف. (۲۰۱۵، ۰۶ ۱۵). قدرت، سوژه و هویت؛ تأملی بر آرای میشل فوکو. بازیابی از <http://www.iptra.ir/vdcjvxeuqey.html> کانون ایرانی پژوهشگران فلسفه و حکمت: نظری، علی اشرف. (پاییز ۱۳۹۰). چرخش در مفهوم قدرت: تصور فوکویی و پسا فوکویی از قدرت. فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دوره ۴۱، شماره ۳، ۳۴۱-۳۵۸.
- نفری، ندا. (تابستان ۱۳۹۱). ارائه الگویی نظری جهت تعیین عرصه اختیارات سیاست و اداره. مدیریت دولتی (دانشگاه تهران) - شماره ۱۰، ۱۵۳-۱۷۲.
- نوایی، علی اکبر. (۱۳۷۵). بایستگی های روحانیت. اندیشه حوزه، شماره ۴.
- نیکو کار، غلامحسین و علی دادی، یاسر. (خرداد و تیر ۱۳۸۷). آسیب شناسی سازمان و الگوهای آن (جستجویی در الگوی علی بورک - لیتوین) (با تحلیلی در کاربرد آسیب شناسی در سازمان های نظامی). مصباح - شماره ۷۵، ۱۳۹-۱۶۶.
- هرسیچ، حسین. (بهار و تابستان ۱۳۸۳). کسری اعتماد سیاسی: ریشه ها و راهکارهای مقابله با آن در نظام مردم سالاری دینی. مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی - شماره ۲۱ و ۲۲، ۲۳۹-۲۶۴.
- ورعی، سید جواد. (زمستان ۱۳۸۰). مشورت حق مردم و وظیفه حکومت. حکومت اسلامی سال ششم، شماره ۲۲، ۸۴-۱۱۴.
- وروایی، اکبر. (پاییز ۱۳۹۰). بررسی عوامل مؤثر بر تخلفات انضباطی شایع در بین کارکنان ناجا و راهکارهای مدیریت انتظامی آن. فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، سال ششم، شماره سوم، ۴۳۵-۴۶۹.
- ون دایک، جان. (تابستان ۱۳۸۴). قدرت و سیاست در جامعه شبکه ای. (ی. پور، اسماعیل، تدوین) رسانه - شماره ۶۲، ۱۲۱-۱۶۱.
- یوسف پور، علی. (مهر و آبان ۱۳۷۴). مفهوم «نظارت» و جایگاه مجلس. مجلس و پژوهش - شماره ۱۷، ۱۴۵-۱۵۴.

G.Blumler، Jay and Coleman، Stephen. (2010). Political Communication in Freefall: The British Case--and Others? *The International Journal of Press/Politics*، 139-154.

Quandt، T. (2008). Network Analysis. In W. Donsbach، *The international encyclopedia of communication* (pp. 3201-3202). Singapore: Blackwell Publishing.

Schulz، W. (2008). Political Communication. In W. Donsbach، *Encyclopedia of communication theory* (pp. 6371-3672). London: SAGE Publications، Inc.



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

جهان محلی‌سازی: واژه‌ای جدید برای حقیقتی تازه

_____ سید هادی زرقانی^۱، منصوره اسکندران^۲ _____

چکیده: امروزه رویکرد پیروی از روندهای جهانی‌شدن به دلیل تناقضات موجود در آن کمتر مورد پذیرش جوامع و کشورها قرار می‌گیرد. در واقع با تشدید چالش‌هایی چون گسترش فقر، توسعه نیافتگی، جرم، آلودگی زیست‌محیطی، نزاع‌های قومی و مذهبی، جنگ و درگیری در مناطق مختلف جهان، نقش و جایگاه بازیگران محلی و به‌ویژه شهرها هم از لحاظ مکان فعالیت‌های اجرایی و هم از لحاظ پتانسیل‌های نهفته نهادها و انجمن‌های جامعه مدنی واقع در آنها در کنار سایر بازیگران غیردولتی مورد توجه جدی قرار گرفته است. این رویکرد جدید تحت عنوان «جهان محلی‌سازی» مطرح شده است که به‌عنوان رویکردی ترکیبی از دو پدیده و فرایند محلی‌سازی و جهانی‌شدن مطرح است و در آن بازیگران محلی می‌توانند نقش مهم و مؤثری در مقابله با چالش‌های منطقه‌ای و جهانی همچون پیشگیری و مدیریت جنگ و منازعات، به جریان انداختن مذاکرات صلح، تلاش برای گسترش توسعه پایدار و کاهش فقر، افزایش همگرایی بین قومیت‌ها و ملت‌ها و مبارزه با بحران‌های زیست‌محیطی در مقیاس منطقه‌ای و جهانی داشته باشند. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به منابع معتبر بدنبال پاسخ به این سؤال است که براساس رویکرد جهان‌محلی‌سازی، نقش آفرینی بازیگران سطوح محلی نیاز به چه بسترها و عواملی دارد و جهان-محلی‌سازی چه آثار و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی دارد؟ نتایج پژوهش نشان می‌دهد این رویکرد به شرط رعایت ملاحظات و الزامات اجرایی آن که شامل مواردی چون اصلاح دیپلماسی سنتی، تمرکز بر مسائل فرهنگی، حکمروایی شهری، دموکراسی و جامعه مدنی، مدیریت منابع و مکانیزم‌های مالی است، می‌تواند در فراگیرتر شدن و یکپارچه‌سازی توسعه، صلح و امنیت و ایجاد فضای اقتصادی و سیاسی باثبات‌تری در سطح جهان نقش مهمی داشته باشد.

کلیدواژه‌ها: جهان‌محلی‌سازی، توسعه، محلی‌گرایی، جهانی‌شدن

۱- دانشیار جغرافیای سیاسی. دانشگاه فردوسی مشهد. h-zarghani@um.ac.ir «نویسنده مسئول»

۲- دانش‌آموخته علوم سیاسی. دانشگاه آزاد اسلامی مشهد tuberose360@yahoo.com



۱- مقدمه

در مسیر تحولات فزایندهٔ امروزی، جهان برای مقابله بحران‌ها و چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و ... استقرار ثبات بین‌المللی، به رویکردی فراگیرتر از پیش نیاز دارد؛ رویکردی که دارای تأثیرات و ماهیت جهانی شدن باشد و در عین حال به عدم موازنهٔ اجتماعی - اقتصادی و اختلافات فرهنگی توجه نشان دهد. شاید بتوان گفت جهان محلی‌سازی آن رویکرد مورد انتظار است که با استفاده از قابلیت‌ها و توانمندی‌های بازیگران غیردولتی و محلی بتواند با ایجاد موازنهٔ جدید اجتماعی - اقتصادی، در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، محیط منطقه‌ای و جهانی ایمن‌تر و پایدارتری برای گسترش توسعه، امنیت و صلح ایجاد کند.

در واقع، جهان محلی‌سازی ترکیبی از واژگان جهانی‌سازی یا جهانی‌شدن^۳ و محلی‌سازی^۴ است. در این روند، با ادغام بازارهای محلی در یک جامعهٔ جهانی، پیشرفت در حمل و نقل و ارتباطات، سرعت و پیشرفت در سیستم‌ها، در کنار پیدایش و ارتقای طبقهٔ متوسط در کشورها بر اثر جهانی‌شدن، کانون توجهات به سمت بازارهای محلی هدایت شده و مفهومی تحت عنوان «جهان محلی‌سازی» پدیدار شده است. در این بستر، اگرچه محصول یا خدمات عرضه شده به صورت جهانی توزیع می‌شود، لکن طراحی ارائهٔ خدمات بهتر به مشتریان مبتنی بر شرایط بازار محلی است. در واقع، مدرنیزه شدن حمل و نقل و تدارکات با عرضهٔ راه‌حل‌های حمل و نقل جهانی در زمان مشخص برای جابه‌جایی سریع‌تر محصولات به مکان‌های بیشتر و اتصال آن‌ها، به بیش از نود درصد تولید ناخالص داخلی جهانی، به مهرهٔ اصلی راهیابی مشاغل کوچک به بازارهای جهانی تبدیل شده است. این مطلب از گفتهٔ فردریک اسمیت مدیرعامل و رئیس هیئت مدیرهٔ شرکت فدرال اکسپرس به روشنی دریافت می‌شود که «همه چیز مشخصاً در جریان است: ارتباط با جهان، سوخت مورد نیاز موتور اقتصاد محلی است و در مقابل، رشد جهانی رابطهٔ مستقیمی با موقعیت‌ها و فرصت‌های محلی دارد» (Huang, 2013: 1).

۲- روش تحقیق

روش تحقیق این مقاله روش توصیفی-تحلیلی محسوب می‌شود. اطلاعات مورد نیاز به روش کتابخانه‌ای گردآوری شده است. مسئلهٔ اصلی پژوهش این است که بر اساس رویکرد جهان محلی‌سازی، نقش آفرینی بازیگران سطوح محلی نیاز به چه بسترها و عواملی دارد و جهان محلی‌سازی چه آثار و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به همراه دارد؟

۳- مفاهیم و مبانی نظری

در ربع آخر قرن بیستم، یکپارچگی اقتصادی جهان شکل تازه‌ای به خود گرفت که در ابتدا خود را به شکل کاملاً جداگانه و به صورت پدیده‌ای نسبتاً حاشیه‌ای نشان داد. اما تحولات پیرامونی به تدریج به شیوه‌هایی که تمام جوانب بشری را درگرون ساخته، جهانی شدن را به عنوان پیکربندی جهانی نوین و مؤثر بر یکدیگر تبیین کرد (بریجر، ۱۹۹۲: ۱۹). در نظام جهانی کاپیتالیستی، بحران هویت و معنا بر اثر اقتصادی شدن فرهنگ و هویت و نیازهای مردم جهان به وجود آمده و موجب تخریب و نابودی مرزهای فرهنگی و پیوند میان فضا و مکان می‌گردد که با ناامنی و سردرگمی همراه است (موثقی، ۱۳۹۳: ۵۹). در حوزهٔ بومی و محلی، جهانی شدن پایگاه اقتصادی جوامع محلی و بومی مختلف را در سرتاسر جهان تضعیف می‌کند و استیلای فزایندهٔ رسانه‌های جهانی چند کشور و شرکت نه موجب تنوع بیشتر، بلکه به فرهنگ یکنواخت تر

3- globalization

4- localization



جهان‌گرایی منجر می‌شود (بریچر، ۱۳۹۲: ۲۱). در حالیکه حساسیت کشورها و دولت‌ها به این حوزه به این دلیل فراوان است که هویت ملی، ارزش‌ها و باورهای سنتی و نگرش بومی آن‌ها شدیداً تحت تأثیر قرار می‌گیرد؛ چراکه توانایی فرهنگ‌آفرینی و ساختارسازی بنگاه‌های غربی و قدرت تکنیکی - مالی انتقال ارزش‌های سرمایه‌داری به جهان از طریق رسانه‌های فیزیکی و مجازی، نگرانی جدی برای حوزه‌های فرهنگ بومی و محلی ایجاد کرده‌است (موثقی، ۱۳۹۳: ۳۰). در دنیای جهانی‌شده، یک تک‌جامعه و یک تک‌فرهنگ در سراسر کره زمین مستقر می‌گردد. در چنین دنیایی به دلیل تمرکزگرایی، گرایش زیادی به اختلافات شدید، چندمرکزی بودن و هرج و مرج وجود خواهد داشت. از آنجا که فرهنگ یکسان می‌شود، بنابراین این‌که چنین فرهنگی گویای قبول تنوع و آزادی انتخاب فردی باشد جنبه‌های کاملاً انتزاعی دارد (حسن زاده، ۱۳۸۷: ۳۷).

در میان دیدگاه مخالفان و موافقان جهانی‌شدن، برخی چون رولند رابرتسون، جریان جهانی را موجب احیای منقذهای فرهنگی محلی می‌دانند و بر این باورند که زمینه‌های محلی به صورت مانعی در برابر همگون‌سازی عمل می‌کنند. با تعامل پیچیده امر جهانی و امر محلی دارای مشخصه وام‌گیری فرهنگی - جلوه‌های حاصل از پیوند و دوره‌سازی فرهنگی به یکسانی یا تفاوت تقلیل‌پذیر نیست - همواره تأکید می‌شود که جهانی‌شدن همیشه دربردارنده روندی از محلی‌شدن است (موثقی، ۱۳۹۳: ۶۳). در شرایطی که نخبگان سیاسی و شرکتی مرزهای ملی را درمی‌نوردند تا برنامه‌های خویش را گسترش بخشند، مردمان عادی کشورهای جهان نیازهای خود را به اقتصاد جهانی تحمیل می‌کنند و جهانی‌شدن از پایین و یا جهان‌محلی‌شدن معنا می‌یابد. این نوع جهانی‌شدن بگونه‌ای توسعه می‌یابد که آن را در برخورد با تنوع محلی یاری می‌رساند (بریچر، ۱۳۹۲: ۳۷). در واقع به باور محققان در فضای دیالکتیک جهانی‌شدن فرهنگی فراگیر، جهانی‌شدن به‌طور خودکار و یک‌جانبه یا تک‌بعدی نیست و در همه‌جا سبب تأکید بر امر محلی می‌گردد، به گونه‌ای که سنت‌های فرهنگی محلی متمایز با اعمال فرهنگی جهان‌وطنی همزیستی خواهند داشت (موثقی، ۱۳۹۳: ۶۳). بدین ترتیب، این دیدگاه شکل می‌گیرد که جهانی‌شدن صرفاً به معنای آن نیست که دنیا در حال همگون‌شدن است بلکه، دربرگیرنده روندی جهان‌محلی است که هم در محتوا و هم در پیامدهای چندگانه تناقض‌آمیز است. بر این اساس، پلورالیسم فرهنگی خود یک ویژگی تشکیل‌دهنده نظام جهانی است و پاسخ‌های گوناگون نمادین به جهانی‌شدن خود عوامل مهمی در تعیین خط سیرهای روند خود جهانی‌شدن (موثقی، ۱۳۹۳: ۵۷) در مسیری با عنوان جهان‌محلی‌سازی خواهند بود.

اگرچه یافتن اولین کاربر عبارت جهان‌محلی‌سازی دشوار است اما اولین بار جامعه‌شناس انگلیسی - آمریکایی پرفسور رولند رابرتسون - آن را در زبان انگلیسی به کاربرد. علاقه‌مندی او به جامعه ژاپن و شناخت او از این کشور موجب شد، کاربرد عبارت جهان‌محلی‌سازی را در ژاپن دریابد؛ به‌ویژه اینکه متخصصین بازاریابی از این عبارت به زبان ژاپنی استفاده می‌کردند. منظور آن‌ها از به کارگیری این عبارت آن بود که محصولات ژاپن باید محلی‌سازی گردد؛ به این معنا که لازم است این محصولات در عین حال که کاربردی جهانی دارند، با سلیقه و ذائقه محلی متناسب شوند. از این رو عبارت جدیدی با عنوان جهان - محلی‌سازی ابداع گردید (Khondker, 2004: 3). به عبارت دیگر، گرچه جهان‌محلی‌سازی به معنای ایجاد محصولات و یا خدمات موردنیاز بازار جهانی است اما این کار به تناسب با فرهنگ‌های محلی انجام می‌شود (Maynard, 2003: 60).

رابرتسون جهان‌محلی‌شدن را تعدیل تأثیرات شرایط محلی بر فشارهای جهانی می‌داند که به معنای همزمانی حضور گرایش جهانی‌سازی و خاص‌گرایی است (Khondker, 2004: 3). توماس فریدمن جهان‌محلی‌سازی را توانایی یک فرهنگ در برخورد با فرهنگ‌های قوی دیگر در جذب توانایی‌هایی می‌داند که طبیعتاً با آن هماهنگ است و قادر است آن فرهنگ را تقویت کند، (Sharma, 2013: 126). بنابراین



جهان محلی سازی را می توان هنر متعادل نمودن تلفیق و همگون سازی تأثیرات بیگانه با جامعه ای که بدون شکستن آن به تنوع آن می افزایند. فوگلیو و استانویشر پنج مورد زیر را از نمودهای جهان محلی سازی می دانند:

- روشی استراتژیک و مشارکتی برای تکمیل جهانی شدن و محلی سازی؛
 - سیستمی برای تسهیل مدیریت دسترسی به بازار جهان محلی (بازار جهانی / محلی)؛
 - ظرفیتی برای استقرار در بخش های محلی و همچنین مواجهه با بازار جهانی؛
 - فرصتی برای عرضه خود در زنجیره اصلی ارزش های جهانی و محلی (سیستمی از فعالیت های انجام شده توسط شرکت ها برای برنامه ریزی، تولید، فروش محصولات و خدمات خود) (Foglio, ۲۰۰۶: ۲۵)؛
 - روشی که امکان ورود شرکت محلی یا جهانی را به روشی بهینه در بازار جهانی و محلی فراهم می سازد (Luigi & Simona, 2010: 150).
- در رویکرد جهان محلی سازی حالتی بینابینی وجود دارد و عمدتاً همزمان بر جنبه های منفی و مثبت جهانی شدن تأکید می شود و می توان از آن به عنوان استراتژی برد-باخت یاد کرد (سجاسی قیداری، ۱۳۹۵: ۱۹۱).

۴- رابطه بومی سازی، جهانی شدن و جهان محلی سازی

مسئله رابطه میان محلی و جهانی به صور گوناگون در طیف وسیعی از پس زمینه های فکری و عملی به نحوی فزاینده، مهم و برجسته است. این رابطه دقیقاً در دوره ای بسط یافته است که شاهد تبلور علاقه روزافزون به جهان، به مثابه یک کل و یک مکان واحدیم. هم پای محو شدن احساس تک بعدی بودن جهان، حس ما نسبت به فضای ویژه بازنمایی، گسترش یافته است؛ فضایی که می توان همه انواع روایات را در چارچوب آن گنجانده بدون نفی و انکار این حقیقت که جهان به مثابه یک کل دارای خصوصیات سیستمی در ورای خصوصیات واحدهای درون آن است، باید تأکید کرد که در سوی دیگر، این واحدها تا حد زیادی بر حسب کنش ها و فرایندهای مافوق واحد یعنی بر حسب پوشش های جهانی ساخته می شوند. جهان معاصر به مثابه یک کل بر گرد روابط متغیر مابین وجوه حیات بشری، تأکیدهای متفاوت بر آن ها و تفسیر متضاد از آن ها شکل گرفته است (گل محمدی، ۱۳۸۱: ۲۲۵-۲۲۲). این تفاوت ها زمینه ای برای شکل گیری روندهای متفاوت اما مکمل و مرتبط با جهانی شدن را فراهم می سازد.

برخی بومی سازی را به معنای اشاعه، انطباق و رشد پارادایم دانش، فناوری، هنجارهای رفتاری و ارزش های محلی در موقعیت و بستر خاص می دانند. این تعریف دو برداشت را به ذهن متبادر می کند: اول اینکه بومی سازی یعنی همه هنجارها، ابتکارات و ارزش هایی که هدفشان تحقق بخشیدن به نیازهای جامعه است؛ دوم اینکه بومی سازی به معنای ارتقاء ارزش های محلی، هنجارها و مسائل مورد علاقه، مشارکت و التزام به فعالیت ها در سطح جامعه است. از این رو، توسعه و رشد فرهنگ بومی، تحقق آمال و آرزوهای جامعه، علاقه مندی به اخلاق و هنجارها و فعالیت و مشارکت و حمایت از نوآوری های فنی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، بومی برخی از مثال های بومی سازی است (قاسمپوردهاقانی، ۱۳۹۰: ۱۱). مفهوم جهان محلی سازی با فرایندهای جهانی شدن و بومی سازی درهم می آمیزد. مفهوم جهان محلی سازی امکان جهت گیری مجدد را فراهم می سازد. جهان محلی سازی لایه دیگری را ارائه می دهد که نظریه اجتماعی براساس آن می تواند پیچیدگی و ماهیت چندوجهی فرایندهای اجتماعی را بررسی نماید (Roudometof, 2016: 10). اکثر اوقات، بومی سازی با جهان محلی سازی مشابه و یکسان تلقی می گردد؛ چراکه در هر دو مفهوم، مفروضاتی در مورد سیستم بومی و یا محلی اصیل و معتبر وجود دارد. در حالی که کانکر براساس چارچوب نظری رابرتسون



اظهار داشت که جهان‌محلی‌سازی را باید فرایندی مستقل از محلی‌سازی صرف دانست. مسئله هم‌زمانی جهانی‌شدن با محلی‌سازی جهانی را می‌توان فرایندی توأمان از جهانی‌سازی خُرد و محلی‌سازی کلان دانست (Sharma, 2013: 126). محلی‌سازی کلان شامل گسترش محدوده محلی‌سازی و همچنین جهانی‌نمودن برخی ایده‌ها، فعالیت‌ها و مؤسسات محلی است. ظهور گسترده جنبش‌های بنیادگرای قومی و مذهبی در سراسر جهان، نمونه‌ای از محلی‌سازی کلان است. جهانی‌سازی خُرد شامل ترکیب فرایندهای جهانی مشخص و خاص با شرایط محلی است. جنبش‌های اجتماعی همچون جنبش‌های فمینیستی و یا جنبش‌های زیست‌محیطی و روش‌ها و استراتژی‌های جدید تولید و بازاریابی که در شرایط خاص محلی و در دوره زمانی خاصی ظهور یافته‌اند را در نظر می‌گیرد (Khondker, 2004: 4). برای درک بهتر مفاهیم جهانی‌شدن، محلی‌سازی و جهان‌محلی‌سازی، در جدول ۱ به مقایسه تعریف و کاربرد آن‌ها پرداخته‌ایم.

جهانی‌شدن	محلی‌سازی	جهان‌محلی‌سازی	
تمایل و گرایش به یکپارچه‌سازی بین‌المللی کالا، فن‌آوری، اطلاعات، کار، سرمایه و یا فرایند ایجاد این یکپارچگی	فرایند انطباق محصول و یا خدمات با فرهنگ و زبانی خاص، با ارائه درخواستی محلی و برآورده‌ساختن نیازهای محلی	ارائه پیشنهادی جهانی (برند، ایده، محصول، خدمات و غیره) با در نظر گرفتن مسائل محلی	تعریف
یکپارچه‌سازی و همکاری سلاقی مشتریان و درآمد در تمامی کشورهای مورد نظر. توجه به تقاضاهای خاص اصلاحات محلی در نظر گرفتن کیفیت و برسمیت شناختن برند محلی رقابت با برندهای بین‌المللی و محصولات داخلی	تعیین تفاوت سلاقی مشتریان و درآمد در تمامی کشورهای مورد نظر. توجه به تقاضاهای خاص اصلاحات محلی در نظر گرفتن کیفیت و برسمیت شناختن برند محلی رقابت با برندهای بین‌المللی و محصولات داخلی	بکارگیری تجربیات جهانی و یا برندی جهانی و متمایز ساختن پیشنهادات بمنظور جذب بازارهای محلی. فعالیت در یک بازار جهانی و غرفه‌های بازارهای محلی. یکپارچه‌سازی جهانی‌شدن و اصلاحات محلی، یکپارچه‌سازی کیفیت و ارزشها در محصول از طریق فروش زیاد محصول یا خدمات جهان‌محلی به روشی بهتر با برندهای محلی و بین‌المللی رقابت می‌کنند زیرا این رویکرد نیازها و تقاضاهای محلی را با هزینه‌ای کمتر برآورده می‌سازد تقویت انجمن‌ها و جوامع محلی و پیوند آن‌ها به منافع جهانی و تسهیل ادبیات صلح و توسعه (Sharma, 2013: 127)	کاربرد

جدول ۱: اختلاف میان جهانی‌شدن، محلی‌سازی و جهان‌محلی‌سازی

مآخذ: ۱۵۱، ۲۰۱۰: Luigi

براساس مطالب جدول فوق، می‌توان به این نکته اشاره کرد که در تعاریف محلی‌سازی، خاص بودن در برابر عام‌گرایی جهانی‌شدن مورد تأکید قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر استانداردسازی به‌عنوان بخشی از جهانی‌شدن باید با توجه به سلاقی و تمایلات محلی، آداب و رسوم، فرهنگ و غیره همراه گردد (Menon, 2014: 430). انطباق محصول و یا خدمات با فرهنگ و زبان خاص در جهت برآورده‌شدن نیازهای محلی با توجه به سلاقی و تقاضاهای خاص محلی که با ایجاد زیرساخت‌ها و اصلاحات محلی در «محلی‌سازی» همراه است، در برابر تمایل به یکپارچگی بین‌المللی محصول و خدمات و انطباق با فرهنگ، نیاز و سلاقی یکپارچه‌شده ناشی از فرهنگ مصرف جهانی در بستر تقسیم کار جهانی و در جهت تقویت برندهای بین‌المللی در «جهانی‌شدنی» قرار می‌گیرد. این در حالی است که با ادغام این دو روند در رویکرد جهان‌محلی‌سازی، شاهد کنار هم قرار گرفتن این دو مفهوم ظاهراً متضاد اما مکمل هستیم؛ به‌گونه‌ای که تطابق محصولات جهانی با سلاقی و نیازهای محلی و همچنین تأثیر متقابل این نیازها بر اصلاح محصولات و نیز همکاری تجربیات جهانی و محلی در بسترسازی و انجام اصلاحاتی متناسب با هر دو رویکرد جهانی و محلی با هدف ایجاد فضایی توسعه‌یافته‌تر، با تنش کمتر و برآورده ساختن هم‌زمان منافع جهانی و محلی را نشان می‌دهد.



۵- گزاره‌های اصلی و مؤلفه‌های جهان‌محلی‌سازی

گزاره‌های اصلی جهان‌محلی‌سازی تفاوت‌چندانی با استدلال‌های پیچیده‌ی جهانی‌شدن ندارد. چراکه جهانی‌شدن بخش اصلی این رویکرد را تشکیل می‌دهد. مهم‌ترین این گزاره‌ها در ادامه ذکر می‌شود. تنوع، ضرورت زندگی اجتماعی است. استقلال تاریخی و فرهنگی، احساس منحصربه‌فردی به تجربه‌ی اشخاصی می‌بخشد که ما آن را فرهنگ، جامعه و یا ملت تعریف می‌کنیم. جهان‌محلی‌سازی، مفهومی است که ترس را از ذهن آ دسته از اشخاص می‌زداید که معتقدند که جهانی‌شدن مانند موجی مخرب همه‌تفاوت‌ها را از میان برمی‌دارد. جهان‌محلی‌سازی در صورتی معنا می‌یابد که دربرگیرنده‌ی عنصری باشد که به فرهنگ، سیستم ارزشی و هنجارهای محلی و مواردی از این دست اشاره می‌کند. جهان‌محلی‌سازی جهانی‌سازی از درگیری و تنش را تضمین نمی‌کند اما درک عمیق‌تری از جهان پیچیده و دیدی واقع‌بینانه نسبت به آن ارائه می‌دهد (Khondker, 2004: 4-5). جهان‌محلی‌سازی تصدیق می‌کند که هر جهانی با اصلاحات سرکش و دیالکتیکی فزاینده میان جهانی‌شدن و محلی‌گرایی روبرو می‌شود. جهان‌محلی‌سازی رویکردی محلی و جهانی است نه روشی در تقابل با جهانی‌شدن بلکه این مفهوم، با شکلی دوگانه از دو مفهوم محلی و جهانی است که با رقابت بر سر تأثیرگذاری یکدیگر را تغذیه می‌کنند و در واقع رقبایی مکمل‌اند (Biernacka-Ligieza, 2013: 4).

۶- استراتژی‌ها و پیش‌شرط‌های جهان‌محلی‌سازی

هر مفهوم‌دارای پیش‌شرط‌هایی اساسی است که سود و موفقیت افرادی را تضمین می‌کند که آن را دنبال می‌کنند. انجمن جهان‌محلی^۵ اصلاح دیپلماسی سنتی، برقراری صلح و توسعه، توجه به مدیریت بهینه منابع، ارتقای تفویض قدرت و تمرکززدایی، مد نظر قراردادن رابطه‌ی جامعه مدنی و دموکراسی، تمرکز بر مسائل فرهنگی، بسترسازی برای حکمرانی شهری، توجه به بودجه عمومی و منابع خصوصی و همچنین مکانیزم‌های مالی، ابداعات و ظرفیت‌سازی‌ها را از پیش‌شرط‌های اصلی جهان‌محلی‌سازی می‌داند و پرداختن به آن‌ها را پیش از هر چیز ضروری می‌نماید؛ چراکه این پیش‌شرط‌ها و اصول آنچنان به جزئی از ذات جهان‌محلی‌سازی تبدیل شده‌اند که نپرداختن به آن‌ها ممکن است در تصویر کلی جهان‌محلی‌سازی تغییر و انحرافی اساسی ایجاد کند. برخی از این پیش‌شرط‌ها مانند اصلاح دیپلماسی سنتی کاملاً خاص‌اند و ماهیتی ابداعی دارند؛ در حالی که دیگر موارد این‌گونه نیستند. به‌طور کلی، اصول اساسی جهان‌محلی‌شدن فهرستی غیرعملی از ایده‌های بی‌ارتباط با حقیقت نیست، بلکه این اصول از بررسی و مطالعه‌ی فعالیتی در حال ظهور منتج شده است و از مقایسه‌ی دیدگاه‌های مهم بدست آمده است. مراحل بسترسازی و ایجاد زمینه‌ی شکل‌گیری جهان‌محلی‌سازی باید به‌گونه‌ای پیش رود که این مجموعه از اصول بتواند ارزیابی‌ها و تفاسیر، چارچوب‌های استراتژیک و نظریات سیاسی را برای دامنه‌ی وسیعی از بازیگران - از دولت‌ها گرفته تا نهادهای بین‌المللی، از مقامات محلی گرفته تا سازمان‌های غیردولتی، از شرکت‌های چندملیتی گرفته تا نهادهای مالی - ارائه نماید (CERFE, 2003: 23).

از دیدگاهی کلی‌تر، استراتژی‌ها و پیش‌شرط‌های جهان‌محلی‌سازی در قالب شش دسته کلی ارائه شده‌است که تمامی پیش‌شرط‌های عرضه‌شده از سوی انجمن جهان‌محلی را در خود جای می‌دهد و جدول ۲ نشان داده‌شده است:

جدول ۲: پیش شرط‌ها و استراتژی‌های جهان محلی‌سازی

پیش شرط‌ها	استراتژی‌ها
اصلاح دیپلماسی سنتی، ارتقاء تفویض قدرت و تمرکز دایی، بسترسازی برای حکمرانی شهری	تاکید بر دیپلماسی در بازارهای محلی
توجه به منابع خصوصی و مکانیزم‌های مالی	توسعه اقتصادی و منافع محلی
تمرکز بر مسائل فرهنگی	تشویق و ترغیب برای تجدید حیات فرهنگ و باورهای محلی
توجه به مدیریت بهینه منابع، توجه به بودجه عمومی، مدنظر قراردادن رابطه جامعه‌مدنی و دموکراسی	توسعه ورزش، بهداشت، زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی
برقراری صلح و توسعه	استفاده از فناوری اطلاعات و فن آوری ارتباطات برای رشد و توسعه و ارتباطات اجتماعی
ابداعات و ظرفیت‌سازی‌ها	توانمندسازی جوانان با دیدگاهی جهانمحلی از جهان

مآخذ: ۲، ۲۰۱۶، King

۶،۱ اصلاح دیپلماسی سنتی

در حال حاضر، در عرصه جهانی شاهد ظهور بازیگرانی چون سازمان‌های بین‌المللی، جوامع و انجمن‌های غیردولتی و تعدادی از شهرها هستیم که مکملی برای تلاش‌های دیپلماتیک ملی و فعالیت‌های دیپلماتیک سازمان‌های بین‌المللی محسوب می‌شوند. رویکرد جهان محلی‌سازی متضمن دو چالش در روابط بین‌المللی است. این رویکرد خود به‌طور هم‌زمان براساس گرایش به فعالیت‌های مرکب از صلح و توسعه و قابلیت برقراری ارتباط میان این دو، میان بازیگران جهانی و محلی قرار می‌گیرد.

ایجاد موازنه جدید بین‌المللی براساس ثباتی که نقطه ثقل آن برابری بیشتر در روابط میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است، هدف نهایی است. برای دستیابی به این هدف - به‌خصوص در جامعه اطلاعاتی امروزی - توافق افرادی که تحت تأثیر طرح‌های صلح و فعالیت‌های ابداعی دیپلماتیک هستند، ضروری است. دنبال کردن منافع اولین چالشی است که سیستم دیپلماسی سنتی باید به آن بپردازد که این کار را در شرایط مذاکرات عادی انجام می‌دهد. چالش دوم را می‌توان با این رویکرد آرمانی دنبال کرد که فرایند صلح بشکلی تغییر کرده‌است که در آن تعدادی از بازیگران متفاوت با نقش‌های مختلف در آن مشارکت می‌کنند. این مطلب آن بخش از نقطه قوت از جهان محلی‌سازی را روشن می‌سازد که بر توجه به پتانسیل شهرها، شبکه‌های شهری و اشکال مختلف مشارکت میان شهرها به‌منظور ایجاد شبکه‌ای از صلح و امنیت متمرکز است (CERFE, 2003: 24) و بر دیپلماسی شهری و فعالیت‌های دیپلماتیک جوامع مدنی متمرکز می‌گردد. دیپلماسی شهری با قراردادن شهرها به عنوان عرصه عملی تعاملات ملی و جهانی، ابزاری برای تأمین حداکثر منافع طراحان و بازیگران دولتی و غیردولتی در چارچوب فضای جریان‌ها محسوب می‌شود (موسوی شغائی، ۱۳۸۹: ۲۳). درواقع، جهان محلی‌سازی ابزاری برای پیوند میان فضای جریان‌ها و جریان مکان‌ها را ارائه می‌کند (Roudometof, 2016: 11).

به‌طور کلی، شکل عمومی دیپلماسی بر خلاف دیپلماسی سنتی، دامنه گسترده‌ای از بازیگران را در بر می‌گیرد (حسینی، ۱۳۸۴: ۱۲۶) و عمدتاً برای توصیف جنبه‌های جدید دیپلماسی بین‌المللی به‌کار می‌رود که تعامل میان بازیگران جدید عرصه بین‌المللی را در کنار دولت‌ها در بر می‌گیرند (واعظی، ۱۳۸۹: ۲۸). شیوه‌های سنتی و متداولی که دولت‌ها برای کنترل مدیریت و هماهنگی جوامع به‌کار می‌برند، آن‌ها را با چالش‌ها و رقابت‌های متعددی مواجه ساخته‌است؛ زیرا باعث قدرت‌یابی سازمان‌ها و نهادهای فراملی و بین‌المللی، افزایش اهمیت و نقش بازار آزاد و ورود مجموعه‌ای از سازمان‌های غیردولتی جدید به عرصه





سیاست و مدیریت جامعه شده است (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۶۹). بنابراین، تغییر در محیط دیپلماسی باعث تضعیف دیپلماسی دولت‌محور، تحول در فرهنگ دیپلماسی، شکل‌گیری قواعد و رویه‌های جدید دیپلماتیک، بازتعریف مفهوم دیپلماسی و ناکارآمدی ترتیبات سنتی دیپلماتیک شده است (وحیدی، ۱۳۸۹: ۱۱۲).

به ادعای جان راگی، در محیط جدید شاهد حضور دو فرهنگ دیپلماسی هستیم: ۱. فرهنگ دیپلماسی سنتی که فقط در برابر دولت‌ها پاسخگو است و ویژگی آن سرّی بودن، عدم شفافیت، انحصارطلبی و فقدان پاسخ‌گویی است. ۲. فرهنگ مدرن دیپلماسی که ویژگی آن شفافیت، انعطاف، مسئولیت‌پذیری و دخالت‌بازیگران متنوع است و تعامل این دو فرهنگ نشانه‌ای از تحول عمیق در نظم بین‌المللی است که در دیپلماسی تبلور دارد (Ruggie, 2005: 18).

پنج راهکار استراتژیک زیر را می‌توان برای اصلاح دیپلماسی در بسترسازی برای جهان محلی‌سازی در نظر گرفت: ۱. گسترش فعالیت‌های دیپلماتیک ملت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برای شرکت در مذاکرات صلح، رشد و توسعه اجتماعی و اقتصادی و همچنین گفتگو بین فرهنگ‌های متفاوت در نقطه تلاقی میان نیازهای محلی و پویایی جهانی؛ ۲. ارتقای ابداعات ظرفیت‌سازی در شاخه‌های مرتبط با مدیریت عمومی هم در جهت بالابردن آگاهی افراد و هم توانمندسازی مدیریت آگاهی و دانش مورد نیاز برای برقراری روابط و گفتگوها در مورد مسائل اجتماعی و فرهنگی و روابط میان بخش‌های جهانی و محلی در محیط فعالیت‌های دیپلماتیک؛ ۳. حمایت و پرورش دیپلماسی شهری به‌منظور جلوگیری از تعارضات، حل درگیری‌ها و دخالت در فعالیت‌های صلح‌سازی^۴ که پس از جنگ در مناطق انجام می‌گیرد؛ ۴. ارتقا و بسترسازی برای دیپلماسی شهری، چه از لحاظ خط‌مشی سیاسی و چه از نظر فرهنگی از طریق حمایت مشارکت رسمی مقامات محلی در ابداعات و برنامه‌ها در مقیاسی بین‌المللی و وارد کردن چنین اقداماتی در فعالیت‌های چندجانبه سازمان‌های بین‌المللی؛ ۵. ایجاد چارچوب‌های سازمانی و قانونی در شرایط تمرکززدایی که دیپلماسی شهری را به‌ویژه از نظر نقش شهرداران و نمایندگان جوامع شهری عملی‌تر می‌سازد (25: CERFE, 2003).

۶.۲ صلح و توسعه

جهانی‌شدن از یک‌سو با دیکته‌کردن استراتژی‌های سیاست خارجی و توسعه به کشورهای در حال توسعه، تأثیر جدی بر یکسان‌سازی جامعه بشری دارد و از سوی دیگر، موجبات گسترش دیپلماسی همه‌جانبه را فراهم نموده است؛ به شکلی که همه واحدهای سیاسی و جامعه جهانی در شکل‌دهی هنجارهای نوین بین‌المللی در قالب ملاقات‌ها و رفت‌وآمدهای دوجانبه و چندجانبه مؤثر، صاحب نقش شده‌اند (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۷۷).

توسعه زیرساخت‌ها و فناوری اطلاعات و ارتباطات از راه دور، پیشرفت‌هایی چون گسترش بازار جهانی و گسترش فعالیت‌های جهانی بنگاه‌های چندملیتی را موجب شده است. نظام‌های اقتصادی همراه با جهانی‌شدن فرهنگی از لحاظ فضایی به‌جای پراکندگی در شهرهای دنیا متمرکز شده‌اند (نصیری، ۱۳۸۸: ۲۹). چشم‌انداز جهانی‌شدن این حقیقت را به ارمغان آورده است که جدایی میان استراتژی‌های توسعه و استراتژی‌های صلح، یکی از عوامل اولیه ضعف سیستم مشارکت در توسعه و بی‌کفایتی مکانیزمی است که روابط بین‌الملل از طریق آن در حالت موازنه قرار می‌گیرد. درواقع، چنین مکانیزم و شرایطی نسبت به نیاز جوامع مدنی که مصرف‌کنندگان مستقیم محصول و توسعه‌اند، غفلت می‌ورزد. به عبارت دیگر،



نظر مشترک جوامع محلی از جمله حکومت‌های محلی و جوامع مدنی را می‌توان در ساخت صلح نه تنها به‌عنوان ذی‌نفع بلکه به‌عنوان بازیگر در کنار دیگر گروه‌های دیپلماتیک از ملت‌های متفاوت و نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی در نظر گرفت. بنابراین، هدف در جهان محلی‌سازی، تحقق ترکیب سیاست‌ها (صلح به‌علاوهٔ توسعه) برای تغییر موقعیت‌های نامطلوب موجود و غلبه بر ایدئولوژی‌ها و پیش‌داوری‌هایی است که غالباً موانعی غیرقابل نفوذ بر سر راه هر نوع دیپلماسی به‌شمار می‌روند. دیپلماسی افقی که توسط افراد درگیر تقویت و اجرا می‌شود در زمان جلوگیری از بروز تعارض و درگیری و در شرایط پس از جنگ برای بازسازی زیرساخت‌های اجتماعی آسیب‌دیده از جنگ ایفای نقش می‌کند. در شرایط کلی‌تر، ارتباط میان برقراری صلح و سیاست‌های توسعه می‌تواند و باید به نوع جدیدی از موازنهٔ بین‌المللی ختم شود.

شش استراتژی زیر را می‌توان برای حل این گونه مسائل در جهان محلی‌سازی تعریف کرد:

۱. توجه به ورود بازیگران جدید در عرصهٔ برقراری صلح و توسعه. این بازیگران شامل حکومت‌های محلی، سازمان‌ها و نهادهای جامعهٔ مدنی، شرکت‌های تجاری، جوامع مذهبی، دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، اتحادیه‌های کار و رسانه‌ها خواهند بود؛
۲. ارتقای سیاست‌های مبتنی بر ارتباطات متقابل مضاعف میان صلح و توسعه، میان دولت‌های ملی و بازیگران جهانی در یک‌سو و بازیگران محلی در سوی دیگر، که در ترکیب نخست میان صلح و توسعه، صلح‌سازی را به‌نمودی عملی از توسعهٔ اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تبدیل می‌سازد و در این ترکیب خواستار توجه به تمامی اشکال مشارکت مکانیزم‌های حکم‌روایی است که باید به جای منشأ تنش و درگیری به‌عنوان نقطهٔ تلاقی میان دیدگاه‌ها و روش‌های متفاوت عمل نماید؛
۳. به‌کارگیری سیاست‌های مشارکتی دوجانبه و چندجانبهٔ بین‌المللی به روشی نسبی برای جلوگیری از بروز درگیری میان کشورها از طریق درگیر کردن بازیگران جدید از قبیل شهرها و شبکهٔ شهرها در رفع مسائل مادی و معنوی درگیری‌ها و کشمکش‌های بالقوه از طریق مبارزه در برابر فقر، بهبود بهداشت و سلامتی، آموزش و ایجاد شغل و...؛
۴. دخالت در موقعیت‌هایی که در شرایط پس از جنگ به سر می‌برند به‌منظور بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده اقتصادی و اجتماعی از طریق ارتقای پروژه‌های برقراری صلح و توسعه؛
۵. هدایت فعالیت‌های گروه دیپلماتیک دولتی و هم‌چنین فعالیت‌های چندجانبه در جهت یکپارچه‌سازی همراه با فعالیت‌های صلح‌سازی بازیگران محلی درگیر و حاضر در صحنه؛
۶. غلبه بر شکاف میان منابع اقتصادی که بر بودجه‌های دولتی در کمک به توسعه در کشورهای توسعه‌یافته اثرگذار است از طریق متمرکز کردن فعالیت سیاسی برای بسیج منابع و ظرفیت بازیگران محلی با استفاده از فرصت‌های به‌دست‌آمده در جهانی شدن (CERFE, 2003: 26).

۶،۳ تمرکز بر مسائل فرهنگی

براساس رویکردهای متفاوت می‌توان میان ابعاد مختلف جهانی شدن - اقتصادی، نظامی، محیطی، اجتماعی و فرهنگی - تمایز قائل شد (Císař, 2007: 23). ماهیت متغیر روابط بین‌الملل شواهد راضی‌کننده‌ای عرضه می‌کند که براساس آن‌ها، ترتیب و آرایش پیچیده و قوی از بازیگران بین‌المللی غیردولتی و اشکال جدیدی از سازمان‌های غیردولتی در حال ظهورند و تلاش می‌کنند از صحنهٔ جهانی برای هموار کردن تغییرات در سطح ملی استفاده کنند. آنها پیوسته به مثابه بخش‌های تشکیل‌دهندهٔ جامعه‌مدنی جهانی اولیه تلقی می‌شوند که از قدرت نفوذ و شاید نیروی دموکراتیک کردن ساختار سیاست جهانی از دو راه



تأثیرگذاری فزاینده بر نهادهای بین‌المللی موجود و همچنین از طریق توانایی خود در به‌کارگیری این نفوذ به عنوان وسیله‌ای برای اعمال فشار بر دولت-ملت‌های جداگانه برخوردار می‌گردند (Mundy & Murphy, 2001: 86).

دسترسی بیشتر به اطلاعات، کاهش قابل توجه بی‌سوادی، احیای فرهنگ‌های قدیمی‌تر، ظهور ابعاد یک فرهنگ جهانی و گسترش انتظارات، حل مسائل مرتبط با فقر، مجموعه‌ی عواملی هستند که به موضوعات فرهنگی، به‌ویژه با توجه به موضوعات توسعه و صلح، باری سیاسی می‌بخشد. از نقطه‌نظر جهان-محلی‌سازی، نمی‌توان در سیاست‌گذاری‌های توسعه، به فرهنگ به‌عنوان سبک زندگی گروه خاصی از افراد توجه نکرد. و این مطلب به نقطه‌ی دراماتیکی در روابط میان فرهنگ‌های محلی و فرایند جهانی‌شدن اشاره می‌کند از این‌رو، به‌موازنة بین‌المللی جدیدی نیاز داریم که براساس در نظر گرفتن جایگاه یکسان به همه‌ی فرهنگ‌ها ایجاد شده‌است (CERFE, 2003: 27).

برای مثال، جهان‌محلی‌سازی زبان انگلیسی در بخش‌های مهم دنیا کاملاً شناخته‌شده است. بومیان استرالیا هنجارهای محلی و جهانی و یا به نوعی تنوع زبانی در زبان انگلیسی را برای اهداف بین‌افرهنگی و درون‌فرهنگی بسط داده‌اند. بدین معنا که هنجار جهانی در زمان ارتباط مردم با مردم در دیگر کشورها به‌کار می‌رود؛ در حالی که هنجار محلی برای مردم قبایل متفاوت در کشورها به‌کار می‌رود. همچنین، در سنگاپور که مردم از انواع زبان‌های اول متنوع استفاده می‌کنند، علی‌رغم تلاش دولت برای مجزا ساختن نقش زبان مادری، شهروندان از انگلیسی به‌عنوان زبان جهانی استفاده می‌کنند و جهان‌محلی‌سازی زبان انگلیسی کاملاً مشهود است. در حقیقت جدا کردن این دو زبان غیرممکن به‌نظر می‌رسد، اما اختلاط فرهنگی و جریان دوسویه‌ی زبان‌ها منجر به تسلسل متغیر جهانی-محلی در زبان انگلیسی شده‌است که در آن سخن و کلام، درجاتی از تنوع زبانی را در طیف زبان استاندارد و غیراستاندارد نشان می‌دهد. چینی‌ها نیز از چندین نوع زبان انگلیسی بومی شده استفاده می‌کنند. تحقیقات شی^۷، تسلسل انگلیسی‌های جهان‌محلی شده را از پایین‌ترین سطح کاربری در سطح چینگیس (انگلیسی بد) تا انگلیسی چینی (در سطح مبتدی)-که جدیدترین و نزدیک‌ترین نوع انگلیسی به زبان استاندارد- نشان می‌دهد (Tsou, 2015: 51-52).

رویکرد پیشنهادی جهان‌محلی‌سازی، با مشارکت میان حقایق شکل گرفته از فرهنگ محلی از جمله جوامع مدنی و حکومت‌های محلی، پاسخ مناسبی ارائه می‌دهد. فرهنگ در بالاترین و عمومی‌ترین شکل خود، عاملی برای رشد بشر و همچنین ابزاری غیرقابل جایگزین در برقراری ارتباطات متفاوت بین افراد است. این امر از طریق چهار استراتژی زیر در جهان‌محلی‌سازی امکان می‌یابد:

۱. در شرایط مشارکت شهر با شهر از مشخصه‌های فرهنگی به‌عنوان ابزاری برای تفسیر واقعیت، روشی برای بسیج بازیگران محلی، آغاز مشارکت مؤثر و تبادل یکسان و برابر میان گروه‌های انسانی مختلف و کانال‌هایی برای تضعیف تأثیر یکسان‌سازی جهانی‌شدن استفاده می‌شود؛
۲. ارتقا درک متقابل میان گروه‌های انسانی متفاوت در یک کشور و یا میان کشورهای متفاوت از لحاظ فرهنگی برای جلوگیری از تعارضات، کاهش تأثیرات درگیری‌ها و ارتقا و گسترش جهت‌گیری گسترده در جهت صلح؛
۳. تجدیدنظر و ارزش‌گذاری مجدد بار تفاوت‌های فرهنگی بر تقدیر و سرنوشت اجتماعی گروه‌های انسانی از طریق ارتقاء شبکه‌های گسترده فرهنگی عام، خاص، عمومی و غیرانتفاعی؛
۴. جلب توجه‌ها نسبت به فرهنگ، ارتباطات و هنر به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فقر، محرومیت اجتماعی، به‌کارگیری بهینه از جهت‌گیری مثبت شهرها و شبکه‌های شهری برای غلبه بر دید کاملاً

مادی نسبت به فقر و کمک به فقرا در احیای کامل مقام انسانی آن‌ها (CERFE, 2003: 27).

۶.۴ حکمرانی شهری

حکمرانی شهری مجموعه‌ای از روش‌های برنامه‌ریزی حکمرانی شهری و مدیریت عمومی شهر از سوی افراد، نهادهای عمومی و نهادهای خصوصی و نیز فرایند مستمری است که از طریق آن، منافع متضاد یا متعارض با یکدیگر همراه می‌شوند و زمینه همکاری و کنش متقابل را فراهم می‌آورند. طبق این تعریف، حکمرانی شهری هم نهادهای رسمی و هم اقدامات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان را در برمی‌گیرد (نوبری، ۱۳۸۹: ۸). حکم‌روایی خوب شهری عاملی پیونددهنده میان اصول و ارزش‌های حاکمیتی و رویکردهای نوین و انطباقی سازماندهی به حساب می‌آید و با بهره‌گیری از مفاهیم مشارکت، قانون‌مداری، شفاف‌سازی، انعطاف‌پذیری، وفاق محوری، عدالت، کارآمدی و پاسخ‌گویی، زمینه توسعه پایدار را فراهم می‌آورد (قنبری، ۱۳۹۱: ۱۲۰). دو دیدگاه «اهمیت استراتژیک تمرکززدایی» و «نقش مرکزی بازیگران محلی» افزایش اهمیت آن‌چه که آن‌را حکمرانی شهری می‌نامیم، نشان می‌دهند و به تعریف شهر به‌عنوان سطح مهمی می‌پردازد که قدرت اجرایی و دولت باید به آن تفویض گردد و مشارکت معنادار میان بخش‌های خصوصی و عمومی در آن شکل می‌گیرد. در چارچوب جهان محلی‌سازی، شهرها، نقطه پیوند مهمی میان نیروهای جهانی و محلی‌اند. علاوه بر این، شهرها می‌توانند به‌عنوان مکان قاعده‌سازی و بررسی فرهنگ جدید توسعه، به‌مثابه محلی غنی از دانش و تجربه عمل کنند که پیش از این در مرکز شبکه‌های مشارکت و تبادل در سطح فراملی یافته می‌شد.

نخستین و مهم‌ترین پیش‌شرط حکمرانی شهری آن است که شهرداری‌ها و حکومت‌های شهری از توان الزام‌آور و مؤثر در مدیریت منابع، مدیریت خدمات و فعالیت‌های برنامه‌ریزی و اجرا برخوردار گردند؛ در غیر این صورت تمرکززدایی صرف بدون تفویض اختیارات تنها به بروکراسی بیشتر و کشمکش و اختلافات سازمانی ختم خواهد شد.

حکمرانی شهری را می‌توان با درک نقش اساسی شهرها در برآورده ساختن چالش‌های توسعه و برقراری صلح ارتقا بخشید و این کار را می‌توان با حداقل سه رهنمود استراتژیک زیر در جهان محلی‌سازی انجام داد:

۱. ارتقا تفویض توان اجرایی و تمرکززدایی؛

۲. برقراری مشارکت در سطح شهر. لازم به ذکر است که ارتقای توان و اختیارات حکومت‌های محلی باید در ظرفیت آنها در حکمرانی مشترک شهر از طریق مشارکت با بخش خصوصی و بازیگران جامعه مدنی منعکس گردد؛

۳. برقراری مشارکت و ایجاد شبکه‌های میان شهری. این رویکرد مشترک در حکمرانی شهری تنها در شهرهای جداگانه تحقق نمی‌یابد، بلکه لازم است در ارتباط بین شهرها، نه تنها در یک کشور و سرزمین بلکه در سطحی فراملی به کار گرفته شود؛ شبکه‌ها و مشارکت بین شهرها در سطوح مختلف، در رویکرد جهان‌محلی‌سازی، ابزاری برای قاعده‌سازی راه‌حل‌های حقیقی و عملی برای مسائل و مشکلات جهانی است (CERFE, 2003: 29).

۶.۵، مدیریت منابع

در رویکرد مشارکتی، آن سطح از دولت که به شهروندان و فضای محلی نزدیک‌تر است می‌تواند در تضمین حل مسائل مدیریت منابع به روشی مناسب عمل کند. در واقع عدم تمرکز و مشارکت اقتصادی و اجتماعی که به حکمرانی محلی ختم می‌گردد، موجبات مدیریت صحیح منابع در سطح جامعه را فراهم





می‌سازد. در حکمرانی شهری، منابع باید به روشی آشکار، هماهنگ با اهداف تخصیص آن‌ها، مؤثر و به روشی مدیریت شوند که امکان به حداکثر رساندن نتایج پیگیری شده را فراهم می‌سازد و از هدر رفتن منابع جلوگیری می‌کند. مدیریت مؤثر به نوبه خود با آرائه و اجرای الگوهای کنترل داخلی، باتوجه‌به استراتژی‌های زیر، امکان نظارت مرحله به مرحله اجرای حقیقی یک پروژه و بنابراین جلوگیری به موقع و یا تشخیص تأخیرها و ناکارآمدی‌ها، نبود هماهنگی بین ورودی/خروجی، نقص در مطابقت و هماهنگی با ضرب‌الاجل‌ها و یا کاربرد نامتناسب منابع را فراهم می‌سازد:

۱. ارتقای محاسبات عمومی بودجه‌های اضافی پروژه‌ها براساس رویکرد جهان‌محلی‌سازی در سطح مقامات محلی و سایر شرکای پاسخ‌گو و درگیر در مدیریت این‌گونه پروژه‌ها؛
۲. اختصاص بودجه‌های تخصیص‌یافته از سوی وام‌دهندگان برای بخش‌های خاص جهان-محلی‌سازی (دیپلماسی شهری، توسعه اجتماعی اقتصادی محلی، فرهنگ، گردشگری، ورزش، جوانان، ICT)؛
۳. تقویت کنترل داخلی از طریق به‌کارگیری پروتکل‌های ساده (که غالباً به‌لحاظ حوزه مالی محدود و بلحاظ زمانی کوتاه‌مدت‌اند)؛
۴. تعیین ابزاری که بتوان از طریق آن‌ها مکانیزم‌ها و بازده مدیریت بودجه را به‌طور پیوسته بهبود بخشید (CERFE, 2003: 30).

۶,۶ جامعه‌مدنی و دموکراسی

چشم‌اندازهای جهان‌محلی‌سازی بهترین محیط تفسیری را برای درک دلایل و کارآمد ساختن جامعه مدنی و بازیگرانش - که در جایگاه پیشکسوتان پدیده صلح و توسعه هستند- در تمامی سطوح ارائه می‌دهند. از نقطه‌نظر جهان‌محلی‌سازی، جامعه مدنی را می‌توان مجموعه‌ای از بازیگران به‌هم‌پیوسته از کشورهای متفاوت دانست که مسئول مسائل اجتماعی‌اند و قادر به بسیج شدن در موضوعاتی چون مبارزه با فقر و بی‌عدالتی اجتماعی، بهداشت، رشد شهری، ورزش، حفاظت از محیط‌زیست و ایجاد شغل‌اند (CERFE, 2003: 31). در این شرایط، بخش خصوصی، گروه‌های مذهبی، مهاجران، رسانه‌ها و سایر پدیده‌های موجود در جامعه مدنی از دولت‌ها می‌خواهند که ملحوظ نظر باشند و در اتخاذ سیاست خارجی و اجرای آن نیز نقش ایفا کنند (بیات، ۱۳۸۴: ۱۵۱). بدین ترتیب، این بازیگران به مهره‌های کلیدی در ارتقای توسعه تبدیل می‌شوند. رویکرد جهان‌محلی‌سازی ضمن تکمیل نیروی بالقوه بازیگران جامعه مدنی به روشن ساختن این حقیقت می‌پردازد که آن‌ها یکی از این پیوندهای اساسی میان بخش‌های محلی و جهانی‌اند. نقش مؤثر بازیگران جامعه مدنی در جهت ارتقای صلح و توسعه را می‌توان با دنبال کردن حداقل پنج رهنمود استراتژیک زیر، به‌دست آورد.

۱. شناخت تعدد و تنوع بازیگران جامعه مدنی شامل بازیگرانی که کمتر صنعتی شده‌اند (مثل CBO ها^۸) و یا غیرسنتی‌ها (مثل انجمن‌های مذهبی در کسب و کار تجاری)؛
۲. اجرای ابداعات طراحی شده برای درگیر کردن بازیگران جامعه مدنی در برنامه‌های جهانی همراه با شهروندانی که حس پاسخ‌گویی و مسئولیت در آن‌ها القا شده‌است؛
۳. تمرکز بر یکپارچه‌سازی بازیگران مختلف جامعه مدنی با بازیگران مدیریت عمومی و مؤسسات بین‌المللی برای کسب موفقیت در ابداعات جهان‌محلی.
۴. حذف هرگونه مانع قانونی، بوروکراتیک و یا اجرایی که مانع رشد و انجام فعالیت‌های بازیگران جامعه مدنی می‌شود.



۵. تقویت بازیگران جامعه مدنی با حمایت از دسترسی آن‌ها به منابع و فرصت‌های عرضه‌شده در جهانی‌شدن و حمایت از تمایل آن‌ها برای ایجاد شبکه‌ها و ارتباطات فراملی (CERFE, ۲۰۰۳: ۳۱).

علاوه بر این، جامعهٔ محلی نقش مهمی در پایدار نمودن امور جهانی و پیروی از سیاست‌هایی که بهترین نتایج را برای تجارت به ارمغان می‌آورد، ایفا می‌کنند. ایده سرمایه‌گذاری، بازاریابی شبکه‌ای و ایجاد زیرساخت‌ها، از مشارکت جهانی حاصل می‌شوند و از سیستم پایین به بالا برای کنترل اجرای جهانی پیروی می‌کند (king, 2016: 2).

۶.۷ منابع عمومی

کاهش منابع عمومی در جهت ارتقای توسعه و ناکافی بودن این منابع در برآورده ساختن اهداف برنامه‌های توسعه از جمله طرح اهداف توسعهٔ هزاره (MDGs) و افزایش قابل توجه منابع خصوصی در فعالیت‌های توسعه که از طریق صدها مکانیزم متفاوت از منابع متنوعی چون شهروندان، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های کوچک و متوسط، جوامع مذهبی، سازمان‌های چندملیتی، سازمان‌های بهداشتی، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های فرهنگی و ورزشی و غیره به دست می‌آیند، اهمیت منابع و بودجهٔ عمومی را بیش از پیش برجسته می‌سازند. بنابراین، برخلاف گذشته بیشتر پروژه‌های عمرانی و برنامه‌های توسعه با کمک بخش خصوصی و بیشتر در سطح محلی صورت می‌گیرند. در چنین شرایطی نه تنها افزایش منابع خصوصی برای رشد و توسعه تا حد امکان ضروری به نظر می‌رسد، بلکه توجه به استفاده از بودجه عمومی به طوری که بتواند از طریق تعامل مؤثرتر میان بُعد محلی و جهانی، تأثیرات ناشی از منابع خصوصی را افزایش دهد نیز ضروری است (CERFE, 2003: 33). به طور مثال، صرف ده درصد از منابع عمومی برای توسعهٔ دیپلماسی شهری و مشارکت شهرها با یکدیگر موجب جابه‌جایی گسترده‌تر منابع در سطح محلی می‌گردد که مانند کاتالیزوری برای سرمایه‌گذاری‌های جدید عمل می‌کند و تأثیرات آن را چند برابر می‌سازد (CERFE, 2003: 46-50).

خط‌مشی‌هایی با پنج اولویت را می‌توان به منظور حمایت مالی از یک رویکرد جهان‌محلی‌سازی در جهت بسیج منابع قابل توجهی تعریف کرد که به این شرح‌اند:

۱. تلاش برای بالا بردن آگاهی به منظور دستیابی به منابع بازیگران بخش عمومی در همهٔ سطوح؛ یعنی الف) در سطح یک سازمان بین‌المللی (اؤانس‌های سازمان ملل)؛ ب) در سطح منطقه‌ای (بانک‌های منطقه‌ای، اتحادیه اروپا)؛ ج) در سطح دولت ملی؛ د) در سطح مقامات محلی؛
 ۲. افزایش منابع عمومی برای انجام امور جهان‌محلی در جهت ساخت جامعه‌ای پایدار در برابر چالش‌ها؛
 ۳. ایجاد منابع بیشتر در بخش عمومی با به کارگیری آن‌ها نه تنها به عنوان بودجهٔ مستقیم و کامل پروژه‌های خاص بلکه به عنوان نیروی محرکه‌ای برای بسیج منابع خاص به ویژه در سطح محلی؛
 ۴. ارتقای عمل «ترکیب بودجه» که به معنای یکدست نمودن بودجهٔ بخش عمومی و خصوصی است و از طریق ایجاد محیطی مستعد در ارتباط با حداقل سه بُعد زیر به حمایت از فعالیت‌های جهان‌محلی می‌پردازد:
- الف) چارچوب اجرایی و سازمانی در جهت ساده کردن روند یکپارچه‌سازی بودجهٔ عمومی و منابع خصوصی؛



- (ب) چارچوب مالی در جهت افزایش مشارکت میان بازیگران خصوصی و عمومی در حوزه تأمین منابع برای ابداعات عمرانی و توسعه؛
- (ج) دسترسی به اطلاعات به این منظور که افراد علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها، در بخش خصوصی به اطلاعاتی در مورد فرصت‌های سرمایه‌گذاری، ابداعات و قوانین دست یابند؛
- (د) به جریان‌انداختن جهان محلی‌سازی در تمامی بخش‌های متفاوت جامعه (CERFE, 2003: 34).

۶.۸ منابع خصوصی

رشد جامعه مدنی جهانی که منجر به افزایش تعداد بازیگران اجتماعی در حوزه بین‌المللی گردید و گسترش آگاهی عمیق‌تر در محیط مشترک فرایندهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهانی شدن، پدیده شهروند مشارکتی به‌مثابه گسترش گسترده شرکت‌های خصوصی (به‌ویژه شرکت‌های بزرگ حتی شرکت‌های متوسط و کوچک) و افزایش تعداد ابزارها (کارت‌های اعتباری و یا روش‌های انتقال پول از طریق اینترنت) که به کارگیری بودجه را برای اهداف اجتماعی بدون نیاز به یک منبع پولی و تضمین‌های مالی برای هر کس آسان‌تر می‌سازد و همچنین ارائه قوانین و روندهای افزایش بودجه خصوصی (مانند بخشودگی مالیاتی و تسهیل روندهای سرمایه‌گذاری در قوانین ملی از دلایلی هستند که افزایش منابع خصوصی در امر توسعه و پروژه‌های زیرساختی را توجیه می‌کنند. پنج راهکار زیر را می‌توان برای افزایش بیشتر دسترسی به منابع خصوصی در جهان محلی‌سازی تعیین کرد: ۱. تعریف دقیق‌تر آن‌چه در زبان ارتباطات عمومی علت جهان محلی‌سازی (یعنی ارزش سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آن) شناخته می‌شود و ارائه آن در دستورالعمل‌های سیاست‌گذاری محلی، ملی و بین‌المللی؛ ۲. حمایت از فعالیت‌هایی که به دنبال افزایش آگاهی بازیگران بخش خصوصی در زمینه هرگونه مشکل مرتبط با افزایش توسعه و صلح است؛ ۳. تقویت فعالیت‌هایی که به دنبال افزایش آگاهی بازیگران جهان محلی در مورد اهمیت منابع خصوصی در تأمین بودجه فعالیت‌ها برای ارتقای صلح و توسعه‌اند؛ ۴. تشویق تمامی بازیگران بخش خصوصی، بخش‌های عام و خاص و شهروندان به حضور بیشتر از طریق جهت‌دهی و هدایت مسئولیت اجتماعی‌شان در فعالیت‌های جهان محلی؛ ۵. تضمین شرایط فنی، حقوقی و کاری ضروری برای ایجاد محیط آماده و مؤثر برای بسیج منابع خصوصی.

۶.۹ مکانیزم‌های مالی

در کنار افزایش منابع و شرکت‌کنندگان و بازیگران، جستجو برای یافتن روش‌های مالی جدید برای کمک به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جهان محلی نیز ضروری است. جهان محلی‌سازی روندی است که به تجربیات فروش و ایجاد فرایندهای خرید و فروش برای مشتریان کمک خواهد کرد (Spruill, 2014). ۱. شایان ذکر است که ابزارهای گوناگونی در جهت کنترل صحیح منابع موجود پیشنهاد و بررسی شده‌اند. از این میان، می‌توان به روش‌هایی چون تضمین چرخش منابع مالی بازیگران متفاوت (جوامع محلی، گروه‌های تولیدی، سازمان‌های جامعه مدنی و...) اشاره نمود. با این حال می‌توان با پیگیری دو سیاست: ۱. هدایت انجمن‌های مالی (بانک‌های تجاری در اولویت اول) به سمت رویکردی جهان محلی؛ ۲. نزدیک‌تر کردن مؤسسات مالی به بازیگرانی که در سطوح متفاوت پروژه و برنامه‌های جهان محلی‌سازی حضور دارند به برقراری اتحاد میان جهان مالی و بازیگرانی که در بُعد جهان محلی فعال‌اند کمک کرد.

۶.۱۰ ابداعات و ظرفیت‌سازی در جهان محلی‌سازی

برنامه‌های مشارکتی بین‌المللی، سیاست‌های عمرانی و هر فعالیتی در جهت برقراری صلح و توسعه در



حوزه‌هایی از قبیل بهداشت، آموزش، تغذیه، توسعه اقتصاد محلی (شامل کارآفرینی و سرمایه خرد) حفاظت از محیط‌زیست، ارتقا و حمایت از حقوق بشر، ایجاد جامعه مدنی قوی‌تر و گسترش ICT شکل می‌گیرند. با این حال سایر بخش‌ها (مانند ورزش، فرهنگ، گردشگری و یا جوانان) که سرمایه‌گذاری کمتری در آن‌ها رخ می‌دهد مانند حوزه رشد و توسعه و ارتقای صلح و امنیت، از ویژگی استراتژیک برخوردارند. این بخش‌ها به دلیل وجود رابطه میان آن‌ها و رشد شبکه‌های اجتماعی، تقویت تعاملات فرهنگی و ایجاد معانی اجتماعی، قابل توجه‌اند و غالباً نقش مهمی در کاهش تعارضات موجود، جلوگیری از تعارضات در آینده و به‌طور کلی ایجاد محیطی اجتماعی ایفا می‌کنند، که به انجام فعالیت‌های مشارکتی عمرانی کمک می‌کند. چهار سیاست به‌درستی و به‌طور مؤثر به بخش‌هایی مثل ورزش، فرهنگ، گردشگری و یا نوجوانان به‌عنوان بخشی از مشارکت بین‌المللی کمک می‌کنند که خود زمینه‌ساز و موجب قوام رویکرد جهان محلی‌سازی هستند:

۱. ارتقای نهادینه کردن بخش‌های جدید. سازمان‌های بین‌المللی، آژانس‌های همکاری و سایر نهادهای مشارکتی به چیدمان و آرایش سازمانی خاصی برای توسعه فعالیت‌ها و سیاست‌ها در حوزه ابداعات نیازمندند؛

۲. سازمان‌های بین‌المللی اصلی، آژانس‌های همکاری و سایر نهادهای شریک باید در ارتباط با یکدیگر، سیاست‌ها و استراتژی‌های کاری خود را - که لازم است در کمک‌ها و همیاری‌های خاص به‌طور آشکار معلوم کنند - گسترش دهند؛

۳. سازمان‌های بین‌المللی، آژانس‌های همکاری و سایر نهادهای مشارکتی باید در جهت افزایش تخصیص منابع مالی به بخش‌های جدید، بخشی از بودجه خود را به بخش‌ها و فعالیت‌های ابداعی اختصاص دهند. بهترین نمونه برای این مورد، برنامه CO4 کلمبیا است که برنامه‌ای داخلی است که آژانس دولتی اینپالس^{۱۱} اجرا می‌کند. این آژانس با بسیاری از بزرگترین شرکت‌ها در جهان کار می‌کند و همراه با شرکای جهانی خود، کار را با راه‌اندازی ۳۲ برنامه ابداعی در هفته به اوج می‌رساند. این برنامه شامل توسعه مهارت‌های همکاری برای شرکت‌های کلمبیایی و فرایند کاملاً گسترده‌ای برای ایجاد اعتماد متقابل و مشارکت پایدار میان شرکت‌ها و سازمان‌ها است. دولت‌های ولز و اسکاتلند نمونه جدید دیگری هستند که هر دو به‌منظور اعتباربخشی محلی و همچنین دستیابی به قابلیت‌های جهانی، برنامه‌های ابداعی را در بسیاری از شرکت‌های بزرگ در کشورهای خود اجرا می‌کنند. مثلاً، در ولز، شرکت IQE، همراه با تأمین‌کننده‌ها و شرکای جهانی خود، برنامه‌ای برای ایجاد بازارهای جدید در زمینه مواد پیشرفته با کربن پایین اجرا می‌کند. همچنین شرکت‌هایی مانند iMind در مأموریت‌های تجاری با نام Start-Up از بهترین نخبگان از سراسر اروپا برای دستیابی به راه‌حل‌های جدید به‌منظور بهره‌بردن از شرکت‌های رسانه‌ای در منطقه‌ی فلاندرز^{۱۱} بلژیک استفاده می‌کند (Harwood, 2014: 2).

به‌طور کلی، توسعه و برقراری صلح از طریق برنامه‌ها و فعالیت‌های مبتنی بر رویکرد جهان محلی‌سازی به منابع مالی و ابزار سازمانی متناسب و قبل از هر چیز به منابع انسانی شایسته نیازمند است. علاوه بر نیروی متخصص، منابع انسانی باید از شایستگی‌ها و مهارت‌هایی برخوردار باشند که با برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها و پروژه‌ها، حسابداری و افزایش سود مرتبط‌اند. بسیاری از سازمان‌ها و نهادهایی که از رویکرد جهان محلی‌سازی پیروی می‌کنند، تجارب مهمی در حوزه مشارکت‌های بین‌المللی و یا اجرای سیاست‌های توسعه دارند. بنابراین، در ساختار خود به تقویت این مهارت‌ها می‌پردازند؛ چرا که در چشم‌انداز گسترش بیشتر جهان محلی‌سازی، نبود این‌گونه مهارت‌ها به عامل خطرسازی تبدیل می‌شود که نیازمند توجه و



اقدام فوری است. بنابراین، شاید بتوان با توجه به این نکات، به تقویت بخش‌های جهان محلی شده پرداخت و به بازیگران این حوزه در انجام صحیح امور یاری رساند.

۱. ارتقای آگاهی؛

۲. ظرفیت‌سازی بخش‌های جهان محلی و بالابردن ظرفیت این واحدها از طریق کسب مهارت‌های برنامه‌ریزی، ارزیابی برنامه، مدیریت پروژه، مدیریت منابع انسانی و مدیریت دانش و اطلاعات؛

۳. اجرا فعالیت‌های نهادسازی (CERFE, 2003: 34-39).

به‌طور کلی از منظر جهان‌محلی‌سازی، جوامع پس از ایجاد پیش‌شرط‌ها در جهت کسب منافع بیشتر، باید نسبت به اجرای چندگام اساسی و مهم زیر، به‌منظور فعال کردن یک مدل جهان محلی شده، اقدام نمایند:

- ایجاد ساختار تصمیم‌گیری شفاف؛
- تلاش برای حضور و مشارکت هرچه بیشتر بازیگران؛
- برقراری ارتباط با همهٔ اқشار درگیر در جهان محلی‌سازی؛
- رهبری و هدایت مقتدرانه (Holden, 2015: 8).

۷- نتیجه‌گیری

در دهه‌های پایانی قرن بیستم، روند جهانی شدن یا به‌تعبیر برخی از اندیشمندان پروژه جهانی‌سازی شروع و به سرعت آثار و پیامدهای خود را در سطح جهان نشان داد. برخی از اندیشمندان معتقدند جهانی شدن به چیرگی و فراگیر شدن منافع صاحبان قدرت و کاهش قدرت رقابت بازیگران محلی منجر شده است. بنابراین، در مقابل این فرایند، مفهومی دیگری تحت عنوان جهان‌محلی‌سازی مطرح شده است که از طریق مطرح کردن مسائلی چون مبارزه با فقر و تلاش برای جلوگیری از بروز جنگ و یا حل منازعات، به جریان انداختن مذاکرات صلح، پیوند میان توسعه پایدار و کاهش فقر و همگرایی، به دنبال هرچه برجسته‌تر نمودن نقش بازیگران محلی و به‌خصوص شهرها هم از لحاظ مکان فعالیت‌های اجرایی و هم از لحاظ پتانسیل‌های نهفته نهادها و انجمن‌های جامعه مدنی واقع در آن در کنار سایر بازیگران غیردولتی است. جهان محلی‌سازی رویکردی است ترکیبی از دو پدیده و فرایند محلی‌سازی و جهانی شدن که در آن بازیگران محلی می‌توانند نقش مهم و مؤثری در مقابله با چالش‌های منطقه‌ای و جهانی - همچون پیشگیری و مدیریت جنگ و منازعات، به‌جریان انداختن مذاکرات صلح، تلاش برای گسترش توسعه پایدار و کاهش فقر، افزایش همگرایی بین قومیت‌ها و ملت‌ها و مبارزه با بحران‌های زیست‌محیطی در مقیاس منطقه‌ای و جهانی - داشته باشند.

پیش‌شرط‌های جهان‌محلی‌سازی - از جمله، اصلاح دیپلماسی سنتی، برقراری صلح و توسعه، توجه به مدیریت بهینه منابع، ارتقای تفویض قدرت و تمرکززدایی، مدنظر قراردادن رابطهٔ جامعهٔ مدنی و دموکراسی، تمرکز بر مسائل فرهنگی، بسترسازی برای حکمرانی شهری، توجه به بودجه عمومی و منابع خصوصی و همچنین مکانیزم‌های مالی، ابداعات و ظرفیت‌سازی‌ها - امکان ارائهٔ ارزیابی‌ها و تفاسیر، چارچوب‌های استراتژیک و نظریات سیاسی را برای دامنهٔ وسیعی از بازیگران، فراهم می‌آورد؛ از دولت‌ها گرفته تا نهادهای بین‌المللی، از مقامات محلی گرفته تا سازمان‌های غیردولتی، از شرکت‌های چندملیتی گرفته تا نهادهای مالی چراکه اصول اساسی جهان‌محلی‌سازی از مطالعهٔ امری در حال ظهور و نیز از مقایسهٔ نقطه‌نظرات موجود در زمینه‌هایی برآمده است که تجربه را از برنامه‌ریزی و حال را از آینده مجزا



می‌سازد. مؤثر بودن این اصول و قابلیت آن‌ها در فراتر رفتن از حال، ارائه و ویژگی‌های آینده و فعالیت‌های گسترده‌تر، عمدتاً به کنار آمدن با چالش‌های بعدی، که از تحول تاریخی کنونی بشر ناشی می‌شود، بستگی دارد.

کتابنامه

- بریچر، جرمی، کاستلو، تیم و اسمیت، برندان. (۱۳۹۲). *جهانی‌شدن از پایین* (ترجمه حسن نورانی بیدخت). تهران: سروش.
- بیات، محمود. (۱۳۸۴). *دیپلماسی دیجیتالی*، پژوهشی در تحولات دیپلماسی معاصر. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۸۸). *دولت و جهانی‌شدن در خاورمیانه*. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- حسن زاده، علی. (۱۳۸۷). *سیاست‌های مناسب به منظور جلوگیری از گسترش فقر در رابطه با عضویت در سازمان تجارت جهانی*. کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری کمیته‌ی اقتصاد و تلفیق، قابل دسترسی در آدرس: <http://maslahat.ir/DocLib5>
- حسینی، حسن. (۱۳۸۴). *ارتباطات راهبردی: ابعاد و ابزار در رهیافت امنیت ملی آمریکا در کتاب آمریکا ۶۰ (ویژه دیپلماسی آمریکا) رضاداد درویش*. تهران: صص ۱۳۸-۱۱۱. مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
- سجاسی قیداری، حمدالله. (۱۳۹۵). *تدوین راهبردهای مدیریت فرایند جهانی‌شدن در مناطق روستایی کشور*. فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، ۱۹(۷۰)، ۲۱۶-۱۸۹.
- قاسمپور دهقانی، علی، لیاقتدار، محمدجواد و ابراهیم جعفری. (۱۳۹۰). *تحلیلی بر بومی‌سازی و بین‌المللی‌شدن برنامه درسی دانشگاه‌ها*. *فصلنامه تحقیقات فرهنگی*، ۴(۴)، ۱-۲۴.
- قنبری، علی، غلامپور، اسماعیل و مرادی، داوود. (۱۳۹۱). *ابعاد الگوی حکمروایی خوب شهری در تهران با تأکید بر نظریه دولت محلی توسعه‌گرا*. مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، تهران: انتشارات تیس، صص ۹۳-۱۴۸.
- گل محمدی، احمد. (۱۳۸۱). *جهانی‌شدن فرهنگ، هویت*. تهران: نشر نی.
- موتقی، احمد. (۱۳۹۳). *جهانی‌شدن، ناسیونالیسم و توسعه*. تهران: دانشگاه تهران، موسسه انتشارات. موسوی شفتائی، مسعود. (۱۳۸۹). *دیپلماسی شهری (ابزاری برای توسعه ملی در عصر فضای جریان‌ها)*. تهران: گروه پژوهشی: مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی امور مناطق. دانش شهر ۱۸.
- نصیری، اسماعیل. (۱۳۸۸). *جهانی‌شدن و چالش‌های شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه*. تهران: انتشارات گنج هنر و پرهام نقش.
- نوبری، نازک و رحیمی، محمد. (۱۳۸۹). *حکمرانی خوب شهری یک ضرورت تردید ناپذیر*. تهران: گروه پژوهشی: مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی امور مناطق. دانش شهر ۱۸.
- واعظی، محمود و احدی، افسانه. (۱۳۸۹). *دیپلماسی عمومی و سیاست خارجی*. تهران: گروه پژوهشی سیاست خارجی.
- وحیدی، موسی‌الرضا. (۱۳۸۹). *دیپلماسی در جهان در حال تحول (سازوکارها و کارکردهای نوین)*. تهران: مرکز چاپ و نشر وزارت امور خارجه.
- Biernacka- Ligieza, H. (2013). Journalists in local newspaper – traditional press missionaries or digital media workers?. University of Opole. Retrieved from <http://>*



dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4247788.pdf

CERFE(2003). *Glocalization research study and policy recommendation*. Retrieved from <http://www.cpi.hr/download/links/hr/4297.pdf>.

Cisař, O.(2007). *Between the national and supranational? Transnational political activism, conflict, and cooperation in the integrated Europe*. *Contemporary European Studies*,(1), 21- 36. Retrieved from www.ces.upol.cz/pic/item/pdf/24.pdf

Foglio, A.& Stanevicius, V.(2006). *Scenario of glocal marketing as an answer to the market globalization and localization. PART I: Strategy Scenario and Market*. *VADYBA / Management*, 1(10), 26-38.

Harwood, R.(2014). *The glocalization of innovation*. Retrieved from <http://www.100open.com/the-glocalization-of-innovation/>

Holden, G.(2015). *Glocalization The contrary demand for a global and local solution in one*. Retrieved from www.cbre.com/gws

Huang, G.(2013). *Glocalization: A new word for a new reality*. Retrieved from <http://about.van.fedex.com/blog/glocalization-a-new-word-for-a-new-reality/> published date February 18, 2013.

Khondker, H. H.(2004). *Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept*. *Bangladesh e-Journal of Sociology*, 1(2).

Luigi, D. & Simona, V.(2010). *The glocal strategy of global brands*. *Studies in Business and Economics*,147-155.

Maynard, M.L.(2003). *From Global to Glocal: How Gillette's Sensor Excel Accommodates to Japan*. *Kio communication review*,(25), 57-75, Retrieved from <http://www.mediacom.keio.ac.jp/publication/pdf2003/review25/5.pdf>

Menon, R.(2014). *Global or Glocal : The future course for strategy?*. *Global Journal of Finance and Management*, 6(5), 427-43, Retrieved from http://www.ripublication.com/gjfm-spl/gjfmv6n5_07.pdf.

Mundy, K. & Murphy, L.(2001). *Transnational advocacy, global civil society"? Comparative Education Review, The University of Chicago Press on behalf of the Comparative and International Education Society* 45(1), 85-126, Retrieved from <http://www.jstor.org/>

Roudometof, V.(2016). *Glocalization: A Critical Introduction*. New York: Rotledge.

Ruggie, J.(2005). *Modernists must take over the United Nations*. *online global journal*, Retrieved from <http://www.ft.com/cms/s/0/0676dcd4-6dac-11d9-ae0d-00000e2511c8.html#axzz47I2s3jYS>

Sharma, D.(2013). *A Study of glocalization concept as a current trend in Indian economy*. *SVIM e-journal of Applied Management journal*, 1(1), 124-138.

Spruill, B.(2014). *Glocalization as an Edge in Strengthening Retailer Ecommerce Efforts*. Retrieved from

<http://globaldataconsortium.com/glocalization-as-an-edge-in-strengthening-retailer-ecommerce-efforts/>

Tsou, W.(2015). *From Globalization to Glocalization: Rethinking English Language Teaching in Response to the ELF Phenomenon*. *English as a Global Language Education(EaGLE) Journal*, 1(1). 47-63.



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

منطقه‌گرایی ایران و آسیای مرکزی در پرتو جهانی شدن: طرحی برای جامعه بین‌الملل منطقه‌ای

سید احمد فاطمی نژاد^۱، محمدرضا هاشمی^۲

چکیده: نسبت منطقه‌گرایی و جهانی شدن از مسائلی است که طی سال‌های اخیر مورد توجه متفکران قرار گرفته است. آسیای مرکزی یکی از مناطق دارای پتانسیل هم‌گرایی منطقه‌ای است. فروپاشی ابرقدرت شرق و استقلال کشورهای آسیای مرکزی را می‌توان به‌عنوان عصری نوین در این منطقه تلقی کرد که آن‌ها را در معرض فرایندهای جهانی شدن قرار داد. در این میان، ایران با توجه به ارتباطات تاریخی و قرابت جغرافیایی و فرهنگی با جمهوری‌های آسیای مرکزی، فرصت مناسبی برای توسعه روابط با این کشورها به‌دست آورده است. البته کشورهای دیگر نیز تلاش می‌کنند نفوذ خود را در آسیای مرکزی گسترش دهند. پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که چگونه ایران و جمهوری‌های آسیای مرکزی می‌توانند نوعی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای تشکیل دهند؟ فرضیه‌ای که در پاسخ به این پرسش مطرح می‌شود این است که ایران و آسیای مرکزی از یک‌سو با تکیه بر زمینه‌ها و هم‌گرایی‌های تاریخی (روابط گماین شافتی) و از سوی دیگر با طراحی روابط کارکردی (گزل شافتی) نوعی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای را تشکیل می‌دهند. این فرضیه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی مورد آزمون قرار می‌گیرد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که با توجه به روابط فرهنگی ایران و جمهوری‌های تازه‌استقلال یافته که ریشه در تاریخ کهن این کشورها دارد و همچنین افزایش روابط کارکردی ایران و پنج کشور آسیای مرکزی پس از استقلال این جمهوری‌ها می‌توان نتیجه‌گیری کرد که ایران و جمهوری‌های آسیای مرکزی توانایی بالقوه لازم برای تشکیل جامعه بین‌الملل منطقه‌ای را دارند.

کلیدواژه‌ها: ایران، آسیای مرکزی، جامعه بین‌الملل منطقه‌ای، گماین شافت، گزل شافت

۱- استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد a.fatemi@um.ac.ir

۲- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه فردوسی مشهد hashemi2023@gmail.com



۱. مقدمه

یکی از مباحث بنیادی میان متفکران و نظریه‌پردازان منطقه‌گرایی طی سال‌های اخیر به ارتباط منطقه‌ای شدن و جهانی شدن برمی‌گردد (هتته، ۱۳۹۱؛ ویم، ۱۳۹۱؛ هنری، ۱۳۸۶؛ اودن، ۱۳۹۱؛ گودرزی، ۱۳۹۳). در این میان، برخی منطقه‌گرایی را «سکوی پرشی» برای قرار گرفتن در مسیر جهانی شدن معرفی کرده‌اند (میتلمن، ۱۳۹۱) و برخی دیگر آن را «سد راه» جهانی شدن می‌دانند و معتقدند که کشورهای غیرغربی می‌تواند با منطقه‌گرایی در مقابل امواج جهانی شدن مقاومت کنند (امین، ۱۳۹۱). اگر رویکرد نخست پذیرفته شود، می‌توان گفت تعمیق همکاری و در مرحله بعد، هم‌گرایی در هر منطقه‌ای می‌تواند به عنوان گامی در جهت جهانی شدن تلقی گردد. یکی از این مناطق آسیای مرکزی است که هم‌زمان پتانسیل بالایی برای همکاری و هم‌گرایی با ایران و روسیه دارد.

آسیای مرکزی یک حوزه جغرافیایی بسته است که از شرق و جنوب به کوهستان و از غرب به دریای خزر محدود می‌شود. این منطقه شامل پنج جمهوری ترکمنستان، تاجیکستان، ازبکستان، قرقیزستان و قزاقستان است. روابط ایران با کشورهای آسیای مرکزی تاریخی پرفراز و نشیب داشته است. آغاز این روابط به دوران پیش از اسلام بازمی‌گردد. سکاها و ماساژت‌ها اقوامی بودند که تحت تأثیر فرهنگ ایرانی قرار داشتند و در قرون سوم تا شش قبل از میلاد در این مناطق زندگی می‌کردند. با شکست حکومت ساسانی و ورود اسلام به ایران، زمینه برای گسترش اسلام به این نواحی نیز مهیا شد و مردمان این منطقه به تدریج به اسلام گرویدند. پس از دو قرن سلطه اعراب و با شکل‌گیری سلسله‌های طاهریان، صفاریان، سامانیان و...، مردمان این مناطق و ایرانیان در درون دولت‌های واحد قرار گرفتند (نوروزی، ۱۳۸۵: ۶). به این ترتیب، پیوندی بین آداب و تعالیم اسلامی با فرهنگ و تمدن ایرانی به وجود آمد و، با شکوفایی این فرهنگ، شهرهای سمرقند و بخارا در آسیای مرکزی به مراکز علم و ادب تمدن ایرانی-اسلامی تبدیل شدند (کولایی، ۱۳۷۶: ۱۷).

با وجود این، تأسیس حکومت صفوی در ایران و تأکید بر مذهب تشیع، زمینه‌های واگرایی این مناطق از ایران را فراهم آورد. با گسترش تدریجی نفوذ روسیه تزاری در آسیای مرکزی، این گسستگی افزایش یافت و عملاً این منطقه زیر سلطه حکومت تزاری روس قرار گرفت. در پی انقلاب اکتبر روسیه (۱۹۱۷ م) و تشکیل نظام بلشویکی، این کشور کوشید پیوندهای تاریخی و فرهنگی کشورهای آسیای مرکزی با گذشته را نابود کند و فرهنگ موردنظر خود را جایگزین کند. با فروپاشی شوروی، نسیم‌های جهانی شدن در این منطقه نیز وزیدن گرفت. هم‌زمان، این اتفاق باعث شد که قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای بکوشند نفوذ خود را در کشورهای آسیای مرکزی افزایش دهند. در این میان، توجه به پیشینه تاریخی و روابط فرهنگی ایران با ملت‌های این منطقه نشان می‌دهد که ایران پتانسیل بالقوه بالایی برای گسترش حوزه نفوذ خود در آسیای مرکزی دارد و اتخاذ یک سیاست مناسب می‌تواند به افزایش حضور ایران در این منطقه بینجامد.

به این ترتیب، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است: چگونه ایران و کشورهای آسیای مرکزی می‌توانند نوعی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای تشکیل دهند؟ برای پاسخ به این پرسش، از نظریه مکتب انگلیسی و، به‌طور مشخص، از دیدگاه‌های بری بوزان استفاده شده است. فرضیه‌ای که در پاسخ به پرسش بالا مطرح می‌شود این است که ایران و آسیای مرکزی، از یک سو، با تکیه بر زمینه‌ها و هم‌گرایی‌های تاریخی (روابط گماین شافتی) و از سوی دیگر، با طراحی روابط کارکردی (گزل شافتی) نوعی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای تشکیل می‌دهند. این فرضیه با استفاده از روش تبیینی بررسی می‌شود.

فرضیه ذکرشده به این شیوه ارزیابی می‌شود: بعد از مرور پیشینه پژوهش، ابتدا چارچوب نظری



مقاله با استفاده از نظریهٔ مکتب انگلیسی بیان می‌شود. سپس، روابط گماین‌شافتی یا تمدنی بین ایران و آسیای مرکزی بررسی می‌شود. این بخش شامل سرگذشت تاریخی، زبان و ادبیات، اعیاد ملی و مذهبی و دین مشترک است که روابط تمدنی ایران فرهنگی را بازگو می‌کند. علاوه بر این، روابط گزل‌شافتی یا کارکردی ایران و آسیای مرکزی نیز در دو بخش روابط اقتصادی و تأمین نظم منطقه‌ای مطالعه می‌شود که در این بخش همکاری‌های ایران و کشورهای این منطقه در قالب سازمان‌های منطقه‌ای مانند سازمان همکاری شانگهای، اکو و شورای همکاری دریای خزر بررسی می‌شود. سرانجام نیز مباحث را جمع بندی و چشم‌انداز همکاری منطقه‌ای را ترسیم می‌کنیم.

۲. پیشینهٔ پژوهش

پژوهش‌هایی که در حوزهٔ آسیای مرکزی انجام شده است، به جنبه‌های گوناگون روابط ایران با این جمهوری‌ها پرداخته‌اند که می‌توان آن‌ها را به این شرح دسته بندی کرد:

الف) پژوهش‌هایی که به جنبهٔ ژئوپلیتیک آسیای مرکزی توجه داشته‌اند. برای مثال، محمدرضا حافظ‌نیا و همکارانش در مقاله‌ای به اهمیت ژئوپلیتیک آسیای مرکزی برای ایران پرداخته‌اند و استدلال کرده‌اند که قرابت جغرافیایی ایران با کشورهای این منطقه می‌تواند فرصت‌هایی برای ارتقای موقعیت و قدرت ایران فراهم آورد (حافظ‌نیا و دیگران، ۱۳۸۶). در پژوهش دیگر، رضا سیمبر با رویکردی نسبتاً تاریخی به تغییر مرزها و پیدایش کشورهای تازه استقلال‌یافته در آسیای مرکزی پرداخته و به جایگاه ایران را در فرایند این تحولات توجه کرده است (سیمبر، ۱۳۸۵). علاوه بر این‌ها، باید به مقاله‌ای اشاره کرد که اهداف قدرت‌های درگیر در منطقهٔ آسیای مرکزی را از منظر ژئوپلیتیک بررسی می‌کند (قادری حاجت و نصرتی، ۱۳۹۱)

ب) پژوهش‌هایی که روابط تاریخی ایران و آسیای مرکزی را مدنظر قرار داده‌اند. این مقالات صرفاً با رویکرد تاریخی به پیوندهای ایران و اقوام آسیای مرکزی توجه کرده‌اند و فاقد رویکرد منطقه‌گرایانه هستند (همدانی، ۱۳۸۸؛ تکمیل‌همایون، ۱۳۸۵؛ ملکی، ۱۳۷۶)

ج) پژوهش‌هایی که به مباحث مربوط به ذخایر انرژی آسیای مرکزی پرداخته‌اند. یکی از مسائلی که بعد از استقلال کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز مورد توجه نظریه‌پردازان و استراتژیست‌ها قرار گرفت، ذخایر انرژی این منطقه بود. اهمیت این مسائل به اندازه‌ای بود که بعضاً از ذخیرهٔ ۲۰۰ میلیارد بشکه‌ای نفت این منطقه صحبت می‌شد. این دغدغه‌ها محملی برای نگارش مقالات متعدد در این زمینه شده است (مجتهدزاده و رشیدی‌نژاد، ۱۳۹۰؛ صادقی، ۱۳۹۲)، که ارتباط چندانی با رویکرد مقاله حاضر ندارد.

د) آثار متعددی آسیای مرکزی را به روسیه پیوند زده و در حوزهٔ تمدنی این کشور قرار داده‌اند. برخی از این آثار به این مسئله پرداخته‌اند که آیا روسیه می‌تواند با آسیای مرکزی نوعی جامعهٔ بین‌المللی منطقه‌ای تشکیل دهد یا خیر (Buranelli, 2014; Aalto, 2007). اثر دیگری هم به تقلاي روسیه برای تداوم سلطه‌اش بر آسیای مرکزی می‌پردازد (Dannreuther, 2001). سرگئی میدودیف (۱۳۹۱) نیز در مقاله‌ای به امکان همکاری و هم‌گرایی روسیه با جمهوری‌های سابق شوروی می‌پردازد و عمدتاً بر ملاحظات و استلزامات اداری این هم‌گرایی تمرکز دارد.

در این میان، به‌نظر می‌رسد جای پژوهشی که رابطهٔ ایران و آسیای مرکزی را با تمرکز بر پیوندهای کارکردی - تاریخی بررسی کند، خالی باشد. بدین منظور، پژوهش حاضر به دنبال بررسی روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی از منظر مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل است.



۳. مبانی نظری پژوهش

چارچوب نظری مفیدی که می‌تواند به تبیین پژوهش حاضر کمک کند مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل است. مکتب انگلیسی مجموعه‌آثاری است که در توضیح روابط بین‌الملل، آن را فراتر از نظام بین‌الملل می‌داند و قائل به جامعه‌ای مرکب از دولت‌هاست و به اهداف، قواعد، نهادها، ارزش‌ها و هنجارهای مشترک اهمیت می‌دهد. مارتین وایت سه سنت نظری را در روابط بین‌الملل مشخص می‌کند: الف) واقع‌گرایی یا سنت ماکیاوولی؛ ب) انقلابی‌گری یا سنت کانتی؛ ج) خردگرایی یا سنت گروسوسی (مشیرزاده، ۱۳۹۲: ۱۳۷).

درحالی‌که واقع‌گرایی یا سنت ماکیاوولی در تشریح روابط بین‌الملل بر هرج و مرج، سیاست قدرت، منازعه و بدبینی تمرکز می‌کند، سنت انقلابی‌گری یا کانتی بر انسانیت، تغییر انقلابی، ضد دولت و آرمان‌شهرگرایی تأکید دارد (جکسون، ۱۳۸۵: ۱۸۹). در این میان، خردگرایی یا سنت گروسوسی راهی میانه در بین دو سنت نخست محسوب می‌شود. «این سنت در عین پذیرش ماهیت آنارشیک روابط بین‌الملل (مانند واقع‌گرایان)، بر اجتماعی بودن روابط و وجود اهداف و هنجارهای مشترک و همکاری میان دولت‌ها تأکید دارد (مانند آرمان‌گرایان) و دگرگونی در روابط بین‌الملل را ممکن اما دشوار می‌داند (نه بدبینی واقع‌گرایان و نه خوش بینی آرمان‌گرایان)» (مشیرزاده، ۱۳۹۲: ۱۳۸). به این ترتیب، نکات موردتمرکز سنت خردگرایی را می‌توان جامعه، هم‌زیستی مسالمت‌آمیز، تغییر تکاملی و امید فارغ از بیهوده‌انگاری ذکر کرد. نقطه‌تمرکز نویسندگان مکتب انگلیسی بر روی سنت گروسوسی و جامعه بین‌الملل است (جکسون، ۱۳۸۵: ۱۸۹). اما درمورد نحوه شکل‌گیری جامعه بین‌الملل دیدگاه‌هایی ارائه شده است، که از جمله آن‌ها می‌توان به نظریات وایت و بول اشاره کرد:

درخصوص شکل‌گیری جامعه بین‌الملل از سوی متقدمین فکری این رویکرد دیدگاه‌هایی عرضه شده است که گاه با هم هم‌پوشانی دارند. وایت دو عامل را در شکل‌گیری جامعه بین‌الملل موثر می‌دانست: الف) تجارت و ب) زبان و فرهنگ مشترک. از نظر وایت، در درون جامعه بین‌الملل نوعی یکپارچگی فرهنگی وجود دارد. هرچه این یکپارچگی بیشتر باشد تمایز درون و بیرون جامعه شدیدتر می‌شود. بدین ترتیب، آنان که بیرون جامعه قرار می‌گیرند بربر محسوب می‌شوند و جنگ مقدس تعیین‌کننده رابطه با آن‌هاست. اما هدلی بول وجود فرهنگ مشترک را برای شکل‌گیری جامعه بین‌الملل لازم نمی‌داند و نظم را مهمترین عامل شکل‌گیری جامعه بین‌الملل ذکر می‌کند. بری بوزان با بازخوانی نظریات وایت و بول از دو شیوه شکل‌گیری جامعه بین‌الملل یاد می‌کند: الف) شیوه گماین‌شافتی (تمدنی) و ب) شیوه گزل‌شافتی (کارکردی) (قوام و فاطمی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۸۸).

براساس شیوه گماین‌شافتی، درجه‌ای از وحدت فرهنگی میان اعضای جامعه وجود دارد. بری بوزان دو مثال را در این باره ذکر می‌کند که عبارت‌اند از یونان باستان و اروپا در اوایل مدرنیته. در هر دو مورد جوامع بین‌المللی دارای اشتراکات فرهنگی به‌خصوص در زبان و دین هستند. این اشتراک فرهنگ خواهان‌خواه باعث شدت اثر متقابل و شناخت بیشتر می‌شود. به این ترتیب، نخبگان حاکم با توجه به وابستگی متقابل میان کشورهای خود اقدام به ایجاد قوانین برای اجتناب از درگیری‌های ناخواسته و همچنین برای تسهیل مبادلات می‌کنند. گماین‌شافت مفهومی اساساً تاریخی است که بیان می‌کند جامعه با رشد ساخته می‌شود (Buzan, 1991: 333).

