

جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گامنامه پایش توسعه و آینده‌نگری



نشریه داخلی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری - شماره ۱ آذر ۱۳۹۸ - (ویژه‌نامه هفته پژوهش و فناوری)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

گاهنامه پایش توسعه و آینده‌نگری	
نشریه داخلی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری - شماره ۱ آذر ۱۳۹۸ - (ویژه‌نامه هفته پژوهش و فناوری)	
کد شناسه	۹۸-۵-۱۰۱۳۹
نام دفتر	دفتر خدمات پژوهشی و کاربست یافته‌های پژوهشی
پدیدآورندگان (به ترتیب حروف الفبا)	علیرضا آزموده اردلان - حسین آرامی - محسن ابراهیمی خوسفی - مصیب احمدی فر - مینا ابوطالبی - محمدعلی برادران قهفرخی - حسین پارسیان - ابولفضل پاسبانی صومعه - سیدرحیم تیموری - یونس تیموری - محمدسعید حسن پور زرکامی - حسین حسنی - علی‌رضا خزائی - مهدی رازپور - مهناز رجبی - طاهره سیفی - سیدمحمد شفیع - محمدحسین صابر - سعید غلامی نتاج امیری - مهرداد کاشف - محمد کردبچه - مصطفی کشتکار - جمال کاکایی - سعید قاسمی‌زاده تمر - مجید مردانی شهری - حمید محمدی - محمدجواد محسنی نیا - حجت مهدوی‌سعیدی - مرتضی مهرعلی تبار فیروزجائی - خسرو نورمحمدی - مهدی نظراقایی - محمدرضا نقدی‌زاده - مجید هاتفی مجومرد
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	آذر ۱۳۹۸
صفحه‌آرایی و طراحی جلد	مهناز رجبی، محمدسعید حسن پور زرکامی
مطالب این گاهنامه (داخلی) لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶ کد پستی: ۱۱۴۹۹۴۳۱۴۱	
https://www.dfrc.ir/	
Email: info@dfrc.ir	

فهرست مندرجات

صفحه	عنوان
۹	پیشگفتار / علیرضا آزموده اردلان.....
۱۲	پاسخ نو به پرسش قدیمی / حسین آرامی.....
۱۷	مزیت‌ها و چالش‌های موقعیت منطقه‌ای ایران / محسن ابراهیمی خوسفی.....
۲۶	بنیان‌های ژئوپلیتیک ایران در حوزه انرژی / مصیب احمدی فر.....
۳۶	آمایش و اصلاح ساختار بودجه / مینا ابوطالبی.....
۳۸	لزوم سیاستگذاری توسعه بر اساس رویکرد آینده‌پژوهی و اهداف و خروجی‌های آینده‌نگاری / محمدعلی برادران قهفرخی.....
۴۷	بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی دولت؛ اصلاحات و اقدامات شکلی یا محتوایی؟ (دیدگاه کارشناسان و مدیران سازمان برنامه و بودجه کشور) / حسین پارسیان.....
۵۵	رابط و نسبت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و ابعاد موضوع عدالت (بیان چند پرسش و مسئله) / ابولفضل پاسبانی صومعه.....
۶۴	توسعه بدیل‌ها و بدیل‌های توسعه: یادداشتی درباره اهمیت مردم‌شناسی توسعه / سیدرحیم تیموری.....
۷۰	الزامات نهادی سیاست‌گذاری پولی / یونس تیموری.....
۷۴	تفاوت‌های میان رهبری و مدیریت در چیست؟ / محمدسعید حسن پور زرکامی.....
۷۸	ضرورت تأسیس یک صندوق ثروت ملی / حسین حسینی.....
۸۳	رابطه بین پژوهش، فناوری و رشد اقتصادی / علی‌رضا خزائی.....
۹۰	ابعاد مغفول جریان سرمایه در توسعه مناطق مرزی؛ سرمایه عامل توسعه یا ناپایداری؟ کاربری تجربه‌ای جهانی در توسعه بسامان مناطق مرزی کشور (نمونه شهرستان مرزی بانه) / مهدی رازپور.....
۱۰۰	نقش مراکز پژوهشی در تولید علم / مهناز رجبی.....
۱۰۳	بررسی راهکارهای مدیریت و کنترل نقدینگی / طاهره سیفی.....
۱۱۰	ارتقاء سلامت سازمانی؛ راهبردی جهت توانمندسازی نیروی انسانی / سیدمحمد شفیعی.....
۱۱۴	جایگاه سیاست‌های حمایتی از کارآفرینی فناورانه در برنامه‌های توسعه‌ای کشور / محمدحسین صابر.....
۱۱۹	نقش ما در فردای توسعه‌یافتگی؛ راهبردی برای توسعه ایران / سعید غلامی نتاج امیری.....
۱۲۷	سیستم یکپارچه برنامه‌ریزی سرزمینی / مهرداد کاشف.....
۱۳۰	راهکارهای سیاستی برای نظام بودجه‌ریزی کشور / محمد کردبچه.....
۱۳۷	اقتصاد سبز؛ ابزاری جهت وارد سازی ارزش‌های محیط‌زیست به حسابرسی ملی / مصطفی کشتکار.....
۱۴۱	مدیریت تعارض منافع کلید موفقیت اصلاح ساختاری بودجه / جمال کاکائی.....
۱۴۶	اداره و دانش و هنر سیاستگذاری / سعید قاسمی‌زاده تمر.....
۱۴۹	تحولات مشاغل؛ لزوم توجه سیاستگذاران / مجید مردانی شهری.....
۱۵۵	آینده‌پژوهی شهری، رویکردی نوین در تهیه طرح‌های توسعه شهر / حمید محمدی.....
۱۶۰	برنامه‌ریزی و الزامات قانونی آن / محمدجواد محسنی‌نیا.....
۱۶۳	سیاست‌های مدیریتی فرهنگی در ایران امروز / سیدحجت مهدوی سعیدی.....

- اهمیت توجه به ارتقاء تولید در مناطق روستایی از رهگذر توسعه کارآفرینی / مرتضی مهرعلی تبار فیروزجائی ۱۶۶
- پیشنهاداتی برای تغییر روش برنامه‌ریزی برنامه هفتم توسعه از جامع به هسته‌ای / خسرو نورمحمدی..... ۱۷۴
- مدیریت هزینه بودجه عمومی از طریق نظارت مالی دولت / مهدی نظرآقایی..... ۱۹۰
- نگاهی بر ساختار مدیریت و کارآیی سیستم ریلی کشور / محمدرضا نقدی‌زاده..... ۱۹۴
- بررسی قدرت نهادهای قانونی بر فرار و جذب سرمایه / مجید هاتفی مجومرد..... ۱۹۹

مقدمه

در آستانه هفته پژوهش سال ۱۳۹۸ که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با شعار «پژوهش اثربخش، فناوری ارزش آفرین و رونق تولید» با فعالیتهای متنوع در بازه زمانی ۲۳ تا ۲۹ آذرماه برگزار می شود، بر آن شدیم تا به نشانه توان جمعی و کار گروهی این مرکز، نشریه‌ای را تهیه و ارائه کنیم. برای این اقدام قالب و چارچوبی به شرح زیر تهیه شد تا هر بخش آن توسط یکی از اعضای مرکز نوشته شود و به امید خدا در یکی از روزهای هفته پژوهش از این اثر طی مراسمی پرده برداری می شود.

۱- هدف

تهیه و تولید مشارکتی یک مجله داخلی با کمک و همیاری همه همکاران مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به مناسبت هفته پژوهش سال ۱۳۹۸

۲- موضوع

موضوع و محور اصلی این گزارش مجموعه ایده‌ها، توصیه‌های سیاستی و راهکارهایی از جانب پژوهشگران مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری خطاب به سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان نهاد متولی راهبری توسعه کشور است. انتخاب موضوع فرعی برای نگارش یادداشت آزاد بوده و به انتخاب نویسنده انجام پذیرفته است. محتوای یادداشت مستخرج از پژوهش‌های انجام شده پیشین توسط نگارنده یا فراتحلیلی از پژوهش‌های انجام شده توسط دیگران و یا منبعث از تجربیات و دانش ضمنی مولف می‌باشد.

۳- حجم گزارش

با توجه به اینکه مخاطب گزارش، مدیران و مسولان ارشد سازمان می‌باشند لذا تلاش شده در نهایت اختصار (حدود ۲ الی ۵ صفحه) نوشته شود.

۴- مهلت نگارش

با توجه به اینکه این نشریه به مناسبت هفته پژوهش در آذر ماه سال ۱۳۹۸ منتشر و در اختیار سازمان قرار گرفت لذا ترتیبی اتخاذ شد تا ویرایش نهایی یادداشت‌ها، حداکثر تا پایان آبان ماه ۱۳۹۸ تهیه شود.

۵- چارچوب و ساختار پیشنهادی

- زمینه یا بافتار: در حال حاضر، با آن مشکل خاص چگونه برخورد می‌شود؟ چرا این شیوه تا کنون اجرا می‌شده؟

- تحلیل: چرا سیاست‌گذاری فعلی کار نمی‌کند؟ چرا باید به دنبال یک جایگزین باشیم؟
- انتخاب‌های سیاستی: درباره چند جایگزین و پیامدهای آن بحث می‌شود.
- توصیه‌ها: چند توصیه و چگونگی اجرایی کردن آن‌ها در این بخش نوشته می‌شود.
- نتیجه: خلاصه تحلیل و توصیه‌ها می‌آید.

۶- ملاحظه

نظر به اینکه هدف از تهیه این مجموعه، علاوه بر تاثیری که بر مخاطب خواهد داشت، تمرینی برای انجام یک کار گروهی موفق در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری بوده است لذا با رعایت مهلت زمانی در اختیار، ضمن تلاش برای نگارش متنی با درجه کیفی بالا، تمهیدی اندیشیده شد تا زمینه هم‌اندیشی و برهم‌افزایی در حین نگارش نیز برای محققان مهیا شود. از اینرو نگارش به صورت هم‌زمان و در محیط [Google](https://www.google.com) انجام شد لذا به این منظور از پژوهشگران خواسته شد تا در صفحه‌ای که به هر شخص اختصاص داده شده نسبت به نگارش اقدام نموده و در طی زمان ویرایش‌های خود را در همان محیط به انجام برسانند.



پیشگفتار

علیرضا آزموده اردلان
رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

بی‌شک ما در دورانی قرار داریم که شاهد انقلابی در نحوه زندگی، فعالیت و تعاملات اجتماعی انسان‌ها در سایه تحولات و دستاوردهای علمی و فناوری خواهیم بود. وجود امکان جمع‌آوری داده در سطح وسیع از طریق سنجنده‌ها و وسایل جمع‌آوری داده نصب شده بر سکوهاى مختلف زمینی، هوایی و فضائی امکان پایش بی‌وقفه پدیده‌های طبیعی و پیرامونی را فراهم آورده است. حجم داده‌ای که امروزه به صورت‌های یاد شده دو روز در سطح جهان جمع‌آوری می‌شود معادل کل داده‌های حاصل از آغاز تمدن بشر تا سال ۲۰۰۳ است. توان پردازش اَبَر رایانه‌ای امکان محاسبات و پردازش‌های گوناگون داده‌های جمع‌آوری شده برای ساخت مدل‌ها و خروجی لازم برای تصمیم‌گیری هرچه درست‌تر و به بوقع‌تر را پدید آورده است. ارزش خدمات قابل تولید بر اساس این حجم وسیع از داده و اطلاعات تا سال ۲۰۲۰ به بیش از ۲۱۰ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است. استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و نقشه‌های قابل تکمیل به کمک اطلاعات کاربران^۱ به همراه اطلاعات میدانی حاصل از پهبادها موجبات تجزیه و تحلیل اطلاعات طبیعی برای هشدار سریع و پیشگیری از آسیب‌های طبیعی را فراهم آورده و خدمات امداد و بازسازی و بازیابی از آسیب‌های طبیعی می‌تواند با سرعت و کیفیت بالا صورت گیرد. دریافت اطلاعات از طریق اینترنت به وسعت کل اشیاء پیرامونی فراهم آمده که با بهره‌گیری از رایانش ابری و مابیل، امکان تجزیه و تحلیل آنی اَبَر داده‌ها و تولید سناریوهای با دقت و جزئیات بالا از عوامل پیرامونی، تغییرات زیست محیطی، شرایط جوی سخت و تغییرات اقلیمی در مقیاس جهانی فراهم آورده است.

رقابت در حوزه محاسبات کوانتومی بر مبنای رایانشگرهای کوانتومی در حال افزایش است. رایانشگرهایی که ردپای کربن پائین‌تر داشته و بعلاوه ابزار محاسبات مورد نیاز اَبَر داده‌های تولید سناریوهای پیش‌بینی وقایع و تصمیم‌گیری بموقع را فراهم می‌آورند. ورود به پردازش در مقیاس اگزا (۱۰^{۱۵} محاسبه در ثانیه) تا سال ۲۰۲۰ توان بالقوه رسیدن به محاسبه‌گرهای در مقیاس زتا (هزار اگزا) و یوتا (هزار زتا) را نیز مهیا ساخته که امکان پیش‌بینی هرچه بهتر آینده در حوزه‌های مختلف و برنامه‌ریزی هرچه دقیق‌تر به سمت آینده مطلوب را فراهم خواهد آورد. از این توان پردازشی یقیناً می‌تواند در حوزه‌هایی همچون اقلیم، آب و هوا، زمین‌لرزه و سونامی

^۱ Crowd Sourcing

در جهت پیش‌بینی بهره‌جست. با شناخت ساختارهای زمین‌گرمائی و بهره‌گیری از آن در تولید انرژی پایه و کشف منابع انرژی جدید می‌توان بر کمبود منابع فایق آمد.

قدرت پردازش آبری رایانه‌ای در مقیاس اگزا، در کنار پردازش آبری از طریق شبکه‌های بی‌سیم و اینترنت اشیاء بی‌شک زمان لازم برای رسیدن به توسعه پایدار و رفع چالش‌های اجتماعی-اقتصادی ناشی از تغییرات آب و هوایی و کمبود انرژی را کاهش خواهد داد. ایجاد تعامل هرچه بیشتر بین انسان و ماشین، روبات‌ها و نرم‌روبات‌های صنعتی در آینده امکان تولید محصولات و طراحی تولید بر اساس خصوصیات و نیازهای هر فرد را فراهم آورده و جایگزین تولید انبوه امروز خواهد شد. در انجام فعالیت‌ها و مشاغل، وابستگی به مکان فیزیکی کمتر شده و تولیدات حاصل از انسان و ماشین بر مبنای میزان مورد نیاز در مکان مناسب برای توزیع، با پیش‌بینی دقیق نیازها، فراهم آمده و به این ترتیب منابع به صورت کارا تر به تولیدات با بیشترین تقاضا اختصاص خواهد یافت که خود نشان از همسوئی هرچه بیشتر طراحی تولید با اولویت و نیاز مشتری دارد.

اگر فراگیر شدن اینترنت در سال ۱۹۹۵ را آغاز این تحولات بدانیم، مایلی شدن اینترنت، شبکه‌سازی، مجازی‌سازی، آبر داده‌ها، اینترنت اشیاء، آبر رایانش آبری، یادگیری ماشینی، یادگیری عمیق ماشینی، زنجیره بلوکی، چاپ سه‌بعدی و چهاربعدی، خودکارسازی، ماشین‌ها و هواپیماهای هدایت شونده بدون راننده و خلبان، نانو تکنولوژی، پیشرفت‌های رباتیک، آبر رایانش کوانتمی و آبر سیستم‌های خودکار، مسیر رشد و تکامل فناوری امروز را ترسیم می‌کند.

فرا مواد نانو لوله کربنی با خواص فیزیکی خارق‌العاده، امکان ساخت برج‌های به ارتفاع صدها کیلومتر و ساخت آسانسورهائی به سوی ایستگاه‌های فضائی را فراهم خواهد آورد. در بعد دفاعی بکارگیری صنعت مکترونیک و شبیه‌سازی و تقویت حرکت انسان، امکان بوجود آوردن ابر انسان با قدرت آبر انسانی و مقاوم در برابر فشار و خستگی و ایجاد پوشش‌های نامرئی کننده دو بعدی از دستاوردهای حال حاضر است. بی‌شک تا زمانی که علم مواد به خلق مواد خارق‌العاده ادامه می‌دهد، بهره‌وری فوق‌بهبود یافته در تولیدات صنعتی نیز ادامه خواهد یافت. از بُعد بازرگانی و اقتصادی محاسبات کوانتمی و آبر رایانشی، خبر از آغاز عصری جدید در تخصیص بهینه دارائی‌ها در آینده نزدیک دارد. استخراج سبدهای سهام بهینه در بازار مالی مبتنی بر محاسبات ذکر شده، سپردن محاسبات پیش‌بینی اقتصادی با متغیرهای بسیار و حجم بالای داده‌ها، به عنوان ورودی، به نرم-افزارهای قدرتمند و یافتن بهینه عوامل واقعی تاثیرگذار بر بازار را محقق ساخته و شانس برای جهش‌های کاذب در دارائی‌ها و سرمایه‌گذاری محافظه کارانه و پرخطر باقی نخواهد گذاشت. این قدرت محاسباتی باعث اتکای هر چه بیشتر به هدایت و کنترل سامانه‌ها با هوش مصنوعی شده و پیش‌بینی می‌شود در آمدهای قابل ملاحظه‌ای از هوش مصنوعی در حوزه‌های مخابرات، خودرو، مونتاژ، خدمات مالی و خرده فروشی حاصل شود. هوش مصنوعی در کنار هوش انسانی موجب بوجود آمدن ابرهوش با قابلیت و خصوصیات بهبود یافته و جایگزین هوش طبیعی انسان را بوجود خواهد آورد. این موضوع منجر به تبلور قلمروی جدیدی در بُعد فضا و مکان شده و سکونتگاه انسان ابرهوش را بوجود خواهد آورد. تاثیر این هوش در فضای مجازی و افزوده می‌تواند الهام‌بخش بشر در یافتن راه‌حلهائی برای مشکلات موجود در دنیای واقعی، برگرفته از دنیای مجازی او، قرار گیرد.

یافتن منابع جدید، تخیص بهینه منابع و فعالیت‌های بهینه بشر، دیگر جائی برای نابرابری اجتماعی-اقتصادی و فقر باقی نخواهد گذاشت. و فعالیت‌های این جامعه با حداقل اثرات محیطی خواهد بود. آنچه ذکر شد، تصویری از آئنده بسیار امیدوار کننده و شکوفائی است که می‌تواند فردای ما باشد. چرا که هر آنچه که امروز بتوانیم تصور کنیم، زمانی به وقوع خواهد پیوست.



پاسخ نو به پرسش قدیمی

حسین آرامی

مشاور گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

از اواسط دهه چهل که بعد از اجرای دو برنامه عمرانی و تحولات ایجاد شده پیامد آن، مسئله تمرکز بیش از حد سرمایه‌گذاری، فعالیت و جمعیت در تهران و به تعبیر برنامه‌ریزان شهری، پدیده بزرگ سری در پیکره اجتماعی کشور مورد توجه جامعه‌شناسان قرار گرفت. بحث کاهش عدم تعادل‌ها در پهنه سرزمین، اجرای سیاست عدم تمرکز و اختیارات مناطق و استان‌ها و بالاخره آمایش سرزمین مطرح گردید. در حقیقت مسئله اصلی این بود که جریان رشد اقتصادی کشور با شتاب لازم ادامه و استمرار داشته باشد، اما در عین حال این رشد در جای جای کشور جاری و به طور متعادل در پهنه سرزمین توزیع شده باشد، یعنی فرصت‌های برابر رشد با توجه به قابلیت‌ها و مزیت‌های هر منطقه و استان وجود داشته باشد. تحقق بایسته این هدف مستلزم دو شرط است؛ یکی اجرای سیاست عدم تمرکز و اختیار داشتن مناطق، استان‌ها و نواحی در اتخاذ تصمیمات متناسب با مقتضیات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جغرافیای تصمیم و لذا حداکثرکردن کارایی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و دیگری توجه به رویکرد آمایشی در نظام برنامه‌ریزی.

این مقوله از برنامه چهارم عمرانی کشور در قبل از انقلاب تاکنون همواره مورد تأکید بوده است. هم در راستای اجرایی کردن سیاست عدم تمرکز و هم اعمال رویکرد آمایشی در برنامه‌ها گام‌هایی برداشته شده است اما همواره در مرحله نهایی تدوین برنامه، همچنان سؤالات مطرح شده در این رابطه بدون پاسخ روشن، قانع‌کننده و اجرایی می‌ماند و گاه در قالب حواله‌دادن به برنامه بعدی مورد اشاره قرار می‌گرفت. مثل برنامه چهارم که در یکی از احکام آن تأکید شده بود که برنامه پنجم باید آمایش محور تهیه شود که چنین امری تحقق پیدا نکرد.

به راستی: چگونه یک برنامه توسعه میان‌مدت صبغه آمایشی پیدا می‌کند؟ چگونه راهبردهای آمایش با سیاست‌های بخشی قابل تلفیق و امتزاج هستند؟ آمایشی بودن یک برنامه توسعه یعنی چه؟ و چگونه ممکن است؟

و به راستی: چگونه برنامه توسعه استان با برنامه‌های توسعه در سطح ملی و بخشی می‌تواند تلفیق و هماهنگ شود؟

الف) در آسیب‌شناسی روند گذشته تدوین برنامه‌های توسعه و اینکه چرا مطالعات و ایده‌های آمایشی در برنامه‌ها راه به جایی نبرده است و برنامه‌ها کاملاً با نگاه صرفاً اقتصادی- بخشی تدوین و اجرا شده است فی‌الجمله به این نتیجه رسیده شده که تا بخش‌ها آمایشی فکر نکنند، تا بخش‌ها آمایشی برنامه‌ریزی نکنند و تا بخش‌ها نگاه آمایشی در اجرا نداشته باشند، آمایش سرزمین تا همیشه جزیره‌ای خواهد ماند در کنار اقیانوس رونده برنامه‌ها و اگر نه لاقلاً رودخانه روان برنامه‌ریزی و این تعبیر و تلقی در اذهان آمایشگران جان گرفت و پدید آمد که آمایشی بودن برنامه یعنی اینکه بخش‌ها نگاه آمایشی داشته باشند و برنامه توسعه بخش در هر سطحی با رویکرد فضایی- سرزمینی تهیه و تدوین شود. به تعبیر دیگر صرف اینکه بخش کشاورزی بگوید طی دوران برنامه در تولید غلات ۴۰ درصد رشد خواهد داشت کافی نیست بلکه اینکه این رشد در کجا و با چه منطقی اتفاق خواهد افتد و ارتباط و تأثیراتش با بقیه بخش‌ها چگونه است مهم و حائز اهمیت است. صرف اینکه بخش حمل و نقل بگوید ۶۰ درصد در زیرساخت‌های ریلی افزایش خواهیم داشت کفایت نمی‌کند. بلکه این توسعه در کدام محورها و با چه منطقی روی خواهد داد و چگونه توسعه سایر بخش‌ها را تقویت یا تضعیف می‌کند نیز اهمیت دارد، لذا بر این اساس لازم است توسعه بخش‌ها در هر برنامه توسعه با توجه به رویکرد آمایشی لحاظ و پیش‌بینی شود. اما برای تحقق این مهم چه تدابیر و الزاماتی ضرورت دارد؟ سه الزام عمده در این رابطه عبارتند از: تکلیف به بخش‌ها (الزام قانونی)، ارائه اسناد راهنمای آمایشی به بخش‌ها و آموزش و تجهیز منابع انسانی بخش‌ها. در رابطه با الزام اول، باید برنامه راهبردی بخش‌ها و هم بویژه برنامه عملیاتی* بخش‌ها با رویکرد فضایی تدوین شود. این امر در نظام‌نامه برنامه لحاظ و پس از تصویب شورای اقتصاد به عنوان یک تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی ملی که حوزه مأموریت و وظایفشان ماهیت فضایی دارد ابلاغ گردد. در رابطه با الزام دوم یعنی ارائه اسناد آمایشی به بخش‌ها به عنوان راهنمای عمل نیز لازم است سند ملی آمایش سرزمین با ضافه اسناد آمایشی بخشی شامل ساختار فضایی و سیاست‌های سرزمینی بخش در اختیار دستگاه‌های ذیربط قرار گیرد. در رابطه با الزام سوم، علاوه بر تکلیف قانونی بخش‌ها و تدوین اسناد راهنمای عمل آمایشی برای تضمین بیشتر نیاز است تا بدنه کارشناسی بویژه دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی در دستگاه‌های ملی به تفصیل با مولفه‌های رویکرد آمایشی آشنا و به دانش آمایشی تجهیز شوند. برگزاری دوره آمایش سرزمین و نیز توسعه متعادل منطقه‌ای و مشارکت کارشناسان و مدیران در این دوره‌ها از جمله اقدامات ضروری است.

ب- لازم است برای بخش‌ها، فرابخش و استان‌ها برنامه در دو سطح راهبردی و عملیاتی تهیه و تدوین شود. بدین ترتیب که نخست برنامه راهبردی بخش و فرابخش با توجه به اسناد بالادست، تحلیل روند گذشته و تبیین وضع موجود و چالش‌های اکنون و آینده پیش‌رو تهیه و پس از طی مراحل بررسی و تأیید برای استان‌ها ارسال گردد. استان‌ها با توجه به برنامه‌های راهبردی بخش‌ها و فرابخش، اسناد

* برنامه بخش‌ها و فرابخش و همین‌طور استان‌ها در دو سطح تهیه خواهد شد: ۱- برنامه راهبردی و ۲- برنامه عملیاتی. بدین‌گونه که تا هنگام ارائه لایحه برنامه به مجلس شورای اسلامی، برنامه راهبردی بخش و فرابخش باید تدوین شده باشد و بعد از ابلاغ قانون و با توجه به برنامه‌های راهبردی، هر بخش برنامه عملیاتی خود را تهیه و تدوین نماید.

آمایشی، تحلیل روند گذشته و وضع موجود توسعه استان و احصاء چالش‌های موجود و پیش رو به علاوه مجموعه معارف کارشناسی و مدیریتی سند توسعه استان را با ماهیت راهبردی تدوین و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ستاد برنامه ارسال دارند. در ادامه کار، بخش و فرابخش برنامه عملیاتی خود را با توجه به برنامه راهبردی، احکام قانونی و منابع در دسترس با نگاه سرزمینی تدوین می‌نماید. برنامه عملیاتی بخش‌ها و فرابخش‌ها به استان‌ها اعلام می‌شود. هر استان با توجه به سند توسعه استان، برنامه‌های عملیاتی بخش‌ها و فرابخش‌ها، احکام قانون برنامه و با توجه به ملاحظات کارشناسی و مدیریتی، برنامه عملیاتی استان را برای دوره برنامه تدوین و به تصویب شورای برنامه‌ریزی استان می‌رساند و در آخر برای تأیید به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌دارد.

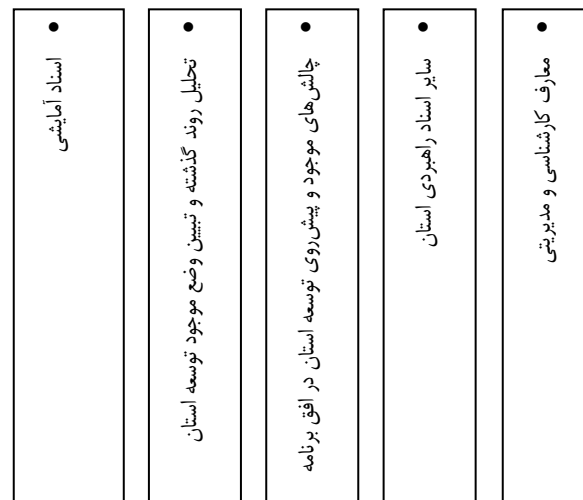
بدین ترتیب و با طی این فرآیند ارتباط و هماهنگی مناسبی بین برنامه‌های ملی - بخشی و برنامه‌های استانی در سطح راهبردی و علی‌الخصوص عملیاتی پدید می‌آید که کار را برای هدایت مؤثر روند توسعه ملی با لحاظ قابلیت‌ها و نیازهای سرزمینی تسهیل می‌کند. چارچوب مذکور این امیدواری را ایجاد می‌کند که در صورت تدوین و اجرای مناسب و بهنگام اسناد و برنامه‌ها، تلاش‌های ملی و استانی حداکثر هم را ستایی را دارا بوده و بدین رو حداکثر کارایی نظام تخصیص منابع را شاهد باشیم که نتیجه آن رشد کارآمد و عادلانه در سطح استان‌های کشور خواهد بود.

فرآیند تدوین اسناد برنامه های راهبردی بخش - فرابخش و استان ها



سند برنامه راهبردی بخش - فرابخش

ابلاغ به استان ها



سند برنامه راهبردی توسعه استان

فرآیند تدوین برنامه‌های عملیاتی بخش-فرابخش و استان‌ها

- برنامه راهبردی توسعه بخش، فرابخش
- اسناد توسعه استان‌ها
- احکام قانون برنامه
- برآورد منابع
- اسناد آمایش سرزمین
- معارف کارشناسی و مدیریتی

برنامه عملیاتی بخش / فرابخش با نگاه سرزمینی

ابلاغ به استان‌ها

- سند برنامه راهبردی توسعه استان
- احکام قانونی برنامه و برآورد منابع
- معارف کارشناسی و مدیریتی

برنامه عملیاتی توسعه استان



مزیت‌ها و چالش‌های موقعیت منطقه‌ای ایران

محسن ابراهیمی خوسفی

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

مقدمه

به منظور تعیین جهت‌گیری‌های اصلی توسعه کشور در درازمدت، می‌بایستی مزیت‌ها و چالش‌های موقعیت ایران در منطقه و جهان را مورد ارزیابی و تحلیل قرار داد. ایران با بیش از ۱۶۴۸ هزار کیلومتر مربع وسعت (هفدهم در جهان) و جمعیتی بالغ بر ۸۰ میلیون نفر (هجدهم در جهان)، کشوری واقع در سطح اتصال سه قاره بزرگ آسیا، اروپا و آفریقا است و در شکل‌گیری تعاملات فضایی بین آنها نقش آفرینی می‌نماید. به عبارت دیگر، ایران از یک موقعیت استراتژیک در سطح جهانی و منطقه‌ای برخوردار است. منطقه استراتژیک به مناطق جغرافیایی گفته می‌شود که بنا به دلایل مختلف اقتصادی، سیاسی، نظامی یا مذهبی از اهمیت و ارزش خاصی برخوردار است.

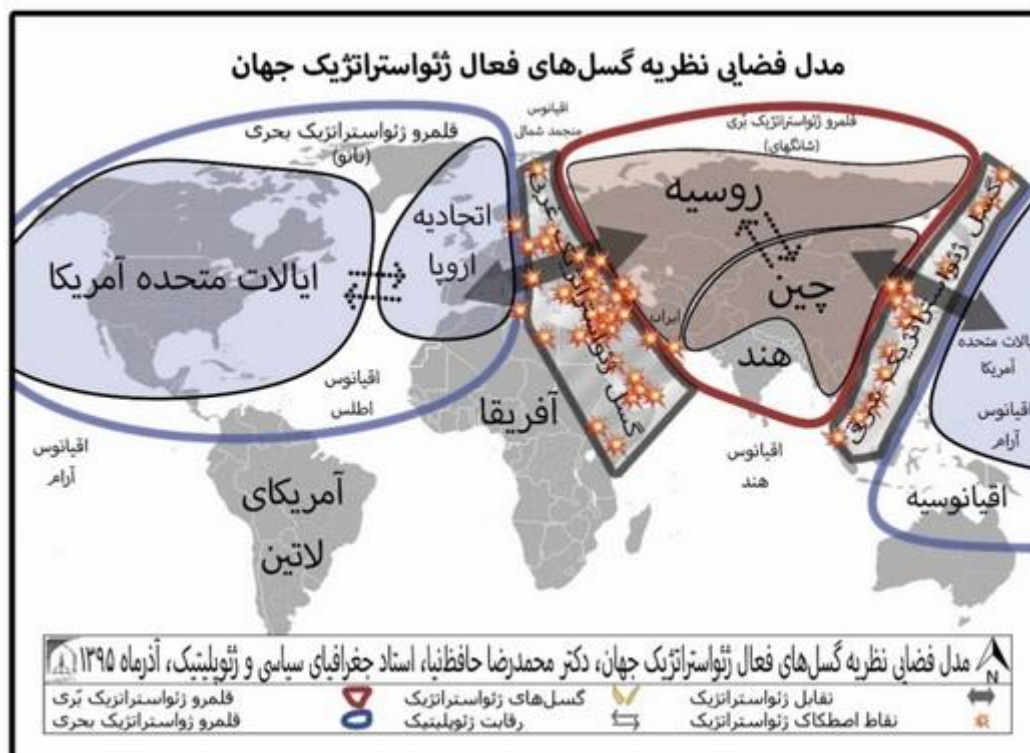
از مهمترین دلایل استراتژیک برشمردن یک منطقه جغرافیایی می‌توان به واقع شدن در کنار تنگه‌های بین‌المللی، موقعیت سرآغازی مناطق به‌عنوان کانون توزیع و پخش کالا، موقعیت‌های نظامی، موقعیت مرکزی و قرارگیری در چندراه‌های مواصلاتی و موقعیت ژئوپلیتیکی که منجر به رقابت قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای می‌شود، نام برد. با این مقدمه، بدون شک کشور ایران به دلیل همجواری و تسلط بر تنگه هرمز و خلیج فارس، برخورداری از ذخایر غنی معدنی و انرژی، موقعیت چندراه مواصلاتی، اتصال به آبهای آزاد، موقعیت مرکزی خلیج فارس به دلیل تردد کشتی‌های نفتی، تجاری و ناوهای جنگی می‌توان به عنوان یکی از مناطق مهم استراتژیک جهان برشمرد.

این موقعیت کم نظیر استراتژیک ایران در منطقه (به‌خصوص جنوب غرب آسیا) و جهان، علی‌رغم اینکه چالش‌ها و تنگنانهایی را برای توسعه سرزمین به همراه داشته است و الگوی پیچیده‌ای از مداخله و رقابت بازیگران در مقیاس‌های جهانی، منطقه‌ای و محلی، پیرامون آن شکل گرفته است، فرصت‌های بی‌نظیری نیز برای توسعه کشور به ارمغان آورده است. در این نوشتار سعی شده است تا اهم مزیت‌ها و چالش‌های سرزمینی کشور ایران به طور خلاصه تشریح شود.

موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیک

در چارچوب پارادایم رقابت استراتژی‌های بحری و بری در جهان، امروزه دو گسل بزرگ ژئواستراتژیک در مقیاس کروی و در غرب و شرق اوراسیا شکل گرفته است که به نظر می‌رسد سرچشمه سیاست‌های کنونی در جهان می‌باشند. در جهان کنونی پنج بازیگر استراتژیک و قدرتمند در مقیاس کروی وجود دارد که به همراه متحدین خود، در دو جبهه ژئواستراتژیک جهانی متشکل شده‌اند و جملگی از اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل نیز می‌باشند، عبارتند از: ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه در جبهه ژئواستراتژی بحری، و روسیه و چین در جبهه ژئواستراتژی بری (حافظنیا، ۱۳۹۵).

شکل ۱- قلمروهای ژئواستراتژیک بحری و بری



(منبع: حافظنیا، ۱۳۹۵)

در سطح اتصال دو قلمرو بحری و بری، گسل‌های ژئواستراتژیک فعال شرقی و غربی واقع شده‌اند. گسل شرقی، در سطح اتصال خشکی اوراسیا با اقیانوس کبیر قرار دارد. بازیگران اصلی طرفین این گسل دولت‌های چین، روسیه و ایالات متحده آمریکا می‌باشند. در این گسل، تقابل ژئواستراتژیک در درجه اول بین چین و آمریکا و سپس بین روسیه و آمریکا می‌باشد که در حال گسترش است. گسل غربی نیز در سطح اتصال قاره‌های اوراسیا، اروپا و آفریقا قرار گرفته است. با توجه به اینکه کشور ایران در مرز قلمرو ژئواستراتژیک بری و در مرز گسل غربی واقع شده است، همواره درگیر چالش‌ها و بحران‌های ناشی از رقابت قدرت‌های بری و بحری در امتداد این گسل بوده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

بحران‌های سیاسی و ژئوپلیتیکی در داخل لبنان

بحران ژئوپلیتیکی و سیاسی رژیم صیہونیستی و فلسطین در نوار غزه و کرانه باختری؛

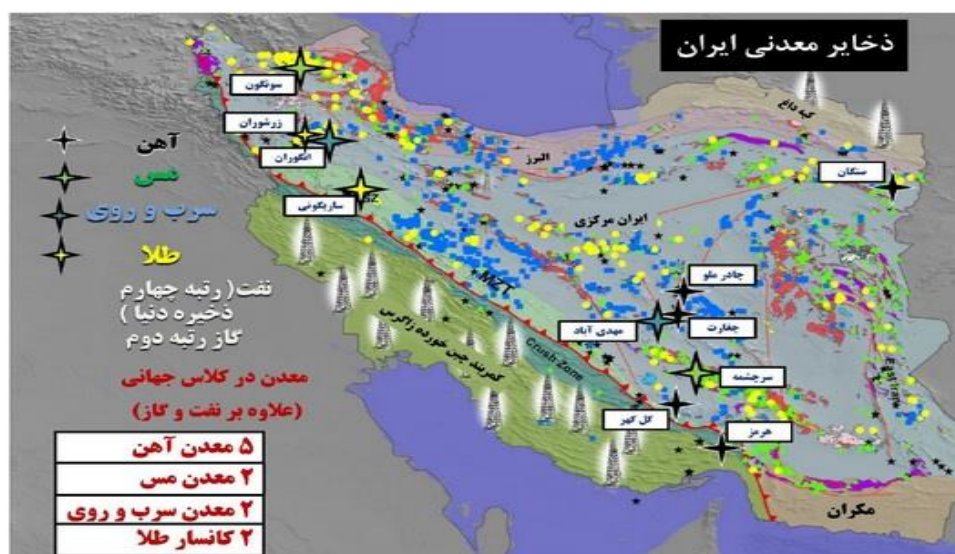
- بحران ژئوپلیتیکی بیت المقدس و منازعه پیروان اسلام، مسیحیت و یهود بر سر کنترل فضای آن؛ بحران سیاسی و ژئوپلیتیکی پیچیده داخل سوریه؛ بحران منطقه ای کردستان به ویژه در ترکیه، عراق و سوریه؛ بحران ژئوپلیتیکی و سیاسی داعش در عراق و سوریه همراه با عوارض سطوح محلی، منطقه‌ای، فرامنطقه‌ای (جهان اسلام) و کروی/ جهانی آن؛ بحران‌های ژئوپلیتیکی و سیاسی در داخل کشور عراق؛ بحران ژئوپلیتیکی در منطقه خلیج فارس بین ایران و عربستان و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و ابعاد منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای آن در عراق، سوریه، شرق مدیترانه، جهان اسلام و غیره؛ بحران ژئوپلیتیکی و سیاسی بین یمن و عربستان و کشورهای شورای همکاری؛
- با این وجود، از منظر جغرافیایی و ژئوپلیتیکی می‌توان اهم مزیت‌های ذیل را برای سرزمین ایران برشمرد:
- قرارگیری در کانون هارتلند جنوب غرب آسیا این منطقه نقش فوق‌العاده‌ای در فرآیندهای سیاسی و شکل‌گیری سیاست جهانی از خود به جای می‌گذارد و سایر فضاها و سیستم‌های بین‌المللی را متأثر می‌کند (حافظ‌نیا، ۱۳۸۶).
 - همسایگی با ۱۵ کشور و قرارگیری در کانون ارتباطی ۲۵ کشور واقع در جنوب غرب آسیا و خاورمیانه با جمعیتی بالغ بر ۷۴۴ میلیون نفر
 - برخورداری از مرزهای آبی گسترده در شمال و جنوب (حدود ۸۰۰ کیلومتر در شمال و ۱۶۰۰ کیلومتر در جنوب) به نحوی که سواحل ایران در خلیج فارس و دریای عمان به عنوان دروازه‌های ارتباط اقتصادی می‌تواند کشورهای محصور در خشکی آسیای میانه و قفقاز به کشورهای جهان و منطقه و سواحل ایران در دریای خزر می‌تواند ارتباط اقتصاد کشورهای شبه جزیره عربستان با آسیای مرکزی و قفقاز را برقرار نماید؛
 - برخورداری از تنوع اقلیمی و اکوسیستم‌های طبیعی؛
 - ایران به واسطه تعامل با ۱۵ کشور مستقل و ۲۴ دولت پیرامونی در چهارراه برخورد دولت‌ها قرار دارد. این وضعیت هم به نوعی تهدید و هم فرصت برای ایران محسوب می‌شود؛
 - امکان تأثیرگذاری بر تحولات بین‌المللی در شرق و جنوب شرقی با توجه به مرزهای مشترک با کشور پاکستان و قابلیت همکاری در چهار حوزه فرهنگی، سیاسی-امنیتی و اقتصادی؛
 - تسلط بر تنگه هرمز به عنوان یکی از مهم‌ترین تنگه‌ها و آبراهه‌های بین‌المللی (مسیر بخش عمده‌ای از انتقال انرژی جهان، مسیر تجارتي کشورهای حاشیه خلیج فارس، ...).

برخورداری از ذخایر غنی معدنی

- در حوزه ذخایر معدنی نیز کشور ایران از مزیت‌هایی برخوردار است که اهم آنها عبارتند از:
- ۱/۸ درصد منابع شناخته شده جهانی به میزان ۱۰۴ میلیارد تن را در خود جای داده است.

- بیش از ۵۵ میلیارد تن از ذخایر قابل معدن کاری جهان در ایران است که شامل ۶ درصد منابع مس، ۳/۵ درصد منابع سرب و روی، ۱۰/۵ درصد ذغال سنگ کک شو و حرارتی، ۲ درصد منابع سنگ آهن می‌باشد.
- نیمی از ۲۴ نوع ماده معدنی فلزی و ۳۶ نوع از ۵۰ نوع ماده غیرفلزی جهان در ایران شناسایی و تعیین ذخیره شده است.
- ۱/۱ درصد مس، ۱ درصد سرب و روی، ۰/۸ درصد آهن، ۱ درصد ذغال سنگ و ۰/۰۴ درصد طلاي جهان به ایران تعلق دارد.
- ایران در کمربند کوهزایی آلپ- هیمالیا قرار گرفته که ۱۵ درصد از ذخایر شناخته شده دنیا را در خود جای داده است.
- برخورداری از بیش از ۱۰ معدن در کلاس جهانی (۵ معدن سنگ آهن سنگان، چادرملو، چغارت، گل گهر و هرمز، ذخایر بزرگ مس سرچشمه و سونگون، ذخایر سرب و روی مهدی آباد و انگوران، ذخایر طلاي زرشوان و ساری گونی)

شکل ۲- ذخایر معدنی ایران



(منبع: سازمان زمین‌شناسی، ۱۳۹۸)

منابع انرژی غنی

- مهم‌ترین ویژگی استراتژیک منطقه جنوب غرب آسیا، منابع غنی انرژی آن است. دسترسی پایدار و ارزان متغیری بسیار حائز اهمیت برای تمامی کشورهای درگیر با این منابع، چه از بعد مصرف و چه از بعد عرضه می‌باشد. ایران به دلیل بهره‌مندی از ذخایر بزرگ سوخت فسیلی که شامل بزرگترین میدان گاز طبیعی در جهان و چهارمین ذخایر نفتی بزرگ کشف و تأیید شده می‌شود، نفوذ و نقش قابل توجهی در امنیت بین‌المللی انرژی دارد. از جمله مزیت‌های مهم ایران در حوزه انرژی می‌توان به موارد ذیل نیز اشاره نمود:
- جایگاه مهم در میان کشورهای صادرکننده نفت (اپک) و در نهایت نقش بالقوه ایران در تأمین امنیت اقتصادی و انرژی؛

- نزدیکی و تسلط ژئوپلیتیکی بر بیش از نیمی از ذخایر انرژی دنیا در منطقه خلیج فارس به عنوان بزرگترین حوزه ذخایر نفت و گاز دنیا- حدود ۷۰٪ انرژی جهان؛
- دومین دارنده نفت (بعد از عربستان) و گاز (بعد از روسیه) جهان و ظرفیت تبدیل شدن به یکی از اصلی ترین شرکای انرژی منطقه‌ای و جهانی؛
- قرارگرفتن در میان دوبازار بزرگ مصرف انرژی (هند، چین و ژاپن در شرق و جنوب آسیا و کشورهای اروپایی در غرب با توجه به پیش‌بینی رشد اقتصادی و روند روبه افزایش تقاضای جهانی نفت و گاز؛
- امن ترین، کوتاه‌ترین و اقتصادی‌ترین مسیر انتقال انرژی؛
- پتانسیل بسیار زیاد در زمینه انرژی‌های تجدیدپذیر (خورشیدی، بادی، آبی و زمین گرمایی).

موقعیت ممتاز ارتباطی و قرار گرفتن در مسیرهای مهم ترانزیت بین‌المللی

- موقعیت استراتژیک کشور و قرارگیری در کانون منطقه جنوب غرب آسیا، فرصت‌ها و مزیت‌های زیادی را برای کشور در حوزه ترانزیت بین‌الملل به ارمغان آورده است که اهم آنها عبارتند از:
- موقعیت ممتاز منطقه‌ای جهت برقراری ارتباط بین آسیا و اروپا و برقراری ارتباط کشورهای آسیای مرکزی و آب‌های آزاد؛
 - مسیر طلایی انتقال منابع دریای خزر و کشورهای محصور خشکی به اقصی نقاط جهان از طریق دریای عمان؛
 - قرارگرفتن در مرکزیت جغرافیایی کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی اکو؛ این فرصت را برای ایران فراهم آورده است تا ضمن ایفای نقش فعال در برقراری ارتباط تجاری و اقتصادی بین کشورهای عضو اکو، بتواند در چارچوب همکاری‌ها و موافقت‌نامه‌های مختلف تجاری، در زمینه ترانزیت کالاهای صادراتی و وارداتی کشورهای عضو نیز به ایفای نقش بپردازد؛
 - برقراری ارتباط ترانزیتی افغانستان و آسیای میانه از طریق محور ترانزیتی شرق کشور "چابهار-میلک"؛
 - قرار گرفتن در مسیر ترانزیتی راه ابریشم جدید؛ این طرح در نظر دارد تا با ایجاد ساختار منسجمی از تجارت و شبکه زیرساختی حمل و نقل متشکل از ۶۰ کشور را پایه‌گذاری کند. این ساختار برای بیش از نیمی از جمعیت جهان محاسبه شده و به نمایندگی از تولید ناخالص داخلی در مجموع معادل ۳۳ درصد از کل جهان خواهد بود.

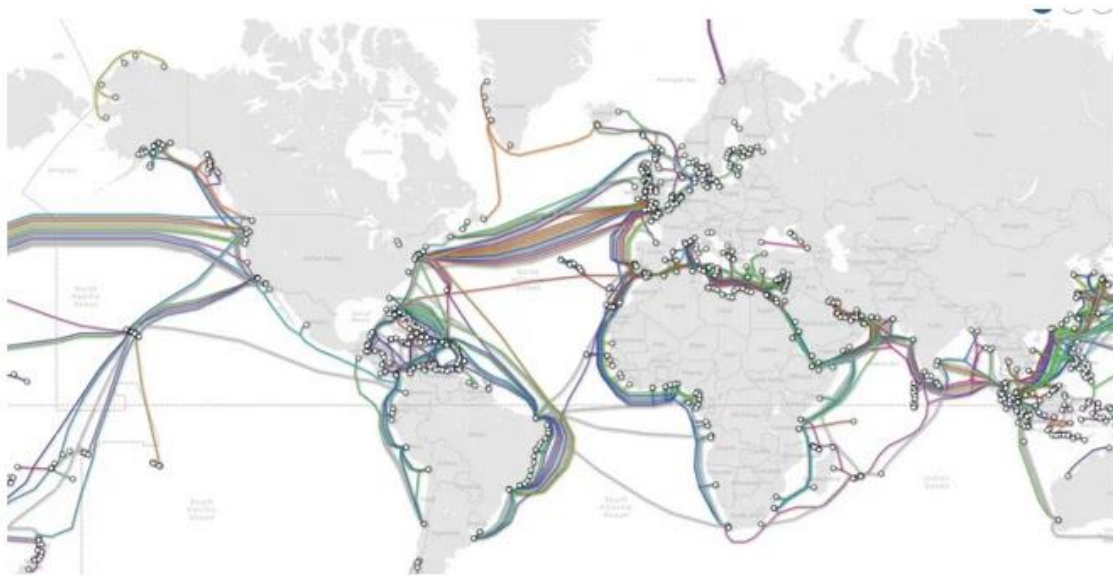
شکل ۳- کریدورهای ترانزیتی بین‌المللی



(منبع: سازمان بنادر و دریانوردی)

- قرار گرفتن در مسیرهای ترانزیتی شمال - جنوب: کریدور شمال - جنوب با محوریت مسیر بندرعباس تا امیرآباد و بندر انزلی؛
- قرار گرفتن در مسیر ترانزیتی شرق - غرب: این مسیر ترانزیتی از سرخس واقع در مرز ترکمنستان شروع شده و تا بازرگان و جلفا در مرز کشورهای ترکیه و آذربایجان امتداد می‌یابد.
- قرار گرفتن در مسیر ترانزیتی سرخس - بندر لاذقیه در سوریه: در صورت ایجاد زیرساخت‌ها و اتخاذ تمهیدات مناسب و جلب همکاری کشورهای ذی‌نفع در چارچوب موافقتنامه‌های ترانزیت و تجارت می‌توان از این مسیر به عنوان یکی از گزینه‌های ارتباط ترانزیتی آسیای میانه به دریای مدیترانه و نهایتاً شمال آفریقا و اروپای جنوبی و قاره آمریکا به‌ویژه آمریکای شمالی و کانادا یاد کرد. برخی شهرهای عمده در مسیر ترانزیتی مزبور عبارتند از: سرخس - خسروی - خانقین - بغداد - القائم - دیرالزور - حلب - بندر لاذقیه؛
- قرار گرفتن در مسیر کریدور بین‌المللی آسیا - اروپا در جهت شرقی - غربی: این کریدور که ترانزیت و حمل‌ونقل را میان کشورهای آسیا، خاورمیانه، اروپا و آفریقا در بر می‌گیرد از چند مسیر عبور می‌کند.
- قرار گرفتن در مسیر ترانزیتی محور شرق: این مسیر از پتانسیل و قابلیت بالایی برای ترانزیت کالاهای مورد نیاز افغانستان برخوردار بوده و علاوه بر کشور افغانستان می‌تواند نیازهای ترانزیتی کشورهای آسیای میانه را نیز از طریق مسیر چابهار - میلک - افغانستان یا چابهار - سرخس - ترکمنستان برآورده سازد.
- موقعیت ممتاز جغرافیایی و دروازه اتصال دیتای شرق به غرب (در حال حاضر از مسیر دریایی این انتقال دیتا صورت می‌گیرد که با تأخیر مواجه است. انتقال دیتا از طریق خشکی و مسیر زمینی عبوری از ایران باعث افزایش سرعت انتقال دیتای غرب به شرق خواهد شد).

شکل ۴- نقشه جهانی مسیر دریایی انتقال دیتا



تمدن پرسابقه، فرهنگ غنی، تنوع قومیتی و میراث فرهنگی، تاریخی و گردشگری

یکی دیگر از مزیت‌های سرزمین ایران، برخورداری از تمدن پرسابقه، فرهنگ غنی، تنوع قومیتی و تنوع و تکثر آثار فرهنگی، تاریخی و گردشگری است. ایران با برخورداری از پیشینه تاریخی و فرهنگی غنی با همسایگان و کشورهای پیرامونی بویژه با منطقه آسیای مرکزی و قفقاز و شبه قاره هند، فصل مشترک سه بلوک فرهنگی و مذهبی (کشورهای مسلمان، منطقه شیعه‌نشین و حوزه نفوذ تمدن ایرانی) نیز می‌باشد. تنوع و تکثر قومیتی ایران با فرهنگ‌های متفاوت و پیوند تاریخی، اجتماعی و فرهنگی با حوزه نفوذ تمدن ایرانی-اسلامی و همچنین همزیستی مسالمت‌آمیز و روابط تاریخی و فرهنگی این اقوام در سرزمین ایران موجب حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمین در طول تاریخ بوده است.

در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری نیز ایران دارای مزیت‌های فراوانی است. از جمله می‌توان به برخورداری از ۲۴ میراث ثبت شده جهانی در یونسکو (رتبه ۹ در جهان) و ۵۴ اثر پیشنهادی برای ثبت، برخورداری از ۱۳۵۹ میراث فرهنگی ملموس ثبت شده ملی و ۱۰ اثر ثبت شده ملموس جهانی در یونسکو و دارای ۱۱ ذخیره‌گاه زیست کره ثبت شده در یونسکو (میانکاله، حرا، گنو، گلستان، ارسباران، دریاچه ارومیه، دشت کویر، توران، دشت ارژن و دریاچه پریشان، دنا، تنگ صیاد) اشاره نمود.

چالش‌ها و تنگناهای سرزمینی ایران

کشور ایران علی‌رغم برخورداری از فرصت‌ها و مزیت‌های متنوع مذکور، همواره با چالش‌ها و تنگناهایی نشئت گرفته از موقعیت سرزمینی خود مواجه بوده است که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- قرارگیری در مرز قلمرو ژئواستراتژیک بحری و پیرامون گسل ژئواستراتژیک غربی که طبیعتاً کشور ایران را با چالش‌های ژئوپلیتیکی در امتداد این گسل درگیر می‌نماید (نزاع‌های ارضی، قومی و

- مذهبی، افزایش نظامی‌گری و گسترش تروریسم به‌ویژه گروه‌های تکفیری، حضور قدرت‌های فرامنطقه‌ای، ...؛
- منطقه جنوب غرب آسیا همواره درگیر اختلافات منطقه‌ای، قبیله‌ای، مذهبی و همچنین صحنه رقابت قدرت‌های جهانی بوده است. این درگیری‌ها تأثیرات منفی زیادی بر توسعه ایران به دلیل واقع شدن در یک موقعیت حائل ژئوپلیتیک می‌گذارد که از آن جمله می‌توان به بحران مهاجرت آوارگان به ایران اشاره نمود؛
 - برخورداری از مرزهای طولانی خشکی و آبی و همسایگی با ۱۵ کشور، منجر به سختی کنترل‌پذیری مرزها و افزایش هزینه‌های امنیتی و دفاعی شده است؛
 - سطح پایین همکاری‌های لازم منطقه‌ای با کشورهای همجوار و پیرامونی در جهت تسهیل همکاری‌های تجاری، زیست محیطی و نظایر آن؛
 - تجارت اندک درون منطقه‌ای (کمتر از ۸ درصد از کل تجارت منطقه) علی‌رغم ظرفیت‌ها و فرصت‌های بالقوه؛
 - قرارگیری در کمربند خشک جهان؛
 - وابستگی به منابع آب فرامرزی در شمال غرب کشور (رودخانه ارس) و شرق کشور (هیرمند و هریرود) که با توجه به تغییرات اقلیمی و خشکسالی‌های شدید در چند سال اخیر، در آینده با چالش جدی کمبود منابع آب مواجه خواهند بود؛
 - بهره‌برداری ناپایدار و بیش از توان اکولوژیک و ظرفیت زیستی سرزمین (فرونشست زمین، تخریب جنگل‌ها، بیابان‌زایی، خشکیدن تالاب‌ها، آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی، فرسایش خاک و...؛
 - تهدیدهای زیست محیطی فرامرزی (ریزگردها، آلودگی آب‌های ساحلی و دریایی، بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از منابع آب مشترک)؛
 - تخلیه روستاها و کانون‌های جمعیتی به‌خصوص در نواحی مرکزی، شرقی و مرزهای کشور؛
 - عدم تعادل‌های گسترده و نامتوازن بودن سازمان فضایی کشور ناشی از فقدان الگوی مناسب استقرار جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین؛
 - نامتعادل بودن توسعه نیمه شرقی و نیمه غربی کشور؛
 - چالش سیاسی و وحدت ملی: ساختار جغرافیایی کشور، مرکز-پیرامون است. بخش مرکزی، یکپارچه و قدرتمند است، ولی در مقابل بخش حاشیه‌ای به صورت موزائیک در اطراف مرکز چیده شده است و گاهی واگرایی نسبت به مرکز دارند. بخش مرکزی، تمایل چندانی به بازی گرفتن بخش حاشیه ندارد و بخش حاشیه‌ای چون احساس می‌کند که سهم خود را از توسعه کشور دریافت نمی‌کند، دارای احساس واگرایی است.

منابع

- جهان‌بین، اسماعیل (۱۳۸۴)، اداره آموزش‌های عقیدتی سیاسی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ تهران حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۶)، مفهوم جدیدی از هارتلند؛ فصلنامه ژئوپلیتیک؛ سال سوم - شماره دوم.
- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۵)، گسل‌های ژئواستراتژیک فعال در جهان؛ فصلنامه ژئوپلیتیک؛ سال دوازدهم؛ شماره چهارم، صص ۱۲-۱.
- سازمان بنادر و دریانوردی (۱۳۹۷)، گزارش مزیت‌های موقعیت منطقه‌ای ایران.
- گل‌کرمی، عابد، یدالله کریمی‌پور، افشین متقی و حسین ربیعی (۱۳۹۷)، تبیین ژئوپلیتیک سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر قابلیت‌های ژئواکونومیک؛ نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی - سال هجدهم - شماره ۴۹.
- سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، وضعیت مواد معدنی ایران (۱۳۹۸)، پایگاه ملی داده‌های علوم زمین.
- سیفی، طاهره (۱۳۹۸)، آینده پیش‌رو - کلان روندهای حوزه انرژی، گروه پژوهشی آینده‌نگری و فناوری‌های نو، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.



بنیان‌های ژئوپلیتیک ایران در حوزه انرژی

مصیب احمدی فر

عضو گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست

مقدمه

کشور ایران با بنیان‌های ژئوپلیتیکی‌اش که متأثر از جغرافیای آن است، در طول تاریخ همیشه مورد توجه کشورهای جهان و به‌ویژه قدرت‌های جهانی بوده است. استفاده از این ظرفیت و شرایط در جهت رونق اقتصادی کشور بستگی به توانایی دولت‌مردان و نوع و ساختار نظام‌های حکومتی در تدوین سیاست خارجی داشته است که چقدر توانسته‌اند در جهت دگرگونی فضای اجتماعی و شیوه معیشت اقتصادی مردم مؤثر باشند. با جهانی‌شدن اقتصاد، بنیان‌های ژئوپلیتیک ایران بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت و ایران ناگزیر وارد چرخه دیگری از حیات سیاسی و اقتصادی خود شد که نمی‌توانست بی‌نصیب از تحولات اقتصاد سیاسی بین‌الملل باشد. به‌گونه‌ای که ابزارهای کنترل فرآیندهای اقتصادی آن، خارج از مرزها و بر وابستگی و پیوند اقتصادی و گاهاً سیاسی متقابل ایران با دیگر دولت‌ها فراهم و به‌صورت یک‌طرفه تعریف و تحمیل شود. بدین ترتیب، اقتصاد ایران از منظر جهانی به اقتصادی دولتی، درون‌گرا، با درجه آزادی اقتصادی بسیار ضعیف و خطرپذیری ملی بسیار بالا تبدیل شده است. به‌عبارت دیگر، «دولت ایران در عرصه اقتصاد سیاسی بین‌الملل از این شرایط و موقعیت ژئوپلیتیک به‌عنوان ابزاری برای بهینه‌سازی ثروت و افزایش قدرت ملی کشور نتوانسته بهره‌برداری کند» (سجادپور و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۱). در حالی که ارزش ژئوپلیتیکی ایران به حدی است که هرگونه تغییری در حاکمیت آن می‌توانسته است موازنه منطقه‌ای و جهانی را برهم زند. این موقعیت قدرت‌آفرین بدون شناخت ملفه‌ها و بنیان‌های ژئوپلیتیک امکان‌پذیر نیست، بنابراین، در ادامه تلاش بر این است تا مهمترین این مؤلفه‌ها که سیاست خارجی ایران در عرصه اقتصادی می‌بایست بر آن متکی باشد، اشاره شود.

تسلط بر تنگه راهبردی هرمز و داشتن سواحل طولانی در خلیج فارس و دریای عمان

در اختیار داشتن تنگه هرمز و برخورداری از موقعیت گذرگاهی، ایران را مسلط بر مهمترین و بزرگ‌ترین گلوگاه انرژی جهان کرده است. در اهمیت تنگه هرمز همین بس که می‌توان گفت برای ایران و جهان صنعتی آمیزه‌ای از جغرافیا، انرژی، اقتصاد و امنیت است که با موقعیت حساس خود می‌تواند هم فرصتی برای امنیت اقتصادی و نظامی باشد و هم تهدیدی برای امنیت در همه ابعاد برای ایران و جهان به‌شمار رود. به‌عبارتی دیگر، تنگه هرمز یکی از عرصه‌های تنفسی جهان از نظر اقتصادی و به‌دنبال آن امنیتی است که ایران با تسلط

بر آن می‌تواند در جهت مدیریت اقتصادی و سیاسی خود از این موقعیت به خوبی استفاده کند و جهان صنعتی گریزی برای پذیرش این جایگاه ایران ندارند. بنابراین، این تنگه یکی از واقعیت‌های اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران است که می‌تواند موجبات رشد و پیشرفت آن را فراهم کند و ایران را به اقتصاد نظام جهانی پیوند دهد. گذشته از این، ایران در جنوب کشور از سواحل طولانی برخوردار است و این موقعیت باعث شده که بر نیمی از خلیج فارس مسلط باشد. از این‌رو، این سواحل نقش مهمی در صادرات و واردات کالاها بازی نموده‌اند، «به‌گونه‌ای که تا کنون ۹۳ درصد صادرات و ۹۷ درصد واردات جمهوری اسلامی از طریق این سواحل به‌ویژه خلیج فارس انجام می‌پذیرد» (کریمی‌پور (ب)، ۱۳۸۶: ۱۳۲). بنابراین، این سواحل از واقعیت‌های ژئوپلیتیک اقتصاد ایران هستند که نقش بی‌بدیلی در پیشرفت و توسعه ایران می‌توانند داشته باشند. مسلط شدن ایران بر تنگه هرمز باعث موقعیت ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک خاصی به آن شده است. تنگه استراتژیک هرمز می‌تواند پل ارتباطی میان جمهوری‌های تازه استقلال یافته آسیای مرکزی و بازارهای تجارت جهانی انرژی مانند آمریکا، اتحادیه اروپا و شرق و جنوب شرق آسیا باشد. لازم به ذکر است، این کریدور به لحاظ سیاسی نیز برای ایران بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا ضمن اینکه این کشور را به یک محور مهم ترانزیتی در منطقه تبدیل خواهد کرد، در بعد استراتژیکی نیز مانع انزوای ژئوپلیتیک ایران خواهد شد (Omonbude, ۲۰۰۷). (Omonbude, ۲۰۰۹: ۶۱۸۸ & ۶۱۹۴). تنگه هرمز به دلیل واقع شدن ایران در کانون کریدور و مسیر انتقال انرژی به اروپا و نیز مجاورت با بزرگ‌ترین کریدور انتقال انرژی جهان، محل عبور ۴۰ درصد صادرات انرژی جهان است (Klare, ۲۰۰۴: ۴) که با این وجود می‌تواند نقش راهبردی برای ایران در ساختار نوین اقتصاد سیاسی بین‌الملل و ترانزیت انرژی منطقه و جهان ایفا کند.

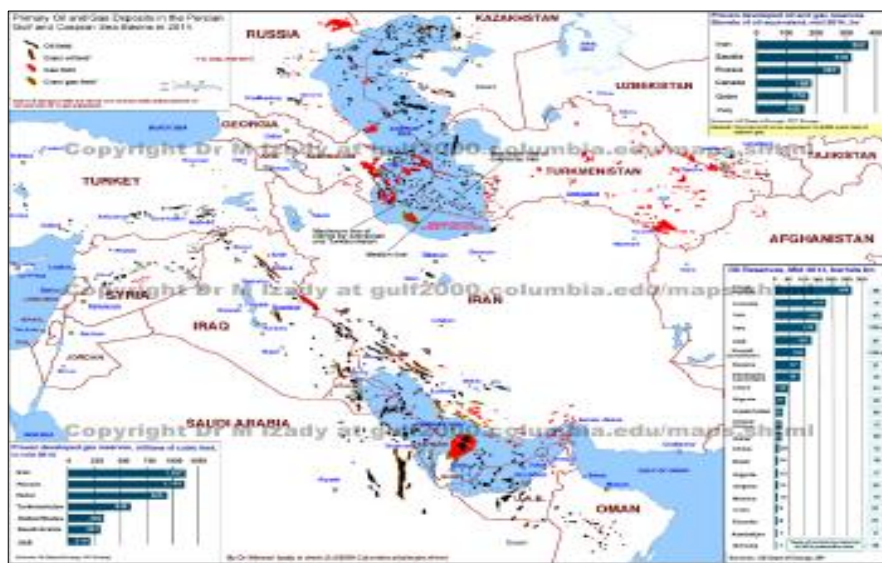
قرار گرفتن در کانون بیضی انرژی جهان

با تحولات صورت گرفته در رویکردهای ژئوپلیتیک و اهمیت یافتن منابع نفت و گاز در معادلات جهانی، ایران در کانون منطقه‌ای قرار گرفته است که در تولید و انتقال نفت و گاز جهان نقشی حیاتی ایفا می‌کند. به گونه‌ای که از نظر کارکرد به سان قلب جهان عمل می‌کند، زیرا ایران بین دو انبار انرژی جهان یعنی خلیج فارس و دریای خزر قرار دارد و موقعیت بی‌بدیلی در این عرصه در جهان دارد. بر همین مبناست که جفری کمپ متاثر از نظریه قلب مرکزی مکیندر، از این منطقه به‌عنوان بیضی انرژی و یا قلب انرژی یاد می‌کند (کمپ، ۱۳۸۳: ۱۳-۱۴). با توجه به تقاضای روزافزون برای انرژی، ایران به‌عنوان یکی از مهمترین تولیدکنندگان انرژی نقش تعیین‌کننده‌ای را برعهده دارد. از نظر حجم منابع انرژی (سوخت‌های فسیلی) ایران با ذخایر گازی اثبات شده ۳۱/۹ هزارمیلیارد متر مکعب یا ۱۶/۲ درصد کل ذخیره گاز جهان، دومین دارنده ذخایر گاز جهان پس از روسیه است. (BP, ۲۰۱۹: ۳۰). بنابر آخرین پیش‌بینی سازمان اطلاعات انرژی آمریکا، ایران قادر است نرخ تولید گاز طبیعی قابل عرضه در بازار را از ۵۰۰ میلیون مترمکعب در روز در سال ۲۰۱۵ به ۱۰۰۰ میلیون مترمکعب در روز در سال ۲۰۴۰ برساند (Stanford Iran ۲۰۴۰ Project, ۲۰۱۷: ۸). ایران با این موقعیت در حجم بسیار عظیم ذخیره گاز، تنها ۸/۸ درصد تولید گاز جهان را در دست دارد. نکته قابل تأمل اینکه ایران به دلیل تکیه بسیار زیاد بر مصرف سوخت‌های فسیلی و شدت بالای مصرف انرژی، واردکننده عمده گاز از کشوری چون ترکمنستان است (Bilgin, ۲۰۰۹: ۷; IEA, ۲۰۰۹: ۵۷). از نظر نفت ایران با ۱۵۷ میلیارد بشکه

ذخایر شناخته شده نفت ۹ درصد از کل ذخایر اثبات شده نفت جهان را دارد که پس از ونزوئلا، عربستان سعودی و کانادا، جایگاه دوم در کشورهای عضو اوپک و چهارم جهان را به خود اختصاص دهد (BP, ۲۰۱۹). از سوی دیگر، همین نفت، دلیل عمده تنش‌های بین‌المللی ایران و منبع ناهمواری توسعه کشور شده است (Mafinezam and Mehrabi, ۲۰۰۸: ۸۹).

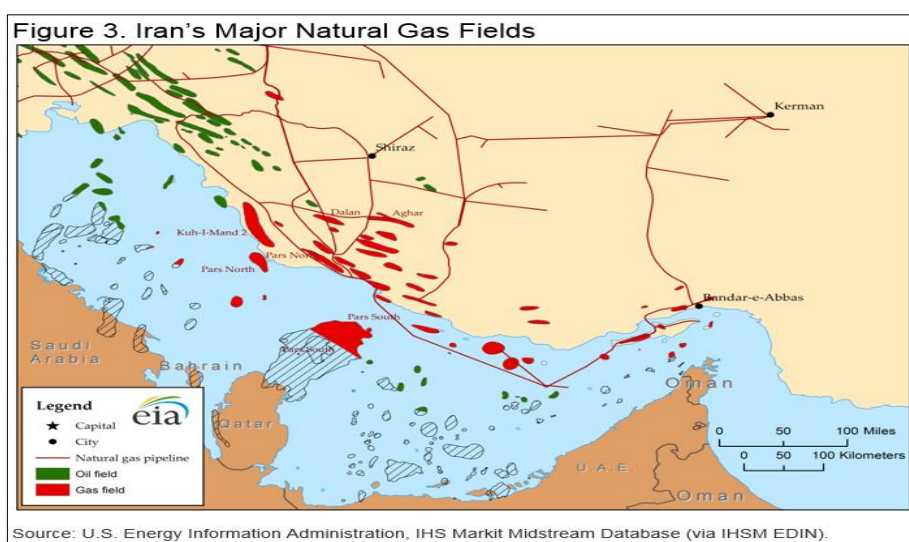
موقعیت ژئوانرژی ایران

شکل ۱. موقعیت ژئوانرژی ایران



میدان نفتی و گازی ایران

شکل ۲. میدان‌های نفتی و گازی ایران



(منبع: eia.gov)

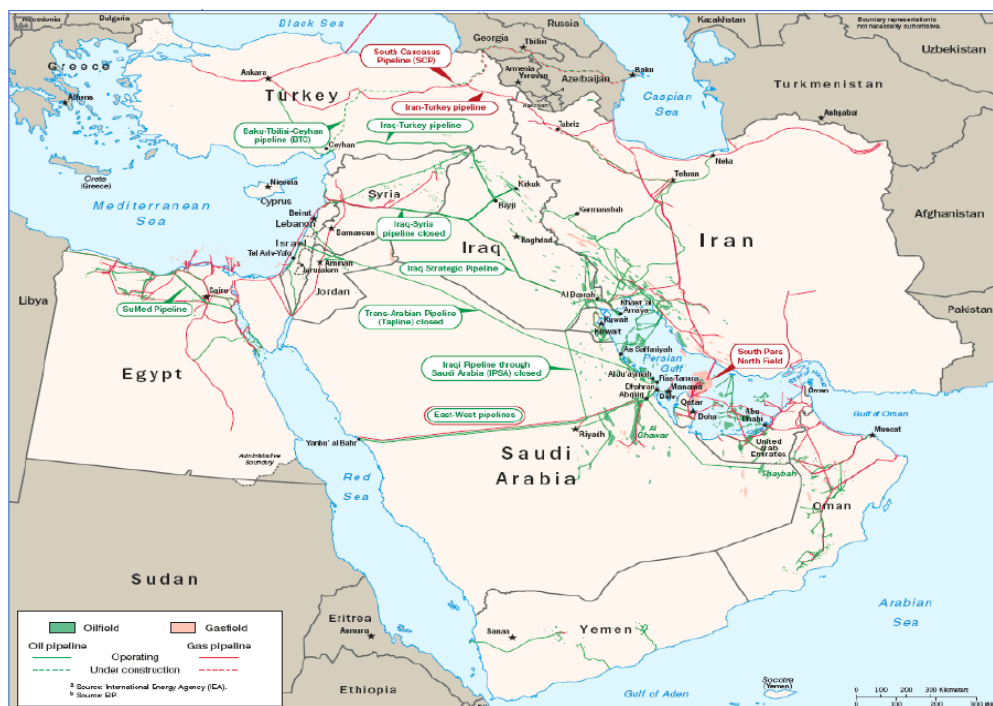
شکل بعدی موقعیت ایران و مسیرهای انتقال نفت از آسیای مرکزی، حوزه دریای خزر و قفقاز را نشان می‌دهد.

شکل ۳. موقعیت ایران و مسیر انتقال نفت از آسیای مرکزی



شکل بعدی موقعیت ژئواکونومی ایران را در فضای پیرامونی نشان می دهد.

شکل ۴. موقعیت ژئواکونومی ایران با توجه به فضای پیرامونی

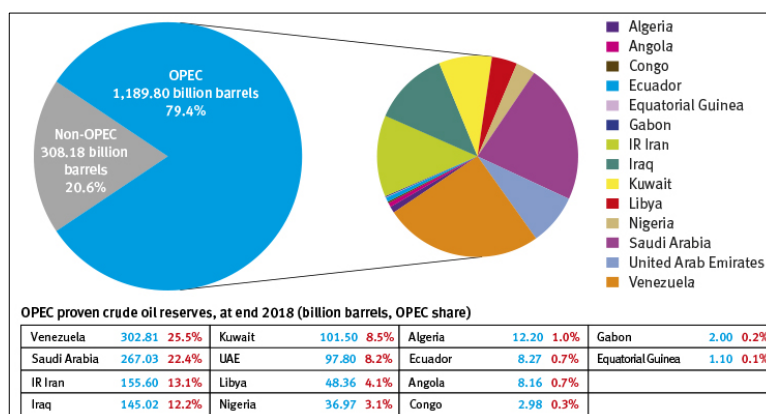


همان طور که از اشکال فوق پیداست، ایران با توجه به این قابلیت های ژئواکونومیکی خود و با توجه به موقعیت خاص ژئوپلیتیک و همچنین منابع انرژی فراوانش نقش تعیین کننده ای در اقتصاد و امنیت جهانی می تواند ایفا کند و اقتصاد سیاسی آن نمی تواند بدون این قابلیت ها در نظر گرفته شود. مهمتر آنکه، در دهه های

آتی در ژئوپلیتیک گاز، ایران نقش تعیین‌کننده و کلیدی را بر عهده خواهد داشت و منابع گاز ایران می‌تواند نقش راهبردی در امنیت انرژی داشته باشد، زیرا از یک سو گاز در استراتژی امنیت انرژی مصرف‌کنندگان آسیایی جایگاهی ویژه یافته است و از سوی دیگر، ایران دارنده دومین ذخایر گاز جهان پس از روسیه است. بنابراین، ایران با برخورداری از این موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک و با داشتن ذخایر عظیم نفت و گاز در جهان و تجربه طولانی در حوزه انرژی و موقعیت جغرافیایی مناسب، در خلیج فارس و دریای خزر و همسایگی با آسیای مرکزی، از امکان ایجاد پیوند میان منابع انرژی خود از جنوب، شرق و شمال شرقی به وسیله خطوط لوله به مصرف‌کنندگان آسیایی برخوردار است (شکل ۲). ایران با همسایگی با دو حوزه بزرگ مصرف‌کننده گاز (هند و چین) در شرق و اروپا در غرب، آن‌چنان جایگاهی دارد که به واسطه آن منطقه خاورمیانه و در کانون آن ایران از اهمیت خاصی برخوردار است (مختاری‌هشی و نصرتی، ۱۳۸۹: ۱۱۵). در این صورت ایران باید نقشی راهبردی در عرصه اقتصادی سیاسی نفت و انرژی (Matutinovic, ۲۰۰۹) و همچنین ترانزیت انرژی منطقه و جهان ایفا کند (Omonbude, ۲۰۰۷: ۶۱۹۴-۶۱۸۸). بنابراین، از این منظر است که ایران در اقتصاد جهانی قرار می‌گیرد و نمی‌تواند اقتصادی درون‌نگر و غیرجهانی داشته باشد و ایجاب می‌کند که بایسته‌های اقتصادی خود را بر پایه همین موقعیت‌های ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک در سیاست خارجی خود استوار سازد که مهمترین این عوامل، همین قرارگیری در قلب انرژی جهان است. این موقعیت باعث شده است که طی صد سال گذشته، انرژی و در رأس آن نفت و گاز، به‌عنوان حوزه‌های استراتژیک و تأثیرگذار، جایگاه برجسته‌ای در اقتصاد و منافع ملی و امنیت ملی ایران داشته است و همچنان می‌تواند نقش کلیدی در ارتقای جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی ایران ایفا کند.

نمودار زیر میزان ذخایر اثبات شده نفت اعضای اوپک را بر حسب میلیارد بشکه نشان می‌دهد.

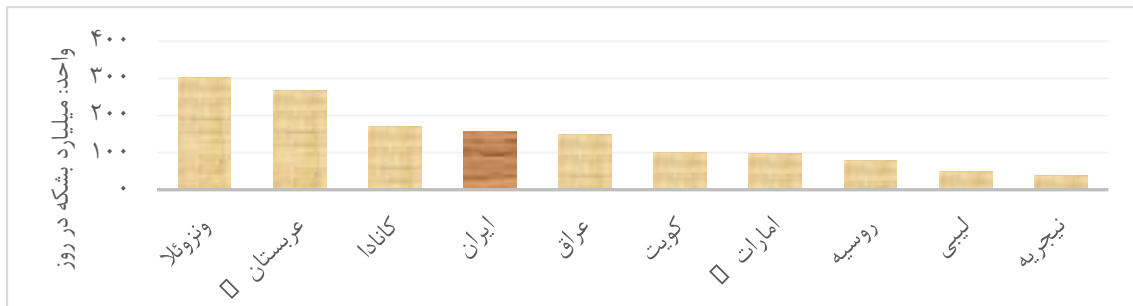
نمودار ۱. ذخایر اثبات شده نفت اعضای اوپک را بر حسب میلیارد بشکه



(منبع: وب‌سایت اوپک، گزارش‌های سالانه، ۲۰۱۹)

نمودار زیر کشورهای با بزرگترین ذخایر نفت اثبات شده جهان را نشان می‌دهد که کشور ایران در جایگاه چهارم قرار گرفته است.

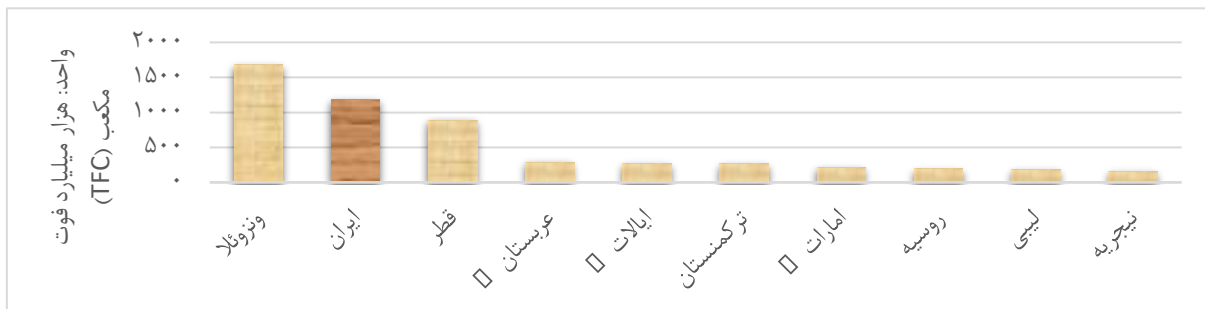
نمودار ۲. کشورهای با بیشترین ذخایر اثبات شده نفت بر حسب میلیارد بشکه



(منبع: eia.gov, ۲۰۱۷)

نمودار دیگر، کشورهای با بزرگترین ذخایر گاز اثبات شده جهان را نشان می‌دهد که کشور ایران در جایگاه دوم قرار گرفته است.

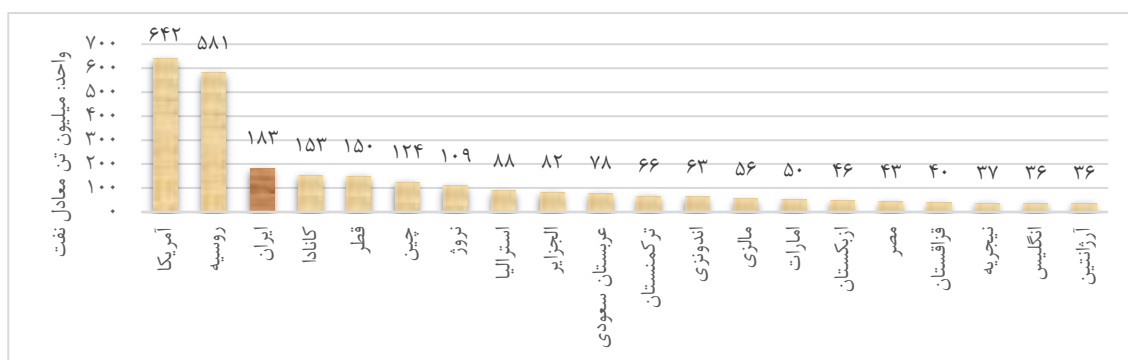
نمودار ۳. کشورهای با بزرگترین ذخایر گاز اثبات شده جهان (واحد TFC)



(منبع: eia.gov, ۲۰۱۷)

نمودار زیر ۲۰ کشور بزرگ تولید کننده گاز طبیعی در جهان را نشان می‌دهد.

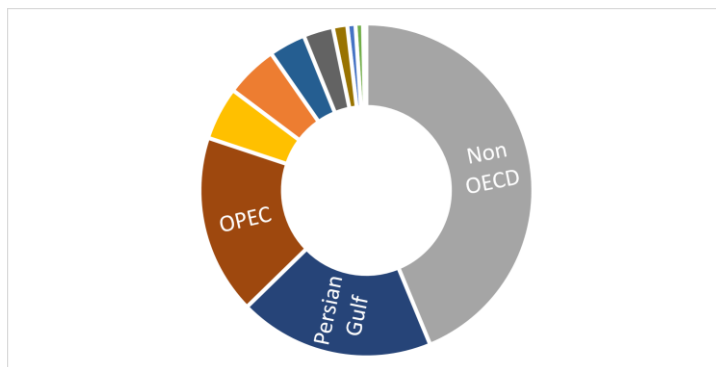
نمودار ۴. بزرگترین کشورهای تولید کننده گاز طبیعی جهان (واحد Mtoe)



(منبع: eia, ۲۰۱۷)

نمودار زیر میزان ذخایر اثبات شده ناخالص گاز طبیعی جهان براساس نواحی جهانی نشان می‌دهد.

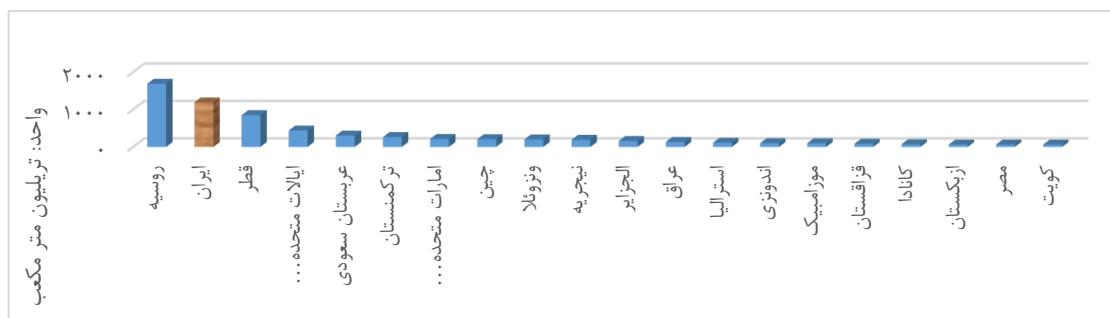
نمودار ۵. ذخایر اثبات شده ناخالص گاز جهان بر حسب مناطق



(منبع: اداره بین‌المللی انرژی آمریکا، ۲۰۱۸)

نمودار بعدی نیز بیست کشور بزرگ دارای ذخایر اثبات شده ناخالص گاز طبیعی جهان را نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران از این نظر حائز رتبه دوم است.

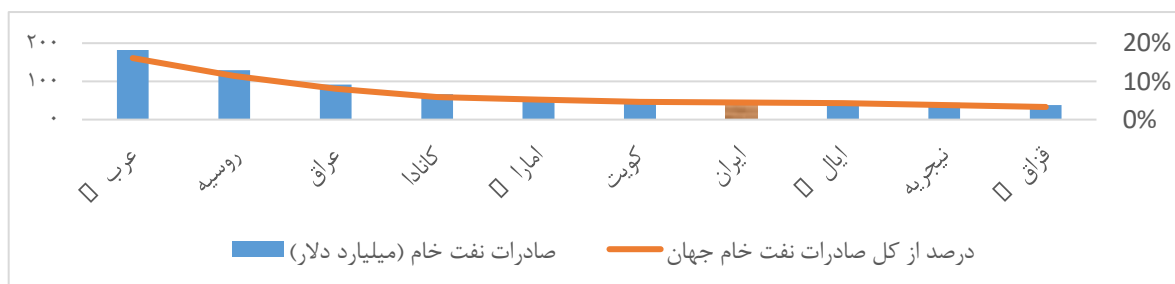
نمودار ۶. ذخایر اثبات شده ناخالص گاز طبیعی جهان



(منبع: اداره بین‌المللی انرژی آمریکا، ۲۰۱۸)

نمودار بعدی ارزش و سهم نفت خام صادراتی ۱۰ کشور بزرگ صادرکننده نفت خام جهان را نشان می‌دهد.

نمودار ۷. ارزش و سهم نفت خام صادراتی ۱۰ کشور بزرگ صادرکننده نفت خام



(منبع: <http://www.worldstopexports.com>، ۲۰۱۸)

موقعیت ترانزیتی و مسیر انتقال انرژی

موقعیت ترانزیتی و مسیر انتقال انرژی ایران از قدیم‌الایام چهارراه تمدن‌ها به‌شمار رفته و از نظر موقعیت دریایی و زمینی از موقعیت بسیار مناسبی برخوردار بوده است. جایگاه جغرافیایی ایران به‌دلیل ارتباط و اتصال با دریای آزاد و قرار گرفتن بین دو قدرت بحری و بری و به‌بیان دیگر در موقعیت ریملند (Rimland) نظریات

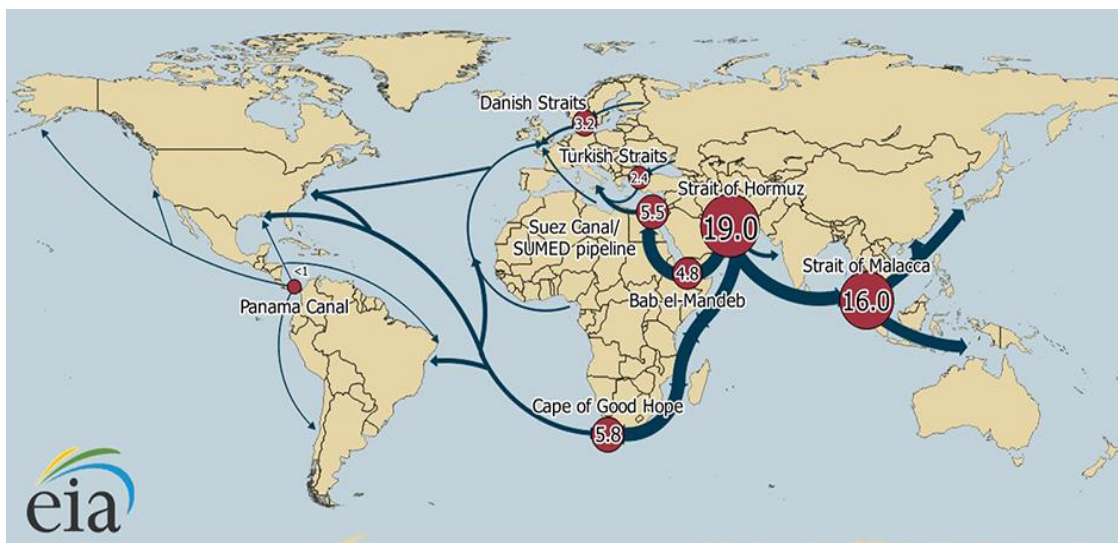
ژئوپلیتیکی در استراتژی جهانی باعث پیدایش موقعیت ترانزیتی برای ایران شده است و به واسطه این موقعیت و تقاضای جهان پیرامون آن برای ارتباط و اتصال به هم برای رفع نیازهای متقابل مادی از بنیان‌ها و مولفه‌های بنیادی ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک کشور ایران شده است. به گونه‌ای که ایران با موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیکی ویژه‌ای که برای منطقه محصور در خشکی آسیای مرکزی دارد، یک کشور ترانزیتی مطلوب است و می‌تواند تولیدات نفت و گاز قزاقستان و ترکمنستان را به بهترین شکل به دریای آزاد و حتی از طریق ترکیه به اروپا برساند. بنابراین، ایران به‌عنوان امن‌ترین، اقتصادی‌ترین و کوتاه‌ترین مسیر برای انتقال منابع انرژی به آب‌های آزاد مطرح است. با گره خوردن امنیت ملی کشورها با تامین انرژی، اهمیت ایران به خاطر این موقعیت ترانزیتی، استراتژیک و حیاتی به‌شمار می‌رود و از این موقعیت می‌تواند حداکثر استفاده را در جهت رونق اقتصادی خود بکارگیرد. جمهوری اسلامی ایران می‌تواند از یک‌سو از منافع بازار بین‌المللی انرژی حداکثر استفاده را ببرد و از سوی دیگر در جهت افزایش وابسته‌کردن کشورها به خود از طریق اجازه شریان‌های حیاتی انرژی و یا حتی پایانه‌های صادرات و واردات ضمن بهره‌روی اقتصاد داخلی در جستجوی جایگاهی راهبردی برای خود در اقتصاد جهانی باشد و دیگر آنکه، در جهت مکمل‌سازی اقتصاد خود با استفاده از این موقعیت در دیگر کشورهای منطقه و جهان گام بردارد. در این رابطه تعامل ایران با کشورهای منطقه و جهان و ایجاد شبکه‌های منطقه‌ای برای استفاده از مزیت‌های ایران در زمینه انرژی، خود زیربنای محکمی برای تامین امنیت سیاسی و اقتصادی و جلوگیری و یا محدودسازی تهدیدات کشورهای مخالف ایران است.

از آنجا که انرژی در ساختار نوین اقتصاد سیاسی بین‌الملل از ابزارهای مهم کسب ثروت و قدرت است، کشور ایران به‌دلیل واقع‌شدن در کانون هارتلند (Heartland) (قلب) انرژی جهان، از جایگاهی ممتاز برخوردار است؛ چرا که افزایش سهم ایران در تولید، تجارت و ترانزیت انرژی در پرتو دیپلماسی لوله‌های انرژی، ضمن آنکه بستر مناسبی را برای توسعه و همگرایی منطقه‌ای این کشور فراهم خواهد کرد، پیوند میان اقتصاد جهان با اقتصاد ایران را نیز در این بخش ایجاد می‌کند و در پی خود شرایط مساعدی را نیز برای حرکت در مسیر توسعه و ارتقای سطوح امنیت و قدرت ملی کشور فراهم می‌آورد (صادقی، ۱۳۹۴: ۴۹). قرارگیری ایران در مرکز بیضی استراتژیک انرژی (نفت و گاز) و نقش محوری ایران در منطقه اتصال قاره‌های آسیا، آفریقا و اروپا باعث شده که ایران از نظر اقتصادی و جغرافیایی منطقه‌ای حیاتی و مرکزی و نیز کانونی ترانزیتی برای خشکی‌های جهان به‌شمار آید. این موقعیت ایران در منطقه ایجاد می‌کند که شاهرگ‌های اصلی انتقال انرژی از مسیر این کشور عبور کند؛ به‌ویژه با علم به اینکه ترانزیت هر یک میلیون بشکه نفت در روز، درآمدی معادل یک میلیارد دلار در سال را برای این کشور به ارمغان می‌آورد. در بعد امنیت انرژی نیز به‌دلیل اتصال خطوط لوله‌های انتقال انرژی کشورهای منطقه به خطوط لوله ایران، ارتقای امنیت ملی را در پی خواهد داشت.

علاوه بر این، با استفاده از موقعیت ترانزیتی ایران می‌تواند با برقراری تعامل و پیوندی عمیق بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آسیایی به‌عنوان حرکتی اقتصادی در جهت امنیت و منافع ملی گام بردارد. بر این مبنای یکی از راه‌هایی که ایران می‌تواند ضریب امنیت ملی خود را افزایش دهد، توجه به همین موقعیت ترانزیتی و سیاست خارجی مبتنی بر امنیت انرژی است. «دیپلماسی انرژی در حمایت از تجارت کشور و بخش مالی در تشویق موقعیت اقتصادی و اهداف کلان توسعه کشور در بخش انرژی و شامل تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در حوزه انرژی است» (ملکی، ۲۱۸: ۱۳۸۶). این بدست نمی‌آید مگر با درک درست از

موقعیت گذرگاهی و ترانزیتی کشور ایران و نیز ایجاد پل ارتباطی بین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان جهان از سوی ایران است که می‌تواند به‌عنوان یکی از واقعیت‌های ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیک سهم زیادی در اقتصاد آن داشته باشد. اما مقایسه وضعیت ایران طی دو دهه گذشته با دیگر کشورهای تولیدکننده انرژی در این منطقه، نشان می‌دهد که این کشور نتوانسته از موقعیت ژئواکونومیک خود در این عرصه بهره‌برداری مطلوب را به‌عمل بیاورد. به‌عنوان نمونه می‌توان اشاره داشت که طی دو دهه گذشته تنها در حوزه اوراسیای مرکزی ۱۰ خط لوله انتقال نفت و ۸ خط لوله انتقال گاز برای انتقال منابع انرژی کشورهای منطقه به بازارهای هدف راه‌اندازی شده است؛ اما به‌دلیل حضور قدرتمند رقبای منطقه‌ای (تعارض با ایران در منافع و ارزش‌ها) و فشارهای ساختاری (بازیگران فرامنطقه‌ای)، نه تنها هیچ یک از این مسیرها از ایران عبور نمی‌کنند، بلکه بستر را نیز برای مشارکت و حضور شرکت‌های نفتی ایران بسیار محدود کرده‌اند. نتیجه آنکه منافع ایران در منطقه تهدید و موقعیت این کشور با انزوای ژئوپلیتیک مواجه است. در غیاب ایران، کشورهای آذربایجان و ترکیه بیشترین بهره‌برداری را در این زمینه کرده‌اند. شکل (۵) نمودار حجم روزانه انتقال نفت جهان را از نقاط استراتژیک نفتی جهان نشان می‌دهد.

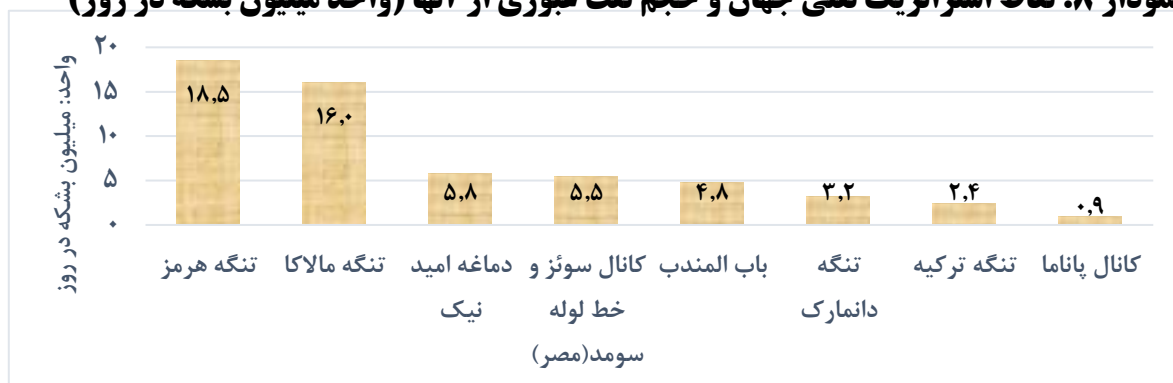
شکل ۵. نقاط استراتژیک نفتی جهان و حجم نفت عبوری از آنها (واحد میلیون بشکه در روز)



(منبع: eia.gov, ۲۰۱۷)

حجم نفت انتقالی روزانه در این نقاط استراتژیک برای سال ۲۰۱۶ در نمودار زیر آمده است.

نمودار ۸. نقاط استراتژیک نفتی جهان و حجم نفت عبوری از آنها (واحد میلیون بشکه در روز)



جدول میزان نفت انتقالی روزانه از نقاط مزبور طی سالهای ۲۰۱۱-۲۰۱۶ در جدول زیر آمده است.

جدول ۱. نقاط استراتژیک نفتی جهان و سری زمانی حجم نفت عبوری از آنها (واحد میلیون بشکه در روز)

موقعیت مکانی	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
تنگه هرمز	۱۷	۱۶.۸	۱۶.۶	۱۶.۹	۱۷	۱۸.۵
تنگه مالاکا	۱۴.۵	۱۵.۱	۱۵.۴	۱۵.۵	۱۵.۵	۱۶
کانال سوئز و خط لوله سومد(مصر)	۳.۸	۴.۵	۴.۶	۵.۲	۵.۴	۵.۵
باب المندب	۳.۳	۳.۶	۳.۸	۴.۳	۴.۷	۴.۸
تنگه دانمارک	۳	۳.۳	۳.۱	۳	۳.۲	۳.۲
تنگه ترکیه	۲.۹	۲.۷	۲.۶	۲.۶	۲.۴	۲.۴
کانال پاناما	۰.۸	۰.۸	۰.۸	۰.۹	۱	۰.۹
دماغه امید نیک	۴.۷	۵.۴	۵.۱	۴.۹	۵.۱	۵.۸
مجموع تجارت جهانی نفت	۵۵.۵	۵۶.۴	۵۶.۵	۵۶.۴	۵۸.۹	*
مجموع نفت خام جهانی و سایر مایعات	۸۸.۸	۹۰.۸	۹۱.۳	۹۳.۸	۹۶.۷	۹۷.۲

یادداشت: داده های پاناما برای سال مالی ذکر شده اند.

یادداشت: تنگه دانمارک برگردان Danish Strait است که تنگه ای واقع در دانمارک

نمودارهای فوق اهمیت راهبردی تنگه هرمز و چالشهای بینالمللی بر سراین تنگه که یکی از ابزارهای قدرت جمهوری اسلامی ایران در حوزه ژئوپولیتیک می باشد را به خوبی نشان می دهد.



آمایش و اصلاح ساختار بودجه

مینا ابوطالبی^۱

عضو گروه پژوهشی نظام‌های نوین بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و مدل‌سازی

تمرکززدایی مالی لازمه سایر تمرکززدایی‌های سیاسی و اداری است. پس در کشورهایی که به صورت فدرالی اداره می‌شوند، این الزام وجود دارد که بین بودجه‌ریزی در سطح ملی و بودجه‌ریزی در سطح محلی و یا ایالتی تفکیک وجود داشته باشد و در برخی موارد در این راستا قوانین مشخصی نیز وجود دارد. برای مثال در فرایند بودجه‌ریزی ملی در ایالات متحده، می‌توان کسری بودجه داشت، اما در بودجه‌ریزی محلی و یا ایالتی این امکان وجود ندارد، زیرا اتخاذ سیاست‌های اقتصادی برای تأمین کسری بودجه توسط ایالت‌ها منجر به تشویش نظام پولی کل می‌شود. بنابراین، دولت‌های ایالتی و محلی طبق قانون موظف هستند بودجه خود را تراز کنند، اما دولت مرکزی می‌تواند کسری بودجه داشته باشد و در این صورت از یکی از روش‌های موجود برای جبران کسری خود استفاده کند- برای مثال در مواقع اضطراری مانند زمان جنگ، دولت مرکزی می‌تواند پول قرض بگیرد. تفاوت‌های دیگری نیز بین بودجه مرکزی و بودجه محلی یا ایالتی وجود دارد. به‌عنوان نمونه، مخارج دفاعی توسط دولت مرکزی به مراتب بیشتر از دولت ایالتی است. مخارج دولت ایالتی در این زمینه تنها محدود به تأمین مالی گارد ملی ایالت است.

در مورد محل تأمین درآمدها بین سطوح مختلف دولت نیز قوانین به طور واضح وضع شده‌اند. به طور مشخص، دولت مرکزی عمدتاً به درآمد سود سرمایه، مالیات غیرمستقیم و مالیات تأمین اجتماعی متکی است. اما دولت‌های ایالتی و محلی مالیات فروش، مالیات سوخت، مالیات املاک و هزینه‌های مربوط به مجوزهای ویژه مانند مجوزهای رانندگی را جمع‌آوری می‌کنند. علاوه بر این، بسیاری از دولت‌های ایالتی و محلی درآمدهای حاصل از قرعه‌کشی‌های دولتی و مالیات‌های الکل و دخانیات را نیز جمع می‌کنند. به‌هرحال، اگرچه، در محل درآمد دولت‌های محلی تنوع بیشتری وجود دارد، اما دولت مرکزی بخش عمده‌ای از درآمدهای مالیاتی را جمع می‌کند.

در کشور ما از برنامه سوم به بعد بحث عدم تمرکز و برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح شد و بنا بر این بود که برنامه‌های توسعه عمرانی پنج ساله استان‌ها، مبنای توزیع بودجه سالانه قرار گیرد، اما هنوز بودجه استان‌ها به صورت متمرکز اعلام می‌شود. در این حالت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رقم سر جمع بودجه هر استان را -که به صورت متمرکز و با استفاده از روش‌هایی برآورد می‌شود- به آن استان ابلاغ و آن استان

۱- با تشکر از راهنمایی‌های آقای محمدجواد محسنی‌نیا

اعتبارات خود را بین فصول، برنامه و شهرستان تقسیم می‌کند. نکته قابل توجه در رقم اعلام شده برای استان‌ها این است که شامل مخارج بسیاری از دستگاه‌ها مانند آموزش و پرورش، سلامت، آموزش عالی، بسیاری از طرح‌های عمرانی که در مناطق به اجرا در می‌آیند و غیره نمی‌شود. به این ترتیب برخی استان‌ها درآمد بیشتر از مخارج و برخی درآمد کمتر از مخارج خود دارند اما این اختلاف انعکاسی در بودجه کشور ندارد و رقم آن مشخص نیست. در ارقام بودجه استانی، حتی دریافت‌ها و پرداخت‌ها نیز تراز نیست، به دلیل اینکه اولاً این درآمدها ربطی به هزینه‌های هر استان ندارد و به علاوه هزینه‌های استان‌ها با تمام ابعاد نیز مشخص نیست تا بتوان چنین حکمی داد.

به این ترتیب، با توجه به فقدان طبقه‌بندی مناسب از بودجه استانی در ایران، مشخص نیست که درآمد و مخارج هر استان به چه شکل بوده و در صورت بیشتر بودن درآمد از مخارج استان، چگونه مازاد آن در بین سایر استان‌ها توزیع شده و یا در صورت کمتر بودن درآمد از مخارج استان، از چه استان و از چه محلی این کسری تأمین شده است. این عدم شفافیت منجر به عدم توزیع مناسب درآمدهای استانی و عدم اجرای صحیح طرح‌های توازن و تعادل بخشی منطقه‌ای است. اگر انتقال درآمد از استان‌های توسعه‌یافته‌تر برای دستیابی به چنین اهدافی انجام می‌شود لازم است به طور دقیق مشخص شود چه بخشی از منابع کدام استان برای توسعه چه بخشی در چه استانی صرف خواهد شد. به عبارت دقیق‌تر در بودجه سالانه، اولاً به بودجه‌ریزی تفصیلی استانی نیاز است و ثانیاً لازم است مشخص شود محل درآمد طرح‌های توسعه‌ای هر استان از کجا تأمین می‌شود. اما متأسفانه حتی طرح‌های توسعه‌ای هر استان مشخص نیست تا بتوان گفت چه توازنی بین استان‌ها وجود دارد.

با توجه به آنچه بیان شد، حتی اگر شیوه اداره دولت به صورت متمرکز باشد باز هم لازم است در هنگام تدوین بودجه، بودجه‌ریزی به صورت محلی صورت پذیرد و این موضوع یکی از مهم‌ترین اقدامات در راستای اصلاح ساختار بودجه در کشور ماست. چنین شفافیتی سبب می‌شود که از هر گونه تخصیص نادرست منابع جلوگیری شود. موضوع دیگر - که پیش شرط انجام بودجه‌ریزی استانی و هرگونه تمرکززدایی مالی می‌باشد - این است که برای بودجه‌ریزی تفصیلی هر استان نیاز به شاخص‌هایی برای سنجش توسعه در بخش‌های مختلف (آموزش، سلامت، حمل‌ونقل، صنعت، کشاورزی و غیره) وجود دارد. طرح آمایش کشور از جمله مهم‌ترین طرح‌هایی است که سنجش توسعه در بخش‌های مختلف را برای هر استان به تصویر می‌کشد و عدم تعادل و عدم توازن منطقه‌ای و نقش و جایگاه هر استان برای رفع آنها را نمایانگر می‌سازد. این سنجش‌ها همانند علائم راهنمایی خواهند بود که نحوه توزیع اعتبارات عمرانی در استان‌ها را مشخص می‌سازند. ارائه تصویر سالانه از چنین سنجش‌های استانی در فرایند بودجه‌ریزی، علاوه‌براینکه برای تخصیص اعتبارات و تمرکززدایی ضروری است، می‌تواند جلوی هرگونه لابی‌گری، چانه‌زنی و دخالت منافع گروهی را در فرایند تنظیم بودجه بگیرد. لازم است که سازمان برنامه کل کشور برای هر استان و سازمان برنامه و بودجه هر استان



لزوم سیاستگذاری توسعه بر اساس رویکرد آینده‌پژوهی و اهداف و خروجی‌های آینده‌نگاری

محمدعلی برادران قهفرخی

عضو گروه پژوهشی آینده‌نگری و فناوری‌های نو

مقدمه

پس از تشکیل نظام‌های سیاسی مردم‌سالار در امریکا و اروپای غربی، اهمیت نسبت دانش و جامعه در سده‌های اخیر روشن‌تر شد چراکه دموکراسی‌های مدرن از نظر زمانی پس از انقلاب علمی پدید آمدند و ادعای این نظام‌ها، تکیه داشتن بر اقتدار علمی به جای اقتدار سنتی یا کاریزماتیک بود. حق حاکمیت نیز بر نمایندگی از مردم به پشتوانه رأی آنان متکی بود. حاکمان می‌دانستند نیازهای جمعیت با شاخص‌های آماری دقیق و واقعی قابل شناسایی است و با تمرکز بر نیازهای آینده، می‌توان بحران‌های آینده را دریافت.

از سوی دیگر، مقابله با بحران‌های آینده، لزوم سیاست‌گذاری را پدید آورد. هم شناختن نیازها و هم سیاست‌گذاری برای برآوردن نیازها، به دانش نیاز داشت و قدرت سیاسی، سکان‌دار تصمیم‌گیری‌های سیاسی بود. قدرت سیاسی و دانش کم‌کم در ساختار دولت‌های مدرن در هم آمیختند. در این نگاه، دولت مدرن، دولت تشریح (جراحی) جامعه با چاقوی دانش است. فرایند تشریح جامعه با چاقوی دانش با پیشرفت شگفت علوم همراه شد. مشروعیت در معنای عام آن، به استدلال‌های علمی وابسته شد: «اگر چنین کنید چنان می‌شود»؛ چه کسی می‌گوید؟ علم نشان داده است! اکنون، مشروعیت دولت هم با عملکرد علمی آن پیوند خورده است؛ در نتیجه، هر حوزه‌ای که علمی پاسخ‌گوی آن نیست، به سرعت علمی برایش تأسیس می‌شود. هر سیاستی به علم وابسته شد و استدلال‌های مخالف، آلترناتیو سیاست موجود شدند. در مورد رابطه مسایل جامعه، سیاست‌گذاری و نقش علم، جدول زیر را ماسون و وینگارد تهیه کرده‌اند.

جدول ۱- گونه شناسی مشکلات، راهبرد سیاست گذاری و نقش علم

توافق دانشی / توافق ارزشی	وجود ندارد	وجود دارد
وجود ندارد	مسأله‌ی ساختار نیافته راهبرد: مطالعه و آموزش نقش علم: مسأله‌یابی	مسأله‌ی تاحدودی ساختاریافته راهبرد: مذاکره نقش علم: زمینه‌سازی مذاکره
وجود دارد	مسأله با ساختار نامتوازن راهبرد: تطبیق دیدگاه‌ها نقش علم: میانجی (تصمیم سازی)	مسأله‌ی ساختاریافته راهبرد: قانون گذاری نقش علم: حل مشکل

Source: (Maasen & Winard, 2005: 193)

دولت‌ها، با تمرکز بر علوم مختلف، به توسعه یا تولید فناوری‌ها لازم پرداختند. سیاست‌گذاری، امری فنی شد و سیاست، مجموعه‌ای فناورانه شد در تولید مشروعیت برای دولت. گاستن (Guston, ۲۰۰۰) نشان می‌دهد در نظامی دموکراتیک که از نظر حقوقی سیاستمدار نمی‌تواند به دانشمند بگوید که چه چیز را و چگونه تحقیق کند، چگونه خواست این دو حوزه از یکدیگر برآورده می‌شود و تا چه میزان می‌توان این دو حوزه را جدا دانست.

مهمترین فعالیت در فرایند توسعه، برقراری ارتباط بین پتانسیل‌های موجود و نیازهای جامعه و به‌کارگیری پتانسیل‌های پژوهشی در فعالیتهای اقتصادی و حل مسائل است. پرسش اصلی این است که در فرایند آینده‌نگاری که بخش‌های مختلف شامل دولت، صنعت، دانشگاه، سمن‌ها و رسانه‌ها در آن مشارکت کنند، شرایط سیاسی چه اقتضاهایی پدید می‌آورد یعنی ما در چه شرایطی هستیم و مطلوب چیست. منظور از مطلوب، مطلوب مقدور است. می‌خواهیم ببینیم «هست»‌ها و «باید»‌ها کدام‌اند؛ چگونه «می‌توان» از «هست» به «باید» رفت.



جایگاه آینده‌نگاری در نهادهای فرادستی نظام

ساختارهای فرادستی کشور با اینکه واحد مستقلی به نام واحد آینده‌پژوهی یا آینده‌نگری در ساختار خود ندارند، اما هر یک به نوعی از این واژه در قالب برنامه‌ها و پروژه‌ها استفاده کرده‌اند. از طرفی متولی رسمی هم برای این کار وجود ندارد و به نظر می‌رسد که ما در کشور جزایری جدا از هم تشکیل داده‌ایم که نمی‌توان

گفت همگی اجزای یک بدن هستند و کاملاً هماهنگ و دارای هدفی واحد هستند. گاهی رفتارهای موازی و حتی حرکت‌های متناقضی نیز در بین این سازمان‌ها رخ داده است. باید توجه داشت که ترویج آینده‌پژوهی حاصل همکاری همه‌جانبه گروه‌های درگیر در این حوزه است، اما یکی از مشکلات این راه روحیه بخشی‌نگری و عدم کار جمعی است که باید به طور جدی این مشکل را مرتفع ساخت. با اینکه در ایران حدود دو دهه است که فعالیت‌های آینده‌پژوهانه بسیار متنوعی به صورت شکل‌گیری واحدهای مختلف، تدوین اسناد و برنامه‌های مختلف، برگزاری دوره‌های آموزشی مختلف و غیره صورت پذیرفته است. هر کدام از این فعالیت‌ها در جای خود بسیار ارزشمند هستند، ولی تصویری که از کلیت فعالیت‌ها وجود دارد، تصویر چندان منسجم و هدفمندی نیست.

همچنین مراکز متعدد آینده‌نگری هر کدام در یک حوزه به صورت جزیره‌های جدا از هم مشغول به فعالیت هستند. به نظر می‌رسد همگرا کردن فعالیت‌های آینده‌نگری و ارتقای فرهنگ آینده‌نگری در جامعه دو مورد از مهمترین اقداماتی هستند که در حال حاضر برای ارتقای وضعیت آینده‌پژوهی بدان‌ها نیاز است (گواهی و همکاران، ۹۵).

اهداف و خروجی‌های مورد انتظار از فرایند آینده‌نگاری

پس از تعریف اهداف آینده‌نگاری باید آن‌ها را در قالب خروجی‌های مشخص تعیین نمود که انتظار می‌رود در انتهای هر فرایند آینده‌نگاری کسب شوند. خروجی‌ها باید به گونه‌ای تعریف شوند که برای تمامی مشارکت‌کنندگان مناسب باشند. این خروجی‌ها می‌توانند "ملموس" و یا "ناملموس" باشند. خروجی‌های ناملموس عبارتند از اقدامات و یا نتایجی که باعث ایجاد ارزش می‌شوند، اما در طی فرایند آینده‌نگاری بروز می‌کنند و نمی‌توان آن‌ها را به عنوان خروجی‌های قابل تحویل تعریف کرد. اما به اندازه خروجی‌های ملموس و حتی با ارزش بیشتر تعریف می‌شوند که شامل موارد زیر می‌باشند:

- شبکه‌سازی
- اجماع بر سر چالش‌های آینده
- ایجاد حس مشترک نسبت به چشم‌انداز مشخص
- آگاهی نسبت به چالش‌های آینده
- ایجاد فرهنگ آینده
- جهت‌دهی فکری به مسایل مربوط به افق بلندمدت
- تبدیل غیر مستقیم نتایج حاصل از آینده‌نگاری به پروژه

خروجی‌های ملموس: این نوع خروجی دارای شکل ملموس می‌باشد و در قالب رسمی در یک یا چند سند به‌عنوان یک خروجی قابل تحویل تعریف می‌شود. خروجی‌های ملموس از جمله موارد زیر می‌باشند:

- سناریو
- نتایج تحقیقات
- تجزیه و تحلیل بخشی
- لیست فناوری‌های حیاتی

- اولویت بندی
- رهنگاشت
- مستندات پانل ها
- پیشنهادات سیاسی
- راهنمای چشم انداز

بررسی تجارب جهانی نشان می دهد که امروزه تقریباً اکثر کشورها در گوشه و کنار جهان به آینده نگاری پرداخته اند. مهمترین حامی مالی و مهمترین مخاطب فعالیت های آینده نگاری دولت ها بوده اند. آینده پژوهی توسط گروه های برنامه ریزی سازمان ها و کشورها مشتاقانه پذیرفته شده است. با این حال تفاوت های آشکاری بین چارچوب های برنامه ریزی و آینده پژوهی وجود دارد. برنامه ریزی به دنبال کنترل و بستن آینده است، در حالی که آینده پژوهی به دنبال گشودن و آشکارسازی آینده و حرکت از آینده "محتمل" به آینده های بدیل است. در بخش زیر خلاصه نتایج بدست آمده از تحلیل اهداف و خروجی های آینده نگاری در سایر کشورها به عنوان سبدی از اهداف و خروجی ها به منظور کاربست در مراکز سیاست گذاری و برنامه ریزی آورده شده است.

آینده نگاری به منظور جهت دهی به تدوین سیاست ها و تصمیم گیری ها

تحلیل های انجام شده ثابت می کند که اکثر اهداف رایج فعالیت های آینده نگر در دنیا، در راستای تعیین جهت و مسیری برای تدوین سیاست ها و تصمیم گیری ها هستند. «جهت دهی»^۱ مفهوم پشتیبانی روش شناختی و مفهوم پیشنهاد جهت های سیاست گذاری را در هم تلفیق می کند. این جهت دهی معمولاً مستلزم ایجاد فعالیت های خاصی است که از آن جمله می توان به این موارد اشاره کرد: وارد کردن چشم اندازهای جدید در مکانیسم های موجود برای تنظیم صورت جلسات و اولویت بندی ها؛ ایجاد چارچوب های قابل اجماع جدید برای سیاست های مختلف و تدوین اصولی برای کمک به حکومت و دیگر کنشگران موجود در فرایندهای سیاست گذاری و تصمیم گیری. این کار معمولاً مستلزم گردآوری، تحلیل، و ترکیب اطلاعات لازم در زمینه موضوع مطالعه است (مثلاً برای موضوعاتی چون یک سرزمین، یک صنعت، یک نهاد، یا یک فناوری یا مسئله خاص، باید دست به گردآوری، تحلیل و ترکیب اطلاعات زد). این اطلاعات ابعادی وسیع (اجتماعی، فناوری، اقتصادی، محیطی، سیاسی، یا ارزشی) را پوشش می دهند و هدف کلی همه آنها، تقویت سیاست ها و تصمیمات مطروحه و ارائه پیشنهاداتی مستدل و معطوف به آینده است. در این راه، دو چالش عمده ای که وجود دارد عبارتند از ارائه پیشنهاداتی مبتنی بر بافت و فراهم آوردن مبانی لازم برای ارزیابی انسجام و انطباق پیشنهادات مطروحه با اهداف بلندمدت نهادهایی که از این پیشنهادات، حمایت مالی می کنند. گاهی این فرایند جهت دهی، یک گام بیشتر بر می دارد و شامل ارائه طرح های استراتژیک و نقشه های راه بر مبنای سیاست ها و تصمیمات مطرح شده نیز می شود.

آینده نگاری به منظور شناسایی موانع و پیشران ها

کلمه «شناسایی» در این متن، جهت تأکید بر اهمیتی به کار رفته است که فعالیت های آینده نگاری به شناخت موانع و پیشران های جاری و بالقوه علم، فناوری و نوآوری می دهند. موانع عبارتند از محدودیت هایی که رشد

یک بخش، سرزمین، حوزه تحقیقاتی، و غیره را کند می‌کنند. این موانع را می‌توان در یک طبقه‌بندی کلی به موارد ذیل تقسیم کرد: موانع اقتصادی (مثلاً فقدان بودجه)؛ موانع سیاسی (مثلاً چارچوب نامناسب قوانین، یا فقدان اراده سیاسی)؛ موانع فناورانه (مانند محدود بودن زیرساخت‌های تحقیقاتی، از جمله محدودیت دسترسی به پایگاه داده‌ها، بانک‌های اطلاعاتی، تسهیلات مورد نیاز و غیره)؛ موانع اجتماعی (مانند فرهنگ توسعه‌نیافته مشارکت و فقدان ظرفیت‌های انسانی) و موانع اخلاقی (مانند ابزارهای نامناسب تولید، مدل‌های تجاری ناعادلانه). پیشران‌ها عبارتند از رویدادها، جریان‌ها، فناوری‌ها و سایر انواع چیزها و اموری که توسعه یک جامعه، سازمان، صنعت، حوزه تحقیقاتی، فناوری و غیره را شکل می‌دهند. پیشران‌ها را نیز می‌توان به طبقاتی نظیر آنچه در بالا بیان شد تقسیم کرد. عموماً فعالیت‌های آینده‌نگاری دنیا و خصوصاً اروپا، منابع قابل ملاحظه‌ای (اعم از زمان، پول، و مغز) را به بررسی این موانع و پیشران‌ها اختصاص می‌دهند. بنابراین، این اطلاعات در راستای این موارد مورد استفاده واقع می‌شوند: (۱) شناسایی مسایل اصلی علم/فناوری/نوآوری که باید ظرف ۱۰ تا ۲۰ سال آینده به آنها پرداخته شود؛ (۲) تنظیم اقتضائات فنی و مسیرهای تحقیقاتی؛ (۳) شناسایی سیگنال‌های ضعیف برای پیش‌بینی مسایل بالقوه و ایجاد اساس و بنیانی قوی برای نظارت مستمر بر فناوری و ایجاد سیستم‌های پایش^۱ و نظارت؛ (۴) بحث در مورد فرصت‌ها و تهدیدهایی که جوامع بین‌المللی، ملی و کوچک‌تر از سطح ملی با آن مواجه‌اند و (۵) درک پویایی‌هایی که بر اتخاذ (یا عدم اتخاذ) فناوری‌های جدید و سایر کاربردها حاکم هستند.

آینده‌نگاری به منظور تشویق به تفکر استراتژیک و آینده‌نگرانه

یکی از اهداف کلاسیک آینده‌نگری، تشویق به تفکر استراتژیک و رو به آینده است. این هدف را می‌توان به طرق زیر برآورده ساخت:

- (۱) ارزیابی بینش‌های میان‌مدت و بلندمدت ملی و منطقه‌ای؛
- (۲) ارزیابی سناریوهای مطلوب، ممکن، و جایگزین؛
- (۳) بررسی رویکردهای جدید برای حل مسایل و به اشتراک گذاشتن آنها؛
- (۴) شناسایی کاربردها و پیامدهای آتی فناوری‌های جدید؛
- (۵) بررسی جریان‌های رشد آتی در بخش‌های (مانند بخش انرژی) و زیربخش‌ها (مانند سوخت‌های محیط‌زیست‌دوست)؛ (۶) شناسایی فرصت‌ها، تهدیدها و چالش‌های آینده؛ (۷) پیوند دادن تحقیقات به اهداف تجارت و حاکمیت؛ (۸) شناسایی پارادایم‌های جدید؛ (۹) ارزیابی تأثیرات ممکن پیشنهادات و تصمیمات سیاسی‌ای که تحت تأثیر آینده‌نگری ارائه می‌شوند؛ (۱۰) بررسی پیش‌شرط‌های نویدبخش (مانند منابع، چارچوب‌های حقوقی، توانمندی‌ها) برای رشد اقتصادی و توسعه پایدار؛ یا (۱۱) ایجاد فرهنگ آینده‌نگری. مهم‌ترین نقشی که تفکر استراتژیک و معطوف به آینده در هر فعالیت آینده‌نگرانه ایفا می‌کند، شناسایی به‌موقع مسایلی است که باید از تصمیم‌گیری‌ها پشتیبانی نمایند، بویژه زمانی که بحث تدوین استراتژی‌ها و اولویت‌ها مطرح باشد.

آینده نگاری به منظور پشتیبانی از تدوین استراتژی و اولویت‌ها

نتایج تدوین نقشه راه نشان می‌دهد که فعالیت‌های آینده‌نگاری در سطح دنیا، گرایش به این دارند که افراد کلیدی را برای تنظیم و تقویت حوزه‌های استراتژیک علمی، فناوریک، و نوآورانه بسیج نمایند و آنها را با صنایع دولتی و خصوصی پیوند دهند. این فعالیت‌ها معمولاً پیشرفت‌های علمی، فناورانه و نوآورانه در بخش‌های خاص (مانند کشاورزی، محیط زیست، بهداشت و غیره) و همچنین پیشرفت‌های حاصله در تولید صنعتی و امکان تجاری شدن کالاها و خدمات رقابتی در بخش‌های کلیدی را ارزیابی می‌کنند. در این راستا، نقاط عطف پژوهشی و فناوری، با عنایت به اهداف میان‌مدت و بلندمدت صنعت، تعریف می‌شوند. اما تدوین استراتژی‌ها و اولویت‌ها، هدف ساده‌ای نیست. این هدف مستلزم ترکیب فعالیت‌های چالش‌انگیز متعددی است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعریف توسعه تحقیق و فناوری در بخش‌های خصوصی و دولتی؛ ارزیابی سیاست‌ها و اولویت‌های توسعه تحقیق و فناوری مربوط به نوآوری و تحقیق که با سرمایه‌های دولتی ایجاد شده‌اند؛ شناسایی نیازها، مخاطرات و فرصت‌های فناوریک آتی؛ شناسایی تأثیرات مطلوب و نامطلوب فناوری‌های مدرن (مانند بیوفناوری)؛ تحلیل داده‌های کمی و کیفی موجود درباره وضعیت گذشته و حال علم/فناوری/نوآوری و پیشرفت‌های اجتماعی-اقتصادی؛ ارتقا بخشیدن به مباحث مطرح در زمینه تغییرات پارادایم علم/فناوری/نوآوری؛ و گاه، ایجاد چارچوب‌هایی برای سیاست‌گذاری که سرمشق پیشرفت فناوری‌های جدید و انتقادی باشند. یکی از راه‌های رایج برای پرداختن به نیازهای علم/فناوری/نوآوری، استفاده از توانمندی‌ها و فناوری‌های موجود است. این امر معمولاً مستلزم موارد ذیل است: (۱) ارزیابی موقعیت ملی و منطقه‌ای در بخش مورد مطالعه؛ (۲) ایجاد شبکه‌های جدید بین صنعت، دانشگاه و حکومت در راستای ایجاد دیدگاه استراتژیک مشترکی در بخش مورد مطالعه؛ و (۳) بینش سیاسی به منظور طرح تغییرات لازم در استراتژی‌ها و اولویت‌های علمی، فناوریک، و نوآورانه آژانس‌های دولتی، نهادهای دانشگاهی، یا مؤسسات خصوصی. در این جا مایلیم بر این نکته تأکید ورزیم که یکی از مهم‌ترین چالش‌های تدوین اولویت‌ها در آینده‌نگری، آن است که از افراد دخیل، بخواهیم که اولویت‌های خود را بر مبنای فرضیات متخصصان پیرامون آینده تدوین نمایند و نه بر مبنای دیدگاه‌های جاری پیرامون واقعیات و شرایط موجود.

آینده نگاری به منظور شناسایی فرصت‌های تحقیقاتی / سرمایه‌گذاری

تعداد قابل توجهی از فعالیت‌های آینده‌نگری در دنیا، در راستای شناسایی فرصت‌های تحقیقاتی و سرمایه‌گذاری هستند. این فرصت‌ها شامل موارد ذیل‌اند: طراحی فناوری‌های نویدبخش، مدل‌های تجاری و تحقیقاتی موفق و زیرساخت‌ها؛ شناسایی بازارها و مسیرهای تجاری امیدبخش؛ تبدیل موانع و پیشران‌های اصلی علم/فناوری/نوآوری به فرصت‌هایی برای صنایع خصوصی و دولتی؛ اتخاذ استراتژی‌ها و سیاست‌های صنعتی نوآورانه در بافت‌های ملی و منطقه‌ای؛ بررسی تأثیرات بالقوه رشد یا کاهش ظرفیت تولید، تقاضای مصرف‌کنندگان یا سهم بازار؛ بررسی و ارزیابی جریان‌های کارآفرینی؛ محک زدن طرح‌های عملیاتی‌ای که با جهت‌گیری آینده تدوین شده‌اند و غیره. برخی از فعالیت‌هایی که بر سازمان‌های خصوصی و نیمه‌خصوصی تمرکز دارند عبارت‌اند از: شناسایی نیازهای بالقوه آینده به محصولات و خدمات جدید؛ شناسایی چشم‌اندازهای رشد و رقابت اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت (۵ تا ۱۰ ساله)؛ شناسایی شیوه‌های مؤثر جذب افراد درخشان و ماهر برای تصدی

مشاغل مهم در صنایع خاص؛ شناسایی محصولات و خدمات صنعتی (جدید) که قادر به ایجاد شیوه‌های جدیدی برای کاهش مسایل اجتماعی (همچون حل جرایم و پیشگیری از جرایم)؛ و رشد توانمندی‌های لازم برای پیش‌بینی و آماده‌سازی مخاطرات و فرصت‌های جدید علمی.

آینده‌نگاری به منظور ایجاد بینش‌ها و تصاویر آینده

هدف گردآوری و ایجاد تصاویر و بینش‌های مشترک را می‌توان تقریباً در تمام فعالیت‌های آینده‌نگری دنیا مشاهده کرد. این هدف، ارتباط تنگاتنگی باهدف تشویق به تفکر استراتژیک و رو به آینده دارد. هر دوی این هدف‌ها نیازمند ارزیابی بینش‌های موجود و ارزیابی سناریوهای مطلوب، نامطلوب و جایگزین هستند. با این حال، مهمترین جنبه این هدف، ایجاد بینش‌ها و تصاویر مشترک واقعی است که امکان ایجاد سناریوهای جدید بر مبنای استراتژی‌ها و پیشنهادات جدید را ممکن می‌سازد. اگرچه مطالعات فراوانی وجود دارند که دست به ایجاد بینش‌ها می‌زنند، اما معمولاً تعداد اندکی از آنها موفق به ایجاد «بینش‌های مشترک»^۱ می‌شوند. دلیل اصلی این امر آن است که از یک سو، این مطالعات، فرایندهای مشارکتی ضعیفی را طراحی می‌نمایند و از سوی دیگر، در انتقال و بیان استراتژی‌های خود ناموفق می‌مانند. ایجاد بینش‌های مشترک، نیازمند موارد ذیل است: (۱) فضایی باز برای مباحثه؛ (۲) تحلیل دقیق دیدگاه‌ها و نقش‌ها؛ (۳) مکانیسمی پویا و تعاملی برای دریافت بازخوردها؛ (۴) فهرستی شفاف از مسایل واگرا و همگرا؛ و (۵) فرایند باز مشاوره با هدف رسیدن به اتفاق نظر پیرامون بینش‌های مشترک.

آینده‌نگاری و کمک به غلبه بر چالش‌های بزرگ

یکی از ویژگی‌های مشترک اکثر فعالیت‌های آینده‌نگر، وجود اهداف بلندپروازانه یا «چالش‌های بزرگ»^۲ بوده است. این چالش‌های بزرگ معمولاً تحت تأثیر عوامل سیاسی یا اجتماعی هستند اما از جهت‌گیری اقتصادی یا فنی بسیار قدرتمندی نیز برخوردارند. معمولاً برای آن که اهداف الهام‌بخش آینده‌نگرانه از نظر افراد ذی‌نفع، قابل حصول باشد، استفاده‌ای ابزاری از آینده‌نگری به عمل می‌آمده است. با این حال، یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در هر فعالیت آینده‌نگر، دشواری سرمایه‌گذاری و اختصاص منابع و زمان زیاد به این فعالیت‌هاست زیرا این فعالیت‌ها نیازمند (۱) لابی زدن‌های زیاد افراد ذی‌نفع و (۲) تضمین تعهدات سیاسی افراد ذی‌نفع می‌باشد. نمونه‌ای از چالش‌های بزرگ اتحادیه اروپا را می‌توان در «اهداف لیسبون اتحادیه اروپا»^۳، «حوزه تحقیقات اروپایی»^۴ و در سطحی انتزاعی، در «جامعه دانشمند اتحادیه اروپا» مشاهده کرد. فعالیت که مبتنی بر این اهداف هستند نیز می‌توانند در ایجاد و انسجام هویت اروپایی در دولت‌های جدید عضو اتحادیه اروپا و کشورهای نامزد عضویت در این اتحادیه ایفای نقش نمایند. در سطح فراملی، ارجاعات متعددی به «اهداف هزاره سازمان ملل» مشاهده می‌شود درحالی‌که فعالیت‌های بسیار اندکی وجود دارند که خود را بر مسایل جهانی‌ای مانند تغییرات اقلیمی، فجایع طبیعی، تروریسم و فقر متمرکز کرده باشند. در سطح ملی و کوچک‌تر از سطح ملی نیز می‌توان فعالیت‌هایی را یافت که «چالش‌های بزرگ سنتی» را هدف قرار داده‌اند. نمونه‌ای از

۱ Shared Visions

۲ Grand Challenges

۳ EU Lisbon Objectives

۴ European Research Area

این چالش‌های بزرگ سنتی عبارت‌اند از برابری اجتماعی، توسعه پایدار، اتحاد منطقه‌ای، انسجام اجتماعی و رشد اقتصادی پایدار.

آینده‌نگاری و ایجاد کنش و ارتقاء مناقشات عمومی

یقیناً یکی از اهداف آینده‌نگری، اطلاع‌رسانی در مورد تصمیم‌گیری‌هاست. اما حصول اطمینان از این نکته که آینده‌نگری واقعاً می‌تواند موجب کنش‌ها باشد نیز یکی دیگر از اهداف تدوین هر فعالیت آینده‌نگر است. به عنوان مثال، میزگردی که حول یک پروژه آینده‌نگر برگزار می‌شود می‌تواند سبب تدوین طرح‌های بسیار مثبتی باشد و اعضای این میزگرد، نقش مهمی در پشتیبانی از پروژه‌های مشابه در زمان انجام آن فعالیت آینده‌نگر ایفا نمایند. تجربه نشان می‌دهد که شرکت‌کنندگان در هر فعالیت آینده‌نگر معمولاً می‌توانند به طرز مؤثر، حامل پیام‌هایی در مورد نتایج آن فعالیت بوده و نقش مهمی در اجرا (یا نظارت بر اجرای) نتایج آن فعالیت در سازمان خود ایفا نمایند. موارد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد برون‌دادهای آینده‌نگری، بر تصمیم‌گیری‌ها تأثیر گذاشته‌اند، اما در زمان اندازه‌گیری میزان منتهی شدن فرایند به عمل، با احتیاط بیشتری این نقش خود را ایفا کرده‌اند. باور عمومی بر این است که آینده‌نگری، در مقام یک کلیت، فقط می‌تواند به کنش‌هایی منتهی شود که باید انجام شوند و اینکه گام‌های بیشتری چون تدوین و اجرای طرح‌های عملیاتی (مانند پیشنهادات سیاسی) تقریباً به اراده، امکان انجام عملیات و قدرت حامیان مالی بستگی دارد. هر فعالیت آینده‌نگر، معمولاً خواهان آن است که بر گروه وسیع‌تری تأثیر بگذارد و در همین راستا، تلاش می‌کند تا نتایج خود را برای گروه وسیع‌تری منتشر سازد و این نتایج را در معرض مناقشات و مباحثات بیشتری قرار دهد. گاه ارتقای مناقشات عمومی درباره نتایج آینده‌نگاری، می‌تواند بر تصمیماتی که پیرامون سرمایه‌گذاری برای تحقیق و فناوری گرفته می‌شود اثرگذار باشد (مثلاً ادعا می‌شود که پروژه فعالیت مارین در کشور مالت، منجر به افزایش سرمایه‌گذاری دولتی در بخش تحقیق و فناوری شده است، در حالی که در جمهوری چک، نتایج حاصل از برنامه‌های آینده‌نگر، منجر به توزیع راهبردی‌تر منابع دولتی در تحقیقات گردید).

نتیجه‌گیری و تجویز راهبردی

طبق نظریه دکتر دمینگ کل فرایند شبکه جامعه (شبکه بالادستی نخبگان تا عموم مردم) باید به صورت عملیاتی یکپارچه توصیف شود و چنین اعتقادی است که از درون داده‌ها هر ایده، نظر و توان و کمکی تا استفاده واقعی از محصول نهایی همه یک فرایند همه‌جانبه و متناسب با توانمندی همه در درون شبکه محسوب می‌شوند و متعلق به همه است و اگر در آغاز کار مشکلی وجود داشته باشد، کل فرایند و محصول نهایی از آن متأثر می‌گردد. در این شبکه بین تمام اجزاء سدی وجود ندارد و فرایند دارای وحدت فکر و وحدت نظر با فرمانده واحد و با هدف مشترک است و هر چه هماهنگی بیشتر باشد، نتایج بهتری به دست می‌آید.

طبق آراء شوارتز آینده‌پژوه معروف در کتاب «شگفتی‌های اجتناب‌ناپذیر» ما باید تعامل و تبادل آراء، اندیشه‌ها و ایده‌ها را بین نخبگان و بین شبکه عمومی جامعه افزایش دهیم و دیدگاه شفاف‌تری از مسائل و مباحث کلان نظام به جامعه، راهبردها و راهکارهایی با رویکرد آینده‌نگارانه تحویل دهیم.

امید است مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری همچون مراکز مشابه آن نظیر Myforesight در نخست‌وزیری مالزی، NISTEP در ژاپن، KISTEP در کره جنوبی که از پیشگامان آینده‌نگاری در آسیا بوده و هستند بتواند به اهداف توسعه‌ای خود دست یابد.



بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی دولت؛

اصلاحات و اقدامات شکلی یا محتوایی؟ (دیدگاه کارشناسان و مدیران

سازمان برنامه و بودجه کشور)^۱

حسین پاریان

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

چکیده

این پژوهش به بررسی تأثیر رویکرد مشارکتی در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی در بخش عمومی می‌پردازد. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد مبنایی برای پاسخگویی بیشتر در برابر استفاده از منابع سازمان فراهم می‌سازد. این پژوهش از نوع پیمایشی- کاربردی است. جامعه آماری پژوهش کارشناسان و مدیران سازمان برنامه و بودجه کشور می‌باشد که با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده ۸۰ نفر انتخاب شدند. ابزار اندازه‌گیری پرسشنامه بوده و برای آزمون فرضیه‌ها از روش مدل‌سازی معادلات ساختاری و از نوع تحلیل عاملی تأییدی با رویکرد حداقل مربعات جزئی و نرم‌افزار اسمارت پی ال اس استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی مالی در بخش عمومی تأثیری ندارد، در صورتی که تأثیر منفی بر پاسخگویی عملیاتی دارد. به عبارت دیگر رعایت قوانین و مقررات مالی به عنوان حداقل سطح پاسخگویی قانونی انجام می‌گیرد. در ادامه یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که استقرار زیرساخت‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و به‌کارگیری رویکرد مشارکتی در امر بودجه‌ریزی موجب ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی دولت در بخش عمومی می‌شود. به عبارت دیگر به کارگیری رویکرد مشارکتی و اعمال نظرات کارشناسانه مدیران ارشد متولیان امر بودجه‌ریزی و نهادهای ناظر بر این امر در راستای توسعه اقتصادی و ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی (به‌عنوان متغیر مداخله‌گر)، موجب تقویت رابطه بین زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی مالی و عملیاتی می‌شود.

واژه‌های کلیدی: بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، پاسخگویی، سازمان برنامه و بودجه کشور

کد طبقه‌بندی موضوعی: H۶۱, C۳۰, M۴۸

۱. این گزارش برگرفته از کار پژوهشی مشترک اینجانب با جناب آقای دکتر کردستانی دانشیار محترم دانشگاه بین‌المللی امام خمینی(ره) می‌باشد. سازمان برنامه و بودجه کشور، به‌عنوان متولی و نهاد سیاستگذار در امر برنامه‌ریزی و بودجه کشور، مخاطب خاص این گزارش می‌باشد.

فرآیند بودجه‌ریزی با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورهای مختلف در حال تکامل است. جهت تکامل نیز از بودجه‌ریزی سنتی به سمت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در راستای افزایش شفافیت اطلاعاتی، مشروعیت و پاسخگویی و بهبود مدیریت بر منابع مالی می‌باشد (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۴). پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهد که برخی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا، استرالیا، کانادا و انگلستان در سال‌های اخیر تعدیلاتی در زمینه تخصیص منابع در جهت افزایش کارایی و اثربخشی سازمان‌های خود انجام داده‌اند. سمت و سوی تغییرات در جهت استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بوده است (میلر و همکاران، ۲۰۰۱). در این راستا بودجه به عنوان طرح مالی برای پیش‌بینی عملیات آتی و منابع و هم برای کنترل آن به کار می‌رود (کانگ، ۲۰۰۵). از نگاهی دیگر بودجه در شکل کلی و ریالی آن به عنوان بیان منظم و منطقی نتایج پیش‌بینی شده از یک طرح، پروژه یا راهبرد مطرح می‌گردد (اندرو، ۲۰۰۶).

سطح شفافیت بودجه در کشورهای مختلف متفاوت است و شفافیت بالاتر به منزله پاسخگویی بالاتر است. مفاهیم و ارزش‌هایی مانند شفافیت و پاسخگویی به عنوان زیربنا و لازمه اعتماد عمومی به طور روزافزونی در مجامع مختلف کشورهای جهان مطرح و موجب تحولات اساسی در مدیریت دولتی شده است، به طوری که وجود شاخص‌های یاد شده از مؤلفه‌های اساسی حکمرانی خوب به حساب می‌آید. شفافیت، به آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات اشاره دارد (صباغ کرمانی و باسزا، ۱۳۸۸) و پاسخگویی نوعی تعهد و التزام به جوابگویی در برابر مسئولیت‌های انجام شده، توسط فردی است که آن مسئولیت‌ها را بر عهده داشته است (قلی‌پور و طهماسبی آشتیانی، ۱۳۸۵).

در راستای گسترش فرهنگ پاسخگویی، مسئولان (در مقام پاسخگو) و شهروندان (در مقام پاسخ‌خواه) خواستار اطلاعات بیشتری همچون نتایج یا بروندها، اثر بخشی، کارایی و قیمت تمام شده فعالیت‌های مندرج در بودجه دولت می‌باشند (باباجانی، ۱۳۸۸). بر اساس مفهوم پاسخگویی، دولت‌ها باید در برابر شهروندان پاسخگو باشند و بتوانند فرآیند جمع‌آوری منابع مالی و نحوه مصرف این منابع را به گونه‌ای مناسب توجیه کنند (امیر اصلانی، ۱۳۷۹).

مسئولیت پاسخگویی از نحوه تدوین بودجه شکل می‌گیرد و زمینه مقایسه عملکرد با بودجه را فراهم می‌سازد. نظام بودجه‌ریزی در کشور ایران از مشکلات متعددی در رنج است. از عمده‌ترین مشکلات آن مواردی از قبیل عدم تعریف ارتباط دقیق بین هدف‌های بودجه سالانه با اهداف برنامه توسعه، اجرای روش افزایشی هزینه‌ها و گذشته نگر بودن بودجه بدون توجه به وظایف دستگاه‌ها، اعمال سلیقه‌های شخصی در تعیین سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، برآوردهای غیرواقعی هزینه طرح‌ها، تخصیص سیاسی منابع، عدم آگاهی مردم از اهداف و نتایج اقتصادی و اجتماعی بودجه و تأثیرپذیری بودجه از سلیقه‌های سیاسی است (نیلی، ۱۳۸۵). این موضوع می‌تواند بر توسعه اقتصادی کشور و همچنین سطح ایفای مسئولیت پاسخگویی دولت تأثیر بسزایی داشته باشد.

تحول نظام بودجه‌ریزی در راستای ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی دولت، مستلزم استقرار زیرساخت‌های لازم در زمینه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است. به همین دلیل در این پژوهش به بررسی

نقش رویکرد مشارکتی در بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و تأثیر آن بر مسئولیت پاسخگویی دولت در بخش عمومی پرداخته می شود.

در ادامه فرضیه ها و روش شناسی مطرح و در پایان یافته ها و نتایج پژوهش ارائه می گردد.

فرضیه ها

فرضیه ۱: زیرساخت های موجود بودجه ریزی بر مبنای عملکرد امکان ایفای پاسخگویی مالی را فراهم می سازد.
فرضیه ۲: زیرساخت های موجود بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، امکان ایفای پاسخگویی عملیاتی را فراهم نمی سازد.

فرضیه ۳: با بکارگیری رویکرد مشارکتی،^۱ اثر زیرساخت های موجود بودجه ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی مالی تعدیل می گردد.

فرضیه ۴: با بکارگیری رویکرد مشارکتی، اثر زیرساخت های موجود بودجه ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی عملیاتی تعدیل می گردد.

روش شناسی تحقیق

این پژوهش با استفاده از پیمایش انجام شده است و از نظر هدف، کاربردی، از نظر راهبرد گردآوری داده ها، کمی - توصیفی و از نوع تحلیل، رگرسیونی می باشد. جامعه آماری پژوهش دربرگیرنده کارشناسان و مدیران سازمان برنامه و بودجه کشور می باشد که با استفاده از روش نمونه گیری تصادفی ساده ۸۰ نفر انتخاب و پرسشنامه بین آنها توزیع شد. پرسشنامه شامل ۳۶ سؤال مربوط به بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، پاسخگویی مالی و عملیاتی و به کارگیری رویکرد مشارکتی در چارچوب طیف ۷ تایی لیکرت می باشد. برای سنجش روایی پرسشنامه، نظر تعدادی از خبرگان و مدیران مورد بررسی قرار گرفت و در پرسشنامه اعمال گردید و بدین ترتیب روایی محتوایی پرسشنامه تأیید شد. برای آزمون فرضیه های پژوهش از روش مدل سازی معادلات ساختاری و از نوع تحلیل عاملی تأییدی با رویکرد حداقل مربعات جزئی و نرم افزار اسمارت پی ال اس استفاده شده است.

تحلیل داده ها و نتایج تحقیق

به منظور تعیین قابلیت اعتماد (پایایی) پرسشنامه از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده است (کرونباخ، ۱۹۵۱). قابلیت اعتماد اندازه گیری شده ۰/۸۴ است. برای هر یک از عوامل نیز پایایی به صورت جدول (۱) بوده که تمام مقادیر از دامنه قابل قبول یعنی ۰/۷ (نانالی، ۱۹۷۸، ون دی ون و فری، ۱۹۷۹) بزرگتر است.

۱. منظور از به کارگیری رویکرد مشارکتی، اعمال نظرات کارشناسان مدیران ارشد متولیان امر بودجه ریزی (سازمان برنامه و بودجه کشور) در راستای توسعه اقتصادی و ارتقاء سطح مسئولیت پاسخگویی است.

جدول (۱) - پایایی عوامل مورد بررسی

عوامل	آلفای کرونباخ	پایایی مرکب (CR)	میانگین واریانس استخراجی (AVE)
به‌کارگیری رویکرد مشارکتی	.۸۱	.۸۵	.۴۳
بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد	.۸۹	.۸۷	.۴۲
پاسخگویی مالی	.۸۳	.۸۸	.۶۷
پاسخگویی عملیاتی	.۹	.۹۳	.۷۸

شاخص پایایی مرکب که پایایی مدل را اندازه‌گیری می‌کند، اگر از ۰/۶ بیشتر باشد؛ یعنی پایایی مرکب مدل مناسب است. همان‌طور که در جدول (۱) نشان داده شده است همه عوامل از این نظر دارای پایایی مطلوب بودند. مقدار دیگری که باید سنجیده شود، بارهای عاملی می‌باشد به این شکل که بار عاملی هر شاخص با سازه خود دارای مقدار t بالاتر از ۹۶/۱ باشد و همچنین اگر مقدار آن برابر و بیشتر از مقدار ۰/۵ باشد در این صورت این شاخص از دقت لازم برای اندازه‌گیری آن سازه یا صفت مکنون برخوردار است (نانلی و برنستین، ۱۹۹۴) بعد از بررسی‌های انجام شده بر روی مدل و حذف سؤالاتی که مقدار آزمون t آن‌ها کمتر از ۹۶/۱ یا مقدار آن کمتر از ۰/۴ بوده، مدل نهایی تدوین شد.

روایی همگرا دومین معیاری است که برای برازش مدل‌های اندازه‌گیری در روش PLS به کار برده می‌شود. معیار AVE نشان دهنده میانگین واریانس به اشتراک گذاشته شده بین هر کدام از ابعاد سازه و گویه‌های مرتبط با آن است. طبق نظر مگنز و همکاران مقدار ملاک برای سطح قبولی AVE، مقدار ۰/۴ به بالا می‌باشد (داوری و رضازاده، ۲۰۱۳). نتایج این معیار برای متغیرهای آشکار پژوهش در جدول (۱) نشان داده شده است. همانگونه که مشخص است، تمامی مقادیر AVE مربوط به سازه‌ها از مقدار ۰/۴ بیشتر بوده و این مطلب مؤید این امر است که روایی همگرایی پرسشنامه در حد قابل قبول است. روایی همگرا وقتی در سطح قابل قبول است که میزان AVE برای هر سازه بیشتر از واریانس اشتراکی بین آن سازه و سازه‌های دیگر (یعنی مربع مقدار ضرایب همبستگی بین سازه‌ها) در مدل باشد. در PLS این امر به وسیله یک ماتریس صورت می‌پذیرد که مقادیر اصلی ماتریس حاوی جذر ضرایب AVE هر سازه و مقادیر پایین قطر اصلی شامل ضرایب همبستگی بین هر سازه با سازه‌های دیگر است (فورنل و لارکر، ۱۹۸۱). نتایج حاصل نشان داد که جذر AVE هر سازه از ضرایب همبستگی آن سازه با سازه‌های دیگر بیشتر بود و این امر حاکی از قابل قبول بودن روایی واگرایی سازه‌ها بود. لازم به توضیح است به دلیل حجم بالای ماتریس از ذکر آن خودداری شد. با توجه به نتایج پایایی و روایی همگرا و واگرایی تحقیق، صحت روابط موجود در مدل‌های اندازه‌گیری تأیید گردید.

برای سنجش رابطه بین سازه‌ها در مدل (بخش ساختاری)، از مقدار معناداری t استفاده شد. در صورتی که این مقدار بیشتر از ۹۶/۱ و کمتر از ۹۶/۱- باشد، نشان از صحت رابطه میان سازه‌ها و در نتیجه تأیید فرضیه‌های پژوهش در سطح اطمینان ۹۵٪ است (داوری و رضازاده، ۲۰۱۳).

مدل کلی شامل هر دو بخش مدل اندازه‌گیری و ساختاری است که با تأیید آن، بررسی برازش در یک مدل کامل می‌شود. در نرم افزار PLS، برازش مدل از طریق فرمول تنهوس و همکاران به دست آمد. مقدار شاخص برازش مدل (GOF) باید بزرگتر از ۰/۳۶ باشد. با حصول مقدار ۰/۴۵، برازش بسیار مناسب مدل کلی تأیید شد (تنهوس و همکاران، ۲۰۰۵).

یافته‌های پژوهش

پس از تأیید برازش مدل‌های اندازه‌گیری، مدل ساختاری و مدل کلی، با استفاده از مقادیر معناداری t و بررسی ضرایب استاندارد شده بار عاملی مربوط به مسیرهای هر یک سازه‌های اصلی تأیید یا رد شدن فرضیه بررسی شد. در جدول (۲) ضرایب معناداری t و ضریب مسیر برای هر یک از فرضیه‌ها مشخص شده است.

جدول (۲) - بررسی فرضیه‌های پژوهش

آزمون t	ضریب مسیر	فرضیه
۱,۱۰۳	-۰,۰۶۵	زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ← پاسخگویی مالی
۴,۰۸۹	-۰,۳۶	زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ← پاسخگویی عملیاتی
۳,۵۰۴	۰,۲۵	به‌کارگیری رویکرد مشارکتی * زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ← پاسخگویی مالی
۶,۳۸۲	۰,۴۲	به‌کارگیری رویکرد مشارکتی * زیر ساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ← پاسخگویی عملیاتی

بر اساس جدول (۲) می‌توان نتیجه گرفت، با توجه به مقادیر آزمون t که کوچکتر از ۹۶/۱ شده است و ضرایب مسیر، تأثیر وجود زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی مالی معنادار نمی‌باشد از طرف دیگر، تأثیر وجود زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی عملیاتی (-۰,۳۶)، تأثیر بکارگیری رویکرد مشارکتی به عنوان یک متغیر میانجی بر روی ارتباط وجود زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی مالی (۰,۲۵) و تأثیر به‌کارگیری رویکرد مشارکتی به عنوان یک متغیر میانجی بر روی ارتباط وجود زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی عملیاتی (۰,۴۲) می‌باشد.

جمع‌بندی

فرآیند بودجه‌ریزی با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورهای مختلف در حال تکامل است. جهت تکامل نیز از بودجه‌ریزی سنتی به سمت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در راستای افزایش شفافیت اطلاعاتی، مشروعیت و پاسخگویی و بهبود مدیریت بر منابع مالی می‌باشد. بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته دنیا در تلاش‌اند نظام بودجه‌ریزی خود را در یک فرآیند بهبود یا تغییر به نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نزدیک‌تر سازند و از طریق پشتوانه اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه‌ای دولت و مجلس فراهم آورند. دستیابی به این مهم مستلزم استقرار زیرساخت‌های لازم در زمینه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

می‌باشد. به همین دلیل در این پژوهش به بررسی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و به کارگیری رویکرد مشارکتی بر مسئولیت پاسخگویی دولت در بخش عمومی پرداخته شد. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که وجود زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر پاسخگویی مالی دولت در بخش عمومی تأثیر ندارد، در صورتی که تأثیر منفی بر پاسخگویی عملیاتی دولت در بخش عمومی دارد. به عبارت دیگر رعایت قوانین و مقررات مالی به عنوان حداقل سطح پاسخگویی قانونی انجام می‌گیرد. زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با بکارگیری رویکرد مشارکتی تأثیر مثبت و معناداری بر پاسخگویی مالی و عملیاتی دولت در بخش عمومی دارد. به عبارت دیگر به کارگیری رویکرد مشارکتی و اعمال نظرات کارشناسانه مدیران ارشد متولیان امر بودجه‌ریزی و نهادهای ناظر بر این امر در راستای توسعه اقتصادی و ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی (به عنوان متغیر مداخله‌گر) موجب تقویت رابطه بین زیرساخت‌های موجود بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی مالی و عملیاتی می‌شود. نتایج حاصل از این پژوهش با نتایج تحقیقات یانگ (۲۰۰۳)، جوردن و هاگبارت (۲۰۰۵)، خدای پور و زینالی (۱۳۸۶)، قدیم پور و طریقی (۱۳۸۸)، کردستانی و همکاران (۱۳۸۹) و باباجانی (۱۳۸۸) مطابقت و همخوانی دارد. با توجه به نتایج پژوهش، استقرار زیرساخت‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و به کارگیری رویکرد مشارکتی در امر بودجه‌ریزی موجب ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی دولت در بخش عمومی می‌گردد.

در این خصوص سازوکارهایی مناسب به شرح زیر جهت ایجاد زیرساخت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در بخش عمومی مطلوب به نظر می‌رسد:

۱. نقش بودجه‌ریزی و نظام گزارشگری مالی برای مسئولان اجرایی تبدیل به یک باور شود.
 ۲. از تجربیات اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای مشابه استفاده شود.
 ۳. مدل گزارشگری مالی مبتنی بر استانداردهای جدید به مرحله اجرا درآید و قوانین مالی و محاسباتی ناظر بر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اصلاح شود.
 ۴. آموزش‌های اثربخش لازم در ارتباط با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه شود.
- امید است تلاش‌های انجام شده برای تخصیص بهینه منابع محدود و ارتقای فرهنگ مسئولیت پاسخگویی منجر به بهبود فرآیند تصمیم‌گیری و ارائه خدمات بیشتر و بهتر به جامعه شود.

منابع

- امیراصلانی، حامی (۱۳۷۹). «به سوی دستیابی به یک چارچوب نوین»، تهران، حسابرس، دوره دوم، شماره ۷: ۶۲-۵۴.
- باباجانی، جعفر (۱۳۸۸). «حسابداری و مسئولیت پاسخگویی در بخش عمومی (مجموعه مقالات)»، تهران، ترمه، چاپ اول.
- باباجانی، جعفر. (۱۳۸۸). «تحلیل مبانی نظری و قانونی رویکرد جدید بودجه ریزی سال ۱۳۸۷ از منظر مسئولیت پاسخگویی»، حسابدار، دوره ۲۲، شماره ۱۹۴: ۱۷-۳.
- حسن آبادی، محمد و علیرضا نجار صراف (۱۳۸۴). «مفاهیم و ادبیات نظام‌های بودجه ریزی عملیاتی (جزوه آموزشی)»، سمینار یک روزه، ۱۳۸۴.
- خدای پور، احمد و مهدی زینالی (۱۳۸۶). «سیستم بودجه بندی بر مبنای عملکرد و تاثیر آن بر عملکرد و مسئولیت پاسخگویی دولت»، حسابرس، دوره نهم، شماره ۳۷: ۶۰-۵۶.
- صباغ کرمانی، مجید، مهدی باسزا (۱۳۸۸). «نقش حکمرانی خوب در بهبود هزینه‌های دولت: مطالعه موردی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی»، تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۴، شماره ۸۶: ۱۳۰-۱۰۹.
- قدیم‌پور، جواد و علی طریقی (۱۳۸۸). «بودجه ریزی عملیاتی و رابطه آن با حسابرسی عملیاتی»، تهران، دانش حسابرسی، دوره ۸، شماره ۲۸: ۶۸-۵۹.
- قلی پور، رحمت ... و مجتبی طهماسبی آشتیانی (۱۳۸۵). «تحلیل رابطه پاسخگویی عمومی و برون سپاری در سازمان‌های عمومی، مطالعه موردی»، فرهنگ مدیریت، شماره ۱۲: ۱۴۹-۱۱۳.
- کردستانی، غلامرضا، مسعود بختیاری و محمد رحیم‌پور (۱۳۸۹). «بررسی مزایای به‌کارگیری حسابداری تعهدی در بخش عمومی»، دانش حسابرسی، دوره دهم، شماره ۲: ۱۰۸-۹۵.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۵). «مشکلات محتوایی و ساختاری بودجه»، صنعت و توسعه، شماره ۴.
- Andrew, M. (2006). "Beyond Best Practice and Basic First in Adopting Performance Budgeting Reform", *Public Administration and Development* 26 (2): 147 – 161.
- Cronbach, L. J., (1951), "Coefficient alpha and the internal structure of test, *Psychometrical*", 16(3), 297-334.
- Davari A & Rezazadeh A. (2013). "Structural equation modeling with PLS". Tehran: Jahad University; 215, 224.
- Fornell C & Larcker DF. (1981), "Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error". *Journal of Marketing Research*; 18(1): 39-50
- Jordan, Meagan M. and Merl Hackbart (2005). "The Goals and Implementation Success of state Performance-Based Budgeting", *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 17 (4), 471-487.
- Kong, D (2005). "Performance – Based Budgeting: The U. S. Experience," *Public Organization Review: A Global Journal* 5: 91 – 107.
- Miller, Gerald J., Bartley W. Hildreth and Jack Rabin. (2001). "Performance – Based Budgeting". Boulder, CO: Westview Press.
- Nunnally, J.C., & Bernstein, I.H. (1994). "Psychometric theory", New York, NY: McGraw-Hill.
- Nunnally, J.C., (1978), "Psychometric theory, Second ed". McGraw-Hill, New York.

- Tenenhaus M, Vinzi VE, Chatalin YM & Lauro C. (2005) “*PLS path modeling. Computational Statistics & Data Analysis*”, 48(1): 159-205.
- Van de ven, A., and Ferry, D., (1979), “*Measuring and assessing organizations*”, John Wiley, New York.
- Young, R, D. (2003). “Performance Based Budgeting Systems, public policy and practice”, *An Electronic journal devoted to Governance a public policy in South Carolina*, 2(2), 1-24.



رابطه و نسبت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و ابعاد موضوع عدالت (بیان چند پرسش و مسئله)

ابولفضل پاسبانی صومعه

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

چکیده

سند سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در خصوص اقتصاد مقاومتی حاوی نکات متنوع و مهمی است که از اصلی‌ترین محورهای آن، نسبتی است که با موضوع و مفهوم عدالت و ابعاد آن داشته و خود را بدان متصف نموده است. در مقاله حاضر سعی می‌شود تا با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی، ضمن طرح سؤالات و مسائل مقدر، اهمیت داشتن نظریه عدالت پایه را برای انواع سیاست‌گذاری‌های کلی روشن نماید تا با ارائه این توصیه لازم به سیاست‌گذاران، مبنی بر تدوین سیاست‌های کلی مربوط به عدالت، زمینه تدقیق در مقررات‌گذاری کلان‌کشوری را فراهم آید.

طبقه‌بندی: JEL

واژگان کلیدی: اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی، عدالت، تفسیر متن

مقدمه

سند سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در خصوص اقتصاد مقاومتی حاوی نکات متنوع و مهمی است که از اصلی‌ترین محورهای آن، نسبتی است که با موضوع و مفهوم عدالت و ابعاد آن داشته و خود را بدان متصف نموده است. مروری بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ نشان می‌دهد که این متن و نامه ابلاغی آن، عمدتاً در موارد ذیل نسبت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را با ابعاد مفهوم عدالت مشخص می‌کند (آقاسی‌زاده، ۱۳۷۹: ۱۰۷-۱۰۰):

- عدالت بنیان
- تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم درآمد و متوسط
- محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار
- تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد
- ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها

- ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی
 - سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش
 - صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد
 - شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار
- در مقاله حاضر سعی شده تا هر یک از موارد فوق، با طرح سؤالات و مسائل از ابهامات احتمالی آن در فهم مجریان سیاست‌های اقتصاد مقاومتی کاسته و زمینه‌ای برای تدقیق در هر نوع تقنین و مقررات‌گذاری فراهم‌اید. در غیراین صورت صرف‌اینکه یک دستگاه دولتی مثل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را مسئول برنامه ملی عدالت‌بنیان اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی دانسته و تعدادی از دستگاه‌ها نیز به عنوان عضو کارگروه (آقاسی زاده، ۱۳۷۹: ۳۱۵) معرفی شده و به مواردی تکراری و مرسوم نظیر ساماندهی سهام عدالت (آقاسی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۷۰-۳۶۰)، برق‌رسانی به روستاهای بالای ۱۰ خانوار، تأمین آب شرب، تأمین مالی خرید، ایجاد اشتغال و ارتقاء مهارت و تولید پرداخته شود، وافی به مقصود نبوده و زمینه لازم برای نافذالکلمه بودن سیاست‌ها را فراهم نخواهد کرد. ذکر این فقره کافی است تا برخی از ادعاهای دستگاه‌های مختلف طی سال‌های گذشته (آقاسی‌زاده، ۱۳۷۹: ۳۷۳-۳۷۱) و نتیجه پیش رو پیرامون وضعیت عدالت را با یکدیگر مقایسه نمود.