اما براساس شیوه گزل‌شافتی، جامعه حاصل قرارداد است. این دیدگاه بر ساختار تأکید دارد و فرایند شکل‌گیری جامعه بین‌الملل را حاصل اعمال می‌داند نه رشد تاریخی. در شیوه گزل‌شافتی، تشکیل جامعه بین‌الملل پاسخی عقلانی به وجود سیستم بین‌المللی متراکم و متکثر است، در این مدل می‌توان استدلال



کرد که اهداف مشترک و هویت هم‌گرا در برخی از موضوعات سبب می‌شود که هنجارهای جمعی، نقش‌ها و نهادها توسعه پیدا کنند (idem: ۳۳۳-۳۳۶). اکنون این مسئله مطرح می‌شود که چگونه می‌توان این دیدگاه‌ها را که مربوط به جامعه بین‌الملل در سطح جهانی است، به سطح منطقه‌ای تسری داد.

اگرچه در ادبیات مکتب انگلیسی توجه به سطح منطقه‌ای و نیمه‌جهانی به حاشیه رانده شده است اما بری بوزان با این برداشت مخالفت می‌کند و این بی‌توجهی به سطح منطقه‌ای و نیمه‌جهانی را غیرضروری و بیهوده می‌خواند. او بیان می‌کند که گرچه یک جامعه میان‌دولتی کثرت‌گرا در مقیاس جهانی مبتنی بر پذیرش جهانی نهادهای اصلی و ستفالیایی نظیر حاکمیت، سرزمین، دیپلماسی و حقوق بین‌الملل وجود دارد، ولی این جامعه جهانی به شکل نابرابر توسعه یافته است. برای مثال، اتحادیه اروپا و آمریکای شمالی هر دو به‌عنوان جوامع میان‌دولتی نیمه‌جهانی محسوب می‌شوند که در درون خودشان مترک‌تر توسعه یافته‌اند. همچنین، با نگاه به آسه‌آن یا در میان دولت‌های اسلامی یا جامعه عرب می‌توان شکل‌های متفاوتی از قدرتمندی نسبی را در مقایسه با مقیاس جهانی یافت که منعکس‌کننده توجه بیشتر آن‌ها به ارزش‌های سیاسی و فرهنگی است (بوزان، ۱۳۸۵: ۹-۱۰). بری بوزان ضمن یادآوری تأکید مکتب انگلیسی بر سطح جهانی، معتقد است جامعه بین‌الملل جهانی اغلب ضعیف و کثرت‌گراست اما در سطح زیرجهانی احتمال هم‌بسته‌گرایی بیشتر است (بوزان، ۱۳۸۶: ۱۳۷).

به‌طور خلاصه، مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل امکان تشکیل جامعه بین‌الملل را می‌پذیرد و نحوه شکل‌گیری این جامعه را نیز با استفاده از نقاط اشتراک جوامع گوناگون در دو بخش فرهنگی و کارکردی تبیین می‌کند؛ درحالی‌که شیوه گماین‌شافتی ریشه در تاریخ و تمدن مشترک دارد، شیوه گزل‌شافتی بر کارکرد که نتیجه هم‌گرایی در حوزه اهداف مشترک است، تأکید می‌کند. اما مکتب انگلیسی همچنان بر سطح جهانی تمرکز دارد و در اینجاست که بری بوزان ضمن انتقاد از این رویکرد مکتب انگلیسی به مناطق توجه می‌کند و توانایی مناطق گوناگون را برای تشکیل جوامع بین‌الملل زیرجهانی گوشزد می‌نماید.

۴.۱. ایران و آسیای مرکزی: پایه‌های گماین‌شافتی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای

طبق دیدگاه بری بوزان تشکیل جامعه بین‌الملل به‌واسطه روابط فرهنگی و همچنین کارکردی میسر می‌شود. در این میان، روابط فرهنگی ریشه در تاریخ دارد و مؤلفه‌های فرهنگی از طریق زندگی تاریخی مشترک ملت‌های در جوار یکدیگر شکل می‌گیرد و باعث می‌شود ملت‌هایی که دارای حافظه تاریخی مشترکی هستند با استفاده از این مؤلفه‌ها خود را تعریف کنند. در این میان، کشورهای آسیای مرکزی و ایران در برهه‌های گوناگون تاریخی دارای روابط نزدیکی بودند و در چارچوب تمدنی ایران بزرگ قرار می‌گرفتند. این ارتباطات زمینه شکل‌گیری عناصر تمدنی را فراهم کرده که امروزه کشورهای آسیای مرکزی و ایران با تکیه بر آن‌ها قادر خواهند بود روابطشان را گسترش دهند و نوعی جامعه بین‌الملل زیرجهانی تشکیل می‌دهند. در ادامه، مهم‌ترین مؤلفه‌های مشترک تمدنی بین ایران و کشورهای آسیای مرکزی ذکر می‌شود.

۴.۱. سرگذشت تاریخی مشترک

جوامع آسیای مرکزی در دوران باستان کوچ‌نشین بوده و زندگی دامداری داشته‌اند. در سرزمین‌های خوارزم و سغد و مارگیان، شکارچیان و دامداران و ماهی‌گیران در جوامع نیمه‌طایفه‌ای گرد هم آمده بودند (گلی‌زواره، ۱۳۷۳: ۳۰). به‌نظر می‌رسد قوم‌های کوچ‌رو و نیمه‌کوچ‌رو آسیای مرکزی در زمان حیات کورش بزرگ به اطاعت ایران درآمدند. در کتیبه بیستون که حدود ۵۱۸ ق. م نوشته شده است، مرغیانه، بلخ،



سایر بخش‌های آسیای مرکزی و قندهار که در شرق واقع بودند جزو متصرفات پارس‌ها بودند. بنابراین، روشن است که پارس‌ها در زمان کوروش حاکمیت خود را تا سند و جیحون گسترده بودند (دندامایف، ۱۳۷۵: ۲۵-۲۴).

حکومت ایران بر آسیای مرکزی در زمان امپراتوری هخامنشی چنان تثبیت شده بود که آثار آن را در حمله اسکندر به ایران و کمک‌رسانی اقوام آسیای مرکزی به داریوش سوم می‌توان دید. اسکندر پس از تحمیل چند شکست به داریوش سوم برای از بین بردن کامل حکومت هخامنشیان شروع به پیشروی در آسیای مرکزی کرد و در آنجا با اقوام هندی، بلخی، سکایی و ساتراپ آرخوزیا که نیروهای شرقی امپراتوری ایران بودند مواجه شد. «تمامی آسیای مرکزی با اسکندر به مخالفت برخاست و در مقابل پیشروی او مقاومت کرد. هخامنشیان امپراتوری قدرتمندی را به وجود آورده بودند و بسیاری از بخش‌های آسیای مرکزی با آن‌ها به مدت دو قرن دارای میراث فرهنگی مشترک بودند. به‌خاطر دفاع از این میراث فرهنگی بود که آن‌ها در مقابل مهاجمان با شدت و قدرت تمام متحد شدند» (همدانی، ۱۳۷۵: ۶۲-۶۱).

با روی کار آمدن سلوکیان، کشورهای آسیای مرکزی زیر سلطه این حکومت قرار گرفتند. اما حکومت بعدی ایرانی که توانست بر آسیای مرکزی مسلط شود اشکانیان بود؛ به‌گونه‌ای که مرکز حکومت اشکانیان در شهر نسا (نزدیک شهر عشق‌آباد) قرار داشت و آرشویی از اسناد مالی به زبان اشکانی در این شهر کشف شده است (گلی‌زواره، ۱۳۷۳: ۳۰). ساسانیان نیز در سده سوم میلادی به قدرت رسیدند و تلاش کردند تا مرزهای ایران را به زمان حکومت هخامنشیان بازگردانند. در آسیای مرکزی، آنان با کوشانیان جنگیدند و شکستشان دادند اما با فتح فرارود با هپتالیان مواجه و متحمل شکست‌هایی شدند (شکوری و شکوری، ۱۳۸۸: ۱۴). یزدگرد سوم، آخرین شاهنشاه ساسانی، با یورش اعراب به ایران شکست خورد و، پس از آن، ایران به مدت دو قرن زیر سلطه اعراب رفت.

فتح ایران زمینه‌ساز گسترش اسلام شد. به این ترتیب، اسلام که گسترش آن در آسیای مرکزی از قرن اول هجری آغاز شده بود، به مرور زمان در این منطقه تثبیت شد. پس از اسلام نیز مردم ایران و آسیای مرکزی تجربه حکومت مشترک را در سلسله‌های مختلف داشته‌اند: طاهریان اولین سلسله ایرانی بود که توانست حاکمیت خود را به آسیای مرکزی و افغانستان گسترش دهد و نام خلیفه را از سکه و خطبه‌ها حذف کرد (ملکی، ۱۳۷۶: ۲۹). پس از آن‌ها، سامانیان بر بخش‌های گسترده‌ای از آسیای مرکزی غالب شدند. سامانیان خاندان ایرانی هندوستانی بودند که در جهت گسترش زبان و ادب پارسی گام‌های مهمی برداشتند و در تجدید فرهنگ ایرانی سعی فراوان کردند. دربار حاکمان سامانی به روی دانشمندان و فرهیختگان ایران زمین باز بود و آنان مورد تکریم حاکمان سامانی قرار می‌گرفتند. امروزه نیز سامانیان نزد مردم آسیای مرکزی به‌خصوص در تاجیکستان بسیار مورد احترام هستند و حتی واحد پول کشور تاجیکستان نیز سامانی است.

پس از تجربه مشترک ملل آسیای مرکزی تحت حکومت ایرانی تبارها، نوبت حکومت ترک‌ها رسید که سرآغاز دوره تاریخی مشترکی برای ایرانی‌ها و ملل آسیای مرکزی بود. از مهمترین حکومت‌های این دوره می‌توان به غزنویان، سلجوقیان و خوارزمشاهیان اشاره کرد. قلمرو حکومت غزنویان شامل ایران و آسیای مرکزی می‌شد و تا هندوستان گسترش پیدا کرد. حکومت غزنویان به‌دلیل درگیر شدن در جنگ‌های طولانی با قراختاییان و تعارضات داخلی در نهایت فروپاشید و پس از آنان حکومت ترک‌نژاد سلجوقیان به قدرت رسید در این زمان، فلات ایران به‌صورت گسترده تحت حاکمیت فرهنگ ایرانی-اسلامی قرار داشت (ابوالحسن شیرازی، ۱۳۸۷: ۲۶۵).

یکی از دوره‌های تاریخی تلخ در سرگذشت ایران و کشورهای آسیای مرکزی حمله چنگیزخان مغول به



این مناطق است. هجوم مغول‌ها در دوره حکومت خوارزمشاهیان اتفاق افتاد و با قتل و غارت و خرابی‌های وسیع همراه بود. در ادامه حکومت چنگیز و جانشینان او نیز این روند ادامه داشت و در بیش از ۱۴۲ سال حکومت چنگیز، جغتای و اخلاف او بر آسیای مرکزی، بسیاری کشته و شهرهای آبادی نظیر سمرقند و خوارزم و بخارا به خرابه تبدیل شدند. در ایران نیز مغولان دست به کشتار وسیعی زدند که، در نتیجه آن، فرهنگ ایرانی به دوره‌ای از رکود فرو رفت.

آغاز جدایی آسیای مرکزی از ایران به پایان قرن پانزدهم میلادی (دوره زندیه) بازمی‌گردد. در سده دهم هجری که صفویان در ایران به قدرت رسیدند و تشیع را مذهب رسمی اعلام کردند، از یک‌های سنتی مذهب نیز بر بخش‌هایی از آسیای مرکزی حاکم شدند. جنگ‌های ملی و مذهبی که در گرفت باعث شد پیوند رسمی ایران و آسیای مرکزی برای همیشه گسسته شود؛ اگرچه در دوره نادرشاه بخش‌هایی از این منطقه گشوده شد اما سرانجام این منطقه از ایران جدا شد (همدانی، ۱۳۸۸: ۱۶).

از بین رفتن پیوند رسمی ایران و آسیای مرکزی بعد از این دوره، به معنی پاک شدن حافظه تاریخی ملل ساکن در این منطقه نیست. بلکه تجربه‌های مشترک تلخ و شیرین مردم این منطقه همچنان پایدار است و می‌تواند یکی از قطعات پازلی را تشکیل دهد که مارتین وایت از آن به عنوان «فرهنگ مشترک» یاد می‌کند. قرار گرفتن این قطعه در کنار قطعاتی که در ذیل بحث می‌شود همواره می‌تواند محرک هم‌گرایی در منطقه و زمینه‌ساز شکل‌گیری نوعی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای باشد.

۲.۴. زبان و ادبیات مشترک

زبان فارسی در آسیای مرکزی تاریخی بسیار طولانی دارد؛ به گونه‌ای که هپتالیان که در بالای جیحون حکومت داشتند دارای زبان نوشتاری فارسی میانه بوده‌اند و علاوه بر هپتالی‌ها، سکاها و سغدی‌ها نیز زبان فارسی میانه داشتند. زبان سغدی تا قرن ششم هجری نیز رواج داشته است (گلی‌زواره، ۱۳۷۳: ۳۲). ورود اسلام به ایران و شکست حکومت ساسانیان رخدادی مهم بود که فرهنگ باستانی را دچار تغییرات بنیادین کرد و تصور می‌شد که تمدن ایرانی به پایان خود رسیده است، اما دوباره فرهنگ نوین ایرانی پا به عرصه حیات گذاشت. حکومت‌های ایرانی که در جای‌جای ایران بزرگ قدرت را به دست می‌گرفتند، تلاش می‌کردند دوباره تمدن ایرانزمین را زنده کنند. سامانیان در ایران شرقی در این جهت بزرگ‌ترین خدمت را به فرهنگ ایرانی کردند، آنان با گرد هم آوردن دانشمندان، شاعران و فرهیختگان ایرانی سنگ زیرین تمدن ایران نوین را گذاشتند. رودکی پدر شعر پارسی در همین دربار حضور داشت و بسیار مورد احترام امرای سامانی بود. ابن سینا دانشمند بزرگ ایرانی نیز از کتابخانه پربار سامانیان بهره گرفت و گام‌های مهمی در جهت گسترش علم برداشت. آسیای مرکزی پس از تلاش‌های امرای سامانی و تا قبل از حمله مغول‌ها حوزه فعال و اثرگذار تمدن ایرانی بود؛ به گونه‌ای که به تدریج زبان و ادبیات فارسی جای زبان عربی را گرفت (کولایی، ۱۳۸۹: ۱۴). به این ترتیب، زبان فارسی در دوره اسلامی نیز به جایگاه شایسته‌ای در آسیای مرکزی رسید و نقش مهمی در تبلیغ اسلام در این منطقه ایفا کرد.

حتی تبلیغ دین اسلام از ۷۱۳ م به بعد -از جمله در مسجد بخارا که یکی از مراکز مهم تجمع مسلمانان شده بود- به زبان پارسی صورت می‌گرفت. داد و ستد و رفت و آمد مسلمانان در جاده تاریخی ابریشم و شهرهای مجاور این راه تجارتي باعث شده بود که حتی اصطلاحات خرید و فروش و اوزان و میکايل مرسوم در ایران به کار رود و زبان فارسی عملاً زبان رسمی تجارت بود. به جرئت می‌توان گفت که از قرن سوم و چهارم هجری، فارسی زبان تکلم مردم سمرقند و بخارا بوده است (میراحمدی، ۱۳۶۹: ۴۸).

پس از ورود مغولان و به‌ویژه در عهد تیموریان، از زبان فارسی به‌عنوان زبان مکاتبات رسمی دولتی



استفاده می‌شد و اسناد زیادی در این زمینه وجود دارد. در زمان حکمرانی سلجوقیان نیز، علاوه بر مراکز آنان مانند مرو و اصفهان در داخل ایران، در سرزمین‌های آسیای صغیر نیز فارسی زبان رسمی مکاتبات دولت بود. بر این اساس، زبان و ادب فارسی در تمام شئون فرهنگی و سیاسی آسیای مرکزی حضور داشته است (همان: ۵۲). ارتباطات فرهنگی طی تاریخ طولانی باعث شده است کشورهای آسیای مرکزی، پس از استقلال، به آموزش زبان فارسی در کشورهايشان توجه داشته باشند. تعداد زیادی از اساتید زبان فارسی در دانشگاه‌های تاشکند تحصیل کرده‌اند. در دانشگاه مخوم‌قلی در ترکمنستان نیز زبان فارسی تدریس می‌شود. در کشورهای قزاقستان و قرقیزستان نیز زبان و ادب فارسی تدریس می‌شود (سنایی، ۱۳۷۹: ۱۰۷). مردم تاجیکستان نیز معمولاً فارسی‌زبان هستند. در کشورهای دیگر آسیای مرکزی - از جمله شهرهای مرو و عشق‌آباد در ترکمنستان و همچنین سمرقند و بخارا در ازبکستان - هم زبان فارسی رایج است (ابوالحسن شیرازی، ۱۳۷۸: ۳۰).

این پتانسیل فرهنگی قوی بین ایران و آسیای مرکزی باعث شده است که ایران نیز برای توسعه زبان و ادبیات فارسی در جمهوری‌های آسیای مرکزی گام‌هایی بردارد. از جمله این اقدامات است: کمک به بخش‌های زبان فارسی، مثلاً، تأمین وسایل کمک آموزشی و دیگر احتیاجات این بخش‌ها؛ اعزام اساتید زبان فارسی برای تدریس در دانشگاه‌های این جمهوری‌ها؛ چاپ کتاب «دریچه‌ای به زبان فارسی» (که آموزش زبان فارسی از راه زبان قزاقی است)؛ چاپ آثار متعدد اندیشمندان و شاعران تاجیک؛ ترجمه و چاپ کتاب «اندیشه‌های آبی» (شخصیت ملی قزاقستان)؛ ترجمه و چاپ کتاب «مناص» (چهره ملی قرقیزستان)؛ تأسیس اتاق زبان فارسی در بخش‌های زبان فارسی دانشگاه‌ها و... (سنایی، ۱۳۷۹: ۱۰۸).

بدین ترتیب می‌توان گفت زبان فارسی می‌تواند همان نقشی را ایفا کند که مارتین وایت معتقد بود زبان هلنی برای جامعه بین الملل منطقه‌ای یونان باستان، زبان ایتالیایی برای جامعه بین الملل منطقه‌ای ایتالیا در قرون وسطی، و زبان‌های لاتین و انگلوساکسون برای جامعه بین الملل منطقه‌ای اروپا در قرن اخیر ایفا کرده است. اگر این گونه باشد می‌توان زبان فارسی را قطعه‌ای دیگر از پازل «فرهنگ مشترکی» تلقی کرد که در روابط ایران با کشورهای آسیای مرکزی تأثیر می‌گذارد.

۴.۳. اعیاد ملی و مذهبی مشترک

زندگی مشترک در یک پهنه جغرافیایی باعث شده که کشورهای حوزه ایران بزرگ رسوم مشترکی داشته باشند. از جمله این رسوم مشترک که در طول تاریخ از راه فرهنگ ایرانی گسترش و تثبیت یافته، عید نوروز است. کشورهای آسیای مرکزی نیز به‌عنوان بخشی از حوزه تمدنی ایران بزرگ این جشن باستانی را گرامی می‌دارند و با توجه به فرهنگ بومی خود در این روز به جشن و سرور می‌پردازند. جشن نوروز در تاجیکستان به‌منزله عید ملی نیاکان است، بدخشانیان نوروز را «خیدر ایام» (عید بزرگ) می‌نامند و در این عید خجسته، خانه‌تکانی و دید و بازدید نوروزی می‌کنند. نوروز به عقیده ترکمن‌ها، روز اعتدال بهاری است و بر این باورند که جمشید در این روز بر تخت سلطنت نشسته است. بنابراین، در راستای احیای آداب و رسوم دیرینه خود تلاش می‌کنند جشن نوروز هرچه باشکوه‌تر برگزار گردد. دولت ترکمنستان نیز روزهای ۲۲ تا ۲۳ مارس را به‌قصد تجلیل عید نوروز یا به‌اصطلاح «نوروز بایرامی» تعطیل رسمی اعلام کرده است. مردم قزاقستان نیز نوروز را آغاز سال و نقطه اعتدال بهاری می‌دانند و معتقدند در این روز ستاره‌های آسمان به نقطه ابتدایی می‌رسند و، بنابراین، در این روز فرخنده به جشن و سرور می‌پردازند. در قرقیزستان عید نوروز از نخستین لحظه بامداد ۲۱ مارس آغاز می‌شود و تا غروب همان روز ادامه می‌یابد. ازبکستان جمهوری دیگری است که، پس از استقلال، عید نوروز را به‌عنوان یکی از اعیاد ملی



می‌شناسد. از یک‌ها نام‌هایی نظیر «بیلباشی» و «جیلباشی» به نورو داده‌اند و از جمله رسوم آنان در اینروز، دیدار با خویشاوندان و نزدیکان، عیدی دادن و گرفتن است (میرزایی، ۱۳۸۸: ۳۹-۴۲). ورود اسلام به ایران و آسیای مرکزی باعث شکل‌گیری رسوم مشترک جدیدی در کشورهای این منطقه شد که از فرهنگ اسلامی آن‌ها نشئت می‌گرفت. از این‌رو، کشورهای آسیای مرکزی پس از استقلال به دنبال بازیابی هویت مذهبی خود حرکت کردند. این نشان می‌داد تلاش‌های حکومت شوروی نتوانسته است اعتقادات دینی را از زندگی این مردم حذف کند. از مهم‌ترین رسوم مشترک در این زمینه می‌توان به گرمای داشت عید فطر و قربان در تاجیکستان، ترکمنستان، قرقیزستان و ازبکستان اشاره کرد که از فرهنگ اسلامی آن‌ها نشئت گرفته است و در این زمینه تا حد زیادی شبیه ایرانیان‌اند.

۴.۴. دین مشترک

دین اسلام از دیگر نمودهای اشتراک فرهنگی ایران با کشورهای آسیای مرکزی است. با فتح ایران به دست اعراب، گسترش اسلام به آسیای مرکزی نیز آغاز شد. در سال ۵۶ هجری، بخارا را مسلمانان فتح کردند و در فاصله سال‌های ۸۷ تا ۹۸ هجری، مسلمانان توانستند بر سراسر قلمروهای یکجانشین سیحون مسلط شوند. دین اسلام در قرن چهارم هجری به‌عنوان دین مسلط آسیای مرکزی تثبیت شد و از این تاریخ تبدیل به یکی از کانون‌های علم و فرهنگ اسلامی شد (گلی‌زواره، ۱۳۷۳: ۳۲). مهم‌تر اینکه «مسلمان بودن» در آسیای مرکزی نوعی هویت فرهنگی فراتر از مذهب است و کشورهای این منطقه را در مقابل روس‌ها، ارمنی‌ها، یهودی‌ها و اوکراینی‌ها می‌نشانند (Sunny, 2006: 91-92). در مقابل، همین «مسلمان بودن» کشورهای آسیای مرکزی را با همسایگان جنوبی از جمله ایران پیوند می‌زند. حکومت‌های مختلفی که طی تاریخ بر این سرزمین حکمرانی کردند عامل مهمی برای گسترش اسلام بودند و هر یک به فراخور قدرت خود اقوام جدیدی به جامعه مسلمانان وارد می‌کردند. ایرانیان به‌علت نزدیکی جغرافیایی و سابقه تمدنی مشترک با مردم آسیای مرکزی در گسترش اسلام و آشنا کردن اقوام این منطقه با دین اسلام نقش بسزایی را ایفا کردند. «فرهنگ و سنن ایرانی به‌طور چشمگیری تمدن اسلام را تحت شعاع قرار داد. برای مثال، می‌توان به به‌کارگیری الگوها و ساختارهای حکومتی ایران و سیستم‌های پستی (چاپار) و ارتباطی اشاره کرد. حتی نام‌های ایرانی و لغت‌های عربی با پسوندهای ایرانی مورد استفاده قرار گرفت» (ملکی، ۱۳۷۶: ۲۸). اما روی کار آمدن صفویان و گسترش تشیع در ایران شکافی بین مسلمانان ایرانی و آسیای مرکزی ایجاد کرد. امروزه نیز بیشتر مسلمانان آسیای مرکزی مسلمانان سنی‌اند. با این حال، سابقه تاریخی و فرهنگی مشترک ایران و ملت‌های آسیای مرکزی آنقدر وسیع است که مسلمانان ساکن این جغرافیای فرهنگی بتوانند با تکیه بر اصول اساسی دین اسلام در جهت نزدیکی هر چه بیشتر ملت‌هایشان گام بردارند.

۵. ایران و آسیای مرکزی: پایه‌های گزل‌شافتی جامعه بین‌الملل منطقه‌ای

دیدگاه گزل‌شافتی برای تشکیل جامعه بین‌الملل بر عنصری تأکید می‌کند که ساخته تاریخ و ارتباطات فرهنگی نیستند. این شیوه تشکیل جامعه بین‌الملل را نه حاصل اشتراک جوامع در شاخصه‌های تمدنی، بلکه ناشی از روابط کارکردی بین بازیگران مختلف می‌داند. بر این اساس، اهداف مشترک زمینه همکاری بین بازیگران را فراهم می‌کند و از این طریق، نهادها و هنجارهای مشترک به وجود می‌آیند. در شیوه گزل‌شافتی تشکیل جامعه بین‌الملل، به دو عنصر روابط اقتصادی (تجارت) و نظم توجه می‌شود. برای تشریح روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی براساس پایه نظم برای تشکیل جامعه بین‌الملل، به



تاریخ روابط ایران و جمهوری‌های آسیای مرکزی پس از استقلال آن‌ها پرداخته شده است. به این ترتیب، ابتدا روابط اقتصادی و سپس تلاش این کشورها در جهت حفظ ثبات و نظم در منطقه را، که در قالب سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای نمود یافته است، بررسی می‌کنیم.

۵. ۱. روابط اقتصادی

در دوران حاکمیت نظام سوسیالیستی شوروی بر آسیای مرکزی، تلاش‌های زیادی در جهت جذب این منطقه در ساختار کلان اقتصاد شوروی شد. برنامه‌ریزان اقتصادی شوروی تلاش کردند با استفاده از برنامه‌ریزی متمرکز از بالا، ضمن افزایش سطح تولیدات منطقه، این جمهوری‌ها را هرچه بیشتر به شوروی وابسته کنند. در این دوران، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در آسیای مرکزی اجرا شد و سیاست اشتراکی کردن کشاورزی نیز با سرکوب به مرحله اجرا درآمد. چون در این منطقه بیشتر به کشت پنبه توجه می‌شد تولید پنبه افزایش یافت، اما مردم این جمهوری‌ها در زمینه مواد غذایی به روسیه وابسته شدند (کولایی، ۱۳۷۶: ۴۲). به عبارت دقیقتر، جمهوری‌های آسیای مرکزی در اقتصاد شوروی به عنوان تأمین‌کننده مواد خام و مواد معدنی و پنبه شناخته می‌شدند (Pomfret, 2010: 237).

وابستگی شدید جمهوری‌های آسیای مرکزی به شوروی باعث شد سقوط ابرقدرت شرق تأثیرات منفی شدیدی بر اقتصاد این کشورها بگذارد. این کشورها پس از استقلال با موجی از تورم، کمبود مواد غذایی و نابسامانی‌های اقتصادی مواجه شدند. در این زمان، روسیه نیز، با توجه به مشکلات اقتصادی داخلی و همچنین تسلط دیدگاه اتلانتیک‌گرایی، تمایلی به حضور مؤثر در منطقه نداشت. به این ترتیب، کشورهای آسیای مرکزی تلاش کردند با افزایش روابط میان خود و همچنین گسترش روابط اقتصادی با کشورهای دیگر، این مشکلات اقتصادی را رفع کنند. در این میان، ایران به‌عنوان کشوری دارای منابع طبیعی فراوان، زیرساخت‌های اقتصادی تقریباً مناسب، موقعیت جغرافیایی ویژه و تجارب فراوان در حوزه انرژی مورد توجه بوده است.

در همین زمان، با روی کار آمدن دولت سازندگی در ایران تلاش شد درهای کشور به روی جهان باز شود و ویرانی‌های هشت سال جنگ بازسازی شود. در این زمینه، افزایش همکاری‌ها با کشورهای جهان و به‌ویژه منطقه مورد توجه قرار گرفت. نمود این اشتیاق دوطرفه را می‌توان در قراردادهای ایران با جمهوری‌های آسیای مرکزی پس از استقلال آنان مشاهده کرد. برای مثال، در ژانویه ۱۹۹۲م گذرگاه جدید مرزی بین ایران و ترکمنستان افتتاح شد و در مارس همین سال قرارداد تجاری به مبلغ ۸۰ میلیون دلار بین ایران و ترکمنستان به امضا رسید که، براساس آن، کالاها و مواد خام ترکمنستان با کالاهای کشاورزی ایران معاوضه می‌شد و در ماه مه توافق‌هایی برای انتقال گاز به ترکیه شکل گرفت. همچنین، در سفر نظربایف به تهران در ۱۹۹۲م تفاهمنامه‌ای درباره همکاری‌های علمی، فنی و کشتیرانی بین دو کشور ایران و قزاقستان به امضا رسید. با دیگر کشورهای آسیای مرکزی نیز توافقنامه‌های اقتصادی در حوزه‌های گوناگون امضا شد (هرزیگ، ۱۳۷۵: ۳۷). شاید بتوان پتانسیل روابط اقتصادی ایران و کشورهای آسیای مرکزی را، در مجموع، در سه محور ترسیم کرد:

ایران پلی به جهان بیرون. دسترسی نداشتن کشورهای آسیای مرکزی به آب‌های آزاد جهان کشورهای آسیای مرکزی را در یک حوزه جغرافیایی بسته قرار داده است. این محدودیت باعث شده است این جمهوری‌ها تحرک کافی اقتصادی نداشته باشند و از سوی دیگر، باعث وابستگی آنان به روسیه شده است. در این بین، نقش ایران به‌عنوان کشوری با موقعیت جغرافیایی ویژه از دو جهت حائز اهمیت است: نخست اینکه ایران می‌تواند زمینه دسترسی این کشورها را به آب‌های آزاد جهان از طریق خلیج فارس



فراهم کند و دوم اینکه قادر است با استفاده از خطوط ریلی و جاده‌ای، این کشورها را از فضای بسته آسیای مرکزی خارج کند تا این جمهوری‌ها به بازارهای بین‌المللی متصل شوند.

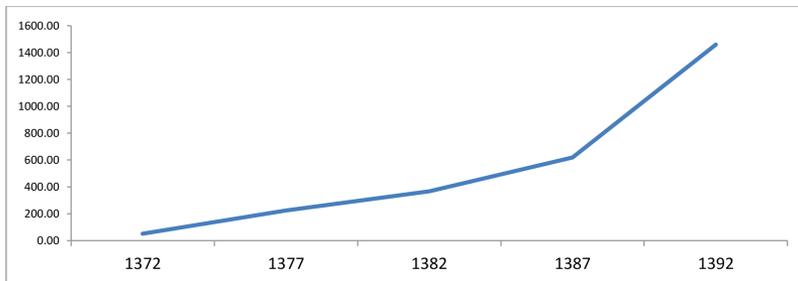
تجربیات ایران در حوزه انرژی. با کشف حوزه‌های انرژی در آسیای مرکزی، اهمیت این منطقه افزایش یافت. با توجه به اینکه ایران دارای تجربیات زیادی در حوزه کشف و استخراج نفت است، زمینه مناسبی برای همکاری ایران با جمهوری‌هایی که دارای منابع انرژی فسیلی هستند، برای بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری فراهم شده است. در خصوص، فروش این فراورده‌ها نیز با توجه به محدودیت جغرافیایی آسیای مرکزی، این کشورها می‌توانند با استفاده از مسیر ایران منابع انرژی خود را به بازارهای مصرف انتقال دهند.

بازارهای مصرف جمهوری‌های آسیای مرکزی. حضور طولانی شوروی سابق در آسیای مرکزی و توجه برنامه‌ریزان کرم‌لین به این منطقه به‌عنوان حوزه کشاورزی باعث شد که در جمهوری‌های آسیای مرکزی زیرساخت‌های مناسب برای رفع نیازهای مصرفی مردم ایجاد نشود. پس از استقلال نیز این کشورها تا مدت‌ها درگیر مشکلات اقتصادی بودند و توانایی سرمایه‌گذاری در این زمینه را نداشتند. در اینجا نقش ایران پررنگ می‌شود؛ زیرا از یکسو کشورهای آسیای مرکزی نیاز به کالاهای مصرفی دارند و از سوی دیگر، نزدیکی جغرافیایی زمینه را برای صادرات این کالاها از ایران به بازارهای آسیای مرکزی فراهم می‌کند و همچنین سابقه روابط طولانی باعث می‌شود که اوضاع برای سرمایه‌گذاری ایرانیان در این کشورها فراهم شود (رک: جدول ۱ و شکل ۱).

جدول ۱. روابط اقتصادی ایران و کشورهای آسیای مرکزی ۲۷۳۱-۲۹۳۱ (میلیون دلار)

سال	ارزش کل صادرات ایران به کشورهای آسیای مرکزی	ارزش کل واردات ایران از کشورهای آسیای مرکزی
۱۳۷۲	۵۱/۲۹	۶۱/۳۸
۱۳۷۷	۲۲۳/۴۱	۱۳۸/۹۵
۱۳۸۲	۳۶۷/۰۸	۴۵۴/۶۰
۱۳۸۷	۶۱۹/۶۲	۸۳۰/۸۷
۱۳۹۲	۱۴۶۰/۲۰	۳۲۴/۸۳

منبع: محاسبات نگارنده براساس داده‌های سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی



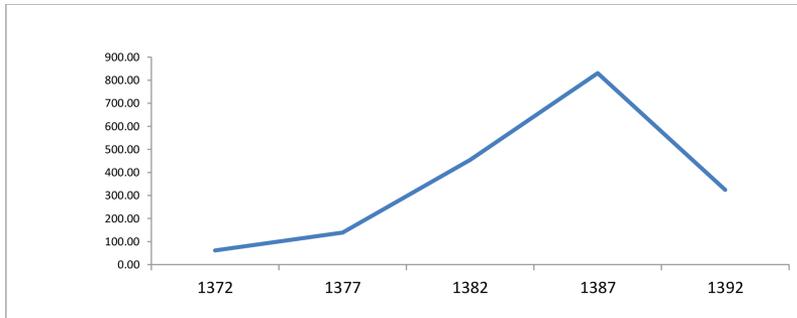
منبع: محاسبات نگارنده براساس داده‌های سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی

شکل ۱. نمودار ارزش کل صادرات ایران به کشورهای آسیای مرکزی (میلیون دلار)



ایران برای گسترش روابط و تحکیم پیوندهای اقتصادی خود با کشورهای آسیای مرکزی در چند محور اقدام کرده است: الف) ایجاد و گسترش خطوط ارتباطی، که برای مثال، می‌توان از خط راه آهن مشهد - سرخس - تجن نام برد. همچنین، میان ایران و کشورهای آسیای مرکزی توافقی‌هایی در زمینه اتصال خطوط ارتباطی جاده‌های صورت گرفته است؛ ب) احداث خط لوله نفت و گاز برای انتقال انرژی به بازارهای مصرف؛ ج) ایجاد مناطق آزاد تجاری (کولایی، ۱۳۷۵: ۴۲). علاوه بر این‌ها می‌توان از خط آهن قزاقستان - ترکمنستان - ایران نام برد که در سال ۱۳۷۶ به بهره‌برداری رسید.

با وجود این، روابط کشورهای آسیای مرکزی کمتر از آن است که بتوان از نوعی هم‌گرایی اقتصادی سخن گفت. به عبارت دیگر، مطالعه روندهای تجاری در آسیای مرکزی طی دو دهه گذشته نشان می‌دهد که: الف) سطح تجارت درون منطقه‌ای پایین است؛ ب) سهم تجارت درون منطقه‌ای در صادرات و واردات کاملاً متفاوت است؛ ج) صادرات و واردات درون منطقه‌ای میان کشورهای مختلف بسیار متفاوت است (Paswan, 2013: 16). روابط اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با کشورهای آسیای مرکزی نیز از اصول بالا خارج نیست. بر این اساس، سهم تجارت ایران با کشورهای آسیای مرکزی از کل تجارت این کشور ناچیز است. همچنین، صادرات ایران به جمهوری‌های آسیای مرکزی افزایش قابل توجهی داشته است اما در مورد واردات این گونه نیست. سرانجام، کشورهایی مانند ترکمنستان و قزاقستان و ازبکستان در برهه‌های مختلف جزو مقصدهای نخست صادراتی کالاهای ایرانی بوده‌اند اما تاجیکستان و قرقیزستان رتبه بالایی در این زمینه نداشته‌اند (رک: جدول ۱ و شکل ۲).



منبع: محاسبات نگارنده براساس داده‌های سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
شکل ۲. نمودار ارزش کل واردات ایران از کشورهای آسیای مرکزی (میلیون دلار)

همان‌طور که مشاهده می‌شود، صادرات ایران به کشورهای منطقه آسیای مرکزی رشد قابل توجهی داشته است. شکل ۱ نیز روند رو به رشد صادرات ایران به کشورهای آسیای مرکزی را طی بازه‌های زمانی پنج‌ساله از ۱۳۷۲ تا ۱۳۹۲ نشان می‌دهد. در شکل ۲ میزان واردات ایران از کشورهای آسیای مرکزی نشان داده شده است که، اگرچه روند صعودی داشته، اما در ۱۳۹۲ اُفت پیدا کرده است. علاوه بر روابط ایران با مجموع کشورهای آسیای مرکزی، می‌توان این مناسبات را به تفکیک نیز مورد توجه قرار داد. بدین ترتیب، مشخص می‌شود از بین کشورهای آسیای مرکزی، به‌ویژه سه کشور قزاقستان و ترکمنستان و ازبکستان، در برهه‌های مختلف جایگاه قابل ملاحظه‌ای در مقصد صادرات و منبع واردات ایران داشته‌اند. آمار دقیق این روابط به‌طور جداگانه طی پنج دوره زمانی در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲ حجم مبادلات تجاری ایران با کشورهای آسیای مرکزی (۲۹۳۱-۲۷۳۱) بر حسب دلار امریکا

کشورها	شاخص‌ها	سال‌های مورد بررسی				
		۱۳۹۲	۱۳۸۷	۱۳۸۲	۱۳۷۷	۱۳۷۲
ترکمنستان	صادرات به ایران	۷۷۳۹۹۵۶	۳۶۸۰۱۳۱۰۷	۵۲۶۷۴۶۷	۵۵۴۸۲۲۴	۲۷۷۹۳۸۶۱
	واردات از ایران	۸۵۸۶۱۸۸۶۰	۲۴۸۵۶۲۴۱۹	۱۳۵۴۸۵۶۷۶	۱۰۲۳۰۰۶۳۲	۴۱۷۲۲۹۴۷
قزاقستان	صادرات به ایران	۸۳۷۷۵۴۵	۲۹۵۴۲۳۹۱۸	۲۸۴۶۰۷۰۶۴	۸۷۲۱۵۱۲۵	۱۴۴۳۴۸۳۹
	واردات از ایران	۲۰۹۶۳۹۴۲۱	۶۹۳۵۳۵۲	۴۷۶۷۰۱۲۳	۲۹۴۹۲۵۳۴	۲۸۹۸۸۰۹
تاجیکستان	صادرات به ایران	۱۸۹۰۱۶۸۷	۳۹۳۹۱۳۱۸	۱۳۶۷۱۳۳۳	۴۰۴۷۱۱۴	۱۸۲۶۹۸۷۷
	واردات از ایران	۲۴۸۴۸۳۴۷۰	۱۸۶۹۱۳۵۲۳	۷۷۵۲۵۱۱۰	۲۵۷۷۱۸۶۱	۴۴۲۷۰۱۳
ازبکستان	صادرات به ایران	۱۴۰۷۲۳۲۸۳	۱۰۹۹۳۳۰۰۳	۹۶۰۲۰۶۰۵	۲۷۹۰۷۹۱۸	۸۸۳۹۴۱
	واردات از ایران	۱۰۱۶۰۲۲۴۶	۶۹۳۰۸۲۸۷	۷۶۳۳۷۸۴۰	۵۳۶۳۱۹۶۲	۱۶۴۰۲۲۵
قرقیزستان	صادرات به ایران	۴۰۸۴۷۶۰	۱۸۱۰۶۲۴۹	۷۶۲۶۱۹۷	۱۴۲۳۳۱۱۷	ناچیز
	واردات از ایران	۴۱۸۶۰۱۷۴	۴۵۴۶۵۲۳۰	۳۰۰۶۶۱۵۹	۱۲۲۱۰۵۴۳	۵۹۶۲۴۳
مجموع کشورهای آسیای مرکزی	صادرات به ایران	۳۲۴۸۷۳۲۳۱	۸۳۰۸۶۷۵۹۵	۴۵۴۵۹۹۶۵۶	۱۳۸۹۵۱۴۹۸	۶۱۳۸۲۵۱۸
	واردات از ایران	۱۴۶۰۲۰۴۱۷۱	۶۱۹۶۱۵۸۱۱	۳۶۷۰۸۴۹۰۸	۲۲۳۴۰۷۵۳۲	۵۱۲۸۵۲۳۷

منبع: محاسبات نگارنده براساس داده‌های سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی

در کنار مسائل اقتصادی، ملاحظات امنیتی نیز از جمله مواردی بوده که همواره ایران در روابط خود با کشورهای آسیای مرکزی مدنظر داشته است. حضور قدرت‌های منطقه‌ای مانند ترکیه و پاکستان و عربستان، از یک سو، و قدرت‌های فرامنطقه‌ای، از سوی دیگر، می‌تواند منافع امنیتی ایران را در این منطقه با تهدید مواجه کند (یزدانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۴۴). این مسئله به‌همراه تهدیدات تروریستی و بحث قاچاق مواد مخدر باعث شده است که نظم منطقه‌ای به یکی از فصول مشترک در ریزنی‌ها و دیدارهای سیاسی ایران و کشورهای آسیای مرکزی تبدیل شود که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۵. ۲. تأمین نظم منطقه‌ای در پرتو نهادهای مشترک

یکی از دیگر حوزه‌هایی که می‌توان در آن مبانی گزل‌شافتی تشکیل جامعه بین‌الملل منطقه‌ای را جستجو کرد، بحث تأمین نظم است. حضور ایران و کشورهای آسیای مرکزی در ترتیبات اقتصادی و امنیتی منطقه باعث شده است که بتوانند در این قالب با یکدیگر همکاری کنند. هدف این سازمان‌ها ایجاد ثبات و نظم در منطقه برای نیل به پیشرفت کشورها است. در اینجا سه سازمان بین‌المللی منطقه‌ای را بررسی می‌کنیم. هرچند این سازمان‌ها مختص ایران و کشورهای آسیای مرکزی نیست، اما این کشورها بخش مهمی از سازمان‌های مذکور را تشکیل می‌دهند. بنابراین، می‌توان سازمان‌های زیر را به عنوان شاخص‌های همکاری منطقه‌ای در حوزه تأمین نظم در نظر گرفت.

سازمان همکاری شانگهای. سازمان همکاری شانگهای به‌عنوان یک سازمان منطقه‌ای نتیجه شرایط جهانی و منطقه‌ای پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی است. در فضای پساشوروی، جمهوری‌های آسیای مرکزی با مشکلات بسیاری که ریشه در دوران حاکمیت نظام بلشویکی داشت، روبرو شدند. پس از استقلال، امواج اسلام‌گرایی این کشورها را درنوردید و گروه‌های رادیکال اسلامی ثبات و امنیت این کشورها را تهدید می‌کردند. در سطح نظام بین‌الملل فروپاشی ابرقدرت شرق باعث شد آمریکا با قدم‌های محکم‌تر به‌سمت هژمونی گام بردارد و در این مسیر نظم نوین جهانی را مطرح کرد. در این اوضاع، دیدگاه





آتلانتیک‌گرایی بر دستگاه سیاست خارجی روسیه مسلط بود و حاکمان روسیه تمام سعی خود را برای خارج شدن این کشور از مشکلات اقتصادی گذاشته بودند. نتیجه این دیدگاه نزدیک شدن به غرب و توجه به منافع حوزه ملی روسیه بود.

طولی نکشید که دیدگاه آتلانتیک‌گرایی جای خود را به طرفداران نظریه اوراسیاگرایی داد و روسیه نسبت به وضعیت کشورهای حوزه جنوبی خود حساس شد. اولین گام‌ها برای تشکیل سازمان همکاری شانگهای را روسیه و چین برداشتند و سپس در آوریل ۱۹۹۶ م گروه «شانگهای پنج» - پنج کشور روسیه، چین، قزاقستان، قرقیزستان و تاجیکستان - تشکیل شد. هدف این کشورها تقویت اعتماد نظامی در نواحی مرزی بود اما با توجه به عملکرد مناسب و همچنین گسترش وظایف این گروه، زمینه برای تشکیل سازمان منطقهای با عنوان «سازمان همکاری شانگهای» در ۲۰۰۱ م فراهم شد. در همین سال، ازبکستان نیز به‌عنوان ششمین عضو سازمان شانگهای پذیرفته شد. جمهوری اسلامی ایران و کشورهای هند، پاکستان و مغولستان نیز در ۲۰۰۴ م به‌عنوان اعضای ناظر به این سازمان پیوستند. «کشورهای عضو و ناظر سازمان همکاری شانگهای از توانایی بالقوه وسیعی برخوردار می‌باشند، وسعت جغرافیایی این سازمان ۳۷ میلیون کیلومتر مربع و جمعیت آن بالغ بر دومیلیارد و هفتصد میلیون نفر می‌باشد. حدود ۲۰ درصد ذخایر نفت جهان و حدود ۵۰ درصد ذخایر گاز جهان در حوزه این سازمان قرار دارد» (واعظی، ۱۳۹۰: ۲۰).

اهداف و وظایف سازمان همکاری شانگهای در منشور این سازمان این گونه ذکر شده است:

- تقویت اعتماد، دوستی و حسن هم‌جواری بین دولتهای عضو؛
- تحکیم همکاریهای منظم در ایجاد و تقویت صلح، امنیت و ثبات در منطقه و ارتقای یک نظم بین‌المللی اقتصادی و سیاسی عقلایی جدید بر پایه دموکراسی، عدالت و عقلانیت؛
- مقابله مشترک با تروریسم، جدایی‌طلبی و افراط‌گرایی در تمامی اشکال آن، مبارزه با قاچاق مواد مخدر، حمل‌ونقل سلاح و سایر فعالیت‌های مجرمانه فراملی و همچنین مهاجرت غیرقانونی؛
- تشویق همکاری کارآمد منطقه‌ای در حوزه‌هایی مانند سیاست، تجارت و اقتصاد، دفاع، اجرای قوانین، حفاظت از محیط زیست، فرهنگ، علوم و فناوری، آموزش، انرژی، حمل‌ونقل، مسایل مالی و اعتباری و نیز سایر حوزه‌های موردعلاقه؛
- تسهیل رشد فراگیر و متوازن اقتصادی، توسعه اجتماعی و فرهنگی در منطقه از راه اقدام مشترک بر اساس مشارکت برابر به‌منظور دستیابی به رشد پایدار شاخص‌های زندگی و توسعه وضعیت زندگی مردم کشورهای عضو؛
- هماهنگی شیوه‌ها برای هم‌گرایی در اقتصاد جهانی؛
- بهبود وضعیت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در انطباق با تعهدات بین‌المللی دولت‌های عضو و قوانین ملی آن‌ها؛
- حمایت و توسعه روابط با سایر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی؛
- همکاری در پیش‌گیری از درگیری‌های بین‌المللی و حل و فصل صلح‌آمیز آن‌ها؛
- تلاش مشترک برای بررسی راه‌حل مسایلی که ممکن است در قرن بیست‌ویکم بروز کند (انوری و رحمانی موحد، ۱۳۸۷: ۱۴۲).

با توجه به اهداف و وظایف وجودی سازمان همکاری شانگهای پی‌می‌بریم که تأمین نظم و امنیت در منطقه یکی از اساسی‌ترین اهداف سازمان همکاری شانگهای از بدو تشکیل آن بوده است. بی‌نظمی و جرایم سازمان‌یافته از مهمترین معضلات منطقه است که به‌خصوص گریبان‌گیر کشورهای آسیای مرکزی پس از استقلال شده و این کشورها را با تنگناهای شدید مواجه کرده است. مسائلی از قبیل تروریسم و



افراط‌گرایی مذهبی، قاچاق مواد مخدر، اختلافات قومی و مرزهای ناامن همواره نظم منطقه آسیای مرکزی را تهدید می‌کند؛ به‌گونه‌ای که ۶۵ درصد مواد مخدری که در افغانستان تولید می‌شود از طریق آسیای مرکزی حمل می‌شود. همچنین گروه‌های رادیکال اسلامی که از افغانستان الهام می‌گیرند در صدد تأسیس حکومت‌های اسلامی هستند و به‌شدت با دولت‌های سکولار آسیای مرکزی مخالفت می‌کنند. پراکندگی اقلیت‌های گوناگون در کشورهای آسیای مرکزی نیز باعث شده است پتانسیل درگیری‌های قومی در منطقه افزایش پیدا کند. از دیگر عوامل ناامنی، می‌توان به مرزهای کشورهای آسیای مرکزی اشاره کرد که به علت بی‌توجهی به ملاحظات قومی، نژادی و جغرافیایی بی‌نظم بوده و از زمان فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی باعث بروز بحران‌ها و مناقشات در منطقه شده است (سوری، ۱۳۹۰: ۲۰۸).

در این میان، حضور ایران در سازمان همکاری شانگهای نشان‌دهنده علاقه این کشور برای تأمین ثبات و امنیت در آسیای مرکزی است؛ زیرا بسیاری از معضلات امنیتی که کشورهای آسیای مرکزی با آن‌ها مواجه هستند، به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم، بر امنیت و منافع ملی ایران تأثیرگذار است. از همان ابتدا، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی تهدید و فرصت را به‌صورت توأمان برای ایران به ارمغان آورد؛ از سویی، سایه تهدیدآمیز ابرقدرت شمالی که مدت‌ها ایران را تهدید می‌کرد از بین رفته بود و دولت‌های تازه‌استقلال یافته آسیای مرکزی زمینه مناسبی برای گسترش حوزه نفوذ ایران قلمداد می‌شدند، اما از سوی دیگر، همین جمهوری‌های تازه‌استقلال یافته برای جمهوری اسلامی ایران منشأ تهدید نیز بودند. عواملی مانند تضعیف یا از بین رفتن امنیت مرزها، گسترش تسلیحات شوروی سابق در میان شبه‌نظامیان و ارتش‌های ملی جدید، دخالت قدرت‌های خارجی در این کشورها، فروش تسلیحات به این کشورها و درگیری‌های داخلی موجب نگرانی ایران را فراهم می‌آورد (هرزیگ، ۱۳۷۵: ۲۷).

سازمان همکاری شانگهای فرصت مناسبی بود که ایران بتواند نگرانی‌های خود را منعکس کند و در ترتیبات امنیتی منطقه سهیم باشد. حضور ایران در سازمان همکاری شانگهای به‌عنوان عضو ناظر از طرف دولت‌های عضو مورد استقبال قرار گرفت و روابط تاریخی و عمیق ایران با برخی از کشورهای عضو زمینه را برای ایفای نقش مثبت ایران در سازمان فراهم آورده است. جمهوری اسلامی ایران می‌تواند، از این طریق، روابط خود را با کشورهای آسیای مرکزی مستحکم‌تر نماید و با همکاری دیگر اعضا در جهت امنیت و ثبات منطقه گام بردارد. تأمین امنیت و ثبات در آسیای مرکزی باعث کاهش حضور قدرت‌های فرامنطقه‌ای در این حوزه می‌شود و به این ترتیب تهدیدهای امنیتی نزدیک مرزهای ایران کاهش می‌یابد. بر این اساس، سازمان همکاری شانگهای برای ارتقای امنیت منطقه و تأمین ثبات، برنامه‌های مختلفی را اجرا کرده است. چین و قزاقستان و قرقیزستان در تابستان ۱۳۷۸ موافقتنامه سه‌جانبه‌ای در مورد مرزهای خود به امضا رساندند و مشکلات مرزی چین با این جمهوری‌ها رفع شد (کولایی، ۱۳۸۵: ۳۷). همچنین با توجه به مفاد منشور سازمان شانگهای، در سپتامبر ۲۰۰۳ م شش کشور عضو ایجاد کمیته اجرایی مرکز ضد تروریستی سازمان شانگهای را به تصویب رساند و در جریان کنفرانس سران کشورهای عضو در تاشکند، این کمیته به‌طور رسمی افتتاح شد (بیک جومان بیکف، ۱۳۸۵: ۴۷).

به‌طور خلاصه، می‌توان اقدامات سازمان همکاری شانگهای را در برگزاری رزمایش‌های ضد تروریستی و ضد جدایی‌خواهی با حضور نیروهای نظامی کشورهای عضو، تأسیس مرکز ضد تروریستی در ۱۳۸۲، نشست‌های سران برای بررسی مسائل امنیتی و سیاسی منطقه در دوره‌های زمانی مختلف و همچنین ایجاد هماهنگی بین اعضا برای اقدامات مشترک، مشاهده کرد (انوری و رحمانی موحد، ۱۳۸۷: ۱۵۵-۱۵۴). این اقدامات گام مهمی در جهت تحکیم نظم منطقه‌ای به شمار می‌آیند که از منظر مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل و به‌طور مشخص از دیدگاه هدلی بول، یکی از عناصر اصلی تشکیل جامعه بین‌الملل منطقه‌ای محسوب می‌شوند.



سازمان اکو. پس از جنگ جهانی دوم، توجه به همکاری‌های منطقه‌ای برای رشد و توسعه اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. سازمان اکو نیز از این برآیند متأثر بوده است. در این مورد، کشورهای ایران، پاکستان و ترکیه تصمیم به ایجاد سازمانی برای همکاری منطقه‌ای گرفتند و به همین منظور، وزیران خارجه سه کشور در تیر ۱۳۴۳ اجلاسی برای تهیه مقدمات نشست سران تشکیل دادند و تصمیم گرفتند برای افزایش همکاری‌ها تلاش کنند. سرانجام، در ۲۹ و ۳۰ تیر ۱۳۴۳ با حضور محمدرضا پهلوی، ایوب خان و جمال گورسل، همکاری سه کشور تحت عنوان «سازمان همکاری عمران منطقه‌ای» (RCD) آغاز گردید (سازمان همکاری اقتصادی، ۱۳۷۷: ۳).

برای پیشبرد تصمیمات و برنامه‌های سازمان، ارگان‌هایی تأسیس شد و در این دوره تصمیمات مهمی برای گسترش فعالیت سازمان اتخاذ شد. با وقوع انقلاب و استقرار جمهوری اسلامی در ایران تا چند سال این سازمان در حالت رکود بود و فعالیت زیادی نداشت؛ زیرا در اوایل پیروزی انقلاب این تصور وجود داشت که آر.سی.دی بال اقتصادی سنتو است و باید از این سازمان خارج شد. اما تحولات داخلی و بین‌المللی که به وقوع پیوست باعث از سرگیری فعالیت ایران در این سازمان شد. در بُعد داخلی، جنگ تحمیلی و همچنین توجه به اصول سیاست خارجی ایران مبنی بر داشتن روابط با کشورهای مسلمان، همسایه و جهان سوم باعث توجه مجدد به این سازمان شد و در بُعد بین‌المللی نیز تلاش‌های آمریکا برای انزوای سیاسی و اقتصادی ایران با از سرگیری فعالیت سازمان مذکور شکست می‌خورد. مجموع این عوامل باعث شد ایران و پاکستان و ترکیه وارد گفتگو شوند و در نهایت این سازمان با نام جدید سازمان همکاری اقتصادی (اکو) فعالیت خود را از ۹ بهمن ۱۳۶۳ آغاز کرد (شیخ‌حسینی، ۱۳۷۵: ۱۹).

کشورهای آسیای مرکزی در جریان اجلاس سران در تهران (فوریه ۱۹۹۲) تقاضای پیوستن به اکو را مطرح کردند و در نشست شورای وزیران در نوامبر ۱۹۹۲ رسماً به عضویت اکو درآمدند (کولایی، ۱۳۷۳: ۱۵۹). در مورد عضویت کشورهای آسیای مرکزی در سازمان اکو نیز باید به دو نکته توجه کرد: از یک سو، جمهوری‌های آسیای مرکزی، همان‌طور که قبلاً هم گفته شد، پس از فروپاشی شوروی با مشکلات فراوان اقتصادی مواجه شدند به‌گونه‌ای که این معضلات امنیت و ثبات این کشورها را تهدید می‌کرد. یکی از راه‌حل‌های مورد توجه این کشورها برای خارج شدن از بحران‌ها افزایش ارتباط با کشورهای منطقه بود و از این جهت سازمان اکو فرصت مناسبی را پیش روی این جمهوری‌ها قرار میداد. از سوی دیگر ایران و پاکستان و ترکیه، سه عضو مؤسس این سازمان، کشورهای مسلمانی بودند که با این جمهوری‌ها روابط تاریخی و فرهنگی داشتند و این موضوع نیز جاذبه اکو را نزد کشورهای آسیای مرکزی افزایش می‌داد.

برای تبیین روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی در قالب سازمان اکو باید به این نکته توجه داشت که اگرچه ماهیت وجودی این سازمان بر همکاری‌های اقتصادی استوار است اما این بدان معنی نیست که سایر عوامل در عضویت و فعالیت کشورهای عضو مؤثر نیست. به‌گونه‌ای که ایران ضمن استفاده از مزیت همکاری اقتصادی، می‌تواند از طریق این سازمان روابط خود را با کشورهای آسیای مرکزی افزایش دهد تا اعتماد، همکاری و امنیت بر منطقه حکم‌فرما شود و نیازی به حضور نیروهای بیگانه در این کشورها نباشد. کشورهای آسیای مرکزی نیز پس از فروپاشی شوروی با استفاده از عضویت در سازمان اکو استقلال خود را تحکیم بخشیده‌اند و همچنین می‌توانند از این طریق، روابط خود را با کشورهای این منطقه گسترش دهند و با استفاده از امکانات اقتصادی آنان خود را از تنگناهای جغرافیایی و اقتصادی رها کنند و امنیت و آرامش را برای کشورهای خود و منطقه به ارمغان آورند. در مجموع، باید گفت سازمان اکو به‌دنبال برقراری صلح و امنیت از طریق گسترش روابط تجاری و توجه به پیوندهای فرهنگی است، باین حال در مقدمه اساسنامه این سازمان، صلح و ثبات پیش‌نیاز همکاری‌های اقتصادی ذکر شده است و به منشور ملل متحد

که بر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تأکید می‌کند نیز اعلام تعهد و پایبندی شده است (اخوان کاظمی، ۱۳۸۳: ۱۶۹).

شورای همکاری دریای خزر. تا زمان فروپاشی شوروی، ایران و شوروی تنها کشورهای ساحلی دریای خزر بودند اما فروپاشی و تقسیم اتحاد جماهیر شوروی به پانزده جمهوری باعث شد کشورهایایی که در دریای خزر ساحل دارند به پنج کشور ایران، روسیه، ترکمنستان و قزاقستان و آذربایجان افزایش یابد. بر این اساس، موضوعات جدیدی دربارهٔ حق بهره‌برداری از منابع و رژیم حاکم بر دریای خزر به وجود آمد که حل آن‌ها نیازمند همکاری کشورهای ساحلی بود. این شرایط باعث شد اکبر هاشمی رفسنجانی، رئیس‌جمهور ایران، در ۱۷ فوریهٔ ۱۹۹۲ م در همایش اکو پیشنهاد تشکیل شورای همکاری دریای خزر را مطرح کند. در بهار همان سال همایشی در چالوس برگزار شد و پروتکلی مبنی بر تقویت بنادر کشورهای ساحلی به تصویب رسید (کولایی، ۱۳۷۵: ۲۸۴).

از میان پنج کشور ساحلی دریای خزر دو کشور ترکمنستان و قزاقستان جزو کشورهای آسیای مرکزی هستند و، علاوه بر این، از لحاظ نزدیکی جغرافیایی، سایر کشورهای آسیای مرکزی نیز از وجود امنیت و همکاری در دریای خزر می‌توانند منتفع شوند. تا به حال، بین گروه‌های کاری کشورهای عضو جلسات متعددی برگزار شده و درباره مسایل مختلف نظرات خود را عرضه کرده‌اند اما مهمترین نشست‌ها بین سران کشورهای ساحلی دریای خزر بوده است که تا به امروز چهار نشست برگزار شده است. اولین نشست در اردیبهشت ۱۳۸۱ با هدف تعیین وضعیت حقوقی دریای خزر در عشق‌آباد برگزار شد. دومین نشست سران در مهر ۱۳۸۶ در تهران برگزار شد. در جریان همین نشست، پیشنهاد تهیهٔ سند همکاری‌های امنیتی مطرح و جمهوری آذربایجان عهده‌دار تنظیم متن پیشنهادی سند همکاری امنیتی خزر شد. اجلاس سوم آبان ۱۳۸۹ در آذربایجان برگزار شد و موافقت‌نامهٔ امنیتی به امضای رئیس‌ان جمهوری کشورهای عضو رسید. در این موافقت‌نامه، سران کشورهای ساحلی توافق کردند که همکاری‌های خود را در زمینه تأمین امنیت دریانوردی در این دریا گسترش دهند. رؤسای کشورهای ساحلی در باکو همچنین توافق کردند بررسی‌های کارشناسی لازم برای تعیین عرض جغرافیایی و حدود حق حاکمیت پنج کشور عضو دریای خزر انجام شود (سایت دیپلماسی ایرانی، ۱۳۹۳). چهارمین نشست سران نیز در مهر ۱۳۹۳ در آستراخان برگزار شد و طی آن یک بیانیه و سه موافقت‌نامهٔ همکاری در زمینهٔ آب و هواشناسی دریای خزر، موافقت‌نامهٔ هشدار و مبارزه با حوادث غیرمترقبه در دریای خزر و موافقت‌نامهٔ حفاظت از محیط زیست دریای خزر از سوی کشورهای ساحلی به امضا رسید. این نشست‌ها و موافقت‌نامه‌ها در زمینه‌های مختلف نشان‌دهندهٔ تلاش کشورهای ساحلی برای ارتقای نظم و امنیت در دریای خزر است. ایران و دو جمهوری ترکمنستان و قزاقستان نیز در جریان این تلاش‌ها نقش عمده‌ای دارند و می‌توان این همکاری‌ها را نیز در ذیل تلاش‌های دیگر برای نزدیک شدن ایران و کشورهای آسیای مرکزی ذکر کرد.

در مجموع، با توجه به مباحث مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل در مورد شکل‌گیری جامعهٔ بین‌المللی، می‌توان گفت ایران و کشورهای آسیای مرکزی با یکدیگر اهداف مشترکی دارند که تأمین نظم و توسعه اقتصادی در محور این اهداف قرار دارد. علاوه بر این، کشورهای مزبور برای دستیابی به اهداف مشترک خود اقدام به همکاری در چارچوب نهادهای مشترک کرده‌اند که همگی بیانگر وجود نوعی جامعهٔ بین‌الملل منطقه‌ای است. با وجود این، ضعف این نهادها و سطحی بودن همکاری‌ها باعث شده است که این جامعه نتواند آن‌گونه که باید و شاید در عرصهٔ عملی خود را نشان دهد. از این‌رو، ایران برای گسترش روابط خود با کشورهای آسیای مرکزی بهتر است ملاحظات زیر را در نظر گیرد:

- پرهیز از برخورد یکسان با کشورهای منطقه: طبیعی است که کشورهای آسیای مرکزی، با توجه به





ملاحظات داخلی و جایگاه بین‌المللی، رویکردهای مختلفی را در پیش گیرند. بنابراین، نمی‌توان از همه آن‌ها انتظار داشت شبیه هم رفتار کنند.

- شناسایی نقاط مشترک: ایران برای گسترش روابط با کشورهای این منطقه باید نقاط مشترک را به‌درستی شناسایی کند. برای مثال، درحالی‌که علایق تاریخی و فرهنگی ایران را به تاجیکستان پیوند می‌زند، عامل پیوند ایران با قزاقستان ملاحظات استراتژیک و مسائل دریای خزر است. در کنار این‌ها می‌توان از مسائل اقتصادی و انرژی به عنوان فصل مشترک روابط ایران با ترکمنستان یاد کرد.

- توجه به فعالیت فزایندهٔ رقبای ایران در منطقه: در حال حاضر، آمریکا با تأکید بر ملاحظات امنیتی، ترکیه با تمرکز بر مسائل زبانی و قومی، روسیه با تکیه بر پیوندهای سیاسی و تاریخی، و عربستان با توسل به مسائل مذهبی به‌شدت در منطقه آسیای مرکزی فعالیت می‌کنند. طبیعی است که ایران باید در نظر داشته باشد که برای تعمیق همکاری با کشورهای این منطقه باید حضور رقبای خود را در نظر داشته باشد و فعالیت خود را تشدید کند.

- لزوم تمایز میان پتانسیل‌های تاریخی و کارکردی: ایران در حال حاضر، با بعضی کشورهای منطقه، به‌ویژه تاجیکستان، به لحاظ تاریخی از پتانسیل هم‌گرایی بالایی برخوردار است اما در مورد سایر کشورهای منطقه این‌گونه نیست و بهتر است بر جوانب کارکردی مانند اقتصاد، نظم منطقه‌ای و... تمرکز کند.

۶. نتیجه

روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی طی تاریخ طولانی این ملت‌ها همواره برقرار بوده است. فروپاشی شوروی آتش رقابت در آسیای مرکزی را روشن کرد و قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای تلاش کردند نفوذ خود را در آسیای مرکزی افزایش دهند. در این میان، ایران در مقایسه با سایر کشورها موقعیت بهتری دارد، گرچه نتوانسته است از این موقعیت به نحو احسن استفاده کند. در این پژوهش، سعی شد از منظر مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل، توانایی ایران برای گسترش حوزهٔ نفوذ خود در آسیای مرکزی سنجیده شود.

بر این اساس، تلاش شد توانایی بالقوهٔ ایران و کشورهای آسیای مرکزی برای ساختن یک جامعهٔ بین‌الملل منطقه‌ای تشریح گردد. ایران و جمهوری‌های آسیای مرکزی هر آنچه برای تشکیل یک جامعهٔ بین‌الملل منطقه‌ای مورد نیاز است، در اختیار دارند. متغیرهای گماین‌شافتی این جامعهٔ بین‌الملل منطقه‌ای ریشه در تاریخی طولانی دارد که ساله‌ای متمادی سلطهٔ تزارها و بلشویک‌ها بر آسیای مرکزی نتوانسته آن را از بین ببرد و هنوز عناصر فرهنگی ایران در این جمهوری‌ها پویا هستند و حتی پتانسیل بالقوه‌های وجود دارد که این عناصر فرهنگی تقویت شوند و عناصر دیگری نیز به آن‌ها اضافه شود. از جملهٔ این شاخصه‌های فرهنگی مشترک بین ایران و کشورهای آسیای مرکزی می‌توان به سرگذشت تاریخی مشترک که حافظه تاریخی این ملت‌ها را شکل داده است، زبان فارسی، و جشن‌های باستانی و مذهبی اشاره کرد. به این ترتیب، از نظر مشخصه‌های گماین‌شافتی تشکیل جامعهٔ بین‌الملل، ایران و کشورهای آسیای مرکزی در وضعیت بسیار خوبی قرار دارند.

برای تشکیل جامعهٔ بین‌الملل، علاوه بر مولفه‌های گماین‌شافتی، وجود شاخصه‌های گزل‌شافتی نیز ضروری است. بنابراین، روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی پس از استقلال را می‌توان در قالب روابط گزل‌شافتی نیز مورد بررسی قرار داد. از این منظر، به دو حوزهٔ روابط اقتصادی (تجارت) و تأمین نظم توجه می‌شود. روابط اقتصادی ایران و کشورهای آسیای مرکزی پس از فروپاشی شوروی همواره سیر



صعودی داشته است و این کشورها سعی کرده‌اند از این طریق محدودیت‌های جغرافیایی خود را حل کنند. ایران نیز، با توجه به پتانسیل‌های اقتصادی آسیای مرکزی، تلاش کرده است روابط خود را با این کشورها افزایش دهد. در مورد تأمین نظم نیز حضور ایران و کشورهای آسیای مرکزی در سازمان‌های منطقه‌ای نشان‌دهنده تلاش این کشورها برای حفظ ثبات این منطقه است. سازمان همکاری شانگهای و آکو دو سازمان اصلی هستند که کشورهای آسیای مرکزی و ایران در آن‌ها حضور دارند. همچنین می‌توان از شورای همکاری دریای خزر نیز به‌عنوان نوعی ترتیب منطقه‌ای یاد کرد که ترکمنستان، قزاقستان و ایران به همراه روسیه و آذربایجان تلاش دارند با استفاده از آن، تنش‌های میان خویش را برطرف کنند.

کتابنامه

- ابوالحسن شیرازی، حبیب‌اله و دیگران. (۱۳۸۷). تحولات تاریخی و فرهنگی در آسیای مرکزی. تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.
- اخوان کاظمی، بهرام. (۱۳۸۳). «نقش سازمان‌های منطقه‌ای در پایداری امنیت کشورهای عضو». *فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*. سال ۱۹، شماره ۲۰۹-۲۱۰ (بهمن و اسفند). صص ۱۶۴-۱۷۳.
- امین، سمیر. (۱۳۹۱). «تشکیل مناطق در واکنش به جهانی شدن قطبی‌ساز». در: بیوردن هتته، اندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی نو. ترجمه علیرضا طیب. تهران: اداره نشر وزارت امور خارجه. صص ۱۲۷-۱۷۱.
- انوری، حمیدرضا و مرتضی رحمانی‌موحد. (۱۳۸۷). سازمان همکاری شانگهای، چشم‌اندازی به سوی جهان چند قطبی، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- اودن، برتیل. (۱۳۹۱). «منطقه‌گرایی نو در جنوب آفریقا: بخشی از جهانی شدن اقتصاد جهان یا جایگزینی برای آن؟». رک: بیوردن هتته، اندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی نو. صص ۲۷۵-۳۱۳.
- بازان، بری. (۱۳۸۵). «خاورمیانه از دیدگاه مکتب انگلیسی». ترجمه محمود عبدالله‌زاده. *فصلنامه اقتصاد سیاسی*، سال ۳، شماره ۱۱، صص ۹-۳۳.
- بازان، بری. (۱۳۸۶). «اقتصاد سیاسی بین‌الملل و جهانی شدن». ترجمه سیداحمد فاطمی‌نژاد. *فصلنامه اقتصاد سیاسی*، سال ۴، شماره ۱۴. صص ۱۲۵-۱۵۴.
- بیک جومان بیکف، جنیس. (۱۳۸۵). «هدف و ساختار دبیرخانه و مرکز ضد تروریستی سازمان همکاری شانگهای». ترجمه پروین معظمی‌گودرزی، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، سال ۱۵، شماره ۵۵. صص ۴۷-۵۲.
- سازمان همکاری اقتصادی (ا.کو). (۱۳۷۷). تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- سازمان همکاری شانگهای. (۱۳۸۸). تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- یونسکو، تاریخ تمدن‌های آسیای مرکزی. ترجمه صادق ملک شه‌میرزادی، تهران: چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- تکمیل همایون، ناصر. (۱۳۸۵). «مناسبات حکومتی دولت ایران با آسیای مرکزی در دوره سلطنت قاجار به». *ماهنامه ایراس*. سال ۱، شماره ۲، ماه انتشار را بنویسید، مثلا بنویسید: اردیبهشت). صص ۴-۱۸.
- جکسون، رابرت و گئورگ سورنسون. (۱۳۸۵). درآمدی بر روابط بین‌الملل. ترجمه مهدی ذاکریان و دیگران. تهران: میزان.



- حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران. (۱۳۸۶). «علائق ژئوپلیتیکی ایران در آسیای مرکزی و فرصت‌های پیش رو». فصلنامه ژئوپلیتیک، سال ۳، شماره ۳، صص ۷۸-۱۱۹.
- سنایی، مهدی. (۱۳۷۹). «زبان فارسی در آسیای مرکزی در گذشته و حال». قند پارسی، شماره ۱۴، صص ۱۰۱-۱۰۸.
- سیمبر، رضا. (۱۳۸۵). «جایگاه ایران در تحولات ژئوپلیتیک آسیای مرکزی و قفقاز». دوفصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، سال ۳، شماره ۶، صص ۷۲-۸۹.
- شکوری، شریف و رستم شکوری. (۱۳۸۸). آسیای مرکزی در آمدی بر روحیات مردم، ترجمه محمدجان شکوری بخارایی و منیژه قبادیانی. تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- شیخ‌حسینی، کامبیز. (۱۳۷۵). اکو: یک دیدگاه منطقه‌ای. تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- صادقی، شمس‌الدین. (۱۳۹۲). «ایران و تعامل‌های اقتصاد سیاسی انرژی در آسیای مرکزی». دوفصلنامه مطالعات اوراسیای مرکزی، سال ۶، شماره ۱۲، صص ۹۵-۱۱۴.
- قادری حاجت، مصطفی و حمیدرضا نصرتی. (۱۳۹۱). «اهداف ژئوپلیتیکی قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در آسیای مرکزی». فصلنامه ژئوپلیتیک، سال ۳، شماره ۲، صص ۶۳-۹۵.
- قوام، عبدالعلی و سیداحمد فاطمی‌نژاد. (۱۳۸۷). «مکتب انگلیسی به‌عنوان یک نظریه کثرت‌گرا: تبیین مفاهیم نظام بین‌الملل، جامعه بین‌الملل و جامعه جهانی». حقوق و سیاست، سال ۴، شماره ۸، صص ۱۷۹-۲۰۷.
- کولایی (طبرستانی)، الهه. (۱۳۷۵). «فعال کردن شورای کشورهای ساحلی دریای خزر: گامی در جهت تحکیم صلح و امنیت منطقه‌ای». فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال ۵، شماره ۱۴، صص ۲۸۳-۲۹۳.
- _____ (۱۳۷۶). سیاست و حکومت در آسیای مرکزی، تهران: سمت.
- _____ (۱۳۸۹). سیاست و حکومت در اوراسیای مرکزی، تهران: سمت.
- _____ (۱۳۷۳). «جمهوری‌های آسیای مرکزی و سازمان همکاری اقتصادی (اکو)». مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۳۳، صص ۱۶۷-۱۵۱.
- _____ (۱۳۸۵). «سازمان شانگهای و امنیت آسیای مرکزی». پژوهش علوم سیاسی، شماره ۳، صص ۲۹-۴۶.
- گلی‌زواره، غلامرضا. (۱۳۷۳). جغرافیای تاریخی و سیاسی آسیای مرکزی. قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی قم.
- گودرزی، مهناز. (۱۳۹۳). «جهانی شدن و منطقه‌گرایی: تعامل یا تقابل». فصلنامه مطالعات اوراسیای مرکزی، سال ۷، شماره ۲، صص ۳۳۵-۳۵۳.
- مجتهدزاده، پیروز و احمد رشیدی‌نژاد. (۱۳۹۰). «رقابت روسیه با ایران در حوزه انرژی مناطق آسیای مرکزی - خزر و قفقاز». راهبرد یاس، شماره ۲۵ (بهار)، صص ۲۶۶-۲۷۶.
- مشیرزاده، حمیرا. (۱۳۹۲). تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل. تهران: سمت.
- ملکی، عباس. (۱۳۷۶). «اسلام در آسیای مرکزی و قفقاز: بررسی نقش ایران». فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال ۶، شماره ۱۷، صص ۲۷-۳۴.
- میتلن، جیمز. (۱۳۹۱). «بازاندیشی در منطقه‌گرایی نو در چارچوب جهانی شدن». در: بیوردن هتته، اندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی نو. صص ۸۳-۱۲۷.
- میدودیف، سرگئی. (۱۳۹۱). «منطقه‌گرایی پس از شوروی: هم‌گرایی یا فروپاشی». در: بیوردن هتته،



آندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. دیدگاه‌های کشورهای شمال درباره منطقه‌گرایی نو. ترجمه علیرضا طیب. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه. صص ۲۳۳۷-۲۸۳.

میراحمدی، مریم. (۱۳۶۹). «جغرافیای زبان‌های ایرانی در آسیای مرکزی (در دوران اسلامی)». فصلنامه تحقیقات جغرافیایی. شماره ۱۸، صص ۴۴-۵۵.

نوروزی، حسین (۱۳۸۵). «روابط فرهنگی ایران و آسیای مرکزی». ماهنامه ایراس، شماره ۱۴ واعظی، محمود و ولی کوزه‌گر کالجی. (۱۳۹۰). سازمان همکاری‌های شانگهای، اهداف، عملکردها و چشم‌اندازها. تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک.

ویم، هلگه. (۱۳۹۱). «منطقه‌گرایی سیاسی: مرشد یا مرید بین‌المللی شدن اقتصاد؟». در: بیوردن هتته، آندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی نو. صص ۱۷۱-۲۱۷.

هتته، بیوردن. (۱۳۹۱) «جهانی شدن و منطقه‌گرایی نو: دومین دگرگونی بزرگ»، در: بیوردن هتته، آندراش اینوتای و اوزالدو سونکل. جهان‌گرایی و منطقه‌گرایی نو. صص ۴۷-۸۳.

هرزیگ، ادموند. (۱۳۷۵). ایران و حوزه جنوبی شوروی سابق. ترجمه کاملیا احتشامی اکبری، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

همدانی، آریتا. (۱۳۸۸). «ماوراءالنهر از آغاز تا امروز». مؤسسه مطالعات ایران و اوراسیا. سال ۴. شماره ۴ (فصل یا ماه انتشار). صص ۵-۳۲.

هنری، کلمنت م. (۱۳۸۶). «برخورد فرایندهای جهانی شدن در خاورمیانه»، در: لوئیس فاست. روابط بین‌المللی خاورمیانه. ترجمه زیر نظر احمد سلطانی‌نژاد. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه. صص ۱۹۳-۲۳۵.

یزدانی، عنایت‌الله و دیگران. (۱۳۹۱) «بررسی رویکرد امنیتی جمهوری اسلامی ایران به آسیای مرکزی». فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز. شماره ۷۹ صص ۱۳۹-۱۶۶.

Aalto, Pami. (2007). "Russia's Quest for International Society and the Prospects for Regional-Level International Societies". *International Relations*. Vol 21. No 4. pp459-478 .

Buranelli, Filippo Costa. (2014). "Knockin' on Heaven's Door: Russia, Central Asia and the Mediated Expansion of International Society." *Millennium - Journal of International Studies*. Vol 42, No 3. pp 817-836.

Buzan, Barry. (1993). "From international System to International society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School" *International Organization* . Vol 4. No 3. p 331.

Dannreuther, Roland. (2001). "Can Russia Sustain its Dominance in Central Asia?". *Security Dialogue*. Vol 32. No2 . pp 245-258.

Pawson, Nawal K. (2013). "Investment Cooperation in Central Asia: Prospects and Challenges". *India Quarterly: A Journal of International Affairs*. Vol 69. No . pp.13-33.

Pomfret, Richard. (2010) "Trade and Transport in Central Asia". *Global Journal of Emerging Market Economies*. vol 2. No 3. pp 237-256.

Suny, Ronald Grigor. (2006). "History and Foreign Policy: From Constructed Identities to Ancient Hatreds East of Caspian". *Brenda Shaffer, The Limits of Culture: Islam and Foreign Policy*. London: The MIT Press. Pp11-83





تمایلات جدایی طلبانه در اروپا: ریشه‌ها و روندها

علیرضا خسروی^۱

چکیده:

گرچه غالباً از مسائل قومی و حق استقلال طلبی گروه‌های جدایی طلب به‌عنوان یکی از پیامدهای جهانی شدن در کشورهای جهان سوم یاد می‌شود، اما فعال شدن گسل‌های هویتی در جهان توسعه‌یافته مسئله جدایی طلبی را به مسئله‌ای بین‌المللی بدل ساخته است که از این پس باید از جهانی شدن استقلال طلبی سخن به میان آورد. در سال‌های اخیر، دو گرایش گریز از مرکز در دو سطح تحلیل منطقه‌ای (واگرایی در اتحادیه اروپا) و دولتی (استقلال خواهی در سطح واحدهای عضو اتحادیه اروپا) به شکل برجسته‌ای ذهن سیاستمداران، محققان و صاحب‌نظران مباحث هویتی را درگیر خود ساخته است. در این مقاله، با طرح این پرسش که محرک‌ها و علل اصلی فعال شدن گسل‌های هویتی در اروپا چیست، کوشش می‌شود با مطالعه تطبیقی دو مورد از گرایش‌های استقلال طلبی در اسکاتلند و کاتالونیای اسپانیا، با اقتباس از نظریه محاسبه عقلانی، به واریاسیون فرضیه پرداخته شود که محدودیت‌های اقتصادی ناشی از بحران‌های مالی و اقتصادی در غرب، اصلی‌ترین علت فعال شدن گسل‌های هویتی، بسیج قومی و سیاسی شدن تعلقات قوم‌گرایانه و گرایش‌های واگرایانه در اروپا است. داده‌های گردآوری شده از دو مطالعه موردی صورت گرفته مؤید این نکته کلیدی است که در هر دو منطقه مذکور، وضعیت و شاخص‌های اقتصادی نسبت به سایر مناطق هر دو کشور اسپانیا و بریتانیا، از شرایط مطلوب‌تری برخوردار است. بر این اساس، ظهور تمایلات استقلال طلبی در این مناطق برخلاف آنچه که در بسیاری از نظریه‌های مربوط به تجزیه طلبی تأکید می‌شود نه ناشی از فقر و برخورداری کمتر آن‌ها از مناطق دیگر، بلکه بالعکس است.

واژگان کلیدی: جدایی طلبی، استقلال خواهی، گسل‌های هویتی، اسکاتلند، کاتالانیا

۱. مقدمه

از زمان شکل‌گیری سیستم دولت-ملی به‌عنوان واحدهای حقوقی مستقل و بازیگران اصلی نظام بین‌الملل، همواره مسئله جدایی طلبی و استقلال خواهی جزئی از مسائل اساسی و بنیادین امنیت ملی



کشورها بوده است. این امر مهم که ریشه در تعریف حقوقی واحدهای دولت- ملت و به‌طور خاص دو مؤلفه جمعیت و سرزمین دارد، به این نکته اساسی اشاره می‌کند که خصوصیات جمعیتی و ویژگی‌های هویت‌ساز افراد و گروه‌ها به‌سادگی از طریق محصورسازی آن‌ها در یک مرز سرزمینی مشخص، پنهان و مستحیل نمی‌شود. به‌ویژه در مکان‌ها و مناطقی که مرزبندی‌ها و تقسیمات مرزی تصنعی تطابق چندانی با مؤلفه‌های هویتی پیرامون نداشته باشد، تمایلات هویت‌خواهانه و جدایی‌طلبانه از قابلیت تحریک‌پذیری بالاتری برخوردار بوده است.

غالباً، هنگامی که بحث از واژگانی چون خودمختاری، تجزیه‌طلبی و تمایلات جدایی‌طلبانه می‌شود اذهان به‌سوی جهان سوم سوق می‌یابد و با ذکر نمونه‌های متعدد از کشورهای توسعه‌نیافته، مصادیق مشخصی از این مفاهیم به ذهن متبادر می‌شود. این امر مهم به اندازه‌ای در سطح افکار عمومی و حتی مراکز آکادمیک بسط و گسترش یافته که در مباحث مربوط به نظریه‌های امنیت ملی، جهان سوم را به‌واسطه همین مختصات مستثنی‌په شمار آورده و برای آن نظریات جدید و مستقلاً ارائه کرده‌اند (آزر و مون، ۱۳۷۹)؛ در حالی که که اخیراً بروز تمایلات استقلال‌طلبانه در اروپا و نیز تولید آثار متعدد در خصوص چالش‌ها و غسل‌های هویتی در آمریکا،^۲ مسئله استقلال‌طلبی را به مسئله مشترک بین‌المللی تبدیل ساخته است. اگرچه طرح زود هنگام این ادعا که جهانی شدن مسئله جدایی‌طلبی و استقلال‌خواهی، نمودی بارز از فروپاشی سیستم دولت-ملی در آینده است، می‌تواند اغراق‌آمیز و فاقد پشتوانه درست علمی تعبیر شود، اما می‌شود آن را از نخستین پیامدهای فراگیر جهانی شدن در تمام مناطق جهان و نه یک منطقه خاص به شمار آورد. در حالی که اروپای مدرن به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم و از زمان شکل‌گیری اتحادیه زغال و فولاد و پیمان رم به بعد، گرایشی کلی به سمت هم‌گرایی اقتصادی و سیاسی را در کانون توجه خود قرار داد و با ارائه تعریفی جدید از مؤلفه‌های اروپایی، درصد ساخت هویتی جدید از اروپای واحد بود (واعظی، ۱۳۸۹: ۳۰)، دو مسئله اساسی معطوف به هویت در حال شکل‌گیری، به چالشی جدی برای آن مبدل شده است:

۱. موضوعیت یافتن روند معکوس هم‌گرایی و به‌عبارتی واگرایی اروپای واحد؛ به‌گونه‌ای که زمزمه‌های تهدیدآمیز دولت‌هایی نظیر یونان، بریتانیا و به‌طور نسبی برخی از دیگر دولت‌های اروپایی در خروج از اتحادیه - هم‌زمان با شکل‌گیری و تداوم بحران‌های مالی و اقتصادی بین‌المللی - از نمودها و زمینه‌های نخستین آن به شمار می‌رود؛

۲. تمایلات واگرایانه‌ای که این بار نه در سطح اتحادیه اروپا بلکه در سطح تحلیل دولتی در حال رشد است. مسئله اخیر که خود را در قالب تمایلات استقلال‌طلبانه از طریق همه‌پرسی نشان می‌دهد، به بهترین شکل بیانگر تهدیدی هویتی است که ریشه در جریانات رو به رشد تمایزطلبی و فعال شدن

۲. برای نمونه، هانتینگتون در کتاب *چالش‌های هویت در آمریکا* به‌صراحت اشاره می‌کند که همان تحولاتی که منجر به استقلال جمهوری‌های شوروی سابق و مستعمرات انگلستان شد، شاید در ۲۰۲۵ م در آمریکا رخ دهد. بنابراین، فرهنگ آمریکایی در محاصره است و اجزای تشکیل‌دهنده حکومت فدرال در معرض چالش‌های اساسی قرار دارد. او اعتقاد دارد که دولت‌مردان و نه مردم ایالات متحده، با اتخاذ سیاست‌های نادرست، آمریکا را به سمت کشور و حکومتی با ویژگی بارز چندفرهنگی و چندزبانی سوق می‌دهند. او معتقد است «حملات ۱۱ سپتامبر» و همچنین کوتاه‌زمانی پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ م، متحد و واقعی» عواملی بوده‌اند که مردم آمریکا را در طول جنگ سرد و همچنین کوتاه‌زمانی پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ م، متحد و یکپارچه نگاه داشته‌اند. با این حال، او به‌صراحت ابراز می‌دارد که در صورت متوقف نشدن روند فعلی، تا چند دهه آینده، چیزی از میراث نیاکان مؤسس ایالات متحده در این کشور باقی نخواهد ماند و هیسپنیک‌ها و پیروان مذاهب مختلف، امکان هرگونه تعلق فردی به سرزمین ایالات متحده را کم‌رنگ خواهند کرد. به اعتقاد او، هم‌اکنون نیز بسیاری از شهروندان مهاجر آمریکایی پیش از آنکه خویشتر را آمریکایی بخوانند، خود را مکزیکی، کوبایی، چینی یا متعلق به دیگر کشورها می‌دانند. برای مطالعه بیشتر رک: هانتینگتون، ساموئل (۱۳۸۳). *چالش‌های هویت در آمریکا*، ترجمه محمودرضا گلشن‌پژوه، حسن سعید کلاهی خیابان و عباس کاردان، تهران، مؤسسه ابرار معاصر تهران.

گسل‌های هویتی این قاره دارد (خالوزاده، ۱۳۹۳).

به این ترتیب، دو گرایش گریز از مرکز در دو سطح تحلیل منطقه‌ای (اتحادیه اروپا) و دولتی (واحد‌های عضو اتحادیه) شامل گرایش ملی‌گرایانه از سوی بعضی دولت‌های عضو اتحادیه، و تمایلات استقلال‌طلبانه در بخش‌هایی از دولت-ملت‌های اروپایی که خواهان استقلال برای شکل‌دهی به موجودیتی با هویت متمایز از دولت فعلی خویش‌اند؛ آینده اروپا و روند هم‌گرایی آن در شکل‌دهی به یک هویت واحد اروپایی را تهدید می‌کند (خسروی، ۱۳۹۳: ۳۲). نکته مهمی که مسئله اخیر را به چالشی بنیادین برای کلیت اروپا تبدیل کرده است، گستره و دربرگیری این تمایلات نه‌تنها در یک یا دو کشور عضو اتحادیه بلکه تقریباً در همه واحدهای عضو این اتحادیه است.

کسب ۲۵ درصد از ۷۴ کرسی پارلمان اروپا توسط «جبهه ملی» فرانسه و جریان اصلی راست افراطی آن کشور به رهبری «مارین لوپن» در انتخابات ۲۰۱۴ م و نیز پیروزی قاطع چپ‌گرایان در انتخابات پارلمانی یونان نشان داد که پیش‌روی ناسیونالیسم در اروپا موجی گسترده‌تر از آن چیزی است که پیش‌تر تصور می‌شد. جبهه ملی فرانسه که منتقد تشکیل اتحادیه اروپا بوده است و سرنوشت آن را مشابه اتحاد جماهیر شوروی قلمداد می‌کند، در حالی که پیروزی چشمگیر دست یافته که پنج سال پیش تنها سه کرسی پارلمان اروپایی را در اختیار داشت. علاوه بر این، از دیگر کانون‌های جدایی‌طلبی در اتحادیه اروپا محسوب می‌شوند: تحركات استقلال‌خواهی در شمال ایتالیا در منطقه پادانیا، جزیره «ساردنی» در غرب و نیز «تیرول جنوبی» در این کشور، درخواست حزب سیاسی و محافظه‌کار «اتحاد نئو فلامیش» برای استقلال ناحیه «فلاندر» در شمال بلژیک، فعالیت ناسیونالیست‌های جزیره کرس برای جدایی از فرانسه، شکاف بین فلاندر شمالی (که ساکنان آن به زبان هلندی صحبت می‌کنند و خواستار الحاق به هلند هستند) و والونیای جنوبی (که به زبان فرانسه صحبت می‌کنند) در بلژیک. جزایر فاروئه در دانمارک که سرزمینی نیمه خودمختار است و سالانه مبلغی معادل ۱۷۰ میلیون دلار کمک مالی از سوی دولت دانمارک دریافت می‌کند، جبهه آزادی ژورا (FLJ) در سوئیس که از سی سال پیش خواستار استقلال از کنفدراسیون سوئیس است، خودمختاری استان ویودیندر صربستان و تمایل مجارهای ساکن ترانسیلوانیای رومانی برای خودمختاری.

از این‌رو، گروهی از محققان با اشاره به گسل‌های هویتی در اروپا نظیر انگلیس (اسکاتلند، ایرلند شمالی، ولز)، اسپانیا (کاتالونیا، باسک)، ایتالیا (شمال و جنوب ایتالیا و ونتو در ونیز)، لهستان (سیلیسیای علیا)، سوئیس (ژورا)، رومانی (ترانسیلوانیا، ژکلی‌لند)، مونته‌نگرو (ساندژاک)، لتونی (ساماگیتیا)، سوئد (ساکانیا)، بلژیک (فلاندر شمالی، والونیای جنوبی، اتریش (کارینتیا)، فرانسه (بریتانی)، هلند و آلمان (فریسیا)، جمهوری چک (موراویا)، اسلواکی (منطقه مجارستان خودمختار اسلواکی)، قبرس (بخش ترک‌نشین شمال قبرس) و دانمارک (جزایر فاروئه، شلزویگ) بر این باورند که احتمالاً در قرن بیست‌ویکم این قاره با ظهور ده کشور از درون این جریان‌های تجزیه‌طلب مواجه شود (نیکو، ۱۳۹۳).

بنابراین، اگرچه تجزیه‌طلبی و بروز و ظهور تمایلات استقلال‌طلبانه در اروپا دارای سابقه‌ای طولانی است، اما می‌توان سال ۲۰۱۴ م را در اروپا و به‌طور ویژه اروپای غربی از منظر رشد و شدت تمایلات استقلال‌طلبانه کم‌نظیر و آغازی برای حرکت دومینو وار جدایی‌طلبی در تمامی اتحادیه توصیف کرد. به عبارتی دیگر، اگر پیش‌تر در اوایل دهه ۱۹۹۰ م، اروپای مرکزی و شرقی تجزیه‌ناطقی از یوگسلاوی و چکسلواکی و یک‌دهه پس از آن، جدایی مونته‌نگرو از صربستان را تجربه کردند، این موضوع برای کشورهای واقع در غرب اروپا امری تازه به حساب می‌آید. براین اساس، گرچه در سطح کلان و از پایان جنگ جهانی دوم تاکنون، اروپا در فرایندی چند ده ساله به هم‌گرایی و شکل‌یابی اتحادیه اروپا روی آورده، اما هم‌زمان تلاش کرده است مانع تشکیل هویت‌های جدید در سطح مادون ملی شود. از





این‌روست که بعضی مناطق اروپایی خواهان تشکیل «ائتلاف اروپای آزاد» بودند تا جانشینی برای اتحادیه اروپا باشد. تعداد و عمق این تحولات در دو سال اخیر نشان می‌دهد که احتمالاً ناسیونالیسم در باور و عمل «ملت‌های بی‌دولت» اروپایی، حضوری پررنگ یا غیرقابل‌انکار دارد.

با این حال، پرسش اصلی تحقیق که سعی می‌شود در این مقاله به آن پاسخ داده شود این است که محرک‌ها و علل اصلی فعال شدن گسل‌های هویتی در اروپا چیست؟ چه نسبتی میان علل زمینه‌ای و ریشه‌ای جدایی‌طلبی با متغیرهای میانی و محرک تمایزطلبی در واحدهای عضو اتحادیه اروپا در یک دهه اخیر وجود دارد؟ و در نهایت اینکه، روند مذکور به کدام سو حرکت خواهد کرد؟

فرضیه‌ای که نگارنده در این مقاله به واریسی آن خواهد پرداخت بیش از همه بر اهمیت و اولویت محدودیت‌های اقتصادی و پیامدهای بحران مالی و اقتصادی در بروز و ظهور گرایش‌های تجزیه‌طلبانه و استقلال‌طلبی در اروپا تأکید می‌کند. با وجود این، از آنجا که این متغیر در خلأ اتفاق نمی‌افتد و در زمینه‌ای از تعلقات پیشینی به مؤلفه‌های هویت‌ساز موضوعیت می‌یابد، می‌توان فرضیه اصلی این تحقیق را با افزودن متغیر زمینه‌ای به شرح ذیل بازسازی کرد:

محدودیت‌های اقتصادی ناشی از بحران‌های مالی و اقتصادی در غرب، اصلی‌ترین علت فعال شدن گسل‌های هویتی، بسیج قومی و سیاسی شدن تعلقات قوم‌گرایانه و گرایش‌ها و اگراییانه در مناطقی از اروپا شده است که نسبت به مناطق دیگر از وضعیت اقتصادی مطلوب‌تری برخوردارند.

روش مورد استفاده در پاسخ به پرسش مطرح‌شده، مطالعه موردی است. برای این منظور، سعی خواهد شد با اتکا به روش‌شناسی فرضی-قیاسی و با اقتباس از تکنیک فرضیات رقیب، از طریق مطالعه دو مورد از تمایلات جدایی‌طلبی در اروپا در ۲۰۱۴ م شامل اسکاتلند و کاتالانیا، فرضیه اشاره‌شده در زمینه جدایی‌طلبی در اروپا به آزمون گذاشته شود. در نظام روش‌شناسی برآمده از دیدگاه ابطال‌گرایی پوپر، ارائه حتی یک مورد مشاهده‌پذیر که ناقض فرضیه باشد، برای ابطال و نقض آن کافی است. با وجود این، نگارنده برای اطمینان بیشتر در واریسی فرضیه، از دو مورد مشاهده‌پذیر و مستند برای آزمون فرضیه استفاده خواهد کرد. بدیهی است که عدم ابطال فرضیه در آزمون دو مورد مطالعه‌شده، موجب تقویت فرضیه مطرح‌شده و نظریه مبنا-حداقل در منطقه اروپا خواهد شد. بدیهی است که اشاره به صرفاً دو مورد مطالعاتی برای تأیید یا ابطال فرضیه کافی نیست و این امر مهم بیش از همه در مسئله تعمیم‌پذیری و روایی‌سنجی قابل‌تشکیک است. به همین منظور، محقق سعی می‌کند علاوه بر دو مورد خاص اشاره‌شده در این مقاله، نیم‌نگاهی به سایر مناطق خواهان جدایی‌طلبی و استقلال در اروپا بیفکند و از این طریق، میزان مقاومت فرضیه را در برابر ابطال بسنجد. بدیهی است که پرداختن به بیش از دو مورد مطالعاتی در یک مقاله امکان‌پذیر نیست و لذا مقصود ما از نیم‌نگاه به سایر مناطق، صرفاً اشاره به یافته‌های حاصل از مطالعات تکمیلی در این مقاله است. علاوه بر این، سعی خواهد شد در روند تحقیق، نگاهی آینده‌نگرانه^۳ و برآوردگونه به روند این تمایلات

۳. یکی از پیامدهای اصلی این تحولات، طرح سؤالات اساسی در درون اتحادیه اروپا در خصوص آینده آن است که از جمله می‌توان به چنین سؤالاتی اشاره کرد که تقویت خواست استقلال‌خواهی در میان اقلیت‌های قومی و زبانی در کشورهای اروپایی چه تأثیری بر چشم‌انداز اتحادیه اروپا و آرمان «اروپای واحد» و «منطقه‌گرا» خواهد گذاشت؟ آیا این تحولات می‌تواند بستری برای جریان‌گریز از مرکز و معکوس آرمان اروپای واحد مبدل شود؟ چه تشابهات و تفاوت‌هایی میان جریان‌ات استقلال‌طلبانه در هر یک از کشورهای اروپایی وجود دارد؟ کدام یک از مناطق اروپایی استعداد بالاتری برای جدایی‌طلبی دارند؟ جدایی‌طلبی و استقلال کدام منطقه نسبت به سایر مناطق می‌تواند نقش بیشتری در فعال شدن سایر گسل‌ها ایفا کند؟ آیا امکان مدیریت این تحولات در اروپا وجود دارد؟ راهکارهای توقف یا ترمیم این گسل‌ها چیست؟ این تحولات چه تأثیری بر ارزش‌ها، اقتصاد و امنیت اروپا و رتبه آن در سلسله‌مراتب قدرت بین‌المللی خواهد داشت؟ بدیهی است که بیشتر پرسش‌های مطرح‌شده رویکردی آینده‌پژوهانه دارند و پاسخ به آن‌ها نیازمند در نظر گرفتن یک بازه زمانی چندساله است که اصولاً با ارائه برآورد یک‌ساله تحولات سازگاری چندانی ندارد. با وجود این سعی شده است ضمن پرداختن به پرسش اصلی این مقاله، تخمین‌هایی از آینده این تحولات در اروپا و نیز پیامدهای آن بر سایر مناطق جهان و از جمله جریان‌ات و اگراییانه در ایران ارائه شود.