عدالت بنیان

در نامه‌ای که به پیوست آن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبری نظام جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شده، این عنوان درج گردیده و با صراحت تمام عدالت بنیان بودن سیاست‌های مذکور برجسته شده است. بررسی نظری نظام‌های تصمیم‌گیری گوناگون و سیاست‌هایی که برای تمثیت امور اجتماع اختیار کرده‌اند، نشان می‌دهد که همگان به عدالت بنیان بودن اذعان داشته و دارند (پاسبانی، ۱۳۸۳). بنابراین دعوا و پرسشی بر سر موضوع چرایی عدالت نیست، بلکه چالش و اختلاف نظر بر سر چیستی عدالت است، که تاکنون در هیچ یک از اسناد بالادستی، به طور دقیق به آن اشاره نشده است. در این ارتباط هرچند توضیح داده می‌شود که عدالت به معنای تقسیم فقر نبوده و شامل تولید ثروت نیز می‌باشد (آقاسی‌زاده، ۱۳۷۹: ۹۹)، اما همانطور که نشان داده خواهد شد چیستی عدالت، نیازمند تبیین بیشتر موضوع می‌باشد. بر این اساس سؤالات و مسائل زیر قابل طرح است تا با مشخص شدن پاسخ آنها، در مقام اجرا، مراد قاعده‌گذاران اساسی و نه تفاسیر به رأی، مبنای عمل قرار گیرد.

- ۱- آیا عدالت یعنی برابری فرصت‌ها و نظم دسترسی باز؟
- ۲- آیا عدالت یعنی برابری در مقابل قانون؟
- ۳- آیا عدالت یعنی برابری در رفع نیازهای اساسی؟
- ۴- آیا عدالت یعنی برابری در دسترسی به منابع کمیاب؟
- ۵- آیا عدالت یعنی عدم تأثیر هر یک از حوزه‌های قدرت، ثروت و منزلت بر یکدیگر؟
- ۶- آیا عدالت یعنی برابری در بالفعل نمودن قابلیت‌های اساسی
- ۷- آیا عدالت یعنی اقدام به نفع بیچاره‌ترین‌ها

بنابراین در ابتدا باید مشخص شود که ابعاد منشوری متغیر کانونی نظریه عدالت مختار از چه قرار می‌باشد و اگر هنوز در نظام تصمیم‌گیری پاسخی به این ظرایف داده نشده است، ابتدا باید سیاست‌های کلی عدالت بنیان بودن را به‌طور همه‌جانبه و شفاف تشریح و تصویب نمود.

به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه و تأکید بر ارتقاء در آمد و نقش طبقات کم در آمد و متوسط

در بند یک سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر عنوان بالا تأکید شده است. هرچند به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه، می‌تواند نویدبخش نوعی نظم دسترسی باز در حوزه‌های گوناگون اقتصادی و سیاسی و اجتماعی باشد، اما قسمت دوم نیازمند توضیحاتی بیشتر است که بدون پاسخ به سؤالات و ابهامات مقدر ذیل، کار و زحمت قاعده‌گذاری اساسی ابرتر باقی خواهد ماند.

۱- آیا منظور از مشارکت تک‌تک اعضای جامعه، تنها مشارکت در برنامه‌های دولتی است؟ یا شامل مشارکت فعال در آنچه که خود نیز برنامه‌ریزی کرده‌اند، می‌شود.

۲- آیا به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه نیازمند زمینه‌سازی و عقب‌نشینی دستگاه‌های دولتی و خصوصی از رقابت با مردم و بخش خصوصی نمی‌باشد؟

۳- آیا تأکید بیشتر بر ارتقاء در آمد طبقات کم درآمد و متوسط می‌باشد؟

۴- آیا تأکید بر ارتقاء نقش طبقات کم درآمد و متوسط نیز به همان میزان می‌باشد؟

۵- آیا طبقات کم درآمد شامل افراد بدون درآمد نیز می‌باشد؟

۶- آیا منظور از ارتقاء، به طور مطلق است یا نسبی؟

۷- آیا این ارتقاء سقف هم دارد؟

۸- آیا ارتقاء نسبی درآمدهای دو گروه، در نسبت با طبقات مرفه، موجب برانگیختن مقاومت مرفهین نمی‌شود که در بخش‌هایی از نظام تصمیم‌گیری نیز بعضاً حضور و نفوذی به هم رسانده‌اند؟

۹- آیا بهتر نبود از کلمه دهک‌ها یا گروه‌ها به جای طبقات که در فقه اللغه علوم اجتماعی، معنای خاص دارد، استفاده می‌شد؟

۱۰- آیا منظور از ارتقاء درآمد، ارتقاء قدرت خرید ناشی از درآمد بوده است؟

۱۱- آیا اجماع خبرگانی برای تعیین حدود و ثغور طبقه کم درآمد و متوسط فراهم شده است؟

۱۲- اگر تعارضی میان ارتقاء درآمد طبقه کم درآمد و متوسط وجود داشت، اولویت با کدام است؟

۱۳- آیا برای اجرای این بند حضور ملاحظاتی در کل نظام تصمیم‌گیری لازم است، تا هر تصمیمی که نافی آن بود اتخاذ نشود؟^۱

۱۴- منظور از ارتقاء نقش این دو طبقه کدام است؟

۱۵- آیا منظور این است که تعلق به این دو قشر، مانع از تحرک طبقاتی نسل‌های پسین نخواهد بود؟

۱۶- آیا منظور این است که وضعیت اقتصادی افراد در نقش‌آفرینی سیاسی، اجتماعی و علمی بی‌تأثیر خواهند شد؟ آیا مقدمات این امور فراهم است؟ آیا بعضاً بالعکس حرکت نشده است؟

۱. در این چارچوب به بصیرت‌های ناشی از نقد دیدگاه‌های کالدور توسط سیتوفسکی توجه می‌شود.

- ۱۷- آیا این ارتقاء نقش یک هدف‌گیری غیرمقید است؟ آیا مقید به برابری فرصت‌هاست؟ آیا مقید به کارایی تخصیصی است؟ یا مقید به اعمال نابرابری‌های موجه است؟
- ۱۸- آیا ارتقاء نقش شامل تکامل و تغییر در کیفیت نقش نیز خواهد بود؟
- ۱۹- آیا در صورت تحقق این ارتقاء نقش، شاهد نفی نظم طبقاتی موجود در آینده خواهیم بود؟ یا تنها بسترساز ظهور طبقه جدیدی است که کنشگران آن با افراد قبل فرق خواهند داشت؟

محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار

این عبارات که در بند ۳ سیاست‌های مذکور متجلی شده است، بیشتر حاوی نوعی عدالت تخصیصی است، که در صورت تحقق، به طور خودکار از شکاف‌های موجود میان سهم عوامل تولید می‌کاهد و ظرفیت‌های نهفته در عوامل تولید، مخصوصاً عامل نیروی کار را بروز داده و باعث استفاده به جا از این عوامل می‌گردد. باین حال در این فقره نیز بعضاً ابهامات و سؤالاتی وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- ۱- رشد بهره‌وری علت است یا معلول؟ و یا اینکه علیت دو طرفه برقرار است؟
- ۲- آیا محور قرار گرفتن رشد بهره‌وری نیازمند عاملیت است؟ یا نیازمند ساختار؟
- ۳- آیا رشد بهره‌وری در اقتصاد نیازمند رشد بهره‌وری در سیاست و قضاوت و فرهنگ نیز می‌باشد؟ (Williamson, 2000).
- ۴- آیا رشد بهره‌وری نیروی کار، دستوری است یا صلاح‌دیدی^۱؟
- ۵- آیا رشد بهره‌وری سرمایه در هر محیط نهادی ممکن است؟
- ۶- آیا مزد منصفانه داده می‌شود که در انتظار رشد بهره‌وری نیروی کار می‌باشند؟
- ۷- منظور از تقویت عوامل تولید چیست؟
- ۸- آیا منظور از توانمندسازی نیروی کار تنها از طریق بهبود در سطح آموزش و سلامت است؟ یا منظور از طریق تغییر نظام انگیزشی نیروی کار به واسطه هویت‌دهی (Akerlof, ۲۰۰۵) و برخوردهای منصفانه نیز می‌باشد؟

تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد

پر واضح است که امروزه در عصر جهانی شدن/سازي، فرد، بنگاه و جامعه‌ای اگر نتواند با بهبود عملکردهای خود قدرت رقابتی لازم را در مواجهه با عاملین پیرامونی حفظ و ارتقاء دهد، به ناگزیر عرصه و میدان را به مرور به دیگران واگذار خواهد نمود. در صورت بروز این اتفاق، بی‌تردید سهم عوامل تولید ملی از سبد اقتصادی هر روز کمتر از قبل گردیده و آحاد جامعه در چرخه معیوب فقر مسیر قهقرایی را طی خواهند نمود و بالعکس. با وجود اهمیت این موضوع، از آنجایی که پرسش‌ها و مسائل مقدر در آن توضیح داده نشده‌اند، چه بسا در مرحله اجرا و اعمال سیاست‌ها ثمر چندانی حاصل نگردد. در این ارتباط برخی ابهامات و مسائل مطرح در بند ۳ به قرار زیر می‌باشند:

- ۱- آیا منظور این است که قدرت رقابتی این اقتصاد بیشتر شود؟ و همین ساختار اقتصادی موجود سرپا نگهداشته شود؟

۱ Discretionary

۲- آیا منظور این است که فضای اقتصاد ملی رقابتی شود و خصوصی‌ها و خارجی‌ها نیز زمینه حضور داشته باشند؟

۳- آیا اقتضای رقابت پذیری اقتصاد، صحنه نگذاشتن بر انحصارهای موجود است؟

۴- آیا برابری فرصت‌ها و دسترسی‌های برابر و باز (North, ۲۰۰۷) مسیر مطمئن‌تری برای رقابت پذیرشدن اقتصاد ملی فراهم نمی‌آورد؟

۵- به بیان دیگر آیا ارتقاء رقابت درون ائتلاف دنبال می‌شود؟ یا اینکه گسترش دامنه رقابت به بیرون از ائتلاف غالب نیز مدنظر است؟

ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها

بی تردید توسعه منطقه‌ای و تقلیل نابرابری‌های منطقه‌ای موجب بروز فوایدی از جمله تاب آوری بیشتر اقتصاد ملی می‌گردد و از راه شکوفا نمودن قابلیت‌های مناطق و استان‌ها و مشارکت شهروندان این مناطق ممکن می‌گردد. برای تحقق این مهم می‌طلبید تا زمینه‌های رقابت بیشتر بین مناطق و اهالی آنها را با هم در سبقت‌گیری از هم در خیرات (قرآن مجید، بقره، آیه ۱۴۸)، فراهم گردد. با این وجود برای فهم بهتر منظور قاعده‌گذار از این جزء بند ۳ لازم است به سؤالات و مسائل و ابهامات زیر پاسخ داده شوند:

۱- تحقق این هدف نیازمند واگذاری چه حدی از اختیارات مرکز به پیرامون می‌باشد؟

۲- قانون اساسی کشور چه برداشتی از مفهوم فدرالیسم را بر می‌تابد؟ آیا در حال حاضر این فقره نیازمند بازنگری است؟

۳- تعقیب این هدف به چه شیوه‌ای، امنیت ملی را تحت‌الشعاع قرار نمی‌دهد؟

۴- اقتضائات رقابت عادلانه از چه قرار است؟ آیا مثل مسابقات فوتبال است؟ یا نظیر کنکور دانشگاه که برای مناطق ضعیف (و نه افراد ضعیف) سهمیه‌ای در نظر گرفته می‌شود؟

۵- آیا بسترسازی برای رقابت بین مناطق و استان‌هایی که حداقل طی صدسال گذشته نابرابری منطقه‌ای را به‌طور روزافزون تجربه کرده‌اند، نیازمند کنش تبعیض‌آمیز به نفع مناطق کمتر برخوردار نیست؟

استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی

در بند ۴ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ضمن تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری که در چارچوب عدالت تخصیصی قابل ارزیابی است به موضوع ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی نیز توجه داده شده است. با این حال نکاتی قابل طرح است که با پاسخ به آن از ابهامات موجود کاسته خواهد شد.

۱- آیا استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت تولید و اشتغال و بهره‌وری، به معنی انحصار در استفاده از این ظرفیت است؟

۲- چه تدابیری اندیشیده می‌شود تا بخش تولید و اشتغال به واسطه استفاده از یارانه‌ها به طور غیراقتصادی اداره نشوند؟

۳- آیا استفاده از یارانه‌ها مشروط به بهبود بهره‌وری است؟ یا عامل ایجاد بهره‌وری؟

۴- کدام شاخص‌ها در ارتقای عدالت اجتماعی منظور است؟

۵- آیا همه شاخص‌های موجود مدنظر است؟

۶- آیا مبنای انتخاب شاخص‌ها عرف نخبگان است؟

۷- براساس کدام رویکرد، شاخص‌ها انتخاب می‌شوند؟^۱

۸- منظور از عدالت اجتماعی کدام است؟

۹- آیا شامل عدالت اقتصادی نیز می‌باشد؟

۱۰- آیا لازمه عدالت اجتماعی، عدالت سیاسی است؟

۱۱- آیا در بهبود شاخص‌های عدالت اجتماعی، طریقت نیز مدنظر می‌باشد؟ از طریق کدام مکانیزم (دولت/ بازار /بخش سوم و خیریه‌ها/ نهادسازی) این هدف دنبال می‌شود؟

۱۲- چرا عده‌ای عدالت اجتماعی را سراب بر شمرده‌اند؟ چه تدابیری باعث می‌شوند تا این سوءظن رنگ واقعیت به خود نگیرد؟

۱۳- چه تدابیری باعث می‌شوند تا در راه رسیدن به این هدف، دچار انحراف، فراموشی و مخاطره‌ها نشد؟^۲

سه‌م‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش

یکی از ابعاد متغیر کانونی در نظریه عدالت اسلامی^۳ برابری سهم با نقش عوامل در جریان تولید است. این مهم زمانی تحقق می‌یابد که تعریف و فهم محصلی از سیاست مورد نظر وجود داشته باشد. با وجود این توضیح که موضوع از طریق افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقاء آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه دنبال می‌گردد (آقاسی‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۴۸)، باز هم لازم است تا با توجه به تجربه کشورهای توسعه‌یافته که

۱. در این فقره به مثال نیلیک که توسط آمارتیا سن مطرح شده توجه گردد. همچنین در کمک به افراد زیر خط فقر آیا به فاصله آنها با خط فقر نیز باید عنایت داشت؟

۲. در این رابطه به کتاب خطابه ارتجاع اثر آلبرت هرشمن رجوع شود.

۳. به متغیر کانونی در نظریه عدالت اسلامی اثر ابوالفضل پاسبانی صومعه مراجعه گردد.

توسط توماس پیکتی در کتاب سرمایه در قرن بیست و یکم نمایان شده است، به ابهامات و سؤالات و مسائلی که راجع به بند پنج مطرح می‌شود، توضیح ارائه گردد.

- ۱- سهم‌بری عادلانه عوامل را چه کسی تعیین می‌کند؟
- ۲- آیا تاکنون این صاحبان سرمایه و اقویا بوده‌اند که بیشتر آن را تعریف کرده‌اند؟
- ۳- نقش عوامل را چه کسی تعیین می‌کند؟
- ۴- آیا این دو امر مهم را دولت تعیین می‌کند؟ بازار تعیین می‌کند؟ یا اینکه قواعد نهادی منصفانه مشخص‌کننده آن خواهند بود؟
- ۵- آیا این مهم یک بار تعیین می‌شود؟ یا به طور ادواری و متناسب با فرایندهای تکاملی تعیین می‌شود؟
- ۶- آیا وجود نگرش‌های کوتاه‌مدت در اقتصاد، اجازه این سهم‌بری عادلانه را می‌دهد؟
- ۷- آیا به لحاظ شناختی، اقویا متوجه این شده‌اند که سهم‌بری عادلانه نیروی کار، سهم آنها را نیز در بلندمدت بالاتر می‌برد؟ (عبادی و پاسبانی، ۱۳۹۱)
- ۸- منظور از ارزش چیست؟ آیا آنچه در بازار لحظه‌ای تقاضا دارد، ارزش است؟ و یا آنچه در بلندمدت و نسل‌های پسین ارزشش فهمیده می‌شود نیز باید ارزش محسوب گردد؟
- ۹- آیا همه چیز را می‌شود ارزش‌گذاری مادی کرد؟
- ۱۰- نظر به اختلاف سرمایه‌داری و مارکسیسم در منبع تولید ارزش، ایدئولوژی پشتیبان سیاست‌های حاضر موضوع را به چه قراری توضیح می‌دهد؟

صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زاید

بند ۱۶ این سیاست‌ها نیز در چارچوب عدالت تخصیصی، به دنبال آن است تا امکانات محدود موجود، به طور بهینه در جای مناسب خود قرار گرفته و صرف کارهای اوجب گردد. با این حال قابلیت آن را دارد که در مقام اجرا، تفاسیری از آن صورت پذیرد که دستیابی به هدف مورد نظر را در هاله‌ای از ابهام فرو برد. بنابراین لازم است تا ابهام‌ها و سؤال‌ها و مسائل زیر توضیح داده شوند:

- ۱- منظور از هزینه‌های عمومی کشور چیست؟
- ۲- آیا همه موارد مربوط به بهداشت، آموزش، امنیت، کالاهای عمومی و تأمین عدالت را در بر می‌گیرد؟
- ۳- آیا سقفی برای این صرفه‌جویی مدنظر است؟ مثلاً سقفی از جنس، دلارهای نفتی یا درآمدهای مالیاتی؟ یا سطحی از کارآمدی مقایسه‌ای؟
- ۴- چگونه تحول اساسی در ساختارها فهم خواهد شد؟ آیا منظور قاعده‌گذار تکامل و بهبود است؟ یا صرف تطور و تحول؟ آیا منبعت از تجارب کشورهای توسعه‌یافته است؟ آیا منبعت از فهم گروه غالب است؟ یا اجماع نخبگانی مدنظر است؟
- ۵- تحول اساسی چقدر زمان نیاز دارد؟
- ۶- تحول اساسی در ساختارها، با وجود وابستگی به مسیر طی شده چقدر و چگونه امکان تحقق دارد؟

- ۷- آیا معنی منطقی‌سازی اندازه دولت توضیح داده شده است یا اینکه بیانی تفسیربردار باقی خواهد ماند؟ آیا همه جای دولت و نظام تدبیر باید کوچک شوند؟ آیا نباید قسمتی از آن بزرگ شود؟ آیا متناسب با بودجه باید منطقی شود؟ یا متناسب با شرح خدمات و یا متناسب با مقایسه‌های بین‌المللی؟
- ۸- حذف دستگاه‌های موازی درست است؟ یا ادغام آنها؟
- ۹- آیا حذف دستگاه‌های غیرضرور و هزینه‌های زائد نیاز به سیاست‌های کلی دارد؟! آیا خود اجزای دولت تکلیفی در این زمینه احساس نکرده‌اند؟ اگر اجزای نظام تدبیر تاکنون چنین تکلیفی احساس نکرده‌اند، آیا تضمینی وجود دارد که بعد از این، احساس وظیفه کنند؟

شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار

- بند ۲۳ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در چارچوب سیاست‌های بهبود محیط کسب و کار قابل ردیابی است. بی‌تردید تقلیل اصطکاک موجود در تنظیم امور اقتصادی، موجب افزایش بهره‌وری و تخصیص هرچه بهینه‌تر منابع محدود توسط عاملین اقتصادی می‌گردد. اما این مهم وقتی تحقق عینی می‌یابد که با پاسخ صریح به ابهامات و سؤالات و مسائل ذیل، فهم درستی از سیاست مذکور مبنای اجرا و عمل قرار گیرد.
- ۱- مراد از نظام توزیع چیست؟ توزیع درآمد، ثروت، منابع، عوامل و...
- ۲- آیا اشکال عمده، شفاف نبودن و روان نبودن نظام قیمت‌گذاری است؟ یا در برخی موارد نظیر قیمت‌گذاری خوراک پتروشیمی‌ها قیمت‌گذاری در قبضه برخی ذی‌نفعان قرار گرفته است؟
- ۳- آیا شمول عبارت قیمت‌گذاری عادلانه، شفافیت و روان‌سازی را در بر نمی‌گیرد؟
- ۴- مرز نظارت بر بازار و دخالت و ایفای نقش در بازار کدام است؟ این مرز در چه شرایط زمانی و مکانی درنور دیده خواهد شد؟
- ۵- آیا تأکید بر نظارت بر بازار به این معنی است که نظام تدبیر امور کشور، حق دخالت و وظیفه ایفای نقش را برای خود متصور نیست؟

جمع‌بندی

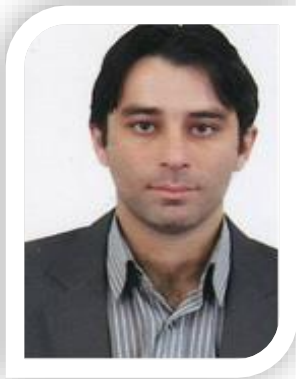
همان‌طور که در طول این مقاله مشخص شد، تعبیر گوناگونی که سیاست‌گذاران اصلی کشور برای تبیین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد استفاده قرار می‌دهند، نیازمند شرح و بسط بیشتری است تا کسی در مقام اجرا دچار انحراف در فهم و فراموشی اهداف نگردد. در این راستا به نظر می‌رسد عملیاتی کردن این سیاست‌ها به صورت کارآمد، نیازمند تدوین سیاست‌های کلی عدالت و آیین‌نامه‌های تفسیری و اجرایی خاص خود می‌باشند.

در پایان اشاره به شعر حیات جاوید، اثر زنده یاد علامه محمد اقبال لاهوری، خالی از فایده نیست که:

گمان مبر که به پایان رسید کار مغان هزار باده ناخورده در بن تاک است
چمن خوش است ولیکن چو غنچه نتوان زیست قبای زندگی‌اش از دم صبا چاک است
به خود خزیده و محکم چو کوهساران زی چو خس مزی که هوا تیز و شعله بی‌باک است

منابع

- قرآن مجید.
- آقاسی زاده، فتح اله (۱۳۹۷)، اقتصاد مقاومتی مبانی، مضامین، مدل اجرایی، عملکرد، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل (۱۳۹۲)، اقتصاد قانون اساسی و انصاف، پژوهش سیاست نظری، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل، توسعه عادلانه، آماده چاپ.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل، لزوم حضور ملاحظات مربوط به عدالت در نظام تصمیم گیری کشور، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل (۱۳۸۳)، متغیر کانونی در نظریه عدالت اسلامی، جهاد دانشگاهی.
- جیلاس، میلوان (۱۳۷۸)، ظهور طبقه جدید، رضا، عنایت اله، تهران: مروارید.
- سن، آمارتیا (۱۳۷۹)، برابری و آزادی، فشارکی؛ حسن، تهران، نشر شیرازه.
- سن، آمارتیا (۱۳۹۱)، نظریه عدالت، وحید محمودی، تهران.
- عبادی، جعفر و ابوالفضل پاسبانی صومعه (۱۳۹۱)، مهمترین عوامل مؤثر بر مزد منصفانه در ایران، تهران، مجله تحقیقات اقتصادی.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۲)، سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران.
- والزر، مایکل (۱۳۸۹)، حوزه های عدالت، نجفی، صالح، تهران، نشر ثالث.
- هرشمن، آلبرت (۱۳۸۲)، خطابه ارتجاع، محمد مالجو، تهران، شیرازه.
- Akerlof, George A. (2005), "Identity and the Economics of Organizations", *Journal of Economic Perspectives*, ۱(۱۹): ۹-۲۳.
- North, Douglass C., Wallis, John J., Webb, Stevn B. and Weingast, Barry, R, (September ۲۰۰۷), "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development", the World Bank Independent Evaluation Group Country Relations Division.
- Rawls, John (۱۹۹۹), "A Theory of justice", oxford university press, revised edition New York.
- Williamson O. E.; (September ۲۰۰۰), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, vole xxxviii: ۵۹۵-۶۱۳.



توسعه بدیل‌ها و بدیل‌های توسعه: یادداشتی درباره اهمیت مردم‌شناسی توسعه

سیدرحیم تیموری

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

چکیده

نوشتار حاضر در پی بررسی دو موضوع محوری در مطالعات توسعه است. نخست، بسیاری از رویکردها و پارادایم‌های متداول توسعه مورد قضاوت نادرست قرار گرفته و از جامعیت نظری برای طراحی استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای برخوردار نیستند. دوم، در شرایطی که الگوهای اقتصادی توسعه به دلیل تشدید نابرابری بین مناطق شهری و روستایی، فقدان سازوکارهای توزیع عادلانه درآمد و برنامه‌ریزی توسعه‌ای بالا به پایین و غیرمشارکتی دچار ناکارآمدی است و نظریه‌های اجتماعی توسعه به اتخاذ جهت‌گیری‌های محافظه‌کارانه سیاسی و حمایت از وضع موجود گرایش دارد؛ مردم‌شناسی توسعه^۱ به دلیل برجسته کردن روش‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ای مشارکتی، شالوده‌شکنی از گفتمان‌های غالب قدرت در طراحی پروژه‌های توسعه و برملا نمودن سوگیری‌های اقتصادی و فرضیات قوم‌مدارانه آن، چشم‌اندازی بدیع و چارچوب نظری قابل اتکایی در بازاندیشی برنامه‌های توسعه است. از آنجا که نگاه مردم‌شناسانه به توسعه، پیچیدگی حیات اجتماعی و اقتصادی ذینفعان را عیان می‌سازد، از عدم تعادل‌های قدرت در برنامه‌ریزی توسعه پرده برمی‌دارد و نیز به دلیل در زمینه در نظر گرفتن ابعاد توسعه پایدار و بهبود کیفیت زندگی افراد، می‌تواند مورد عنایت متولیان توسعه قرار گیرد.

گفتمان و قدرت در توسعه

ساخت جهان سوم از خلال گفتمان‌ها و رویه‌های توسعه، باید در ارتباط خویش با تاریخ وسیع‌تر مدرنیته غربی که به نظر می‌رسد توسعه یکی از آخرین و زیرکانه‌ترین فصول آن بوده است، نگریسته شود. از این نظرگاه، توسعه می‌تواند به عنوان دستگاهی (apparatus) توصیف شود که اشکالی از دانش درباره جهان سوم را با

۱. Anthropology of Development: این ترکیب واژه ناظر بر مقولات وسیعی می‌باشد که نقد نظری پارادایم‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای را

دربرمی‌گیرد.

استعمال اشکالی از قدرت و مداخله‌گری، به یکدیگر پیوند می‌دهد که مالا به خلق و تصویرگری (mapping) جهان سوم منتج می‌شود.

نیازی به گفتن نیست که مردم آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین، همواره به خود برحسب «توسعه» نگاه نکرده‌اند. سابقه این چشم‌انداز یکسان‌ساز (unifying) به گذشته دور و دوره پس از جنگ باز می‌گردد؛ وقتی دستگاه‌های تولید و مداخله‌گری دانش غربی (از قبیل بانک جهانی، ملل متحد و آژانس‌های توسعه چندجانبه) جهانی شدند و اقتصاد سیاسی نوین خویش از حقیقت را پایه‌ریزی نمودند. آزمون توسعه به مثابه گفتمان به تحلیل چرایی نگرستن مردمان آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین به خود به عنوان کشورهای توسعه‌نیافته، چگونگی تلقی نمودن حصول به «توسعه» چونان یک مسئله بنیادی و ساخته شدنش همچون چیزی حقیقی در هزاران استراتژی و برنامه، نیازمند است.

همچنین، توسعه به عنوان یک مکانیسم بسیار قوی برای تولید و مدیریت جهان سوم در دوره پس از ۱۹۴۵ عمل کرده است. سیستم غربی تولید دانش با سیستم دیگری که به سبک و سیاق نهادها و شیوه‌های آمریکای شمالی الگو یافته بود؛ جایگزین شد. این تحول - کنش (transform-action) رخ داد تا خود را با تقاضاهای نظم توسعه‌ای پس از جنگ وفق دهد؛ نظمی که تماماً بر تحقیق و دانش تکیه میکرد تا یک تصویر قابل اتکا از مسائل اقتصادی و اجتماعی کشور ترسیم نماید. توسعه و زیر رشته هایش - شامل اقتصاد توسعه، علوم کشاورزی، بهداشت، علوم آموزشی و تغذیه، جمعیت‌شناسی و برنامه‌ریزی شهری - به شدت تکثیر شدند. بدین ترتیب، جهان سوم و کشور هایش به هدف مکانیسم‌های قدرت تنیده شده در برنامه‌ها و «استراتژی‌های» بی‌پایان بدل شدند. اقتصاد، جوامع و فرهنگ آنها به عنوان ابژه‌های نوین دانشی عرضه شد که به نوبه خود امکان‌های جدیدی برای قدرت خلق کرد. خلق شبکه نهادی وسیعی (از سازمان‌ها و دانشگاه‌های بین‌المللی گرفته تا آژانس‌های توسعه محلی) انجام وظیفه کارای چنین دستگاهی را تضمین نمودند.

زمانی که این دستگاه مستحکم شد؛ بر آن بود که تعیین کند چه چیزی گفته شود؛ اندیشیده شود؛ و تصور شود. اجمالاً، همین دستگاه بود که یک قلمرو مفهومی تعریف کرد؛ فضای توسعه (The Space of Development). صنعتی شدن، تنظیم خانواده، انقلاب سبز، سیاست اقتصادی کلان، توسعه روستایی یکپارچه و چیزهایی از این دست همگی در همین فضای مفهومی سیر می‌کردند. همگی از یک حقیقت می‌گفتند؛ اینکه توسعه هموار نمودن راهی است برای فراچنگ آوردن شرایطی که جوامع غنی را خصلت‌نمایی می‌کند.

تا همین چند دهه قبل که انتقادات پسا ساختارگرا و پسااستعماری مفهوم توسعه را دگرگون کرد غیرممکن به نظر می‌رسید که از تصور چنین توسعه‌ای اجتناب کرد. توسعه واقعیت را مستعمره خویش کرد و آنگاه خود به واقعیت بدل شد. اما نقدهای توسعه، آزمون بنیادهای نظم دانش پیرامون جهان سوم را هدف گرفته‌اند؛ مسیرهایی که طی آنها جهان سوم بنا شد و آنگاه باز نمود یافت. نگاه به توسعه به عنوان یک گفتمان، بنحو بارزی از تحلیل‌های انجام گرفته تحت اقتصاد سیاسی، مدرنیته، یا سایر «بدیل‌های توسعه» (Alternatives for Development) متمایز است. چنین تحلیل‌هایی طرح‌هایی پیشنهادی ایجاد نموده‌اند که هدفشان اصلاح رژیم کنونی توسعه یا «توسعه بدیل‌ها» (Development Alternatives) است: شیوه‌هایی برای اصلاح، بازبینی تئوری‌ها یا مفهوم‌پردازی‌های توسعه، یا حتی بکارگیری مجدد آنها در قالب یک عقلانیت جدید (به‌عنوان مثال: جامعه‌شناختی ضد امپریالیستی، اکولوژیست، مردم‌شناسی توسعه...).

با این حال این اصلاحات، یک تغییر موضع ریشه‌ای در ارتباط با گفتمان به بار نمی‌آورند؛ در عوض بازتابی هستند از این امر که تصور یک قلمرو حقیقتاً متفاوت چقدر سخت است. اندیشه انتقادی می‌تواند فراتر رفته و در دگرگونی یا تجزیه (Dismantling) گفتمان توسعه سهیم شود. در ابتدا باید پرسید آیا چنین قلمرویی قابل تصور است؟

تعداد پژوهندگان در جهان سوم که با چنین نسخه‌ای موافق هستند در حال افزایش است. آنها بجای آنکه در جستجوی توسعه بدیل‌ها باشند از بدیل‌های توسعه که به معنی طرد تمامی پارادیم است؛ سخن می‌گویند. آنها این فرمول‌بندی مجدد را به عنوان یک امکان تاریخی در نظر می‌گیرند که پیش از این در جنبش‌های مردم زاد (Grassroots) در حال جریان بوده است.

این متفکرین در تعدادی از وجوه مشترکند: یک موضع انتقادی با احترام به دانش علمی موجود و مستقر، علاقه به خودگردانی محلی، فرهنگ و دانش و دفاع از جنبش‌های مردم زاد بومی (Localized) در مجموع، در خلأیی که از مکانیسم‌های استعماری توسعه بر جای مانده است؛ فضاهای نوینی در حال گشوده شدن است؛ از خلال نوآوری، بقا و مقاومت رویه‌های مردمی. این چرخش به تغییراتی در روابط اجتماعی و نهادی نیازمند است؛ تغییراتی که به روی اشکال گوناگون دانش و بیانیه‌های فرهنگی، سبک‌های نوین مشارکت و خودمختاری محلی در تولید هنجارها و گفتمان‌ها، گشوده باشد. همچنین، فضای در حال گشوده شدن باید قادر به مفهوم‌سازی و زمزگشایی از توسعه در سه محور زیر باشد:

۱- به موازات فرایندهای جهانی انباشت سرمایه، فرایندهای جهانی سلطه در کارند که به وسیله نظام قدرت و انبوه افراد بهنجار شده (accumulation of normalized individuals) مشخص شده‌اند. این فرایندها که به خارج از مراکز دنیای پیشرفته نیز سرایت کرده‌اند، باید به لحاظ ویژگی تاریخی و جغرافیایی مورد مطالعه قرار گیرند. بنابراین به منظور شناخت ابعاد خاصی - که به وسیله اشکال انضباطی و بهنجارساز رایج اتخاذ شده‌اند - جهان سوم باید همچون بخش واحدی از این فرایند جهانی در نظر گرفته شود.

۲- اشکال جدید سلطه و انقیاد در جهان سوم (در حوزه‌هایی مانند آموزش، جمعیت‌شناسی، خانواده، روانپزشکی، ارزش‌های فرهنگی، سرکوب قومی و غیره) به تدریج نفوذ و سهم خود را در تداوم استثمار اقتصادی افزایش می‌دهند. عقلانیت ویژه این اشکال گوناگون سلطه باید به اندازه اشکال مقاومتی که در طول تاریخ رویاروی آنها قرار می‌گیرند، مورد مطالعه قرار گیرند. علاوه بر این یک استراتژی مقاومت، متشکل از کنش‌های محلی - تکثر مبارزات بر پایه تکثر منافع کسانی که قدرت بر آنها اعمال شده است - باید به موازات مبارزات طبقه کارگر و مبارزات رهایی‌بخش توسعه یابد. این استراتژی‌ها، کردارهای فرهنگی مثبت را که هنوز مورد هجوم گرایش‌های بهنجارساز واقع نشده‌اند، به حساب می‌آورند.

۳- اگر کشورهای جهان سوم برآندند که (با به کارگیری ابزارهای گوناگون خود (their various material) و نیز منابع فرهنگی و اجتماعی) با نفوذ و رخنه قدرت، مقابله کنند و یا بر فقر و بیکاری و نابرابری غلبه کنند، گفتمان توسعه باید برچیده شود. ما همچنین به زبانی نیاز داریم که به مدد آن بتوانیم نظام‌های اجتماعی «در حال پیشرفت» را به شیوه‌ای جدید مفهوم‌سازی کرده و به تصور درآوریم. در غیر این صورت - چنانچه این زبان جدید موجود نباشد - این خطر وجود دارد که چیز جدیدی برای گفتن نداشته باشیم. لذا تنها با نه گفتن به توسعه (برای مثال به قدرتی که توسعه آن را برمی‌سازد و زبانی که آن را حمایت می‌کند) است که کشورهای

جهان سوم با گفتمان و دانش جدید، با شیوه‌های نوین تحقق بخشی به نیازهای اساسی و پی بردن به امکان‌های انسان، می‌توانند به نحو مؤثری علیه شرایط ناسازگار و مخالف وارد کارزار شوند.

مردم‌شناسی توسعه، مسیری برای برون رفت از بحران توسعه

در دو دهه اخیر از زمان اولین انتشار کتاب جیمز فرگوسن، ماشین ضد سیاست (The Anti-politics Machine) مردم‌شناسان ادعا نموده‌اند که بنحو فزاینده‌ای با توسعه بین‌المللی درگیر بوده‌اند. درگیری انسان‌شناختی با توسعه، واجد خصلتی انتقادی است. نه تنها انتقاد بک ابزار اصلی است که از طریق آن دانش مردم‌شناختی تولید می‌شود؛ بلکه مردم‌شناسی به‌عنوان یک رشته دانشگاهی به موازات علوم انسانی در اروپای غربی و ایالات متحده، از جایگاهی مستقل و انتقادی نسبت به مداخله‌گری و سیاست‌گذاری دولتی برخوردار است. با توجه به این مقدمه جای تعجب نیست اگر انتقاداتی که از سوی مردم‌شناسی متوجه توسعه گشته است؛ به فعال نمودن عمل‌گری در توسعه کمک کرده است. جابجایی‌های پارادایمی اخیر در تفکر توسعه از بطن چارچوب‌های علمی و توجهات متداول مردم‌شناسی به چشم‌اندازهای محلی و حاشیه‌ای ایجاد شده‌اند. در نزدیک شدن مردم‌شناسی و توسعه برحسب آنچه که متولیان توسعه و انسان‌شناسان انجام می‌دهند و بر حسب چگونگی مقوله‌بندی انواع معینی از دانش، آشکار گشته است که رویه‌های دانشی انسان‌شناسی و توسعه صرفاً مجزا نمی‌باشند؛ بلکه ضرورتاً در ارتباط با دستورالعمل‌های گوناگونی پیرامون اینکه چه نوعی از دانش می‌توانند در روابطی ویژه عرضه شوند، می‌باشند. در درون چنین زمینه‌ای است که متفکرانی همچون آرتور اسکوبار، جیمز فرگوسن، جین کاماروف و جان فریدمن تلاش نموده‌اند تا نقدی جدی و اساسی از توسعه را با توجه به دو خصیصه مهم در مردم‌شناسی ارائه داده و بدیل‌های جدیدی از این مفهوم ارائه دهند. این دو خصیصه مهم عبارتند از:

نخست اینکه، مردم‌شناسی به‌عنوان یک علم همواره خصلتی انتقادی دارد. به‌طور کلی، مردم‌شناسی به‌عنوان یک رشته با توسعه بین‌المللی به‌صورت انتزاعی و از خلال متون و بازنمودها درگیر شده است. پس قابل انتظار است که یک چنین درگیری واجد خصلتی انتقادی بوده باشد. مبنای درگیری مردم‌شناسی با توسعه به‌وسیله چارچوبی از رویه مردم‌شناختی معین می‌شود که از لحاظ معرفت‌شناسانه طی رویه انتقادی بنا می‌شود. از این رو مردم‌شناسی توسعه با مطالعه موردی و قوم‌نگاری و تبیین مقایسه‌ای رویه‌ها و گفتمان‌های توسعه، توسعه را به مثابه یک سیستم تفسیری (Interpretative System) و در ارتباط با قدرت، نقد می‌کند. دوم اینکه، مردم‌شناسی در همه حال واجد خصلت‌های پست مدرن بوده است. اصل تنوع فرهنگی و «امر بومی» همواره یکی از ویژگی‌های مردم‌شناسی و پسامدرنیسم بوده است. البته نسبی‌گرایی پست مدرنیستی می‌تواند راه را بر انفعال سیاسی و سیاست‌گریزی و بی‌عملی سیاسی مردم‌شناسان هموار کند؛ به طوری که توسعه را با نوعی عدم تعادل روبرو سازد.

اسکوبار با بهره‌گیری از شالوده‌های نظری بسط داده شده توسط فوکو، بر آن است تا با ارائه توسعه به‌مثابه گفتمان، توسعه را از دریچه مردم‌شناسی به نقد بکشد. این نقد حاوی وجوه نظری و عملی است. در بعد نظری قصد دارد تا با شالوده‌شکنی (Deconstruction) از توسعه در حیطه مباحث زبان‌شناختی وارد شده و بنیان‌های نظری‌ای که بر اساس آن جهان سوم و مردمانش، تعریف، مدیریت و تحت سلطه قرار می‌گیرند را افشا ساخته

و به نقد بکشد. در بعد عملی، وجهی کاربردی به مردم‌شناسی بخشیده و به آنها توصیه می‌کند تا به‌طور عملی در پروژه‌های توسعه‌ای مداخله نموده و رهنمودهای اجرایی خویش را به برنامه‌ریزان ارائه دهند. نظریه اسکوبار، غرب را واجد آنچنان اقتداری می‌بیند که می‌تواند براحتی از طریق نهادهای خویش به چیرگی و استیلای ملل جهان سوم دست یازد. اسکوبار با طرح مباحثی همچون جوامع سیال، ارزش‌های متنوع و متکثر و یا سیاست تفاوت بر فاعلیت و کنش‌مندی بهره‌برداران توسعه اشاره می‌کند و حتی به توسعه‌گران می‌گوید تا به پدیده جنبش‌های اجتماعی بعنوان فرایندی که سرشار از خلاقیت، کنش‌مندی، تولید فرهنگی و نمادی است توجه نمایند.

دلنگرانی‌های اسکوبار در رابطه با گفتمان توسعه در مباحث جان فریدمن و تعادلی که او در میان گفتمان‌های بدیل توسعه جستجو می‌کند تا حدی تخفیف می‌یابد. فریدمن به قول خودش از گرفتاری پساساختاری میان صخره و آهن [دانش و قدرت] خود را می‌رھاند و توسعه را نه فقط محصولی از گفتمان، بلکه میان‌کنشی (Interplay) پویا میان کنشگرانی آزاد می‌داند.

بنابراین، گفتمان توسعه همواره قابل مذاکره (Negotiated)، در معرض استفاده (Exploited) و در اختیار (Co-opted) افراد درگیر در فرایند توسعه است. اصطلاحاً گفتمان توسعه وجود ندارد بلکه گفتمان‌های توسعه رقیب هم وجود دارند. در نتیجه پیامدهای توسعه نتیجه گفتمان به تنهایی نیستند؛ بلکه از میان‌کنشی پویا میان کنش‌گرانی زنده و آگاه ظهور می‌یابند.

چند توصیه کاربردی برای مردم‌شناسان توسعه

با عنایت به موارد فوق الذکر و با تکیه بر نوعی غایت‌شناسی و هستی‌شناسی از توسعه طبق دیدگاه مردم‌شناسان، ذکر چند نکته کاربردی جهت تسهیل کار مردم‌شناسان، برنامه‌ریزان و سایر متولیان دخیل در امر توسعه می‌تواند راهگشا باشد:

۱- مردم‌شناسان باید دائماً موقعیت خویش را پرسمانی (Problematize) کنند. بدین معنا که پرسشگری مدام از خود و فرضیات خود و از دیگران را- دیگران می‌تواند بهره‌برداران توسعه و یا هم‌قطاران خود آنها باشند- در دستور کار قرار دهند.

۲- همواره به یاد داشته باشیم که توسعه، تنها یک نام و یا یک رویداد (Event) نیست بلکه فرایندی است مشتمل بر شبکه‌های گوناگون تأویلی (Interpretive Networks) که در قالب این شبکه‌ها- آگاهانه یا ناخودآگاه- به تعبیر و تفسیر داده‌های حاصل از مشاهدات خویش در جهان روزمره می‌پردازیم. به عبارتی جهان از خلال چنین شبکه‌هایی برای ما قابل فهم می‌شود.

۳- باید آگاه بود که پارادایم‌هایی که توسعه‌گران در قالب آن کار می‌کنند؛ از لحاظ بافتاری مشروط و از لحاظ فرهنگی خاص است و نسبی‌گرایی فرهنگی، البته در حد معینی، شرط کنش توسعه‌ای است.

۴- متولیان توسعه باید تلاش کنند از ادراک جهان سوم- جهان سوم می‌تواند درون یک دولت - ملت واحد بعنوان مثال میان طبقات اجتماعی بالادست و فرودست و یا به لحاظ معیاری جغرافیایی میان شهر و روستا و یا کلان‌شهرها و شهرهای کوچک یا شهرستان‌ها متصور شود- در قالب انگاره‌های (Stereotype) ذهنی نارسا که فاعلیت، پویایی و خوداتکایی افراد فقیر یا مناطق توسعه‌نیافته را نفی می‌کنند؛ اجتناب نمایند.

۵- به خاطر سپاریم که جهان سوم و محرومیت اجتماعی در کشورهای شمال یا پیشرفته نیز وجود دارد. شمال نیز به مانند جهان سوم می‌تواند در میان کشورهای گوناگون و یا درون یک کشور و یا نظام اجتماعی واحد، تعریف شود.

۶- در استعمال واژه "فرهنگ" و مفهوم برخاسته از آن محتاط باشیم و به خاطر داشته باشیم که فرهنگ‌ها نه بسته و منزوی (Concrete&Bounded) بلکه پویا و سیال هستند و اگر بخواهیم مسایلی همچون فقر و نابرابری را با استفاده از فرهنگ تبیین نماییم باید به این سیالیت توجه داشته باشیم.

۷- نسبت به توسعه گرانی که شرایط موجود را به چالش می‌طلبند، چه از درون باشند و چه بیرونی (Outsider)، بدبین نباشیم. اما چنانچه مقدور باشد بهتر است رویه‌ها و نظروزی‌های آنان را با احتیاط مورد تحلیل و مناقشه قرار دهیم.

۸- به یاد داشته باشیم که مردم‌شناسان، آموزش می‌بینند که شک داشته باشند. بنابراین معتقدند که وضعیت‌ها و ایده‌ها معمولاً پیچیده‌تر از آنند که در ابتدا به نظر می‌رسند، پس هیچ واقعیتی آنقدر بی‌اهمیت نیست که مورد ملاحظه آنان قرار نگیرد.

۹- در برابر توسعه همواره مقاومت وجود دارد. ایده‌ها و نظرات یا کنش‌های تک‌روها و مخالفین رویه‌های توسعه‌ای را بهتر است مدنظر قرار دهیم.

۱۰- وقتی مردم‌شناس با یک تیم کار می‌کند، مثلاً در قالب یک سازمان دولتی و یا NGOها، باید فقدان دانش و یا سوء تفاهماتی که نسبت به کار و علم او ایجاد می‌شود، در نظر داشته باشد.

۱۱- پیشنهاد می‌شود همواره از مقید و محدود شدن در قالب چارچوب‌های نهادی که از طریق گفتمان مسلط تدوین و نهادینه می‌شود؛ فراتر رویم.

۱۲- گفتمان‌های بدیل توسعه را باید همواره به خاطر داشته و یا در ذهن مرور کنیم. همچنین به یاد داشته باشیم که گفتمان توسعه نیز به مانند خود نظام اجتماعی، هژمونیک و ساختاری نیست؛ بلکه دیالکتیک، جدلی و سیال است و می‌تواند تغییر کند.

۱۳- بهره‌برداران و گروه‌های هدف توسعه، گیرندگانی منفعل (Passive objects) نیستند که به راحتی اسیر رویه‌ها و ایده‌های گفتمانی یکپارچه و مسلط شوند؛ بلکه سوژه‌هایی فعال (Active subjects) هستند که قدرت تعبیر و تفسیر و خلاقیت دارند.

۱۴- اگرچه همبسته دانش و قدرت را می‌پذیریم، اما مجبور نیستیم تا اعمال هر دانشی را بر گروه‌های هدف به منزله آفرینش، مدیریت و یا بازتعریف آن گروه تلقی نماییم.

بینش‌ها و روش‌های مردم‌شناختی به گروه کوچکی از کارشناسان نخبه محدود نمی‌شود. آنچنان که می‌توان اذغان نمود مردم‌شناسی بعنوان راهی برای نگرستن و عمل است که می‌تواند از طریق مردم و افراد کشورهای مختلف درگیر در توسعه؛ اتخاذ و مورد استفاده قرار گیرد. مردم‌شناسی توسعه بر جهات متعدد تغییر فرهنگی و توسعه تکیه کرده و مشترکاتی که در میان همه جوامع وجود دارد از جمله مسایل مربوط به فقر و نابرابری، مورد کنکاش قرار می‌دهد. بنابراین یک بدیل مؤثر در نظریه و عمل توسعه به‌ویژه برای مردم محلی، رهبران، برنامه‌ریزان و متولیان توسعه در کشورهای در حال گذار است.



الزامات نهادی سیاست گذاری پولی

یونس تیموری

عضو گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مقدمه

دستیابی به تورم تک‌رقمی نیازمند سیاست‌گذاری پولی و بودجه‌ای صحیح است، اما پایدارسازی تورم تک‌رقمی در گرو اصلاح نهادی محیط سیاست‌گذاری پولی است. اقتصاد ایران تورم تک‌رقمی را -اگرچه برای دوره‌ای بسیار کوتاه‌مدت- تجربه کرده است، لذا می‌توان استدلال کرد که این امکان نیز در آینده وجود دارد که این مهم بار دیگر اتفاق بیفتد. آنچه بیشتر باید مورد تأکید قرار گیرد محیط نهادی است که حفظ تورم تک‌رقمی را ممکن سازد. سال‌های متمادی است که اقتصاددانان بر اهمیت استقلال سیاست‌گذار پولی نسبت به دولت (سیاست‌گذار بودجه‌ای) تأکید می‌کنند: استقلال سیاست‌گذار پولی تضمین می‌کند که سیاست پولی هدف بلندمدت خود را به صورت ثبات قیمت‌ها (تورم پایین) دنبال کند و این در شرایطی است که اهداف بلندمدت بانک مرکزی شاید با اهداف کوتاه‌مدت دولت در تضاد قرار گیرند.

در این مقاله سه بعد نهادی سیاست‌گذاری پولی در ایران مورد بحث قرار می‌گیرد. این ابعاد عبارتند از: ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار، عضویت نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار و آشکارسازی و انتشار اطلاعات. ترکیب اعضای شورای سیاست‌گذاری پولی پتانسیل آن در استفاده از اطلاعات و تصمیم‌گیری صحیح را نشان می‌دهد، عضویت نمایندگان دولت درجه استقلال شورا را مشخص می‌کند. آشکارسازی و انتشار اطلاعات نیز به بانک مرکزی اجازه می‌دهد اقتصاد را برای اجرای سیاست‌هایش آماده سازد.

انتصاب اعضای شورای پول و اعتبار

با پذیرش برتری‌های نسبی شورا و برای تشکیل شورا باید به محورهای درجه همگرایی، قدرت رهبری شورا، شیوه‌های رأی‌گیری، اندازه شورا، ترکیب آن بین کارمندان و غیر کارمندان و در نهایت، چگونگی انتخاب اعضای شورا توجه نمود. برای رسیدن به رأی نهایی سه رویکرد وجود دارد: شورای مبتنی بر استقلال فردی که بر مبنای رأی اکثریت پایه‌ریزی شده است، شورای همکاری استبدادی که رویکرد مبتنی بر استقلال گروهی دارد؛ به این صورت که گروه برای رسیدن به یک تصمیم یکسان فعالیت می‌کنند و در انتها اگر به اتفاق آرا نرسیدند، رئیس هیأت اتفاق آرا را دیکته می‌کند و دیگر اعضا با آن موافقت می‌کنند و در آخر شورای همکاری محض که در آن نیز رئیس هیأت کمتر حکمرانی می‌کند، اعضا نیز برای دستیابی به یک تصمیم گروهی فعالیت می‌کنند، در نهایت نتایج را حتی اگر در راستای عقایدشان نباشد قبول می‌کنند. در این زمینه

که کدام سیستم پاسخگویی بهتری خواهد داشت، پاسخ روشن و صریحی در همه زمان‌ها و مکان‌ها وجود ندارد؛ با این حال، بلایندر (۲۰۰۷) بیان می‌کند که اگر بتوان مشکل بدصدایی^۱ را رفع کرد؛ یک شورای مبتنی بر استقلال فردی دارای بهترین عملکرد خواهد بود.

در رابطه با محور دوم (قدرت رهبر شورا) نیز اگر به دنبال تسلط رئیس شورا بر فرآیند تصمیم‌گیری باشید؛ راهکار درست پیشنهاد عقیده رهبر قبل از همه و حتی قبل از شروع جلسه می‌باشد. اما در این زمینه نیز ایرادی بیان شده است که همان آبخار اطلاعات^۲ است. لازم به ذکر است که شیوه‌های رأی‌گیری اعضای شورا بر طبق دو اصل اتفاق آراء و رأی اکثریت پایه‌گذاری شده است. مطالعه تجربی انجام گرفته توسط فرای و همکاران (۲۰۰۰) نشان دهنده این موضوع بود که از ۹۴ بانک مرکزی مورد مطالعه، در ۷۹ مورد از طریق شورا تصمیم‌گیری می‌کنند؛ که ۳۶ تا از ۷۹ تا از طریق رأی اکثریت و ۴۳ مورد باقی‌مانده از طریق اتفاق آراء بودند.

عضویت نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار

با توجه به آنکه شورای پول و اعتبار ایران از الگوی اکثریت آراء استفاده می‌کند، می‌توان آن را در نوع استقلال فردی طبقه‌بندی کرد. مسلماً الگویی که در آن قدرت دولت در تصمیم‌گیری‌هایش کاملاً مشهود باشد بهینه نیست؛ لذا ابتدا باید ساختار اعضای شورا را تغییر داد و از قدرت دولت کاست؛ سپس با توجه به اعضای انتخاب شده به انتخاب مدل بهینه تصمیم‌گیری پرداخت؛ اما اگر کماکان اصرار به حفظ ساختار موجود شورا باشد، پیشنهاد می‌شود که با دادن قدرت به رئیس شورا، از الگوی همکاری استبدادی استفاده شود. در همکاری استبدادی، اجماع را کم و بیش رئیس هیأت دیکته می‌کند و دیگر اعضا با آن موافقت می‌نمایند. البته لازمه این امر، استقلال رئیس شورا از دولت است.

وظایف بانک مرکزی در برگیرنده منافع بلند مدت کشور است و فراتر از دوره تصدی یک دولت است، لذا تعیین مقام یا سازمانی که به چگونگی عملکرد و مسئولیت‌های بانک مرکزی رسیدگی کند از اهمیت زیادی برخوردار است. برای بررسی در مورد مسؤلیت و پاسخگویی بانک مرکزی، ماده ۱۹ (قسمت ب) قانون پولی و بانکی کشور در زیر آورده شده است:

"رئیس کل بانک مرکزی ج.ا.ایران مسئول حسن اداره امور بانک و موظف به اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط به آن است."

با توجه به ماده ۱۹ قسمت «ب» اینطور برداشت می‌شود که مسئولیت کلیه موفقیت‌ها و شکست‌های بانک مرکزی متوجه شخص رئیس بانک مرکزی است. اما سؤال اساسی در اینجا این است که معیار موفقیت و شکست در بانک مرکزی چیست؟ آیا سنگ محک موفقیت توسط دولت تعیین می‌شود؟ در ماده ۱۰ اساسنامه آمده است که بانک مرکزی ج.ا.ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور است. در اینجا با یک علامت سؤال بزرگ روبه‌رو می‌شویم زیرا سیاست کلی اقتصاد کشور را دولت تعیین می‌کند و از طرفی طبق ماده ۱۰، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای قسمت پولی این سیاست است. آیا بانک

۱. به این معنی که افراد مختلف شورا دارای عقاید و اگر باشند که موجب بیان نظرات متضاد بسیار در آن واحد گردد.

۲. به این معنی که وقتی ارشد جلسه در ابتدا صحبت کند، سایر اعضای گروه با تجربه کمتر قادر به بیان نظر خود حتی اگر صحیح باشد، نخواهند بود و تن به تصمیم رهبر حتی در صورت غلط بودن خواهند داد.

مرکزی باید مجری دولت باشد؟ در این صورت رئیس بانک مرکزی باید تمام تلاش خود را بنماید تا از سنگ محک دولت پیروز بیرون آید که البته همگی می‌دانیم که نباید این‌گونه باشد.

شفافیت و انتشار اطلاعات

در نهایت و به عنوان آخرین نمود استقلال بانک مرکزی، باید تأکید نمود که دو عامل کلیدی باعث افزایش شفافیت می‌گردد: اول رابطه بین شفافیت و مؤثر بودن سیاست‌های پول و دوم رابطه بین شفافیت و مسئولیت‌پذیری. امروزه سبک هدایت سیاست پولی بانک‌های مرکزی، بطور معناداری نسبت به گذشته تغییر کرده است. تا همین اواخر، بانک‌های مرکزی به ندرت سخنی از سیاست‌های پولی خود به میان می‌آوردند و یا به ندرت به کارکنان خود اجازه می‌دادند که در محافل صحبتی را مطرح نمایند؛ اما امروزه بانک‌های مرکزی اهداف سیاست‌گذاری خود را آشکارا و به طور صریح مطرح می‌کنند؛ به طوری که آنها عملیاتی از مکانیسم ارسال بین فعالیت‌های سیاستی خود، متغیرهای هدف (که شامل دورنمای آنها برای فعالیت اقتصادی و تورم است) و تصمیماتشان برای نرخ‌های بهره سیاست‌گذاری شده را انجام می‌دهند. در واقع، امروزه هدف ارتباط بانک مرکزی با عموم، توسعه و گسترش شفافیت در چند بعد است. اولین بعد شامل فهم عموم است؛ چرا که سیاست‌گذاری پولی مانند همه سیاست‌های عمومی، از مزایای بازخورد فهم عمومی بهره‌مند می‌گردد؛ به ویژه زمانی که بانک مرکزی برای جلوگیری از بحران، مجبور به سیاست‌گذاری خاصی شود ولی مردم متوجه دلایل این سیاست‌گذاری نگردند و به آن انتقاد زیادی وارد کنند. در این حالت باید بانک مرکزی به فهم عموم توجه وافر نماید. در مقوله ارتباط بانک مرکزی ایران با عموم باید به سه سؤال اساسی زیر پاسخ داد:

الف) آیا ضرورتی در ارتباط بانک مرکزی ایران با عموم وجود دارد؟

ب) آیا مقوله ارتباط بانک مرکزی ایران با عموم، در قانون پولی و بانکی آمده است؟

ج) از میان انواع ارتباط بانک مرکزی با عموم، کدام یک برای ایران مناسب‌تر است؟

جملات فوق خود گویای اهمیت ارتباط بانک مرکزی با عموم مردم است. از نگاه دیگر، بانک مرکزی باید نسبت به وظایف خود پاسخگو نیز باشد (اگرچه استقلال بانک مرکزی بسیار مهم است). از طرفی، پاسخگویی مستلزم این است که بانک مرکزی سیاست‌ها و اقدامات خود را تشریح و توجیه کند تا به تصمیماتی که در راستای انجام مسئولیت‌های خود اتخاذ کرده، اعتبار بخشد. اعتبار در نزد عموم، باعث ایجاد مشروعیت و همچنین نوعی سازوکار کنترلی در جهت افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی می‌شود. یکی از راه‌های پاسخگویی ارتباط شفاف با فعالان اقتصادی است. در پاسخ به سؤال دوم نیز باید گفت: به طور کلی هنوز در مقوله ارتباط بانک مرکزی با عموم، در اساسنامه بانک مرکزی سخنی به میان نیامده است.

جمع‌بندی

در ادوار گذشته، دولت‌ها بانک مرکزی را همواره جزئی از بدنه خود در نظر گرفته‌اند؛ تبعات این دیدگاه در سیاست‌های پولی کشور به صورت سیاست‌های انبساطی پولی در بلندمدت به وضوح آشکار است. که این موضوع اقتصاد ایران را دچار مشکلاتی چون تورم بالا و پایدار نموده و از طرف دیگر خود تورم در بلندمدت، منجر به بی‌اثر شدن سیاست‌های پولی گردیده است. خوشبختانه اکنون دولتمردان به اثرات مخرب تورم پی‌برده‌اند ولی وابستگی بالا به درآمدهای نفتی و نیز عدم تنوع درآمدهای مالیاتی، آنها را در اجرای سیاست‌های

ضد تورمی مردم می‌کند. به نظر می‌رسد مسئولیت اجرای سیاست‌های کنترل تورمی را باید از دولت گرفت و آن را منحصرأ بر عهده بانک مرکزی گذاشت. این رویکرد مستلزم انجام اصلاحات در ساختار نهادی به‌ویژه در ساختار بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار است. در این مقاله سه بعد نهادی سیاست‌گذاری پولی در ایران مورد بحث قرار گرفت و بر این اساس موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- در ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار بازنگری صورت گیرد. در واقع چینش اعضای شورای پول و اعتبار از ایرادات اساسی موجود در بانک مرکزی است، برای مثال حضور ۴ وزیر در شورای پول و اعتبار جای سؤال دارد و باید بازنگری گردد.

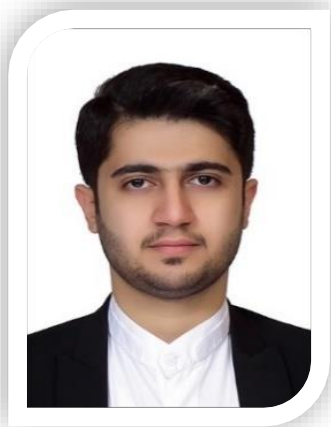
- رأی اعضای شورا نیز همراه با تصمیمات اطلاع‌رسانی شود. در این صورت اعضای شورا مجبورند سیاست‌ها و اقدامات خود را تشریح و توجیه کنند و البته تبعات تصمیم‌گیری خود را در برابر افکار عمومی بپذیرند.

- قانون‌گذار نقش نظارتی بر عملکرد اعضای شورای پول و اعتبار را برجسته نماید.

- بانک مرکزی کانال‌های ارتباطی خود را با عموم تقویت نماید.

منابع

- Blinder, Alan S. (2007), Monetary Policy by Committee: Why and How? *European Journal of Political Economy* ۲۳(۱): ۱۰۶-۱۲۳.
- Blinder, Alan S. (2008), Talking about Monetary Policy: The Virtues (and Vices?) of Central Bank Communication. "CEPS Working Paper No. ۱۶۴.
- Blinder, Alan S., and John Morgan (2005), Are Two Heads Better than One? An Experimental Analysis of Group versus Individual Decision Making " *Journal of Money, Credit and Banking* ۳۷(۵): ۷۸۹-۸۱۱.
- Fry, Maxwell J., Deanne Julius, Lavan Mahadeva, Sandra Roger, and Gabriel Sterne (2000), Key Issues in the Choice of Monetary Policy Framework "in *Monetary Policy Frameworks in a Global Context*, edited by L. Mahadeva and G. Sterne. London: Routledge.



تفاوت‌های میان رهبری و مدیریت در چیست؟

محمدسعید حسن پور زرکامی

کارشناس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

همیشه این چالش وجود داشته که آیا مدیریت و رهبری با یکدیگر یکسان هستند یا با هم تفاوت دارند؟ نظرات در این مورد متفاوت است و افراد خاص در این مورد اندیشه‌های متفاوتی دارند. اما با جمع‌بندی نظرات و بررسی مقالات گوناگون و با استناد به نظر استاد پیتر دارکر، بنیانگذار مدیریت مدرن معتقدند که دو مبحث مدیریت و رهبری با یکدیگر متفاوت هستند. در این متن قصد داریم به بررسی دقیق این موضوع اشاره کنیم.

- شاید در اکثر مواقع از رهبری و مدیریت به عنوان مترادف هم استفاده شود و در اغلب تفاوت معنادار بین آنها فراموش شود. اما یک سازمان برای آنکه به اهداف خود برسد، باید به هر دو مورد مدیریت و رهبری توجه کند. چرا که در جهان صنعتی امروز صرفاً برخورداری از یک مهارت کافی نیست، بلکه باید شناخت اساسی از تفاوت میان مدیریت و رهبری را داشته باشند و بدانند چگونه این دو فعالیت برای تحقق موفقیت سازمان باید با هم ترکیب شود.

تعریف رهبری

عمل نفوذ در دیگران و برانگیختن افراد برای همکاری با یکدیگر در جهت به ثمر رسیدن هدف‌های گروهی، تعریف رهبری می‌باشد.

یک رهبر با استفاده از فرآیند ارتباطات در موقعیت‌های خاص در افراد نفوذ کرده و آنها را به سوی مقاصد خاص هدایت می‌کند، به طوری که آنها با اشتیاق خاص و جدیت در دستیابی به اهداف سازمان تلاش می‌کنند.

سبک‌های متفاوت رهبری در سازمان‌ها

۱- رهبری اقتدارگرایانه (Autocratic Leadership): در سازمان‌هایی که دچار بحران جدی شده‌اند و نیاز به تصمیم‌گیری‌های سریع دارند و فرآیندهای کاری روتین و غیرتخصصی است، این نوع رهبری اجرا می‌شود. برای مثال برای سازمان‌های نظامی این سبک رهبری مناسب است و مزایایی مانند سرعت در تصمیم‌گیری و قدرت بلامنازع در رهبری را به همراه دارد.

۲- رهبری بوروکراتیک (Leadership Bureaucratic): برای سازمان‌هایی که کارهای دقیق و علمی و نایمن انجام می‌دهند و لزوم توجه به قوانین و دستورالعمل‌ها برای انجام درست و ایمنی جدی است، این نوع

رهبری بسیار مناسب است. مزایای این روش از رهبری، بالا بردن ایمنی و کم کردن ریسک ناشی از کارکردهای تعیین نشده است.

۳- رهبری کاریزماتیک (Charismatic Leadership): برای سازمان‌هایی که از بی تفاوتی و عدم احساس مسئولیت کارکنان ناراضی هستند، زانتخاب این سبک رهبری می‌تواند مفید باشد که با شور و انرژی خود سازمان را به حرکت درمی‌آورند. این سبک از رهبری برای سازمان‌هایی که به تغییرات درونی نیاز دارند، مناسب است و رهبری در این سبک باید با الگو قرار دادن خود، سایرین را به عملکردهای فوق‌العاده مجاب کند.

۴- رهبری مشارکتی (Participative Leadership): در سازمان‌هایی که نوآوری و خلاقیت رمز موفقیت و نیاز به مشارکت کارکنان مهم‌ترین عامل در ماندگاری سازمان است، این سبک از رهبری مناسب است. این نوع رهبری برای شرایط غیربحرانی بسیار مؤثر است و در شرایط بحرانی که نیاز به سرعت در تصمیم‌گیری دارد پاسخ معکوس می‌دهد. برای سازمان‌هایی که تمرکز بر بهبودهای عملیاتی و بهبود محصول یا ارائه بهتر خدمت دارند، نیز مناسب است و اما این روش معایبی همچون طولانی شدن تصمیم‌گیری‌ها و مشخص نشدن برخی از ناکارآمدی‌های فردی است.

۵- رهبری عدم مداخله (Laissez - Faire Leadership): برای سازمان‌هایی که نیاز به روش‌های خود مدیریتی دارند و مدیریت زمان اهمیت زیادی دارد مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای کارهایی که نیاز به هدایت نداشته و اطمینان داریم که کارها با حداقل خطا انجام می‌گیرد، استفاده از این مدل از رهبری مناسب است و اما اگر دانش مناسب در بین کارکنان نباشد ریسک زیان‌دهی آن بالا است.

۶- رهبری مردم محور (People - oriented Leadership): این سبک رهبری برای توسعه کارهای تیمی است و با توجه به اینکه رهبری سازمان نگاه یکسانی به کارکنان دارد، تیم‌های مقتدر و قوی در آن تشکیل می‌شود. نقطه ضعف بزرگ این نوع سبک رهبری، فراموشی مسئولیت‌های فردی است و باعث می‌شود قابلیت‌های فردی کارکنان نادیده گرفته شود.

۷- رهبری خدمتگزار (Servant Leadership): این سبک رهبری برای سازمان‌های آموزشی یا خدماتی مانند بیمارستان، دانشگاه بسیار مناسب است و معمولاً رهبری سازمان به شاخص‌های فرهنگی و ارزشی بسیار پایبند است و تعهد به کار، صداقت، راستگویی و همدلی از ارزش‌های مطرح در این نوع رهبری است. در این سبک به‌رغم کندی تصمیم‌گیری ایجاد فرهنگ ارزشی و خدمت در سازمان از نکات مثبت آن است.

۸- رهبری وظیفه‌گرا (Task - Oriented Leadership): این سبک از رهبری توجه وسیعی برکنترل کار، وظایف و دستورالعمل‌ها دارد و معمولاً به دلیل عدم توجه به مشکلات کارکنان نارضایتی‌ها در بین آنها گسترش می‌یابد.

۹- رهبری تعاملی (Transactional Leadership): این نوع سبک رهبری مناسب با سازمان‌هایی است که کارها را به شکل پروژه‌های انجام می‌دهند روشی خوبی است و اما برای سازمان‌های دانش‌محور که نیاز به نوآوری و خلاقیت دارند، مناسب نیست و توصیه نمی‌شود.

۱۰- رهبری تحولی (Transformational Leadership): این سبک رهبری با تعیین چشم‌انداز و اهداف روشن و مکالمه آن در سازمان سعی در جذب مشارکت کارکنان دارد. این موضع مهم با درک درستی از تحولات پیرامونی و شیوه‌های ایجاد انگیزه امکان‌پذیر است و رهبر با ویژگی‌هایی همچون، هوش و عاطفه خود توانمندی‌های جدیدی نسبت به قبل برای سازمان ایجاد می‌کند. از نقاط ضعف این سبک، تأیید رهبری از سوی تمامی رده‌های سازمانی است و در صورتی که زیرساخت‌های تغییر را ایجاد نکند، امکان موفقیت بسیار کاهش می‌یابد.

ویژگی‌ها و خصوصیات رهبر موفق

- رهبر تأثیرگذار، وضعیت‌هایی را جستجو می‌کند که به تغییر نیاز دارند و با استفاده از تأثیر و توانایی شخصی عمل می‌کند.
- یک رهبر، از دخالت در همه کارها اجتناب می‌کند و عمدتاً بر روی کارهای که برای سازمان از اهمیت بالایی برخوردار است تمرکز دارد.
- یکی دیگر از ویژگی‌های مهم رهبر، تمرکز بر روی آینده بلندمدت و گسترده است.
- رهبر تأثیرگذار جای افراد مختلفی نقش بازی می‌کند و وظیفه آنها را برای رهبری خود استفاده می‌کند. این به منزله دخالت نیست، در این ویژگی، رهبری برای اینکه جلسات را بتواند اداره کند، نیاز است که نقش‌هایی همچون: ۱- رهبر ۲- رئیس ۳- سخنگو ۴- هدایت‌کننده ۵- ترغیب‌کننده ۶- شریک
- به منطق و احساس، اعضای که آنها را رهبری می‌کند اهمیت می‌دهد.

تعریف مدیریت

فرآیند برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و نظارت بر کار اعضای گروه یا سازمان و به کارگیری کلی منابع قابل دسترسی برای رسیدن به هدف‌های تعیین شده برای سازمان، تعریفی برای مدیریت است. مدیریت در واقع هنر انجام دادن کار توسط دیگران نیز تعریف شده، چرا که با اتخاذ تدابیری، برای انجام کارها توسط دیگران و نه شخص مدیر به اهداف سازمان نایل می‌شود. مدیر تأثیرگذار، تغییر ایجاد می‌کند، مدیر کار را به درستی انجام می‌دهد و بیشتر از توانایی شغلی خود استفاده می‌کند.

مدیر، کارها را درست انجام می‌دهد و به دنبال نظم است. ریسک‌پذیر است.

به منطق بیشتر به احساسات اهمیت می‌دهد.

سازمان‌ها، هم به مدیر نیاز دارند، هم به رهبر، سازمان بدون حضور مدیران مقتدر، با خطر هرج و مرج مواجه می‌شود، ولی سازمان بدون رهبر دچار ناتوانی می‌شود و از پیشرفت، باز می‌ماند.

جمع‌بندی

رهبری مفهومی وسیع‌تر از مدیریت دارد. واژه مدیریت به سلسله مراتب سازمانی، اختیارات رسمی و شفاف بودن نظام گزارش‌دهی و گزارش‌گیری اشاره می‌کند. بنابراین در چارچوب نمودار سازمانی قابل تفسیر است

در صورتی که رهبری مفهومی وسیع‌تر دارد و الزاماً متناظر با لایه‌های سازمانی نیست، زیرا ممکن است فردی در سطوح پایین سازمانی باشد ولی بر روی سطوح بالاتر نفوذ داشته باشد به گونه‌ای که رفتار آنها را تحت تأثیر قرار دهد.

در رهبری نوعی پذیرش برای پیرو مطرح است، اما در مدیریت الزاماً چنین نیست. بنابراین هر قدر الگوی مدیریت به سمت رهبری تغییر وضعیت پیدا کند، اثربخشی اقدامات مدیریت بیشتر می‌شود. در مدیریت، اهداف الزاماً هدف‌های سازمانی هستند، در حالی که در رهبری ممکن است اهداف فراسازمانی نیز مدنظر باشند.

نفوذ و دوام دستورات و فرامین رهبری در مقایسه با مدیر به مراتب بیشتر است. در مدیریت بیشتر قدرت اداری و از بالا به پایین مورد استفاده قرار می‌گیرد، در حالی که در رهبری پذیرش پیروان مطرح است و قدرت مبتنی بر جاذبه شخصی یا از پایین به بالا کاربرد دارد.



ضرورت تأسیس یک صندوق ثروت ملی

حسین حسینی

عضو گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مقدمه

کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز و محدودیت‌های تحمیلی پیش روی مبادلات دولت را بر آن داشت که اصلاحات ساختار بودجه را در دستور کار قرار دهد. در این راستا سازمان برنامه و بودجه، چارچوب کلی طرح اصلاحات سیاستی و ساختاری بودجه عمومی را با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت تهیه کرده است. این برنامه بر مبنای چهار محور تقویت نهادی بودجه، هزینه‌کرد کارا، درآمدزایی پایدار، و ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار طراحی شده است. در برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت تقویت نهاد بودجه که اصلی‌ترین محور در میان عوامل فوق‌الذکر است اهدافی از جمله ارتقای شفافیت و انضباط مالی، اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی و مولدسازی دارایی‌های دولت مطرح شده است.

مدیریت دارایی‌های دولت به صورت یکپارچه می‌تواند به تحقق اهداف بالا کمک کند. به طور معمول کشورها برای مدیریت دارایی‌های خود از صندوق‌های ثروت حاکمیتی و صندوق‌های ثروت ملی استفاده می‌کنند. در ایران عدم وجود نهادی جدا از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای مدیریت برخی از دارایی‌ها از جمله شرکت‌های دولتی به چشم می‌خورد. در ادامه پس از معرفی دو صندوق ثروت ملی و حاکمیتی، استفاده از صندوق ثروت ملی به عنوان راهکاری در جهت مدیریت شرکت‌های دولتی معرفی می‌گردد.

صندوق‌های ثروت حاکمیتی و ملی

صندوق‌های ثروت حاکمیتی نهادهایی هستند که مدیریت وجوه و دارایی‌هایی با قدرت نقدشوندگی بالا را برعهده دارند. این نهادها نوعی صندوق سرمایه‌گذاری دولتی هستند که اهداف خاصی را در سطح کلان دنبال می‌کنند. منابع این صندوق‌ها در هر کشور با توجه به ساختار اقتصاد آن تأمین می‌شود. در کشورهای صادرکننده منابع طبیعی از جمله ایران، عربستان سعودی، روسیه، بحرین، نروژ و شیلی منابع آنها از محل صادرات نفت و گاز، مس و سایر منابع طبیعی تأمین می‌گردد. در چین منابع صندوق‌های ثروت حاکمیتی از محل مازاد تراز پرداخت‌ها تأمین می‌گردد و در دیگر صندوق‌ها از محل منابعی همچون مازاد بودجه، خصوصی‌سازی و ... تأمین می‌گردد. اهدافی که این نهادها دنبال می‌کنند نیز کاملاً متفاوت است. صندوق‌های

ثروت حاکمیتی بسته به نوع اهداف خود به شش گروه پسااستعماری، رانتیر، تولیدگرا، سرزمین گرا و توسعه گرا طبقه بندی می شوند.^۱

در طرف مقابل صندوق های ثروت ملی قرار دارند که مدیریت دارایی های عمومی را بر عهده دارند. دارایی های عمومی دولت را می توان به سه گروه دارایی های عمومی از قبیل بانک ها و صندوق های بازنشستگی، دارایی های عمومی تجاری از قبیل برخی شرکت های دولتی، املاک و مستغلات تجاری و دارایی های عمومی غیر تجاری از قبیل جاده ها طبقه بندی کرد (خیرخواهان، ۱۳۹۶). این نهادها مدیریت حرفه ای دارایی های عمومی را بر عهده می گیرند، در حالی که مالکیت همچنان در دست دولت باقی می ماند.

صندوق ثروت ملی، راهکاری برای غلبه بر چالش های شرکت های دولتی

ایران تجربه تاسیس دو صندوق ثروت حاکمیتی را داراست. اولین صندوق تحت عنوان حساب ذخیره ارزی و در قالب ماده (۶۰) برنامه سوم توسعه تاسیس شد. دلایلی از جمله ضعف حقوقی (عدم تفکیک مالکیت، مدیریت و نظارت و عدم تفکیک دو وظیفه ثبات سازی و توسعه در این نهاد)، هدف گیری درآمدی به جای هدف گیری بودجه ای در مدیریت حساب و ریسک عدم بازپرداخت تسهیلات اعطایی منجر به عملکرد نامطلوب این نهاد گشت. صندوق توسعه ملی به عنوان دومین صندوق ثروت حاکمیتی در قالب ماده (۸۴) برنامه پنجم توسعه تاسیس شد. وجود این نهاد در کنار حساب ذخیره ارزی منجر به تفکیک دو وظیفه ثبات سازی و توسعه گرا بودن شد.

شایان ذکر است دارایی های دولت تنها محدود به مازاد وجوه و دارایی هایی با قدرت نقدشوندگی بالا نمی شوند. دارایی هایی از قبیل شرکت های دولتی، املاک و مستغلات و زیرساخت ها نیز جزئی از دارایی های تجاری دولت محسوب می شوند.

نهادهایی که مدیریت دارایی هایی با قدرت نقدشوندگی پایین تر از جمله شرکت های دولتی را بر عهده دارند، صندوق های ثروت ملی نامیده می شوند. شرکت های دولتی از جمله بزرگترین چالش های مربوط به ساختار بودجه محسوب می شوند. در حال حاضر نمونه های موفق از صندوق های ثروت ملی برای مدیریت شرکت های دولتی در سطح دنیا وجود دارند که از جمله موفق ترین آنها می توان به تماسک در سنگاپور اشاره کرد.

به طور معمول در قوانین بودجه سنواتی تعداد کمی از این شرکت ها زیان ده معرفی می شوند، در حالی که در گزارش عملکرد بودجه تعداد بسیار بیشتری در لیست شرکت های زیان ده قرار می گیرند.^۲ همچنین بررسی جریان منابع و مصارف شرکت های دولتی نشان می دهد این است که شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات غیرانتفاعی عمدتاً تصدی گر برخی وظایف محوله شده اند و به فعالیت هایی اعم از سودسازی و توسعه فعالیت های اقتصادی خود نمی پردازند.

۱. این طبقه بندی منحصر به فرد نیست و هیچ کدام از صندوق ها مطلقاً بر اساس نوع خاصی از طبقه بندی عمل نمی کند.

۲. به عنوان نمونه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، از ۳۷۳ شرکت، ۳۶۴ شرکت سودده بوده و ۹ شرکت زیان ده هستند، در حالی که در گزارش عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵، از ۳۷۳ شرکت، ۱۶۲ شرکت (حدود ۴۳ درصد) زیانده شده اند (ویسه، ۱۳۹۷).

معضل دیگری که در مدیریت شرکت‌های دولتی به چشم می‌خورد تضاد منافع در درون وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مالک آنها این شرکت‌ها است. شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند. از یک طرف این نهادها مدیریت شرکت‌ها و از طرف دیگر وظیفه نظارت و تنظیم بازار را بر عهده دارند. به عبارت دیگر مدیریت شرکت‌های دولتی به دست وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها باعث شده که هر دو وظیفه تولید و تنظیم بازار و نظارت به عهده آنها سپرده شود. این وظایف کاملاً در تضاد یکدیگر قرار دارند. همچنین شرکت‌های دولتی با سهولت بیشتری به دولت و دیوان‌سالاری دولتی دسترسی دارند و این موضوع باعث می‌شود که بنگاه‌های دولتی در فضایی غیررقابتی با بنگاه‌های خصوصی عمل کنند.

ضعف دیگری که در رابطه با عملکرد شرکت‌های دولتی به چشم می‌خورد این است که علی‌رغم نظارت نهادهایی از جمله سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و سازمان حسابرسی، این نهادها پاسخگویی چندانی در مقابل بازده مالی و بهره‌وری خود ندارند.

در نهایت باید عنوان کرد که کشور از اوایل دهه ۱۳۷۰ شمسی خصوصی‌سازی بسیاری از شرکت‌ها و نهادهای دولتی را در پیش گرفت، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد این بود که بازیگرانی به جز بخش خصوصی واقعی وارد این عرصه شدند. خصوصی‌سازی در صورتی منجر به افزایش سودآوری و بهره‌وری در سطح شرکت‌های واگذار شده می‌شود که مواردی از جمله نبود فساد، وجود بازارهای عمیق مالی و عدم حضور گروه‌های الیگارش‌ی در سطح اقتصاد برقرار باشد. در مواردی نیز واگذاری برخی شرکت‌ها تأثیرات نامطلوب و زیادی را بر مصرف‌کننده وارد می‌کند و حساسیت زیادی به دنبال خواهد داشت.