در اروپا و بازتاب‌های آن بر سایر جریانات واگرایانه در مناطق دیگر جهان و از جمله ایران داشته باشیم. شایان ذکر است در موضوع مقاله و معطوف به پرسش و محدوده زمانی مطرح‌شده (دههٔ اخیر)، کار پژوهشی خاصی صورت نگرفته است. ادبیات موجود، اگرچه مؤید آثار متعددی در زمینهٔ فرایند هم‌گرایی و واگرایی در اروپا و مباحث نظری قومی و تجزیه‌طلبی است، اما فارغ از مقالات متعدد خبری و تحلیلی در خبرگزاری‌ها و سایت‌های اینترنتی، مقالات یا آثاری که بخواهد به‌صورت علمی به روند فزایندهٔ تمایلات استقلال‌طلبی در اروپا در دههٔ اخیر و به‌ویژه دو منطقهٔ مورد مطالعه در این مقاله بپردازد، وجود ندارد. آثار و کتاب‌هایی هم که اخیراً در خصوص کاتالانیا منتشر شده است نظیر *زنده باد کاتالونیا* نوشتهٔ جورج اورول - غالباً به تاریخ استقلال‌طلبی و ریشه‌های آن در جنگ‌های داخلی اسپانیا پرداخته‌اند (اورول، ۱۳۹۲).

۲. تعریف مفاهیم و چارچوب نظری

۲.۱. تعریف مفاهیم

یکی از مسائل بارز جهان امروز درگیری‌ها و تنش‌های قومی و تمایلات جدایی‌طلبانه در کشورهای مختلف است که به بخشی جدایی‌ناپذیر از وضعیت زندگی بشر و جوامع بشری تبدیل شده است (Rubin, 2000: 59). خودمختاری در لغت به معنای استقلال و آزادی است و در عالم سیاست به استقلال محدود یک واحد سیاسی اطلاق می‌گردد. خودمختاری مرحلهٔ پیش از استقلال است؛ وضعیتی که در آن افراد یک قوم و ملت قادر به ادارهٔ امور خویش هستند. در تقسیمات داخلی کشورها، بعضی استان‌ها و یا ایالت‌ها به‌دلایل گوناگون مانند شرایط ویژهٔ قومی، نژادی، مذهبی و... دارای استقلال متفاوت از سایر استان‌ها و ایالت‌ها می‌شوند که غالباً فقط در امور مربوط به سیاست خارجی و دفاعی، تابع حکومت مرکزی‌اند. برای نمونه، کشور اسپانیا در اروپای غربی، دارای هفده بخش خودمختار و دو شهر خودمختار است که هر کدام از بخش‌های خودمختار خود به یک یا چند استان تقسیم گردیده‌اند.

از سویی دیگر، جدایی‌خواهی تقاضای جدایی یک فرهنگ، قبیله، دین، نژاد دولت یا جنیست برای جدایی از گروه بزرگ‌تر است. گرچه اغلب از آن برای اشاره به تجزیه‌طلبی کامل سیاسی استفاده می‌شود، اما بسیاری از گروه‌های جدایی‌طلب ممکن است خواهان چیزی بیش از خودمختاری و اختیارات بیشتر نباشند (Harris, 2009: 320). کرنل مدعی است که درخواست برای خودمختاری دلیل اصلی هر بسیج قومی است. این پدیده به‌طور خاص در میان گروه‌های قومی که در یک منطقهٔ جغرافیایی معین ساکن بوده‌اند و تحت حاکمیت یک دولت چندقومی هستند بیشتر مشاهده می‌شود. از این‌رو، همواره دو گزینهٔ خودمختاری محلی یا جدایی کامل از دولت مرکزی در دستور کار این گروه‌های قومی بوده است و تحت تأثیر شرایط و متغیرهای مختلف بروز و ظهور خاص پیدا می‌کند (Cornell, 2002: 249).

در واقع، خودمختاری دکتربینی است که ریشه آن به فلسفه کانت و ایدهٔ حاکمیت مردمی در قرن هجدهم میلادی برمی‌گردد و با جهش ناسیونالیسم در قرن نوزدهم میلادی اروپا توسعه می‌یابد. در فاصلهٔ بین دو جنگ جهانی و مخصوصاً بعد از جنگ جهانی دوم، خودمختاری نقش محوری را در تعیین نقشهٔ جهان در اروپای شرقی، آسیا و آفریقا ایفا کرد و در جای خود به بقای بعضی از سرزمین‌های مستعمره و امپراتوری‌ها پایان داد. چهارده نکتهٔ ویلسون که بر حق خودمختاری صحنه می‌گذارد یکی از بانفوذترین اسناد غربی در تأیید حق خودمختاری است. ارزیابی‌های بعد از جنگ سرد منجر به پیدایش یک عنصر جدید در این بحث‌ها شد و آن نظریهٔ افکار عمومی بود. کاتر معتقد است که ویلسون هرگز فکر نمی‌کرد این اصطلاح، جهانی شود و قصد او به کارگیری آن در سرزمین‌هایی بود که تحت سلطهٔ قدرت‌ها بودند. اما استفاده از این عبارت بعد از جنگ جهانی دوم به سایر مناطق و ملت‌ها تسری پیدا کرد (Conner, 1967: 35).



مفهوم خودمختاری در آثار لنین نیز یافتنی است. لنینیست‌ها با تأکید بر این نکته که جوامع سرمایه‌داری به اشکال گوناگون گروه‌های مختلف اجتماعی را استثمار می‌کنند، خودمختاری را به‌عنوان راه‌حلی برای از میان برداشتن هرگونه استثمار، تجویز می‌کردند. لنین معتقد بود که با این راه‌حل همه گروه‌ها و طبقات اجتماعی می‌توانند جوامع خود را اداره کنند. با وجود این، پرداختن به این راه‌حل توسط دیگران با ترس از تجزیه کشورهایشان همراه بود و لذا تضادهای ایدئولوژیک میان دو بلوک، مانع از طرح جدی این ایده در سطح نخبگان گردید.

به هر ترتیب، تقاضا برای خودمختاری یکی از انگیزه‌ها و عوامل اصلی برای هر بسیج قومی است. بسیج قومی مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه به‌عنوان تلاش برای جدایی یا تجزیه‌طلبی تعبیر می‌شود. تجزیه‌طلبی و جداسازی نزد هوروویتس داری معانی یکسانی است. هوروویتس برای هر عمل و درخواست که منجر به جدایی یک سرزمین یا رسیدن به خودمختاری شود اصطلاح تجزیه‌طلبی را به کار می‌برد (Horowitz, 1981: 166). علاوه بر این، ناگل نیز به شباهت معنی این دو عبارت اعتقاد دارد (Nagel, 1980: 282). از نگاه تیرف تجزیه‌طلبی و جداسازی پدیده‌هایی یکسان هستند. از نظر او، تجزیه یا جداسازی عبارت است از تحریکات داخلی قلمرو سرزمین مادری یک کشور که منجر به ایجاد حداقل یک دولت مستقل جدید شود و یک دولت اصیل کوچک‌تر تأسیس شود (Tir, 2005: 547).

برخی از دیگر صاحب‌نظران، نظیر اولری، با رد همسان‌پنداری جدایی‌سازی با تجزیه‌طلبی، بر این باورند که تجزیه‌طلبی و جداسازی دارای معانی یکسانی نیستند. از نظر اولری، جداسازی عبارت است از انفصال جدید در سرزمین مادری یک کشور و تقسیم آن کشور به دو سیستم سیاسی جداگانه یا بیشتر که تحت نظر دو دولت مقتدر مستقل اداره شوند. اما تجزیه‌طلبی چیزی شبیه جدا شدن یا رها شدن و بازگشت بخشی از یک سرزمین به قلمرو و سرزمین قبلی است. این گونه رها شدن هدف تجزیه‌طلبی است (O'Leary, 2007: 887).

علاوه بر این، وود نیز استدلال می‌کند که اگرچه تجزیه‌طلبی و جداسازی هر دو به قطع رابطه‌ای اشاره دارد که مبنای آن یک قرارداد است، اما این عبارات یکسان نیستند و لذا او جدایی و تجزیه‌طلبی را عباراتی مبهم می‌داند. رویدادهایی که ویژگی آن تمایل برای کاهش کنترل دولت مرکزی در یک منطقه خاص باشد در ذیل فدرالیسم یا دولت خودمختار قرار می‌گیرد (Wood, 1981: 110)، اما تجزیه‌طلبی اشاره شفاف و ویژه به تقاضا برای خروج رسمی از قدرت سیاسی مرکزی و کسب وضعیت اقتدار مستقل یا هویت حقوقی جدید است.

۲.۲. چارچوب نظری؛ انتخاب عقلانی

فارغ از بحث‌های مفهومی و اختلاف‌نظرهایی که میان محققان و صاحب‌نظران در خصوص مفاهیمی نظیر خودمختاری و تجزیه‌طلبی وجود دارد، فقدان رهیافت نظری قابل‌پذیرش و مورد اجماع در خصوص چگونگی ایجاد ارتباط میان هویت قومی و هویت ملی نیز همواره یکی از مشکلات اساسی این حوزه مطالعاتی بوده است. همین معضل تئوریک و یا فقدان یک چارچوب و مدل مشخص است که سیاست‌گذاری‌های امنیتی، فرهنگی و اجتماعی را در کشورها دچار تضاد و تناقض کرده است و به‌تبع آن برنامه‌ریزان و مدیران را در اتخاذ تصمیمات و طرح‌ریزی سیاست‌ها و برنامه‌های قومی و توسعه‌ای دچار مشکل، و روند جهت‌گیری‌های عمده را با دامنه تغییرات زیاد مواجه می‌سازد.



به بیانی ساده‌تر، اگرچه صاحب‌نظران در طرح این گزاره هم‌نظرند که تعلقات قوم‌گرایانه و گرایش به علائق اولیه^۴ خاص (همانند نژاد، زبان، تاریخ، مذهب و زادگاه) هرگاه به عناصری جهت‌یافتی نقش در تحولات سیاسی جامعه تبدیل گردد، می‌تواند به‌عنوان پدیده‌ای سیاسی در تعامل یا تقابل با امنیت ملی مطرح شود، اما اینکه چرا و چگونه این تمایلات ذاتاً اجتماعی به فضای سیاسی راه می‌یابد، محل اختلافات اساسی میان آن‌هاست. از سویی دیگر، اگرچه محققان تقریباً اتفاق نظر دارند که ایجاد هم‌زیستی بین دو مفهوم علائق قومی و تعلقات ملی و تعریف ارتباط منطقی بین هویت قومی و هویت ملی زمینه‌ساز پایداری و توازن توسعه در بعد امنیت خواهد بود، اما اینکه راهکار ایجاد این هم‌زیستی چیست و چه ملاحظاتی بر آن مترتب است، با یکدیگر اختلاف نظرهای جدی پیدا می‌کنند. به‌گونه‌ای که برخی دیدگاه‌ها که ملهم از نگاه نوسازی است، یکپارچگی را در یکرنگی و حذف و هضم هویت‌های قومی در قالب هویت ملی جستجو می‌کنند.^۵ مبتنی بر این راهبرد، جوامع چند قومیتی می‌توانند مسائل قومی خود را به‌وسیله فرآیندی تحت عنوان «ملت‌سازی» حل کنند، در حالی که عملاً ملت‌سازی در سطح ملی یا کشوری، غالباً با «تخریب ملی» در سطح «زیرملی» همراه است (رمضان‌زاده، ۱۳۷۶).

برخی دیگر با تکیه بر عدم انطباق مرزهای سیاسی با مرزهای فرهنگی و قومی، شکل‌گیری کانون‌های اغتشاش و بی‌ثباتی مرزهای سیاسی را ریشه در نادیده گرفتن مؤلفه‌های جغرافیایی انسانی در ترسیم مرزهای سیاسی می‌دانند و لذا راهکاری جز بازبینی مرزهای جغرافیایی مبتنی بر این مؤلفه‌های انسانی نمی‌بینند. نکته جالب اینکه، این آسیب‌شناسی و راهکار برون‌رفت از آن اگرچه منطقی می‌تواند قابل قبول باشد، اما ذاتاً و عملاً با آشفتگی و اغتشاشات مضاعف همراه است. به‌عبارتی دیگر، در عمل امکان‌پذیری اندکی دارد و ورود به آن می‌تواند خود کانون تنش و درگیری و بی‌ثباتی در منطقه مذکور و کشورهای پیرامون شود. اگر به تعاریف اشاره‌شده در خصوص جدایی‌طلبی و تجزیه‌طلبی و تمایزات میان این دو مراجعه شود، باید گفت که چنین راهکاری با تعاریف و دیدگاه‌های ارائه‌شده از سوی نظریه‌پردازانی نظیر اولری همخوانی دارد (O'Leary, 2007).

توزیع نابرابر فرصت‌ها، سرمایه‌ها، و منابع از دلایل دیگری است که در توضیح تجزیه‌طلبی و گرایش‌ها استقلال‌خواهی مورد توجه بخش زیادی از محققان قرار داشته است. تمرکز مراکز صنعتی و تولیدی و زیرساخت‌های عمده اقتصادی در مناطق خاص، توزیع نابرابر خدمات رفاهی و آموزشی در گستره سرزمین، افزایش اختلاف شاخص‌های رفاه در بین مناطق محروم با مناطق برخوردار، تقسیم ناعادلانه فرصت‌های مدیریتی و سهم نابرابر مناطق محروم در مشارکت‌های سیاسی و توزیع قدرت، همه و همه، عواملی است که به تشدید فقر و محرومیت در مناطق محروم و مرزی و افزایش مهاجرت‌ها و عدم بهره‌گیری از پتانسیل‌های موجود در مناطق مرزی منجر می‌گردد. به همین دلیل، این دسته از متفکران که اغلب بیشترین طرفداران را دارند، با تصریح بر مفهوم عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی ناصحیح و در نتیجه توسعه نامتوازن را از عوامل تشدید واگرایی دانسته و راهکار آن را اصلاح نظام برنامه‌ریزی و رعایت شاخص‌های عدالت در توزیع منابع می‌دانند.

علاوه بر این، عوامل خارجی و داخلی دیگری نیز وجود دارد که در بروز چالش‌های قومی تأثیر گذارند. کم‌توجهی صاحبان قدرت و نهادهای وابسته به حکومت در کاربست مفاهیم، و بی‌احترامی به مؤلفه‌های زبان و فرهنگ قومی از جمله مهم‌ترین عوامل داخلی، و تحریک گروه‌های قومی از سوی سرویس‌های اطلاعاتی دشمن از طریق تأمین مالی و ارائه حمایت‌های خاص به برجستگان قومی - که قطعاً با اهداف

4- Oprimordial Ties

۵. تجربه‌ای که با ظهور دولت مدرن رضاشاهی و اهتمام به پوشش و گویش واحد در کل کشور و تسری فرهنگ ایرانی با تأکید بر آموزه‌های غربی و ایران پیش از اسلام، پیش‌تر آزموده شده است.



خاصی صورت می‌گیرد- از عوامل خارجی رایجی است که همواره در ظهور و بروز چالش‌های قومی و تمایل به تجزیه‌طلبی نقش داشته است.

اما آنچه که در مسیر و فرایند استقلال‌طلبی و تجزیه‌طلبی بسیار حائز اهمیت است - و البته دارای ریشه‌های مختلفی است که در سطور پیشین اشاراتی به آن‌ها شده- مبحث سیاسی شدن قومیت است و ما نیز سعی خواهیم کرد با ارجاع به همین مبحث، چارچوب تئوریک منتخب بحث خود را تشریح و بستر نظری توضیح به سؤال و واریسی فرضیه مطرح‌شده را فراهم کنیم.

به‌طورکلی، در مبحث بسیج قومی^۶ رهیافت‌های گوناگونی وجود دارد که عبارت‌اند از: تأکید بر ساختارهای اجتماعی و توسعه اقتصادی به‌عنوان متغیرهای اصلی تبیینی، که در آثار والرشتاین منعکس است؛ کثرت‌گرایی فرهنگی به‌عنوان یک متغیر اصلی عنوان‌شده در آثار نورینوال؛ رقابت بر سر منابع^۷ که در آثار بارت و اولزاک موجود است؛ نظریه رفتار نخبگان^۸ منعکس در آثار هانس کوهن و آنتونی اسمیت؛ و سرانجام نظریه انتخاب حسابگرانه که در آثار جدید مایکل هچتر بر آن تأکید شده است. آنچه نگارنده به‌عنوان نظریه منتخب در پاسخ به سؤال اصلی مطرح‌شده در موضوع موردتحقیق (فعال شدن گسل‌های هویتی در اروپا) مبنا قرار داده است، نظریه اخیر یا انتخاب حسابگرانه (عقلانی) است. وجه ممیز اصلی این نظریه از نظریه‌های دیگر، تأکید ویژه بر نقش عامل انسانی در برابر قید و بندهای ساختاری - اعم از فرهنگی و یا اجتماعی و اقتصادی- است. بنابر این نظریه، اعضای هر گروه قومی فقط زمانی در اقدام جمعی شرکت می‌کنند که بدانند از این طریق نفع شخصی بیشتری عاید آن‌ها می‌شود. براساس رویکرد این نظریه، جنبش‌های قومی جمعی، زمانی شکل می‌گیرد که تعداد کافی از اعضای گروه برای مشارکت در آن توافق کنند و حسابگران و عاقبت‌اندیشان هنگامی تن به این کار می‌دهند که منافع موردنظر آنان بیش از زیان‌های احتمالی باشد. از نظر هچتر، همبستگی گروهی میزان گردن نهادن اعضا به وظایف جمعی خویش در کمک به کالاهای مشترک گروه است (Hechter, 1987)؛ چراکه فرض بر این است که اعضا با یکی از دو گزینه گردن نهادن و تقبل هزینه‌های آن یا عدم اطاعت و تحمل مجازات‌ها، در صورت کشف، مواجه خواهند شد. هچتر و سون کی چای بر این باورند که نیروهای پیونددهنده اعضا به دو دسته نیروی وابستگی و نیروی اجبار تقسیم می‌شوند و در هر دو مکانیسم، ایجاد نهاد کنترل برای تضمین عمل به وظایف انکارناپذیر است (هچتر و چای، ۱۳۸۶: ۵۶). از خودگذشتگی همگانی در میان اعضا، مهارت‌ها و توانایی‌های مکمل و نیز سابقه طولانی تعامل ازجمله عوامل مؤثر در ایجاد و میزان وابستگی درون گروهی است (همان، ۵۸-۵۷). از دیدگاه این نظریه‌پردازان، اعضا تنها هنگامی داوطلبانه می‌پذیرند به گروه خاصی بپیوندند که منافع قابل حصول از عضویت در یک گروه بیش از منافع قابل کسب در گروه‌های بدیل باشد. از سوی دیگر، اعضا تنها در صورتی اطاعت خواهند کرد که انتظار داشته باشند مجازات نافرمانی بزرگ‌تر از هزینه اطاعت باشد. مکانیسم اجبار و یا استفاده از قوه قهریه و منابع مجازات

۶- نکته مهم این است که ما باید میان تفاوت‌های قومی در یک جامعه، نظیر تفاوت در زبان، مذهب، فیزیولوژی یا فرهنگ با بسیج قومی تمایز قائل شویم. تفاوت‌های قومی پایگاه بالقوه بسیج قومی است، اما نفس وجود تفاوت‌های قومی تضمین‌کننده بسیج قومی نیست.

۷- طبق نظریه رقابت بر سر منابع ادغام سیاسی گروه‌های قومی در داخل یک دولت - ملت خاص، چهارچوبی فراهم می‌سازد که در آن رقابت بر سر منابع به‌ویژه مشاغل دولتی، انگیزه عمده کشمکش میان قومی را به وجود می‌آورد. هویت‌یابی قومی به‌عنوان اساس اقدام جمعی زمانی تحقق می‌پذیرد و حفظ می‌شود که امتیازات آشکاری وجود داشته باشد که با تکیه بر هویت قومی بتوان برای دست یافتن به آن‌ها با دیگران رقابت کرد. این رقابت میان گروه‌های قومی عامل بسیج قومی است و منجر به تشکیل سازمان‌های قومی و افزایش هویت‌های قومی می‌شود.

۸- مطابق نظریه رفتار نخبگان، گسترش دامنه کنترل دولت و گرایش بیشتر به‌جانب تمرکز باعث ایجاد شرایط مناسب برای بسیج ایدئولوژیک توسط روشنفکران علمی شده است. نخبگان قومی نه‌تنها با استفاده از میراث فرهنگی گروه، هویت قومی متمایزی می‌سازند؛ بلکه در رقابت برای کسب قدرت سیاسی بین گروه‌های قومی نیز شکاف ایجاد می‌کنند (احمدی، ۱۳۷۸).



به‌عنوان دومین نیروی مؤثر در ایجاد نظم و همبستگی زمانی بروز می‌کند که اعضا به‌دلیل محاسبات عقلانی و هزینه-فایده، تصمیم به خروج از گروه می‌گیرند. در اینجا نهاد کنترل کسانی را که عزم ترک گروه می‌کند، مجازات می‌کند. نکتهٔ حائز اهمیت در این مکانیسم این است که تنها گروه‌هایی می‌توانند با استفاده از نیروی اجبار از خروج بخش قابل‌ملاحظه‌ای از اعضای ناراضی خود جلوگیری کنند که دارای اعضای بسیار وابسته باشند تا بتوانند هزینه‌های اجبار را جبران کنند. کسانی که وابسته‌اند نیازی به اجبار ندارند، زیرا داوطلبانه مایل‌اند در گروه بمانند.

اگرچه کاربست این نظریه در کشورهای جهان سوم به‌ویژه خاورمیانه - که مشارکت توده‌ای در جنبش‌های جمعی از حسابگری مبتنی بر سود و زیان فراتر می‌رود- با مشکلات زیادی همراه است، اما انتخاب آن در موضوع موردتوجه این مقاله، یعنی اروپا، به‌دلایل مختلف و از جمله ارزش‌های نهادینه‌شدهٔ فردگرایی و محاسبه‌گری ناشی از فرهنگ لیبرالی توجیه‌پذیر است و لذا می‌توان از آن به رهیافتی که بیشترین امید را برای رسیدن به درجهٔ بالاتری از اجماع نظری در زمینهٔ مسئلهٔ قومیت و ناسیونالیسم قومی به وجود می‌آورد، یاد کرد. نکتهٔ بسیار مهمی که در توجیه کاربست نظریهٔ مذکور به‌عنوان مهم‌ترین نظریهٔ محلل در مسئلهٔ واگرایی در اروپا باید موردتوجه قرار گیرد، نقض و نفی آشکار گزاره‌های برآمده از مفروضات نظریه‌های دیگر و به‌ویژه دیدگاه‌هایی است که بر میحث بی‌عدالتی اجتماعی و در نتیجه توزیع ناعادلانهٔ امکانات و تبعیض در رسیدگی به مناطق مختلف یک کشور و به‌عبارتی تقسیم ناعادلانه فرصت‌های مدیریتی و سهم نابرابر مناطق محروم و مرزی در مشارکت‌های سیاسی و توزیع ثروت تأکید دارند. از این‌رو، فرضیهٔ ما در این مقاله که پیش‌تر به آن اشاره شد، برآمده از نظریهٔ انتخاب حسابگرانه و در بستر گزاره‌های نظری مورد تأکید در این نظریه و تا حدودی اقتباس از نظریهٔ رقابت بر سر منابع -البته از منظری متفاوت با دیدگاه‌های مورد تأکید در این نظریه- موضوعیت می‌یابد. برای واریسی فرضیهٔ مذکور و محک قابلیت‌های تئوریک نظریهٔ انتخاب حسابگرانه، در ادامه سعی می‌کنیم با روش مطالعهٔ موردی به بررسی دو نمونه از گرایش‌های استقلال‌طلبانه در اروپا در ۲۰۱۴ م بپردازیم. همچنان که تأکید شد، ویژگی بارز هر دو مورد منتخب، بر خورداری بالاتر این مناطق از سایر مناطق کشور متبوع در شاخص‌های اقتصادی است و بنابراین، از ابتدا با این ابهام اساسی مواجه‌ایم که چرا مناطق مذکور در پی جدایی طلبی از کشور متبوع خویش‌اند. آیا برخورداری بیشتر محرک و زمینه‌ساز جدایی طلبی است یا برخوردار نبودن از امکانات برابر اقتصادی دلیل و توجیه اصلی دوم که چرایی انتخاب نظریهٔ مذکور را برای تبیین گرایش‌ها و گرایانه در اروپا موضوعیت می‌بخشد، مبحث ظرفیت همه‌پرسی برای نشان دادن تمایلات جدایی طلبی است. همچنان که پیش‌تر نیز اشاره شد، یکی از عوامل و پیش‌نیازهای مهم در تجزیه طلبی، خواست جمعی افراد یک گروه است. به‌عبارت دیگر، تجزیه طلبی بدون ساخت تصمیم‌گمگانی مردمی که نخبگان آن‌ها قصد جدا کردن آن از یک دولت‌ملت مشخص را دارند، قابل درک نیست. از همین روست که هچتر در تئوری انتخاب عقلانی یا حسابگرانه معتقد است که تجزیه طلبی نتیجهٔ مؤثر تصمیمات جمعی گروه‌های مردم و نخبگان آن‌ها است. از این‌رو، او با تأکید بر همین شاخص «تصمیم‌گیری‌های جمعی»، میان تجزیه طلبی و دیگر فرایندهایی که منجر به تشکیل واحدهای سیاسی و دولت‌های تکه‌تکه می‌شوند، فرق قائل می‌شود (Hechter, 1992). اما اینکه تصمیم جمعی چگونه می‌تواند تجلی یابد و به پشوانه‌های محکم برای جدایی طلبان مبدل گردد، در ساختارهای سیاسی مختلف، متفاوت است. آنچه در اروپا، طی چند سال اخیر، بیشترین نقش را برای بروز چنین تمایلاتی نشان داده است، همه‌پرسی است. به بیان دیگر، امروزه همه‌پرسی به بستری نظری و قانونی برای مردمی در اروپا بدل شده است که در تلاش‌اند با بهره‌گیری از این ظرفیت، تمایلاتی را مطرح کرده که تحقق و حتی طرح آن به کابوسی برای اروپا بدل شده است. بنابراین،



بر خلاف آنچه رسانه‌ها و مراکز وابسته به دولت‌های اروپایی در صدد تحت‌الشعاع قرار دادن و کم‌رنگ‌سازی هوشمندانه علل اتفاقات اخیر در اروپا هستند، همه‌پرسی فی‌نفسه عاملی برای واگرایی نیست، بلکه صرفاً بستری است برای نشان دادن تمایلاتی که خود ریشه در تمایزات هویتی و هویت‌طلبانه دارد. به عبارت آشکارتر، همه‌پرسی که از نمودهای ارزش‌های دموکراتیک در فرهنگ غرب به شمار می‌رود، امروزه به بستر و کاتالیزوری برای بروز تمایلات هویت‌طلبانه و، به بیان هچتر، تصمیم جمعی بدل شده است. اما از این میان همه‌پرسی ۲۰۱۴ م در کاتالونیا و مهم‌تر از آن در اسکاتلند از جنبه‌های گوناگون، و به‌ویژه از این منظر که می‌تواند به پیش‌رانی جدی برای تحریک سایر گسل‌های هویتی در اروپا منجر شود، از اهمیت بیشتری برخوردار است.

۳. مطالعه موردی؛ اسکاتلند و کاتالونیا

۳.۱. همه‌پرسی در اسکاتلند؛ پیش‌ران استقلال خواهی در اروپا

اسکاتلند که در آب‌های ساحلی‌اش در دریای شمال ذخایر مهمی از نفت و گاز وجود دارد، همراه با انگلیس، ولز و ایرلند شمالی کشور پادشاهی متحد و یا بریتانیا را تشکیل می‌دهند. آگلاسگو بزرگ‌ترین شهر اسکاتلند و از شهرهای مهم صنعتی بریتانیا به شمار می‌آید و حدود ۴۱ درصد از کل جمعیت این منطقه را در خود جای داده است. علاوه بر این، بیشتر موشک‌ها و زیردریایی‌های هسته‌ای انگلیس در اسکاتلند مستقر است. اسکاتلند تا اوایل قرن هفدهم میلادی تحت حاکمیت پادشاه اسکاتلند بود اما در آن زمان با درگذشت الیزابت اول، فرمانروای انگلستان، جیمز، پادشاه اسکاتلند، سلطنت انگلستان را نیز به ارث برد و پادشاه هر دو کشور شد. تا ۱۷۰۷ م انگلیس و اسکاتلند دارای یک پادشاه با دو دولت مجزا بودند اما در آن سال بر اساس «قانون وحدت انگلیس و اسکاتلند» که در ۱۷۰۶ م در پارلمان‌های دو کشور به تصویب رسیده بود، با تشکیل کشور «بریتانیا» پارلمان و دولت اسکاتلند منحل و اختیارات آن به پارلمان و دولت مرکزی در لندن واگذار شد. در ۱۸۰۰ م پارلمان‌های بریتانیا و جزیره ایرلند قانون وحدت دو سرزمین را تصویب کردند و در ۱۸۰۱ م جزیره ایرلند که برای چندین قرن با عنوان یک مملکت جداگانه - عملاً دولت انگلستان آن را اداره می‌کرد - رسماً به بریتانیا ملحق شد و نام کشور جدید شامل جزیره بریتانیا (انگلیس به علاوه منطقه ولز همراه با اسکاتلند) و جزیره ایرلند به «پادشاهی متحده» تغییر یافت، اما با استقلال بخش جنوبی ایرلند در ۱۹۲۱ م پادشاهی متحده شامل بریتانیا (انگلیس، ولز و اسکاتلند) و ایرلند شمالی (بخش شمالی جزیره ایرلند) است. روابط نسبتاً حسنه میان اسکاتلندی‌ها با دولت مرکزی تا روی کار آمدن تاجر که به نماد ضدیت با هویت تاریخی اسکاتلندی‌ها شناخته شد، پابرجا بود. اقدامات و روش تاجر، روحیه ملی‌گرایانه و استقلال خواهی را در اسکاتلند برانگیخت و به بی‌اعتمادی نسبت به انگلیس و سیاستمداران لندن در میان نسل جوانان دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ م دامن زد. به این ترتیب، نسل تازه‌ای شکل گرفت که رؤیای استقلال اسکاتلند را ایدئولوژی اصلی خود می‌دانست.

با تصویب قانونی در پارلمان بریتانیا در سال ۱۹۹۸ م، اسکاتلند دارای دولت و پارلمان محلی شد اما ملی‌گرایان همواره خواستار لغو قانون وحدت با انگلستان و کسب استقلال حقوقی کامل بوده‌اند. به رغم اتحاد سیاسی یادشده، اسکاتلند دارای نظام حقوقی و آموزشی مستقل از انگلیس، ولز و ایرلند شمالی است، اما در امور سیاسی بین‌المللی مانند عضویت در جامعه اروپا و سازمان ملل متحد، این بریتانیا است که به‌عنوان یک کشور عمل می‌کند. در حال حاضر، در حدود نود درصد از درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز دریای شمال مربوط به حوزه اسکاتلند است. دولت محلی اسکاتلند مدعی بود که در صورت



رای موافق مردم در همه‌پرسی، با حفظ برنامه‌های عدالت اجتماعی در حوزه‌های آموزشی و بهداشتی، ایجاد شرایط رقابتی در حوزه‌های اقتصادی و صنعتی و نیز دسترسی به درآمد ناشی از فروش نفت و گاز دریای شمال، قادر خواهد بود این امور را انجام دهد:

- تمام منابع و دارایی‌هایش را در اختیار خود بگیرد و تبدیل به یک نروژ دیگر شود؛
- یک هزار و ۲۳۰ یورو به درآمد سالانه هر شهروند اضافه شود و اقتصاد این کشور سالانه ۶ میلیارد یورو رشد داشته باشد (خسروی، ۱۳۹۳: ۳۳).

به هر ترتیب، حزب ملی اسکاتلند به رهبری الکس سالموند که هدف اصلی‌اش استقلال است، به دنبال پیروزی در انتخابات پارلمانی اسکاتلند در ۲۰۱۱ م، مشروعیت لازم برای برگزاری این همه‌پرسی را به دست آورد. براساس طرح ارائه‌شده از سوی حکومت محلی اسکاتلند، در صورت رأی مثبت مردم به جدایی اسکاتلند در ۲۴ مارس ۲۰۱۶ م استقلال خود را جشن می‌گرفت و اولین انتخابات پارلمانی خود را در مه ۲۰۱۶ م برگزار می‌کرد.

۲.۳. دولت انگلیس و مدیریت همه‌پرسی؛ استراتژی وعده‌های تهدید آمیز

چنانچه ساکنان اسکاتلند به این همه‌پرسی پاسخ مثبت می‌دادند، استقلال اسکاتلند باعث تجزیه کشور واحدی می‌شد که بیش از سیصد سال پیش شکل گرفته بود. مختصات ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک اشاره‌شده در خصوص اسکاتلند به‌تنهایی نشان می‌دهد که استقلال این منطقه از بریتانیا چگونه می‌توانست موجب تضعیف جایگاه قدرت این کشور در نظام بین‌الملل شود. به همین دلیل، رأی مثبت اسکاتلندی‌ها در رأی‌گیری می‌توانست جایگاه انگلیس در نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای همچون شورای امنیت سازمان ملل و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) را با تهدید مواجه کند. از همین رو، دولت انگلیس و این‌بار به‌طور مشترک تمامی احزاب اصلی بریتانیا، تمام تلاش خود را در جهت تغییر نظر رأی‌دهندگان به کار می‌گیرند. به‌گونه‌ای که رهبران سه حزب اصلی انگلیس در آستانه همه‌پرسی استقلال اسکاتلند در بیانیه مشترکی وعده می‌دهند که اگر رأی‌دهندگان اسکاتلندی به استقلال این منطقه از بریتانیا رأی ندهند به پارلمان اسکاتلند قدرت تصمیم‌گیری بیشتری خواهند داد. این بیانیه مشترک به امضای دیوید کامرون، نخست‌وزیر انگلیس و رهبر حزب محافظه‌کار، نیک کلک، معاون کامرون و رهبر حزب لیبرال دمکرات، و اد میلیبند، رهبر حزب مخالف کارگر، می‌رسد. علاوه بر این، سفرهای پیاپی کامرون و وعده‌های تهدیدآمیز او همگی نشان از وحشتی داشت که سیاستمداران انگلیسی در جدایی اسکاتلند از بریتانیا تصور می‌کردند. دیوید کامرون، نخست‌وزیر انگلیس، چند روز مانده به برگزاری همه‌پرسی و به دنبال اعلام نتایج نظرسنجی مؤسسه تحقیقاتی یوگو، با ملکه انگلیس نشست اضطراری برگزار می‌کند. ملکه الیزابت دوم از تجزیه اسکاتلند به‌عنوان یک چشم‌انداز ترس‌آور یاد کرد که می‌تواند منجر به بحران قانون اساسی و بی‌ثباتی در مرزهای شمالی انگلیس شود. شاید اشاره به بخشی از سخنان دیوید کامرون در واپسین روزهای منتهی به برگزاری همه‌پرسی در آبردین اسکاتلند به‌خوبی گویای استراتژی وعده‌های تهدیدآمیز در تغییر نظر اسکاتلندی‌ها به استقلال باشد.

بی‌تردید آنچه که در نتیجه همه‌پرسی و در تعیین رأی ۱۰ درصد خاکستری نقش ایفا کرد، ریشه در همین تهدیداتی داشت که موجبات عدم قطعیت شدید از آینده را برای این قشر ترسیم می‌کرد. نکته مهم حائز اهمیت دیگر در این مدیریت شرایط بسیار زیرکانه‌ای بود که دولت انگلیس برای رفراندوم اسکاتلند تعیین کرده بود: افرادی که خارج از اسکاتلند بودند، نمی‌توانستند در رفراندوم رأی بدهند. حدود ۷۰۰ هزار نفر از مردم اسکاتلند، یعنی تقریباً ۱۰ درصد از جمعیت این کشور، اکنون در انگلستان زندگی و کار می‌کنند.



در حالی که تقریباً ۴۰۰ هزار نفر درون اسکاتلند نیز اصالتاً انگلیسی هستند. این یعنی ۷۰۰ هزار اسکاتلندی که رأیشان احتمالاً موافق استقلال بود حق رأی نداشتند و از آن سو، ۴۰۰ هزار نفر که رأی آن‌ها بی‌شک به باقی ماندن اسکاتلند در بریتانیاست، صرفاً به دلیل اقامت در اسکاتلند حق رأی پیدا می‌کردند.

۳.۳. جمع‌بندی مورد نخست (اسکاتلند)

اگرچه دولت انگلیس توانست علی‌رغم رقابت‌شان به‌شانه‌شان موافقان و مخالفان، با اختلاف حدود ۱۰ درصدی آرا از تجزیه اسکاتلند جلوگیری کند، اما مسلم بود که جامعه اسکاتلند در نتیجه برگزاری همه‌پرسی بیشتر از گذشته دوقطبی شد و این وضعیت، ظرفیتی را فراهم ساخت که می‌تواند در شرایط دیگر به اشکال مختلفی بروز و ظهور یابد. واقعیت این است که اسکاتلندی‌ها، حداقل به لحاظ ذهنی روند تبدیل شدن به یک دولت-ملت مستقل را پیموده‌اند. بنابراین، می‌توان از هم‌اکنون چشم‌انداز چالش برانگیزی را برای حفظ ساختار بریتانیا در ظرف بحران‌هایی نظیر توزیع در آینده پیش‌بینی کرد.

هرچند مباحث کنونی بر سر موضوعات اقتصادی متمرکز است اما اگر اسکاتلندی‌ها هویت متمایزی نداشتند خواستار این همه‌پرسی نمی‌شدند. این بدین معناست که نتیجه منفی همه‌پرسی لزوماً به معنای پایان تمایلات جدایی‌طلبانه نیست و لذا شرایط است که تعیین‌کننده است.

چنانچه همه‌پرسی استقلال در اسکاتلند رأی مثبت می‌آورد، قطعاً کل اروپا و به‌ویژه مناطق دارای گسل آن با چالش‌های به مراتب بیشتری در حوزه گراشات و اگرایانه مواجه می‌شود. از این منظر، شاید بتوان گفت حداقل حفظ وضعیت فعلی اروپا در چند سال آتی، مدیون مدیریت انگلیسی است.

نکته کلیدی که منطبق بر چارچوب نظری مورد اشاره حائز اهمیت است، نحوه محاسبه‌گری اسکاتلندی‌ها در انتخاب گزینه‌های پیش‌رو در همه‌پرسی بود. به‌عبارتی دیگر، اگرچه اسکاتلندی‌ها منطبق بر مؤلفه‌های هویتی متمایز و ریشه‌های تاریخی شکل‌گیری و ادغام در دولت‌مملت پادشاهی بریتانیا، خواهان استقلال از بریتانیا هستند، اما محاسبه عقلانی آن‌ها مبتنی بر متغیرهای مختلف سیاسی و اقتصادی - که البته بیش از همه ناشی از مدیریت انگلیسی بود - مانع از اتخاذ تصمیم‌گیری جمعی مطابق با خواست نخبگان جدایی‌طلب شد. به بیانی ساده‌تر، اسکاتلندی‌ها در نتیجه بازیگری انگلیسی‌ها، علی‌رغم میل خود هزینه واگرایی و استقلال از بریتانیا را بیشتر از وضعیت فعلی خود (ادغام در بریتانیا) محاسبه کرده‌اند. این امر مهم ریشه در فرهنگ لیبرالی و فردگرایی مورد تأکید آن دارد که از مفروضات بنیادین آن محاسبه‌گرایی و منفعت‌گرایی اقتصادی است.

۴. تمایلات استقلال‌طلبی در کاتالونیای اسپانیا

پس از برگزاری همه‌پرسی استقلال اسکاتلند از بریتانیا در ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۴ م، همه‌پرسی استقلال کاتالونیا دومین نمونه عینی از موج استقلال‌خواهی در اروپا بود که نزدیک بود همچون دومینویی سایر گسل‌های جدایی‌طلبی در اروپا و سایر نقاط جهان را تحریک و تهییج کند. گرچه برگزاری همه‌پرسی استقلال کاتالونیا در اسپانیا، تقریباً هم‌زمان با همه‌پرسی استقلال اسکاتلند از بریتانیا مطرح و از موضوعیت خاص برخوردار شد، اما این همه‌پرسی دارای تفاوت‌هایی با نمونه انگلیسی آن بود. برخلاف اسکاتلند، که برای برگزاری همه‌پرسی میان ادینبورگ و لندن مذاکراتی صورت گرفت، در موضوع کاتالونیا به دلیل وجود اختلافات اساسی میان بارسلونا و مادرید، امکان مذاکرات میان مسئولان وجود نداشت و همین موضوع بر پیچیدگی‌های موجود در داخل جامعه کاتالونیا افزود (خسروی، ۱۳۹۳: ۵۲). به هر ترتیب، آنچه در



اسکاتلند اتفاق افتاد، برگزاری همه‌پرسی پس از تأیید دولت انگلیس و موافقت آن بود، اما مقامات اسپانیا، پس از اعلام تاریخ همه‌پرسی از طرف رئیس منطقه کاتالونیا، صراحتاً با آن مخالفت و هرگونه همه‌پرسی را غیرقانونی خواندند. از این منظر، هر نتیجه‌ای در همه‌پرسی استقلال کاتالونیا - اگرچه دارای پیامدها و بازتاب‌های خاص خود و به گفته رهبر کاتالونیا معرف خواست دموکراتیک اکثریت شهروندان این ایالت بود - از آنجا که فاقد ضمانت اجرایی و الزام قانونی بود، به معنای جدایی این منطقه از اسپانیا نبود و لذا این همه‌پرسی از منظر عمل سیاسی، جنبه‌ای نمادین داشت. درحقیقت، بعد از اینکه دادگاه قانونی اساسی اسپانیا همه‌پرسی را غیرقانونی خواند، آنچه در کاتالونیا انجام شد بیشتر یک افکار سنجی برای نشان دادن و علنی کردن خواست و اراده عمومی کاتالان‌ها برای به رسمیت شناختن همه‌پرسی در آینده بود. شاید مخالفت صریح دولت اسپانیا با درخواست کاتالان‌ها برای همه‌پرسی رسمی، ناشی از اطمینان ماتادورها از رأی مثبت مردم کاتالونیا به استقلال از اسپانیا و عدم توانایی دولت در به کارگیری ترفندهای مختلف برای تغییر دیدگاه مردم این منطقه - مشابه آنچه انگلیسی‌ها انجام دادند - بود. از این رو، نخست‌وزیر اسپانیا، پس از مشخص شدن نتیجه همه‌پرسی در اسکاتلند در یک موضع‌گیری رسمی، به مردم اسکاتلند به دلیل نتایج همه‌پرسی استقلال و به‌خاطر «احترام دقیق به قانون» که مانع از پیامدهای وخیم استقلال منطقه شد، تبریک گفت: «اسکاتلندی‌ها در روز گذشته بین تفکیک و یکپارچگی، بین انزوا و گشایش، بین ثبات و سردرگمی و بین امنیت و خطر حتمی، مطلوب‌ترین گزینه برای همه را که اسکاتلند همچنان بخشی از انگلیس باشد انتخاب کردند و بدین‌وسیله به عظمت، انسجام و توسعه انگلیس کمک نمودند».

تصریح نخست‌وزیر بر احترام دقیق قانون به این واقعیت برمی‌گردد که مقامات کاتالان تأکید کرده بودند که همه‌پرسی را در آبان ۱۳۹۳ برگزار خواهند کرد؛ درحالی‌که دولت اسپانیا با توجه به پیش‌بینی احتمالی از نتیجه همه‌پرسی از موافقت با آن پرهیز کرد.

۵. تقسیمات کشوری اسپانیا و استعداد جدایی‌طلبی

پس از مرگ فرانکو در نوامبر ۱۹۷۵ م (آبان ۱۳۵۴) و با تصویب قانون اساسی جدید اسپانیا در ۱۹۷۸ م (۱۳۵۷)، حکومت با ایجاد یک سازماندهی درونی بر پایه ایجاد بخش‌های خودمختار قدرت بیشتری به مناطق و استان‌ها اعطا کرد. با این حال، همین قانون اساسی، اسپانیا را صراحتاً کشوری متحد و غیرقابل تقسیم می‌داند. همچنین، طبق قانون اساسی اسپانیا، هیچ دینی در این کشور رسمی نیست و همه مردم در اعمال و باورهای دینی خود آزادند. به این ترتیب، اسپانیا یکی از تمرکززدایی‌شده‌ترین کشورهای اروپایی است. تمام بخش‌های خودمختار در اسپانیا دارای مجلس منتخب مستقل، دولت و ادارات دولتی مستقل، بودجه مستقل، نظام آموزشی و بهداشتی مستقل اند (Bennett, 1989). افزون بر این‌ها، باسک و ناوارا دارای نظام مالی مستقل خود بوده و در بخش‌های خودمختار کاتالونیا و باسک نیروی پلیس محلی جانشین پلیس ملی شده است. بنابراین، همچنان که از اختیارات ویژه دو ایالت باسک و کاتالونیا مشهود است، تمایلات استقلال‌طلبی نیز بیش از همه در اسپانیا مربوط به این دو ایالت است. جدایی‌طلبی باسکی‌ها در اسپانیا از جدی‌ترین مسائل جدایی‌طلبی در اروپا به شمار می‌رود که در فرایند تمایلات استقلال‌طلبانه خود به انواع شیوه‌ها و از جمله شیوه‌های چریکی و مسلحانه روی آورده است. در اسپانیا حدود ۲ میلیون باسکی وجود دارد که در سه استان منطقه‌ای موسوم به ایالت باسک ساکن هستند. درحالی‌که سیاست به‌کار گرفته‌شده فرانسیسکو فرانکو نگارش کتاب، روزنامه و آموزش به زبان «اوسکارا»، زبان باسک و همچنین نام‌گذاری کودکان با نام‌های باسکی و برافراشتن پرچم باسک‌ها را ممنوع کرده بود، پس از فرانکو و در روند شکل‌گیری رویه‌های دموکراتیک در اسپانیا، این منطقه از حقوق و قوانینی متفاوت نسبت به سایر



مناطق اسپانیا برخوردار گردید و سطح زندگی مردم آن از متوسط زندگی در اسپانیا بالاتر است. همچنین، زبان مورد استفاده در این منطقه زبانی رسمی و متعلق به ایالت باسک است. با این حال، طرفداران جدایی باسک از اسپانیا و پیوستن این منطقه به ایالت باسک فرانسه مطالباتی مهم تر از اینها را نیز مطرح کرده‌اند. به هر ترتیب، علی‌رغم اعطای خودمختاری برای آرام کردن مبارزان و جدایی طلبان باسک‌ها، گرایشات جدایی طلبی و فعالیت‌های سازمان اتا متوقف نگردید و در جریان مبارزات جدایی طلبانه این ایالت، بیش از نهمصد نفر کشته شده‌اند. سرزمین باسک یکی از بخش‌های هفده گانه خودمختار کشور اسپانیا است که در شمال این کشور و جنوب غربی فرانسه قرار دارد. نژاد مردم این سرزمین با هجوم اقوام و ملت‌های دیگر مختلط شد، اما به‌طور کلی با آنها ادغام نشدند و همیشه کوشش کردند خود را مستقل و تا حدی آزاد نگه دارند. جدایی طلبان باسک خواستار ردّ هرگونه ارتباط با دولت اسپانیا بودند و از اواخر دهه ۱۹۶۰م برای آزادی باسک با دولت مرکزی اسپانیا مبارزه می‌کنند. این گروه از طرف اتحادیه اروپا، امریکا و سازمان ملل به‌عنوان یک گروه تروریستی یاد شده است. با وجود این، از آنجا که مسئله همه‌پرسی سال ۲۰۱۴ م در ایالت کاتالونیا صورت پذیرفت، در ادامه، توضیحاتی پیرامون منطقه مذکور و گرایشات استقلال طلبانه مردم آن ارائه خواهد شد.

۱.۴. کاتالونیا و ریشه‌های استقلال طلبی

کاتالونیا بخشی خودمختار در شمال شرقی کشور اسپانیا است. این منطقه از نظر مالی و بانکی و امور بندری مهم‌ترین بخش خودمختار اسپانیا به شمار می‌رود و نزدیک ۲۰ درصد تولید ناخالص ملی اسپانیا در کاتالونیا انجام می‌شود. یکی از خواسته‌های دولت کاتالونیا در سال‌های اخیر پرداخت سهم کمتری از مالیات‌هایی که از مردم این ایالت اخذ می‌شود به دولت مرکزی و تعیین سقف مالیات‌ها توسط دولت محلی بوده است. آن‌ها معتقدند تعهدات مالی این ایالت به دولت مرکزی باعث شده است کاتالونیا به‌رغم توان اقتصادی بالایش به مقروض‌ترین ایالت اسپانیا بدل شود و نزدیک ۴۲ میلیارد یورو بدهی داشته باشد.

گرایش‌های جدایی خواهانه در کاتالان که در دهه‌های گذشته در اقلیت بود در سال‌های اخیر و بیش از همه در نتیجه بحران‌های مالی و اقتصادی اروپا و اسپانیا قدرت بیشتری گرفته‌اند. جدایی خواهان کاتالونیا و شماری از اقتصاددانان معتقدند جدایی این ایالت از دولت مرکزی به سود آن خواهد بود چرا که ۲۷ درصد صادرات اسپانیا از این منطقه است و ۲۵ درصد توریست‌های اسپانیا نیز مقصدشان کاتالونیا است. همچنین، سهمی که کاتالونیا از دولت مرکزی می‌گیرد ۱۵ میلیارد یورو کمتر از سهمی است که کاتالونیا به خزانه مرکزی می‌پردازد؛ در حالی که بعضی کارشناسان اقتصادی دیگر معتقدند کاتالونیا مستقل، از لحاظ اقتصادی، توان ادامه حیات ندارد به‌ویژه اگر به عضویت اتحادیه اروپا پذیرفته نشود و صادراتش به اسپانیا نیز قطع شود (look at: www.statoids.com/ues.html).

بعضی از کاتالان‌ها از ملی‌گرایی کاتالانی و استقلال طلبی کاتالانی در اسپانیا و فرانسه حمایت می‌کنند که تعداد آن‌ها در فرانسه از اسپانیا کمتر است. اکثر کاتالان‌ها در اسپانیا زندگی می‌کنند و تعدادشان بیش از ۷ میلیون است. حداقل ۱۰۰ هزار کاتالان‌زبان در فرانسه زندگی می‌کنند و بیش از ۳۱ هزار در اندورا و ۲۰ هزار نفر در ایتالیا (اکثراً در ساردنی) هستند. علاوه بر این، تعداد نامعلومی از آن‌ها در زمان قدرتمندی امپراتوری اسپانیا به قاره آمریکا رفتند و کلونی‌های مهمی در شیلی، کوبا، پورتوریکو، جمهوری دومینیکن و عموماً در آمریکای لاتین ایجاد کردند.

جنبش ناسیونالیسم کاتالونیا که خواستار به رسمیت شناخته شدن شخصیت سیاسی کاتالونیا با منطقه کاتالونی‌زبان است، در دوران رمانتیسم در اواسط قرن نوزدهم میلادی متولد شد و همراه با جنبش



ناسیونالیسم باسک، از مردمی ترین جنبش‌های مقاومت در برابر گرایش‌های سانترالیسم و همگون‌سازی دولت مدرن اسپانیاست. نکته حائز اهمیت اینکه، ناسیونالیسم کاتالونیا نه بر مبنای قومیت بلکه بر اساس زبان، فرهنگ، تاریخ و سرزمین استوار است و از نظر سنتی عمیقاً از مذهب کاتولیک تأثیر پذیرفته است. اگرچه این منطقه در دوره‌هایی از تاریخ گذشته توانسته بود به خودمختاری دست یابد اما در دوران جنگ داخلی اسپانیا (از ۱۹۳۶ تا ۱۹۳۹ م) خودمختاری کاتالونیا افول کرد و بعد از جنگ و با به قدرت رسیدن ژنرال فرانکو که حکومتی فاشیستی به وجود آمد، عملاً کاتالونیا بار دیگر خودمختاری خود را از دست داد و تبدیل به مستعمره حکومت فرانکو شد. رهبران ناسیونالیسم کاتالونی در دهه ۱۹۷۰ م فعالیت‌های علنی خود را از سر گرفتند. نظام شبه فدرال اسپانیا در ۱۹۷۸ م، امتیازی بود که در ازای مشارکت ناسیونالیست‌های کاتالونیا و باسک، در گذار به دموکراسی به آن‌ها داده شد. کاتالونیا در ۱۹۷۹ م، به جایگاه تازه‌ای دست یافت. «خوردی پوخول»، بنیان‌گذار و رهبر حزب ناسیونالیست معتدل «هم‌گرایی دموکراتیک کاتالونیا» در تمام انتخابات مستقلی که پس از ۱۹۸۰ م برگزار شد به پیروزی دست یافت. این حزب خواستار این بود که اسپانیا، کاتالونیا را به‌عنوان یک ملت به رسمیت بشناسد. یکی دیگر از پیشنهاد‌های این حزب، این بود که اتحادیه اروپا باید تنوع فرهنگی خود را محترم بشمارد و با پرهیز از اشتباهات تاریخی ملت‌سازی، پایه‌های خود را بر اساس این تنوع فرهنگی بسازد. سرانجام، ایالت کاتالونیا طی referendum ۲۰۰۸ م با رأی ۷۵ درصد از مردم اسپانیا به خودمختاری بیشتری دست یافت. با وجود این، کسب این امتیاز مهم به معنای افول عطش استقلال خواهی و جدایی طلبی نبود. رهبر کاتالونیا بعد از پیروزی هواداران استقلال در انتخابات ۲۰۱۲ م، تلاش برای برگزاری referendum را آغاز کرد. در ۱۹ سپتامبر پارلمان محلی کاتالونیا با نتیجه آرای ۱۰۶ موافق در برابر ۲۸ مخالف مجوز برگزاری همه‌پرسی استقلال را، مشابه آنچه در اسکاتلند برگزار شد، صادر و رئیس منطقه کاتالونیا با امضای مصوبه پارلمان محلی رسماً اعلام کرد که همه‌پرسی استقلال این منطقه از اسپانیا در ۹ نوامبر (۱۸ آبان) برگزار خواهد شد.

بر اساس آمارهای دولت منطقه‌ای کاتالان، بیش از ۸۰ درصد رأی‌دهندگان به جدایی کامل کاتالونیا رأی مثبت دادند؛ درحالی که مقامات دولت مرکزی اسپانیا همچنان که پیش از برگزاری همه‌پرسی، آن را غیرقانونی اعلام کرده بودند، پس از انتخابات نیز نسبت به نتایج آن موضع‌گیری، و با غیرقانونی خواندن این انتخابات آن را بی اعتبار دانست. سانتاماریا، معاون نخست‌وزیر اسپانیا، در اظهاراتی درباره انتخابات اخیر کاتالونیا، آن را یک شکست نامید و جدایی این منطقه از اسپانیا را غیرممکن خواند. وی در این باره گفت: «نه تنها این دولت بلکه هیچ حزبی جدایی کاتالونیا را نمی‌پذیرد و دولت هیچ گفتگویی در رابطه با برگزاری یک referendum برای استقلال کاتالونیا انجام نخواهد داد».

علی‌رغم همه بحث‌های صورت گرفته در خصوص ریشه‌های تاریخی استقلال خواهی و مؤلفه‌های دگرساز هویتی در کاتالونیا، آنچه به همه‌پرسی استقلال در کاتالونیا فراتر از سطح ملی و منطقه‌ای و موضوعات سیاسی و اقتصادی مترتب بر آن، بازتاب بین‌المللی بخشیده، موضوع ال کلاسیکو و تیم فوتبال بارسلونا به‌عنوان یکی از محبوب‌ترین و پرطرفدارترین تیم‌های فوتبال جهان است. از این منظر، شاید بتوان گفت که این محبوبیت به‌عنوان مانعی جدی برای کاتالان‌ها از یک سو و اهمی مناسب برای ماتادورها در کاهش شدت تمایلات استقلال طلبی عمل می‌کند. مروری بر شبکه‌های مجازی نشان می‌دهد که بیشتر مردم جهان با استقلال کاتالونیا مخالفانند و این مخالفت نه به واسطه تأیید یا رد خواست مردم کاتالان برای استقلال، بلکه ریشه در ناامیدی آنان از کنار گذاشتن بارسلونا از ال کلاسیکو در صورت جدایی از اسپانیا دارد. درحالی که کاتالان‌ها خاطره‌ای تلخ از قتل چند ستاره بارسای در دوران حکومت فرانکو داشته‌اند و این خود یکی از اصلی‌ترین عوامل هیجان بارسای‌ها در دیدارهای میان رئال مادرید و بارسلونا محسوب



می‌شود. محبوبیت بارسلونا در افکار عمومی جهان یکی از مهم‌ترین اهرم‌های دولت اسپانیا در به‌کارگیری عملیات روانی و تبلیغی در ایجاد فضا سازی علیه استقلال طلبان کاتالونیایی محسوب می‌شود.

۲.۴. جمع‌بندی مورد دوم (کاتالونیای اسپانیا)

با توجه به آنچه که ذکر شد، می‌توان تصریح کرد که جدایی طلبی کاتالونیا از جمله نادرترین تمایلات استقلال طلبانه در سطح جهان است که تقریباً از هیچ حمایت و پشتیبانی در سطح افکار عمومی جهان برخوردار نیست. از این منظر، به نتایج زیر اشاره می‌کنیم:

- تا زمانی که بارسلونا در ال کلاسیکو می‌درخشد، استقلال کاتالونیا برای کاتالان‌ها مقرون به صرفه نیست. به همین دلیل است که کاتالان‌ها در مقابل مقاومت دولت مرکزی در مخالفت با درخواست همه‌پرسی و به رسمیت شناختن نتایج آن برای استقلال خواهی، فراتر از اعتراضات مقطعی خیابانی واکنش خاصی انجام نمی‌دهند. به عبارت دیگر، علی‌رغم اختلافات اساسی میان کاتالان‌ها و اسپانیایی‌ها، فشارهای استقلال طلبی بیش از همه معطوف به امتیازگیری بیشتر است. از سویی دیگر، دولت مرکزی نیز با بهره‌گیری هوشمندانه از ال کلاسیکو عملاً کاتالان‌ها را در فضای مبهم برای تصمیم‌سازی جمعی میان دو گزینه استقلال از اسپانیا به واسطه مؤلفه‌های هویتی و در مقابل، جدا نشدن از اسپانیا با فرض حضور در ال کلاسیکو مدیریت می‌کند. - علاوه بر این، تا زمانی که دولت اسپانیا، همه‌پرسی استقلال کاتالونیا را قانونی نداند، تحقق عینی استقلال کاتالونیا حداقل در سال آینده و سال‌های نزدیک، دور از ذهن است.

- نکته مهم دیگری که مشابه مورد اسکاتلند حائز اهمیت است، وضعیت مناسب اقتصادی کاتالان‌ها به نسبت بسیاری دیگر از مناطق خودمختار اسپانیاست. بر این اساس، استقلال طلبی کاتالان‌ها نیز نظیر اسکاتلندی‌ها، متأثر از برخورداری بیشتر آن‌ها از شاخص‌های اقتصادی است و نه محرومیت‌های تبعیض آمیز مورد تأکید در بسیاری از نظریه‌های محلل تجزیه طلبی.

۵. نتیجه

آنچه امروزه مسئله استقلال طلبی را در اروپا به پارادوکس و چالشی اساسی برای مقامات این اتحادیه بدل کرده است، از یک سو تهدیدی است که متوجه آرمان و روند هم‌گرایی اروپاست و از سویی دیگر، تعارضی است که میان یکی از ارزش‌های مورد تأکید دموکراسی‌های غربی یعنی رفتارندوم و احترام به خواست عمومی و تقابل آن با قانون اساسی و مسئله یکپارچگی سرزمینی واحدهای عضو بروز یافته است. به بیان دیگر، اگرچه از مفهوم «همه‌پرسی» در ادبیات سیاسی غرب غالباً به مفهومی مثبت و در ظرف دموکراسی و احترام به حق مردم در تعیین سرنوشت تفسیر می‌شود، اما این مفهوم در اروپای مدرن به‌ویژه آنچه در قرن بیست و یکم و در مصادیق فعلی شاهد آن هستیم دارای مختصاتی است که در درون خود بیانگر آنتی‌تری جدی و تنش‌آفرین برای امنیت و جهت‌گیری‌های کلی این اتحادیه و به‌طور مشخص هویت آن به‌شمار می‌رود. در هر صورت، تحلیل محتوای دو همه‌پرسی و علل استقلال طلبی در دو منطقه مذکور مؤید آن است که:

- هر دو منطقه اسکاتلند در انگلیس و کاتالونیا در اسپانیا در مقایسه با بسیاری از بخش‌های دیگر این کشورها از امکانات طبیعی و درآمد‌های اقتصادی بالاتری برخوردارند؛

- مردم هر دو منطقه کاتالونیا و اسکاتلند در خصوص تصمیم‌گیری نهایی پیرامون اینکه جدایی از دولت مرکزی به شکوفایی اقتصادی آن‌ها می‌انجامد یا خیر، در تردید و عدم قطعیت‌اند. این عدم قطعیت تا حدود زیادی ناشی از مدیریت رسانه‌های وابسته به دولت و سیاست دولت مرکزی در زمان همه‌پرسی ایجاد شده



است. به همین دلیل، در نظرسنجی روزنامه گاردین، ۴۷ درصد از افرادی که رأی منفی به استقلال دادند، دلیل عمده خود را ریسک بزرگی دانسته‌اند که مستقل شدن از بریتانیا، در زمینه‌های واحد پولی، عضویت در اتحادیه اروپا، اقتصاد، شغل و هزینه‌های زندگی برای آن‌ها ایجاد می‌کند.

بر این اساس، در یک برآورد کلی می‌توان چشم‌انداز جدایی طلبی در اروپا و شدت زلزله‌های استقلال طلبی در آینده اروپا در مناطق واقع در گسل‌های هویتی را با میزان موفقیت غرب در گذار از بحران مالی و اقتصادی آن متناسب دانست. به بیان صریح‌تر، اگرچه اروپا دارای گسل‌های هویتی متعدد است اما تحقق خواسته‌های جریان‌گرایان از مرکز و یا روند رشد و کاهش این تمایلات، تابعی از وضعیت اقتصادی اروپاست. چنانچه در سال آینده و سال‌های پس از آن، اروپا بتواند شاخص‌های اقتصادی خود را بهبود بخشد و از شرایط بحران مالی نجات یابد، جریان‌ات استقلال طلبانه و نخبان هادی آن‌ها پایگاه حامی چندانی نخواهند داشت و برعکس. بنابراین، این ابهام که «می‌توان مناطق مرفهی را در هر یک از کشورهای اروپایی یافت، که خواهان استقلال نباشند» اصولاً ارتباطی به پرسش و فرضیه این مقاله ندارد؛ چراکه در فرضیه مورد واریسی در این مقاله، وجود زمینه‌ها و گسل‌های هویتی در این مناطق مفروض گرفته شده است، لیکن تأکید بر آن است که این زمینه‌ها در گذشته نیز وجود داشته‌اند اما اینکه چرا در نیم‌دهه اخیر تمایلات استقلال طلبی در این مناطق شدت دوچندان یافته است، اساس پرسش این مقاله بوده که مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد نقش اساسی را وضعیت اقتصادی و نه عوامل سیاسی ایفا کرده است. نکته بسیار مهمی که از دو مطالعه موردی از دو ناحیه خواهان استقلال در بریتانیا و اسپانیا در این مقاله در مبحث روایی آن قابل توجه است، تصمیم‌پذیری یافته‌های حاصل شده به اکثر نقاط خواهان استقلال در واحدهای دیگر اروپایی است. به بیان دیگر، مواجهه یافته‌های حاصل شده با موارد مشابه دیگر نظیر ونیز در ایتالیا، مناطق ترنتینو (آلتو آدیجا و پادانیا و ترنتینو) و آلتو آدیجا در شمال ایتالیا، جزایر فیرو در دانمارک، فلامان زبان‌های شمال بلژیک، باسک در شمال اسپانیا، جزایر آزور و مادیرا در پرتغال و بسیاری دیگر از مناطق خواهان استقلال در اروپا. همگی مؤید فرضیه این مقاله مبنی بر رابطه مستقیم و شدید میان وضعیت و زمینه‌های مناسب اقتصادی این مناطق نسبت به مناطق دیگر آن کشور و نقش این وضعیت در تحریک مؤلفه‌های هویتی متضاد و واگرایانه است.

بنابراین، هرچه مؤلفه‌های هویت‌سازانه گروهی در یک جمعیت مشخص از پراکندگی بیشتری برخوردار باشد حتی اگر به‌عنوان یک واحد مستقل دولتی مورد شناسایی حقوقی قرار گرفته باشد. همبستگی ملی در آن واحد از تزلزل و آشفتگی نسبی قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و، بسته به چگونگی ایفای نقش عوامل تحریک‌کننده، در زمان‌های مختلف، خود را در اشکال متفاوتی بروز و ظهور می‌دهد. به عبارت دیگر، مفروض بر وجود هویت‌های متضاد در یک جمعیت محصور در واحد سیاسی مشخص به نام دولت-ملت، بیش از همه منافع گروه‌ها و محاسبه‌گری آن‌هاست که می‌تواند در بقای ملت نقش ایفا کند و تمایلات هویت‌طلبانه آن‌ها را مسکوت یا فعال کند؛ چراکه جمعیتی با مؤلفه‌های هویتی متضاد، ملتی برساخته و نه ذاتی و طبیعی به شمار می‌رود.

از طرف دیگر، هنگامی که بحث از فعالیت سایر گسل‌ها در پی فعال شدن یک گسل خاص می‌شود، موضوع ارتباط میان گسل‌ها و تأثیرپذیری فیمابین از اهمیت بالایی برخوردار می‌شود. از این منظر، فهم چگونگی رابطه میان گسل‌های اروپایی با گسل‌های جدایی طلبی در سایر مناطق جهان و از جمله منطقه غرب آسیا و کشورهای نظیر ایران، مسئله‌ای بسیار پیچیده و نیازمند محاسبات و استنادات دقیق است. واقعیت این است که بیشتر جریان‌ات جدایی طلبی در هدف و خواسته اصلی خود که همان استقلال و جدایی از یک واحد سیاسی پیشینی است، با یکدیگر مشترک‌اند، اما این اشتراک نظر لزوماً به معنای اشتراک در علل



جدایی‌طلبی، روش‌های مبارزه برای جدایی‌طلبی و... نیست. از این منظر، چنانچه بخواهیم در یک برآورد کلی تأثیر فعال شدن گسل‌های هویتی را بر مناطق دیگر و از جمله ایران بسنجیم، می‌توان حداقل از دو منظر ذیل به پدیده نگرست:

۵.۱. تأثیر از منظر شکل درخواست جدایی‌طلبی (همه‌پرسی)

به نظر می‌رسد از میان سایر تأثیراتی که فعال شدن گسل‌های اروپایی بر کشورهای دیگر و از جمله ایران می‌گذارد، رویه شدن این روش در اروپا برای ابراز تمایلات استقلال‌طلبی است. به عبارت دیگر، می‌توان پیش‌بینی کرد که ادامه فرایند استقلال‌طلبی در اروپا در قالب برگزاری همه‌پرسی، می‌تواند طرح این موضوع را در دستور کار جریان‌های جدایی‌طلب و فعالان آن‌ها در سال‌های آتی قرار دهد و به تدریج از طریق حمایت برخی کشورهای متخاصم و نیز جریان‌های حقوق بشری فشار را بر حکومت مرکزی افزایش دهد. این نکته از این منظر مهم است که طرح این روش (برخلاف روش‌های سخت و تروریستی برخی گروهک‌های موسوم به قومی) به واسطهٔ خصلت نرم آن می‌تواند پایگاه اجتماعی بالایی را در میان اقلیت‌های قومی در منطقه ما بیابد. بنابراین، باید گفت گسترش تمایلات استقلال‌طلبی در قالب همه‌پرسی در اروپا در سال‌های آتی بر کشورهای این منطقه تأثیر منفی خواهد گذاشت و برعکس، چنانچه دولت‌های اروپایی برای جلوگیری از فعال شدن سایر گسل‌های اروپایی از طریق همه‌پرسی مخالفت کنند نظیر آنچه دولت اسپانیا در مواجهه با درخواست کاتالان‌ها و غیرقانونی خواندن برگزاری همه‌پرسی در پیش گرفت. تقریباً تأثیرات منفی آن بر حاکمیت ملی دولت‌های منطقه (از منظر اقدامات جریان‌های جدایی‌طلب) به حداقل خواهد رسید؛ چراکه دولت‌های متبوع می‌توانند با ارجاع به روش دولت‌های دموکراتیک غربی ممانعت از برگزاری همه‌پرسی را توجیه کنند. خلاصه اینکه اصلی‌ترین تأثیر فعال شدن گسل‌های هویتی بر کشورهای منطقه ما و از جمله جمهوری اسلامی ایران از منظر روش‌های استقلال‌طلبی (برگزاری رفراندوم یا همه‌پرسی) است و نه ماهیت آن.

علاوه بر این، از آنجا که تاکنون تصور بر این بود که جدایی‌طلبی و استقلال‌خواهی غالباً در مناطق غیر توسعه‌یافته نظیر خاورمیانه موضوعیت دارد، گسترش جریان‌های استقلال‌خواهی در اروپا، این تصور را کمرنگ و در نتیجه موضوع استقلال‌طلبی و جدایی‌طلبی را به پدیده‌های بین‌المللی مبدل کرده است.

۵.۲. تأثیر بر ایران از منظر علل جدایی‌طلبی

آنچه ارائه برآورد از این منظر را بسیار پیچیده می‌کند این است که گسل‌های جدایی‌طلب در مناطقی از اروپا فعال شده‌اند که نسبت به سایر مناطق آن کشور اروپایی از وضعیت اقتصادی و رفاه نسبی بالاتری برخوردارند و لذا جدایی‌طلبی آن‌ها به واسطه حفظ وضعیت رفاه آن‌هاست (هر دو مورد کاتالونیا و اسکاتلند مؤید این امر است). در حالی که در وضعیت غالب تمایلات جدایی‌طلبانه در منطقه غرب آسیا عکس این حالت است. به این معنا که در ذیل مباحث عدالت اقتصادی بعضاً کم‌توجهی در توزیع مناسب درآمدها به مناطق مرزی که دارای گرایش‌های قومی هستند مورد ادعا و عامل اصلی برجسته شدن مؤلفه‌های هویتی است. علاوه بر این، قومیت‌های ایرانی، اگرچه دارای خصلت‌های قومیتی هستند، ولی از این منظر که خود را ایرانی و بخشی از سرزمین ایران می‌دانند، با قومیت‌های اروپایی که غالباً به صورت مصنوعی و از طریق مهاجرت از کشورهای دیگر با ملیت‌های متفاوت در کشور مقصد مقیم شده‌اند، غیرقابل قیاس‌اند.

کتابنامه

احمدی، حمید. (۱۳۷۸). قومیت و قوم‌گرایی در ایران از افسانه تا واقعیت. تهران: نشر نی.



آزر، ادوارد ای و مون، چونگ این. (۱۳۷۹). *امنیت ملی در جهان سوم*. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

اورول، جورج. (۱۳۹۲). *زنده باد کاتالونیا*. ترجمه مهدی افشار. تهران: نشر مجید.
چای، سون کی و مایکل هچتر. (۱۳۸۶). «نظریه‌ای در باب دولت و نظم اجتماعی». در: دورین، پاتریک و توماس فرارو. *مسئله همبستگی: نظریه‌ها و مدل‌ها*. ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران: انتشارات تمدن ایرانی. صص ۸۲-۴۹.

خالوزاده، سعید. (۱۳۹۳). *استقلال طلبی در اسکاتلند و موضع اتحادیه اروپایی*. تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران.

خسروی، علیرضا. (۱۳۹۳). «تمایلات استقلال طلبانه در اروپا؛ مطالعه موردی اسکاتلند». *ماهنامه مطالعات هویتی*. سال ۱. شماره ۸. صص ۳۶-۳۲.

خسروی، علیرضا. (۱۳۹۳). «مروری بر تمایلات استقلال طلبی در کاتالونیا و اسپانیا: ریشه‌ها و روندهای آتی». *ماهنامه مطالعات هویتی*. سال ۱. شماره ۹. صص ۵۶-۵۲.

رمضان‌زاده، عبدالله. (۱۳۷۶). «توسعه و چالش‌های قومی». در: *مجموعه مقالات همایش توسعه و امنیت عمومی*. وزارت کشور. ۱۳۷۶.

نیکو، حمید. (۱۳۹۳). «همه‌پرسی اسکاتلند و فعال شدن گسل‌های هویتی در اروپا». *خبرگزاری فارس*. گروه بین‌الملل. حوزه آمریکا، اروپا.

واعظی، محمود. (۱۳۸۹). «هویت جمعی و هم‌گرایی اروپایی». *پژوهشنامه سیاست خارجی*. مرکز بررسی‌های استراتژیک. شماره ۲۷. صص ۴۸-۲۱.

هان‌تینگتون، ساموئل. (۱۳۸۳). *چالش‌های هویت در آمریکا*. ترجمه محمودرضا گلشن‌پژوه، حسن سعید کلاهی خیابان و عباس کاردان. تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران.

Bennett, Robert. (1989). *Territory and Administration in Europe* ed. Pinter Publishers: London and New York.

Cornell, S. E. (2002). "Autonomy as a Source of Conflict Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective". *World Politics*. No 54. pp 245-276.

Conner, W. (1967). "Self-Determination: The New Phase". *World Politics*. No 20. pp 30-53.

Hechter, Michael. (1987). *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press.

Hechter, Michael. (1992). "The dynamic of secession". *Acta Sociologica*. No 35. pp 267-283.

Harris, Jerry Harri. (2009). *The Nation in the Global Era: Conflict and Transformation*. Brill

Horowitz, D. L. (1981). "Patterns of Ethnic Separatism". *Comparative Studies in Society and History*. No 23. pp 165-195.

Nagel, J. (1980). "The Conditions of Ethnic Separatism: The Kurds in Turkey, Iran, and Iraq". *Ethnicity*. No 7. pp 279-297.

O'Leary, B. (2007). "Analysing partition: Definition, classification and

explanation". *Political Geography*, 26, 886-908.

Rubin, P. H. (2000). Does Ethnic Conflict Pay? *Politics and the Life Sciences*, 19, 59-68.

Tir, J. (2005). Dividing Countries to Promote Peace: Prospects for Long-Term Success of Partitions. *Journal of Peace Research*, 42, 545-562.

Wood, J. R. (1981). Secession: A Comparative Analytical Framework. *Canadian Journal of Political Science*. No 14. pp 107-134.

<http://persian.euronews.com/2014/10/31/>

www.statoids.com/ues.html/spain autonomus communities





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

رفتارشناسی رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل متحد

وحید ذوالفقاری^۱

چکیده:

ناکامی لندن در دستیابی به اهداف سیاست خارجی از مجرای کنسرت اروپا، بازاندیشی در رویکردهای همکاری با قدرت‌های بزرگ به‌مثابه برآیند انفعال جامعه ملل و تنزل سطح قدرت بریتانیا از موقعیت ابرقدرتی و امپریالیستی به قدرت بزرگ، منجر به گشت و بازگشت رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل گردیده است. رهایی از قید ایده‌آلیسم و تقلیل سطح و کیفیت نمایندگی لندن در شورای امنیت براساس منطق نظام پساستعماری در عصر جنگ سرد و سمت‌گیری پراگماتیستی سیاست‌های رفتاری در نظام بین‌المللی نوین، رفتار رأی‌دهی بریتانیا را دوچندان مقرون به تحلیل می‌کند. بدین ترتیب، فهم رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت موضوع اصلی پژوهش جاری است. تلاش برای تأمین منافع ملی در سطح خرد، میانی و کلان براساس مکانیسم کنش‌گرایی حداکثری و مدیریت جهانی و بین‌الملل‌گرا فرضیه اصلی پژوهش است. به بیان دیگر، سنتز انترناسیونالیسم لیبرال و آتلانتیسیسم به‌عنوان منبع اصلی رفتار رأی‌دهی لندن در شورای امنیت تلقی می‌شود. پژوهش جاری با روش‌شناسی تحلیلی-تطبیقی و تز امنیت و مسئولیت جمعی به آزمون فرضیه حاضر می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: سازمان ملل، رأی وتو، بریتانیا، شورای امنیت، آتلانتیسیسم.

۱. مقدمه

بریتانیا به‌عنوان قدرت پساستعماری، بزرگ، هسته‌ای، عضو (سابق) اتحادیه اروپا و ناتو، ششمین اقتصاد بزرگ جهانی و یکی از قطب‌های مالی جهانی است. تشکیل سازمان‌های بین‌المللی در شرایط تکنولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی اروپای غربی قرن نوزدهم و نفوذ گسترده بریتانیا در فرایند تأسیس و تدوین منشور نهادهای گوناگون به‌ویژه سازمان ملل مسئله‌ای غیرقابل اغماض است. مشارکت فعالانه لندن در سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه سازمان ملل برآیندی از شناسه‌های مختلف است. نخست، به‌عنوان دارنده امتیاز وتو،

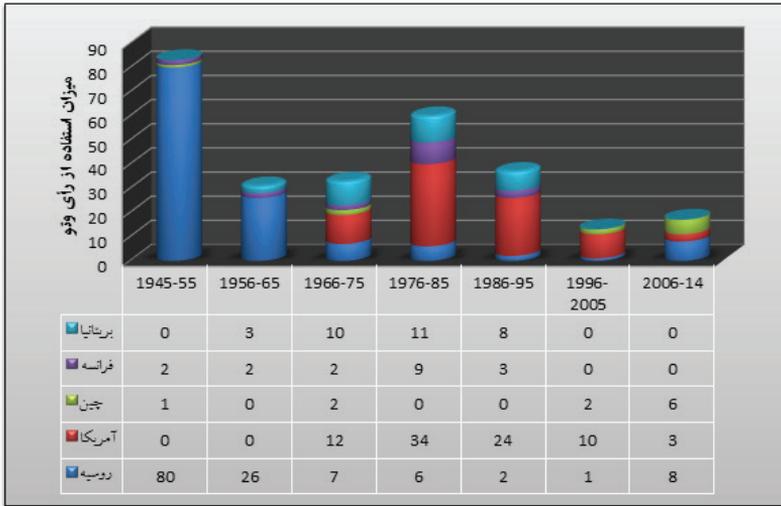
۱- دکترای سیاست تطبیقی و مدرس دانشگاه بامبرگ- مونیخ آلمان zolfaghari.vahid@gmail.com



منجر به مشارکت شورا در موضوعات کلیدی می‌گردد. در ۲۰۱۵ م، لندن به همراه پاریس در چهار عملیات از مجموع پنج عملیات صلح سازمان ملل (دارفور، لبنان، مالی و کنگو) و پرچالش‌ترین و برجسته‌ترین موضوعات شورای امنیت در ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ م مانند لیبی، ساحل عاج و سوریه، راهبر شورای امنیت بود. دوم، نقش آفرینی برجسته بریتانیا در موضوعات کلیدی شورای امنیت در تدوین پیش‌نویس قطعنامه‌های مهم بازتاب می‌یابد. نگاهی به قطعنامه‌های تصویب‌شده از ژانویه ۲۰۱۰ م نشان می‌دهد که به استثنای دو قطعنامه، بریتانیا و فرانسه به‌عنوان مهم‌ترین حامی و تدوین‌گر آن بودند. سوم، لندن و پاریس بیش از دیگر اعضای دایم، مأموریت‌های شورای امنیت را برعهده داشتند. چهارم، از ۱۹۸۹ م بریتانیا از رأی‌تو استفاده نکرده است. از منظر تاریخی، لندن از تبدیل شدن به‌عنوان تنها کاربر حق‌وتو احتراز می‌کرده است.

منافع بریتانیا جهت مشارکت فعالانه در سازمان‌های بین‌المللی به‌مثابه خاستگاه بسیاری از چرخش‌های ساختاری و تکنولوژیکی، برآیندی از استعداد مصلحان اجتماعی بوده است، اما فشارهای شدید درونی و تحدیدهای بین‌المللی منجر به تقلیل کنش‌های اصلاح‌گرایان و کاهش مشارکت در نهادهای بین‌المللی گردیده است (Williams, 1990: 209). یکی از شبکه‌های تقلیل مشارکت بریتانیا در سازمان‌های بین‌المللی، «اقتصاد کینزی» بوده است که اغلب به‌عنوان چالشی برای کشورهای صنعتی کاپیتالیستی بروز یافته است.^۲ از یک‌سو، اقتصاد کینزی تمایلی به چالش‌های خاص توسعه کشورهای جهان سوم نداشته است. از سوی دیگر، بریتانیا طی سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰ م حضور فعالانه‌ای در صندوق بین‌المللی پول داشته است که اغلب به‌مثابه بازیگر بدهکار تلقی می‌شده است. در واقع، تراز نفوذ و تأثیر بریتانیا بر صندوق بین‌المللی پول کاهش یافته است. دوم، رشد عضویت کشورهای در حال توسعه در سازمان ملل از ۱۹۶۰ م به بعد و تبدیل چالش‌های سیاسی-اقتصادی آن‌ها به‌مثابه موضوع اصلی سیستم سازمان ملل. سوم، تدوین پیش‌جنگ دوم جهانی قواعد نهادهایی مانند برتن وودز و تخصیص بیشترین قدرت و رأی به دولت‌های بنیان‌گذار و نگاه حداقلی به دولت‌های در حال توسعه، منجر به تولید چالش‌هایی برای بریتانیا گردید. چهارم، کاهش و تعدیل رویکرد منصب‌محور بریتانیا؛ به‌دنبال جنگ دوم جهانی، بسیاری از مناصب کلیدی سازمان ملل و نهادهای کلیدی با هدایت نیروهای انسانی بریتانیا راهبری می‌شده است. اما از ۱۹۸۵ م اگرچه ۱۲ درصد مناصب حرفه‌ای در اختیار بریتانیا بوده است، اما در مقایسه با اعضای دایم شورای امنیت، در رتبه چهارم قرار گرفته است (Williams, 1990: 222-225). بنابراین، بریتانیا به‌عنوان کنشگر کلیدی در سیستم دولت‌محور اروپایی بوده است که براساس معاهده وستفالیایی در ۱۶۴۸ م برپا گردیده است. متعاقب جنگ دوم جهانی و گذار ایالات متحده آمریکا از حفاظ مونروئیستی و گزینش سیاست نئومونروئیستی، سطح قدرت لندن با تغییر استراتژیکی مواجه گردید. چنین چرخشی در سیاست خارجی بریتانیا منجر به گذار از قدرت امپریالیستی به بازیگر اروپایی گردید. اما سیاست خارجی پس‌جنگ دوم جهانی بریتانیا بر مبنای نقش «قدرت بزرگ باقی‌مانده»^۳ منجر به توسعه فرهنگ استراتژیکی گردید که ضمن پیوند با برخی وجوه حکمرانی جهانی، تمایل گسترده‌ای به مشارکت در عملیات میلیتاریستی چندجانبه و فرامرزی برقرار کرده است. درک موقعیت دایم در شورای امنیت به‌عنوان مظهر پرستیژ پیشینی و ابزاری برای پایداری شرایط جاری سیاست بین‌الملل برآیندی از منطق ضرورت مدیریت کاهش نسبی قدرت بریتانیا است. بدین ترتیب، موقعیت دایم در شورای امنیت به‌عنوان مکانیسم سیاست خارجی و شبکه مسئولیت‌پذیری، ضرورتی برای کنش تولید می‌کند (Tardy & Zaum, 2016: 122). در این پیوند، متعاقب شوروی و آمریکا، بریتانیا به‌عنوان سومین بازیگر دایم عضو شورای امنیت است که بیشترین استفاده را از رأی‌تو کرده است.

۲ - ناتوانی برای جلوگیری از بحران اقتصادی مانند دهه ۱۹۳۰ م، مسئله نرخ تعدیل معادله، بحران کلان اقتصادی مانند محدودیت‌های تجاری.



شکل ۱. نمودار استفاده از رأی وتو توسط اعضای دائم شورای امنیت ۱۹۴۶-۲۰۱۴ م

منبع: ۳-۴: ۲۰۱۴, Singh, ۲۰۱۵: ۵; Minarova

در نهایت، قطعنامه‌هایی را که بریتانیا و تو کرده است، می‌توان در هفت گروه و طبقه تفکیک کرد: رودزیای جنوبی، آفریقای جنوبی، نامیبیا، لیبی، پاناما، جزایر فالکلند و فلسطین. در این میان، تنها در خصوص مسئله رودزیای جنوبی، بریتانیا به‌تنهایی از رأی وتو استفاده کرد. علی‌رغم کاربرد کمتر رأی وتو نسبت به آمریکا و روسیه، بریتانیا به‌عنوان دومین قدرت دائم شورای امنیت است که کاربرد متواتری از رأی وتو جهت انسداد قطعنامه‌هایی داشته است که هزینه‌هایی برای منافع ملی‌اش دارد. بنابر ملاحظات بالا، اهتمام اصلی پژوهش جاری، فهم منطق رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت است. تلاش برای تأمین منافع ملی در سطوح گوناگون، منجر به آمیزش انترناسیونالیسم لیبرال و اروپامداری در سیاست خارجی لندن گردیده است که به‌مثابه منبع اصلی رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت تلقی می‌شود. چنین رویکردی، برآیندی از تغییر سطح قدرت لندن در عصر پس از جنگ دوم جهانی، خیزش قدرت‌های منطقه‌ای و امتداد بردار نفوذ بازیگران جدید در سطح بین‌المللی، و چرخش سیاست خارجی واشنگتن از رویکرد مونرئستی به نئومونرئستی است. این فرضیه براساس روش‌شناسی تحلیلی-تطبیقی، تئوری امنیت و مسئولیت جمعی و براساس مطالعه اسناد و متون کلاسیک و تحلیل سخنرانی نمایندگان و سیاستمداران بریتانیایی و چگونگی کناکنش با دیگر بازیگران به آزمون کشیده می‌شود.

۲. ادبیات تئوریک

امنیت جمعی به سیاست متوازن‌سازی و تجمیع نیروی نظامی علیه تهدیدات صلح و امنیت اشاره دارد که درصد گسترش منافع و جستجو برای گسترش ژئوپلیتیک منافع است. در این پیوند، تئوری رئالیسم سیاسی با تبیین منافع از چشم‌انداز قدرت، بر این باور است که زمانی که دولت‌ها درصدد دستیابی به اهداف خود از طریق مکانیسم‌های سیاست بین‌الملل برآیند، مکانیسم حفظ، نمایش و افزایش قدرت را به‌مثابه مجرای کسب منافع تلقی می‌کنند (Morgenthau, 1948: 13). درحالی‌که از منظر رویکرد عقلانی-نهادگرا، دولت‌ها به‌عنوان بازیگران اصلی سیاست جهانی هستند که از طریق سازمان‌های بین‌المللی



به تنظیم نظم اجتماعی متناسب با اهداف خودشان می‌پردازند (Abbott & Sindal, 1998: 6). اساساً امنیت جمعی برآیندی از قانون است که بر سپارش نمایندگی قدرت دولت‌های ملی به یک نهاد جمعی استوار است که بنیان‌های هنجاری و مکانسیم‌های تنظیم رفتار دولت‌های حاکم و منازعات میان آن‌ها را تمهید می‌کند. به بیان دیگر، امنیت جمعی با تولید رویه‌های نهادین برای قانونمندی و واکنش‌های جمعی، در صدد مدیریت تهدیدات کلاسیک و نظامی است. این مفهوم دارای سه مدل اصلی است: نخست، امنیت از طریق کاهش تسلیحات و تولید مکانسیم‌های اعتمادساز و کنترل متقابل. دوم، امنیت از طریق اتحاد‌های نظامی. سوم، امنیت جمعی براساس الگوی سازمان ملل که بر مبنای اصل چند جانبه‌گرایی استوار است. در واقع، مدل امنیت جمعی از طریق سازمان ملل براساس فصل ششم و هفتم سازمان تأمین خواهد شد (Hassler, 2013: 11).

در این پیوند، شورای امنیت سازمان ملل به‌عنوان یک نهاد کلیدی بین‌المللی است که براساس بند ۲۴ منشور سازمان ملل (Lopez-Jacoiste, 2010: 275)، دولت‌های عضو مسئولیت تداوم صلح و امنیت بین‌الملل را به شورای امنیت واگذار کردند. این نهاد بین‌المللی به‌عنوان سازمان امنیت جمعی تلقی می‌شود که بر مبنای اصل «فراگیری» یا «همه در برابر یکی» استوار شده است (Kupchan & Kupchan, 1991: 118). در طول جنگ سرد، شورای امنیت سازمان ملل نقش حمایتی و نه رهبری در سیاست جهانی ایفا کرده است که مکانسیم اصلی تأمین امنیت جمعی براساس مدل سازمان ملل، بیشتر بر رضایت و بی‌طرفی تأکید داشته و کاربرد دیگر مکانسیم‌های نهادی و قانونی را معلق می‌گذاشته است (Fravel, 1996: 1104-5). اما فروپاشی شوروی و فرسایش رقابت ابرقدرت‌ها و کاهش استفاده از قدرت و تو، گسترش منازعات مسلحانه در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ م و نیز گسترش دغدغه‌های نظام بین‌الملل برای مدیریت تهدیدات صلح و امنیت در چارچوب‌های حقوقی رژیم بین‌الملل به‌عنوان محرکه‌های لازم برای تجدیدنظر در الگوهای نقشی شورای امنیت درآمده است. دکتربین «مسئولیت‌پذیری برای حفاظت»^۴ به‌عنوان فرآورده سند اجلاس جهانی انتشار یافته است که امکان استفاده از مکانسیم‌های نهادی و نیز کاربرد قوه قهریه به‌عنوان آخرین ابزار جهت تأمین امنیت شهروندان در تحولات غیرنهادی را تمهید می‌کرد (Wuthnow, 2013: 5). براساس نظر برخی از محققان، مسئولیت‌پذیری برای حفاظت به‌منابا تعهد سیاسی به بالاترین نظم است؛ در حالی که عده‌ای دیگر آن را چارچوب هنجاری در حال ظهور تلقی می‌کنند. از ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۹ م، طرح مفهومی «مسئولیت‌پذیری برای حفاظت» تا حدودی تعدیل گردید. براساس کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت^۵، این مفهوم به معنای مسئولیت‌پذیری برای جلوگیری، واکنش و بازسازی است. در اجلاس هزاره در ۲۰۰۵ م، سران دولت‌ها سه استراتژی برای مفهوم مسئولیت‌پذیری برای حفاظت در نظر گرفتند: تأمین امنیت دولت، کمک‌های بین‌المللی و ظرفیت‌سازی، واکنش قاطعانه و به‌هنگام. این استراتژی‌های سه‌گانه در ۲۰۰۹ م مورد تأیید مجمع عمومی سازمان ملل قرار گرفته است (Peter, 2011: 6-7).

اساساً ماهیت «مسئولیت برای حفاظت» شورای امنیت دارای معانی گوناگونی است. نخست، تفسیر قضایی که به اقتدار و صلاحیت شورای امنیت می‌پردازد. این بُعد نه‌تنها به اولویت کاربرد قدرت اشاره می‌کند، بلکه از دامنه قدرت تحدیدزدایی می‌کند. دوم، تفسیر سیاسی که به چگونگی مدیریت منازعات می‌پردازد. به‌دلیل جنگ دوم جهانی و سیاست‌های پسا‌جنگ و تلاش برای اعاده و تداوم صلح و امنیت بین‌المللی، شورای امنیت مسئولیت سیاسی و دیپلماتیک را برای مدیریت منازعات بین دولت‌ها و منازعاتی دارد که دارای ابعاد فراملی است. سوم، تفسیر تاریخی از سازمان ملل بر این باور است، در صورتی که سازمان

4- Responsibility to Protect (R2P)

5- International Commission of Intervention and State Sovereignty (ICISS)



توانایی نقش آفرینی و کنش‌گری در سیاست‌های بین‌الملل را نداشته باشد، نمی‌تواند مسئولیت‌های خودش را اجرایی کند. از سوی دیگر، به دلیل ماهیت سیاسی فرایندهای تصمیم‌گیری در نهادهای گوناگون سازمان ملل مانند شورای امنیت، ناهمسازی‌ها نقش ویژه‌ای در تصمیم‌گیری‌ها ایفا می‌کنند (Nasu, 2011: 292-293). اصول اصلی هنجار بین‌المللی مسئولیت برای حفاظت عبارت‌اند از: ۱. دولت‌ها مسئولیت اولیه حفاظت از شهروندان در بحران‌های گوناگون را برعهده دارند؛ ۲. جامعه بین‌الملل مسئولیت تشویق و کمک به دولت‌ها برای انجام مسئولیت‌ها را برعهده دارد؛ ۳. مسئولیت کاربرد ابزارهای دیپلماتیک، انسانی و دیگر مکانسیم‌ها برای حفاظت از شهروندان در برابر جرایم برعهده جامعه بین‌الملل است. در صورتی که دولت ناتوان از حفاظت از شهروندان باشد، جامعه بین‌الملل به صورت جمعی به حمایت از شهروندان می‌پردازد (Renner & Afoaku, 2015: 4). بدین ترتیب، براساس نظر برخی محققان، نهادها با تعدیل و پیرایش اولویت‌ها و تلاش برای متقاعدسازی بازیگران برای سازگاری با هنجارهای رژیم بین‌الملل، به تولید همکاری و ائتلاف کمک می‌کنند (Chayes & Chayes, 1998: 229-249). اساساً اعضای دایم شورای امنیت با کاربرد دو مکانسیم، درصد جبران هزینه‌های یک تصمیم و انتخاب برمی‌آیند. نخست، تعدیل و اصلاح متن پیش‌نویس قطعنامه؛ در این راستا، بازیگر کلیدی به حذف برخی گزینه‌ها در بافتار قطعنامه‌های تحریم دست می‌زند که ممکن است آسیب‌ها و هزینه‌هایی برای منافع سیاسی و تجاری بازیگر محافظه‌کار تولید کند. دوم، اعطای امتیازات جانبی؛ در این پیوند، تلاش برای مشروع‌سازی بعضی مکانسیم‌های سخت‌افزاری و تولید اجماع میان کنشگران دایم شورای امنیت، نیازمند اعطای برخی امتیازات و فرصت‌ها به بازیگران مردد و محافظه‌کار است، تا ضمن تولید ائتلاف و اجماع، کارآمدی سیاست‌های تدوینی را تضمین کند. اما دلایل انعطاف‌پذیری بازیگر کلیدی برآیندی از این دلایل سه‌گانه است: ۱. تغییر برآوردهای استراتژیک با تعدیل فشار هزینه‌ها و تهدیدات؛ ۲. استراتژی مذاکره که ماهیت متقابل و دوجانبه دارد. بدین ترتیب که رفتارهای یک بازیگر، سیاست‌های اعمالی مشابهی را از سوی بازیگران دیگر به بار می‌آورد؛ ۳. امتیازدهی منجر به تولید مصالحه و سازش می‌شود. سیاست‌های جبرانی نه تنها به‌عنوان مکانسیم‌های تولید مصالحه است، بلکه از مقاومت‌های درونی پیشگیری می‌کند (Wuthnow, 2013: 48-49). در این پیوند، روابط ایجابی نه تنها منجر به افزایش اعتماد و ارتباطات خواهد شد، بلکه همکاری‌های دوجانبه در عرصه‌های دیگر را تقویت می‌کند. در حالی که روابط سلبی نه تنها به تولید بی‌اعتمادی و ناکارآمدی ارتباطات می‌شود، بلکه همکاری را با بن‌بست مواجه می‌سازد. به علاوه، همسازی و تقارن با اهداف بازیگران، ممکن است به افزایش فرصت و شانس توافق در زمینه‌های دیگر شود. اما نافرمانی و عدم همسازی منجر به کاهش فرصت‌های همکاری خواهد شد. چنین سیاست‌های اعمالی را می‌توان براساس دکترین «دوجانبه‌گرایی اشاعه‌ای» رابرت کیوهن تبیین کرد (Keohane, 1986: 1-27). بنابراین، امنیت جمعی براساس الگوی شورای امنیت سازمان ملل به‌عنوان یک مسئولیت نقش‌گرایانه، پیامد‌گرا و پیشگیرانه است که نه تنها برآیندی از واکنش‌ها و تصمیمات است، بلکه به حمایت از دولت‌های نیازمند کمک نیز می‌پردازد. چنین مسئولیت‌هایی دارای ماهیت جمعی است که بند ۱۳۹ اجلاس جهانی ۲۰۰۵ م به تلاش جامعه بین‌المللی برای کنش جمعی از طریق شورای امنیت تأکید کرده است.

۳. سنجش منطق رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت

از پایان جنگ دوم جهانی، نخبگان سیاسی بریتانیا درصد تولید ائتلاف بین مطالبات امپریالیستی برای ایفای نقش مشخص جهانی با کسری نسبی اقتصادی و میلیتاریستی برآمدند. بنیان‌گذار چنین تفکر استراتژیکی وینستون چرچیل بوده است. بدیل پیشنهادی چرچیل، جایگزینی قدرت در حال کاهش



بریتانیا با نفوذ گسترده و عضویت در گروه‌بندی‌های ژئوپلیتیکی سه‌گانه در حال ظهور است که عبارت‌اند از ۱. امپراتوری مشترک‌المنافع؛ ۲. اتحادیه انگلیسی‌زبانان؛ ۳. اروپا (Churchill, 2004: 448). طی دهه‌های گذشته، چنین تفکری به‌مثابه قالب استراتژیکی است که حکومت‌های مختلف بریتانیا به تعقیب منافع ملی پرداختند. ناسیونالیسم در حال ظهور جهان سوم، احساسات ضد امپریالیستی در واشنگتن و چرخش صادرات بریتانیا به اروپای غربی با هزینه‌های مالی و دیپلماتیک هژمونی بریتانیا در خصوص امپراتوری مشترک‌المنافع ترکیب گردیده است. در این پیوند، نقش پساامپریالیستی بریتانیا، پل‌زنی بین ایالات متحده آمریکا و اروپای غربی در ناتو بوده است. در حالی که بریتانیا از منظر نظامی به‌عنوان بازیگر قدرتمند در ناتو بوده است، از منظر اقتصادی به‌عنوان بازیگر بیمار اروپا در جامعه اقتصادی اروپا بوده است. پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی به‌عنوان یک تجربه پیش‌بینی‌ناپذیر برای نخبگان بریتانیا بوده است که با دور شدن از تهدید هستی‌شناختی با بحران هستی‌شناختی مواجه گردیده است. چنین بحرانی برآیندی از این منطقی است که جهانی فارغ از تهدید کمونیسم منجر به الغای منطق و مشروعیت وجودی جامعه آتلانتیکی می‌شده است.