برای غلبه بر چالش‌های موجود در شرکت‌های دولتی همواره این پندار وجود دارد که تنها راهکار واگذاری و خصوصی‌سازی این نهادها است. اما این راه‌حل ساده‌ترین راه پیش روی سیاست‌گذار است و دولت به جای خصوصی‌سازی می‌تواند مؤلفه‌های برتری بنگاه‌های خصوصی بر بنگاه‌های دولتی را ایجاد کند.

جداسازی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی زیرمجموعه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و یکپارچه نمودن آنها در یک و یا تعدادی هلدینگ (صندوق‌های ثروت ملی) می‌تواند یکی از این راهکارها باشد. در درجه اول این موضوع باعث می‌شود که تضاد منافع در درون وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی (همزمانی دو وظیفه تولید و سیاست‌گذاری) از بین برود و آنها بر وظایف اصلی خود یعنی تأمین رفاه، سیاست‌گذاری و دفاع از منافع عمومی متمرکز شوند.

همچنین این ساز و کار باعث می‌شود که بنگاه‌های دولتی نتوانند در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی که مالک آنها محسوب می‌شوند، نفوذ کرده و به عنوان یک مزیت در رقابت با بخش خصوصی و به ضرر مصرف‌کنندگان استفاده کنند و یا اینکه هزینه‌ها و بدهی‌های خود را بدون رویه افزایش دهند.

در صورت انتخاب مجموعه هلدینگ‌ها (چند صندوق ثروت ملی)، این نهادها هر یک می‌توانند بر نوع خاصی از فعالیت‌های شرکت‌های دولتی متمرکز شوند. در رابطه با شرکت‌های زیر مجموعه هر هلدینگ، آنها وظیفه دارند که خط‌مشی‌ها و اهداف اقتصادی و اجتماعی شرکت را برای دوره زمانی مشخص (مثلاً بازه یک یا چند ساله ساله) تعیین کنند.

یکی دیگر از معضلات بنگاهداری دولتی در کشور این است که بنگاه‌ها به حیات خلوت حاکمیت فرادست تبدیل شده‌اند. بسیاری از افراد هیات مدیره شرکت‌های دولتی بدون داشتن تخصص کافی در این نهادها

منصوب می‌شوند و این انتصاب‌ها بدون توجه به تخصص شرکت صورت می‌گیرد. قرار دادن شرکت‌های دولتی در یک هلدینگ جدا منجر به کوتاه شدن دست سیاستمداران از انتصابات سیاسی و لحاظ کردن تخصص افراد در به کار گیری آنها به عنوان اعضای هیات مدیره می‌باشد.

آنچه در سال‌های اخیر در ادبیات اقتصاد پولی متداول شده است، استقلال بانک مرکزی است. این مفهوم به این موضوع می‌پردازد که سیاست‌های پولی بانک مرکزی به دور از دخالت‌های دولت، احزاب سیاسی و سایر ذی‌نفعان تعیین شود. در رابطه با شرکت‌های دولتی که سهم زیادی از بودجه عمومی و دارایی‌های دولت را تشکیل می‌دهند نیز می‌تواند استقلال وجود داشته باشد، بدین مفهوم که دولت در برخی موارد از جمله اشتغال و سطح تولید، سیاست‌های دستوری خود را بر شرکت‌ها اعمال نکند. دور از دسترس بودن کنترل شرکت‌های دولتی، این نهادها را از دخالت سیاستمداران مصون نگه می‌دارد.

تجربه صندوق توسعه ملی به عنوان یک صندوق ثروت حاکمیتی در تأسیس صندوق ثروت ملی می‌تواند بسیار راهگشا باشد. با این تفاوت که صندوق ثروت ملی در سه رکن سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت وظایف متفاوتی با صندوق ثروت حاکمیتی دارد. رکن سیاست‌گذار باید بر مواردی از جمله تعیین خط مشی‌ها و سیاست‌گذاری و تعیین اهداف صندوق متمرکز باشد. در رکن اجرایی به جای مدیریت ذخایر و منابع مالی، این نهاد باید مدیریت هلدینگ از شرکت‌های دولتی را بر عهده بگیرد. همچنین یکی از ویژگی‌هایی که رکن ناظر در این نهاد باید داشته باشد این است که علاوه بر نظارت قانونی و تطبیق عملکرد صندوق ثروت ملی با قوانین تدوین شده، در خصوص میزان بازده اقتصادی و اجتماعی که صندوق ایجاد کرده نیز باید نظارت و پایش مستمر وجود داشته باشد.

گام اول برای تأسیس یک صندوق ثروت ملی شناسایی میزان دارایی‌های دولت و شرکت‌های وابسته به دولت است. بر اساس بند ط تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا پایان تیرماه سال ۱۳۹۸ زیرساخت‌های لازم را جهت بهره‌برداری از سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم کند. شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها که در پیوست (۳) قوانین بودجه حضور دارند، شهرداری‌های شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت و نهادهای عمومی غیر دولتی موظف‌اند نسبت به ثبت و به روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از جمله صورت‌های مالی مصوب مجمع عمومی، بودجه تفصیلی مصوب و اصلاحی، عملکرد بودجه، اعتبارات سرمایه‌گذاری به تفکیک هر طرح، تعداد کارکنان (ترکیب آن و نوع قراردادها و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان) در سامانه مذکور حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۸ اقدام کنند. این امر به شناسایی میزان دارایی‌های شرکت‌های دولتی زیرمجموعه دولت کمک می‌کند.

تأسیس یک صندوق ثروت ملی به مولدسازی حجم عظیمی از دارایی‌های دولت (شرکت‌های دولتی) که بازدهی چندانی نداشته و حدود دو سوم بودجه عمومی را به خود اختصاص می‌دهند کمک می‌کند. این راهکار می‌تواند در شرایط عدم امکان واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی، وجود وظایف سنگین بر دوش دولت و فرارگیری در مرحله گذار توسعه و کمبود منابع مالی برای تأمین بودجه (به ویژه بودجه عمرانی) مورد استفاده قرار گیرد.

منابع

دتر، داگ و استفان فولستر (۱۳۹۶)، ثروت عمومی ملل، مدیریت دارایی‌های عمومی، عامل تقویت یا تضعیف رشد اقتصادی، ترجمه خیرخواهان.

راهکارهای افزایش نقش شرکت‌های دولتی در انجام مأموریت‌های دولت (۱۳۹۷)، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.



رابطه بین پژوهش، فناوری و رشد اقتصادی

علی‌رضا خزائی

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

در طی دهه‌های اخیر، بسیاری از دولت‌ها سیاست‌های تحقیق و توسعه (D&R) را باهدف ارتقاء نوآوری و رشد اقتصادی دنبال کرده‌اند، بعد از گذشت چند دهه از اتخاذ این رویکرد و صرف هزینه‌های سنگین این سؤال پیش می‌آید که آیا بین پژوهش و فناوری با رشد اقتصادی ارتباطی معنادار وجود دارد؟ بر اساس نظریات رشد درون‌زا؛ دانش، نوآوری و تکنولوژی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر رشد اقتصادی محسوب می‌شوند. از طرفی این دیدگاه وجود دارد که با افزایش رشد اقتصادی امکانات و منابع مالی بیشتری در اختیار کارآفرینان قرار می‌گیرد و این می‌تواند به‌نوبه‌ی خود زمینه ابداعات و نوآوری را گسترش دهد. در واقع، یک جریان دایره‌وار بین نوآوری و رشد اقتصادی به وجود می‌آید. علی‌رغم اهمیت عامل نوآوری در رشد اقتصادی، به لحاظ تجربی مطالعات اندکی در این زمینه، خصوصاً در مورد کشورهای در حال توسعه صورت گرفته است.

بازخورد بین تحقیق و پژوهش و تغییرات فناوری ناشی از طرح‌های تحقیق و توسعه روی رشد اقتصادی کشورها از جنبه‌های گوناگونی مورد بررسی قرار گرفته است. برخی از کارشناسان و پژوهشگران با بررسی روابط علی بین هزینه‌های تحقیق و توسعه با رشد اقتصادی، فرضیات خود را مورد آزمایش قرار داده‌اند و برخی با استفاده از مدل‌های کلان اقتصادی به بررسی آثار و پیامدهای کلان اقتصادی و یا با استفاده از مدل‌های خرد به تحلیل نرخ بازگشت سرمایه تحقیقات خاص روی صنایع هدف پرداخته‌اند.

در سه دهه اخیر با فراگیر شدن مدل‌های رشد درون‌زا و توجه نظریه‌پردازان این حوزه به اهمیت پژوهش و فناوری در نیل به اهداف توسعه این بخش اهمیت بیشتری پیدا کرده است.

در ارتباط بین ادبیات رشد درون‌زا بر مبنای تحقیق و توسعه مطالعاتی انجام شده است که همه آن‌ها ارتباط بین رشد اقتصادی و هزینه‌های تحقیق و توسعه را قویاً تأیید می‌نمایند. به‌طور مثال رومر (۱۹۹۰)، گراسمن و هلپمن (Grossman and Helpman, ۱۹۹۱) و آگیون و هویت (Aghion and Howitt, ۱۹۹۲) هر سه به عنوان یک ایده مشترک بیان می‌کنند که پیش‌بینی عمومی بر این است که هر افزایشی در منابع تحقیق و توسعه باید تحقیقاً و متعاقباً به افزایش نرخ رشد اقتصادی منجر شود. به‌طور خلاصه هزینه‌های تحقیق و توسعه عموماً به عنوان نیروی پیشران زیربنایی رشد اقتصادی در مدل‌های رشد درون‌زا هستند که از سال‌های ۱۹۹۰ مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

مطالعات صورت گرفته در این حوزه رابطه بین رشد اقتصادی و هزینه‌های صورت گرفته بر روی فعالیت‌های پژوهشی و فناوری را تأکید می‌کند.

در مطالعه ژیا (Zhou and Xia, ۲۰۱۰) در چین بین سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۰ برای صنایع متوسط و بزرگ چین نشان داده شده است که هزینه‌های تحقیق و توسعه منجر به افزایش بهره‌وری عامل تولیدی شده است. اینکو (Inekwe, ۲۰۱۴) در سال ۲۰۱۴ با بررسی ۶۶ کشور برای سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۹ که به دو دسته با درآمد بالا و درآمد متوسط و پایین طبقه‌بندی شده‌اند، نشان می‌دهد که هزینه‌های تحقیق و توسعه اثر معناداری بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه داشته‌اند و اثر مثبتی بر رشد اقتصادی کشورهای با درآمد بالا داشته‌اند.

گنس (Genç and Atasoy, ۲۰۱۰) همچنین با بررسی ۳۴ کشور در طول سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۸ نشان می‌دهد که هزینه‌های تحقیق و توسعه منجر به رشد اقتصادی کشورها شده است.

کاغذیان (۱۳۹۲) به ارزیابی آثار فناوری نانو بر رشد اقتصادی کشورهای اتحادیه اروپا، آمریکا و ژاپن در دوره زمانی ۲۰۰۹-۱۹۹۷ در قالب یک مدل اقتصادسنجی (GMM) و داده‌های تابلویی می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که گسترش فناوری نانو اثر مثبت و معناداری بر رشد اقتصادی کشورهای مورد مطالعه دارد؛ به طوری که در کوتاه‌مدت و بلندمدت با افزایش یک درصدی هزینه‌های تحقیق و توسعه در فناوری نانو، ۰/۰۱ درصد رشد اقتصادی کشورهای مورد مطالعه افزایش می‌یابد.

باجگیران (۱۳۹۶) با استفاده از الگوی تصحیح خطای برداری و اقتصادسنجی داده‌های تابلویی، رابطه علی و ارتباط میان نوآوری و رشد اقتصادی در کشورهای منای طی بازه زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۱ را مورد بررسی قرار داده است. یک رابطه‌ی علیت یک طرفه از سمت نوآوری به رشد اقتصادی در کوتاه‌مدت و بلندمدت براساس نتایج قابل مشاهده است.

حیدری (۱۳۹۵) در پژوهشی با استفاده از روش‌های اقتصادسنجی نشان می‌دهد که آموزش بر رشد اقتصادی تأثیر مثبت دارد، این نتایج تأییدکننده نتایج مطالعات رومر (۱۹۸۶)، لوکاس (۱۹۸۸) و نیلی (۲۰۰۳) نیز است.

در برخی از بررسی‌ها نیز رابطه‌ای بین هزینه‌های تحقیق و توسعه و رشد اقتصادی دیده نشده است، عموماً در این بررسی‌ها اتکا به مدل‌های سنجی و داده‌های زمانی برای کشورهایی با درآمد سرانه متوسط و پایین بوده که هنوز به مرحله‌ای از توسعه‌یافتگی دست نیافته‌اند. براین اساس پژوهشگران عنوان نموده‌اند که این مسئله می‌تواند ناشی از واقع نشدن اثر سرمایه‌گذاری‌های تحقیق و توسعه بر رشد اقتصادی باشد (Hakan Bektas, ۲۰۱۵).

این فرضیه به وجود می‌آید که سرمایه‌گذاری در امور تحقیق و توسعه و پژوهش و فناوری با وقفه در اقتصاد کشور نمایان خواهد شد، گرچه سطح کیفیت تحقق و پژوهش نیز حائز اهمیت است.

برای بررسی دقیق و ضابطه‌مند اثر هزینه‌های تحقیق و توسعه بر رشد اقتصادی نیاز است تا اولاً به‌طور دقیق ستاده تحقیق، توسعه و پژوهش در صنایع محاسبه شود و همچنین انباره سرمایه تحقیق و توسعه نیز ارزیابی گردد. براین اساس لازم است تا مدل‌سازی اثرات سرریز تحقیق و توسعه و مدل‌سازی انباشت سرمایه تحقیق و توسعه صورت بپذیرد.

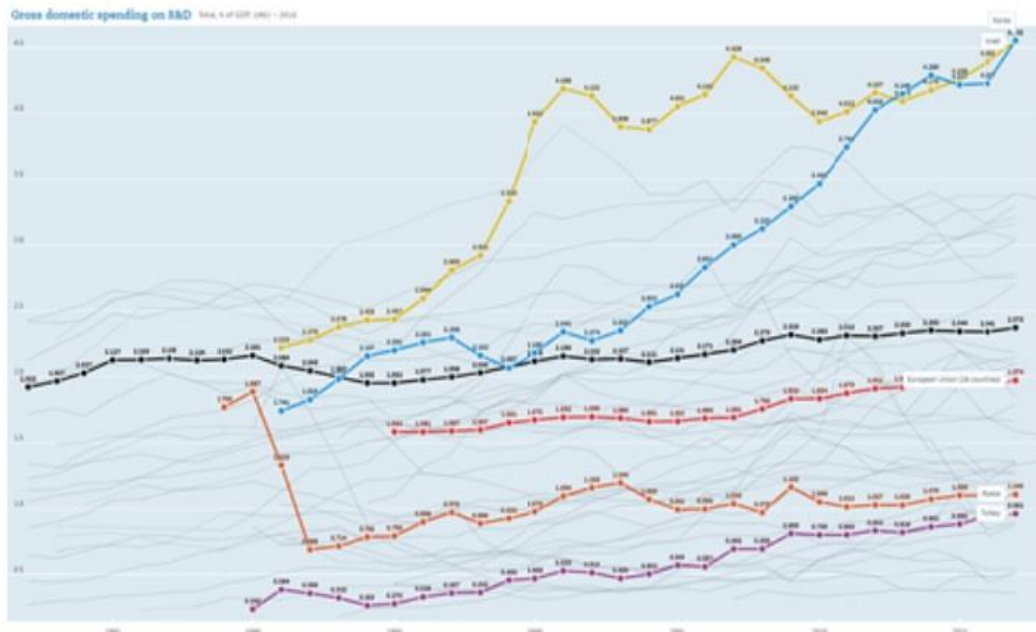
دو روش کلی برای تخمین اثر بازگشت سرمایه‌گذاری روی پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرد. اولین روش دید کلان یا بررسی اقتصادسنجی است. که این روش تغییرات بین ورودی‌های تحقیق، توسعه و رشد اقتصادی را ارتباط می‌دهد. روش دوم روش بررسی خرد است که ارتباط مستقیم بین تحقیقات اختصاصی انجام‌شده و نتایج آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد.

بدیهی است که آموزش می‌تواند با افزایش سطح آگاهی و دانش افراد بر بهره‌وری آن‌ها بیفزاید و رشد بهره‌وری منجر به بهبود کارایی و عملکرد افراد شود. این بهبود در تغییر ستاده فرآیندهای تولیدی مؤثر خواهد بود که منجر به رشد محصول نهایی می‌گردد. رشد محصول نهایی به منزله رشد اقتصادی است که این رشد از محل تغییر شیوه و فنون تولید محصول نشئت گرفته و نه از محل کاربست نهاده‌های بیشتر، رویکرد رشد اقتصادی از محل تغییرات بهره‌وری تأثیر آثار خارجی متفاوتی از رویکرد کاربرد بیشتر منابع دارد. افزایش کارایی منجر به ارتقا راندمان محصول می‌گردد. تکرار این چرخه منجر به درک لزوم کاربرد تحقیق و توسعه در ارتقای محصول نهایی می‌شود چراکه فرآیندهای تحقیق و توسعه راندمان را به شدت متأثر می‌کند.

بدون شک ظرفیت و توانایی خلاقیت و کاربست نوآوری‌ها در فرآیند تجاری سازی و بازاری کردن محصولات، عاملی مهم در رقابت جهانی ملتها در دهه‌های آتی خواهد بود. به همین سبب اتفاق نظری بین همه سیاستمداران به وجود آمده است که فعالیت‌های نوآورانه موتور اصلی رشد اقتصادی و عنصری مورد نیاز برای حضور موفق در بازارهای جهانی است. در همین جهت بسیاری از کشورهای OECD استراتژی‌های ملی خود را با این مسئله منطبق نموده‌اند تا نوآوری را در همه زمینه‌ها گسترش داده و بهره‌مندی از پیامدها و منافع اقتصادی آن را بهبود بخشند.

به‌طور مثال کشور آمریکا در سال ۲۰۰۵ استراتژی آمریکای مبتکر (Innovative America) را بکار گرفته است. اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۰ راهبرد لیزبون (Lisbon agenda) را بکار گرفت که بعداً بروزرسانی و ابزارهای آن تقویت گردیده است. این استراتژی‌ها بر تکیه بیشتر بر هزینه‌های تحقیق و توسعه در رشد اقتصادی تأکید می‌کند.

نمودار ۱. روند تغییرات سرمایه‌گذاری در D&R، درصد GDP، ۱۹۸۱-۲۰۱۷ میلادی



(منبع: بانک جهانی)

برای این منظور علاوه بر سیاست‌های داخلی، سیاست‌های بین‌المللی نیز تحت تأثیر زیادی قرار گرفته است، اجلاس گروه G۸ در هلینگدام در ژوئن ۲۰۰۷ بین کشورهای گروه ۸ و بسیاری از کشورهای در حال توسعه به همین منظور منعقد و سیاست‌های بین‌المللی مورد نظر برای ارتقای وضعیت و بهبود بهره‌مندی از سیاست‌های حمایت از تحقیق و توسعه مورد بررسی و تأیید قرار گرفت.

نمودار ۱ روند تغییرات مخارج تحقیق و توسعه را به عنوان درصدی از GDP کشورها برای دوره زمانی ۱۹۸۱-۲۰۱۷ نمایش می‌دهد. در این دوره درصد مخارج برای کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بخوبی مشخص است. بطور مثال کشورهای عضو اتحادیه اروپا از ۱٫۵٪ در سال ۱۹۹۴ به حدود ۲٪ در سال ۲۰۱۷ ارتقا یافته‌اند. همچنین در این نمودار رشد اقتصادی برخی کشورها با هزینه‌های تخصیص و توسعه رابطه مستقیم دارد. کشور کره جنوبی از حدود ۲٪ مخارج تحقیق و توسعه در سال‌های ۱۹۹۸ به ۴٫۵٪ در سال ۲۰۱۷ رسیده است. این مخارج برای کشور ترکیه حدود ۱٪ در سال ۲۰۱۷ می‌باشد.

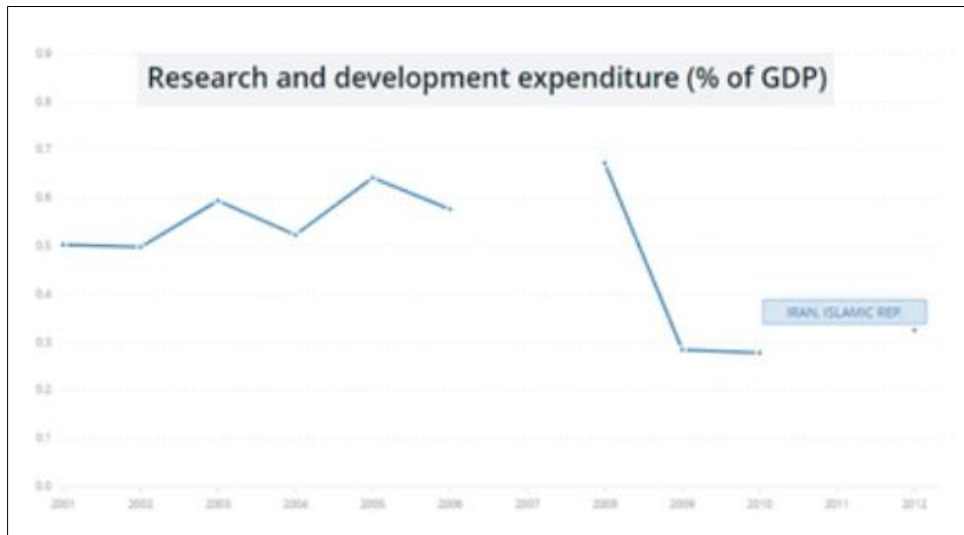
کشورها می‌توانند بر فرایند نوآوری تأثیر به‌سزایی داشته باشند، دولت‌ها می‌توانند با اتکا بر سیاست‌های تنظیم‌گری، برقراری ضوابط مرتبط در ساختارهای مؤسسات دولتی که در ایجاد فعالیت‌های نوآورانه تأثیرگذار است، قوانین تسهیل‌کننده فعالیت‌های تحقیق و توسعه، سیاست‌های حمایتی، ایجاد صندوق‌های تأمین مالی و ضمانت پژوهشی، افزایش مخارج فعالیت‌های تحقیق و توسعه و... نقش به‌سزایی را ایفا کنند.

همچنین دولت‌ها می‌توانند با سرمایه‌گذاری در تحقیقات علمی، تحقیقات پایه‌ای در پرورش نوآوری و آموزش ایده و ارتقا سطح خلاقیت در بین پژوهشگران و نوآوران نقش مهمی داشته باشند.

در نمودار زیر درصد هزینه‌های مخارج تحقیق و پژوهش به‌صورت سهم از تولید ناخالص داخلی نشان داده می‌شود. در طول سال‌های گذشته این هزینه -سرمایه‌گذاری بلندمدت- در کشور عموماً حدود ۰٫۵٪ از تولید

ناخالص داخلی بوده است که در مقایسه با سایر کشورها مبلغ بسیار ناچیزی می باشد. این میزان از متوسط مخارج پژوهشی کشورهای منطقه منا بیشتر می باشد اما تا رسیدن به مطلوب فاصله بسیار دارد.

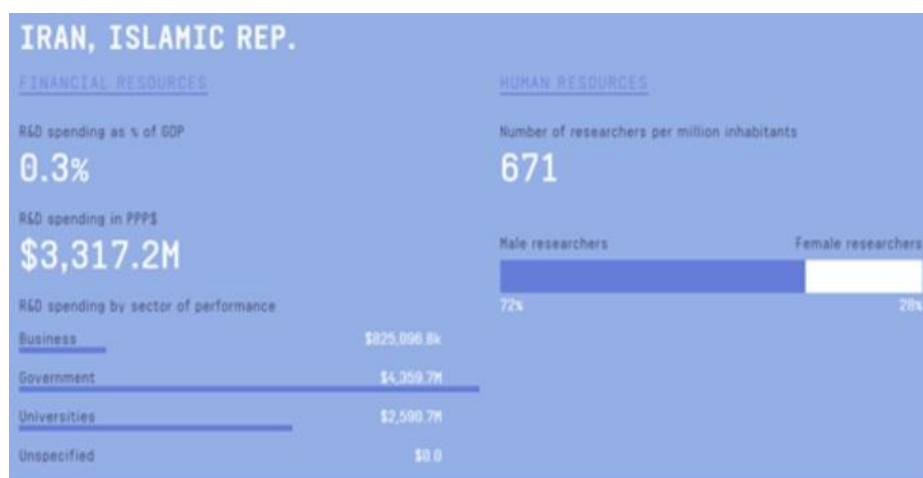
نمودار ۲. سهم مخارج تحقیق و توسعه از تولید ناخالص داخلی



(منبع: بانک جهانی)

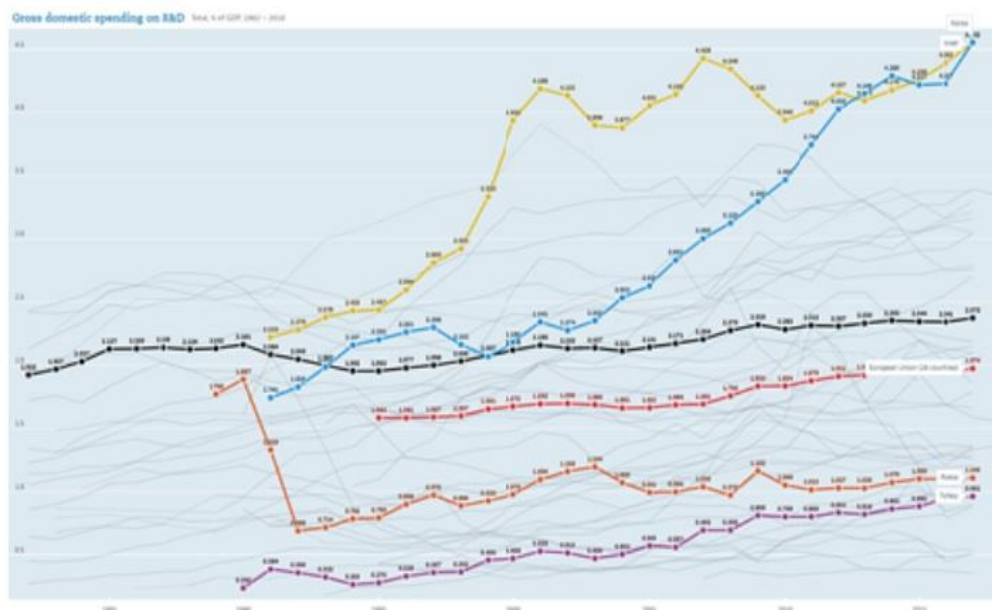
سهم مخارج تحقیق و توسعه در طول سال های اخیر کاهش بیشتری پیدا کرده و به حدود ۰٫۳٪ درصد کاهش یافته است. از این میزان بیشترین سهم مربوط به بخش دولتی و دانشگاهی است که توانایی بازاری سازی محصول نهایی در آن ها با توجه به ویژگی های ساختاری شان بسیار سخت می باشد. همچنین اشتغال پژوهشگران در کشور به ازای هر میلیون نفر حدود ۶۷۰ نفر می باشد که نشان از سهم کمتر از ۰٫۰۱٪ درصدی در بخش پژوهش دارد. این میزان حدوداً برابر با ۱۰٪ اشتغال در بخش پژوهشی اتحادیه اروپا می باشد (نمودار ۳).

شکل ۱. وضعیت کلی بخش تحقیق و توسعه در ایران



(منبع: یونسکو)

نمودار ۳. تعداد پژوهشگران به ازای هر هزار نفر در سه کشور آمریکا، چین، اتحادیه اروپا و کشورهای OECD



(منبع: بانک جهانی)

شکل ۲. سهم هزینه‌های تحقیق و توسعه از GDP و تعداد پژوهشگر به ازای هر میلیون ساکن



(منبع: یونسکو)

در شکل شماره ۲ تعداد پژوهشگران در هر میلیون نفر روی محور عمودی و درصد هزینه‌های تحقیق و پژوهش به تولید ناخالص داخلی روی محور افقی قرار دارد. مشاهده می‌شود که کشور کره در این زمینه پیش‌تاز است، ایران در این نمودار در ربع سوم نمودار و عقب‌تر از کشورهایی مثل آرژانتین و تایلند و ترکیه قرار دارد. ارتباط بین پژوهش و فناوری و رشد اقتصادی را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی نمود:

۱- ارتباط بین پژوهش و رشد اقتصادی

۲- ارتباط پژوهش و تغییرات ناشی بر کیفیت زندگی

۳- منافع تحقیق و توسعه برای صنعت و بنگاه‌ها

دکتر گرانت (Dr. Grant) از مؤسسه رنداین ارتباط را این‌گونه بیان می‌کند، «چالش این است که چگونه ارتباط بین تحقیق و رشد اقتصادی را نشان دهیم چراکه تحلیل‌های ابزارهای سنجی به سختی علت‌ها را نشان می‌دهند و همچنین بسیار سخت‌تر است تا بتوان به این موارد عمومیت بخشید. اما این ارتباط غیرقابل انکار و رد نیست. متیو بل (Matthew Bell (Frontier Economics) بیان می‌کند؛ برای توضیح لازم است به مبانی اولیه چارچوب نظریه توسعه بازگردیم، برخی موارد را می‌توان در کاربرد مشاهده نمود، به‌طور مثال در پژوهش‌های پزشکی می‌توان تأثیر یک پژوهش را بررسی نمود اما در سایر صنایع بخاطر نواقص ابزارها و نبود داده‌ها به سادگی این موضوع امکان پذیر نیست.

آنچه مشهود است اینکه ارتباط بین رشد اقتصادی و هزینه‌های پژوهش و فناوری امری غیرقابل انکار است تا جایی که برخی از کارشناسان هزینه‌های این بخش را جزئی از مخارج سرمایه‌گذاری طبقه‌بندی و ارزیابی می‌نمایند. مهم است تا بتوان ارتباط منطقی بین مخارج سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه و عایدی ناشی از آن ایجاد نمود.

براین اساس سیاست‌گذاران باید به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند تا بیشتر این مخارج، برای بخش خصوصی فرصت‌آفرین باشد و در جهت دغدغه‌ها و نیازهای محصولات و صنایع آن‌ها شکل بگیرد. وضعیت مخارج سرمایه‌گذاری کشور نشان می‌دهد که هم‌اکنون این مسئله به‌درستی مورد توجه نمی‌گیرد چراکه عمده هزینه‌های تحقیقاتی در اختیار بخش دولتی و دانشگاه‌هاست، مؤسسات تحقیقات دولتی و دانشگاه‌هایی که دارای پیوندهای محکم و مستقیم با بخش خصوصی و تولیدی نیستند و طبعاً نمی‌توانند ملزومات آن‌ها را فراهم آورند.

براین اساس برای دستیابی به منافع اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت لازم است تا در این زمینه بر اساس یک نقشه بلندمدت و استراتژی درست و هدفمند گام‌های لازم برداشته شده تا هزینه‌های سرمایه‌گذاری تحقیق، توسعه و پژوهش بتوانند بیشترین منافع سرریز را برای اقتصاد کشور فراهم آورند.

در دستیابی به این مهم توجه به نیازهای واقعی بخش تولیدی کشور و بخش خصوصی به عنوان متولی اصلی رشد اقتصادی و تقاضای بخش عمومی به عنوان تسهیل‌گر و رگولاتور این حوزه بسیار مهم و نیازمند توجه کافی است.



ابعاد مغفول جریان سرمایه در توسعه مناطق مرزی؛ سرمایه عامل توسعه یا ناپایداری؟ کاربست تجربه‌ای جهانی در توسعه بسامان مناطق مرزی کشور (نمونه شهرستان مرزی بانه)

مهدی رازیور

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

مقدمه

اقتصاد میان‌مرزی و جریان سرمایه ناشی از آن، روندهای قابل توجهی را در برخی مناطق مرزی کشور پدید آورده است. شهرستان مرزی بانه طی چند سال اخیر متأثر از اقتصاد میان‌مرزی و نقش شبکه کنشگران محلی، ملی و بین‌المللی متحول شده و منجر به طرح این سؤال نزد پژوهشگران، تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان شده است که آیا تحولات اخیر، روندهای موجود و جریان سرمایه، منجر به توسعه در منطقه خواهند شد؟ نوشته حاضر طرح مسئله‌ای در باب چرایی عدم توسعه در مناطقی است که سرمایه به عنوان نیروی محرکه اولیه توسعه در آن جریان دارد. به نظر می‌رسد مرور تجربه شهر دبی که روند تبدیل آن از یک روستای بدوی به کلانشهری جهانی کمتر از یک سده به طول انجامید، بتواند انگیزه‌ای برای بهبود حکمروایی و روند توسعه در مناطقی باشد که نیروی محرکه توسعه یعنی همان سرمایه، در آنها وجود دارد، اما به دلایل مختلف نتوانسته‌اند مسیرهای رسیدن به توسعه را بیمایند. قیاس فرایند رشد شهر دبی با تحولات اخیر شهرستان بانه، نه از باب مرزی بودن موضوع، بلکه از جهت بررسی چگونگی تأثیر جریان سرمایه در توسعه شهری و منطقه‌ای است.

مبانی فکری؛ تبیین رابطه میان سرمایه و توسعه

صرافی (۱۳۷۹) در کتاب مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای معتقد است «عوامل اصلی رشد در منطقه؛ انباشت سرمایه، منابع جدید، رشد نیروی کار و پیشرفت فناوری است. برای انباشت سرمایه باید پس‌اندازی از درآمدهای موجود صورت گیرد تا با سرمایه‌گذاری (خواه تولیدی، خواه زیربنایی) موجبات جذب نیروی کار جدید و به‌کارگیری فناوری جدید اغلب با بهره‌وری بیشتر را فراهم کند. با توجه به رشد بالای نیروی کار در کشورهای در حال توسعه و فرض فراهم بودن منابع طبیعی و فناوری نوین در جهان، محدودیت اصلی همان سرمایه تلقی می‌شود. از این رو با سیاست‌های برون‌نگر، عناصر نوینی برای رشد اقتصادی منطقه وام گرفته می‌شود و با تزریق منابع خارجی، افزایش بهره‌وری و در پی آن رشد مستمر، سرمایه‌گذاری فراهم می‌شود و

باز این چرخه تکرار شده تا در نهایت توسعه اقتصادی - اجتماعی پدیدار شود» (صرافی، ۱۳۷۹). شواهد بصری و قرائن موجود نشان می‌دهند که به واسطه اقتصاد میان‌مرزی طی یک دهه اخیر حجم گسترده‌ای از سرمایه در منطقه مرزی بانه جریان داشته که قسمتی از آن به صورت ساخت‌وساز تجاری در سطح شهر و ویلاسازی در سطح منطقه انباشت شده است. از طرفی ساخت‌وساز صرف، منطقه را به توسعه پایدار نخواهد رساند چنانکه تعدادی از اندیشمندان (میکسل، ۱۳۷۶؛ Rondinelli، ۱۹۹۳) توسعه را پدیده‌ای چند بعدی، پیچیده و شامل جنبه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه می‌دانند و تقدم و تأخری برای هیچ یک از این جنبه‌ها قائل نمی‌شوند و تأکید بر یکی از آنها را مردود می‌شمارند (عندلیب، ۱۳۸۰: ۹). با توجه به مفاهیم موجود، توسعه زمانی محقق می‌شود که تحول، تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه را به سمت ایده‌آل‌ها دربرگیرد. توسعه زمانی به وجود می‌آید که تفکر جامعه به سوی پیشرفت متحول شود و قوه تصمیم‌گیری جمعی و مشارکتی به وجود آید. توسعه زمانی به معنای واقعی خود نزدیک می‌شود که حرکت جامعه به سمت جلو، از درون منطقه و با نیروهای بومی و با تفکر و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و مشارکت داخلی صورت پذیرد.

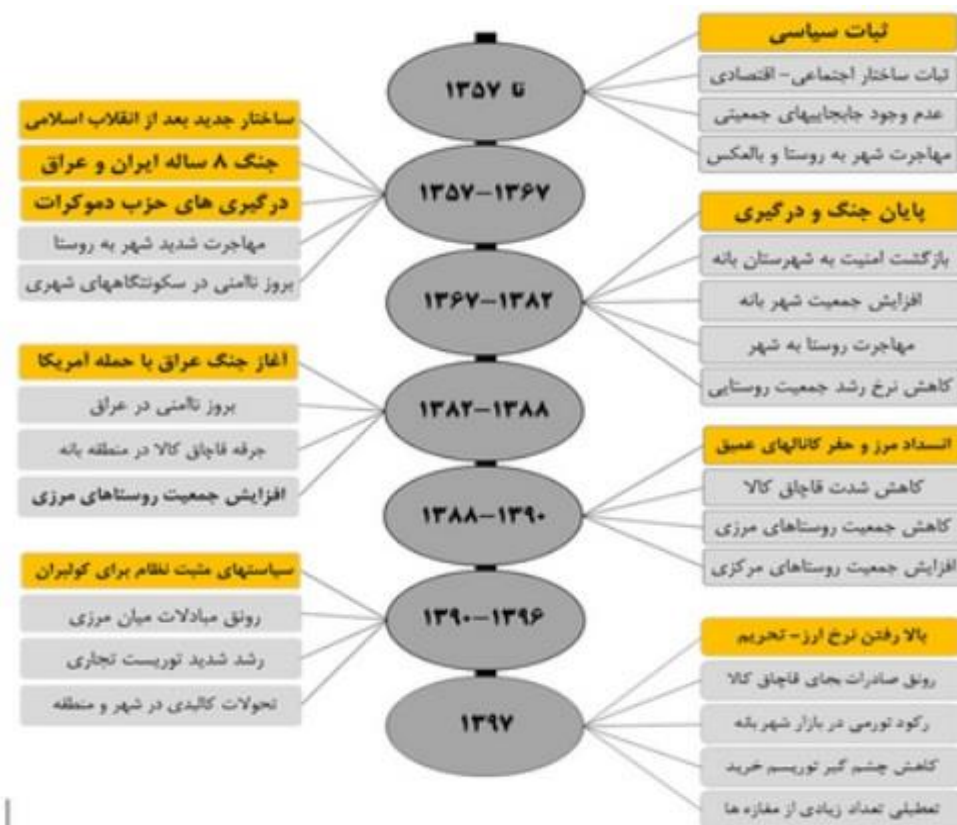
بحث و تحلیل

شهرستان مرزی بانه با دارا بودن بیش از ۸۴ کیلومتر مرز مشترک با کشور عراق، این ظرفیت را دارد که در صورت مهیا شدن زیر ساخت‌های لازم، موجبات بهبود فضای کسب و کار و توسعه اقتصادی منطقه، استان کردستان و کشور را فراهم سازد (عذیری، ۱۳۹۴). طبق گزارش ستاد تسهیلات سفرهای بانه درباره تعداد مسافران ورودی و اسکان یافته در شهرستان بانه، در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۳ بیش از دو میلیون نفر مسافر وارد بانه شده‌اند. سالانه بیش از ۳ میلیون گردشگر بانه را به‌عنوان شهر مقصد گردشگری خود انتخاب می‌کنند. طی دو هفته آخر شهریور ۱۳۹۳ روزانه بیش از ۵۰ هزار گردشگر وارد این شهرستان شدند که هر شب به‌طور میانگین ۱۰ هزار نفر از مسافران در شهر اسکان داده شدند (خندانی، ۱۳۹۳). بالغ بر ۳۵۰ هزار گردشگر در تعطیلات ۱۴ الی ۱۵ خرداد ۱۳۹۴ وارد شهر بانه شدند (خندانی، ۱۳۹۴). در سال ۱۳۹۳ توریسم خرید در شهر بانه برای ۱۲۰۰ نفر به‌طور مستقیم در اماکن اقامتی، پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی اشتغال ایجاد کرده و همچنین در حوزه تجارت و بازار با توجه به وجود بیش از ۱۰ هزار مغازه تجاری در این شهر حداقل ۱۰ هزار نفر نیز به صورت مستقیم فقط در مجتمع‌های تجاری شاغل هستند (وطن‌دوست، ۱۳۹۳). جابجایی کالای غیررسمی از لب مرز به مراکز دپوی اولیه و انتقال مجدد به مراکز خرید شهر، اشتغال واسطه، اسکان گردشگران در منازل مسکونی و مدیریت آن، سیستم پارک‌های حاشیه‌ای اتومبیل‌ها و نظارت بر آنها، دست فروشی‌ها و... از جمله مشاغل پنهانی هستند که قشر وسیعی از شهروندان بانه‌ای را مشغول به کار نموده است. از کنار هم قرار دادن آمار مراجعه توریسم خرید به شهر بانه ارقام قابل ملاحظه‌ای از جریان سرمایه در این شهر متصور خواهد شد. با فرض اینکه ۳ میلیون گردشگری که در سال ۱۳۹۳ برای خرید کالا به شهر بانه آمدند هر کدام متوسط دو میلیون ریال خرید کرده باشند، در طول آن سال به میزان شش هزار میلیارد ریال گردش مالی در شهر بانه اتفاق افتاده است. این رقم تقریباً هفت برابر بودجه شهرداری مرکز استان کردستان، در سال ۱۳۹۳ است. این میزان گردش مالی در شهری کوچک مقیاس با جمعیت ۱۱۰۲۱۸

نفر (در سال ۱۳۹۵) و مساحت ۱۲,۲ کیلومتر مربع، بدون شک پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و کالبدی-فضایی گسترده و قابل توجهی در مدیریت شهر و حتی منطقه تحت نفوذ داشته است.

افزایش جمعیت شهر، تغییر شدید کاربری اراضی شهری، تغییر سهم کاربری‌ها در هسته جدید تجاری شهر، رشد ساخت‌وساز مسکن، ساخت‌وساز مجتمع‌های تجاری متعدد متراکم و افزایش تعداد مراکز اقامتی، پراکنده‌رویی شهری و رشد جمعیت روستاهای پیرامون شهر و روستاهای موجود در فاصله نزدیک به مرز، ایجاد محورهای ساخت‌وساز لوکس به صورت خانه‌های دوم ویلایی، ایجاد فرصت‌های شغلی و مهم‌تر از همه پویایی شهر و نقش برجسته آن در شبکه محلی از جمله مهم‌ترین پیامدهای تحولات اخیر متأثر از اقتصاد میان‌مرزی در شهر کوچک بانه است (رازپور، ۱۳۹۳ الف و ب؛ ۱۳۹۵؛ ۱۳۹۶؛ ۱۳۹۸؛ ۲۰۱۶؛ ۲۰۱۸). رونق امروز شهرستان مرزی بانه و جریان سرمایه در آن، مرهون اقتصاد ناپایداری است که به مرزهای کشور وابسته است. به جهت اینکه جریان سرمایه در این منطقه به صورت غیررسمی، پنهانی و خلاف قوانین گمرکی کشور صورت پذیرفته است، در هر زمانی ممکن است رونق کنونی، به رکود ناشی از کنترل شدید مرز مواجه شود. از طرفی به نظر می‌رسد نیروهای عهده‌دار امنیت مرز و کنترل تردهای مرزی کشور، به حد کافی توانمند و مقتدر هستند که بتوانند مرزها را مسدود کنند و مانع اقتصاد میان‌مرزی غیررسمی شوند، اما عدم سخت‌گیری در برخورد با تردهای مرتبط با قاچاق کالا موقتی و در راستای تأمین رضایت مرزنشینان است. سیاست‌های نامشخص اقلیم کردستان و حکومت مرکزی عراق، وضعیت ناپایدار امنیتی در همسایگی کشور و امکان برچیده شدن مبادلات کالایی میان‌مرزی، واقعی شدن نرخ ارز در کشور، احتمال مقابله و انسداد مرز توسط نیروهای رسمی و نقش عوامل و کنشگران فرامرزی، همگی از علل مهم تحولات شهر و شهرستان بانه در چند سال گذشته است. ناپایداری وجه مشترک همه این عوامل است. به این معنی که با تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جدید نیروها و کنشگران محلی، ملی و بین‌المللی، ممکن است تحولات مثبت و منفی کالبدی-فضایی موجود پایدار نماند و با یک تصمیم جدید، ساز و کار فعالیتی موجود منطقه متحول شود. برای مثال نمودار زیر، نقش کنشگران، نیروها و عوامل مختلف را در ناپایداری وضعیت شهرستان مرزی بانه در ادوار مختلف زمانی نشان می‌دهد.

وضعیت شهرستان مرزی بانه در ادوار مختلف تحت تأثیر عوامل، نیروها و کنشگران ناپایدار کننده



(منبع: رازپور، ۱۳۹۸)

به دلیل ناپایداری بروندهای ناشی از نقش آفرینی عوامل، نیروها و کنشگران مختلف مؤثر در تحولات این مناطق در مرزهای کشور، نمی توان پویایی فعالیت در برخی ادوار و رکود اقتصادی در ادوار دیگر را پایدار و همیشگی قلمداد کرد. اقتصاد میان مرزی هم برونداد همین عوامل، نیروها و کنشگران است. با توجه به همیشگی نبودن اقتصاد میان مرزی وابسته به مرز، نمی توان به درآمدهای ناشی از تجارت میان مرزی به عنوان اقتصادی پایدار نگریست.

با توجه به این شرایط، در صورت عدم اخذ جهت گیری های صحیح و عدم بهره مندی از جریان سرمایه کنونی، پیش بینی می شود به دلیل تأثیر پذیری روندهای موجود از عوامل و کنشگران متعدد تأثیر گذار اقتصاد شهرستان بانه در آینده با افول و انحطاط مواجه گردد.

وضعیت کنونی شهرستان بانه از منظر اقتصادی بسیار شبیه به شرایطی است که شهر جهانی دبی در دهه ۱۹۶۰ میلادی با آن مواجه شد. سرمایه های در گردش موجود در شهر بانه ناشی از خرید و فروش کالاهای غیر رسمی وارد شده از مرز، در مقایسه با جمعیت موجود، حجم بسیار گسترده ای است که در واقع شبیه به حجم بالای درآمدهای نفتی شهر دبی در دهه ۱۹۶۰ است که پس از کشف نفت در آن منطقه وارد این شهر کوچک شد. طبق اظهارات مایکل پاسیون (۲۰۰۵): شهر دبی در مقایسه با شهرهای بزرگ غربی که در آنها گذار از دوره پیشا صنعتی به صنعتی و سپس فرا صنعتی طی دو قرن صورت گرفت، تغییرات مشابهی را تنها طی ۵۰ سال پشت سر گذاشت. «تغییرات در ویژگی های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر دبی قابل مشاهده

است. رونق اقتصادی سال‌های نفتی، به تغییر شکل دبی، از یک دهکده متکی به ماهیگیری در خلیج فارس به یک شهر پر رونق جهانی و برنامه‌ریزی پیشرفته برای سال‌های بعد از دوره نفت کمک کرده است (Pacione, ۲۰۰۵). اقتصاد نفتی سال‌ها به دبی کمک کرد تا از یک روستای کوچک به یک جهان شهر بسیار مدرن تبدیل شود. شروع تحول اقتصادی و انباشت سرمایه اولیه در دبی با سرازیر شدن درآمدهای نفتی به عنوان اولین حلقه زنجیر توسعه صورت پذیرفت. هدایت سرمایه ناشی از درآمدهای نفتی، در بخش زیرساخت‌های شهری و ارتقاء آن، به عنوان عامل تحریک‌کننده جذب سرمایه خارجی مصرف شد. بعد از شکل‌گیری زیرساخت‌ها و ساختار اصلی اقتصاد شهر، سیاست کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و جدایی از تنش‌های ناشی از آن توسط کنشگران اصلی در دستور کار قرار گرفت. هر چند موتور اقتصاد دبی با اتکا به صنعت نفت و درآمدهای ناشی از آن به حرکت درآمد، اما دبی توانسته جهت‌های اقتصادی متنوعی را دنبال کند و به کانون جهانگردی و تجارت بین‌المللی تبدیل شود. طی چند دهه اخیر مهمترین برنامه و راهبرد جهان شهر دبی، به وجود آوردن اقتصادی مستقل از درآمدهای نفتی بوده است. در راستای تحقق این امر، ارتقاء بخش سوم اقتصاد یعنی بخش خدمات مهمترین استراتژی این شهر بود. برای ترغیب سرمایه‌گذاری در شهر، زیرساخت‌های شهری را به خوبی ارتقا دادند تا زمینه‌های توسعه سریع را به وجود آورند. لذا سرمایه‌گذاری‌های زیادی در بخش صنعت گردشگری، املاک و ساختمان، شرکت‌های هواپیمایی و بنادر صورت گرفت. در حال حاضر نفت نقش اندکی در تولید ناخالص دبی دارد. حاکم دبی در سخنرانی خود در سال ۲۰۰۷ در معرفی طرح راهبردی شهر دبی در افق سال ۲۰۱۵ اشاره کرد «۹۷٪ GDP را در سال ۲۰۰۶ بخش‌های غیرنفتی تأمین کرده‌اند. این رقم برای سال ۲۰۰۰ میلادی ۹۰٪ و برای سال ۱۹۷۵ تقریباً برابر با ۴۶٪ بوده است» (محمدبن راشد آل مکتوم، ۲۰۰۷). وابستگی به سرمایه نفتی در طول سالیان اخیر به واسطه تقویت بخش سوم اقتصاد رو به کاهش گذاشته است. الف) درآمد نفت؛ و ب) درآمد ناشی از اقتصاد میان‌مرزی؛ در دو شهر دبی و بانه، حکم سرمایه‌های اولیه‌ای را دارند که می‌توانند در شهر انباشت شوند. چنین نیروی محرکه‌ای، طی چند دهه شهر دبی را از یک سکونتگاه بدوی به یک شهر جهانی تبدیل کرد. این در حالیست که اکنون شهر بانه و منطقه پیرامونش، در ابتدای مسیر رشد قرار دارد و فرآیند توسعه آن تحت تأثیر نقش کنشگران ملی، منطقه‌ای و محلی مدام تغییر جهت می‌دهد. لذا استخراج جهت‌گیری‌های توسعه در جهان شهر دبی، می‌تواند الگوی مناسبی برای جهت‌گیری‌های توسعه در مناطقی باشد که سرمایه به عنوان عامل مهم توسعه در آنها جریان دارد.

دیلاً مهمترین سیاست‌ها و عوامل رشد بخش‌های غیرنفتی و علل عدم وابستگی به درآمدهای نفتی در دبی برجسته شده‌اند (میرافضلی، ۱۳۹۱؛ آل مکتوم، ۲۰۰۷؛ Gabriel, ۱۹۸۷؛ Alsayazh, ۱۹۹۸؛ Pacione, ۲۰۰۵):

تنوع بخشی به اقتصاد شهری از طریق ایجاد مراکز شهری و بسط فعالیت‌های اقتصادی مانند خرده‌فروشی، توریسم و گردشگری، فعالیت‌های رسانه‌ای و فناوری اطلاعات،

خلق هویت خاص و تصویر بین‌المللی برای جلب توجه اذهان با ساخت جزیره نخل، جزیره جهان، ابرسازه‌هایی نظیر برج خلیفه دبی، برج العرب و ...

تقویت و ارتقای شبکه‌های زیرساخت شهری و منطقه‌ای مانند تقویت فرودگاه‌ها و زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی و مترو و ...

سیاست‌های کنشگران توسعه در دبی از جمله رویکرد ایجاد فضای باز اقتصادی، ایجاد محیط سیاسی پایدار و به دور از شوک‌های ناپایدارکننده منطقه خاورمیانه، منابع مالی و مدیریت بهینه، جذب سرمایه داخلی با مالیات حداقل، ثبات قوانین و ثابت ماندن تعرفه گمرکی، ثبات سیاسی برنامه‌ریزی شده، استفاده از پتانسیل تجار محلی دبی و ارتباطات بین‌المللی آنها، سرمایه‌گذاری شرکت‌های بزرگ، برقراری تجارت آزاد، همگونی و همسویی با جامعه بین‌المللی، افزایش ریسک‌پذیری مدیران و پنهان ماندن فساد اداری، موقعیت مناسب دبی در منطقه خاورمیانه، حضور مشاوران کارکننده برنامه‌ریزی و در آخر مدیریت مناسب شیخ محمد بن راشد آل مکتوم را می‌توان از نکات مثبت در مدیریت فرآیند پیشرفت دبی برشمرد.

برای استخراج الگوی این توسعه دبی، جهت‌گیری‌های مهم چند دهه اخیر شهر دبی که منجر به رشد سریع آن شد استخراج شد و همسو با این جهت‌گیری‌ها، راهبردها و سیاست‌هایی عملیاتی برای توسعه شهرستان مرزی بانه به عنوان منطقه‌ای که سرمایه اولیه در آن جریان دارد به شرح جدول ذیل ارائه شد. این راهبردها و سیاست‌ها می‌توانند با تغییراتی، به دیگر مناطق مرزی کشور که شرایطی مشابه شهرستان مرزی بانه دارند، تعمیم داده شوند.

راهبردها و سیاست‌هایی عملیاتی برای توسعه منطقه مرزی بانه متأثر از جهت‌گیری‌های مهم توسعه در شهر دبی

جهت‌گیری‌های مهم چند دهه اخیر شهر دبی	راهبردها و سیاست‌های عملیاتی توسعه شهرستان مرزی بانه (متأثر از جهت‌گیری‌های توسعه شهر دبی)
تنوع بخشی به اقتصاد	ایجاد مراکز تجاری و بسط فعالیت‌های اقتصادی مانند خرده فروشی، توریسم و گردشگری، فعالیت‌های رسانه‌ای و فناوری اطلاعات
خلق هویت خاص و تصویر بین‌المللی برای جلب توجه اذهان	ایجاد منطقه آزاد تجاری بانه و تبدیل منطقه به درگاه اقتصادی بین‌المللی غرب کشور، برندسازی در حوزه گردشگری.
همگونی و همسویی با جامعه بین‌المللی	همگونی قومی و فرهنگی و امکان مراوده اقتصادی با کردستان عراق و ورود به جریان‌های بین‌المللی سرمایه‌گذاری تغییر نگاه امنیتی به مناطق مرزی کشور (بن بست‌های توسعه) و تبدیل آنها به فرصت‌های توسعه منطقه‌ای (پل ارتباطی در توسعه) توسعه همکاری‌های میان‌مرزی با اقلیم کردستان عراق، مانند قرارداد تجارت آزاد آمریکای شمالی (NAFTA: North American Free Trade) میان مکزیک، ایالات متحده و کانادا
ارتقای شبکه‌های زیرساختی شهری و منطقه‌ای	ایجاد فرودگاه بین‌المللی ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی بین‌المللی با توجه به موقعیت مرزی منطقه بهره‌مندی از کریدور بین‌المللی شرق به غرب و اتصال شهرستان بانه به مراکز اقتصادی بین‌المللی استقرار خدمات برتر منطقه‌ای هدایت سرمایه ناشی از اقتصاد میان‌مرزی به توسعه زیرساخت‌های درمانی جهت برقراری توریسم درمانی (مراجعه گسترده شهروندان عراقی برای استفاده از نظام پزشکی ایران).

<p>ایجاد همکاری‌های میان‌مرزی با کردستان عراق در زمینه‌های تولیدی حمایت کنشگران از توسعه شبکه محلی مستقل از درآمدهای برآمده از اقتصاد میان‌مرزی غیررسمی جذب سرمایه داخلی با مالیات حداقل استفاده از پتانسیل تجار محلی و ارتباطات بین‌المللی آنها استفاده و مدیریت بهینه منابع مالی داخلی و به‌کارگیری آن همسو با خواست سرمایه‌گذاران و برنامه‌ریزان</p>	<p>رشد اقتصادی مستقل از درآمدهای نفتی</p>
<p>مدیریت تعارض کنشگران ملی، منطقه‌ای و محلی در شبکه حکمروایی اقتصاد میان‌مرزی در شهرستان بانه تلاش برای ارتقاء امنیت در نواحی میان‌مرزی غرب کشور با توجه به ناامنی منطقه‌ای اخیر در مناطق غربی و جنوب غربی آسیا</p>	<p>ثبات سیاسی برنامه‌ریزی شده توسط کنشگران</p>
<p>مدیریت صحیح درآمدهای ناشی از مبادلات میان‌مرزی و هدایت آنها به بخش توسعه زیرساخت‌های شهری و منطقه‌ای</p>	<p>مدیریت بهینه منابع مالی</p>
<p>تشویق سرمایه‌داران بومی به سرمایه‌گذاری در توسعه شهرستان بانه و شبکه تحت نفوذ تشویق شرکت‌های بزرگ کشور به سرمایه‌گذاری در شهرستان بانه، بویژه در صنایع تبدیلی با توجه به پتانسیل‌های باغداری در منطقه</p>	<p>تقویت سرمایه‌گذاری داخلی خارجی</p>
<p>موقعیت مناسب شهر بانه به عنوان یکی از دروازه‌های اقتصادی مناطق مرزی غرب کشور و امکان ایجاد پل ارتباط اقتصادی با جریان‌های اقتصادی بین‌المللی</p>	<p>بهره‌گیری از موقعیت راهبردی شهر دبی در منطقه غرب و جنوب غربی آسیا</p>
<p>برقراری حکمروایی شبکه مینا بجای حکمروایی سلسله‌مراتبی فرمان و کنترل (تمرکززدایی از مرکز)، پشتیبانی کنشگران اصلی از هدایت سرمایه ناشی از مبادلات میان‌مرزی به توسعه زیرساخت‌ها مقابله با فساد اداری و مالی استفاده از نیروهای نخبه محلی در مدیریت توسعه بهره‌مندی از مراکز علمی بومی نظیر دانشگاه کردستان به عنوان یک نهاد علمی-تحقیقاتی وجود فارغ‌التحصیلان خبره بومی در حوزه‌های علمی مرتبط با برنامه‌ریزی و توسعه شهری و منطقه‌ای</p>	<p>حکمروایی خوب</p>

(منبع: رازپور، ۱۳۹۸)

نتیجه گیری

امروز نواحی و مناطق متعددی در کشور وجود دارند که به دلایل مختلفی نظیر گردشگری، ارتباطات میان مرزی، قرارگیری در کریدورهای ارتباطی و بنادر و... جریان سرمایه اولیه در آنها شکل گرفته است، اما به دلیل حکمروایی نامناسب محلی، ارتباط نامشخص حکمروایی ملی، منطقه‌ای و محلی و عدم همگرایی کنشگران، نیروها، تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان و عوامل مختلف مؤثر در توسعه، نتوانسته‌اند در مسیر توسعه بسامان قرار گیرند. در این نوشتار کوتاه سعی شد نشان داده شود که سرمایه اولیه در شهری مانند شهر دبی چگونه توانست در مدت کوتاهی آن را از یک سکونتگاه بدوی فاقد زیرساخت، به جهان شهری با زیرساخت‌های قابل توجه و در مسیر جریان‌های بین‌المللی تبدیل نماید. روشن شد که به دلیل نقش عوامل، نیروها و کنشگران مختلف در کشور و تأثیر آنها بر تحول مناطق، وجود سرمایه به تنهایی در مناطق و نواحی مستعد رشد نمی‌تواند بدون توجه به جهت‌گیری‌های صحیح و راهبردی، عامل توسعه باشد.

شاید نتوان شرایط جغرافیایی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی دو شهر بانه و دبی را برای مقایسه در یک کفه ترازو قرار داد، اما قطعاً جهت‌گیری‌ها و تفکر راهبردی که تحولات توسعه‌ای دبی را رقم زد و منجر به تحول آن از سکونتگاهی بدوی به شهری جهانی شد، می‌تواند الگویی برای توسعه شهرستان مرزی بانه، دیگر مناطق مرزی کشور و نیز نواحی با شرایط مشابه که جریان سرمایه اولیه در آنها برقرار شده، قرار گیرد. حرکت از جایگاهی ناپایدار به سمت توسعه، مستلزم همکاری و هم‌افزایی مدیران، تصمیم‌گیران، تصمیم‌سازان و شبکه کنشگران در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی است، مسئله‌ای اساسی که هنوز نیاز به باز شدن ابعاد مختلف آن و اتخاذ سیاست‌های عملیاتی به هنگام و واقع‌بینانه است.

اینکه کنشگران اصلی مؤثر در تحولات منطقه مرزی بانه کدامند؛ روابط آنها در سطوح مختلف فضایی منطبق بر کدام شیوه حکمروایی است و الگوی مناسب ارتباط میان این کنشگران برای توسعه بسامان منطقه‌ای چیست، می‌تواند در نوشتاری دیگر تقدیم حضور اندیشمندان و علاقمندان به این موضوع قرار گیرد.

منابع

خندانی، رئیس میراث فرهنگی بانه و دبیر ستاد تسهیلات سفرهای شهرستان بانه، به نقل از پایگاه خبری کرد تودی، ۳۱ شهریور ۹۳، کد خبر: ۲۶۲۴.

خندانی، رئیس میراث فرهنگی بانه و دبیر ستاد تسهیلات سفرهای شهرستان بانه، به نقل از پایگاه خبری کرد تودی، ۲۴ تیر ۱۳۹۴، کد خبر: ۷۰۹۵.

خیرالدین، رضا، سیدعبدالهادی دانشپور و مهدی رازپور (۱۳۹۵)، بررسی و تحلیل چالش‌های پایداری توسعه فضایی در شهر مرزی بانه، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری، دوره ۷، شماره ۲۵: ۸۴-۶۳.

خیرالدین، رضا، سیدعبدالهادی دانشپور و مهدی رازپور (۱۳۹۵) گونه‌شناسی جدید از نظام تولید فضای غیررسمی در سطوح فضایی شهرستان مرزی بانه؛ رو به رونق یا رو به فقر؟، همایش بین‌المللی سکونتگاه‌های فقیرنشین به سوی بهسازی و بازآفرینی پایدار، دانشگاه کردستان، ۱۵ و ۱۶ اردیبهشت ۱۳۹۵.

خیرالدین، رضا و مهدی رازپور (۱۳۹۳: الف) پایش تحولات فضایی سکونتگاه‌های روستایی مناطق مرزی؛ چالش‌ها و ظرفیت‌ها در کارکرد جامعه روستایی شهرستان مرزی بانه، مجله روستا و توسعه، ۱۷ (۴): ۴۸-۲۵.

خیرالدین، رضا و مهدی رازپور (۱۳۹۳: ب) بررسی پیامدهای اقتصاد غیررسمی و توریسم تجاری بر تحولات کالبدی فضایی شهرستان مرزی بانه رویکرد تحلیل استراتژیک فضایی چند مقیاسی، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، ۵ (۲۰): ۶۳-۸۴.

رازپور، مهدی (۱۳۹۸) تبیین نظام و نقش شبکه کنشگران در تحولات سازمان فضایی مناطق مرزی، نمونه شهرستان مرزی بانه، رساله دکتری شهرسازی (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)، به راهنمایی دکتر رضا خیرالدین و سید عبدالهادی دانشپور، دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران.

رازپور، مهدی، رضا خیرالدین و سیدعبدالهادی دانشپور (۱۳۹۶)، تبیین گونه‌ای متفاوت از تولید فضای غیررسمی در شهرستان مرزی بانه؛ انباشت سرمایه و تعمیق فقر، هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی، دوره ۲۲، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶.

صرافی، مظفر (۱۳۷۹) مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

میکسل، ریموند اف. (۱۳۷۶)، توسعه اقتصادی و محیط‌زیست: مقایسه اقتصاد توسعه سنتی و توسعه پایدار، ترجمه حمیدرضا ارباب. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

عذیری، راشد، فرماندار شهرستان بانه، به نقل از فارس نیوز، ۲۸ مرداد ۹۴:

<http://farsnews.com/printable.php?nn=13940528001174>

عندلیب، علیرضا (۱۳۸۰) نظریه پایه و اصول آمایش مناطق مرزی جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، دانشکده فرماندهی و ستاد، دوره عالی جنگ، تهران.

Al Sayazh, F (1998) Merchants_ role in a changing society: the case of Dubai, 1900–90. Middle Eastern Studies 34(1), 87–102.

Gabriel, E (1987) the Dubai Handbook. Institute for Applied Economic Geography, Ahrensburg.

Kheyroddin, R., Daneshpour, S. A., Razpour, M. (2017) How border trade contributes to the development of Baneh and helps to fight the economic crisis of the peripheral region. A case study from the Iranian-Iraqi border, Cross-Border Review Yearbook 2016 entitled; European Crisis and its Consequences for Borders and Cooperation: European Institute of cross-border studies, February, 2017.

Kheyroddin, R., Razpour, M. (2018) “Investigating the Consequences of the Unofficial Border Economy on the Physical-Spatial Transformations of Baneh Border City; Strategies and Programs for Sustainable Regional Development”, International Research Program in Invited Collaborative Research Program (ICRP) of the Ministry of Science, Research and Technology, By the

collaboration of Professor Walter Leimgruber from Department of Geosciences, University of Fribourg, Switzerland.

Mirafzali, M (2012) the reasons of UAE growth and development, especially in Dubai city, the Institute of Shokooh Farhang, an analytical report.

Pacione, Michael (2005) City profile Dubai, Cities, Vol. 22, No. 3, p. 255–265.

Razpour, M. & Kheyroddin, R. (2016) Informal economy and urban spatial changes in the border town Baneh, A case study from the Iranian - Iraqian border, International Journal of Contemporary Economics and Administrative Science. Special Issue, Vol. VI, No. 1. ISSN: 1925-4423. IJCEAS is listed in Thomson Reuters master journal list (ISI).

Razpour, M., Kheyroddin, R., Daneshpour, S. A. (2018) Implications of Migration and Mobility on Informal Space Production in Iraqi-Iranian Border Region; Baneh County, Kurdistan Province of Iran, International Journal of Contemporary Economics and Administrative Science. Has been accepted and will be published in 2019. ISSN: 1925-4423. IJCEAS is listed in Thomson Reuters master journal list (ISI)

Randinelli, Dennis A. (1993) Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration, Routledge.

Sheikh Mohammad Bin Rashid Al Maktoum, Speech in 2007, Where the Future Begins, Dubai Strategic Plan in 2015, UAE Prime Minister and Vice President, and Ruler of Dubai.

نقش مراکز پژوهشی در تولید علم

مهناز رجبی

کارشناس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

مقدمه

فعالیت‌های پژوهشی منبع تولید اطلاعات و دانش است، پژوهش تلاشی در جهت توسعه دانش و یافتن بهترین راه‌حل در جهت حل مشکلات موجود می‌باشد. وظیفه پژوهشگر این است که با نگاهی نقادانه و موشکافانه به مسائل بنگرد و برای رفع آن بهترین راهکار عملی را در اختیار متولیان امر قرار دهد.

ابزار پژوهش

لازمه موفقیت هر طرح پژوهشی این است که پژوهشگر، ابزار لازم برای گردآوری، تدوین و ارائه طرح مدنظر را به بهترین شکل ممکن در اختیار داشته باشد که می‌توان آن را به سه دسته تقسیم کرد: عوامل سخت‌افزاری، عوامل نرم‌افزاری، نیروی انسانی و نیز پشتیبانی می‌باشد. عوامل سخت‌افزاری کلیه امکانات فیزیکی است که امکان انجام پژوهش برای پژوهشگر را فراهم می‌آورد. از جمله این امکانات می‌توان به وجود ابزارهای پژوهشی مانند اینترنت، کتابخانه و ارتباط با مراکز پژوهشی اشاره کرد. امکانات نرم‌افزاری نیز شامل مجله‌ها و منابع علمی به صورت چاپی یا الکترونیک می‌باشد. در نهایت نیروی انسانی است که با دانش و تلاش خود می‌تواند امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری را به خدمت گرفته و طرح‌های پژوهشی گوناگون را تدوین و اجرا نماید. اما هر ساختار پژوهشی نیازمند یک کادر اجرایی جهت هماهنگی منظم میان مدیران و پژوهشگران و مراکز پژوهشی بیرون سازمان (پژوهشکده‌ها، دانشگاه‌ها و...) می‌باشد. در واقع نیروهای اجرایی وظیفه پیشبرد، هماهنگی و ساماندهی رسالت مدنظر آن مرکز پژوهشی را برعهده دارند.

نقش مراکز پژوهشی

در این میان مراکز پژوهشی و ایجاد آنها می‌توانند در سازماندهی پژوهشگران و افکار آنها متناسب با رسالت آن مرکز نقش مؤثری داشته باشد.

طبق آمار مندرج در سایت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (<https://www.msrt.ir>)، هم اکنون بالغ بر ۵۲۳ پژوهشگاه، پژوهشکده و مراکز پژوهشی مجوز فعالیت در زمینه‌های مختلف را دارند که از این میان، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی آموزش عالی و توسعه علمی، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور، پژوهشکده برنامه‌ریزی و مطالعات اقتصادی، پژوهشکده مطالعات توسعه، پژوهشکده تحقیقات اقتصاد، پژوهشکده توسعه و تحقیقات اقتصادی و پژوهشکده اقتصاد تا

حدودی فعالیت‌هایش در حوزه اقتصادی شباهت‌هایی با مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری دارد، اما در میان این مراکز علمی، تنها مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری است که تمرکز اصلی بر حوزه آینده‌نگری می‌باشد و این خود دقت و توجه بیشتری را در این امر می‌طلبد؛ چون مطالعاتی که این مرکز با تمرکز بر آینده‌پژوهی انجام می‌دهد، در مواردی می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری در کشور قلمداد گردد.

در دهه‌های گذشته توجه بیشتر مراکز علمی داخلی و خارجی بر موضوع آینده‌پژوهی قرار گرفته است. آینده‌پژوهی تحقیقات فرآیندی است سیستماتیک به منظور نگاه به‌اینده بلندمدت علم، تکنولوژی، اقتصاد و جامعه با هدف شناسایی حوزه‌های تحقیقات راهبردی و تکنولوژی‌های عام نوظهور یک فرآیند سیستماتیک و مشارکتی است که فراهم‌کننده اطلاعات درخصوص آینده و ایجادکننده چشم‌اندازهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت تا بلندمدت می‌باشد؛ به‌گونه‌ای که تصمیمات امروزی و هماهنگی اقدامات مشترک را هدف قرار داده است (ایجابی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۸۰)؛ بنابراین ضرورت دقت بر این امر می‌تواند راهبرد مؤثری در تدوین گزارش‌ها و مقالات قرار گیرد.

تجربه سال‌ها کار در مراکز تحقیقاتی این مهم را می‌رساند، در صورتی که هماهنگی لازم میان مدیران مراکز پژوهشی و پژوهشگران به درستی صورت گیرد، فضای آرام، با نشاط و مسالمت‌آمیزی میان همکاران حتی در صورت تضارب آرا بوجود خواهد آمد. لازمه پیشبرد رسالت هر مرکز تحقیقاتی ارتباط درست کل بدنه با یکدیگر می‌باشد و تا حدود زیادی می‌توان گفت بهتر است حتی به لحاظ فکری کل بدنه مرکز پژوهشی در یک راستا قرار گیرند تا امکان دسترسی به اهداف اصلی مدنظر به صورت دقیق صورت پذیرد. البته این به معنای عدم تنوع افکار نمی‌باشد، بلکه لازمه هر کار پژوهشی چالش‌ها و تنوع در افکار و سلیق است، ولی تا وقتی این مهم در یک راستا نباشد، منجر به عدم پیشبرد اهداف مورد نظر سازمان و در نهایت تعطیلی آن مرکز پژوهشی خواهد بود. اصل اعتماد به عنوان اصلی که در همه امور مدنظر قرار دارد در ساختار پژوهشی ضرورت مهمی محسوب می‌شود و در صورت اعتماد متقابل مدیران پژوهشی به پژوهشگران و نیروهای اجرایی، این امر محقق خواهد شد. زمانی که عدم اعتماد در یک مرکز تحقیقات بوجود بیاید، کل ساختار سیستم دچار نقص خواهد شد و این پایان کار یک مرکز پژوهشی است.

جمع‌بندی

در جمع‌بندی مطالب ضمن ابراز خرسندی از حضور مجدد در یک مرکز پژوهشی، امیدوارم رؤسا، مدیران و همکاران اجرایی با ایجاد یک فضای سالم، پویا و دوستانه براساس اصل اعتماد در کنار یکدیگر به عنوان بازوی تحقیقاتی سازمان برنامه و بودجه به امر پژوهش و ارائه کمک فکری به سازمان، نقش مؤثری را ایفا کنیم و به زودی به‌عنوان یک مرکز مهم تصمیم‌گیر در عرصه کشور مطرح شویم، به طوری که گزارش پژوهشگران رفرنس مراکز مختلف دانشگاهی و تحقیقاتی قرار گیرد و بتوانیم به لحاظ کیفی بالاترین رتبه ضریب تأثیر در کشور را کسب کنیم.

منابع

ایجابی، ابراهیم، مسلم شیروانی ناغانی و ایمان رضایی (زمستان ۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی تعاریف متکثر از مفهوم میان‌رشته‌ای آینده‌نگاری راهبردی» *فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی*، سال هفتم، شماره ۹۲: ۱۹۴-۱۷۱.

<https://www.msrt.ir/fa/page/630/>



بررسی راهکارهای مدیریت و کنترل نقدینگی

طاهره سیفی

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

مقدمه

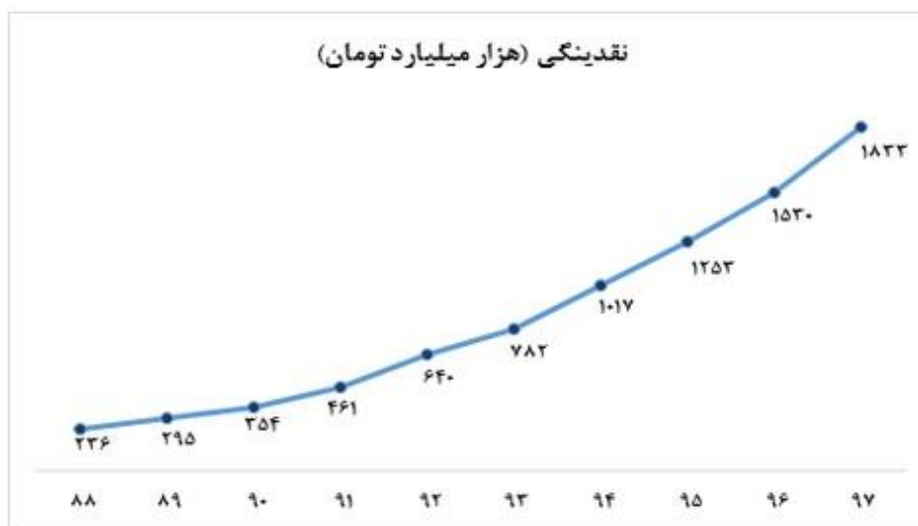
یکی از چالش‌های اساسی و مهم اقتصاد ایران در چند دهه اخیر، رشد بالا و فزاینده نقدینگی بوده که البته این موضوع به خودی خود اتفاق ناخوشایندی تلقی نمی‌شود، چرا که ادبیات اقتصادی بیان می‌دارد که در صورت هدایت و مدیریت صحیح نقدینگی، تولید ناخالص داخلی افزایش و رشد اقتصادی بهبود خواهد یافت و اگر سیاست‌های پولی و مالی در زمان صحیح خود انجام شود، افزایش نقدینگی به گسترش فعالیت‌های اقتصادی و رشد متغیرهای حقیقی منتهی می‌شود. اما از آنجا که در اقتصاد ایران به دلیل وجود ساختارهای نامناسب آن، افزایش حجم نقدینگی غالباً به سمت فعالیت‌های غیر مولد و سوداگرانه سوق یافته، این موضوع به یکی از معضلات اساسی اقتصاد بدل شده است؛ حال آنکه افزایش نقدینگی در اقتصادهایی که فعالیت‌های سفته‌بازانه و بخش نامولد محدودی دارند، توانسته افزایش تولید و سرمایه‌گذاری و در نتیجه افزایش اشتغال و رشد اقتصادی را حاصل نماید که در این زمینه می‌توان به تجربه موفق برخی کشورها مانند چین، ژاپن، کره جنوبی و ... اشاره نمود. به دیگر سخن، آثار مثبت و منفی افزایش نقدینگی کاملاً به شرایط و ظرفیت‌های اقتصادی کشور، بستگی دارد. به طور کلی، بررسی روند نقدینگی و ارزیابی متغیرهای حقیقی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که رشد نقدینگی پیامدهای نامطلوبی از جمله تورم بالا، کاهش ارزش پول، نرخ سود بالای بانکی و ... را به دنبال داشته است، از این رو مدیریت صحیح و کنترل افزایش حجم نقدینگی می‌تواند به رشد بخش واقعی اقتصاد و خروج از رکود در اقتصاد ایران کمک نماید. در همین راستا، در گزارش حاضر سعی شده است تا به طور اجمالی، ضمن اشاره به مشکلات ناشی از رشد نقدینگی، راهکارهای ممکن جهت برون‌رفت از وضعیت رکود تورمی در اقتصاد ایران ارائه گردد.

نقدینگی در ایران

بر اساس نظریه های اقتصادی، حجم نقدینگی از دو مؤلفه اصلی پایه پولی و ضریب فزاینده پولی تشکیل می‌شود. در اقتصاد ایران نیز حجم نقدینگی با حجم پول در گردش شامل اسکناس و مسکوک در دست مردم و سپرده‌های دیداری و غیردیداری بیان می‌شود.

روند نقدینگی طی سال‌های اخیر (نمودار ۱) نشان می‌دهد، رقم این متغیر از ۶۴۰ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۹۲ با افزایش حدود ۲,۹ برابری به حدود ۱۸۸۳ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۹۷ رسیده و نسبت به سال ۹۶ رشد تقریباً ۲۳ درصدی را تجربه کرده است. با عنایت به مسیر طی شده نقدینگی طی سال‌های اخیر، به نظر می‌رسد مقدار نقدینگی در ۶ ماهه ابتدایی سال ۹۸ از رقم ۲۰۰۰ میلیارد تومان نیز گذشته است. همچنین بررسی اجزای نقدینگی نشان می‌دهد که رشد نقدینگی در پایان سال ۹۷ ناشی از افزایش ۲۴,۲ درصدی پایه پولی و کاهش ۰,۹ درصدی ضریب فزاینده پولی بوده است.

نمودار (۱) - روند نقدینگی در ایران طی دوره ۹۷-۸۸ (هزار میلیارد تومان)



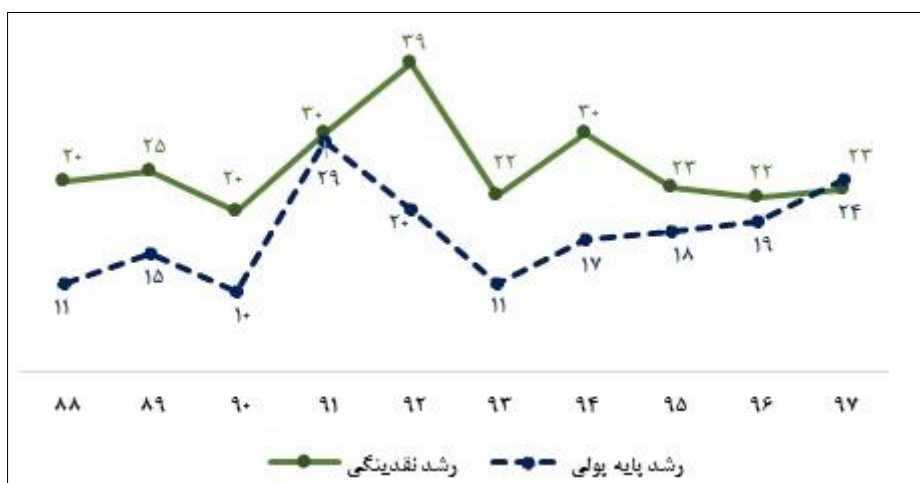
(منبع: بانک مرکزی)

نمودار (۲) نیز بیانگر روند رشد نقدینگی و رشد پایه پولی طی ده سال گذشته است. با توجه به این نمودار ملاحظه می‌شود که به طور معمول نقدینگی در مقایسه با پایه پولی از رشد بیشتری برخوردار بوده و میزان رشد آن با اختلاف چند درصد در سطح بالاتری قرار دارد، اما در سال ۹۷ رشد پایه پولی از رشد نقدینگی پیشی گرفته و آمارها نیز بیانگر آن است که طی ماه‌های گذشته (سال ۹۸) نیز این روند همچنان ادامه دارد. افزایش سرعت پایه پولی عمدتاً به دلیل افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و نیز کاهش سهم سپرده‌های غیردیداری از نقدینگی و افزایش سهم پول از آن بوده، لذا در تطابق با نظریه مقداری پول که عامل اصلی افزایش تورم را افزایش نقدینگی عنوان می‌کند، اثرات افزایش نقدینگی طی سال‌های گذشته با وقفه نمایان شده و شاهد تورم شتابان در سال ۹۷ و هفت ماهه ۹۸ بوده‌ایم.