براساس چنین تفسیری، منطق رفتار رای‌دهی لندن در شورای امنیت سازمان ملل برآیندی از منابع و شبکه‌های گوناگونی است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود: ۱. بسترهای سیاسی-ایدئولوژیکی سیاست خارجی معاصر. از پایان جنگ سرد، ساختارهای ایدئولوژیکی و سیاسی برساننده سیاست خارجی بریتانیا با اصول کاپیتالیسم لیبرال دموکراتیک تکوین یافته است. حتی با وجود تأکید تونی بلر بر دکترین آلترناتیو سوم که تلفیقی از سوسیالیسم کلاسیک و نئولیبرالیسم است، اما مصادیق برجسته‌ای وجود دارد که اقتصاد سیاسی حزب کارگر نوین دارای اشتراکات بسیاری با دولت محافظه‌کار تاچر و میجر بوده است (Hay, 1999). بدین ترتیب، سطح گسترده‌ای از همسازی ایدئولوژیکی بین سیاست‌گذاران خارجی بریتانیا و اتحادیه اروپا وجود دارد. از سوی دیگر، در سطح سیاستی نیز موضوعات اندکی از اواسط دهه ۱۹۹۰ م وجود دارد که بریتانیا منافعش را در ناهمسازی با دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به‌کار می‌بندد. ۲. مکانسیم‌های سیاست‌گذاری خارجی. در این پیوند، فعالان آشکارا در صدد افزایش توجه به اثرهای قانون اتحادیه و ترتیب گسترده‌ای از تغییرات در برنامه‌های سیاست خارجی برآمدند که بازیگران داخلی و نهادی بیشتری را در فرایند سیاست خارجی درگیر می‌سازد. ۳. محتوای سیاست خارجی. برخلاف گفت‌وگوهای اروپایی، محققان بر این اعتقادند که دولت بریتانیا توانایی هدایت فرایند اروپایی‌سازی را با رهیافت بین‌حکومتی تداوم بخشید که نه تنها تهدیدی برای حاکمیت رسمی، بلکه مشاخره و چالشی در سطح داخلی هم ایجاد نخواهد کرد. مهم‌ترین تغییر مفهومی در سیاست خارجی بریتانیا با هشدارهای پایدار دولت بلر ایجاد شد که براساس آن، بریتانیا نباید با مسئله انتخاب بین آمریکا و اروپا فریفته شود. چنین مسئله‌ای به‌عنوان یک انتخاب اشتباه تفسیر می‌شود و در مقابل، بریتانیا به‌عنوان پل پیوند بین اروپا و آمریکا است. همچنین، بریتانیا در صدد توسعه قابلیت‌های دفاعی اروپا برآمده است. چنین سیاستی برآیندی از استدلال رابرت کوپر است که بریتانیا با مشارکت در اصلاح نهادهای اروپایی، مشروعیت و کارکرد خود را افزایش خواهد داد. در این راستا، سیاست دفاعی مشترک به‌عنوان یک موضوع منطقی برای لندن جهت نقش‌آفرینی در اتحادیه اروپا تلقی گردید (Williams, 2002: 5). براساس چنین رهیافتی، عقلانیت رفتاری بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل متحد دارای دو زیرشاخه آتلانتیکی و فرآتلانتیکی است.

۴. عقلانیت رفتاری بریتانیا در سطح آتلانتیکی

اهمیت شورای امنیت در سیاست خارجی و امنیتی بریتانیا در اسناد امنیت ملی بازتاب یافته است. استراتژی امنیت ملی که توسط دولت ائتلافی دیوید کامرون-نیک کَلگ در اکتبر ۲۰۱۰م انتشار یافته است، عضویت دایم لندن در شورا را قطب اصلی توانمندی بریتانیا برای عملیاتی سازی بین‌المللی قدرت و نفوذ تلقی کرده است. همچنین، استراتژی ۲۰۱۱م بریتانیا برای پیشگیری از منازعات در دولت‌های شکننده و تدوین استراتژی تحکیم ثبات فرامرزی، بازتاب اهمیت نهاد سازمان ملل به‌ویژه شورای امنیت است. بدین ترتیب، بر آورد نقش بریتانیا در شورای امنیت نیازمند پاسخ به دو پرسش است. نخست این که چگونه عضویت دایم در شورا بر نقش و کارکرد بریتانیا در شورای امنیت تأثیر می‌گذارد؟ دوم اینکه آیا عضویت دایم در شورا به منافع سیاسی و امنیتی گسترده‌تر لندن کمک می‌کند؟

اساساً رفتار رأی‌دهی بریتانیا در سطح آتلانتیکی برآیندی از شبکه‌های گوناگون است:

۱. درک تهدید مشترک. با پایان جنگ سرد و تغییر سریع نظام بین‌الملل، اروپا با رقابت اقتصادی و تهدیدات نوین امنیتی مانند تروریسم، گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، منازعات منطقه‌ای، دولت‌های ورشکسته و جرایم سازمان‌یافته روبرو شده است. براساس منطق تغییر ژئوپلیتیک نظام بین‌الملل، کمیسیون اروپایی به دول اروپایی عضو دایم شورای امنیت پیشنهاد داده است تا رویکرد همسازانه، مؤثر و مشخصی در عصر جهانی شدن و تهدیدات مشترک در شورای امنیت اتخاذ کنند (European Commission, 2003: 11). براساس چنین شرايطی، اتحادیه اروپا باید سیاست خارجی و امنیتی مشترکی را تکوین کند که فراتر از محدودیت‌های دفاع از منافع ملی گذار کند (European Commission, 2003: 3).

۲. موازنه و همسازي در سطح اروپا. یکی از اصول راهبردی بریتانیا در سطح اتحادیه اروپا، تولید موازنه و همسازي است. تلاش برای افزایش سپهر نفوذ، اثبات استقلال اروپا و تبدیل آن به‌مثابه بازیگر متنفذ و سیاست‌گذار، به‌عنوان هدف اصلی بریتانیا تلقی می‌شود (Posen, 2006: 184). در این پیوند، برخی محققان معتقدند که هژمونی آمریکا منجر به ظهور یک ائتلاف متقابل و تولید نظم متحد جهت تشکیل ائتلاف ضد آمریکایی خواهد گردید (Cottey, 2007: 53). براساس تز انتخاب عقلانی و تئوری ثبات اولویت دولت‌ها در طی زمان، احتمال اندکی وجود دارد که بریتانیا به رفتار ائتلاف‌سازانه و موازنه‌سازی علیه ایالات متحده اقدام کند. چنین مسئله‌ای تنها در صورتی امکان‌پذیر است که توانمندی‌ها و ظرفیت‌های ملی بریتانیا و استراتژی امنیت اروپایی رشد بسیار روزافزونی بیابد.

۳. اولویت‌ها و ترجیحات همگن. براساس تز «منطق تنوع و کثرت»، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا دارای منافع متمایزی هستند. در این پیوند، بحران ۲۰۰۲-۲۰۰۳ م عراق منجر به شکاف اتحادیه به دو بلوک آلمان-فرانسه و بریتانیا-اسپانیا-ایتالیا گردید. اما چنین شکافی به‌عنوان یک تهدید نهادینه نبوده است که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا را از بین ببرد، بلکه اراده سیاسی برای کنش مشترک منجر به هم‌گرایی در موضوعات دیگر گردیده است. به بیان دیگر، اگرچه بحران عراق مانعی برای تدوین استراتژی امنیتی اروپا تولید نکرد، اما ابهام آشکاری بین خواسته‌های سیاسی در اسناد سیاستی مشترک و منافع ملی پایدار ایجاد کرد. براساس تجارب تاریخی، از دهه ۱۹۹۰ م با منازعات در یوگسلاوی سابق، بوسنی، کوزوو، افغانستان و عراق، اتحادیه اروپا و به‌ویژه بریتانیا مواضع مشترکی اتخاذ نکردند (Krotz, 2009: 565). در حقیقت، شورای امنیت سازمان ملل با تولید شکاف بین اعضای دایم (بریتانیا و فرانسه) و دیگر اعضای اتحادیه اروپا، منطق اتخاذ موضع همساز را فرسایش داده است (Marchesi, 2008: 24). در نتیجه، نقش تأثیرگذار و پرستیژی شورای امنیت منجر به بازدارندگی در تکوین همسازي سیاستی و هم‌گرایی در میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در شورای امنیت گردیده است (Rasch, 2008: 5). همچنین، بریتانیا و فرانسه





تمایلی برای عضویت دائم دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در شورای امنیت ندارند (Hill, 2004: 160).

۴. آنارشی. آنارشی پایدار تهدید دیگری برای بریتانیا جهت تسهیم عضویت دائم در شورای امنیت با اتحادیه اروپا است. از آنجا که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، استراتژی چندجانبه‌گرایی مؤثری برای تقویت سازمان ملل جهت مدیریت و کنترل تهدیدات جهانی تعقیب می‌کنند، در صدد تقویت منافعشان در نهادهای مشروع هستند. اما لایه‌های گوناگون آنارشی در سطح نظام بین‌الملل و احتمال اندک نهادهای بین‌المللی جهت کنترل کامل آن‌ها، بی‌میلی بریتانیا برای تسهیم عضویت دائم خودش در شورای امنیت را در پی خواهد داشت.

۵. حاکمیت. براساس نظر برخی محققان، تا زمانی که اتحادیه اروپا به تقسیم حاکمیت یا تعدیل سیاست‌های ملی نپردازد، به‌عنوان بازیگر سیاسی شکننده در مسائل بین‌الملل تجلی می‌یابد (Krotz, 2009: 469). تداوم چنین وضعیتی منجر به تولید شکاف توانمندی‌انتظارات گردیده است که باعث افزایش انتظارات از ظرفیت‌های یک بازیگر همساز، مؤثر و متحد بین‌الملل شده که ناتوان از تکمیل چنین انتظاراتی گشته است (Peterson, 1998: 5). براساس چنین پنداشتی، معاهده لیسبون نه تنها تغییری در شناسه‌های بین‌حکومتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا ایجاد نکرد، بلکه اجماع در تصمیم‌گیری را ناممکن ساخته است (Lorca, 2007: 4). بدین ترتیب، اگرچه اتحادیه اروپا با پرداخت ۳۷ درصد بودجه منظم سازمان ملل، به‌عنوان بزرگ‌ترین حامی مالی سازمان ملل است و در ۴۰ درصد عملیات صلح مشارکت و نیمی از بودجه‌های سازمان ملل را پرداخت می‌کند (Luif, 2003: 28)، اما چالش‌هایی در باب عضویت دائم در شورای امنیت دارد.

اساساً بریتانیا به‌عنوان الگوی همبستگی بین سطوح ملی و فراملی در توسعه فرایندهای هم‌گرایی مدرن در اروپا است. موقعیت امپریالیستی و میلیتاریستی از یک‌سو و جایگاه ابرقدرتی بریتانیا، از سوی دیگر، به‌مثابه شناسه اصلی تعیین بخش سیاست‌ها و رویکردهای لندن در فرایندهای اتحاد و هم‌گرایی در اروپا بوده است. مواضع جهانی و تلاش برای حفظ مسئولیت جهانی نظامی و سیاسی بریتانیا در سال‌های پساجنگ جهانی دوم تداوم یافته است. تأکید بر نقش جهانی بریتانیا در دکترین «حلقه‌های سه‌گانه»^۷ وینستون چرچیل تجمیع گردیده است (Ellison, 2000: 17). پانزده سال پس از جنگ جهانی، بریتانیا از عضویت در جامعه اقتصادی اروپا امتناع می‌کرد اما تشدید جهت‌گیری اروپایی در سیاست خارجی لندن در دهه‌های بین ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ م بروز یافت. چرخش مواضع و ایستارهای بریتانیا برآیندی از کاهش قدرت اقتصادی و نفوذ سیاسی و تلاش برای ترفیع انتظارات جهانی و منافع از طریق عملیاتی‌سازی مزیت‌های مجمع همکاری اروپای غربی بوده است. طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ م، سیاست بریتانیا نسبت به هم‌گرایی اروپای غربی ضمن پیگیری اهداف محدود، در صدد دوری از انزوای بریتانیا در اروپای غربی از یک‌سو و بازیابی نقش خود به‌عنوان یکی از متحدان اصلی ایالات متحده از سوی دیگر برآمده است. اما با اینکه فرایند هم‌گرایی اروپای غربی بدون مشارکت بریتانیا به افزایش قدرت خود دست زد، وزارت خارجه بریتانیا با تغییر ایستار «همکاری بدون تعهد»، سیاست سازنده‌تری اتخاذ کرد. چنین تغییر ایستاری برآیندی از تحولات ایزکتیو و عینی در عرصه بین‌المللی و به‌ویژه تنزل وجهه بریتانیا در بحران سوئز در ۱۹۵۷ م بوده است که لندن را برای رصد بدیلی جهت ارتقای موقعیت خود در عرصه جهانی سوق داد (May, 2001: 39). براساس چنین موقعیتی، بریتانیا در حالی به دهه ۱۹۶۰ گذار کرد که: حلقه اول، بی‌ثباتی در رابطه با دولت جدید جان اف. کندی در آمریکا ایجاد گردید؛ حلقه دوم، اروپای غربی موفقیت‌زاینده‌ای در بازار مشترک کسب کرده است؛ حلقه سوم، کشورهای مشترک المنافع با تناقض‌های داخلی مواجه گردیدند. اما روی کار آمدن نخست‌وزیر اروپامدار بریتانیا در دهه ۱۹۷۰ م منجر به تقویت

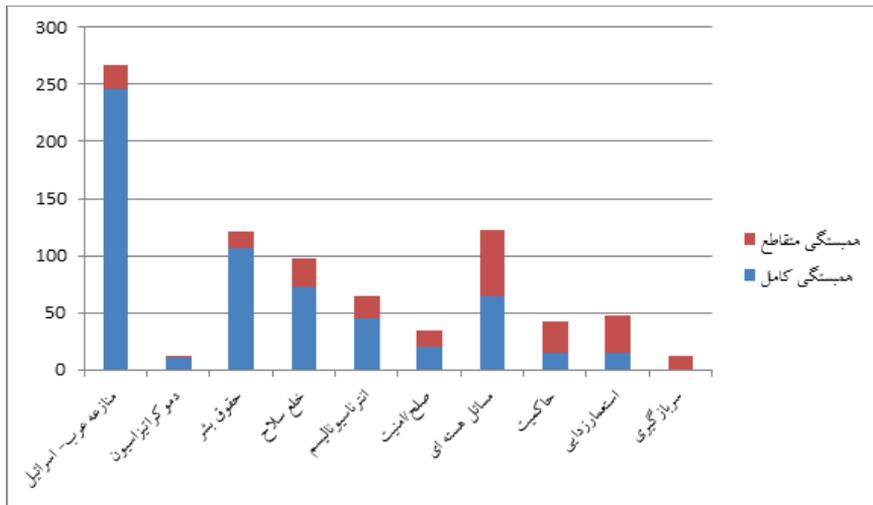


تلاش لندن جهت عضویت در بازار مشترک گردیده است. بدین ترتیب، عضویت در جامعه اقتصادی اروپا منجر به تقویت سیاست اروپایی بریتانیا و رشد وزن اقتصادی، میلیتاریستی و سیاسی در سپهر جهانی گردید. با روی کار آمدن محافظه کاران (جان میجر و مارگارت تاچر)، تعدیل رویکردهای هم‌گرایی اروپایی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین اولویت‌های کابینه جدید تبدیل گردید. در این پیوند، پیمان ماستریخت در دسامبر ۱۹۹۱ م نه‌تنها منجر به تقویت فرایند هم‌گرایی اتحادیه اروپا گردید بلکه از منافع و موقعیت بریتانیا دفاع کرده است. متعاقب آن، بریتانیا با پذیرش اصول سه‌گانه پیمان ماستریخت^۸، از موضع اپوزیسیونی خود در تأسیس اتحادیه اروپا عقب نشست. در دوران زمامداری تاچر، بریتانیا در صدد تعقیب وجهه ملی از طریق اتحادیه اروپا برآمد. اما دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ م به‌مثابه عصر تردید در عضویت بریتانیا در اتحادیه اروپا تلقی می‌شود. در این پیوند، ذهنیت جزیره‌ای و فردیت‌گرایی هم‌پیوند با فرهنگ بریتانیا به‌طور آشکارا در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سخنرانی‌های نخبگان سیاسی دیده می‌شود. بنابراین، چشم‌انداز رهبران محافظه‌کار با چرخش کامل از اروپامداری به‌سوی اروپاگریزی مواجه گردید. چنین پارادوکسی منجر به ناکامی انتخاباتی محافظه‌کاران در ۱۹۹۷ م گردید. روی کار آمدن حزب کارگر به رهبری تونی بلر و هژمونی پراگماتیسم در سیاست خارجی موجب بازگشت بریتانیا به اروپا شد. بدین ترتیب، همسازي با اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین اولویت‌های تونی بلر در دوره اول نخست‌وزیری (۲۰۰۱-۱۹۹۷ م) بوده است. بیگانگی لندن از فرایندهای هم‌گرایی اروپا (تلاش برای کسب شرایط ویژه در اتحادیه مالی اروپا، عدم پذیرش یورو و مفاد موافقتنامه‌های شنگن و...) منجر به تضعیف نفوذ لندن بر سیاست‌های اتحادیه اروپا گشته است. چنین ایستاری باعث کاهش ارزش موقعیت بریتانیا در برابر واشنگتن شد. اما روی کار آمدن دولت کارگری در بریتانیا باعث تغییر اولویت‌های سیاست خارجی بریتانیا در خصوص اروپا گردید که عبارت‌اند از: ۱. کنش‌گرایی حداکثری و سیاست اروپایی معین؛ ۲. اتحاد فرآ‌اتلانتیکی مستحکم؛ ۳. دفاع ملی مؤثر؛ ۴. آزادی تجاری؛ ۵. تقویت و توسعه همکاری اروپایی و بین‌المللی جهت مواجهه با چالش‌ها و تهدیدات جهانی (Williams, 2005: 43; Smith, 2005). چنین اولویت‌هایی در سخنرانی‌های تونی بلر به وضوح بیان شده است. براساس نظر بلر، «اصول سیاست خارجی بریتانیای مدرن» منجر به تصدیق نقش بریتانیا به‌عنوان «حلقه وصل میان اروپا و ایالات متحده» است. نقش کشور به‌عنوان یک «قدرت محور و قدرت منطقه‌ای با یک مسئولیت جهانی» بوده است (Hughes and Smith, 1998). طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۷ م سیاست بریتانیا در خصوص اتحادیه اروپا به‌دلیل تنازعات بنیادین منافع بین بریتانیای نوین و آلمان-فرانسه در خصوص اصلاحات نهادی اتحادیه اروپا پویایی خودش را از دست داد. ناکامی سیاست خارجی حزب کارگر نوین بریتانیا در خصوص اروپا، برآیندی از شبکه‌های گوناگون بوده است. نخست، بی‌میلی آلمان-فرانسه از ابتکار سیاسی لندن در خصوص اصلاحات نهادی و محدوده‌های ملی اتحادیه اروپا، دوم، رانش گسترده اهداف، منافع و اولویت‌های استراتژیک نخبگان سیاسی حاکم بریتانیا در خصوص تجدیدنظر و احیای پیوندهای خاص فرآ‌اتلانتیکی. اما قدرت‌یابی دولت ائتلافی محافظه‌کار-لیبرال دموکرات در ۲۰۱۰ م، فرجامی برای اهداف سیاسی بریتانیای نوین در عصر گذشته بوده است. بنابراین، از منظر تبارشناختی، تمام اقدامات سیاسی و سازمانی برای عضویت بریتانیا در سپهر نوین اروپایی در طول دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ م با اقدامات مشترک کابینه محافظه‌کاران به‌ویژه ادوارد هیث انجام یافته است. در واقع، دکنترین وابستگی متقابل به‌عنوان اصل راهبردی دولت محافظه‌کار در خصوص هم‌گرایی در اروپا به معنای تکوین یک دولت فدرال در اروپا یا اتحاد کامل نیروهای نظامی غرب نیست، بلکه با تکوین یک رویکرد پراگماتیک، در صدد همسازي سیاست‌های اقتصادی و مالی دولت‌های غربی برآمده است که به

۸- سه ستون اصلی پیمان ماستریخت عبارت‌اند از: ستون جامعه اروپایی ستون سیاست خارجی و امنیتی مشترک - ستون همکاری در زمینه‌های قضایی و امور داخلی.



منافع اقتصادی بریتانیا خدمت خواهد کرد. اما در دوران مارگارت تاچر، لندن با اتخاذ تاکتیک‌های تهاجمی به ترکیب مشارکت‌گزینی در فرایندهای هم‌گرایی و ارتقای سیاست‌ها و ابتکارات ملی جهت انطباق با تحولات جامعه اروپایی دست زد. در واقع، سیاست دولت محافظه‌کار تاچر در صدد کاهش سرعت فرایند هم‌گرایی در سیاست‌های مالی و بودجه‌ای جهت بازسازی اقتصاد بریتانیا بوده است؛ در حالی که در صدد هم‌گرایی در عرصه سیاست خارجی و امنیتی برآمد. در دوران جان میجر، سیاست‌های اروپایی بریتانیا بدون تغییر ماند. همچنین، چنین سیاست‌هایی با فشارهای داخلی و بیرونی مواجه گردید که در نوسان بین اروپامداران و اروپاگریزان قرار گرفت. در عصر حکومت حزب کارگر (۲۰۱۰-۱۹۹۷م)، اروپاگریزی همچنان پایدار مانده است و مخالف هم‌گرایی بیشتر در اتحادیه اروپا باقی ماند. چنین ایستار سلبی نسبت به قانون اساسی اروپا و معاهده لیسبون مشاهده می‌شود. در واقع، بریتانیا بر اروپای ملت‌های غیر فدرالیستی تأکید دارد. در نهایت، ایستار دولت ائتلافی انگلستان (۲۰۱۵-۲۰۱۰م) نیز با تغییر چشمگیری در خصوص اتحادیه اروپا همراه نشد (Bale, 2010: 23-46). در نهایت، تحلیل رویکرد کابینه‌های مختلف بریتانیا در خصوص فرایند هم‌گرایی اروپا پازتاب‌گرایش پایدار در بسازی اروپا است که به‌طور فعالانه‌ای از رشد نظام‌های اقتصادی و سیاسی فراملی اتحادیه اروپا احتراز کرده است. بریتانیا تأکید گسترده‌ای بر حاکمیت و منافع ملت‌دولت می‌کند.



شکل ۲. نمودار همبستگی رأی‌دهی اتحادیه اروپا در موضوعات مختلف در مجمع عمومی سازمان ملل
منبع: ۱۳۷: ۲۰۰۹، Birnberg

بر اساس معادله بالا، رشد تراز همسازی رفتاری بریتانیا با دولت‌های عضو اتحادیه اروپا را می‌توان به‌طور خاص در رابطه با فرانسه مشاهده می‌شود. طی سه دهه گذشته، بریتانیا به همراه فرانسه تقریباً دو سوم پیش‌نویس قطعنامه‌های شورای امنیت را پیشنهاد یا حمایت کرد. همچنین، فرانسه و بریتانیا در بیشتر موضوعات به‌عنوان متحد عمل کردند و در بیش از ۸۰۰ پیش‌نویس قطعنامه تنظیمی توسط شورای امنیت از ۲۰۰۰ م، تنها در ۱۱ مورد رفتار ناهمساز بروز دادند (Tardy & Zaum, 2016: 124). در حقیقت، طی سه دهه گذشته، لندن و پاریس همسازی اعمالی و اعلانی گسترده‌ای را در موضوعات گوناگون به‌ویژه



بحران لیبی، دادگاه جنایی بین‌المللی و سوریه بروز دادند که موضع بریتانیا را بیش از ایالات متحده آمریکا، بیشتر به فرانسه نزدیک ساخته است. ناهمسازی رفتاری برجسته بریتانیا با ایالات متحده آمریکا از یک سو و همسازی بالای رفتاری با فرانسه را می‌توان در رأی مثبت لندن به همراه پاریس به موضوع پیش‌نویس قطعنامه شهرک‌سازی در حاکمیت سرزمینی فلسطین مشاهده کرد که با رفتار رأی‌دهی وتویی واشنگتن همراه گشت. چنین ناهمسازی رفتاری دو بار در ۲۰۰۲ م در قضیه بوسنی و هرزگوین و مسئله فلسطین ظهور یافت. با وجود چنین همسازی رفتاری، مسئله قبرس و صحرای غربی منجر به ناهمسازی رفتاری پاریس و لندن گردید که در دو سمت متمایز میز دیپلماتیک موضع گرفتند.

در یک تحلیل جامع، معماری رفتار رأی‌دهی لندن با اتحادیه اروپا در شورای امنیت برآیندی از شبکه‌های گوناگون است: الف) قدرت حاکمیتی بریتانیا و دیگر اعضای قدرتمند، تأثیرات گسترده‌ای بر فرایند تصمیم‌سازی‌ها می‌گذارد. از منظر تاریخی، اتحادیه اروپا از زمان تأسیس به‌عنوان ابزار و تکنولوژی نهادی برای منافع و موقعیت دول عضو از یک سو و الگوی پساملی حاکمیت اشتراکی بوده است. براساس تز «سرایت/سرریزی»^۹ کارکرد گرای، هم‌گرایی از یک موضوع سیاستی به عرصه دیگری گذار کرده است. اما با وجود گسترش پهنا و رشد افقی هم‌گرایی، عمق و شدت هم‌گرایی عمودی در اتحادیه کاهش یافته است. تا جایی که همه پروژه‌های موراوی ملی مستحکم اتحادیه اروپا یا به عصر پیش از ۱۹۸۹ م برمی‌گردد یا اینکه ضرورتاً پیش از سال ۱۹۸۹ تدوین گردید. همکاری یا ناهمسازی بین حکومتی به‌عنوان نقطه عطفی در تاریخ اروپای مدرن به تبیین شدت پروژه اروپایی می‌پردازد. بدین ترتیب، با وجود رشد قدرت دولت‌های عضو، اهمیت و وسعت نامتقارن اعضای اتحادیه اروپا به‌مثابه ویژگی ساختاری چانه‌زنی سیاسی ظهور یافت. ب) اندازه و وسعت ناهمساز دولت‌های عضو. ناهمسازی توانمندی اقتصادی، دموگرافیک، نفوذ سیاست خارجی و موقعیت بین‌المللی بیش از سال‌های آغازین تأسیس اتحادیه هم‌گرایی، اثرات گسترده‌ای در دوران جاری دارد. قطب‌بندی‌های درونی اتحادیه منجر به تضعیف کارکرد جوهری و اصلی اتحادیه گردیده است. جامعه شش کشور که شامل سه دولت بزرگ عضو و سه دولت کوچک عضو از جمله چنین بلوک‌بندی‌های درونی است. عدم توازن رأی‌دهی از جمله دیگر چالش‌های درونی اتحادیه است. از سال‌های آغازین دهه ۱۹۹۰ م، سه وجه قدرت دولت‌های عضو بروز یافته است: ۱. نخستین وجه دربرگیرنده بنیان‌گذاران هم‌گرایی و دولتهایی است که به‌طور فعالانه‌ای در جستجوی سیاست‌های هم‌گرایی و مشارکت در نتایج آن می‌شوند.^{۱۰} ۲. دومین وجه شامل ائتلاف‌سازان به‌ویژه دولت‌های عضو که موقعیت سیاسی خودشان را در مرکز چانه زنی قرار می‌دهند. این گروه اغلب شامل دولت‌های بنیان‌گذار هم‌گرایی و دولت‌های کوچک عضو می‌شود که بدیل‌های مشترک را ترجیح می‌دهند. ۳. سومین وجه شامل بازیگران دارای حق و تو به‌ویژه دولت‌های عضو که با رد توافقنامه یا بازدارندگی از تعمیم هم‌گرایی، در جستجوی منافع خودشان بودند. در این میان، بریتانیا به‌عنوان مهم‌ترین بازیگر دارای حق و تو است. از سوی دیگر، بسیاری از دولت‌های کوچک نیز از امتیاز حق و تو استفاده می‌کنند. در این پیوند، چنین بازیگرانی به‌جای مشارکت در فرایند مصالحه، با انزواگزینی از فرایندهای مذاکره، در انتظار هنگامه‌ای هستند که بنیانگذاران هم‌گرایی در جستجوی رضایت آن‌ها برآیند. تعداد و گاهی اوقات تأثیرات ناکارکردی بازیگران و توگر به‌عنوان محرکه‌های پایداری حاکمیت دولت‌های عضو و نقصان فرایند هم‌گرایی است. ۳. قدرت و تو منجر به رشد و رونق قدرت ائتلاف گردید. فارغ از تأثیرات تز سرایت هم‌گرایی بخشی، ائتلاف میان دولت‌های عضو جهت تبدیل انگیزه‌های ائتلاف به سیاست‌های عملی و اعلانی معاهده یک مسئله ضروری است. ثبات و جامعیت ائتلاف منجر به قدرت بیشتر کارکردی می‌شود. مواضع فایده‌گرایانه و مبهم دولت‌های

9- Spillover



عضو منجر به تقویت نقش ائتلاف از یک سو و کنترل تمایلات مرکز گریز اتحادیه اروپای بزرگ‌تر از سوی دیگر گردید. گسترش اتحادیه و رشد عضوگیری منجر به گسترش ناهمسازی می‌شود که محدودیت‌هایی برای ائتلاف تولید می‌کند. از سوی دیگر، تغییرات گسترده در ساختارهای حزبی برخی دولت‌های اصلی عضو اتحادیه، اعضای بنیان‌گذار از ایفای نقش قدرتمند احتراز کردند. ۴. هم‌گرایی جاری منجر به حاشیه راندگی دولت‌های عضو کوچک و پیرامونی می‌گردد. گسترش اتحادیه اروپا نه تنها منجر به تقویت موقعیت و قدرت دولت‌های کوچکتر عضو نشده است بلکه بسیاری از دولت‌های جدید نیز به دلیل کمبود منابع، به بروکسل وابسته هستند. از سوی دیگر، اتحادیه مالی اروپا^{۱۱} و رژیم شنکن^{۱۲} منجر به تکوین مفهوم طبقه در میان دول عضو گردید. همچنین، معاهده لیسبون منبعی دیگر برای تحدید قدرت دول کوچکتر عضو شد. این معاهده با حذف ریاست گردشی شورای اتحادیه اروپا، همچنین تأثیرات قابل ملاحظه‌ای بر سیاست‌گذاری‌های شورای اروپا، کمیسیون اروپا، و پارلمان اروپا بر جای گذاشته است. ۵. تفوق بین حکومت‌گرایی فراملی‌گرایی. دو دهه گذشته پارادایم هم‌گرایی چرخش یافت. رویکرد تقویت تدریجی لایه‌های فراملی‌گرایی اتحادیه اروپا با وقفه مواجه گردید. اما هم‌گرایی اتحادیه اروپا اغلب بر روی اصل بین‌حکومتی استوار است. چنین چالش‌هایی منجر به تقویت مفهوم ناهمسازی‌های قدرت در میان دول عضو و سوءمدیریت به دلیل بی‌اعتمادی شده است (Janning, 2013: 3-6). بر مبنای چنین عقلانیتهایی، بریتانیا به‌ندرت از قدرت و تو استفاده می‌کرده است و تنها در شرایطی که منافع مستقیم ملی (کانال سوئز، رودزبای جنوبی و فالکلند)، سیاست‌های ویژه (تحریم‌ها علیه آفریقای جنوبی) یا حضور و مشارکت دیپلماتیک (نامیبیا) با چالش مواجه گردد، از رفتار رأی‌دهی و تویی استفاده می‌نماید. اما استثناگرایی بریتانیا در شورای امنیت بدین دلیل است که هرگز کمک به الغای قطعنامه‌های شورای امنیت (به استثنای رأی وتوی سال‌های ۱۹۸۶ و ۱۹۸۹ م علیه لیبی)، خواه به دلیل پیوند با متحدان یا فشارهای بیرونی، نکرده است.

۵. عقلانیت رفتاری بریتانیا در سطح فرآتلانتیکی

بر اساس منطق جهان پس‌استعماری، مشارکت بریتانیا در نهادهای خاص تقلیل یافت. سیاست‌زدگی منجر به راهی تدریجی بریتانیا از قید ایدئالیسم گردید. همچنین، سطح و کیفیت نمایندگی بریتانیا تنزل یافت. چنین دگردیسی‌هایی ناشی از تأثیرپذیری گسترده بریتانیا از تحولات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی به‌ویژه از ۱۹۷۹ م به بعد بوده است. فهم بریتانیا از کاهش قدرت خود در سازمان‌های بین‌المللی، رشد بازیگران منطقه‌ای و نقش‌آفرینی در سطح بین‌الملل و درک خیزش بازیگران منطقه‌ای منجر به جهت‌گیری پراگماتیستی رفتار رأی‌دهی بریتانیا گردیده است.

چرخش پارادایمی رفتار رأی‌دهی و سیاست خارجی لندن دارای اضلاع گوناگونی است. نخست اینکه بریتانیا باید همکاری‌های خود با فرانسه و آمریکا را گسترش دهد. فقدان همکاری و واکنش‌های مشترک به‌عنوان دلیل اصلی تعلیق اصلاح شورای امنیت تلقی می‌شود. دوم اینکه بریتانیا باید با روسیه مذاکره کند. تحریم‌ها علیه مسکو و موضع روسیه در خصوص اوکراین ثابت باقی ماند. به دلیل پیوندهای مستحکم اقتصادی و مالی بریتانیا با روسیه، لندن به‌مثابه پیشگام مذاکره با مسکو تلقی می‌شود. بدین ترتیب، گسترش رویکردهای چندلایه در خصوص همکاری نه‌تنها منجر به تقویت ابتکار کنش مشترک می‌شود، بلکه ارتباطات متقابل اعضای دایم منجر به تولید موازنه قدرت در شورا علیه ایالات متحده می‌گردد (Kruglova, 2015: 1-2). همچنین، حمایت لندن از اصلاح شورای امنیت به‌مثابه رکن دیگر رهیافت عمل‌گرایانه رأی‌دهی تلقی می‌شود. چنین ضلعی برآیندی از پویای مختلف نظام بین‌المللی به‌ویژه

11-European Monetary Union
12- Schengen Regime



تغییر توازن ژئوپلیتیکی قدرت، دگردیسی ماهیت منازعات مسلحانه، استراتژی‌های پیشگیری از منازعات، حل و فصل منازعات و صلح‌سازی، و تغییر جغرافیای قدرت و ماهیت منازعات مسلحانه و تهدیدات صلح و امنیت است (Spain, 2013: 339-340). به بیان دیگر، اگرچه بریتانیا به‌عنوان یکی از قدرت‌های بزرگ جهانی بوده است اما سطح قدرت اقتصادی بریتانیا همانند عصر پسا جنگ دوم جهانی ناست. در ۲۰۰۹ م ۶۶ درصد بودجه سالانه را به سازمان و سیاست‌های آن تخصیص داده است و پس از آمریکا با ۲۲ درصد، ژاپن با ۱۶٫۶ درصد و آلمان با ۸٫۵ درصد در رده چهارم جهانی قرار دارد. از آنجا که اولویت اصلی پنج عضو دائم شورای امنیت، تأمین منافع ملی است، مکانسیم‌ها و روش‌های مختلفی جهت دستیابی به چنان اهدافی اتخاذ می‌کنند. براساس چنین فرمولی، بریتانیا با تمرکز بر «راهبرد موقتی»، از انتخاب اعضای جدید حمایت می‌کند که در صورت داشتن شایستگی می‌توانند دوباره انتخاب شوند. چنین مکانیسمی با عنوان «عضویت شبه دائمی»^{۱۳} تلقی می‌شود. گودرهام به‌عنوان نماینده بریتانیا در سازمان ملل بیان داشته است که بریتانیا از طرح گروه ۴ حمایت می‌کند^{۱۴} اما معتقد است که یک گزینه میان‌بر، احتمال بیشتری برای تصویب دارد (Minor, 2010: 14). براساس چنین رویه‌ای، عضویت شبه دائمی به تدریج به عضویت دائم کامل تبدیل خواهد شد.

از زمان جنگ دوم جهانی و با شناسایی رسمی رهبری آمریکا در ناتو، بریتانیا با حمایت از سیاست‌های استراتژیک آمریکا، بر اهرم فشار آتلانتیستی در اتحادیه اروپا تأکید داشت. مفهوم «پیوند خاص» بین لندن و واشنگتن توسط وینستون چرچیل در ۱۹۴۶ م در فولتون ابداع گردید. همکاری سیاسی بین بریتانیا و آمریکا تا اندازه‌ای در همسازی منافع ملی آن‌ها سنجیده می‌شود. به‌علاوه، پیوند خاص بین دو کشور از همکاری شخصی استثنایی بین رهبران دو کشور برمی‌آید که تأثیر فزاینده‌ای بر همکاری سیاسی بین دو کشور بر جای می‌گذارد. یکی از شناسه‌های اصلی پیوند خاص بین واشنگتن-لندن عدم تقارن قدرت است. چنین روابطی بر پایه کسری توانمندی‌های مالی، اقتصادی و نظامی بریتانیا در آغاز قرن بیستم است. چنین روابطی برآیندی از استراتژی دیپلماتیک لندن جهت انطباق با قدرت آمریکا است. براساس نظر دیوید رینولدز، پارادایم‌های سه‌گانه منجر به تکوین روابط بریتانیا-آمریکا می‌شود. چنین پارادایم‌های سه‌گانه‌ای شامل روابط امپریالیستی، روابط اتحادی و روابط فرهنگی است. این پارادایم سه‌گانه ضمن همبستگی متقابل، کمک به فهم پیچیدگی محور آمریکا-انگلیس می‌کند (Reynolds, 2005: 27). وابستگی متقابل کلان‌روایت‌های سه‌گانه کمک به تبیین پویای قدرت می‌کند. همبستگی پارادایمی بین لندن-واشنگتن با الگوهای ملموس کناکنش تفسیر می‌شود که با روابط دوجانبه از ۱۹۸۹ م آغاز گردید. در این پیوند، روابط اتحادی به سیاست مدیریت مشترک در اتحادیه‌های نهادی نوین برمی‌گردد که در دهه ۱۹۹۰ م ظهور یافته است. همسازی و همکاری آنگلو-آمریکایی در بستر سیاست نظم نوین جهانی و آتلانتیسم نوین با شناسه‌های روابط اتحادی و امپریالیستی مشخص می‌شود. زبان مشترک، ارزش‌ها و مسئولیت‌های مشترک به‌عنوان نقطه عطف اصلی در پیوند خاص دو کشور در دوران زمامداری تونی بلر، بازتاب پارادایم فرهنگی، امپریالیستی و اتحادی است. روابط اتحادگونه به معنای برابری بین دو بازیگر، به‌عنوان یکی از شناسه‌های اصلی روابط آنگلو-آمریکایی در نیمه اول قرن بیستم و اوایل جنگ سرد است. سنگ بنای چنین همکاری، اتحاد هسته‌ای بوده است. بریتانیا و ایالات متحده به اعمال هژمونی آنگلو-آمریکایی از طریق سیاست مشارکت در مدیریت ناتو، سنتو، سیتو، سازمان بروتون وودز، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان کشورهای صنعتی پرداختند. اتحادیه‌های نهادینه به‌جای کارکرد اولیه دفاع، تنوع و کثرتی از کارکردها را تمهید کرده است (Schmidt, 2005: 106). اما دهه ۱۹۹۰ م با

13- Semi-permanent Membership

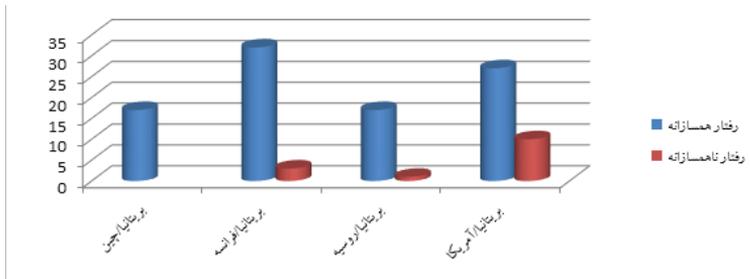
۱۴- طرح گروه ۴ شامل برزیل، آلمان، هند و ژاپن می‌شود.



عقب‌نشینی تدریجی آمریکا از اصل چندجانبه‌گرایی جنگ سرد تعین یافته است. یکجانبه‌گرایی و ائتلاف اراده به‌عنوان عناصر اصلی گزینش‌های استراتژیک در سیاست دفاعی و نظامی آمریکا گردیده است. به دنبال دهه‌ها کسری اقتصادی نسبی و گسست نقشی در مسائل جهانی، دولت بلر بر این باور پافشاری کرد که بریتانیا توانایی نقش‌آفرینی به‌عنوان یک بازیگر جهانی را با اهداف اخلاقی داراست. اهرم نفوذ کلیدی برای دستیابی به چنین هدفی، اتحاد تاریخی آمریکا-انگلیس بوده است. روابط دوجانبه بین آمریکا-بریتانیا به‌دنبال حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ م نهادینه نشده است اما به‌دلیل منافع و ارزش‌های مشترک و هویت آتلانتیستی با یکدیگر پیوند یافتند.

براساس نظر محققان، موقعیت بریتانیا به‌مثابه متحد اصلی آمریکا منجر به گسترش نفوذ جهانی لندن شده است. همچنین، دو کشور درصدد همسازی و متحدسازی مواضع خودشان در سازمان‌هایی مانند سازمان ملل، ناتو، گروه ۷ و ۸، گروه ۲۰ و در موضوعاتی مانند اوکراین، روسیه، سوریه، گروه‌های تروریستی، ایران، فرایند صلح خاورمیانه، افغانستان و... هستند. از سوی دیگر، لندن و واشنگتن بیشترین سرمایه‌گذاری متقابل در سطح جهانی را دارا هستند. در سال ۲۰۱۳، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی آمریکا در بریتانیا به ارزش ۵۷۱ میلیارد دلار برآورد شده است. مجموع دارایی‌های آمریکا در بریتانیا در ۲۰۱۳ م به حدود ۵ بیلیون دلار رسیده است که ۲۲ درصد مجموع دارایی‌های خارجی آمریکا را شامل می‌شود. از سوی دیگر، دارایی‌های بریتانیا در آمریکا در ۲۰۱۳ م به ۲٫۴ بیلیون دلار رسیده است که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سالانه بریتانیا در آمریکا به ۵۱۸٫۶ میلیارد دلار رسیده است (Mix, 2015: 14).

از منظر گفتمان هانتینگتون، معادله سیاست بین قدرت‌های بزرگ در نخستین دهه از جنگ سرد، ۱-۴ (آمریکا، بریتانیا، فرانسه و چین علیه اتحاد شوروی) بوده است. اما به‌دنبال کسب صندلی دایم شورای امنیت توسط رژیم کمونیستی مائو، چنین شرایطی تغییر یافت و به معادله ۱-۳ (آمریکا، بریتانیا، فرانسه علیه شوروی، چین در حد وسط) تغییر کرد. به‌دنبال جنگ سرد چنین معادله‌ای به ۲-۱ (آمریکا و بریتانیا علیه روسیه، چین، و فرانسه در حد وسط) (Huntington, 1999: 42) تبدیل شد. حقیقت سیاسی چنین رهیافتی را می‌توان به‌وضوح در گونه‌های مختلف رفتاری اعضای دایم شورای امنیت در موضوعات گوناگون طی یک دهه مشاهده کرد.



شکل ۳. نمودار رفتار رأی‌دهی همسازانه یا ناهمسازانه بریتانیا با دیگر اعضای دایم شورای امنیت، ۱۹۹۹-۲۰۰۹ م
منبع: Lynch, ۲۰۰۹: ۶

اما تحلیل همسازی رفتار رأی‌دهی بدون توجه به رأی‌دهی یکجانبه تکمیل نخواهد شد. در این پیوند، بریتانیا به‌عنوان یک عضو استثنا تلقی می‌شود که هیچ‌گونه رفتار رأی‌دهی یکجانبه را تجربه نکرده است.



شکل ۴. نمودار رفتار رأی‌دهی یکجانبه اعضای دائم شورای امنیت ۱۹۹۹-۲۰۰۹ م

منبع: Lynch, ۲۰۰۹: ۹

براساس رویکرد منطقی- نهادگرایانه، دولت‌ها به‌مثابه مهم‌ترین کنشگران سیاست جهانی هستند که از طریق سازمان‌های بین‌المللی به تنظیم نظم اجتماعی متناسب جهت دستیابی به اهدافشان می‌پردازند. سازمان‌های بین‌المللی به برسازی ساختارهایی اقدام می‌ورزند که دولت‌ها را برای دستیابی به اهدافشان توانمند می‌سازد. براساس چنین الگویی، بریتانیا به دوری از سیاست‌های نامتعارف پس‌استعماری، تعهد گسترده به سیاست‌های مشترک‌المنافع، همسازی با قدرت‌های در حال رشد و بزرگ به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، واتحادیه اروپا روی آورده است. به بیان دیگر، منطق اصلی رفتار رأی‌دهی لندن در شورای امنیت سازمان ملل، آمیزش انترناسیونالیسم لیبرال و آتلانتیسم است.

۶. نتیجه

تحلیل رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل به‌عنوان مسئله‌ای سهل و ممتنع است. چنین رفتاری، از یک‌سو ناشی از کسری قدرت لندن در سطح جهانی، تغییر سطح قدرت بریتانیا در سطح آتلانتیک، ناهمسازی تاکتیک‌های رفتاری احزاب محافظه‌کار و کار درخصوص نحوه کنانش با اتحادیه اروپا است و از سوی دیگر، تلاش برای مشارکت فعالانه در سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان مکانیسمی جهت کسب مشروعیت برای عضویت دائم در شورای امنیت، پیوند خاص و مستحکم با ایالات متحده آمریکا، اهتمام جدی برای همسازی اتحادیه اروپا به‌مثابه بازیگر سیاست‌گذار و متنفذ در سیاست جهانی است. شبکه‌های ایجابی و سلبی سیاست خارجی بریتانیا در سطوح سه‌گانه خرد، میانی و کلان، درک رفتار رأی‌دهی لندن در شورای امنیت سازمان ملل را به معمای پیچیده بدل ساخته است. براساس یافته‌های تحقیق حاضر، هدف اصلی رفتارهای رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت، تأمین منافع و امنیت ملی است. دستیابی به چنین هدف استراتژیکی از رهگذر ترکیب انترناسیونالیسم لیبرال و آتلانتیسم امکان‌پذیر است. به بیان دیگر، با تقلیل و تغییر سطح قدرت بریتانیا به‌ویژه در عصر پساجنگ دوم جهانی و تولید بحران مشروعیت و کارکرد برای ترکیب شورای امنیت به‌ویژه بریتانیا از یک‌سو و تلاش لندن برای بازیابی قدرت پیشینی و بازیابی سطوح تأثیرگذاری در سطح جهانی از سوی دیگر، منجر به همسازی رفتاری بریتانیا با اروپا و آمریکا گردیده است. چنین پیوندی دارای کارکرد آنتی‌ترگونه است؛ بدین معنا که با تلاش برای همسازی اتحادیه اروپا، درصدد بازیابی قدرت از دست‌رفته خود، همپالگی استراتژیک با آمریکا و تولید موازنه متقابل است. از سوی دیگر، با ایجاد پیوند خاص با آمریکا، درصدد تحمیل هژمونی نرم خود بر اتحادیه اروپا و هویت‌یابی به‌مثابه قدرت و بازیگر اصلی بروکسل است. متأثر از چنین استنتاجی، هرگز لندن تجربه رأی‌دهی وتویی یکجانبه و بدون حمایت قدرتهای بزرگ به‌ویژه ایالات متحده را در شورای امنیت نداشته است. بدین ترتیب، هدف اصلی رفتار رأی‌دهی بریتانیا در شورای امنیت سازمان ملل، تأمین منافع ملی و بازیابی قدرت و پرستیژ پیشینی است که با مکانیسم انترناسیونالیسم لیبرال و اروپا مداری تأمین می‌شود.



- Abbott, K. W., Sindal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organization. *Journal of Conflict Resolution*, 42 (1): 3–32.
- Bale, T. (2010). *The Conservative Party from Thatcher to Cameron*. Cambridge: Polity.
- Birnberg, G. (2009). *The Voting Behaviour of the European Union Member States in the United Nations General Assembly*, London School of Economics, London.
- Chayes, A. and A.H. Achayes. (1998). *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Commission of the European Communities. (2003). The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism. *COM*, 526: 1–33.
- Cottey, A. (2007). *Security in the New Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ellison, J. (2000). *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955-1958*. London: Macmillan Press.
- European Council. (2003). www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=EN,
- Fravel, M. (1996). China's Attitude Toward UN Peacekeeping Operations Since 1989. *Asian Survey*, 36 (11): 1102–1121.
- Hassler, S. (2013). *Reforming the UN Security Council Membership*. London: Routledge.
- Hay, C. (1999). *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?* Manchester: Manchester University Press.
- Hill, C. (2004). Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001. *JCMS*, 42 (1): 143–163.
- Hughes, K. and Smith, E. 1998. *New Labour- New Europe?*
- Janning, J. (2013). State Power within European Integration: On the Limits and Context of Germany's Power in the Union. *DGAP analyse Kompakt (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.)* (1): 1–9.
- Keohane, R. (1986). Reciprocity in International Relations. *International Organization*, 40: 1–27.
- Krotz, U. (2009). Momentum and Impediments: Why Europe won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon. *JCMS*, 47 (3): 555–578.
- Kruglova, A. (2015). Britain is in a Prime Position to Reform the UN Security Council. *Foreign Affairs & Security*: 1–3.
- Lopez-Jacoiste, E. (2010). The UN Collective Security System and Its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights. *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, 14: 273–335.
- Lorca, M. (2007). The reform Treaty: Its Impact on the Common Foreign and Security Policy (CFSP). *EUMA*, 4 (17): 1–12.
- Luif, P. (2003). EU Cohesion in the UN General Assembly. *EU-ISS Occasional Paper*, 49: 1–52.



- Lynch, K. 2009. China and the Security Council: Congruence of the Voting between Permanent Members. *China Papers*, 5: 1–31.
- Marchesi, D. (2008). The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination. *GARNET Conference Paper*: 1–31.
- May, A. (2001). *Britain, the Commonwealth and Europe: the Commonwealth and Britain's Applications to Join the European Communities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Minor, A. (2010). *Reform of the United Nations Security Council: A Rope of Sand*. SIT Graduate Institute.
- Mix, D. E. (2015). *The United Kingdom: Background and Relations with the United States*: Congressional Research Service.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nasu, H. (2011). The UN Security Council's Responsibility and the 'Responsibility to Protect'. *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, 15: 377–418.
- Peter, A. (2011). The Security Council's Responsibility to Protect. *International Organization Law Review*, 8: 1–40.
- Peterson, J. 1998. Introduction, the European Union as a Global Actor. In Peterson, J. and Sjursen, H. (Ed.), *A Common Foreign Policy for Europe?*: 1–12. Oxon: Routledge.
- Posen, B. R. 2006. European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity? *Security Studies*, 15 (2): 149–186.
- Rasch, M. B. (2008). Single Actorness Nonexistent- EU Security Policy at the UN. *GARNET Working Paper*, 3508: 1–37.
- Renner, Jack H. and Osita Afoaku. (2015). *The Responsibility to Protect: A Comparative Analysis of UN Security Council Actions in Libya and Syria*. policy Analysis.
- Reynolds, D. (2005). Anglo-American Relations since 1607: Three Historical Paradigms. In Ursula Lehmkuhl and Gustav Schmidt (Ed.), *from Enmity to Friendship: Anglo-American Relations in the 19th and 20th Century*: 13–27. Augsburg: Wissner Verlag.
- Schmidt, G. (2005). The Special Relationship: How much Longer will it Last? In Ursula Lehmkuhl and Gustav Schmidt (Ed.), *From Enmity to Friendship: Anglo-American Relations in the 19th and 20th Century*: 101–114. Augsburg: Wissner Verlag.
- Singh, K. (2014). The UN Security Council: Misusing the Veto.
- Smith, J. A. (2005). *A Missed Opportunity? New Labour's European Policy 1997-2005*.
- Spain, A. 2013. The U.N. Security Council's Duty to Decide. *Harvard National Security Journal*, 4: 320–383.



- Tardy, Thierry and Dominik Zaum. 2016. France and the United Kingdom in the Security Council. In Sebastian von Einsiedel, David M. Malone, and Bruno Stagno Ugarte (Ed.), *The UN Security Council in the 21st Century*: 121–138. London: Lynne Rienner Publishers.
- Williams, D. (1990). The Specialized Agencies: Britain in Retreat. In Erik Jensen and Thomas Fisher (Ed.), *The United Kingdom- The United Nations*: 209–234. London: Macmillan Press.
- Williams, P. D. (2005). *British Foreign Policy under New Labour, 1997-2005*. New York: Palgrave Macmillan.
- Williams, P. (2002). *The Europeanization of British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe*. POLSIS, European Research Institute, the University of Birmingham.
- Williams, P. (2005). *British Foreign Policy under New Labour, 1997-2005*. London: Palgrave Macmillan.
- Wuthnow, J. (2013). *Chinese Diplomacy and the UN Security Council*. London: Routledge.



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

آسیب‌شناسی عدم توفیق توسعه تکنولوژیک صنعت نفت ایران از طریق مطالعه تطبیقی با نروژ

سیروس امیرقدسی^۱، علی ملکی^۲، سعید شوال پور^۳

چکیده:

بیش از صد سال از کشف نفت در ایران می‌گذرد و اگرچه این صنعت نقشی تعیین‌کننده در اقتصاد کشور دارد، ایران هیچ‌گاه در میان توسعه‌دهندگان تکنولوژی‌های صنعت نفت جهان نبوده است. در حالی که کسب‌وکار کشورها و شرکت‌های مطرح بین‌المللی نفت و گاز مبتنی بر توانمندی فنی و مهندسی و زیرساخت‌های قوی تکنولوژیکی است و نه صرفاً فروش نفت خام، روش مطالعات تطبیقی یکی از روش‌های تشخیص نقاط ضعف جهت دستیابی به توانمندی فناورانه است که در این نوشتار از آن استفاده شده است. بنابراین، در این مقاله با رویکرد تاریخی و تحلیلی به بررسی روند توسعه تکنولوژی در صنایع نفت ایران و نروژ پرداخته شده و با توجه به موضوعاتی همچون بهره‌برداری از پتانسیل موجود در صنایع در بدو تولد صنعت نفت، نقش و سیاست‌گذاری‌های دولت در ایجاد سازوکارهای نهادی موثر در صنعت نفت، ایجاد ظرفیت‌های جذب تکنولوژی، انجام تحقیق و توسعه در صنعت نفت، ایجاد دانش از سوی شرکت‌های پیمان‌کار نفتی، انتقال و توسعه تکنولوژی از طریق ساخت در صنعت نفت در چارچوب مطالعه تطبیقی بین این دو کشور، پیشنهادهایی برای بهبود توسعه تکنولوژیک صنعت نفت در ایران و به‌منظور افزایش مزیت رقابتی ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: تکنولوژی، توسعه تکنولوژی، نفرین منابع، صنعت نفت

۱- دانشجوی دکتری مدیریت تکنولوژی، دانشکده پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران، sirous_a@yahoo.com (نویسنده مسئول)

۲- دکتری علم و تکنولوژی، پژوهشکده علم، فناوری و صنعت، دانشگاه صنعتی شریف، تهران، ایران، a.maleki@sharif.edu

۳- دکتری تخصصی علوم اقتصادی، گروه مهندسی پیشرفت اقتصادی، دانشکده مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران، shavvalpour@iust.ac.ir



۱. مقدمه

تکنولوژی در طول تاریخ تأثیر عمیقی بر توسعه و پیشرفت انسان‌ها داشته است. از زمانی که انسان‌ها به دنبال استفاده از ابزارهایی چون سنگ برای ادامه حیات خود بودند، درحقیقت تکنولوژی را توسعه داده‌اند. در طول تاریخ، بشر با تکنولوژی‌های کشاورزی، اختراع چرخ و استفاده از انرژی آبی، زندگی خود را متحول کرده است.

در حال حاضر، در سطح ملی، تکنولوژی و نوآوری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌ران‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌شمار می‌رود. همچنین، تکنولوژی و نوآوری را می‌توان عامل بسیار مهمی برای غلبه بر تحولات و چالش‌های جهانی تلقی کرد. اندیشمندان اقتصادی مهم‌ترین عامل دچار نشدن به عارضه‌ای چون مصیبت منابع^۱ و بهره‌گیری هر چه بیشتر از این منابع را، برای کشورهای متکی به منابع طبیعی، توسعه و بومی‌سازی تکنولوژی می‌دانند. در سطح شرکت‌ها نیز تکنولوژی یکی از عوامل کلیدی و رمز پیشرفت و حتی بقای سازمان‌های نوین است. در واقع، با توجه به تغییراتی چون رشد اقتصادی، گسترش فناوری اطلاعات و کاربرد تکنولوژی‌های نوین و نیازمندی‌های مصرف‌کنندگان و شرایط زیست‌محیطی از یک طرف و افزایش رقابت در بهره‌مندی از منابع محدود موجود به‌منظور افزایش درآمد از طرف دیگر، لزوم توجه بیشتر به مقوله تکنولوژی و نوآوری‌های آن در سازمان‌ها با هدف ایجاد مزیت رقابتی پایدار، حفظ بقا در عرصه رقابت و ماندگاری در بازار مطرح گردیده است.

بیش از صد سال از حفر اولین چاه نفت در ایران می‌گذرد و صنعت نفت کشور در سده اخیر، فراز و نشیب‌های فراوانی را طی کرده است. اما به اذعان همه صاحب‌نظران، هنوز ایران به جمع توسعه‌دهندگان تکنولوژی‌های صنعت نفت نپیوسته است. علی‌رغم دستاوردهای حاصل در حوزه بهره‌برداری، تعمیر و نگهداری و حتی مهندسی، سطح قابلیت‌های تکنولوژیکی این صنعت، هیچ‌گاه در حد توانمندی‌های لازم برای توسعه و تجاری‌سازی تکنولوژی‌های جدید و کاربردی نبوده است. اهمیت این موضوع زمانی آشکار می‌شود که بدانیم برخی کشورها همانند نروژ با وجود سابقه کمتر زمان ورودشان به عرصه این صنعت، امروزه به‌عنوان صادرکننده تکنولوژی‌های نفتی به دیگر کشورهای جهان شناخته می‌شوند و درآمد آن‌ها از محل فروش و انتقال تکنولوژی بسیار قابل توجه است (باقری و همکاران، ۱۳۸۳).

کسب و کار موفق شرکت‌های مطرح بین‌المللی نفت و گاز مبتنی بر توانمندی فنی و مهندسی و زیرساخت‌های قوی تکنولوژیکی است و بیشتر درآمد این شرکت‌ها به قابلیت‌های صنعتی آن‌ها بازمی‌گردد. اما، تجارت نفت در کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه همانند ایران براساس فروش نفت است و برای تأمین اکثر نیازمندی‌های صنعتی خود به‌خصوص در سطوح طراحی، مهندسی و ماشین‌آلات به شرکت‌های بزرگ نفتی و تأمین‌کنندگان تکنولوژی خارجی وابسته هستند. ساختار بنگاهی مناسب به‌همراه تکنولوژی برتر باعث شده است این شرکت‌های بین‌المللی بخش بزرگی از تجارت نفت جهان را در دست داشته باشند و درآمد سرشاری از این طریق به‌دست آورند، هرچند مالکیت بر نفت تا حد زیادی از دست آن‌ها خارج شده است. آن‌ها گستره مختلفی از فعالیت‌های ارزش‌آفرین در طول زنجیره تولید نفت - از اکتشاف و توسعه در بالادستی تا فناوری و فروش نفت و مشتقات آن در پایین‌دستی - را مدیریت می‌کنند. با توجه به موارد مذکور، یکی از راه‌های کاهش این تفاوت درآمدی، بررسی توسعه تکنولوژی محور و برطرف کردن موانع نهادی و ساختاری توسعه تکنولوژی و نوآوری تکنولوژیک در صنعت نفت است.

صنعت نفت به‌عنوان محرک اصلی اقتصاد کشور، دارای ظرفیت‌های بسیار بالا و گاه بالقوه در جهت تسریع رشد اقتصادی کشور و نیز ارتقای نقش کشور در عرصه بین‌المللی است. مسلماً ارائه راهکارهایی



برای ارتقای تکنولوژی در این صنعت و همچنین توجه به جنبه‌های توسعه‌ی توان علمی و فنی صنعت، باعث می‌گردد که به‌درستی برای توسعه‌ی صنعت نفت بر پایه‌ی تکنولوژی برنامه‌ریزی شود و گام اساسی در راستای ایجاد شکوفایی در اقتصاد ملی، برداشته شود.

هدف این مقاله بررسی تحلیل روند توسعه‌ی تکنولوژیک در صنعت نفت ایران و مقایسه‌ی آن با نروژ در جهت ارائه‌ی پیشنهادهای کاربردی برای ارتقای قابلیت نوآوری و در نتیجه افزایش مزیت رقابتی در این صنعت در ایران است. بعد از بیان مسئله، ابتدا به ادبیات موضوع در خصوص نقش تکنولوژی در اقتصادهای نفتی پرداخته می‌شود؛ سپس روند توسعه‌ی تکنولوژیک صنعت نفت دو کشور ایران و نروژ را مرور می‌کنیم. هدف اصلی مقاله تبیین چرایی عدم توفیق بسیاری از کشورهای نفتی در توسعه‌ی توانمندی فناورانه در صنعت نفت است. این تحلیل از طریق مقایسه‌ی روند توسعه‌ی تکنولوژیک صنعت نفت دو کشور ایران و نروژ - به عنوان دو کشور نسبتاً ناموفق و موفق - انجام شده است. در نهایت، پس از مقایسه‌ی تطبیقی صنعت نفت ایران با نروژ، با توجه به موفقیت توسعه‌ی کشور نروژ در صنعت نفت از طریق اهمیت دادن به تکنولوژی، پیشنهادهایی کاربردی در زمینه‌ی توسعه‌ی تکنولوژیک در صنعت نفت ایران ارائه می‌گردد.

۲. روش‌شناسی

در این مقاله سعی کرده‌ایم به روش تطبیقی، با مطالعه‌ی یک کشور پیشرفته‌ی نفتی، یعنی نروژ، به این سؤال اصلی پاسخ دهیم: چه عواملی باعث توسعه‌ی صنعت نفت نروژ شد و چرا این اتفاق در بسیاری از کشورها از جمله ایران روی نداد؟ پس از مرور ادبیات اقتصادهای مبتنی بر منابع طبیعی و شروط توسعه در آن‌ها از دیدگاه صاحب‌نظران، به بررسی عوامل مؤثر بر توسعه در صنعت نفت نروژ و ایران پرداخته می‌شود. به این روش، اهمیت تکنولوژی را با مقایسه‌ی پیشرفت کشور نروژ خاطر نشان می‌کنیم. سپس با توجه به موفقیت توسعه‌ی تکنولوژیک نروژ در صنعت نفت، پیشنهادهایی در زمینه‌ی توسعه‌ی تکنولوژیک در صنعت نفت ایران ارائه خواهد شد.

از نظر روش‌شناسی، این مقاله مبتنی بر مطالعه‌ی مورد تطبیقی انجام گرفته است (Yin, 2012)، که در آن از طریق مقایسه‌ی دو مورد متفاوت در شرایط گوناگون، عوامل تبیین‌کننده‌ی فاصله‌ی عملکردی دو کشور تحلیل شده‌اند.

۳. ادبیات موضوع

اقتصادهای نفتی را معمولاً زیرمجموعه‌ای از اقتصادهای وابسته به منابع طبیعی^۵ طبقه‌بندی می‌کنند. اقتصادهای وابسته به منابع طبیعی به اقتصادهایی گفته می‌شود که بخش عمده‌ای از درآمدهای این کشورها از استخراج و فروش منابع طبیعی - اعم از نفت، گاز و سایر ذخایر معدنی چون زغال‌سنگ، مس، آهن و... - به‌دست می‌آید. براساس یک تعریف ساده و برگرفته از تعریف اقتصادهای مبتنی بر منابع طبیعی، اقتصاد نفتی به اقتصادی گفته می‌شود که بخش قابل توجهی از درآمدهای آن از استخراج و فروش نفت به‌دست می‌آید. بر همین اساس، سهم فعالیت‌های اقتصادی غیرنفتی، اعم از تولیدات کالا و خدمات که خارج از بخش نفت اتفاق می‌افتد، در مقایسه با درآمدهای نفتی کمتر است. بنابراین، معمولاً بخش قابل توجهی از درآمد دولت در این نوع اقتصادها نیز ناشی از درآمدهای نفتی است. طبیعتاً میزان وابستگی به درآمدهای نفتی در طول زمان ممکن است تغییر کند و تحت تأثیر عوامل مختلف کمتر یا بیشتر شود (تادل و امرین، ۲۰۰۷).



در ادبیات، علم اقتصاد به صورت کلی و در اقتصاد منابع طبیعی^۶ به صورت خاص، وابستگی به منابع طبیعی غالباً پدیده‌های منفی محسوب می‌شود. اگرچه در نگاه ساده و اولیه، نفت و گاز یا سایر منابع طبیعی می‌توانند سرمایه‌های باارزشی محسوب شوند که درآمدهای ناشی از آن‌ها صرف توسعه و رفاه یک جامعه گردد، تجربه بسیاری از کشورها بیانگر آن است که این پدیده به ندرت اتفاق افتاده است. در مقابل، در تعداد قابل توجهی از کشورهای بهره‌مند از منابع طبیعی، به موازات اکتشاف، استخراج و توسعه فروش این منابع طبیعی، نابسامانی‌های قابل توجهی به وجود آمده است. دامنه این پدیده و تبعات منفی ناشی از آن در جوامع و کشورهای مختلف تا بدان جا پیش رفته است که بهره‌مندی از این نعمت خدادادی در آن‌ها به عنوان نفرین یا مصیبت منابع طبیعی تعبیر شده است.

تلاش‌های متأخر برای فرمول‌بندی و اثبات تجربی نظریه مصیبت منابع^۷ به مطالعات جفری ساچز و آندرو وارنر^۸ در مؤسسه مطالعه توسعه بین‌الملل دانشگاه هاروارد^۹ برمی‌گردد (ساچز و وارنر، ۱۹۹۷). آن‌ها با تحلیل رگرسیون عملکرد رشد میان ۹۷ کشور در بازه زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ م نشان دادند که میان رشد تولید ناخالص داخلی و فراوانی منابع طبیعی^{۱۰} که با شاخص نسبت صادرات فرآورده‌های خام اولیه اندازه‌گیری شده است، همبستگی منفی وجود دارد. آن‌ها در تحلیل‌های بعدی خود، نتیجه گرفتند که بیماری هلندی^{۱۱} عامل اصلی کاهش رشد در کشورهای متکی به منابع طبیعی بوده است (ساچز و وارنر، ۲۰۰۱).

بیماری هلندی غالباً به مجموعه عوارض اقتصادی منفی اطلاق می‌گردد که حاصل ورود درآمدهای نفتی گسترده به یک اقتصاد است و سازوکارهای عادی اقتصاد یک کشور را دچار اعوجاج می‌سازد. براساس تحلیل‌های مختلف، توسعه پرشتاب بخش منابع طبیعی مانند نفت و گاز در یک کشور می‌تواند دارای سه اثر مجزا باشد: اثر مصرفی^{۱۲}، اثر قیمت‌های نسبی^{۱۳} و اثر جابه‌جایی منابع^{۱۴} (ساچز و وارنر، ۲۰۰۱). علاوه بر بیماری هلندی و اثر برون‌رانی^{۱۵} وابسته به آن، نزول بلندمدت تراز تجاری و تلاطمات درآمدی، پیوندهای ضعیف بخش نفتی با سایر بخش‌های اقتصاد یا خاصیت جزیره‌ای، عوامل اقتصاد سیاسی و اختلال در نهاد‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی به عنوان پنج دسته از آسیب‌های اصلی کشورهای نفتی در ادبیات، مورد بحث قرار گرفته‌اند (ساچز و وارنر، ۲۰۰۱).

البته علی‌رغم اینکه بخش عمده‌ای از مبانی نظری علم اقتصاد و همچنین سایر شاخه‌های علوم انسانی بر تحلیل آسیب‌های اساسی ناشی از اتکا به منابع طبیعی و به نوعی تبیین نظریه مصیبت منابع متمرکز بوده است، شواهد تاریخی در این زمینه یک‌دست و همسو نیست. بازخوانی دقیق‌تر و جامع‌تر تاریخ توسعه کشورهای متکی بر منابع، در مواردی ابعاد مختلف نظریه مصیبت منابع را نقض می‌کند. شواهد تجربی نشانگر آن است که رابطه میان بهره‌مندی از منابع طبیعی و پیشرفت اقتصادی اجتماعی کشورها می‌تواند از حالت آسیبی و تخریبی به شکل سازنده و فزاینده مبدل شود. صنایع مرتبط و درآمدهای حاصل از تولید نفت و یا سایر منابع طبیعی در صورتی که تحت چارچوب نهادی مناسب و سیاست‌های صحیحی قرار گیرند، می‌توانند به فرایند توسعه صنعتی و همچنین شکل‌گیری اقتصاد دانش‌بنیان شتاب بخشند

- 6-economics of natural resources
- 7-resource curse thesis
- 8- Jeffrey Sachs & Andrew Warner
- 9- Harvard University
- 10- resource abundance
- 11- Dutch disease
- 12- spending effect
- 13- relative price effect
- 14-resource movement effect
- 15- crowding out effect

(موریس و همکاران، ۲۰۱۱).

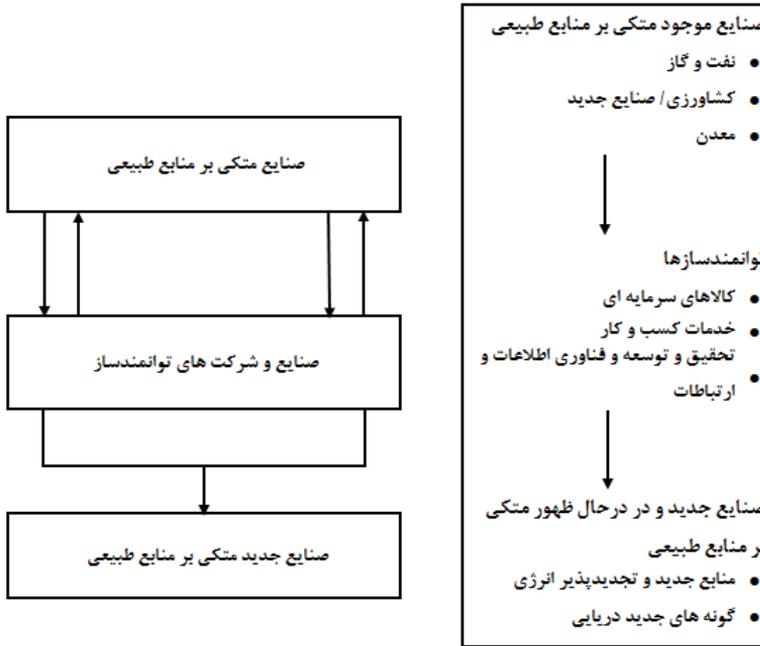
عوامل مختلفی در تجدیدنظر درباره فرضیه مصیبت منابع و، در نتیجه، چارچوب بندی جدید آن مؤثر بوده‌اند. تحقیقات انجام گرفته بر کشورهای متکی به انواع منابع طبیعی - همانند کشورهای نروژ، استرالیا و کانادا- که در عین حال دارای عملکرد اقتصادی مطلوب‌اند، لایه‌های عمیق تر و زوایای پیچیده تری از آثار صنعتی و اقتصادی منابع طبیعی را آشکار کرده است. تجارب کشورهای مذکور ارزیابی فرضیه مصیبت منابع در سطح کشورها را، که عمدتاً سکس و وارنر انجام داده بودند، مورد مناقشه قرار می‌دهد و در واقع مؤید نوعی همزیستی مثبت و فزاینده است که طی آن صنایع گوناگون به تدریج و از طریق پیوندهای پیشینی و پسینی با بخش منابع طبیعی به وجود آمده و گسترش یافته‌اند. در مقابل، توانایی‌های صنعتی و تکنولوژیکی شکل گرفته، از طریق ایجاد بازخوردهای مثبت در کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری در بخش‌های منابع طبیعی مؤثر بوده‌اند.

درواقع وابستگی بیش از حد به درآمدهای حاصل از خام‌فروشی منابع طبیعی، همچون نفت و گاز، در خیلی از موارد بیش از آنکه ناشی از آسیب‌ها و آثار مخرب جانبی بخش منابع طبیعی بر سایر صنایع و بخش‌های اقتصادی باشد، حاصل توسعه نیافتگی و ضعف در پایه صنعتی این کشورها است. به بیان دیگر، آنچه معمولاً به عنوان تضعیف بخش‌های تولیدی تحت تأثیر مستقیم و غیرمستقیم از منابع طبیعی تعبیر می‌شود، غالباً در اقتصادهایی دیده می‌شود که، اصولاً و از بنیاد، سابقه صنعتی ضعیفی داشته‌اند. توسعه نیافتگی صنعتی همان‌طور که در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته و فاقد منابع طبیعی وجود دارد، می‌تواند در سایر کشورهای دارای منابع طبیعی نیز وجود داشته باشد و این مسئله لزوماً ارتباطی به منابع طبیعی آن‌ها ندارد. بسته به اینکه بخش منابع طبیعی چگونه توسعه یابد و درآمدهای ناشی از آن چگونه مدیریت شود، می‌تواند فرایند توسعه صنعتی را کند یا تخریب، تشدید یا تسهیل کند و یا بر آن بی‌اثر باشد (موریس و همکاران، ۲۰۱۱).

در همین رابطه، حداقل دو شرط اساسی پیش‌نیاز تبدیل رابطه میان بخش منابع طبیعی و سایر بخش‌های اقتصادی از حالت مخرب به رابطه مثبت و فزاینده است. اولاً، بخش منابع طبیعی و درآمدهای حاصل از آن باید به شکلی مدیریت شود که مسیرهای انتقالی آسیب‌های احتمالی به سایر بخش‌ها هر چه بیشتر محدود و به تدریج مسدود شود. به عبارت دیگر، بخش منابع طبیعی باید به نحوی مدیریت شود که سازوکارهای طبیعی یک اقتصاد رقابتی را مختل نکند و علایم غلط به فعالان مختلف عرصه اقتصادی ندهد (این و آپ، ۲۰۰۹).

ثانیاً، درآمدهای حاصل در مسیر شکل‌گیری توانمندی‌های تکنولوژیک، به منظور تشویق فرایندهای یادگیری در بنگاه‌ها و انباشت دانش فنی و مدیریتی مورد استفاده قرار گیرد. به بیان بهتر، فرایند تعمیق و تشدید دانش^{۱۶} در فعالیت‌های اقتصادی به موازات تشدید بهره‌برداری از منابع طبیعی تحقق یابد. شکل ۱ الگوی رشد در اقتصادهای منبع‌محور را نشان می‌دهد. این شکل همچنین ارتباط صنایع منبع‌محور با بخش توانمندسازها را نشان می‌دهد. بخش توانمندسازها جهت حل مشکلات صنایع منبع‌محور ایجاد می‌شوند و به بهبود و تحول این صنایع کمک می‌کنند. قابلیت‌های توسعه بخش توانمندسازها در این فرایند می‌تواند پیش‌رانی برای ایجاد صنایع جدید منبع‌محور باشند و در واقع ایجاد این چرخه در بلندمدت باعث رشد کشورهای منبع‌محور مانند نروژ و استرالیا شده است (ویله و ویکن، ۲۰۱۲).





شکل ۱. مدل گوناگونی در اقتصادهای مبتنی بر منابع طبیعی

منبع: (ویله و ویکن، ۲۰۱۲)

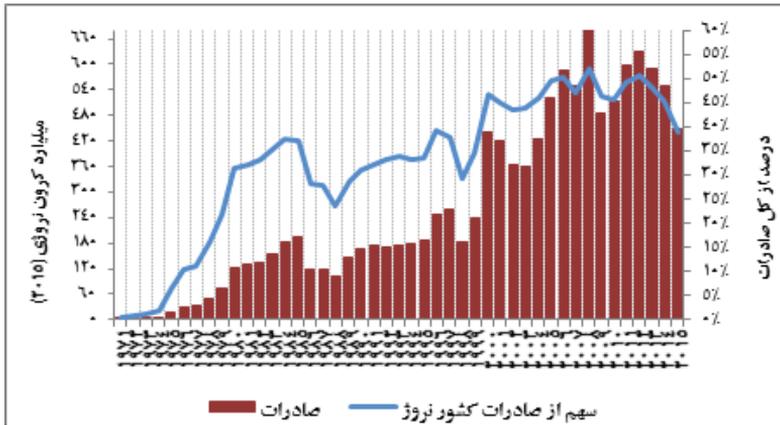
براساس شکل ۱ و طبق شواهد تاریخی موجود در خصوص کشورهای هم‌چون نروژ و استرالیا، مشخص می‌گردد که در بلندمدت رشد کشورهای با اقتصاد مبتنی بر منابع، در نتیجه توسعه صنایع جدید متکی بر منابع طبیعی بوده و توسعه صنایع جدید متکی بر منابع نیز، خود از طریق ایجاد و استفاده دانش از منابع طبیعی برای تولید اقتصادی است و در واقع جنبه پویایی اقتصادی کشورهای مانند نروژ و استرالیا، وجود تعامل و ارتباط قوی بین صنایع متکی بر منابع طبیعی با دیگر بخش‌های اقتصاد است.

۴. تحلیل روند توسعه تکنولوژیک صنعت نفت ایران و نروژ

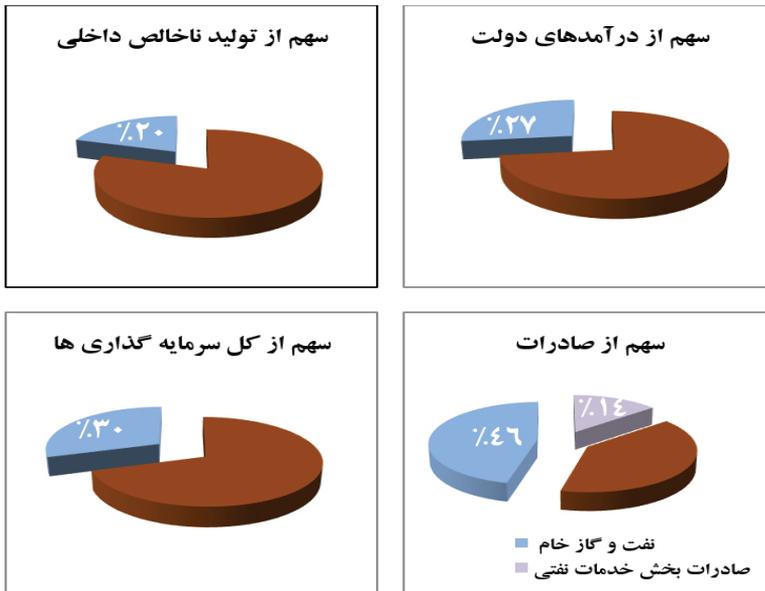
ایران و نروژ علی‌رغم تفاوت‌های بسیار در شاخص‌های رشد و توسعه و دیگر ساختارهای اقتصادی، هر دو کشورهایی با اقتصاد مبتنی بر منابع طبیعی و به‌ویژه منابع نفت و گاز محسوب می‌شوند. همان‌طور که در شکل ۲ مشخص است، صنعت نفت و گاز نروژ از دهه ۱۹۷۰ م تاکنون و در یک روند افزایشی، سهم بزرگی از کل صادرات این کشور و درآمدهای ملی را به خود اختصاص داده است. این صنعت نقش عمده‌ای در رشد تولید ناخالص داخلی (GDP)، درآمدهای دولتی، صادرات و میزان سرمایه‌گذاری‌ها در این کشور داشته است و همان‌طور که در چهار نمودار مندرج در شکل ۳ مشاهده می‌شود، در ۲۰۱۴ م، سهم صنعت نفت و درآمدهای حاصل از آن در بخش‌های یادآوری‌شده، به‌ترتیب برابر با ۲۰، ۲۷، ۴۶ و ۳۰ درصد بوده است (آمار وزارت دارایی نروژ و اطلاعات سایت تحلیلی آمار نروژ، ۲۰۱۴). در حال حاضر، نروژ یکی از بزرگ‌ترین صادرکنندگان نفت خام در جهان و مهم‌ترین منبع تأمین گاز در اروپاست که ۲۰ درصد از گاز این قاره را تأمین می‌کند (اژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۱۴). در حالی که براساس آمار



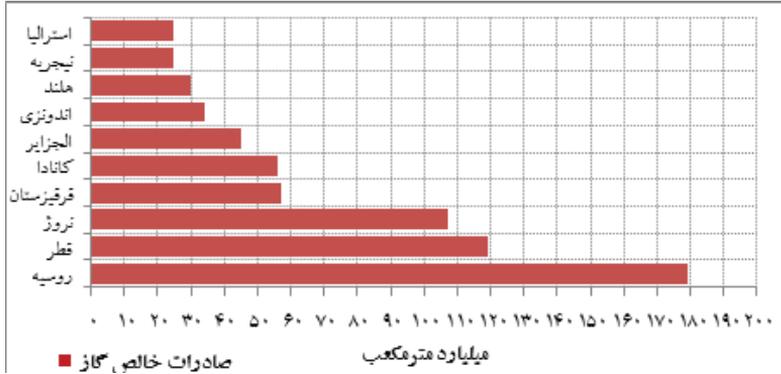
سازمان اوپک در ۲۰۱۴ م میزان ذخایر گازی کشور ایران حداقل ۱۲ برابر کشور نروژ است. همان‌طور که در شکل ۴ قابل مشاهده است ایران در این سال حتی در میان ۱۰ صادرکننده اول گاز دنیا نیز قرار نداشته است (گزارش سالانه اوپک، ۲۰۱۴).



شکل ۲. ارزش صادرات نفت خام و گاز طبیعی کشور نروژ در بازه زمانی سال‌های ۱۹۷۱-۲۰۱۵ م
منبع: آمار وزارت دارایی نروژ و سایت تحلیلی Statistics Norway

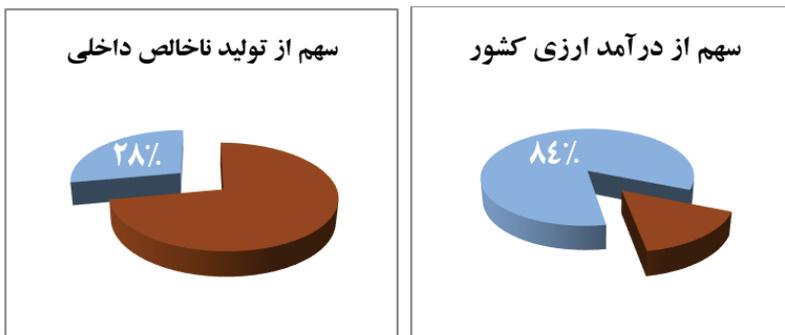


شکل ۳. اهمیت صنعت نفت و گاز در اقتصاد کشور نروژ
منبع: آمار ۲۰۱۴ م وزارت دارایی نروژ، سایت تحلیلی Norges Bank و Statistics Norway



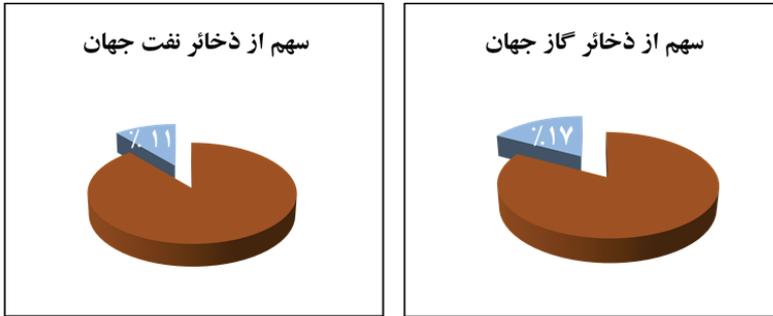
شکل ۴. نمودار صادرات خالص گاز نروژ در مقایسه با دیگر کشورهای صادرکننده گاز در سال ۲۰۱۴ م
منبع: آماراژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۱۴ م

صنعت نفت ایران نیز از ۱۹۰۸ م پس از هفت سال تفحص مکتشفین و کشف نفت در مسجدسلیمان واقع در دامنهٔ جبال زاگرس، پا به عرصهٔ وجود گذاشت. در حال حاضر، صنعت نفت در ایران به‌عنوان پیش‌ران اقتصاد دارای جایگاه ویژه‌ای است. نمودارهای دوگانه موجود در شکل ۵ بیانگر آن است که صنعت نفت ایران در ذخایر سال ۱۳۹۰ سهم ۲۸ درصدی در تولید ناخالص داخلی و سهم ۸۴ درصدی در درآمد ارزی کشور را داشته است. همچنین، نمودارهای دوگانهٔ شکل ۶ نشان‌دهندهٔ آن است که صنعت نفت کشور ایران، به‌ترتیب با دراختیار داشتن حدود ۱۱ و ۱۷ درصد از کل ذخایر نفت و گاز جهانی، محور اصلی توسعهٔ اقتصادی این کشور به‌شمار می‌رود (گزارش سالانهٔ اوپک^{۱۷}، ۲۰۱۵). البته علی‌رغم وابستگی کشور ایران به تولید نفت، در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافتهٔ نفتی همانند نروژ، این کشور تفاوت زیادی با آن‌ها از لحاظ درآمد دارد. همان‌طور که در مبانی نظری مرور گردید، کسب‌کار صنعت نفت در کشورهای توسعه‌یافته با اقتصاد متکی بر نفت همانند نروژ، مبتنی بر توانمندی فنی و مهندسی و زیرساخت‌های قوی تکنولوژیکی است و بیشتر درآمد این کشورها از صنعت نفت به‌قابلیت‌های نوآوری آن‌ها باز می‌گردد.



شکل ۵. نمودار اهمیت نفت و گاز در اقتصاد کشور ایران

منبع: آمار بانک مرکزی و سازمان اوپک، ۱۳۹۰ ش و ۲۰۱۱ م



شکل ۶. نمودار سهم ایران از ذخایر نفت و گاز جهان

منبع: آمار آژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۱۵ م

با توجه به مبانی نظری، به‌منظور رشد پایدار در اقتصادهای منبع‌محور لازم است توانمندسازها در سطح ملی و بخشی فعال گردند و عوامل و نهادهای گوناگونی را برای کمک به رشد تکنولوژی هم‌سو کنند. صنایع نفت نیز از این امر مستثنی نیستند. از سوی دیگر، روش مطالعات تطبیقی یکی از روش‌های تعیین نقاط قابل بهبود مسیر دستیابی به تکنولوژی است. محورهای مورد تحلیل از اسناد و مدارک موجود و تجارب نویسندگان به‌دست آمده است. بنابراین در این مقاله به‌منظور شناسایی پیشنهادها لازم جهت بهبود رشد پایدار صنعت نفت ایران و در نتیجه توسعه این کشور، با رویکردی تاریخی و تحلیلی به بررسی روند توسعه دانش و تکنولوژی در صنعت نفت ایران و نروژ در سرفصل‌های مرتبط با توانمندسازها و ارتقای نوآوری و همچنین یادگیری به شرح ذیل پرداخته می‌شود:

۱.۴. بهره‌برداری از پتانسیل موجود در صنایع در زمان شروع تولید نفت

نروژ تا پیش از شروع فعالیت‌های نفتی خود، دارای شرکت‌های معتبر و شناخته‌شده‌ای در صنایع کشتی‌سازی، صنایع فرآوری فلزات، زمین‌شناسی و صنایع معدنی بوده است. در این میان، شرکت‌های کشتی‌سازی نروژ در ساخت تانکرهای حمل نفت خام از شرکت‌های صاحب‌نام محسوب می‌شدند. وجود زمینه‌های کاری مشترک فراوان میان شرکت‌های تأمین‌کننده تجهیزات و خدمات فراساحلی نفت و گاز و صنایع ذکر شده، بستر مناسبی برای رشد سریع شرکت‌های نروژی فعال در صنایع فراساحلی نفت و گاز گردیدند (هانتر، ۲۰۱۴). از طرف دیگر، دولت نروژ از آنجا که در زمان شروع فعالیت در صنعت نفت، تجربه اقتصاد مبتنی بر منابع طبیعی همانند تولید برق آبی، شیلات و معادن را داشته است، بنابراین از پتانسیل قوی در بخش بوروکراسی دولتی و حکمرانی صنایع مبتنی بر منابع طبیعی برخوردار بود (ویکتور و هالتس، ۲۰۱۲). همچنین لازم به ذکر است که شکل‌گیری صنعت نفت در نروژ از لحاظ تاریخی در یک برهه زمانی کاملاً مطلوب (کاهش تولید نفت اوپک در ۱۹۷۳ م و افزایش قیمت نفت) صورت پذیرفت و بنابراین به‌علت قیمت بالای نفت در آن زمان، استفاده از پیمانکاران نروژی در برخی از حوزه‌ها، علی‌رغم کارایی پایینتر آن‌ها در هزینه نسبت به شرکت‌های خارجی، توجیه اقتصادی داشت. این عامل باعث شده بود که شرکت اسنات اوپل^{۱۸} علی‌رغم تجربه کم، یک شرکت سودآور محسوب شود. البته افزون بر آن، میدانی که در آغاز مورد توجه شرکت نروژی برای اکتشاف و تولید نفت بود، اکثراً میداین بزرگی بودند که در آب‌های کم‌عمق واقع شده بودند و تکنولوژی چندان پیچیده‌ای را نمی‌طلبیدند. بنابراین، روند توسعه این میداین



نفتی، مسیر یادگیری فنی و سازمانی را برای شرکت استات اوایل و شرکت‌های بومی فراهم آورد (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳). علاوه بر آن، اکتشاف و استحصال نفت در دریا تازه آغاز شده بود؛ به‌نحوی که در عمل شرکت‌های نروژی به‌دلیل برخورداری از مزیت اول بودن ناچار به رقابت سنگین با شرکت‌های موجود در حوزه دریا نبودند. این عامل باعث شد تا شرکت‌های نروژی به‌تدریج در بخش دریا تجارب درون‌زای خود را به‌دست آورند.

درمقابل، در ایران صنعت نفت در اواخر دوره قاجار (۱۹۰۸ م) شکل گرفت. در این دوره، در ایران از آموزش‌های ابتدایی و متوسطه نیز (به‌جز تعلیم و تربیت اسلامی) در قالب آموزش‌های نوین خبری نبود و صنعت چندان در ایران پانگرفته بود و به‌ناچار همه‌چیز از ممالک بیگانه و مخصوصاً اروپا به ایران می‌آمد (گودرزی، ۱۳۸۹). بنابراین، با توجه به موارد مذکور، در زمان شروع تولید نفت در کشور ایران، ایرانیان پتانسیل هیچ‌گونه مشارکتی با طرف خارجی برای اکتشاف و تولید نفت را نداشتند و به‌همین دلیل طی قرارداد داری، حق انحصاری اکتشاف، استخراج، حمل و نقل و فروش نفت و گاز و قیر به مدت شصت سال در تمام کشور (به‌جز استان‌های شمالی کشور) به یک سرمایه‌دار انگلیسی واگذار گردید.

صنعت نفت ایران در عمل به شکل کاملاً مجزا از سایر بخش‌های اقتصادی شکل گرفت و اداره همه بخش‌های آن به کشورهای خارجی واگذار گردید. این مسئله و فقدان ظرفیت صنعتی در درون کشور باعث شد که در عمل، هیچ نوع سرریز قابل توجه فنی، صنعتی و مدیریتی از صنعت نفت به داخل کشور صورت نگیرد و صنعت نفت به شکل یک تافته جدا بافته از سایر بخش‌های کشور به رشد خود ادامه دهد. تنها منفعت کشور از صنعت نفت آن بخشی از درآمد بود که به حساب دولت ایران واریز می‌شد، بدون اینکه پیوندهای پسین و پیشین صنعت نفت با اقتصاد کشور برقرار گردد.

۲.۴. نقش و سیاست‌گذاری‌های دولت در ایجاد ساز و کارهای نهادی موثر در صنعت نفت

بخش عمومی و سیاست‌گذاری دولت نروژ تاثیر زیادی بر توسعه و رشد صنعت نفت در این کشور دارد و مجموع اقدامات و سیاست‌های دولت نروژ در بخش نفت و گاز از آغاز تا کنون، سبب شکل‌گیری صنعت نفت و گاز قدرتمند و رقابت‌پذیر در سطح جهانی شده است. دولت نروژ به‌طور مناسبی در کنترل و نظارت صنعت نفت این کشور ایفای نقش کرده است و این ایفای نقش در راستای هماهنگ کردن منافع نروژ و ایجاد هماهنگی و یکپارچگی صنعت نفت با دیگر بخش‌ها و صدور مجوز نفتی و سیستم امتیاز برای اطمینان از امنیت انرژی کشور نروژ، کاهش وابستگی به کشورهای خارجی و رعایت موارد زیست‌محیطی و در نظر گرفتن عدالت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بوده است. سیاست‌هایی که دولت نروژ در قبال صنعت نفت داشته است، ملی‌گراست و هدف آن پرورش و تشویق شرکت‌های نفتی نروژی از طریق تبادل اطلاعات، انتقال تکنولوژی و مهارت به‌منظور ایجاد ظرفیت و توسعه شرکت‌های نروژی است (ویکتور و هانتس، ۲۰۱۲).

دولت نروژ پس از کشف نفت به‌سرعت وارد عمل شد و برای مدیریت کارآمد و مناسب‌تر فعالیت‌های نفتی این کشور، ساختار جدیدی را بر مبنای سطوح مختلف فعالیت‌های نفتی این کشور تعریف کرد (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳) که در ذیل به آن اشاره می‌شود.

۱. سطح سیاست‌گذاری کلان در توسعه صنعت نفت: وزارت نفت و انرژی نروژ برای سیاست‌گذاری کلان در حوزه توسعه میادین نفتی بر مبنای منافع و الزامات داخلی این کشور، تأسیس شد.

۲. سطح مدیریت منابع نفت و گاز و نظارت فنی بر توسعه این میادین: وجود یک نهاد متشکل از تیم‌های تخصصی مهندسی و زمین‌شناسی به‌منظور انجام نظارت‌های فنی بر روند توسعه این میادین



ضروری بود. از این رو، مؤسسه‌های با عنوان سازمان مدیریت نفت و گاز نروژ^{۱۹} (NPD) تأسیس شد و انجام امور مربوط به مدیریت فنی و مهندسی میادین نفتی به این شرکت سپرده شد.

۳. سطح عملیاتی و مشارکت مستقیم در توسعه میادین: تأسیس استات اویل به عنوان یک شرکت کاملاً دولتی، علاوه بر اینکه یک ابزار قابل اعتماد برای اعمال سیاست‌های کلی دولت نروژ در توسعه میادین این کشور به حساب می‌آمد، می‌توانست به عنوان یک شرکت معظم نروژی فعال در پروژه‌های نفتی این کشور، از تسلط کامل شرکت‌های نفت خارجی بر میادین این کشور جلوگیری کند.

وزارت نفت و انرژی نروژ در ۱۹۹۷ م با همکاری صنایع این کشور و با هدف تقویت حضور شرکت‌های نفت و گاز نروژی در بازارهای جهانی، اتحادیه شرکت‌های نفت و گاز نروژ را با بیش از صد شرکت فعال در صنعت نفت و گاز این کشور، تأسیس کرد. این اتحادیه در مجموع، کل زنجیره تأمین صنعت نفت و گاز نروژ را پوشش می‌دهد و با بهره‌گیری از ارتباطات گسترده و تنگاتنگ با شرکت‌های عضو خود، توانسته است بسترهای لازم برای افزایش همکاری‌های متقابل بین شرکت‌های نفت و گاز، تأمین کنندگان تکنولوژی و خدمات را با نهادهای دولتی این کشور ایجاد کند. علاوه بر این موارد، کمک به شرکت‌های عضو جهت جذب فرصت‌ها و پروژه‌های موجود در صنایع نفت و گاز جهان، افزایش رقابت‌پذیری آن‌ها در سطح بین‌المللی، توسعه ارتباطات بین‌المللی آن‌ها با مؤسسات دولتی در داخل و خارج از کشور، فراهم نمودن اطلاعات مربوط به نوآوری‌های صنعت نفت و گاز نروژ و استراتژی‌های کاهش هزینه‌ها از دیگر خدماتی است که این اتحادیه به شرکت‌های عضو آن نهاد عرضه کرده است (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳).

در ایران از بدو پیدایش شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۹۵۱ م تا کنون، بودجه کشور به‌طور فزاینده به درآمد نفتی آن متکی شده است. سرمایه‌گذاری‌های دولت ایران برای بخش نفت با استدلال تجاری نیست، بلکه بسیار متأثر است از سیاست‌های این کشور. مدیران شرکت نفت همواره باید ساختار خود را با دولت وقت سازگار کنند. دولت‌های گوناگون ایران نشان داده‌اند که توانایی لازم برای انجام پروژه‌های بلندمدت توسعه و جذب تخصص‌های خارجی لازم را ندارند (ویکتور و هانتس، ۲۰۱۲).

نهادهای قانون‌گذار و همچنین اجرایی در کشور ایران متمرکز نیستند و از یک سیستم ملوک‌الطوایفی برخوردارند. در ایران وظایف و نقش‌های وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران به‌طور مشخص تفکیک نشده است و شفاف نیست و این وزارتخانه و شرکت ملی نفت به راحتی نمی‌توانند تصمیم بگیرند و تصمیمات توسعه‌ای آن‌ها را باید مجلس تأیید و تصویب کند (ویکتور و هانتس، ۲۰۱۲).

تاریخچه صنعت نفت ایران نشان داده است که دیدگاه دولت به صنعت نفت همواره دیدگاه توسعه‌ای نبوده و به عنوان صنعتی برای ایجاد شغل، عاملی برای تأمین و خودکفایی انرژی و عدم نیاز به خارج و تأمین مالی مخارج دولت بوده است و در واقع شرکت ملی نفت ایران زمانی توانسته است فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری در بخش نفت انجام دهد که دولت مبالغی برای سرمایه‌گذاری در این بخش تخصیص داده است (ویکتور و هانتس، ۲۰۱۲).

بنابراین، با توجه به بررسی انجام‌شده مشخص گردید که صنعت نفت ایران فاقد یک سیاست صنعتی و استراتژی تکنولوژیک منسجم، هماهنگ و متناسب با اهداف کسب و کار و تولید ثروت بوده است. همین امر در عمل باعث شده است که مدیران صنعت نفت در دولت‌های گوناگون اغلب انرژی خود را صرف تولید درآمد بیشتر در کوتاه‌مدت کنند تا از این طریق مخارج دولت تأمین شود. به عبارت دیگر، منطق نهادی غالب بر صنعت نفت منطق تأمین نیازهای نفتی کشور از طریق تولید است. از آنجا که در کوتاه‌مدت این منطق در تراجم با منطق توسعه تکنولوژی که مستلزم ریسک و انتظار بلندمدت است قرار می‌گیرد، ساختار نهادی و



تصمیم‌گیری در بدنه صنعت نفت را در مسیر تولید نفت و نه توسعه تکنولوژی قرار می‌دهد. اگر چه تلاش‌های پراکنده‌ای همچون قانون استفاده از حداکثر توان داخل، تلاش برای ورود تولیدکنندگان تجهیزات نفتی ایران به وندور لیست^{۲۰} تأییدشده وزارت نفت، اضافه کردن بندهای مرتبط با انتقال تکنولوژی در قراردادهای نفتی و تأسیس پژوهشگاه صنعت نفت از جمله تلاش‌هایی است که جهت ارتقای توانمندی فناوریانه شرکت‌های ایرانی در سال‌های اخیر صورت گرفته است، با وجود این، سلطه چارچوب نهادی تولیدگرا بر فرایندها و تصمیمات کلیدی صنعت نفت همچنان قابل مشاهده است. مقاومت نسبتاً شدیدی که در صنعت نفت نسبت به ورود شرکت‌های دانش بنیان ایرانی وجود دارد از یک طرف، و تداوم عطش واگذاری بخش‌های مهمی از پروژه‌های نفتی به شرکت‌های خارجی یکی از علایم تداوم سلطه منطق تولید در مقایسه با منطق تکنولوژی و نوآوری در ساختار حکمرانی صنعت نفت است.

۳.۴. ایجاد ظرفیت‌های جذب تکنولوژی

هدف اصلی از انتقال تکنولوژی، توانمندسازی دریافت‌کننده تکنولوژی برای ساخت محصول و یا به کارگیری فرایندهای پیشرفته در عملیات نفتی و توسعه آن‌ها است. لذا، وجود مهارت‌های فنی اولیه برای جذب تکنولوژی ضروری است. به عبارت دیگر، ظرفیت‌سازی شرط لازم برای انتقال تکنولوژی است. با بررسی تاریخچه صنعت نفت نروژ مشخص می‌گردد که در دهه نخستین شکل‌گیری صنعت نفت در این کشور، مهم‌ترین هدف دولت نروژ ارتقای صنعت تأمین تجهیزات و خدمات و نیز بومی‌سازی عملیات توسعه میادین نفتی بوده است (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳). بنابراین، سیستم آموزشی نظام نوآوری صنعت نفت نروژ که مجموعه‌ای از دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و تحقیقاتی را شامل می‌شود، دارای دو هدف اصلی تأمین نیروی متخصص و انجام تحقیقات به سفارش صنایع تأمین‌کننده و شرکت‌های نفتی بود (میکلسن و همکاران، ۲۰۰۴).

در نروژ تعامل نزدیک بین تولیدکنندگان نفت و گاز و سازمان‌ها و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی در طول زمان، باعث شکل‌گیری یک خوشه قوی بین شرکت‌ها و مؤسسات تحقیقاتی شده است که منجر به توسعه تکنولوژی در بخش صنعت نفت و پتانسیلی برای صادرات شده است و در حال حاضر در نروژ خوشه مذکور به‌عنوان مرکز مرجع برای صنعت نفت و دیگر صنایع است (هانتز، ۲۰۱۴).

از دیدگاه تاریخی، در ایران برای چندین دهه بعد از آغاز عملیات استخراج نفت، هیچ تلاشی در صنعت نفت برای تأسیس نهادی در داخل کشور و به‌منظور ظرفیت‌سازی و ارتقای مهارت فنی برای جذب دانش عملیاتی انجام نشد؛ به‌گونه‌ای که حدود چهل سال بعد از تولید نفت در کشور، کارشناسان انگلیسی در ۱۳۲۷ مدرسه فنی آبادان را تأسیس کردند. شواهد تاریخی به خوبی نشان‌دهنده آن است که نه تنها فقدان نهادهای مناسب برای ظرفیت‌سازی جهت ارتقای سطح مهارت‌های فنی، از موانع جدی در انتقال تکنولوژی‌های نفتی به ایران بوده است، بلکه عدم تشویق و فقدان حمایت‌های لازم از خلاقیت‌ها و نوآوری‌های بومی نقش غیرقابل‌انکاری در عقب‌ماندگی تکنولوژیک در صنعت نفت داشته است (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴).

بعد از انقلاب ایران هم به دلایل مسائل انقلاب و جنگ، توجه جدی به تقویت دانشگاه‌ها و مراکز علمی در خصوص تکنولوژی‌های نفتی نشد. بیژن زنگنه وزیر وقت نفت در ۱۳۸۱ یعنی ۱۰۱ سال بعد از اعطای امتیاز داری چنین می‌گوید: «متأسفانه طی سال‌های طولانی به دلایل متعدد از جمله جنگ تحمیلی، هیچ مطالعه نومی با توجه به اطلاعات جدید و نیز رشد تکنولوژی جهانی در بخش نفت و با هدف برداشت



بهبود از این میدان‌ها، صورت نگرفته بود. لذا، پرداختن به این مهم ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌نمود». در جای دیگر، وزیر وقت نفت در ۱۳۸۰ چنین می‌گوید: «در تمام صنعت نفت کشور ۱۵۰ نفر مهندس نفت وجود ندارد. این مجموعه را نمی‌توان با ۱۵۰ نفر اداره کرد. کل استادان بالادستی صنعت نفت کشور کمتر از ۷ نفر است» (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴: ۵۶).

البته در ایران اقدامات پایهای در مورد تأسیس و توسعه دانشهای بنیادین در تکنولوژی‌های صنعت نفت در بخش بالادستی از ۱۳۸۰ آغاز شد و مجموعه‌ای از این تلاش‌ها باعث شد که، در حال حاضر، ظرفیت رضایت‌بخشی در دانش‌های بنیادین و مهارت‌های کاربردی در برخی موضوعات کلیدی مرتبط با صنعت نفت وجود داشته باشد که شرط لازم برای انتقال و توسعه تکنولوژی است. با وجود این، متأسفانه در ایران آنچه مورد غفلت واقع شده است نهادهای لازم در مدیریت و بهره‌برداری صحیح و کارآمد از این توانمندی‌های علمی و فنی است (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴).

جهت افزایش ظرفیت جذب و در نتیجه ارتقای اثربخشی فرایند انتقال دانش و تکنولوژی لازم است تا فرایند یادگیری در بنگاه‌ها و سازمان‌ها از حالت انفعالی به یادگیری فعال (واپوتی، ۲۰۰۲) مبدل شود. یادگیری فعال مستلزم آن است که شرکت‌ها با سرمایه‌گذاری مستقیم بر فعالیت‌های دانشی همچون تحقیق و توسعه به شناسایی روندهای آینده تکنولوژی و همچنین تکنولوژی‌های راهبردی وارد شده و فعلاً خود را در معرض تحولات تکنولوژیک قرار دهند. اما در کشورهای در حال توسعه معمولاً شرکت‌ها انگیزه کافی برای ورود به فعالیت‌های تکنولوژیک ندارند؛ زیرا چشم‌انداز روشنی برای موفقیت در رقابت سنگین با شرکت‌های پیشرو نمی‌بینند و اغلب توان تحمل ریسک سرمایه‌گذاری بر تکنولوژی را ندارند.

در چنین حالتی، دولت‌ها می‌توانند از طریق به‌کارگیری ابزارهای سیاستی مختلفی بنگاه‌ها را برای افزایش ظرفیت جذب و ورود به فرایند یادگیری فعال تشویق کنند. برای نمونه، به سه سازوکار مرسوم برای این کار می‌توان اشاره کرد. ۱. تشویق بنگاه‌ها برای سرمایه‌گذاری بیشتر در تحقیق و توسعه از طریق اعطای معافیت‌های مالیاتی. کشورهای مختلفی هزینه‌های تحقیق و توسعه در بنگاه‌ها را به‌عنوان بخشی از مالیات شرکت‌ها تلقی و از این طریق، شرکت‌ها را تشویق می‌کنند به‌جای پرداخت مالیات مستقیم به دولت، سرمایه‌گذاری بیشتری بر توسعه تکنولوژی انجام دهند. ۲. از دیگر سازوکارهای مورد استفاده دولت‌ها، تأمین و تدارک عمومی با هدف نوآوری^{۲۱} است. این سازوکار برای ایجاد بازار و تقاضا برای کالاهای تکنولوژیکی که مورد نیاز دولت است، مورد استفاده قرار می‌گیرد تا با ایجاد نوعی تضمین تقاضا، شرکت‌ها را تشویق کند برای نوآوری در بلندمدت سرمایه‌گذاری بیشتر بر تحقیق و توسعه انجام دهند. ۳. با توجه به اینکه مرز دانش و تکنولوژی‌های نو می‌تواند در مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها دنبال شود، شرکت‌ها می‌توانند از طریق تعامل مداوم و شبکه‌سازی با این نوع مراکز، به افزایش ظرفیت جذب خود بپردازند. دولت‌ها نیز از طریق ابزارهای مختلفی همچون تعریف پروژه‌های تحقیقاتی مشترک به تعامل بیشتر میان شرکت‌ها و دانشگاه‌ها کمک و ظرفیت جذب تکنولوژی را تقویت کنند.

۴.۴. انجام تحقیق و توسعه در صنعت نفت

دولت نروژ برنامه‌های گوناگونی برای گسترش فعالیت‌های تحقیق و توسعه در صنعت نفت این کشور و تجاری‌سازی تکنولوژی و مهارت‌های حاصل از توسعه میادین نروژ اجرا کرده است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره میشود (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳):

۱. برنامه DEMO 2000: یکی از اصول اساسی دولت نروژ برای توسعه تکنولوژی‌های جدید



در صنعت نفت این کشور، ایجاد حلقه‌های ارتباطی میان شرکت‌های نفتی، تأمین‌کنندگان تجهیزات و خدمات و مؤسسات تحقیقاتی بوده است. براساس برنامه DEMO 2000، در طول انجام پروژه‌های آزمایشی، تعدادی از تکنولوژی‌های کارآمد و موردنیاز صنعت نفت نروژ شناسایی می‌شود و پس از ارزیابی اولیه این تکنولوژی‌ها و تأیید ضرورت توسعه آن‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بعدی با هدف تجاری کردن تکنولوژی‌های ذکر شده، صورت می‌گیرد.

۲. استراتژی ملی تحقیق و توسعه نروژ در صنعت نفت و گاز (OG21)^{۲۲}: در ۲۰۰۱ م دولت نروژ، پروژه‌های با عنوان «استراتژی ملی تحقیق و توسعه نروژ در صنعت نفت و گاز» (OG21) تعریف و به مرحله اجرا درآورد. مراد از این برنامه ایجاد یک همکاری منسجم، یکپارچه و مؤثر در خوشه نفت و گاز در خصوص تحقیقات بلندمدت و کوتاه‌مدت و تجاری‌سازی تکنولوژی، است. هدف اصلی این پروژه ملی، استفاده از هم‌افزایی ایجادشده در اثر روابط تحقیق و توسعه در کل طول زنجیره تحقیقات است. برای آنکه این برنامه ضمانت اجرایی داشته باشد، نقش آفرینان اصلی صنعت در این برنامه حضور دارند و ساختار OG21 شامل کمپانی‌های نفتی، تأمین‌کنندگان و نهادهای تحقیق و توسعه است. در حال حاضر، OG21 با همکاری هفت شرکت نفتی فعال در میادین نفت و گاز نروژ کار بررسی و ارزیابی تعداد محدودی از تکنولوژی‌های جدید مرتبط با صنعت و نفت گاز را آغاز کرده است.

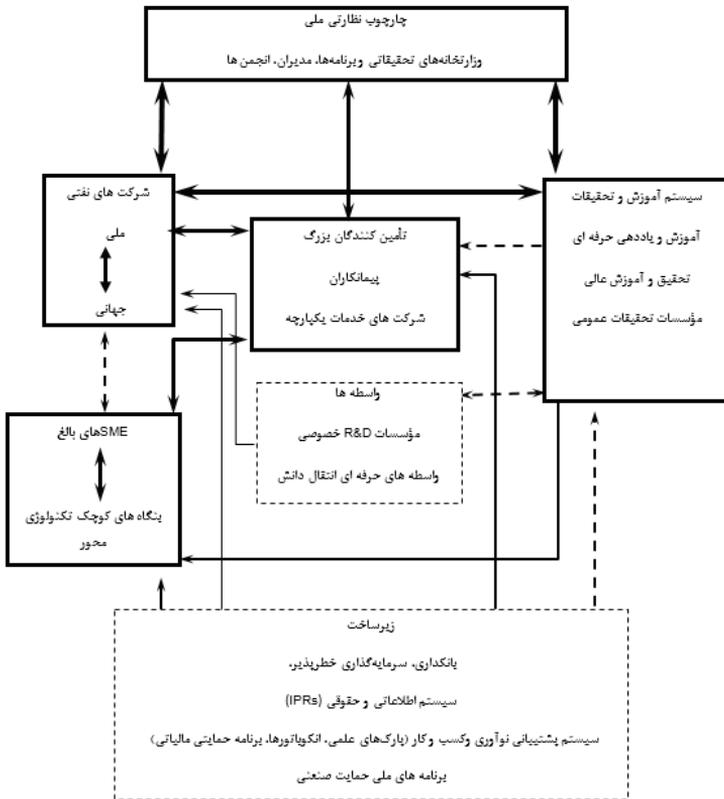
در ایران، پژوهشگاه صنعت نفت قدیمی‌ترین و بزرگترین مجری پژوهشی صنعت نفت است. البته بعد از پژوهشگاه صنعت نفت می‌توان به دانشگاه صنعت نفت، شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی و پژوهشگاه ازدیاد برداشت نیز به‌عنوان مجریان پژوهشی اصلی صنعت نفت اشاره کرد. از سوی دیگر، بخش‌های پژوهش و توسعه واحدهای عملیاتی نیز در شمار مجریان پژوهش هستند. همچنین، دیگر دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها در کنار شرکت‌های خصوصی کشور، جمع مجریان پژوهشی این صنعت را تکمیل می‌کنند (باقری و صدراپی، ۱۳۸۹).

بررسی وضعیت کنونی پژوهش به‌خوبی نشان می‌دهد که تمام این مجریان به ایفای نقشی کم‌وبیش مشابه مشغول‌اند و به همین دلیل، همگی رقیب یکدیگر در دسترسی به منابع محدود پژوهشی به شمار می‌روند. این امر باعث شده است هزینه سنگینی صرف تجهیز این مراکز به امکانات و تخصص‌های مشابه شود و پژوهش‌های مشابه در این مراکز به موازات هم انجام شده و رابطه میان این سازمان‌ها به‌علت تضاد منافع ناشی از رقابت مستقیم، تیره و تار گردد. وضعیت مذکور در تحقیق و توسعه صنعت نفت کشور ایران، مشکلاتی در امر تحقیق، توسعه و تولید دانش در صنعت نفت این کشور ایجاد کرده است که، از آن جمله، می‌توان به مشکلات مدیریت آزمون و خطا در حوزه پژوهش و فناوری، توجه نکردن به کسب و کار فناوری در فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نیز پراکنده‌کاری و ناپیوستگی پژوهش‌های انجام شده اشاره کرد (باقری و صدراپی، ۱۳۸۹). به‌علاوه ضعف تقاضا در بدنه صنعت نفت برای تکنولوژی‌ها و نوآوری‌های توسعه‌یافته در بخش‌های پژوهش و فن‌آوری صنعت نفت و تمایل به استفاده از محصولات آماده و بدون ریسک خارجی در عمل باعث شده است تا بدنه پژوهش و فن‌آوری به شکل ایزوله از بدن صنعت فعالیت کند و رابطه هم‌افزایی میان این دو بخش ایجاد نگردد.

۵.۴. توجه به ایجاد دانش توسط شرکت‌های پیمانکار نفتی (بازیگران بازار تکنولوژی در صنعت نفت)

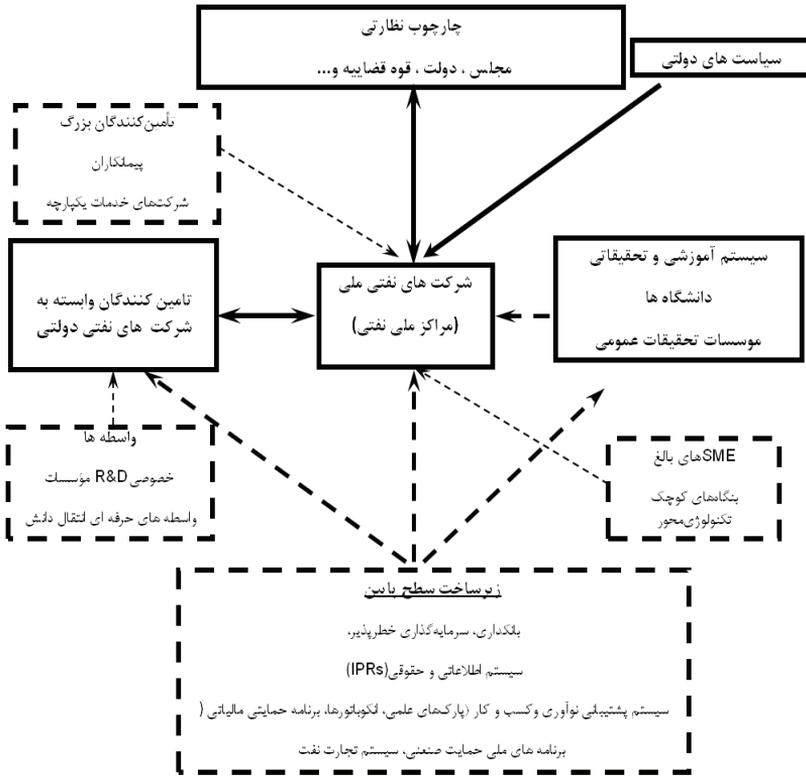
در نروژ طبق آیین‌نامه‌های مصوب مجلس، تأمین‌کنندگان و پیمانکاران نفتی بزرگ نقش محوری دارند

و در واقع متولی ایجاد دانش در صنعت نفت این کشورند (ویکتور و هالتس، ۲۰۱۲)، در حالی که در ایران، شرکت نفت که در عین حال مسئولیت تولید، فروش و صادرات نفت و گاز را برعهده دارد، متولی انتقال، اکتساب تکنولوژی و نیز تحقیق و توسعه در صنعت نفت ایران است. در صنعت نفت ایران تأمین کنندگان بزرگ، پیمانکاران و شرکت‌های خدمات یکپارچه مستقل نقش حاشیه‌ای دارند (سلیمی، ۱۳۸۷). در این راستا، توجه به شکل‌های ۷ و ۸ در خصوص نظام‌های نوآوری صنعت نفت نروژ و ایران می‌تواند به روشن شدن موضوع تا حد زیادی کمک کند. همان‌طور که در شکل ۷ مشاهده می‌شود در مرکز نظام نوآوری نروژ، تأمین کنندگان و پیمانکاران و شرکت‌های خدماتی یکپارچه وجود دارند و نقش محوری را در نظام نوآوری این صنعت برعهده دارند؛ حال آن‌که بر اساس شکل ۸ این جایگاه در نظام نوآوری صنعت نفت ایران بر عهده شرکت ملی نفت ایران بوده و پیمانکاران و شرکت‌های خدماتی یکپارچه در حاشیه‌اند و قادر به ایفای نقش حقیقی خود نیستند. سایر تفاوت‌های موجود به‌راحتی از مقایسه دو شکل قابل درک خواهد بود.



شکل ۷. نمای کلی نظام نوآوری صنعت نفت نروژ

منبع: میکلسن و همکاران، ۲۰۰۴



شکل ۸. نمای کلی نظام نوآوری صنعت نفت ایران

منبع: سلیمی، ۱۳۸۷

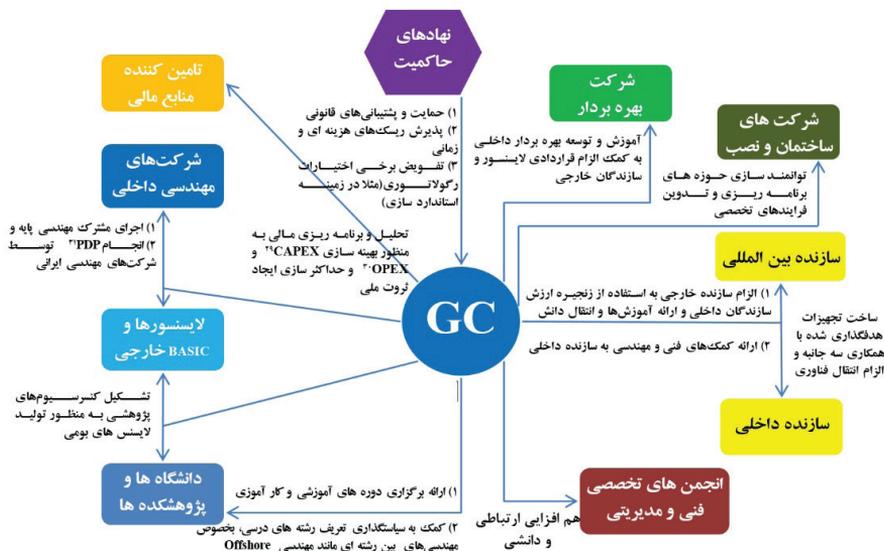
مسئله‌ای در این باره مطرح است و آن اینکه در گذشته، شرکت‌های نفتی بین‌المللی (IOC)^{۲۳} تمام مراحل خدمات فنی و توسعه تکنولوژی‌های مرتبط با اکتشاف، حفاری و توسعه میادین نفتی را در انحصار داشتند و به همین دلیل، از قدرت زیادی در چانه زنی برای انتقال تکنولوژی به کشورهای صاحب مخزن برخوردار بودند. به موازات تخصصی‌تر شدن صنعت نفت در جهان، بازیگران جدیدی مانند پیمانکاران نفتی، شرکت‌های سازنده تجهیزات فنی و قطعات، شرکت‌های خدماتی - مشاوره‌ای و شرکت‌های مهندسی ساخت، هر کدام با وظایفی مشخص در بخش بالادستی یا به عرصه ظهور گذاشتند (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴).

از اوایل دهه ۱۹۸۰ م که تغییرات اساسی در بازار جهانی نفت به وقوع پیوست و رقابت به شدت افزایش یافت، شرکت‌های بزرگ نفتی سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه (R&D)^{۲۴} به منظور توسعه تکنولوژی‌های نفتی را کاهش دادند و راهکار خرید تکنولوژی‌های پیشرفته را جایگزین راهکار ساخت این تکنولوژی‌های کردند. به این ترتیب، شرکت‌های خدماتی نفتی (OSC)^{۲۵} مسئولیت‌های جدیدی را عهده‌دار شدند که عبارت‌اند از: ۱. شناسایی نیازهای تکنولوژیکی شرکت‌های نفتی بین‌المللی؛ ۲. انتقال این نیازها

23- International Oil Company
 24- Research and Development (R&D)
 25- Oil Service Company



به شرکت‌های دانش‌بینان به‌منظور ساخت تکنولوژی‌های جدید؛^۳ معرفی و عرضه این تکنولوژی‌ها به شرکت‌های نفتی بین‌المللی (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴). هم‌اکنون در کشورهای توسعه‌یافته نفتی، همچون نروژ، توسعه تکنولوژی در صنعت نفت از طریق تشخیص نیازهای فنی و تلاش برای پاسخ‌گویی به آن‌ها در فضای همکاری پیمانکاران، شرکت‌های سازنده تجهیزات، شرکت‌های مهندسی و ساخت و شرکت‌های نفتی بین‌المللی صورت می‌گیرد. در واقع، پیمانکاران نفتی که در خط مقدم اجرا و عملیات نفتی قرار دارند از مشکلات فنی و ضرورت توسعه تکنولوژی‌های مناسب برای رفع این مشکلات آگاهی دارند و این نیازها را از طریق نهادهای ذیربط به سازندگان تجهیزات منتقل می‌کنند. شرکت‌های سازنده تجهیزات نیز با کمک واحدهای توسعه تکنولوژی که در اختیار دارند و یا از طریق همکاری با شرکت‌های دانش‌بنیان دیگر که توسعه‌دهندگان تکنولوژی هستند، پاسخ‌گوی نیاز پیمانکاران در خصوص توسعه تکنولوژی‌اند (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴). در این راستا، همان‌طور که در شکل ۹ نمایش داده شده است پیمانکاران عمومی^{۲۶} می‌توانند دارای نقشی تعیین‌کننده باشند. این شرکت‌ها به‌عنوان پیش‌ران پروژه‌های صنعت نفت، مسئول هماهنگی عالی و همه‌جانبه طرح‌ها بوده، لذا می‌بایست توانایی مدیریت در حوزه انتقال دانش فنی، طراحی مهندسی، تأمین منابع مالی، تأمین و تدارک تجهیزات و ساخت و اجرای یک پروژه بزرگ را از طریق یکپارچه‌سازی فعالیت‌های تخصصی دارا باشند. علاوه بر موارد فوق، موضوعاتی مانند مطالعات فنی و اقتصادی، مهندسی ارزش، انتخاب تکنولوژی، مدیریت منابع مالی، راه‌اندازی، بهره‌برداری و برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت پروژه را نیز می‌توان از وظایف شرکت‌های پیمان‌کاری عمومی دانست (غفاری‌زاده، ۱۳۹۵).



شکل ۹. نقش واسطه / یکپارچه‌ساز شرکت‌های پیمانکار عمومی^{۲۷}

منبع: باقری مقدم، ۱۳۹۵

26- General Contractor (GC)

27- Capital Expenditure (CAPEX); Operational Expenditure (OPEX); Process Design Package (PDP)



در نقطه مقابل، کشورهای در حال توسعه نفتی مانند ایران با این امید که حضور شرکت‌های بین‌المللی نفتی می‌تواند زمینه همکاری کارشناسان محلی را با کارشناسان خارجی و به‌منظور ارتقای دانش و مهارت‌های فنی و نهایتاً انتقال تکنولوژی فراهم سازد، راهبرد انتقال تکنولوژی را دعوت از این شرکت‌ها برای اکتشاف، حفاری، توسعه و تولید میادین نفتی خود میدانند. متأسفانه این دیدگاه مبتنی بر این پیش فرض است که انتقال دانش فنی و دسترسی به تکنولوژی‌های پیشرفته از طریق همکاری با شرکت‌های نفتی بین‌المللی و آن هم در چارچوب قراردادهای نفتی به سهولت و به‌صورت خودکار امکان‌پذیر است. در این راهبرد، از دو حقیقت غفلت شده است: اول آنکه، چنانچه توضیح داده شد، ثمربخشی همکاری با شرکت‌های نفتی خارجی در انتقال دانش فنی مستلزم وجود ظرفیت‌های جذب تکنولوژی در داخل کشور است، و دوم آنکه اگر چنین ظرفیت‌های جذبی وجود داشته باشد آنگاه همکاری با شرکت‌های نفتی بین‌المللی را نمی‌توان اولویت نخست در انتقال تکنولوژی به کشورهای در حال توسعه نفتی دانست؛ زیرا، همان‌طور که قبلاً گفته شد، شرکت‌های نفتی بین‌المللی نقش مسلط خود را در توسعه تکنولوژی از دست داده‌اند و صرفاً نقش واسطه‌گری را بین پیمانکاران نفتی، تولید کنندگان و فروشندگان تجهیزات نفتی، شرکت‌های مشاوره‌ای و کشورهای در حال توسعه نفتی ایفا می‌کنند. بنابراین، آن دسته از کشورهای در حال توسعه نفتی که دارای ظرفیت جذب تکنولوژی هستند، باید با برنامه‌ریزی دقیق به‌ویژه برای ارتقای مهارت‌های مدیریتی در پروژه‌های بزرگ نفتی، همکاری‌های گسترده‌ای را با پیمانکاران نفتی، تولید کنندگان و فروشندگان تجهیزات نفتی و شرکتهای مشاوره‌ای به‌منظور انتقال تکنولوژی انجام دهند (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴).

۶.۴. ساخت تجهیزات صنعت نفت: راهکاری برای انتقال و توسعه تکنولوژی

از دیگر راه‌کارهایی که معمولاً برای انتقال و توسعه تکنولوژی در صنعت نفت مطرح شده است ساخت داخلی تجهیزات موردنیاز برای صنعت نفت و ترغیب وزارت نفت به کاهش خریدهای خارجی و جایگزین کردن تولیدات داخلی به جای واردات تجهیزات است (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴). این سیاست به تأمین عمومی^{۲۸} نیز شناخته می‌شود.

در خصوص این موضوع از دهه ۱۹۷۰ م که نروژ شروع به کشف میادین نفتی و تولید نفت کرد، از اهداف اصلی دولت نروژ در صنعت نفت، تأمین تجهیزات و خدمات و نیز بومی‌سازی عملیات توسعه میادین نفتی بود و با توجه به اینکه میادین در حال کار اکثراً میادین بزرگی بودند که در آب‌های کم‌عمق تر واقع شده بودند و تکنولوژی چندان پیچیده‌ای را نمی‌طلبیدند، جریان توسعه این میادین نفتی، مسیر یادگیری فنی و سازمانی را برای شرکت استات اوایل و شرکت‌های بومی فراهم آورد. لازم به ذکر است که در این دوران و در جریان توسعه بعضی میادین، آزادی عمل محدود شده شرکت عامل در انتخاب مشاوران و تأمین کنندگان از داخل نروژ و نیز در رابطه با شرایط بازار و تمایل موجود جهت رشد توان صنعتی و مرتبط کردن بخش‌های مختلف کشور با صنعت نفت توسط نروژ به‌نظر نروژی‌سازی نیروی کار بخش فراساحلی، سبب افزایش هزینه گردید اما قیمت‌های بالای نفت سبب شده بود که با وجود ناکارآمدی، استات اوایل شرکتی سودآور به حساب آید (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳).

در حقیقت توسعه صنایع داخلی و افزایش مشارکت آن‌ها را می‌توان در زمره دغدغه‌های اصلی دولت نروژ در طول دوران توسعه صنعت نفت این کشور دانست. به‌تدریج و طی سال‌های بعد، هدف مطلوب در توسعه صنعت نفت، توسعه صنایع فراساحلی نفت و گاز نروژ و بدین شکل تعریف شد: نهادینه‌سازی



رقابت در عرضه فعالیت‌های شرکت‌های انرژی در پروژه‌های نفت و گاز این کشور، به طوری که این رقابت در بلندمدت نیز (حتی در صورت توقف تولید نفت و گاز) برای کشور ارزش افزوده ایجاد نماید. دولت انرژی هیچ‌گاه از تلاش برای مشارکت بیشتر شرکت‌های انرژی در پروژه‌های نفت و گاز این کشور فروگذار نکرده است. برخی از با اهمیت‌ترین این قوانین و مقررات به شرح زیر می‌باشند (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳):

۱. در همه مناقصات، باید تعدادی از شرکت‌های انرژی در فهرست خرید متقاضیان شرکت در مناقصه باشند. همچنین وزارت نفت و انرژی (MPE)^{۲۹} می‌تواند از شرکت کنندگان در مناقصه درخواست نماید تا تعدادی از شرکت‌های انرژی مشخص را در فهرست خرید خود قرار دهند.

۲. از شرکت کنندگان در مناقصه‌ها درخواست می‌شود تا برنامه‌های خود را برای افزایش مشارکت شرکت‌های انرژی در پروژه‌ها و در یک فضای رقابتی، ارائه دهند.

۳. از شرکت‌ها و صنایع داخلی درخواست می‌شود با تشکیل همکاری مشترک با شرکت‌های خارجی، چگونگی ایجاد ظرفیت‌های صنعتی در حوزه‌های راهبردی و همچنین آمادگی برای توسعه بیشتر را بیاموزند.

۴. از شرکت‌های نفت داخلی و خارجی فعال در پروژه‌های نفتی انرژی درخواست می‌شود صنایع داخلی انرژی را از طرح‌ها و برنامه‌های خود برای توسعه آتی میادین این کشور مطلع کنند. با این روش، صنایع انرژی پیشاپیش خود را برای حل چالش‌های احتمالی توسعه میادین مذکور آماده خواهند کرد.

۵. چنانچه وزارت نفت و انرژی (MPE) تشخیص دهد که در برگزاری مناقصه‌ها، شرایط لازم برای حضور شرکت‌های انرژی در پروژه‌ها اندیشیده نشده و به نوعی نسبت به شرکت‌های انرژی اجحاف شده است، این وزارتخانه اختیار دارد مناقصه مذکور را فسخ و مناقصه جدیدی برگزار کند.

اهمیت اجرای دقیق قوانین مذکور و نظارت کامل و دقیق بر روند اجرایی آن‌ها از تدوین و تصویب این قوانین کمتر نبود. در همین راستا، وزارت نفت و انرژی انرژی، برای نظارت بر فرایند تأمین تجهیزات و خدمات در هر قرارداد و تطابق این فعالیت‌ها با موارد و تبصره‌های ذکر شده در اصل قراردادها، مجموعه‌ای با عنوان دفتر خدمات و تجهیزات تأسیس کرد. این دفتر، وظایف نظارتی خود را براساس چارچوب‌ها و سیاست‌های ذکر شده و به صورت قوانین تدوین شده جامعی به انجام می‌رساند. مجموعه اقدامات یادشده در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰م شکل‌گیری زیرساخت‌های موردنیاز صنایع فراساحلی نفت و گاز و صنایع جانبی مرتبط با آن‌ها را در انرژی به دنبال داشت (کوزه‌چی و همکاران، ۱۳۸۳).

شایان توجه است که در ایران ترغیب شرکت ملی نفت به خرید از تولیدکنندگان داخلی، از همان نخستین روزهای ملی شدن صنعت نفت همواره مورد توجه قانون‌گذار بوده است. تبصره بند ۸ ماده ۸ لایحه قانونی اولین اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۵ آذر ۱۳۳۱ مقرر می‌کند که این شرکت موظف است برای تهیه وسایل صنعتی یا موارد مصرفی خود، با توجه به مرغوبیت و ارزش جنس و رعایت مصالح اقتصادی، برای خرید کالاهای مشابه داخلی حق تقدم قائل شود و تمهیداتی بیندیشد که حتی الامکان محصولات و مصنوعات داخلی را به مصرف برساند. علی‌رغم دقت و جامعیت این تبصره، برخی نقاط ضعف و قوت آن را می‌توان به شرح ذیل نوشت (درخشان و تکلیف، ۱۳۹۴):

۱. قانون‌گذار در این تبصره به دو نتیجه مرغوبیت و ارزش جنس توجه ویژه کرده است و بنابراین شرکت ملی نفت نمی‌تواند تجهیزات نامرغوب (پایینتر از استانداردهای معتبر جهانی) به‌ویژه برای عملیات نفتی با ریسک‌های بالا خریداری کند، ضمن آنکه قیمت این محصولات نباید بیشتر از محصولات مشابه خارجی باشد. با توجه به ضعف ساختار صنعتی کشور و کاستی‌های موجود در دانش و مهارت‌های فنی لازم برای ساخت تجهیزات با تکنولوژی‌های متوسط و پیشرفته، محقق شدن هم‌زمان دو شرط فوق‌الذکر



با موانع جدی روبروست که دخالت و حمایت‌های نهادهای تنظیم‌کننده بازار تکنولوژی‌های نفتی را ناگزیر و ضروری می‌سازد.

۲. قانون‌گذار در این تبصره شرکت ملی نفت را موظف به رعایت مصالح اقتصادی کرده است. قطعاً تشخیص مصالح اقتصادی کشور نمی‌تواند برعهده شرکت ملی نفت باشد، بلکه به‌نظر می‌رسد منظور قانون‌گذار این باشد که شرکت ملی نفت باید با توجه به مصالح اقتصادی صنعت نفت، برای کالاهای مشابه داخلی حق تقدم قائل شود و روشی را برگزیند که حتی‌الامکان محصولات و مصنوعات داخلی را به مصرف برساند. از این‌رو، منطقی و قانوناً نمی‌توان انتظار داشت که شرکت ملی نفت وارد حوزه‌هایی در سیاست‌گذاری‌های صنعتی کشور شود که فراتر از بخش نفت است.

اگرچه شرکت ملی نفت ایران دارای اساسنامه است، به‌دلیل اهمیت موضوع استفاده از توان داخلی، قوانین متأخرتر کشوری، مانند قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی داخلی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱، به‌منظور حداکثر استفاده از توان پژوهشی، طراحی، فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی، خدماتی و اجرایی کشور، وزارت نفت و همه شرکت‌های تابع آن را مشمول این قانون کرده است. براساس این قانون، شرکت ملی نفت ایران موظف گردیده است در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای، امور خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری ساختمانی و تأسیساتی، تأمین تجهیزات همه پروژه‌ها - اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی اختصاص یافته استفاده می‌کند یا خیر - به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که حداقل ۵۱ درصد هزینه هر طرح و پروژه به‌صورت کار در داخل کشور باشد. همچنین براساس این قانون، شرکت ملی نفت ایران و همه سازمان‌ها و ارگان‌های مشمول این طرح موظفانند همه فعالیت‌های خدماتی، ساخت، نصب و تأمین کالا، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌های موردنیاز طرح‌ها و پروژه‌های خود را فقط به شرکت‌های ایرانی ذی‌صلاح ارجاع دهند و تنها در صورت عدم ارائه خدمات شرکت‌های ایرانی، فعالیت‌های موردنظر می‌توانند به لحاظ کردن مواد قانونی مندرج در این قانون و با تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه به مشارکت ایرانی-خارجی یا شرکت‌های خارجی واگذار شوند.

از دلایل اجرایی نشدن این قوانین در ایران می‌توان به نبودن نهاد نظارتی مناسب در این خصوص اشاره کرد؛ چراکه نظارت دقیق و کامل بر روند اجرای این قوانین در صنعت نفت اگر با اهمیت‌تر از اصل تصویب خود قانون نباشد، کم‌اهمیت‌تر نیز نیست. در همین راستا و آن‌گونه که توضیح داده شد، توفیق نروژ در این زمینه‌ها مرهون ایجاد دفتر خدمات و تجهیزات بوده که وظیفه نظارت بر استفاده از کالاها و خدمات نروژی را برعهده داشته است و این همان حلقه مفقوده در مورد ایران است که درواقع برای قانون تصویب‌شده ضمانت اجرایی مناسب اندیشیده نشده است. بدیهی است، الزام به استفاده از حداکثر مندرجات قانونی از جمله مندرجات «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در نیازهای کشور» همراه با وجود ضمانت اجرایی واقعی در این مورد، کارگشا خواهد بود.

به‌هر حال با توجه به موارد ذکر شده و همچنین به دلایل متعدد دیگر، ساخت تجهیزات و قطعات مصرفی در صنعت نفت تا به امروز آن‌طور که باید محقق نگردیده و حتی با وجود اینکه در ایران نیز قوانین لازم برای حمایت از ساخت داخل فراهم شده است، متأسفانه این تلاش‌ها در مقایسه با نروژ کمتر به نتیجه رسیده است و همچنان بخش قابل توجهی از لوازم و تجهیزات موردنیاز در صنعت نفت از خارج از کشور وارد می‌شود؛ به‌شکلی که این آمار در ۱۳۹۲ حدود ۲۲ میلیارد دلار تخمین زده شده است (کاظمی، ۱۳۹۲). در آمار دیگری، حجم بازار صنعت قطعه‌سازی کشور در صنعت نفت و گاز در ۱۳۹۳ تخمیناً حدود ۲۵ میلیارد است (نوری، ۱۳۹۵). به‌هر حال، فارغ از آنکه میزان دقیق واردات تجهیزات صنعت نفت در سال‌های گوناگون



به چه میزان است، بی تردید هر سال میزان قابل توجهی از سرمایه کشور صرف واردات کالاهای مصرفی این صنعت می‌شود؛ در حالی که با برنامه‌ریزی تکنولوژیک درست و نظارت دقیق بر اجرای صحیح قوانین مربوط به حمایت از ساخت داخل می‌توان از خروج این سرمایه از کشور خودداری و آن را صرف بالندگی صنایع داخلی کرد.

۵. نتیجه

با بررسی و تحلیل روند توسعه تکنولوژی در صنعت نفت ایران مشخص می‌گردد که نگاه عمومی و حاکم در صنعت نفت کشور از ابتدای تشکیل شرکت نفت ایران-انگلیس تا پیروزی انقلاب اسلامی نگاهی کاملاً معطوف به بهره‌برداری بوده است. بعد از انقلاب اسلامی، رویکرد جدیدی جهت خودتکاپی و توسعه تکنولوژی بومی در این صنعت مطرح گشت که به دلایل مختلف از جمله جنگ تحمیلی تا مدت‌ها مغفول ماند و همچنان دیدگاه غالب به صنعت نفت، دیدگاه بهره‌برداری بود.

در این دیدگاه، نفت خام دارایی رایگان طبیعی قلمداد می‌گردد که باید استخراج، بهره‌برداری و فروخته شود. بنابراین، ارزش آفرینی آن و استفاده از تکنولوژی پیرامونش، اگرچه همواره بر ضرورت آن تاکید می‌شد، اما مسئله اصلی کشور نبوده است؛ در حالی که در بازار صنعت نفت مشاهده می‌شود که کشورهای توسعه‌یافته همانند نروژ که از ابتدای شروع این صنعت در کشورشان دیدگاه یادگیری و سپس توسعه توانمندی‌ها و آفرینش تکنولوژی‌های بهره‌برداری را مدنظر داشته‌اند، از درآمد سرشار ناشی از نوآوری‌های خود در صنعت نفت برخوردار گشته‌اند که معادل یا بیشتر از فروش نفت آن‌ها است.

همان‌طور که عنوان شد، جهت رشد و توسعه اقتصادهای مبتنی بر منابع طبیعی لازم است که بخش توانمندسازها جهت حل مشکلات صنایع منبع‌محور ایجاد شوند و به‌عنوان پیش‌رانی برای بهبود و تحول دانش و تکنولوژی در این صنایع عمل کنند. بهبود تکنولوژی و ارتقای کارایی در صنایع مبتنی بر منابع طبیعی از طریق جریان صحیح اطلاعات، اصلاحات ساختاری، مدیریتی و حقوقی و اتخاذ تدابیر مناسب و مبتنی بر عملکرد بازار توسط نهادهای تنظیم‌گر بازار تکنولوژی برای مدیریت و هدایت عملکرد عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان تکنولوژی و تسهیل فرایند سازوکارهای این بازار از طریق رفع موانع و ایجاد مشوق‌ها و انگیزه‌های مناسب، از شروط کافی برای توسعه تکنولوژی است. صنعت نفت نیز از این امر مستثنی نیست. صنعت نفت به‌عنوان کلیدی‌ترین صنعت در ایران است و توانمندی در این زمینه می‌تواند موجب توسعه در این بخش و همچنین در سایر بخش‌های صنعتی کشور گردد. از سوی دیگر، روش مطالعات تطبیقی یکی از روش‌های تعیین نقاط قابل بهبود مسیر دستیابی به تکنولوژی است. در این روش، با توجه به نمونه‌های موفق و الگوگیری از آن‌ها، می‌توان مسیر دستیابی به تکنولوژی را هموار کرد. بنابراین، در این مقاله به بررسی و مقایسه روند توسعه تکنولوژیک صنعت نفت و نهادهای توانمندساز مؤثر بر آن در ایران و نروژ پرداخته شد که با توجه به مقایسه‌های انجام شده در این دو کشور موارد زیر قابل طرح است:

۱. بخش عمومی و سیاست‌گذاری دولت نروژ تأثیر زیادی بر توسعه و رشد صنعت نفت در این کشور دارد و مجموع اقدامات و سیاست‌های دولت نروژ در بخش نفت و گاز از آغاز تا کنون، سبب شکل‌گیری یک صنعت نفت و گاز قدرتمند و رقابت‌پذیر در سطح جهان شده است؛ در حالی که تاریخچه صنعت نفت ایران نشان‌گر آن است که همواره دیدگاه دولت به صنعت نفت نه تنها دیدگاهی توسعه‌ای نبوده بلکه همواره صنعت نفت صنعتی برای ایجاد شغل، عاملی برای تأمین و خودکفایی انرژی و نیاز نداشتن به خارج و تأمین مالی و مخارج دولت بوده است و در واقع دولت ایران هیچ‌گاه در صنعت نفت این کشور یک استراتژی تکنولوژی منسجم، هماهنگ و متناسب با اهداف کسب‌وکار و تولید ثروت را عملی نکرده است. اگرچه



اسناد متعددی با عناوین مشابه تدوین شده است، اما جاری‌سازی و حرکت به سمت اجرای این اسناد تاکنون در حاشیه مانده است. بنابراین، در تحلیل چرایی عدم تحقیق این اسناد و قوانین باید به دنبال لایه دیگری از علل نهادینه شده و مستحکم بود که همچنان در مقابل تغییر رویکرد به سمت یادگیری تکنولوژیک و نوآوری مقاومت می‌کنند.

۲. ایران از ابتدای تشکیل صنعت نفت تاکنون، یا ظرفیت جذب لازم را برای تکنولوژی نداشته و یا اینکه در صورت ایجاد ظرفیت جذب تکنولوژی، نهادسازی‌های لازم در مدیریت و بهره‌برداری صحیح و کارا از این توانمندی‌های علمی و فنی را نتوانسته است ایجاد کند و بنابراین، صنعت نفت ایران در طول عمر خود ظرفیت علمی و مهارت‌های فنی لازم جهت جذب ایده‌ها و درک کامل پیچیدگی‌های موجود در تکنولوژی‌های جدید وارداتی و نحوه استفاده از ابزار و تجهیزات پیشرفته مرتبط با این تکنولوژی‌ها را -که نخستین گام برای بومی‌سازی و نوآوری‌های تکنولوژیک و توسعه و تجاری‌سازی این تکنولوژی‌هاست- نداشته است. در حالی که با بررسی تاریخچه صنعت نفت نروژ مشخص می‌گردد که در دهه آغاز شروع صنعت نفت در نروژ، مهم‌ترین هدف دولت نروژ ارتقای صنعت تأمین تجهیزات و خدمات و نیز بومی‌سازی عملیات توسعه میادین نفتی بوده که البته تجارب قبلی نروژ در اقتصادهای مبتنی بر منابع طبیعی دیگر و نیز قیمت بالای نفت در زمان شروع این صنعت در این کشور باعث شد نروژ بتواند دوره یادگیری را با موفقیت سپری و ظرفیت‌های لازم برای جذب تکنولوژی را حاصل کند.

۳. در توسعه یک صنعت، شناخت بازیگران بازار تکنولوژی برای انتقال و توسعه تکنولوژی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در صنعت نفت ایران شرکت ملی نفت هم‌زمان با مسئولیت تولید، فروش و صادرات نفت، مسئولیت انتقال، اکتساب تکنولوژی، تحقیق و توسعه و... را نیز برعهده دارد؛ حال آنکه در کشورهای پیشرفته، همانند نروژ، تأمین‌کنندگان بزرگ نفتی مسئول کسب و توسعه تکنولوژی در صنعت نفت‌اند و شرکت‌های نفتی، مشتری و بهره‌بردار تکنولوژی‌های ارائه‌شده از سوی تأمین‌کنندگان بزرگ نفتی هستند.

۴. دولت نروژ برنامه‌های متعددی برای گسترش فعالیت‌های تحقیق و توسعه در صنعت نفت نروژ و تجاری کردن تکنولوژی و مهارت‌های حاصل از توسعه میادین نروژ، همانند برنامه DEMO 2000 و استراتژی ملی تحقیق و توسعه نروژ در صنعت نفت و گاز (OG21) را به اجرا درآورده است. در ایران در خصوص تحقیق و توسعه در صنعت نفت، پژوهشگاه صنعت نفت مجری اصلی است؛ اما در کنار آن همواره مجریان مختلفی هم برای تحقیق و توسعه در کشور وجود داشته‌اند. بررسی وضعیت کنونی پژوهش در این صنعت به‌خوبی نشان می‌دهد که تمام این مجریان به‌ایفای نقشی کم‌وبیش مشابه مشغول‌اند و به همین دلیل، همگی رقیب یکدیگر در دسترسی به منابع محدود پژوهشی به‌شمار می‌روند. این امر باعث شده است هزینه سنگینی صرف تجهیز این مراکز به امکانات و تخصص‌های مشابه شود و پژوهش‌های مشابه در این مراکز به موازات هم انجام شوند و رابطه میان این سازمان‌ها به علت تضاد منافع ناشی از رقابت مستقیم، تیره و تار گردد. به‌علاوه فقدان ارتباط پویا و منسجم میان بخش‌های تحقیق و توسعه و بدنه صنعت نفت باعث شده است حتی تکنولوژی‌هایی که قابلیت تولید آن در کشور وجود دارد به‌سختی وارد حوزه کاربرد شوند. وضعیت مذکور در تحقیق و توسعه صنعت نفت کشور ایران مشکلات عدیده‌ای در امر تحقیق، توسعه و تولید دانش در صنعت نفت این کشور ایجاد کرده است که از جمله می‌توان به مشکلات عدم برنامه‌ریزی بلندمدت در حوزه پژوهش و فناوری، توجه نکردن به کسب و کار فن‌آورانه در فعالیت‌های تحقیق و توسعه و پراکنده‌کاری و ناپیوستگی پژوهش‌های انجام‌شده اشاره کرد.

۵. در نروژ تعامل نزدیک بین تولیدکنندگان نفت و گاز و سازمان‌ها و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی در طول زمان، باعث شکل‌گیری یک خوشه قوی بین شرکت‌ها و مؤسسات تحقیقاتی شده است که منجر به توسعه تکنولوژی در بخش صنعت نفت و پتانسیلی برای صادرات شده است و در واقع اکنون در نروژ خوشه مذکور به‌عنوان مرکز مرجع برای صنعت نفت و دیگر صنایع است؛ در حالی که در ایران، مراکز آموزشی و تحقیقاتی



ارتباط ضعیفی با شرکت‌ها و پیمانکاران نفتی دارند و بیشتر ارتباطات خود را معطوف به شرکت ملی نفت و پژوهشگاه صنعت نفت می‌کنند و نتیجه این نوع ارتباط کاربردی نشدن مطالعات علمی آن‌هاست. ۶. از دیگر راه‌کارهایی که معمولاً برای انتقال و توسعه تکنولوژی در صنعت نفت مطرح شده است، ساخت داخلی تجهیزات موردنیاز برای صنعت نفت و ترغیب وزارت نفت به کاهش خریدهای خارجی و جایگزین کردن تولیدات داخلی به‌جای واردات تجهیزات است. با بررسی صنعت نفت نروژ مشخص شد که توسعه صنایع داخلی و افزایش مشارکت آن‌ها در زمره دغدغه‌های اصلی دولت نروژ در طول دوران توسعه صنعت نفت این کشور بوده و دولت نروژ هیچ‌گاه از تلاش برای مشارکت بیشتر شرکت‌های نروژی در پروژه‌های نفت و گاز این کشور فروگذار نکرده است و بنابراین، در این راستا قوانین لازم را تدوین و همچنین نهادهای لازم برای اجرای این قوانین و نظارت بر روند تأمین تجهیزات و خدمات از داخل کشور را ایجاد کرده است. درباره ایران هم مشاهده گردید که از همان روزهای نخستین ملی شدن صنعت نفت، موضوع ساخت تجهیزات و قطعات در داخل مورد توجه قانون‌گذار بوده است، اما مسئله‌ای که در ایران باعث شد ساخت تجهیزات و قطعات در داخل موفق نگردد، ایجاد نشدن نهادهای لازم برای نظارت بر اجرای قوانین و دخالت و تنظیم در بازار تکنولوژی است.

بنابراین، با توجه به نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی توسعه تکنولوژیک در صنعت نفت کشورهای ایران و نروژ، می‌توان پیشنهادهای لازم برای رشد نظام توسعه تکنولوژیک و نوآوری در صنعت نفت ایران را به شرح زیر مطرح کرد:

۱. با توجه به بررسی انجام‌شده و علی‌رغم بعضی حرکت‌های سودمند مشخص شد که صنعت نفت کشور فاقد یک استراتژی تکنولوژیک منسجم، هماهنگ و متناسب با اهداف کسب و کار و تولید ثروت است. این حرکت‌های سودمند عبارت است از تعریف مگا پروژه‌های^{۳۰} دانش‌بنیان از جمله: الف) ساخت ده گروه خانواده کالا و تجهیزات پرمصرف صنعت نفت به‌منظور انتقال، توسعه فناوری‌های ساخت و تولید کالای تجاری و صادراتی از طریق ارتقای توانمندی سازندگان داخلی؛ ب) قرارداد همکاری علمی-تحقیقاتی با دوازده دانشگاه و مرکز تحقیقاتی برای انتقال و توسعه تکنولوژی‌های کلیدی و تکرارپذیر بخش پایین‌دست صنعت نفت (شامل پالایش، پتروشیمی و گاز) در قالب ایجاد انستیتوهای تخصصی جدید با هدف ایجاد بستر دانش بنیادین فناوری از طریق ارتباط با شرکت‌های GC در راستای انتقال و توسعه فناوری؛ ج) قرارداد همکاری علمی-تحقیقاتی با نه دانشگاه و مرکز تحقیقاتی برای انتقال و توسعه تکنولوژی بخش بالادست صنعت نفت شامل بهبود تولید و ازدیاد برداشت در بیست میدان نفتی و گازی شامل ۵۲ مخزن با هدف ایجاد بستر دانش بنیادین فناوری از طریق ارتباط با شرکت‌های E&P^{۳۱} در راستای انتقال و توسعه فناوری در کشور. بنابراین، به‌نظر می‌رسد اولین گام ضروری برای توسعه تکنولوژیک در صنعت نفت ایران مشخص کردن متولی هدایت توسعه تکنولوژی در این صنعت و تعریف استراتژی‌های توسعه تکنولوژیک صنعت نفت توسط این مرکز است. تلاش‌های پراکنده‌ای که تاکنون صورت گرفته است، جای یک استراتژی مشخص و قابل رصد را نمی‌گیرد. همچنین، ساختارهای فعلی همچون معاونت پژوهش و فن‌آوری وزارت نفت از قدرت و اثربخشی لازم برخوردار نبوده‌اند. در این راستا، نخست باید قدرت و اختیارات لازم به متولی هدایت تکنولوژی در صنعت نفت اعطا شود. در مقابل، این متولی باید نسبت به یک استراتژی مشخص در توسعه تکنولوژی پاسخ‌گو و مسئولیت‌پذیر باشد.

۲. با توجه به اینکه تلاش‌های اخیر باعث شده است هم‌اکنون ظرفیت رضایت‌بخشی در دانش‌های بنیادین و مهارت‌های کاربردی در برخی موضوعات کلیدی مرتبط با صنعت نفت در کشور وجود داشته باشد،

30-megaprojects

31-Exploration and Production (E&P)



نظر به ضعف ارتباط میان مراکز تحقیقاتی و آموزشی با صنعت نفت، پیشنهاد می‌گردد که نهادسازی‌های لازم برای مدیریت و بهره‌برداری صحیح و کارا از این توانمندی‌های علمی و فنی و ایجاد ارتباط مستقیم بین مراکز آموزشی و پژوهشی با تأمین‌کنندگان و پیمانکاران نفتی، انجام شود. مسلماً این نهاد وظیفه تسهیل‌گری، رفع موانع و ارتقای کارایی در بازار تکنولوژی‌های نفتی کشور را عهده دار خواهد بود. همچنین در این راستا، با توجه به نقش کلیدی شرکت‌های کوچک و متوسط دانش‌بنیان در توسعه تکنولوژی و عدم نقش فعال این نوع شرکت‌ها در صنعت نفت ایران، که اکثراً به دلیل عدم استقبال از این صنعت است، پیشنهاد می‌گردد با احداث پارک‌های فناوری تخصصی در این حوزه و ارائه حمایت‌هایی همچون تأمین مالی، پشتیبانی تحقیقاتی، خدمات مشاوره‌ای و اداری و... شرایط را برای ورود فعال‌تر کارآفرینان به عرصه این صنعت فراهم آورد. باید توجه داشت که در بسیاری موارد عدم شکل‌گیری قابلیت‌های نوآوری در یک صنعت، بیشتر مربوط به وجود نداشتن تقاضای اثربخش است، تا طرف عرضه. در صورتی که این تقاضای مؤثر مورد بهره‌برداری مناسب قرار گیرد، می‌تواند قابلیت‌های تکنولوژیک آن صنعت و حتی کشور را ارتقا دهد. بیش از یک قرن وابستگی به خریدهای خارجی تجهیزات نفتی و همچنین وابستگی به حمایت‌های فنی-مدیریتی شرکت‌های نفتی خارجی و ایجاد ذهنیت لزوم وجود این وابستگی‌ها در بدنه مدیریتی صنعت نفت، شرایطی را به وجود آورده است که محافظه‌کاری شدیدی در جامعه مدیران نفت در قبال پیشنهادهای ارائه‌شده توسط صاحب‌نظران مستقل خارج از دستگاه نفت جهت انجام اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت انتقال و توسعه تکنولوژی وجود دارد. بی‌تردید یکی از راه‌کارهای برون رفت از چالش موجود بر سر راه توسعه تکنولوژیک صنعت نفت ایران تغییر این نوع نگرش است.

۳. همان‌طور که مشاهده شد در صنعت نفت ایران در مقایسه با صنعت نفت کشورهای پیشرفته، فعالیت واسطه‌های انتشار و انتقال تکنولوژی بسیار کم‌رنگ است. لذا، به نظر می‌رسد از راهکارهای اساسی برای توسعه تکنولوژی، تقویت مراکز تخصصی تحقیق و توسعه و واسطه‌های حرف‌های انتقال دانش یعنی پیمانکاران نفتی است. این عناصر، باید با برقراری پل ارتباطی میان سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف، نیازهای تکنولوژیکی تک‌تک عناصر و بازیگران بازار تکنولوژی صنعت نفت را شناسایی و آن را با توان تکنولوژیکی دیگر شرکت‌ها در درون صنعت نفت یا حتی بیرون از آن تطابق دهد و نقش واسطه‌ای را تا مرحله انتقال و انتشار کامل تکنولوژی ایفا کند. در این راستا، ایجاد بانک اطلاعاتی از خریدهای خارجی و شناسایی تجهیزاتی که ساخت داخلی آن‌ها به لحاظ رعایت استانداردهای فنی و با قیمت‌های رقابتی در سطح رضایت‌بخش هم اکنون مهیا است و یا آنکه با حمایت‌های مالی و همکاری با دانشگاه‌ها، مراکز علمی-مهندسی و شرکت‌های دانش‌بنیان در آینده نزدیک امکان‌پذیر است، کاملاً ضروری است. در این راستا، تأسیس نهادهای به‌دست وزارت نفت و با همکاری سازمان‌ها و مراکز ذی‌ربط، برای سنجش کیفیت و استانداردسازی تولیدات ساخت داخل الزامی به نظر می‌رسد.

۴. همان‌طور که مشاهده شد، از تفاوت‌های عمده صنعت نفت ایران و نروژ بازار آن است. بازار نروژ رقابتی و بازار صنعت نفت ایران انحصاری است؛ در حالی که بازار مناسب توسعه تکنولوژی، رقابتی است. یعنی شرکت‌های تجاری و اقتصادی در این بازار برای کسب سود فعالیت می‌کنند و از برابری در مقابل قانون و داشتن امتیازات اقتصادی برخوردارند. باید سعی شود که به‌جای حمایت کامل از عملکرد شرکت ملی نفت، فضای رقابتی نسبی به وجود آورده شود. البته این فضای رقابتی باید با قوانین مناسبی از طرف دولت هدایت شود و از اتلاف منابع در اثر رقابت‌های نادرست جلوگیری شود. نقش دولت در این میان، ایجاد بسترهای حقوقی و قضایی و نظارت بر فرآیند توسعه تکنولوژی است.

پیشنهادهای یادشده به‌منظور بهبود سازوکارهای عملکردی صنعت نفت در راستای توسعه تکنولوژی



مطرح شد. اگر چه اقدامات مختلفی در طول سال‌های گذشته در این مسیر صورت گرفته است، اثربخشی این اقدامات محل تردید است. حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در ساخت تجهیزات مورد نیاز، درج بندهای مرتبط با انتقال تکنولوژی در قراردادهای نفتی و قانون حمایت از بهره‌برداری از حداکثر توان ساخت داخل تنها بخشی از این اقدامات است. این نوع اقدامات تا حد زیادی به تجارب ذکر شده در مورد نروژ شباهت دارد. با وجود این، به نظر می‌رسد که نروژ توانسته است از رهگذر این تجارب، موفقیت‌های چشمگیری کسب کند؛ اما صنعت نفت ایران در این مسیر بسیار کند حرکت کرده است. سؤال مهمی که باید بدان پاسخ گفت چرایی اثربخشی این اقدامات در یک کشور و نتیجه‌بخش نبودن آن‌ها در کشور دیگری است.

این سؤال خود مستلزم تحلیل بیشتر در لایه عمیق‌تری است که می‌تواند به عوامل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی متفاوت در دو کشور برگردد و باید توجه داشت که شرط موفق انتقال و توسعه تکنولوژیک، مطلوبیت اقتصادی، امکان‌پذیری سیاسی و پذیرش اجتماعی با هم است. اگر چه شناخت این لایه عمیق نیازمند تحقیقات بیشتری است اما به شکل مختصر می‌توان به این موارد اشاره کرد:

وابستگی بیش از اندازه اقتصاد ایران و درآمدهای دولت به نفت باعث شده است انتظار اول ساختار سیاسی حاکم در هر دولتی، تأمین مخارج آن دولت از سوی صنعت نفت باشد. از همین رو، منطق حاکم بر صنعت نفت منطق فروش نفت و تأمین درآمد بوده و ساختار نهادی آن برای این کار تنظیم شده است. با وجود غلبه این منطق سیاسی، آنچه به حاشیه می‌رود حرکت‌های نسبتاً پرمخاطره و بلندمدتی است که می‌تواند در تضاد با این منطق مستحکم قرار گیرد. توسعه تکنولوژی ماهیتاً، هم بسیار پرمخاطره است و هم بسیار بلندمدت. حتی در کشورهای پیشرفته صنعتی نیز فرایند توسعه تکنولوژی در صنعت نفت با چالش‌های زیادی روبرو بوده است؛ زیرا متقاعدسازی شرکت‌های نفتی برای استفاده از تکنولوژی‌های جدید و فراهم کردن تضامین لازم برای مدیریت ریسک این تکنولوژی‌های جدید بسیار مشکل و زمان‌بر بوده است. در چنین شرایطی، افزایش تولید روزانه بر هر گونه فعالیت پرمخاطره‌ای همچون توسعه تکنولوژی و استفاده از آن در شرایط نامطمئن - که ممکن است هدف محوری تولید را در کوتاه‌مدت تحت الشعاع قرار دهد - غلبه پیدا خواهد کرد. تا هنگامی که سازو کاری برای مدیریت ریسک فنی تکنولوژی‌های جدید و تقبل مسئولیت آن در صنعت نفت دیده نشود، مدیران این صنعت ریسک سیاسی ایجاد مشکل در فرایند تولید را نخواهند پذیرفت. بر این اساس، انتظار پیگیری پر قدرت و واقعی اقدامات یاد شده در راستای توسعه تکنولوژی از مدیران صنعت نفت که باید پاسخ‌گوی انتظارات سیاسی غالب باشند، انتظار صحیحی نیست؛ هر چند در عرصه سخن و تبلیغات دست به فعالیت‌های بیشتر نمایشی بزنند تا در مظان اتهام قرار نگیرند.

علاوه بر لایه سیاسی، ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی نهادینه شده در صنعت نفت که حاصل سال‌ها وابستگی این صنعت به عناصر و شرکت‌های خارجی است، باعث شده است که روحیه خودباوری و اتکا به قابلیت‌های درون‌زای کشور در مقایسه با سایر صنایع، تضعیف گردد. اگر این صنعت با صنایع دیگر کشور - همچون صنایع هسته‌ای و یا دفاعی که به دلایل ماهوی با اولویت اتکا به ظرفیت‌های داخلی شکل گرفتند - مقایسه شود، تفاوت‌های فرهنگی و اجتماعی آن مشهود خواهد بود. در مقابل، صنعت نفت تجربه سال‌ها وابستگی فنی به کشورهای مختلفی خارجی را به دوش می‌کشد. فرهنگ وابستگی حاصل از این تجربه بلندمدت به سختی قابل حذف است و جایگزین ساختن آن با روحیه خودباوری و فرهنگ خود اتکایی بسیار مشکل است. با وجود این، به نظر می‌رسد تحمل تجارب دوره تحریم راه را برای تغییر بنیادین در فرهنگ حاکم بر صنعت نفت، گشوده است.



کتابنامه

باقری، سید کامران، ساسان صدراپی و منصور بزمی. (۱۳۸۳). پیوند هوشمندانه تحقیقات و انتقال تکنولوژی، گزینه‌های استراتژیک جهت توسعه تکنولوژی در صنعت نفت کشور (با نگاهی به تجارب موفق پژوهشگاه صنعت نفت). در: دومین همایش ملی توسعه فناوری در صنعت نفت. تهران: دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری، پژوهشگاه صنعت نفت.

باقری، سید کامران و صدراپی، ساسان. (۱۳۸۹). گذار از پژوهش جزیره‌ای به نوآوری شبکه‌ای در صنعت نفت ایران، فرصتها و چالشها. در: چهارمین کنفرانس مدیریت فناوری. درخشان، مسعود و تکلیف، عاطفه. (۱۳۹۴). «انتقال و توسعه فناوری در بخش بالادستی صنعت نفت ایران، ملاحظاتی در مفاهیم، الزامات، چالش‌ها و راهکارها». پژوهش نامه اقتصاد انرژی ایران، سال ۴، شماره ۱۴، صص ۳۳-۸۸.

سلیمی، نگین. (۱۳۸۷). نگاشت نهادی صنعت نفت کشور. پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد. دانشگاه علامه طباطبایی.

غفاری، سید محمد علی. (۱۳۹۵). اهمیت ایجاد شرکت‌های GC جدید داخلی و بین‌المللی در ارتقای سطح دانش بنیادین و دانش عملیاتی صنعت نفت کشور (با تمرکز بر صنایع پایین دستی نفت). در: همایش صنعت نفت دانش بنیان؛ تبلور اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی. وزارت نفت. معاونت پژوهش و فناوری و معاونت امور مهندسی.

کاظمی، حسن. (۱۳۹۲). مصاحبه با پایگاه اطلاع‌رسانی نفت و انرژی. کوزه‌چی، هادی، مهدی رجب‌پور و رامین وندایی. (۱۳۸۳). نقش دولت نروژ در توسعه صنعت نفت و گاز. در: دومین همایش ملی توسعه فناوری در صنعت نفت. دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری، پژوهشگاه صنعت نفت.

گودرزی، غلامرضا. (۱۳۸۹). درآمدی بر جامعه‌شناسی استبداد ایرانی (چاپ اول). تهران: انتشارات مازیار. نوری، جواد. (۱۳۹۵). ساخت داخل و توسعه فناورانه کالا و تجهیزات صنعت نفت و تأثیر آن در تعاملات بین‌المللی و صادرات منطقه‌ای. در: همایش صنعت نفت دانش بنیان؛ تبلور اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی. وزارت نفت. معاونت پژوهش و فناوری و معاونت امور مهندسی.

Haugerud, P. (2014). The Government Pension Fund Global (GPF) and the management of petroleum wealth, Norwegian Ministry of Finance, Asset Management Department. www.bi.edu/InstitutterFiles/BI%20foredrag_08042014.pdf.

Hunter, T. (2014). Law and policy frameworks for local content in the development of petroleum resources: Norwegian and Australian perspectives on cross-sectoral linkages and economic diversification. *Mineral Economics*. 27(2-3). pp 115-126.

In, B., & Up, M. (2009). New Industrial Challenges for the Bottom Billion and Middle-Income Countries. Industrial Development Report, UNIDO.

Mikkelsen, A et al. (2004). TIP Focus Group on Energy Innovation System. Country Report-Upstream Oil and Gas in Norway. TIP Focus Group on Energy Innovation System: Country Report-Upstream Oil and Gas in Norway, <http://>



www.oecd.org/dataoecd/12/11/31967805.pdf

Key World Energy Statistics. (2015). International energy agency, <https://www.iea.org/newsroom/news/2015/november/key-world-energy-statistics-2015-available-for-download-in-time-for-climate-talk.html>.

Mikkelsen, A et al. (2004). TIP Focus Group on Energy Innovation System, Country Report - Upstream Oil and Gas in Norway, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/11/31967805.pdf>

Morris, M., Kaplinsky, R., & Kaplan, D. (2012). "One thing leads to another"—Commodities, linkages and industrial development. *Resources Policy*. 37(4). pp 408-416.

Olsen, Q. (2015). Oil and the Norwegian economy, Norges bank, static.norges-bank.no/pages/103922/151014_charts.pdf?v=10/14/...ft=.pdf.

Organization of Petroleum Exporting Countries, & Organization of Petroleum Exporting Countries. Statistics Unit. (2014). *Annual Statistical Bulletin*. Organization of the Petroleum Exporting Countries.

Organization of Petroleum Exporting Countries, & Organization of Petroleum Exporting Countries. Statistics Unit. (2015). *Annual Statistical Bulletin*. Organization of the Petroleum Exporting Countries.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth (No. w5398). National Bureau of Economic Research.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. *European economic review*. 45(4). pp 827-838.

Twaddell, H., & Emerine, D. (2007). Best practices to enhance the transportation-land use connection in the rural United States (Vol. 582). Transportation Research Board.

Victor, D. G., Hults, D. R., & Thurber, M. C. (Eds.). (2011). *Oil and governance: state-owned enterprises and the world energy supply*. Cambridge University Press.

Ville, S., & Wicken, O. (2012). The dynamics of resource-based economic development: evidence from Australia and Norway, *Industrial and Corporate Change*, 22(5). 1341-1371

Viotti, E. B. (2002). National learning systems: a new approach on technological change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. *Technological Forecasting and Social Change*, 69(7), 653-680.

Wright, G., & Czelusta, J. (2004). Why economies slow: the myth of the resource curse. *Challenge*, 47(2). pp 6-38.

Yin, R. K. (2012). *Case study methods*.

<https://www.ssb.no/en/>

گزارش سیاستی

چند پیشنهاد سیاستی در حوزه ژئان فارسی
مریم سیدمان

آسیب شناسی و ارائه راهکارهای توسعه صنعت بالادستی نفت در ایران
محمدصادق کریمی

تغییر اهمیت راهبردی منابع نفتی و پیامدهای آن از نظر سیاست گذاری
محسن شالباغ

سیاست گذاری تعیین سبد حامل های انرژی در بخش حمل و نقل کشور
آسیه حابری یزدی



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

چند پیشنهاد سیاستی در حوزه زبان فارسی

مریم سیدان^۱

چکیده:

فارسی زبان ملی و رسمی ایران و از مهم‌ترین عناصر فرهنگی زندگی ایرانیان است. زبان و خط فارسی در عصر جدید با چند مسئله عمده روبروست. رواج نیافتن بسیاری از واژه‌های نوساخته، پراکندگی رسم‌الخط، دشواری‌های مربوط به گسترش زبان فارسی در جهان، و افت مهارت‌های نگارشی ایرانیان - به‌ویژه نسل جوان - از مهم‌ترین مسائل زبان فارسی امروز است. برای برطرف ساختن این مشکلات، چاره‌هایی اندیشیده شده است که از جمله آن‌ها تأسیس نهادهایی همچون «فرهنگستان زبان و ادب فارسی» و «بنیاد سعدی» و فعالیت‌های تصمیم‌گیرندگان و پژوهندگان این نهادها است. گرچه چاره‌اندیشی‌ها تا حدودی موجب رفع بعضی مشکلات شده است، اما پاره‌ای ضعف‌ها و کاستی‌ها همچنان برجاست. سیاست‌گذاری کمک می‌کند کارهای صورت‌گرفته ارزیابی شود، ضعف‌ها و مشکلات شناسایی و راهکارهای تازه و کارآمد برای برطرف ساختن آن‌ها به سیاست‌گذاران عرضه شود. در این مقاله، چند راهکار سیاستی کلی و ساده اما کلیدی برای بعضی از مشکلات زبان فارسی در حوزه واژه‌گزینی، گسترش زبان فارسی، مهارت‌های نگارشی و دستور خط فارسی عرضه شده است.

کلیدواژه‌ها: زبان فارسی، سیاست‌گذاری، گسترش زبان، تقویت زبان.

مقدمه

بنابر بعضی تحقیقات زبان‌شناختی، فارسی از زبان‌های هند و اروپایی منشعب شده است. اقوام هند و اروپایی احتمالاً حدود پنج هزار سال پیش از میلاد مسیح در قسمتی از جنوب روسیه می‌زیستند و گروهی از آنان در اواسط هزاره دوم پیش از میلاد سرزمینی را که بعدها ایران خوانده شد، به تصرف درآوردند. بنا به گفته فردوسی در شاهنامه، آنان در شرق ایران حکومت پیشدادیان و سپس کیانیان را برپا کردند (برای آگاهی بیشتر رک: ابوالقاسمی، ۱۳۸۱: ۱۷). زبان‌شناسان در بحث از تحول زبان‌های ایرانی، از قدیم‌ترین زمان‌ها تا

۱- استادیار زبان و ادبیات فارسی در دانشگاه صنعتی شریف، (نویسنده مسئول) seyedan@sharif.edu



کنون، از سه دوره باستان (از قدیم‌ترین ایام تا پایان عصر هخامنشیان)، میانه (دوره اشکانیان و ساسانیان) و جدید (از عصر اسلامی تا امروز) سخن می‌گویند. در طول تاریخ ایران، غالباً یک زبان درباری و اداری در کنار گویش‌های متعدد متداول بوده که حکم زبان رسمی و ملی را داشته است. پس از برافتادن شاهنشاهی ساسانی، زبان درباری و اداری به تدریج به عربی بدل شد، اما این زبان صرفاً میان درباریان و دیوانیان و دانشمندان و ادیبان رواج داشت و مردم عادی با آن بیگانه بودند. از نیمه قرن سوم هجری قمری به بعد، گروهی از دولت‌های ایرانی به زبان فارسی توجه کردند. یعقوب لیث صفاری در ۲۵۴ ق در سیستان دولت صفاریان را تأسیس کرد و فارسی دری را که ادامه یکی از زبان‌های فارسی میانه بود، زبان رسمی دربار خویش خواند. سامانیان سیاست ترویج زبان فارسی در پیش گرفتند. در این دوره، داستان‌های ملی و کهن ایران گردآوری شد - که نمونه عالی آن‌ها شاهنامه فردوسی است - و کتاب‌های دیگری به فارسی تألیف و نیز تعدادی از کتب مهم تازی به فارسی ترجمه شد. سیاست ترویج زبان فارسی پس از عصر سامانیان نیز ادامه یافت. غزنویان و سلجوقیان با اینکه ترک‌نژاد بودند، به زبان فارسی اهمیت دادند. ابوالعباس اسفراینی، وزیر سلطان محمود غزنوی، زبان مکاتبات دیوانی را از عربی به فارسی بازگرداند و هر چند اندکی بعد، در دوره وزارت احمد بن حسن میمندی دوباره به عربی تغییر یافت، اما سلطه زبان عربی بر دربارهای ایران دیری نپایید. کشورگشایی‌های سلطان محمود و گسترش قلمرو غزنویان موجب شد زبان فارسی به هندوستان راه یابد و تا قرن‌ها دوام داشته باشد. هر چند در قرن‌های چهارم و پنجم هجری، همچنان کتب علمی و ادبی، به اقتضای زمان به عربی نگاشته می‌شد، اما با توجه به درخواست عمومی مردم، دانشمندان همچون ابن سینا و ابوریحان بیرونی در کنار متونی که به عربی تألیف می‌کردند، آثاری به فارسی نیز نوشته‌اند. در عصر پادشاهی سلجوقیان، فارسی در بخش‌های وسیعی از آسیا رواج یافت و تا چندین سده در آسیای صغیر زبان رسمی بود. در دوره سلطنت سلجوقیان و خوارزمشاهیان، استفاده از زبان عربی در دربارها و دستگاه‌های اداری از رونق افتاد. در دوره عثمانیان که در ۶۹۹ ق بر آسیای صغیر مسلط شدند، زبان فارسی اهمیت داشت. گسترش قلمرو دولت عثمانی تا بخش‌هایی از اروپا و آفریقا موجب رواج زبان فارسی در سرزمین‌های وسیع‌تری از دنیای آن روز گشت. در روزگار سلطنت صفویه، افشاریه، زندیه و قاجار هر چند غالباً فارسی زبان رسمی دربار بود، اما به گسترش آن توجهی نشد (برای آگاهی بیشتر رک: خانلری، ۱۳۹۱: ۳۰۷-۳۱۴ و ابوالقاسمی، ۱۳۸۱: ۱۰۳-۱۰۷).

در عصر حاضر، فارسی زبان رسمی کشورهای ایران، تاجیکستان و افغانستان است و در بعضی کشورها مثل ازبکستان، قرقیزستان، ترکمنستان، قزاقستان، بحرین، هند، پاکستان و عراق نیز سخن‌گویانی دارد. در دوران معاصر، بعضی دولت‌های حاکم به زبان فارسی توجه کردند و برای حفظ و تقویت آن کارهایی انجام شد که از جمله آن‌ها می‌توان به تأسیس فرهنگستان اول در ۱۳۱۴ ش، فرهنگستان دوم در ۱۳۴۷ ش، فرهنگستان سوم در سال‌های پس از انقلاب در ۱۳۶۸ ش و تأسیس بنیاد سعدی در ۱۳۸۹ اشاره کرد. بحث درباره مشکلات زبان فارسی و عرضه راهکارهایی برای برطرف ساختن آن‌ها در گذشته چندان جایی نداشت، اما تحولات عصر مدرن موجب گشت چنین مسائلی مطرح شود: تغییر خط، وحدت رسم الخط، نفوذ زبان‌های بیگانه در فارسی، خط فارسی و رایانه، خط فارسی و فضای مجازی، زبان فارسی و رسانه‌ها، زبان فارسی و علم، نابسامانی وضعیت ترجمه به فارسی، مشکلات حوزه آموزش زبان فارسی، ضعف مهارت‌های نگارشی فارسی‌نویسان و...

سیاست‌گذاری تاریخی به قدمت زندگی مدنی دارد، اما از منظر علمی، مقوله جدیدی در تاریخ علم است که از عمر آن بیش از نیم قرن نمی‌گذرد. سیاست‌گذاری دانشی میان‌رشته‌ای است؛ یعنی ترکیبی است از معلومات رشته‌های مختلف علمی که ذیل موضوع جدیدی سازماندهی شده‌اند و از علم و مهارت



حاصل از آن‌ها برای حل مسائلی کمک گرفته می‌شود که موضوع هیچ یک از دانش‌های تشکیل‌دهنده سیاست‌گذاری نیست. سیاست‌گذاری از دانش اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، فلسفه، ژئوپلیتیک و بعضی از علوم فنی و مهندسی به اقتضای موضوع مطالبی برمی‌گیرد و با مسئله‌شناسی و روش‌شناسی خاص خود و بررسی تجربیات عملی، تحلیل‌ها و توصیه‌های سیاست‌گذارانه عرضه می‌کند (رک: ملکی، ۱۳۹۳، ۱۵). علوم سیاست‌گذاری به مطالعه سیاست و عملکرد دولت در زمینه‌های گوناگون می‌پردازد. سیاست‌گذاری رویکردی عقلانی و کاربردی به مسائل دارد و کمک می‌کند بشر تسلط بیشتری بر زندگی اجتماعی خویش داشته باشد. یکی از وظایف مهم پژوهشگر علوم سیاست‌گذاری این است که، با نگاهی عینی و به یاری خرد تحلیلی، درباره مسائل جامعه به سیاستمداران راه‌حل‌ها و توصیه‌هایی کاربردی عرضه کند (رک: اشتریان، ۱۳۷۶: ۱۶۲).

زبان و خط فارسی یکی از عناصر فرهنگی حاکم بر زندگی فارسی‌زبانان و از جمله ایرانیان است. بسیاری از نوشته‌های ما - اعم از ادبی، علمی، فلسفی، اجتماعی و... از طریق این زبان عرضه می‌شود و بیشتر مطالب روزمره خود را با استفاده از آن رد و بدل می‌کنیم. مطالعه تاریخ نشان می‌دهد که، علی‌رغم فراز و نشیب‌های بسیار، ایرانیان هرگز تسلیم تغییر فارسی به زبان‌های بیگانه نشدند؛ حتی هنگامی که علم‌نویس از اروپا به ایران راه یافت - گرچه در بسیاری کشورهای جهان سوم «زبان علم» از «زبان ملی» متمایز شد - اما در ایران این اتفاق نیفتاد و برای بیان مفاهیم علمی از زبان فارسی استفاده شد. امروز نیز باینکه گروهی از دانشمندان و پژوهشگران فارسی‌زبان پژوهش‌ها و دستاوردهای علمی خویش را به زبان‌های بیگانه به‌ویژه انگلیسی - عرضه می‌کنند، اما همچنان شمار بالایی از کتاب‌ها و مقالات علمی داخل به فارسی نوشته و منتشر می‌شود و زبان آموزش علوم در دانشگاه‌ها فارسی است. فارسی هم زبان ملی و علمی ماست، هم یکی از پایه‌های اصلی هویت ایرانی و از موجبات وحدت ملی ایرانیان از گذشته‌های دور تاکنون است. از این‌رو، میان «توسعه ایران» و «توسعه و تقویت زبان فارسی» پیوندی نزدیک برقرار است و سیاست‌گذاری در حوزه زبان فارسی با هدف تقویت کردن و توانمند ساختن این زبان در روزگار معاصر امری بایسته و ضروری است.

هرچند نمی‌توان گروه یا قشر خاصی را متولی و نگاهبان زبان فارسی دانست و این وظیفه متعلق به گروه وسیعی از فارسی‌گویان و فارسی‌نویسان است، اما به‌یقین نهادهای سیاست‌گذار و نهادهای فعال در حوزه زبان فارسی، نویسندگان، شاعران، مترجمان، دانشمندان، زبان‌شناسان، معلمان و رسانه‌ها نقش بزرگی در نگاهبانی از این زبان و تقویت آن دارند. به‌علاوه، حاکمان و سیاستمداران با وضع قوانین و احکام، اجرا کردن و به جریان انداختن آن‌ها، نقش کلیدی در این زمینه دارند.

در این نوشته، ابتدا پاره‌ای از سیاست‌های اجراشده در حوزه زبان فارسی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی را فهرستوار بیان می‌کنیم، سپس بعضی مشکلات کنونی مربوط به زبان فارسی را می‌نویسیم و سرانجام چند راهکار سیاستی برای برطرف ساختن این مشکلات پیشنهاد می‌کنیم. بی‌گمان، به این راهکارها می‌توان موارد بسیار دیگری را نیز اضافه کرد اما به نظر می‌رسد اجرای مواردی که ذکر خواهد شد، جزو اولویت‌ها است.

الف) مروری بر اقدام‌ها و اشاره به مشکلات و کاستی‌ها

زبان‌دانان، زبان‌شناسان و صاحب‌نظران معاصر بارها تذکر داده‌اند که زبان فارسی در معرض خطر است. درباره چپستی این خطر، نظرهای مختلفی طرح شده که از میان آن‌ها در باب مواردی از این دست بیشتر بحث شده است: ورود الفاظ بیگانه غیر ضروری به زبان فارسی، ترجمه‌های بد و مفهوم گشتن آن‌ها برای



مردم، وارد شدن افراد کم‌مایه و افراطی در کار زبان، سیطرهٔ مآثر قدیم در ادبیات فارسی، فارسی‌ندانی مردم علی‌رغم تصور فارسی‌دانی، سهل‌انگاری در آموزش زبان فارسی، ناآشنایی نویسندگان با قواعد و اصول زبان، رواج گرت‌برداری، بی‌توجهی مدارس و دانشگاه‌ها به فارسی معاصر، بی‌رغبتی دانشجویان با استعداد به دانشکده‌های زبان و ادبیات فارسی، فقر کتاب‌های درسی در حوزهٔ آیین نگارش، فقر استادان دارای صلاحیت برای تدریس درس نگارش، فراوانی اشکالات زبانی در رسانه‌ها (رک: داوری اردکانی، ۱۳۸۴: ۱۳-۱۴).

این تصور که زبان و خط فارسی در معرض خطر است، موجب اندیشیدن چاره‌ها، گرفتن تصمیم‌ها و انجام دادن کارهایی برای حفظ و تقویت زبان و خط فارسی شده است. از جمله اقدام‌های مهم سیاستی برای حمایت از زبان فارسی است:

۱- در حوزهٔ واژه‌گزینی و یکپارچه کردن دستور خط: تأسیس فرهنگستان زبان و ادب فارسی و فعالیت‌های دو گروه «واژه‌گزینی» و «دستور زبان فارسی و رسم‌الخط»؛

تصویب قانون ممنوعیت به کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه؛
۲- در حوزهٔ گسترش زبان فارسی:

تأسیس بنیادها و مراکزی برای سامان دادن به فعالیت‌های حوزهٔ آموزش زبان فارسی (مثل شورای گسترش زبان فارسی و بنیاد سعدی)؛

راه‌اندازی معاونت گسترش زبان فارسی در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و اعزام استادان به خارج از ایران با هدف آموزش زبان فارسی؛

راه‌اندازی مراکز و مؤسسات آموزش زبان فارسی (مثل مؤسسهٔ لغت‌نامهٔ دهخدا، مرکز آموزش زبان فارسی در دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، دانشگاه فردوسی مشهد و...)

تعریف رشتهٔ دانشگاهی آموزش زبان فارسی به غیر فارسی‌زبانان؛
مصوبهٔ شورای عالی انقلاب فرهنگی در باب لزوم تدریس به زبان فارسی در کلیهٔ دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور؛

۳- در حوزهٔ آموزش مهارت‌های نگارشی:

تعریف رشتهٔ زبان و ادبیات فارسی در دانشگاه؛
تعریف گرایش «نگارش و ویرایش» در دانشگاه؛

تدریس درس‌های زیرمجموعهٔ زبان و ادبیات فارسی در مدرسه و دانشگاه.
علی‌رغم کوشش‌های صورت‌گرفته، در عرصه‌های فوق چند مشکل عمده به چشم می‌خورد که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

۱- همه‌گیر نشدن واژه‌های جانشین

پدیده‌ها و مفاهیم نو به واژه‌های نو نیاز دارند. پیشرفت‌های صنعتی، جهش‌های علوم طبیعی و انسانی در عصر مدرن^۲ موجب شد نیاز اهالی زبان‌ها به واژه‌های تازه بیشتر شود. وام‌گیری واژه از زبان‌های دیگر، ساختن واژه‌ها، و یافتن معادل‌های جدید از جمله روش‌های متداول افزودن واژه به زبان است. در ایران، واژه‌گزینی -گرچه در این باره هیچ‌گاه میان دانشوران حوزهٔ زبان اتفاق نظر وجود نداشته- یکی از

۳- دربارهٔ خواسته‌های زبانی جوامع در برخورد با جهان مدرن رک: آشوری، داریوش. (۱۳۹۲). *زبان باز: پژوهشی درباره‌ی زبان و مدرنیت*. چاپ ۲. تهران: مرکز.



روش‌های افزودن واژه به زبان فارسی است که اگر شکل نوین آن را در نظر بگیریم، کمتر از صد سال قدمت دارد. در این مسیر، علاوه بر کوشش‌های فردی نویسندگان و مترجمان و زبان‌شناسان و ادیبان و...، کوشش‌های سازمان‌یافته‌ای برای سازگاری زبان فارسی با تحولات جدید صورت گرفته است. این کوشش‌ها از فرهنگستان ایران یا فرهنگستان اول آغاز شد. در این دوره، فرهنگستان حدود ۲ هزار معادل فارسی برگزید که بسیاری از آن‌ها به‌مرور در زبان فارسی متداول گشت. فرهنگستان زبان ایران یا فرهنگستان دوم حدود ۶ هزار و ششصد و پنجاه معادل برگزید که تعدادی از آن‌ها در زبان فارسی راه یافت. یکی از اهداف اولیه شکل‌گیری فرهنگستان زبان و ادب فارسی یا فرهنگستان سوم در دوران پس از انقلاب اسلامی نیز واژه‌سازی و یافتن معادل‌های جدید در برابر واژه‌های عمومی یا علمی بیگانه بود که در اساسنامه این فرهنگستان بر آن تأکید شده است (رک: «اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی»، ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳: ماده ۲). برای تحقق این هدف، گروه واژه‌گزینی فرهنگستان زبان و ادب فارسی در ۱۳۷۰ کار خود را آغاز کرد. گردش کار گروه این‌گونه است که واژه‌ها پس از بررسی و معادل‌گزینی در گروه‌های تخصصی به شورای هماهنگی و سپس به هیئت فنی می‌روند و پس از برطرف کردن اشکالات و انجام اصلاحات در شورای واژه‌گزینی درباره آن‌ها بحث می‌شود و در صورت موافقت بیشتر اعضای شورا، تصویب می‌گردند (رک: حبیبی، ۱۳۸۷: ۱۵-۱۶). واژه‌های مصوب فرهنگستان، از دفتر دوم به بعد، در آغاز به صورت آزمایشی تصویب می‌شوند تا اگر انتقادی به آن‌ها باشد، بررسی شوند و پس از سپری شدن زمان معین (در حال حاضر سه سال) به تصویب نهایی رسند. افزایش تعداد شوراهای واژه‌گزینی، افزایش کارشناسان، برون‌سپاری و دعوت از استادان دانشگاه و انجمن‌های علمی برای همکاری، از راهکارهای فرهنگستان برای سرعت‌بخشی به کار واژه‌گزینی بوده است (رک: همان: ۲۴-۲۶). واژه‌های آزمایشی و قطعی مصوب فرهنگستان از طریق کتاب‌ها و جزوات، ضبط واژه‌ها بر تارنمای فرهنگستان، و رسانه‌ها به اطلاع مردم می‌رسد. این فرهنگستان تاکنون بیش از ۵۴ هزار واژه برگزیده است.

حسن حبیبی در ۱۳۸۷ ضمن گزارشی که نامه فرهنگستان آن را منتشر کرد، فروش دفترهای واژه‌گزینی را نشانه استقبال مردم از واژه‌گزینی فرهنگستان دانست (رک: همان: ۲۲-۲۳). اما امروز که هشت سال از انتشار این گزارش می‌گذرد، ناآشنایی نسل جدید با واژه‌های جانشین و همه‌گیر نشدن و جانفیتان واژه‌ها میان عام و خاص مشهود است. شایعاتی که گاه در باب بودجه فرهنگستان بر سر زبان‌ها می‌افتد، تصور اینکه فرهنگستان تنها به کار واژه‌سازی مشغول است، حقیقی تلقی شدن بسیاری از شوخی‌های رایج در باب واژه‌سازی فرهنگستان، حکایت از این دارد که گروه کثیری از مردم با نهاد فرهنگستان و واژه‌های جانشین آشنایی ندارند و این خود منجر به عقیم ماندن زحمات دست‌اندرکاران واژه‌گزینی این نهاد شده است. به نظر می‌رسد فراگیر نشدن واژه‌ها یکی از مشکلات عمده واژه‌گزینی فرهنگستان است و طبعاً چون هدف صرفاً تولید واژه نیست و بلکه رواج آن در جامعه نیز اهمیت دارد، باید در باب آن به‌جد تدبیر و برنامه‌ریزی کرد. البته، پیش از هر کار، شایسته است گزارش دقیقی از میزان اقبال مردم به واژه‌های جانشین تهیه شود تا ادعاها با استناد به اثبات رسد.

۲- دشواری‌های پیش روی گسترش زبان فارسی

آمار دقیقی از تعداد سخن‌گویان زبان فارسی در جهان وجود ندارد. مطابق بعضی آمارها، تعداد سخن‌گویان فارسی در جهان ۱۱۰ میلیون نفر است (Windfuhr, 2009: 418). امروز گرچه زبان چینی، از نظر تعداد سخن‌گوی بومی، در میان زبان‌های دنیا مقام نخست را دارد، اما انگلیسی محبوب‌ترین زبان، از نظر آموزش زبان دوم، و رایج‌ترین زبان جهان در مناسبات گوناگون به‌ویژه مبادلات علمی، اقتصادی و تجاری



است. علاوه بر انگلیسی، زبان‌های اسپانیایی، چینی، روسی، عربی و فرانسوی، زبان‌های رسمی سازمان ملل متحد به شمار می‌روند. انگلیسی، عربی، اسپانیایی، ایتالیایی، روسی، فرانسوی و ترکی به عنوان زبان‌های بین‌المللی در یونسکو ثبت شده‌اند.

کوشش دولت‌ها برای بالا بردن میزان محبوبیت زبان ملی خویش در جهان و بدل ساختن آن به زبانی بین‌المللی دغدغه آنان را برای رسیدن به اهداف گوناگون -از قبیل تثبیت موقعیت، افزایش قدرت و بالا بردن امنیت ملی کشور خویش- نشان می‌دهد. در جهان کنونی، برای گسترش نفوذ کشورها، تثبیت موقعیت آن‌ها و حفظ امنیت ملی، دیگر، روش‌های نظامی لزوماً کارساز نیست، بلکه به تأثیرگذاری با ابزار نرم به‌ویژه از طریق عناصر فرهنگی -بیشتر اعتنا می‌شود^۳. کوشش بعضی کشورها برای گسترش زبان ملی خود در جهان را می‌توان جزو مقوله استفاده از ابزار نرم برای رسیدن به اهداف یادشده تلقی کرد. در بعضی کشورها، نهادها و مؤسساتی رسماً وظیفه گسترش زبان ملی آن کشور را در جهان برعهده دارند. مؤسسه گوته در آلمان، سروانتس در اسپانیا، دانته در ایتالیا، بریتیش کنسول در انگلستان و یونس امره در ترکیه از مشهورترین این مؤسسات‌اند.

مسئولان جمهوری اسلامی ایران در سال‌های اخیر به زبان فارسی توجه بیشتری نشان داده‌اند. سیاست‌های اتخاذشده و تأکید بر اهمیت دیپلماسی فرهنگی در جهان امروز و لزوم روی آوردن ایران به این شیوه (از جمله رک: دربندی، ۱۳۹۳)، از نشانه‌های این توجه است. در حال حاضر، بنیاد سعدی متولی رسمی گسترش و تقویت زبان فارسی در خارج از ایران است. پیش از تأسیس این بنیاد، نهادها و مراکزی در حوزه آموزش زبان فارسی فعالیت می‌کردند، اما در این زمینه وحدت و تمرکز وجود نداشت. بنیاد سعدی در ۱۳۸۹ تأسیس و فعالیت آن رسماً از اردیبهشت ۱۳۹۲ آغاز شد. از این رو، مؤسسه‌ای نوپا محسوب می‌شود. فعالیت‌های این بنیاد بر «آموزش زبان فارسی در خارج از ایران» متمرکز شده و دوره‌های آموزشی آن شامل فارسی آموزی با اهداف مختلف و در سطوح گوناگون، و نیز تربیت مدرّس زبان فارسی است. بنابر اظهارات معاون امور بین‌الملل این بنیاد، چند راهکار مهم بنیاد برای گسترش زبان فارسی در جهان از این قرار است: ۱- کوشش برای اینکه زبان فارسی یکی از زبان‌های دوم خارجی در مدارس کشورها باشد؛ ۲- آموزش زبان فارسی به داوطلبان آزاد؛ ۳- تبلیغ در دانشگاه‌هایی که رشته شرق‌شناسی دارند با این هدف که دانشجویان از میان چهار زبان حوزه شرق‌شناسی، فارسی را انتخاب کنند؛ ۳- تبلیغ در دانشگاه‌های خارجی که رشته زبان و ادبیات فارسی دارند با این هدف که دانشجویان بیشتری این رشته را بخوانند؛ ۴- آموزش زبان فارسی به دانش‌آموزان ایرانی مقیم خارج؛ ۵- ارتباط با انجمن‌های غیر دولتی آموزش زبان فارسی در خارج از ایران (صادقی، ۱۳۹۵). رئیس بنیاد سعدی مشکلات بودجه‌ای و ارتباطی را از مهم‌ترین مشکلات این بنیاد می‌داند (همان‌جا).

۳- بی‌توجهی به زبان فارسی در مذاکرات و اسناد دولتی

در بعضی کشورها نظیر فرانسه -کمتر اتفاق می‌افتد مقام‌های دولتی، هنگام مذاکره و مصاحبه و سخنرانی، به زبانی غیر از فرانسه سخن بگویند، اما علی‌رغم تعصبی که ما ایرانیان به زبان فارسی نشان می‌دهیم، بسیاری از مذاکرات دیپلماتیک میان مسئولان ایرانی و کشورهای دیگر به زبان انگلیسی و یا زبان آن کشور انجام می‌شود. گرچه آشنایی با زبان‌های دیگر محسناتی دارد، که در جای خود باید به آن پرداخت، اما بی‌توجهی به زبان فارسی در مصاحبه‌ها و یا مذاکرات و حتی در انتشار اسناد، نشان‌دهنده بی‌اعتنایی

3 - Look at: Nye, Joseph. (2004). *Soft Power: The means to success in World Politics*; New York: PBS Publications.



مسئولان کشور به یکی از عناصر انسجام ملی است. به جز بخش دیپلماتیک، در وزارت خانه‌هایی مانند نفت، راه و شهرسازی و صنعت و معدن و همچنین شرکت‌های بزرگ دولتی، مکاتبات و مذاکرات و موافقت‌نامه‌ها معمولاً به زبانی غیر از زبان فارسی است.