همچنین بر اساس آمارهای منتشره، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در انتهای سال ۹۷ نسبت به دوره مشابه سال گذشته با رشد ۳۲,۴ درصدی به حدود ۱۳۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. از سوی دیگر افزایش

موقتی نرخ سود سرمایه‌گذاری بلندمدت به ۲۰٪ در اواخر سال ۹۶ و نیز شروع افزایش نرخ ارز از فروردین ماه ۹۷ تا انتهای سال ۹۷ و اوج آن در مهرماه ۹۷، موجب شد که در پایان سال گذشته سپرده‌های جاری به شدت افزایش و سرمایه‌گذاری مدت‌دار کاهش داشته باشند. در این میان در سپرده‌های مدت‌دار نیز سپرده‌های کوتاه‌مدت نسبت به سپرده‌های بلندمدت رشد بیشتری را نشان داده است؛ بر اساس آمارهای منتشره بانک مرکزی، در فروردین سال گذشته رشد نقطه به نقطه سپرده‌های مدت‌دار ۲۱٪ بوده، اما با کاهش این روند طی سال، در نهایت در پایان سال به حدود ۱۸٫۷٪ رسیده است.

نمودار (۲) - رشد نقدینگی و رشد پایه پولی طی دوره ۹۷-۸۸ (درصد)



(منبع: بانک مرکزی)

راهکارهای پیشنهادی برای کنترل و مدیریت نقدینگی

آمارهای بانک مرکزی و سنجش عوامل اصلی در افزایش رشد پایه پولی در سال گذشته بیان می‌دارند که دو مؤلفه «خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی» و «مطالبات بانک مرکزی از سایر بانک‌ها» دارای سهم فزاینده در رشد پایه پولی بوده‌اند که در نتیجه، آثار افزایش شتابان نقدینگی در افزایش نرخ تورم و بالتبع افزایش نرخ ارز خود را نشان داده و باعث نوسانات و تلاطم در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران شده است. از این رو به نظر می‌رسد اصلی‌ترین راه برون‌رفت از فضای نامطمئن و بی‌ثبات پولی، کاهش رشد پایه پولی و تثبیت آن باشد. اما با توجه به تغییر ترکیب اجزای نقدینگی طی سال‌های گذشته و روندی که نقدینگی تاکنون طی نموده، به منظور مهار و کنترل نقدینگی در ایران و در نتیجه ممانعت بیشتر از آثار مخرب آن، در سایه تحریم و در شرایط کاهش درآمدهای ارزی، راهکارهای پیشنهادی ذیل در میان‌مدت و بلندمدت می‌تواند راهگشا باشند؛ برخی راهکارهای ارائه شده به الزام انضباط شبکه بانکی و انضباط مالی دولت اشاره دارند. همچنین عمده پیشنهادات در راستای همگام‌سازی اقتصاد واقعی با رشد اقتصاد پولی و یا به دیگر بیان افزایش حجم نقدینگی در راستای بهبود رشد اقتصادی می‌باشند.

۱- اصلاح ساختار شبکه بانکی و پولی کشور: بر اساس آمارها رشد بدهی دولت به بانک مرکزی و نیز رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از عوامل اصلی افزایش پایه پولی و بنابراین رشد بالای نقدینگی در سال‌های اخیر بوده است، لذا مدیریت این عوامل با اعمال قوانین سختگیرانه توسط بانک مرکزی ضروری به نظر می‌رسد.

افزایش برداشت بانک‌ها از منابع بانک مرکزی به ویژه در شرایط کنونی که بازار دارایی‌ها با نوسان روبرو است، موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه نرخ‌های بالای تورم خواهد شد. از این رو اعمال قوانین سختگیرانه توسط بانک به منظور جلوگیری از تشدید بدهی بانک‌ها و دولت به بانک مرکزی از طریق شناسایی دقیق عوامل مؤثر بر مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها و دولت می‌تواند بر کاهش پایه پولی مؤثر باشد.

۲- هدایت و اعطای تسهیلات بانکی به سمت بازارهای مولد: هدایت تسهیلات اعطایی بانک‌ها و نقدینگی موجود به سمت فعالیت‌های تولیدی منجر به رشد سرمایه‌گذاری و ایجاد ارزش افزوده متناسب با رشد نقدینگی می‌شود و لذا پول‌های سرگردان در جامعه از این کانال به سمت بخش عرضه و مولد و حقیقی اقتصاد هدایت شده و باعث برون‌رفت از وضعیت رکود و ایجاد رونق اقتصادی شده و در نتیجه اجرای صحیح چنین سیاستی، تورم کاهش خواهد یافت.

۳- تخصیص اعتبارات بانکی بیشتر به بنگاه‌های کوچک و متوسط: مطالعه تجارب موفق بانکداری کشورهای مختلف و حجم بالای سودآوری بانک‌های موفق (مانند JPMorgan Chase، Bank of America، Fargo، Wells، UBS، OCBC) بیان می‌دارد سهم قابل توجهی از تسهیلات بانکی به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط (SME ها) اختصاص یافته است. از مهمترین مزایای ارائه خدمات مالی به واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط می‌توان به توان بالای اشتغال‌زایی این بنگاه‌ها، نیاز به سرمایه کم جهت شروع فعالیت،^۱ زود بازده بودن فعالیت آنها، توان کسب سود و کاهش ریسک اعتبارات بانک‌ها^۲ اشاره نمود. از این رو به منظور خروج از شرایط فعلی اقتصاد ایران لازم است پس از حصول اطمینان از تخصیص اعتبارات به بخش‌های مولد، در راستای تخصیص تسهیلات تولیدی به بنگاه‌های کوچک و متوسط تلاش مؤثری صورت پذیرد.

۴- اعطای تسهیلات بانکی به بخش‌های کلیدی اقتصاد: ضروری است اعطای وام‌های تولیدی بر مبنای تفکر حمایتی از صنایعی که دارای بالاترین پیوستگی پیشین و پسین هستند، صورت گیرد؛ زیرا تنها در این صورت امکان تحلیل روابط بین بخشی و اتخاذ راهبردهای توسعه‌ای مناسب هم در سطح کلان و هم در سطح خرد (منطقه‌ای) فراهم می‌شود. تقویت و اعتباردهی صحیح به بخش‌های لازم در زنجیره فعالیت‌های اقتصادی، از یک سو سودآوری بانک‌ها را به همراه داشته و از سوی دیگر با موفقیت پروژه‌های اقتصادی منطقه، اشتغال‌زایی را تضمین و در مجموع ارزش افزوده بیشتری را برای کشور به ارمغان خواهد آورد. در این صورت اثرات تورمی افزایش نقدینگی بروز نخواهد کرد.

۵- استقلال بانک مرکزی و انضباط مالی دولت: تجدید نظر جدی در بودجه و هزینه‌های دولت و کاهش اتکای بودجه دولت به منابع بانکی، می‌تواند راهکار دیگری برای کنترل حجم پول در گردش باشد، چرا که

۱ از آنجا که فراهم نمودن فرصت‌های رشد برای واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط در مقایسه با واحدهای بزرگ با توجه به حجم دارایی‌های بانک‌ها از سهولت بیشتری برخوردار است، لذا در صورت اعطای تسهیلات، صدور ضمانت‌نامه، ایجاد انکوباتورها (مراکز رشد فناوری) و خدمات مشاوره‌ای به این بنگاه‌ها، در مجموع اقتصاد کشور از مزایای آن منتفع خواهد شد.

۲ از دلایل کاهش ریسک اعتباری این است که متناسب با حجم فعالیت واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط، این واحدها متقاضی دریافت مبالغ کمتر تسهیلات هستند، لذا *exposure* کمتری در معرض ریسک اعتباری قرار خواهد گرفت. از سوی دیگر از آنجا که در قوانین جدید بازل، محاسبه احتمال ریسک نکول وام‌گیرندگان، بر اساس *internal risk ratings* خود بانک صورت می‌گیرد، چنانچه اعطای تسهیلات به این بنگاه‌ها بر مبنای ملاک‌های درستی صورت گیرد و بر اساس تجربه بانکداری سایر کشورها، احتمال ریسک نکول آن‌ها کمتر از سایر واحدهای اقتصادی خواهد بود و موجبات افزایش کارایی تسهیلات بانکی و نهایتاً تنوع ریسک را فراهم می‌کند.

بی‌انضباطی مالی دولت منجر به کسری بودجه شده و از آنجا که درآمدهای مالیاتی جهت تأمین کسری بودجه کافی نبوده و منابع مالی مناسبی نیز در اختیار دولت وجود ندارد، استقراض از بانک مرکزی افزایش می‌یابد و همین امر موجب افزایش نقدینگی در جامعه می‌شود. بنابراین کاهش هزینه‌های غیرضروری و بودجه‌ریزی مناسب و الزام دولت به اجرای بودجه در چارچوب تعیین شده، می‌تواند منجر به کاهش نقدینگی شود. در این راستا توجه و تلاش برای استقلال بانک مرکزی برای کارایی نظام پولی و بانکی کشور، بسیار حائز اهمیت است. ۶- اصلاح نحوه تخصیص ارز به بخش‌ها و گروه‌های مختلف: هرچه تعدد نرخ‌های ارز بیشتر باشد، امکان به وجود آمدن رانت و ایجاد اختلال در نظام ارزی و پولی افزایش خواهد یافت. از این جهت علاوه بر نظارت مؤثرتر بر نحوه تخصیص ارز توسط بانک مرکزی، باید یک برنامه میان مدت در راستای کاهش تعدد نرخ‌های ارز و نهایتاً سوق دادن سیستم ارزی به سمت تک نرخی شدن، تدوین گردد.

۷- برنامه‌ریزی جهت خروج بانک‌ها از فعالیتهای بنگاهداری: از آنجا که بانک‌ها باید نقش واسطه‌گری مالی را ایفا نمایند تا با اعطای تسهیلات به فعالیتهای مولد و سودآور، نقدینگی موجود در جامعه را به سمت تولید و سرمایه‌گذاری هدایت نمایند؛ طی دهه اخیر شاهد فعالیتهای بنگاهداری و سودآور بانک‌ها بوده‌ایم که همین امر نقش واسطه‌گری بانک‌ها را با اختلال مواجه نموده است. بنابراین یکی دیگر از راهکارهای کنترل نقدینگی در کنار سایر راهکارها، تدوین برنامه‌ای جامع و بلندمدت برای بانک‌ها به منظور خروج از فعالیتهای بنگاهداری می‌باشد.

۸- نظارت مؤثرتر بانک مرکزی بر اخذ وثائق معتبر برای دریافت تسهیلات از بانک‌ها: این امر می‌تواند قدرت نقدشوندگی مطالبات معوق به سیستم بانکی، به ویژه توسط بدهکاران عمده شبکه بانکی را تسهیل نماید؛ در حال حاضر وثائقی که بابت تسهیلات دریافت می‌شود وثائق و تضامین معتبری نبوده و از قدرت نقدشوندگی بالایی برخوردار نیستند که در صورت تعویق بازپرداخت این تسهیلات، امکان نقد کردن آن توسط بانک وجود داشته باشد.

۹- نظارت مؤثرتر بانک مرکزی بر پرتفوی دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات: حجم بالایی از دارایی بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی فریز شده که با اعمال نظارت مؤثرتر بانک مرکزی امکان مدیریت بهتر نقدینگی از این بخش و کاهش استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی، فراهم می‌شود.

۱۰- اصلاح ساختار بازار سرمایه و ایجاد یک بازار قوی مبتنی بر تعریف ابزارهای کارآمد: این راهکار در میان مدت و بلندمدت می‌تواند جذابیت بازار سرمایه را افزایش داده و بخش زیادی از نقدینگی را وارد این بازار کند و از این منظر منابع مالی مناسبی در اختیار فعالان و بنگاه‌های اقتصادی در جهت افزایش تولید و سرمایه‌گذاری قرار خواهد گرفت.

۱۱- تسهیل صادرات در شرایط تحریم: اگرچه تحریم و آثار ناشی از آن بسیاری از فعالیتهای اقتصادی و سیاست‌گذاری‌ها را مختل کرده است، اما می‌توان در مقطع کنونی، شرایط را جهت تسهیل صادرات کالاها و خدمات داخلی به کشورهایی که امکان صادرات به آنها وجود دارد، به ویژه کشورهای همسایه که بازار بالقوه‌ای برای این امر به شمار می‌روند، فراهم آورد و بدین صورت با تحریک و افزایش تولیدات داخلی و با هدایت درست حجم عظیم نقدینگی موجود، به امید توسعه صادرات و افزایش سهم در بازارهای بین‌المللی، آثار ناشی از تحریم، افزایش نرخ ارز و افزایش تورم داخلی را کاهش داد.

۱۲- مبارزه با فساد و برخورد قاطع با اخلال‌گران بازارها: اراده و عزم جدی همه نهادها به ویژه دولت در مبارزه با فساد و به ویژه اخلال‌گران بازار پول و دارایی‌ها، می‌تواند آرامش و اعتماد نسبی مردم را بازگرداند؛ بنابراین با کاهش انتظارات، سرعت گردش پول کاهش یافته و در نتیجه امکان هدایت نقدینگی به سمت تولید و نه فعالیت‌های سفته‌بازانه فراهم می‌شود.

راهکارهای ارائه شده فوق‌مبتنی بر اصلاحات ساختاری قوانین و سیاست‌گذاری‌های پولی هستند که اجرای صحیح هر یک از این راهکارها می‌تواند بسیار مثمرتر واقع شود. اما باید توجه نمود که از آنجا که آثار اجرای سیاست‌های پولی پس از مدتی و با یک وقفه زمانی در بخش‌های مختلف اقتصادی نمود پیدا می‌کند، لذا تصمیم‌گیری در خصوص اتخاذ صحیح سیاست‌ها و سپس اجرای آنها باید به موقع صورت پذیرد تا نتایج مورد انتظار حاصل شود.

لازم به توضیح است دستیابی به هر یک از راهکارهای فوق، حداقل در یک بازه زمانی یک ساله و بیش از آن میسر خواهد شد، لکن برای توقف اثرات شتابان افزایش نقدینگی بر روی تورم، راه‌حل‌های زیر در **کوتاه‌مدت** نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرند:

۱- افزایش موقت نرخ سود سپرده‌های بلندمدت: در دوره زمانی کوتاه‌مدت می‌توان نرخ سود سپرده‌گذاری‌های بلندمدت را «به طور موقت» افزایش داد تا با جذب پول‌های سرگردان، آثار نقدینگی با تأخیر و با یک وقفه زمانی کوتاهی بر روی تورم ظاهر شود تا فرصتی جهت بازبینی و اصلاح سیاست‌های پولی فراهم آید. البته باید در نظر داشت در صورتی که شرایط ایجاد تسهیلات و اعتبارات برای رونق بخش حقیقی اقتصاد وجود دارد، افزایش بیش از حد نرخ سود سپرده‌های بانکی علاوه بر اینکه احتمال ورشکستگی بانک‌ها را افزایش می‌دهد، سایر گزینه‌های سرمایه‌گذاری را نیز غیر جذاب می‌کند؛ در چنین شرایطی نرخ سود باید کاهش یابد؛ اما در شرایط رکود فعلی اگر نرخ سود سپرده‌ها کاهش یابد، تمایل سپرده‌گذاران به برداشت سپرده‌ها از بانک‌ها افزایش می‌یابد (پدیده هجوم بانکی) که این امر تبعات تورمی زیادی به همراه خواهد داشت؛ بنابراین در صورت اخذ تصمیم برای تثبیت نرخ سود سپرده‌های بلندمدت در رقم کنونی و یا افزایش آن توسط بانک مرکزی با هدف ایجاد وقفه در آثار مخرب نقدینگی، یکی از اقدامات جهت مقابله با آثار این اقدام، تسویه الزامی برخی سپرده‌های کلان بانکی و نیز اخذ مطالبات معوق از بدهکاران کلان بانکی خواهد بود.

۲- طراحی ابزارهای مالی سودآور در کوتاه‌مدت: طراحی ابزارهایی مانند صکوک و اوراق خزانه جهت جذب نقدینگی و تخصیص و هدایت منابع حاصل از بکارگیری این ابزارها به سمت بازارهای مولد، می‌تواند در بازه زمانی کوتاه‌مدت برای کاهش بخشی از نقدینگی کشور مؤثر باشد.

۳- نظارت مداوم و مستمر بر بازار ارز و انسجام سیاست‌گذاری‌ها: این راهکار به منظور کاهش تلاطمات و آشفتگی‌های حاصل از هجوم نقدینگی در بازارها، می‌تواند از ایجاد نوسانات بیشتر جلوگیری نماید.

راهکارهای فوق‌بخشی از راه‌حل‌های ممکن برای کنترل و هدایت نقدینگی در ایران هستند، با مطالعه و آسیب‌شناسی دقیق‌تر توسط مقام سیاست‌گذار پولی و دولت و بهره‌مندی از تجربه کشورهای موفق در این زمینه، می‌توان سایر راهکارهای متناظر با شرایط زمان اخذ تصمیم، را مورد بررسی قرار داد. بهرحال با توجه به بی‌ثباتی‌ها و تلاطم‌های موجود در اقتصاد ایران، تصمیم‌گیری در خصوص اتخاذ راهکارهای مناسب برای

مهار نقدینگی بسیار حائز اهمیت است تا بتوان از ایجاد ابرتورم در ماه‌های آتی و افزایش بیشتر نرخ ارز و آثاری که بر بخش‌های مختلف اقتصادی بر جای می‌گذارد، ممانعت به عمل آورد.



ارتقاء سلامت سازمانی؛ راهبردی جهت توانمندسازی نیروی انسانی

سیدمحمد شفیع

مدیر امور قراردادها مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

کنکاشی هر چند گذرا به سازمان‌های موفق در سطح ملی و بین‌المللی که به میزان بالایی به اهداف خود دست یافته‌اند نشان دهنده این نکته کلیدی است که آنها معتقدند: «کارکنان ما ارزشمندترین دارایی ما هستند». با این نگاه تأمین سلامت سازمان و حفظ و ارتقاء آن در مقایسه با سایر فعالیت‌ها و وظایف از اولویت بیشتری برخوردار است. اما به نظر می‌رسد در کشور ما تاکنون این رویکرد همه شمول و فراگیر نشده است. به همین اعتبار در اغلب موقعیت‌های ناپه‌نچار مدیریتی مانند کیفیت پایین، کم‌کاری، غیبت و... اغلب سعی می‌شود با فشار بر کارکنان این نقیصه برطرف شود، غافل از این که راهکارهای حل این‌گونه مشکلات، ارتقاء سلامت سازمانی است. در واقع سلامت سازمانی یکی از مهم‌ترین عوامل کلیدی و پیش‌ران‌هایی است که بر توانمندسازی سازمانی مؤثر است.

از سویی دیگر، مجهز بودن یک سازمان به منابع انسانی توانمند یک اصل حیاتی است و سازمان‌ها چاره‌ای جز بهره‌برداری مناسب از منابع انسانی ندارند. براین اساس تنها عامل ایجاد کننده تعادل در سازمان توانمندسازی کارکنان است. در سازمان‌های توانمند، مدیران معتقدند کارکنان قدرتمندتر موجب توانمندتر شدن خودشان و به تبع آن سازمان می‌شوند بنابراین تلاش می‌کنند تا موانع توانمندسازی کارکنان را از بین ببرند. با این مقدمه می‌توان گفت ارتقاء سلامت سازمانی راهبردی است که به توانمندسازی کارکنان کمک شایانی می‌کند.

اصطلاح سلامت سازمانی را برای اولین بار مایلز در سال ۱۹۶۷ به کاربرد و طرحی را پیشنهاد داد تا بتوان با آن سلامت سازمانی را سنجید. سلامت سازمانی عبارت است از توانایی سازمان‌ها در حفظ بقاء سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها. سلامت سازمانی وضعیتی را ایجاد می‌کند که امکان عملکردی بالاتر از حد معمول را می‌دهد. در یک سازمان سالم افراد با علاقه به محل کارشان می‌آیند و به کار کردن در این محل افتخار می‌کنند. به عبارت دیگر سلامت سازمانی از منظر فیزیکی، روانی، امنیت، شایسته‌سالاری، احساس تعلق، و... در افزایش انگیزش و علاقه‌مندی به کار و سپس اثربخشی رفتار هر سیستمی تأثیرات قابل توجهی دارد.

پژوهشگران مؤلفه‌های ذیل را برای سلامت سازمانی ارائه کرده‌اند:

- مشارکت در تصمیم گیری: در یک سازمان سالم همه کارکنان در سطح خاصی در تصمیم گیری‌ها مشارکت داده می‌شوند.
 - روحیه و روان: ایجاد روحیه مناسب از طریق خلق جو دوستانه در سازمان.
 - ارتباط: ارتباط مستمر میان کارکنان و مدیران به‌ویژه از طریق ارتباط چهره به چهره.
 - تقسیم منابع: کارکنان باید اطمینان حاصل کنند که منابع به‌طور مناسب با آنها تقسیم شده است.
 - بهبود کارایی کارکنان: حمایت از آموزش و بهبود عملکرد نیروها.
 - رهبری: رفتار رهبران باید دوستانه باشد و کارکنان به راحتی با آنها ارتباط برقرار کنند.
 - اعتبار یا شهرت مؤسسه: شهرت و اعتبار مثبت یک سازمان باید از طریق مدیران به اطلاع کارکنان رسانده شود.
 - وفاداری و تعهد: در یک سازمان سالم کارکنان به اهداف سازمان وفادارند.
 - هدف: کارکنان در تدوین اهداف مشارکت دارند و برای دستیابی به آن تلاش می‌کنند.
 - اخلاق: کارکنان برای رعایت اخلاق حرفه‌ای ارزش قائل هستند.
 - شناسایی و ارزیابی عملکرد: در یک سازمان سالم عملکرد کارکنان باید ارزیابی شود و کارکنان بر اساس ارزیابی عملکرد تشویق و یا تنبیه شوند.
 - خلاقیت: در یک سازمان سالم اجازه بروز زمینه‌های نوآوری داده می‌شود.
- از میان مؤلفه‌های فوق‌الذکر برخی از آنها مانند خلاقیت و نوآوری، بهبود کارایی و روحیه و روان کارکنان از اهمیت بیشتری برخوردارند که در اینجا به راهکارهای ارتقاء هر یک از آنها اشاره می‌شود:
- الف) ایجاد زمینه بروز خلاقیت و نوآوری در کارکنان از طریق:
- پرورش و ترویج فرهنگ چشم‌انداز و سرنوشت مشترک؛
 - داشتن ساعات شناور کاری و حذف برخی محدودیت‌های زمانی کار با رعایت قوانین و دستورات؛
 - حذف مقررات دست و پاگیر و غیر ضروری؛
 - افزایش مدیریت غیرمتمرکز و تفویض اختیار؛
 - ایجاد فرصت‌های آموزشی؛
 - ترغیب در به‌کارگیری روش‌های جدید در انجام کارها؛
 - تشویق تنوع و گوناگونی دیدگاه‌ها؛
 - داشتن برنامه منسجم برای شناسایی خلاقیت کارکنان و حمایت از آن.
- ب) بهبود کارایی کارکنان از طریق:
- فراهم آوردن فرصت‌های لازم برای رشد حرفه‌ای؛
 - تشویق و حمایت از کارکنان برای شرکت در دوره‌های بازآموزی.
- ایجاد اعتماد و اطمینان درباره حفظ استقلال و اختیارات کاری، نداشتن نگرانی از بیان افکار و نظرات، ارتقاء شغلی بر اساس شایستگی، عادلانه بودن عزل و نصب‌ها، امکان استفاده از تخصص‌ها و مهارت‌ها، حمایت سازمانی در برابر تهدیدکننده‌های شغلی، عدم نگرانی درباره اشتغال دائم و مشخص بودن وظایف و اختیارات.

- ج) بهبود روحیه و روان کارکنان از طریق:
- ایجاد جو صمیمیت، همدلی، صداقت؛
 - همکاری و احترام متقابل در میان کارکنان سازمان؛
 - پرهیز از اعمال روش‌های مبتنی بر زور و اجبار؛
 - پرهیز از قضاوت‌های سطحی در مورد کار و رفتار کارکنان سازمان؛
 - شناسایی دلایل واقعی کم‌کاری، غیبت از کار، بی‌حوصلگی و بی‌علاقگی به کار، کم‌توجهی و بی‌دقتی کارکنان توسط مدیر؛
 - آشنا ساختن کارکنان با واقعیت‌های محیط کار و حذف آن دسته از معیارها و عوامل سازمانی که از لحاظ اخلاقی، انسانی و فرهنگ سازمانی صحیح تلقی نمی‌شود.

ویژگی‌های یک مدیر سازمان برنامه‌بودجه

برنامه‌ریزی و حرکت در جهت توسعه و پیشرفت در شاخص‌های کلان اقتصادی، علمی، اجتماعی و زیست‌محیطی بر مبنای اصول حکمرانی خوب جزء اصلی‌ترین اهداف تمامی دولت‌ها در کشورهای مختلف جهان است. در کشورهای توسعه‌یافته سازمان‌ها و نهادهای دولتی ریل‌گذاری مسیر توسعه را انجام داده‌اند و سپس نهادهای مردمی و خصوصی قطار توسعه را به حرکت درآورده‌اند.

سازمان برنامه‌بودجه نیز در ایران یکی از سازمان‌های مهم در تعیین مسیر، برنامه‌ریزی و نظارت بر ریل‌گذاری مسیر توسعه کشور است که سه وظیفه خطیر برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظارت را در روند تدوین برنامه بودجه سالیانه دستگاه‌های اجرایی کشور، سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها برعهده دارد.

واضح است که در سازمانی با این سطح از اهمیت نقش مدیران آن نیز در روند توسعه کشور کاملاً پررنگ می‌باشد. در سازمان‌های مدرن امروز، سرمایه انسانی با ارزش‌ترین سرمایه سازمان و مدیرانی که در این سازمان‌ها پرورش می‌یابند گران‌ترین سرمایه آنها به حساب می‌آیند. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود که مدیران سازمان برنامه‌بودجه به‌عنوان دارایی‌های با ارزش فکری و تأثیرگذار بر تصمیمات و جهت‌گیری‌های اقتصادی کشور آن هم در مقطع حساس کنونی به لحاظ مشکلات اقتصادی کشور چه ویژگی‌ها و شایستگی‌هایی برای انجام مؤثر و کارای مسئولیت‌های خود باید داشته باشند؟

در ابتدا می‌توان گفت که مدیر سازمان برنامه‌بودجه باید تحصیلات مناسب و تخصص به روز داشته باشد. در بیشتر موارد باید این مدیر دانش کافی در حوزه علم اقتصاد و حداقل یک حوزه تخصصی بخشی داشته باشد تا بتواند با تکیه بر دانش و تجربه خود و البته با همکاری دیگر افراد مجموعه خود برنامه بودجه مناسب با دستگاه‌های اجرایی مرتبط با حوزه خود را تدوین نماید.

مدیران این سازمان باید دید کلان‌نگر و فرا بخشی به مسائل کشور داشته باشند. باید آنها اثرات هر تصمیم را بر تمام بخش‌ها در نظر بگیرند. زیرا به طور مثال افزایش بودجه یک بخش به معنای برداشت از بودجه‌ای است که می‌تواند صرف بخشی دیگر و با تأثیرات بیشتری در بهبود شرایط اقتصادی کشور شود.

این مدیران علاوه بر دید کلان‌نگر باید دید سیستمی نیز به مسائل پیش روی حوزه خود داشته باشند زیرا که باید بتوانند ارتباط منطقی بین جزء و کل، بین اجزای مسئله و مکانیزم اثرگذاری اجزاء بر یکدیگر را به طور دقیق درک نمایند.

مدیران سازمان باید توان مدیریت و رهبری داشته باشند زیرا که باید قادر باشد یک مجموعه از کارشناسان خبره سازمان به همراه دستگاه‌هایی اجرایی، سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌های مرتبط با حوزه خود را در جهت اهداف و برنامه‌های تنظیم شده سازمان برنامه‌بودجه مدیریت و هدایت نماید؛ بر روند کارهای آنها نظارت کند و آنها نیز به درستی تصمیماتش اعتماد داشته باشند.

مدیر سازمان برنامه‌بودجه باید منافع ملی را بر منافع شخصی ترجیح دهد و پاک دستی و تعهد کاری را یکی از ارزش‌های بنیادین خود بداند. علاوه بر این، مدیران سازمان نباید همواره به دنبال حفظ صندلی خود به هر قیمتی باشد و شاید لازم باشد آنجا که نمی‌تواند در جهت ارزش‌ها و تفکرات خود گام بردارد به جای حفظ میز و صندلی خود، چمدان‌هایش را بردارد.

مدیر این سازمان باید همزمان توان تعامل، انجام کار تیمی و به همراه توان متقاعد سازی دیگران را داشته باشد. زیرا مدیر سازمان برنامه‌بودجه باید قادر باشد با تعامل با مدیران ارشد خود و کارشناسان خبره سازمان و نظرات دستگاه‌های اجرایی و دولتی برنامه‌های مورد نظر سازمان را تدوین نماید و با همکاری کارشناسان زیرمجموعه خود در قالب اجرای یک کار تیمی فرآیند اجرای برنامه‌ها را آغاز نماید و نیز در ادامه بتواند سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط را برای همراهی در اجرای این طرح‌ها با بیان علمی و منطقی متقاعد نماید. مدیر سازمان برنامه‌بودجه باید برای زمان بعد از خود نیز یک برنامه جانشین پروری بلند داشته باشد. وی باید این امر را یکی از تعهدات کاری خود بداند که با رفتن او نباید مسیر حرکت توسعه‌ای سازمان مختل شود. باید برنامه‌ای بلندمدت برای تربیت و آموزش کارشناسان جوان برای تصدی سمت‌های مدیریتی در آینده را تهیه نماید و با استفاده از روش‌های کاربردی در حین انجام وظایف و نیز با به کارگیری سیستم‌های مدیریت دانش تجربیات و دانش خود را با علاقه به کارشناسان جوان منتقل نماید.

مدیران این سازمان باید توسعه‌گرا و با تفکر پویا باشند. آنها باید مدل‌های موفق توسعه در جهان را بشناسند و در الگو برداری بهینه و متناسب با شرایط کشور سعی نمایند و از سوی دیگر با برخورداری از ذهنی پویا بتوانند برنامه‌های توسعه‌ای تدوین شده را با تغییرات سریع داخلی و جهانی سازگار نمایند.

می‌توان گفت که موارد بیان شده مهم‌ترین ویژگی‌هایی است که یک مدیر سازمان برنامه‌بودجه باید دارا بوده و لزوم برخورداری از آنها وجه تمایز مدیران سازمان از دیگر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی کشور است. البته مدیران این سازمان باید شرایط کلی مورد نیاز یک مدیر که در همه سازمان‌ها کمابیش مشترک‌اند داشته باشد ولی موارد ذکر شده به میزان زیادی منحصر به مدیران سازمان برنامه‌بودجه می‌باشد که امید است با در نظر گرفتن آنها سازمان برنامه‌بودجه به عنوان سازمان سازمان‌ها و سازمان محوری در برنامه توسعه کشور در جهت اهداف متعالی خود گام بردارد.



جایگاه سیاست‌های حمایتی از کارآفرینی فناورانه در برنامه‌های توسعه‌ای کشور

محمدحسین صابر

رئیس کمیته علمی توسعه و انرژی گروه پژوهشی توسعه،
تامین مالی و اقتصاد بین‌الملل / مشاور ریاست سازمان
برنامه و بودجه کشور

مقدمه

اثرکسب و کار فناورانه در توسعه اجتماعی و اقتصادی بسیار مهم شده است بدون تردید هر جامعه و کشوری که بخواهد در این عصر پرتلاطم و با رقاباتی که در تمام صحنه‌های تولیدی، صنعتی، اقتصادی و اجتماعی حضوری جدی و قدرتمند دارند، ضمن حفظ وضع موجود خود و ادامه حیات، به سطوح بالاتری از رشد و توسعه دست یابد، باید به موضوع فناوری و نوآوری فناورانه و مدیریت آنها نگاهی علمی و راهبردی داشته باشد و از آنجایی که نوآوری و فناوری به عنوان پایه‌ای برای توسعه به‌منظور تبدیل کشورها از اتکا به بهره‌برداری منابع طبیعی به سمت نوآوری‌های فناورانه مورد نیاز است، ضرورتاً به‌کارگیری آنها را در تحقق چشم‌اندازها و برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت خود مورد توجه قرار دهد. کارآفرینی و نوآوری کلید رشد اقتصادی بوده و بین فعالیت‌های کارآفرینانه و توسعه اقتصادی رابطه‌ای قوی وجود دارد به‌طوری که توسعه اقتصادی پایدار بدون کارآفرینی رخ نمی‌دهد. در این راستا کمک به ایجاد بستر مناسب جهت کارآفرینی و توسعه فناوری از اولویت‌های اصلی کشورهای پیشرو به‌منظور رشد و توسعه بوده است، به طوری که عملکرد این کشورها نشان می‌دهد سیاست‌های حمایتی جهت تلفیق این دو عامل (کارآفرینی و فناوری) که منجر به کارآفرینی فناورانه می‌گردد تأثیر به‌سزایی در توسعه و پیشرفت این کشورها، رشد اقتصادی و افزایش قدرت رقابت‌پذیری آنها داشته است.

کارآفرینی و اشتغالزایی

رقم نرخ بیکاری یکی از بزرگترین چالش‌های اقتصاد کشورهای مختلف است. شاخص بیکاری از یک‌سو عمق مشکلات یک اقتصاد را مشخص می‌کند و از سوی دیگر آثار روانی بر جمعیت هر کشور، خصوصاً افراد متخصص

و فارغ التحصیلان دانشگاهی دارد؛ از همین رو کاهش یا افزایش عده افراد بیکار، از جمله عوامل مهم و اثرگذار در بررسی کارنامه عملکرد اقتصادی دولت‌هاست.

امر مبرهن این است که در دنیای امروز دولت‌ها به تنهایی از عهده ایجاد شغل و رونق اقتصادی بر نمی‌آیند بر همین اساس بدنبال سیاستگذاری و بسترسازی مناسبی هستند که زمینه کارآفرینی در اقتصاد و جامعه را به وجود آورد. از جمله استراتژی‌هایی که کشورهای توسعه یافته و حتی همسطح ایران برای مقابله با بیکاری و دستیابی به رشد اقتصادی برنامه‌ریزی نموده‌اند، توسعه و گسترش فرهنگ کارآفرینی است به صورتی که فرهنگ سنتی موجود در اذهان عموم مردم و تحصیلکرده‌ها مبنی بر کارایی و شاغل شدن در بخش دولتی را به فرهنگ کارآفرینی و ایجاد کسب و کارهای خلاق و نوآور تغییر دهند.

کارآفرینی و کارآفرینان نقش کلیدی در روند توسعه و پیشرفت اقتصادی جوامع مختلف ایفا می‌کنند. امروزه کارآفرینی به عنوان یکی از موتورهای محرک اقتصادی کشورها محسوب می‌شود. شواهد زیادی مبنی بر وجود رابطه علی بین کارآفرینی، رشد اقتصادی و کاهش فقر وجود دارد (Chowdhury, ۲۰۰۷). تغییر و تحولات سریع علم و فناوری در سال‌های اخیر، کشورهای جهان به خصوص کشورهای کمتر توسعه یافته را با چالش‌های جدیدی روبرو ساخته است که گذر از آنها نیازمند بکارگرفتن رویکردها و روش‌های خلاقانه است. کارآفرینی به این دلیل که جامعه را به سمت تغییرات تکنیکی و مبتکرانه سوق داده و باعث رشد اقتصادی می‌شود و همچنین منجر به تبدیل دانش جدید به خدمات و محصولات جدید می‌شود، حایز اهمیت است (Shane, ۲۰۰۳). تجارب کشورهایمانند ژاپن، کره جنوبی، مالزی و هند آکنده از فعالیت‌های چشمگیر کارآفرینانی بوده است که امروز به توسعه یافتگی کشور خود می‌بالند.

مهمترین آثار توسعه کارآفرینی ضمن اشتغال‌زایی، افزایش نوآوری، ارتقای سطح فناوری، تولید دانش فنی و تولید و توزیع درآمد در سطح جامعه است که در نتیجه می‌تواند افزایش ثروت ملی و رشد اقتصادی جامعه را در برداشته باشد. دگرگونی و تحولات در سراسر جهان امروز، باعث شده است که کارآفرینی بیش از پیش اهمیت یافته و اقتصاد کسب و کارها بیشتر از گذشته نیازمند نوآوری و کارآفرینی برای تطبیق با شرایط جدید باشند.

کارآفرینی، نوآوری، کارآفرینی فناورانه

با توجه به توسعه اقتصادهای دانش‌بنیان و اهمیت یافتن استفاده از فناوری‌های جدید در رشد اقتصادی، توجه مجامع علمی و سیاستگذاری کشورهای پیشرفته و به تبع آنها عوامل صنعتی و اقتصادی به کارآفرینی فناورانه که کاربرد نوآورانه علم و دانش در کسب و کار می‌باشد، جهت ارتباط و پل زدن بین توسعه فناوری و ایجاد کسب و کار (کارآفرینی) و به طور کلی ایجاد ارزش بیشتر معطوف شده است.

از طرفی نوآوری فناورانه نیز نیروی محرکه توسعه اقتصادی و اجتماعی در دوران معاصر است. رشد و توسعه هر کدام از صنایع و موسسات صنعتی در بلندمدت نمی‌تواند بدون نوآوری فناورانه تحقق یابد. به طور کلی رونق اقتصادی کشورها، صنایع و شرکت‌ها به اعمال مدیریت مؤثر فناوری و نوآوری فناورانه وابسته است و از جمله عواملی که موجب بهبود قدرت رقابتی فناورانه می‌شود، برنامه‌ریزی بلندمدت به منظور بسترسازی و تقویت فرهنگ انجام تحقیقات و ایجاد خلاقیت و نوآوری در شرکت‌ها و به تبع آن در اقتصاد می‌باشد.

بر این اساس نوآوری و فناوری به عنوان پایه‌های اساسی برای توسعه به منظور گذار کشورهای در حال توسعه (همچون ایران) از اتکا به بهره‌برداری منابع طبیعی به سمت نوآوری‌های فناورانه مورد نیاز بوده به طوری که توسعه اقتصادی پایدار بدون کارآفرینی فناورانه رخ نمی‌دهد. با توجه به نقش مهم کارآفرینی در توسعه اقتصادی و صنعتی، برنامه‌ریزی جهت توسعه پایدار آن به منظور ایجاد محیط کارآفرینانه حائز اهمیت بوده که می‌بایست توسط دولت برنامه‌ریزی و اجرا گردد. بر همین اساس در دنیا، دولت‌ها تلاش کرده‌اند که سیاستگذاری مناسبی در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و آموزشی با هدف گسترش کارآفرینی پایه‌ریزی نمایند که از جمله این سیاست‌ها برنامه‌های حمایتی مالیاتی، تسهیل‌سازی شروع کسب و کار، حمایت‌های تامین مالی و در اختیار گذاشتن فضای فیزیکی و زیرساخت‌ها می‌باشد. در ایران نیز چنین سیاست‌هایی مصوب و اجرا گردیده‌اند که البته نتایج حاصله در مقایسه با برخی کشورهای منطقه حاکی از نرخ رشد پایین‌تر در شاخص‌های مختلف نوآوری، بهبود محیط کسب و کار و ... است.

چالش‌های موجود در گسترش کارآفرینی فناورانه در کشور

کارآفرینی فرآیندی است که در طی آن فرد کارآفرین با داشتن ایده‌های نو، نسبت به شناسایی فرصت‌های جدید اقدام نموده و با پذیرش ریسک و از طریق بکارگیری منابع، کسب و کار جدیدی را به منظور تولید محصول یا خدمات با هدف بدست آوردن سود راه‌اندازی می‌کند. کارآفرینی دارای دو جزء اصلی است که هرکدام ویژگی‌های خاص خود را به منظور موفقیت در کارآفرینی دارا می‌باشند: فرد کارآفرین و اکوسیستم کارآفرینی.

ضمن اینکه در کشور ما می‌بایست در پرورش ویژگی‌های فرد کارآفرین برنامه‌ریزی‌های منسجمی انجام پذیرد ولی باید به این آموزه تجربه شده در کشورهای پیشرو هم توجه نمود که در گذشته در آن کشورها تنها به نقش و ویژگی‌های فردی در کارآفرینی تأکید می‌شد و به همین دلیل در آن کشورها جهت توسعه کارآفرینی تلاش دولت‌ها محدود به برنامه‌ریزی سطح فردی بود و انتظار می‌رفت که کارآفرینی تنها با آموزش افراد و فرهنگ سازی در جامعه توسعه پیدا خواهد کرد. اما تجربه نشان داده که کارآفرینی نیازمند محیطی مساعد است و انگیزه فردی کافی نیست.

لذا باید در این بخش هم، دولت توجه بسزای خود را معطوف به آماده‌سازی محیط مساعد کارآفرینی نماید. از این رو با توجه به اینکه کارآفرینی به شدت به محیطی که کارآفرین در آن فعالیت می‌کند (اکوسیستم کارآفرینی) وابسته بوده و این محیط شامل اجتماع، محیط نهادی و محیط فیزیکی می‌باشد. به طور کلی اکوسیستم کارآفرینی به ذی‌نفعان، سازمان‌ها و نهادهایی اشاره دارد که محرک یا مانع تصمیم فرد برای کارآفرین شدن بوده و یا بر احتمال موفقیت او در صورت راه‌اندازی کسب و کار کارآفرینانه مؤثرند.

متغیرهای مختلفی در موفقیت کسب و کار و توسعه آن اثرگذارند که با ایجاد چالش‌هایی مختلف ارائه روشی ساده برای موفقیت شرکت کارآفرینی فناورانه را دشوار خواهد کرد. به طوری که فرآیند کارآفرینی فناورانه در خلاء اتفاق نیفتاده و در واقع طراحی و پیاده سازی در یک چارچوب خاص اجتماعی- اقتصادی و فناوری است که شرایط مورد نظر را ایجاد می‌کند. در نتیجه ایجاد اکوسیستم برای کارآفرینی معطوف به

توسعه شرایط بهینه از نظر بازیگران و منابع بوده که می‌تواند مسیر رسیدن به هدف (ایده به ایجاد شرکت) را بوجود آورد.

در این راستا شرکت‌های نوپا (استارت‌آپ‌ها) و مبتنی بر فناوری نقش مهمی در تبدیل دانش به محصولات و همچنین در اقتصاد دانش بنیان داشته و در رشد اقتصادی کشور بسیار تأثیرگذار خواهند بود. اما تاسیس شرکت‌های نوپا و مبتنی بر فناوری (شرکت‌های فنور و دانش بنیان) با توجه به شرایط حاکم بر بازار اقتصادی کشور و محدودیت‌های تعامل با شرکت‌های پیشرو خارجی با چالش‌های زیادی همراه بوده و تنها بخش کوچکی از این شرکت‌ها در بازار کسب و کار دوام می‌آورند. لذا برای افزایش بازدهی و بقا شرکت‌های دانش بنیان ارائه راهکارهای حمایتی به منظور موفقیت این شرکت‌ها ضروری است که لازمه این امر توجه بیشتر دولت و نهادهای برنامه‌ریز و سیاستگذار به این مقوله به منظور ریل‌گذاری توسعه کارآفرینی فناورانه در کشور و پیش حرکت قطار کسب و کارهای فنور و استارت‌آپ‌ها در مسیر توسعه کشور می‌باشد.

بر طبق آمارهای منتشره توسط انجمن جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷ شاخص رقابت پذیری ایران در بین ۱۳۷ کشور ۶۹ و شاخص نوآوری ۶۶ بوده است. با توجه به اینکه ایران در بین کشورهای در حال گذار از اقتصاد منبع محور به اقتصاد کارآیی محور در نظر گرفته شده، لذا اگر کشور به دنبال وارد شدن به بازارهای جهانی با بالا بردن شاخص رقابتی خود است شدیداً به ارتقاء کارآفرینی فناورانه نیاز دارد.

در جمهوری اسلامی ایران نیز علیرغم تصمیم دولتمردان جهت ایجاد فضای کارآفرینی و حمایت از گسترش کسب و کارهای جدید و با وجود تأکیدهای فراوان در قوانین بالادستی کشور، اما بدلیل عدم همسو بودن برنامه‌ها و سیاست‌های دستگاه‌های مختلف دولتی در حمایت از نوآوری و کارآفرینی، تغییر ناگهانی سیاست‌های دولت و اعمال نظرات سلیقه ای دولتمردان، تعدد و تعارض قوانین، عدم تقویت شاخص‌های نوآوری، عدم ارتقاء زیرساخت‌های قانونی و حقوقی و ... با کندی حرکت در این مسیر روبرو بوده که البته کشور با توجه به دراختیار داشتن منابع طبیعی فراوان و خیل عظیم جوانان تحصیلکرده و مستعد می‌تواند با برنامه‌ریزی منسجم و بهینه به سرعت خود در مسیر رشد و توسعه بیافزاید.

سیاست پیشنهادی

با توجه به برنامه چارچوب اصلاح ساختاری بودجه که با هدف قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت تنظیم گشته است و از آنجایی که در شرایط تحریم، تکیه بر توانمندی داخلی و استفاده از ظرفیت‌های نوآوری و خلاقیت حائز اهمیت است می‌توان گفت که شرکت‌های مبتنی بر فناوری و استارت‌آپ‌ها می‌توانند بازوی دولت در تحقق این امر بوده و ضمناً در توسعه کشور، اشتغالزایی، رونق تولید و توسعه پایدار اقتصادی و کمک به کشور جهت گذار از اقتصاد منبع محور به اقتصاد کارآیی محور نقش ویژه ای داشته باشند.

از این رو با توجه به اهمیت کارآفرینی در اشتغالزایی و رشد اقتصادی و نیز وابستگی کارآفرینی به محیط و اکوسیستم کارآفرینی که اگر محیط آماده و مساعد نباشد هرگز نمی‌تواند بستری مناسب برای ایجاد و رشد کسب و کارها پدید آورد، لذا برنامه‌ریزی صحیح و منسجم و اراده قوی در اجرای برنامه‌ها جهت ایجاد اکوسیستم کارآفرینی امری حیاتی می‌باشد.

از جمله پارامترهایی که در بهبود محیط کارآفرینی کشور موثر بوده و نیازمند توجه ویژه دولت و سیاستگذاری مناسب و اجرای هر چه سریع‌تر آنها می‌باشد می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- تدوین سیاست‌های بلندمدت و میان‌مدت در خصوص حمایت از فعالیت‌های کارآفرینی فناورانه؛
- در نظر گرفتن معاونت یا سازمان ویژه جهت پایش و بهبود نظام کارآفرینی در کشور؛
- آموزش‌های تخصصی کارآفرینی متناسب با مزیت رقابتی کشور و فناوری‌های مورد نظر بر اساس آینده‌نگری، مزیت‌ها و فرصت‌های منطقه‌ای؛
- افزایش بودجه تحقیق و توسعه در دستگاه‌ها و تخصیص آن در شرایط مساوی با ایجاد فضای رقابتی بین شرکت‌های خصوصی و دانشگاه‌ها.

ضمناً از آنجایی که سازمان برنامه و بودجه به عنوان مغز نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور بوده و تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت از مهمترین وظایف این سازمان نام برده شده است، لذا مناسب می‌باشد که در سازمان سازوکاری بمنظور پایش و ارزیابی برنامه‌ها در حوزه دانش‌بنیان، کارآفرینی فناورانه و حمایت از استارت‌آپ‌ها پیش‌بینی گشته تا بیش از پیش امور راهبری و رصد توسعه کشور در امور کارآفرینی و کسب و کار نوآورانه و نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌های دستگاه‌ها در سطح کشور به منظور ایجاد زیرساخت‌ها و بهبود فضای کارآفرینی فناورانه محقق گردد.



نقش ما در فردای توسعه‌یافتگی؛ راهبردی برای توسعه ایران

سعید غلامی نناج امیری

عضو گروه پژوهشی توسعه، تامین مالی و اقتصاد بین‌الملل
مدیرکل دفتر خدمات پژوهشی و کاربست یافته‌های پژوهشی

کوتاه سخن

- پرسش: توسعه از کی و از کجا آغاز می‌شود؟
- پاسخ: از امروز و از همین جا که ایستاده‌ایم.
- پرسش: توسعه را چه کسانی بوجود می‌آورند؟
- پاسخ: من و شما.
- پرسش: راهبرد توسعه‌ای مورد نظر چیست؟
- پاسخ: تکثیر و توانمندسازی کنش‌گران توسعه‌خواه راهبرد پیشنهادی ما برای نیل به توسعه ایران است.
- پرسش: چگونه در مسیر توسعه ایران گام برداریم؟
- پاسخ: فرض کنیم در فردای توسعه‌یافتگی ایران ایستاده‌ایم، امروز همان کنیم که در آن روز از ما انتظار می‌رود.
- پرسش: آیا می‌توان از این راهبرد موفقیت را انتظار داشت؟
- پاسخ: رهرو آن است که آهسته و پیوسته رود، رهرو آن نیست که گه تند و گه‌ی خسته رود.

تبیین علل توسعه‌نیافتگی

سخن در باب توسعه ایران بسیار گفته شده و در طی یک صد سال اخیر نظریات متعددی از سوی اندیشمندان و صاحب‌نظران پیرامون چرایی توسعه‌نیافتگی و علل کندی رشد و توسعه و بعضاً در مورد ریشه‌های عقب‌ماندگی، مطرح شده است. عواملی همچون جغرافیا و اقلیم نامساعد، استبداد داخلی و حکام خودکامه، استعمار و استیلای بیگانگان و عوامل خارجی، خلیات و عادات رفتاری ما ایرانیان، نفت و نفرین منابع، انحطاط اندیشه و زوال خردورزی، شیوع باورهای خرافی و... و با ترکیبی از این عوامل، در باب علل تاریخی دست نیافتن به چایگاهی که شایسته ایران است، اقامه شده است.



در این مجال قصد ورود به سطح ارزیابی و آسیب‌شناسی نظریات توسعه را نداریم، بلکه در تلاش خواهیم بود مبتنی بر یافته‌های پیشین، بر وجه مشترک نظریه‌های توسعه، متمرکز شده و راهبردی را برای نیل به توسعه ایران پیشنهاد نماییم. فارغ از اینکه کدام عامل را در کدام مقطع تاریخی با چه میزان شدت و تأثیرگذاری بر توسعه ایران موثر بدانیم، می‌توان اذعان داشت که جملگی این عوامل، بستر و زمینه‌ای را ایجاد کرده‌اند که استعدادهای بالقوه در کشور به فعلیت نرسند، در شرایطی به سر می‌بریم که ساختارهای به هم تنیده و توسعه‌نیافته، امکان رشد و تغییر به کنشگران را نمی‌دهند به نحوی که کشور در دور باطل فاعلیت- ساختار، گرفتار شده و مدام بر فاصله و شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب افزوده شده است. کسی کاری انجام نمی‌دهد چون شرایط و ساختار اجازه نمی‌دهد، ساختارهای نامطلوب را هم نمی‌توان تصحیح کرد چون کنشگری وجود ندارد که دست به چنین اصلاحی بزند.

البته قطعاً این تحلیل به معنای نادیده گرفتن همه تلاش‌های مثبت صورت گرفته در خلال اجرای برنامه‌های توسعه در کشور نبوده و چه بسا اوج‌گیری و ارتقاء سطح مطالبات و وضع مطلوب انتظاری برای کشور در اذهان عمومی از یکسو و تلاش روزافزون سایر کشورها برای پیشی و سبقت گرفتن از ایران از سوی دیگر را نیز لازم باشد مدنظر قرار داد.

راهبردهای توسعه‌ای پیشین

حال پرسش این است که از کجا باید شروع کرد؟ به مصاف کدام عامل عقب ماندگی باید رفت؟ از کدام مسیر و معبر باید پای در مسیر توسعه نهاد؟ کدام راهبرد را باید برای توسعه برگزید؟ در طی سال‌ها و دهه‌های گذشته هر از گاهی نسخه‌ای درمان‌گر از سوی برخی سیاسیون، روشنفکران و رجال و اهالی قدرت به جامعه معرفی شده است.

برخی بر طبل مشروطه و برپایی نظام قانون کوبیده‌اند، برخی توسعه از طریق دولت مقتدر و دیکتاتور مصلح را پیشنهاد داده‌اند، عده‌ای دیگر جذب و نفوذ در دولت‌ها و اصلاح از درون دولت را برگزیده‌اند، عده‌ای دیگر بر تلاش سیاسی برای کسب قدرت و به دست گرفتن قوه مجریه اصرار ورزیده‌اند، برخی نیز در مقاطعی از تاریخ بر تغییر رژیم و نوسازی ساختار حکومت و تغییر قانون اساسی نظر داشته‌اند، همواره عده‌ای نیز بوده‌اند که

نامید از ظرفیت‌های داخلی، دل در گرو رسیدن امدادهای غیبی، از برون مرزها داشته‌اند و بی‌مدد قدرت‌های خارجی، نیل به توسعه را غیرممکن دانسته‌اند.

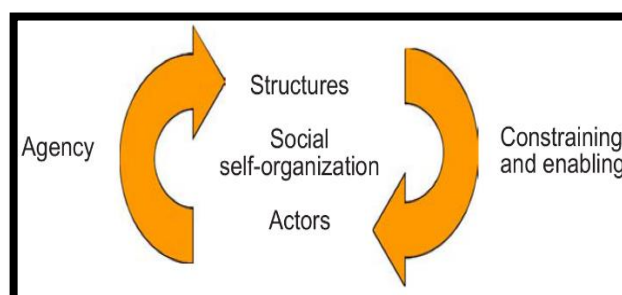


وضعیت ما در ایران امروز، حاصل و برآیند کنشگری بازیگران متعدد و نقش آفرینان مختلف در طول سال‌ها بوده است. راهبردهای مختلف در طول تاریخ انتخاب شده و راه‌ها پیموده شده است. منابع مصروف و نتایجی حاصل شده است. حال چنانچه در جایگاه و رتبه‌ای که می‌خواهیم قرار نداریم، برای گرفتن نتیجه دیگر می‌بایست تغییری هم در «فرایند» و هم در «عوامل» ایجاد شود. راه‌های پیموده شده، اگر ما را به مقصد نرسانده‌اند، باید مسیری نو در پیش گیریم، اگر بازیگران پیشین و برآیند کنشگری آنان، ما را به توسعه رهنمون نساخته است، پس لاجرم باید بازیگری نو وارد زمین بازی توسعه ایران شود.

راهبرد پیشنهادی برای نیل به توسعه

نیل به توسعه؛ از طریق افزایش رفاه و رضایت از زندگی توسط آحاد جامعه، معنی می‌شود از اینرو توسعه؛ از مسیر و معبر مهیا کردن شرایط (ساختارها) برای سبز شدن دانه‌های مستعد رشد (کنشگران) گذر خواهد نمود. اما پرسش محوری این است که چگونه می‌توان بر معمای فاعلیت- ساختار در ایران، فائق آمد. پس اگر پرسش این باشد که برای بهره‌مندی از مواهب توسعه چه کنیم؟ در پاسخ باید گفت: شکستن دور باطل معمای فاعلیت - ساختار.

در راهبرد پیشنهادی برای توسعه، نقطه شروع تغییر از «فرد» است نه از «جامعه»، عوامل انسانی هر چند در چارچوب ساختارها و تحت الزام قواعد آن، عمل می‌کنند اما در تغییر و حتی در ساختن ساختارهای نو می‌توانند نقش موثری داشته باشند. انسان کنشگر توسعه، در نقش عاملیت از تغییر خود شروع می‌کند و به تدریج روابط، نهادها و ساختارها را متحول می‌سازد.



من اگر بنشینم، تو اگر بنشینی، چه کسی برخیزد؟

من اگر برخیزم، تو اگر برخیزی، همه بر می‌خیزند

توسعه نیازمند انسان توسعه‌گراست، بازیگری به نام انسان توسعه‌خواه، توسعه‌نگر و توسعه‌گرا باید به زمین بازی توسعه افزوده شود. در راهبرد توسعه پیشنهادی، باید از خودمان شروع کنیم زیرا حداقل به اندازه تلاش‌مان مؤثریم. باید به عنوان فرد، آن‌گونه رفتار کنیم که در فردای توسعه یافتگی، از ما انتظار می‌رود. از این‌رو کنشگر توسعه‌خواه (در مقام فاعلیت) در فرایند نیل به توسعه در محورهای زیر به ایفای نقش می‌پردازد:

- برای نیل به توسعه، مشارکت و همکاری می‌نماید.
- تصویر نقطه مطلوب از توسعه را تعدیل و تصحیح می‌کند.
- مطالبه‌گری از مسولین و نظارت بر عملکرد آنها را افزایش دهد.
- بتدریج به سمت اصلاح ساختارها پیش می‌رود.

فرایند نیل به توسعه از طریق راهبرد پیشنهادی

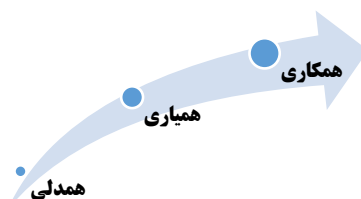
نیل به توسعه در این راهبرد طی گام‌هایی به شرح زیر محقق می‌شود:

- گام نخست: ایجاد احساس تعلق به محیط و افزایش احساس مسئولیت
- گام دوم؛ کمک به تغییر صفات رفتاری جامعه و فرهنگ‌سازی برای مردم
- گام سوم ، تلاش برای تغییر تدریجی نهادها، روابط و ساختارها به کمک مردم



شاید این پرسش مطرح شود که کنشگران توسعه‌خواه با اقداماتی هرچند مثبت ولی در سطح فردی نمی‌توانند تاثیر چندانی بر فرایند توسعه بگذارند، این در حالی است که اساساً هیچ‌گاه شرایط برای انجام اقدامات بزرگ و سریع و کامل برای نیل به توسعه در کشور مهیا نبوده و چشم‌اندازی هم برای تحقق آن مشاهده نمی‌شود از این‌رو تنها راه در دسترس، متوسل شدن به همین اقدامات و موفقیت‌های کوچک و امیدآفرین برای دستیابی تدریجی و البته پایدار به اهداف بزرگ و ملی است.

علاوه بر این تجربیات میدانی نیز موید این نکته است که با استفاده از مدل زیر (همدلی، همیاری و همکاری) می‌توان به تدریج از اقدامات فردی کوچک آغاز نمود و با تقویت سرمایه اجتماعی و افزایش اعتماد میان کنشگران توسعه‌خواه، یک «همکاری» برای انجام اقدامات توسعه‌ای بزرگتر و ملی را نیز سازمان داد.



تغییر ساختارها نیز فرایندی تدریجی دارد، بدین نحو که در اثر اقدامات فردی کنشگران توسعه خواه و افزایش تدریجی دامنه و وسعت فعالیت آنها و نشر اخبار مربوطه در سطح جامعه و افکار عمومی، به تدریج تابوی متصلب بودن و غیرقابل تغییر و اصلاح بودن ساختارها، شکسته شده و باوری جدید پدید می آورد که اصلاح و تغییر و توسعه امری شدنی و محتمل است. فارغ از اینکه وضعیت موجود ساختارها چگونه باشد و چه میزان، مساعد یا نامساعد به حال توسعه باشند، این «تلقی از ساختار» در اذهان کنشگران است که تعیین می کند، چگونه به مصاد ساختارها بروند و تا چه میزان از آنها متأثر گردند.



چرا این راهبرد قرین موفقیت است؟

راهبرد تکثیر و توانمندسازی کنشگران توسعه خواه، راهبردی است که هرچند، هیچ گاه به صورت رسمی به عنوان راهبرد توسعه، انتخاب نگشته و دیرزمانی هم از مطرح شدن آن نمی گذرد، با این وجود از اقبال خوبی برای کامیابی برخوردار است. در این راستا دلایل و زمینه های زیر را می توان مطرح نمود:

✓ این راهبرد، رویکردی ایجابی داشته و نه سلبی و قائل به حذف و کمرنگ شدن نقش هیچ یک از عناصر و بازیگران و متولیان رسمی موثر بر توسعه نیست. در این راهبرد، بازیگری به جمع بازیگران توسعه ایران افزوده می شود برای یاری رسانی و برداشتن کارهای بر زمین مانده در مسیر نیل به توسعه ایران.

✓ حرکت در مسیری که این راهبرد بر آن تاکید دارد، تحت هر شرایطی برای ایران مفید است. چه زمانی که جغرافیا و اقلیم محدودیت های خود را بر ایران تحمیل می کند و چه زمانی که با ما بر سر مهر است. چه زمانی که بازیگران خارجی چشم طمع به استقلال و تمامیت ارضی ما دارند و چه زمانی که مقهور اقتدار و قدرت ما هستند. چه زمانی که دولت های کارآمد و توسعه گرا بر مسند قدرت هستند و چه زمانی که ممکن است چنین نبوده باشد. توانمندسازی کنشگران توسعه خواه و جلب مشارکت مردم برای نیل به توسعه، اقدامی همواره مفید است.

✓ در زمانه ای که تامین منابع مالی مورد نیاز برای توسعه، چه از محل بودجه عمومی و چه از محل سرمایه گذاری خارجی، با دشواری هایی مواجه شده است، این راهبرد نه تنها هزینه ای بر کشور تحمیل نمی کند بلکه به آزادسازی انرژی ها و منابع موجود در سطح جامعه تکیه دارد.

✓ تاکید بر این راهبرد، بمثابة یک راهبرد توسعه ای، زمینه ساز بسط و تعمیق سرمایه اجتماعی در کشور گشته و ما را از بسیاری از خطرات در کمین نشسته، مصون نگاه خواهد داشت و شکاف های ایجاد شده میان دولت- ملت در ادوار گذشته را ترمیم می کند.

✓ رهرو آن است که آهسته و پیوسته رود، رهرو آن نیست که گه تند و گهی خسته رود. این راهبرد بر عنصر تدریجی بودن و اقدام‌های کوچک آحاد جامعه برای نیل به توسعه اهتمام دارد و امید آن می‌رود هرآنچه از رهگذر این راهبرد برای توسعه ایران حاصل شود، پایدار، مانا و بازگشت‌ناپذیر باشد.

✓ پیشران توسعه در این راهبرد، فرودستان یا ذره‌ها هستند و نه فرادستان و توانگران. آنهایی که از مواهب توسعه بی‌بهره‌اند، آنها که ندارند یا نداری را نیک تجربه کرده‌اند. فرودستان در تلاش برای دستیابی به مواهب رشد و توسعه بسیار باانگیزه‌تر از توانگرانند، با انگیزه‌تر از کسانی که هم‌اکنون نیز در رفاه و آسایش نسبی زندگی می‌کنند. ذره‌ها کوچکند اما بی‌شمار، همسو و هم‌جهت شدن آنها تصویر زیبایی از مشارکت و همدلی را خواهد ساخت. با لشکر مورچگان می‌توان به مصاف فیل توسعه‌نیافتگی رفت و برآن فائق آمد.

✓ در عصر ارتباطات و فناوری اطلاعات، حضور در فضای مجازی همه‌گیر شده، پیر و جوان، خرد و کلان، شهری و روستایی، مرد و زن و... همه از آن بهره‌مند شده‌اند، زمینه برهم‌افزایی کنش‌ها و پیوند دادن کنشگران توسعه‌خواه به یکدیگر تسهیل شده، تشکیل گروه و سازماندهی اقدامات گروهی آسان‌تر شده، امکان اشتراک‌گذاری سریع تجربیات ایجاد شده و زمینه آگاهی‌بخشی و امیدبخشی به یکدیگر بیشتر فراهم شده و از اینرو با افزایش سطح آگاهی‌های عمومی می‌توان گفت که ایران وارد مرحله‌ای شده که اطلاق «جامعه آگاه» به آن شایسته خواهد بود.



✓ رشد NGOها، انجمن‌ها و تشکل‌های مردمی در سراسر کشور، افزایش میزان مشارکت در پویش‌های مردمی و افزایش مشارکت در امور خیرخواهانه امری است که در این ایام شاهد آن هستیم و این امر نوید موفقیت‌های بزرگتر در زمینه توسعه را می‌دهد.

✓ افزایش تعاملات مردم با دنیای خارج، چه خارج از شهر و استان خود و چه خارج از مرزهای ایران، چه از طریق فضای مجازی و چه از طریق مسافرت، سبب گشته تا با متقارن شدن سطح اطلاعات، خواسته‌ها و مطالبات دقیق‌تر گشته، امکان مقایسه ایجاد گشته و بسترهای رشد و عوامل بازدارنده آن به خوبی شناسایی شوند.

✓ در گذشته‌های دور، ظهور منجیان، مصلحان، قهرمانان با فاصله بسیار زیاد صورت می‌گرفت. هر مصلحی در پی درنگی طولانی، با بحرانی شدن شرایط پا به عرصه می‌گذاشت به تنهایی گام برمی‌داشت، خسته

می‌شد، سنگلاخ‌های مسیر، پرچم از دستانش می‌ستاند و مردم را به سوگش می‌نشانند. اما اکنون زمانه‌ای شده که قهرمان نداریم ولی نوآور و کارآفرین و داوطلب و کنشگر جزء فراوان داریم، زود به زود هم ظهور می‌کنند پیش از آنکه اولی خسته شود، دومی وارد عرصه می‌شود، کمتر به سوگ می‌نشینیم و بیشتر در طلب شادی هستیم. این علائم جملگی این حقیقت را بر همگان گوشزد می‌کنند که این راهبرد قرین موفقیت است.

کلام پایانی

در این نوشتار کوتاه، به اجمال، به تبیین علل توسعه نیافتگی از منظر صاحب نظران مختلف پرداخته شد و ریشه واحد آنها این گونه بیان شد که جملگی عوامل موثر بر توسعه نیافتگی، در قالب ساختارهای نامساعد، بستر و زمینه‌ای را ایجاد کرده‌اند که استعدادها بالقوه در کشور به فعلیت نرسند. در ادامه راهبردهایی که تاکنون در طی ادوار مختلف برای توسعه پیشنهاد و مبنای عمل قرار گرفت، معرفی شد و گفته شد اگر راه‌های پیموده شده، ما را به مقصد نرسانده‌اند، باید مسیری نو در پیش گیریم، اگر بازیگران پیشین و برابند کنشگری آنان، ما را به توسعه رهنمون نساخته است، پس لاجرم باید بازیگری نو وارد زمین بازی توسعه ایران شود. در ادامه تکثیر و توانمندسازی کنشگران توسعه‌خواه به‌عنوان راهبرد پیشنهادی برای نیل به توسعه معرفی و فرایند نیل به توسعه از طریق راهبرد پیشنهادی گام به گام تشریح شد و در پایان با ذکر دلایلی چند توضیح داده شد که چرا این راهبرد قرین موفقیت است. نظر به اینکه شناخت کنش توسعه‌ای و معرفی ویژگی‌های کنشگران توسعه‌خواه به‌عنوان نقطه محوری این نگرش، حائز اهمیت می‌باشد، در ذیل ویژگی‌های مربوطه فهرست شده است.

ویژگی کنشگر توسعه‌خواه

- با هنجار مشارکت آشنا است.
- اندیشه‌ورز است و تشنه آموختن.
- برای بهبود وضعیت جامعه‌اش در تلاش است.
- سهم خود برای مشارکت داوطلبانه در فعالیت‌های عام‌المنفعه را ادا می‌کند.
- اهل تساهل و تسامح است و با خشونت در تمامی اشکالش بیگانه است.
- کارگروهی برایش ارزش است.
- با طبیعت مهربان است و دوست دار محیط زیست.
- شایسته‌سالاری را سرلوحه کارهایش قرار می‌دهد.
- شادی را برای خود و دیگران به ارمغان می‌آورد.
- اهل مدارا، شکیبایی و گذشت است سلاقی متفاوت را برمی‌تابد.
- به احیاء و پاسداشت هویت بومی / ملی اهتمام می‌ورزد.
- به استحکام بنیان خانواده می‌اندیشد.
- فارغ از جنس و نژاد و قومیت و زبان، با هویت غیرشخصی خود به ایفای نقش در جامعه می‌پردازد.

- خوش‌نام، مدافع منافع ملی و بی‌ارتباط با بیگانگان است.

ویژگی اقدام توسعه‌ای

- ۱- کنش توسعه‌ای بتدریج باید مورد اقبال عمومی واقع شود.
- ۲- اقدام متناسب با نیاز توسعه‌ای امروز کشور است.
- ۳- طرح توسعه‌ای، مورد اجماع متخصصین حوزه مورد نظر است.
- ۴- اقدام توسعه‌ای موجب ترویج تنش و خشونت در جامعه نمی‌شود.
- ۵- دارا بودن رویکرد ایجابی و پرهیز از فعالیت‌های سلبی و اعتراضی
- ۶- منافع اجتماعی کنش بر منافع اقتصادی و سیاسی فرد کنشگر غلبه دارد.
- ۷- دوری از اقدام عجولانه و قائل به اقدام تدریجی و برنامه‌ریزی شده
- ۸- بهره‌گیری از توان متخصصین در قلمرو فعالیت خود



سیستم یکپارچه برنامه‌ریزی سرزمینی

مهرداد کاشف

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

در چند دهه اخیر توجه به برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی در کشور با فراز و نشیب روبرو بوده و همین امر باعث عدم دستیابی کامل به اهداف توسعه‌ای شده و از طرفی آثار و پیامدهای منفی بر محیط‌زیست داشته است. در واقع توسعه همواره در بستری به نام محیط‌زیست صورت می‌گیرد و چنانچه این بستر توان و ظرفیت پذیرش را نداشته باشد به نابودی می‌گراید و به توسعه‌ای ناکارآمد منجر خواهد شد. از این رو با توجه به اهمیت موضوع در قانون برنامه پنجم توسعه بر تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در قالب ماده ۱۸۲ تاکید شده است. تحقق این امر در کشور منوط به بهره‌گیری از خرد جمعی، علوم به روز و فناوری‌های نوین می‌باشد. شناخت توان و تناسب سرزمین برای کاربری‌های مختلف از یک سو و بکارگیری منابع موجود در محدوده‌های مشخصی از سرزمین در واحدهای زمانی برنامه‌ریزی از سوی دیگر نقش کلیدی در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت سرزمین ایفا می‌کند. در این مسیر سه سؤال اساسی زیر مطرح می‌شود: چه مکان یا گزینه‌هایی برای فعالیت مورد نظر مناسب است؟ پیامدها و آثار فعالیت‌های مورد نظر چیست؟ و اینکه سرزمین برای ارائه پایدار و در خور خدمات مورد انتظار و پذیرش بار حاصل از فعالیت‌ها و کاربری‌های مورد نظر در بازه زمانی برنامه‌ریزی چه اندازه است؟

از طرفی گسترش و پیچیدگی جوامع انسانی در دهه‌های اخیر، مشکلات فراوانی را در مقابل برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران و مدیران قرار داده است. سیستم‌های اطلاعات مبتنی بر کامپیوتر در راستای چیرگی بر این مشکلات به عرصه وجود آمده‌اند. این سیستم‌ها حجم بزرگ داده‌ها را به اطلاعات مفید جهت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری تبدیل می‌کنند. سیر تاریخی پیشرفت این سیستم‌ها از سیستم‌های پردازش داده‌ها،^۱ سیستم‌های اطلاعات مدیریت (MIS)،^۲ سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری (DSS)،^۳ سیستم‌های اتوماسیون اداری و سیستم‌های خبره (ES)^۴ می‌باشد.

۱ Data Processing System

۲ Management Information System

۳ Decision Support System

۴ Expert System

از بین این سیستم‌ها DSS به تصمیم‌گیران کمک می‌کند که از طریق کنش متقابل مستقیم با اطلاعات و مدل‌های تحلیلی به حل مسائل نیمه ساختاری بپردازند. چنین سیستم‌هایی به صورت مشخص با هدف حل مسائل پیچیده و دارای ساختاری نامتعارف که در آن اهداف تصمیم‌گیران و ابعاد مسئله به صورت واضح و روشن قابل تعریف نمی‌باشند طراحی گردیده‌اند. همچنین این امکان را فراهم می‌سازند که حل مسئله از طریق رفت و برگشتی صورت پذیرفته و تأثیرات تصمیمات به عنوان اطلاعات پایه تصمیم‌های مجدد مورد استفاده قرار گیرند. در حقیقت در این روش، تصمیم‌گیری از مراحل متوالی و تکراری به جای عبور از یک مسیر ساده خطی صورت می‌پذیرد.

تمایز آشکار تصمیم‌گیری در شاخه مدیریت با شاخه‌هایی مثل برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و جغرافیا و سایر شاخه‌های مشابه در اعتبار بعد فضایی است. بدین معنی که کاربرد اطلاعات فضایی (اطلاعات جغرافیایی) در این شاخه‌ها باعث تفاوت در نحوه تصمیم‌گیری نسبت به شاخه مدیریت می‌شود و این مفهوم راه را برای بوجود آمدن سیستم‌های اطلاعات فضایی پشتیبان تصمیم‌گیری (SDSS)^۱ باز کرده است. مفاهیم اساسی و چارچوب اصلی SDSS با DSS شباهت زیادی دارد، ولی به دلیل طبیعت پیچیده مسائل فضایی، SDSS نیاز به توانایی‌ها و قابلیت‌های اضافی جهت پردازش اطلاعات فضایی و روش‌های مدل‌سازی عددی ارائه طیف وسیعی از خروجی‌ها شامل نقشه، جدول و سایر حالت‌های خاص را دارند.

از طرفی امروزه بهره‌گیری از سیستم‌های یکپارچه هوشمند در حل بسیاری از مسائل ساخت‌یافته، نیمه‌ساخت‌یافته و غیرساخت‌یافته متداول می‌باشد. لیکن این امر در خصوص مسائل نیمه ساخت‌یافته و غیرساخت‌یافته به علت پیچیدگی و نداشتن یک الگوریتم ثابت برای حل مسئله بیشتر مطرح می‌باشد. از جمله این مسائل می‌توان به مباحث مرتبط با محیط‌زیست و برقراری توازن و تعادل منطقه‌ای اشاره نمود، زیرا به علت وجود عوامل و عناصر متعدد دخیل در آن همچون محیط‌زیستی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارای پیچیدگی بوده و راه‌حل مشخصی که تمام زوایای آن را پوشش دهد وجود ندارد. در این راستا ایجاد، تصحیح و پیاده‌سازی فرآیند تصمیم‌گیری براساس دقیق‌ترین و جامع‌ترین اطلاعات واقعی از سرزمین می‌تواند باعث افزایش توانایی تصمیم‌گیران در اعمال تصمیمات راهبردی مناسب گردد. در حال حاضر تمرکز بر سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری در بستر فضایی (SDSS) توانسته کمک شایانی به ارزیابی سرزمین و تهیه سازمان و ساختار فضایی نماید. در واقع با این سیستم‌ها نظم در میان بی‌نظمی سرزمین شناسایی و گروه‌بندی می‌کنند. لیکن این سیستم‌ها نتوانسته در مسائل پیچیده برنامه‌ریزی سرزمینی به نتایج مطلوب از دیدگاه جامعه فعال برنامه‌ریزی (بهره‌برداران و تصمیم‌گیران) برسد. در واقع توجه صرف به تئوری‌های عینی که بر دیدگاه منطقی استوار است، نتوانسته منجر به حل مسائل پیچیده ساخت‌نیافته بهره‌برداری بهینه از سرزمین گردد. از این رو توجه به سیستم‌های دانش‌محور که دیدگاه عملگرایی - با تئوری‌های محتوایی - را در کنار سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری - با دیدگاه منطقی - قرار می‌دهد، می‌تواند کمک شایانی به حل این گونه مسائل نماید. از طرفی با توجه به تأکید این نکته که هرگونه برنامه‌ریزی برای جامعه بهره‌برداران، بدون دخالت آنها در امر برنامه‌ریزی محکوم به شکست است. مد نظر قرار دادن دو دیدگاه عینی و ذهنی (ارزشی) در قالب یک سیستم

^۱ Spatial Decision Support System

یکپارچه اطلاعاتی نوین می‌تواند، گام مؤثر در برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی باشد. در این مسیر بهره‌گیری از یک معماری چند لایه می‌تواند به ارزیابی صحیح‌تر سرزمین و به همراه شناخت نیازها در جهت آینده‌نگاری و تهیه بهترین سناریوهای اجرایی کمک نماید.

بهره‌گیری از سطوح فناوری نوین اطلاعاتی می‌تواند در امر به نتیجه رساندن برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی کمک شایانی نماید. در حال حاضر فناوری هوش تجاری (Intelligence Business) از جمله پرکاربردترین این نوع فناوری می‌باشد زیرا با ایجاد یک بستر کامل و توجه به تمام زوایای یک سیستم اطلاعاتی هوشمند و با اختصاصی‌سازی آن برای برنامه‌ریزی مورد نظر همچون برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌توان به اهداف مورد نظر نائل شد. در واقع هوش تجاری یک چارچوب کاری، شامل فرآیندها، ابزارها و تکنولوژی‌های مختلف است که برای تبدیل داده به اطلاعات و اطلاعات به دانش مورد نیاز به کار می‌رود. با دانش حاصله تصمیم‌گیران می‌توانند در مقاطع زمانی مورد نیاز تصمیمات لازم و مناسب را اتخاذ نمایند.

ایجاد سیستمی که به دو دیدگاه عقلانی و ارزشی در قالب سیستمی و تکرارپذیر دیده شده است به نوعی که تصمیم‌گیری مبتنی بر دانش فضایی سیستم پشتیبانی (KBSDSS) حاصل می‌شود. در واقع نزدیک شدن این دو دیدگاه منجر به شکل‌گیری فرآیند اجتماعی شده است. از این رو ارائه مدلی بر این مبنا ضروری است. مدل سعی بر آن دارد که تا جای ممکن زوایای برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی را براساس موضوع برنامه‌ریزی و حوزه آن در نظر گرفته و علاوه بر توجه به برنامه‌ریزی‌های هنجاری که به باید‌ها و نبایدها توجه دارد به برنامه‌ریزی محتوایی که به هست‌ها و نیست‌ها توجه ویژه می‌نماید. توجه به برنامه‌ریزی هنجاری در کنار برنامه‌ریزی استراتژیک و عملکردی این امکان را به برنامه‌ریزان می‌دهد که خروجی‌های نزدیک به واقعیت تولید نمایند. در این معماری در کنار طراحی سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری در بستر فضایی - به عنوان بستر اصلی - سیستمی برای مبانی ارزشی طراحی می‌گردد و از ارتباط این دو در شروع به صورت مکانیزه و با تکامل سیستم به صورت هوشمند نیازهای لازم را برای تصمیم‌گیری فراهم آورده و از تعامل نزدیک این دو نوع سیستم در قالب سیستم‌های هوشمند و تکرارپذیر می‌توان به سناریوها و راهبردهای پابرجا دست یافت. سیستم مورد نظر دارای سه زیرسیستم می‌باشد که ادغام سه زیر سیستم ارزشی فضایی (SVS) و پشتیبان تصمیم‌گیری فضایی (SDSS) و تصمیم‌یار فضایی (SDMS) می‌تواند برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی را در قالب یک پایگاه دانش سیستم‌های پشتیبانی با ارائه راهبردهای مناسب و قابل تکرار برای رسیدن به بهترین راهبرد هدایت نماید.



راهکارهای سیاستی برای نظام بودجه‌ریزی کشور

محمد کوردبچه

عضو گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی / مشاور ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور

نگاهی به وضعیت موجود

مالیه عمومی در ایران در جریان عملکردهای گذشته بر محور اتکای به عواید نفتی در حجم و ترکیبی نامتعادل به گونه‌ای تحول یافته است که در نهایت بافتی وابسته را به اقتصاد کشور تحمیل نموده است. بودجه دولت با اتکاء به درآمد نفت به عنوان تامین کننده بخش عمده مخارج عمومی از یکسو با ایجاد قدرت خرید اضافی در اقتصاد کشور زمینه‌های رشد قیمت‌ها و تورم را فراهم آورده و از سوی دیگر با افزایش حجم واردات کشور به تبع تحولات بخش نفت و در جهت خنثی کردن فشارهای تورمی و تامین دریافت‌های ریالی بودجه دولت صورت گرفته و سیر وابستگی کشور را به خارج تشدید کرده است. بدیهی است سیاست استفاده از منابع نفتی در بودجه کشوری مانند ایران همواره نمی‌تواند ماهیتی غیرسازنده داشته باشد اگر عواید نفتی با تاثیری که بر تقویت قدرت خرید خارجی دارد در جهت تامین منابع سرمایه‌ای توسعه اقتصادی، اجتماعی و ظرفیت‌های متناسب با امکانات واقعی کشور در خدمت ایجاد زیر بناهای لازم تولیدی قرار گیرد، می‌تواند به تدریج به دولت امکان دهد از طریق ساز و کارهای مالیاتی با برداشت منطقی از عواید ناشی از تولیدات ملی زمینه‌های رشد متناسب هزینه‌ها و خدمات عمومی را فراهم کرده و به گونه‌ای متعادل به افزایش و گسترش رفاه عمومی و تامین عدالت اقتصادی در کشور کمک نماید. در عین حال باید توجه داشت که به واسطه نقش مسلط دولت در اقتصاد کشور هرگونه حرکت در جهت استقلال اقتصادی می‌بایست بر پایه کاهش اتکای بودجه دولت به عواید نفتی و ایجاد زیربناهای لازم تولیدی برای تامین مخارج روبه رشد بودجه استوار گردد.

ترکیب منابع عمومی دولت در گذشته به گونه‌ای بوده است که حتی در استثنایترین وضعیت‌ها، سهم مالیات‌ها از ۴۸ درصد کل منابع عمومی دولت فراتر نرفته است. علاوه بر این، بخش مهمی از درآمدهای مالیاتی نیز به طور مستقیم و غیر مستقیم وابسته به عواید نفتی است که این امر درآمدهای مالیاتی در مقابل نوسان‌های بازار جهانی نفت را آسیب‌پذیر کرده است. بیش از ۱۶ درصد درآمدهای مالیاتی را مالیات بر واردات تشکیل می‌دهد که به طور مستقیم وابسته به ارز حاصل از صادرات نفت است و به همین دلیل است که برای مثال پس از افزایش عواید نفت در سال ۱۳۵۳، مالیات بر واردات از حدود ۶۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۲ به بیش از ۱۶۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت. همچنین در سال‌های اخیر، مالیات مزبور که در اثر کاهش دریافت‌های ارزی حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۶۷ به ۱۴۶ میلیارد ریال رسیده بود، در سال

۱۳۷۲ به بیش از ۱۱۲۳ میلیارد ریال افزایش یافت. رقم مصوب سال ۱۳۹۸ نیز در این مورد به میزان حدود ۳۲۵ هزار ریال میلیارد ریال است که حدود ۱۹ درصد از کل درآمدهای مالیاتی پیش بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ را تشکیل می دهد. حدود ۲۴ درصد از درآمدهای مالیاتی نیز مربوط به مالیات بر شرکت ها می شود که به دلیل وابستگی این شرکتها به واردات مواد اولیه و واسطه های همواره تحت تاثیر نوسان های عواید نفتی بوده است. بدین ترتیب در مجموع حدود ۴۳ درصد از درآمدهای مالیاتی به طور مستقیم و غیر مستقیم وابسته به عواید نفتی است که این امر حاکی از ساخت آسیب پذیر این درآمدها است.

یکی از نکات مهم در خصوص نظام مالیاتی، معافیت هایی است که در نظام مالیاتی در نظر گرفته می شود. اعطای این معافیت ها حتی بدون وجود یک نظام نرخ تصاعدی، خصوصیتی کم و بیش مشابه نرخ تصاعدی به نظام مالیاتی می بخشد. سطح معافیت های اعطا شده، تعداد افراد و گروه هایی را که مشمول مالیات می شوند مشخص می سازد. در قوانین مالیاتی ایران نیز موارد مختلفی معافیت های مالیاتی در نظر گرفته شده است. کلیه فعالیت های کشاورزی، فعالیت های آموزشی، فرهنگی، ورزشی، گردشگری، صادراتی و محصولات صنایع دستی از پرداخت مالیات معاف هستند. نسبت معافیت های اعطا شده در مورد مالیات بر درآمد به درآمد سرانه در کشور بیشتر از یک است، که در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه در سطح به نسبت بالایی قرار دارد. در کشورهای پیشرفته آسیا (از جمله کره جنوبی) نسبت مزبور حدود ۰/۳ است و در کشورهای صنعتی حدود ۰/۱ و کمتر است. همچنین حدود ۶۰ درصد از تولید ناخالص داخلی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف است که براساس درآمدهای کسب شده بالغ بر ۸۸۲ هزار میلیارد ریال (۵۱ درصد کل درآمدهای مالیاتی موجود) می شود. معافیت های اعطا شده در قوانین گمرکی بسیار گسترده تر و گوناگون است و غالباً شکلی سنتی دارد. همچنین میزان قاچاق کالاهای وارداتی حدود ۲۰ میلیارد دلار از سوی مراجع رسمی اعلام شده است، که حقوق ورودی آن حدود ۴۸۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می شود. به این معافیت ها فرار مالیاتی را نیز باید افزود که براساس برآورد سازمان امور مالیاتی بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد ریال (۲۵ درصد کل درآمدهای مالیاتی موجود) است. جمع این چند قلم بالغ بر ۱۳۳۰ هزار میلیارد ریال می شود که حدود ۷۷ درصد کل درآمدهای مالیاتی پیش بینی شده برای سال ۱۳۹۸ است.

نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ایران در گذشته چه در سطح داخلی و چه براساس مقایسه های جهانی در سطح مطلوبی قرار نداشته است. بالاترین این نسبت به میزان ۸ درصد مربوط به سال ۱۳۵۷ و پایین ترین آن با ۳/۷ درصد مربوط به سال ۱۳۷۴ می گردد. به طور کلی نسبت مزبور طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۵۶ به طور متوسط معادل ۷/۳ درصد بوده است که در دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۷ به ۵/۸ درصد کاهش یافته است. طی پنج دوره برنامه های پنجساله اول تا پنجم نیز نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی به طور متوسط به ترتیب ۴/۷، ۶/۹، ۵/۹، ۶/۳ و ۶/۶ و در دو سال اول برنامه ششم توسعه به ترتیب ۷/۸ و ۶/۴ درصد بوده است. این در حال است که این نسبت در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشورهای شمال اروپا بالاتر از ۳۵ درصد و در کشورهای در حال توسعه بین ۱۰ تا ۲۵ درصد است.

براساس سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه دولت مکلف گردیده بود حداقل ۲۰ درصد از عواید حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده های نفتی را به صندوق توسعه ملی واریز نماید. ضمن اینکه براساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه سالانه ۳ درصد به ۲۰ درصد فوق اضافه شده بود. افزایش اخیر تا سال ۱۳۹۳ در

بودجه‌های سالانه مورد عمل قرار گرفت و در سال ۱۳۹۴ به دلیل تنگناهای مالی ناشی از تحریم، مجدداً به ۲۰ درصد کاهش یافت. متوسط قیمت هر بشکه نفت خام طی ۳ سال اول دوره این برنامه به حدود ۱۰۵ دلار رسید که نسبت به متوسط قیمت دوره برنامه چهارم توسعه حدود ۵۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. در برنامه ششم توسعه سهم صندوق توسعه نفتی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی معادل ۳۰ درصد تعیین شده است و مقرر گردیده سالانه ۲ درصد به آن اضافه شود. در سال‌های اخیر به دلیل تحولات انجام گرفت در عوامل بازار نفت و تصمیمات اوپک قیمت نفت ایران به تدریج تا سال ۱۳۹۵ به ۴۵ دلار هر بشکه کاهش یافت که در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب به ۴۹/۶ و ۶۸/۸ دلار افزایش یافته است. اگر چه متوسط عواید ارزی حاصل از صادرات نفت طی دوره برنامه پنجم (۶۳ میلیارد دلار) نسبت به دوره برنامه چهارم توسعه (۷۴ میلیارد دلار) کاهش دارد، ولی به واسطه افزایش قابل ملاحظه نرخ ارز از ۹۸۵۰ ریال در سال ۱۳۸۹ به ۳۱۳۹۰ ریال در سال ۱۳۹۵، عواید ریالی حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در برنامه پنجم توسعه معادل ۳۷۳۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه برنامه چهارم توسعه حدود ۲/۲ برابر شده است. در دو سال اول برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۳۹۷) به رغم افزایش قیمت نفت از ۴۴ دلار پایان برنامه پنجم به ۴۹/۶ و ۶۸/۸ دلار، منابع ارزی از به طور متوسط ۶۲/۵ میلیارد دلار برنامه پنجم، به ۴۲/۶ و ۴۵/۶ میلیارد دلار کاهش یافت. با شروع تحریم‌های جدید آمریکا از اردیبهشت سال ۱۳۹۸ منابع حاصل از صادرات نفت برای سال ۱۳۹۹ پیش بینی می‌شود به حدود ۲۰٪ سال ۱۳۹۸ کاهش یابد. دولت نیز در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تصمیم به قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به منابع نفتی گرفته و در سال ۱۳۹۹ کل منابع حاصل از صادرات نفت به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص خواهد یافت.

از دیدگاه اعتبارات و منابع تامین آن، اعتبارات هزینه‌ای در صورتی موجه است که از محل افزایش درآمدهای مالیاتی دولت یعنی از بخشی از ارزش افزوده مجموعه فعالیت‌های تولیدی کشور تامین گردد. در این صورت رشد اعتبارات هزینه‌ای به مثابه افزایش عرضه خدمات عمومی چون آموزش، بهداشت، درمان، رفاه اجتماعی و سایر امور حاکمیتی تلقی می‌گردد و پرداخت‌های مالیاتی به منزله قیمتی است که مصرف‌کنندگان برای خدمات عمومی پرداخت می‌نمایند.

اما در گذشته رشد اعتبارات هزینه‌ای در رابطه با دریافت‌های دولت نمایشگر وابستگی این اعتبارات به عواید نفت بوده و شکاف بین این اعتبارات و درآمدهای غیرنفتی فزاینده بوده است، که به تعبیری کسری واقعی بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد و طی این سال‌ها از محل عواید نفت یا ثروت ملی کشور تامین گردیده است. این امر مشکلی اساسی را بر ساخت بودجه‌ای کشور تحمیل کرده و موجب شده است که اولاً وابستگی اقتصاد کشور به بازارهای بین‌المللی که با هدف استقلال کشور مغایر است افزایش یابد، ثانیاً مصرف بخش اعظم منابع عمومی به صورت اعتبارات هزینه‌ای با توجه به حجم قابل توجه بودجه عمومی در تولید ناخالص داخلی، بیانگر انتقال تدریجی منابع سرمایه‌ای کشور از ظرفیت‌های بالقوه مولد به سوی هزینه‌های مصرفی بوده است. ثالثاً ادامه این روند با توجه به منابع نفتی درآینده موجب خواهد گردید که ظرفیت‌های زیر بنایی و تولیدی کافی برای انتقال اقتصاد متکی به نفت به اقتصادی مستقل از نفت ایجاد نگردیده و تامین منابع جایگزین را برای بودجه دولت با مشکل مواجه سازد. همانطور که توضیح داده شد برای سال ۱۳۹۹

ارتباط اعتبارات هزینه‌ای با منابع نفتی قطع خواهد شد و اعتبارات هزینه‌ای از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تامین خواهد شد.

تراز عملیاتی بودجه تفاوت بین درآمدها (درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیر نفتی) و اعتبارات هزینه‌ای (جاری) را نشان می‌دهد. تراز مزبور در واقع مهم‌ترین شاخص در نظام طبقه‌بندی جدید بودجه است که از سال ۱۳۸۱ براساس استاندارد بین‌المللی (GFS۲۰۰۱) به کار گرفته شده است. همچنین در سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله اخیر یکی از مهمترین هدف‌ها کاهش کسری موجود این تراز به صفر تعیین گردیده است. عملکرد این شاخص نشان می‌دهد به رغم تاکیدهای صورت گرفته کسری آن، که در سال ۱۳۷۴ حدود ۱۷۶۰۰- میلیارد ریال بود، به طور متوسط در برنامه دوم به حدود ۱۹۲۰۰- میلیارد ریال، در برنامه سوم به ۷۹۹۰۰- میلیارد ریال، در برنامه چهارم به ۱۷۴۷۴۴- میلیارد ریال و در برنامه پنجم به ۴۶۵۶۰۰- میلیارد ریال افزایش یافته است. آخرین عملکرد آن مربوط به سال ۱۳۹۷ است که حدود ۹۱۱- هزار میلیارد ریال می‌باشد. به عبارت دیگر کسری مزبور طی دوره مورد بررسی نه تنها کاهش نیافته بلکه حدود ۵۲ برابر شده است. کسری این تراز در واقع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت به منابع حاصل از صادرات نفت را نشان می‌دهد که باید از طریق افزایش درآمدها و یا کاهش و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای کاهش می‌یافت.

بررسی وضعیت طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد، تعدادی از طرح‌ها دارای ماهیت فعالیت‌های جاری و مستمر هستند. این بدان معنی است که اجرای این طرح‌ها منجر به تحقق اهداف کمی توسعه نخواهد شد. تعدادی از طرح‌ها نیز واجد خصوصیات کامل طرح عمرانی نبوده و به رغم دارا بودن یک یا چند نقص از نقایص زیر به مورد اجرا گذاشته شده‌اند:

- بدون انجام یا اتمام مطالعات و تهیه نقشه‌ها و برآوردها و تعیین مشخصات اجزاء اصلی و هدف کمی طرح؛
- بدون وجود گزارشات توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی و تعیین میزان سوددهی طرح؛
- بدون زمان‌بندی و مشخص کردن نحوه انجام و سازماندهی مناسب اجرای طرح؛
- بدون توجه به امکانات دستیابی به عواید غیر مالی اجرای طرح.

راهکارهای پیشنهادی

(۱) برنامه‌ریزی مالیاتی باید در دو جهت اساسی حرکت کند. اولاً باید ساختار موجود را در چارچوب اقتصاد کشور مورد ارزیابی قرار دهد و ظرفیت‌های مالیاتی را تعیین و هدف‌های درآمدی مورد نیاز را مشخص نماید. ثانیاً ملاحظات مربوط به تغییر ساختار اقتصادی و نیازهای درآمدی مربوط به آن و سایر هدف‌های مالی را مدنظر قرار دهد. بدیهی است هر دو جهت گیری فوق در ارتباط با یکدیگر هستند، زیرا هر تغییری در ساختار نظام مالیاتی به ویژه در کوتاه مدت، تا حدود زیادی مبتنی بر ساخت فعلی مالیاتی و توان و استعداد نظام اجرایی مزبور است.

یکی از دلایل پایین بودن کوشش مالیاتی در کشور، اتکا به روش‌های سنتی مالیاتی، محدود بودن پایه‌های مالیاتی و عدم استفاده از شیوه‌های نوین و پرفریتی چون «مالیات بر ثروت خالص»، «مالیات بر مجموع درآمد» و «مالیات بر عایدی سرمایه» است. «مالیات بر ثروت خالص» بر مبنای ارزش خالص دارایی‌های مالیات

پذیر مودیان (ارزش دارایی‌ها منهای ارزش بدهیهای ذی‌ربط) یا به صورت ناپیوسته (موسوم به مالیات بر سرمایه) و یا سالانه اخذ می‌گردد. این مالیات اگر به طور مطلوبی طرح ریزی شود و تشکیلات مناسبی داشته باشد، مکمل خوبی برای مالیات بر درآمد اشخاص است و عدالت مالیاتی را در سطح بالاتری تحقق می‌بخشد. مالیات بر ثروت خالص ویژگی‌های مهمی دارد از جمله اینکه: به طور مستقیم متوجه ثروت جمع شده می‌گردد، بین درآمدهای کسب شده و کسب نشده تمایز قائل می‌شود و وجه تصاعدی مالیات‌ها را به ویژه در گروه‌های درآمدی ارتقاء می‌دهد. بنابراین مالیات بر ثروت خالص همراه با مالیات بر درآمد، موجب توزیع بهتر مالیات‌ها با توجه به توان پرداخت افراد می‌شود. علاوه بر این مالیات بر ثروت خالص از طریق توزیع مجدد ثروت، جلوگیری از تکاثر آن و تشویق استفاده موثرتر از دارایی‌ها می‌تواند به صورت ابزار مفیدی برای مقاصد اصلاحات اقتصادی و اجتماعی بکار رود.

۲) بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سایر بندهای مرتبط با آن، ابلاغی مقام معظم رهبری، که دولت را به «تغییر نگاه به نفت و درآمدهای حاصل از آن، از منابع تامین بودجه عمومی به منابع سرمایه‌های زاینده اقتصادی» می‌خواند، می‌تواند نوید بخش فصل نوینی در توسعه صنعت نفت در کشور باشد. چرا که سرانجام بخش نفت و گاز نه صرفاً به عنوان منابع تامین بودجه عمومی بلکه به مثابه بخش‌های مهم فعالیت‌های اقتصادی سودآور که زاینده درآمد و سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت شغلی است، در برنامه‌های توسعه تلقی می‌شوند. با تصمیمات مهم اتخاذ شده این مهم از سال ۱۳۹۹ عملیاتی خواهد شد.

اجرای سیاست‌های فوق الزاماتی دارد که بدون تحقق آنها پیشرفتی در این زمینه بدست نخواهد آمد. اگر قرار است شرکت‌های خصوصی نیز در کنار شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های بالادستی و پایین دستی بخش‌های نفت و گاز فعال شوند، نیازمند قوانین و مقررات یکسان با شرکت‌های دولتی هستند. بخشی از الزامات در این زمینه به شرح زیر است:

- اصلاح قوانین و مقررات برای ایجاد جاذبه اقتصادی و شفافیت برای جلوگیری از فشارهای اجتماعی؛

- ایجاد فضای رقابتی و عادلانه برای انتخاب شرکت‌های نفتی مناسب و صاحب فناوری؛

- ایجاد فضای مناسب برای مشارکت پیمانکاران داخلی برای کسب تجربه و جهانی شدن آنان.

۳) قواعد سیاست‌های مالی اعتبارات هزینه‌ای باید براساس دو محور اساسی تنظیم شود. محور اول قواعد مربوط به چارچوب بودجه‌های سالانه که به طور عمده تامین هدف کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه را در بر می‌گیرد. محور دوم اصلاح ساختار اعتبارات هزینه‌ای است که هدف اصلی آن افزایش بهره‌وری اعتبارات و اقتصادی و برنامه‌ای کردن آن است. در زمینه تامین هدف کاهش کسری تراز عملیاتی (تفاوت بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای) با توجه به ملاحظات مربوط به ثبات تقریبی اعتبارات هزینه‌ای به قیمت‌های ثابت در ۴۰ سال گذشته و همچنین کاهش بیش از ۱۶ واحد درصدی نسبت این اعتبارات به تولید ناخالص داخلی در ۱۰ سال گذشته بخصوص این نکته که بیش از ۷۵ درصد این اعتبارات مربوط به چهار بخش امور دفاعی، آموزش، سلامت و تامین و رفاه اجتماعی می‌شود، امکان کاهش یا صرفه‌جویی در آن تقریباً وجود ندارد، لذا بیشتر تلاش دولت باید معطوف به افزایش ظرفیت کسب درآمدها شود که در بخش مربوط به درآمدهای مالیاتی مورد تأکید قرار گرفت.

در خصوص تغییر ساختار اعتبارات هزینه‌ای اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در یک چارچوب میان مدت مخارج دولتی است.

تهیه و اجرای یک چارچوب میزان مخارج دولتی در یک فرآیند یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالای برنامه‌ریزی راهبردی در شش مرحله زیر انجام می‌گیرد:

مرحله اول- در این مرحله چارچوب کلان اقتصادی تهیه می‌شود از این چارچوب برای پیش‌بینی منابع و مصارف بودجه در دوره مورد نظر (دو تا سه سال) استفاده می‌شود

مرحله دوم- در این مرحله، سه مرحله از مراحل چهارگانه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به اجرا در می‌آید شامل: بازبینی و احصای برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، تعیین شاخص‌های عملکرد و هدف‌های کمی مربوط به هر یک از فعالیت‌ها و برنامه‌ها، هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین هزینه تمام شده، کالاها و خدمات ارائه شده از سوی دستگاه‌های اجرایی.

مرحله سوم- با در دست داشتن چارچوب کلان اقتصادی و نتیجه هزینه‌یابی پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی، دستگاه مسئول بودجه‌ریزی اقدام به تهیه یک چارچوب هزینه‌ای راهبردی می‌کند. این چارچوب تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری برای توزیع اعتبارات درون‌بخشی و بین‌بخشی را امکان‌پذیر می‌نماید، ضمن اینکه مبنای تعیین سقف اعتبارات برای بودجه سال اول و سال‌های بعد خواهد بود.

مرحله چهارم- در این مرحله هیئت وزیران براساس نتایج مرحله سوم نسبت به تخصیص منابع بر مبنای اولویت‌ها تصمیم می‌گیرد و این تصمیم شامل تعیین سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در ۲ تا ۳ سال آینده است.

مرحله پنجم- در این مرحله، دستگاه‌های اجرایی به مبنای سقف‌های ابلاغی، در برآورد اهداف کمی و اعتبارات ذی‌ربط اولیه خود تجدید نظر لازم را به عمل می‌آورند و نتیجه را به دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی اعلام می‌نمایند.

مرحله ششم- بودجه دستگاه‌های اجرایی ارسال شده از سوی دستگاه‌های اجرایی در دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی جمع‌بندی شده و پس از تصویب در هیئت وزیران، لایحه بودجه برای تصویب به مجلس ارائه می‌گردد.

۴) در سال‌های اخیر با توجه به حجم وسیع تعهدات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و همچنین محدودیت منابع مالی دولت، اقداماتی به منظور مشارکت دولت و بخش خصوصی در اجرای طرح‌ها و یا واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی به عمل آمده است که سازوکار آن در تبصره (۱۹) قوانین بودجه سنواتی آورده شده است. مهم‌ترین سرفصل‌های اقدامات انجام شده در حوزه سیاستگذاری شامل: تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی، راه‌اندازی سامانه جمع‌آوری اطلاعات طرح‌ها و پروژه‌ها و پیش‌بینی منابع و مشوق‌ها می‌شود.

همچنین، بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی در مردادماه ۱۳۹۷، به منظور سودآور کردن طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، با حفظ کاربری اصلی، ایجاد کاربری‌های چندگانه با ایجاد سایر تاسیسات جانبی اقتصادی در پروژه‌ها و عرصه‌های مربوطه به توسط کارگروه‌های واگذاری با پیشنهاد متقاضی و یا دستگاه اجرایی، قبل از واگذاری مجاز شمرده شده است.

همچنین کارگروه‌های واگذاری مجاز شده‌اند قیمتی را به عنوان مبنای فروش اعلام کنند که پروژه واجد توجیه مالی شود. درآمدهای ناشی از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در قراردادهای مشارکت و واگذاری نیز تا ۱۰ سال از زمان واگذاری یا بهره‌برداری از معافیت مالیاتی برخوردار شده است.

در اجرای حکم تبصره (۱۹) قانون بودجه ۱۳۹۸ و مصوبه فوق، تعداد ۳۷۶ پروژه با اعتبار مورد نیاز برای اتمام پروژه به مبلغ ۸۷۹ هزار میلیارد ریال برای واگذاری یا مشارکت شناسایی شده مربوط به ۱۶ بخش زیرساختی می‌شوند.

با عنایت به لزوم استفاده از ساز و کار مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان روشی کم هزینه و کارآمدتر در مقایسه با شیوه سنتی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نیاز به بستر قانونی مناسب برای اجرای طرح‌ها به شیوه مشارکت عمومی - خصوصی و شفافیت در خصوص تعهدات دولت و تعیین حقوق و مسئولیت‌های طرفین مشارکت و اصول حاکم بر تخصیص خطرپذیری و به منظور رفع نقایص و ابهامات موجود در این زمینه، لایحه مشارکت عمومی - خصوصی نیز در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۱ برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که به تصویب مجلس رسیده است.

۵) در کنار اصلاحات فوق، نظام نظارت بر بودجه (شامل نظارت عملیاتی، نظارت مالی، نظارت حقوقی و نظارت پارلمانی) باید مورد بازنگری قرار گیرد. در این راستا رعایت حکم ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه و آیین‌نامه اجرایی آن ضرورت تام دارد.



اقتصاد سبز؛ ابزاری جهت وارد سازی ارزش‌های محیط‌زیست به حسابرسی ملی

مصطفی کشتکار

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

مقدمه

امروزه اقتصاد به طور فزاینده‌ای سرمایه‌های طبیعی را انکار می‌کند و بجز اینکه از آن به عنوان یک منبع؛ ماده و انرژی استفاده کند جایگاه دیگری ندارد. این امر به علت ماهیت عمومی کالاها و فقدان وجود بازار برای آن‌ها است. در کنفرانس ۲۰۱۲ (RIO+۲۰) دولت‌ها در مورد چارچوب اقتصاد سبز بعنوان ابزار مهمی برای حصول توسعه پایدار توافق کردند. از سال ۱۳۸۹ نیز تاکنون سه موضوع اقتصاد سبز، حاکمیت بین‌المللی محیط‌زیست و تنوع زیستی در دستور کار برنامه محیط‌زیست سازمان ملل قرار گرفته است. طبق تعریف UNEP، اقتصاد سبز به عنوان یک راهکار بهبود سلامت و رفاه اجتماعی مطرح است و نیز به میزان کافی آسیب‌های محیط‌زیستی و بوم‌شناختی را کاهش می‌دهد. اقتصاد سبز، اقتصادی است که در آن روابط حیاتی میان اقتصاد، جامعه و محیط‌زیست در نظر گرفته می‌شود. از مهمترین دستاوردهای آن می‌توان به تغییر فرایندهای تولید، اصلاح الگوهای تولید و مصرف کالاها، کاهش سرانه تولید زباله و مصرف انرژی، ترویج و توسعه تجارت پایدار، کاهش فقر و گسترش عدالت و توزیع عادلانه درآمد اشاره کرد. در تعریفی که UNEP از اقتصاد سبز ارائه داده است آن را سیستمی از فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با تولید، مصرف و توزیع کالاها و خدمات می‌داند که در نتیجه آن رفاه انسانی در بلندمدت افزایش داده و نسل‌های آتی را با مخاطرات محیط‌زیستی و تخریب‌های اکولوژیک مواجه نمی‌سازد (UNEP, ۲۰۰۹). در واقع اقتصاد سبز شامل و محرک رشد اقتصادی، اشتغال و ریشه‌کنی فقر در ضمن حفظ عملکرد سالم اکوسیستم زمین است. افزایش سرمایه‌گذاری در بخش محیط‌زیست مانند موتوری برای اقتصاد به شمار می‌آید و در اقتصاد سبز اثر کیفیت بیش از کمیت است. در این نوع از اقتصاد به ارزش‌های استفاده‌ای بیش از ارزش‌های مبادله‌ای اهمیت داده می‌شود. در این فرآیند رشد درآمدها و اشتغال‌زایی در بخش دولتی و خصوصی به‌گونه‌ای صورت می‌پذیرد که با کاهش انتشار کربن و آلاینده‌ها، افزایش بهره‌وری انرژی، استفاده بهینه از منابع، جلوگیری از تخریب محیط‌زیست، تنوع زیستی و اکوسیستم همراه باشد. علاوه بر این شاخص‌های عمده عملکرد اقتصادی از قبیل رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) باید بر اساس میزان آلاینده‌گی، استفاده موثر از منابع، کاهش خدمات اکوسیستم و پیامدهای گسترده از دست رفتن سرمایه‌های طبیعی تنظیم شود. در ابتدایی‌ترین سطح، اقتصاد سبز، اقتصاد انرژی پاک است و

عمدتاً شامل چهاربخش انرژی‌های تجدیدپذیر، ساختمان‌های سبز و فناوری بهره‌برداری از انرژی، زیر ساخت‌های کارآمد در بخش انرژی و حمل و نقل و بازیافت و تبدیل پسماند به انرژی می‌شود. در حال حاضر توافق گسترده‌ای بر این که اکوسیستم‌ها ارزشمندند و تصمیم‌گیران از افراد گرفته تا دولتمردان باید ارزش اکوسیستم‌ها و خدماتی که برای جامعه فراهم می‌کنند را در نظر بگیرند، وجود دارد. عدم توجه به ارزش خدمات اکوسیستمی، کمی نکردن این ارزش‌ها و وارد نکردن آنها در محاسبات ملی به منزله ارزش صفر برای آنهاست.

یکی از اصلی‌ترین شاخص‌های اقتصادی که تقریباً در همه کشورها به منظور بررسی میزان تولید محصولات و ارزش افزوده حاصل از بخشهای مختلف اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تولید ناخالص داخلی یا GDP است. استفاده از این شاخص اقتصادی علی‌رغم محسّنات فراوانی که در زمینه نشان دادن میزان رشد اقتصادی بخش‌های مختلف و مقایسه روند تغییرات آن در طول زمان دارا است، از محدودیت‌هایی نیز برخوردار می‌باشد که از آن جمله می‌توان به عدم قابلیت آن در نشان دادن چگونگی توزیع امکانات و درآمد در میان اقشار مختلف جامعه، ناکارایی آن در امکان مقایسه میان حساب‌های ملی کشورهای مختلف به واسطه تفاوت موجود در روش برآورد و بالاخره عدم منظور نمودن ارزش‌های غیربازاری و محیط‌زیستی در محاسبه آن اشاره نمود. همچنین میزان تولید ناخالص داخلی معمولاً شاخص مناسبی برای سنجش میزان رفاه کشورها نیست چرا که اولاً کلیه خدماتی که منجر به افزایش فعالیت بازار در اقتصاد شوند اثر مثبتی روی GDP خواهند داشت، حتی اگر این افزایش ناشی از بروز بیماری، آلودگی و یا جنگ باشد. اما اگر این خدمات خسارت ببینند و لازم باشد برای تعمیر و نگهداری آنها مبالغی را بپردازیم، این هزینه در تولید ناخالص داخلی محاسبه خواهد شد. ثانیاً تولید ناخالص داخلی به چگونگی توزیع درآمد میان افراد نمی‌پردازد و تنها سرانه‌ها را در نظر می‌گیرد. ثالثاً ارزش خدمات اکوسیستمی در محاسبات GDP کشورها وارد نمی‌شود. این مهم یکی از مهمترین ضعف‌های تولید ناخالص داخلی عدم توانایی آن در اندازه‌گیری سهم محیط‌زیست در اقتصاد و تأثیر فعالیت‌های اقتصادی بر محیط‌زیست است. این در حالی است که محیط‌زیست دارای سه نقش اساسی در اقتصاد است. اول آنکه محیط‌زیست بستر لازم را برای فعالیت‌های مختلف اقتصادی فراهم می‌سازد، همچنین محیط‌زیست فراهم‌کننده نهاده‌های لازم در بسیاری از فرایندهای تولیدی در اقتصاد است و سوم آنکه محیط‌زیست مخزن جذب ضایعات ناشی از فعالیت‌های اقتصادی و تصفیه و بازگشت برخی از این مواد به طبیعت است.

تأثیر متقابل اقتصاد، اجتماع و محیط‌زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل انکار است، به گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی یا اجتماعی مستقیماً بر اکوسیستم تأثیر می‌گذارد و در طرف مقابل اتخاذ سیاست‌های محیط‌زیستی نیز اقتصاد را متأثر می‌کند. اقتصاد و محیط‌زیست جدای یکدیگر نیستند و هیچ تصمیم اقتصادی نیست که بر محیط‌زیست اثر نداشته و هیچ تحول زیست‌محیطی نیست که تأثیر اقتصادی در آن دیده نشود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تنها ۴۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در مناطق حفاظت شده موجب حفظ سرمایه‌ای می‌شود که ارزش بازاری آن سالانه ۵ تریلیون دلار است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که سالانه ۱۰ میلیون شغل جدید با سرمایه‌گذاری در مدیریت پایدار مناطق جنگلی ایجاد می‌شود. آمارها، گویای آن است که بزرگترین عامل انهدام و آلودگی محیط‌زیست در میان عوامل انسان ساخت، عبارت است از تولید، تبدیل و مصرف انواع انرژی. این در حالی است که نه تنها مصرف انرژی در جهان در سطح ثابتی باقی نخواهد ماند، بلکه پیش‌بینی‌ها

حاکی از افزایش مصرف آن در سال‌های آتی ناشی از افزایش جمعیت، میل به رفاه و افزایش تولید ناخالص سرانه در جهان که پیش‌بینی می‌شود سال ۲۰۲۰ به حدود متوسط ۷۰۰۰ دلار یعنی، تقریباً ۷۵ درصد بیش از سال ۱۸۹۰ باشد. یکی از پیامدهای مصرف این میزان مصرف انرژی، افزایش میزان دی اکسید کربن و دیگر آلاینده‌های زیست محیطی است.

لذا با برنامه‌ریزی‌های صحیح و اصولی در برنامه‌ریزی توسعه و سیاست‌های کلان کشور و از طریق اجرای راهکارهای کاهش مصرف انرژی و بهینه‌سازی آن، آموزش و آگاه‌سازی، برنامه‌ریزی‌های پویا و هدفمند، تغییرات لازم در پتانسیل‌های فنی و اقتصادی و سود بردن از امکانات زیست‌محیطی و اکولوژیک سرشار و مستعد کشور می‌توان جهت نیل به اهداف توسعه پایدار همسو با اقتصاد سبز و به دنبال آن اهداف در نظر گرفته شده در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران با سرعتی بیشتر گام برداشت.

تمام مطالب بیان شده حاکی از آن است که ما در برهه و شرایطی از نظر محیط‌زیستی قرار گرفته‌ایم که باید پایداری آینده خودمان و سایر زیست‌مندان و بوم‌سازگان (اکوسیستم‌ها) را سریع انتخاب کنیم. در نتیجه، هم اکنون ورود عملی قوای سه‌گانه، بخش خصوصی و تمامی مؤسسات و نهادها و ارگان‌ها، در بازاندیشی کلیه رویکردها و عملکردها حیاتی است. فزونی آلودگی‌ها، انباشت زباله‌ها، محصولات بی کیفیت یا کم کیفیت از نظر محیط‌زیستی، همه بیانگر اقتصادی بیمار و غیرمحیط‌زیستی است.

پیشنهادات جهت نیل به اهداف اقتصاد سبز

اقتصاد سبز پارادایم جدید توسعه اقتصادی با رویکرد همگام‌سازی دنیای امروز اقتصادی با محیط‌زیست به منظور استفاده بهینه از سرمایه‌های طبیعی و بهره‌وری از منابع اقتصادی موجود جهان می‌باشد که ده‌های اخیر بسیار مورد توجه سازمان ملل کشورهای توسعه‌یافته و تا حدودی کشورهای در حال توسعه بوده است. در سال‌های اخیر، خطرات و آسیب‌های محیط‌زیست بیشتر از گذشته نمایان شده است. این آسیب‌ها، ناشی از ترکیب عواملی همچون رشد جمعیت، رشد اقتصادی، مصرف انرژی و فعالیت‌های صنعتی است. از سوی دیگر، ارتباط بین توسعه اقتصادی، اشتغال، جمعیت در حال افزایش و محیط‌زیست، از مسائل مهم و پیچیده‌ای است که بی توجهی به هر یک از آن‌ها، سلامت و رفاه اجتماعی جوامع را به خطر خواهد انداخت.

انتخاب سیاست‌ها و تصمیمات سرمایه‌گذاری مناسب اقتصاد سبز توسط دولت‌ها مستلزم شناسایی اولویت هر بخش و سنجش ابزارهای مناسب سیاست در هر بخش است. در این راستا هیچ‌الگوی واحدی برای تمام دولت‌ها وجود ندارد، بلکه دولت‌ها باید با شناسایی و انتخاب ابزار سیاستی متناسب با سطح توسعه‌یافتگی خود، چارچوب حکومت، نهادها، منابع طبیعی و ظرفیت بخش‌ها عمل کنند. از این رو سیاست‌های اجرایی اقتصاد سبز در هر کشور متفاوت و گوناگون‌اند. لذا سازمان برنامه و بودجه با تدوین دستورالعمل‌ها به عنوان یک ارگان نظارتی-اجرایی با اجرایی کردن اقتصاد سبز و به دنبال آن معرفی اشتغال سبز گامی در جهت کاهش اثرات محیط‌زیست می‌تواند بردارد.

حرکت به سمت اقتصاد سبز مستلزم اصلاحات و تغییر نگرش‌های بنیادی به مسائل توسعه پایدار می‌باشد. نتایج مطالعات مختلف نشان می‌دهد که اقتصاد سبز می‌تواند با افزایش بهره‌وری ضمن کاهش مصرف انرژی و مواد خام، محدود کردن تولید گازهای گلخانه‌ای، به حداقل رساندن پسماند و آلودگی و حفاظت و احیا

اکوسیستم، اثرات زیست محیطی را کاهش می‌دهند. در این راستا اصلاح قوانین، استانداردها، مقررات و ممنوعیت‌های لازم در هر بخش اقتصادی و تعامل با اقتصاد جهانی به عنوان مهمترین رکن شناخته می‌شود. بنابراین، در کوتاه مدت تأمین مالی طرح‌های عمومی توسط دولت می‌تواند مشوق و زمینه ساز سرمایه گذاری بخش خصوصی شود اما در بلندمدت تأمین مالی اقتصاد سبز می‌بایست توسط بخش خصوصی صورت گیرد. در این راستا وظایف پیشنهادی اقتصاد سبز جهت نیل به سوی مولفه‌های توسعه پایدار به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

- شناسایی ذی نفعان اقتصاد سبز؛
- بررسی‌های لازم جهت برقراری مالیات سبز؛
- ارزش گذاری اقتصادی منابع زیست محیطی؛
- بررسی مقررات و استانداردهای بخش‌های اقتصادی به منظور توسعه اقتصاد سبز (بخش‌های ساختمان، نفت، کشاورزی، صنعت و...)
- بررسی شیوه‌های مختلف تأمین مالی اعم از دولتی، غیردولتی و بین‌المللی؛
- بررسی و معرفی ابزارهای نوین مالی در تأمین مالی توسعه پایدار؛
- ایجاد زمینه حمایت از ابداع فناوری‌های مرتبط با اقتصاد سبز؛
- بررسی راهکارهای تشویق سرمایه گذاران بخش خصوصی و خارجی در بخش اقتصاد سبز؛
- طراحی الگوی تأمین مالی متناسب با شرایط اقتصادی کشور؛
- تدوین سیاست‌های حمایتی در گسترش اقتصاد سبز؛
- بررسی آثار سیاست‌های اقتصادی بر اقتصاد سبز؛



مدیریت تعارض منافع کلید موفقیت اصلاح ساختاری بودجه

جمال کاکائی

عضو گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و
مدل‌سازی

مقدمه

به باور بسیاری از صاحب‌نظران به تعویق انداختن و عدم موفقیت در اجرای اصلاحات اقتصادی و ساختاری طی سه دهه اخیر در ایران، نتیجه نبود سیستم‌های لازم در همسو و هم‌راستا کردن منافع یا به عبارت تخصصی تر ریشه در تعارض منافع میان گروه‌های ذی‌نفع دارد. بنابراین مورد انتظار است که گروه‌های متضرر در مقابل اجرای آن کارشکنی کنند. اجرای ناقص و مهندسی شده قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ یکی از بارزترین مصداق‌های عدم مدیریت تعارض منافع در ایران است. با وجود آنکه مفاهیم تعارض منافع حتی در میان جامعه دانشگاهی نیز غریب است لکن، در تاروپود زندگی مردم حضور دارد. مسئله تعارض منافع را می‌توان شاکله اکثر فسادها دانست زیرا هر فسادی در بستر تعارض منافع شکل می‌گیرد. به عنوان مثال، زمانی که یک سهامدار عمده شرکت‌های پتروشیمی، وزیر نفت شود تصمیم‌گیری میان منافع ملی و شخصی برایش با تعارض منافع همراه خواهد بود. در این صورت اگر فرد بر مبنای نفع شخصی خود تصمیم‌گیری نماید، فساد رخ خواهد داد.

تعارض منافع و سابقه مدیریت آن در جهان و ایران

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تعارض منافع را تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تأثیر قرار دهد در حالی که سازمان شفافیت بین‌الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها - دولت، رسانه، کسب و کار یا سازمان مدنی - مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان می‌گردند. بنابراین، به طور کلی می‌توان گفت، تعارض منافع مجموعه‌ای از شرایط است که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد.

نظر به اینکه، بانک جهانی با تمرکز بر موضوع فساد در حاکمیت، فساد را سوء استفاده از جایگاه عمومی برای بدست آوردن منافع شخصی می‌داند. تعارض منافع زمانی وجود خواهد داشت که کارکنان بتوانند از موقعیت خود سوء استفاده کنند در حالی که فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوء استفاده

کرده باشند. بنابراین وجود تعارض منافع همیشه به فساد منجر نمی‌شود، لکن، وقوع هر فسادی در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد. بنابراین، با توجه به ارتباط میان تعارض منافع و فساد، لازمه پیشگیری و مبارزه با فساد، مدیریت تعارض منافع احتمالی خواهد بود در ادامه به طور اجمالی مصادیقی از تعارض منافع شخص و سازمان محور مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

الف) تعارض منافع شخص محور

به‌علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخص قرار گرفته در مناصب حاکمیتی اعم از روابط خانوادگی، روابط سهامداری، اشتغال و ...، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد.

جایگاه‌های مستعد در تعارض منافع شخص محور

- جایگاه‌هایی که حکومت، بخشی از اختیارات خود را به فرد یا افرادی (در قالب شورا) واگذار کرده است؛
 - اختیار قاعده‌گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها؛
 - اختیار نظارت در سطح کلان مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری؛
 - اختیار تأیید یا رد وضعیت و استاندارد؛
 - اختیار ارائه مجوزها
- مصادیق اصلی ایجادکننده تعارض منافع شخص محور در مسئولین و کارکنان حاکمیت به تفکیک عوامل فردی و نهادی به شرح زیر است؛

عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

- ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری؛
- اشتغال همزمان؛
- دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر؛
- ارتباطات خویشاوندی؛
- ارتباطات پسا‌شغلی و مسئله درب گردان؛
- انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای.

عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

- اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد؛
- اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)؛
- تعارض درآمد و وظایف؛
- تعارض وظایف؛

ب) تعارض منافع سازمان محور

این حالت شبیه به تعارض منافع شخص محور است، ولی در مورد منافع یک سازمان مصداق پیدا می‌کند. به طوری که به علت ویژگی‌های مرتبط با سازمان مانند فعالیت‌های شرکت‌های وابسته به سازمان یا خدماتی که سازمان ارائه می‌کند، منافع سازمان در تعارض با منافع حاکمیت قرار می‌گیرد.

مصادیق تعارض منافع سازمان محور

- مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای؛
- مؤسسات ارزیابی و صحنه‌گذاری؛
- مؤسسات اعطاکننده استاندارد؛
- سازمان‌های صنفی دارای حق قاعده‌گذاری و نظارت؛
- سازمان‌هایی که درآمد آنها با وظایف آنها در تعارض است؛
- سازمان‌های دولتی که وظایف داده شده به آنها در تعارض است؛
- مؤسسات حقوقی؛
- مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری؛
- تجارب سایر کشورها و ایران.

قوانین مصوب کشورهای مختلف برای مدیریت تعارض منافع در یک سطح نیست به عنوان مثال ایالات متحده آمریکا^۱ از دهه ۱۹۶۰ به بعد، به این مهم توجه نموده و قوانین لازم را نیز در این ارتباط مصوب نموده است. در حالی که کره جنوبی از اوایل قرن بیست و یکم به این سو، سیاست‌های نرم به جای سیاست سخت به منظور از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد در پیش گرفته شده است. این سیاست منجر به تشکیل کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد در سال ۲۰۰۲ در این کشور گردید. باین وجود، در ایران برخلاف بسیاری از کشورها موضوع مدیریت تعارض منافع کمتر مورد توجه قرار گرفته است. از این رو، منطقی است که این سؤال پیش بیاید که قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با مدیریت تعارض منافع در کشور ما کدام است؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت اداری و نظام مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ به صورت پراکنده به این موضوع پرداخته‌اند لکن هدفمند و جامع نبوده و نتوانسته انتظارات لازم را برآورد سازد. نظر به اینکه در حال حاضر، برنامه اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی و لایحه مدیریت تعارض منافع در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار دارد ضروری است به ابعاد و مصداق‌های این مهم در ارتباط با برنامه‌های اصلاحات اقتصادی کشور مورد توجه گیرد.

۱ نمایندگان دوره نود و پنجم کنگره بعد از رسوایی واترگیت، قانون اصول اخلاقی در دولت را تصویب نمودند.

اصل چهل‌م قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند: «هیچکس نمی‌تواند اعمال خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». همچنین، یکی از اصول مبنایی حقوق عمومی، لزوم رعایت منفعت عمومی از سوی مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی در ارائه خدمات است. از این رو، به موجب این اصل جانبداری، رفتار تبعیض‌آمیز و غرض‌ورزی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ممنوع است. به بیان دیگر، این مهم در سطوح مختلف قوانین کشور مورد توجه قرار گرفته است اما همان‌طور که اشاره شد هدفمند و جامع نبوده و جوانب مختلف آن در سطوح مختلف دیده نشده است.

اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مدیریت تعارض منافع

کارشناسان توسعه معتقدند، یکی از بهترین مسیرها برای اصلاح ساختار اقتصادی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی است. همواره در ادبیات توسعه، از امنیت حقوق مالکیت، کاهش هزینه مبادله و حاکمیت قانون، به‌عنوان مهم‌ترین پیش‌نیازهای اصلاحات اقتصادی یاد می‌شود. از این رو، انضباط مالی در دستگاه‌های اجرایی و تن‌دادن دولت به قانون، آن‌گونه که شایسته است به ثبات فضای اقتصاد کلان و رشد اقتصاد ملی کمک می‌کند. در غیراین صورت، دولت از موقعیت انحصاری خود سوء استفاده خواهد کرد و با تعرض به حقوق مالکیت شهروندان باعث افزایش هزینه مبادله و کاهش انگیزه‌های تولید می‌شود. طی دهه‌های اخیر تلاش‌های متعددی از سوی اقتصاددانان و نظریه‌پردازان به منظور طراحی شیوه‌هایی برای تعیین مبنای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع محدود در بخش دولتی صورت گرفته است با این وجود، همچنان بودجه‌های سنواتی در تحقق اهداف اقتصادی-اجتماعی در برنامه‌ها و اسناد بالادستی نتوانسته موفقیت چشم‌گیری به دست آورند. نظر به اینکه بودجه سنواتی برنامه کوتاه‌مدتی است که به منظور تحقق برنامه‌های میان‌مدت- پنج‌ساله- تدوین و اجرا می‌شود، از این رو، مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی آن با پیش‌بینی‌های برنامه‌های توسعه‌ای متضمن تحقق اهداف برنامه است.

ایران با بیش از یک قرن سابقه در امر بودجه‌ریزی، همواره با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌روست. پاره‌ای از این مشکلات ناشی از شرایط و احوال اقتصادی و اجتماعی کنونی است. اما برخی دیگر که دارای اهمیت بسیار بیشتری نیز هستند، ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارند. اگر بودجه را فرایند انتخاب بین گزینه‌های ممکن در نظر بگیریم عدم اعتدال و آشفتگی‌های مدیریتی در روابط گروه‌های کارگزاران، فشارهای سیاسی غیر رسمی از سوی سازمان‌ها و گروه‌های ذینفع اجتماعی، قواعد اصول انتخاب‌های بودجه، اعتبار و اهمیت خود را از دست خواهند داد. در وضعیت کنونی این روند در فرایند بودجه‌ریزی کشور مشاهده می‌شود از دیگر سو، تصمیم‌های احساسی و یک‌باره دولت‌ها، ناسازگاری بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی، حاکمیت منافع دستگاهی، خلق درآمدهای صوری برای جبران و توازن هزینه‌ها و نیز پاسخگویی به افراد و گروه‌های خاص- به هنگام بررسی بودجه در مجلس، نگاه محلی و منطقه‌ای نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه‌شان را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور- تشدیدکننده دوره‌های باطل موجود است که بخش عمده موارد فوق‌الذکر ناشی از تعارض منافع شخص و سازمان محور است.

برنامه اصلاحات ساختاری بودجه با سه هدف کلی؛^۱
الف) مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تامین منابع پایدار و کارا تر نمودن هزینه کرد برای اداره کشور؛
ب) ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال؛
ج) ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی.

از اواخر پاییز سال ۱۳۹۷ در دستور سازمان برنامه و بودجه کشور قرار گرفته است که مبتنی بر دو پارادایم فکری (۱) قاعده مالی (۲) شفافیت و پاسخگویی بوده و با بیش از بیست (۲۰) برنامه کوتاه مدت و میان مدت در حال انجام است. همان طور که پیش تر از نظر گذشت، بخش قابل توجهی از مسائل و مشکلات بودجه ریزی کشور به «حاکمیت منافع دستگاہی»، «رویه‌ها و نظام تأمین، تخصیص و ایجاد تعهدات» و «نگاه محلی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی» برمی‌گردد که می‌توان با تعارض منافع میان ذینفعان آن را توضیح داد. از دیگر سو، نظر به اینکه براساس برنامه صدرالاشاره نیز اصلاح رویه‌های و نظام تأمین، تخصیص، ایجاد و ایفای تعهدات و پرداخت، اصلاح فرایند تصویب برنامه‌ها و لوائح بودجه دولت، ساماندهی رابطه سازمان برنامه و بودجه با خزانه‌داری کل و مواردی از این دست مورد توجه قرار گرفته است این انتظار و امیدواری وجود دارد که به مدیریت تعارض منافع توجه شود. زیرا به باور نگارنده، مدیریت تعارض منافع کلید موفقیت برنامه اصلاح ساختاری بودجه است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری شفافیت و پاسخگویی یکی از دو پارادایم فکری برنامه اصلاح نظام بودجه ریزی کشور است اما شفافیت و پاسخگویی بدون توجه به مدیریت تعارض منافع تحقق پیدا نخواهد کرد. نظر به اینکه رهبر معظم انقلاب مقرر فرمودند که اجرای برنامه مزبور صورت پذیرد این امیدواری وجود دارد که تمام ارکان حاکمیت در راستای این مهم گام بردارند از این رو، پیشنهاد می‌شود قوه مجریه و مقننه در به سرانجام رساندن لایحه مدیریت تعارض منافع اهتمام بیشتر به خرج داده و سازمان برنامه و بودجه کشور نیز به عنوان متولی پیشبرد برنامه اصلاح ساختاری بودجه، اهم موارد مرتبط با مدیریت تعارض منافع را در کانون توجه قرار داده و اقدامات متناسب با آن را انجام دهد.

۱ قابل توجه است این اظهار نظر فقط براساس گزارش چارچوب کلی اصلاحات ساختاری بودجه صورت گرفته که در بهار ۱۳۹۸ در تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور منتشر شد. بنابراین از فرایند انجام مطالعات براساس برنامه‌های پیش‌بینی شده در این سند و رویکرد کلی آنها، اطلاعاتی در دست نگارنده نبوده است.



اداره و دانش و هنر سیاستگذاری

سعید قاسمی زاده تهر

عضو گروه پژوهشی آینده‌نگری و فناوری‌های نو

هدف این یادداشت

در نبود تحزب در آسمان سیاست ایران، اداره ضلع اصلی مثلث آهنین سیاستگذاری است و هدف از این یادداشت، تلنگری به کلیشه‌ها در سیاستگذاری در اداره است تا از نو، نقش خود را در سامان دادن به سیاستگذاری‌های کشور بازتعریف کنیم و بعنوان کارشناس یا مدیر دستگاه اداری کلیدی، سیاستگذاری را امری عینی و علمی محض نگیریم، چون با این نگرش است که پدیده تقابل کارشناس-سیاستگذار ارشد در مسائل پیچیده اجتماعی ایران شکل گرفته است و در آن، کارشناسان، این ذهنیت را دارند که سیاستمدار یا باید نظر عینی و علمی را بپذیرد یا مشکلات را نمی‌شود حل کرد! در واقع، سیاستگذاری را با حل مسئله علمی (و در خوش‌بینانه‌ترین حالت، عاریت گرفتن از تجربه یک جامعه دیگر) یکی گرفته‌ایم!

کلیشه‌ای شدن امر سیاستگذاری در اداره

سیاستگذاری واژه فریبنده‌ای است و شأن سیاستگذار در نظام اداری ایران، همچون دیگر کشورهای جهان، یک شأن مطلوب، با موقعیت عالی متصور می‌شود و تنها تفاوت آن، عدم توازن بین مولفه اعمال قدرت (Authority) به جامعه و مولفه مسئول (Responsibility) بودن به مقام بالاتر و در اعمال اقتدار و خلأ مولفه پاسخگویی (accountability) به جامعه متأثر از سیاست است. از نشانه‌های این شأن، ایجاد و تمایز مفاهیمی مثل تصمیم‌سازی در مقابل تصمیم‌گیری است که اولی شأن کارشناسی دارد و دومی شأن مدیریتی و نه حتی سیاسی دارد. چون در شأن سیاسی، در مردم‌سالاری دینی، سیاستگذار پاسخگوی مردم قلمداد می‌شود ولی در شأن مدیریتی، پاسخگویی از پایین به بالا (مسئول بودن در مقابل مقام بالاتر) برجسته است و پاسخگویی در مقابل مردم، کمرنگ می‌شود.

دومین نشانه از شأن کاذب سیاستگذاری در ایران، ترجیح واژه سیاست به کلمه خطمشی است در حالیکه دانشکده‌های مدیریتی، واژه خطمشی را بنا به دلایل تدقیق ادبیات علمی آن، ترجیح می‌دهند و ریشه آن در ادبیات اداری ایران عمیق‌تر از واژه سیاست سیاستگذاری است ولی ادارات ایرانی پیرو فارغ‌التحصیلان اقتصادی و دانشکده‌های علوم سیاسی، واژه دوم را بیشتر می‌پسندند.

در این جا این پرسش مطرح خواهد شد که چرا موضوع مذکور مهم است. صاحب نظر سیاستگذاری (آشکارا ترجیح سیاسی نگارنده عبارت خطمشی گذاری است)، حساسیت نظری دارد که واژه‌ها در سیاستگذاری، مهمترین بخش کار هستند! واژه‌ها در سیاستگذاری، عناصر خنثی زبانی نیستند که برای فرموله کردن موضوع سیاست به کار گرفته شوند بلکه واژگان، برساخته‌های متأثر از کانون‌های قدرت و ذی‌نفوذان هستند که از پیش چارچوب‌بندی شده اند تا پاسخ‌های کاملا از پیش تعیین شده را پیش‌روی تصمیم گیر یا سیاستگذار قرار دهند!

خطمشی گذاری به مثابه یک مهارت

خطمشی گذاری، فرایندی علمی نیست! اما علم خطمشی گذاری، برای تبیین آنچه که اقدام یا عدم اقدام دولت نامیده می‌شود و ارتباط آن با علوم سیاسی، توسعه یافته است و موضوعات گسترده‌ای از فهم فرایند خطمشی گذاری، تحلیل خطمشی‌ها، ارزیابی خطمشی‌ها و... و ابزارهای تنظیم‌گری و شبیه‌سازی خطمشی‌ها را شامل می‌شود.

مهارت خطمشی‌گذاری و بخصوص مهارت تحلیل خطمشی، از مفقودین اداره در ایران هستند که نباید تصور کرد نهاد دانشگاه می‌تواند این خلاء را به راحتی پر کند! ادعای مستند نگارنده این است که حتی مطالعه ادبیات علم خطمشی‌گذاری نیز برای این امر کفایت نمی‌کند چرا که به استناد برخی نویسندگان، علم خطمشی، برای پوشش دادن آنچه که بین نظام اداری و نظام سیاسی بافتار آن جامعه (آمریکا) در جریان است توسعه یافته است و الزاما گویای جامعه ما نخواهد بود. بدیهی است این نکته به این معنی نیست که مستقل از مطالعه عمیق آن ادبیات، می‌توان فهمی از علم خطمشی‌گذاری و توسعه مهارت خطمشی‌گذاری در نظام اداری ایران یافت!

شواهد مبنایی و علم‌گرایی در خطمشی گذاری

شواهد مبنا شدن خط مشی‌ها از توصیه های اکید نهادهای بین المللی برای کشورهای توسعه نیافته بوده است با این وجود نقدها و تردیدهای جدی وجود دارد که شواهد مبنایی خود دچار گزینش شواهد از سوی اقامه کنندگان شواهد است. سیاستگذاران و کارشناسان باید به این محدودیت بزرگ توجه ویژه داشته باشند. در واقع، کسانی که مدعی استفاده از علم و شواهد در سیاستگذاری هستند خود بخشی از رقابت شبکه ذی‌نفعان هستند و نظر علمی آن‌ها، همواره یک نظر عینی و آفاقی نیست که همگان را قانع کند. این امر، بخصوص در مسائل پیچیده (کامپلکس) اجتماع، شیوع دارد و صنوف علمی (رشته فعالیت های علمی) متفاوت، دیدگاه و چارچوب بندی گاه کاملا متعارض با هم را ارائه می کنند.

این نقدها به معنای ناامیدی از یافتن یک برون رفت علمی نیست بلکه مؤید این نکته است که در خطمشی گذاری، انحراف از اولین نقطه شروع کار یعنی مجاز شمردن علم خاص و ترجیح آن بر علوم دیگر، شروع می شود و همین نقطه را باید توسعه کنیم. لازم به تصریح بیشتر نیست که در هر اداره‌ای یک صنف خاص از علوم، توفیق و سلطه بیشتری دارند سیاستگذار ارشد باید توازن کافی بین این صنوف برقرار کند یا خودآگاهی سازمانی به این امر، می تواند زمینه گفتگو موثر برای خط مشی گذاری غیرصنفي را ایجاد کند.

آینده پژوهی و سیاستگذاری

بیش از هفتاد سال از شکل‌گیری انجمن‌ها و نهادهای علم‌خطمشی‌گذاری می‌گذرد و ادبیات این حوزه همچنان پویاست چرا که خطمشی‌گذاری، تجمیع همه کار و مهارتی است که یک جامعه، برای اداره بهتر خود می‌تواند بسیج کند! خطمشی‌گذاری، خودآگاهی دوباره‌ای به اداره و سیاستگذار می‌بخشد که نقش خود و کار خود را عمیق‌تر ببیند و جایگاه آکادمی و مهارت‌های علمی کارشناسان، از حوزه‌های مختلف دانشی، فقط تضمین‌گر این نکته است که تک‌تک کنشگران خطمشی‌گذاری، شایستگی‌اندیشیدن پیشینی را برای خود آزموده‌اند و نه بیشتر. ساده‌انگاری‌هایی مثل، توصیه‌های مبهم به علم و برنامه‌ریزی و کار کارشناسی، هیچ کمکی به بهبود اداره کشور نکرده است.

چه باید کرد؟

اداره، دانشگاه نیست، اداره حزب سیاسی هم نیست. در اداره سطح خاصی از علم جمعی شکل می‌گیرد که آن را نمی‌توان در دانشگاه و یا محفل سیاسی فراهم آورد.

(۱) در شرایط فعلی، برای انتصاب مدیران، افرادی را ترجیح دهیم به معنای واقعی کلمه، طرفدار اداره باشند و تربیت کارشناسی را اولویت دهند.

(۲) کارشناسان و مدیرانی که هنوز سیاستگذاری را با علم شسته و رفته اشتباه گرفته‌اند را متوجه مسئولیت پیچیده اداره کنیم و آنان را پیچیدگی و مسئولیتی که نیروی سیاسی منتصب در اداره، با خود می‌آورد سهیم کنیم. تقابل سیاسی-کارشناسی، یک انحراف غیرواقعی در اداره است. اداره در ایران امروز باید پاسخگوی نظام سیاسی باشد چرا که نظام سیاسی است که مکانیسم پاسخگو کردن اداره به مردم را نمایندگی می‌کند و اداره هیچ‌گاه به تنهایی نمی‌تواند منفعت عمومی را پیگیری کند.

(۳) آموزش‌های سیاستگذاری، تنظیم‌گری و آینده‌پژوهی را به طور عمیق و نه وارداتی صرف از دانشگاه، در اداره پی‌بگیریم و برای آن تیم‌های کاری تعریف کنیم. ما نیازمند ظهور خدمتگذاران شهروندی حرفه‌ای در سازمان برنامه و بودجه هستیم.



تحولات مشاغل؛ لزوم توجه سیاستگذاران

مجید مردانی شهری

عضو گروه پژوهشی آینده‌نگری و فناوری‌های نو

تحولات فناوری آینده مشاغل را به شدت تحت‌تأثیر قرار داده است. بسیاری از مشاغل حذف شده یا تغییر کرده‌اند. این درحالی است که تحولات فناوری مشاغل جدیدی ایجاد کرده است که نیازمند توانمندی‌های نو در نیروی کار است. در جدول زیر نمونه‌های از مشاغل بدون تغییر، مشاغل جدید و مشاغل مازاد بر نیاز ذکر شده است.

جدول ۱: نمونه‌هایی از مشاغل بدون تغییر، مشاغل جدید و مشاغل مازاد بر نیاز

نقش‌های پایدار	نقش‌های جدید	نقش‌های مازاد بر نیاز
مدیران عامل و مدیران اجرایی	تحلیلگران و دانشمندان داده	متصدیان ورود داده‌ها
مدیران عمومی و عملیاتی	متخصصان AI و یادگیری ماشین	حسابرسان، دفترداران، و متصدیان پرداخت
توسعه‌دهندگان و تحلیلگران نرم‌افزار و برنامه	مدیران عمومی و عملیاتی	منشی‌های مدیریتی و اجرایی
تحلیلگران و دانشمندان داده	متخصصان عظیم داده	کارگران مونتاژ و کارخانه
متخصصان فروش و بازاریابی	متخصصان تبدیل دیجیتال	کارمندان اطلاعات مشتری و خدمات مشتری
نمایندگان فروش، عمده‌فروشان و تولیدکنندگان، محصولات فنی و علمی	متخصصان فروش و بازاریابی	خدمات تجاری و مدیران سرپرستی
متخصصان منابع انسانی	متخصصان فناوری جدید	حسابداران و حسابرسان
مشاوران مالی و سرمایه‌گذاری	متخصصان توسعه سازمانی	منشیان ثبت مواد و سهامداری
متخصصان پایگاه داده و شبکه	توسعه‌دهندگان و تحلیلگران نرم‌افزار و برنامه	مدیران عمومی و عملیاتی
متخصصان زنجیره تأمین و لجستیک	سرویس‌های فناوری اطلاعات	منشیان خدمات پستی
متخصصان مدیریت ریسک	متخصصان اتوماسیون فرآیند	تحلیلگران مالی
تحلیلگران امنیت اطلاعات	متخصصان نوآوری	صندوقداران و متصدیان بلیت
تحلیلگران مدیریت و سازمان	تحلیلگران امنیت فناوری	مکانیک‌ها و تعمیرکاران ماشین‌آلات
مهندسان الکترونیک و فناوری	متخصصان تجارت الکترونیک و رسانه اجتماعی	نصاب‌ها و تعمیرکاران الکترونیک و مخابراتی

متخصصان توسعه سازمانی	طراحان تجربه کاربری و تعامل انسان-ماشین	صندوقداران بانک و متصدیان مربوطه
اپراتورهای کارخانه فرآوری شیمیایی	متخصصان آموزش و توسعه	رانندگان خودرو، ون و موتورسیکلت
مدرسان دانشگاه و آموزش عالی	متخصصان و مهندسان رباتیک	عامل‌ها و کارگزاران فروش و خرید
کارمندان پذیرش	متخصصان انسان و فرهنگ	کارکنان فروش خانه به خانه، فروشندگان روزنامه و کارکنان مربوطه
مهندسان انرژی و نفت	کارکنان اطلاعات مراجعان و خدمات مشتری	متصدیان آماری، مالی و بیمه
متخصصان و مهندسان رباتیک	طراحان خدمات و راه‌حل‌ها	حقوقدانان
اپراتورهای پالایشگاه‌های نفت و گاز طبیعی	متخصصان بازاریابی و استراتژی دیجیتال	

(منبع: مجمع جهانی اقتصاد)

مطالعه متخصصان Bostrom در سال ۲۰۱۳/۲۰۱۲ احتمال ۵۰ درصدی برای توانمندی دستیابی به هوش ماشین سطح بالا در بین سال‌های ۲۰۴۰-۲۰۵۰ پیش‌بینی کرده است. همچنین آن‌ها پیش‌بینی کرده‌اند که ۳۰ سال بعد از آن بشر به هوش مافوق بشری دست خواهد یافت (<http://www.nickbostrom.com/papers/survey.pdf>). هوش مصنوعی و سایر فناوری‌های آینده مانند زیست‌شناسی مصنوعی، علم محاسبات، فناوری نانو، محاسبات کوانتومی، چاپگرهای سه‌بعدی و چهاربعدی، اینترنت اشیا، وسایل نقلیه خودران و رباتیک، تا سال ۲۰۵۰ تأثیر بزرگی بر طبیعت کار، اقتصاد و فرهنگ خواهند گذاشت.

مرکز تحقیقات pew روند تغییرات را به شرح زیر می‌داند:

- تمرکز ثروت در حال افزایش است؛
- شکاف درآمد در حال گسترش است؛
- رشد اقتصادی بدون ایجاد شغل تبدیل به یک قاعده شده است؛
- بازگشت سرمایه در زمینه فناوری و سرمایه بیشتر از نیروی کار است؛
- فناوری‌های آینده جای بسیاری از نیروی انسانی را می‌گیرند؛
- بیکاری ساختاری بلندمدت یک پیش‌بینی از کسب‌وکار است.

پیشرفت‌های سریع فناوری مرز بین مشاغلی که توسط انسان انجام می‌شوند و مشاغلی که توسط ماشین‌ها و الگوریتم‌ها انجام می‌شود را تغییر داده‌اند. بازار جهانی نیروی کار تغییرات گسترده‌ای را متحمل می‌شود. این تحولات اگر به درستی مدیریت شوند می‌توانند به عصری از کار خوب، مشاغل خوب و بهبود کیفیت زندگی برای همه ختم شوند. اما در صورت مدیریت نامناسب منجر به افزایش شکاف مهارتی، نابرابر بیشتر و تضاد وسیع‌تر خواهد شد.

با آشکار شدن انقلاب صنعتی چهارم، شرکت‌ها به دنبال فناوری‌های جدید و نوظهور هستند تا بتوانند سطح کارایی تولید و مصرف را افزایش داده، به بازارهای جدید وارد شده و با محصولات جدید رقابت کنند.

تحول فناوری اشکال مختلفی از تغییرات را ایجاد کرده است:

- تغییر در تقاضای مهارت نیروی کار؛
- تغییر در ساختار بازار؛

- تغییر مدل های کسب و کار؛
- الگوی جدید تجارت و سرمایه گذاری؛
- تهدیدات جدید برای امنیت کسب و کارها؛
- چالش های اجتماعی و سیاسی.

همانگونه که تحولات نیروی کار شتاب می گیرد، پنجره فرصت ها برای مدیریت فعالانه این تغییرات بسته می شود و کسب و کار، دولت و کارگران باید به صورت فعالانه ای چشم انداز جدید برای بازار جهانی نیروی کار طرح ریزی و پیاده سازی کنند. براین باور هستیم که تصمیم سازان، تصمیم گیران، سیاست گذاران و مجریان باید به طور جدی به این چالش ها بیاورند چرا که ممکن است زمانی بیش از یک نسل برای بهبود چشم انداز آینده زمان لازم باشد.

پیشران های تغییر

چهار پیشرفت خاص بر رشد کسب و کارها در بازه ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲ به صورت مثبت تأثیرگذار هستند که شامل اینترنت موبایل پرسرعت در همه مکان ها، هوش مصنوعی، اتخاذ گسترده ابزارهای تحلیلی کلان داده و فناوری های ابری است. این فناوری ها با طیف وسیعی از روندهای اقتصادی اجتماعی همراه هستند که باعث ایجاد فرصت هایی برای کسب و کارها شده اند. این روندها شامل مسیرهای رشد اقتصادی جهان، توسعه تحصیلات مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه و حرکت به سمت اقتصاد سبز با پیشرفت فناوری های انرژی است. مجموعه روندهای مؤثر بر کسب و کارها تا ۲۰۲۲ در شکل زیر آورده شده است.

شکل ۲- روندهای مثبت و منفی تأثیرگذار بر رشد کسب و کارها تا ۲۰۲۲



(منبع: مجمع جهانی اقتصاد)

روندها در استفاده از ربات

هرچند تخمین استفاده از ربات های انسان نما در بازه زمانی ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲ محدود است، گستره وسیعی از فناوری های رباتی در نزدیکی گام تجاری سازی قرار گرفته اند که شامل ربات های ساکن، ربات های زمینی غیرانسان نما و پهپادهای تماماً خودکار هستند. در کنار اینها الگوریتم های یادگیری ماشین و هوش مصنوعی توجهات کسب و کارها را به خود جلب نموده اند. نرخ پذیرش ربات در بخش های مختلف متفاوت است و بین

۲۳ تا ۳۷ درصد را شامل می‌شود. شرکت‌هایی که در تمام بخش‌ها فعالیت می‌کنند تمایل به پذیرش ربات‌های ثابت دارند. هرچند رهبران صنایع نفت و گاز نیز ربات‌های ثابت را نسبت به پهپادها و ربات‌های زیرآبی در اولویت قرار می‌دهند. کارمندان سرویس‌های مالی بیشتر به دنبال پذیرش ربات‌های انسان‌نما تا ۲۰۲۲ هستند.

تغییر در جغرافیای تولید، توزیع و زنجیره ارزش

مطابق با پژوهشی که توسط مجمع جهانی اقتصاد به اجرا درآمد، تا ۲۰۲۲، ۵۹ درصد از شرکت کنندگان باور داشتند که با توجه به تغییرات اجزای زنجیره ارزش باید تغییرات گسترده‌ای در چگونگی تولید و توزیع اعمال کنند. نیمی از شرکت کنندگان انتظار دارند که مکان جغرافیایی آن‌ها باید اصلاح شود. در هنگام تصمیم‌گیری در خصوص مکان کسب و کار، شرکت‌ها عمدتاً اولویت اصلی را به دسترسی به نیروی کار ماهر می‌دهند که شامل ۷۴ درصد از شرکت کنندگان است. در مقابل ۶۴ درصد از شرکت‌ها مهم‌ترین مسئله خود را هزینه کارگر عنوان کردند. بازه‌ای از دیگر عوامل مرتبط مانند انعطاف پذیری قوانین کار، تأثیرات تراکم صنایع و نزدیکی به مواد اولیه نیز اهمیت کمتری را به خود اختصاص داده‌اند. در جدول زیر عوامل مؤثر در مکان‌یابی مشاغل در ۲۰۲۲ آورده شده است. این جدول نشان می‌دهد که تقریباً در اکثر صنایع، دسترسی به استعداد، مهم‌ترین معیار مکان‌یابی است. در توسعه سازمان فضایی نیز باید به این عوامل توجه نمود.

جدول ۱- عوامل مؤثر بر مکان‌یابی مشاغل در ۲۰۲۲

صنعت	اول	دوم	سوم
کلی	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	هزینه تولید
خودرویی، هوافضا، زنجیره تأمین و حمل‌ونقل	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	کیفیت زنجیره تأمین
هوانوردی، سفر و گردشگری	دسترسی به استعداد	HQ سازمان	هزینه نیروی کار
شیمی، مواد پیشرفته و زیست فناوری	دسترسی به استعداد	هزینه تولید	هزینه نیروی کار
مصرفی	هزینه نیروی کار	دسترسی به استعداد	کیفیت زنجیره تأمین
تاسیسات و فناوری‌های انرژی	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	هزینه تولید
خدمات مالی و سرمایه‌گذاری‌ها	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	HQ سازمان
سلامت جهانی و مراقبت بهداشتی	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	هزینه تولید
فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات	دسترسی به استعداد	هزینه نیروی کار	تمرکز جغرافیایی
زیرساخت	هزینه نیروی کار	دسترسی به استعداد	هزینه تولید
معادن و فلزات	هزینه نیروی کار	هزینه تولید	دسترسی به استعداد
نفت و گاز	دسترسی به استعداد	هزینه تولید	هزینه نیروی کار
خدمات حرفه‌ای	هزینه نیروی کار	دسترسی به استعداد	تمرکز جغرافیایی

(منبع: مجمع جهانی اقتصاد)

تغییر در نوع اشتغال

در جدول زیر مشاغلی که ثابت می‌مانند، مشاغل جدید و مشاغل مازاد بر نیاز آورده شده است. برخی نقش‌ها که در چند ستون ظاهر شده‌اند نشان‌دهنده این واقعیت هستند که آنها ممکن است در یک صنعت پایدار یا کاهشی ولی مورد تقاضای صنعت دیگر باشند.

جدول ۲- نمونه هایی از مشاغل بدون تغییر، مشاغل جدید و مشاغل مازاد بر نیاز

نقش‌های پایدار	نقش‌های جدید	نقش‌های مازاد بر نیاز
مدیران عامل و مدیران اجرایی	تحلیلگران و دانشمندان داده	متصدبان ورود داده‌ها
مدیران عمومی و عملیاتی	متخصصان AI و یادگیری ماشین	حسابرسان، دفترداران، و متصدیان پرداخت
توسعه‌دهندگان و تحلیلگران نرم‌افزار و برنامه	مدیران عمومی و عملیاتی	منشی‌های مدیریتی و اجرایی
تحلیلگران و دانشمندان داده	متخصصان عظیم داده	کارگران مونتاژ و کارخانه
متخصصان فروش و بازاریابی	متخصصان تبدیل دیجیتال	کارمندان اطلاعات مشتری و خدمات مشتری
نمایندگان فروش، عمده‌فروشان و تولیدکنندگان، محصولات فنی و علمی	متخصصان فروش و بازاریابی	خدمات تجاری و مدیران سرپرستی
متخصصان منابع انسانی	متخصصان فناوری جدید	حسابداران و حسابرسان
مشاوران مالی و سرمایه‌گذاری	متخصصان توسعه سازمانی	منشیان ثبت مواد و سهامداری
متخصصان پایگاه داده و شبکه	توسعه‌دهندگان و تحلیلگران نرم‌افزار و برنامه	مدیران عمومی و عملیاتی
متخصصان زنجیره تأمین و لجستیک	سرویس‌های فناوری اطلاعات	منشیان خدمات پستی
متخصصان مدیریت ریسک	متخصصان اتوماسیون فرآیند	تحلیلگران مالی
تحلیلگران امنیت اطلاعات	متخصصان نوآوری	صندوقداران و متصدیان بلیت
تحلیلگران مدیریت و سازمان	تحلیلگران امنیت فناوری	مکانیک‌ها و تعمیرکاران ماشین آلات
مهندسان الکترو تکنولوژی	متخصصان تجارت الکترونیک و رسانه اجتماعی	نصاب‌ها و تعمیرکاران الکترونیک و مخابراتی
متخصصان توسعه سازمانی	طراحان تجربه کاربری و تعامل انسان-ماشین	صندوقداران بانک و متصدیان مربوطه
اپراتورهای کارخانه فرآوری شیمیایی	متخصصان آموزش و توسعه	رانندگان خودرو، ون و موتورسیکلت
مدرسان دانشگاه و آموزش عالی	متخصصان و مهندسان رباتیک	عامل‌ها و کارگزاران فروش و خرید

کارکنان پذیرش	متخصصان انسان و فرهنگ	کارکنان فروش خانه به خانه، فروشندگان روزنامه، و کارکنان مربوطه
مهندسان انرژی و نفت	کارکنان اطلاعات مراجعان و خدمات مشتری	متصدبان آماری، مالی و بیمه
متخصصان و مهندسان روباتیک	طراحان خدمات و راه‌حل‌ها	حقوقدانان
اپراتورهای پالایشگاه‌های نفت و گاز طبیعی	متخصصان بازاریابی و استراتژی دیجیتال	

رشد بی‌ثباتی مهارت‌ها و ضرورت تجدید مهارت‌ها

موج فناوری‌های جدید و روند تحول مدل‌های کسب‌وکار و تغییر در تقسیم‌کار بین کارگر و ماشین موجب تحول پروفایل مشاغل فعلی شده است. اکثر کارکنان مشارکت‌کننده در این گزارش بیان داشتند که تا ۲۰۲۲ مهارت مورد نیاز برای انجام بسیاری از مشاغل تغییرات اساسی خواهد داشت. انتظار می‌رود که میانگین جهانی ثبات مهارت (بخشی از مهارت‌های پایه‌ای که برای انجام یک شغل ثابت مورد نیاز است) به ۵۸ درصد برسد که نشان‌دهنده تغییر ۴۲ درصدی در میانگین مهارت‌های کار بین بازه ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲ است.

تا ۲۰۲۲ حداقل ۵۴ درصد از کارکنان نیاز به افزایش یا آموزش مهارت دارد که حدود ۳۵٪ از آن‌ها درصد نیازمند آموزش‌های تکمیلی تا شش ماه، ۹ درصد دوره یادگیری مجدد مهارت ۶ تا ۱۲ ماهه و ۱۰ درصد نیازمند آموزش‌های مهارتی بیشتر از یک سال دارند. مهارت‌هایی که تا ۲۰۲۲ نیازمند رشد هستند شامل تفکر تحلیل‌گر، نوآوری، یادگیری فعال و استراتژی‌های یادگیری است. افزایش اهمیت مهارت‌هایی مانند برنامه‌نویسی و طراحی فناوری نشان‌دهنده تقاضای فزاینده برای انواع مختلف صلاحیت‌های فناورانه است. تخصص در فناوری‌های جدید تنها بخشی از معادله مهارت ۲۰۲۲ است. ارزش مهارت‌های انسانی مانند خلاقیت، ابتکار، تفکر خلاق، تحریک و مذاکره نیز حفظ یا افزایش می‌یابد. در مواردی همچون هوش هیجانی، رهبری و تأثیرگذاری اجتماعی نیز شاهد افزایش تقاضا خواهیم بود.

نتیجه‌گیری سه دلیل وجود دارد که تغییر و تحول امروزه تنها ادامه‌ای بر انقلاب نسل سوم نیست، بلکه آغازی بر شروع یک نسل جدید است: سرعت، محدوده و تأثیر سیستم. تغییر و تحول فعلی هیچ مشابهی در گذشته ندارد. هنگامی که با انقلاب‌های صنعتی قبلی مقایسه می‌شود، انقلاب چهارم با یک حرکت‌نمایی رشد می‌کند که با حرکت با سرعت خطی نسل‌های قبلی قابل مقایسه نیست. علاوه بر این، در حال متحول کردن صنایع دیگر در تمامی کشورهاست. شروع و عمق این تغییرات پیشرو، تغییرات کل سیستم تولید، مدیریت و مقررات حکومتی است.

مانند انقلاب‌هایی که پیش‌ازین به آن اشاره شد، انقلاب صنعتی چهارم پتانسیل رشد درآمد جهانی و بهبود کیفیت مردم در اقصی نقاط جهان را دارد. این تحولات سریع، مشاغل و ماهیت کار را نیز از جوانب مختلف به شدت تحت تأثیر قرار داده است. توجه به این تحولات از جانب سیاست‌سازان، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران می‌تواند اثرات این تحولات را در مسیری درست هدایت کرده و مدیریت بهتر بازار کار آینده را موجب شود.



آینده پژوهی شهری، رویکردی نوین در تهیه طرح‌های توسعه

شهر

حمید محمدی

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

چکیده

نتایج بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که علی‌رغم صرف وقت و بودجه نسبتاً زیاد، طرح‌های توسعه شهری در کشور، دارای تحقق‌پذیری پایین می‌باشند. به طوری که در برخی از شهرها، تحقق این طرح‌ها در طی چند دهه به کمتر از ۲۰ درصد می‌رسد. متخصصان شهری بر این عقیده‌اند که از یکی از دلایل اصلی این مسئله، رویکرد تهیه طرح‌های توسعه شهری می‌باشد. رویکرد فعلی تهیه طرح‌ها عمدتاً جامع- ساده و یا جامع- عقلانی (قرارداد تیپ ۱۲) بوده و در برخی از کلان‌شهرهای کشور تلاش شده رویکرد ساختاری- راهبردی که متأثر از نظریه برنامه‌ریزی راهبردی می‌باشد، به کار گرفته شود.