۴- واحد نبودن دستور خط فارسی

در دستور خط فارسی اختلاف سلیقه بسیار است. در قرن حاضر، عده‌ای از اهل فن بر این باورند که خط فارسی معایب و اشکالات فراوانی دارد و باید آن را اصلاح کرد یا، در مجموع، آن را به خطی دیگر تغییر داد. عده‌ای معتقدند خط فارسی را نباید تغییر داد، اما باید قوانین قطعی و دقیقی بر شیوه نوشتن آن حاکم باشد و نویسندگان از آن قوانین تخطی نکنند. گروهی دیگر طرفدار بازگذاشتن دست نویسندگان در انتخاب شیوه نگارش اند (رک: دستور خط فارسی، ۱۳۹۴: ۱-۲). بعضی صاحب‌نظران معتقدند خط نقش مهمی در پروراندن زبان و تبدیل آن به زبان معیار دارد و اگر فارسی هنوز نتوانسته، آن‌چنان که شایسته است، به زبان معیار تبدیل شود، به علت آگاهی نداشتن از مبانی املا فارسی و پیروی نکردن از شیوه املائی درست و واحد است (رک: سمیعی، ۱۳۹۱: ۲۲۳-۲۲۴).

درباره شیوه نگارش خط فارسی، کتاب‌ها و مقالات متعددی نوشته شده است.^۴ گروهی از سازمان‌های انتشاراتی، مراکز پژوهشی، دانشنامه‌ها و مجلات علمی نیز برای نحوه نگارش به فارسی شیوه‌نامه‌هایی تدوین کرده‌اند. فرهنگستان زبان و ادب فارسی در سال ۱۳۸۱ کتابچه دستور خط فارسی را، با هدف قانون‌مندی و قاعده‌پذیری خط فارسی، منتشر کرد. با مقایسه شیوه‌نامه‌های گوناگون درمی‌یابیم چندگانگی و اختلاف سلیقه در شیوه نگارش خط فارسی بسیار است. فزونی گرفتن استفاده از رایانه در نوشتن و توسعه فضای مجازی موجب شده است این چندگانگی‌ها و اختلافات بیشتر نمایان گردد و نوعی یکدست نبودن، بی‌قاعدگی و آشفتگی در نگارش خط فارسی در کتاب‌ها و مجلات و سازمان‌های گوناگون به چشم خورد. نگاهی به کتاب‌ها، نشریات و سایر آثار منتشرشده نشان می‌دهد که ناشران و نویسندگان لزوماً از دستور خط فارسی (بر پایه مصوبات فرهنگستان) پیروی نمی‌کنند و معمولاً شیوه‌های مصوب دیگر و نیز شیوه‌های مختص خود را به کار می‌برند و در این زمینه همچنان اختلاف آرا و سلاقی بسیار است.

۵- ضعف مهارت‌های نگارشی و رواج شلخته‌نویسی

در گذشته، سواد - در مفهوم توانایی خواندن و نوشتن - در دسترس گروه معدودی از مردم بود، اما اکنون از شکل اختصاصی و انحصاری بیرون آمده است و بیشتر افراد جامعه به آموختن آن همت می‌گمارند. بسیاری از کارهای تحقیقی، اداری و حتی روزمره ما با نوشتن پیوند دارد. امروز، با وجود فراوانی شمار دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی که بخش اعظم وظیفه سوادآموزی را بر عهده دارند، مهارت‌های نگارشی دانش‌آموزان و دانشجویان و دانش‌پژوهان آشکارا وضعیت نامناسبی دارد. بسیاری از نگارش درستی متنی ساده ناتوان‌اند و چه‌بسا در برگه‌های آزمون، نوشته‌های تحقیقی و دانشگاهی و نامه‌های رسمی آنان، غلط‌های فاحش املائی و نگارشی به چشم می‌خورد. ضعف‌های فراوان نگارشی از بیماری و آسیبی جدی در حوزه نگارش زبان فارسی خبر می‌دهد و فقط گریبان دانشجویان را نگرفته است، بلکه میان دانشگاہیان و پژوهندگان و آنان که با نوشتن سروکار دارند، به چشم می‌خورد. شلخته‌نویسی نیز مشکل جدیدی است که باشتاب میان نسل جوان - به‌ویژه آنان که بیشتر وقت خود

۵- از جمله، رک: املا، نشانه‌گذاری، ویرایش نوشته خسرو فرشیدورد؛ شیوه‌املائی فارسی مرکز نشر دانشگاهی، فرهنگ املائی و دستور خط و املائی فارسی: بر پایه مصوبات فرهنگستان زبان و ادب فارسی نوشته جعفر شعار.



را در فضای مجازی سپری می‌کنند- رخنه کرده است. شکستن واژه‌ها - آن هم به غلط و بی‌هیچ قاعده‌ای- در نوشتار، غلط نوشتن واژه‌ها به قصد شوخی، مبهم‌نویسی، جمله‌بندی‌های آشفته و کاربرد تکیه کلام‌ها و تعابیر نادرست از انواع متداول شلخته‌نویسی است.

برای برطرف کردن این مشکلات، کار جدی انجام نشده است. حذف درس انشا از مدارس کار صحیحی نبوده است. البته لازم به ذکر است که یکی از اقدام‌های مثبت تازه انجام‌شده تعریف گرایش «نگارش و ویرایش» در مقطع کارشناسی ارشد^۵ است. امسال در دفترچه^۶ آزمون سراسری مقطع کارشناسی ارشد برای نخستین بار این گرایش دیده می‌شود که باید از آن حمایت کرد. اما به طور کلی، به حوزه نگارش کم‌توجهی بسیار شده است.

ج) سیاست‌های پیشنهادی

گرچه بیشتر مسائل زبان فارسی امروز در گذشته مطرح نبود، نگاهی به تاریخ زبان فارسی در دوره اسلامی نشان می‌دهد که در اعصار مختلف، «شکوفایی زبان» با «سیاست‌های حاکمان» پیوند داشته است و این زبان در دوره‌هایی تقویت شده است که دولت حاکم یا توانا و کشورگشا بوده، یا به سبب عواملی همچون تعصب نژادی، حس ایران دوستی، توجه به خواست بیشترینه ایرانیان و به منظور حفظ محبوبیت خویش در میان مردم- سیاست ترویج زبان فارسی و حمایت از آن در پیش گرفته است. در عصر حاضر نیز پاسداری از زبان فارسی و تقویت آن، بدون کمک نهادهای قانون‌گذار و فعال در حوزه زبان فارسی و نیز بدون سیاست‌گذاری از جانب دولت، امکان‌ناپذیر یا دست‌کم بسیار دشوار است. در این بخش از نوشته، با توجه به مشکلاتی که در بخش پیش ذکر شد، راهکارهایی برای حفظ و تقویت زبان فارسی پیشنهاد می‌شود که، هرچند ممکن است بعضی قبلاً مطرح شده یا جزو اهداف نهادهایی نظیر فرهنگستان زبان و ادب فارسی و بنیاد سعدی آمده باشد، اما تاکنون اجرا نشده است. به‌علاوه، در پایان، پیشنهادهایی طرح می‌شود که به حوزه سیاست خارجی مربوط است.

۱- واژه‌گزینی

۱-۱- واحد درسی واژه‌گزینی در دانشگاه

برای فراگیر شدن واژه‌های جانشین، «آموزش» بنیادی‌ترین و کارآمدترین شیوه است. دانشگاه مهم‌ترین مرکز علم‌آموزی و علم‌پروری در کشور است و سزاوار است تلاش برای فراگیر کردن واژه‌های جانشین از طریق آموزش در دانشگاه آغاز شود. برای این منظور، پیشنهاد می‌شود درسی با عنوان «آشنایی با واژه‌گزینی» تعریف گردد. این درس را می‌توان به صورت یک واحدی و برای بیشتر رشته‌ها با توجه به موضوع آن رشته در مقطع کارشناسی یا کارشناسی ارشد عرضه کرد و علاوه بر مباحثی همچون تعریف واژه‌گزینی، تاریخچه آن، اهمیت و ضرورت واژه‌گزینی، آشنایی با ساختمان واژه در فارسی و راه‌های واژه‌گزینی، به معرفی واژه‌های عمومی و نیز واژه‌های تخصصی مصوب آن رشته پرداخت. این کار آگاهی دانشجویان را از فعالیت‌های فرهنگستان و شناخت آن‌ها را از واژه‌های جانشین بالا می‌برد و چه بسا موجب شود فکرها و انتقادهای دانشجویان مسیر واژه‌گزینی را هموارتر سازد. می‌توان مدرسان این رشته را در وهله نخست، از فارغ‌التحصیلان رشته واژه‌گزینی و اصطلاح‌شناسی، و در مرتبه بعد زبان‌شناسی و

۵- رشته زبان و ادبیات فارسی یکی از قدیم‌ترین رشته‌های دانشگاهی ایران است. این رشته تا سال‌ها در دانشگاه‌ها به صورت محض ارائه می‌شد. چند سال قبل، کمیته‌ای در وزارت علوم شکل گرفت که نتیجه جلسات و مصوبات آن ایجاد گرایش‌هایی در رشته ادبیات فارسی بود. در اینجا به نقدها و انتقادهایی که پس از راه‌اندازی گرایش‌ها طرح شد، نمی‌پردازیم. اما اگر قرار باشد، رشته زبان و ادبیات فارسی شاخه‌ها و گرایش‌هایی داشته باشد یا کرسی‌های تخصصی برای آن تعریف شود، شایسته است یکی از آن‌ها به «نگارش و ویرایش» اختصاص یابد.



زبان و ادبیات فارسی برگزید که با مقولهٔ واژه‌سازی و واژه‌گزینی و فعالیت‌های فرهنگستان آشنایی دارند. این طرح در آغاز می‌تواند با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و فرهنگستان در چند دانشگاه به صورت آزمایشی اجرا شود.

۲-۱- تعامل نهادها با فرهنگستان

مجلس شورای اسلامی در ۱۳۷۵ قانون «ممنوعیت به کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه» را در ایران تصویب کرد. آیین‌نامهٔ اجرایی این قانون در ۱۳۷۸ به تصویب هیئت وزیران رسید. در سال ۱۳۹۴ هیئت وزیران این آیین‌نامه را بازنگاری و اصلاح کرد. مطابق این قانون، «دستگاه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی کشور و سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و کلیهٔ شرکت‌هایی که شمول و قوانین مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است و تمامی شرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مذکور در بند د تبصرهٔ ۲۲ قانون برنامهٔ دوم توسعه» موظف شدند «از به کار بردن کلمات و واژه‌های بیگانه در گزارش‌ها و مکاتبات، سخنرانی‌ها، مصاحبه‌های رسمی خودداری کنند». به‌علاوه، «استفاده از این واژه‌ها بر کلیهٔ تولیدات داخلی اعم از بخش‌های دولتی و غیر دولتی که در داخل کشور عرضه می‌شود ممنوع» اعلام شد. با توجه به تبصرهٔ پنجم این قانون، «کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و اماکن تولیدی و خدماتی و تجاری موظف‌اند ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، اسامی تولیدات و ظرف مدت یک سال نام اماکن خود را به نام‌ها و واژه‌های غیر بیگانه برگردانند». مطابق تبصره‌های دیگر، چاپخانه‌ها، مراکز طبع و نشر، روزنامه‌ها و سایر مطبوعات، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران موظف‌اند از این قانون تبعیت کنند. در تبصرهٔ هشتم آمده است «تولید و توزیع کنندگان کالاها و صاحبان مراکز کسب و پیشه در صورت تخلف از این قانون» به مجازات محکوم می‌شوند. «لغو پروانهٔ کار» شدیدترین مجازات‌هاست (رک: قانون ممنوعیت ...، ۱۳۷۵).

با اینکه سال‌ها از تصویب این قانون می‌گذرد، به نظر می‌رسد نمونه‌های سرپیچی از آن بسیار است. چنان‌که امروز به جای واژهٔ «سراغذا»، بر تابلو بسیاری از مجموعه‌های غذایی واژهٔ بیگانهٔ «فود کورت» آمده است؛ بر تابلو مکان‌های شست‌وشوی خودرو به جای «خودروشویی»، کاربرد «کارواش» رایج است؛ به جای «خوشاب»، «کمپوت» متداول است؛ و مثال‌های متعدد دیگر. فرهنگستان دستگاه اجرایی نیست و منطقاً نمی‌تواند پیگیر تخلفات این حوزه باشد. در تبصرهٔ نهم این قانون، وظیفهٔ جلوگیری از «نصب و استفاده از علائم به زبان و خط بیگانه توسط مراکز تولید، توزیع و صنوف» به نیروی انتظامی واگذار شده است. مقاومت در برابر واژه‌هایی که فرهنگستان می‌سازد، موضوع کهنه‌ای است و به آغازین سال‌های فعالیت فرهنگستان اول بازمی‌گردد. چندی پیش که مسئولین آموزش و پرورش تصمیم گرفتند واژه‌های مصوب فرهنگستان را وارد کتاب‌های درسی کند، نیز سیلی از اعتراض و طعنه در مطبوعات و شبکه‌های اجتماعی به‌ویژه به واژه‌های حوزهٔ زیست‌شناسی - جاری شد. واژه‌ها به‌سادگی جایگزین نمی‌شوند و رواج نمی‌یابند. درست است که واژه‌های مصوب را نمی‌توان به‌زور به مردم تحمیل کرد، اما وقتی واژه‌های جانشین می‌شود، دست کم باید احکامی وجود داشته باشد که ادارات ثبت شرکت‌ها، اتحادیه‌های مسئول صدور پروانهٔ کسب و سایر جوازدهندگان و نیز نهادها و دستگاه‌های دیگر در نام‌گذاری‌ها از قواعد مصوب پیروی کنند. مراجع قانون‌گذار کشور باید سیاستی اتخاذ کنند که قانون در این باره به اجرا آید. پیشنهاد می‌شود فرهنگستان شورای پیگیری مصوبات حوزهٔ زبان فارسی به‌ویژه واژه‌گزینی نیز داشته باشد و با نهادهای دیگر به تعامل بیشتر بپردازد.



۲- گسترش زبان فارسی

۲-۱- آموزش از راه دور

در اساسنامه بنیاد سعدی بر این مسئله تأکید شده است («اساسنامه بنیاد سعدی»، ۱۳۸۹). به‌منظور فراهم آوردن فرصت فارسی‌آموزی برای مخاطبان بیشتر، لازم است راه‌اندازی بخش آموزش‌های الکترونیکی جزو برنامه‌ها و اقدامات فوری این بنیاد قرار گیرد و به یاری تکنولوژی‌های نوین، دوره‌های آموزشی مجازی یا آموزش از راه دور زبان فارسی برگزار شود.

۲-۲- اقدام‌های تشویقی

از جمله اقدام‌های تشویقی، حمایت از ترجمه متون شاخص ادبی فارسی به زبان‌های دیگر است. پیشنهاد می‌شود بنیاد سعدی هرسال، ضمن فراخوانی بین‌المللی، محققان و مترجمان را به ترجمه یک یا چند عنوان از آثار مهم ادبیات فارسی به زبان‌های بیگانه دعوت کند و جایزه‌ای برای ترجمه‌های برتر در نظر بگیرد. برگزاری المپیاد ادبی در سطح بین‌المللی نیز از دیگر اقدام‌های تشویقی مؤثر است که در اساسنامه بنیاد سعدی (همان‌جا) هم بر آن تأکید شده است. المپیاد ادبی در حال حاضر در دو سطح دانش‌آموزی و دانشجویی در داخل ایران برگزار می‌شود. هدف اصلی از برگزاری المپیاد شناسایی استعداد‌های برتر و کمک کردن به شکوفایی آن‌هاست. ایران می‌تواند بانی المپیاد بین‌المللی ادبیات در سطح دانشجویی برای غیر فارسی‌زبانان و بنیاد سعدی برگزارکننده آن باشد. این اقدام، به دلیل جنبه تشویقی و حمایتی، به گسترش زبان و ادبیات فارسی کمک می‌کند.

۲-۳- دوره فرعی آشنایی با ادبیات فارسی

دوره فرعی^۶ را می‌توان در آن دسته از دانشگاه‌های خارج از ایران پایه‌گذاری کرد که آموزش زبان فارسی در آن‌ها دایر است. سرفصل درس‌ها و مواد درسی باید به‌گونه‌ای تعریف شود که با توانایی زبان‌آموزان تناسب داشته باشد و، در ضمن، آن‌ها را با جلوه‌های مختلف ادبیات ایران آشنا سازد. دوره‌های فرعی را می‌توان به صورت اختصاصی‌تر و با موضوعات محدودتر نیز تعریف کرد. مناسب است بنیاد سعدی و معاونت گسترش زبان فارسی در وزارت علوم برای راه‌اندازی این دوره‌ها برنامه‌ریزی و اقدام کنند.

۲-۴- آزمون فارسی به عنوان زبان بیگانه

به این مطلب نیز در اساسنامه بنیاد سعدی (همان‌جا) اشاره شده است. در دنیای امروز، سال‌هاست با برگزاری آزمون‌هایی میزان توانایی داوطلبان ورود به دانشگاه در زبان انگلیسی و سایر زبان‌ها سنجیده می‌شود. در باب زبان فارسی نیز شایسته است چنین آزمون‌های استاندارد تعریف و مصوب کرد و چنان باشد که دانشجویان خارجی و نیز ایرانیان مقیم خارج که قصد تحصیل در ایران دارند، ابتدا نمره قبولی این آزمون را کسب کنند.

۲-۵- حمایت از گرایش آموزش زبان فارسی در دانشگاه‌های خارجی

در حال حاضر این گرایش در مقطع کارشناسی ارشد در بعضی دانشگاه‌های ایران دایر است. تبلیغ برای

۶- مؤسسه گوته هم به این شیوه عمل می‌کند.

۷- معادل Minor در انگلیسی است. دوره فرعی شامل تعداد مشخص و محدودی از واحدهای اصلی و مهم یک رشته تحصیلی است. در بسیاری از دانشگاه‌های بزرگ جهان دایر است و دانشجویان، با داشتن شرایطی، می‌توانند در این دوره ثبت‌نام کنند و در کنار رشته تحصیلی خود، واحدهای درسی رشته دیگری را به صورت فشرده مطالعه کنند. در سال‌های اخیر، دوره فرعی در شمار اندکی از دانشگاه‌های ایران از جمله دانشگاه صنعتی شریف برگزار می‌شود.

راه‌اندازی این گرایش در دانشگاه‌های جهان - به‌ویژه دانشگاه‌هایی که در آن‌ها رشته زبان و ادبیات فارسی دایر است - پیشنهاد می‌شود.

۲-۶- تأسیس شورای جهانی گسترش زبان فارسی

هر چند فعالیت‌های بنیاد سعدی نشان می‌دهد که مسئولان این بنیاد با کشورهای فارسی‌زبان در پاره‌ای موارد همکاری داشته‌اند، اما به نظر می‌رسد تشکیل شورای جهانی متشکل از نمایندگان ایران، افغانستان، تاجیکستان و استادانی از هند و پاکستان و سایر نقاط برای چاره‌اندیشی در باب آینده زبان فارسی مناسب است.

۳- مهارت‌های نگارشی و دستور خط فارسی

۳-۱- آموزش نگارش

اقت مهارت‌های نگارشی میان تحصیل‌کنندگان و تحصیل‌کردگان دلایل متعددی دارد. چنان‌که احمد سمیعی (گیلانی) در مقاله‌ای تأکید ورزیده است، یکی از مهم‌ترین دلایل آن دسترسی نداشتن به آموزش مهارت‌های نگارشی است (۱۳۸۹: ۶). امروزه، آموزش مهارت‌های نگارشی چه در مدارس و چه در دانشگاه‌ها وضعیت نامطلوبی دارد. انشا از برنامه درسی حذف شده است. جز رشته زبان و ادبیات فارسی، در کمتر رشته دانشگاهی، درسی به مباحث آیین نگارش فارسی اختصاص دارد. ادبیات فارسی عمومی - که می‌توان بخشی از آن را به آموزش مهارت‌های نگارشی اختصاص داد - در دانشگاه‌ها بیشتر جنبه‌ای تشریفاتی یافته است و چه از جانب برنامه‌ریزان و چه دانشجویان، جدی تلقی نمی‌شود. شمار بسیار دانشجویان در کلاس‌های ادبیات فارسی عمومی با ماهیت کارگاهی و عملی درس نگارش سازگار نیست. «آموزش صحیح» راه حل اصلی و اساسی مسئله «افت مهارت‌های نگارشی» است. این تصور نادرست رواج دارد که نگارش متعلق به رشته زبان و ادبیات فارسی است؛ حال آنکه نوشتن برای همه آنان که به نوعی با دانش‌آموزی و دانش‌اندوزی سر و کار دارند و بسیاری که در سازمان‌ها و ادارات کار می‌کنند، ضروری است و بنابراین، گروه وسیعی از باسوادان جامعه به آموختن این مهارت و توانایی به‌کارگیری آن نیاز دارند. پیشنهاد می‌شود برنامه‌ریزان آموزش و پرورش درس انشا را در مدارس احیا کنند و به‌ویژه برای معلمان این درس دوره‌های آموزشی آیین نگارش تدارک ببینند. در دانشگاه نیز دو واحد درسی اجباری یا پیش‌نیاز به «آیین نگارش فارسی» اختصاص داده شود.

۳-۲- آزمون سنجش مهارت‌های نگارشی

آزمون‌های سراسری در ایران به صورت چهار گزینه‌ای برگزار می‌شود. حتی آزمون دکتری نیز که برگزاری آن سال‌ها در اختیار دانشگاه‌ها و غالباً به صورت تشریحی بود، امروزه به صورت متمرکز و تستی برگزار می‌شود. این روش از جمله عواملی است که به کاهش مهارت‌های نگارشی محصلان صدمه زده است. در آزمون‌های سنجش مهارت زبان‌های بیگانه غالباً بخشی به نگارش اختصاص دارد و داوطلب باید مطلبی در باب یک موضوع بنویسد. اکنون، آزمون‌های سنجش زبان انگلیسی بیش از سایر زبان‌ها داوطلب دارد. دانشجویانی که می‌خواهند نمره قبولی چنین آزمون‌هایی را کسب کنند، مهارت‌های نگارش به زبان انگلیسی را در خود تقویت می‌کنند. به جرئت می‌توان گفت دانشجویان ایرانی شرکت‌کننده در این آزمون‌ها در نگارش به زبان انگلیسی به مراتب بیش از فارسی تبحر دارند و به نوشتار انگلیسی بیش از فارسی مسلط‌اند. یکی از راهکارهای تقویت مهارت‌های نگارشی به فارسی این است که در آزمون‌های





سراسری همه‌مقاطع بخشی به نگارش اختصاص داده شود و داوطلبان ملزم به نوشتن یادداشت یا مقاله کوتاهی به زبان فارسی با رعایت قواعد نگارشی و ویرایشی آن باشند.

۳-۳- تدوین شیوه‌نامه فرهنگستان و ترویج آن

با توجه به پراکندگی و اختلاف در نوشتن خط فارسی و وجود شیوه‌های گوناگون، شایسته است فرهنگستان شیوه‌نامه‌ی جامعی تدوین کند که علاوه بر دستور خط، در باب شکل ظاهری نوشته، شیوه‌ی ارجاع‌دهی، کاربرد نشانه‌گذاری و... قوانینی عرضه کند. شاید بهترین راه جلب نظرهای گوناگون این باشد که در تدوین چنین شیوه‌نامه‌ی، تا آنجا که ممکن است، در موارد متعدد چندین شیوه‌ی درست را پیشنهاد کرد و دست نویسندگان را برای انتخاب باز گذاشت. چنان که در حال حاضر نیز دستور خط فارسی (مصوب فرهنگستان) در بعضی موارد (نظیر جدا نوشتن یا به هم پیوسته نوشتن «ها»ی جمع به واژه‌ی پیش از خود، یا گذاشتن تشدید در همه‌ی موارد یا فقط مواردی که احتمال اشتباه‌خوانی وجود دارد) اختیار را به نویسندگان می‌دهد. به علاوه، به نظر می‌رسد باید مدرسانی از جانب فرهنگستان در دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و... کارگاه‌های آموزشی برگزار کنند و دستور خط یا شیوه‌نامه‌ی فرهنگستان را به دانشجویان، استادان، پژوهشگران و... آموزش دهند. به علاوه، وزارت فرهنگ و ارشاد سیاستی در پیش گیرد که ناشران ملزم به رعایت شیوه‌نامه‌ی فرهنگستان باشند و بخشی در وزارت فرهنگ و ارشاد بر این مسئله نظارت کند.

۴- لزوم توجه به زبان فارسی در سیاست خارجی

علاوه بر پیشنهادهای ذکر شده، تصمیم‌گیران و فعالان عرصه‌ی روابط خارجی نیز باید بیشتر به زبان فارسی اعتنا کنند. منظور از روابط خارجی، تمام مذاکرات و مکاتبات و دید و بازدیدها و پیمان‌ها و مقاوله‌نامه‌های یک کشور با محیط پیرامون خود است. در این باره پیشنهادهای زیر به نظر می‌رسد:

۴-۱- آموزش زبان فارسی به دیپلمات‌های خارجی

تاریخ دیپلماسی نشان می‌دهد که دیپلمات‌های آشنا به زبان کشوری که در آن مأموریت دارند، در حفظ منافع ملی کشور خویش بیشتر موفق بوده‌اند. در بعضی از کشورها، آشنایی با زبان کشور مقصد، پیش‌نیاز اعزام دیپلمات به آن کشور است. در دوران پس از انقلاب اسلامی تاکنون، همه‌ی سفیران اتحاد شوروی و جمهوری فدراتیو روسیه با زبان فارسی آشنایی کامل داشته‌اند.

بی‌تردید، دیپلمات‌ها باید به زبان رایج کشوری که در آن زندگی می‌کنند، آشنا باشند یا دست‌کم در سخن گفتن و نوشتن به زبان بین‌المللی مذاکرات سیاسی، یعنی انگلیسی، تبحر داشته باشند، اما می‌توان دیگران را به آموختن فارسی تشویق کرد. سرمایه‌گذاری برای آشنایی دیپلمات‌های خارجی مقیم تهران و دیگر شهرهای ایران با زبان فارسی اهمیت دارد. گرچه مرکز بین‌المللی آموزش زبان فارسی مؤسسه لغت‌نامه‌ی دهخدا در طول دوران فعالیت خود، گاه برای دیپلمات‌های خارجی نیز دوره‌های آموزشی برگزار کرده است، اما نیازهای سفیران، نمایندگان سیاسی دیگر کشورها، مدیران شرکت‌های خارجی در تهران متنوع است و نیازمند سیاست‌گذاری برای عرضه‌ی برنامه‌ها و بسته‌های گوناگون آموزش زبان فارسی است. پیشنهاد می‌شود وزارت امور خارجه و بنیاد سعدی در این باره برنامه‌ریزی کنند.

۴-۲- ضرورت آموزش زبان فارسی به فرزندان دیپلمات‌های ایرانی خارج از کشور

سال‌هاست که دیگر دولت ایران فرزندان دیپلمات‌های ایرانی مقیم کشورهای دیگر را به تحصیل در مدارس ایرانی مجبور یا دست‌کم تشویق نمی‌کند. بعضی از آنان که، پس از پایان دوره‌ی مأموریت والدین،



برای ادامه تحصیل به ایران می‌آیند، در نوشتن به زبان فارسی مشکل جدی دارند. شایسته است دولت در این زمینه سیاست‌های تشویقی و تنبیهی همراه با هم داشته باشد.

۴-۳- پافشاری مسئولان رسمی کشور به فارسی سخن گفتن و نوشتن

نگاهی به اسناد تاریخی ایران نشان می‌دهد که غالباً از همه قرار داده‌ها، پیمان‌ها و مقاوله‌نامه‌های متبادل میان ایران و دیگر کشورها، نسخه‌ای به زبان فارسی در آرشیوها موجود است. امروزه این مسئله کمتر در کانون توجه است. به‌علاوه، بعضی مسئولان کشور گاه یا غالباً به زبان‌های دیگر مذاکره می‌کنند یا در مصاحبه‌ها به زبان دیگر سخن می‌گویند. شایسته است مسئولان کشور بر سخن گفتن به فارسی در مذاکرات و مصاحبه‌ها و سخنرانی‌ها پافشاری کنند. این کار نوعی ارج‌گزاردن به زبان فارسی و هویت ملی ایران، به هنگام حضور در محافل خارجی است.

نتیجه

زبان و خط فارسی یکی از عناصر فرهنگی حاکم بر زندگی فارسی‌زبانان و از جمله ایرانیان است. میان «توسعه ایران» و «توسعه و تقویت زبان فارسی» پیوندی نزدیک برقرار است و سیاست‌گذاری در حوزه زبان فارسی با هدف تقویت کردن و توانمند ساختن این زبان در روزگار معاصر امری بایسته و ضروری است. تأسیس فرهنگستان زبان و ادب فارسی، تأسیس بنیاد سعدی و سایر مراکز آموزش زبان فارسی، راه‌اندازی معاونت گسترش زبان فارسی در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و اعزام استادان به خارج از ایران با هدف آموزش زبان فارسی، تعریف رشته دانشگاهی آموزش زبان فارسی به غیر فارسی‌زبانان، تعریف رشته زبان و ادبیات فارسی در دانشگاه، تعریف گرایش «نگارش و ویرایش» در دانشگاه، تدریس درس‌های زیرمجموعه زبان و ادبیات فارسی در مدرسه و دانشگاه از جمله اقدام‌های مهم سیاستی برای حمایت از زبان فارسی در سال‌های اخیر بوده است. علی‌رغم کوشش‌های صورت‌گرفته، در عرصه‌های فوق چند مشکل عمده به چشم می‌خورد. بعضی از این مشکلات عبارت‌اند از:

- شمار قابل توجهی از واژه‌هایی که فرهنگستان برگزیده و پیشنهاد کرده است، میان مردم و در محافل علمی و تخصصی رواج نیافته است.

- احساس نیاز به آموختن زبان فارسی به منزله زبان دوم بیگانه و اشتیاق به یادگیری آن در دنیای معاصر کمرنگ است.

- دستور خط فارسی یکپارچه نیست و کتابچه دستور خط فارسی که فرهنگستان در این باره منتشر کرده است، مبنای کار بسیاری از نویسندگان، نشریات، ناشران، نهادها و... نیست.

- مهارت‌های نگارشی دانش‌آموزان، دانشجویان، نویسندگان عرصه‌های گوناگون و بسیاری که به نوعی با نوشتن سر و کار دارند، در سال‌های اخیر افت بسیار کرده و شلخته‌نویسی متداول شده است.

در این مقاله، راهکارهای زیر برای برطرف ساختن مشکلات فوق عرضه شد:

۱- تدریس درس «آشنایی با واژه‌گزینی» در دانشگاه‌ها؛

۲- راه‌اندازی شورای پیگیری مصوبات فرهنگستان و تعامل نهادها با فرهنگستان؛

۳- اقدام به آموزش زبان فارسی از راه دور؛

۴- اقدام‌های تشویقی از جمله حمایت از ترجمه متون شاخص ادبی فارسی به زبان‌های دیگر و

برگزاری المپیاد ادبی در سطح بین‌المللی؛

۵- حمایت از راه‌اندازی دوره فرعی آشنایی با ادبیات فارسی در دانشگاه‌های جهان؛



- ۶- برگزاری آزمون تعیین سطح فارسی برای دانشجویان خارجی و نیز ایرانیان مقیم خارج که قصد تحصیل در ایران دارند؛
- ۷- حمایت از راهاندازی گرایش آموزش زبان فارسی در دانشگاه‌های خارجی؛
- ۸- تأسیس شورای جهانی گسترش زبان فارسی؛
- ۹- احیای درس انشا در مدارس؛
- ۱۰- برگزاری دوره‌های آموزشی آیین نگارش برای معلمان انشا؛
- ۱۱- اختصاص دادن دو واحد درسی اجباری یا پیش‌نیاز به «آیین نگارش فارسی» در دانشگاه؛
- ۱۲- افزودن آزمون سنجش مهارت‌های نگارشی به آزمون سراسری؛
- ۱۳- تدوین شیوه‌نامه جامع فرهنگستان و کمک به ترویج آن؛
- ۱۴- استفاده از زبان فارسی در مذاکرات دیپلماتیک؛
- ۱۵- ضرورت آموزش زبان فارسی به فرزندان دیپلمات‌های ایرانی خارج از کشور؛
- ۱۶- پافشاری مسئولان رسمی کشور به فارسی سخن گفتن و نوشتن.

کتابنامه

- آشوری، داریوش. (۱۳۹۲). *زبان باز: پژوهشی درباره‌ی زبان و مدرنیت*. چاپ ۲. تهران: مرکز. - «آیین‌نامه اجرایی قانون ممنوعیت به کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه». (۱۳۷۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. قابل دسترس در: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/119218>
- ابوالقاسمی، محسن. (۱۳۸۱). *تاریخ مختصر زبان فارسی*. چاپ ۳. تهران: کتابخانه طهوری. - «اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی». (۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳). فرهنگستان زبان و ادب فارسی. قابل دسترس در: <http://www.persianacademy.ir/fa/asasnameh.aspx> (۱۳۹۱/۱۱/۳).
- «اساسنامه بنیاد سعدی». (۱۳۸۹). بنیاد سعدی. قابل دسترس در: http://saadifoundation.ir/fa/contents/about-us/History_SaadiFoundation1/%D%8A%7D%8B%3D%8A%7D%8B%3D%86%9D%8A%7D%85%9D87%9.%D%8A%8D%86%9DB8%C%D%8A%7D%8AF.html. (تاریخ دسترسی: ۹۵/۱۰/۱۵).
- اشتریان، کیومرث. (۱۳۷۶). «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران». *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)*. شماره ۳۷ (تابستان). صص ۱۷۰-۱۵۹.
- حبیبی، حسن. (۱۳۸۷). «سرگذشت واژه‌گزینی در فرهنگستان زبان و ادب فارسی از آغاز تا کنون». *نامه فرهنگستان*. شماره ۳۷ (بهار). صص ۲-۲۷.
- خانلری، پرویز. (۱۳۹۱). *تاریخ زبان فارسی*. چاپ ۹ (اولین چاپ یک جلدی). تهران: فرهنگ نشر نو. - داوری اردکانی، نگار. (۱۳۸۴). «صاحب‌نظران ایرانی و زبان فارسی». *نامه پارسی*. سال ۱۰. شماره ۳ (پاییز). صص ۳-۲۷.
- دربندی، سیدمحمدرضا. (۱۳۹۳). «گسترش زبان فارسی یکی از محورهای دیپلماسی فرهنگی است» (گفت‌وگوی اختصاصی با سیدمحمدرضا دربندی). قابل دسترس در: <http://sccr.ir/Pages/?current=news&gid=32&Sel=857059> (۹۳/۸/۲۱).
- دستور خط فارسی: مصوب فرهنگستان زبان و ادب فارسی. (۱۳۹۴). چاپ ۱۳. تهران:



فرهنگستان زبان و ادب فارسی (نشر آثار).
-سمیعی (گیلانی)، احمد. (۱۳۸۹). «افت آموزش مهارت نگارشی در مدارک». نامه فرهنگستان.
سال ۱۱. شماره ۴۴ (زمستان). صص ۷-۲.

_____ (۱۳۹۱). نگارش و ویرایش. چاپ ۱۲. تهران: سمت.

-صادقی، کمال. (۱۳۹۵). «وضعیت گسترش زبان فارسی در جهان». خبرگزاری مهر. قابل
دسترس در: <http://www.mehrnews.com/news/3714646> (۱۳۹۵/۴/۲۸).

-«اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی». (۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳). فرهنگستان زبان و ادب
فارسی. قابل دسترسی در: <http://www.persianacademy.ir/fa/asasnameh.aspx>
(۱۳۹۱/۱۱/۳).

-«قانون ممنوعیت به کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه». (۱۳۷۵). مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در: [90477/http://rc.majlis.ir/fa/law/show](http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90477)
(۱۳۹۵/۱۰/۱۷).

-ملکی، عباس. (۱۳۹۳). سیاست‌گذاری انرژی. چاپ ۱. تهران: نشر نی.

-Nye, Joseph. (2004). *Soft Power: The means to success in World Politics*;
New York: PBS Publications.

-Windfuhr, Gernot, ed. (2009). *The Iranian Languages*. London and New York:
Routledge.-



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

آسیب شناسی و ارائه راهکارهای توسعه صنعت بالادستی نفت در ایران

محمدصادق کریمی^۱

۱- مقدمه

توسعه صنعت نفت و نقش آن در پیشرفت ایران یکی از مهمترین پرسش‌هایی است که شاید بیشتر از پاسخ آن، نحوه تحقق آن مورد سوال است. این مقاله به دنبال بررسی بخش بالادستی صنعت نفت و چالش‌ها و آسیب‌های توسعه این بخش از صنعت است. در این مقاله ابتدا اهداف متصور برای صنعت نفت ایران احصاء شده و توضیح داده می‌شود که انتظار حاکمیت و سیاست‌گذاران از این بخش در چه زمینه‌هایی خودنمایی می‌کند. در ادامه ظرفیت‌های موجود در این حوزه بررسی می‌شود. این ظرفیت‌ها شامل موارد مختلفی مانند سرمایه انسانی، منابع، ساختار، توانمندی‌های درون شرکتی، مزیت‌های ژئوپلتیک و سایر شرایط بیرونی می‌شود. سپس چالش‌های توسعه این بخش مورد بررسی قرار گرفته و دسته بندی کلی‌ای از آنها ارائه می‌شود. در انتها نیز راهکارهایی برای تحقق اهداف توسعه‌ای در این بخش پیشنهاد می‌شود. همزمان با سیر موضوعات در طول نوشته نمونه‌های موفق و ناموفق از تجربیات داخلی و خارجی به عنوان شواهدی مطرح می‌شوند.

۲- اهداف صنعت بالادستی نفت و گاز

برای شناخت آسیب‌ها و چالش‌های توسعه صنعت نفت ایران به ویژه در بخش بالادستی ضروری است ابتدا اهداف کشور از توسعه در این بخش مشخص شود. به عبارت دیگر باید معلوم شود که معنی توسعه صنعت نفت و پیشرفت در این بخش چیست و در صورت رخ دادن چه اتفاقی، توسعه صنعت نفت محقق شده تلقی می‌شود.

برای پاسخ به این پرسش ضروری است ابتدا نسبت صنعت نفت با سایر بخش‌ها و کل اقتصاد روشن شود.

۱- دانشجوی دکترای سیستم‌های انرژی، دانشگاه صنعتی شریف



بر این اساس هر هدفی که برای توسعه بخش نفت در نظر گرفته شود در کنار سایر اهدافی قرار می‌گیرد که برای توسعه کشور مد نظر است. به عنوان مثال توجه به توسعه صنعت نفت نباید مانع از توسعه صنایع دیگری مانند منابع معدنی شود. همچنین در خود صنعت نفت نیز نباید به بخش‌های دیگر از جمله بخش گاز کم توجهی شود. گاز طبیعی و صنایع وابسته به آن در جهان به اندازه نفت خام و فرآورده‌های آن مورد توجه و توسعه قرار نگرفته است. شاید در آینده ایران کشوری باشد که در توسعه ادبیات گاز و جمع‌آوری تجربیات فناورانه آن در جهان سرآمد باشد.

توسعه یافتگی و پیشرفت در صنعت نفت به ویژه در بخش بالادستی از منظر متخصصین این حوزه معانی متفاوتی دارد. در ادامه به برخی از این دیدگاه‌ها اشاره می‌شود:

۱- نفت به عنوان موتور محرکه پیشرفت: برخی معتقدند صنعت نفت به دلیل ارتباطات پیشینی و پسینی خود با بخش‌های مختلف اقتصاد، می‌تواند به موتور محرک توسعه، رشد اقتصادی و محور اتصال بخش‌های مختلف اقتصادی به یکدیگر تبدیل شود. به عبارت دیگر صنعت نفت از یک سو متقاضی کالاها و خدمات از بخش‌های مختلف اقتصاد است و از سوی دیگر تأمین‌کننده سوخت و خوراک برای زنجیره ای طولانی از صنایع و کسب و کارها است. این صنایع و کسب و کارها نیز به نوبه خود علاوه بر اینکه خوراک حلقه‌های بعدی زنجیره ارزش را تأمین می‌کنند، متقاضی کالاها و خدمات از بخش‌های اقتصادی هستند. بنابراین به جنبش درآمدن سرسلسله نفت و گاز موجب به حرکت در آمدن انبوهی از کسب و کارها خواهد شد

۲- ایجاد شرکت‌های نفتی بین‌المللی: برخی معتقدند صنعت نفت زمانی به توسعه یافتگی می‌رسد که یک یا چند شرکت بین‌المللی ایرانی فعال در حوزه بالادستی در سطح دنیا وجود داشته باشد. به عبارت دیگر داشتن منابع غنی نفت و گاز و سابقه بسیار طولانی در استحصال و استفاده از این منابع موجب نشده است که ایران شرکت‌هایی برای توسعه میادین نفت و گاز در مقیاس بین‌المللی داشته باشد. این در حالی است که تجربه کشورهایی مانند مالزی، ترکیه، هند و ویتنام که بعضاً از منابع نفت و گاز کمی برخوردارند و یا حتی اساساً دارای ذخایر نفت و گاز نیستند نشان می‌دهد این امکان برای کشورها وجود دارد که با برنامه‌ریزی دقیق و راهبری شرکت‌های داخلی، آنها را در مسیر بین‌المللی شدن قرار دهند؛ به طوری که بتوانند در رقابت با سایر شرکت‌های نفتی بین‌المللی اقدام به اخذ پروژه‌های اکتشاف و توسعه و انجام آنها نمایند. برای نمونه شرکت ONGC هند تا کنون در ۷۱ کشور جهان سرمایه‌گذاری‌ای به ارزش ۲۳ میلیارد دلار انجام داده است.

بدیهی است اعتقاد به این هدف مستلزم اعتقاد به ضرورت داشتن توانایی‌های مدیریتی، فناورانه و سرمایه‌گذاری است. به طور خاص، تحولات شدید فناوری در دنیا، اقتضا می‌کند شرکت‌های داخلی در این زمینه بسیار پویا، منعطف و پیشرو عمل کنند تا از عرصه رقابت‌های جهانی خارج نشوند.

۳- تولید نفت و گاز به ویژه از میادین مشترک: برخی معتقدند هدف صنعت نفت تولید نفت و گاز است و این صنعت زمانی پیشرفته محسوب می‌شود که بیشترین تولید را از میادین مشترک و سیانتی‌ترین تولید را از میادین مستقل داشته باشد. در حالی در چهل سال اخیر کمتر به میادین مشترک پرداخته شده است که در طرف مقابل کشورهایی مانند قطر و عربستان سعودی برنامه‌های مدون و دوراندیشانه برای میادین مشترک مابین کشورهای خود و ایران داشته‌اند.



۳- ظرفیت‌های صنعت نفت و گاز

بررسی صنعت نفت و گاز نشان می‌دهد کشور ایران از ظرفیت‌های مهمی در این حوزه برای تحقق اهداف پیش گفته برخوردار است. توانمندی‌های درون شرکتی در شرکت‌های داخلی، زیرساخت‌های قانونی و سیاست‌گذارانه، ظرفیت‌های تعامل با شرکت‌های خارجی و ظرفیت‌های حقوقی - قراردادی مهمترین ظرفیت‌های کشور برای توسعه صنعت نفت و گاز هستند. در ادامه این موارد توضیح داده می‌شود.

۳,۱ توانمندی‌های درون شرکتی شرکت‌های داخلی

تا کنون شرکت‌های داخلی متعددی در حوزه توسعه میادین نفتی (E&P) فعالیت داشته‌اند. این شرکت‌ها عمدتاً از توانمندی فنی و تخصصی خوبی برخوردارند. از جمله آنها می‌توان به اداره سکوه‌های دریایی نفت توسط شرکت مهندسی و ساخت تأسیسات دریایی ایران، انجام پروژه توسعه میدان یاران شمالی توسط شرکت توسعه صنعت نفت و گاز پرشیا^۱ و مانند آن اشاره کرد. توانایی‌های شرکت‌های داخلی، به خصوص در شرایط تحریم و به دلیل محدودیت‌های موجود برای جلب همکاری شرکت‌های خارجی، نسبت به گذشته افزایش یافته و این شرکت‌ها می‌توانند در زمینه توسعه میادین کوچک و متوسط به کار گرفته شوند. تجربه شرکت‌هایی مانند پرشیا در تأمین مالی از منابع داخلی نشان داده است ظرفیت و توانایی تأمین مالی نیز در شرکت‌های داخلی وجود دارد.

با این وجود، توانایی‌های مدیریتی این شرکت‌ها به میزان توان فنی و شناخت آنها نسبت به اجزاء فرآیند اکتشاف و توسعه رشد نکرده و هنوز برای رسیدن به استانداردهای بین‌المللی نیازمند تجربه بیشتر و همکاری با شرکت‌های خارجی هستند. همچنین باید گفت توانمندی‌های شرکت‌های داخلی در توسعه میادین نفتی بیشتر از میادین گازی است. زیرا این شرکت‌ها به خوبی و به مدت طولانی‌تری کار در میادین نفتی را تجربه کرده‌اند.

از سوی دیگر شرکت‌های مشاوره‌ای این حوزه نیز رشد داشته‌اند و توانمندتر شده‌اند. آموزش دانشگاهی و تجربه کار در پروژه‌های توسعه میادین، نیروی انسانی متخصص فعال در این شرکت‌ها را نیز توانمندتر کرده است. همچنین این ظرفیت تخصصی امکان شروع فعالیت در حوزه‌های فناورانه را نیز برای شرکت‌های داخلی مهیا می‌کند.

۳,۲ زیرساخت‌های قانونی و سیاست‌گذارانه

زیرساخت‌های قانونی موجود اجازه و ظرفیت تأمین مالی از منابع داخلی با روش‌های مختلف را به شرکت‌ها می‌دهد. همچنین بند ق بودجه سال ۱۳۹۵ ظرفیت مالی بالایی به شرکت نفت می‌دهد. از سوی دیگر صندوق توسعه ملی نیز ظرفیتی است که در گذشته بخش مهمی از منابع خود را به صورت وام برای توسعه میادین مختلف نفت و گاز کشور پرداخت کرده است و در آینده نیز این ظرفیت را دارد که منبع

۲- شرکت مهندسی و ساخت تأسیسات دریایی ایران (Iranian Offshore Engineering and Construction Company) (تأسیس ۱۳۸۰) شرکت خدمات مهندسی ایرانی است، که در زمینه مهندسی، طراحی، ساخت و نصب، تعمیر و اجرای سازه‌های ثابت و متحرک دریایی از قبیل سکوه‌های شناور و نیمه‌شناور دریایی، اسکله‌ها، خطوط لوله و تأسیسات فراساحلی در صنایع نفت و گاز فعالیت می‌کند. این شرکت هم‌اکنون دارای چندین یارد کشتی‌سازی و سایت‌های صنعتی و کارخانجات جانبی مرتبط، همچنین مالک ناوگان گسترده‌ای از کشتی‌های لوله‌گذار، شناورهای جرثقیل دار، تجهیزات و ماشین‌آلات می‌باشد. اکثریت سهام این شرکت در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی صنعت نفت است.

۳- شرکت توسعه صنعت نفت و گاز پرشیا در سال ۱۳۸۴ با شخصیت حقوقی سهامی خاص به ثبت رسیده است و در سال ۱۳۸۹ مالکیت ۱۰٪ سهام شرکت، به هلدینگ گروه توسعه انرژی تدبیر از زیرمجموعه‌های گروه اقتصادی تدبیر منتقل گردید. این شرکت با هدف انجام فعالیت‌های پایین دستی و بالادستی نفت و گاز از قبیل اکتشاف، حفاری، ذخیره سازی گاز، توسعه میادین نفتی بصورت EPC، ایجاد پیمانکاری پالایشگاه و صنایع نفت و گاز و پتروشیمی تأسیس شده است.



مهمی برای تأمین مالی ارزی پروژه‌های توسعه نفت و گاز باشد. در کنار این زیرساخت‌ها، حضور شرکت‌های داخلی در فعالیتهای داخلی این امکان سیاست‌گذارانه را به دولت می‌دهد که با ایجاد رقابت بین آنها و شرکت‌های خارجی، شرکت‌های خارجی را مجبور به کاهش قیمت و هزینه انجام پروژه نماید. در توسعه فازهای پارس جنوبی ورود شرکت ایرانی نفت و گاز پارس (POGC)، علی‌رغم زمان بر شدن پروژه و افزایش هزینه‌های آن باعث شرکت‌های خارجی فعال در پروژه‌های بعدی، قیمت کمتری را برای اجرای پروژه پیشنهاد کنند.

۳,۳ ظرفیتهای تعامل با شرکت‌های خارجی

با اجرای برنامه جامع اقدام مشترک مابین ایران و شش کشور بزرگ جهان و رفع تدریجی تحریم‌ها امکان ارتباط با شرکت‌های خارجی برای ایران فراهم شده است و جلب همکاری این شرکت‌ها به دو شیوه زیر ظرفیتی برای توسعه بخش بالادستی نفت و گاز ایران محسوب می‌شود.

۱. بستن قراردادهای توسعه میدان با شرکت‌های بزرگ بین‌المللی و مشارکت دادن شرکت‌های ایرانی در فرآیند توسعه و بهره‌برداری از میدان. در این شیوه مسئولیت مدیریت پروژه، مدیریت ریسک، تأمین مالی و انجام اقدامات مرتبط با توسعه میدان بر عهده شرکت خارجی است و شرکت ایرانی با حضور در فرآیندهای تصمیم‌گیری به کسب تجربه و توانمندسازی خود می‌پردازد. نمونه نسبتاً موفق این همکاری، حضور شرکت توتال در توسعه فازهای ۲ و ۳ پارس جنوبی بود که شرکت‌های داخلی با یادگیری از حضور توتال توانستند فازهای دیگری را در شرایط تحریم و بدون حضور شرکت‌های خارجی توسعه دهند.

هم‌اکنون زمینه‌همکاری با شرکت‌هایی مانند Maersk, ONGC, CNPCI, Sinopec, Differential, Total در میداین نفتی و گاز کشور فراهم شده است و مذاکراتی با این شرکت‌ها در جریان است.

۲. بستن قراردادهای توسعه میدان با شرکت‌های داخلی و استفاده از ظرفیت شرکت‌های خدمات نفتی که می‌توانند خدمات نفتی را با هزینه‌هایی به مراتب کمتر از شرکت‌های بین‌المللی ارائه نمایند. در این شیوه همکاری مسئولیت مدیریت پروژه، مدیریت ریسک و تأمین مالی به عهده شرکت داخلی است اما مطالعات، حفاری و سایر فرآیندهای توسعه طی قراردادهای پیمانکاری با شرکت‌های خدمات نفت و گاز انجام می‌شود.

۳,۴ ظرفیتهای حقوقی-قراردادی

ساختار و چارچوب کلی قراردادهای توسعه بالادستی موجود که به بیع متقابل شناخته می‌شود، ظرفیتهای و امکاناتی فراوانی برای تأمین اهداف، اعم از توسعه مناسب و صیانتی و مشارکت توان داخلی، دارد. از مهمترین ویژگی‌های این چارچوب قراردادی به ویژه ویرایش اخیر آن تحت عنوان قرارداد نفتی ایران (IPC^۴)، انعطاف‌پذیری بالا و امکان حضور طولانی مدت تر پیمانکار در میدان است. در سال‌های گذشته پیمانکار داخلی‌ای که عهده دار توسعه یک میدان بود، بعد از اتمام دوره قرارداد و توسعه میدان از میدان بیرون می‌رفت و اجازه ورود به محدوده جغرافیایی میدان را هم نداشت اما با طولانی شدن دوره قرارداد زمینه لازم برای یادگیری در حین تولید از میدان (یعنی پس از فاز توسعه) فراهم می‌آید. چارچوب قراردادی پیشنهادی در قالب مصوبه هیئت آماده‌پیگیری و نهایی‌سازی است.

۴- چالش‌های توسعه صنعت نفت و گاز

چالش‌های موجود در توسعه صنعت نفت و گاز در بخش بالادستی چند دسته اصلی هستند. بخشی از این چالش‌ها تجربه‌های ناموفقی هستند که در گذشته رخ داده‌اند و برخی از آنها از جنس پیش بینی دشواری‌ها و تهدیدهایی در آینده هستند. این چالش‌ها به شرح زیراند.

۱,۴ چالش‌های مرتبط با برنامه‌ریزی

برنامه و استراتژی‌های شرکت ملی نفت و وزارت نفت برای توسعه صنعت نفت به خصوص در زمینه هدایت و رشد دادن شرکت‌های E&P مشخص نیست یا دست کم دچار ابهام است. برنامه جامعی برای توسعه میادین نفتی وجود ندارد. چنین برنامه‌ای باید اهداف و روش‌های توسعه تک تک میادین نفتی را مشخص کند یا دست کم با تفکیک میادین به انواع مختلف، برای هر نوع از انواع میادین (نفتی یا گازی، مشترک یا غیر مشترک، جوان یا پیر، اکتشاف شده یا اکتشاف نشده) تعیین تکلیف نماید. در حال حاضر این برنامه وجود ندارد.

نبود برنامه جامع توسعه میادین نفت و گاز نتایج و مضرات زیر را در پی دارد:

۱. میادین باریسک کم به شرکت‌های خارجی واگذار می‌شود. در حالی که مزیت اصلی شرکت‌های خارجی نسبت به شرکت‌های داخلی توانایی آنها در پذیرش و مدیریت ریسک است.
۲. شرکت‌های داخلی افق درازمدتی را برای خود نمی‌بینند و در نتیجه حاضر به برنامه‌ریزی و صرف سرمایه و هزینه برای توانمندسازی خود و فعالیت مناسب در عرصه بالادستی نمی‌شوند.
۳. از موضوع نگهداری و بهره‌برداری و ازدیاد برداشت در برخی میادین غفلت می‌شود. نبود برنامه جامع باعث می‌شود بعد از رسیدن تولید میدان به قله، برنامه مشخصی برای ادامه تولید و مدیریت صیانتی مخزن وجود نداشته باشد.
۴. در تعامل با شرکت‌های خارجی وزارت نفت دچار سردرگمی می‌شود و ممکن است منافع کشور از بین برود. نداشتن برنامه جامع راه را برای مدیریت و تعامل دقیق و مشخص با شرکت‌های خارجی می‌بندد.
۵. ممکن است به سراغ فعالیت‌های اکتشافی برای کشف میادین جدید برویم در حالی که میادین کشف شده و آماده توسعه فراوانی داریم. نبود برنامه اولویت بندی‌های اکتشاف یا توسعه میادین نفتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
۶. در نبود چنین برنامه‌ای، ارزیابی مشخصی از توانایی‌های شرکت‌های داخلی به خصوص در بخش فناوری وجود نخواهد داشت. نبود این ارزیابی مانع از تمرکز روی نقاط ضعف و تعامل سازنده با خارجی‌های جهت رفع این نقاط ضعف فناورانه می‌شود.

۲,۴ چالش‌های مرتبط با ساختار

چالش‌های عرصه ساختار از چند نقطه سرچشمه می‌گیرند: نبود نهادهای لازم، نوع تعامل وزارت نفت با شرکت‌های داخلی و خارجی، نگاه و بینش‌های حاکم بر صنعت نفت و شرایط محیط پیرامون صنعت نفت.

- برای تحقق اهداف صنعت نفت در توسعه میدان مانند تولید صیانتی یا توسعه توانمندی داخلی و انتقال فناوری، وجود برخی نهادها و اجزاء ساختاری در صنعت نفت ضروری است.





- نهادهایی مانند نهاد تنظیم‌گر^۵ در موضوع انتقال فناوری، نهاد مشاوره‌ای فنی برای کمک
- به ارزیابی وزارت نفت از عملکرد و برنامه‌های شرکت‌های طرف قرارداد
- چالش‌ها و تهدیدهای موجود در زمینه تعامل وزارت نفت با شرکت‌ها هم شامل مواردی مانند ایجاد رقابت بین شرکت‌های داخلی می‌شود. وزارت نفت نباید در انتخاب پیمانکار یا شریک شرکت خارجی در هر میدان شرکت‌های داخلی را به رقابت وادارد. این اقدام در مراحل ابتدایی توسعه و توانمندسازی شرکت‌ها مانع از قوت گرفتن آنها به خصوص در مقابل شریک خارجی می‌شود. نمونه دیگر تأخیر یا سایر ضعف‌های کارفرما (وزارت نفت) در برخی پروژه‌ها است.

نوع و چارچوب قراردادها هم یکی از چالش‌های تعامل شرکت ملی نفت با شرکت‌های پیمانکار است که ممکن است باعث شود شرکت‌های خارجی (یا داخلی) انگیزه لازم برای حضور در طرح‌های توسعه میدان را نداشته باشند. پیچیده شدن فرآیند تصمیم‌گیری در یک چارچوب قراردادی یا سهم بری پیشنهادی در یک چارچوب قراردادی نمونه‌هایی از عوامل کاهش جذابیت ورود به میدان ایران برای شرکت‌های خارجی (یا داخلی) است. طولانی شدن تصمیم‌گیری در کمیته مدیریت مشترک (JMC^۶) در پروژه یاران شمالی یکی از نمونه‌های این موضوع است.

- برخی نگاه‌ها و بینش‌ها می‌تواند توسعه صنعت نفت و گاز را با چالش مواجه کند. از جمله آنها می‌توان به «اولویت دادن به شرکت‌های خارجی و تلاش برای سپردن میدان به آنها به هر قیمتی» اشاره کرد. یا مثلاً این نگاه که قرارداد و طراحی مناسب آن بهترین راه برای بهره‌برداری مناسب از میدان است، نگاهی ناقص است. چرا که قرارداد فرع بر نوع و شرایط میدان است و ابتدا نوع و شرایط میدان است که همه چیز از جمله ساختار و الگوی قراردادی مناسب برای آن را تعیین می‌کند. توجه بیش از حد به قراردادها مانع از صرف وقت برای هدایت و رشد دادن شرکت‌های داخلی می‌شود. تفاوت بین نگاه‌های مدیریتی و بدنه صنعت نفت نیز یکی از چالش‌های از این نوع است. بدنه صنعت نفت اعتقادی به ازدیاد برداشت و مزیت اقتصادی آن ندارند در حالی که وزارت نفت این موضوع را مهم می‌داند.
- محیط صنعت نفت بیشتر از سایر صنایع تحت تأثیر عوامل و متغیرهای سیاسی است و جریان‌ات رسانه‌ای و نهادهای نظارتی و قانون‌گذار نسبت به این صنعت حساس‌تر از صنایع دیگر هستند. به همین دلیل تلاطمات در عرصه تصمیم‌گیری در این صنعت زیاد می‌شود و از سوی دیگر تصمیم‌گیری برای مدیران این صنعت سخت خواهد شد. با پایین آمدن ریسک‌پذیری مدیران در تصمیم‌گیری، حجم و کیفیت کارهایی که در این صنعت قابل انجام است کاهش می‌یابد و توسعه در این بخش به چالش کشیده می‌شود.

۳,۴ توانمندی شرکت‌های داخلی

کم بودن توانمندی شرکت‌های داخلی در برخی از زمینه‌ها مانند فناوری، تأمین مالی و مدیریت پروژه یکی دیگر از چالش‌های توسعه صنعت نفت و گاز ایران است. بعد از گذشت چندین سال از اکتشاف و تولید نفت در ایران همچنان در برخی زمینه‌های فناورانه نیازمند شرکت‌های خارجی هستیم و از

6-Regulator

7-Joint Management Comitee



سطح رقابتی دنیا فاصله داریم. نمونه این عقب ماندگی ضریب باز یافت میادین نفتی است که از میانگین و بهترین ضریب باز یافت های دنیا فاصله دارد. همچنین شرکت های داخلی در توسعه میادین نفتی توانمندی هایی کسب کرده اند اما در میادین گازی از نظر فنی و فناوری در وضعیت خوبی قرار ندارند. یکی دیگر از ضعف های فناوری در میادین نفتی است.

یکی از زیر ساخت های توسعه توانمندی فناوری و انتقال فناوری ارتباطات جهانی و قرار داشتن در شبکه روابط بین المللی است. در این بخش نیز در کشور ضعف وجود دارد. به عنوان نمونه شرکت پتروناس مهندسانی را از ۶۰ کشور جهان به خدمت گرفته است اما این توانایی در شرکت های داخلی کمتر وجود دارد.

در بخش تأمین مالی نیز چالش هایی وجود دارد. از جمله اینکه بانکها و موسسات مالی، با زبان پروژه های تخصصی و فنی آشنا نیستند و در نتیجه نمی توانند سود آوری و ریسک های این پروژه ها را ارزیابی کنند. همچنین تأمین مالی از نهادهای مالی داخلی و بین المللی نیازمند ارائه تضامینی است که شرکت های داخلی از آن عهده ارائه این تضامین بر نمی آیند؛ سازوکار مناسب مشارکت نهادهای مالی در پروژه ها که با استفاده از آن بتوان نیاز به ارائه تضامین را مرتفع کرد نیز به خوبی وجود ندارد.

توانایی مدیریت و راهبری پروژه نیز از چالش های مهم توسعه میادین توسط شرکت های داخلی است. با افزایش ابعاد پروژه نیاز به این توانایی بیشتر می شود. شرکت های داخلی ای که در برخی پروژه ها حضور داشته اند، ممکن است توانایی مدیریت پروژه های بزرگتر را نداشته باشند.

۴،۴ - سرمایه انسانی

کشور در بخش مدیریت و حکمرانی با چالش نبود سرمایه انسانی و مدیرانی با حداقل کیفیت و نیازمندی های لازم مواجه است. در شرکت های توسعه دهنده (E&P) نیز نیروی انسانی متخصص و مجهز به دانش روز به میزان کافی وجود ندارد. از سوی دیگر شرکت های داخلی برای فعال و با انگیزه نگه داشتن نیروهای متخصص خود نیازمند پروژه و کار هستند. به عبارت دیگر در نبود کار، از ظرفیت این نیروها به میزان کافی استفاده نمی شود و انگیزه آنها از بین می رود. جذب این نیروها توسط شرکت های خارجی نیز تهدیدی است که از عدم استفاده از توان آنها ناشی می شود.^۷

۵،۴ - تحریم ها و تعامل با شرکت های خارجی

شرکت های خارجی به دلیل تحریم ها و اثر روانی باقیمانده آنها، تمایل به همکاری با ایران ندارند. این عدم همکاری از یک سو توسعه میادین کشور را به تعویق می اندازد و از سوی دیگر مانع از توانمند شدن شرکت های داخلی در تعامل با شرکت های بین المللی می شود. همچنین تحریم ها باعث شده است در پروژه هایی که پیمانکار آنها شرکت های داخلی هستند، تأمین تجهیزات و تأمین مالی به کندی انجام شود و این یکی از دلایل طولانی شدن پروژه هایی است که شرکت های ایرانی متولی انجام آنها بوده اند. به طوری که متوسط زمان اجرای پروژه در فازهای پارس جنوبی به ده سال می رسد.

توجه به این نکته نیز ضروری است در شرایطی که حساسیت های بین المللی در مورد ایران زیاد است و شرکت های خارجی برای حضور در ایران با محدودیت ها یا دست کم فشارهای سیاسی و روانی مواجه هستند، برای جذب آنها لازم است امتیازات فراوانی داده شود. بنابراین یکی از مهمترین چالش های شرایط تحریم دادن امتیاز زیاد به شرکت های خارجی برای حضور در ایران است. برای جلوگیری از این

۷- به عنوان نمونه می توان به مهندسی ایرانی اشاره کرد که از ایران خارج شده و مجری بزرگترین سکوی استوانه ای در میدان اکوفیسک در دریای شمال بود.



امتیازخواهی می توان از توان شرکت‌های داخلی در انجام پروژه یا مشارکت در آن استفاده کرد. یکی دیگر از مواردی که انگیزه شرکت‌های خارجی برای حضور در ایران را کاهش می دهد فضای سیاسی داخلی است. این شرکت‌ها با مشاهده اینکه انسجامی در تصمیم‌گیری در طراحی قراردادها وجود ندارد و منتقدان مستقل و منتقدانی از درون حاکمیت ساختارهای قراردادی را نقد می کنند، ریسک فعالیت در ایران را بالا ارزیابی می کنند و در نتیجه یا در پروژه های ایران حضور پیدا نمی کنند و یا هزینه‌های پیشنهادی برای انجام پروژه‌ها را افزایش می دهند

۵- توصیه‌ها

پیشنهادهای این بخش در دسته بندی ذیل ارائه می شوند: پیشنهادهای ساختاری، پیشنهاد برنامه جامع، پیشنهاد شناخت و بررسی، تعامل با شرکت‌های خارجی، تعامل با شرکت‌های داخلی، زیرساخت‌ها و پیشنهادهای اجرایی

۵.۱ پیشنهادهای ساختاری

دو نقش کلیدی تنظیم‌گری و نظارت بر عهده نهاد حاکمیتی (وزارت نفت یا شرکت نفت) است. برای ایفای این دو نقش لازم است در ساختار اداره صنعت نفت تغییراتی ایجاد شود. نخست وجود یک نهاد تنظیم‌گر و دوم وجود یک نهاد نظارت کننده بر قراردادها و حسن اجرای آنها است. تحقق این دو هدف در صورتی ممکن است که قوه تشخیص و ارزیابی در بدنه حاکمیتی تقویت شود. به این ترتیب نهادی تحلیلی‌گر، متشکل از متخصصین فنی، حقوقی، اقتصادی، مالی، سیاسی و فناوری باید در کنار وزارت نفت وجود داشته باشد تا به این وزارتخانه در تنظیم‌گری و نظارت کمک نماید. مثلا سازوکار لازم برای مدیریت و انتقال فناوری موضوعی است که باید از ابتدا توسط نهاد تنظیم‌گر وزارت نفت در قراردادها دیده شود و نهاد نظارتی بر حسن اجرا و تحقق انتقال فناوری نظارت کند.

در این زمینه بررسی تجربه کشور نروژ که در آن برنامه جامع انرژی مورد تأیید پادشاه و نخست وزیر قرار می گیرد و نهاد NPD^۹ نقش تشخیصی و مغزافزار وزارت نفت این کشور را ایفا می کند، مفید خواهد بود.

۵.۲ پیشنهاد برنامه جامع

همان طور که در بخش چالش‌ها مطرح شد، وجود یک برنامه جامع توسعه میادین برای کشور ضروری است. چنین برنامه‌ای باید وضعیت تک تک میادین و برنامه کشور برای توسعه آنها را مشخص کرده باشد. بر اساس این برنامه باید میادین پرریسک با شرکت‌های خارجی به اشتراک گذاشته شود و برای توسعه میادین کم ریسک از شرکت‌های داخلی استفاده شود. این طرح جامع باید بر اساس اطلاعات واقعی و به روز و اولویت‌های راهبردی کشور در توسعه (مانند تمرکز بر میادین مشترک) نوشته شود. این برنامه باید به گونه‌ای باشد که نهایتاً منجر به تهیه MDP تک تک مخازن شود و در این MDP مسائل مختلف مانند تولید صیانتی، از دیدار برداشت و انتقال فناوری دیده شود. در برنامه توسعه میادین نفتی باید به این نکته نیز توجه داشت که تولید بیش از حد نیز نباید هدف قرار گیرد. زیرا افزایش تولید، تنش‌های بین ایران و سایر کشورهای حاضر در اوپک را افزایش می دهد.

از سوی دیگر وزارت نفت ضروری است بر اساس برنامه جامع توسعه میادین، برنامه خود برای رشد دادن شرکت‌های E&P داخلی را نیز تدوین نماید. هم وزارت نفت و هم شرکت‌های فعال در این حوزه



باید دیدی نسبت به آینده و افق کاری خود داشته باشند. اینکه داشتن چند شرکت E&P برای کشور مطلوب است و این شرکت‌ها باید در چه حوزه‌هایی فعالیت کنند و برنامه کشور برای رساندن این شرکت به جایگاه بین‌المللی و رقابتی چیست و این شرکت‌ها برای رشد و ارتقا باید در کدام میدان و با کدام شرکت‌های خارجی همکاری کنند، در چنین برنامه‌ای مشخص می‌شود.

۵.۳ شناخت و بررسی

هر نوع تعامل با شرکت‌های خارجی، در صورتی مفید و سازنده خواهد بود که ابتدا ارزیابی و شناختی از توانمندی‌های فنی، مالی و مدیریتی شرکت‌های داخلی وجود داشته باشد و مشخص باشد از تعامل با هر شرکت خارجی به دنبال تقویت توان داخلی در چه زمینه‌ای هستیم. در غیر این صورت نمی‌توانیم از شرکت‌های خارجی استفاده کنیم و آنها با تأمین منافع خود پروژه‌های توسعه میدان ایران را ترک خواهند کرد.

۵.۴ تعامل با شرکت‌های خارجی

اول، در انتخاب شرکت‌های خارجی باید به سراغ شرکت‌هایی رفت که دارای فناوری نوین هستند و کمبودهای فناورانه ما را جبران می‌کنند. همراهی با شرکت‌های خارجی در طول مدت بهره‌برداری از میدان نیز پیشنهادی است که موجب می‌شود شرکت داخلی‌ای که مشترکاً در میدان حضور دارد، علاوه بر فاز توسعه، با جزئیات و توانمندی‌های لازم برای فاز تولید نیز آشنا شود.

دوم؛ در شرایط کنونی کشورهای همسایه امتیازات زیادی به شرکت‌های خارجی نمی‌دهند. آنها همچنین از انواع مختلف قراردادهای خرید خدمات استفاده می‌کنند و ایران به دلیل حساسیت شرکت‌ها نسبت به پیامدهای پسابرجام و خصوصاً برآمدن دونالد ترامپ در صحنه سیاسی آمریکا، پریسک ارزیابی می‌شود. بنابراین لازم نیست به سرعت قراردادی با شرکت‌های خارجی امضا و امتیازهای زیادی در آن قرارداد داده شود. می‌شود مدتی صبر کرد و برای توسعه از شرکت‌های داخلی استفاده کرد تا شرایط تحریم با ثبات تر و اطمینان شرکت‌ها به فضای کسب و کار ایران بهتر شود و سپس با دادن امتیازهای کمتری نسبت به جذب شرکت‌های خارجی اقدام کرد.

سوم؛ نحوه دیگر تعامل پیشنهادی، استفاده از شرکت‌های خدمات نفت و گاز است. این شرکت‌ها، شرکت‌های عمدتاً کوچکتری (به نسبت شرکت‌های بین‌المللی نفتی) هستند و می‌توان مسئولیت و رهبری توسعه میدان را به شرکت‌های داخلی سپرد و این گونه شرکت‌ها برای انجام امور محوله از مشاوره و خدمات شرکت‌ها و متخصصین خارجی در قالب قراردادهای مشاوره و خدمات استفاده کنند.

چهارم؛ ترکیب شرکت‌های مشارکت‌کننده در پروژه باید به نحوی چیده شود که امکان بازگشت تحریم‌ها را از بین ببرد. به عبارت دیگر در صورتی که شرکت‌های مختلف از ملیت‌های مختلف در پروژه حاضر باشند، احتمال اعمال تحریم بر روی آن پروژه خاص کاهش می‌یابد.

۵.۵ تعامل با شرکت‌های داخلی

وزارت نفت می‌تواند نقش مربی شرکت‌های داخلی را بر عهده داشته باشد و تربیت و رشد دادن آنها را هدف خود قرار دهد. به همین دلیل ضروری است شرکت‌های داخلی دسته‌بندی و در پروژه‌های مختلف (توسعه میدان یا مشارکت با شرکت خارجی) به کار گرفته شوند و از ایجاد رقابت بین آنها در مراحل ابتدایی رشدشان خودداری شود.



همچنین می‌توان میادین کم ریسک را به شرکت‌های داخلی سپرد و متناسب با ریسک کمی که قبول می‌کنند به آنها پرداخت کرد. همچنین در همکاری با شرکت‌های خارجی ضروری است شرکت‌های داخلی به خوبی در عرصه اجرا درگیر باشند. در غیر این صورت توانایی‌های مدیریتی و فناوری آنها افزایش نمی‌یابد. فراهم کردن زمینه همکاری شرکت‌های داخلی با یکدیگر در سطوح مختلف اعم از شناسایی میدان و ارزیابی ریسک‌های آن تا بخش عملیات و توسعه نیز می‌تواند جزئی از وظایف سیاست‌گذارانه وزارت نفت باشد.

۵.۶ زیرساخت‌ها

ضروری است دو زیرساخت سرمایه انسانی و تأمین مالی در صنعت نفت و گاز تقویت شود. برای تقویت سرمایه انسانی می‌توان از همکاری دانشگاه‌های معتبر و ایجاد کرسی‌های مشترک برای تربیت نیروهای متخصص استفاده کرد یا متخصصین خارجی را طی قراردادهای مشاوره یا استخدام به کار گرفت. همچنین حضور نیروهای متخصص و کارکشته می‌تواند به تقویت زیرساخت نیروی انسانی چه در بخش حاکمیتی و چه در شرکت‌های داخلی توسعه دهنده میدان کمک کند.

در بخش زیرساخت‌های مالی نیز ضروری است زمینه‌های قانونی لازم برای تأمین مالی از داخل، توسط مجلس ایجاد شود. بانک تخصصی توسعه صنعت نفت یا صندوق توسعه ملی نیز ظرفیت‌هایی هستند که به ترتیب، ایجاد و تقویت آنها می‌تواند فرآیند تأمین مالی پروژه‌های بالادستی را تسهیل کند. با توجه به برخی هزینه‌های ریالی طرح‌ها، زمینه برای تأمین مالی ریالی نیز می‌تواند از طریق اوراق مشارکت یا سایر سازوکارهای تأمین مالی فراهم شود.

۵.۷ سایر توصیه‌ها

۱. با توجه به اجازه مجلس شورای اسلامی در زمینه استفاده از قراردادهای از نوع مشارکت در تولید (PSA)، پیشنهاد می‌شود برخی از میادین مشترک یا پرریسک در قالب قراردادهای مشارکت در تولید به کنسرسیومی از شرکت‌های داخلی و خارجی واگذار شود.

۲. همچنین پیشنهاد می‌شود مدیریت توسعه میادین کوچک و کم ریسک در قالب چارچوب قراردادی جدید وزارت نفت به شرکت‌های داخلی واگذار شود.

۳. پیگیری وزارت نفت برای به ثمر نشستن یک قرارداد و توسعه یک میدان، می‌تواند به آرامش فضای اقتصادی و سیاسی موجود در رابطه با توسعه میادین نفتی کمک کند.

۴. اهداف سه گانه صنعت نفت و گاز عبارتند از: تبدیل شدن نفت به موتور محرکه پیشرفت کشور، ایجاد شرکت‌های بزرگ و فعال نفتی در سطح بین‌المللی، تولید نفت از میادین نفتی به ویژه میادین مشترک. توانمندی‌های فعلی شرکت‌های داخلی، زیرساخت‌های قانونی و سیاست‌گذارانه، ظرفیت همکاری با شرکت‌های خارجی با رفع تحریم‌ها و چارچوب‌های طراحی شده و تجربه شده قراردادی برای توسعه صنعت بالادستی نفت ظرفیت‌هایی هستند که می‌توان از آنها برای تحقق اهداف فوق استفاده کرد.

۵. نبود برنامه جامع توسعه میادین، کافی نبودن ساختارهای حاکمیتی و اداره گری فعلی در صنعت نفت، کمبود توانایی شرکت‌های داخلی در برخی حوزه‌های فناورانه و پیشرفته و ناکافی بودن سرمایه انسانی مورد نیاز در بخش حاکمیت و کسب و کار چالش‌های توسعه صنعت نفت و گاز در بخش بالادستی است. با ارزیابی ظرفیت‌های و شناخت چالش‌های موجود، در این مقاله

پیشنهادهای زیر ارائه شد:

- * تدوین برنامه جامع توسعه میادین
- * ایجاد و تقویت ساختار تنظیم گری، نظارت و بدنه تحلیلی کارشناسی در وزارت نفت
- * استفاده از شرکت‌های خارجی در میادین پریسک و مشارکت دادن شرکت‌های داخلی در جزئیات اجرای این پروژه‌ها
- * استفاده از شرکت‌های داخلی در میادین کم ریسک و استفاده از شرکت‌های خارجی در قالب قراردادهای مشاوره و خدمات
- * ایجاد زیرساخت‌های قانونی و مالی لازم برای تأمین مالی پروژه‌ها از منابع داخلی
- * استفاده از ظرفیت قراردادهای مشارکت در تولید بر اساس مجوز مجلس شورای اسلامی در میادین پریسک، مشترک یا پرهزینه
- بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های این حوزه نشان می‌دهد اداره مناسب این بخش با برنامه هوشمندانه و جامع می‌تواند تحقق اهداف سه گانه مطرح شده برای صنعت نفت را تضمین نماید.

۵.۸ توجه به سایر حوزه‌ها

اگر ایران به دنبال توسعه و پیشرفت است در عین اینکه ضروری است به بخش نفت و گاز بپردازد، نباید از سایر ظرفیت‌های خود غافل شود. برای نمونه بهره‌برداری از معادن در ایران سابقه چند هزار ساله دارد و عمدتاً توسط بخش خصوصی انجام گرفته است. ظرفیت نیروی انسانی متخصص نیز در این حوزه بالا است. برای نمونه تعداد مهندسان معدنی که تنها در شهر تهران وجود دارند از تمام مهندسان معدن در سراسر آمریکا بیشتر است. اشتغال‌زایی این زمینه اقتصادی نیز در مقایسه با نفت و گاز (به نسبت سرمایه و هزینه‌های مورد نیاز) بالاتر است. پراکندگی معادن در سراسر کشور در مقایسه با تمرکز صنایع بالادستی نفت در بخش‌های خاصی از جنوب، غرب و جنوب غرب مزیت دیگری به حوزه معدن داده است. این نمونه نشان می‌دهد ایران می‌تواند به طور همزمان در حوزه مختلف اقتصادی به تولید ارزش افزوده و صادرات دست بزند و نیازهای کشور را تأمین و زمینه رشد و پیشرفت سطح زندگی مردم را فراهم کند.





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

تغییر اهمیت راهبردی منابع نفتی و پیامدهای آن از نظر سیاست‌گذاری

محسن شالباف^۱

چکیده:

این مقاله استدلال می‌کند که اهمیت راهبردی منابع نفتی در سطح جهانی و داخلی کاهش یافته است و به این ترتیب نفت دیگر کالایی به‌اندازه گذشته مهم نیست. افزایش مقاومت اقتصاد ملی و جهانی نسبت به تغییرات عرضه نفت ایران از نشانه‌های این تحول است. تحولی دیگر افزایش خطر کاهش غیرمنتظره تقاضای نفت است، خطری که سایه آن همواره در سال‌های اخیر بالاسر این صنعت احساس شده است. در واقع نگرانی از امنیت عرضه در دهه‌های اخیر کم‌رنگ و نگرانی از امنیت تقاضا برجسته شده است. مفهوم اوج نفت نیز در این راستا بررسی و نظریه تازه‌ای درباره آن پیشنهاد شده است، نظریه‌ای برای یک تغییر پارادایم درباره این مفهوم و عطف توجه از ایده اوج عرضه به ایده اوج تقاضا. در نتیجه این تحولات تا حدود زیادی اهرم نفت به‌مثابه ابزار اعمال اراده سیاسی را از دست عرضه‌کنندگان خارج و به دست مصرف‌کنندگان سپرده است همچنین امنیت بلندمدت اقتصادی تولیدکنندگان و آینده بازار نفت ایشان را به چالش کشیده است. اما از سویی دیگر کشورهای داری منابع نفت ارزان را در مزیت رقابتی قرار داده است. این مقاله پیشنهادهایی برای این وضعیت تازه دارد.

واژگان کلیدی: اوج نفت، امنیت انرژی، اهمیت راهبردی منابع نفتی

مقدمه:

ایران سومین دارنده ذخایر نفت متعارف اثبات‌شده جهان است. این کشور از نظر مجموع ذخایر اثبات‌شده نفت و گاز طبیعی متعارف نیز رتبه اول جهانی را دارد. لازمه چنین جایگاهی داشتن بیشترین حساسیت نسبت به تحولات کلان این صنعت است. در حال حاضر اما عمده تحلیل‌ها درباره این صنعت در کشورهای

۱- کارشناس ارشد سیستم‌های انرژی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی



توسعه یافته و بالطبع از زاویه نگاه مصرف کنندگان بزرگ انرژی تولید می شود. در حالی که منافع تولید کنندگان و مصرف کنندگان گاه متنافر یا تضاد کلیدی دارد. برای مثال کاهش وابستگی اقتصاد مصرف کنندگان به نفت وارداتی به سود ایشان اما به زیان صادر کنندگان است. با توجه به چنین تفاوت هایی لازم است تا تحولات بنیادین صنعت نفت از زاویه نگاه بومی مورد ارزیابی قرار گیرد. این مقاله به بررسی تاریخی عوامل مؤثر در تغییر اهمیت اقتصادی و سیاسی نفت برای جهان و ایران می پردازد و سیاست های متناسب برای مواجهه با این تحولات را برای سیاست گذار ایرانی پیشنهاد می کند.

الف- اهمیت سیاسی و اقتصادی نفت در جهان در گذر زمان:

ظرف دهه های گذشته بخش زیادی از رشد اقتصاد جهانی در بخش خدمات تجربه شده که نسبت به صنایع انرژی بر انرژی کمتری مصرف می کنند. اگر سیمان، فولاد و دیگر صنایع سنگین - که موتور محرک توسعه در دهه های پیشین بودند- مصرف انرژی بالایی داشتند بخش اندکی از قیمت تمام شده محصولات عصر نرم افزار را هزینه های مربوط به انرژی تشکیل می دهد. به این ترتیب تغییر قیمت انرژی کمتر امروز بر اقتصاد جهانی اثر می گذارد. این روند درباره نفت با وضوح بیشتری قابل مشاهده است. نسبت ارزش نفت به کل ارزش محصولاتی که در جهان تولید می شود روندی کاهشی طی کرده است. اقتصاد جهانی و مصرف نفت هر دو رشد داشته اند اما این رشد یکسان نبوده است. در حالی که تولید ناخالص جهانی از سال ۱۹۸۰ تا ۲۰۱۴، ۳،۴ برابر شده است^۱ مصرف نفت تنها ۱،۶ برابر شده است^۲. بنابراین سهم نفت از اقتصاد جهانی پیوسته کاهش یافته و پیش بینی می شود بیش از پیش کاهش یابد^۳.

از طرف دیگر فناوری های جدید تبدیل انرژی همواره در حال توسعه بوده و بیش از پیش به کار گرفته شده اند. هم اکنون بخش قابل توجهی از برق مورد نیاز کشورهای توسعه یافته از منابع هسته ای یا تجدید پذیر تأمین می شود. این تنوع فناوری ها از وابستگی به یک سوخت خاص کاسته است. به نحوی که اگر نفت ۴۶ درصد سید انرژی مصرفی جهان را در سال ۱۹۷۳ تشکیل می داد این سهم در سال ۲۰۱۴ به ۳۱ درصد افت کرده است.^۴ به علاوه عرضه کنندگان نفت نیز تنوع بیشتری یافته اند. ایران در سال ۱۹۷۷ بیش از ده درصد نفت دنیا را تولید می کرد در حالی که اکنون کمتر از پنج درصد مصرف جهانی نفت را تأمین می کند. در طی این سال ها نقش سازمان کشورهای صادرکننده نفت از نظر سهم عرضه نفت تضعیف شده و در مقابل عرضه کنندگان تازه ای وارد بازار جهانی شده اند. این تنوع عرضه کنندگان در واقع موجب بهبود امنیت عرضه نفت برای مصرف کنندگان و کاهش وابستگی به هر یک از تولید کنندگان شده است. این تحولات خطر اثر عوامل غیراقتصادی بر بازار و اخلال در عملکرد آن را کاهش داده است. امروز جنگ داخلی لیبی که موجب کاهش سهم بازار این کشور شد کمتر بر بازار نفت اثر گذار است زیرا سبب حذف درصد زیادی از عرضه نمی شود. به علاوه ظرفیت اضافی تولید برخی کشورها و امکانات برخی شرکتها - خصوصاً فعال در بخش نفت نامتعارف - در افزایش فوری تولید امکان جایگزینی عرضه و رفع نگرانی از بی ثباتی بازار را ایجاد کرده است.

کاهش مشارکت انرژی و نفت در اقتصاد جهانی، کاهش سهم نفت در تأمین کل تقاضای انرژی و کاهش اتکای عرضه نفت به یک تولیدکننده خاص به معنای کاهش اهمیت این کالای راهبردی و تضعیف نقش آفرینی بین المللی هر تولیدکننده نفت است. شواهد تاریخ سیاسی این ادعا را تأیید می کند. سال های

1-CIA World Factbook. 6 October 2015. Retrieved 9 October 2015.

2-World Crude Oil Consumption by Year, Index Mundi, seen at 1/29/2017

3- Oil and Gas Industry, Harvard School of Global Management, Andrew Inkpen, p.3

4- The future of oil, Economist seen at 1/29/2017



اوج تولید ایران سال‌های اوج لفاظی های بین‌المللی شاه ایران بود. آن سال‌ها بود که نخستین بار ایران به‌عنوان یک بازیگر بین‌المللی جدی گرفته می‌شد، در تحولات منطقه نقش‌آفرینی می‌کرد و بر روندهای اقتصاد بین‌الملل اثر می‌گذاشت. نقش نفت ایران آن‌قدر اهمیت یافته بود که کاهش تولید در اثر انقلاب شوکی تازه به بازار نفت وارد کرد. در سمت دیگر تاریخ اما، در شرایطی که اقتصاد جهان در عرصه‌های تازه‌ای رشد کرده بود، عرضه‌کنندگان نفت تنوع یافته بودند و سهم ایران نیز از بازار نفت کاهش یافته بود، پروژه تحریم نفت ایران به انجام رسید بدون اینکه ضربه حذف نفت ایران در بازار به شکل محسوسی حس شود.

دُر قیمتی یا کوهِ یخی

نگرانی از به اوج رسیدن عرضه نفت تقریباً همزاد پیدایش این صنعت است. متخصصان این رشته حتی بیش از یک دهه قبل از به سر آمدن قرن نوزدهم دریافته بودند نفت منبعی تمام‌شدنی است. تجربه روشنی وجود داشت، هر چاهی به اوج تولید می‌رسد سپس فشارش رفته‌رفته کاهش می‌یابد. از آنجاکه این وضعیت برای سایر چاه‌ها وجود دارد، در نتیجه نقطه‌ای قابل تصور است که در نهایت مجموع نفت در حال تولید از همه چاه‌ها به اوج خود برسد. بنابراین تقریباً از ابتدا با نگرانی به صنعت نفت و به‌عنوان کسب‌وکاری کوتاه‌مدت نگاه می‌شد.^۶ صنعت نفت اما عمری دراز یافت هر چند سایه این نگرانی همواره بر آن باقی ماند. در سال ۱۹۱۹ دیوید وایت محقق ارشد سازمان بررسی‌های زمین‌شناسی آمریکا در مقاله‌ای مدعی شد اوج نفت نهایتاً تا سه سال دیگر فرامی‌رسد.^۷ این سازمان بعدها در سال ۱۹۵۰ در گزارشی رسمی مجموع ذخایر اثبات‌شده نفتی جهان را در حدود یک تریلیون بشکه تخمین زد.^۸ در سال ۱۹۵۶ ماریون هوبرت به ایده اوج نفت سر و سامانی ریاضی داد و پیش‌بینی کرد تولید نفت آمریکا بین سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۱ به اوج می‌رسد.^۹ در چنین زمینه‌ای در دسامبر ۱۹۷۶ شاه ایران در مصاحبه‌ای به بی‌بی‌سی می‌گوید ما فرصت اندکی داریم و نفت تا ۱۰ سال دیگر تمام می‌شود. ما اگر به پول نیاز نداشتیم حتی همین مقدار نفت را نیز تولید نمی‌کردیم.^{۱۰} تأکید زیاد بر پایان‌پذیری ذخایر نفتی موجب می‌شد عرضه‌کننده حاضر به فروش نفت به قیمت ارزان نباشد زیرا که تصور می‌کرد در آینده‌ای نزدیک نفت ماده‌ای کمیاب خواهد شد و قیمتی گزاف خواهد یافت پس اصولاً چه‌بهرتر است که چنین ماده‌ی کمیابی تنها برای مصارف داخلی حفظ شود. آینده نزدیک برای به اوج رسیدن عرضه اما هیچ‌گاه نیامد. ۵۰ سال پس از تخمین اولیه سازمان بررسی‌های زمین‌شناسی آمریکا و بعد از میلیارد‌ها بشکه مصرف نفت این سازمان در گزارشی جدید تخمین خود از میزان ذخایر نفت اثبات‌شده را ۳ برابر کرد^{۱۱} تا رفته‌رفته اهمیت ایده اوج عرضه نفت رنگ ببازد.

به این ترتیب کار به جایی رسیده است که برخی اقتصاددانان استدلال می‌کنند نفت که برای سال‌ها مثالی از یک منبع پایان‌پذیر بود هیچ‌گاه به اتمام نمی‌رسد.^{۱۲} دانیل یرگین محقق تاریخ صنعت نفت می‌گوید پرسش محوری از مدت زمان باقی‌مانده تا پایان منابع نفتی به زمان باقی‌مانده تا ترک استفاده از منابع

6-Daniel Yergin, The prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power, Simon & Schuster, 1990, Chapter 3.

6-David White, «The unmined supply of petroleum in the United States,» Transactions of the Society of Automotive Engineers, 1919, v.14, part 1, p.227.

7- Oil and Gas Industry, Harvard School of Global Management, Andrew Inkpen, p.2

8-Hubbert, Marion King (June 1956). Nuclear Energy and the Fossil Fuels «Drilling and Production Practice»

۱۰- شاه: نفت ۱۰ سال دیگر تمام می‌شود، تاریخ ایرانی، دیده شده در ۱۳۹۵/۱۱/۱۰

10- Oil and Gas Industry, Harvard School of Global Management, Andrew Inkpen, p.2

11-What If We Never Run Out of Oil? , The Atlantic, seen at 1/29/2017



نفتی تغییر یافته است.^{۱۳} در واقع در سال‌های اخیر تغییرات بزرگ در فناوری و نگرانی‌های زیست‌محیطی موجب یک تغییر پارادایم شده است؛ تغییر محل توجه از اوج عرضه به اوج تقاضا.^{۱۴}

اثر محیط زیست

پدیده گرمایش زمین سال‌هاست مورد توجه است. در اجلاس پاریس کشورها توافق کردند تا انتشار گازهای گلخانه‌ای را به اندازه‌ای کنترل کنند که دمای زمین نسبت شروع انقلاب صنعتی بیش از ۱٫۵ تا ۲ درجه افزایش نیابد. در مطالعه مجله نیچر اگر بناست جهان به افزایش ۲ درجه‌ای دما به نحو اقتصادی پایبند بماند باید استفاده از ارزان‌ترین و پاک‌ترین سوخت‌ها را در اولویت قرار دهد. به این ترتیب انتخاب نخست نفت متعارف خواهد بود که منابع سرشار آن در خاورمیانه قرار دارد. با این حال چاره‌ای نیست جز اینکه ۳۸ درصد از منابع اثبات‌شده ارزان حتی این منطقه زیر زمین رها شده و مورد بهره‌برداری قرار نگیرند.^{۱۵} اهمیت نگرانی از اثر سیاست‌های زیست‌محیطی احتمالی بر کاهش تقاضا به حدی است که بانک انگلستان^{۱۶} به سرمایه‌گذاران در منابع فسیلی هشدار داده است که ممکن است نتوانند به اندازه پیش‌بینی‌شده از ذخایر فسیلی برداشت کنند.^{۱۷} متهم شدن شرکت اگسان موبیل از سوی دادستان نیویورک به در اختیار سهامداران قرار ندادن اطلاعات لازم مبنی بر ریسک تغییرات زیست‌محیطی بر امکان بهره‌برداری از ذخایر عظیم فسیلی شرکت^{۱۸}، نشانه دیگری از جدی بودن اثر منفی تغییرات زیست‌محیطی بر تقاضای نفت است.

در سال‌های اخیر آلودگی شهرهای پرجمعیت نیز به نگرانی‌های زیست‌محیطی ناشی از گرمایش زمین اضافه شده است. غبار و دوده خروجی از آگزوز خودروها و کارخانه‌های اطراف شهرها معضلی جدی برای شهرهای بزرگ شده است. شهرهای بزرگ چین و هند و ایران نمونه‌هایی از مواجهه هرروزه با این مشکل هستند. این آلودگی‌های محلی و متراکم انگیزه‌ای مضاعف برای سیاست‌گذاری علیه سوخت‌های فسیلی شده‌اند. اگر تغییرات آب و هوایی معضلی جهانی است که همکاری جهانی را طلب می‌کند و تا چنین همکاری‌ای نباشد طرف‌های مختلف انگیزه لازم برای پرداخت یک‌جانبه هزینه‌های آن را ندارند، آلودگی هوا معضلی محلی است که دولت‌های محلی باید در مقابل آن اقدام کنند. از آنجاکه اجرای یک سیاست محلی یا ملی به مراتب از به جریان انداختن یک سیاست جهانی آسان‌تر است، انگیزه کاهش آلودگی هوا گاهی جلوتر از انگیزه مقابله با گرمایش زمین برای مقابله با سوخت‌های فسیلی حرکت می‌کند. به این ترتیب انگیزه‌های متکثر و فراگیر محرک سیاست‌های مقابله برای تقاضای سوخت‌های فسیلی هستند که چشم‌انداز بازار این منابع خصوصاً نفت به‌عنوان سوخت اصلی مصرفی در حمل‌ونقل را مخدوش می‌کند.

اثر فناوری

فناوری‌های جدید از دو طریق مفهوم اوج نفت را تحت تأثیر قرار داده‌اند، فناوری‌ها هم به امکان عرضه بیشتر نفت افزودند هم از نیاز به نفت کاستند. از یک سو توسعه فناوری‌های مربوط به اکتشاف و استخراج موجب

12- The future of oil, Economist seen at 1/29/2017

۱۴- برای دیدن گزارشی از مطالعاتی که توجه را به اوج تقاضا معطوف کرده‌اند ر. ک. به:

'Peak Oil' Is Back, but This Time It's a Peak in Demand by Paul Tullis, Bloomberg, seen at 1/29/2017

14- Christophe McGlade and Paul Ekins, The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 C, Nature, Vol 517

15-Bank of England

16-Bank of England warns of huge financial risk from fossil fuel investments, the guardian, seen at 1/29/2017

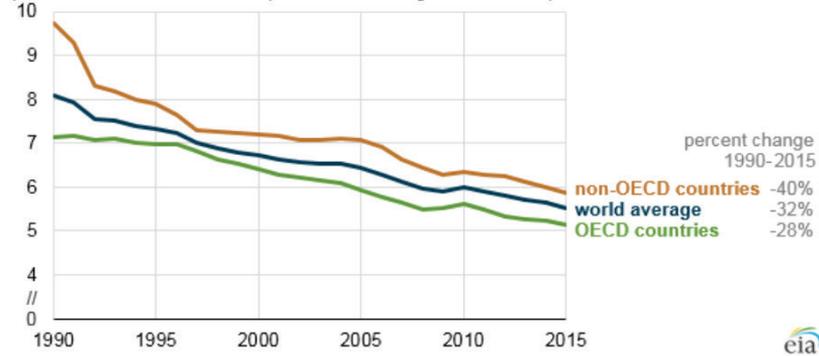
17- Exxon Mobil Investigated for Possible Climate Change Lies by New York Attorney General, the New York Times, seen at 1/29/2017



اضافه شدن حجم بسیاری وسیعی از منابع نفتی به ذخایر اثبات شده شد. در واقع این فناوری‌ها هم به کشف منابع تازه کمک کردند هم هزینه تولید نفت را چنان کاهش دادند که ذخایری که استحصال از آن‌ها برای مدت‌ها غیراقتصادی شمرده می‌شد صرفه اقتصادی پیدا کرد. از سوی دیگر در اثر بهبود بهره‌وری و نقش برجسته فناوری در تولید محصولات که هزینه انرژی در مقابل هزینه فناوری در قیمت تمام‌شده آن‌ها انعکاس کمتری دارد، شدت انرژی در مقیاس جهانی کاهش چشمگیری داشته است (تصویر اول). به این معنی که به ازای میزان معینی از ارزش اقتصادی انرژی کمتری مصرف شده است. به علاوه فناوری‌های جدید تولید انرژی نیز سریع‌تر از پیش‌بینی‌ها ارزان شده‌اند. برای مثال تنها در ۵ ماه اول سال ۲۰۱۶ هزینه تولید برق خورشیدی ۲۵ درصد کاهش پیدا کرد^{۱۸} و کار به جایی رسیده است که در همین سال هزینه تولید برق پاک در برخی از ایالت‌های آمریکا به حدود نصف هزینه تولید برق از ارزان‌ترین فناوری‌های فسیلی کاهش یافته است به نحوی که این فناوری‌ها در بسیاری از نقاط این کشور بدون حمایت‌های دولتی امکان بقا دارند^{۱۹}. این مهم مایه امیدواری طرفداران این صنعت در شرایط روی کار آمدن ترامپ و سیاست‌های احتمالی او در قطع حمایت‌های دولتی است.

برای تولیدکنندگان نفت اما هنوز مایه خوشحالی است که بخش عمده‌ای از صنعت حمل‌ونقل کماکان به سوخت فسیلی وابسته است. این وابستگی به نفت اما مشخص نیست تا کی ادامه داشته باشد. سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های خودروسازی در خودروهای هیبریدی، الکتریکی و هیدروژنی آینده بازار نفت

World energy intensity, 1990-2015
quadrillion British thermal units per trillion dollars gross domestic product



را به چالش کشیده شده است. ساختن باتری‌های با ظرفیت بالا چشم‌انداز خوبی برای خودروهای الکتریکی کرده است. نگرانی اصلی اما از ظهور یک فناوری تازه است که به یک‌باره انقلابی در تأمین انرژی سیستم‌های حمل‌ونقل ایجاد کند. فناوری‌های فعلی تا همه‌گیر شدن فاصله زیادی دارند اما اگر باتری‌های با عمر بیشتر و قیمت ارزان‌تر فراگیر شوند یا فناوری جدیدی رخ نشان دهد آنگاه مهم‌ترین عرصه برای عرضه نفت نیز به تسخیر رقیب در خواهد آمد.