نگارنده معتقد است آینده‌پژوهی رویکردی است که می‌تواند منجر به رصد هرچه بهتر آینده شود و به تبع آن، در تدوین چشم‌انداز، نگارش سناریوهای توسعه و ارائه راهبردها مؤثر باشد. لذا هدف از انجام این پژوهش کمک به ارتقاء رویکرد حاکم بر تهیه طرح‌های توسعه شهری می‌باشد. برای رسیدن به این هدف تلاش می‌شود به سؤالات زیر پاسخ داده شود:

۱. آیا رویکردهای فعلی تهیه طرح‌های توسعه شهری پاسخگوی چالش‌های پیش روی شهرها می‌باشد؟
۲. آیا رویکرد آینده‌پژوهی به ارتقاء کیفی و تحقق‌پذیری بیشتر طرح‌های توسعه شهری کمک می‌کند؟
۳. برنامه پیشنهادی منطبق با رویکرد آینده‌پژوهی (برنامه توسعه و آینده‌پژوهی شهری)، دارای چه فرایندی است؟

روش مورد استفاده در این پژوهش توصیفی، ارزیابی و علی- تطبیقی می‌باشد. ابزار گردآوری داده‌ها اسنادی و کتابخانه‌ای است. از مهم‌ترین نتایج پژوهش حاضر این است که آینده‌پژوهی شهری به دلیل در نظر داشتن گام‌هایی چون «دیدن آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب، سناریونگاری و آزمون پابرجایی راهبردها» در راستای دستیابی به برنامه‌ریزی تحقق‌پذیر، برای تکمیل فرایند رایج برنامه‌ریزی راهبردی ضروری می‌باشد.

کلمات کلیدی: طرح‌های توسعه شهری، تحقق‌پذیری، آینده‌پژوهی، آینده‌نگاری، برنامه‌ریزی راهبردی

امروزه یکی از بحث‌های مهم رایج در حوزه برنامه‌ریزی شهری، شکاف میان «نظریه»^۱ و «عمل»^۲ است. بسیاری از اندیشمندان و متخصصان شهرسازی، نظریه و عمل را دو بال برنامه‌ریزی می‌دانند که رابطه‌ای دیالکتیک با یکدیگر دارند و بدون هماهنگی آنها، برنامه‌ریزی شهری در دستیابی به اهدافش موفق نخواهد بود. در خصوص لزوم همگرایی این دو بال برنامه‌ریزی پژوهش‌های زیادی صورت گرفته است (Planning Theories for Practitioners). اما در کشور ما به دلیل فاصله بیشتر این دو، تلاش در جهت نزدیک کردن آنها اهمیت و ضرورتی دو چندان می‌یابد. با مدنظر قرار دادن تقسیم‌بندی حوزه عمل به دو شاخه حرفه‌ای و اجرایی در کشور، این موضوع اهمیتی دوچندان پیدا می‌کند. به عبارت دیگر، نظام برنامه‌ریزی کشور به جای دوگانه نظر و عمل با سه‌گانه نظر، حرفه و اجرا مواجه است. نظر در حوزه آکادمیک قرار داشته و در دانشگاه‌ها و توسط دانشگاهیان به آن پرداخته می‌شود. حرفه در شرکت‌های مهندسی مشاور و توسط تصمیم‌سازان دنبال می‌شود و طرح‌های توسعه شهری تهیه می‌شوند. در نهایت اجرا نیز از طریق تصمیم‌گیران و دستگاه‌های مجری پیگیری شده و اقدام می‌شود. معمولاً طی کردن مسیر سه‌گانه نظر-حرفه-اجرا با موانع جدی مواجه می‌شود که بعضاً آشتی میان صاحب‌نظران، مشاوران و مجریان را غیرممکن می‌نماید. پیامد وجود فاصله در این مسیر سه‌گانه، تغییرات جدی میان آنچه که صاحب‌نظران بدان معتقدند و آنچه که به اجرا در می‌آید می‌باشد.

از این روی ضروری می‌نماید از طریق کاربست رویکردی مناسب، زمینه همگرایی هرچه بیشتر زمینه‌های نظری، حرفه‌ای و اجرایی را در نظام برنامه‌ریزی کشور مهیا نمود. نگارنده معتقد است کاربست رویکرد آینده‌نگاری در فرآیند برنامه‌ریزی شهری گامی مؤثر در جهت کم کردن این فاصله‌ها بر می‌دارد و می‌تواند شکاف میان برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری را تقلیل دهد. هدف اصلی پژوهش حاضر، کمک به اصلاح فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری در کشور می‌باشد. در عین حال انجام این پژوهش گامی است جهت نیل به برخی از اهداف خرد که در زیر می‌آید:

- ارتقاء تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری؛
- ارتقاء کیفیت تهیه طرح‌های توسعه شهری؛
- انطباق فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری با نظریه‌های نوین در برنامه‌ریزی شهری؛
- فراهم نمودن بستر واقعی مشارکت دستگاه‌های اجرایی، گروه‌های ذی‌نفع، ذی‌نفوذ در تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری؛
- نزدیک کردن فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی شهری.

۱ Rational Approach

۲ Evolutionary Approach

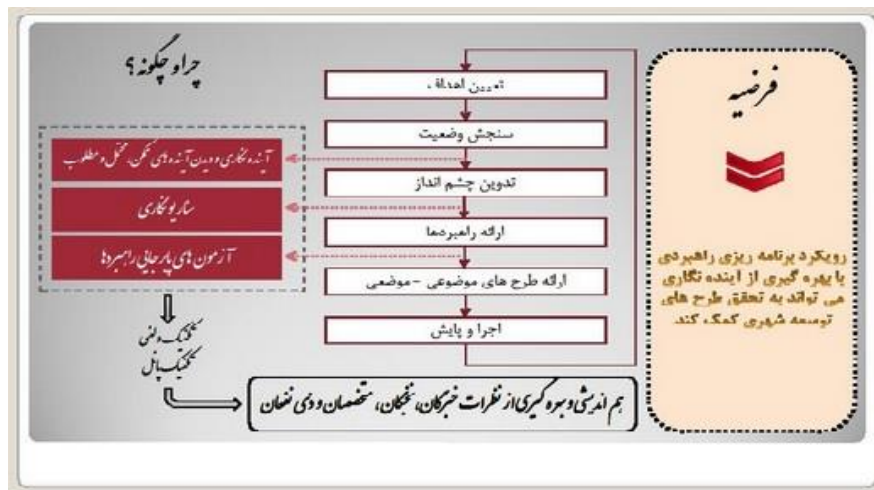
بحث و نتیجه گیری

از علل اصلی ناموفق بودن طرح‌های توسعه شهری می‌توان به فرایند تهیه و تدوین و شیوه اجرای آنها اشاره کرد. براین اساس رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی و روش‌های مبتنی بر پیش‌بینی، جوابگوی نیاز مدیریت سیستم‌های شهری و منطقه‌ای نمی‌باشد. زیرا آن بخشی که مربوط به درک و فهم آینده، توجه به آینده و جهت‌دهی‌های بلندمدت است، در رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی کمتر مورد توجه بوده و یا از بعد عملیاتی تأثیر کمی دارد.

نگاه به آینده به عنوان بخشی از فرایند برنامه‌ریزی در کنار تحلیل روندهای گذشته و پیش‌بینی‌های منتج از وضعیت حال می‌تواند نویدبخش تدوین استراتژی‌های منعطف، پابرجا و پاسخگو باشد. از این روی، تلفیق رویکرد آینده‌نگاری و مدل‌های سنتی برنامه‌ریزی استراتژیک نیازمند مفهوم‌سازی مجدد در مورد شیوه تدوین برنامه‌های توسعه شهری با تأکید بر تفکر استراتژیک می‌باشد. در این میان آینده‌پژوهی به عنوان بعدی مکمل در برنامه‌ریزی استراتژیک، سعی در همگرایی هرچه بیشتر زمینه‌های نظری، حرفه‌ای و اجرایی و همچنین کاهش شکاف میان برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری دارد.

از رهگذر چنین رویکردی می‌توان به معماری آینده و نه پیش‌بینی آینده نائل آمد. در ادامه فرایند برنامه‌ریزی با رویکرد آینده‌نگاری ارائه شده است. این نمودار بیانگر شمول فرایند برنامه‌ریزی با رویکرد آینده‌نگاری (مبتنی بر تفکر استراتژیک) بر فرایندهای برنامه‌ریزی راهبردی سنتی (مبتنی بر مدیریت استراتژیک) می‌باشد. به عبارتی دیگر، کاربست ایده "برنامه‌ریزی توسعه شهری با رویکرد آینده‌نگاری" علاوه بر برخورداری از مزایای برنامه‌ریزی استراتژیک- از جمله مشارکت محوری، تحلیل روندها و شناسایی نقاط قوت، ضعف، تهدید و همچنین ارائه راهبرد و برخورداری از نظام بازخورد در برنامه- با در نظر گرفتن متغیرهای آینده- شامل نامعلومی‌ها، فراروندها، پیشران‌های توسعه، ریسک و...- به شناسایی و ترسیم آینده در طیفی از آینده‌های محتمل تا آینده‌های مطلوب می‌پردازد. سپس با بهره‌گیری از برنامه‌ریزی سناریو به ارائه سناریوهای توسعه می‌پردازد و در آخر راهبردهایی که بیشترین پاسخگویی را به طیف متنوع‌تری از سناریوهای پیشنهادی دارد و یا بیشترین پوشش مجموعه مشخصی از سناریوهای مدنظر را دارد، انتخاب می‌گردد.

شکل (۱): فرایند برنامه‌ریزی با رویکرد آینده‌نگاری



(منبع: نگارنده)

از آنجا که آینده مطلوب، انعکاسی از قضاوت‌ها و هنجارها و ارزش‌های مطلوب جامعه است، پس باید روش‌هایی را طراحی نمود و به کار گرفت که به تحقق آینده مطلوب منجر شوند. آینده‌های ممکن نیز به کمک روش‌های سنتی پیش‌بینی قابل دست‌یابی‌اند؛ تعامل میان آن دو و استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری، به انتخاب آینده‌ای که باید وقوع یابد منجر می‌گردد. این فرایند، فرایندی است متکی بر دیدبانی تحولات جهانی^۱ و کلان و بومی‌سازی آن در مقیاس محلی^۲ که سعی دارد از طریق شناسایی دروازه بانان توسعه^۳ و پیشران‌های توسعه و با در نظر گرفتن عدم قطعیت‌های موجود نسبت به معماری آینده اقدام نماید.

منابع

اکرمی، موسی (تابستان و پاییز ۱۳۷۶)، «آینده‌نگری و آینده‌پژوهی». رهیافت، شماره شانزدهم.
 بهشتی، محمدباقر و نادر زالی (بهار ۱۳۹۰)، «شناسایی عوامل کلیدی توسعه منطقه‌ای با رویکرد برنامه‌ریزی بر پایه سناریو: مطالعه موردی استان آذربایجان شرقی»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، شماره ۷۱.
 پورمحمدی، محمدرضا، دلیر حسین‌زاده، رسول کریم قربانی و نادر زالی (زمستان ۱۳۸۹)، «مهندسی مجدد فرایند برنامه‌ریزی با تأکید بر کاربرد آینده‌نگاری»، فصلنامه جغرافیا و توسعه.
 تقوی گیلانی مهرداد و محمدباقر غفرانی (۱۳۷۹)، «مطالعات و روش‌های آینده‌شناسی»، ماهنامه رهیافت.
 حنفی‌زاده، پیام، سیدمحمد اعرابی و علی هاشمی (تابستان ۱۳۸۵)، «برنامه‌ریزی استراتژیک استوار با استفاده از برنامه‌ریزی سناریو و سیستم استنتاج فازی»، فصلنامه مدرس علوم انسانی.
 دانشپور، زهره (۱۳۸۲)، «برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی اختیار راهبردی: ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها»، فصلنامه پژوهشی، تحلیلی آموزشی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (۴): ۱۴-۲۳.

۱ Global

۲ Local

۳ Gate keeper

ناظمی، امیر و روح اله قدیری (۱۳۸۵)، «آینده‌نگاری از مفهوم تا اجرا»، مرکز صنایع نوین، وزارت صنایع و معادن، تهران.

Gavigan JP, et al. "A Practical guide to regional foresight". FOREN Network, SRATA Programme, European Commission Research Directorate General, 2001.

Godet, Michel. "Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool". France, Economic publish, 2006.

Voros, J. "A Genreic foresight process framework, foresight, Vol. 5.No.3. 2003.



برنامه‌ریزی و الزامات قانونی آن

محمدجواد محسنی‌نیا

مشاور گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

برنامه‌ریزی یک فرآیند آگاهانه به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص است که انجام یک سلسله عملیات و فعالیت‌های مرتبط با یکدیگر را در آینده پیش‌بینی می‌کند.

برنامه‌ریزی، تصور و طراحی وضعیت مطلوب و یافتن و پیش‌بینی کردن راه‌ها و وسایل نیل به آن قلمداد می‌شود. برنامه‌ریزی در پی تغییر و تحول جامعه در یک فرآیند تسریع‌کننده رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. مفروضات برنامه‌ریزی شامل موارد زیر است:

۱- کمیابی منابع: در برنامه‌ریزی همواره منابع محدود و کمیاب است و برای استفاده از منابع محدود، تدابیر و اقدامات آگاهانه اتخاذ می‌شود.

۲- تغییرات محیطی: امروزه محیط در حال تغییر و تبدیل است، نقش و اهمیت برنامه‌ریزی در اتخاذ تصمیمات منطقی برای شرایط متغیر است.

۳- تلاش ذهنی قبل از تلاش فیزیکی: برنامه‌ریزی قبل از اجرا و عملیات صورت می‌گیرد به عبارتی پیش‌بینی برای تصمیم‌گیری است.

۴- آینده‌نگری: اصولاً مفهوم برنامه‌ریزی با آینده‌نگری مترادف است؛ نظر به آینده داشتن و پذیرش نقش فعال در جوهره برنامه‌ریزی است.

۵- هدفمندی: هر فعالیتی که صورت می‌گیرد برای تحقق هدف یا اهدافی است. برنامه‌ریزی بدون هدف قابل تصویر نیست.

در برنامه‌ریزی اهداف متحمل، رسیدن به منافع اقتصادی و اجتماعی جمعی و تمرکز بر طرق دستیابی به مقاصد و اهداف و شناسایی مسیرهای بحرانی و رضایتمندی ذی‌نفعان همواره مورد توجه است.

هر نظام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، امر برنامه‌ریزی را مورد توجه قرار می‌دهد. زیرا که برای حل مسائل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی، باید برنامه‌ریزی کرد و به عبارتی برنامه‌ریزی؛ در واقع یک فرآیند ارتباط اجتماعی است که از طریق ایجاد ارتباطات سازنده می‌کوشد تا تفاهم جمعی را برقرار کند و فعالیت‌های هماهنگ را سازماندهی و به اجرا بگذارد. هر نظام اقتصادی و اجتماعی، فرهنگی و سیاسی یک کشور می‌کوشد تا مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر امر برنامه‌ریزی را طراحی کند.

در این نظام برنامه‌ریزی به اصول زیر توجه می‌شود:

- ۱- نحوه سازماندهی و هماهنگی اقدامات لازم در فرآیند برنامه‌ریزی در قالب یک نظام برنامه‌ریزی (مدیریت)؛
- ۲- تقسیم‌بندی سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛
- ۳- تعیین نوع تصمیمات در مورد هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها (سیاست‌گذاری)؛
- ۴- تعیین مراجع تصمیم‌گیری؛
- ۵- تعیین زمان‌بندی تصمیم‌گیری‌ها؛
- ۶- روش‌های انجام کار؛
- ۷- روش‌های بازنگری و ارزشیابی.

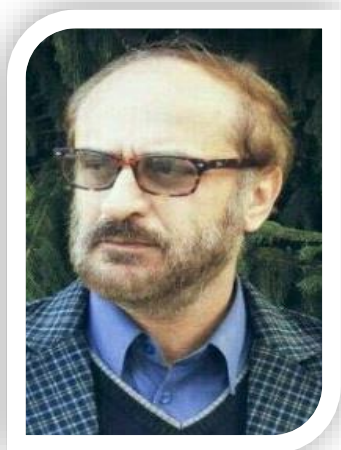
در این نوشتار سعی می‌گردد تا برخی نارسایی‌های موجود قانونی در این زمینه ارائه گردد.

با بررسی اجمالی قوانین باید اذعان کرد که متناسب با مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبانی قانونی یکپارچه در زمینه برنامه‌ریزی تهیه و تدوین نشده است. همچنین مفاد قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۲ مجلس شورای ملی سابق که در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی مدون گردیده است، پاسخگوی تمامی ابعاد مبانی قانونی در امر برنامه‌ریزی نیست. نکات مهم در قانون برنامه و بودجه وظایفی همچون تهیه و تدوین برنامه‌های عمرانی کشور است که بر عهده سازمان برنامه و بودجه گذارده است و با همکاری و تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی اینکار عملی می‌شود. ضمناً برنامه‌های عمرانی کشور پنجساله بایستی تهیه شود و حداقل شش ماه تا پایان برنامه قبلی می‌بایست برنامه‌های عمرانی بعدی جهت تصویب به مجلس تقدیم شود. البته ذکر این نکته ضروری است که در مرحله تهیه و تنظیم برنامه‌ها عمدتاً مفاد قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۲ حاکم است. در مرحله اجرا مفاد تفصیلی قوانین برنامه‌های توسعه که حوزه‌های فرابخشی و بخشی را شامل می‌شود نافذ بوده، در مرحله نظارت بر برنامه می‌توان مفادی از قانون برنامه و بودجه و یا برخی مواد قانونی در برنامه توسعه را مورد توجه قرار داد.

برخی از مسائل و مشکلات موجود در مبانی قانونی برنامه‌ریزی و یا احیاناً موضوعاتی عمده که کمتر مورد توجه بوده است را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- ۱- مبانی قانونی در مورد سازوکارهای لازم برای تهیه و تدوین سیاست‌های کلی، اهداف و خط‌مشی‌های عمومی برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت، تبیین نشده است.
- ۲- سطوح برنامه‌ریزی و زمان نفوذ هر یک از آنها از قبیل برنامه‌های دورنگر یا چشم‌انداز، برنامه‌های کلان، برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و یا استانی در مبانی قانونی تبیین نگردیده است.
- ۳- برنامه‌ریزی در سطح دستگاه‌های اجرایی و چارچوب برنامه‌های عملیاتی بلندمدت و کوتاه‌مدت (سالانه) تعریف روشنی ندارد و در مبانی قانونی کمتر بدان پرداخته شده است.
- ۴- نظام برنامه‌ریزی در کشور با تمامی تأکیداتی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی به آن شده است از نظر قلمرو، سازماندهی و گردش کار مناسب روشن نیست، و چون مبانی قانونی لازم برای آن تدارک دیده نشده است مرتباً دچار تغییرات دوره‌ای بوده و از یک رویه ثابت تبعیت نکرده است.
- ۵- فرآیندهای تهیه و تدوین برنامه، اجرا، نظارت و ارزیابی از اجرای برنامه‌ها در چارچوب‌های قانونی مشخص صورت نمی‌گیرد و اصولاً قانونی خاص برای آن تدوین نشده است.

- ۶- نقش سازمان و نهاد مسئول در تهیه و تنظیم برنامه‌ها، نحوه سازماندهی انجام فعالیت‌های برنامه‌ریزی، زمان انجام آن و سازوکار گردش مناسب فعالیت‌ها، در مبانی قانونی به خوبی دیده نشده است.
- ۷- دامنه و شمول برنامه‌های عمرانی کشور در هیچ‌یک از مبانی قانونی تعریف نشده است.
- ۸- در موادی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدان تأکید زیاد دارد از قبیل: (تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش رایگان، برخورداری از بیمه خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی و داشتن مسکن مناسب و تأمین امکانات کار برای همه) در طی فرآیند تهیه و تدوین برنامه از اولویتی برخوردار نبوده است، سازوکارهای تأمین آن برای همه، از هدفمندی لازم برخوردار نبوده و در طی دوره برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت از مبانی قانونی مشخصی تبعیت نمی‌کند.
- ۹- برنامه‌های عمرانی و توسعه و پیشرفت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور کمتر با اهداف و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی تطابق داشته و در تأمین نیازهای اساسی جامعه عمل کرده است. مواردی از این قبیل کمتر در مبانی قانونی مورد توجه قرار گرفته است.
- ۱۰- ساز و کارهای نحوه مشارکت مردم در امر برنامه‌ریزی کشور در مبانی قانونی مشخص نیست.
- ۱۱- حدود و اختیارات عمل دولت و بخش خصوصی در اجرای برنامه‌های توسعه و الزامات تحقق اهداف برنامه‌ها در سازوکارهای قانونی تبیین نشده است.
- ۱۲- رابطه بین بودجه سالانه (برنامه سالانه) با برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت کمتر برقرار می‌شود و مبانی قانونی لازم برای آن به‌خوبی تبیین نشده و چگونگی تبعیت از مفاد برنامه‌ها و قابلیت اصلاح و بازنگری روشن نیست.
- ۱۳- اجزای نظام برنامه‌ریزی و شوراهای مسئول در تهیه و تدوین برنامه‌ها در مبانی قانونی مطابق مفاد اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین نشده است.
- ۱۴- دامنه و قلمرو برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در کشور مطابق اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در حوزه بخش‌های اجتماعی و فرهنگی و یا بخش‌های تولیدی و زیربنایی در مبانی قانونی روشن نیست و اولویت در فعالیت‌ها تبیین نشده است.
- براساس مفاد اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید تأکید کرد که دولت در چارچوب وظایف خود باید پاسخ‌گویی تأمین نیازهای اساسی تمامی افراد جامعه باشد. بنابراین مبانی قانونی تأمین این نیازها به طور روشن و شفاف باید مشخص گردد تا براساس آن برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله میزان تحقق اهداف و سازوکارهای لازم و الزامات آن را تبیین کند.



سیاست‌های مدیریتی فرهنگی در ایران امروز

سید حجت مهدوی سعیدی

رئیس کمیته علمی توسعه و فرهنگ گروه پژوهشی توسعه،
تامین مالی و اقتصاد بین‌الملل / مشاور ریاست سازمان برنامه و
بودجه کشور

فیلسوفان فرهنگ بالاتفاق گفته‌اند انسان بی‌فرهنگ بی‌معناست! برای تبیین معنای اصطلاح مدیریت و سیاست‌های مدیریتی ابتدا باید مفهوم مدیریت تعریف شود. در یک گزاره کوتاه می‌توان گفت: مدیریت عبارت است از علم و هنر انجام کارها از طریق دیگران. مدیریت پدیده‌ای بسیار پیچیده می‌باشد که متضمن مسئولیت‌پذیری و مشارکت در پنج حوزه: برنامه‌ریزی، سازماندهی، کارگزینی، سرپرستی و اعمال کنترل می‌باشد. از پرسپکتیو نظری و مفهومی هر سیاست فرهنگی خود ملازم با یک نظریه فرهنگی مدون است که همان تلقی هستی‌شناختی و معرفت‌شناختی از انسان و جهان است.

پیشرفت محیرالعقول تکنولوژی ارتباطات در دوران پست مدرن امکان مبادله و مفاهمه فرهنگ‌ها را در بسته‌بندی‌های جدید الکترونی فراهم آورده و اقوام و ملل گوناگون را به هم نزدیک و گاه وابسته ساخته است. در چنین فضایی باید در شرایط پالیتی جامعه از سیاست‌های مدیریت فرهنگی جامع و کارآمدی استفاده نمود. سیاست فرهنگی عبارت است از: ارزش‌ها و اصول و پرنسپ‌های هادی و ناظر بر اقدامات و عملیات فرهنگی معطوف بر هر هستی اجتماعی. نمی‌توان با تصلب بر رویکردهای ناکارآمد پیشین امور فرهنگ را در جامعیت آن مدیریت و رهبری کرد. اکنون کشتی‌بان را سیاستی دیگر آمد! باید در پویه و پویش پژوهش‌های متدیک و استراتژیک، ضرورت فرهنگ را باور و بارور کرد.

در جهان رقابتی کنونی کشورهایی که برای فرهنگ خود سیاست مدیریتی خاص نداشته باشند و در این چارچوب برنامه و اهدافی را عرضه نمایند، بی‌تردید توسط فرهنگ‌های دیگر بلعیده و یا کنار گذاشته می‌شوند. چرخه رشد و توسعه جامعه با سوخت فرهنگ می‌گردد و جلو می‌رود. گذر و نظری به وضعیت کشورهای توسعه‌یافته مویده این مدعاست. در رابطه با سیاست‌های مدیریت فرهنگی عنایت به این مؤلفه‌ها لازم و بلکه ضروریست:

- ۱- چرایی مدیریت فرهنگی
- ۲- اهداف مدیریت فرهنگی
- ۳- الزامات مدیریت فرهنگ

فرهنگ هر معنایی که داشته باشد نمی‌تواند در تأسیس، تنظیم و استحکام جامعه نادیده انگاشته شود! پژوهش‌های بایسته فرهنگی همواره باید در نوسازی سیاسی اجتماعی و اقتصادی جامعه مدخلیت تام داشته باشد. متأسفانه در جامعه کنونی امروزی ما رهیافت پژوهشی بروز و کارآمد چندان محلی از اعراب ندارد. دموکراسی یا مردم‌سالاری در درون فرهنگی قوی بالنده می‌شود و به ثمر می‌نشیند. مفهوم فرهنگ خصلت تاریخی دارد و باید در سیاست‌گذاری فرهنگی متناظر با تغییرات اجتماعی برای آن تغییرات مفهومی نیز قائل شد.

با نگاه به اسناد یونسکو، دو نوع سیاست‌گذاری فرهنگی قابل تصور است:

الف) سیاست‌گذاری فرهنگی کلان‌نگر

ب) سیاست‌گذاری فرهنگی خردنگر

سیاست‌گذاری فرهنگی کلان‌نگر: این سیاست مستقیماً محتوای توسعه‌ای دارد و همه بخش‌ها و فعالیت‌های مفید جامعه را دربرمی‌گیرد. در این سیاست‌گذاری تلاش می‌شود جامعه به تدریج با کاروان توسعه جهانی همراه شود و میراث فرهنگی کشور با میراث فرهنگی جوامع بشری وارد روابطی دیالکتیک شود. سیاست‌گذاری کلان ماهیتی فرابخشی و فراحکومتی دارد، به این معنا که محدود به حاکمان یا بخش خاصی در جامعه نمی‌شود و همه ابعاد، اشخاص و اصناف را در خود جا می‌دهد.

در سیاست‌گذاری کلان فرهنگی همبستگی ملی تقویت می‌شود و اقوام گوناگون به وحدت با یکدیگر درمی‌آیند. مسئولیت‌پذیری و روحیه اجتماعی تقویت می‌شود و نهاد خانواده مستحکم می‌گردد. رابطه شهر و روستا بهینه می‌شود. در واقع این نوع از اعمال سیاسی نوعی از برنامه‌ریزی راهبردی درازمدت است که از آرمان و ارزش‌های جامعه الهام می‌گیرد و برنامه‌ریزی میان‌مدت و کوتاه‌مدت را هدایت می‌کند. در چنین پارادایمی در سیاست‌گذاری کلان فرهنگی به این پارامتر عنایت می‌رود که البته آرمان‌های جامعه باید با واقعیات روز همگون و سازگار باشند و در این ارتباط عناصر زمان و مکان به درستی فهم و تغییر شود تا قابل تحقق باشد و گرنه:

خیال چنبر زلفش فریبت می‌دهد حافظ
نگر تا حلقه اقبال ناممکن نجبانی

سیاست‌گذاری فرهنگی خردنگر: منظور از این سیاست، فرهنگ به مفهوم اخص آن است که ماهیتاً از ماهیت‌بخشی برخوردار است و در بیشتر کشور وزارتخانه یا نهادهایی متولی این بخش از سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اعمال مدیریت‌ها می‌باشد. گفته می‌شود در سیاست‌گذاری فرهنگی خردنگر باید دولت تنها به کمک و نظارت معقول بسنده کند. مهمترین مشکلات این نوع از سیاست‌گذاری‌های خرد کمبود امکانات، کمبود نیروی متخصص، کمبود منابع مالی و فقدان آمار مناسب فرهنگی می‌باشد.

کم و بیش هر کشوری ملزم به بکارگیری سیاست‌های خرد و کلان در حوزه فرهنگ می‌باشد. کشورهای جهان بیش از پیش به این استنتاج رسیده‌اند که با توجه به وقوع پاره‌ای از چالش‌ها و آسیب‌های فلسفی و اجتماعی باید عنایت و حمایت بیشتری را مصروف فرهنگ خود نمایند چرا که امروز در ابتدای هزاره سوم ارائه و استحکام فرهنگ‌شان در صدر سیاسی‌ترین امور قرار دارد. در این شرایط دولت‌ها بالضروره نقش اصلی

را باید در سیاست‌گذاری‌های مدیریت فرهنگی ایفا نمایند اما آنچه امروز در خصوص وضعیت کشور ما در امور فرهنگ مشهود می‌باشد پیروی از خصلت‌های بوروکراتیک بعضاً آزموده با خروجی‌های منفی در عرصه فرهنگ است! تولیدگری بیش از حد در عرصه‌های فرهنگی و عدم تناسب آن با بضاعت قلیل دولت و هکذا دیوان‌سالاری و غیرپاسخگویی مسئولین ذیربط و همین‌طور تمرکزگرایی و عدم واگذاری اختیارات و... از موجبات ناکامی‌های فرهنگی در ایران است که البته پیام‌ها و پیامدهای سوء خود را در روند توسعه جامعه می‌گذارد. چاره این است که امروز با رهیافت پژوهشی و نگاه آسیب‌شناختی روند معیوب مدیریت فرهنگی جامعه را اصلاح و به‌سامان نماییم که فردا دیر است.

چراغ ابلهان عمریست می‌سوزد در این محفل
چه باشد که شرر بالد فروغ طبع آگاهی؟! (بیدل دهلوی)



اهمیت توجه به ارتقاء تولید در مناطق روستایی از رهگذر توسعه کارآفرینی

مرئضی مهرعلی تبار فیروزجائی

عضو گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای

مقدمه

یکی از برجسته‌ترین متغیرهای نشان‌دهنده وضعیت کلان اقتصادی یک کشور، میزان تولید آن کشور است. این متغیر در برگزیده ارزش کلیه کالاها و خدمات نهایی تولید و ارزش‌گذاری شده به قیمت جاری بازار طی یک سال مالی است. بنابراین به نظر می‌رسد کشوری که تولید ناخالص ملی بیشتری دارد از ثروت، قدرت و مکنت بیشتری برخوردار بوده و نیازمندی‌های رفاهی آحاد جامعه را به نحو مطلوبی تأمین می‌کند (توسلی، ۱۳۸۹: ۱۶). در واقع تولید به مثابه موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی در هر کشور؛ همیشه به عنوان یکی از اهداف اصلی متولیان و مجریان توسعه بوده است. در این راستا می‌توان گفت هدف اقتصادی همه کشورها برای افزایش ثروت و رفاه مردم جامعه، رشد و توسعه اقتصادی است. رشد و توسعه اقتصادی می‌تواند از طریق ارتقاء سطح تولید در جامعه به واسطه بسیج منابع، به‌کارگیری ظرفیت‌های خالی و افزایش بهره‌وری عوامل تولید اتفاق افتد.

یکی از راه‌های ارتقاء کمی و کیفی تولید «تقویت و توسعه کارآفرینی» است. آلفرد مارشال اولین کسی بود که به طور رسمی وجود کارآفرینی را برای تولید ضروری دانسته است (افتخاری و سجاسی‌قیداری، ۱۳۸۹: ۷۰) و همچنین ریچارد کانتیلون به‌عنوان اولین کسی که مفهوم کارآفرینی را در نظام‌های اقتصادی به کار برده است، معتقد است کارآفرینی «ترکیب ابزارهای مورد نیاز برای تولید کالای جدید» است. همچنین در مطالعات اخیر کارآفرینی به عنوان پیشران توسعه اقتصادی در نظر گرفته شده و حتی برخی‌ها نیز از کارآفرینی به عنوان عامل چهارم تولید در تابع تولید اقتصاد کلان در نظر می‌گیرند (فتاحی، طبایحان، ۱۳۹۵: ۱۵۲).

کارآفرینی به گفته شومپیتر «انقلاب در تولید» است. بدان معنا که کارآفرینی تبدیل شیوه تولید سنتی به شیوه تولید نوین است (ملکی، ۱۳۹۰: ۱۱۷). در واقع کارآفرینان با بهره‌مندی از خلاقیت، نوآوری و قدرت ریسک خود مسیر متفاوت را پیش گرفته و روندی نو را در تولید نوآورانه ایجاد می‌کنند (اردهالی، هاشم‌پور، ۱۳۹۵). کارآفرینی عامل تمایز بین رشد اقتصادی و توسعه اقتصادی است. این مفهوم را شومپیتر بدین صورت بیان می‌دارد که رشد اقتصادی روند تدریجی گسترش تولید است؛ تولید میزان بیشتری از یک کالا با استفاده

از شیوه‌های قبلی تولید. ولی توسعه اقتصادی عبارت است از به‌کارگیری ترکیب‌های جدیدی از ابزارهای تولید به گونه‌ای که شرایط تولید کالاها را موجود دگرگون شود یا کالای جدیدی ارائه گردد و یا منابع جدید عرضه شده و یا بازارهای تازه‌ای گشوده شود و یا اینکه صنعتی نو سازماندهی گردد. به‌طور کلی باید در شیوه‌های تولید، نوع محصول، بازارها یا صنایع نوآوری صورت گیرد (ملکی، ۱۳۹۰: ۱۱۷). در این راستا می‌توان به دیدگاه حسین عظیمی اشاره نموده که بدان اعتقاد بود توسعه اقتصادی تحول در مبانی علمی - فنی از حالت سنتی به حالت مدرن است (ملکی، ۱۳۹۰: ۱۶) که می‌توان چنین توان استنباط نمود که این تحول از مسیر کارآفرینی اتفاق خواهد افتاد.

بیان مسئله

یکی از عرصه‌های تولید در هر کشور عرصه‌های روستایی آن کشور است. در گذشته اساساً، روستاها را مساوی با تولید دانسته و شکل‌گیری و بقاء این قبیل از سکونتگاه‌ها را با تولید، خصوصاً در بخش کشاورزی همگام دانسته‌اند. امروزه نیز این نواحی سهم بسزایی در تولید ناخالص داخلی کشورها داشته و در حتی در جوامع توسعه پهنه‌های روستایی نقش مهمی در تولید و بالتبع رشد اقتصادی آن کشورها دارد. در ایران این مناطق حدوداً یک چهارم از کل تولید خالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

در توسعه اقتصادی و ارتقاء سطح تولید در مناطق روستایی به عنوان خرده نظام اقتصادی از نظام کلان اقتصاد ملی موضوع «توسعه کارآفرینی روستایی» اهمیت فراوانی دارد.

اما بررسی حکایت از آن دارد که نقش مناطق روستایی در تولید روبه کاهش است. تولید بخصوص در فضاهای روستایی همواره از حیث‌های گوناگون با چالش و موانع جدی همراه بوده است و همچنین در یک دهه اخیر نرخ بیکاری روستایی رو به افزایش بوده و از ۷٫۱ درصد در سرشماری نفوس و مسکن مرکز آمار ایران سال ۱۳۸۵ به ۸٫۹ درصد در سرشماری نفوس و مسکن مرکز آمار ایران سال ۱۳۹۵ رسیده است که نشانگر عدم پایداری اشتغال و عدم پویای در تولید می‌باشد.

بنابراین آنچه را که روستا را به جایگاه اصلی خود بر می‌گرداند؛ تقویت و ارتقاء سطح تولید در مناطق روستایی است و آنچه را که موجبات ارتقاء سطح تولید را فراهم می‌نماید، تقویت و توسعه کارآفرینی است.

امروزه تلاش‌های مردم مناطق روستایی برای دستیابی به پایداری اقتصادی می‌تواند با استفاده از کارآفرینان محلی افزایش یابد؛ زیرا تمرکز بر منابع اقتصادی محلی از طریق توسعه کارآفرینی محلی یکی از شیوه‌های توسعه اقتصادی این مناطق است (Heaton, ۲۰۰۵: ۲). ولی باید توجه داشت که شکل‌گیری کارآفرینی نیازمند فراهم بودن بسترها و زمینه‌هایی است. به عبارت دیگر، توسعه کارآفرینی مشروط به وجود ظرفیت‌های کارآفرینانه در فضاهای جغرافیایی و همچنین بین نیروهای انسانی فعال مستقر در آن است. در نواحی روستایی مسلماً ظرفیت‌ها و پتانسیل‌هایی نهفته است که با شناسایی آنها می‌توان فعالیت‌های متنوعی در زمینه‌های کشاورزی، گردشگری، ورزش، صنایع دستی و... در روستاها انجام داد و در نتیجه نابرابری‌های درآمدی و بیکاری را کاهش داد و راه توسعه اقتصادی روستایی را فراهم کرد (افتخاری و همکاران، ۱۳۸۹: ۵۶).

ضرورت تولید کار آفرینانه روستایی

الف- اهمیت تولید در توسعه درون‌زا و پایدار

تولید اصل اساسی برای تحقق رشد اقتصاد در جوامع است. در واقع رشد اقتصادی که خود بعنوان دروازه ورود به توسعه است را می‌توان «افزایش مستمر تولید ملی واقعی سرانه در یک دوره بلندمدت» تعریف نمود. این در حالی است که افزایش تولید ملی واقعی سرانه به همراه پیشرفت در زیرساخت‌های فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی را توسعه گویند.

تودارو در تبیین مفهوم توسعه تولید را نشانگر توسعه دانسته و معتقد است با تغییر در ساختار تولید مانند افزایش سهم صنعت و خدمات و کاهش سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی می‌توان به بخشی از سپهر توسعه یک کشور جامه عمل پوشاند (کرباسی، ۱۳۹۱: ۳). در واقع در یک تعریف کلی توسعه اقتصادی عبارت است از رشد اقتصادی همراه با تغییر و تحولات کیفی. در این تعریف رشد به مبادی ورود به توسعه اقتصادی است که خود عبارت است از افزایش تولید در یک دوره زمانی مشخص.

مطلب پایانی در این قسمت ناظر بر استقلال اقتصادی جامعه است. بی‌تردید یکی از مهمترین شیوه‌های فروکاستن از وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی «تقویت و توسعه کارآفرینی» است. تقویت این مقوله نوعی استقلال درآمدی در کشور بوجود خواهد آورد که کمتر تحت تأثیر شوک‌های بیرونی قرار گرفته و توسعه اقتصادی از این رهگذر از ثبات بیشتری برخوردار است. لذا در این راستا شایسته است تلاشی صورت گیرد تا اقتصاد کارآفرینی جایگزین اقتصاد نفتی گردد.

ب- تأکید بر محوریت کار آفرینی در بحث تولید

محققان حوزه کارآفرینی و حوزه اقتصاد توسعه استدلال می‌کنند که به طور کلی ۳ مرحله توسعه اقتصادی وجود دارد و کشورها باید در راستای تحقق توسعه‌یافتگی از مراحل ۱ و ۲ عبور کنند تا به اقتصادی توسعه‌یافته تبدیل شوند: ۱- اقتصاد مبتنی بر کشاورزی و شرکت‌های تولیدی کوچک با ارزش افزوده ناچیز، ۲- اقتصاد تولید انبوه با تأکید بر کارآیی و صرفه مقیاس و ۳- اقتصاد دانش محور مبتنی بر نوآوری و تکنولوژی.

همانگونه که مشخص است، کارآفرینان در فاز سوم یعنی اقتصاد مبتنی بر نوآوری تأثیر مثبت بر رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند، چرا که نهادهای دولتی و بسترهای حمایتی در این کشورها، خلاقیت و توانایی ارائه محصولات (یا خدمات) جدید را در شرکت‌های نوپا با ایده‌های بکر تقویت کرده‌اند.

در مرحله دوم که لزوم تولید انبوه و طبعاً حضور شرکت‌های بزرگ احساس می‌شود، نیاز اصلی به مدیران توانمند بیشتر است تا بتوانند شرکت‌های بزرگ را در رشد کسب و کار و افزایش صادرات یاری دهند. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه در فاز اول یعنی اقتصاد کشاورزی، انبوه کارآفرینان در حقیقت به علت عدم وجود فرصت‌های شغلی جذاب به تأسیس شرکت و کسب و کار خود روی آورده‌اند و تأثیر چندانی بر نوآوری، تولید ارزش افزوده بالا و رشد اقتصادی ندارند.

ایران طبق این طبقه‌بندی بین مرحله ۱ و ۲ یعنی در حال گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد تولید انبوه قرار می‌گیرد که از این منظر اهمیت کارآفرینان و شرکت‌های کوچک می‌تواند محل سؤال و تردید قرار گیرد.

از دیگر ضرورت‌های توجه به موضوع حاضر جایگاه ایران در رتبه‌بندی‌های جهانی است که فرآیند مطلوبی را نشان نمی‌دهد. چرا که براساس گزارش موسسه توسعه جهانی کارآفرینی که ۱۳۷ کشور را برای اکوسیستم کارآفرینی طبقه‌بندی کرده است، رتبه ایران ۷۲ و در میان کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا رتبه ۱۱ را به خود اختصاص داده است. همچنین بهترین امتیاز ایران مربوط به مهارت استارت‌آپ با امتیاز ۰/۹۹ و پایین‌ترین امتیازها می‌توان به پذیرش ریسک ۰/۰۱ و درک فرصت ۰/۱ و بین‌المللی‌سازی ۰/۱۶ اشاره نمود. همچنین ایران در گزارش شاخص رقابت‌پذیری جهانی در میان ۱۳۷ کشور، رتبه ۶۹ و از نظر شاخص نوآوری جهانی، از میان ۱۲۷ کشور رتبه ۷۵ را کسب کرده است. این موقعیت‌ها در حالی است که براساس گزارش مجمع جهانی اقتصاد ایران از لحاظ تعداد دانش‌آموختگان رشته‌های علوم، فناوری، مهندسی و ریاضی رتبه پنج جهان را داراست. همچنین براساس شاخص دیده‌بان جهانی کارآفرینی، درک فرصت‌های کارآفرینانه در ایران، قصد کارآفرینانه و کارآفرینی به عنوان یک گزینه شغلی مناسب به ترتیب ۳۴/۴ درصد، ۴۵/۳ درصد و ۵۲/۲ درصد است که بیانگر تمایل جامعه به ورود به کارآفرینی و کاهش کارآفرینی اجباری است و از سوی دیگر کارآفرینی‌های نوپا، نوظهور، جدید و تثبیت شده نامناسب می‌باشند (فهام و پرهیزکار، ۱۳۹۶: ۵۰).

با کنار هم قرار دادن آمارهای فوق می‌توان این نکته را بیان نمود که کشور ایران از برخی از ابعاد فرصت‌های مناسبی برای رونق کارآفرینانی دارا بوده و از برخی جهات دیگر شرایط مناسبی برای ایجاد کارآفرینی ندارد. لذا شناخت علمی چگونگی بهره‌برداری از فرصت‌ها و کاستن موانع ضرورت می‌یابد.

ج: توجه به مناطق روستایی در بحث تولید با محوریت توسعه کارآفرینی

نقش و جایگاه روستاها در فرآیندهای توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی در مقیاس محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی و پیامدهای توسعه نیافتگی مناطق روستایی، چون فقر گسترده، نابرابری فزاینده، رشد سریع جمعیت، بیکاری، مهاجرت و حاشیه‌نشینی شهری موجب توجه به توسعه روستایی و حتی تقدم آن بر توسعه شده است (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۱۶). از جمله دلایل توسعه نیافتگی روستایی کاستی در تنوع اقتصادی، نبود نگاه کارآفرینی و همانند آن است. در نتیجه هر روز مناطق روستایی با چالش راهبردی افزایش فاصله توسعه‌ای بین شهر و روستا مواجه است. این در حالی است که روستاها نیز همچون شهرها، مملو از فرصت‌های جدید و کشف نشده هستند که کشف و بهره‌برداری به موقع از این فرصت‌ها و ایجاد کسب‌وکارهای نوآورانه و رقابت‌پذیر بر مبنای آن، می‌تواند مزایای اقتصادی چشمگیری بر مناطق روستایی داشته باشد.

رشد اقتصادی فراوان همراه با توسعه اقتصادی، در ایران نیز مهم است. در ایران ظرفیت فراوان سرمایه انسانی در مناطق روستایی وجود دارد. توجه به سرمایه‌گذاری در کارآفرینی، در کنار سرمایه‌گذاری فیزیکی، می‌تواند تأثیر فراوانی در رشد اقتصادی و به ویژه افزایش اشتغال روستایی در کشور داشته باشد. علاوه بر این، توسعه کارآفرینی روستایی برای تحقق اهداف دولت در زمینه خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی، تأثیر مهمی دارد و این امر، موجب افزایش سهم بخش خصوصی در تولید ملی می‌شود.

مسئله اشتغال و بیکاری جوانان بویژه جوانان روستایی و مسئله مهاجرت آنان به مراکز شهری از مشکلاتی است که پیامدهای منفی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی زیادی را ایجاد می‌نماید. ادامه وضعیت موجود باعث خالی شدن روستاها و کاهش تولیدات کشاورزی خواهد شد. موضوع کارآفرینی و ایجاد کسب و کارهای اشتغال

زا، به عنوان راهکار بالقوه برای مقابله با مشکلات بیکاری و ایجاد اشتغال معرفی شده است. از سوی دیگر توجه به کارآفرینی روستایی و زمینه‌های آن در محیط روستا نظیر ایجاد صنایع تبدیلی کشاورزی، صنایع دستی روستایی، گردشگری روستایی و کشاورزی، اکوتوریسم، توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، فعالیت‌های نوآورانه در فعالیت‌های موجود روستایی و ایجاد زمینه‌های فرهنگی توسط ترویج برای بهره‌گیری جوانان از کارآفرینی در محیط روستا می‌تواند نقش مهمی در ایجاد فعالیت‌های کارآفرینی در این مناطق داشته باشد.

جمع‌بندی و ارائه راهکارهای توسعه تولید کارآفرینانه روستایی

مناطق روستایی ایران از منظر جمعیتی معادل ۲۵,۹ درصد از کل جمعیت کشور، از نظر اقتصادی ۲۶,۵ درصد از کل تولید ناخالص داخلی و از لحاظ جغرافیایی بیش از ۵۰ درصد پهنه جغرافیایی ایران را به خود اختصاص داده‌اند. لذا پرداختن به این بخش از کشور می‌تواند برای تحریک توسعه کشور قابل توجه باشد. اما بررسی‌های نشان می‌دهد توسعه مناطق روستایی در ایران با چالش‌هایی همراه می‌باشد که اندیشمندان توسعه روستایی تقویت کارآفرینی را یکی از مهمترین گزینه‌های پیشنهادی برای برون‌رفت جوامع روستایی از چالش‌های توسعه‌نیافتگی می‌دانند. در این راستا آگاهی از عوامل تأثیرگذار بر توسعه کارآفرینی می‌تواند به‌عنوان اولین قدم در تحقق هدف کارآفرینی در سطح کشور باشد. در این راستا عوامل مهمی که بر توسعه کارآفرینی روستایی مؤثرند می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

ردیف	عوامل	شرح
۱	زیرساخت‌های اجتماعی	زیرساخت کسب و کار خوب پشتیبانی موثری برای فعالیت‌های تجاری است و باعث رشد مهم‌ترین عامل تولید، یعنی مردم و سرمایه معنوی آنان و همچنین تسهیل‌کننده توزیع منابع و جریان اطلاعات می‌شود و محیط طبیعی کسب و کار را ارتقا می‌بخشد و همین امر، رقابت‌پذیری را توسعه می‌دهد و نیروهای انسانی را تشویق به انجام کار و خلق کارآفرینی می‌کند.
۲	تحقیق و توسعه	تحقیق و توسعه رابطه متقابلی با فرایند کارآفرینی دارد. سرمایه‌گذاری بلندمدت به ابداعات و فناوری‌های جدید منجر می‌شود و زمینه را برای رشد اقتصادی پایدار فراهم می‌آورد. فقر اطلاعات و دانش و تجربه به مدیریت ضعیف و بهره‌وری پایین منابع انسانی منجر می‌شود و این عامل به نوبه خود به فرآیند تولید ضعیف می‌انجامد که در نهایت، عملکرد ضعیف شرکت‌ها را به دنبال دارد.
۳	کیفیت نیروی انسانی	نیروی کار ماهر، انگیزه و نگرش مثبت به رشد و توسعه در عرصه کارآفرینی موجبات افزایش بهره‌وری و تقویت کسب‌وکارهای کوچک را فراهم می‌آورد. در این راستا، آموزش و کسب‌وکار مهارت نیروی کار موجب افزایش قدرت کسب درآمد می‌شود و زمینه رشد اقتصادی و توسعه را پدید می‌آورد.

<p>کیفیت مدیریت و رهبری کسب و کار در سازمان های کوچک و بزرگ معرف سطح کارآفرینی و مهارت در فعالیت و کسب و کارند. چون بر اهمیت و قابلیت های مدیریت در دنیا هر روز افزوده می شود، بنابراین کیفیت کارفرمایان از لحاظ جذب، رشد و نگهداری استعدادها ممکن است کارآفرینی بالا را در پی داشته باشد. امروزه یکی از عوامل مؤثر بر توسعه کارآفرینی ایجاد فضای کسب و کار دوستانه و دارای انگیزه برای همه افرادی است که می توانند به کارآفرینان موثری در حوزه کاری خود تبدیل شوند.</p>	<p>کیفیت مدیریت</p>	<p>۴</p>
<p>عقب ماندگی فناوری کشورهای در حال توسعه یکی دیگر از موانع بروز قوه ابتکار و خلاقیت است. در اقتصاد کشورهای در حال توسعه به دلیل وجود زیادی از نیروهای مقاوم اداری، اجتماعی و اقتصادی، مردم روش های کهنه تولید را ترجیح می دهند و هیچ واکنشی در مقابل پذیرش روش های نوین تولید از خود نشان نمی دهند. در این راستا هنری والیچ اشاره می کند که «به زحمت می توان گفت که نوآوری در کشورهای در حال توسعه جزء ضروریات این جوامع است. به هر حال، هیچ کس منکر این حقیقت نیست که برای ساماندهی طرح های جدید استفاده از هنر ظریف و حساس مبتکر الزامی است». امروزه توسعه فناوری با قدرت تولید فراوان و با کیفیت بالا می تواند از طریق ارزان کردن نهادها، ابزار، ماشین آلات و غیره برای کشاورزان بهره وری را بالا ببرد و انعطاف پذیری را افزایش دهد.</p>	<p>دانش فنی و کارآفرینی روستایی</p>	<p>۵</p>
<p>دیوید مک کلند در بررسی رفتار کارآفرینان به این نتیجه رسیده است که روحیه انسان برای موفقیت در دوران کودکی شکل می گیرد، ولی در عین حال می توان با یک برنامه صحیح آموزشی روحیه خلاق و رسالت کاری را بوجود آورد. در واقع کارآفرینی فعالیتی چند لایه و دارای ابعاد گوناگون است و کارآفرینان باید در زمینه های گسترده ای اطلاعات داشته و آموزش دیده باشند.</p>	<p>آموزش و کارآفرینی</p>	<p>۶</p>

(منبع: افتخاری و سجاسی قیداری، ۱۳۸۹)

در مجموع سیاست های توسعه کارآفرینی را می توان به شرح زیر عنوان نمود:

- انعطاف پذیری الگوهای کاری؛
 - تسریع فرآیندهای تصمیم گیری؛
 - افزایش پاسخ گویی؛
 - کاهش دیوان سالاری و سلسله مراتبی اداری؛
 - نوسازی فعالیت های نوآور؛
 - حفظ همکاری بین کارآفرینان روستایی و مدیران و سیاست گذاران؛
 - بهبود تصور عمومی نسبت به سیاست های توسعه کارآفرینی؛
 - رقابت گرایی و ایجاد زمینه های مناسب برای آن.
- با عنایت سیاست های اشاره شده، برای رسیدن به این مهم در مناطق روستایی با رویکرد یکپارچه و توسعه پایدار توجه به ابعاد چهارگانه راهبردی ضروری است:

۱- در بعد اقتصادی: توجه به جذب سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاران به مناطق روستای، ارائه وام‌ها و اعتبارات کم بهره به روستاییان، افزایش آگاهی روستاییان نسبت به بازارهای داخلی و خارجی و نیازهای مصرف‌کنندگان، تنوع بخشی به تولیدات و فعالیت‌های روستایی، به ویژه کشاورزی، به عنوان فعالیت غالب، گسترش صنایع تبدیلی و تکمیلی در مناطق روستایی و غیره.

۲- در بعد اجتماعی: تقویت روابط و ارتباطات درونی و بیرونی و سازماندهی روستاییان بر اساس نهادهای مدنی- صنفی خودجوش، ارائه آموزش‌های گوناگون برای افزایش سطح دانش و مهارت‌های فنی، تقویت استفاده از تجربیات محلی و بومی به وسیله روستاییان در توسعه فعالیت‌ها و تولیدات، فراهم کردن محیط و فضای آرام و امن برای زندگی و فعالیت در روستاها، تقویت زمینه‌های مشارکت روستاییان در برنامه‌ریزی و مدیریت خود، تقویت قدرت اعتماد به نفس و خوداتکایی در انجام دادن فعالیت‌ها در بین روستاییان و غیره.

۳- در بعد محیطی- زیرساختی: تقویت زمینه‌های استفاده از الگوهای مناسب محیطی مانند آب و خاک، فراهم کردن بستر زیرساخت‌های مناسب مانند برق، جاده و تلفن، ارائه فناوری‌های و اطلاعات جدید به روستاییان، افزایش حمل و نقل و ارتباطات فیزیکی و غیره.

۴- در بعد نهادی: کاهش تشریفات اداری، استفاده از سیاست‌های مناسب توسعه روستایی، هماهنگی و همکاری بالای سازمانی، تقویت سازمان‌ها و نهادهای خودجوش محلی و ایجاد شبکه‌های اطلاع‌رسانی.

منابع

اردهالی، محمد، زینب هاشم‌پور (۱۳۹۵)، مؤلفه‌های تعیین کننده کارآفرینی در اقتصاد ایران، دو فصلنامه برنامه و بودجه شماره ۱۰۹، ۵۹ - ۳۹.

ازکیا، مصطفی، غلامرضا غفاری (۱۳۸۳)، بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در نواحی روستایی شهر کاشان، نامه علوم اجتماعی، شماره ۱۷.

آسایش، حسین (۱۳۸۸)، اصول و روش‌های برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، انتشارات دانشگاه پیام‌نور.

پناهی، لیلا، حمداله پیشرو و محمدصادق شاه‌قلی (تابستان ۱۳۹۵)، بررسی موانع کارآفرینی در مناطق روستایی شهرستان مرودشت در جهت کاهش بیکاری، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، علمی- پژوهشی، سال سیزدهم، شماره ۵۰.

توسلی، محمود (۱۳۸۹)، توسعه اقتصادی (مفاهیم، مبانی نظر، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی)، انتشارات سمت.

ثنایی‌پور، هادی و همکاران (۱۳۹۵)، بررسی مفاهیم سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاری کارآفرینی، گزارش تخصصی کمیسیون کارآفرینی و کسب‌وکار، مجمع تشخیص مصلحت نظام.

حسین‌زاده دلیر، کریم (۱۳۸۸)، برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، انتشارات سمت.

رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، حمداله سجاسی قیداری (۱۳۸۹)، توسعه روستایی با تاکید بر کارآفرینی، انتشارات سمت، تهران.

سعیدی، عباس (۱۳۸۷)، دانشنامه جغرافیا، انتشارات سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌ها.

طالب، مهدى و موسى عنبرى (۱۳۸۷)، جامعه شناسى روستايى (ابعاد تغيير و توسعه در جامعه روستايى ايران)، چاپ دوم، تهران، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

فتاحى، حميدرضا، ندا طباخيان (زمستان ۱۳۹۶)، بررسى نقش سياست هاى دولت در بهره بردارى از فرصت هاى کار آفرينانه، فصلنامه سياست هاى مالى و اقتصادى، سال چهارم، شماره ۱۶، ص ۱۷۳ - ۱۵۱.

فهام، الهام، مرتضى پرهيزكار (تابستان ۱۳۹۶)، جايگاه توسعه کار آفرينى در سياست ها و برنامه هاى ملى کشور، فصلنامه سياست هاى راهبرى و کلان - سال ششم، شماره بيست و دوم، ص ۴۷-۶۵.

کرباسى (۱۳۹۱)، اقتصادى توسعه کشاورزى، انتشارات دانشگاه تربت حيدريه.

کريمى (پاييز ۱۳۹۳)، کار آفرينى روستايى: چالش ها و فرصت ها، نشریه کار آفرينى در کشاورزى ۱، شماره ۳.

Heaton, James (2005), Developing Entrepreneurs: An Examination of Systematic Approach's to Entrepreneurial Development for Rural Areas, published by the Illinois Institute for Rural Affairs, Rural Research Report, Volume 16, Fall.

Heritot, K., (2002), A New Approach to Rural Entrepreneurship a Case Study of Two Rural Electric Cooperatives, Western Kentucky University, and Noel D. Campbell, North Georgia College & State University.

Saxena, S. 2012. Problems Faced By Rural Entrepreneurs and Remedies to Solve. Journal of Business and Management, 3(1): ۲۳-۲۹.

The Global Competitiveness Report. (2016-2017). Available at: www.weforum.org/

The Global Competitiveness Report. (2017-2018). Available at: <http://www3.weforum.org/docs/GCR20172018/05FullReport/>



پیشنهاداتی برای تغییر روش برنامه‌ریزی برنامه توسعه از جامع به هسته‌ای

خسرو نورمحمدی

مدیرکل آموزش مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

مقدمه

سازمان برنامه و بودجه کشور در بیش از هفتاد سال برنامه‌ریزی برای توسعه کشور اقدامات زیادی را در این راستا انجام داده است. در این گزارش که به طور خلاصه ارائه می‌شود در ابتدا به مراحل کلی برنامه‌ریزی اشاره می‌شود، سپس به تطبیق آن با عملکرد برنامه‌ریزی ایران پرداخته و با استفاده از تجارب داخلی و جهانی و شرایط کشور پیشنهاداتی مقدماتی برای تدوین برنامه هفتم ارائه می‌شود. لازم به ذکر است این گزارش به صورت خلاصه و بر مبنای نتایج یک مطالعه وسیع‌تر استخراج شده است.

مراحل برنامه‌ریزی توسعه از دیدگاه برنامه‌ریزی

کشورها در اجرای برنامه‌ریزی توسعه عموماً به صورت اجتناب‌ناپذیری از مراحل خاصی عبور می‌کنند. در ذیل، این مراحل چهارگانه معرفی می‌شود. البته این مراحل، توسط متخصصان توسعه با نام‌ها و روش‌های مختلف دیگری نیز نامیده و یا طبقه‌بندی شده‌اند.

مرحله اول، مرحله برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک (Project by project planning)

این نوع برنامه‌ریزی در زمان اولیه توسعه کشورها که امکانات زیادی از جمله در نیروی انسانی، آمار و اطلاعات، منابع مالی، روش‌های برنامه‌ریزی و... ندارند، به صورت اجتناب‌ناپذیر انتخاب می‌شود. از دیدگاه برنامه‌ریزان اقتصادی کمبود پس‌انداز و نتیجتاً سرمایه‌گذاری به دور باطل فقر- درآمد می‌انجامد که می‌توان با افزایش کلی سرمایه‌گذاری این دور را شکست. بنابراین یک سازمان برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود و با کمک دستگاه‌های اجرایی تعداد زیادی پروژه پیشنهاد می‌شود و نهایتاً با توجه به منابع مالی، نیروی متخصص، امکانات مدیریتی، سازمان‌دهی و... تعداد محدودی از پروژه‌ها برای اجرا انتخاب می‌شوند. طبیعی است در شروع حرکت برنامه‌ریزی توسعه، کاری غیر از این نمی‌تواند انجام گیرد. ساختار کاملاً سنتی دولت و اقتصاد و روشن بودن نیازها، از دیگر دلایل شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی بوده‌اند. این نوع برنامه‌ریزی به دلایل مشخص و محدود بودن پروژه‌ها و حجم عملیات برنامه، معمولاً به اهداف خود می‌رسند.

مرحله دوم، برنامه ریزی تلفیق شده سرمایه گذاری بخش عمومی (Integrated public investment)

با پیشرفت تخصصی، آمار و اطلاعات مناسب تر و بهبود توان مدیریتی کشور، در این مرحله ارتباط پروژه ها باهم سنجیده می شود و سعی می شود نوعی هماهنگی بین پروژه های انتخاب شده، ایجاد شود تا بتوانند همدیگر را پشتیبانی کنند. برای مثال اگر نیاز به جاده و پل داریم، پس برای سازماندهی کارها و تربیت نیروی متخصص و ... نیز فکری می کنیم و این راه را در منطقه ای احداث می کنیم که به سایر پروژه ها و اهداف دیگر مرتبط باشد. اساس و محور در این شیوه برنامه ریزی نیز اجرای پروژه های مشخص یا همان دیدگاه اقتصادی شکستن دور باطل فقر از طریق سرمایه گذاری است. این نوع برنامه ریزی نیز به دلیل مشخص و محدود بودن پروژه ها و حجم عملیات برنامه، در تحقق اهداف خود موفق عمل می کند.

مرحله سوم، برنامه ریزی جامع (Comperhansive Planning)

با شکل گیری آمار و اطلاعات، تجارب، تخصص ها، درآمد و ... ساختار سنتی برنامه ریزی دچار تحول شده و لذا کشورها وارد برنامه ریزی جامع می شوند. یعنی وقتی کشورهای جهان با کمک سازمان برنامه های خود که معمولاً مدرن هستند، در مراحل اول و دوم برنامه ریزی موفق می شوند، فکر می کنند همان روش را می توانند به کل مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تسری دهند، لذا وارد مرحله برنامه ریزی جامع می شوند. در واقع تصور می شود چون در مراحل قبل موفق بوده اند، پس باید وسعت کار خود را بیشتر کرده و به کل بخش ها و کشور گسترش دهند. پس برنامه ریزی جامع به نوعی تسری خطی برنامه ریزی قبلی است. از دید نظری این برنامه ریزی بر نوع اول و دوم ارجح است و امکان بررسی تعادل کل جامعه در همه بخش ها نیز از دید نظری وجود دارد. ولی در عمل برنامه ریزی جامع دچار مشکلات فراوان شده و هیچ گاه به اهداف خود نمی رسد. برنامه ریزی جامع علاوه بر نیاز به اطلاعات جامع تفصیلی، بهنگام و قابل اتکا، نیاز به نیروی انسانی وسیع، بافت فرهنگی منسجم، تجارب سازمان دهی مؤثر و شرایط ثبات سنجی دارد. برنامه ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد ولی هیچ گاه موفق نمی شود. برنامه ریزی جامع عملاً به نوعی بلند پروازی و خیال پردازی تبدیل می شود. نهایتاً برنامه ریزی جامع فقط به لحاظ صوری طراحی می شود و در عمل اجرا نمی شود. برنامه ریزی جامع می خواهد کل متغیرها و روابط میان آنها را سامان دهد که عملاً دانش آن وجود ندارد، لذا به زودی مسئولین متوجه می شوند که برنامه ریزی جامع قابلیت اجرا ندارد. این بحث از حدود ۵۰ سال پیش شناخته شده است. آرتور لویز برنده جایزه نوبل در حین کمک به برنامه توسعه در سیلان، جمله ای مشهور گفته است: «برنامه ای که می خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید». در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی کنید، جامعیت ما را گیر می اندازد.

لذا معمولاً مقامات کشور به دلیل گستردگی و وسعت برنامه ریزی جامع و عدم کنترل و مدیریت آن، کم کم به سوی بودجه و نوعی متفاوت و محدود از برنامه ریزی تعدادی از متغیرهای اقتصادی یعنی برنامه ریزی متغیرهای کلان گرایش پیدا می کند. نهایتاً گرایش به طرف برنامه کلان و متغیرهای کلان (شامل تولید، تورم، مصرف، سرمایه گذاری، واردات، صادرات، جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری، مالیات، یارانه ها، نقدینگی، سیستم بانکی، ارز، توزیع درآمد، تعادل بازارها و ... در چند حوزه اقتصادی) محدود می شود و در حوزه های

اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که توان کاربرد مدل‌های کلان مانند اقتصاد نیست، برنامه چندان پیگیری نمی‌شود. در برنامه‌ریزی جامع که به برنامه‌ریزی کلان گرایش پیدا می‌کند، عمدتاً از تعداد بسیار محدودی متخصصین خاص مدل‌سازی اقتصادی استفاده می‌شود. لذا برنامه‌ریزی قابل‌فهم برای عموم و حتی بسیاری از مسئولین نخواهد بود.

در این نوع برنامه‌ریزی، مشارکت جدی متخصصین در حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی جامع را نمی‌توانیم داشته باشیم. حتی متخصصین اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود. برنامه‌ریزی جامع به دلایل مختلفی از جمله امکان‌ناپذیری در اجرا، مسئولیت‌پذیری را کاهش می‌دهد و این موضوع علاوه بر تشدید بی‌انگیزگی در مسئولین برنامه در سطوح مختلف (در جهت تحقق اهداف برنامه)، به کاهش کارایی در سیستم اداری نیز خواهد انجامید. بر همین اساس برنامه‌ریزی جامع توسعه، عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود. نهایتاً این مرحله از برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه با شکست مواجه می‌شود.

نظام برنامه‌ریزی ایران را از سال ۱۳۵۱ تاکنون می‌توان در این حوزه طبقه‌بندی کرد:

مرحله چهارم، برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده برای توسعه (Core planning)

مرحله چهارم برنامه‌ریزی یعنی هسته‌ای یا هسته‌های کلیدی خط دهنده برای توسعه، توسط متخصصین و مدیران کشورهای در حال توسعه در عکس‌العمل به سه مرحله برنامه‌ریزی قبلی، ایجاد و مورد استفاده قرار گرفت. یعنی در ابتدا کشورهای در حال توسعه از کارهای کوچک قابل‌اجرا و موفق شروع کرده و به کارهای بزرگ غیرقابل‌اجرا و ناموفق می‌رسند.

کشورهای دارای برنامه‌ریزی جامع یا باید برنامه‌ریزی و توسعه را رها می‌کردند یا به برنامه‌های کوچک برمی‌گشتند که هر دو غیرعملی بود. پس به تدریج به برنامه‌هایی روی آوردند که از لحاظ اهداف و استراتژی، جامع هستند ولی از لحاظ عملکرد و حوزه فعالیت محدود به قسمت‌ها یا بخش‌ها یا تنگناهای اصلی کشور هستند.

در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، بازهم، جامع فکر می‌شود، یعنی هدف، توسعه همه بخش‌های کشور است و سعی می‌شود سیاست‌های کلی برنامه برای آنکه جهت‌دهنده باشند، جامع باشند. یا حتی از چشم‌انداز برای الزام به جامعیت برنامه استفاده می‌شود. بر اساس اهداف جامع در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، ممکن است تصویرسازی کلان هم‌ایجاد شود، ولی این بخش استراتژیک به کل اقتصاد و اجزای آن تبدیل نمی‌شود. اصل برنامه، اهداف، استراتژی‌ها و تصویرسازی‌های کلان آن است، ولی در اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، از اهداف جامع به‌عنوان راهنما و نه اصل برنامه استفاده می‌شود.

علی‌الظاهر از مشکلات برنامه‌ریزی هسته‌ای، این است که این برنامه جامع نبوده و دربرگیرنده همه اقتصاد نیست. البته این مشکلی صوری است چون علی‌الاصول برنامه‌ریزی جامع نیز صرفاً در تئوری جامع است و در عمل قابل اجرا نیست. پس این مشکل برنامه‌ریزی هسته‌ای نبوده بلکه مشکلی در هر دو نوع برنامه‌ریزی است. در برنامه جامع، نظیر برنامه‌های اخیر کشور ملاحظه می‌شود که تقریباً هیچ‌کدام از ارقام کمی برنامه اجرا نشده است. از مقایسه عملکرد با کتاب برنامه با اطمینان به این نتیجه می‌رسیم که ارقام، مطابق عملکرد نیست

و ما انحرافات بسیار بالا در مقایسه با کتاب برنامه یا بودجه دولت، رشد، سرمایه‌گذاری و ... می‌بینیم. پس اساساً برنامه اجرا نشده است، نه اینکه دولت نخواست است، بلکه امکان اجرای برنامه جامع اساساً وجود ندارد. فقط قسمت سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که جهت‌های حرکت را ارائه می‌دهند اجرا شده که این قسمت‌ها را در برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی نیز داریم. برنامه‌ریزی هسته‌ای به لحاظ اهداف جامع بوده ولی از نظر اجرای برنامه محدود به گلوگاه‌های اصلی می‌باشد.

نهایتاً می‌توان اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع عملاً برای حل و فصل امور جاری کاربرد دارد و نمی‌تواند توسعه کشور را رقم بزند. لذا برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده همراه و مکمل برنامه‌ریزی جامع می‌شود و می‌بایست با هم اجرا می‌شوند. برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل مسائل روزمره و جاری و برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای رشد و توسعه کشور می‌باشد. این دو برنامه نباید به جای هم استفاده شوند.

مروری اجمالی بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران

روش‌های برنامه‌ریزی توسعه را بر اساس دیدگاه‌های مختلف تقسیم مانند چرخه باطل فقر، دور باطل سرمایه‌گذاری، برنامه‌ریزی متوازن، همه‌جانبه، نظریه رشد متوازن روزنشتاین رودن (۱۹۰۲-۱۹۸۵) یا نظریه فشار همه‌جانبه، توسعه صادرات، جایگزین واردات، صنایع سنگین، بازار باز، انقلاب سبز (کشاورزی)، برنامه‌ریزی نامتوازن، فشار بزرگ و غیره نیز می‌توان تقسیم‌بندی کرد که بر اساس ماهیت و هدف گزارش از تقسیم‌بندی فوق استفاده شده است.

بر این اساس مراحل برنامه‌ریزی ایران به شرح زیر تقسیم‌بندی می‌شود:

۱. بر اساس تعریف مراحل برنامه‌ریزی در فوق می‌توان برنامه اول و دوم عمرانی ایران (۱۳۲۷-۳۴ و ۴۸-

۱۳۳۵) را جزو برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک (Project by project planning) تقسیم‌بندی کرد.

۲. البته برنامه دوم عمرانی ایران (۱۳۳۴-۴۱) تا حدی نیز در چارچوب برنامه‌ریزی تلفیق شده سرمایه‌گذاری

بخش عمومی (Integrated public investment) می‌گنجد.

۳. برنامه سوم و چهارم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۴۶) و (۱۳۴۶-۵۱) ایران برخلاف روش برنامه‌ریزی سایر

کشورهای جهان، ابتدا گرایش به برنامه‌ریزی جامع به همراه برنامه‌ریزی کلان پیدا می‌کند ولی نهایتاً

با تصویب اصلاحات ارضی (در خارج از چارچوب برنامه) به سمت برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی (Core

planning) گرایش پیدا می‌کند.

لازم به ذکر است گروه اول مشاوران هاروارد با دیدی کلی و بدون استدلال‌های علمی کافی، مسئولین

کشور را به سمت برنامه‌ریزی جامع سوق دادند. این استدلال در میان مسئولین داخلی نیز وجود داشت که

اکنون که سازمان برنامه در اجرای برنامه‌های خود بسیار موفق بوده است پس به سمت برنامه‌ریزی در کل

بخش‌ها حرکت کند. هر چند گروه دوم مشاوران دانشگاه هاروارد در کتاب خود بارها (۱۳ مورد) بر رد ادعای

موفقیت سازمان برنامه برای اجرای برنامه‌ریزی جامع توسط گروه اول تأکید کردند. در این میان نیز باید توجه

داشت که در این شرایط کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ اتفاق می‌افتد و منافع و اهداف خارجیان در برنامه‌های سوم

۱ توجه شود که به دلیل حضور آمریکاییان، برنامه‌ریزی ایران بعد از مرحله دوم، ابتدا وارد مرحله برنامه‌ریزی هسته‌ای شد و سپس بازگشتی به مرحله برنامه‌ریزی جامع داشته است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب چندان مورد بررسی قرار نگرفته است.

و چهارم اولویت می‌یابد. عامل خارجی در ترکیب با عدم شناخت آنان از جامعه ایران، ضعف علمی داخلی، مسائل داخلی، نظام پادشاهی و ... باعث ایجاد نظامی ناقص از برنامه‌ریزی می‌شود. لذا برنامه‌های سوم و چهارم بیشتر با اتکاء بر ضوابط فنی و سرمایه‌گذاری فیزیکی پیش می‌رود و تکنیک بر محتوا غالب می‌شود. طرح انقلاب سفید و به‌ویژه اصلاحات ارضی توسط شاه در خارج از برنامه اجرا می‌شود. بنابراین برنامه‌ریزی سوم و چهارم عمرانی علی‌رغم موفقیت‌های چشمگیر رشد اقتصادی، نظام برنامه‌ریزی ایران را دچار اشکالات و انحرافات می‌کند که برای همیشه در برنامه‌ریزی ایران ماندگار می‌شود.

۴. از برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) و با توجه به تصویب قانون برنامه و بودجه، نظام برنامه‌ریزی ایران وارد برنامه‌ریزی جامع (Comprehensive Planning) می‌شود که استفاده از این روش برنامه‌ریزی هنوز بعد از نزدیک به ۵۰ سال و عدم توفیق عمده در اهداف، بکار می‌رود. این در حالی است که کشورهای جهان دهه‌هاست برنامه‌ریزی جامع را کنار گذاشته و از استراتژی‌های محدود بخشی توسعه استفاده می‌کنند. بنابراین از برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب که روش برنامه‌ریزی جامع در پیش گرفته شد، برنامه‌ها عملاً اجرا نشدند و در تحقق اهداف خود، حتی در متغیرهای کلان موفق نبودند.

مقایسه برنامه‌ریزی جامع با هسته‌های خط دهنده توسعه

مقایسه میان ویژگی‌ها، کاربرد و اثرات برنامه‌ریزی جامع و هسته‌ای بحث مفصلی را طلب می‌کند که در اینجا صرفاً مهم‌ترین مطالب در قالب جدول مقایسه‌ای زیر ارائه می‌شود:

جدول مقایسه برخی ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌ای

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای	نتیجه تلفیق استفاده از دو روش برنامه‌ریزی
۱	هدف	حل تمامی مشکلات بزرگ و کوچک کشور در تمام بخش‌ها و زیربخش‌ها	حل مشکلات اصلی بخش‌ها و برخی زیربخش‌های منتخب	+
۲	تفکر	جامع	پروژه‌های محدود افق تفکر جامع است. اهداف جامع به‌عنوان راهنما هستند، نه اصل و اساس برنامه.	+
۳	نتیجه اجرا	ناموفق برای دستیابی به توسعه	به دلیل محدود بودن و تأکید بر هسته‌های اصلی، میزان موفقیت قابل توجه است.	+
۴	وسعت توجه	همه بخش‌ها، زیربخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها	مشکلات اصلی	+

۵	میزان واقع بینی	بسیار کم	بسیار زیاد	+
۶	میزان موفقیت	هیچ نمونه موفقی در جهان وجود ندارد.	میزان موفقیت بالا	+
۷	قابلیت اجرایی	امکان اجرای برنامه جامع، اساساً وجود ندارد.	امکان اجرایی بالا	+
۸	میزان آمار و اطلاعات مورد نیاز	نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، بهنگام و قابل اتکا	نیاز به اطلاعات محدود	+
۹	میزان دانش علمی مورد نیاز (میزان ارتباط برنامه با مراکز علمی)	بسیار کم به دلیل توجه به همه مسائل کشور فاصله افتادن میان متخصصین و اندیشمندان با دولت و نتیجتاً افزایش مشکلات	بسیار زیاد به دلیل لزوم شناخت کانون های اصلی و قانون مندی های حرکت توسعه ای نزدیکی میان متخصصین و اندیشمندان اصلی در حوزه های منتخب با دولت و نتیجتاً کاهش مشکلات	+
۱۰	زمان لازم برای تدوین برنامه	نیازمند سال ها وقت	نیاز به زمان محدود	+
۱۱	پروژه های اصلی برنامه	برنامه فاقد پروژه های اصلی به عنوان ستون فقرات برنامه است بلکه هزاران پروژه انتخاب می شوند.	دارای پروژه های اصلی و خط دهنده است که قابلیت اجرا شدن داشته و به مانند ستون فقرات، باعث ارتقاء و شکوفایی برنامه می شود. هسته ها مانند موتور توسعه بخش و کشور عمل می کنند.	+
۱۲	شناخت قانون مندی های علمی توسعه در سطح ملی و بخش	معمولاً ضرورت پیدا نمی کند. از تکنیک ساده سوات (SWOT) به صورت غیر علمی به جای شناخت قانون مندی های بخش استفاده می شود.	شناخت قانون مندی های بخش برای شناسایی هسته های توسعه ضروری است.	+

۱۳	تأثیر بر حل مشکلات کشور	برخی از مشکلات کشور کاهش می‌یابد. ولی در مجموع مشکلات و بحران‌های کشور افزایش می‌یابد.	مشکلات اصلی هر بخش مشخص و به‌صورت نهادی احاطه شده و کاهش می‌یابد.	+
۱۵	وضعیت تحقق اهداف اصلی	عدم تحقق یا به حاشیه رفتن اهداف اصلی کشور مانند توسعه، تمدن اسلامی، سند چشم‌انداز، اقتصاد بدون نفت و ...	میزان تحقق اهداف برنامه بالا می‌باشد.	+
۱۶	نوآوری و خلاقیت	حذف نوآوری و خلاقیت از جامعه به دلیل توجه هم‌زمان به هزاران مسئله	افزایش خلاقیت و نوآوری از طریق به‌کارگیری حداکثر توان علمی، اقتصادی، اجتماعی و ... برای حل مشکلات و ایجاد محورهای جدید توسعه	+
۱۷	کارایی دولت	کاهش کارایی دولت	افزایش کارایی دولت	+
۱۸	میزان منابع مالی مورد نیاز	زیاد و نامحدود	محدود	+
۱۹	مدیریت برنامه	در بسیاری از حوزه‌ها ناموفق، به دلیل حجم گسترده	کارآمد به دلیل حجم محدود	+
۲۰	مشکلات عمده در طراحی برنامه	به دلیل حجم متغیرها و روابط آن ممکن است عملاً برنامه به سرعت و بدون استفاده مؤثر از دانشمندان و روش‌های علمی تدوین شود. برای شناسایی وضعیت بخش، عمدتاً از تکنیک سوات (SWOT) که برای برنامه‌ریزی و شناخت قانون‌مندی‌های مشکلات بخش غیرعلمی و ناکارآمد است استفاده می‌شود.	تشخیص هسته‌های اصلی ممکن است به‌درستی صورت نگیرد. دسترسی به دانش و متخصصین لازم ممکن است صورت نگیرد. ممکن است میان متخصصین، اختلاف نظر وجود داشته باشد.	-

۲۱	مشکلات عمده اجرایی	در عمل موفق نبوده است	نسبت به ماهیت، روش و تکنیک‌های آن درایران اطلاعات لازم و کافی وجود ندارد و لذا احتمال انحراف آن می‌رود.	-
۱۶	انحرافات برنامه	میزان انحرافات برنامه بسیار زیاد است بطوریکه برنامه هیچ‌گاه به اهداف اصلی خود نمی‌رسد.	میزان موفقیت اهداف با توجه به مشخص بودن پروژه‌های اصلی، بالا خواهد بود.	+
۱۷	میزان مسئولیت‌پذیری	به دلیل وجود هزاران هدف و هزاران هزار، مسئله و مشکل و قانون‌مندی، عملاً مسئولیت‌پذیری در قبال برنامه کاهش می‌یابد.	به دلیل محدود و مشخص بودن پروژه‌ها، بالاست.	+
۱۹	تأثیرات نوسانات درآمدی بر برنامه	بسیار زیاد	بسیار محدود	+
۲۰	نتیجه کلی	میزان موفقیت برنامه با توجه به تجارب جهانی و تجربیات کشور، پایین است.	میزان موفقیت برنامه وابسته به انتخاب علمی و صحیح هسته‌ها و برنامه‌های اجرایی بوده و بسیار بالاست.	

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بر اساس تجربیات برنامه‌ریزی توسعه جهان و ایران این نتیجه حاصل شده که برنامه‌ریزی جامع برای توسعه قابل اجرا نیست و به اهداف خود نمی‌رسد و باید از برنامه‌ریزی‌های محدودتر مانند هسته‌های کلیدی و استراتژی‌های توسعه استفاده کرد. برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل مسائل روزمره و جاری و برنامه‌ریزی‌های توسعه برای دستیابی به توسعه مناسب هستند. هرچند ممکن است که در این شیوه نیز با عدم تعادل‌ها و مشکلاتی مواجه شویم و امکان بروز بحران‌هایی در جامعه وجود داشته باشد. اما در مجموع این شیوه موفق‌تر از برنامه‌ریزی جامع بوده است. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد، در صورتی که برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، مشکلات اصلی و خط دهنده را حل می‌کند.