ایده اوج عرضه به‌اختصار می‌گفت روزهای بی‌بازگشتی در پیش است که در اثر کمبود عرضه، قیمت نفت چنان افزایش می‌یابد که بخشی از اقتصاد که امروز از نفت تغذیه می‌کند توان ادامه دادن نداشته باشد. در مقابل ایده اوج تقاضا می‌گوید روزهایی می‌آید که در اثر افت تقاضا قیمت نفت در سرراشایی بی‌بازگشت

18-The Cost of Solar Power Has Fallen 25% in Only 5 Months, Futurism seen at 1/29/2017.

19- Economics to Keep Wind and Solar Energy Thriving With Trump, Bloomberg seen at 1/29/2017



قرار می‌گیرد چنان‌که برداشت از برخی منابع نفت ارزان و متعارف نیز توجیه اقتصادی خود را از دست می‌دهند. در آن روزها سیاست‌گذارانی که به امید روزهای اوج عرضه جلوی تولید ارزان را می‌گرفتند حسرت می‌خورند.

تعیین اینکه این روزها دقیقه کی می‌آیند به دلیل وجود عدم قطعیت‌ها دشوار است لکن شواهد پیش‌گفته گواه‌اند که نگرانی از به اوج رسیدن تقاضای نفت موجه است. شاید یکی از علل اتخاذ راهبرد دفاع از سهم بازار نفت به جای دفاع از قیمت نفت توسط عربستان سعودی همین نگرانی باشد. اینکه این کشور احساس می‌کند در صورت کاهش تولید پیوسته بخشی از بازار را از دست می‌دهد بدون اینکه چشم‌اندازی برای افزایش متناسب تقاضا وجود داشته باشد. این نگرانی را می‌توان یکی از انگیزه‌های این کشور برای فروش بخشی از سهام شرکت نفت آرامکو نیز دانست. در واقع اگر مسئولان سعودی باور داشتند که نفت ماده‌ای کمیاب است که ارزش آینده آن بیش از ارزش فعلی آن است معقول نبود برای فروش سهام این شرکت با پیش‌بگذارد. وزیر انرژی عربستان در اجلاسی در ابوظبی در ژانویه ۲۰۱۷ گفته است این کشور برای یک پروژه نیروگاه بادی تا ۵۰ میلیارد دلار بودجه در نظر گرفته است تا این کشور را به رقیبی بسیار جدی در عرصه انرژی‌های تجدیدپذیر تبدیل کند.^{۲۱} اقدامی که در همین راستا قابل تحلیل است. پیش از این امارات متحده عربی نیز اعلام کرده بود ساخت بزرگ‌ترین نیروگاه خورشیدی جهان به ظرفیت ۵۰۰۰ مگاوات در این کشور را آغاز کرده است^{۲۲} قبل از آن عربستان اعلام کرده بود که می‌خواهد ظرف بیست سال ۱۸۰۰۰ مگاوات برق خورشیدی تولید کند و این‌ها به‌جز برنامه‌های بلند پروازانه این دو کشور در بهره‌برداری از نیروگاه‌های هسته‌ای است.^{۲۳}

ب- اهمیت سیاسی و اقتصادی نفت در ایران در گذر زمان:

نفت برای دهه‌ها با اقتصاد و سیاست ایران عجین بوده است. از روزی که مته حفاری ویلم ناکس داری در کمال نامیدی او سنگ مخزنی در مسجدسلیمان را شکافت حرص و حسرت ملت ایران نسبت به انگلستان نیز به همراه نفت به فوران درآمد. تصور اینکه یک انگلیسی خون مملکت را می‌مکد و ثروتی افسانه‌ای برای خود می‌سازد هیچ‌گاه روان ملی ایرانیان را آسوده نگذاشت. اینکه بخش عمده تجارت خارجی کشور کاملاً از کنترل دولت خارج باشد به‌خودی‌خود آزاردهنده بود چه رسد به اینکه دخالت‌های مستقیم در امور مربوط به حکمرانی علاوه شود و مناطق نفت‌خیز جنوب از هر نظر عملاً در کنترل یک شرکت انگلیسی درآید. چنین وضعیتی به‌طور طبیعی نمی‌توانست پایدار بماند. خیلی زود کشمکش‌ها بر سر تقسیم منافع استحصال نفت و نقش‌آفرینی نامطلوب شرکت انگلیسی در امور داخلی ایران شروع و ادامه یافت تا یک خیزش عمومی نفت ایران را ملی کرد.

در حال حاضر برخلاف سال‌های پیش از ملی شدن همه چاه‌های نفت کشور کاملاً در کنترل شرکت ملی نفت ایران قرار دارد و تمام نفت ایران توسط این شرکت که تحت نظارت هر سه قوه قرار دارد به فروش می‌رسد. از این گذشته خود نفت نیز اهمیت گذشته را در اقتصاد ایران ندارد. زمانی نفت تقریباً تمام اقتصاد ایران بود یعنی نفت بخش عمده تولید ناخالص ملی و ارزش صادراتی کشور بود و اکثر درآمد دولت از نفت تأمین می‌شد اما حالا بخش‌های مختلف اقتصاد رشد کرده و سهم بیشتری از تولید ناخالص داخلی کسب کرده‌اند. بر اساس آمار بانک مرکزی ظرف بیست‌وپنج سال گذشته سهم نفت از اقتصاد کشور به‌طور

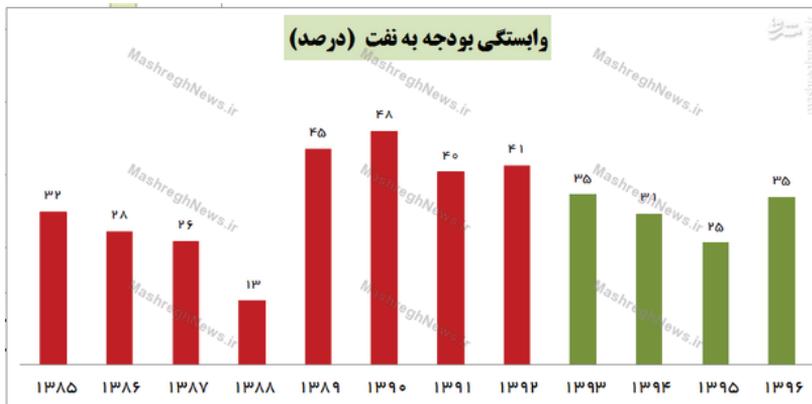
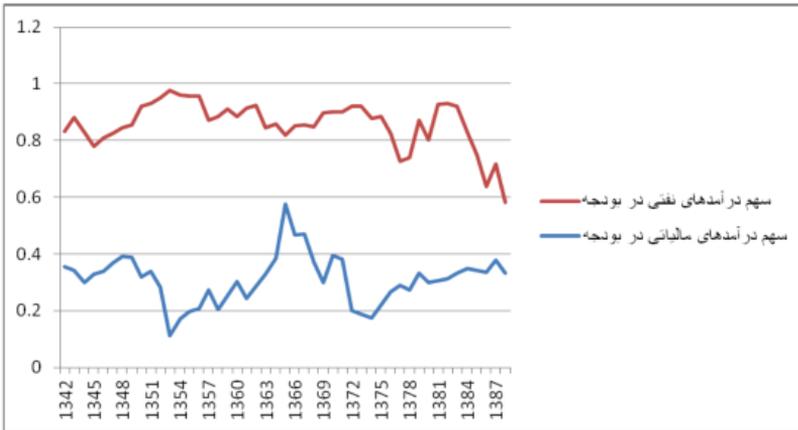
۲۱- ورود ۵۰ میلیارد دلاری عربستان به صنعت انرژی‌های تجدیدپذیر، بی‌بی‌سی فارسی دیده شده در ۱۳۹۵/۱۱/۱۰
21-World's Largest Concentrated Solar Plant Being Built in Dubai, Interesting Engineering seen at 1/29/2017.

23-Saudi Arabia Fast-Tracks Nuclear Power, Forbes seen at 1/29/2017.



مستمر کاهش یافته است. همان طور که در تصویر دوم نشان داده می شود ارزش ریالی نفت تولیدی در سال ۹۲ نسبت به سال ۶۷ رشد محسوسی نداشته است در حالی که ارزش کل محصولات تولیدی حدود چهار برابر شده است. تصویر سوم نشان می دهد ظرف دوازده سال گذشته صادرات غیر نفتی سهم بیشتری از حجم کل صادرات کشور را تصاحب کرده اند در حالی که صادرات نفت در این بازه حدوداً ۳,۵ برابر شده است ارزش دلاری صادرات غیر نفتی ۶ برابر شده است و این مهم یعنی کشور می تواند بیش از گذشته ارز مورد نیاز خود را از محلی غیر از نفت تأمین کند و از این جهت کمتر از پیش به فروش نفت وابسته است. به علاوه اگر برای دهه ها بودجه دولت ایران بیش از ۸۰ درصد به درآمدهای نفتی وابسته بود در یک دهه منتهی به سال ۱۳۹۵ این وابستگی به حدود ۳۵ درصد رسیده است (تصویر چهارم و پنجم). به این ترتیب تلاطمها در بازار نفت بالقوه توان اثرگذاری کمتری نسبت به گذشته بر اقتصاد ایران دارد.





نتیجه و پیشنهادهای سیاستی

ایده حفظ نفت برای نسل‌های آینده در زیر زمین ایده پر ریسکی است. نفت برای هزاران سال زیر زمین بوده اما هیچ‌گاه ارزش فعلی را نداشته است. هیچ اطمینانی هم وجود ندارد این قدر ارزشمند بماند که نسل‌های آتی بتوانند از آن به این اندازه استفاده کنند. باید از فرصت فعلی برای بهره‌برداری از منابع کنونی حداکثر استفاده را برد. بهتر است کشوری آباد با زیرساخت‌های مناسب به نسل‌های بعد تحویل شود و امیدوار بود آن‌ها خود فرصت‌های بهتری برای خود خلق کنند. ایران با ذخایر اثبات‌شده و نرخ تولید فعلی برای ده‌ها سال نفت دارد و این در حالی است که در بخش عمده اراضی کشور فعالیت اکتشافی انجام نشده است. حدود دوسوم اراضی ایران را خاک‌های رسی تشکیل می‌دهند که بالقوه می‌توانند محلی برای تجمع نفت باشند. اضافه بر این‌ها با اینکه هنوز جستجوی زیادی برای نفت شیل در کشور انجام نشده است. در دی ۱۳۹۵ اعلام شد ذخایر قابل توجهی از این نوع از ذخایر در لرستان به اثبات رسید. در چنین شرایطی اگر روند محدود شدن تقاضای و تنوع یافتن عرضه‌کنندگان نفت با سرعت بیشتری به سرانجام رسد ایران با این ذخایر بزرگ استفاده نشده از بزرگ‌ترین خسارت دیدگان خواهد بود. در چنین زمینه‌ای



مشخص است نشان دادن حساسیت نامتناسب درباره به خدمت گیری امکانات شرکت‌های بین‌المللی تا چه اندازه می‌تواند فرصت سوز باشد. در حالی که انتظار است میزان حساسیت با میزان اهمیت موضوع متناسب باشد و دلایل زمینه‌ای حساسیت‌های ملی نسبت به نفت در قیاس با سال‌های نخستین کشف آن تا حدود زیادی از میان رفته و اقتصاد کشور نیز کمتر از گذشته به نفت وابسته است، حساسیت افکار عمومی و ذهنیت سیاست‌گذاران ایرانی نسبت به آن تفاوت زیادی نکرده است. شایان توجه است استخدام یک شرکت خارجی به هر نحو برای کار کردن در یک میدان مشارکت دادن او در سرنوشت تنها چند هزار بشکه نفت تولیدی است. این میزان در قیاس با حدود ۳٫۶ میلیون بشکه نفت که ایران به‌طور میانگین در روز در شش ماه اول سال ۱۳۹۵ تولید کرده است، کسر بزرگی نمی‌شود و بنابراین عمده صنعت کاملاً در اختیار دولت باقی می‌ماند.

کاهش بیش‌از‌پیش قیمت در آینده به علت عدم قطعیت‌های ناشی از سیاست‌های نامعلوم زیست‌محیطی و ظهور فناوری‌های تازه ریسک شناخته‌نشده سرمایه‌گذاری را بر شرکت‌های بین‌المللی تحمیل کرده‌اند. این ریسک در کنار قیمت‌های نسبتاً پایین فعلی نفت (در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶) قراردادهای نوع خرید خدمت را نسبت به روش‌های مبتنی بر مشارکت در مخزن بیش‌از‌پیش برای شرکت‌های بین‌المللی جذاب کرده‌اند. به این ترتیب ایران که از این نوع قراردادها استفاده می‌کند فرصت مناسبی پیش روی دارد. قیمت تمام‌شده ارزان نفت ایران که عرضه آن در بدترین شرایط قیمتی نیز اقتصادی می‌ماند بر این جذابیت افزوده است. ضمن اینکه باید از این فرصت استفاده کرد لازم است نواحی پر ریسک ایران که هنوز کار اکتشافی در آن‌ها انجام نشده است به‌صورت قرارداد امتیازی یا مشارکت در تولید واگذار شود تا بتوان با کمترین ریسک منابع جدیدی برای عرضه به بازار آماده کرد.

ایران همواره باید فرصت همکاری با اعضای اوپک برای پیشینه‌سازی منافع خود استفاده کند. تصمیم اوپک برای کاهش تولید از ابتدای ژانویه ۲۰۱۷ به مدت شش ماه تصمیمی کاملاً به سود ایران بود. ایران بدون آنکه تولید خود را محدود کند از افزایش قیمت سود برد. اما باید توجه کرد این تصمیمی کوتاه‌مدت است که تضمینی برای تمدید آن وجود ندارد. این تصمیمات مقطعی و برای فرصت دادن به بازار برای کسب تعادل و ناامن کردن کسب‌وکار برای شرکت‌های درگیر در پروژه‌های گران است. و قابل پیش‌بینی است که چندان ادامه نیابد. بنابراین ایران باید از این فرصت برای افزایش ظرفیت تولید خود استفاده کند تا بعد از انقضای این تصمیم امکان افزایش تولید را داشته باشد.

انرژی مزیت رقابتی ایران و گسترش صنایع انرژی‌بر فرصتی برای توسعه ایران است. تولید محصولات انرژی‌بر طبیعتاً در کشورهایی صرفه اقتصادی بیشتری دارد که به منابع انرژی ارزان دسترسی دارند. بنابراین طبیعی است شدت انرژی در ایران بیش از کشورهایی باشد که واردکننده انرژی هستند. در حالی که باید در مصرف انرژی حداکثر صرفه‌جویی را به خرج داد نباید از فرصت کار در زمینه صنایع پر مصرف از نظر انرژی صرف نظر کرد. برخی از هدف‌گذاری‌ها برای کاهش شدت انرژی ایران در سطح اقتصاد کشورهای پیشرو به معنی نادیده‌گیری این مزیت اقتصاد ایران است و باید کنار گذاشته شود.

امارات و عربستان منابع نفت فراوانی دارند اما از نظر ذخایر گاز ثروتمند نیستند. این دو کشور در کنار دیگر همسایگان ایران از مشتری‌های بالقوه گاز ایران بوده‌اند. اینکه این کشورها برای تأمین برق خود به‌جای گاز به منابع تجدیدپذیر روی آورده‌اند ممکن است به معنی کاهش فرصت صادرات گاز به این کشورها باشد. نباید فرصت را بیش از این از دست داد. اوج مصرف انرژی در ایران و همسایگان جنوبی در فصول متفاوتی رخ می‌دهد. این فرصت بی‌نظیری است که در تابستان به این کشورها گاز فروخت و در زمستان گاز را به مصارف داخلی اختصاص داد. از این نظر ایران هیچ بازاری این‌چنین پر مزیت برای خود سراغ ندارد. باید برای



ترمیم روابط سیاسی و افزایش مبادلات اقتصادی با این کشورها تلاش کرد تا بتوان از این فرصت‌ها بهره برد. اتکا اقتصاد ایران به نفت کاهش یافته است اما با توجه به بازار غیر پایدار نفت هر اندازه که این وابستگی کمتر شود از نظر امنیت اقتصادی به سود کشور است. باید اقتصاد را از تلاطم‌های احتمالی در این بازار مصون نگه داشت. کشور باید بسیار زودتر از زمانی که احتمالاً نفت ارزش کنونی خود را نخواهد داشت وابستگی‌اش را به آن قطع کند. نفت باید تولید شود اما وابستگی بودجه به آن باید قطع شود. منابع حاصل از فروش نفت را می‌توان برای سرمایه‌گذاری بازگشت‌پذیر در جهت توسعه کشور به کار برد. استفاده از این منابع برای رشد سایر بخش‌ها هدف تنوع‌بخشی به اقتصاد را نیز تأمین می‌کند. به این ترتیب بخشی از منابع انرژی زیر زمین به منابع مالی ملی تبدیل می‌شوند. این منابع ذخایری برای آینده هستند. این روش بسیار کم‌خطرتری برای نگهداری سرمایه مربوط به نسل‌ها برای آیندگان است. انتقال ارزش معادل امروز کالا به نسل آینده بسیار بهتر از انتقال کالای از رونق افتاده به نسل بعدی است.



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

سیاست‌گذاری تعیین سبد حامل‌های انرژی در بخش حمل و نقل کشور

آسیه حائری یزدی^۱

چکیده

انرژی یکی از عوامل اصلی توسعه هر کشور محسوب می‌شود و تعیین و اجرای راهکارهای مناسب در کلیه حوزه‌های مربوط به انرژی تسهیل‌کننده توسعه پایدار در کشور خواهد بود. حوزه حمل و نقل به عنوان مصرف‌کننده نهایی انرژی از این امر مستثنا نیست. یافتن راهکارهایی برای بهبود سبد حامل‌های انرژی در بخش حمل و نقل، به عنوان پر مصرف‌ترین بخش‌های انرژی کشور امری ضروری است. در این رهگذر استفاده از ابزار و چارچوب‌های سیاست‌گذاری نوین، که شرایط توسعه پایدار را مهیا می‌سازد پسندیده و مفید به نظر می‌رسد.

توسعه پایدار بر سه ستون جامعه، اقتصاد، و محیط زیست استوار است، این نوشتار ضمن توجه به پیوستگی انرژی‌های مورد استفاده در بخش حمل و نقل از یک سو و پایداری توسعه کشور از سوی دیگر، بر لزوم تدوین سیاست‌گذاری کلان در این بخش تاکید می‌کند. علی‌رغم تشکیل نهادهایی در کشور برای سیاست‌گذاری در حوزه‌های انرژی و حمل و نقل مشاهده می‌شود اولاً نسبت به ارکان سه‌گانه توسعه پایدار کم توجهی شده است و ثانیاً نقش سیاست‌گذاری کلان به عنوان موضوعی راهبردی در دورنمای این نهادها به قدر کفایت استوار و سازمان یافته نیست. از این رو این نوشتار پیشنهاد تاسیس نهادی موقت تحت نام کارگروه‌های مطالعاتی را به وزارت راه و شهرسازی ارائه می‌نماید و این هدف را مد نظر دارد که در این کارگروه‌ها به ارزیابی فنی و اقتصادی، ارزیابی زیست محیطی و اجتماعی از منظر توسعه مطلوب و ماندگار، و نیز ارزیابی برنامه ریزی و مدیریتی سبد انرژی حمل و نقل کشور پرداخته می‌شود.

کلید واژه: حمل و نقل، توسعه پایدار، سیاست‌گذاری انرژی، حامل‌های انرژی.



مطابق نظر اکثر کارشناسان، انرژی‌های فسیلی در جهان در حال پایان پذیرفتن است. برخی مانند کینگ هوبرت^۳ معتقدند که تولید نفت خام در جهان از مقدار ماکزیمم خود در سال ۲۰۰۷ به اندازه ۹۵ میلیون بشکه در روز بیشتر نشده است، و از این پس مقدار تجمعی تولید جهان با افت روبروست.^۴ این همان خاصیت کهنسالی^۵ منابع نفت و گاز جهان است. برخی دیگر معتقدند که بیشترین مقدار تولید نفت جهان در سالهای ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ اتفاق خواهد افتاد. اما جالب تر از همه آن است که بشر می‌تواند از عصر استفاده بی‌انتها از منابع فسیلی بگذرد، در حالی که همچنان این ذخائر در جهان موجود باشند. همان مثال معروف که عصر پارینه سنگی به این دلیل به پایان نرسید که دیگر سنگی وجود نداشت. بدین معنا که پژوهش‌ها هر روزه در تجاری سازی و اقتصادی کردن انرژی‌های تجدیدپذیر گام‌های بلندی بر می‌دارند و منابع انرژی جایگزین را معرفی می‌کنند. انرژی‌های تجدیدپذیر فرصتی است که امکان گذار از انرژی با منشأ فسیلی را به انرژی‌های پاک فراهم می‌آورد. به ویژه گزارش‌های آژانس بین‌المللی انرژی حاکی از آن است که استفاده از انرژی‌های خورشیدی فتوولتائیک و برق بادی به مراحل اقتصادی خود رسیده است که استفاده از آن را منطقی و به صرفه ساخته است.^۶ هم‌اکنون یک شرکت هندی تولید انرژی بادی را بصورت اقتصادی انجام می‌دهد،^۷ یک شرکت خورشیدی در لهستان نیز همینطور.^۸

در ایران، در بین بخش‌های مصرف کننده فرآورده‌های نفتی، بخش حمل و نقل جایگاه دوم را به خود اختصاص داده است به طوری که نزدیک به نیمی از انرژی کشور در این بخش مصرف می‌شود.^۹ تلاش‌های جهانی برای توسعه استفاده از سوخت‌های جایگزین که مشکلات کمتری نسبت به سوخت‌های فسیلی مرسوم داشته باشد انجام شده است. ضرورت این امر هنوز در ایران به اثبات نرسیده است ولی اصلاح سبد انرژی حمل و نقل در ایران موضوعی است که سالها محل بحث صاحب‌نظران و تصمیم‌سازان کشور بوده است، با وجود تلاش‌های فراوان و دستاوردهای موفق در این حوزه همچنان امکان بحث و بررسی بیشتر و بهبود تصمیمات آتی باقی است. در این گزارش ابتدا یک قدم به عقب بر می‌داریم و پیشنهاد مصرف انرژی در حوزه حمل و نقل و اقدامات انجام شده تاکنون را معرفی و تحلیل می‌کنیم و سپس با نگاه به آینده می‌کوشیم راهکاری مقدماتی برای آغاز اقدامات آتی پیشنهاد دهیم.

۲- اطلاعات آماری مصرف انرژی در بخش حمل و نقل ایران

در سال ۱۳۹۰ در ایران سهم بخش حمل و نقل ۴۸٪ از کل انرژی مصرفی کشور در بخش سوخت‌های فسیلی (نفت و گاز) بوده است.^{۱۰} در آمریکا این عدد در سال ۲۰۱۴ معادل ۲۷٫۶٪ است.^{۱۱} بخش حمل و نقل انرژی آمریکا به میزان ۹۱٫۵٪ به نفت و گاز وابسته است و این عدد در ایران تقریباً ۱۰۰٪ است. اطلاعات جامع حمل و نقل کشور در کتاب اطلاعات حمل و نقل و انرژی کشور منتشر شده توسط شرکت بهینه سازی مصرف سوخت در سال ۱۳۸۸ گردآوری شده است^{۱۱} و بعد از این تاریخ اطلاعات به صورت

3-Marion King Hubbert (1903 –1989) زمین شناس آمریکایی

4- Robertson, Steve; "Global Energy Considerations & the Role of Nuclear, Think Smaller, Think Modular?"; *Energy Business Advisor*; June 2012

5- depletion

6-www.iea.org/topics/renewables/

7-SUZLON Energy Limited

8-KRD Global Group

۸- ترازنامه انرژی کشور، وزارت نیرو، معاونت امور برق و انرژی، ۱۳۹۲.

10- http://ifco.ir/transportation/transportation_index.asp

11- *Transportation Energy Data Book*, ORNL, 2014. (cta.ornl.gov/data)

۱۱- کتاب اطلاعات حمل و نقل کشور سال ۱۳۸۸ (<http://ifco.ir/TransportationBook88/TransIntroduction.aspx>)



پراکنده و در وبسایت این شرکت قابل مشاهده است. این در حالی است که به روزترین اطلاعات مربوط به سال ۱۳۹۰ و جامع ترین آن مربوط به سال ۱۳۸۸ است. در یک مقایسه در کشور آمریکا آزمایشگاه¹² ORNL که با دفتر تکنولوژی های حمل و نقل، از اداره بهره وری انرژی و انرژی های تجدید پذیر از وزارت انرژی آمریکا همکاری می کند به طور سالانه گزارش وضعیت انرژی در حمل و نقل را منتشر می کند. این گزارش وضعیت حمل و نقل را در آمریکا به روشنی نشان می دهد. به ویژه در بخش دوم این کتاب انواع انرژی مورد استفاده و سهم و روند رشد سهم هریک (بنزین^{۱۳}، اتانول^{۱۴}، CNG^{۱۵}، E85^{۱۶}، LPG^{۱۷}، LNG^{۱۸}، برق^{۱۹}، MTBE) در صنعت حمل و نقل به تفکیک آمده است.

یک چنین اطلاعاتی به طور حتمی در ایران به طور پراکنده موجود است ولی ضرورت تجمیع و به روزآوری این اطلاعات در صورتی احساس خواهد شد که سیاست گذار برای تصمیم گیری و تعیین روند آتی نیازمند اطلاعات فعلی و گذشته باشد.

در کشور ایران سوخت مصرفی وسایل نقلیه در بخش زمینی اعم از جاده ای و ریلی عموماً بنزین و گازوئیل است. طی سال های اخیر، تلاش های زیادی در ایران صورت پذیرفته که سبد انرژی بخش حمل و نقل متنوع شود و وابستگی آن به نفت کاهش یابد. با این وجود ایران هنوز در خصوص تولید یا به کارگیری سوخت های زیستی تلاشی نکرده است. ولی در به کارگیری حامل های انرژی دیگر مانند برق و علی الخصوص گاز طبیعی فشرده شده CNG فعالیت های چشمگیری داشته است.^{۲۰}

از طرفی می دانیم که انرژی یکی از عوامل اصلی و ضروری رشد اقتصادی است. در ایران، در بین بخش های مصرف کننده فرآورده های نفتی، بخش حمل و نقل جایگاه دوم را به خود اختصاص داده است. و در این میان زیر بخش حمل و نقل زمینی اعم از جاده ای و ریلی حدود ۹۲ درصد کل انرژی مصرفی بخش حمل و نقل را شامل می شود.^{۲۱} در سطح جهانی ۲۳ درصد از سهم انتشار آلاینده ها به بخش حمل و نقل اختصاص دارد برآورد می شود که تا سال ۲۰۳۰ کل انرژی مورد استفاده در بخش حمل و نقل و نیز انتشار کربن ناشی از آن، ۸۰ درصد بیش تر از سطح فعلی شود و کاهش انتشار گازهای گلخانه ای با جایگزینی خودروهایی مبتنی بر سوخت فسیلی با خودروهایی الکتریکی که ترکیبی از فناوری های ذخیره سازی انرژی مثل باتری و احتراق هیدروژن است، می باشد.^{۲۲}

۳- مرور بر ادبیات ایران و جهان

در ایران در زمینه موضوع جایگزینی حامل ها به جای فرآورده های مختلف نفتی از نقطه نظرهای فنی،

13-Oak Ridge National Laboratory (ORNL) under contract with the U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Vehicle Technologies Office

13- Gasoline

14- Ethanol

۱۵- گاز طبیعی متراکم متان تحت فشار تا ۲۵۰ اتمسفر یا ۳۶۰۰ پوند بر اینچ مربع (CNG: Compressed Natural Gas)
۱۶- سوخت مایع مرکب از ۸۵٪ اتانول و ۱۵٪ بنزین

۱۷- محصول فرعی پالایش نفت خام و فرآوری گاز طبیعی، مرکب از پروپان و بوتان و چند گاز دیگر
(LPG: Liquefied Petroleum Gas)

۱۸- گاز طبیعی مایع شده تحت برودت تا منفی ۱۷۰ درجه سانتی گراد (LNG: Liquefied Natural Gas)

۱۹- هیدروکربن اکسیژنه مایع و بدون بو، شامل ۱۸،۱۵ درصد اکسیژن (MTBE: Methyl Tertiary Butyl Ether)
۲۰- فطرس فطرس محمد و دیگران، «برآورد تابع تقاضای انرژی بخش حمل و نقل جاده های ایران»، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، سال دوم، شماره هفتم، پاییز ۱۳۹۳، صص ۲۳-۴۲.

۲۱- ترازنامه انرژی کشور، وزارت نیرو، معاونت امور برق و انرژی، ۱۳۹۲.

22- DS Chang et al, "Evaluation Framework for Alternative Fuel Vehicles: Sustainable Development Perspective." *Journal of Sustainability*, 2015, 7, pp. 11570-11594.



اقتصادی و زیست محیطی تاکنون مطالعات متعددی در ابعاد علمی و کاربردی انجام شده است. عابدی و همکاران در پژوهش خود با عنوان "ارزیابی اقتصادی-زیست محیطی نوسازی و گازسوز نمودن ناوگان مینی بوس رانی شهر تهران" به ارزیابی هزینه زیست محیطی و اقتصادی ناشی از مصرف سوخت فسیلی در بخش مینی بوس رانی و نیز تحلیل هزینه فایده و امکان سنجی نوسازی و گازسوز نمودن ناوگان مینی بوس رانی شهر تهران پرداخته است. این پژوهش در دو سناریوی جداگانه با عناوین نوسازی و گازسوز نمودن ناوگان مینی بوس رانی شهر تهران و با انتخاب ۴۰۰ دستگاه مینی بوس از تولیدات شرکت ایران خودرو دیزل و شرکت زامیاد به منظور جایگزینی با مینی بوس های فرسوده، انجام شده است و مشاهده شده که طرح گازسوز کردن از توجیه اقتصادی برخوردار است.^{۲۳}

منظور و دیگران در مقاله پژوهشی با عنوان "ارزیابی اقتصادی توسعه بکارگیری سوخت گاز طبیعی فشرده CNG در ناوگان اتوبوسرانی تهران" با استفاده از دو نوع سوخت گاز و گازوئیل بیان نموده است که در صورت افزایش قیمت نفت به بشکه‌های بیش از ۵۰ دلار استفاده از گاز مقرون به صرفه خواهد بود.^{۲۴} اما امر تحقیق و توسعه در ایران به دلیل شکاف بین دانشگاه و صنعت ضعیف است و محققان به آسانی و درستی به صنعت دسترسی ندارند. محققان دانشگاهی عمدتاً بر مسائلی نظیر دوگانه و گاز سوز کردن موتورها، خودروهای دوگانه سوز، تانک CNG، و ارزیابی های فنی، اقتصادی و زیست محیطی خودروهای گازسوز تمرکز دارند.

در بخش صنعت شرکت شرکت تحقیق، طراحی و تولید موتور ایران خودرو (ایپکو)^{۲۵} پیش‌تاز تحقیق و توسعه در حوزه موتورهای احتراق داخلی است و پروژه های متعددی در رابطه با خودروهای سوخت گازی انجام داده است، از جمله طراحی و ساخت واحد کنترل الکترونیکی^{۲۶} که وظیفه سوئیچ وضعیت سوخت مایع به سوخت گازی را دارد در ایپکو انجام شده است.

انجمن بین‌المللی خودروهای گازسوز^{۲۷} در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۶ گزارشی در مورد ایران تهیه کرده است بر اساس نتایج این گزارش همکاری بین نهادهای دولتی و غیردولتی یک محرک اصلی در این حوزه می‌باشد. گزارش دیگری از این نهاد در سال ۲۰۱۱^{۲۸} اعلام می‌کند که از حدود ۱۵ میلیون خودرو گازسوز در جهان، تعداد ۲ میلیون و ۸۵۹ هزار ناوگان در ایران تردد می‌کنند، و از این لحاظ ایران رتبه نخست را در جهان دارد، پس از ایران با فاصله کمی پاکستان با ۲ میلیون و ۸۵۰ هزار ناوگان قرار دارد. این نکته قابل اهمیت است که در حمل و نقل غیر جاده ای (ریلی) و دریایی همچنان گاز در ایران بلااستفاده است.

گزارش های جهانی IANGV نشان می‌دهد که اصلاح سبد انرژی در ایران نامتوازن و فاقد برنامه است و به جز تاکید بر گازسوز کردن خودروها در سایر حوزه های حمل و نقل کار جدی انجام نشده است.

۴- سیاست گذاری فعلی در بخش انرژی در حمل و نقل کشور

در حال حاضر فقدان سند سیاست گذاری در ارتباط با انرژی در بخش حمل و نقل در کشور مشهود است

۲۳- عابدی و دیگران، «ارزیابی اقتصادی-زیست محیطی نوسازی و گازسوز نمودن ناوگان مینی بوس رانی شهر تهران»، فصلنامه انسان و محیط زیست، دوره ۹، شماره ۱ (۱۶-پیاپی ۲۷)، بهار ۱۳۹۰، صفحه ۱-۹.
۲۴- منظور و دیگران، «ارزیابی اقتصادی توسعه بکارگیری سوخت گاز طبیعی فشرده CNG در ناوگان اتوبوسرانی تهران»، پژوهشنامه حمل و نقل، ۱۳۸۸.

25- IPCO: Irankhodro Powertrain Co.

26- ECU: Electronic Control Unit

27- IANGV: International Association of Natural Gas Vehicle (<http://www.iangv.org/>)

28- IANGV: Iran Country Report October 2004

29- IANGV: Iran – Natural Gas Vehicle Country Report Update Sept 2006

30- IANGV: Natural Gas Vehicle Statistics Published 2011



و به جز اطلاعات آماری نسبتاً قدیمی، داده‌هایی که خوراک ورودی تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری باشد مشاهده نمی‌شود.

اکنون دو کمیسیون تخصصی با نام‌های "انرژی" و "حمل و نقل و عمران" در شورای عالی علوم، تحقیقات، و فناوری (عتف)^{۳۱} مشغول به فعالیت هستند. در هر دوی این کمیسیون‌ها نماینده‌ای از وزارت راه و شهرسازی وجود دارد. این در حالی است که با وجودی که نماینده از وزارت نفت در کمیسیون انرژی حاضر است ولی در کمیسیون حمل و نقل و عمران نماینده‌ای از وزارت نفت حضور ندارد. این موضوع در مورد عدم حضور نماینده سازمان حفاظت محیط زیست در این دو کمیسیون نیز صادق است. لذا پیش‌بینی می‌شود که در این کمیسیون در خصوص مصرف انرژی در بخش حمل و نقل فعالیت یا تصمیم‌سازی ویژه‌ای قابل ارائه نباشد و تأثیرات زیست محیطی مصرف انواع انرژی نیز مورد بحث و مذاکره قرار نگیرد. در معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نیز ستادهایی با عناوین زیرتشکیل شده‌اند که در ارتباط با انرژی و محیط زیست و توسعه پایدار فعالیت می‌کنند:

۱. ستاد بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست^{۳۲}
 ۲. ستاد توسعه فناوری انرژی‌های تجدیدپذیر^{۳۳}
 ۳. ستاد توسعه زیست فناوری^{۳۴}
 ۴. ستاد توسعه فناوری و نوآوری صنعت نفت، گاز، و زغال سنگ^{۳۵}
- در بین این چهار ستاد، ستاد توسعه زیست فناوری در ارتباط با سوخت زیستی^{۳۶} اقدام به امضای تفاهم‌نامه با شرکت واحد اتوبوسرانی تهران برای اجرای طرح پایلوت استفاده از این نوع سوخت نموده است.^{۳۷} نکته قابل توجه این است که علیرغم آن که مساله تامین انرژی در حمل و نقل رابطه مستقیمی با همه این ستادها دارد ولی هنوز بحث تدوین سیاست‌گذاری مشترک برای مساله انرژی در حمل و نقل کشور در میان نیست.

۵- تعامل بین حامل‌های عمده انرژی و بخش‌های اصلی حمل و نقل در ایران

کنکاش برای شناسایی تعامل مابین حامل‌های عمده انرژی یعنی نفت، گاز، بنزین، گاز طبیعی، برق، و انرژی‌های تجدیدپذیر با بخش‌های اصلی حمل و نقل در ایران نظیر جاده‌ای، ریلی، دریایی، و هوایی به جدول (۱) منجر می‌شود.

این جدول بر اساس وضع فعلی کشور ترسیم شده است و در حال حاضر انرژی‌های تجدیدپذیر در سبد حامل‌های انرژی در صنعت حمل و نقل کشور جایی ندارند. این در حالی است که هدف گذاری اتحادیه اروپا برای سال ۲۰۲۵ استفاده از سوخت زیستی به میزان ۱۰٪ کل انرژی مورد استفاده در حمل و نقل اتحادیه اروپا است و طبق آخرین آمار برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا نظیر آلمان از مرز ۷٪ عبور کرده‌اند.^{۳۸}

31-<http://commissions.atf.gov.ir/>

32--<http://ceee.isti.ir>

34-<http://reic.isti.ir>

35-<http://biode.isti.ir>

36-<http://ogco.isti.ir>

37- Biofuel

38-<http://biode.isti.ir/index.aspx?siteid=14&fkeyid=&siteid=14&pageid=1528&newsview=11148>

39- Key World Energy Statistics: IEA 2014 Report.



جدول ۱- تعامل بین حامل‌های انرژی و بخش‌های حمل و نقل در ایران

بخش‌های حمل و نقل	بنزین	گاز	LPG	سوخت هوایی	گاز کوره	گاز طبیعی CNG	برق	نفت سفید
جاده‌ای	X	X	X			X	X	
هوایی				X				
دریایی	X	X			X	X		
خط لوله ^{۴۰}		X				X	X	X
ریلی		X					X	

در این جدول به جز برق، که بخش کوچکی از حمل و نقل را شامل می‌شود، همه حامل‌های انرژی از نوع فسیلی هستند و بی‌تردید بر افزایش تولید گاز دی‌اکسید کربن و گازهای گلخانه‌ای تأثیر مثبت دارند. گفتنی است که کارنامه ایران در استفاده از گاز طبیعی بجای فرآورده‌های نفتی چشمگیر است و بیش از یک چهارم خودروهای سواری ایران قابلیت استفاده از گاز طبیعی فشرده را داشته و دوگانه سوز هستند. این موضوع نشان از علاقه سیاست‌گذاران کلان کشور برای عبور از حامل‌های نفتی به سمت گاز طبیعی و آلودگی کمتر محیط زیست دارد. معذک لزوم استفاده از انرژی‌های نو و انرژی‌های پاک برای کنترل و کاهش این آلودگی‌ها بر کسی پوشیده نیست و این سبب انرژی در بخش حمل و نقل به آلودگی روزافزون محیط زیست و ماندگاری آن منجر خواهد شد. در این زمینه نیز تمایل بخش‌های نوآورانه کشور در استفاده از انرژی‌های غیرفسیلی مانند نیروی باد و خورشید برای تولید برق در نیروگاه‌ها مشاهده می‌شود. ولی تبدیل این جریان انرژی به استفاده در بخش حمل و نقل به عنوان مصرف‌کننده نهایی نیازمند سیاست‌گذاری کلان است. سیاست‌گذاری دولتی و روش‌های تشویقی و راهکارهای اقتصادی مانند مالیات بر کربن و پرداخت یارانه برای گسترش تکنولوژی کاهنده کربن یکی از راه‌های مقابله با آلودگی است^{۴۰}؛ مثلاً اتحادیه اروپا خودرو سازان را تشویق می‌کند که در این بخش از سوخت‌های زیستی با منشاء گیاهی مانند بیودیزل استفاده شود. ۵۷ درصد از خودروهای آلمان در حال حاضر از سوخت دیزل استفاده می‌نمایند که بازدهی بیشتر و آلودگی کمتری نسبت به بنزین دارند^{۴۱}. همانطور که در بخش چهارم این نوشتار گفته شد، به عنوان اولین گام در ایران استفاده از ۲۰ دستگاه اتوبوس با سوخت بیودیزل به مرحله تفاهم نامه با شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران رسیده است.

از نقطه نظر اقتصاد انرژی در عین حال که حامل‌های انرژی جانشین‌های ناکامل یکدیگرند، اگر زمان بیشتری در اختیار داشته باشیم این جانشینی می‌تواند کاملتر گردد. درجه جانشینی با روش‌های جدید تبدیل می‌تواند توسعه یابد. بعنوان مثال، خودروهای سنتی تنها با سوخت بنزین و یا نفت گاز کار می‌کردند. اما اکنون خودروهایی در بازار بفروش می‌رسند که با انرژی برق، گاز طبیعی، پروپان، هیدروژن و یا چیزهای دیگر کار می‌کنند.^{۴۱}

اصلاح سید انرژی ذکر شده در جدول (۱) نیازمند عزم سیاست‌گذاران برای حل مسائل محیط زیست و جلوگیری از تخریب روزافزون آن دارد. بدیهی در این راستا باید هر سه رکن توسعه پایدار، شامل اقتصاد و جامعه و محیط زیست، به طور همزمان توسط سیاست‌گذاران مدنظر قرار گیرد.

40- Baumol, William J. and Alan S. Blinder; *Economics: Principles and Policy*; (Nine Edition); Mason, OH: Cengage Learning, 2013.

40- Trends in Global CO2 Emissions: 2014 Report, PBL and JRC.

۴۱- ملکی، عباس؛ سیاست‌گذاری انرژی، تهران: نشر نی، ۱۳۹۳، فصل پنجم.



در بخش بعد عمدتاً به راهکارهای سیاست‌گذاری برای کنترل و مهار این وضعیت می‌پردازیم.

۶- سیاست‌گذاری تعیین سبب حامل‌های انرژی

به منظور تدوین سیاست‌گذاری در تعیین سبب حامل‌های انرژی کشور، گام‌هایی می‌بایست طی شود تا به سند سیاست‌گذاری نهایی منجر شود.

گام اول - آینده پژوهی: اولین گام در سیاست‌گذاری، آینده‌نگری است. آینده‌نگری فرآیندی است که از طریق ارتباط، هم‌اندیشی و همگرایی با دانشمندان ارشد، سازمان‌ها و نهادهای جامعه تعریف و به سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان اعلام می‌شود تا برنامه‌ها و موضع مناسبی را برای آینده در جامعه طراحی کنند.^{۴۲}

تفاوت اصلی آینده‌نگری با مدیریت استراتژیک دورنمای زمانی آن است که غالباً افق‌هایی قابل قیاس با یک قرن را شامل می‌شود، مثلاً ۲۵ سال آینده یا ۵۰ سال آینده.

یکی از تفاوت‌های اصلی توسعه‌یافتگی و توسعه نیافتگی، نحوه برخورد با مسائل آینده است. در حالی که کشورهای پیشرفته آینده را طراحی کرده و می‌سازند، کشورهای کمتر توسعه یافته آینده طراحی شده توسط دیگران را سرنوشت محتوم خود می‌دانند. شناخته شده ترین مطالعات آینده پژوهی در سه حوزه دوراندیشی^{۴۳}، رهنگاری^{۴۴}، و پیش بینی^{۴۵} تعریف شود. حاصل یک فرآیند دوراندیشی، گروهی از وقایع محتمل در آینده و زمینه‌های جدید علوم و فناوری می‌باشد، در صورتی که فرآیند پیش بینی یک آینده مشخص و قطعی را به تصویر می‌کشد. در همین حوزه، فرآیند رهنگاری، گروهی از اهداف و نیازهای محتمل آینده، به همراه گروهی از اقدامات را مشخص می‌نماید که بایستی جهت تحقق آن اهداف انجام گردد.

پروژه‌های مطالعات آینده پژوهی در کشورهای پیشرفته به تنهایی با با همکاری کشورهای توسعه یافته دیگر بسیار رایج است و سناریوهای مختلفی که توسط کمیسیون‌هایی از این دست نوشته می‌شوند در سطح ملی و فراملی اجرا می‌شود. نمونه‌های آن فراوان است و می‌توان به همکاری دولت آلمان و مؤسسه تحقیقات برق ایالات متحده و صنایع انرژی وابسته در جهت ترسیم آینده تکنولوژی صنعت برق آلمان در سال ۱۹۹۹ اشاره نمود که نماینده قدمت این روش و پذیرش آن در سطح بین‌المللی است.^{۴۶}

ایران نیز به یک سیاست‌گذاری راهبردی در بخش انرژی نیاز دارد. به نظر می‌رسد تشکیل کمیسیونی مستقل و متشکل از کارشناسان این علم، دست اندرکاران و نمایندگان مردم و حکومت برای تحقیق مطالعات آینده و تدوین و ارائه آن ضروری است. مهم‌ترین نکته‌ای که باید محور این سیاست‌گذاری قرار گیرد، برخوردی مسئولانه با بهره‌برداری از انرژی در کشور است. تولید مسئولانه حامل‌های انرژی به این معناست که تولیدکنندگان بابت تولید کمتر از حد استاندارد و نابهینه مسئول و پاسخگو شمرده شوند به عبارتی بهره‌وری محور اصلی این سیاست فرض شود.

گام دوم - بازدهی فناورانه: در همین راستا وقتی بنزین تولیدی، آلاینده‌گی بالایی دارد و نسبت به بهترین بنزینی که از نفت خام کشور می‌تواند تولید شود، مقادیری اضافه آلاینده‌گی تولید می‌کند یا بازدهی آن کمتر از استاندارد است، دولت باید مالیات اسراف در تولید را برای جبران زیان مردم پرداخت نماید.

۴۲- ملکی، عباس؛ آینده پژوهی و انرژی، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۹۲، فصل اول.

43- Foresight

44- Roadmapping

45- Forecasting

۴۶- ملاکی، محمد و دیگران؛ «مطالعات آینده شناسی در صنعت برق ایران یک ضرورت ملی، همایش آینده پژوهی، فناوری و چشم‌انداز توسعه»، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، خرداد۱۳۸۵.



وقتی تولیدکنندگان خودرو به جای استفاده از دانش فنی روز، به تولید خودروهای مدل های قدیمی ادامه می دهند و استاندارد سوخت در خودروهای تولیدی بسیار بالاتر از استاندارد سوخت در خودروهای امروزی باقی می ماند، این تولیدکنندگان باید بابت زیانی که به جامعه وارد می آورند، مسئولیت خود را بپذیرند.

گام سوم - صرفه جویی: در بخش مصرف هم مسئولیت مصرف کننده در استفاده درست از ابزارها و حامل های انرژی باید مد نظر قرار بگیرد. اشخاصی که خودروهای فرسوده را همچنان استفاده می کنند، به اندازه گازهای کربنیک تولیدشده سالانه خود باید مالیات بپردازند.

گام چهارم - توسعه پایدار: طبق تعریف برونتلند توسعه پایدار شیوه ای از توسعه است که در عین رفع نیازهای جامعه کنونی، از توانایی نسلهای آینده در برآوردن نیازهایش نمی کاهد. این الگوی توسعه تضمین کننده بقا، ثبات و پایداری چیزهایی است که باید در جریان تغییر و تحول پدیده ها، باقی، ثابت و پایدار بمانند و بقای نسل آینده را هم تضمین کند. حفظ متوازن مثلث توسعه پایدار شامل محیط زیست، اقتصاد، و جامعه ماندگاری اهداف سیاستی را تضمین می کند.

گام پنجم - سیاست گذاری: سیاست گذاری انرژی به عنوان برآیند سه متغیر اساسی اهداف اقتصادی، نشانگاه زیست محیطی، و مقاصد سیاسی هر کشور جهت گیری مشخصی در ارتباط با توسعه پایدار می دهد.^{۴۷} بخش حمل و نقل نیز از بخش های الزام آور در ملاحظات توسعه پایدار است. ستادهایی در بخش کلان کشور، که در بخش چهارم این نوشتار اشاره شد، هر یک به نوعی مرتبط با انرژی و محیط زیست هستند و نیز سازمان هایی که کار جمع آوری اطلاعات و به روز آوری را به عهده دارند نشان از این دارد که در ایران نگرانی از ادامه وضع موجود به عنوان یک مساله طرح شده است ولی سیاست گذاری به عنوان مفهوم واحد برای هدف حمل و نقل مورد اشتراک و اتفاق نظر قرار نگرفته است.

۷- پیشنهاد سازماندهی کار گروه های تخصصی در وزارت راه و شهرسازی

برای رسیدگی به این موضوع با طی گام های تصمیم سازی و حل مساله، تدوین سه کارگروه به شکل زیر در وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد می شود.

ابتداءً تصریح می شود که پیشنهاد تشکیل کارگروه از آنجا ناشی شده که کارگروه ها در ساختار سازمانی، موقتی هستند و تشکیل آنها نیازمند انجام فرآیندهای پیچیده و هزینه بر نظیر تجدید ساختار سازمانی نیست. لذا این پیشنهاد فارغ از ارزیابی ساختاری و حقوقی وزارت راه و شهرسازی انجام شده است.

این سه کارگروه بر مبنای سه اصل اولیه توسعه پایدار یعنی اقتصاد و محیط زیست و جامعه شکل گرفته است و برآیند آن می بایست به تدوین سند سیاست گذاری و تضمین توسعه پایدار در تعیین سبد انرژی برای بخش حمل و نقل کشور بیانجامد. بدیهی است این سند می بایست به موازات پایش و اندازه گیری اهداف به طور منظم بازنگری و اصلاح شود.

۷-۱- کارگروه مطالعات فنی و اقتصادی

کارگروه مطالعات فنی و اقتصادی در واقع متشکل از دو کارگروه فنی و کارگروه اقتصادی است. از آنجایی که تصمیمات نهایی این دو کارگروه با تعامل مستقیم و یک به یک بین آنها حاصل می شود، گردآوری این دو گروه در یک مجموعه به عنوان کارگروه مطالعات فنی و اقتصادی آن را کارآمد تر می کند. اساساً هر



راهکار فنی ابتدا نیازمند اقتصادی سازی است و اگر از این آزمون موفق بیرون نیاید به عنوان یک راهکار غیرعملی می بایست کنار گذاشته شود. این کار گروه بهتر است بهره گیری مسئولانه از انرژی با هدف بهینه سازی مصرف، و استفاده از انرژی های نو را مد نظر قرار دهد و در این راستا می تواند گزینه های فنی را پیشنهاد دهد و هر یک را از لحاظ فنی و اقتصادی امکان سنجی کند و با منظور کردن صرفه اقتصادی طرح را توجیه پذیر کند. از این زاویه این کار گروه به تحقیق و تحلیل وضع موجود سبد انرژی در بخش حمل و نقل خواهد پرداخت. سپس با ارائه گزارش تحقیق و تحلیل بازار انرژی های نو و پاک در جهان، استفاده و استقرار آنها در کشور را امکان سنجی خواهد کرد. بدیهی است ارزیابی و تخمین قیمت، شامل میزان سرمایه گذاری اولیه مورد نیاز و قیمت تمام شده در جهان، و مقایسه موردی بین ایران و کشورهای دارنده انرژی های نو در بخش حمل و نقل ضروری خواهد بود.

۷-۲- کار گروه مطالعات زیست محیطی و اجتماعی

هدف اصلی از تشکیل چنین کارگروهی برقراری پیوند محکم با اصول و ضوابط زیست محیطی جهانی است. ایران به عنوان یکی از اعضای پیمان کیوتو در جهت اجرایی شدن چارچوب معاهده تغییرات آب و هوایی^{۴۸} (UNFCCC)، بر اساس دو فرض اولیه یکی این که زمین در حال گرم شدن است و دیگر این که انسان مسبب انتشار گاز دی اکسید کربن در جهان است، متعهد شده است که انتشار گازهای گلخانه ای را کاهش دهد. کار گروه مطالعات زیست محیطی به عنوان یکی از پایه های توسعه پایدار، می بایست از بین گزینه هایی که از لحاظ فنی و اقتصادی توجیه پذیر هستند، گزینه های برتر را از لحاظ آلاینده گی و پایداری معرفی کرده و حداقل بتواند تاثیرات مثبت و منفی استفاده از انرژی های پاک در صنعت حمل و نقل کشور را ارزیابی کند و به گزینه یابی برای انرژی های فسیلی و یا امکان سنجی تبدیل آنها به انرژی های پاک نظیر برق برای استفاده در صنعت حمل و نقل به عنوان مصرف کننده نهایی بپردازد.

۷-۳- کار گروه مطالعات برنامه ریزی و امور راهبردی

هدف از تشکیل کار گروه مطالعات برنامه ریزی و امور راهبردی، تمرکز به امور برنامه ریزی و عملیاتی شدن کار است. این کار گروه می بایست مطالعات اجتماعی ناشی از تغییرات سبد حامل های انرژی، و پیش بینی و ارزیابی تاثیرات جانبی این تغییرات را از لحاظ حقوقی و اجتماعی مورد بررسی قرار دهد و به مطالعات میان رشته ای بپردازد. یکی از وظایف بسیار مهم این کار گروه مطالعات نحوه عقد قرارداد برای قراردادهای کوتاه مدت و بلند مدت با تاکید بر استفاده از انرژی های تجدید پذیر و ارائه راهکارهای تشویقی و قانونی برای جذب سرمایه است. در این رابطه احیانا ارائه پیش نویس قرارداد حقوقی از جمله مسئولیت های این کار گروه خواهد بود. بنابراین وظیفه حساس این کار گروه ارائه راه حل برای سیاست گذاری تشویقی در تولید و استفاده از انرژی های پاک نظیر برق یا سوخت زیستی خواهد بود.

۸- نتیجه گیری

تدوین سیاست گذاری در سبد انرژی حمل و نقل کشور نیازمند مراعات ملاحظات توسعه پایداری و آینده نگری در موارد زیر است:

۱- بهره گیری مسئولانه از انرژی با هدف بهینه سازی مصرف

۲- استفاده از انرژی های نو و پاک

۳- پیوندیابی مستحکم با اصول و ضوابط زیست محیطی جهانی

کشور ما ایران به یک سیاست گذاری راهبردی در بخش انرژی نیاز دارد که لازم است توسط کمیسیونی



مستقل و متشکل از کارشناسان، دست اندرکاران و نمایندگان مردم و حکومت تدوین و ارائه شود. در این راستا پیشنهاد می شود ستادی مرکب از سه کارگروه فنی و اقتصادی، زیست محیطی، و برنامه ریزی و امور راهبردی در یکی از وزارت خانه های مرتبط نظیر وزارت راه و شهرسازی تشکیل شود و در این رابطه به مطالعه و ارائه راهکارهایی برای تسهیل امر تصمیم گیری توسط مدیران ارشد بپردازد. بدیهی است که چنین سیاست گذاری در صورتی به نتایج ملموس خواهد رسید که اسناد بالادستی کشور به بحران زیست محیطی و اسراف بیش از اندازه انرژی در کشور نگاهی دوباره داشته باشد. مسائلی از قبیل عدم هماهنگی مابین دو وزارت خانه متولی انرژی کشور یعنی وزارت نفت و نیرو قابل توجه است. اگر آب را هم به یکی از عوامل تولید انرژی اضافه کنیم، سه وزارت خانه نفت، نیرو و جهاد کشاورزی هر کدام به اولویت های بخشی خود توجه می نمایند. نکته دیگر ارتباط تولید و مصرف انرژی کشور با محیط پیرامونی خود است. تصمیم سازی و تصمیم گیری در کشور برای آن که محاسبه شود که چه حامل انرژی در داخل کشور برای مصرف مناسب است و کدام یک با ارزش افزوده اقتصادی بیشتر مناسب است که صادر گردد، یکبار دیگر بهتر است که در دستور کار قرار گیرد. آیا مناسب است که کشور به مصرف گاز طبیعی معتاد شود و یا بهتر است که گاز طبیعی به چاه های تولید نفت خام تزریق شود؟ آیا مناسب است که در کشور خام فروشی بعنوان صادرات گسترش یابد و یا برق به کشورهای دیگر فروخته شود؟ آیا بهتر است که صنایع انرژی بر در کشور و در کنار مسیرهای مواصلاتی گسترش یابد؟ آیا کریدور شمال جنوب، استفاده از مزیت ژئوپلیتیک ایران را تسهیل می کند یا خیر؟ اینها سئوالاتی است که در ادامه سیاست گذاری انرژی می توان به آنها پرداخت.

۹-مراجع:

- 1-DS Chang et al, "Evaluation Framework for Alternative Fuel Vehicles: Sustainable Development Perspective." *Journal of Sustainability*, 2015, 7, pp. 11570-11594.
- 2-Baumol, William J. and Alan S. Blinder; *Economics: Principles and Policy*; (Nine Edition); Mason, OH: Cengage Learning, 2013.
- 3-Robertson, Steve; «Global Energy Considerations & the Role of Nuclear, Think Smaller, Think Modular?»; *Energy Business Advisor*; June 2012
- 4-Transportation Energy Data Book, 2014, edition 34, ORNL.
- 5-Trends in Global CO2 Emissions: 2014 Report, PBL and JRC.
- 6-Key World Energy Statistics: IEA 2014 Report.
- 7-IANGV: Natural Gas Vehicle Statistics Published 2011
- 8-IANGV: Iran – Natural Gas Vehicle Country Report Update Sept 2006
- 9-IANGV: Iran Country Report October 2004

- ۱۰-ترازنامه انرژی کشور، وزارت نیرو، معاونت امور برق و انرژی، ۱۳۹۲
- ۱۱-فطرس محمد و دیگران، "برآورد تابع تقاضای انرژی بخش حمل و نقل جاده های ایران"، فصلنامه سیاستهای راهبردی و کلان، سال دوم، شماره هفتم، پاییز ۱۳۹۳، صص ۲۳-۴۲.
- ۱۲-عابدی و دیگران، "ارزیابی اقتصادی-زیست محیطی نوسازی و گازسوز نمودن ناوگان مینی بوس رانی شهر تهران"، فصلنامه انسان و محیط زیست، دوره ۹، شماره ۱ (۱۶-پیاپی ۲۷)، بهار ۱۳۹۰، صص ۱-۹.
- ۱۳-کتاب اطلاعات حمل و نقل کشور، ۱۳۸۸، شرکت بهینه سازی مصرف سوخت.
- ۱۴-ملکی، عباس؛ سیاست گذاری انرژی، تهران: نشر نی، ۱۳۹۳.
- ۱۵-ملکی، عباس؛ آینده پژوهی و انرژی، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۹۲.
- ۱۶-ملاکی، محمد و دیگران؛ مطالعات آینده شناسی در صنعت برق ایران یک ضرورت ملی، همایش آینده پژوهی، فناوری و چشم انداز توسعه، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، خرداد۱۳۸۵.
- ۱۷-منظورو دیگران، "ارزیابی اقتصادی توسعه بکارگیری سوخت گاز طبیعی فشرده CNG در ناوگان اتوبوسرانی تهران"، پژوهشنامه حمل و نقل، ۱۳۸۸.

یک نشست یک گزارش

بیست و نهمین سالگرد تاسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع

علی پیرحیاتی





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

بیست و پنجمین سالگرد تأسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع

علی پیرحیاتی

در آستانه‌ی بیست و پنجمین سال ظهور کشورهای مستقل به جا مانده از اتحاد شوروی سابق نشست یک روزه با عنوان «تأسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع از دیدگاه نمایندگان ایران در این کشورها» در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری برگزار شد. در این نشست دلایل سرآشویی تندبخش‌های مختلف در اتحاد شوروی شناسایی و نیروهای پیشران در روند واگرایی واحدهای سیاسی و قومی برای جدا شدن از شوروی تبیین شد. در پایان نشست همچنین برای سیاست‌گذاری مطلوب برای روابط ایران و کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز پیشنهادهای ارائه شد. مدیریت این نشست بر عهده عباس ملکی بود.

نشست گپ‌وگفتگو درباره‌ی تأسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (استقلال‌یافته از اتحاد شوروی) صبح و عصر ۱۷ آذر ۱۳۹۵ در مرکز بررسی‌های استراتژیک برگزار شد. حاضرین این نشست (به ترتیب حروف الفبا) عبارت بودند از:

حسام‌الدین آشنا، سرپرست مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

محمدجواد امیدوارنیا، کارشناس ارشد مسائل چین

غلامرضا باقری، سفیر سابق ایران در قرقریزستان

علیرضا بیگدلی، سفیر سابق ایران در جمهوری آذربایجان

محسن پاک آیین، سفیر سابق ایران در جمهوری آذربایجان

عبدالله حسینی، سفیر سابق ایران در روسیه سفید

محمد رئیسی، سفیر سابق ایران در ارمنستان

محمد رضا سجادی، سفیر سابق ایران در مسکو



مرتضی سرمدی، قائم مقام وزارت امور خارجه

علیرضا شیخ عطار، رئیس ستاد کشورهای به جامانده از فروپاشی شوروی در وزارت امور خارجه ۱۳۷۰

نادر صدیقی، پژوهشگر سیاست خارجی در مرکز بررسی‌های استراتژیک

عبدالرضا فرجی‌راد، سفیر سابق ایران در نروژ

علی اشرف مجتهد شبستری، سفیر سابق ایران در تاجیکستان

مصطفی مرسلی، معاون سابق وزارت امور خارجه

عباس ملکی، معاون سابق وزارت امور خارجه

سید رسول موسوی، سفیر سابق ایران در تاجیکستان

سید محمدموسی هاشمی گلپایگانی، سفیر سابق ایران در ترکمنستان و ازبکستان

در آغاز نشست حسام‌الدین آشنا سرپرست مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری دلیل اصلی برگزاری چنین نشست‌هایی را مرور و بازنگری تجربیات گذشته برای رسیدن به تصویری برای آینده دانست و تأکید کرد که برگزاری این نشست در خارج از وزارت امور خارجه را باید به فال نیک گرفت؛ زیرا اکنون پس از ربع قرن، می‌توان نگاهی از بیرون داشت و به گذشته اندیشید و از آن درس‌هایی آموخت. سپس هر یک از حضار به بیان تحلیل‌ها و نکاتی در خصوص موضوع نشست پرداختند که اهم آنها بدون ذکر نام گوینده به شرح زیر است.

انقلاب ایران مهم‌ترین تحول در نیمه‌ی دوم قرن بیستم در جهان تحت سلطه به شمار می‌آید و از طرف دیگر، فروپاشی شوروی مهم‌ترین تحول در نظام سلطه بود که به دگرگونی نظم جهانی انجامید؛ به عبارت دیگر، یک رویداد بزرگ در ایران و دیگری در همسایگی ایران اتفاق افتاد. ما نسبت به استقلال کشورهای اتحاد شوروی دیرهنگام واکنش نشان دادیم و پس از اینکه استقلال آنها رسماً اعلام شد، آن را پذیرفتیم. از جمله دلایل این مسئله این بود که آقای هاشمی رفسنجانی در سال ۱۳۶۸ به مسکو سفر کرده بود و ما روابط عمیقی را که بسیار متفاوت با روابط ما با شوروی در دوران جنگ بود، آغاز کرده بودیم، لذا هنگام استقلال این کشورها، نگران تیرگی رابطه خود با روسیه بودیم؛ دیگر اینکه ما بنا به گفته امام خمینی، به فروپاشی کمونیسم اعتقاد داشتیم، اما انتظار نداشتیم نظام سیاسی شوروی دچار فروپاشی شود. به هر حال، از زمانی که استقلال آنها را به رسمیت شناختیم، سعی کردیم تسلط روسیه را بر آنها کاهش دهیم. تلاش رئیس‌جمهور وقت، هاشمی رفسنجانی بر آن بود که تجارب خود را با این کشورها در میان بگذارد و اولویت‌ها را برایشان مشخص کند؛ البته رابطه‌ی ما با مسکو و رابطه نداشتن ما با آمریکا و همچنین وحشت کشورهای تازه‌استقلال یافته از اسلام‌گرایی، عوامل بازدارنده در این روابط بودند، اما در هر حال، ایران تلاش کرد که این کشورها سریع‌تر به اکو و نیز سازمان کنفرانس اسلامی بپیوندند.

فروپاشی شوروی از بالا به پایین بود

سیاست ایران را در آن سال‌ها معقولانه بود و البته باید خاطر نشان کرد که برخی از این کشورها- مثل قزاقستان و قرقیزستان- روی خوشی به ایران نشان نمی‌دادند. در کشورهای جدید، ناسیونالیسم و ملی‌گرایی بسیار اهمیت داشت؛ به طوری که گرایش مذهبی را تحت‌الشعاع قرار داده بود، اما ما این مسئله را به درستی درک نکردیم و این باعث شد فرصت‌هایمان به تهدید تبدیل شود، به همین دلیل شاید بهتر بود اقدامات خود را از طریق ارتباط با خود دولت‌ها پیش می‌بردیم.



قاعدتاً می‌بایست سیاستی حساب‌شده در قبال استقلال این کشورها در پیش می‌گرفتیم و لذا تأخیر ایران در به رسمیت شناختن آنها موجه و معقول است، کما اینکه حتی چین هم که با شوروی روابط خوبی نداشت، این کشورها را با تأخیر به رسمیت شناخت. در حال حاضر طرح راه ابریشم برنامه استراتژیک و قوی چین برای سلطه‌جویی در منطقه آسیای میانه است و حتی در آینده از آمریکا هم بیشتر در منطقه سلطه خواهد داشت. به بازیگران خارجی مهم منطقه آسیای میانه باید علاوه بر آمریکا و اتحادیه اروپا، چین را هم افزود.

فروپاشی شوروی از بالا به پایین بود؛ به طوری که یک طبقه اعتقاد به حقانیت خود را از دست داد، حال آنکه در آن دوره برخی سیاستمداران ما بر ایران بزرگ که برخی از این کشورها را در بر می‌گرفت تأکید داشتند، اما ایرانیان ابزار مفهومی خوبی برای تبیین این تحولات نبود.

در پایان جلسه‌ی صبح، در جمع‌بندی مباحث گفته شد یکی از گرایش‌های کلی در سیاست ایران آن است که حتی در برابر تنها یک حادثه یا تنها یک رفتار، واکنش نشان می‌دهیم و بنابراین در آن سال‌ها که صدها رویداد ریز و درشت در این کشورها اتفاق می‌افتاد، وضعیت سیاست‌های ما را می‌توان حدس زد؛ بنابراین ما یک استراتژی واحد نداشتیم و همه‌ی رویکردهایی را که دوستان ذکر کردند، همزمان پیش می‌بردیم. همچنین در حال حاضر ما باید در حوزه‌ی تمدن ایرانی و ارتباطات فرهنگی، به فعالیت بیشتری بپردازیم.

فروپاشی شوروی به دلایل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی رخ داد؛ نه به دلیل نقص و کمبود فناوری در جلسه‌ی عصر دلایل فروپاشی شوروی به بحث گذاشته شد و مواردی از قبیل خوددرب‌ترینی نژاد اسلاو (که اکثریت روسیه را تشکیل می‌دهد)، بی‌اعتمادی روس‌ها به سایر اقوام، سیاست‌های نژادی و طبقه‌بندی ظالمانه‌ی اقوام و فقدان تجانس قومی در شوروی از عوامل فروپاشی شوروی عنوان شد. سال‌ها بود که فرهنگ روسی بر کل اتحاد شوروی حاکم بود اما ورود شوروی به افغانستان که عمدتاً با کمک گرفتن از سربازان جمهوری‌های داخل اتحاد شوروی به‌خصوص آسیای مرکزی صورت گرفت، چشم‌وگوش این کشورها را باز کرد و آنها را با کسانی روبرو کرد که از نظر قومی و فرهنگی، نسبت به روس‌ها، با آنها اشتراک بیشتری داشتند.

موقعیت فنی و صنعتی شوروی در سال‌های آخر به‌هیچ‌وجه ضعیف نبود و حتی در بسیاری از موارد، از کشورهای غربی پیشرفته‌تر بود. نشستن هواپیمای یک نفره ماتیاس روست در میدان سرخ حاصل یک تباری بود که اصولاً به نقص فنی سیستم‌های نظامی شوروی مربوط نمی‌شد. فعالیت‌های آکادمیک گسترده‌ای در شوروی انجام می‌شد ولی در نهایت باید گفت به احتمال قوی، فروپاشی شوروی دلایل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی داشته‌است تا نقص و کمبود فناوری.

در پژوهشی که یکی از مؤسسات آکادمیک در چین انجام داده بود، شانزده فرضیه برای فروپاشی شوروی مورد بحث بود که یکی از فرضیه‌ها می‌تواند تصمیم‌آرادی به فروپاشی باشد؛ زیرا اولاً فرزندومی که مدت کوتاهی قبل از فروپاشی انجام شده بود، خبر از موافقت ۹۰ درصدی مردم با باقی‌ماندن در اتحاد شوروی می‌داد؛ دیگر اینکه برخی تحلیل‌های سیاستمداران شوروی نشان می‌داد قدرت مسلمانان در شوروی در حال افزایش است و ممکن است به‌زودی کل اتحاد شوروی به دست مسلمانان بیفتد و فروپاشی، راه‌حل جلوگیری از این مسئله است؛ عده‌ای نیز به مشکل جمعیتی اتحاد شوروی اشاره می‌کنند که فروپاشی یکی از راه‌های کنترل جمعیت بود.

فعالیت‌های مذهبی ایران در این کشورها چندان تأثیری بر روابط با آنها نداشت؛ زیرا عربستان و ترکیه بیشتر از هر کشور دیگری مشغول چنین فعالیت‌هایی هستند.



عامل اصلی فروپاشی شوروی تقابل دو جناح اصلاح طلب و محافظه کار در سطوح بالای حزب کمونیست بود که در سال‌های آخر شدت گرفته بود. ضعف‌های ساختاری در اتحاد شوروی وجود داشت و در برخی مناطق اقماری حتی تأمین گوشت و نان مردم با مشکلات عمده مواجه می‌شد، حال آنکه بخش عمده‌ی بودجه صرف فعالیت‌های فنی و نظامی می‌شد. در همین حال، رقبای شوروی نیز بیکار نبودند و در نهایت این کشور را به فروپاشی کشاندند.

نقطه ضعف دستگاه دیپلماسی ایران تعدد نهادهای تصمیم‌گیر است

در نشست عصر، مروری بر سیاست‌های ایران در سال‌های پس از فروپاشی صورت گرفت. در زمان فروپاشی، وضعیت ایران در منطقه نسبت به دهه‌ی قبل از آن بسیار بهتر بود؛ صدام که دشمن ایران بود، به کویت حمله کرده بود و گفته‌ی امام درباره‌ی اتحاد شوروی نیز به حقیقت پیوسته بود. در آن زمان دو نگرش وجود داشت: یکی اینکه فروپاشی شوروی برای ایران یک تهدید است، زیرا به برهم خوردن تعادل جهان منجر می‌شود؛ و دیگر اینکه فروپاشی برای ایران یک فرصت است که باید با احتیاط از آن بهره برد و همین نگرش دوم در شورای عالی امنیت ملی دنبال شد.

تصور مردم کشورهای جدید در آسیای مرکزی و قفقاز، از ایران بسیار اوتوپییایی بود و ما نتوانستیم از این فرصت استفاده کنیم، در زمینه‌ی روابط اقتصادی خود با این کشورها اغلب موفق نبودیم؛ در زمینه‌ی سیاسی، اقدامات خوبی انجام دادیم و البته خیلی فرصت‌ها را هم از دست دادیم؛ در زمینه‌ی فرهنگی نیز - اعم از مذهبی و غیرمذهبی - کارهایی انجام دادیم، اما رقبای ما از ما قوی‌تر بودند.

ایران به مردم مسلمان قفقاز و به خصوص نخجوان که می‌توانست با آنها روابط خوبی برقرار کند، چندان توجهی نکرد. نقطه ضعف بزرگ دستگاه دیپلماسی ایران تعدد نهادهای تصمیم‌گیر است و انتقال تجربیات از نسل‌های قدیمی به نسل‌های جدید ضروری است.

حضور بابک زنجانی در تاجیکستان خدشه به چهره ایران است

اطلاعات موجود در ایران در خصوص کشورهای آسیای میانه اطلاعات رسانه‌ای است و کمتر به عمق قضایا توجه داریم. برخی از اقدامات صورت گرفته در دولت نهم و دهم در تاجیکستان اشتباه بود. حضور باندهای فاسدی نظیر بابک زنجانی در تاجیکستان خدشه به چهره ایران است. در صورت تنظیم رابطه ایران با قزاقستان و ازبکستان به صورت خودکار رابطه ایران با تاجیکستان هم تنظیم خواهد شد. ایران نقش تاثیر گذاری در ایجاد صلح و آرامش در تاجیکستان پس از شروع جنگ داخلی در این کشور داشت. جمهوری‌های آسیای مرکزی هنوز از سیستم متمرکز استفاده می‌کنند و رؤسای جمهور فرمان واجب الاطاعه دارند. مردم ازبکستان از استقلال کشورشان حمایت کردند از جمله به خاطر اسلام چرا که ازبکستان بدون اسلام معنا ندارد. تاشکند مرکز اداره امور دینی آسیای مرکزی بوده و مراکز تصوف از گذشته در ترکمنستان و ازبکستان بوده‌اند. شوروی در آسیای مرکزی بیش از همه ازبکستان را تحویل می‌گرفت. در شخصیت‌های دولتی و حاکمیتی ایرانی در دیدار با رؤسای کشورهای آسیای مرکزی تضاد مواضع متعددی دیده می‌شود و به همین دلیل باید هماهنگی بیشتری بین دیپلمات‌ها، وزرا و سایر مدیران دولتی و حاکمیتی ایران در ارتباط با کشورهای آسیای مرکزی صورت گیرد.

انصاف ایجاب می‌کند که توازن قدرت ایران و دیگر کشورها در لحظه فروپاشی شوروی را ملاحظه کنیم. رقبای ما در آن موقع قوی بودند. ما منابع محدود و تقاضاهای نامحدود داریم. از ابتدا روابط ایران با قرقیزستان خوب بوده فقط در سال ۲۰۰۵ که رئیس جمهور وقت اصغر آقایف سرنگون شد، یک دوره بی



ثباتی در قرقیزستان شروع شد اما بلافاصله روابط ما با آنها به حالت اول برگشت. بنابر داستان‌های حماسی قرقیز بخصوص مناس که سینه به سینه نقل شده است، مناس معادل رستم در شاهنامه است. قرقیزها معتقدند که ایران و قرقیزستان یک سرنوشت مشترک دارند. تیره‌ای از نسل‌های موجود قرقیزی باید ایرانی باشند. قرقیزها عضو موسس کنفرانس شانگهای هستند و عضویت ایران را تایید می‌کنند. قرقیزستان محاط در خشکی است. همه کشورها با هم بحران‌های مرزی و قومی و سوابق تلخ دارند. قرقیزها همکاری با روسیه را استراتژیک می‌دانند. بعد به همکاری با ایران می‌پردازند. این دو کشور نسبت به یکدیگر عقبه مهم همکاری و تامین نیازمندی‌های یکدیگر دارند.

در کشورهای استقلال یافته از شوروی، ناسیونالیسم و آرزوی استقلال ریشه‌دار و بر رویکرد دینی تفوق داشت. جمهوری آذربایجان ۳ وضعیت را طی کرده است: اول: بحران عظیم اقتصادی در سال‌های نخست استقلال. دوم: در سال‌های ۲۰۰۷ آذربایجان موفق می‌شود اولین درآمد نفتی و گازی خود را به دست آورده و به دلیل افزایش بی‌رویه قیمت نفت ثروتمندترین کشور قفقاز شود. مرحله سوم از ۲۰۱۳ کاهش قیمت نفت و از این دوره آذربایجان هم در پی مقاوم سازی اقتصاد رفت و سرمایه‌گذاری در مسیر ترانزیت، توریسم و حوزه‌های مشترک خزر را در برنامه خود قرار داد به نحوی که رئیس جمهور آذربایجان فرمان مشخص در مورد ترانزیت داد.

آذربایجان و ایران بیش از هر کشوری دیگری دارای مشترکات هستند. به دلیل دخالت کشورهای ثالث آمریکا، ترکیه و اسرائیل و مدیریت‌های نادرست، تا چندی پیش رویکرد تهدید محور در هر دو کشور حاکم بود اما اکنون وضعیت تغییر یافته است و روابط سه جانبه بین ایران، روسیه و آذربایجان در حال تقویت است تا جایی که در سه سال اخیر روسای جمهور دو کشور ۷ بار با هم ملاقات کرده‌اند.

لابی ارامنه می‌تواند تامین‌کننده منافع ایران باشد

در پایان دوره شوروی اکثر مردم خواهان هویت‌های قومی و نژادی و گریز از هویت ساخته شده شوروی بودند. احیای ناسیونالیسم ارمنی حس نوستالژیک اوائل قرن بیستم را به یاد مردم می‌آورد. ناسیونالیسم ارمنی برخلاف سایر کشورهای عضو اتحاد سابق جماهیر شوروی علیه روسیه نبود بلکه علیه ترکیه بوده است. در پی زلزله سال ۱۹۸۸ وقتی دولت شوروی اجازه داد که دیاسپورای ارمنی به ارمنستان رفت و آمد کنند، این کار تحرک و آگاهی مردم را به دنبال داشت. سه عامل اصلی پایداری ارمنی‌ها عبارتند از زبان، کلیسا و ناسیونالیسم. ارمنستان در جوامع بین‌المللی همواره از ایران حمایت کرده و از لابی ارامنه در اروپا و آمریکا می‌توان برای تامین منافع ایران استفاده کرد.

تاسیس موسسه مطالعه فروپاشی کشورها

در انتهای گپ و گفتگو درباره‌ی تأسیس کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به عنوان جمع بندی نشست گفته شد بیست و پنج سال از تشکیل کشورهای مستقل مشترک‌المنافع گذشته است و امروز ایران با هر دوازده کشور رابطه دارد؛ در یازده کشور نماینده سیاسی دارد و با هیچ‌یک مشکل سیاسی حادی ندارد. از میان این دوازده کشور، ده کشور حایل میان ایران و روسیه‌اند. تصمیم‌گیری در زمان بحران سخت است و وقت نیز بسیار اندک است. پیشنهاد می‌شود اینک که صد سال از تأسیس و فروپاشی شوروی سپری شده است، موسسه مطالعات فروپاشی کشورها برای یافتن دلایل و عوامل تجزیه و یا فروپاشی کشورهایی مانند اتحاد شوروی، یوگسلاوی، چکسلواکی، و سودان تشکیل شود، همچنین پیشنهاد شد مانند گذشته به ریاست رئیس‌جمهور شورای عالی مناطق آسیای مرکزی تشکیل شود. قره باغ که در همسایگی مرزهای

ایران است همچنان نیازمند یک راه حل است. روابط ایران با کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز دارای ظرفیت‌های بیشماری است. بخشی از این ظرفیت در سفر رئیس جمهور روحانی به جمهوری آذربایجان و همکاری‌های سه جانبه روسیه، ایران و آذربایجان به منصفه ظهور رسید.



ترجمه

غلبه بر ترازوی برآمده از مشکلاتی بسیار حاد: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات جهانی اقلیمی
محسن محمودی، جواد عرب یار محمدی، ابوالفضل غیاثوند





فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

غلبه بر تراژدی برآمده از مشکلات فوق‌بدخیم: محدود ساختن منافع شخصی آینده برای بهبود وضعیت تغییرات اقلیمی جهانی^۱ (قسمت اول)

کلی لوین، بنجامین کاشور، استیون برنشتاین، گرام اولد
ترجمه: محسن محمودی^۲، جواد عرب یارمحمدی^۳، ابوالفضل غیاثوند^۴

چکیده

بیشتر آثار مربوط به سیاست‌گذاری در خصوص تغییر اقلیم در علوم اجتماعی، یا هزینه‌ها و مزایای گزینه‌های سیاستی خاصی را در مقایسه با مجموعه اهدافی مهم ولی غالباً ناچیز مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند، یا می‌کوشند موفقیت‌ها و شکست‌های گذشته را توضیح دهند. ما معتقدیم که رویکرد «استدلال کاربردی رو به جلو»^۵ برای دانشمندان علوم اجتماعی که می‌خواهند به مسأله تغییر اقلیم بپردازند، مناسب‌تر است. ما این مسأله را مشکلی «فوق‌العاده بدخیم»^۶ با چهار ویژگی عمده می‌خوانیم: فرصت در حال تمام شدن است، کسانی که مسبب مشکلند در پی یافتن راه‌حل نیز هستند، اقتدار مرکزی لازم برای پراختن به این مشکل ضعیف است یا اصلاً وجود ندارد، و تا حدودی به همین دلیل، واکنش‌های سیاستی، آینده را نابخردانه نادیده می‌گیرند. ترکیب این چهار ویژگی موجب بروز «تراژدی» سیاست‌گذاری می‌شود؛ یعنی وضعیتی که اگرچه کاملاً روشن است برای دچار نشدن به تأثیرات آتی فاجعه بار باید هرچه سریع‌تر کاری کرد اما روش‌های تحلیلی سنتی از تشخیص راه‌حل‌ها ناتوانند. فائق آمدن بر این تراژدی، مستلزم توجه

۱- این مطلب ترجمه‌ای از مقاله زیر است:

Levin, Kelly., Cashore, Benjamin., Bernstein, Steven., Auld, Graeme. (2012) "Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change." Policy Sciences, 45:123-152

۲- دکترای علوم سیاسی، مدرس دانشگاه dr.mahmodi@gmail.com

۳- دانشجوی دکترای اقتصاد دانشگاه سمنان javad.yarmohamadi@gmail.com

۴- استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی ab.ghiasvand@iauctb.ac.ir

5- Applied forward reasoning

۶- ما معادل «بدخیم» را برای واژه انگلیسی Wicked برگزیده‌ایم. معادل‌هایی نظیر دشوار و حاد نیز برای این کلمه در فارسی به کار گرفته می‌شود اما هیچ‌کدام را به اندازه بدخیم - که اتفاقاً شباهت این گونه مسائل با ویژگی‌های غدد سرطانی بدخیم را نشان می‌دهد - برای معادل‌سازی فارسی آن مناسب نیافتیم.



بیشتری به ایجاد مداخلات سیاستی وابسته به مسیر است که می‌تواند «منافع شخصی آینده ما را محدود کند». سه سؤال تشخیصی^۷ مطرح می‌شود که این سؤالات تحلیل سیاستی را به فهم این موضوع سوق می‌دهند که چگونه می‌توان موجب مداخلات تأثیرگذار شد، مداخلاتی که از طریق خط سیرهایی پیوسته فزاینده، به مرور حمایت‌ها را تقویت می‌کند و در عین حال بر تعداد افراد و جمعیتی که تحت پوشش قرار می‌گیرند، می‌افزاید. ما خصوصاً با کمک گرفتن از آثار و نوشته‌های مربوط به وابستگی مسیر^۸ و البته با وارونه کردن آن به منظور ایجاد واکنش‌های سیاستی رو به جلو، موجه بودن چارچوب خودمان برای شناسایی حوزه‌های جدید پژوهشی و راه‌های تازه تفکر راجع به مداخلات برای حل مشکلات فوق‌العاده بدخیم را نشان می‌دهیم.

واژگان کلیدی: مسائل بدخیم، مسائل فوق‌العاده بدخیم، تغییر اقلیم، تحلیل سیاسی، اداره محیط زیست، وابستگی به مسیر

مقدمه

دانش تغییر اقلیم به خوبی رشد و گسترش یافته است، به لحاظ نظریه و روش نسبتاً منسجم است، و قادر است دانسته‌ها و نادانسته‌های ما در رابطه با زیست‌بوم و پیامدهای تغییر اقلیم را اندازه‌گیری، تحلیل و ارزیابی کند. پژوهش علوم اجتماعی در خصوص تغییر اقلیم در مقام مقایسه با دیگر حوزه‌ها نو پا است، دارای انسجام منطقی کم‌تری است، و نه بر بنیان‌های معرفت‌شناختی آن اجماعی وجود دارد و نه بر سر بنیان‌های اصولی آن. بیشترین آثار مربوط به سیاست‌گذاری معمولاً بر این دو قسم هستند؛ نوع اول تجزیه و تحلیل هزینه‌ها و منافع گزینه‌های سیاستی خاصی در مقایسه با مجموعه اهدافی مهم ولی محدود است و نوع دوم می‌کوشد موفقیت‌ها و ناکامی‌های گذشته را شرح و توضیح دهد. گرچه پژوهش‌هایی از این دست ارزشمندند، بحث ما در این مقاله بر این چارچوب قرار دارد که لازم است «استدلال کاربردی رو به جلو» در پیش گرفته شود و بر شناسایی عوامل محرک فرآیندهای وابسته به مسیر که به مرور زمان آشکار می‌شوند، تمرکز شود تا بتوان از طریق آن‌ها به دسته جدیدی از «مشکلات بدخیم» پرداخت که نمونه شاخص آن تغییر اقلیم است.

- توضیح جامع‌تر این بحث را با بررسی سه پرسش مرتبط پی‌گیری می‌کنیم که عبارتند از:
- چگونه می‌توان چالش‌های سیاست‌گذاری برآمده از تغییر اقلیم را مفهوم‌سازی و قابل درک نمود؟
- بر اساس چنین درکی، ابزارهای تحلیلی مناسب برای پرداختن به این مسائل و مشکلات چیست؟
- و نهایتاً این که، این ابزارها در رابطه با سیاست‌گذاری‌هایی که شاید بتوانند در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای مؤثر باشند، چه اطلاعاتی در اختیار ما قرار می‌دهند؟

ما برای پاسخ به پرسش نخست، مفهوم‌سازی «مشکلات بدخیم» را که ریتل و وبر^۹ در سال ۱۹۷۳ عنوان

7- Diagnostic questions

8- Path dependency سویل، وابستگی به مسیر را چنین تعریف کرده است: «حوادثی که در یک دوره زمانی پیشین اتفاق افتاده‌اند، بر نتایج احتمالی مربوط به حوادثی که در آینده اتفاق خواهند افتاد، تأثیر دارند». کنشگر در لحظاتی از تاریخ مختار است که مسیر الف یا ب را انتخاب کند اما وقتی مسیری را انتخاب کرد، دیگر نمی‌تواند به راحتی برگردد. مسیری که کشورها انتخاب می‌کنند همین ویژگی را دارند. کشوری در یک مقطع پیشرفت را به صورت نیروی کار ارزان برای تولید انبوه را برمی‌گزیند. این دو کشور مسیرهای متفاوتی را انتخاب می‌کنند و در نتیجه ICT انتخاب می‌کند و کشوری دیگر پیشرفت بازگشت به نقطه قبلی دشوار می‌شود. (م)

9- Rittel and Webber



کرده‌اند و در ارایه پاسخ‌های ساده و سرراست دچار مشکلاتی هستند، با معرفی اصطلاح «فوق‌العاده بدخیم» بسط می‌دهیم و بدین وسیله طیف خاصی از مشکلات محیط‌زیستی جهان را توصیف می‌کنیم. مشکلات «فوق‌العاده بدخیم» دارای چهار شاخصه عمده هستند: فرصت رو به اتمام است، کسانی که مسبب مشکلاتند نیز در پی راه‌حلند، اقتدار مرکزی مورد نیازی که باید به این مسأله بپردازد یا ضعیف است یا اصلاً وجود ندارد، و بی‌اعتنایی بی‌خردانه‌ای جریان دارد که واکنش به این مشکلات را به آینده محول می‌کند. ترکیب این چهار ویژگی موجب تراژدی می‌شود، زیرا مؤسسات حاکمیتی ما و سیاست‌گذاری‌هایی که انجام می‌دهند (یا از انجامش درمی‌مانند)، حتی در مواردی که پیامدهای فاجعه‌بار این سیاست‌گذاری‌ها به مراتب بیش از مزایای واقعی یا متصور عدم فعالیت‌شان باشد، اکثراً واکنش به افق‌های زمانی کوتاه‌مدت هستند. چگونه می‌توانیم سازمان‌ها و سیاست‌گذاری‌های آن‌ها را به واکنش یا پاسخ مناسب به منافع جمعی بلندمدت‌مان سوق دهیم، تا بتوانیم بر این تراژدی غلبه کنیم؟

برای پرداختن به این تراژدی، که موضوع اصلی پرسش‌های دوم و سوم است، حرف ما این است که تجزیه و تحلیل سیاستی مشکلات فوق‌العاده بدخیم می‌تواند از توجه بیشتر به درک این که چگونه می‌توان مداخله‌های سیاستی وابسته به مسیری به وجود آورد که بر مقتضیات و نهایتاً رفتار سیاستی آینده‌مان تأثیر بگذارد، متنفع شود. تغییر اقلیم از آنجا که تا حدی نتیجه اجرای سیاست‌ها و فن‌آوری‌هایی است که موجب اتکای وابسته به مسیر به سوخت‌های فسیلی دارای «سطح بالای تولید کربن» هستند (انرو ۲۰۰۰)،^۱ پیشنهاد ما تقویت سیاست‌گذاری‌های جبرانی است که شاید بتواند موجب برانگیختن خط‌سیرهای وابسته به مسیر «سطح پایین کربن» را فراهم کند. اکثر محققان مبحث وابستگی به مسیر، در حالی که بر پیامدهای منفی آن بر بهینه‌سازی و سیاست‌های اجتماعی تأکید دارند، رویکرد ما، نگاه به جلو، به جای نگاه به پشت سر، با هدف روشن‌گری در رابطه با این است که چگونه ایجاد وابستگی به مسیر ممکن است به کسب نتایج دلخواه منجر شود. این راهبرد، ما را به سمت بررسی تعامل سیاست‌گذاری‌هایی سوق می‌دهد که ممکن است در آغاز آسیب‌پذیر باشند یا تنها در رابطه با گروه کوچکی کاربرد داشته باشند، اما فرآیندهای وابسته به مسیر را فعال کرده و به مرور زمان آشکار می‌کنند. توجه راهبرد ما بر این مسأله معطوف است که چگونه مداخله‌ها می‌توانند علاوه بر تمرکز بر «تأثیرگذاری» فوری، به استمرار نیز نائل شوند، یعنی بر شمار موارد تحت پوشش بیفزایند و نیز، عمدتاً از طریق نیروهای رو به افزایش پیشرونده بررسی نشده، رفتارها را هم تغییر دهند، و از طریق شماری تغییرات کوچک در سیاست‌گذاری بتوانند تأثیرات تغییردهنده مهمی داشته باشند که بتوانند فرایندهای وابسته به مسیر را فعال کنند.

این رویکرد سیاست‌گذاری، به اعتقاد ما، مستلزم جهت‌گیری معرفت‌شناختی جدیدی است - با کاربست استدلال رو به جلو - تا بدین وسیله، هم انتخاب‌های سیاست‌گذاری در زمینه «محدود ساختن منافع شخصی آینده‌مان» درک شود و هم ابزارهای سیاست‌گذاری جدیدی برای این گزینه‌ها به راه بیندازد، ابزارهایی که با منافع شخصی و جمعی بلندمدت سازگار باشد. چالش پیش رو فقدان به اعتقاد ما، علاقه برای توجه و پرداختن به مشکلات فوق‌العاده بدخیم نیست، بلکه این چالش خنثی کردن گرایش نهادهای سیاسی‌مان است، که گرایش‌های شخصی ما به عنوان مصرف‌کننده یا رأی‌دهنده نیز آن‌را تشدید می‌کند، گرایشی که اهمیت بیشتری برای منافع فوری و عاجل ما قائل می‌شود و تغییرات مقتضی در رفتار ما را به تعویق می‌اندازد، حتی با این که چنین کاری با منافع بلندمدت ما مغایر است. رویکرد استدلال کاربردی رو به جلو، شناخت منطق علی فرایندهای وابسته به مسیر را تسهیل می‌کند، و بر دامنه‌ای از مداخلات بالقوه که می‌توانند به طرز پیش‌رونده مقتضیات سیاستی ما را به تدریج بالا ببرند، قابل اطلاق است. گرچه رویکرد ما با برخی بینش‌های پژوهش‌های علوم رفتاری و روان‌شناختی در رابطه با بلاثر کردن گرایش‌ها و



تمایلات غیر عقلانی شخصی در حوزه‌هایی مانند تصمیم‌های مربوط به سرمایه‌گذاری و استعمال دخانیات سازگار است (تالر و سانستاین، ۲۰۰۸).^{۱۱} اما از قلمرو چنین پژوهش‌هایی فراتر می‌رود و از بینش‌های حاصل از پژوهش درباره فرایند سیاست‌گذاری و نحوه ملزم و متعهد کردن فردیت‌های جمعی ما، کمک می‌گیرد (الستر، ۲۰۰۲).^{۱۲}

رویکرد ما نتایج ضمنی تجویزی روشنی به دنبال دارد: این رویکرد بر پایه این‌که آیا این مداخلات دارای «منطق موجه»^{۱۳} برای فعال‌سازی یک یا چند فرآیند وابسته به مسیر، که ذیلاً بررسی کرده‌ایم، هستند یا نیستند، راه‌های جدیدی برای ایجاد و ارزیابی مداخلات سیاستی معرفی می‌کند. این رویکرد به ویژه به تحلیل‌گران سیاستی کمک می‌کند تا ارزیابی کنند که چه نقاط دسترسی سیاستی و چه سطوح یا «رده‌هایی» از سیاست‌گذاری را باید هدف قرار داد. این رویکرد از همه مهم‌تر توصیه می‌کند که تحلیل‌گران، از یک طرف، باید توجه بیشتری به ائتلاف‌سازی داشته باشند و از طرف دیگر بر هنجارها و ارزش‌ها تمرکز کنند تا بتوانند خط‌سیرهای وابسته به مسیری را که قادر به بهبود مشکلات فوق‌العاده بدخیم هستند راه بیندازند.

ما از زمانی که برای اولین بار واژه «فوق‌العاده بدخیم» را تعریف کردیم و برای یافتن راه‌حل به آثار و نوشته‌های مربوط به مبحث وابستگی به مسیر روی آوردیم، علاقه به اطلاق نقش به وابستگی به مسیر، جهت ایجاد مداخله‌های بلندمدت و رو به گسترش که بتواند به تغییر اقلیم به‌عنوان یک «مشکل بدخیم» و «فوق‌العاده بدخیم» بپردازد، به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه قرار گرفته است (وبستر ۲۰۰۸؛ مارشال و لازاریک ۲۰۱۰، مارشال ۲۰۱۰؛ مارشال و لازاروک ۲۰۰۹؛ فرم و براون ۲۰۰۸).^{۱۴} این مقالات در حالی که تعریف ما از تغییر اقلیم را تقویت می‌کند، در عین حال جهت‌گیری تحلیلی ما را به هدایت سیاست‌گذاری متفاوتی رهنمون می‌سازد. حرف ما برخلاف لازاروس (۲۰۰۹) و وبستر (۲۰۰۸) این است که سیاست‌های انفجاری^{۱۵} و پر سر و صدا برای «مشکلات فوق‌العاده بدخیم» که مستلزم وقوع تغییرات رفتاری فوری از سوی تمامی افراد مرتبط هستند، موفق به جذب حمایت کافی نمی‌شوند یا در موارد نادری که این سیاست‌ها اتخاذ می‌شوند، چه‌بسا باعث وقوع شوک‌های اجتماعی‌ای می‌شوند که اجرایی شدن و اطاعت از آن سیاست را مانع شده و یک سیاست را صرف نظر از این‌که چقدر خوب برنامه‌ریزی شده باشد از خط خارج می‌کنند. چنین سیاستی حتی اگر دوام هم بیاورد، به ندرت اتفاق می‌افتد که سیاست‌گذاران بتوانند این نکته را ارزیابی کنند که چگونه می‌توان سیاستی را طراحی کرد که به مرور زمان بتوان آن را بهبود بخشید تا این‌که به دنبال سیاستی بلندپرواز تر باشد. بنابراین، چارچوب تحلیلی ما برای درک این‌که چگونه این تلاش‌ها می‌توانند انعطاف‌پذیر بمانند و چگونه خط‌سیرهای آن‌ها و توان بالقوه آن‌ها برای دگرگون کردن رفتار می‌تواند تقویت شود، موضوعیت دارند.

مقاله حاضر را بر این مینا ادامه می‌دهیم؛ نخست، تغییرات اقلیمی را مشکل «فوق‌العاده بدخیم» معرفی می‌کنیم و سه پرسش تشخیصی^{۱۶} را جهت هدایت بررسی‌های سیاستی برآمده از آن، مورد استفاده قرار می‌دهیم. دوم، ما رویکرد استدلال کاربردی رو به جلو را معرفی کرده و از جهت‌گیری معرفت‌شناختی آن دفاع می‌کنیم. سوم، ما به‌طور کلی یک چارچوب تحلیلی حساس به فرایندهای تغییر در سیاست‌گذاری

11- (Thaler and Sunstein 2008)

12- (Elster 2002)

13-plausible logics

14- (Webster 2008; Marechal and Lazaric 2010; Marechal 2010; Marechal and Lazaruc 2009; Frame and Brown 2008).

15-big bang policies

16-diagnostic questions



و به طور اخص منطق وابسته به مسیر را ارایه می‌نماییم. چهارم، برای نشان دادن موجه و مفید بودن رویکردمان، پروتکلی ارایه می‌کنیم که سیاست‌گذاران در هنگام بررسی بهترین شیوهٔ مداخله در فرایندهای فعال‌سازی و پرورش یک یا چند فرایند وابسته به مسیر، مناسب پیروی کردن می‌دانند.

تراژدی تغییرات آب و هوایی به‌عنوان مسأله فوق‌العاده بدخیم

این اجماع در میان جامعهٔ علمی جهانی وجود دارد که «به احتمال بسیار زیاد»^{۱۷}، فعالیت‌های انسانی باعث و بانی افزایش دی‌اکسید کربن و سایر گازهای گلخانه‌ای است و بر اساس اسناد و شواهد، متوسط دما افزایش یافته است (مجمع بین‌المللی تغییرات اقلیمی^{۱۸} ۲۰۰۷). میزان انتشار دی‌اکسید کربن جهانی، حتی با وجود رکود اقتصادی جهان پس از سال ۲۰۰۸، شتاب گرفته است (آژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۱۱). انتشار گازهای گلخانه‌ای اگر به شدت کاهش پیدا نکند، اکوسیستم‌ها و جوامع انسانی در معرض فشار روانی و تنش قابل توجه و گسترده‌ای قرار می‌گیرند (مجمع بین‌المللی تغییرات اقلیمی^{۱۹} ۲۰۰۷). هرچند تردیدهایی در مورد توزیع اثرات افزایش دمای جهانی در آینده در سراسر جهان وجود دارد، لیکن سیاست‌گذاران در مجموع متفق‌القول هستند که برای کاهش این خطرات، افزایش دمای جهانی باید به زیر ۲ درجه سلسیوس بالاتر از سطح دورهٔ پیشا صنعتی^{۲۰} محدود شود.^{۲۱} موافقت‌نامه کانکون^{۲۱}، که عمده‌ترین نتیجهٔ سیاسی کنفرانس کشورهای عضو کنوانسیون سازمان ملل پیرامون تغییر آب و هوا^{۲۲} در دسامبر ۲۰۱۰ بود، گام‌های بیشتری در این راستا برداشت و اذعان کرد که بر مبنای شواهد علمی، ممکن است نیازمند افزایش این حد به ۱/۵ درجه سلسیوس بالاتر از دمای قبل از صنعتی شدن باشیم (UNFCCC 2011).^{۲۳} با این حال، از زمان مذاکرات جهانی کیوتو تاکنون هیچ تعهد الزام‌آوری برای رسیدن به چنین کاهش‌ی به وجود نیامده است. انتشار گازهای گلخانه‌ای با وجود ۲۰ سال تلاش بین‌المللی و داخلی، با شتاب در حال افزایش است، و ایجاد اهداف قانونی الزام‌آور و روش‌های لازم برای تغییر در رویکرد عملی و توقف این روند انتشار گازهای گلخانه‌ای، همچنان در پرده‌ای از ابهام مانده است. مذاکرات اقلیمی دوربان با این که در دسامبر ۲۰۱۱ به ایجاد یک نقشه راه برای تهیه چارچوبی قانونی در سال‌های بعد انجامید، طرفین پای هیچ پروتکل آتی، ابزار، یا نتیجه مورد توافق تا سال ۲۰۲۰ - یعنی سالی که به گفته دانشمندان انتشار جهانی گازهای گلخانه‌ای به اوج خود می‌رسد - را که الزام قانونی داشته باشد امضا نکردند (UNEP, 2011).