از دیدگاه نوع برنامه، تجارب جهانی از چهار دهه پیش نشان داده که برنامه‌ریزی جامع همواره شکست می‌خورد چون در میان هزاران متغیر و مسئله گیر می‌کند و رفته‌رفته کشور را در مشکلات بیشتری گرفتار می‌کند، خلاقیت و نوآوری را در جامعه حذف و نهایتاً خود به مانع اصلی توسعه بدل می‌شود. استفاده از استراتژی‌های توسعه در چند دهه اخیر جایگزین برنامه‌ریزی جامع شده است. برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی

قبل از انقلاب (اگرچه بخش عمده آن خارج از برنامه تهیه شده بود) و تجارب جهانی نشان داد که با استفاده از نهادسازی و محورهای اصلی توسعه می‌توان در زمانی معقول و متناسب با واقعیات، در مسیر توسعه قرار گرفت.

با توجه به بررسی تاریخ ۷۰ سال برنامه‌ریزی، بررسی موفقیت‌ها، شکست‌ها، نقاط قوت و ضعف‌ها می‌توان پیشنهادات ذیل را برای اجرای برنامه هفتم توسعه پیشنهاد کرد:

تقویت بخش تحقیقات برنامه‌ریزی ایران با کمک مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

با نگاهی به سابقه برنامه‌ریزی مشخص گردید که نه تنها ضعف تحقیقات مداوم در این بخش وجود دارد بلکه هنوز تفاهم جدی میان مسئولین و گروه‌های سیاسی بر مفهوم برنامه و تفکیک آن با بودجه وجود ندارد. بخش تحقیقات برنامه‌ریزی می‌تواند ضمن بررسی برنامه‌ریزی در ایران به شناخت و بررسی تحولات برنامه‌ریزی در جهان پرداخته و الگو و الگوهای مناسبی را که حداقل مورد تفاهم بخش عمده‌ای از مسئولین و متخصصین باشد فراهم سازد. این بخش باید با کمک محققین و برنامه‌ریزان علمی سامان یابد. امکانات و ساختار مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری می‌تواند به تحقق این هدف کمک نماید.

جداسازی بودجه توسعه‌ای بخش عمران، توسعه یا پیشرفت سازمان از بخش بودجه جاری (برنامه‌ریزی جامع)

بخش توسعه‌ای سازمان می‌بایست از بخش بودجه جاری یا برنامه‌ریزی جامع جدا شود. برای چنین امری لازم نیست در بدو امر بودجه قابل توجهی اختصاص یابد بلکه همین که بخش توسعه‌ای سازمان به مانند برنامه سوم و چهارم قبل از انقلاب مستقلاً و به‌طور مداوم کار کند اثرات علمی خود را خواهد گذاشت. بخش کارشناسی بودجه و برنامه‌ریزی جامع تفاوت‌های زیادی با کارشناسی بودجه و برنامه‌ریزی توسعه دارد. این اقدام ضمن تقویت برنامه‌ریزی علمی به جدا شدن بخش‌های ذریبط سازمان از برنامه‌ریزی جامع که تحت تأثیر بودجه جامع است نیز خواهد انجامید. به عبارت روشن‌تر ضمن اینکه بخش‌هایی از سازمان کماکان به بحث برنامه جامع می‌پردازد، بخشی یا معاونتی از سازمان می‌تواند به بحث‌های توسعه بپردازد. بخش توسعه‌ای سازمان می‌تواند در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری مستقر شود.

جدا شدن سازمان برنامه و بودجه کشور از برنامه‌ریزی جامع و اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده

در برنامه‌ریزی جامع به مدد بودجه جامع به تمامی بخش‌ها، زیر بخش‌ها، مشکلات و مسائل و چالش‌ها توجه می‌شود. برای مثال مشکلات صندوق‌های بازنشستگی، مشکلات سدها، حقوق بازنشستگان، واگذاری کارخانه‌ها، بهداشت و درمان، کشاورزی، کم‌آبی، اشتغال، محیط‌زیست و هزاران مشکل ریز و درشت به سازمان برنامه مرتبط می‌شود که اولویت آن نیز ممکن است دائماً تغییر کند. تجربه نشان می‌دهد که در چنین شرایط پیچیده‌ای، اولویت‌بندی‌ها به سمت مصالح سیاسی گرایش پیدا می‌کنند و کارایی و بهره‌وری را در کل اقتصاد کاهش می‌دهند. ولی در برنامه‌ریزی هسته‌ای ضمن توجه به کل مشکلات، با اتخاذ الگو و استراتژی توسعه، بخش‌های اصلی و پیشرو مشخص می‌شوند تا نهایتاً در فرآیندهای بعدی توسعه به همه بخش‌ها سرایت کند.

منابع

- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱)، به کوشش علیرضا عروزی، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، انتشارات علمی.
- بهرامی زاده، علی (۱۳۸۹)، عوامل مؤثر بر مدل های برنامه ریزی توسعه، پروژه درس کارشناسی ارشد مدیریت کارآفرینی.
- تابش، احمد (۱۳۸۳)، اندیشه توسعه و برنامه ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (آبان ۱۳۹۴)، مقایسه برنامه ریزی جامع با هسته های خط دهنده توسعه، نشریه برنامه، شماره ۴۸۲.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (مهر ۱۳۹۴) مفاهیم برنامه ریزی هسته های کلیدی خط دهنده توسعه در ادبیات برنامه ریزی و تئوری های اقتصادی، نشریه برنامه، شماره ۴۸۱.
- عظیمی حسین (۱۳۹۵)، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، مقاله توسعه و دولت، نشرنی، چاپ سوم.
- عظیمی و خسرو نورمحمدی (۱۳۸۴)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، کارکردهای نظام سیاسی در فرآیند توسعه در اندیشه های حسین عظیمی آرانی.
- عظیمی، حسین (۱۳۷۸)، ایران امروز در اینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۱)، سخنرانی دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- عظیمی، حسین (۱۳۹۶)، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران امروز: توسعه بر محور آموزش، فرهنگ و تمدن، نشر نی، ۱۳۹۶.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۱/۸/۲۲)، رسالت و وظایف در سازمان مدیریت و برنامه ریزی و موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
- محمودی وحید، وحید ماجد (پاییز ۱۳۹۱)، برنامه ریزی توسعه پایدار شهری با رویکرد برنامه ریزی هسته ای (پیشنهادی برای برنامه ریزی توسعه پایدار شهری تهران)، راهبرد، ۲۱(۶۴): ۷۲-۴۳.
- مرکز پژوهش های شورای اسلامی (زمستان ۱۳۸۱)، مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای اساسی آن سخنرانی آقای دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی (ویرایش اول).
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (فروردین ۱۳۸۷)، تصویر کلان برنامه های توسعه، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان.
- مک لئود، تاس. اچ، برنامه ریزی در ایران (۱۳۸۰)، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، مترجم: علی اعظم محمد بیگی، نشرنی، چاپ دوم.
- نوبخت، محمدباقر (۱۳۸۳)، نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن، مرکز پژوهش های مجلس.

نورمحمدی، خسرو (اسفند ۱۳۸۱)، چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرآیند تدوین و اجرای برنامه توسعه، مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، هم‌اندیشی پژوهشگران و نظریه‌پردازان کشور، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

نورمحمدی، خسرو (شهریور ۱۳۹۲)، بررسی عوامل مؤثر بر انحراف برنامه‌ریزی توسعه در ایران از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی.

نورمحمدی، خسرو، برنامه‌ریزی توسعه در اقتصاد ایران (بازخوانی نظریات زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی)، در دست انتشار.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.

ضمایم:

تجربیات برنامه‌ریزی هسته‌ای در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب با استفاده از نهادهای برای شناخت بیشتر برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده مثال واقعی در برنامه‌ریزی ایران ارائه می‌شود. واقعیت این است که در تمامی برنامه‌های ایران نشانه‌هایی از انتخاب برنامه‌ریزی هسته‌ای به چشم می‌خورد. به‌هر حال در هر برنامه، بخش، زیربخش و یا فعالیت‌هایی در اولویت قرار می‌گیرند و همین اولویت‌ها نوعی هسته‌های خط‌دهنده هرچند به شکل ناقص هستند. برای مثال بسیاری از اقتصاددانان و برنامه‌ریزان، برنامه پنجم قبل از انقلاب را مبتنی بر استراتژی جایگزین واردات می‌دانند. یا نشانه‌های زیادی از اولویت‌های بخش‌ها و زیربخش‌های صنعت و کشاورزی در برنامه‌های بعد از انقلاب دیده می‌شود که به برنامه‌ریزی هسته‌ای نزدیک است. ولی می‌توان نمونه کامل برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده را در برنامه‌های سوم و تا حدی چهارم قبل از انقلاب مشاهده کرد.

دلیل حضور آمریکاییان، روش برنامه‌ریزی ایران در برنامه‌های سوم و تا حدی چهارم عمرانی به صورت هسته‌های خط‌دهنده بوده است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب چندان مورد بررسی قرار نگرفته و حتی در ادبیات مرسوم برنامه‌ریزی، از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی به‌اشتباه به‌عنوان برنامه‌های جامع یاد می‌شود. باید اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع نیاز به بودجه جامع دارد و بودجه کل کشور تن‌ها از سال ۱۳۵۱ یعنی آغاز برنامه پنجم عمرانی به‌طور کامل به سازمان برنامه الحاق شده است. لذا عملاً تا قبل از سال ۱۳۵۱ امکان برنامه‌ریزی جامع چندان برای سازمان برنامه وجود نداشته است. هرچند مباحث تئوریک نهادسازی به‌تازگی شناخته شده ولی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب توسط آمریکاییان بر اساس اصول ساختاری و نهادی بنا شده‌اند. اگرچه مباحث مهمی همچون موارد انسانی، اخلاقی، حذف مشارکت مردم، نمایندگان مردم و روحانیون، استثمار، پشتیبانی از نظام دیکتاتوری و... وجود دارد، ولی در این بخش صرفاً قصد ارائه تجربیات برنامه‌ریزی هسته‌ای توسعه به روش نهادسازی مدنظر است.

نهادهای قواعد بازی در یک اقتصاد را تعریف می‌کنند، و سازمان‌ها در چارچوب این قواعد، بازی را به اجرا درمی‌آورند. مسئله مهم دیگر، اجرای چارچوب نهادی است. اثر عملی نهادها به‌مثابه قواعد بازی هنگامی در جامعه ظاهر می‌شود، که چارچوب نهادی به نحو مطلوبی اجرا شود. قاعده بازی هنگامی که نه تنها ضمانت اجرایی نداشته باشد، بلکه عملاً نیز در جریان بازی اعمال نشود، عملاً تأثیری در جریان بازی نخواهد داشت. بحث برنامه‌ریزی توسعه، نهادسازی و ساختار سازی است. در ذیل به ارائه تجربیات ذی‌ربط در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب پرداخته می‌شود.

۱- نمونه اول (تغییر نهادی مجلس ایران با اصلاحات ارضی)

زمانی که آمریکایی‌ها به ایران آمدند، بر کشور و سیاست‌گذاری آن مسلط و حاکم شدند. هدف آن‌ها توسعه ایران بود، ولی نه به‌این دلیل که انسان‌دوست بوده یا ما ایرانیان را دوست داشتند. بحث منافع آن‌ها مطرح بود و این موضوع که باید حلقه امنیتی دنیای غرب شکل می‌گرفت و ایران در این حلقه امنیتی مهم در زیر کشور

شوروی قرار داشت. هدف آمریکایی‌ها این بود که از ایران یک نمونه می‌سازیم که هم قوی باشد و هم به همگان نشان دهند که کمونیسم پیشرفت ایجاد نمی‌کند بلکه غیر کمونیسم پیشرفت ایجاد می‌کند.

در آن زمان آمریکایی‌ها اعضای از دانشگاه هاروارد را برای برنامه‌ریزی به ایران فرستادند. آن‌ها چون می‌دانستند که ایران متخصص و دانش برنامه‌ریزی ندارد، لذا شرایط ایران را خودشان مطالعه کرده و از برنامه‌ریزی هسته‌ای به روش نهادسازی استفاده کردند. برای مثال آن‌ها دیدند که ساختار مجلس در ایران به گونه‌ای است که در دست مالکین است و جلوی هر تحرکی را می‌گیرد. غیر از دو مجلس اول دوره مشروطیت، تمام نمایندگان مجالس ایران یا حداقل ۵۰ درصد از آن‌ها تا سال ۱۹۶۲ یعنی زمان اصلاحات ارضی، مالکین زمین و مالکین سنتی هم هستند. آمریکایی‌ها به دنبال تغییر این اوضاع بودند. آمریکا نیامد مالکین را بگیرد و مجازات کند. به جای آن نهاد اصلاحات ارضی را معرفی کرد. در مرحله اول مزارع مکانیزه از اصلاحات ارضی معاف شدند. اما چرا؟ آیا در مورد صاحبان این مزارع پارتی‌بازی می‌کردند؟ بحث آمریکایی‌ها این نبود. بحث آنان فروپاشی سیستم سنتی مالکیت ایران بود، درحالی‌که مزارع مکانیزه مدرن بودند. آمریکایی‌ها سیستم سنتی مالکیت مزارع را پایگاه همه تصمیمات مجلس می‌دانستند. در آن زمان به هیچ‌عنوان موضوع بزرگ مالکی و کوچک مالکی مطرح نبود و آن تبلیغاتی هم که می‌شد واقعیت نداشت. صحبت آن‌ها این بود که می‌گفتند هر مالکی می‌تواند یک روستا یا ده شش‌دانگی را انتخاب کند و بقیه را به کشاورز بدهد و بعد هم آن ده شش‌دانگی را یا باید در مرحله بعد مکانیزه کند، یا آن را تقسیم کند و یا اجازه دهد که از سیستم سنتی بیرون بیاید.

آن‌ها این امکان را فراهم کردند که تصمیم‌گیری‌ها عوض شود، ساختار روستایی ایران عوض شود، ساختار مجلس ایران عوض شود، ساختار دولت و همه چیز به نفع اهداف آن‌ها تغییر کند. آمریکایی‌ها مشکل را در مجلس پیدا کردند و برای آن نهادسازی کردند. در اصل، بحث نهادسازی بود که اصلاحات ارضی را با موفقیت کامل اجرا کرد. نگفتند ما می‌خواهیم مالکیت سنتی از بین برود پس ظرف یک ماه آینده هر مالک سنتی را می‌گیریم، مجازات می‌کنیم و ... که دیگر به دنبال مالکیت سنتی نرود. بلکه نهادسازی کردند.

برای مثال اصلاحات ارضی ایران به هیچ‌وجه دنبال توزیع عادلانه زمین نبود. هرچند چون در شعارهای آن دوران این مسئله مطرح می‌شده، برخی فکر می‌کنند که اصلاحات ارضی برای ایجاد عدالت اجتماعی بوده و به همین خاطر شکست خورده است. اما در واقع اصلاً این‌طور نیست. اصلاحات ارضی معرفی شده به جامعه ایران آن زمان متکی بر نگرش نظری روستو بود. در این نگرش، اصلاحات ارضی صورت می‌گیرد تا ساختار سنتی مالکیت را حذف و مالکیت سنتی را به مالکیت مدرن تبدیل کند. این اصلاحات ارضی با نهاد مالکیت هیچ مشکلی ندارد، با مالکیت بزرگ هم مشکلی ندارد، تن‌ها به دنبال ایجاد مالکیت نوین است. به این دلیل هم به مالک روستا می‌گفتند ده خود را بفروشید یا تحویل دهید و ما کمک می‌کنیم تا مالکیت‌های عظیم‌تری به دست بیاورید.

ضمناً توجه شود که روستای سنتی ایران از نظر زمین بزرگ نبود. یک ده هکتاری در آن زمان، ده خیلی بزرگی محسوب می‌شد. به مالک این ده می‌گفتند این صد هکتار را بفروش، ضمناً بیا بید زیر فلان سد ۵۰۰ هکتار زمین با قیمت مناسب و اعتبارات بانکی مناسب، همراه با ماشین‌آلات ارزان می‌دهیم که کشاورزی جدیدی را سامان بدهید. به عبارت دیگر، مخالفت با مالکیت بزرگ کشاورزی مطرح نبود، بلکه مخالفت با نوع

خاصی از مالکیت مطرح بود. یعنی مالکیت سنتی باید به مالکیت متفاوت و جدیدی تبدیل می‌شد. برای طراحی این اصلاحات ارضی در سال ۱۳۳۹ (۱۹۶۰ میلادی) در ایران و چندین کشور منطقه، آمارگیری عمومی کشاورزی انجام شد. این آمارگیری تحت پوشش سازمان ملل انجام گرفت و اطلاعات معتبر مفصلی برای شناخت کشاورزی کشورهایی مانند ایران فراهم کرد. اصلاحات ارضی کشور در اساس، بر مبنای این اطلاعات طراحی و اجرا شد.

ارتباط برخی هسته‌های اصلی خط دهنده در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب



۲- نمونه دوم (ایجاد نهاد بانک توسعه صنعت و معدن)

آمریکاییان از سال ۳۸-۱۳۳۷ می‌خواستند ایران را صنعتی کنند لذا لازم بود تا در صنعت ایران سرمایه‌گذاری خصوصی انجام شود. یعنی می‌بایست این سرمایه‌گذاری توسط خارجیان انجام شود تا تکنولوژی نیز وارد ایران شود. آمریکایی‌ها دیدند که هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران وجود ندارد. آن‌ها نگفتند یک قانون می‌نویسیم و از سرمایه‌گذاران خارجی دعوت می‌کنیم یا تملق می‌دهیم تا سرمایه‌گذاران صنعتی در ایران انجام دهند. آن‌ها نهاد و سازمان مناسب برای سرمایه‌گذاری ایجاد کردند. لذا بانک توسعه صنعت و معدن ایران را در سال‌های ۱۳۳۷ و ۳۸ تأسیس کردند.

کل سرمایه بانک توسعه صنعت و معدن ایران، چهل میلیون تومان است که برای آن زمان نسبتاً زیاد بود. ۶۰ درصد از سهام بانک را به ایرانیان و ۴۰ درصد را به خارجی‌ها فروختند. سهام بانک را نیز به هرکسی نفروختند، بلکه سراغ سازمان‌ها و افراد خاصی رفتند که دارای پول و سرمایه بودند. در مورد سهام خارجی، سراغ هر شرکت بزرگ در آمریکا، انگلیس، فرانسه، ایتالیا و آلمان که تأمین‌کننده سرمایه بود و به تکنولوژی دسترسی داشت، رفتند و به‌زور هم که شده آن‌ها را تشویق کردند (به‌زور، منظور همان تشویق‌های دوستانه خودشان است) که بیا بیاید در این بانک توسعه صنعت و معدن سهام بخرید. مثلاً شرکت لازارپرنس در حدود دو هزار دلار سهم خرید که این میزان حتی معادل اضافه‌کاری مدیرانش هم نبود. چرا این کار را کردند؟ چون بحث آن‌ها این بود که ما سرمایه‌گذاری خارجی می‌خواهیم، تکنولوژی خارجی می‌خواهیم و باید جایی را

درست کنیم که این افراد را بشناسند و این‌ها جزئی از خودشان باشند. نه آنکه صرفاً یک قانون بنویسیم و سال‌ها برای اجرای آن تلاش کنیم و برای عدم اجرای آن انواع مجازات‌ها را بگذاریم و در آخر نیز نتوانیم. یک نهاد یا یک سازمان درست کردند که در لیست سهامدارانشان نام دو هزار صاحب سرمایه و صاحب تکنولوژی ثبت شده بود.

سپس به بانک توسعه صنعت و معدن ایران وظیفه‌ای دادند و گفتند که شما سرمایه‌گذاری نمی‌کنید. کار شما مطالعه و تهیه پروژه است. باید در مملکت بگردید و ببینید که در کجا می‌توان یک کارخانه مثلاً چینی‌سازی درست کرد. آیا سودآور هست یا نیست؟ باید مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی انجام دهید و پروژه سودآور را پیدا کنید. وقتی پیدا کردید به شرکای خود بگویید که این پروژه مورد نظر است، این محاسبات آن است و این هم سود آن، بیاید و سرمایه‌گذاری کنید. اگر نیامدند بانک خودش اقدام کند و بگوید برای آنکه خاطرتان جمع شود من هم حاضرم ۱۰ درصد از این سهام را خریداری کنم اما به محض آنکه پروژه راه افتاد باید سهام همین ۱۰ درصد را نیز بفروشید. چون شما محلل سرمایه‌گذاری هستید نه سرمایه‌گذار.

نکته جالب‌ترین است که گفتند این بانک نمی‌تواند دولتی باشد. اگر دولتی باشد کارایی نخواهد داشت، پس باید خصوصی باشد. اما مشکل اینجا بود که فعالیت صنعتی فقط ۸ درصد سود داشت، درحالی‌که کار تجاری ۲۴ یا ۲۵ درصد سود حاصل می‌کرد. پس نمی‌توان به سرمایه‌گذار خصوصی گفت که ۲۵ درصد سود تجاری را رها کنید و به ۸ درصد سود صنعتی قناعت کنید. یقیناً آن‌ها این کار را نمی‌کنند و ما هم که می‌خواهیم واقعاً سرمایه‌گذاری صنعتی انجام شود و این بانک واقعاً خصوصی باشد. بلافاصله این موضوع را با دولت ایران مطرح کردند. درحالی‌که سرمایه این بانک چهل میلیون تومان بود، بانک مرکزی یک وام ۶۰ میلیون تومانی ۳۰ ساله و بدون بهره یعنی معادل ۱/۵ برابر سرمایه در اختیار این بانک گذاشت. بنابراین گفتند که حالا با این ۱۰۰ میلیون کار کنید. بنابراین سود ۲۴ درصدی حاصل شد. به عبارت دیگر گفتند درست است که سود تجاری ۲۴ درصد است اما ما هم این کمک را می‌کنیم تا شما سرمایه‌گذاران صنعتی هم ۲۴ درصد سود ببرید. یکی از اولین کارهایی که داخل بانک انجام دادند، استخدام متخصصین ارزیابی پروژه و ایجاد یک کتابخانه برجسته بود. همچنین یکی از افرادی را که در این نوع امور بانکی در دنیا مشهور بود به عنوان مدیرعامل بانک قرار دادند و برای ۵ سال بعد افرادی از زمره اقتصاددانان شناخته شده ایرانی را جایگزین کردند. همچنین یک بند در اساسنامه در خصوص تصمیمات مجمع گذاشته بودند که به سهام هر طبقه (ایرانی و خارجی) حق وتو داده بود. پس نه خارجی‌ها می‌توانستند حرفشان را صددرصد به کرسی بنشانند چون ایرانی‌ها باید جداگانه موافقت می‌کردند و نه ایرانی‌ها می‌توانستند حرف خود را به کرسی بنشانند چون خارجی‌ها هم باید جداگانه موافقت می‌کردند. برای اینکه برنامه‌ها بتواند امکان اجرایی پیدا کند تا این حد به ریزه‌کاری‌ها وارد شده بودند. در سال ۱۳۵۱ حتی یک مورد پروژه مهم صنعتی در ایران نبود که بانک توسعه صنعت و معدن در آن سهمی نداشته باشد و دخالتی مؤثری نکرده باشد. بسیاری از تکنولوژی‌ها را این بانک برای سرمایه‌گذاری‌ها وارد می‌کرد و راحت هم وارد می‌کرد، چون سرمایه‌گذار خارجی عضو مجموعه خود بانک بود. بنابراین پروژه سودآور را پیدا می‌کردند، تعارف هم نداشتند و معتقد بودند که سرمایه‌دار باید سود ببرد. بعد از آنکه پروژه سودآور را پیدا می‌کردند به سراغ افراد سرمایه‌دار می‌رفتند به سرمایه‌دار خارجی می‌گفتند بیا و هر میزان سهمی که می‌خواهی در نظر بگیر و خریداری کن، به سرمایه‌دار ایرانی هم می‌گفتند تو هم سهم خودت را

بگذار، تکنولوژی را هم می‌توانید خودتان بیاورید و وارد کنید و بنابراین همه چیز در درون آن نهاد به راحتی حل می‌شد.

برنامه‌ریزی هسته‌ای توسعه یعنی نهادسازی. آن‌ها یک نهاد ساختند، یک سازمان درست کردند و به آن وظیفه‌ای دادند که بتواند اجرا کند. قضیه برنامه‌ریزی توسعه به روش نهادسازی مثل پازل است که قطعات مختلفی کنار هم قرار می‌گیرند. به تدریج این پازل‌ها شکل می‌گرفت.

۳- نمونه سوم (سایر نهادها)

به تدریج پازل‌های مختلفی برای اقتصاد ایران شکل می‌گرفت و یکسری هسته‌های تشکیلاتی نیز بین این پازل‌ها درست کردند. اساس برنامه‌ریزی توسعه نیز همین است. هر پازلی یک وظیفه‌ای دارد و امکانات انجام آن نیز برایش فراهم می‌شود. آن‌ها روی ریزه‌کاری‌ها کار کرده بودند. دنیا را هم بسیج کرده بودند تا به ایران کمک کنند. ایجاد همین حلقه‌ها بود که اقتصاد ایران در دوره ۵۰-۱۳۳۸ سالانه به طور متوسط رشدی معادل ۸ تا ۹ درصد دارد آن هم با تورم‌های زیر ۵ درصد داشت. برخی دیگر از این نهادها به شرح ذیل معرفی می‌گردد:

بانک اعتبارات صنعتی. بانک توسعه صنعت و معدن برای صنایع بزرگ ایجاد شده بود، لذا بانک اعتبارات صنعتی را برای دادن اعتبار به صنایع کوچک ایجاد کردند.

سازمان گسترش و نوسازی صنایع به تدریج در کنار سایر نهادها درست شد که وظیفه آن پرداختن به پروژه‌هایی مانند فولاد و سایر زیربنای دولتی بود که در همه جهان دولتی است.

بانک توسعه کشاورزی را همانند بانک توسعه صنعت و معدن برای توسعه صنعت در بخش کشاورزی ایجاد کردند.

بانک اعتبارات کشاورزی نیز به عنوان بانک تکمیلی توسعه کشاورزی برای کشاورزان کوچک ایجاد شد. سازمان برنامه را به عنوان یک پازل، صرفاً موظف به زیربنا سازی کردند. تا زمانی که آمریکایی‌ها حضور داشتند وظیفه سازمان برنامه زیربناسازی بود. یعنی کار سازمان این بود که سد، جاده، پل و امثال آن را بسازد. به سازمان برنامه گفتند که اصلاً روی برنامه جامع کار نکنید. کاری به بودجه بهداشت که چه میزان است و صرف چه کارهایی می‌شود، نداشته باشید. بودجه صرفاً مربوط به وزارت دارایی است. سازمان برنامه ایران از سال ۵۱ که بودجه به آن الحاق شد، وارد برنامه‌ریزی جامع شد. برخی هسته‌ها نیز با هدف ایجاد قطب‌های قدرتمند توسعه یا حذف موانع جدی توسعه و پیشرفت کشور ایجاد شدند:

۱. آموزش عشایری

۲. عمران دشت مغان

۳. عمران دشت خوزستان

۴. ایجاد صنایع پتروشیمی



مدیریت هزینه بودجه عمومی از طریق نظارت مالی دولت

مهدي نظرآقايي

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین الملل

مقدمه

نظارت و کنترل، فرایندی برای کسب اطمینان از اقدامات و فعالیت‌های جاری سازمان است که آیا در جهت اهداف پیش‌بینی‌شده و مطابق با اقدامات برنامه‌ریزی‌شده می‌باشند یا خیر. نظارت در مفهوم خاص خود شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از مصرف منابع مالی اعمال می‌گردد. هدف اصلی نظارت، برقراری کنترل‌های لازم به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای در جهت مصرف منابع مالی در برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب می‌باشد.

نظارت بر اجرای بودجه از نظر صحت عملیات اجرایی و انطباق آن با هدف‌ها و برنامه‌ها اهمیت بسیاری بالایی دارد. بودجه مأموریتی است که قوه مقننه به دولت محول می‌کند و دولت و سازمان برنامه و بودجه باید به نحوی از نحوه مصارف بودجه و انجام این مأموریت آگاهی یابد و بر مصارف آن نظارت داشته باشد. از طرف دیگر دولت به سبب گستردگی و حجم بزرگی که دارد باید اطمینان یابد که آنچه در درون دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود در جهت دستیابی به هدف‌های موجود در برنامه‌ها است. هدایت بودجه‌ها در راستای اهداف و سیاست‌های برنامه مستلزم نظارت مستمر و تشخیص انحراف یا عدم انحراف بودجه در هر مرحله از اهداف و سیاست‌های آن است عدم نظارت بر اجرای بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مشکلات مختلفی را به وجود آورد.

نظارت مالی در بودجه

نظارت مالی در بودجه نظارتی است که به وسیله آن واحدهای نظارتی از صحت و نحوه عمل دستگاه‌های اجرایی تحت پوشش دولت که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مطمئن گردد.

این نظارت در دو حالت انجام می‌شود:

الف- نظارت مالی قبل از خرج

ب- نظارت مالی بعد از خرج: توسط دیوان محاسبات کشور

نظارت مالی بعد از خرج جهت حصول اطمینان از صحت و دقت و قانونی بودن فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه‌ها و پرداخت‌ها، با قوانین و مقررات مالی و عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب است.

نظارت مالی شامل ابعاد زیر می‌باشد:

- نظارت بودجه‌ای: بودجه نوعی ابزار کنترلی با پشتوانه قانونی است که از آن میتوان در راستای صرفه‌جویی هزینه‌ها استفاده کرد.
- نظارت بر رعایت قوانین و مقررات: حصول اطمینان معقول از رعایت قوانین و مقررات در تحصیل و مصرف منابع مالی.
- نظارت بر نحوه ارائه صورت‌های مالی و قابلیت اتکای آن: این بخش از نظارت که به طور عمده از طریق حسابرس اعم از حسابرسان داخلی و مستقل انجام می‌شود.
- اگر بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملکرد اجرا شود، نظام نظارت مالی امور اقتصادی هم باید متحول شود و ذی‌حسابان باید بجای کنترل فرآیندها، به کسب ماحصل و نتیجه پردازند و در جهت حسابرسی دولتی حرکت کنند و در نهایت بعد از انجام این مرحله به سمت تهیه ترازنامه دولت حرکت کنیم.

مدیریت هزینه

- مدیریت هزینه، نوعی حسابداری مدیریتی است که از طریق کاهش احتمال افزایش بودجه، هزینه‌ها را پیش‌بینی می‌کند.
- مدیریت هزینه، به شناسایی، جمع‌آوری، طبقه‌بندی و اختصاص اطلاعاتی کمک می‌کند که در برنامه‌ریزی، کنترل و تصمیم‌گیری برای حفظ محدوده مطلوب هزینه‌ها استفاده می‌شوند.
- مهم‌ترین مزیت مدیریت هزینه قبل از عملیاتی شدن برنامه‌ها و پروژه‌ها:
- ممانعت از هدر رفتن بودجه و ارزیابی کمی هزینه‌ها در طی اجرای عملیات است.
- با استفاده از مدیریت هزینه، هزینه‌های پیش‌بینی نشده نیز به خوبی کنترل و مدیریت خواهند شد.
- عوامل مؤثر بر مدیریت هزینه شامل:
- رشد تکنولوژی اطلاعات
- رقابت‌های داخلی کلی و جهانی
- رشد بخش‌های تولیدی و خدماتی
- نظام بودجه کشور را باید با تهیه صورت‌های مالی کشور، نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نظارت مالی (فراتر از انطباق بر قوانین و مقررات مالی)، منطبق بر نظام محصول و نتیجه محور برگردانیم.

مزایای مدیریت هزینه قبل از اجرای بودجه

- یکی از دلایل بررسی مدیریت هزینه قبل از شروع هر پروژه یا عملیاتی، جلوگیری از هرگونه اختصاص بودجه و هزینه بیش‌ازحد، کاهش هزینه‌ها و یا کم کردن پیش‌بینی هزینه‌هاست.
- پروژه‌ای که کاملاً مشخص باشد، به تسهیل مدیریت هزینه‌ها کمک کرده و پروژه را برای ذینفعان سودآور می‌کند.

- علاوه بر این، از طریق مدیریت هزینه، می‌توان به بررسی هزینه‌های غیرمنتظره نیز پرداخت.
 - برخی سازمان‌ها از طریق برنامه‌های مدیریت هزینه برای پروژه‌ها و طرح‌ها یا مدل کلی کسب‌وکار خود استفاده می‌کنند زیرا فقدان مدیریت هزینه می‌تواند تا حد زیادی سود و فرآیندهای کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار دهد.
- همچنین در وضعیت فعلی از مهندسی ارزش که در طرح‌های عمرانی به کار می‌رود نیز می‌توانیم در مدیریت هزینه‌ها استفاده کنیم.

مهندسی ارزش در مدیریت هزینه‌ها

- مهندسی ارزش مجموعه تکنیک‌های نظام‌مند و کاربردی است که برای تشخیص کارکرد یک محصول/خدمت و تولید و انجام آن کارکردها با حداقل هزینه می‌باشد.
- هدف مهندسی ارزش از میان برداشتن یا اصلاح هر عاملی است که بی‌آنکه آسیبی به کارکردهای اصلی و اساسی سیستم وارد آید، موجب تحمیل هزینه‌های غیرضروری می‌شود.
- دستور کار مهندسی ارزش صرفاً برنامه‌ای برای کاهش هزینه‌ها نیست و برای بهبود مداوم طراحی و اجراست و روشی برای حداکثر نمودن ارزش طرح‌ها می‌باشد.

نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور

- نظارت مالی سیستماتیک، هوشمند و خلاق می‌تواند در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور نقش‌آفرین بوده و آثار بسیاری در ارتقاء عملکرد و پاسخگویی، شفافیت، بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تحقق اهداف برنامه‌ریزی‌شده داشته باشد. اهم محورهای آن عبارت‌اند از:
- ایجاد ساختار و نظام شفاف برای تولید اطلاعات مالی در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور.
 - تکمیل چرخه رشد و تعالی عملکرد مالی در حوزه بودجه عمومی کشور.
 - ایجاد امکان پایش و رصد مستمر حین خرج در حوزه عملکرد مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی دولت.
 - ارتقاء و بهبود تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌گذاری در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی.
 - تنظیم بودجه سنواتی کل کشور مبتنی بر داده و اطلاعات مالی به‌روز، قابل‌اتکا و واقعی.
 - رصد و ارائه گزارش از روند تحقق اهداف و اجرای برنامه‌های پیش‌بینی‌شده در قالب بودجه‌های مصوب.
 - تحقق مسئولیت پاسخگویی در تمام سطوح سازمانی و ذینفعان.
 - سیستم نظارت مالی هوشمند منجر به ارتقاء عملکرد مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی در قالب زنجیره ارزش.
 - نظارت مالی زمینه‌ساز ایجاد قابلیت کنترل، ارزیابی (داخلی) و مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی در چارچوب قوانین و مقررات و در راستای تحقق اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت دولت و سازمان‌ها را فراهم می‌کند.
 - نظارت مالی امکان استقرار یک نظام یکپارچه در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور را فراهم کرده و به ارتقاء و بهبود مستمر آن کمک می‌کند.

- نظارت مالی آینده‌نگر با نگاه فرابخشی به راهبری مدیریت هزینه بودجه عمومی کشور در راستای اهداف پیش‌بینی‌شده، کمک می‌کند.
 - نظارت مالی به مدیریت هزینه‌ها در قالب برنامه‌ها و اهداف اولویت‌دار کمک می‌کند و در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد حداقل هزینه.
 - نظارت مالی با مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور تلاش به تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در بودجه سنواتی با برنامه‌های پنج‌ساله، اسناد بالادستی، سیاست‌های توسعه‌ای و راهبردی دارد.
- طراحی و استقرار یک نظام هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور مطمئناً می‌تواند تضمین‌کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور و محوری برای پیشرفت و پیشبرد برنامه‌های استراتژیک و نگاهی به‌اینده باشد. اگر این کار را انجام دهیم در مواردی که ذکر شد و نگاهی که به آن پرداختیم عملیاتی بشود می‌توانیم در عین حالی که بودجه را مصرف می‌کنیم درست مصرف کنیم و در عین‌اینکه هزینه می‌کنیم رعایت صرف و صلاح اقتصادی و کیفیت لازم را داشته باشیم و ضمناً قوانین و مقررات را رعایت کنیم.

نتیجه‌گیری

طراحی و استقرار یک نظام هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور می‌تواند تضمین‌کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور بوده و محوری برای پیشبرد برنامه‌های استراتژیک و نگاه به آینده مطلوب باشد.

برخی از آثار نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور عبارت‌اند از:

رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در انجام معاملات و هزینه‌کردهای دولت؛

افزایش کیفیت و قابلیت اتکا اطلاعات مالی؛

نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی؛

نظارت مالی بودجه‌ای؛

نظارت بر حسن اجرای سیستم‌های کنترل داخلی در دستگاه اجرایی؛

کنترل مخارج دولت و افزایش کیفیت خدمات؛

بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت اثربخش منابع و تخصیص اعتبارات دولت؛

محاسبه بهای تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات و کمک به استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد؛



نگاهی بر ساختار مدیریت و کارآیی سیستم ریلی کشور

محمدرضا نقدی زاده

عضو گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط زیست

مقدمه

توسعه حمل و نقل ریلی یکی از مهمترین موضوعات امروز حمل و نقل کشور به شمار می‌رود تا جایی که در اسناد فرادست حمل و نقل کشور، سیستم ریلی اولویت نخست توسعه در حمل و نقل معرفی شده است. علت این امر را می‌توان مزیت‌های قابل توجه سیستم ریلی نسبت به سایر شیوه‌های حمل و نقل در حوزه‌های مصرف سوخت و ایمنی تردد دانست. از سوی دیگر، نیاز سیستم ریلی به سرمایه‌گذاری هنگفت در احداث زیرساخت‌ها و تأمین ناوگان و همچنین وابستگی به کمک‌های دولتی در زمان بهره‌برداری، چالش اساسی توسعه سیستم ریلی است. در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که دولت بایست چگونه و به چه میزان از سیستم حمل و نقل ریلی حمایت نماید. آیا این نیاز ناشی از کارآیی اندک در سیستم ریلی است یا بهره‌مندی از منافع سیستم ریلی مستلزم حمایت دولت از آن است. به منظور پاسخ به این سؤالات ابتدا بایست به ساختار و سیاست‌های مدیریت سیستم ریلی توجه نمود. این ساختار مدیریت سیستم ریلی است که نقش دولت و نیازهای سرمایه‌گذاری دولت در این سیستم را مشخص می‌نماید.

ساختار مدیریت سیستم ریلی غالباً بر دو شکل عمودی یکپارچه^۱ و ساختار عمودی تفکیک‌شده^۲ در دنیا رایج است. در ساختار عمودی تفکیک‌شده، متولی زیرساخت‌های ریلی کشور اجازه بهره‌برداری از همان زیرساخت‌ها را ندارد (در واقع بهره‌بردار ناوگان ریلی از متولی زیرساخت جداست) ولی در ساختار عمودی یکپارچه، این امکان برای متولی زیرساخت‌های ریلی وجود دارد که بتواند از همان زیرساخت‌ها بهره‌برداری نماید. به طور مثال، در کشورهای اروپایی این ساختار به هر دو شکل مورد استفاده قرار گرفته به نحوی که در حدود نیمی از کشورها دارای ساختار عمودی تفکیک‌شده و نیمی دیگر دارای ساختار عمودی یکپارچه می‌باشند.

^۱ Vertical Integration

^۲ Vertical Separation

به بیان دیگر، نوع مدیریت سیستم ریلی تبیین کننده سیاست‌های تعیین حق دسترسی زیرساخت‌های ریلی است. در کشورهای مختلف دنیا سیاست‌های مختلفی بر تعیین نرخ حق دسترسی حاکم است که به سه دسته زیر قابل تفکیک است:

SMC^۱: تعیین حق دسترسی به نحوی که هزینه‌های حاشیه‌ای با ملاحظات منافع اجتماعی سیستم تأمین گردد.

MC^۲: تعیین حق دسترسی به نحوی که هزینه‌های حاشیه‌ای همراه با برخی هزینه‌های مازاد تأمین گردد.

FC^۳: تعیین حق دسترسی به نحوی که کلیه هزینه‌های سرمایه‌گذاری تأمین گردد.

در سیاست قیمت‌گذاری SMC با در نظر گیری منافع اجتماعی سیستم، بخش عمده‌ای از هزینه‌های حاشیه‌ای سیستم پوشش داده نمی‌شود و نرخ پوشش هزینه‌ها بسیار پایین است. در سیاست قیمت‌گذاری MC⁺ نرخ پوشش هزینه‌ها افزایش یافته و در حالت FC نرخ پوشش هزینه‌ها افزایش یافته به نحوی که نهایتاً به طور کامل هزینه‌ها توسط خود سیستم پوشش داده می‌شوند. طبیعتاً نرخ پایین پوشش هزینه‌ها، به معنی نیاز سیستم به حمایت‌های مالی است و در دستگاه‌های دولتی این شکاف پوشش داده نشده توسط یارانه دولتی جبران می‌گردد. لذا در سیاست قیمت‌گذاری SMC بیشترین یارانه دولتی به سیستم تزریق می‌گردد و با حرکت به سمت سیاست قیمت‌گذاری MC⁺ و FC میزان یارانه مورد نیاز کاهش یافته و نهایتاً به صفر می‌رسد. سیستم حمل و نقل ریلی در اغلب کشورهای جهان از یارانه دولتی بهره می‌برد، باین وجود سیاست قیمت‌گذاری در حوزه تنظیم حق دسترسی به نحوی باید باشد که تعادل بین پوشش هزینه‌ها و یارانه مورد نیاز برقرار گردد. در بسیاری از کشورهای اروپایی از سیاست قیمت‌گذاری MC⁺ برای تعیین حق دسترسی به شبکه ریلی استفاده می‌گردد.

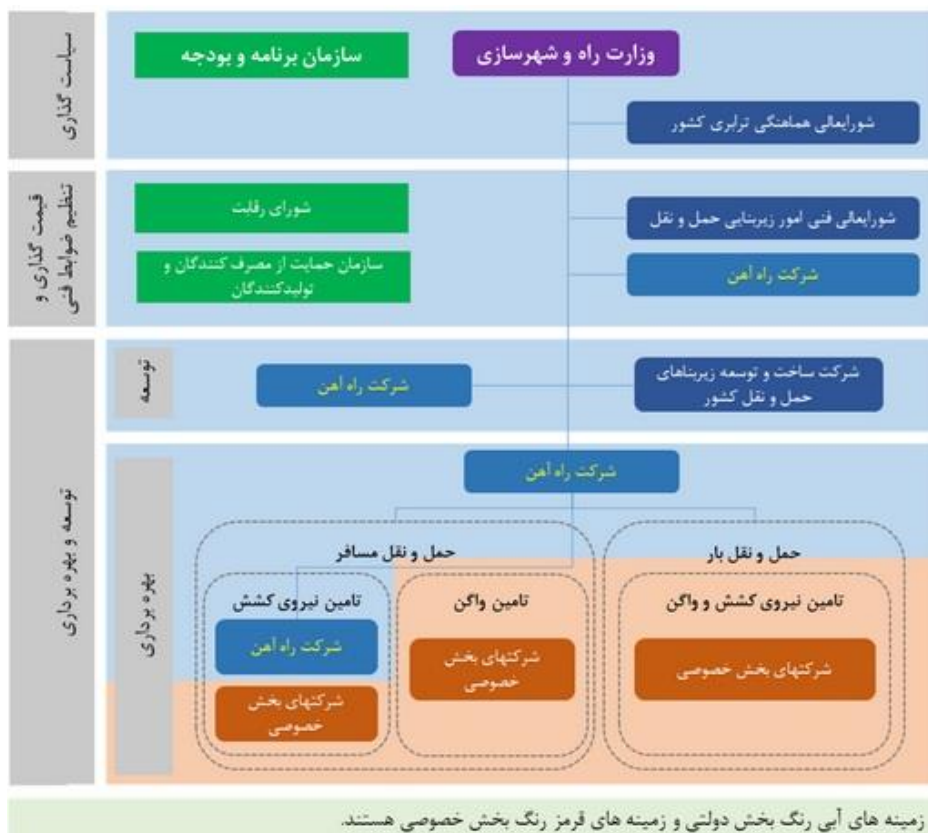
در ایران وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه‌بودجه کشور به همراه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، نقش سیاست‌گذاری و تعیین استراتژی‌های سیستم ریلی را بر عهده دارند. شرکت راه‌آهن از طریق تأیید قیمت خدمات حمل مسافر و همچنین تعیین نرخ تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی در قیمت‌گذاری دخیل است. قوانین و مقررات سیستم ریلی از طریق شرکت راه‌آهن و شورای عالی فنی امور زیربنایی حمل‌ونقل تنظیم می‌گردد. شورای رقابت و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نیز نظارت بر قیمت‌گذاری در سیستم ریلی را دارا هستند. در بخش توسعه و بهره‌برداری، شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل مسئول اصلی توسعه خطوط ریلی است هرچند که توسعه خطوط از طریق خود شرکت راه‌آهن نیز صورت می‌پذیرد. متولی تعمیر و نگهداری خطوط ریلی شرکت راه‌آهن است. در بخش بهره‌برداری ناوگان ریلی شرکت راه‌آهن مدیریت ترافیک، تخصیص ظرفیت و ایمنی سیر و حرکت را بر عهده دارد. در بخش حمل‌ونقل بار کلیه واگن‌ها و لوکوموتیوها از طریق بخش خصوصی فراهم می‌گردد ولیکن در بخش حمل‌ونقل مسافر شرکت راه‌آهن همچنان تأمین کننده بخشی از لوکوموتیوها بوده و واگن‌ها به‌طور کامل از طریق بخش خصوصی تأمین می‌گردد. ساختار مدیریت سیستم ریلی در ایران در شکل شماره ۱ نشان داده شده است.

۱ Social Marginal Cost (SMC)

۲ Mark-ups to marginal cost (MC+)

۳ Financial cost (FC)

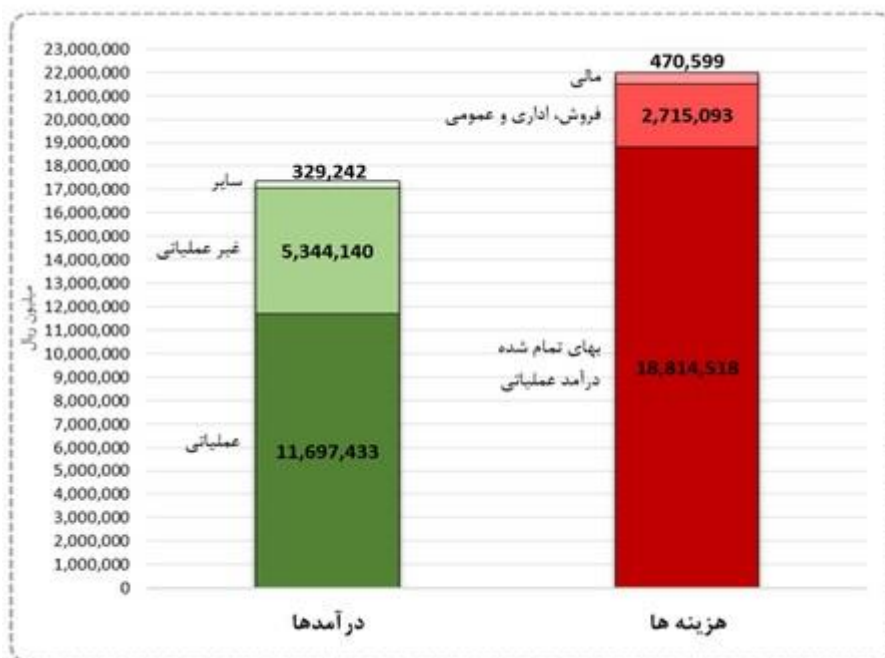
شکل ۱- ساختار مدیریت سیستم ریلی در ایران



در ایران، با توجه به منافع اجتماعی سیستم حمل و نقل ریلی، سیاست تعیین حق دسترسی بر پایه روش SMC نهاده شده است. در تبصره ۱ ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی صراحتاً عنوان شده است که نرخ بهره‌برداری از شبکه ریلی بایستی به‌گونه‌ای تعیین شود که ضمن تأمین هزینه‌های بهره‌برداری از شبکه در بخش ریلی برای صاحبان کالا و سرمایه‌گذاران نسبت به دیگر شقوق حمل‌ونقل دارای مزیت باشد. در واقع بین عبارت تأمین هزینه‌های بهره‌برداری و دارای مزیت بودن نسبت به سایر شقوق حمل‌ونقل در عمل تضاد وجود دارد. چرا که با رویکرد قیمت‌گذاری حق دسترسی بر پایه تأمین هزینه‌های بهره‌برداری، حق دسترسی به شبکه خطوط ریلی افزایش زیادی یافته و این رویکرد منجر به از دست رفتن مزیت اقتصادی سیستم ریلی بر سایر شقوق حمل و نقل خواهد شد. وجه دیگر موضوع رقابت‌پذیری سیستم ریلی، حمایت‌ها و یارانه‌های دولتی به سایر شقوق است. به عنوان مثال حمل و نقل جاده‌ای از سوختی بهره می‌برد که قیمت کنونی آن در کشور با قیمت‌های جهانی فاصله بسیاری دارد. سیاست فعلی شرکت راه آهن جمهوری اسلامی در تعیین نرخ حق دسترسی در حوزه حمل و نقل باری و صفر بودن حق دسترسی برای حمل و نقل مسافری، نیاز این شرکت به حمایت‌های مالی دولت را بیشتر می‌کند هرچند این موضوع متأثر از رقابت‌پذیری سیستم ریلی با سایر شقوق حمل و نقل است. بررسی صورت‌های مالی شرکت راه آهن حاکی از آن است این شرکت هر ساله دارای زیان قابل توجهی است. قابل ذکر است که در صورت مالی سال ۱۳۹۵ این شرکت، مجموع درآمد این

شرکت ۱۷,۳ هزار میلیارد ریال و مجموع هزینه آن ۲۲ هزار میلیارد ریال گزارش شده است. در شکل شماره ۲ جزئیات درآمد و هزینه این شرکت گزارش شده است.

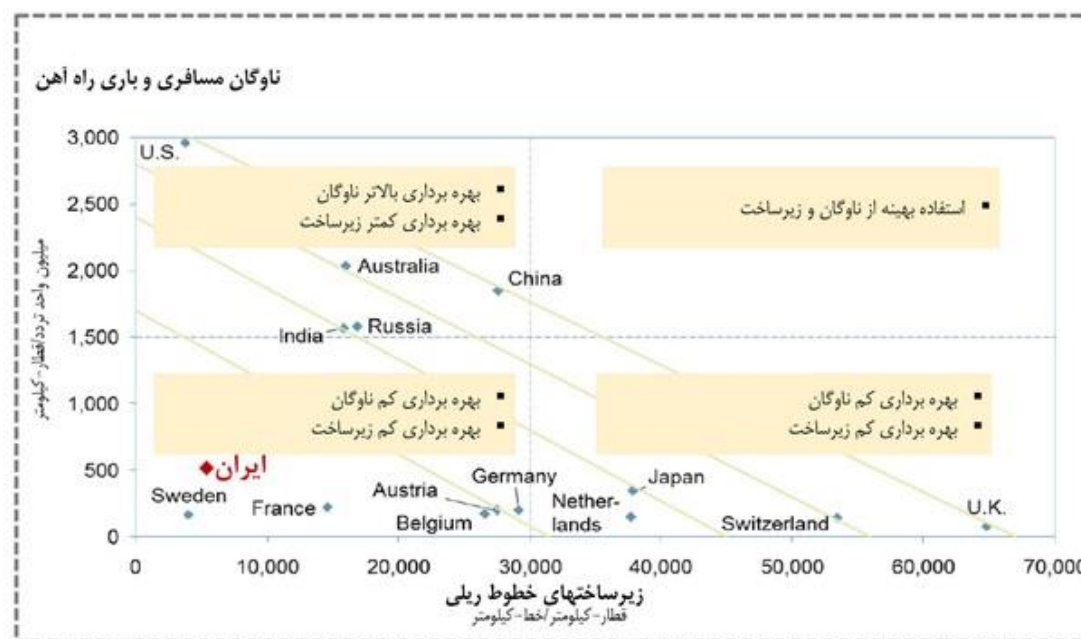
شکل ۲ - مقایسه درآمد و هزینه شرکت راه آهن در سال ۱۳۹۵



همان طور که مشاهده می شود عملکرد شرکت راه آهن در حدود ۴,۶ هزار میلیارد ریال زیان در سال ۱۳۹۵ به همراه داشته است. در واقع درآمد شرکت راه آهن تنها ۷۹٪ از هزینه های آن را تأمین نموده و ۲۱٪ شکاف میان درآمد و هزینه این شرکت وجود دارد. بررسی دقیق تر این صورت مالی نشان می دهد که درآمدهای غیر عملیاتی این شرکت عمدتاً از محل وجوه حاصل از یارانه تخصیصی دولت بدست آمده است. در سال ۱۳۹۵ یارانه تخصیصی دولت به شرکت راه آهن تقریباً ۴,۹۶ هزار میلیارد ریال بوده است. به بیان دیگر، درآمد شرکت راه آهن ۱۲,۴ هزار میلیارد ریال (۵۶ درصد مجموع هزینه ها) بوده است. مضاف بر این، شرکت راه آهن در طرح های ملک سرمایه ای خود دارای چهار طرح ویژه بوده که در آن عملیات نگهداری زیرساخت های ریلی انجام می پذیرد (طرح های کارگری). این طرح ها با توجه به ماهیتشان باید به عنوان هزینه های شرکت راه آهن محسوب شوند که توسط دولت پرداخت می شوند. در سال ۱۳۹۵ مجموع اعتبار تخصیص یافته در این طرح ها تقریباً ۶ هزار میلیارد ریال بوده است. معنای این موضوع این است که هزینه واقعی شرکت راه آهن در سال ۱۳۹۵، در حدود ۲۸ هزار میلیارد ریال و درآمد واقعی آن برابر با ۱۲,۴ هزار میلیارد ریال بوده است. در واقع شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران تنها نیمی از هزینه های خود (۴۴ درصد هزینه ها) را از طریق درآمدهای خود می تواند جبران ننماید و با وجود تخصیص ۱۱ هزار میلیارد ریالی یارانه دولتی (معادل ۴۰ درصد هزینه ها)، ۴,۶ هزار میلیارد ریال کسری در بودجه خود دارد. شایان توجه است که شرکت راه آهن تنها، متولی بهره برداری از زیرساخت های ریلی است و هزینه های طرح های توسعه زیرساخت های ریلی تماماً از طریق دولت تأمین مالی میگردد. علاوه بر ساختار مدیریتی و سیاست تعیین حق دسترسی، کارایی اندک این سیستم از

مهمترین دلایل شکاف موجود بین درآمدها و هزینه‌های این شرکت است. در مطالعات صورت گرفته به منظور ارزیابی کارایی سیستم ریلی دو شاخص قطار-کیلومتر/خط-کیلومتر و شاخص (مسافر+بار)/قطار-کیلومتر نسبت به یکدیگر مورد توجه قرار گرفته است.

شکل ۳- ارزیابی عملکرد زیرساخت‌های ریلی و بهره‌برداری ناوگان



شکل ۳ بر اساس اطلاعات سال ۲۰۱۱ برای کشورهای مختلف برحسب شاخص‌های فوق‌الذکر ترسیم شده است. در این نمودار با استفاده از شاخص واحد تردد/قطار-کیلومتر سعی بر ارزیابی وضعیت عملکرد بهره‌برداری راه آهن و با استفاده از شاخص قطار-کیلومتر/خط-کیلومتر سعی بر ارزیابی میزان استفاده از شبکه خطوط ریلی شده است. در واقع هرچه در راستای محور افقی روی نمودار حرکت گردد، میزان استفاده از شبکه خطوط ریلی بیشتر شده و هر چه در راستای محور عمودی حرکت شود به میزان بهره‌برداری از ناوگان افزوده می‌شود. خطوط مورب سطح کارایی سیستم ریلی را نشان می‌دهد. همانطور که در شکل مشاهده می‌گردد کارایی سیستم ریلی در کشورهای چین، آمریکا و بریتانیا در بالاترین سطح دنیا قرار دارد. جایگاه ایران در ناحیه استفاده کم از شبکه خطوط ریلی و ناوگان ریلی نشان از کارایی کم این سیستم دارد. از مهمترین دلایل کارایی کم سیستم ریلی در کشور می‌توان به توسعه غیر بهینه خطوط ریلی، ضعف در مدیریت و برنامه‌ریزی ناوگان، ضعیف بودن خدمات لجستیکی، عدم بهره‌مندی از تجهیزات هوشمند و بلاک‌بندی غیر بهینه اشاره کرد. به نظر می‌رسد، علاوه بر لزوم توسعه حمل و نقل ریلی بایست توجه شود که توسعه سیستم ریلی تنها معطوف به توسعه بهینه زیرساخت‌ها نمی‌شود بهبود ساختار مدیریت این سیستم، ارتقاء نظام قیمت‌گذاری ها، توسعه ناوگان و توسعه خدمات لجستیکی در این سیستم از اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است که یکی از دستاوردهای آن ارتقای کارایی سیستم ریلی خواهد بود.



بررسی قدرت نهادهای قانونی بر فرار و جذب سرمایه

مجید هانفی مجومرد

عضو گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

مقدمه

عموم کشورها، خواهان جذب سرمایه مستقیم خارجی و کاهش فرار سرمایه هستند؛ اما فضای اقتصادی و محیط کسب و کار می‌تواند آنها را در رسیدن به این هدف ناکام گذارد. به ویژه در مورد ایران، موانعی چون تحریم‌ها و برخی مسائل اقتصادی و سیاسی دیگر مانند نوسان قیمت نفت و وابستگی شدید به منابع نفتی، موجب ناامن شدن فضای اقتصادی کشور شده، به طوری که نه تنها محیط مناسبی جهت جذب سرمایه‌های خارجی ایجاد نکرده بلکه موجبات فرار سرمایه‌های داخلی را نیز فراهم کرده است. رتبه نامطلوب ایران در زمینه سهولت کسب و کار، می‌تواند زمینه‌ساز عدم تمایل به سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین فرار سرمایه در کشور شده باشد. درآمدهای نفتی نقش مهمی در تجهیز منابع سرمایه‌ای ایفا می‌کند، اما حقایق آماری نشان می‌دهد که که کشورهای دارنده آن از رشد اقتصادی قابل‌قبولی برخوردار نیستند؛ به عنوان مثال تأثیر درآمدهای بالای نفتی در اقتصاد ایران به خوبی مشاهده کرد. در شرایطی که قیمت نفت کمتر از دو دلار به ازای هر بشکه بود، رشد اقتصادی نزدیک به ده درصد را در یک فاصله ۱۵ ساله (بین ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۲) تجربه کرد (محنت‌فر و دهقانی، ۱۳۸۸؛ مشیری و التجائی، ۱۳۹۴) که نشان از یک رشد پایدار و مبتنی بر جذب سرمایه در یک محیط کسب و کار مناسب داشت. با این حال و درست به فاصله کوتاهی از جهش قیمت نفت از دو دلار به یازده دلار در سال ۱۳۵۳ رشد اقتصادی به شدت افت پیدا کرده و در عوض تورم همراه با محیط نامناسب کسب‌وکار از نتایجی بود که گریبان کشور را گرفت. از آن سال تاکنون اقتصاد ایران نتوانسته است از یک رشد اقتصادی پایدار و مستمر برخوردار شود. از معایب دیگر آن است که در واقع پشتوانه درآمدهای نفتی موجب شده تا دولت‌های نفتی کمتر به سرمایه‌های موجود در بازار خود توجه کرده و اصلاح محیط کسب و کار را در اولویت‌های سیاستگذاری خود قرار ندهند و این موضوع شرایطی را فراهم می‌کند تا سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی ترغیب به خروج سرمایه از کشورهایشان شود. مشکلات مطرح شده اهمیت موضوع سرمایه را برجسته‌تر

می‌کند، از این رو هدف این پژوهش بررسی ابعاد محیط کسب و کار بر فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.^۱

روش تحقیق و تصریح مدل

بررسی مطالعات نشان می‌دهد که توافق کلی بر تعریف دقیق فرار سرمایه وجود ندارد لذا معیار برای اندازه‌گیری فرار سرمایه در مطالعات مشاهده می‌شود. اندازه‌گیری فرار سرمایه^۲ (CF)، بسیار مشکل است؛ به همین دلیل روش‌های مختلفی چون روش‌های باقیمانده (کلاسز و نوده،^۳ ۱۹۹۳)، دولی^۴ (کلاسز و همکاران، ۱۹۹۳)، پول داغ (اسکنیدر،^۵ ۲۰۰۳)، واحد اطلاعات اقتصادی، پاستور (پاستور،^۶ ۱۹۹۰)، فرار سرمایه خصوصی، انتقالات، تعدیلات نرخ ارز و معاملات ثبت نشده، کامبی (کامبی و لویج،^۷ ۱۹۸۷)، کادینگتون (پینرو،^۸ ۱۹۹۷)، ارب و بانک جهانی (اسکنیدر، ۲۰۰۳)، مورگان (اسکنیدر، ۲۰۰۳)، گزارش توسعه جهانی، نادرست‌نمایی تجارت، ایبی (آجایی و اسایی، ۱۹۹۴)، گوریا و فادل و زدیلو (ایگرستد اچ و همکاران،^۹ ۱۹۹۵) و روش بدهی‌های تعدیل شده (بویس^{۱۰}، ۱۹۹۲) پیشنهاد شده است که این مطالعه فرار سرمایه را با استفاده از روش ارب-بانک جهانی اندازه می‌گیرد که به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$CF_w = H + B + A + F \quad (1)$$

که در آن فرار سرمایه به روش ارب-بانک جهانی، H تغییر در بدهی خارجی، B خالص سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، A مازاد حساب جاری و F تغییر در ذخایر است. در این چارچوب برای بررسی اثر نماگرهای کسب و کار بر متغیرهای فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رابطه زیر تصریح می‌شود:

۱ حقایق آشکار شده آماری که طی دوره ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۸ حاکی از نوسانی بودن رتبه سهولت کسب و کار است. رتبه سهولت کسب و کار در طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ از ۱۴۲ به ۱۲۹ کاهش یافته است اما پس از آن روندی صعودی را شروع کرده و تا سال ۲۰۱۴ به ۱۵۲ افزایش یافته است. پس از آن دوباره روندی کاهشی به خود گرفته و تا سال ۲۰۱۶ به ۱۱۸ کاهش یافته است. در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ نیز این رتبه افزایش یافته و به ترتیب به سطح ۱۲۰ و ۱۲۴ رسیده است.

۲ Capital Flight

۳ Claessens & Naude

۴ Dooley

۵ Schneider

۶ Pastor

۷ Cumby & Levich

۸ Pinheiro

۹ Eggersted et al

۱۰ Boyce

خارجی دارند اما تنها اثر معنی‌دار نماگرهای اخذ مجوزها و تجارت فرامرزی بر فرار سرمایه تأیید می‌شوند. در بعد قدرت نهادهای قانونی از محیط کسب و کار نماگرهای ورشکستگی و پرداخت دیون، حمایت از سرمایه‌گذاران، الزام‌آور بودن قراردادهای معنی‌داری بر فرار سرمایه دارند در حالی که اثر معنی‌دار آنها بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود. نماگر اخذ اعتبار در بعد قدرت نهادهای قانونی اثر معنی‌داری بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد در حالی که اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه رد می‌شود. بررسی جدول (۱) نشان می‌دهد که اثر معنی‌دار نماگر شروع کسب و کار در بعد پیچیدگی و هزینه فرآیندهای نظارتی هم بر فرار سرمایه و هم بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود. همچنین اثر معنی‌دار اخذ مجوزها در بعد پیچیدگی و هزینه فرآیندهای نظارتی هم بر فرار سرمایه و هم بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأیید می‌شود. نتایج جدول (۱) به طور کلی نشان می‌دهد که پیچیدگی و هزینه فرآیندهای نظارتی برای سرمایه‌گذاران خارجی پر اهمیت است در حالی که برای سرمایه‌گذاران داخلی قدرت نهادهای قانونی از اهمیت بیشتری برخوردار است. در ادامه به تحلیل نماگرهای محیط کسب و کار بر فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پرداخته می‌شود.

اخذ مجوزها: اثر معنی‌دار آن بر هر دو متغیر وابسته سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه تأیید می‌شود. مولفه اخذ مجوزها شامل تمام مراحل مورد نیاز برای احداث یک واحد کارگاه استاندارد را ثبت می‌کند. این مراحل شامل ارائه تمام اسناد مرتبط با آن پروژه خاص (شامل طرح‌های احداث و نقشه‌های محیطی پروژه) به مقامات، کسب تمام مفاصا حساب‌ها، مجوزها، دستورات و گواهینامه‌ها، تکمیل تمام ابلاغیه‌های مورد نیاز و انجام تمام بازرسی‌های مورد نیاز است. در این شاخص تمامی مراحل مورد نیاز برای دریافت خدمات شهری و ثبت اموال وثیقه‌ای یا منتقل شده نیز محاسبه می‌شود. در این چارچوب هر چه رتبه اخذ مجوزها بهبود یابد (یعنی کمتر شود)، باعث کاهش فرار سرمایه و جذب سرمایه مستقیم خارجی می‌شود.

پرداخت مالیات‌ها: اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه رد می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأیید می‌شود. نماگر «پرداخت مالیات‌ها» نشان‌دهنده مالیات‌ها و عوارضی است که شرکت‌های متوسط باید در طول یکسال پرداخت کنند یا اقدامات و فشارهای مالیاتی و سهم حق بیمه‌های تأمین اجتماعی است. در این نماگر، انواع مالیات‌ها، عوارض و پرداخت‌های اجباری به دولت و صندوق‌های بازنشستگی که بر درآمدهای اظهار شده موثر است و همچنین مالیات بر ارزش افزوده که در حساب‌ها منعکس نمی‌شود اما مرحله‌ای را بر شرکت تحمیل می‌کند، مورد محاسبه قرار می‌گیرد. هدف از تدوین این شاخص، ارزیابی تعداد مراحل، مدت زمان مورد نیاز برای پرداخت و نرخ کلی هزینه است. در این چارچوب از آنجا که عمدتاً اقتصاد کشورهای اوپک حول درآمدهای نفتی استوار می‌شود لذا درآمدهای دولت‌های نفتی از مالیات‌ها، عوارض و پرداخت‌های اجباری به حاشیه می‌رود و این موضوع باعث جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای نفتی می‌شود زیرا معمولاً از مالیات‌ها، عوارض و پرداخت‌های اجباری کمتری (در مقایسه با کشورهای غیرنفتی) بهره‌مند می‌شود که این موضوع باعث معنی‌دار شدن نماگر «پرداخت مالیات‌ها» بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌شود.

ثبت مالکیت: اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه رد می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأیید می‌شود. در این نماگر فرآیند کامل خرید یک زمین، ساختمان و انتقال حق مالکیت آن از یک فرد به فرد دیگر ثبت می‌شود. در این فرآیند در هر مرحله‌ای که به واسطه قانون یا رویه برای انتقال حق مالکیت ضروری است، ثبت

می‌گردد. این نماگر بر اساس ۳ معیار تعداد مراحل قانونی، زمان لازم و هزینه متوسط برای ثبت دارایی‌ها سنجیده می‌شود. این نماگر میزان سهولت ثبت حقوق مالکیت، شامل تعداد مراحل و هزینه‌های مترتب بر ثبت مالکیت را تعیین می‌نماید. در این چارچوب ثبت مالکیت بنیان شکل‌گیری بخش خصوصی به ویژه برای سرمایه‌گذاران خارجی است. سرمایه‌گذار خارجی با آگاهی از اینکه معمولاً دولت هر کشور به صنایع و سرمایه‌گذاران داخلی بهای بیشتری می‌دهد، برای حفاظت از منافع خود نگاه ویژه‌ای به ثبت مالکیت دارد. در واقع سرمایه‌گذار خارجی می‌داند که بدون ثبت مالکیت و حمایت قانونی از آن، امکان کارآفرینی و استمرار فعالیت وجود ندارد.

شروع کسب و کار: اثر معنی‌دار آن بر هر دو متغیر وابسته سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه رد می‌شود. این شاخص شامل تعداد مراحل است که کارآفرین برای آغاز فعالیت باید طی نماید. این شاخص متوسط زمان لازم برای انجام فرایند و نسبت هزینه و حداقل سرمایه مورد نیاز برای آغاز فعالیت به سرانه درآمد ناخالص ملی را مورد توجه قرار می‌دهد. نتایج نشان می‌دهد که بهبود این شاخص در جذب سرمایه‌گذار مستقیم خارجی یا کاهش فرار سرمایه مؤثر نیست. به نظر می‌رسد در نگاه هر دو سرمایه‌گذار داخلی و خارجی سایر عوامل کسب و کار از اهمیت بیشتری برخوردار است.

تجارت فرامرزی: اثر معنی‌دار آن بر هر دو متغیر وابسته سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه تأیید می‌شود. این شاخص نسبت به گردآوری کلیه مراحل الزامی برای صادرات و واردات محموله استاندارد کالا، از طریق حمل و نقل دریایی اقدام نموده است. کلیه مراحل اداری واردات و صادرات کالا (از توافق پیمانکاران گرفته تا حمل کالا) و نیز زمان و هزینه انجام امور، توسط این شاخص ثبت و ضبط می‌شود. علاوه بر آن کلیه اسناد و مدارک لازم برای صدور مفاصا حساب کالای مبادله شده بین مرزها نیز ثبت و ضبط می‌شود. کلیه مراحل الزامی صادرات و واردات محموله استاندارد کالا، زمان و هزینه انجام امور برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و این موضوع علت معنی‌دار شدن شاخص تجارت فرامرزی بر متغیرهای وابسته «فرار سرمایه» و «سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی» شده است.

ورشکستگی و پرداخت دیون: اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه تأیید می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود.

شاخص مورد نظر مبین میزان ضعف قانون ورشکستگی موجود و تنگناهای اداری مربوط به فرآیند ورشکستگی است و زمان، هزینه و پیامدهای فرایند ورشکستگی را که شرکت داخلی با آن مواجه است بررسی می‌کند. چهار معیار دخیل در اندازه‌گیری این نماگر عبارتند از: زمان مربوط به تعطیلی یک بنگاه اقتصادی، هزینه (به عنوان درصدی از سرمایه بنگاه) و نرخ احیا و تجدید بنگاه اقتصادی. این شاخص به بررسی یک شرکت داخلی می‌پردازد که پس از اعلام ورشکستگی، برای طی فرآیند قانونی و تسویه بدهی‌های معوقه و در نهایت تعطیلی شرکت باید هزینه‌هایی را پرداخت کند؛ بنابراین با توجه به بررسی آن برای شرکت‌های داخلی، بدیهی است که این شاخص بر فرار سرمایه داخلی اثرگذار باشد. در واقع دولت‌های کشورهای اوپک با بهبود رتبه شاخص ورشکستگی و پرداخت دیون می‌توانند منجر به کاهش فرار سرمایه شوند.

حمایت از سرمایه‌گذاران: اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه تأیید می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود. این شاخص حقوق سهامداران خرد در شرکت‌های سهامی عام و میزان حمایت‌های قانونی و اجرایی

از این حقوق را بررسی می‌کند. تمرکز این شاخص بر معاملات مدیران شرکت با شرکت و به عبارت دیگر معاملاتی است که در آنها منافع مدیران با منافع شرکت در تعارض است و اینکه سهامداران اقلیت تا چه حد می‌توانند در برابر چنین معاملاتی از حقوق خود دفاع نمایند. این شاخص بر پایه ۳ معیار میزان قوانین مربوط به تضاد منافع، میزان حاکمیت سهامداران و قدرت حمایت از سرمایه‌گذاران خرد سنجیده شده است. معنی‌داری شاخص حمایت از سرمایه‌گذاران بر فرار سرمایه بدین معنی است که اگر دولت‌های کشورهای عضو اوپک، حقوق سهامداران خرد در شرکت‌های سهامی عام و میزان حمایت‌های قانونی و اجرایی از این حقوق را بهبود دهند می‌توانند باعث کاهش فرار سرمایه از کشورهای خود شوند.

الزام‌آور بودن قراردادها: اثر معنی‌دار آن بر فرار سرمایه تأیید می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود. مولفه «الزام‌آور بودن قراردادها» نشان‌دهنده میزان کارایی قراردادهای در هنگام بروز دعاوی حقوقی میان افراد است. در این نماگر کارایی التزام به قرارداد قابل ردگیری است. این نماگر به بررسی کارآمدی سیستم قضایی یک کشور در حل و فصل اختلافات تجاری می‌پردازد و برای این منظور زمان، هزینه و تعداد مراحل مورد نیاز برای رسیدگی به یک دعوی، صدور رأی در مورد آن و اجرای رأی صادره را مورد بررسی قرار می‌دهد. در این چارچوب یکی از مواردی که در فرار سرمایه از کشورهای اوپک موثر است؛ مولفه «الزام‌آور بودن قراردادها» است زیرا به نظر می‌رسد که اقتصاد مبتنی بر نفت بر سیستم قضایی کشورهای نفتی اثر گذاشته و پایبندی آنها را بر قراردادهای داخلی کاهش می‌دهد که این موضوع باعث فرار سرمایه از کشورهای آنها می‌شود اما از آنجا که سرمایه‌گذاران خارجی بر مبنای قراردادهای بین‌المللی اقدام به سرمایه‌گذاری در کشورهای نفتی می‌کنند، لذا اثر الزام‌آور بودن قراردادهای داخل کشوری بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رد می‌شود.

اخذ اعتبار: اثر معنی‌دار آن فرار سرمایه رد می‌شود اما بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأیید می‌شود. این نماگر وضعیت ثبت، به اشتراک‌گذاری و مبادله اطلاعات اعتباری و حقوقی قانونی وام‌گیرندگان و وام‌دهندگان را اندازه‌گیری می‌کند و از طریق معیارهای قدرت حقوق قانونی، عمق اطلاعات اعتباری، پوشش دفاتر دولتی و پوشش دفترخانه‌های خصوصی سنجیده می‌شود. در این چارچوب با توجه به آنکه معمولاً کشورهای نفتی دارای اقتصاد دولتی هستند و سرمایه‌گذاران خارجی با دولت‌های هر کشور طرف قرارداد هستند، به نظر می‌رسد که اطلاعات اعتباری و حقوقی دولت‌های میزبان برای سرمایه‌گذاران خارجی محرز می‌شود و لذا نماگر «اخذ اعتبار» در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی معنادار است.

جدول (۲) به مقایسه زیرشاخص‌های محیط کسب و کار بر فرار سرمایه (CP) و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) پرداخته است. نتایج جدول نشان می‌دهد که تنها تجارت فرامرزی بر هر دو متغیر فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مؤثر است. علاوه بر این زیرشاخص شروع کسب‌وکار نیز بر هیچ یک اثرگذار نیست. سایر زیرشاخص‌های محیط کسب و کار تنها بر یکی از متغیر فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مؤثر است.

نتایج بالا به طور خلاصه در جدول (۲) ارائه شده است.

جدول ۲: مقایسه زیرشاخص‌های محیط کسب و کار بر فرار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

قدرت نهادهای قانونی				پیچیدگی و هزینه فرآیندهای نظارتی					
الزام‌آوری قراردادها	اخذ اعتبار	حمایت از سرمایه‌گذاران	ورشکستگی و پرداخت دیون	تجارت فرامرزی	شروع کسب و کار	ثبت مالکیت	پرداخت مالیاتها	اخذ مجوزها	
x	✓	x	x	✓	x	✓	✓	✓	FDI
✓	x	✓	✓	✓	x	x	x	✓	CP

(منبع: محاسبات پژوهش)

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادی سیاستی

جریان سرمایه یکی از عناصر مهم و اثرگذار در اتصال بین اقتصاد داخلی کشورها با اقتصاد جهانی است. این در حالی است که تعدادی از کشورها خروج سرمایه اما گروهی جذب سرمایه را تجربه می‌کنند. از دلایل این موضوع می‌توان به تفاوت محیط کسب و کار در کشورهای مختلف اشاره کرد. بسیاری از بنگاه‌ها و کارآفرینان در کشورهای توسعه‌یافته معتقدند که محیط کسب و کار اکثر اقتصادهای در حال توسعه به‌طور چشمگیری از آنچه که باید اقتصادشان باشد، فاصله دارند.

ایران نیز به عنوان کشوری در حال توسعه، خواهان جذب سرمایه مستقیم خارجی و کاهش فرار سرمایه است؛ اما موانعی چون تحریم‌ها و برخی مسائل اقتصادی و سیاسی دیگر مانند نوسان قیمت نفت و وابستگی شدید به منابع نفتی، موجب ناامن شدن فضای اقتصادی کشور شده، به‌طوری‌که رتبه نامطلوب ایران در زمینه سهولت کسب و کار، می‌تواند زمینه‌ساز عدم تمایل به سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین فرار سرمایه در کشور شده باشد؛ که این موضوع نیاز به بررسی و برنامه‌ریزی صحیح دارد. با توجه به اهمیت موضوع و اثر آن بر رشد اقتصادی کشور مطالعه حاضر بر آن شد تا اثر شاخص‌های سهولت کسب و کار را بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فرار سرمایه مورد بررسی قرار دهد.

نتایج حاصل از این مطالعه نشان داد که به طور کلی پیچیدگی و هزینه فرآیندهای نظارتی برای سرمایه‌گذاران خارجی پر اهمیت است در حالی که برای سرمایه‌گذاران داخلی قدرت نهادهای قانونی از اهمیت بیشتری برخوردار است. به عنوان مثال پرداخت مالیات‌ها، ثبت مالکیت و اخذ اعتبار بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی؛ اخذ مجوزها و تجارت فرامرزی بر هر دو عامل؛ ورشکستگی و پرداخت دیون، حمایت از سرمایه‌گذاران و الزام‌آور بودن قراردادها بر فرار سرمایه اثرگذارند و در نهایت شروع کسب و کار بر هیچ‌کدام از عوامل اثرگذار نیست. نتیجه بدست آمده از مطالعه مبنی بر اثرگذاری تجارت فرامرزی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در راستای نتایج بدست آمده از مطالعات جاوانوویک و جاوانوویک (۲۰۱۸) و کورکوران و گیلاندرس (۲۰۱۵) است که این می‌تواند به دلیل این باشد که کلیه مراحل الزامی صادرات و واردات محموله استاندارد کالا، زمان و هزینه انجام امور برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و این موضوع علت معنی‌دار شدن شاخص تجارت فرامرزی بر «سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی» است.

در این راستا و با توجه به اهمیت معیارهای اخذ مجوزها و تجارت فرامرزی (براساس اثرگذاری بر هر دو عامل) به سیاست‌گذاران پیشنهاد می‌شود که به این دو معیار توجه بیشتری نموده و با برنامه‌ریزی‌های لازم بهبود رتبه ایران در این معیارها را هموار نمایند تا از این طریق بتوان فرار سرمایه را کاهش و جذب سرمایه مستقیم خارجی را افزایش داد. همچنین با توجه به اثرگذاری معیارهای پرداخت مالیات‌ها، ثبت مالکیت و اخذ اعتبار بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به سیاست‌گذاران پیشنهاد می‌شود که روند ثبت مالکیت و اخذ اعتبار را برای سرمایه‌گذاران خارجی تسهیل نمایند تا از این طریق جذب سرمایه مستقیم خارجی افزایش یابد. در مورد اثر معیار ورشکستگی و پرداخت دیون بر فرار سرمایه به سیاست‌گذاران پیشنهاد می‌شود که با کاهش هزینه‌های اعلام ورشکستگی و کوتاه کردن مراحل اداری آن فرار سرمایه از کشور را کاهش دهند. همچنین با بهبود حقوق سهامداران خرد در شرکت‌های سهامی عام و میزان حمایت‌های قانونی و اجرایی از این حقوق می‌توانند از سرمایه‌گذاران داخلی حمایت بیشتری به عمل آورده و از این طریق باعث کاهش فرار سرمایه از کشور شوند.