مقالهٔ ریتل و وبر (۱۹۷۳)، یکی از نخستین آثاری بود که ضرورت طراحی دقیق ابزارهای تصمیم‌گیری بر اساس مشکلات پیش رو را برای سیاست‌گذاران پررنگ ساخته است: این نویسندگان عبارت «بدخیم» را در توصیف مشکلاتی ذکر کرده‌اند که ده ویژگی دارند، از جمله آن‌هایی که «هیچ قاعده توقفی» ندارند (آن‌ها فاقد یک راه‌حل مجزا یا یک نقطه پایان هستند که در آن بشود گفت مشکل حل شده است)، «هیچ آزمون بی‌واسطی» برای آزمودن یک راه‌حل بالقوه ندارند، «هیچ فرصتی برای یادگیری از طریق آزمون و خطا» در مورد آن‌ها وجود ندارد و فرصت چندانی برای «اشتباه» برنامه‌ریزی باقی نمی‌گذارند. مقاله آن‌ها سپس تکنیک‌های تجزیه و تحلیل سیاست «عقلانی» معمول، از جمله تجزیه و تحلیل هزینه فایده

۱۷- به احتمال بیش از ۹۰ درصد

18- Intergovernmental Panel on Climate Change

19-pre-industrial

۲۰- برخی از تصمیم‌گیرندگان و دانشمندان استدلال کرده‌اند که این رقم در واقع باید پایین‌تر باشد اما تعداد اندکی نیز عنوان می‌کنند که باید بالاتر باشد.

21-The Cancun Agreements

22-Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change

۲۳- بنگرید به: http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf



نئوکلاسیک، مدل‌های «رضایت‌بخشی»^{۲۴} (سایمون ۱۹۵۷a)^{۲۵}، و حتی تجزیه و تحلیل نظام‌مند «علم سیاست» (لاسول ۱۹۵۶)^{۲۶}، را به چالش کشیده است. منتقدان در آن زمان می‌گفتند این روش تجزیه و تحلیل مروج روش‌های برنامه‌ریزی است که به جای کمک به حل مشکلات، بر پیچیدگی آن‌ها می‌افزاید (ترایب ۱۹۷۲؛ سن ۱۹۷۷).^{۲۷}

ریتل و وبر هرچند که به شکل کارآمدی ویژگی‌های مهم مشکلات را برای سیاست‌گذاران پررنگ ساخته‌اند و به آن‌ها نشان داده‌اند که باید کدام ابزار تصمیم‌گیری را به کار ببندند، اما مسلماً بسیاری از مشکلات سیاست‌مشکلاتی بدخیم هستند. ما چهار ویژگی خاص را برای «مشکلات فوق‌العاده بدخیم» معرفی می‌کنیم، که تغییرات آب و هوایی محصول دخالت انسان، مثال اولیه از آن‌ها است، که بیش از پیش توجه ما را به ضرورت ایجاد یک جهت‌گیری معرفت‌شناختی و نظری جدید برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جلب می‌کند.

فرصت در حال اتمام است

این تصور که فرصت در حال به‌سر آمدن است، نگرانی‌های محیط‌زیستی را از چالش‌های اجتماعی جدا می‌کند. در چالش‌های اجتماعی، بسیاری از سیاست‌هایی که مناسب تلقی می‌شوند، از طریق نظام سیاسی پیاده می‌شوند. گروه‌های ذی‌نفع مختلف با یکدیگر تعامل می‌کنند و می‌کوشند بر ترجیحات سیاسی یکدیگر تأثیر بگذارند. سپس نظام سیاسی با نوعی مداخله سیاسی پاسخ می‌دهد، و یا هیچ پاسخی نمی‌دهد. ائتلاف بازنده میل به جمع کردن قوایش دارد، و حمایت بیشتری برای ایده‌های خود جذب می‌کند، و پس از آن مجدداً می‌کوشد بر دستور کار سیاست تأثیر بگذارد. به عنوان مثال، تلاش‌های ناکام پیرامون ارتقاء سطح بهداشت عمومی در ایالات متحده در سال ۱۹۹۳، بار دیگر در دولت اوباما سر برآوردند و این بار با نتایجی متفاوت. با این حال کسانی که می‌خواهند به مشکلات فوق‌العاده بدخیمی مانند تغییرات آب و هوایی رسیدگی کنند، بخت «بازگشت» به نظام سیاسی برای سعی مجدد را ندارند، که این امر، مشکلی را که ریتل و وبر «یک اقدام انفجاری» می‌خوانند، تشدید می‌کند. مسأله تنگنای زمان به این معناست که مشکل در برخی موارد، بیش از حد بدخیم است، تأثیر بیش از حد دارد، و برای توقف یا معکوس کردن آن خیلی دیر شده است. به عبارت دیگر، هرچند نظام سیاسی ممکن است به‌روش مشابه، واسطه تعاملات گروه‌های ذی‌نفع در مورد سیاست تغییر آب و هوا قرار بگیرد، همان‌طور که در مسأله بهداشت جهانی میانجی‌گری می‌کند، محیط‌زیست طبیعی واکنش‌های خاص خود را به‌دنبال دارد که این دلخواه گروه‌های ذی‌نفع و دولت‌ها نیست. در واقع، تصویر قدرتمند «سازش» که چارچوب بسیاری از فرآیندهای سیاست عمومی است، در این جا تصویر مناسبی نیست. انسان‌ها بی‌شک می‌توانند رفتار خود را با هدف تغییر اثرات آن‌ها کنترل کنند، اما نمی‌توانند واکنش نظام طبیعی را پس از مشخص شدن کنترل کنند. محیط زیست طبیعی حکم نهایی است که مشخص می‌کند آیا خط‌مشی انتخاب شده واکنش مناسبی است یا نه.

تغییر آب و هوا را می‌توان موردی گویا دانست، که نشان می‌دهد فرصت رو به اتمام است. تأثیرات قابل توجهی به دنبال خواهد آمد و این اثرات با گذشت هر سال، بدخیم‌تر می‌شوند و اگر به‌سرعت دست به کار نشویم، خطر آسیب به جوامع انسانی و اکوسیستم‌ها، و همچنین تغییر غیر خطی و حوادث فاجعه‌بار افزایش می‌یابد. برخی شش سال پیش تخمین می‌زدند که حدود ۱۰ سال برای جلوگیری از وقوع تغییرات

24- satisficing

25- (Simon 1957a)

26-(Lasswell 1956)

27-(Tribe 1972; Sen 1977)



انسانی خطرناک قبل از این که به نقطه اوج تولید گازهای گلخانه‌ای برسیم وقت داریم (هانسن ۲۰۰۶).^{۲۸} از این رو، بر خلاف اصلاحات انجام شده در زمینه خدمات درمانی در ایالات متحده، انسان‌ها ممکن است فرصتی بسیار کوتاه برای جلوگیری از تراژدی کربن و آسیب‌های جدی ناشی از آن در اختیار داشته باشند.

کسانی که می‌خواهند مشکلات را حل کنند خود مسبب آن‌ها نیز هستند

افرادی که در ائتلاف حامی کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای مشارکت کردند از آن‌جا که خود مشکل‌زا بوده‌اند، اعتراض به مسأله تغییرات آب و هوا، با اعتراض‌های سیاسی به مشکلات خدمات درمانی، دسترسی به خدمات سقط جنین، یا مداخله نظامی، فرق دارد. هر کسی که دغدغه کاهش تغییرات آب و هوایی دارد، خود موجب تغییرات آب و هوا می‌شود. فعالیت‌های روزمره، از جمله نسبت سرانه تولید گازهای گلخانه‌ای در کشورهای ثروتمند، مقصران اصلی این مسأله هستند. برخلاف دیگر مشکلات زیست‌محیطی، که هر کدام مخالفان و موافقان بسیار دارند، نتایج تغییرات آب و هوایی، ناشی از مداخله بشر و فعالیت‌های فردی و جمعی در مقیاس‌های مختلف، و همچنین فعالیت‌های بازار است. افراد در حالی که می‌توانند انتخاب کنند که از سوخت غیرفسیلی برای تولید انرژی استفاده کنند، وسایل نقلیه کارآمدتر و یا کالاهایی با مصرف کربن کم‌تر بخرند، باز هم ما در بسیاری از فعالیت‌های روزانه‌مان هنوز گازهای گلخانه‌ای منتشر می‌کنیم. خانه‌های مسکونی در ایالات متحده که یکی از بزرگترین تولیدکنندگان سرانه گازهای گلخانه‌ای در جهان است، تقریباً ۱۷ درصد از کل گاز گلخانه‌ای دی‌اکسید کربن و خودروهایی سواری ۲۰ درصد این گازها را منتشر می‌کنند (سازمان حفاظت از محیط زیست ۲۰۰۷؛ پگ ۲۰۰۲).^{۲۹}

عدم وجود اقتدار مرکزی

سیاست‌گذاران در مقام صاحبان اقتدار عمومی، تمام گزینه‌های مورد نیاز را برای کاهش فشار بر آب و هوا کنترل نمی‌کنند. این امر به مشکل عمومی همکاری در فضای هرج و مرج می‌افزاید که مشخصه هرگونه اقدام در مورد مشکل جمعی جهانی است. فقدان دولت متمرکز عواقبی را در سطوح مختلف در مورد تغییرات آب و هوا به دنبال دارد، زیرا پاسخ نه تنها در میان کشورها نیاز به هماهنگی در شرایط مختلف دارد، بلکه در سراسر بخش‌های مختلف اقتصادی و تحت نظام‌های سیاست در سطوح سیاسی متعدد نیز این نیاز وجود دارد. حتی اگر به یک توافق جهانی قوی بر سر اهداف بلندپروازانه کاهش انتشار دست پیدا کنیم، سازوکارها و برنامه‌ها احتمالاً در آن جایی که بتوان قدرت کافی به دست آورد، به‌طور همزمان در مقیاس‌های مختلف عمل می‌کنند. یک نمونه از این روند، گسترش بازارهای کربن است. علی‌رغم برخی از هماهنگی‌های در حال وقوع، مانند نظام گسترده اتحادیه اروپا و نظام‌های زیرمنطقه‌ای تعیین شده توسط ایالت‌های آمریکا و ایالات‌های کانادا (بتسیل و هافمن ۲۰۰۹)،^{۳۰} تکه‌تکه شدن و پراکندگی اقتدار، مشخصه رژیم کلی سیاست جهانی است.

سیاست‌هایی که عدم عقلانیت آینده را تنزیل می‌کنند

مشکلات فوق‌العاده بدخیم تا حدودی به عنوان نتیجه‌ای از سه ویژگی فوق، وضعیتی را ایجاد می‌کنند که در آن مردم و سیاست‌گذاران، حتی در مواجهه با شواهد خطرات ناشی از اثرات قابل توجه یا حتی فاجعه‌بار انفعال، تصمیم‌هایی می‌گیرند که به این اطلاعات بی‌اعتنا هستند و آفاق‌های زمانی بسیار کوتاه‌مدت را نمایان

28-(Hansen 2006).

29- (Environmental Protection Agency 2007; Pegg 2002).

30-(Betsill and Hoffmann 2009)



می‌سازند. این ویژگی است که بسیاری از طرفداران سیاست آب و هوا را ناامید کرده است. این پدیده شبیه به وضعیت افراد سیگاری است که با این که می‌دانند سیگار به احتمال زیاد مشکلات قابل توجه و حتی مرگ برای آن‌ها در پی دارد، تصمیم می‌گیرند برای ارضاء نیاز فوری خود سیگار بکشند. این ویژگی بسیار خطرناک است، زیرا اگرچه مشخص است که اثرات منفی رخ خواهد داد (مانند چالش تنفس برای فرد سیگاری) و افراد سیگاری در معرض خطر بالای حوادث فاجعه بار (مانند حمله قلبی یا سرطان ریه) قرار می‌گیرند، اما در آن لحظه خاص هرگز عواقبی برای فرد وجود ندارد.

اقتصاددانان رفتاری، مدت‌ها بر چنین ترجیحاتی که «ناسازگاری زمانی» دارند متمرکز بوده‌اند. افراد در این گونه موارد، نرخ تنزیل اجتماعی کاهنده نسبت به آینده بلندمدت را به گونه‌ای اعمال می‌کنند که در نسبت به آنچه ابزار اقتصادی نرخ تنزیل اقتصادی ثابت «عقلانی» می‌داند، وزن بیشتری به مصرف در زمان حاضر داده می‌شود (استراتس ۱۹۵۵؛ الستر ۲۰۰۰؛ رابین ۱۹۸۸؛ ۳۰-۴۰؛ کِرب ۲۰۰۵، ۲۶۳؛ آشر ۲۰۰۹).^{۳۱} این پدیده به این معنی است که چالش کلیدی که در برابر تغییر رفتار قرار دارد اندازه نرخ تنزیل کوتاه‌مدت است، که باعث می‌شود افراد وزن بیشتری را برای مصرف حال حاضر در نظر بگیرند (به‌عنوان مثال، ارزش مقایسه بین مصرف سیگار در یک سال از هم اکنون در مقابل یک سال و یک‌روز از هم اکنون، بسیار کم‌اهمیت‌تر از ارزش مقایسه بین مصرف سیگار بین امروز و فردا است). اقتصاددانان رفتاری استدلال می‌کنند که افراد برای پیش‌بینی مناسب‌تر، باید بر ترجیحات بلندمدت «متکی باشند» چرا که، هر چه به آینده نزدیک‌تر می‌شوند، نمی‌توانند به محاسبات کوتاه‌مدت خود برگردند. به این دلیل است که در حال حاضر پایگاه‌هایی وجود دارد که در آن افراد می‌توانند در برنامه‌های تحریم اجتماعی با هدف تغییر رفتار مورد نظر، مانند از دست دادن وزن، ورزش، یا ترک سیگار شرکت کنند. به‌عنوان مثال، هنگامی که یک فرد سیگاری اصلاح شده می‌داند که هوس شدید او باعث می‌شود نتواند به آینده خود مطمئن باشد، می‌تواند در روز دوشنبه پولی را به کسی پرداخت کند تا سیگارهایش را در روز پنج‌شنبه پنهان کند. یک فرد سیگاری که سیگار را ترک کرده در روز دوشنبه یک تصمیم عقلانی می‌گیرد، و می‌داند که او در طول زمان در این مورد ثابت قدم نیست و به مبارزه با هوس خود تا پنجشنبه ادامه می‌دهد.

دانشمندان در حالی که تاکتیک‌های فردی را برای غلبه بر این مشکل رفتاری بررسی کرده‌اند، مشکلات فوق‌العاده بدخیم نیازمند آن هستند که همچنین بر مؤسسات و فرایندهای سیاست‌گذاری هم متمرکز باشیم که این امر بر توانایی ما برای رسیدگی به این مشکل در سطح جمعی تأثیر می‌گذارد. مشکلات فوق‌العاده بدخیم، زمانی به‌واسطهٔ تمایلات نهادهای سیاسی ما خلط می‌شوند و به بی‌راهه می‌روند که تصمیم‌گیری برای دادن وزن بیشتر به منافع کنونی جامعه و به تأخیر انداختن تغییرات رفتاری مورد نیاز، اغلب با استفاده از تعهدات صوری برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای انجام می‌شود که دارای اثر فوری کم یا بدون اثر هستند. گرایش به انتخاب سیاست‌هایی با هزینه‌های کوتاه‌مدت کمتر و اعتقاد به این که این موانع در آینده کاهش خواهند یافت، از سوی برخی تشدید می‌شود (به‌عنوان مثال، از طریق دسترسی به فناوری‌های ارزان قیمت‌تر یا افزایش هزینه‌های انفعال). برجستگی هزینه کوتاه‌مدت با نزدیک شدن به آینده، هنگامی که ما برای تغییرات آب و هوا برنامه‌ریزی می‌کنیم، برمی‌گردد، و یک چرخه معیوب را به نمایش می‌گذارد. از این رو، این شرایط پاسخ جمعی منطقی به «محدود کردن آینده خود» را می‌طلبد (انزلی ۲۰۰۱).^{۳۲}

31-(Strotz 1955; Elster 2000; Rabin 1998, 39–40; Karp 2005, 263; Ascher 2009)
 32- (Ainslie 2001)

تراژدی

این چهار ویژگی، چالش‌هایی را برای تکنیک‌های تحلیل سیاست‌های سنتی پیش می‌آورند، تحلیل‌هایی که تمرکز و توجه‌شان بر استراتژی کوتاه‌مدت «منافع شخصی» استوار است. این فرضیات، نگاه ناقصی به مقوله رفتار انسان دارند، نگاهی که نه تنها نمی‌تواند «تراژدی» مشکلات فوق‌العاده بدخیم را توضیح دهد، بلکه تجزیه و تحلیل پاسخ‌های ممکن به آن مشکلات را نیز محدود می‌کند. ما حتی اگر در حال حاضر به صورت جمعی نیاز به کنش جهت جلوگیری از اثرات فاجعه‌بار آینده را تشخیص دهیم، پیامدهای فوری تغییرات رفتاری مورد نیاز، توانایی نظام‌های سیاسی برای پاسخ در سطوح مختلف را کاهش می‌دهد. سیاست‌های دموکراتیک و طراحی نهادی، از این رو، نه تنها بر منافع رقابت و منافع نسبتاً کوتاه‌مدت متمرکز نیستند، بلکه درباره منازعه‌ای هستند که ما علیه خودمان آغاز کرده‌ایم. ما برای غلبه بر فاجعه مشکلات فوق‌العاده بدخیم، نیاز به پرورش فرایندی سیاستی داریم که در آن منافع بلندمدت بر منافع کوتاه‌مدت مان اولویت داشته باشد.

گرت هاردین و النور استروم هم‌هنگام پژوهش درباره «تراژدی منابع مشترک»، به این مسأله می‌پردازند که کاهش منابع به واسطه اقدامات افراد در راستای منافع فوری‌شان روی می‌دهد و هم تمرکز آن‌ها بر مداخلات و ترتیبات نهادی است که برای جلوگیری از کاهش منابع در یک حوزه محلی خاص، دسترسی را کنترل/یا حذف می‌کند (هاردین ۱۹۶۸؛ استروم ۱۹۹۰).^{۳۳} ما همچنین بر مداخلات و ترتیبات نهادی برای غلبه بر یک تراژدی حکومت‌داری تمرکز می‌کنیم - که در اینجا و از نظر ما، یکی از مشکلات ذاتی فوق‌العاده بدخیم است. با این حال، بر خلاف آن‌ها، ما از اندیشیدن به این مشکل در چارچوب انتخاب عقلانی فردی^{۳۴} اجتناب می‌کنیم و از اثر اقتصاد رفتاری بر ناسازگاری زمانی^{۳۵} فاصله می‌گیریم، زیرا هر دو به سمت این درک می‌روند که آیا افراد به طور مداوم با «ترخ تنزیل» عقلانی و بر اساس آن عمل می‌کنند، و آیا مقابله با تغییرات آب و هوای جهانی «عقلانی» است یا خیر (برکین ۲۰۰۶؛ آکرمن و هاینترسلینگ ۲۰۰۴؛ سندین و دیگران ۲۰۰۹).^{۳۶} ما در عوض، بر روی خرد جمعی تمرکز می‌کنیم که با پرداختن به مشکل تغییرات آب و هوایی که توسط دانشمندان شناسایی شده، آغاز می‌شود و به پایان می‌رسد. تقریباً هیچ توافق دولتی یا بین‌دولتی، سیاست‌هایی سازگار با این شواهد علمی را پیش نبرده‌اند، و واقعیت این است که ما غیرمنطقی رفتار کرده‌ایم.^{۳۷}

ما این مسأله را بررسی می‌کنیم که چگونه سیاست‌های مبتنی بر منطق علی‌فراآینده‌های وابسته به مسیر می‌توانند رفتار آینده را برای رسیدن به منافع اجتماعی مطلوب بلندمدت محدود کنند. همان‌طور که هاردین و استروم استدلال می‌کنند یکی از راه‌حل‌های کاهش ائتلاف منابع بر توسعه ترتیبات نهادی جدید برای غلبه بر تمایل انسان برای بهره‌برداری بیش از اندازه استوار است، ما نیز استدلال می‌کنیم که مشکلات فوق‌العاده بدخیم نیاز به اتخاذ روش‌های تجزیه و تحلیل سیاست‌های جدید دارند که به جای

33- (Hardin 1968; Ostrom 1990)

34- individual rational choices

35-time-inconsistent

کیدلند و پرسکات در سال ۱۹۷۷ دو اقتصاددان برنده نوبل مفهوم «ناسازگاری زمانی» را مطرح کردند. ایده اصلی آن است که سیاست‌گذاران مصلحت‌گرا بنا بر تشخیص خود در مورد سیاست A تصمیم می‌گیرند و آن را به اجرا می‌گذارند. آن سیاست به‌زعم آنها در زمان خود بهینه و بهترین است، از طرف دیگر، تصمیم‌گیران غیردولتی (مردم)، کم و کیف مصرف، سرمایه‌گذاری و عرضه نیروی کار خود را بر پایه آن تصمیم دولت و مقامات پولی کشور شکل می‌دهند. مردم وقتی تصمیم‌سازی کردند، ممکن است سیاست A دیگر بهینه نباشد و سیاست‌گذاران به سیاست B متوسل شده باشند. این تغییر موضع دولت‌مدران، انتظارات بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان و نیروی کار را که مبنای تصمیم‌گیری آن‌هاست بی‌اعتبار می‌سازد. (م)

36- (Barkin 2006; Ackerman and Heinzerling 2004; Sinden et al. 2009).

۳۷- به این معنا، بحث بر سر میزان «منطقی» کاهش، ممکن است به پاسخ‌های «غیرمنطقی» در سیاست داخلی و بین‌المللی بینجامد (برای استدلال‌های مکمل، بنگرید به Kysar (۲۰۱۰)).





چشم‌پوشی از ویژگی‌های کلیدی این دسته از مشکلات، با آن‌ها سازگار باشند. بر این اساس، سه سؤال تشخیصی (DQ) مطرح می‌شود (جدول ۱) که پاسخ‌گویی به آن‌ها در زمان پرداختن سیاست‌گذاران به مشکلات فوق‌العاده بدخیم، ضروری است:

- DQ۱: چه کاری می‌توان انجام داد تا با ایجاد چسبندگی^{۳۸}، برگشت‌پذیری آبی دشوار شود؟
 DQ۲: چه کاری می‌توان برای تثبیت حمایت در طول زمان انجام داد؟
 DQ۳: چه کاری می‌توان برای افزایش افراد و جمعیت‌های حامی این سیاست‌ها انجام داد؟

جدول ۱- سؤالات تشخیصی برای هدایت کردن مداخله به منظور بهبود مشکلات فوق‌العاده بدخیم

منطق موجه	وجود	پیامد
DQ1: که در آن چسبندگی فوری رخ خواهد داد	مفید	می‌توان زمان خرید، اما موجبات افزایش حمایت را فراهم نمی‌کند و در طولانی مدت نمی‌توان به آن تکیه کرد.
DQ2: برای افزایش اولیه حمایت جمعی در طول زمان	پیش‌نیاز	این مهم باید برای وابستگی به مسیر محقق شود تا بتوان به مشکلات فوق‌العاده بدخیم رسیدگی نمود
DQ3: برای گسترش افراد و جمعیت‌های حامی	پیش‌نیاز	این مهم باید برای وابستگی به مسیر محقق شود تا بتوان به مشکلات فوق‌العاده بدخیم رسیدگی نمود

دو سؤال اول، سیاست‌گذاران را به سمت فرآیندهایی سوق می‌دهند که مزایایی برای گروه‌هایی ایجاد کنند که رفتارهای خود را در نتیجه این سیاست، تغییر دهند و از این رو تعصب در قبال وضع موجود را تعدیل نمایند. چنین فرآیندهایی به‌طور مستقیم به تنزیل غیرمنطقی مشکلات فوق‌العاده بدخیم توسط نظام‌های سیاسی می‌پردازند، که در آنجا تعهدات قبلی برای تغییر، هنگامی که به اثرات مقرر آن‌ها نزدیک می‌شویم، ملغی می‌گردند. پرسش سوم به‌طور مستقیم به این موضوع می‌پردازد که چگونه ممکن است بر چالش عدم اقتدار مرکزی از طریق نیروهای افزایشی پیش‌رونده غلبه کرد. پاسخ به این پرسش‌ها به آن معنا نیست که همیشه منجر به بهبود مشکلات فوق‌العاده بدخیم می‌شود، بلکه منظور ما این است که طرح این پرسش‌ها ممکن است باعث شود راه‌حل‌های نوآورانه مورد توجه قرار گیرند.

استدلال کاربردی رو به جلو: یک معرفت‌شناسی جایگزین

ابزارهای تحلیل سیاستی متعارف، برای یافتن سیاست‌هایی که «آینده جمعی» ما را به هم‌گره بزند، ضعیف هستند. این روش‌ها به مقایسه ابزارهای سیاستی در برابر یک هدف واحد، مانند بهره‌وری، و اعمال برخی تغییرات تجزیه و تحلیل سیاست هزینه-فایده (آرو و دیگران ۱۹۹۶)^{۳۹} یا تجزیه و تحلیل چندهدفی که در آن اثرات از طریق یک نوع فرآیند توزیعی مقایسه می‌شوند تمایل دارند (وایمر و واینینگ ۲۰۰۴)^{۴۰}. این روش‌ها در تلاش برای ایجاد شفافیت، یک خط و جهانی نسبتاً قابل پیش‌بینی را فرض می‌کنند که در آن تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه اهدافی کارا هستند یا نیستند، در نتیجه کارهای تطبیقی و مقایسه‌ای صورت می‌گیرد (ترایب ۲۷۹۱؛ کایسر ۲۰۱۰)^{۴۱}.

38-Stickness

چسبندگی در اینجا از ادبیات رشته‌های اقتصاد و مدیریت وام گرفته شده است. هزینه‌ها به نسبت افزایش در فروش افزایش پیدا می‌کنند اما به نسبت کاهش در میزان فروش کاهش پیدا نمی‌کنند. به این رفتار هزینه‌های نامتناسب چسبندگی گفته می‌شود. چسبندگی به‌طور مستقیم با تصمیم مدیران در ارتباط است. (م)

39 (Arrow et al. 1996).

40-(Weimer and Vining 2004).

41-(Tribe 1972; Kysar 2010).



مشکلات شناخته شده پیش‌بینی احتمالات در علوم اجتماعی برای مسائل فوق‌العاده بدخیم، بزرگ‌تر می‌شوند (برنشتاین و دیگران ۲۰۰۲)^{۴۲}. مشکلات فوق‌العاده بدخیم، مانند بسیاری از چالش‌های سیاستی دیگر، در نظام‌های غیرخطی و باز رخ می‌دهند که در آن انسان نیز ممکن است به شیوه‌ای انعکاسی و غیرقابل پیش‌بینی برای تغییر محیط خود کنش و واکنش داشته باشد. علاوه بر این، ماهیت این مشکلات، استفاده از روش گذشته‌نگر برای پیش‌بینی را که در نظریه‌سازی استقرایی معمول است با مشکل مواجه می‌کند. استراتژی پژوهش با هدف پیدا کردن شرح کلی ساده‌ای برای مشکلاتی با ویژگی‌های فوق‌العاده بدخیم، نابخردانه است. هدف مناسب‌تر برای پژوهش، شناسایی مداخلات سیاستی ممکن است و این که چگونه مشکلات و مداخلات ممکن است در طول زمان آشکار شوند. همان‌طور که پاتوماکی توضیح می‌دهد، تجزیه و تحلیل سیاست رو به جلو باید «... متمایل به آینده‌های ممکن و محتمل باشد، و راه‌هایی را تعیین کند که اعمال ما و اعمال دیگران - گاهی اوقات از طریق اثرات ناخواسته و عواقب آن‌ها - به واقعی کردن برخی از آن‌ها کمک می‌کنند» (پاتوماکی، ۲۰۰۲، ۳۱)^{۴۳}.

گسترش چنین رویکردی، معضلاتی جدی برای نظریه علوم اجتماعی، از دو جهت ایجاد می‌کند. نخست، جریان اصلی علوم اجتماعی بر روی بررسی گذشته و با تمرکز بر مجموعه داده‌های قابل اندازه‌گیری، قابل تکرار و با N بزرگ (تعداد موردهای زیاد) استوار شده است که تحلیل رگرسیون و دیگر روش‌های آماری که به فرآیندهای علی تاریخی «جعبه سیاه» تمایل دارند، درخصوص آن‌ها به کار برده می‌شوند (هال ۲۰۰۳)^{۴۴}. برنشتاین و همکارانش به محدودیت‌های این روش به طور مستقیم پرداخته و یک معرفت‌شناسی جدید را از زیست‌شناسی تکاملی به جای فیزیک نیوتنی به دست آوردند. آن‌ها روش ساخت سناریوی «استدلال رو به جلو» را نشان می‌دهند که احتمال وقوع، نیاز برای در نظر گرفتن آینده‌های جایگزین متعدد، و توسعه خطوط طرح قابل قبول بر اساس ساز و کارهای علی مشروط و عدم قطعیت حیاتی را به رسمیت می‌شناسد. دوم، اغلب دانشمندان علوم اجتماعی که بر روی کشف یا گسترش تبیین‌های کلی کار می‌کنند، برای به کارگیری تلاش‌های خود به منظور دخالت در مسائل و مشکلات خاص دنیا مردد هستند. این تنش بین توضیح («تجزیه و تحلیل از») و تجویز («تجزیه و تحلیل برای») مدت زیادی است که معرفت‌شناسی‌های عمومی تطبیقی و ادبیات علوم سیاسی هستند، که قدمت آن حداقل به بحث سیمون (۱۹۷۵b) و لیندبلوم (۱۹۵۹)^{۴۵} در مورد سودمندی مدل‌های کاملاً طقی «رضایت‌بخش حداقلی»^{۴۶} در مقابل روش‌های افزایشی^{۴۷} برای توسعه سیاست برمی‌گردد. از آن زمان، بسیاری از اصول در جهت مخالف رویکرد انضباطی و رویکرد جامع پیش‌بینی‌شده توسط لاسول، بیر، و سایر دانشمندان سیاسی اولیه حرکت کرده‌اند (هاولت و ریش ۱۹۹۵؛ پل ۲۰۰۰)^{۴۸}. یک مسیر تا حد زیادی بر نظریه‌سازی برای توضیح رویدادهای گذشته تمرکز دارد، و دیگری بر مقایسه و تقابل مداخلات سیاسی با توجه به انتخاب معیارها، پیش‌بینی اثرات آن‌ها، و سپس انتخاب مداخله «یکباره‌ای»^{۴۹} برای مقابله با مشکل، متمرکز است (وایمر و واینینگ ۲۰۰۴)^{۵۰}.

برنشتاین و همکاران (۲۰۰۰، ص ۵۳)^{۵۱}، استدلال می‌کنند که به جای شرکت در پیش‌بینی (که به سمت تجزیه و تحلیل تک اقدام متمایل است)، هدف مناسب‌تر علوم اجتماعی، سیاست مربوط

42-(Bernstein et al. 2000).

43-(Patomaki 2006, 12)

44-(Hall 2003).

45-Simon (1957b) and Lindblom (1959)

46-Satisficing

47-Incremental

48-(Howlett and Ramesh 1995; Pal 2000)

49-“single-shot” intervention

50-(Weimer and Vining 2004).

51-Bernstein et al. (2000, 53)



به «شناسایی و اتصال زنجیره‌ای از احتمالات است که می‌توانند آینده را شکل دهند». طرفداران سناریوسازی از طریق استدلال رو به جلو عنوان می‌کنند که مشکل تکنیک‌های تحلیلی سیاست‌های جریان اصلی که احتمالات را نادیده می‌گیرند و فرایندهای تاریخی پیچیده را به تحلیل هزینه-فایده و مدل‌های ریاضی تقلیل می‌دهند، این است که دقت را فدای صحت می‌کنند - مسأله‌ای که باید در راستای رسیدگی به نیاز فوری به تغییر رفتارهای جهانی مؤثر بر مشکلات فوق‌العاده بدخیم، از آن اجتناب شود.

ما فراتر از اهداف تبیینی برنشتاین و همکارانش برای اتخاذ یک رویکرد کاربردی حرکت می‌کنیم که به صراحت تجزیه و تحلیل علی را به راه‌حل‌های تجویزی پیوند می‌دهند. علیرغم اذعان به این خطر که هرگونه مداخله ممکن است به عواقب ناخواسته‌ای منجر شود، هدف از «کاربست استدلال رو به جلو» این است که راه‌هایی را شناسایی کند که در آن مداخلات، مسیرهای سیاستی خاصی را ایجاد کنند که به سمت نتایج و پیامدهای مطلوب حرکت شود. رویکرد ما مکمل، اما متمایز از دیگر تلاش‌های سناریوسازی است که برای شناسایی منطقی‌ها تلاش می‌کند و احتمالاتی را در نظر می‌گیرد که می‌تواند به آینده‌های مختلفی منجر شود. ما بر منطق سیاسی‌ای متمرکز هستیم که ممکن است فرآیندهای وابسته به مسیری را ایجاد نموده و پرورش دهد که منجر به دگرگونی در طول زمان می‌شوند.

به سمت چارچوب تحلیلی مقابله با تراژدی مشکلات فوق‌العاده بدخیم

چارچوب ما، که بر کاربست استدلال رو به جلو استوار است، دو پرسش را پیش می‌کشد: چه فرآیندهای علی وابسته به مسیری به این سه سؤال تشخیصی پاسخ می‌دهند و چه اقداماتی ممکن است به این پاسخ‌ها منجر شوند؟

توسعه سیاست

ادبیات توسعه سیاست دو بینش را برای شناسایی فرایندهای وابسته به مسیر ارائه می‌دهد. نخست، تغییر و ثبات در انتخاب سیاست باید در طول زمان ردیابی شود (کلمنز و کوک ۱۹۹۹؛ مای هیو ۲۰۰۲)^{۵۲}. باومگارتنر و جونز (۱۹۹۳)^{۵۳}، اظهار داشته‌اند که سیاست‌های به ظاهر باثبات اغلب «منقطع» و به سمت یک تعادل جدید سوق داده می‌شوند. به عبارت دیگر، تحلیلگران سیاسی باید بر فهم بهتر «دریچه‌ها» یا «محرک‌ها»^{۵۴} بی‌کی که آغاز تغییر یک سیاست باثبات را حکایت می‌کنند، متمرکز باشند. کاشور و هاولت (۲۰۰۷)^{۵۴} و دورانت و دیل (۱۹۸۹)^{۵۵}، به شناسایی پیامدهای سیاسی رویکردهای مختلف در راستای تلاش برای ایجاد چنین نشانه‌هایی که به مشکلات فوق‌العاده بدخیم مربوط می‌شوند کمک کردند. آن‌ها چهار نوع توسعه سیاست را شناسایی کردند که بین تغییرات پیش‌رونده و تحول‌ساز و تغییراتی که به تعادل جدیدی منتهی نمی‌شوند، تمایز ایجاد می‌کنند. دو نوع از این تغییرات در تعادل هستند: «پارادایمی تقلبی»^{۵۶} که بر مبنای آن، آن‌چه که تغییر مهم به نظر می‌رسد فقط به صورت معکوس به پایان می‌رسد (اغلب پس از انتخاب یک دولت جدید) و «کلاسیک افزایشی»^{۵۷} که در آن تغییرات کوچک، در ایجاد تغییرات رفتاری محدود و/یا تأثیر بر مشکل سیاستی نوسان دارند. در دو فرایند دیگر سیاست‌های توسعه

52-(Clemens and Cook 1999; Mayhew 2002).

53-Baumgartner and Jones (1993)

54-Cashore and Howlett (2007)

55-Durrant and Diehl (1989)

56-faux paradigmatic

57-classic incremental



به سمت یک تعادل جدید می‌روند: «پارادایمی کلاسیک»^{۵۸} که در آن تغییر بزرگ یکباره رخ می‌دهد که قابل واژگونی و نقض نیست. «افزایشی پیش‌رونده» چهارمین مورد است که بسیار کم‌تر مورد مطالعه قرار گرفته و در آن توسعه سیاستی به واسطه گام‌ها مشخص می‌شود، گام‌هایی که می‌تواند در طول روز، هفته، ماه، سال و دهه‌ها برای ایجاد نتایج قابل توجه برداشته شود (جدول ۲).

این تمایزات برای جلوگیری از تحول‌ساز پنداشتن تغییرات بزرگ، کوتاه مدت و یکباره که اغلب «پارادایمی تقلبی» هستند ضروری است (مانند زمانی که طرح‌های مهم یک حزب سیاسی پس از انتخاب حزب مخالف نقض می‌شوند). آن‌ها همچنین بر پتانسیل تشخیص اشتباه فرآیندهای افزایشی پیش‌رونده به‌عنوان پارادایمی یک باره تأکید می‌کنند. اغلب نیروهای افزایشی پیش‌رونده ناشناخته که منجر به «نقاط‌عطف» شناخته‌شده‌ای گردیده‌اند، به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته‌اند.^{۵۹} این غفلت تمرکز ما را بر روی این محرک افزایشی پیش‌رونده بالقوه توجیه می‌کند، و با توجه به این آموزه‌ها، آن‌ها در آینده به کار گرفته می‌شوند. در نهایت، بعد زمانی افزایش پیش‌رونده نیاز به توجه دقیق دارد: بازیگرانی که در تلاش برای آغاز چنین تغییری هستند، باید ارزیابی کنند که آیا منطق قابل قبولی وجود دارد که بر اثر آن مداخله یا مجموعه‌ای از مداخلات محتمل، موجب فرایندی وابسته به مسیر شوند، به‌طوری که بتواند رفتار را قبل از اتمام زمان برای رسیدگی به مشکل فوق‌العاده بدخیم تغییر دهد یا چنین منطقی وجود ندارد.

بینش دوم در ادبیات توسعه سیاست، آن است که «سطوح» یا «نظم‌های» مشخصه یک رژیم سیاستی - از اهداف انتزاعی و ترجیحات ابزاری گسترده گرفته تا زمینه‌های فنی خاص و درجه‌بندی^{۶۰} - است که با توجه به فرآیندهای علی‌مختلف تغییر کرده یا پایدار باقی می‌مانند (کاشور و هاوالت ۲۰۰۷).^{۶۱} تحلیل‌گران متمرکز بر ایجاد راه‌حل‌های سیاستی برای مشکلات فوق‌العاده بدخیم، برای درک بهتر این فرآیند و ترسیم جریان تغییر سیاست، باید به شناسایی و هموار کردن راه برای این سطوح مختلف و فرصت‌هایی که فراهم می‌سازند بپردازند. به عنوان مثال، ممکن است در هر سطح، نقش مقامات دولتی متفاوت باشد. اغلب برای بوروکرات‌ها، تغییر دادن جزئیات خاص سیاستی نسبت به تغییر اهداف سیاسی گسترده، راحت‌تر است (هال ۱۹۹۳).^{۶۲} این امر به این دلیل است که مقامات دولتی تقریباً همیشه برای تنظیمات جزئی^{۶۳} (به‌عنوان مثال، تغییر محدودیت سرعت از ۶۰ به ۵۵ مایل در ساعت) آزادی عمل بیشتری دارند تا تغییر اهداف فراگیر (نظیر به منظور کاهش مرگ و میر ترافیک یا آلاینده‌گی خودروها) که از هنجارهای اجتماعی دیرینه مرتبط با مسائل «مناسب»^{۶۴} برای سیاست‌گذاری نشأت گرفته و تقویت می‌شوند.

الزامات این ادبیات برای مشکلات فوق‌العاده بدخیم این است که دانشمندان و دست‌اندرکاران سیاست‌گذاری باید درباره فرصت‌ها و امکانات محرک تغییر سیاست در سطوح مختلف تأمل کنند. به عنوان نمونه، انتخاب بین ابزارهای سیاست‌گذاری (مانند سیستم «کنترل و تجارت»^{۶۵} در مقابل مالیات کربن)، هر

58-classic paradigmatic

۵۹- در مورد تصویری مناسب از رواج این تشخیص‌های اشتباه، بنگرید به پژوهش میهيو (Mayhew's (۲۰۰۲)) در مورد «تحقیق در انتخابات مجدد ایالات متحده». او استدلال می‌کند که فرایندهای تدریجی درک بنیادی نشان‌ها کوتاه و منفرد وجود ندارد. ما سپاسگذار داور ناشناسی هستیم که این نکته را به ما تذکر داد.

60-calibrations

61-(Cashore and Howlett 2007).

62-(Hall 1993)

63-fine-tuning

64-appropriate

65- cap-and-trade system

سیستم «کنترل و تجارت» رویکردی بازارمحور است که برای کنترل آلودگی با ایجاد محرک‌های اقتصادی اعمال می‌شود. تجارت کربن در اروپا، استرالیا، کالیفرنیا، چین و کره جنوبی اجرایی شده است. (م)



چند ممکن است شامل مذاکرات سیاسی فشرده باشد، نسبت به اهداف هنجاری ریشه‌دار، از جمله ایده‌های مربوط به این که آیا نگرانی‌های اقتصادی باید از تغییرات اقلیمی پیشی بجویند یا نه، راحت‌تر تغییر می‌کند.^{۶۶} با این حال، در عمل، تغییر دادن ابزارهای سیاست‌گذاری اغلب دشوارتر است تا تغییر تصمیمات بی‌شمار گرفته شده درباره زمینه‌های فنی و سنجش و ارزیابی محدودیت و تجارت یا سیاست مالیات بر کربن در درون زیرنظام‌های سیاستی، کمیته‌های قانون‌گذاری، یا مقامات دولتی. از این رو، سیاست‌گذاران منتظر مداخله برای حل مشکلات فوق‌العاده بدخیم، باید فرصتی را که نه فقط پنجره‌های فرصت مختلف در طول زمان، بلکه فرصت‌ها در سطوح مختلف نظم‌های رژیم سیاستی را در نظر بگیرند. این بینش‌ها پایه‌ای برای فرآیندهای وابسته به مسیر هستند که در بخش بعدی به آن می‌پردازیم. ما استدلال می‌کنیم که باید نسبت به تغییرات راحت‌تر در سطوح پایین‌تر نظم سیاستی توجه بیشتری داشت، تا معلوم شود آیا فرصت‌های لازم برای تغییر سیاستی منجر به شروع مسیرهای پیش‌رونده افزایشی که در طول زمان سبب تأثیرات معنادارتری می‌شوند وجود دارد یا ندارد.

جدول ۲- طبقه‌بندی تغییر و ثبات

	Change (from previous position)	
Directionality	Large	Small
Cumulative	Classic paradigmatic 	Progressive Incremental 
In equilibrium	Faux paradigmatic 	Classic incremental 

(منبع: Cashore and Howlett (2007) adapted from Durrant and Diehl (1989))

چهار فرآیند وابسته به مسیر

پژوهش‌ها درباره وابستگی به مسیر، چهار فرآیند را برای پاسخ هر سه سؤال تشخیصی شناسایی کرده‌اند. کار تجربی در این فرآیندها نشان می‌دهد که تغییر سیاست (اغلب نسبتاً کوچک) چگونه ممکن است دارای چسبندگی فوری باشد (پرداختن مستقیم به DQ1)، و از همه مهم‌تر، آشکارا مسیرهای سیاست‌گذاری

۶۶- تصویری از «آسانی تغییر»، مجموعه‌های سیاستی، اصلاحات نظام بهداشت و درمان ایالات متحده در سال ۲۰۰۹ است. یکی از موارد چالش‌برانگیز این قانون باقی ماندن افراد زیر ۲۶ سال، تحت پوشش والدین خود بود. نمایندگان جمهوری خواه مجلس ۴۲ بار برای لغو این قانون کوشیدند و به نتیجه نرسیدند و سرانجام این طرح در کنگره تأیید شد، البته بدون آنکه در سنا مطرح شود. چراکه ممکن بود از طریق فلیب‌استرینگ (اطالعه کلام برای جلوگیری از قانون‌گذاری)، جلوی تصویب آن گرفته شود. بدون شک، این ماده، یعنی باقی ماندن افراد زیر ۲۶ سال، تحت پوشش والدین خود، از اثرات قابل توجه وابستگی به مسیر بود، که با ایجاد و تداوم حمایت عمومی، امکان عدم تصویب و لغو آن از بین رفت.



تاریخی را آغاز کند که اثرات و پوشش آن‌ها در طول زمان تثبیت (DQ2) و گسترش (DQ3) یابد. ریشه‌های این پژوهش در علوم سیاسی را می‌توان به کنجکاوی در این‌باره نسبت داد که چرا برخی سیاست‌ها، فن‌آوری‌ها، و نهادها، علی‌رغم وجود گزینه‌های به ظاهر مناسب‌تر و منطقی‌تر تداوم می‌یابند. جرقه این علاقه و کنجکاوی عمدتاً با مقاله دیوید زده شد که پرسیده بود چرا ماشین تحریر کوارتی^{۶۷} با وجود آمدن ماشین کارآمدتر دواراک^{۶۸}، همچنان مورد استفاده است (دیوید، ۱۹۸۵)^{۶۹}. تمرکز سیاسی دانشمندان علوم اجتماعی، برآمده از بینش دیوید، حول این ایده می‌چرخد که «اقداماتی کلیدی در هر لحظه تاریخی مفروض» وجود دارند (گریفین ۱۹۹۳)^{۷۰} که یک نظام را در مسیری خاص هدایت می‌کنند. برخی به استعاره «هرم درختی»^{۷۱} به عنوان شاهد این مدعا استناد کرده‌اند^{۷۲} که چگونه یک تصمیم سیاسی می‌تواند برای دهه‌ها و حتی قرن‌ها بر روی مسیر توسعه تأثیر بگذارد (ارتمن، ۱۹۹۷، ۳۲۰).^{۷۳} به طوری که سیاست‌گذاران در آینده به گزینه‌های خاصی محدود می‌شوند (شاخه‌های نزدیک) یا رویدادهای تاریخی دور و حذف‌شده بر آنها تحمیل می‌شوند (بدوا شاخه انتخاب شده است). این مسأله منجر به تمایز تحلیلی بین محرک‌های اولیه و فرآیندهای جبهه‌گیری می‌شود که اجازه می‌دهد یک عمل اجتماعی، اقتصادی، و سیاسی خاص ادامه پیدا کند و قدرت و اثر آن در طول زمان گسترش پیدا کند (بایر ۲۰۰۵؛ بیچ ۲۰۰۶؛ تیلن ۲۰۰۳؛ مهانی ۲۰۰۰؛ هکر ۲۰۰۲).^{۷۴}

این کار الهام بخش ما بوده است، اما همچنین مطابق با مطالعات تجربی، کنجکاوی در مورد نقش مقامات دولتی و سایر بازیگران سیاسی با تسهیل (یا تحدید) این امکانات و احتمالات آشکار می‌شود. ما بر این موضوع متمرکز هستیم که چگونه تصمیمات اولیه می‌تواند آینده ما را محدود کند، اما برخلاف برخی از پژوهش‌های مبتنی بر وابستگی به مسیر - تصمیماتی که بعداً گرفته می‌شوند یا «به اجرا در می‌آیند» هم می‌توانند تقویت شوند هم از مسیر موجود خارج شوند؛ در مورد «گازهای گلخانه‌ای»، در نهایت باید بر مسیرهایی که بر اساس آن، آب و هوا به‌عنوان یک مشکل فوق‌العاده بدخیم بهبود پیدا می‌کند، تمرکز شود. برای ایضاح تحلیل، ما نخست ارتباط هر یک از فرآیندهای وابستگی به مسیر را با سه سؤال تشخیصی خود، به‌طور جداگانه مورد بحث قرار می‌دهیم تا به شناسایی فرآیندهایی علی که از طریق آن مداخلات ممکن است کارآمد باشند کمک کنیم. پس از آن ما یافته‌های موجود در مورد اثرات مستقل و تعامل این فرآیندها را در شکل دادن به ختم‌شده پاسخ تاریخی مربوط به سه سؤال تشخیصی خود بررسی می‌کنیم (جدول ۳).

67- QWERTY

رایج‌ترین نوع چیدمان صفحه‌کلیدهای امروزی است. نام QWERTY از شش حرف (کلید) اول قرار گرفته در ردیف حروف بالاسمت چپ تشکیل شده است، که از چپ به راست خوانده می‌شود: Q-W-E-R-T-Y. این دسته‌بندی استاندارد کیبورد qwerty (کوارتی) نام گرفت.

68- DVORAK

یک آرایش صفحه‌کلید است که توسط دکتر آگوست دواراک و دکتر ویلیام دیلی در سال ۱۹۳۶ به ثبت رسید. طی سال‌ها، چندین تغییر جزئی از طرف گروه دواراک یا مؤسسه ملی استاندارد آمریکا اعمال شد. به این ویرایش‌ها نیز صفحه‌کلید ساده‌شده یا صفحه‌کلید ساده‌شده آمریکایی می‌گویند، اما بیشتر با نام صفحه‌کلید دواراک یا چیدمان دواراک شناخته می‌شوند. طرفداران دواراک مدعی هستند که در چیدمان دواراک، انگشتان نیاز به حرکت کمتری دارند که منجر به افزایش سرعت تایپ کردن و کاهش خطاها در مقایسه با صفحه‌کلید استاندارد کوارتی می‌شود.

69- (David 1985)

70- (Griffin 1993)

71- branching tree

72-Verba (1971) coined this metaphor, which has become pervasive in the literature, see for example, (Pierson 2004; Hacker 1998; Levi 1997).

73-(Ertman 1997, 320)

74-(Beyer 2005; Page 2006; Thelen 2003; Mahoney 2000; Hacker 2002)



قفل شدن هنگامی رخ می‌دهد که سیاست مداخله شامل منطقی است که دوام فوری را برای آن در پی دارد؛ و از این رو، به طور مستقیم با DQ1 مرتبط است. در مورد ماشین تحریر کوارتی، قفل شدن به هزینه‌های فوری سرمایه زیاد ساخت یک مرکز تولید کوارتی (دیوید ۱۹۸۵)^{۷۶} نسبت داده شد. در نظام‌های سیاسی، قفل شدن می‌تواند از قوانین نهادی بازی نشأت بگیرد که تغییر در آن‌ها به دشواری شروع می‌شود (پیرسون ۲۰۰۴).^{۷۷} اکثر کشورها این منطق را با ایجاد موانع قابل توجهی برای اصلاح قانون اساسی دنبال کرده‌اند، به طوری که اگر تغییر رخ دهد، بلافاصله عقب‌گرد از آن دشوار می‌شود (الستر ۲۰۰۲).^{۷۸} این قانون اساسی خود شامل «منطق‌هایی» در مورد تغییر و دوام سیاست می‌شود که سیاست‌گذاران باید از آن آگاه باشند. برای مثال، بسیاری استدلال می‌کنند که تفکیک قوا در ایالات متحده باعث می‌شود تا انجام اصلاحات و همچنین تغییر قوانین موجود به سختی امکان‌پذیر باشد (ویور و راکمن ۱۹۹۳).^{۷۹} از این رو، قانون در ایالات متحده آمریکا می‌تواند واجد اثراتی طولانی‌مدت باشد، به گونه‌ای که در مورد سایر اشکال حکومت‌ها که به واسطه حاکمیت اکثریت تک مجلسی^{۸۰} مشخص می‌شوند، قابل اعمال نیست. این ویژگی‌ها، به نوبه خود، پیامدهای قابل توجهی را برای منابع و مدیریت محیط‌زیستی دارند. به عنوان مثال، مقررات نظارتی خرد در قانون گونه‌های در معرض خطر^{۸۱} (۱۹۷۳)، سازمان‌های فدرال را ملزم به «حفظ و بقای گونه‌ها» در اراضی فدرال می‌کند که منجر به تغییراتی در سیاست‌های مدیریت جنگل در شمال غربی اقیانوس آرام آمریکا شد، اما زمان اجرای این قانون دهه ۱۹۹۰ بود (کاشور و هاولت ۲۰۰۷).^{۸۲} شناسایی «قفل شدن»، سیاست‌گذاران و محققان را فرامی‌خواند تا منطق تغییر سیاست که در زمینه‌های مختلف نهادی وجود دارد را در نظر بگیرند، از جمله این که چگونه «پنجره فرصت»^{۸۳} باز و بسته می‌شود و ممکن است به آن‌ها اجازه دهد مسیرهای سیاست‌گذاری وابسته به مسیر را دنبال کنند (کینگدان ۱۹۹۵).^{۸۴}

جدول ۳- فرآیندهای وابسته به مسیر مربوطه برای سؤال‌های تشخیصی

بازخورد مثبت	افزایش بازده	خودتقویتی	قفل شدن
			✓
✓	✓	✓	
✓	✓		

اگرچه سیاست‌گذاران باید قفل شدن فوری در یک فرایند را در نظر بگیرند، توجه به سه مرحله بعدی نشان می‌دهد که قفل شدن پیش شرط یا شرط کافی آغاز فرآیندهای وابسته به مسیر لازم برای حل مسائل بدخیم نیست.

75- Lock-in

در ادبیات استراتژی، هر تصمیم و تکنیکی که جایگزین‌های قابل انتخاب توسط مشتری را محدود کرده یا اساساً حذف کند، استراتژی قفل شدن Lock-in نامیده می‌شود. (م)

76-(David 1985)

77-(Pierson 2004)

78-(Elster 2002)

79-(Weaver and Rockman 1993)

80-unicameral majority rule

81-Endangered Species Act

82-(Cashore and Howlett 2007)

83-windows of opportunity

84-(Kingdon 1995)



خود تقویت شونده‌گی: هزینه‌های معکوس کردن در طول زمان افزایش می‌یابند^{۸۵}

دومین فرآیند علی، مداخلات سیاستی خود تقویت‌کننده یا خودنیروی بخش نامیده می‌شود که در آن هزینه‌های بازگشت^{۸۶} در طول زمان افزایش پیدا می‌کنند. پیچ (۲۰۰۶) مطالعه گسترده‌ای بر مبنای طیف وسیعی از نمونه‌های تاریخی را ارائه می‌دهد که بر مبنای آن، کنش اولیه، مجموعه‌ای از نیروها یا نهادهای مکمل را برقرار می‌کند که پایداری این انتخاب را تشویق کند (پیچ، ۲۰۰۶، ۸۸).^{۸۷} درک این که چگونه فرآیند خود تقویت‌شونده آغاز می‌شود، مستقیماً پاسخ به DQ2 است، زیرا چنین فرآیندهایی در طول زمان به جبهه‌گیری منجر می‌شوند.

پیرسون (۲۰۰۴)^{۸۸}، سرمایه‌گذاری‌هایی را شناسایی کرد که در بر اثر آن‌ها هزینه‌های بازگشت به وضع اولیه، با گذشت زمان و با فرایندهای خود تقویت‌شونده برای سرمایه‌گذار افزایش می‌یابد. نکته مهم این است که تأثیر وابستگی به مسیر علی، لزوماً همیشه سرمایه‌گذاری‌های مالی را شامل نمی‌شود. مثال کوارتی را در نظر بگیرید، در جایی که در آن نیروی کار اولیه مهارت‌های استفاده از صفحه کلید کوارتی را یاد می‌گیرد و توسعه می‌دهد. هنگامی که این مهارت‌ها به دست آمد، به احتمال زیاد افراد بخواهند از کوارتی، حتی اگر کارآمدی کم‌تری داشته باشد - با توجه به سرمایه‌گذاری‌هایی که در راه کسب مهارت انجام داده‌اند - استفاده کنند. خود تقویت‌ی شونده‌گی همچنین می‌تواند - همان‌گونه که مثال خدمات درمانی در زیر نشان می‌دهد - هنجارهایی را که «تناسب»^{۸۹} تعریف می‌کنند، به وجود بیاورد (مارچ و آلسن ۱۹۹۶)^{۹۰}، مسأله‌ای که گاهی اوقات به واسطه عادی شدن^{۹۱} ایجاد می‌شود و می‌تواند اقداماتی را که در اصل برای منافع شخصی ایجاد شده‌اند، تقویت کند (سوخنم ۱۹۹۵).^{۹۲}

بازده فزاینده: افزایش مزایا در طول زمان

سومین فرآیند علی و تصویر آینه‌ای^{۹۳} خود تقویت‌شونده‌گی، بازده فزاینده است، و بدان معناست که منافع حاصل از مداخله، در طول زمان افزایش می‌یابد (پیچ ۲۰۰۶).^{۹۴} این فرایند با جهت دادن تحلیل به سمت مداخلاتی که به تدریج فواید مداخله را برای جمعیتی که در ابتدا تحت تأثیر مداخله قرار گرفته‌اند افزایش می‌دهد و می‌تواند به افزایش حمایت از مداخله و تقویت آن بینجامد، به سؤال تشخیصی دوم (DQ2) می‌پردازد. بازده فزاینده همچنین مرتبط با سؤال تشخیصی سوم است، زیرا وقتی جمعیتی که تحت پوشش نیستند از مزایایی که دیگران دریافت می‌کنند آگاه شوند، به احتمال زیاد به دنبال چنین پوششی برمی‌آیند. در مورد مثال صفحه کلید کوارتی، زمانی که بازار برای ماشین‌هایی که صفحه کلید کوارتی را تولید می‌کنند رشد کند، منافع تولیدکنندگان افزایش می‌یابد، در حالی که، تا زمانی که بازار در حال گسترش است، شرکت‌های جدید نیز با وارد شدن به بازار بهره‌مند می‌شوند. این فرایند تا زمانی که تعادلی جدید ایجاد شود تکرار می‌گردد (دیوید ۱۹۸۵).^{۹۵}

تشخیص این موضوع که نقاط عطف اغلب ناشی از چنین فرآیندهای بازده فزاینده هستند، کمک

- 85- Self-reinforcing: costs of reversing rise over time
- 86-The costs of reversal
- 87-(Page 2006, 88)
- 88-Pierson (2004)
- 89-appropriateness
- 90-(March and Olsen 1996)
- 91-routinization
- 92-(Suchman 1995)
- 93- mirror image
- 94-(Page 2006)
- 95-(David 1985)



می‌کند تا این مسیرهای پیش‌رونده تدریجی با تغییرات پارادایمی یک‌باره اشتباه گرفته نشوند. برای مثال، تحقیقات آرتور در زمینه رقابت‌های فن‌آورانه، آستانه‌هایی را شناسایی می‌کند که در آن تعدادی از افراد یک فن‌آوری را انتخاب می‌کنند و همه بازیگران، صرف‌نظر از ترجیحات اولیه خود، به این گزینه فن‌آوری روی می‌آورند (آرتور ۱۹۸۹).^{۹۶} چنین پویایی‌هایی بر پایه حمایت افزایشی پیش‌رونده محقق می‌شوند و در طول زمان، می‌توانند به تغییرات قابل توجهی در اثرات رفتاری، مانند تغییر در شیوه‌های مدیریت و اتخاذ فن‌آوری‌های جدید منجر شوند (بیگلو ۱۹۸۲؛ هربریگ ۱۹۹۱).^{۹۷}

بازخورد مثبت: گسترش جمعیت‌ها و تقویت حمایت اولیه

چهارمین فرآیند علی یعنی بازخورد مثبت^{۹۸}، پیش‌نیازی برای پرداختن به مشکلات فوق‌العاده بدخیم است، زیرا سیاست‌گذاران فقط بر پیشبرد آن دسته از فرآیندهایی تمرکز میکنند که پشتیبانی را فراتر از جمعیت اولیه هدف (DQ3)، به شیوه‌های گسترش می‌دهند که حمایت اولیه را تقویت کند نه آن‌که به تضعیف آن بینجامد (DQ2). این بازخوردهای مثبت زمانی رخ می‌دهند که دیگری که در ابتدا بخشی از جامعه هدف نبودند تصمیم می‌گیرند به آن بپیوندند، و با این کار، انتخاب‌های جمعیت اصلی هدف تقویت می‌شود (پیچ، ۲۰۰۶).^{۹۹}

سه پیامد از انتخاب ابزار مناسب برای رسیدگی به مشکلات فوق‌العاده بدخیم حاصل می‌شود. نخست، سیاست‌گذاران باید از اتخاذ سیاست‌هایی که منافع مستقیم گروه‌هایی که در متوقف کردن توسعه سیاست مذکور به سایر گروه‌ها منفعت دارند پرهیز کنند.^{۱۰۰} (مثال سیاست خدمات درمانی آمریکا، ممکن است نیازمند این ارزیابی باشد که آیا تلاش برای ترویج بهداشت عمومی ممکن است توسط برخی از سالمندان متوقف شود که می‌ترسند گسترش خدمات درمانی آن‌ها به کل جمعیت ایالات متحده، منافع آن‌ها را به خطر انداخته، در نتیجه حمایت از یک جمعیت اولیه از بین برود). دوم، سیاست‌گذاران همچنین باید مراقب باشند که به طور تصادفی فرآیندهایی از نوع «بازار جاویژه»^{۱۰۱} را آغاز نکنند که به DQ2 با افزایش منافع به جمعیت اصلی می‌پردازد، اما سهواً رسیدگی به DQ3 را سخت‌تر یا غیرممکن می‌کند، چرا که انگیزه‌هایی که ایجاد می‌شوند، تنها زمانی وجود دارند که از سود بردن یا پیوستن دیگران جلوگیری شود. سوم، سیاست‌گذاران باید از بازی «شکار موش کور»^{۱۰۲} اجتناب کنند، در جایی که مداخلات متمرکز بر (DQ3)، حمایت جمعیت جدید را در حالی به دست می‌آورد که سهواً حمایت جمعیت اولیه حامی سیاست را از دست داده است (DQ2). به هنگام تلاش برای جلب حمایت از یک مداخله به نحوی که

96- (Arthur 1989)

97- (Bigelow 1982; Herbig 1991)

98- positive feedback

99- (Page 2006)

۱۰۰- این نکته، جدایی ما از چارچوب فکری آستروم در زمینه پرداختن به چالش‌های ائتلاف منابع را برجسته می‌کند. چارچوبی که در باطنش، دسترسی به جمعیت‌های مشخص و غالباً زیرمجموعه‌ها را از طریق تخصیص منابع محدود می‌کند. کاربست چنین چارچوبی برای مشکلات فوق‌العاده بدخیم - که ماهیتاً باید همه جمعیت‌ها را شامل شود نه اینکه آنها را مستثنی کند - اشتباه ترازیک بزرگی خواهد بود.

101- niche market

بخش حاشیه‌ای کوچکی از بازار است که بر روی یک نیاز ویژه یا یک کالای ویژه متمرکز شده است. این گونه از مدیریت بازاریابی، بازار هدف خود را بر پایه نیاز بسیار ویژه، دامنه قیمتی، کیفیت کالا و ویژگی‌های جمعیت‌شناختی تعریف کرده است. شبکه‌های ورزشی مانند ای‌اس‌پی‌ان از نمونه‌های بازاریابی جاویژه هستند. (م)

102- game of "whack-a-mole"

بازی شکار موش‌های کور، بازی است که در آن موش‌های کوری که به طور تصادفی از سوراخ‌ها سرک می‌کشند، شکار می‌شوند. (م)



منافع حامیان اولیه را حفظ کند، تغییر^{۱۰۳} به جای گسترش، مسأله ویژه‌ای است. اگر این منابع کاهش یابند، پس تثبیت (DQ2) در خطر است. چنین نتیجه‌ای ممکن است باعث شود سیاست‌گذاران توان رسیدگی به مشکلات فوق‌العاده بدخیم را نداشته باشند، زیرا چندپارگی اقتدار^{۱۰۴} و اثراگذاری جمعی، مستلزم آن است که مداخلات، جمعیت بیشتری را پوشش دهند.

تأثیرات مستقل و توأم فرایندهای وابستگی به مسیر

این چهار فرایند، در زمره ساختارهای فکری انتزاعی نیستند: پژوهش‌های تجربی گسترده به صورتی مستدل نشان داده‌اند که فرایندهای یاد شده مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند، اما از تعامل با یکدیگر برای ایجاد خط‌سیرهای وابستگی به مسیر در سطوح داخلی، فراملی و منطقه‌ای، سود می‌برند. مسلماً بهترین مثال برای نشان دادن اهمیت وابستگی به مسیر، بخش خدمات درمانی ایالات متحده است. بسیاری از پژوهش‌گران برای درک دلایل این مسأله به تحقیق و بررسی پرداخته‌اند که چرا ایالات متحده با فاصله‌ای زیاد در میان کشورهای صنعتی، بالاترین درصد عدم موفقیت در تأمین خدمات درمانی برای شهروندان آن کشور را علی‌رغم وجود حمایت‌های اجتماعی غالباً گسترده، به خود اختصاص داده است. تحقیقات مزبور مشخص ساخته‌اند که در بزنگاه‌هایی حیاتی، علی‌الظاهر تغییراتی نسبتاً جزئی در تنظیمات سیاسی ایالات متحده شدیداً بر پیشبرد آتی سیاست‌ها در آن کشور سایه افکننده است که با توجه به افزایش مداوم این تغییرات در هر مرحله، تحقق خدمات درمانی فراگیر را با دشواری مواجه می‌کند (توهی ۱۹۹۹؛ مایونی ۱۹۹۹؛ مرمور ۲۰۰۷، هکر ۲۰۰۲).^{۱۰۵} سنگ بنای این مسأله، تصمیمی بود که در دهه ۱۹۳۰ میلادی برای اعطای معافیت‌های مالیاتی به برنامه‌های بیمارستانی از قبل پرداخت شده^{۱۰۶}، اتخاذ گردید (به عنوان نمونه، برنامه‌ای که بعدها به بلو کراس^{۱۰۷} موسوم شد)، (مایونی ۱۹۹۹؛ توهی ۱۹۹۹).^{۱۰۸} این مسأله موجب ایجاد نوعی حالت قفل شدن (DQ1) در میان زیر مجموعه‌ای کوچک از جامعه ایالات متحده شد، چرا که پس از اعطای معافیت مالیاتی یاد شده، حذف سیاست مزبور مستلزم صرف نظر از مزایایی بود که ظرف مدت کوتاهی در میان دریافت‌کنندگان آن مزایا از محبوبیت برخوردار شده بود (هکر، ۲۰۰۲، ۲۰۳).^{۱۰۹} با گذشت چندین سال، معافیت مالیاتی موجب ایجاد ساز و کارهای خودتقویت‌شوندگی (DQ2) شد که بر مبنای آن، مجموعه‌ای متشکل از کارفرمایان، بیمارستان‌ها و پزشکان نحوه فعالیت در چارچوب پیچیدگی‌های مدیریت نظام خصوصی و اتخاذ نظامی متفاوت و دشوارتر را فرا گرفتند. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی که چندین نسل از حسابداران و سایر دست‌اندرکاران حوزه خدمات را برای فعالیت در چارچوب نظام خصوصی تربیت کرده بودند (هکر، ۲۰۰۲، ۲۰۵)،^{۱۱۰} طرح افزایش اظهارنامه را برای بیمه‌گران فعال با استفاده از نیروی کار آموزش‌دیده راه‌اندازی نمودند که موجب کاهش هزینه‌های منابع انسانی ایشان گردید (DQ2). از سویی با گسترش آموزش توسط سایر مؤسسات جهت تأمین تقاضای مزبور، بازخوردهای مثبت نیز همزمان ایجاد شد، که به نوبه خود، موجب گسترش اشتغال افراد علاقهمند به حفظ نظام (DQ3) و تشویق بازتولید نهادی^{۱۱۱} گردید.

103- Shifting

104- fragmentation of authority

105-(Tuohy 1999; Maioni 1999; Marmor 2007; Hacker2002).

106-prepay hospital plans

107- Blue Cross

نام بنگاه بیمه سلامتی غیر انتفاعی و خصوصی (م)

108-(Tuohy 1999; Maioni 1999).

109-(Hacker 2002, 203).

110- (Hacker 2002, 205)

111- Institutional reproduction.



بازده فزاینده از کارمندان بخش صنعت بیمه خصوصی فراتر رفت و به لحاظ آن چه برای تحلیل ما مهم است، افزایش پوشش بیمه درمانی خصوصی برای آن‌ها که تحت پوشش قرار گرفتند، منجر به درک تدریجی ایشان از تأثیر خدمات یاد شده گردید (DQ2). کارمندان فاقد پوشش بیمه درمان با مشاهده این منافع، به تلاش برای برخورداری از پوشش مزبور مبادرت نمودند (DQ3) که این اقدامات منتج به ارائه بازخوردهای مثبت و به تبع آن، تقویت پشتیبانی اشخاصی شد که پیش‌تر از خدمات استفاده کرده بودند.^{۱۱۳} خط‌سیرهای یاد شده موجب ایجاد همکاری‌های روز افزون بیمه‌ای برای اشاعه و ترویج مراقبت‌های درمانی خصوصی نسبت به بیمه دولتی و متعاقباً بهبود جایگاه (DQ2) نظام خصوصی شد. به طور کلی این فرایندهای وابسته به مسیر، توأمان موجب ایجاد یک «منطق رخدادی» (توهی ۱۹۹۹)^{۱۱۳} شد که ایجاد سیاست سبب تثبیت انتخاب اولیه بیمه خصوصی شد (DQ2) و افزایش تدریجی باعث افزایش جمعیت تحت پوشش شد (DQ3). طبق تحقیقات هکر، تعداد افراد عضو در برنامه بیمه‌ای بلو کراس از ۶۰۰ هزار نفر در سال ۱۹۳۷ به حدود ۶ میلیون نفر تا سال ۱۹۴۰ و بیش از ۱۵ میلیون نفر در سال ۱۹۴۵ رسید (هکر، ۲۰۰۲، ۲۱۴).^{۱۱۴}

از سویی گزینه‌های سیاستی وابسته به مسیر می‌تواند بر خط‌سیرهای حوزه فن‌آوری تأثیر گذار باشد که این امر مشخصاً یکی از ملاحظات اصلی تصمیم‌گیرندگان در راستای تلاش برای توجیه تقویت و پرورش انواع نوآوری‌های کم‌کربن در حوزه فن‌آوری است. به‌عنوان نمونه، ایسلس (۱۹۹۷) و کاون (۱۹۹۰)^{۱۱۵} پی بردند که تغییر رویکرد از یک فن‌آوری به فن‌آوری دیگر، اغلب اوقات به‌واسطه تصمیمات سیاستی‌ای عملی می‌شوند که نیروی محرکه خود را از آنچه بدو در محیط‌های مساعد جواب داده است می‌گیرند (DQ3) (کمپ و دیگران ۲۰۰۱)^{۱۱۶}. به‌عنوان نمونه، کوان (۱۹۹۰) پی برد که تصمیم دولت ایالات متحده برای پشتیبانی از فن‌آوری آب سبک از طریق عقد قراردادهای نظامی بر نتایج درازمدت رقابت موجود میان فن‌آوری هسته‌ای آب سنگین و سبک تأثیر گذار بوده است. تصمیم مزبور موجب ایجاد نوعی انحصار میان آن دسته از پیمانکارانی شد که سریعاً به دلیل پشتیبانی از این مسیر از مزایای مالی برخوردار گردیدند (DQ1). بر همین اساس، فراگیری و آموزش داخلی در چارچوب برنامه نیروی دریایی ایالات متحده در خصوص راکتورهای آب سبک نیز موجب آغاز فرایندهای خودتقویت‌شونده شد (DQ2) که متعاقباً بازده‌های فزاینده^{۱۱۷} را به دلیل رویکرد ترجیحی برنامه نیروی دریایی آمریکا در خصوص صنایع آب سبک در قراردادهای هسته‌ای خود موجب شد (DQ2). در مقابل، این دسته از فرایندها شرایطی برای بازخوردهای مثبت ایجاد کرد، بازخوردهایی که ناشی از ایجاد تقاضا برای فن‌آوری آب سبک بودند که هدفش تولید انرژی هسته‌ای غیرنظامی بود، چرا که در آن مقطع زمانی فن‌آوری مزبور در قیاس با سایر فن‌آوری‌های رقیب که بعدها وارد عرصه رقابت شده بودند، از پیشرفت به مراتب بالاتری برخوردار بود (DQ3). تقاضای مزبور منجر به افزایش به مراتب بیشتر بازده ناشی از گزینه آب سبک شد (DQ3). پیش

۱۱۲- هابر و استفانز (۲۰۰۱، ۲۹۰-۲۸۰، p)، از منطق مشابهی برای بحث پیرامون سیاست اثر چرخ‌دنده‌ای بر برنامه‌های رفاهی به‌طور کلی استفاده می‌کنند.
 اثر چرخ‌دنده‌ای (ratchet effect) زمانی رخ می‌دهد که انحراف مساعد (نامساعد) از عملکرد برنامه‌ریزی شده، موجب افزایش (کاهش) عملکرد برنامه‌ریزی شده دوره آینده شود.

- 113-(Tuohy 1999)
- 114-(Hacker 2002, 214).
- 115-Islas (1997) and Cowan (1990)
- 116-(Kemp et al. 2001)
- 117- increasing returns

هرگاه مقادیر مساوی یک یا دو عامل تولید با دیگر عوامل تولید پیاپی افزایش یابند و در نتیجه هر فزونی افزایش بیشتری نسبت به ما قبل صورت گیرد این حالت را بازده صعودی گویند. این وضع عموماً پیش از آغاز بازده صعودی با بازده نزولی وجود دارد. (م)

از ۸۰ درصد ظرفیت هسته‌ای نصب‌شده در ایالات متحده تا اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی به رآکتورهای آب سبک اختصاص داشت (کاون ۱۹۹۰).^{۱۱۸}

حرکت رو به جلو: مداخله برای کاهش مسائل و مشکلات فوق‌العاده بدخیم

این مثال‌ها و منابع و مراجع گسترده‌تر مربوط به وابستگی به مسیر مشخص می‌کنند که طیفی از مداخلات در زمینه سیاست که اغلب اوقات در یک گروه جمعیتی محدود و کاملاً تحت کنترل انجام می‌پذیرد، می‌تواند موجب راه‌اندازی یک یا چند مورد از چهار فرایند وابسته به مسیر شود. این امر به ما در درک نحوه «تعبیه» آنی سیاست‌ها (DQ1) و همچنین نحوه تأثیرپذیری تثبیت (DQ2) و گسترش (DQ3) رویکردهای جاری در خصوص برخی از مهم‌ترین امور سیاست دوران ما کمک می‌کند. بر این اساس، هیچ دلیلی برای اینکه چرا این دسته از فرایندها باید ماهیت صرفاً اتفاقی داشته یا برای توجیه رخدادهای گذشته قابل استفاده باشند، در دست نیست.

پرسش این است که آیا این دسته از فرایندهای وابسته به مسیر را می‌توان برای کمک به تصمیم‌گیرندگان در یافتن پاسخ به سه سؤال تشخیصی در زمینه کاهش مسائل و مشکلات فوق‌العاده بدخیم به کار گرفت؟ در این زمینه دو ملاحظه کلی به شرح ذیل مطرح است.

نخست این که چارچوب فعالیت ما بر فراتر رفتن از جریان اصلی تحلیل سیاست تأکید دارد، جریان اصلی‌ای که مایل است طیفی از مداخلات را مقایسه کرده و الگوها یا برآوردهای مربوط به تأثیرات (خطی) آن‌ها را مدل‌سازی کند. این چارچوب می‌خواهد مسیرهای سیاستی غیرخطی و علی در حال بروز، و مشخصاً تصادفی و در عین حال غیرقابل پیش‌بینی را بررسی کند. به عنوان نمونه، چنین گرایشی موجب توسعه بررسی مداخلات سیاستی برای کاهش گازهای آلاینده خودروها در ایالات متحده از پیش‌بینی تأثیرات مالیات بر بنزین یا سایر ابزار مالی اعمالی بر مصرف انرژی، به تأثیرات غیرمستقیم، قصدنشده یا ظاهراً نامرتب سایر عوامل شد. یک مثال مربوط به چنین عواملی، تأثیرات غیرمستقیم ناشی از تأمین مالی نا برابر آموزش و پرورش K-12 است. که به دلیل تکیه بر مالیات بر مستغلات باعث ایجاد انگیزه برای خانواده‌های با سطح درآمدی متوسط و بالا برای زندگی در مجاورت مدارس خارج از شهر با تأمین مالی مطلوب (به‌جای زندگی در نزدیکی محل کار خود) شد. این امر موجب شد تا این دسته از خانواده‌ها وابستگی به مراتب بیشتری به خودرو پیدا کرده و نهایتاً میزان گازهای گلخانه‌ای مربوط به ترافیک خودرو افزایش یابد. مفهوم یاد شده -توجه به تأثیرات غیرمستقیم یا ناخواسته- نتایجی پیش‌بینی نشده‌ای در بر دارد که البته فرصت‌های مهمی را برای درک تغییرات رفتاری ایجاد می‌کند.^{۱۱۹}

دوم این که چارچوب فعالیت ما توجه را نه تنها به نقاط قوت و ضعف یک رویکرد خاص (از جمله در این مورد، تأمین مالی آموزش از طریق مالیات بر مستغلات)، که بر سطوح مختلف سیاست یا احکام (از قبیل تغییرات جزئی تنظیمات مالیات بر مستغلات به نفع خانواده‌هایی با فاصله کم تا محل کار) یا تلاش برای «لایه‌بندی» (به‌عنوان مثال حداقل میزان تأمین مالی لازم در سطح ایالت به ازای هر دانش آموز) معطوف می‌نماید. این تجدید گرایش تحلیل‌گران را به بررسی این مسأله رهنمون می‌شود که آیا نوعی

118-(Cowan 1990).

۱۱۹- از این رو، افزایش حمایت عمومی در ایالات متحده قابل توجه‌تر از مدل نظام وست مینستر است، زیرا زمانی که پنجره بسته می‌شود، واژگونی سیاست در دومی (نظام وست‌مینستر) ساده‌تر رخ می‌دهد، همان‌طوری که خروج کانادا از پیمان کیوتو در سال ۲۰۱۱ به روشنی این مسأله را نشان داد. سیستم وست‌مینستر یا نظام وست‌مینستر یک نظام پارلمانی برای حکومت است که با پیروی از نظامی که در پادشاهی متحد بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی توسعه یافته، مدل سازی شده است. اصطلاح نظام وست‌مینستر، اشاره دارد به کاخ وست‌مینستر که محل تشکیل جلسه پارلمان بریتانیا است. این نظام، مجموعه‌ای از فرایندها برای اداره قوه قانونگذاری است. (م)





ساختار سیاست با تغییرپذیری آسان‌تر و امکان‌پذیری سیاسی بیشتر وجود دارد که رویکردهای سیاستی غیرتاریخی و خطی موجود را به نحوی تحت تأثیر قرار دهد که رویکردهای جدیدی به مسائل بسیار بدخیم ارائه دهد؟ به عنوان نمونه، مقررات ساختمان که همواره ماهیتا پویاست، می‌تواند بخت بیشتری برای پذیرش تغییرات ایجاد می‌کند زیرا عملکرد کلی این صنعت بر کاربست تنظیم‌گری‌ها متمرکز است تا مقابله با آن‌ها.

این دسته از تعاملات گسترده‌تر وقتی در تحلیل سیاست به‌کار گرفته شوند، چارچوب ما نه تنها توجه را به ارزیابی تأثیرات آبی بر رفتار معطوف می‌کند، بلکه امکان آن که یک یا چند فرایند وابسته به مسیر متناسب با سه سؤال تشخیصی ما راه بیفتند در دستور بررسی قرار می‌گیرد. صرف تغییر مالیات بر مستغلات برای جان‌انداختن مسأله کاهش فاصله تا محل کار ناکافی خواهد بود و به احتمال زیاد صرفاً بر آن دسته از خانواده‌های جدیدی که در خصوص محل زندگی خود در حال تصمیم‌گیری هستند، مؤثر خواهد بود و نه کسانی که از دیرباز در جایی ساکن شده و جا افتاده‌اند. بر این اساس، مسأله حائز اهمیت، نحوه تعامل این سیاست کوچک با سایر مداخلات برای ایجاد یک خط‌سیر پیوسته و پیش‌رونده در خصوص مسأله فوق‌العاده بدخیم مورد بررسی است. این بینش‌ها مقوم تحقیقات گانینگهام و سینکلیر (۱۹۹۹) ۱۲۰ هستند که تأکید دارند «سبدهای سیاست» بر ابزارهای سیاستی منفرد ارجحیت دارند، و در عین حال روشن‌کننده نیاز به بررسی دقیق‌تر تعاملات زمانی است.

پرسش این است که بر اساس نتایج گسترده مزبور، چه راهنمایی‌هایی را به آن دسته از دست‌اندرکاران و دانشمندان حوزه سیاست‌گذاری که از چارچوب عملیاتی ما استفاده می‌نمایند می‌توان ارائه داد؟ ما این درس‌ها را ابتدا با پرداختن به مسأله چسبندگی (DQ1) بررسی می‌کنیم و سپس به طور هم‌زمان به بررسی تثبیت (DQ2) و گسترش (DQ3) مبادرت می‌نماییم، زیرا عمده مداخلات فرایندهایی را راه می‌اندازند که هم‌زمان به صورت مثبت یا منفی بر آن مداخلات تأثیر می‌گذارند. هدف ما در این زمینه، بیشتر آغاز تلاشی مسأله‌محور برای تهیه و تنظیم سؤالات جدید تحقیقی برای محققین و راهبردهای راهنمای مفید برای دست‌اندرکاران به منظور کاهش مسائل فوق‌العاده بدخیم است نه جمع‌بندی و نتیجه‌گیری. ما برای انجام این کار نشان می‌دهیم که چارچوب پیشنهادی‌مان چگونه ارزیابی‌ها و طیفی از سؤالات درباره تلاش‌های داخلی و بین‌المللی به منظور کاهش گازهای گلخانه‌ای از طریق مالیات‌های کربن، کنترل و تجارت، یارانه و همچنین نوآوری‌های حوزه فن‌آوری را از نو جهت می‌دهد.



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Investigating factors behind lack of technological development in Iranian oil industry through Comparative study with Norway

Sirous Amirghodsi, Ali Maleki, Saeed Shavvalpour

Abstract

More than 100 years have passed since the discovery of oil in Iran. Although this industry has a decisive role in the country's economy, Iran has never been among the technology developers of world's oil industry. Also, after all these years Iran couldn't establish the ability to develop and commercialize new and applied technologies in oil and gas sector.

Comparative study, employed in this research, is one of the methods to understand weaknesses to achieve technological capabilities. So, in this article, by applying historical and analytical approach we try to study the technological development processes of Iran and Norway oil industries. Paying attention to subjects such as: exploit the existing potential of the industries at the birth of the oil industry, the role and policies of the government in creating effective institutional mechanisms in oil industry, building technological absorption capacities, research and development in oil industry, creating knowledge through oil contractor companies, technology transfer and development through manufacturing in oil industry within the framework of a comparative study of these two countries, some recommendations will be offered to improve and facilitate the technological development of the oil industry in Iran and to enhance the competitive advantage.

Key words: technology, technology development, resource curse, oil industry



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

British Voting Behavior in the United Nations Security Council

Vahid Zolfaghari

Abstract

London's failure to meet the goals of foreign policy within the European Concert on the one side and revising the cooperative approaches with great powers due to dependency of the League of Nations and reduction of British imperialist power and plunging into moderate power on the other side has led to fluctuation of Britain's voting behavior in the United Nations Security Council (UNSC). In fact, desisting from idealism and plummeting of its level and quality of representation in the SC during the cold war and pragmatist orientation in the new international order motivate the author to analyze the UK's voting behavior in the UNSC. The main hypothesis for the above question is that Britain tries to survive the national interests at different levels based on maximalist activism and international management. In other word, the synthesis of liberal internationalism and Europeanism are the main sources of British voting behavior in the SC. The current paper will analytically- comparatively test the hypothesis according to the theory of collective security and responsibility.

Key words:United Nations, veto power, Britain, Security Council, Europeanism



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Secessionist Tendencies in Europe: Bases and Trends

Mohammad Reza Hashemi

Abstract

Although ethnic issues and the right of independence – advocacy by secessionist groups is usually said to be an outcome of globalization in third world countries, still the activated identity splits in developed nations has turned secessionism into an international issue to an extent that one might speak of the globalization of secessionism. Two centrifugal tendencies in the regional analysis level (divergence in the European Union) as well as national level (independence – advocacy within members of the European Union) have preoccupied minds of politicians, researchers and experts in recent years. Through bringing up the question on what are the driving forces and main causes of identity cleavages activation in Europe, and by a comparative study of two separatist tendencies in Scotland and Catalonia in Spain and adapting to the rational calculation theory, the authors tried to analyze the hypothesis that economic constraints stemming from financial and economic crisis in the West is the main cause of identity splits activation, ethnic mobilization, and politicization of ethnic attachments as well as divergence tendencies in Europe. The data gathered on the two case studies confirms the key point that in both regions, economic situation and indexes are in a much better shape than in other regions in Britain and Spain. Accordingly, despite and at the contrary to what many secessionisms – related theories emphasize on, the emergence of separatist tendencies in those regions has not been a result of their poverty and exclusion compared to other regions.

Keywords: Secessionism, independence advocacy, identity cleavages, Scotland, Catalonia



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Iran's Regionalism Paradigm and Centra Asia

Seyed Ahmad Fateminejad, Mohammad Reza Hashemi

Abstract

Regionalization-globalization link has been investigated by thinkers in recent years. Central Asia is among regions which have regional-integration potential. Collapsing USSR and independence of Central-Asia countries could be imagined as a new era subjecting them to globalizing processes. Meanwhile, Iran has accessed appropriate opportunity to develop her relationships with Central-Asia countries. The article aims to study potentials of Iran and the countries in the deepening of their relations under the regional international society. Main question is how Iran and Central Asian could constitute a regional international society. It is assumed that they could constitute the society based on their historical integrations and increasing functional relationships. It seems that English School theory could be explaining in the case examined here. According to the theory, there are contrasting views of how an international society comes into being. Wight believes that an international society 'will not come into being without a degree of cultural unity among its members.' On the other hand, Bull assumes 'a minimal desire for order' is a basic requirement for international society. Lastly, regarding the cultural-historical relations between Iran and Central-Asia countries in one hand, and their increasing functional-economic interactions on the other hand, there are some grounds forming a regional international society.

Key words: Iran, Central Asia, Regional International Society, Gemeinschaft, Gesellschaft



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Glocalization: New Term for New Reality

Seyyed Hadi Zarghani, Mansoureh Eskandaran

Abstract:

Today, society and states no longer accept following trends of globalization because of its contradictions. In fact, exacerbating challenges such as extension of poverty, underdevelopment, crime, environmental pollution, ethnic and religious conflict in different regions of the world, role of local actors especially cities alongside other nongovernmental actors have been considered seriously both in terms of place of administrative activities and hidden inner potentials of institutions and civil society associations in them. The new approach called “glocalization” has been proposed. It is a compound approach of two phenomena of localization and globalization in which local actors can play an effective and important role against regional and global challenges such as conflict prevention and management, peace negotiations initiation, efforts for sustainable development promotion and poverty reduction, convergence increasing between ethnicity and nations and environmental crises solving in regional and global scale. This study in analytical - descriptive method and according to reliable sources seeks to answer the question of what factors and grounds are needed by local actors to play their roles and what are the economic, social and political effects and consequences of glocalization?. Results of this study indicated this approach will have an important role to make more inclusive and integrated development, peace and security and develop more stable economic and political environment at the world, if administrative requirements of the approach including traditional diplomacy reforms, focusing on cultural issues, urban governance, democracy and civil society, resource management and financial mechanisms are considered.

Key Words: Glocalization, Development, Localization, Globalization.



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Assessment risk Mashhad water supply options and their set priorities

Kamran Davari, Ahmad Ghandhari, Bijan Ghahraman

Abstract

Today, the water supply for various purposes in many parts of the world and especially of Iran is the most basic challenges facing planners. On this basis, water supply from different locations and the implementation of different options have been the current strategies to resolve this challenge in the management of non- structural and a large amount of credits and the national budgets is allocated. In this paper, case by case basis the challenges and opportunities of Mashhad water supply schemes been investigated and Also integrated approach to risk assessment is provided. For this purpose, in the first part of article, Based on the method of brainstorming, risk factors in Mashhad water supply options study and the average risk of each of the options has been calculated. Then in the second part, Based on the amplitude the possibility of risks was calculated of all options risks. The results showed, although the lowest average amount of risk is associated with the option of transferring water from thousand mosques, but from the perspective of the experts, the option of wastewater transmission from West Mashhad has a domain the possibility of a lower risk than other options. In fact, the results show that using of domain possibility of risk to prioritize options (managerial decisions) can be very helpful. Finally various options based on the parameters of the project cost, the volume of water transmission each project, risk and coefficient of water recycling are prioritized again.

Keywords: Mashhad plain, risk, uncertainty, water supply.



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Macroeconomic Policies for Resolution of Banking Crises

Ali Sarzaeem

Abstract

Banking crises is a widespread phenomenon in developed and developing countries. In this paper, a specific definition of banking crises is provided and accordingly it is shown how prevalent is systemic banking crises across the world. Then, the paper reviews short run and long run policies for confronting banking crises including Suspension of convertibility, Deposit freeze and/or bank holidays, Regulatory capital forbearance, Government guarantee of depositors, Liquidity support, recapitalization and bank restructuring. Subsequently it describes trade-offs between different approaches and reminds conditions for being effective. It is argued that for the containment of crises and resolution of crises, different sets of policies should be adapted.

Keywords: Banking crises, Financial Crises, Macroeconomic policy, government intervention



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

Describing Elements of Good Governance in Policy Making of Budgeting System in Iran

Seyed Mohammad Moghimi, Ali Asghar Poor Ezzat, Hassan Danaeefard
Heidar Ahmadi

Abstract

Achieving good governance in the country is one of the important purposes in societies and for governments around the world. To do this, they need to allocate resources to diverse goals effectively and efficiently. Since the budgeting system is the main means for allocating the resources to policies and plans in every country, its importance is undeniable for good governance. In this study, we are seeking to identify and describe the components of a policy making in Good Budgeting system for our country by which we meet good governance in our country. To meet this goal, we adopt a qualitative method called Theme Analysis by which we analyze data from three sources: the literature review, interview with experts, and comparative study budgeting system of selected countries. The result of our study is a good budgeting system components in form of 8 categories and 61 related themes.

Key Words: Good Governance , Budgeting Policy Making , Good Budgeting , Theme Analysis



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

**Prefigure and Pre-arranged Scenario for Neighborhood development
Planning with Systemic analysis
(Case study: Sanglaj neighborhood, Tehran)**

Zohreh Fanni, Laleh Kazemi

Abstract

Since the city is a dynamic complex system and it has many uncertainties, can not be expected to schedule for that only by rational approach and based on linear processes. This study used a system analysis with an emphasis on the need to identify the factors influencing the system, seek to understand and extract the structure of the system for development planning at the neighborhood level. In terms of methodology, the study of cognitive research. Data, including library data and documents and data related to the perception of residents and decision-makers. Using cross-impact analysis on the basis of important factors and uncertainties, examined the association of these factors with the development of the neighborhood. The results showed that, among the 30 factors examined, four trans-local roles and functions of Sanglaj and lack of incentives for burnout section's repairment, insecurity and lack of space for community recreation and social services for spending leisure time of residents have the highest impact and effectiveness on the system. These factors form the main axes of development scenarios neighborhood Sanglaj form. The authors of this article believe that the process outlined in this study a high degree of realism, responsiveness and flexibility compared to the current process of strategic planning on offering alternatives subjective and without considering the context and the key factors affecting structures and guidess impact on the environment is planned.

Keywords: neighborhood planning, systemic analysis, cross-impact analysis, pre-arranged scenario, Sanglaj neighborhood.



and depth of environmental scanning by referring to two factors be answered, referring to the fact and consulting the experts. In the second step, knowledge resources and tools to explore and exploit are created. This step is the Achilles heel of environmental scanning and it is the biggest problem of futures studies that sometimes due to widespread scanning issue, set up a socio-technical system will be necessary. In the third step, the knowledge resources to be exploited. After identifying and creating knowledge resources, exploiting becomes possible to use various tools. And finally in the fourth step, the data are analyzed and done the foundations- normative of knowledge management. At this stage, the main concern of the scanner will be normative-cognitive foundations of management. And but there are different ways to feeler and environmental scanning. That can be pointed the method of environmental scanning systems business, Quest methods, methods of environmental scanning mechanisms, methods to understand the context of future symptoms.

Each of these methods in today's organizations can be applied among the health sector organizations. In 2016, Hospital Association of America in order to promote in health sector used environmental scanning techniques .To understand the perspective of the healthcare organization, critical issues and emerging trends to predict the future and take steps to along with changes.

But with all the benefits of this technique, there are barriers in implementation. It is not possible to explain the lack of evidence and theory, exogenous shocks, the ambiguity of the concepts and approaches, the uncertainty of future trends managers, scarce resources, psychological factors (Such as fear, power) that are considered restrictions the successful implementation of environmental scanning. De and Shomiks believe that the greatest challenges facing an organization in the field environmental scanning is Cases which becomes invisible and thus understand the threats and opportunities estimates requires a closer look to the environment. Despite all the limitations and implementation obstacles of environmental scanning, this Technique will bring many benefits to organizations. In recent years, there are consensus experts that change is main feature of world in which we live and will face in the future. In fact, our world because of the growing number of actors, increase engagement and their being influenced by each other, and also due to increase in volume and speed unprecedented of available information has been much more complex and more turbulent. we can be said that in such a turbulent and dynamic environment, environmental scanning issue has been paying serious attention and also new management methods is presented in recent years. One of the key activities in the future is environmental scanning. Planning scenario must gain an understanding of their environment because to identify the possible alternatives for the future. As regards, environmental scanning is first technique that in order to achieve the goal of producing alternatives in future can be useful and effective. So it can be used to understand the changes and evaluation of events and move in the direction of progress.

Key words: environmental scanning, Futurology, organization



Strategic Studies of Public Policy; Vol.VI, No 21, Winter 2017

**Letters to the Editor:
Futures studies using environmental scanning techniques**

Fatemeh Ataollahi, Reza Dehnavieh, Omolbanin Atashbahar

Abstract

21st century Faced with the huge flow century of competition in national and international markets, lifestyle changes, the emergence of new issues in the field of social and political and also incidence environmental issues. That all these, forcing organizations to sensitive in contrast the world of turbulent, complex and threatening their environment and show a remarkable response. More than any other time, organizations must prepare system to anticipate emerging issues also active and effective response to these issues. This interpretation of the organization, in simplest form means that the life and growth of the organization depends on the nature of the surrounding environment and all the organizations must be aware of the nature of their environment and what will happen in the future. For this reason, many of people involved in organizational planning, subject monitoring the environment as an integral part organization planning have strongly considered. As mentioned, organizations targets to carry out daily activities. Also handling of innovation, need to learn more and faster of the nature of the current environment and the future in front. Among the various techniques to accomplish these purposes. Environmental scanning techniques can be cited. Environmental scanning Provide context expression capabilities of the organization and opportunities, resources, interactions and other conditions and the areas of survival and innovation for the organization. Also, Adma & Rolal (2010) According to Astafiz, environmental scanning as a method defined to deal with those foreign issues. That is barely visible and identifiable but you cannot ignore them.

According to opinion of some experts, environmental scanning is main issue for senior executives in many today, s organizations. Golas of environmental scanning system generally includes targets for follow-up events and scientific, technical, economic, social and political trends that these are important for organizations to determine the opportunities and threats that each of these bring to trends the organization.

Environmental scanning is composed of four steps or stages. In the first step, the scope and depth of environmental scanning is determined. Determine the scope

English Abstracts

Letters to the Editor Futures studies using environmental scanning technique

Fatemeh Ataollahi, Reza Dehnavieh, Omolbanin Atashbahar

Prefigure and Pre-arranged Scenario for Neighborhood development Planning with Systemic analysis (Case study: Sanglaj neighborhood, Tehran)

Zohreh Fanni, Laleh Kazemi

Describing Elements of Good Governance in Policy Making of Budgeting System in Iran

Seyed Mohammad Moghimi, Ali Asghar Poor Ezzat, Hassan Danaeefard, Heidar Ahmadi

Macroeconomic Policies for Resolution of Banking Crises

Ali Sarzaeem

Assessment risk Mashhad water supply options and their set priorities

Kamran Davari, Ahmad Ghandhari, Bijan Ghahraman

Glocalization: New Term for New Reality

Seyyed Hadi Zarghani, Mansoureh Eskandaran

Iran's Regionalism Paradigm and Centra Asia

Seyed Ahmad Fateminejad, Mohammad Reza Hashemi

Secessionist Tendencies in Europe: Bases and Trends

Mohammad Reza Hashemi

British Voting Behavior in the United Nations Security Council

Vahid Zolfaghari

Investigating factors behind lack of technological dvelopment in Iranian oil industry through Comparative study with Norway

Sirous Amirghodsi, Ali Maleki, Saeed Shavvalpour

In the Name of God

Journal of : Reasearch Strategic Studies of Public Policy

Volume 6, Number 21, Winter 2017

Publisher

Center for Strategic Studies

Managing Director

Hesam Ashena

Editor-in-Chief

Abbas Maleki

Editorial Board

Hesam Ashena, Associate Professor, Imam Sadeq University

Kiumars Ashtarian, Associate Professor, University of Tehran

Soleiman Pakseresht, Associate Professor, University of Hamedan

Mohammad Reza Tajik, Associate Professor, Shahid Beheshti University

Hadi Khaniki, Associate Professor, Allameh Tabatabaai University

Behzad Soltani, Assistant Professor, Kashan University

Mohsen Ronani, Professor, Isfahan University

Mohammad Fazeli, Assistant Professor, Shahid Beheshti University

Ali Karimi, Professor, University of Mazandaran

Masoud Kowsari, Associate Professor, University of Tehran

Address: No. 52, Khorshid Avenue, Pastor Street, Tehran, IRAN

P. O. Box: 318/13165

Tel: +9821 64453046

Fax: +9821 66403816

Website: www.sspp.iranjournals.ir

Email: sspp@css.ir
